



2 noiembrie 2017

DJ-F nr. 399

## AVIZ

### **la proiectul de lege cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar (nr. 292 din 28.09.2017)**

Examinînd proiectul de lege menționat, prin prisma prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Direcția generală juridică expune următoarele.

#### ***I. Aspecte cu caracter general și procedural***

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de *inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova*, aprobat prin Hotărîrea nr.764 din 28.09.2017, în temeiul prevederilor art.73 din Constituție și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului.

2. Potrivit Notei informative, proiectul de lege prevede transpunerea Directivei 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a instituțiilor de credit, a întreprinderilor de asigurare și a întreprinderilor de investiții care aparțin unui conglomerat financiar, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 35 din 11 februarie 2003.

*Scopul proiectului de lege* este îmbunătățirea cadrului legal aferent supravegherii prudentiale, luînd în considerare angajamentele Republicii Moldova în contextul Acordului de Asociere cu UE și evoluțiile pe piețele financiare care au determinat apariția unor grupuri financiare prestatoare de servicii și produse aferente diferitor sectoare financiare denumite conglomerate financiare.

*Proiectul de lege a fost elaborat în temeiul* pct.5 al Planului național de armonizare a legislației pentru anul 2016, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.38 din 01.02.2016.

3. Prin pct.249 din Subsecțiunea 6 "Servicii financiare" a *Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019*, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1472 din 30.12.2016, a fost stabilit termenul de realizare - trimestrul III, 2017; AA (Anexa XXVIII-A) – septembrie 2017.

Potrivit pct.92 din *Programul legislativ pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, pentru anul 2017*, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr.1 din 24.02.2017, instituția responsabilă de elaborarea proiectului de lege este Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței

Financiare, iar *comisia permanentă sesizată în fond este Comisia economie, buget și finanțe*. Pentru *intrarea în vigoare a legii este stabilit - trimestrul III 2017*.

4. La înregistrarea proiectului de lege în Parlament conform art.48 din Regulamentul Parlamentului, *au fost prezentate următoarele documente*: Scrisoarea de însoțire a Cancelariei de Stat nr.31-06-7347 din 28.09.2017, Hotărârea Guvernului nr.764 din 28.09.2017 privind aprobarea proiectului de lege (în l. română – 1 filă și în l. rusă – filă), proiectul de lege (în l. română – 20 file și în l. rusă – 23 filă), nota informativă la proiectul de lege – 3 file, avizul Ministerului Justiției – 2 file, Raportul de expertiză CNA – 9 file. Documentele respective au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului.

La etapa de avizare de la autori *au fost solicitate suplimentar următoarele documentele* adiționale necesare examinării proiectului de lege în Parlament:

1) *Tabelul de concordanță* la proiectul de lege care, conform prevederilor pct.21 din Hotărârea cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară nr.1345 din 24.11.2006, *însoțește în mod obligatoriu actul normativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa, după caz, de către Guvern sau Parlament*, pentru a demonstra compatibilitatea unui act normativ național cu legislația comunitară;

2) *Declarația de compatibilitate* a Centrului de Armonizare a Legislației care, conform pct.5 lit.b) din Regulamentul Centrului de Armonizare a Legislației, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.190 din 21.02.2007, are atribuția să se expună asupra proiectelor actelor legislative și normative, cu relevanță comunitară, elaborate de autoritățile administrației publice centrale, emițînd, în ultima instanță, declarația de compatibilitate a proiectului de act legislativ și normativ cu legislația comunitară;

3) *Avizul Ministerului Afacerilor Externe și Integrări Europene* la proiectul de lege, în calitate de autoritate competentă responsabilă de controlul asupra executării Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, aprobat prin H.G. nr.1472/2016;

4) *Tabelul divergențelor cu argumentări*, care conform art.44 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317/2003, se include în dosarul de însoțire a proiectului de act normativ prezentat autorității publice spre emitere.

Astfel, *nu au fost respectate prevederile art.23 alin.(2) lit.e) – lit.h) din Legea nr.780/2001*, potrivit căroră, dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuie să cuprindă: ”e) avizele, sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor; f) lista actelor condiționate ce necesită a fi elaborate sau revizuite în legătură cu adoptarea actului legislativ; g) raportul final al grupului de lucru; h) alte acte necesare.”

De asemenea, atenționăm că, *potrivit art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului*, *dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Proiectul de lege nu este însoțit de informațiile respective*.

