



*26 octombrie* 2017

*P.F.* nr. *382*

Aviz  
la proiectul de lege pentru modificarea și  
completarea articolului 46 din Legea nr. 234/2016  
cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare  
(nr. 306 din 09.10.2017)

Examinând proiectul de lege menționat, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și Legii nr. 780/2001, Direcția generală juridică expune următoarele.

I. Obiecții cu caracter general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către dl Andrian Candu, deputat în Parlament, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu art. 66 din Constituție.

3. Prin natura relațiilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice.

4. Potrivit notei informative, proiectul de lege este elaborat în vederea concretizării unor aspecte ce țin de procedura de verificare a registrelor deținătorilor de valori mobiliare, reglementată de art. 46 din Legea nr. 234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative, invocăm următoarele.

1. De la bun început, ținem să precizăm, că Legea nr. 234/2016 a fost adoptată în rezultatul prezentării de către dl Prim-ministru al Republicii Moldova, dl Pavel Filip a pachetului de proiecte de legi pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului în corespundere cu art. 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție.

Respectiv, proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, nr. 378/2016 nu a urmat procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, având

drept consecință menținerea sau demiterea, în conformitate cu dispoziția art. 106<sup>1</sup> din Constituție, a Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament (fapt constatat în Hotărârea Curții Constituționale nr. 28 din 22.12.2011).

Art. 46 alin. (8), care se propune a fi modificat și completat prin actuala inițiativă legislativă, în varianta inițială a Legii nr. 234/2016 nu conținea careva reglementări privitoare la stabilirea unor cheltuieli aferente referitoare la verificarea registrelor deținătorilor de valori mobiliare. Doar prin Legea nr. 58 din 06.04.2017, prin care au fost aduse modificări substanțiale articolului 46, în deosebi alineatului (8), a fost prevăzută o normă, care dispune, că cheltuielile aferente organizării și desfășurării campaniei de informare publică vor fi finanțate din bugetul de stat și din alte surse (a se vedea art. 46, alin. (8), pct. 2)).

Prin proiectul de lege supus avizării se propune a fi completat același alin. (8) al art. 46 cu pct. 1<sup>1</sup>) și pct. 2<sup>1</sup>) care prevăd următoarele:

a) acordarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare, prin derogare de la art. 6 alin. (2) din Legea nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, a dreptului de a aproba bugetul pentru realizarea procedurii de verificare a registrelor deținătorilor de valori mobiliare, stabilind cheltuielile de verificare per acționar (completarea alin. (8) cu pct. 1<sup>1</sup>)) ;

b) compensarea cheltuielilor aferente verificării registrelor deținătorilor de valori mobiliare de către emitenții de valori mobiliare proporțional numărului de acționari conform bugetului și cheltuielilor de verificare per acționar suportate și aprobate de către Comisia Națională a Pieței Financiare (completarea alin. (8) cu pct. 2<sup>1</sup>)).

În cele ce urmează, ne vom referi la posibilitatea încadrării propunerii legislative în conceptul actului legislativ supus modificării, cu comentariile care se impun.

1. Cu referire la acordarea dreptului Comisiei Naționale a Pieței Financiare de a aproba bugetul pentru realizarea procedurii de verificare a registrelor deținătorilor de valori mobiliare prin derogare de la art. 6 alin. (2) din Legea nr. 192/1998, considerăm necesar a face o analiză a propunerii legislative în raport cu dispoziția alin. (2) al art. 6 din Legea nr. 192/1998. Astfel, art. 6 alin. (2) prima și a doua propoziție din Legea citată prevăd următoarele: „Mărimea concretă a taxelor și plăților, *în limitele valorilor specificate la alin. (1)*, se stabilește în bugetul anual al Comisiei Naționale. Bugetul Comisiei Naționale se aprobă prin hotărâre a Parlamentului, după examinarea și avizarea lui pozitivă de către comisia parlamentară de profil”.

Formularea „*în limitele valorilor specificate la alin. (1)*” necesită a fi interpretată în coroborare cu alin. (1) al art. 6 din Legea nr. 192/1998, din care rezultă, că Comisia Națională a Pieței Financiare se finanțează integral din taxe, cu stabilirea mărimii acestora, pentru emisia valorilor mobiliare, pentru încheierea de

tranzacții de vânzare-cumpărare efectuate pe piața bursieră, precum și din plăți, venituri, donații și din alte surse legale.

