



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege privind interpretarea articolului 52¹ din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (nr.61 din 17.02.2020)

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

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament V. Golovatiuc, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura raporturilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului, conform art.66 lit.c) din Constituție.

3. Potrivit Notei informative la proiect, scopul proiectului de lege este concretizarea mecanismului de aplicare a prevederilor art.52¹ din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor (în continuare Legea nr.202//2017), reieșind din obiectivele procedurii de eliminare a acționarilor ce nu corespund exigențelor legale prin vânzarea acțiunilor acestora, cu respectarea etapelor și termenelor stabilite la art.52 și art.52¹ din legea menționată, prin oferirea unor garanții procedurale și materiale participanților la proces.

Necesitatea adoptării unei legi de interpretare rezultă din obiectivul primordial de ocrotire a intereselor publice prin stabilirea unor norme speciale întru restricționarea accesului pe piața bancară a persoanelor ce pot prezenta riscuri pentru neîntrerupta și buna funcționare a băncii, în particular, precum și pentru sistemul bancar, în ansamblu.

4. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, atenționăm următoarele:

- potrivit 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 ce, în prealabil, s-

a solicitat avizul Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare;

- reieșind din considerentul că proiectul de lege prevede interpretarea normei juridice din actul legislativ ce transpune parțial legislația comunitară este necesară respectarea procedurii de evaluare a nivelului de concordanță a normelor supuse interpretării cu actele comunitare transpuse, în conformitate cu art.36 alin.(2) din Legea nr.100/2017;

- expertiza anticorupție este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament, potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017.

5. Art.71 din Legea nr.100/2017 prevede că, interpretarea este oficială când se efectuează prin acte normative de interpretare cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta. Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. La interpretarea actului normativ se ține cont de nota informativă care a însoțit proiectul actului normativ respectiv și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat, a aprobat sau a emis actul normativ.

Atenționăm că Nota informativă la proiect nu conține informații concrete privind constatarea unor situații de aplicare diferită sau de tălmăciri diferite a sensului normei interpretate, care ar permite determinarea oportunității de adoptare a proiectului de lege.

6. Cu referire la practica jurisdicției constituționale ținem să amintim că prin Hotărîrea nr.20/2006 Curtea Constituțională a menționat asupra necesității de examinare a proiectului legii de interpretare ținând cont de următoarele criterii:

a) respectarea voinței (poziției) inițiale a legislatorului, adică asupra faptului a fost sau nu a fost schimbat conceptul normei interpretate;

b) denaturării voinței inițiale a legislatorului și impactului asupra normei în întregime;

c) instituirii unei norme noi, modificării sau anulării normei legale în vigoare.

Prin urmare, în vederea determinării nivelului de corespundere a proiectului de lege criteriilor menționate, proiectul de lege urmează a fi supus expertizei juridice, potrivit prevederilor art.37 din Legea nr.100/2017.

7. Sub aspect conceptual, proiectul de lege se va examina, inclusiv, ținând cont de constatările Curții Constituționale expuse prin Hotărîrea nr.16/2002, care prevede că *interpretarea constituie o premisă a bunei aplicări a normelor juridice. Ea dă o explicație corectă înțelesului, scopului și finalității unui act normativ emis anterior.* De menționat că legea de interpretare nu stabilește norme noi, nu modifică sau completează legea interpretată, ea trebuie doar să limpezească înțelesul acesteia, ascuns într-o redactare insuficient de clară.

Cu referire la înțelesul, scopul și finalitatea urmărită de normele art.52¹ din Legea nr.202/2017, potrivit Notei informative la proiectul de lege nr.197/2018, acestea sunt de eliminare a acționarilor necorespunzători din sectorul bancar, prin reglementarea exhaustivă a etapelor necesare de parcurs, oferind totodată, o claritate în finalizarea procesului respectiv. *Importanța* proiectului de lege a fost determinată

de autor (Guvernul RM), drept, majoră pentru Banca Națională a Moldovei în contextul asigurării gestionării afacerii în sectorul bancar de către acționarii care întrunesc cerințele prevăzute de legislația bancară, proiectul fiind elaborat în cadrul programului cu Fondul Monetar Internațional (a se vedea scrisorile de intenții și memorandumurile cu privire la politicile economice și financiare începând cu 5 decembrie 2017).

Astfel, din scopul propus și din modul de expunere a reglementărilor art.52¹ rezultă în mod clar că normele respective au scopul de eliminare a acționarilor necorespunzători din sectorul bancar, totodată asigurând un grad de protecție băncilor și acționarilor acestora pentru menținerea acestora pe piața bancară, contribuind la consolidarea și fortificarea acționariatului de bună credință.

Însă, normele art.52¹ în vigoare, stabilind procedura, etapele, termenele, competențele și restricțiile aplicabile procedurii de anulare, emitere, vânzare, răscumpărare și convertire a cotelor de participare deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului, nu prevăd limitarea dreptului de proprietate a băncii în sensul în care această limitare se propune a fi reglementată de proiectul de lege de interpretare.