Totodată, urmare examinării documentelor adiționale sus-menționate, *constatăm respectarea condițiilor generale obligatorii, privind asigurarea transparenței procesului decizional, consultarea publică, transmiterea spre avizare autorităților publice și altor subiecți interesați.*

6. *Proiectul de lege corespunde cerințelor generale privind structura și conținutul actului legislativ, stabilite în Capitolului VI din Legea nr.780/2001.*

7. *Totodată, cu referire la respectarea regulilor privind limbajul și expresia juridică, stabilite la art.19 din Legea nr.780/2001, menționăm că, textul proiectului de lege necesită a fi ajustat cerințelor de tehnică legislativă și de redactare specifice cadrului juridic existent, reieșind din necesitatea respectării principiului accesibilității actului legislativ, stabilit la art.4 alin.(3) lit.c) din aceeași Lege.*

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.

8. Potrivit clauzei de adoptare, proiectul de lege este atribuit la categoria legilor organice, *adoptarea acestuia fiind de competența exclusivă a Parlamentului.* Conform art.9 alin.(4) din Legea nr.780/2001 și art.87 din Regulamentul Parlamentului legile organice se adoptă *cu votul majorității deputaților aleși, ce constituie votul a cel puțin 51 de deputați, după examinare în cel puțin două lecturi.*

9. Suplimentar, urmează a se asigura concordanța proiectului de lege cu varianta redactată a Legii privind activitatea băncilor nr.202/2017, precum și cu proiectul de lege privind auditul situațiilor financiare nr.309 din 12.10.2017, aflat la examinare în Parlament.

## ***II. Obiecții și propuneri de ordin tehnico-juridic***

Textul proiectului de lege conține unele carențe de ordin redacțional specifice stilului utilizat la redactarea actelor comunitare, care însă, urmează a fi revăzute și ajustate la transpunerea în legislația națională, în vederea asigurării unei aplicabilități clare reieșind din *caracterul de conduită* atribuit normei (actul legislativ în care predomină normele dispozitive permissive, relativ determinate, urmate de sancțiuni

alternative, relativ determinate, riscă să aibă o practică de aplicare relativă, și admite apariția elementelor de coruptibilitate).

Stilul de redactare specific Directivelor UE se datorează accentului pus pe obiectivele, realizarea cărora urmează a fi asigurată de statele membre, fiecare din ele avînd libertatea de a decide asupra modalității de realizare reieșind din specificul dreptului național. Astfel, prevederile actelor legislative comunitare trebuie transpuse în mod adecvat, în limbajul sistemului național de drept cu utilizarea termenilor corespunzători, în măsură să asigure integrarea organică a acestora în sistemul național.

În acest sens, se va ține cont de pct. (16) din partea introductivă a Directivei. De exemplu expresiile: trebuie să fie (art.4 alin.(4), art.6 alin.(6), art.7 alin.(10); trebuie să se asigure (art.7) alin.(5); se asigură că art.19 alin.(7); dacă s-ar aplica criteriile art.21 alin.(3); dacă și în ce măsură art.6 alin.(5); etc.) urmează a fi examinate suplimentar în vederea determinării exacte a caracterului atribuit normei de reglementare, pentru a preveni eventualele riscuri de neaplicare conformă a acestora și, ca urmare, lipsa temeiurilor juridice de sancționare sau de aplicare a unor altor măsuri relevante în fiecare caz concret.

### **Art.3:**

Noțiunea ”*Autoritate competentă relevantă*”, atenționăm asupra necesității de concretizare a reglementărilor privind cazurile și procedura referitoare la subiecții prevăzuți la lit.b) ”c) alte autorități competente, în cazul în care au fost desemnate de către autoritățile menționate la lit. a) și b)”, pentru a exclude tălmăcirile diferite în procesul de aplicare. Spre deosebire de subiectul prevăzut la lit.b), pentru care proiectul de lege prevede reglementări privind desemnarea, norma referitoare la subiecții lit.c) nu este suficient dezvoltată în textul proiectului, lipsind și norme de trimitere la normele sectoriale. Această situație urmează a fi analizată și prin prisma riscurilor privind conflictele de competență, abilitării subiecților desemnați cu atribuții suplimentare impropriei activității acestora, în cazul legislației naționale a Republicii Moldova.