Din compararea celor două texte reglementate la alin. (1) și alin.(2) al aceluiași articol, rezultă că alin. (2) se aplică în strictă corelare cu alin.(1), fiindcă, norma cuprinsă la alin. (2) derivă din prevederea alin. (1), iar dispoziția alin. (1) nu prevede finanțarea Comisiei Naționale a Pieței Financiare din „cheltuielile aferente verificării registrelor deținătorilor de valori mobiliare”, adică această prerogativă nu se regăsește printre drepturile Agenției enumerate la art. 6 din Legea nr. 192/1998.

Prin urmare, derogarea de la alin. (2) al art. 6 din Legea nr. 192/1998 nu poate fi efectuată, pe motiv că sintagma „*în limitele valorilor specificate la alin.(1)*” cuprinsă la art.6 alin. (2) din Lege se află într-o legătură directă cu dispoziția alin. (1) al acestui articol, iar pentru a realiza norma propusă la pct. 1<sup>1</sup>) al alin. (8) art. 46 din Legea nr. 234/2016, urmează a fi modificat alin.(1) al art. 6 din Legea nr. 192/1998, ținându-se cont de considerentele expuse anterior.

2. Sub aspect structural, normele cuprinse în proiectul de lege supus avizării nu pot constitui obiectul reglementării Legii nr. 234/2016, fiindcă acestea se propun a fi reglementate la capitolul „Dispoziții finale și tranzitorii”, iar potrivit art. 30 din Legea nr. 780/2001, normele care se cuprind în ”Dispozițiile finale și tranzitorii” poartă un caracter temporar și cuprind, de regulă, prevederi referitoare la modalitatea de intrare în vigoare și de punere în aplicare a noilor reglementări, corelarea noilor reglementări cu cele din actele legislative preexistente și menținerea temporară a unor situații juridice născute sub imperiul reglementărilor preexistente, obligația autorităților responsabile de a executa actul legislativ, de a lua măsurile și de a efectua procedurile necesare executării.

După conținutul normelor propuse în reglementare, acestea poartă un caracter stabil, de aceea, dacă se propune instituirea unei taxe/plăți suplimentare aplicabile pentru verificarea registrelor deținătorilor de valori mobiliare, care vor fi percepute de Comisia Națională a Pieței Financiare, această propunere urmează a fi examinată în contextul dispozițiilor Legii nr. 192/1998 (a se vedea, în acest sens, motivul expus la pct. 1. din prezentul aviz).

3. În partea ce ține de propunerea de completare a alin. (8) al art. 46 din Legea nr. 234/2016 cu o normă, din care ar rezulta, că *cheltuielile aferente verificării registrelor deținătorilor, suportate de către Comisia Națională a Pieței Financiare, să fie compensate de către emitenții de valori mobiliare proporțional numărului de acționari conform bugetului și cheltuielilor de verificare per acționar*, considerăm că în varianta propusă, norma este expusă într-o formă neclară, asupra cărui conținut apar mai multe întrebări, după cum urmează:

- care au fost raționamentele de a pune povara pe seama emitenților de valori mobiliare pentru verificarea registrelor deținătorilor de valori mobiliare. De regulă,

autoritatea care efectuează controlul/verifică un oarecare registru, aceasta și suportă cheltuielile pentru verificarea acestora. În temeiul art. 6 alin. (1) din Legea nr. 192/1998 am putea conchide, că toate cheltuielile suportate de către Comisia Națională a Pieței Financiare pentru verificarea registrelor deținătorilor de valori mobiliare ar putea fi compensate din contul bugetului său, format din taxe, în deosebi, prevăzute la lit. a), b), c), d), e) al alin. (1) al a acestui articol, pentru care Comisia Națională percepe taxe pentru emisiunea valorilor mobiliare, taxe din tranzacții de vânzare-cumpărare a valorilor mobiliare ș.a.

Prin analogie, apreciem oportun a invoca Planul de implementare, în anii 2016-2017, a Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020, aprobat prin Anexa nr. 2 la Hotărârea Guvernului nr. 1021 din 16.12.2013, unde la obiectivul specific 2.1, pct.22 intitulat „acțiuni în domeniul controlului de stat” se trasează drept sarcină modificarea legislației în vigoare pentru optimizarea funcțională și instituțională a organelor publice cu funcții de control, *în vederea reducerii poverii asupra agenților economici*;

- norma nu expune cu claritate, dacă cheltuielile aferente verificării registrelor deținătorilor de valori mobiliare vor fi achitate sub *formă de taxe sau plăți*.

