



10 05 2012

DJZ Nr. 134

## A V I Z

### la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr.537 din 19.03.2012)

Direcția juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02.04.1996 și Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, și comunică următoarele.

#### *I. Observații de ordin general*

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea nr.166 din 16.03.2012, în corespundere cu prevederile art.73 din Constituție și Capitolul II din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege prevede norme de modificare și completare la 4 acte legislative, principalele fiind propuse la Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21 iulie 1995, cu scopul asigurării unui grad înalt al responsabilității Băncii Naționale a Moldovei față de Parlament, corelat cu realizarea exigențelor comunitare vîzînd independența băncilor centrale.

3. Drept temei pentru elaborarea acestuia au servit angajamentele internaționale asumate de către Republica Moldova prin pct.37 al Planului național de armonizare a legislației pentru anul 2011, aprobat prin H.G nr.1210 din 27.12.2010, care prevede armonizarea legislației Republicii Moldova în domeniul "Servicii financiare" la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Protocolul nr.4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene).

#### *II. Obiecții de ordin procedural*

1. Nu a fost prezentată informația privind compatibilitatea proiectului de lege avizat cu legislația comunitară, conform art.4 și art.22 din Legea privind actele

legislative, și anexarea tabelii de concordanță cu actele comunitare conform prevederilor Hotărîrii Guvernului cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară nr.1345 din 24.11.2006.

2. Lipsește fundamentarea economico-financiară la proiectul de lege, prevăzută la art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, aceasta se anexează la proiectul de lege.

### III. Obiecții de ordin tehnico-juridic

#### **La art.I al proiectului de lege, care prevede modificarea și completarea Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548 din 21.07.1995:**

1. La examinarea proiectului de lege se va ține cont de modificările efectuate la Legea nr.548/1995 prin Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr.33 din 06.03.2012 (în procedura de promulgare la Președintele Republicii Moldova). Astfel, **pct.12, 13, 15, 24 și 30 al art.I din proiect** prevăd modificări și completări la art.23, art.24 alin.(2), art.26, art.36 alin.(1), art.51 lit.c) ș.a., care au fost supuse unor modificări și completări prin legea menționată. Guvernul, la înaintarea ambelor proiecte de acte legislative nu a ținut cont de principiile consecutivității, coerenței, consecvenței și echilibrului între reglementările concurente, stabilit la art.4 alin.(3) lit.b) al Legii privind actele legislative. Prin urmare, normele de modificare și completare propuse la articolele menționate nu pot fi acceptate în redacția propusă și urmează a fi revăzute, întru evitarea unor suprapuneri, dublări, contradicții cu normele recent modificate.

#### **2. La pct.3:**

- Norma de completare a art.5 cu lit.k).

Cu referire la legislația comparată, atenționăm că, Legea României privind Statutul Băncii Naționale a României nr.312 din 28 iunie 2004 (armonizată la legislația comunitară) prevede la art.9 alin.(2) lit.a) că Banca Națională a României (BNR) este abilitată ”să elaboreze balanța de plăți și alte lucrări privind poziția investițională internațională a țării”. Cît privește ”întocmirea statisticii balanței de plăți” prevăzute în norma de completare, această competență este deja prevăzută la art.8 alin.(1) a legii supuse modificării. Prin urmare, autorii urmează să argumenteze necesitatea substituirii atribuției de bază a Băncii Naționale a Moldovei (BNM) din ”întocmește balanța de plăți a statului” cu ”întocmește statistica balanței de plăți, a poziției investiționale internaționale și a datoriei de stat externe a Republicii Moldova”.

Referitor la ”întocmirea statisticii ... datoriei de stat externe ”, atenționăm asupra necesității de corelare a normei date cu prevederile art.2 ce definește noțiunea ”datorie publică” și ale art.9 ale Legii cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr.419/22.12.2006, pentru a exclude apariția unor contradicții între reglementările concurente și a conflictului de competențe între BNM cu

Ministerul Finanțelor. Astfel, art.9 alin.(5) al legii menționate stabilește în mod expres: "Ministerul Finanțelor generalizează datele statistice cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat."

- Norma de completare a art.5 cu lit.m), *în raport cu art.II din proiect*, va avea ca efect instituirea unor noi genuri de activitate supuse licențierii: "activitatea de prestare a serviciilor de plată și activitatea de emiteră a monedei electronice". Atenționăm asupra necesității de coordonare a normelor proiectului de lege supus avizării cu normele *proiectului de lege "Cu privire la serviciile de plată și moneda electronică" nr.2544 din 21.11.2011*, care prevede la art.109 "Dispoziții tranzitorii" punerea în aplicare a cerințelor privind mărimea capitalului propriu și a capitalului reglementat a subiecților supuși licențierii, începînd cu 1 ianuarie 2015. Nemijlocit, autorii urmează să concretizeze posibilitatea de eliberare a licențelor pentru genurile de activitate respective pînă la *1 ianuarie 2015*, indiferent de mărimea capitalului reglementat și a capitalului propriu, dacă reglementările cuprinse în proiectul de lege avizat vor intra în vigoare la *data publicării legii*.