Noțiunea ”*Influență semnificativă*” urmează a fi concretizată, explicată în vederea neadmiterii unor tălmăciri diferite în raport cu noțiunile aferente definite în Legea privind activitatea bancară nr.202/2017 (Legea nr.202/2017), aplicabilă proiectului de lege, și reieșind din trimiterea la noțiunea ”întreprindere-mamă” care implică utilizarea noțiunilor ”influență dominantă” și ”participație” în sensul Legii nr.202/2017. Cu referire la oportunitatea definirii acesteia anume la art.3, menționăm că aceasta este discutabilă reieșind din utilizarea în text doar la art.6 alin.(5) stabilind o normă de excepție de la alin.(4) (a se vedea obiecția la art.6 alin.(5)).

Necesitatea noțiunii ”*Risc de contaminare*” urmează a fi examinată și argumentată suplimentar, nefiind relevantă pentru unicul caz de utilizare la art.8 alin.(5) din proiect, și nefiind definită de Directivă (*răspîndirea rapidă* a unui anumit risc și afectarea unui număr considerabil de entități în sectorul financiar/ contaminare în cadrul conglomeratului financiar).

**Art.4:**

La alin.(4) cuvintele "adăugate" se vor substitui cu cuvintele "atribuite".

Din alin.(5) se vor exclude cuvintele "de asemenea, a fi,", ca fiind de prisos.

Noțiunea "Coordonator", urmează a fi concretizată după cuvintele "autoritatea competentă" cu cuvântul " desemnată", reieșind din art.10.

La alin.(7) textul "dacă ele apreciază că includerea grupului în sfera de aplicare a supravegherii suplimentare sau că aplicarea unor astfel de prevederi nu este necesară ori nu ar fi corespunzătoare sau ar genera confuzie în raport cu obiectivele supravegherii suplimentare" necesită a fi concretizat deoarece conține elemente de coruptibilitate ce permit aplicarea sau neaplicarea în mod subiectiv a normelor respective, în lipsa unor criterii de determinare a necesității, de stabilire a nivelului de corespundere și de confuzie.

*La art.5*, normele alin.(2) și alin.(3) urmează a fi concretizate în sensul stabilirii unor termeni de aplicare, de informare, de publicare, de actualizare, în vederea asigurării aplicării acestora.

**Art.6:**

Alin.(5), norma de reglementare lasă la discreția autorității competente de a decide în mod discreționar aplicarea supravegherii suplimentare oricărei entități reglementate, chiar dacă acesteia nu i se atribuie nici o condiție prevăzută de lege, *bazându-se doar pe obiectivele supravegherii suplimentare, care nu sunt stabilite expres în textul proiectului de lege, dar rezultă din reglementările generale ale art.1.* Urmează a se explica care obiective conform textului legii se vor aplica în sensul normei în cauză.

Totodată, se va concretiza norma de drept material în sensul "dacă și în ce măsură trebuie exercitată supravegherea suplimentară a entităților reglementate, considerînd entitățile respective că ar constitui un conglomerat financiar.". Ori, prevederile proiectului de lege nu vor fi aplicate în mod corespunzător și egal subiecților, fiind stabilite condiții diferite pentru fiecare caz separat printr-un acord comun ale autorităților competente relevante, care va prevala asupra legii.

La alin.(7), scopul normei urmează a fi concretizat, deoarece din redacția propusă de autori acesta nu este suficient de accesibil, sensul normei permite tălmăciri diferite.

**Art.7:**

Alin.(2), alin.(3) și alin.(5) cuvintele "trebuie să se asigure", "trebuie să dispună" se vor substitui cu cuvintele "asigură" și "dispun".

La alin.(5), cuvintele "se face" și "fie" se vor omite, ca fiind de prisos, iar cuvântul "reglementări" se va concretiza pentru a nu permite tălmăciri diferite în raport cu noțiunile diferite utilizate în legislația națională privind adecvarea capitalului propriu, în special la determinarea aspectelor suplimentare privind aplicarea unor cerințe suplimentare.

Considerăm că, normele proiectului de lege necesită a fi examinate suplimentar sub aspectul asigurării concordanței depline cu cadrul juridic existent, inclusiv cu

actele legislative în vigoare de transpunere a Directivelor UE în domeniu. Astfel, Legea instituțiilor financiare nr.550/1995 definește noțiunile de "Capital" și "capital reglementat", Legea privind redresarea și rezoluția băncilor nr.232/2016 definește noțiunea de "rată a fondurilor proprii" care este un coeficient al suficienței capitalului, stabilit potrivit reglementărilor Băncii Naționale a Moldovei, iar art.7 al Legii privind piața de capital nr.171/2012 stabilește etapele de atingere treptată a mărimii minime a "capitalului propriu", pentru a se asigura înțelegerea și aplicarea corectă a normelor din proiect.