Considerăm că prin textul ”banca nu poate efectua operațiuni, prin care dreptul de proprietate asupra acțiunilor nou-emise și înscrise în contul băncii, care nu sunt prevăzute expres în art.52¹, inclusiv, dar fără a se limita la acestea, operațiuni de achiziționare, cumpărare, răscumpărare” va fi limitat dreptul de proprietate a băncii care nu a fost prevăzut inițial de Legiuitor prin extinderea restricției asupra exercitării dreptului băncii la efectuarea de operațiuni care nu sunt expres prevăzute la art.52¹, inclusiv și la alte operațiuni de achiziționare, cumpărare, răscumpărare.

Aceste concretizări ale sensului normelor art.52¹ vor afecta aplicabilitatea normei alin.(13) în partea ce ține de dreptul organului executiv al băncii de a asigura fezabilitatea tranzacțiilor și, în cele din urmă, dreptul băncii de a exercita activitatea bancară conform licenței.

Mai mult decât atât, legea de interpretare se va răsfrînge asupra întregului sistem bancar, iar efectele aplicării acesteia riscă să fie opuse scopului inițial declarat de Legiuitor, de a oferi gradul de protecție băncilor și acționariatului de bună credință, contribuind în mod indirect la prejudicierea intereselor acestora.

În acest sens, urmează a se examina suplimentar aspectul de proporționalitate dintre limitele exercitării dreptului de proprietate în raport cu gradul de protecție oferit în schimb, care poate avea efecte grave pentru funcționalitatea băncii.

8. Potrivit art.4 din Legea nr.202/2017, Banca Națională a Moldovei este autoritatea competentă pentru bănci. În acest sens, Banca Națională a Moldovei exercită atribuțiile de licențiere, reglementare și supraveghere prudențială potrivit prevederilor acestei legi și Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

Astfel, reieșind din competențele stabilite de lege, Banca Națională a Moldovei urmează să determine în fiecare caz concret dacă în exercitarea operațiunilor de achiziționare, cumpărare, răscumpărare organul executiv al

băncii se conduce de prevederile legislației în vigoare în modul corespunzător, și să aplice pîrghiile legale întru neadmiterea, sancționarea operațiunilor.

Prin aplicarea atribuțiilor de reglementare și supraveghere în activitatea bancară, Banca Națională urmează să elimine toate întrebările ce țin de problemele supuse examinării.

Parlamentul nu poate să fie implicat direct sau indirect în soluționarea unor situații concrete, asumîndu-și responsabilități improprii.

Curtea Constituțională și-a expus opinia prin Decizia nr.66 din 12.10.2016, cu referire la principiul aplicabilității generale a legilor, constatat de Curtea Europeană care a reținut că *"formularea normelor din actele legislative nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. Astfel, numeroase legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept există un element inevitabil de interpretare judiciară. Nevoia de elucidare a punctelor neclare și de adaptare la circumstanțele schimbătoare va exista întotdeauna. Deși certitudinea în redactarea unei legi este un lucru dorit, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă, or, legea trebuie să fie capabilă să se adapteze schimbărilor de situație. Rolul decizional conferit instanțelor urmărește tocmai înlăturarea dubiilor ce persistă cu ocazia interpretării normelor (cauza S.W. c. Regatului Unit, hotărârea din 22 noiembrie 1995)"*.

9. Astfel, urmează a fi prezentate argumente justificate însoțite de informații concrete privind problemele de aplicarea diferită a normelor, în rezultatul interpretării diferite a sensului acestora, lipsa de claritate, existența de lacune ș.a., precum și utilizarea pîrghiilor legale atribuite de lege de către autoritatea competentă întru soluționarea acestora. În lipsa acestor informații considerăm că, problema abordată ține de competența autorității competente. Iar corectitudinea aplicării se determină în fiecare caz concret prin aplicarea procedurii de contestare a deciziilor în modul stabilit de legislație.

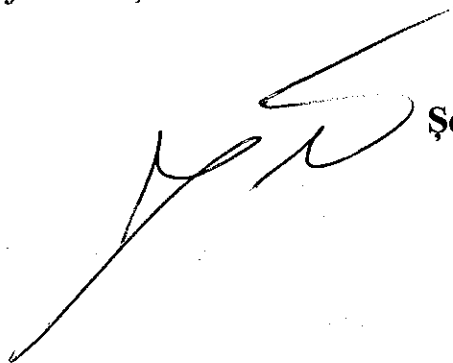
10. În caz de necesitate, normele art.52¹ pot fi concretizate prin adoptarea unei legi de modificare, care va exclude tălmăcirile diferite privind respectarea criteriilor unei legi de interpretare. Această soluție este relevantă și din considerentul aplicării legii de interpretare doar pentru viitor, fără a avea efect retroactiv conform art.72 alin.(6) din Legea nr.100/2017, fapt care ar diminua riscul eventual de declarare a neconstituționalității acesteia.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. Dispoziția Articolului 1 din proiect urmează a fi completată cu sursa oficială de publicare a Legii nr.202/2017 după cum urmează: *"(Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.434-439, art.727)"*.

2. Textul *"banca nu poate efectua operațiuni, prin care dreptul de proprietate asupra acțiunilor nou-emise și înscrise în contul băncii, care nu sunt prevăzute expres în art.52¹, inclusiv, dar fără a se limita la acestea, operațiuni de achiziționare,*

cumpărare, răscumpărare” permite tălmăciri diferite și urmează a fi revăzut sub aspect redacțional, conform cerințelor art.54 alin.(1) din Legea nr.100/2017, întru asigurarea unui grad de precizie juridică și claritate.



**Șef Direcție Generală
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă
tel. 579