3. **La pct.4**, necesitatea normei de modificare a art.6 alin.(3) și alin(4), urmează a fi concretizată din următoarele considerente:

- reieșind din faptul că, art.3 alin.(2) din Legea României privind Statutul Băncii Naționale a României nr.312 din 28 iunie 2004 prevede o reglementare similară, iar norma în vigoare a fost preluată din textul acesteia;

- noțiunea de "instrucțiuni" din partea autorităților publice poate duce la tălmăciri diferite în procesul de aplicare a normei;

- BNM este persoană juridică publică autonomă, abilitată prin lege cu atribuții de autoritate publică a statului (statutul respectiv este expres prevăzut și la art.49<sup>2</sup> din pct.29 al art.I din proiect), iar prevederile normei în cauză, ce interzic membrilor organelor de conducere ai BNM de a solicita și accepta instrucțiuni din partea oricărei autorități publice pot fi considerate contrare prevederilor art.11 din legea supusă modificării.

4. **La pct.5**, care prevede completarea art.7 cu norme de reglementare referitoare la schimbul de informații dintre BNM cu alte autorități ce dețin competențe în reglementarea și supravegherea sectorului financiar și bancar din alte țări. Propunem completarea articolului respectiv cu o nouă reglementare care să prevadă în mod expres că, schimburile de informații respective se realizează numai în condiții de reciprocitate (a se vedea art.3 alin.(18) din Legea României nr.312/2004).

5. **La pct.6**, norma de modificare a art.8 alin.(3) necesită a fi revăzută din punct de vedere redacțional, pentru a asigura încadrarea corectă în textul supus modificării.

6. **La pct.7**, care prevede completarea art.15 cu o normă de limitare a operațiunilor efectuate de BNM cu creanțele emise de stat numai pe piața secundară. Considerăm necesară examinarea posibilității de completare a articolului cu reglementări de concretizare a operațiunilor pe piața secundară în mod similar

reglementărilor art.6 alin.(3) din Legea României privind Statutul Băncii Naționale a României nr.312 din 28 iunie 2004.

7. **La pct.8**, care prevede completarea art.19 cu alin.(7) cu reglementări privind emiterea și transferarea BNM a contribuției de capital în valori mobiliare de stat, scopul normei date necesită a fi argumentat în raport cu prevederile art.3 alin.(4) din Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, pentru a exclude interpretările diferite ale acestora.

8. **La pct.14** alin.(5), în scop de rigoare juridică și redacțională, sintagma "**excedează** atribuțiile și competențele conferite prin lege" urmează a fi redactată și concretizată în vederea aducerii normei în corespundere cu cerințele art.19 ale Legii privind actele legislative.

Astfel, referitor la "personalul cu atribuții de supraveghere", se va concretiza dacă în cazul dat se are în vedere acțiunea "excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu", atribuită la categoria de "acte conexe actelor de corupție săvârșite în legătură directă cu actele de corupție", potrivit art.16 alin.(3) lit.b) din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr.90/25.04.2008, ori la "depășirea vădită a drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege" prevăzute la art.16 alin.(6) lit.b) și art.313 din Codul contravențional nr.218/24.10.2008, sau art.328 și art.370 din Codul penal nr.985/18.04.2002.

9. **La pct.15** se va concretiza modul de salarizare/remunerare a organelor de conducere și a personalului BNM pentru a exclude tălmăcirile diferite ale normelor din proiect în raport cu prevederile legislației în vigoare.

În primul rând, se va concretiza remunerarea membrilor organelor de conducere care pot avea eventual calitatea de Guvernator, prim-viceguvernator, guvernator al BNM și, totodată, președinte, vicepreședinte, membru al Consiliului de supraveghere și concomitent - președinte, vicepreședinte, membru al Comitetului executiv al BNM.

De asemenea, se va concretiza dacă prevederile art.26 alin.(1) lit.k) se vor aplica suplimentar salariului de funcție a persoanelor cu funcție de demnitate publică respective.

**Concomitent, cu referire la prevederile art.IV din proiect** care prevede modificări la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199/16.07.2010, atenționăm că acestea nu sunt complete, urmînd a fi prevăzute modificările de rigoare și la art.19 al legii menționate.

Norma alin.(5) care prevede dreptul Consiliului de supraveghere de a delega temporar împuternicirile sale în totalitate sau parțial, Comitetului executiv, atunci cînd există circumstanțe speciale care justifică o asemenea delegare, necesită a fi argumentată și concretizat, cu enumerarea exhaustivă a circumstanțelor respective.

Totodată, nu este clară necesitatea instituirii a două organe de conducere în cazul în care deciziile vor fi luate de aceleași persoane (cu votul a cel puțin 2/3 din membrii numiți în funcție pentru unele atribuții, sau cu votul majorității simple pentru altele), iar în conformitate cu art.26 alin.(5) în redacția autorilor, atribuțiile vor fi exercitate de către un singur organ.

De altfel, urmează a se concretiza procedura de votare a deciziilor pentru atribuțiile Consiliului de supraveghere, în cazul delegării acestora în totalitate sau parțial, conform art.26 alin.(5), dacă pentru adoptare se cere votul a 2/3 din membrii numiți în funcție.

