



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

**la proiectul de lege privind modificarea unor acte normative
(asigurarea transferului de atribuții conform Legii nr. 178/2020 pentru
modificarea unor acte normative)
(nr. 203 din 22.06.2023)**

Direcția generală juridică a examinat *în mod de urgență*, proiectul de lege menționat în titlu, prin prisma prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, și expune următoarele considerente.

I. Obiecții de ordin general

1. Proiectul de lege a fost înaintat de către Guvern, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura relațiilor sociale reglementate, proiectul de lege se înscrie în categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului, fiind astfel în concordanță cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituție.

3. Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în vederea punerii în aplicare a prevederilor Legii nr. 178/2020 pentru modificarea unor acte normative (în vigoare din 01.07.2023), care are ca finalitate atribuirea Băncii Naționale a Moldovei a unor competențe de reglementare și supraveghere a sistemului financiar non-bancar, în particular, a atribuțiilor de licențiere/înregistrare, reglementare și supraveghere a activității asiguratorilor, reasiguratorilor, intermediarilor de asigurări și/sau reasigurări, a Biroului Național al Asiguratorilor de Autovehicule, a asociațiilor de economii și împrumut, a birourilor istoriilor de credit și a organizațiilor de creditare nebanară – atribuții exercitate în prezent de către Comisia Națională a Pieței Financiare.

II. Privitor la concordanța proiectului de lege prevederilor legislative și respectării normelor de tehnică legislativă

1) Art. I, modificarea Legii nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

1. Art. 11¹ alin. (1),

1) Privitor la norma ce se intenționează a fi reglementată în conținutul acestui alineat, considerăm necesar a atenționa asupra faptului, că reglementări similare au fost introduse în Legea nr. 548/1995 prin Legea nr. 31/2013 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În redacția acestei legi, art. 11 a fost completat cu alin. (4) care dispunea următoarele:

„(4) Până la soluționarea definitivă a cauzei de către instanța de judecată nu pot fi suspendate executarea actelor Băncii Naționale ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv măsurile de salvagardare, a actelor Băncii Naționale cu privire la administrarea specială asupra băncii, cu privire la retragerea licenței entităților supravegheate de Banca Națională, cu privire la inițierea procedurii de lichidare silită a băncii, a actelor Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională, precum și măsurile implementate de Banca Națională, de administratorul special sau de lichidator în cursul administrării speciale sau lichidării silite a băncii”.

Trebuie să menționăm, că norma acestui alineat a fost supusă controlului constituționalității și Curtea Constituțională prin Hotărârea sa nr. 31/2013, a declarat neconstituționale prevederile art. 11 alin. (4) din Legea nr. 548/1995, cu excepția prevederilor referitoare la retragerea licenței băncii și la actele impuse de Banca Națională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii, iar prin Hotărârea nr. 20/2019, Curtea a recunoscut constituțional textul “Nu pot fi suspendate actele Băncii Naționale adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională din articolul 214 alin.(8) din Codul administrativ, adoptat prin Legea nr.116/2018”.

În raport cu soluțiile și considerentele deciziilor pronunțate, rezultă că nu pot fi suspendate:

- actele Băncii Naționale a Moldovei, cu excepția prevederilor referitoare la retragerea licenței băncii și la actele impuse de Banca Națională a Moldovei în procesul de lichidare a băncii și,

- actele Băncii Naționale a Moldovei adoptate în procesul de evaluare și supraveghere a calității acționarilor entităților supravegheate de Banca Națională.

Prin urmare, ținând cont de constatările Curții Constituționale exprimate în deciziile invocate anterior, normele juridice în redacția propusă în proiectul de lege nu pot fi acceptate spre adoptare și urmează a fi revăzute, deoarece riscă a fi supuse controlului constituționalității și declarate neconstituționale.

În special, ne referim la textul *„ce țin de domeniul politicii monetare și valutare, inclusiv de măsurile de salvagardare sau măsurile de stabilizare financiară, actelor Băncii Naționale cu privire la aplicarea instrumentelor de rezoluție, cu privire la instituirea procedurii de redresare, de remediere, de administrare specială și/sau provizorie a entităților supravegheate de Banca Națională.....,*

avizului, aprobării sau confirmării emise entităților supravegheate de Banca Națională”.

