



23 02 2016

DJ-8 nr. 54

## AVIZ

la proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative  
(nr.14 din 03.02.2016)

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

### *I. Observații de ordin general și procedural*

1. Proiectul de lege a fost aprobat prin Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova nr.40 din 01.02.2016 și înaintat spre examinare în Parlament conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

Potrivit Notei informative alăturate proiectului de lege, proiectul a fost elaborat întru implementarea recomandărilor Fondului Monetar Internațional și ale Băncii Mondiale, formate în urma evaluării sistemului financiar al Republicii Moldova în cadrul programului FSAP derulat în cursul anului 2014, și întru eliminarea incongruențelor din legislația națională cu dreptul primar al Uniunii Europene.

Proiectul de lege prevede modificarea și completarea unor acte legislative cu scopul fortificării independenței Băncii Naționale a Moldovei (BNM) și Comisiei Naționale a Pieței Financiare (CNPF), prin instituirea interdicției de a aproba, suspenda, anula, cenzura, amîna sau condiționa intrarea în vigoare a actelor acestora, de a emite opinii ex-ante asupra actelor acestora sau de a influența în orice alt mod emiterea actului final a autorităților date.

De asemenea, proiectul de lege prevede crearea unui Depozitar unic, în calitate de entitate unică abilitată să exercite operațiuni de depozitare a instrumentelor financiare, de ținere a registrului deținătorilor de valori mobiliare ale entităților de interes public, de clearing și de decontare a instrumentelor financiare admise spre tranzacționare pe o piață reglementată și/sau un MTF, precum și alte operațiuni inerente activității de depozitar central.

2. *Referitor la corespunderea Notei Informative prevederilor art.20 din Legea 780/2001 și ale art.47 din Legea nr.797/1996:*

Recomandările organismelor internaționale la care se face referire în textul Notei Informative, precum și normele legislației comunitare de referință urmau a fi prezentate în textul Notei sau alăturate într-o formă ce ar permite înțelegerea exactă a sensului în care au fost expuse.

Fără a diminua importanța și necesitatea implementării recomandărilor organizațiilor internaționale de profil economic și ale experților în domeniul de referință, atenționăm că, efectele implementării actelor normative de către autoritățile naționale adoptate conform recomandărilor, pot fi diferite de cele propuse.

Sub aspect juridic, la elaborarea și aplicarea actelor legislative naționale autoritățile se conduc de principiile generale ale legiferării stabilite la art.4 din Legea nr.780/2001. Potrivit art.3 din Legea menționată, actul legislativ elaborat are un caracter statal, coercitiv, general și impersonal, trebuie să respecte condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept.

Art.20 din Legea nr.780/2001 prevede că, Nota informativă include: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură etc.

Potrivit alin.(6) al art.47 din Legea nr.797/1996, proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, conform *cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001*. Se indică totodată persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. *În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.*

Nota informativă la proiectul de lege prezentat nu conține nici o explicație privind: necesitatea modificării legislației în vigoare ce reglementează activitatea Depozitarului central; rezultatele aplicării Legii nr.180 din 25.07.2014, adoptate în temeiul prevederilor art.106<sup>1</sup> din Constituție, prin angajarea răspunderii Guvernului față de Parlament; procedura de reorganizare sau de lichidare a Depozitarului central; informații și date statistice, calcule economico-financiare și de altă natură necesare determinării oportunității normelor din proiect.

Totodată, modificarea normelor a căror termen-limită de punere în aplicare, a expirat la 1 august 2015, potrivit art.VII pct.11 din Legea nr.180/2014 – dă dovadă de: neexecutarea normelor și încălcarea prevederilor art.3 alin.(2) din Legea

nr.780/2001; nerespectarea principiilor consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice și încălcarea prevederilor art.4 alin.(3) lit.b) din Legea nr.780/2001.

Nu este clar, de ce normele prevăzute în proiect și elaborate în baza recomandărilor organismelor internaționale menționate, nu au fost prevăzute și propuse Parlamentului spre adoptare prin actele legislative adoptate anterior.

3. Cu referire la normele din proiect privind actele normative emise de BNM și CNPF, precum și privind garanțiile în cazul atragerii la răspundere a membrilor organelor de conducere și ai funcționarilor acestora, prevăzute la art.I pct.2 – pct.4, art.II pct.1 - pct.3, atenționăm asupra necesității de examinare a acestora sub aspect constituțional.

- Constituția Republicii Moldova nu conține reglementări referitoare la atribuțiile BNM și CNPF, din care să rezulte în mod expres posibilitatea de acordare a unor garanții suplimentare celor acordate altor autorități publice.