Considerăm că, cumularea atribuțiilor de supraveghere cu atribuțiile de executare de către aceleași persoane, poate duce la scăderea eficienței activității organelor respective și ca rezultat a autorității BNM în întregime, în procesul de aplicare a legii. Mai mult ca atât, cumularea funcțiilor de supraveghere și de executare, poate duce la apariția unor elemente de coruptibilitate și la conflicte de interese, contrar prevederilor Legii cu privire la conflictul de interese nr.16/15.02.2008 și Legii cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr.90/25.04.2008. Totodată art.12 alin.(1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică 199/16.07.2010 prevede în mod expres că, demnitarul nu este în drept să desfășoare orice altă activitate remunerată, cu excepția activităților didactice și științifice.

Prin urmare, riscurile generate de cumularea de atribuții necesită o examinare suplimentară, rezultatele căreia vor permite determinarea oportunității normelor menționate din punct de vedere conceptual.

**10. La pct.23**, care prevede expunerea în redacție nouă a art.35 "Garanții în exercitarea atribuțiilor", alin.(3) prevede "Membrii organelor de conducere ale Băncii Naționale nu pot fi reținuți, arestați ori trași la răspundere contravențională ori penală decât la decizia procurorului general".

În redacția propusă, norma poate fi considerată ca fiind în derogare de la prevederile legislației în vigoare, care stabilesc competența agentului constatat de a aplica măsura de constrângere în formă de reținere, și competența exclusivă a instanței de judecată de a aplica sancțiunea de arest contravențional (art.432 și art.395 Cod contravențional) sau reținere și arestare (art.6 pct.4), art.11 alin.(2) Cod de procedură penală) ș.a.

Cu referire la garanțiile similare atribuite prin normele legislației în vigoare, altor categorii de persoane (membrii Curții de Conturi, avocații parlamentari, deputații în Parlament, judecătorii Curții Constituționale), atenționăm că atât dispozițiile de drept material cât cele de ordin procedural sunt expuse în textul legii mult mai clar și corect.

Astfel, de exemplu art.24 al Legii privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr.192/12.11.1998 prevede că: "Membrii Consiliului de administrație nu pot fi reținuți, arestați ori trași la răspundere administrativă sau penală decât la cererea Procurorului General, cu consimțământul Parlamentului."

Chiar și în cazul deputaților în Parlament, imunitatea căroră este garantată expres prin art.70 alin.(3) din Constituție, procedura de aplicare este reglementată la art.94 – art.98 din Regulamentul Parlamentului și prevede că: "deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului, după ascultarea sa"; "în cazul în care deputatul a comis o infracțiune sau o contravenție, Procurorul General poate cere Parlamentului ridicarea imunității acestuia pentru a efectua măsuri

procesuale de reținere, percheziționare, arestare sau trimitere în judecată”; ”cererea de ridicare a imunității deputatului se înaintează pentru fiecare infracțiune sau contravenție separat”; ”Procurorul General va motiva cererea de ridicare a imunității deputatului și va răspunde la întrebările deputaților, după care va fi ascultat deputatul în privința căruia a fost înaintată cererea de ridicare a imunității, și el va răspunde la întrebări”, ș.a..

Norma art.23 alin.(8) al Legii nr.548/21.07.1995 în vigoare, și norma propusă la pct.23 din proiect nu pot fi considerate ca fiind în deplină concordanță cu cadrul juridic în vigoare. În caz de aplicare, asemenea reglementare poate duce la tălmăciri diferite și contradictorii reieșind din următoarele considerente:

- garanția de acordare a imunității membrilor organelor de conducere a BNM nu este prevăzută expres în Constituția Republicii Moldova sau în Tratatul internațional la care Republica Moldova este parte;
- dispoziția de drept material este lipsită de finalitate;
- dispoziția de drept procedural lipsește;
- procedura de aplicare a normei în raport cu competențele Procurorului General și ale instanței de judecată nu sunt coordonate;
- riscul eminent de pericol căruia pot fi expuși membrii organelor de conducere ai BNM (în raport și comparație cu membrii organelor de conducere ai BNR) nu este dovedit. Legea României privind Statutul Băncii Naționale a României nr.312 din 28 iunie 2004 (armonizată la legislația comunitară) nu prevede asemenea garanție.

11. **La pct.29**, norma art.49<sup>2</sup> alineatul întâi, ce stabilește că BNM exercită calitatea de autoritate de reglementare, autoritate de supraveghere, autoritate de licențiere, organ de control cu atribuții de sancționare, necesită a fi examinată suplimentar în aspectul impactului de reglementare, conform prevederilor art.20 lit.e) din Legea privind actele legislative.

**La art.IV din proiect, care prevede modificarea anexei la Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, se va ține cont de obiecția expusă la pct.9 din prezentul aviz.**

IV. Suplimentar, propunem completarea proiectului de lege cu o normă prin care se va dispune republicarea cu renumerotarea articolelor ale Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21.07.1995, conform art.41 din Legea privind actele legislative.

Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție  
Ion Creangă**