Cu referire la efectuarea calculului prevăzut la alin.(1), menționăm că în text asemenea calcul nu se prevede. Proiectul de lege nu conține nici o cerință privind rata de adecvare a capitalului propriu care face obiectul controlului prudential exercitat de coordonator în modul prevăzut în Directiva 2002/87/CE la art.6 și anexa I. Deși se presupune adoptarea unor acte normative în aplicarea legii, norma de abilitare a coordonatorului cu o atribuție neclară este lipsită de finalitate, fapt ce diminuează importanța și obligativitatea acesteia. Prin urmare, în text urmează a se specifica expres, dacă cerințele și metodele privind rata de adecvare a capitalului propriu se stabilesc prin reglementările tehnice ale autorităților competente.

Dispoziția alin.(7) necesită a fi revăzută în totalitate sub aspect redacțional. Textul "În măsură și conform modalităților definite de reglementările pentru aplicarea prezentei legi" se va concretiza și expune cu respectarea limbajului juridic utilizat în legislația națională, ținând cont de prevederile alin.(8) (în conformitate cu actele normative *elaborate* în aplicarea prezentei legi).

Totodată, nu este clară necesitatea normei reglementate separat la alin.(8), dacă din norma alin.(7) rezultă aplicarea actelor normative *adoptate* în aplicarea prezentei legi.

Dacă pentru calcularea cerințelor de calculare a capitalului propriu nu sunt stabilite metode la art.7, se va concretiza, în care cazuri pot fi aplicate cerințe suplimentare de adecvare a capitalului și de ce pentru cerințele suplimentare este necesară reglementarea metodelor enumerate la alin.(8).

La alin.(9) lit.b) și lit.c) se conțin norme de trimitere la obiectivele supravegherii suplimentare, ca condiție de bază ce determină obiectul de reglementare a normei, însă, fără a le menționa expres. Totodată, permit tălmăciri diferite expresiile "interes neglijabil" și "ar fi necorespunzătoare" în raport cu obiectivele nedefinite expres, care pot fi interpretate atât în sens îngust, cât și extins.

Textul alin.(10) în redacția propusă are un sens confuz, contradictoriu ce urmează a fi revăzut. Nu este clar de ce norma se referă la mai multe entități, ori în cazul unei singure entități norma nu se va aplica. Totodată, dacă entitățile urmează a fi excluse, de ce acestea trebuie incluse (dacă o entitate urmează a fi exclusă, ea va fi inclusă doar în cazul în care împreună cu alte entități prezintă un interes ce nu poate fi neglijat).

La alin.(12) se va concretiza ce fel de supraveghere se are în vedere referitor la autoritatea competentă relevantă, înafara procedurii de supraveghere suplimentare, conform legislației naționale în vigoare.

**Art.8:**

Alin.(2) cuvintele "trebuie să raporteze" se vor substitui cu cuvântul "raportează".

Din alin.(7) se vor exclude cuvintele "dacă acestea există, respectiv cele", ca fiind de prisos.

**Art.9:**

Titlul articolului se va aduce în concordanță cu conținutul. Astfel, textul reglementează politici de gestionare a riscurilor și mecanisme de control intern.

La alin.(1) cuvintele "trebuie să dețină" se vor substitui cu cuvântul "dispun", iar cuvintele "politici care să asigure procese" se vor substitui cu cuvintele "de politici adecvate". Totodată se va concretiza care sunt procedurile de administrare riguroase în sensul articolului respectiv, acestea nefiind menționate și enumerate.

Textele alin.(2) și alin.(7) urmează a fi coordonate și concretizate în vederea utilizării unor noțiuni uniforme (politici de gestionare sau de administrare a riscurilor, proceduri/procese de monitorizare, de verificare sau de control).

La alin.(2) lit.b) cuvintele "care să mențină o rată" se vor substitui cu cuvintele "de menținere a ratei".

La lit.d) se va specifica un termen de aplicare minim, în vederea asigurării respectării normei.

**Art.13:**

Din textul alin.(1) și alin.(3), se va exclude cuvântul "specifice". Totodată se vor concretiza "atribuțiile" sau "responsabilitățile" avute în vedere.

La alin.(2) lit.h) se va concretiza ce se are în vedere prin "măsurile excepționale".

Cuvântul "luate" se va substitui cu cuvântul "aplicate" la alin.(2) lit.h) și alin.(4) lit.b).

Norma alin.(6) necesită a fi reformulată și concretiza pentru a se asigura înțelegerea și aplicarea corectă a acesteia.