Considerăm necesar a invoca, în acest sens, dispoziția art. 130 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia, formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate de lege.

Relevante sunt constatările Curții Constituționale reținute în Hotărârea nr. 64 din 30.11.99, unde Curtea a statuat, că „din norma constituțională prevăzută la art. 130 alin. (1) rezultă, că resursele financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale (satul, orașul, inclusiv municipiul, și județul) și ale instituțiilor publice sunt asigurate, în principal, *pe calea perceperii de impozite și taxe*. Prin deducție Curtea relevă că atât formarea, cât și administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare publice trebuie să fie reglementate prin lege. Banul public, rezultat din exercitarea de către cetățeni a obligației constituționale ce le revine, potrivit art. 58 din Constituție, *de a contribui, prin impozite și taxe*, la cheltuielile publice, poate fi utilizat numai în condițiile stabilite prin legi” ;

- care este periodicitatea controalelor, adică pentru ce perioadă acestea vor fi efectuate, o dată în trimestru, în jumătate de an, un an.

Drept rezumat concluzionăm, că propunerea legislativă urmează a fi reanalizată, astfel încât soluțiile legislative preconizate să fie în deplină concordanță cu cadrul juridic existent.

4. Privitor la respectarea principiilor legiferării stabilite în Legea nr. 780/2001, reiterăm următoarele:

a) Considerentele expuse anterior denotă existența unor incertitudini, neclarități la expunerea spre reglementare a normelor cuprinse în inițiativa legislativă. Conform principiilor legiferării stabilite la art. 4 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 780/2001, actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, precum și să corespundă principiilor consecutivității, stabilității și predictabilității normelor juridice.

În Decizia nr. 45 din 08.07.2016, Curtea Constituțională a statuat, că orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat, iar în Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 16.03.2017, Curtea a statuat, că ”pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

În acest sens, Curtea reține că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure. Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente *sine qua non* ale constituționalității unei norme, în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise”;

b) inițiativa legislativă nu conține informații referitoare la efectuarea analizei impactului de reglementare, care este obligatorie conform prevederilor art. 20 lit. e) din Legea nr. 780/2001;

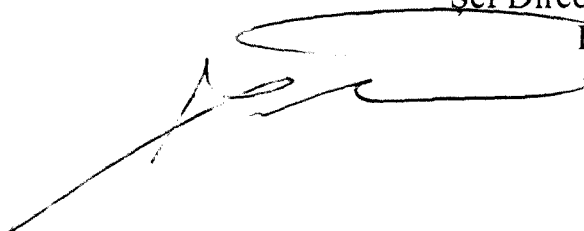
c) nota informativă nu cuprinde careva detalii cu privire la efectuarea expertizei juridice, anticorupție, economică, financiară și de alt gen, prevăzute la art. 22 din Legea nr. 780/2001.

5. Proiectul de lege conține reglementări în partea ce ține de acordarea unor competențe noi Comisiei Naționale a Pieței Financiare. În acest context, în temeiul art. 1 din Legea nr. 192/1998, care dispune, că Comisia Națională a Pieței Financiare este autoritatea publică care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebanară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei, reiterăm necesitatea prezentării avizului din partea Comisiei Naționale a Pieței Financiare asupra propunerii legislative. Drept argument invocăm și dispoziția art.7 alin.(2) din aceeași reglementare, potrivit căreia Guvernul, Banca Națională a Moldovei, ministerele, alte autorități ale administrației publice coordonează cu Comisia Națională proiectele actelor normative ce vizează piața financiară nebanară.

III. Cu referire la respectarea cerințelor tehnicii legislative de elaborare a proiectelor de acte legislative, atenționăm, că potrivit art. 22 alin. (3) din Legea nr. 780/2001, dacă actul legislativ conține un singur articol, în loc de numerotare se scrie formula „Articol unic”.

În concluzie, reieșind din cele expuse, precum și ținând cont că art. 46 alin. (8) din Legea nr. 234/2016 a mai fost modificat prin Legea nr. 54 din 30.03.2017, iar principiul stabilității raporturilor juridice este definit ca o posibilitate recunoscută oricărui cetățean de a evalua într-un mediu juridic sigur, evitându-se schimbările, modificările permanente a normelor juridice, asigurându-se astfel stabilitate firească a relațiilor sociale reglementate juridic, recomandăm reevaluarea propunerii legislative.

Șef Direcție generală  
Ion Creangă



Ex. I. Băieșu  
Tel:551