*Art.130 din Constituție prevede că, formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sînt reglementate prin lege. Moneda națională a Republicii Moldova este leul moldovenesc. Dreptul exclusiv la emisia monetară aparține Băncii Naționale a Republicii Moldova. Emisia se efectuează conform deciziei Parlamentului.* Astfel, din normele constituționale rezultă în mod expres că în calitate de persoane juridice publice autonome înzestrate prin lege cu atribuții de autoritate executivă, BNM și CNPF nu pot adopta, promova reglementări ce depășesc cadrul legal și constituțional nici prin adoptarea de norme derogatorii, nici prin preluarea selectivă, parțială a reglementărilor cuprinse în legislația comunitară. Or, BNM și CNPF nu dispun de dreptul constituțional de a emite norme primare de drept.

Referitor la normele de interdicție privind atragerea la răspundere a membrilor organelor de conducere și a personalului acestora (BNM și CNPF) considerăm că, acestea urmează a fi examinate sub aspectul respectării principiilor egalității și legalității în raport cu garanțiile propuse membrii organelor de conducere și personalul altor autorități publice autonome, care la fel, sunt supuși anumitor riscuri legate de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, cum ar fi: Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, etc.

Totodată, normele derogatorii de reglementare a raporturilor juridice cu scopul asigurării unor garanții și atribuții suplimentare pentru un cerc de subiecți determinat, urmează a fi examinate în sensul respectării principiului proporționalității acestora în raport cu riscurile eventuale de pericol nu doar pentru subiecții beneficiari de garanții, ci și în raport cu riscurile eventuale pentru persoanele terțe, care pot fi limitate în drepturile legitime.

Nota informativă nu conține informații privind *impactul normelor* de garanție și de restricție în cazul adoptării/neadoptării unor acte cu caracter normativ sau individual cu bună-credință, profesionalism și responsabilitate în condițiile de apariție a unor împrejurări speciale (suspiciuni rezonabile de riscuri sistemice, specifice sistemului financiar-bancar), în rezultatul cărora pot fi aduse prejudicii finanțelor publice ale statului și/sau persoanelor juridice și fizice și imposibilității de recuperare a acestora. Ori proiectul de lege are drept scop modificarea cadrului juridic existent cu scopul neadmiterii de atragere la răspundere a subiecților pentru faptele ce deja au avut loc.

Considerăm că din punct de vedere juridic, necesitatea normelor respective ale proiectului de lege nu este justificată deoarece acestea sunt asigurate prin normele constituționale stabilite la art.20, art.21 și art.26 care stabilesc principiile prezumției nevinovăției, accesului liber la justiție, dreptului la apărare. Aceste principii se aplică tuturor cetățeniilor în mod egal, stabilirea unor garanții suplimentare fiind posibilă în temeiul altor reglementări constituționale. În acest sens, la examinarea proiectului de lege, precum și a aspectelor ce țin de aplicarea normelor aferente acestora, urmează a se ține cont de prevederile art.54 alin.(3) din Constituție care nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

- *Potrivit prevederilor Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, actul normativ trebuie să întrunească condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, odată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept.*

Art.5 din Legea menționată prevede că, actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul său trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune cu prevederile legislației comunitare, precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte; b) proiectul de act normativ întocmit pe baza unui act de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Art.75 din aceeași Lege prevede că, actele normative ale autorităților administrației publice centrale trec, în modul stabilit de Guvern, expertiza juridică la Ministerul Justiției.

Expertiza juridică a proiectelor de acte normative are ca scop apărarea drepturilor, libertăților, intereselor legitime ale cetățenilor, egalitatea și echitatea socială, precum și compatibilitatea cu legislația comunitară constituie o condiție obligatorie a oricărui act normativ. Actul normativ trebuie să întrunească condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, este executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept. Actul normativ trebuie să fie întocmit cu respectarea tehnicii legislative și normelor limbii literare.

Dacă legislația în vigoare stabilește obligativitatea efectuării expertizei juridice a proiectelor de acte normative și legislative adoptate de Guvern și de Parlament, aceste acte normative fiind posibile și de contestat atât în instanța de contencios administrativ, cât și la Curtea Constituțională, considerăm că derogarea de la aceste prevederi pentru o altă autoritate cu atribuții de autoritate publică autonomă, atribuită la ramura puterii executive, nu este justificată și necesită o argumentare suplimentară. Or, Ministerul Justiției la efectuarea expertizei actelor normative elaborate de autoritățile prevăzute la pct.2 al anexei nr.2 la Hotărîrea Guvernului cu privire la modul de efectuare a expertizei juridice și înregistrării de stat a actelor normative departamentale nr. 1104 din 28.11.1997 se conduce de limitele stabilite de legislație și nu admite ingerințe în activitatea acestor autorități. Or, scopul expertizei juridice este de a ajuta autoritatea emițătoare să activeze în limitele legii.