La alin.(8) textul "trebuie să contacteze această autoritate, în măsura în care este posibil" se va substitui cu cuvintele "solicită prezentarea informației de la autoritatea respectivă".

La alin.(9) textul "nu implică în nici un fel că autoritățile competente trebuie să aibă atribuții de supraveghere" se va substitui cu textul "nu implică obligația autorității competente de exercitare a atribuțiilor de supraveghere suplimentară".

**Art.14:**

Alin.(2) prepoziția "cu" se va substitui cu prepoziția "de", iar cuvintele "care ar fi" se va omite.

La alin.(3) norma se va explica referitor la entitatea nereglementată" din Republica Moldova, pentru a exclude tălmăcirile diferite.

**La art.17** alin.(1) se va concretiza dacă prin cuvintele "să conducă contabilitatea" se are în vedere *ținerea contabilității*.

**Art.18:**

La alin.(1) cuvintele "trebuie să fie" se vor substitui cu cuvântul "sunt".

La alin.(7) norma de trimitere la alin.(1) se va substitui cu norma de trimitere la alin.(2).

**Art.19:**

La alin.(1) se va explica care măsuri se consideră măsuri de remediere reglementate de acest articol.

La alin.(2) lit.d) urmează a se concretiza subiecții sancțiunii "persoanele care asigură conducerea societății" pentru a exclude tălmăcirile diferite (exercită atribuțiile de administrator).

La alin.(4) cuvintele "trebuie să fie" se vor substitui cu cuvântul "este".

La alin.(7), în partea ce ține de competența autorităților competente de a se asigura că dispun de sancțiuni sau măsuri de remediere pentru înlăturarea încălcărilor constatate ale prevederilor prezentei legi, atenționăm asupra imposibilității asigurării acesteia de autoritatea competentă, dacă aceasta nu este autoritate legislativă, nu face parte din componența Guvernului și nu are drept de inițiativă legislativă, iar sancțiunile și măsurile de remediere se aplică exclusiv în temeiul legii. Raționamentele Directivei urmează a fi valorificate și expuse în textul legii în așa mod ca să asigure adoptarea unor norme juridice corecte la nivel național.

De asemenea, în cazul legislației naționale a Republicii Moldova urmează a se examina riscurile de aplicare dublă a sancțiunilor pentru aceeași faptă, în temeiul altor acte legislative în vigoare (a se vedea art.38 lit.d) din Legea nr.550/1995, art.316 și art.318 din Legea nr.232/2016).

**La art.20**, norma de reglementare necesită a fi completată în final cu denumirea și numărul Legii contenciosului administrativ nr.793/2000, deoarece proiectul Codului administrativ nr.90/2017 ce se află la examinare în Parlament încă nu a fost adoptat.

**Art.21:**

Alin.(3) cuvântul "licențiate" se va substitui cu cuvintele "licențiate/autorizate", conform art.11 din proiect.

La alin.(4) urmează a se concretiza aplicarea legii în cazul în care, o autoritate competentă nu este de acord cu decizia luată de altă autoritate competentă, privind echivalența supravegherii suplimentare exercitate de autoritatea competentă dintr-un alt stat, iar un acord de cooperare între autorități nu a fost încheiat.

La alin.(5) cuvântul "absență" se va substitui cu cuvântul "lipsa".

**La art.22**, menționăm că termenul de punere în aplicare a legii se încadrează în termenul stabilit în calendarul Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, care conform Anexei XXVIII-A este - trei ani din data adoptării.

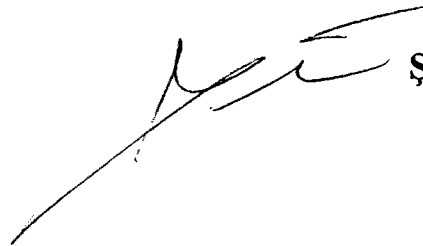
Totodată, se va concretiza, cum va fi asigurată aplicabilitatea legii din momentul intrării în vigoare pînă la atingerea termenului de 10 luni din data publicării în lipsa actelor necesare aplicării. Din conținutul art.22 rezultă că aplicarea prevederilor prezentei legi va fi posibilă doar peste 13 luni de la data adoptării.

### ***III. Concluzii***

Urmare examinării proiectului de lege, menționăm respectarea principiilor generale ale legiferării și a normelor tehnicii legislative principale, stabilite de Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Însă, proiectul de lege necesită a fi îmbunătățit sub aspect redacțional, ținînd cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

Determinarea oportunității proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.



**Șef Direcție Generală  
Ion CREANGĂ**

Ex. I. Gălușcă  
Tel.820-579