Pct.7 din Regulamentul cu privire la Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova aprobat prin H.G. nr. 1104/1997, actul normativ prezentat pentru înregistrarea de stat este supus expertizei juridice vizînd corespunderea lui legilor și

altor acte ale Parlamentului, decretelor Președintelui, actelor internaționale, la care Republica Moldova este parte, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului

De altfel, art.6 alin.(3) din Legea nr.548/1995 prevede că, 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. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare.

Iar art.8 alin.(3) stabilește că, Guvernatorul Băncii Naționale sau membrii Consiliului de supraveghere, sau membrii Comitetului executiv trebuie să explice Parlamentului sau comisiilor lui permanente politica Băncii Naționale, să avizeze proiecte de legi, la cererea Parlamentului.

Astfel, în cadrul exercitării puterii executive nici o autoritate nu poate fi exceptată sau favorizată în raport cu alte autorități în raport cu aplicarea principiului legalității și respectării ordinii și procedurii de elaborare, avizare, adoptare, aplicare a normelor juridice.

La examinarea oportunității de adoptare a unor reglementări noi privind abilitarea BNM și CNPF cu competențe și atribuții conform legislației comunitare, Legiuitorul trebuie să țină cont nu doar de beneficiile și necesitățile ajustării legislației naționale la legislația comunitară, cât și de legislația și realitățile Republicii Moldova la etapa actuală în vederea diminuării unor riscuri eventuale ce pot fi produse pînă la integrarea deplină în sistemul financiar european.

Legislația comunitară se aplică cu succes de către autoritățile responsabile și subiecții vizați ale țărilor membre ale UE datorită faptului că, acestea fac parte dintr-un sistem integrat, cărora le sunt opozabile reglementările și procedurile bine organizate, și nu în ultimul rînd, se datorează Sistemului european de supraveghetori financiari care cuprinde alte trei autorități de supraveghere etc. În Republica Moldova, abilitarea BNM și CNPF cu competențe și atribuții conform legislației comunitare poate genera riscuri de situații imprevizibile, în care pot fi aduse prejudicii intereselor statului și cetățenilor și imposibilitatea recuperării acestora în lipsa subiecților responsabili de producerea acestora.

#### **4. La art.I, care prevede norme de modificare și completare ale Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548-XIII din 21.07.1995:**

Sursa oficială de publicare a Legii supuse modificării urmează a fi expusă în următoarea redacție: "(Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.297-300, art.544)", conform alin.(4) al art.41 din Legea nr.780/2001.

La pct.4 norma de modificare a alin.(4) al art.35, constatăm ca exemplu al neefectuării expertizei juridice, redactarea imperfectă a normelor, ce urmează a fi aduse în corespundere cu cerințele art.19 din Legea nr.780/2001. Astfel, noțiunea de *rea-credință* se utilizează de legislația civilă, iar Codul contravențional și Codul penal utilizează noțiunea de *rea-voință*, precum și noțiunile de intenție, imprudență, neglijență, referitor la elementele unei fapte (acțiune sau inacțiune) ce a avut urmări prejudiciabile (a se vedea art.14 din Codul Contravențional și art.20 din Codul penal). Această obiecție este valabilă și pentru art.II pct.3 din proiect.

**5. La art.IV, care prevede norme de modificare și completare ale Legii privind piața de capital nr.171 din 11.07.2012:**

*La pct.2* norma de completare a art.81 cu alin.(11) urmează a fi adusă în corespundere cu norma propusă la pct.1, care prevede utilizarea denumirii de Depozitar central *unic*.

*La pct.3* urmează a fi argumentată necesitatea normelor de modificare a alin.(6<sup>5</sup>) și alin.(6<sup>9</sup>) din art.147 (adoptate prin Legea nr.180 din 25.07.2014 în temeiul prevederilor art.106<sup>1</sup> din Constituție, prin angajarea răspunderii Guvernului față de Parlament), deoarece normele supuse modificării sunt ajunse la termen.

În cazul constatării necesității de adoptare a unei norme juridice tranzitorii în acest sens, conform normelor tehnicii legislative, urmează a fi prevăzută completarea art.V din proiect cu un alineat suplimentar, care va avea următorul cuprins: ”(1) Depozitarul central, registratorii independenți, societățile de registru și emitenții care țin propriul registru al deținătorilor de valori mobiliare sînt obligați să transmită toate registrele entităților de interes public, ținute de către aceștia, la Depozitarul central unic nu mai tîrziu de 90 de zile calendaristice din data constituirii Depozitarul central unic.” Alineatele (1) – (4) ale art.V vor fi renumerotate.

Cît privește norma alin.(6<sup>9</sup>), care la fel este ajunsă la termen, aceasta poate fi abrogată de rînd cu alte norme ale art.147 ajunse la termen, în temeiul art.47 alin.(1) din Legea nr.780/2001.

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



**Șef Direcție  
Ion CREANGĂ**