2) Cu referire la conținutul alineatului, invocăm următoarele obiecții și propuneri:

a) în partea ce ține de textul „*cu privire la suspendarea activității sau radierea din registru a entităților supravegheate de Banca Națională*”, menționăm, că art. 75 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 548/1995 prevede ca sancțiuni, „*suspendarea parțială sau totală a activității*”, pentru care motiv cuvântul „*suspendarea*” se va substitui cu cuvintele „*parțială sau totală a*”;

b) cu referire la sancțiunea „*radierea din registru a entităților supravegheate de Banca Națională a Moldovei*”, relevăm că art. 75 din Legea nr. 548/1995 nu conține o asemenea sancțiune, precum și nu conține careva reglementări privitoare la existența/ținerea unui asemenea registru.

În situația în care se propun a fi înserate sancțiuni privind radierea entităților din registrul entităților supravegheate de Banca Națională a Moldovei, sugerăm includerea în conținutul Legii nr. 548/1995, în special în textul art. 75 a unei norme, care ar prevedea drept sancțiune radierea din registru, cazurile pentru care se va aplica radierea entității, precum și norme referitoare la modul de ținere, de gestiune a registrului respectiv.

Reținem, în acest sens, că reglementări privind radierea din registru a subiecților prevăzuți în Legea nr. 139/2007 asociațiilor de economii și împrumut, Legea nr. 122/2008 privind birourile istoriilor de credit și în Legea nr. 1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară, se propun a fi înserate și în alin. (2²) din art. 75².

2. Art. 75¹ alin. (8). Cu referire la substituirea cuvântului „*băncii*” cu „*entități supravegheate*”, considerăm oportună definirea termenului „*entități supravegheate*” cu indicarea expresă a subiecților care se atribuie la categoria respectivă. Propunerea este dictată de faptul, că textul legii utilizează în multiple cazuri cuvântul „*bănci*”, iar proiectul de lege prevede doar în unele cazuri substituirea termenului respectiv cu textul „*entități supravegheate*”. În plus, art. 3 din Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor, la noțiunea „*entitate reglementată*” atribuie orice bancă, asigurător sau societate de investiții.

Concluzia rezultă și din propunerile cuprinse în proiectul de lege, spre exemplu, la Art. III, art. 17 alin. (2) din Legea nr. 122/2008 se face referință la „*entitățile supravegheate de Banca Națională a Moldovei conform Legii nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei*”. De aceea, pentru claritatea normei, recomandăm definirea termenului „*entități supravegheate*” în cuprinsul art. 2 din lege.

3. Art. 75²:

a) **alin. (2¹),** formularea „*pot fi aplicate*”, precum și „*față de subiecții prevăzuți*” ridică incertitudini în ceea ce privește caracterul dispozitiv, precum și determinarea subiecților asupra cărora vor fi aplicate sancțiunile, măsurile sancționatoare și măsurile de supraveghere. De aceea, pentru precizia normei, sugerăm expunerea acestui alineat similar celui cuprins la alin. (1) al art. 75².

Reiterăm obiecția și pentru alin. (2²) al acestui articol;

b) **alin. (2²),** privitor la sintagma „*măsurile de stabilizare*”, relevăm că art. 5 din Legea nr. 548/1995 operează cu termenul „*măsurile de stabilizare financiară*”, pentru care motiv necesită a fi utilizat termenul consacrat legislativ. Obiecția este valabilă și pentru modificările propuse alin. (3).

2) Art. II, modificarea Legii asociațiilor de economii și împrumut nr. 139/2007.

1. Art. 46 alin. (5¹), privitor la dreptul autorității de supraveghere de a solicita informații de la „*alte persoane*”, considerăm că sintagma „*alte persoane*” induce neclaritate normei propuse, motiv pentru care sugerăm revederea textului, fiind necesară stabilirea cu exactitate a cercului persoanelor de la care poate fi solicitată informația de care dispun (*spre exemplu*: persoane fizice, persoane juridice, alte persoane care dispun de informații în domeniul vizat etc.). **Obiecția este valabilă și pentru Art. III - art. 17 alin. (4¹); Art. VII - art. 23 alin. (7).**

2. Art. 49:

a) alin. (1):

- **lit. a)** prevede, că autoritatea de supraveghere va aplica sancțiuni pentru „încălcarea prevederilor prezentei legi.....”. Considerăm propunerea incertă din motivul că nu este indicat expres articolul/fapta care va constitui temei în vederea aplicării sancțiunilor sau a măsurilor de stabilizare. În plus, menționăm, că amenda se aplică pentru fiecare faptă individualizată, astfel încât este necesară invocarea articolelor care vor specifica faptele care constituie încălcări și, respectiv sancțiunea care se aplică pentru fiecare faptă. În caz contrar, norma va fi lipsită de precizie, și în consecință, va duce la încălcarea principiilor legiferării stabilite la art. 3 din Legea nr. 100/2017.

Reiterăm obiecția și pentru Art. III, art. 19 alin. (1) lit. a); Art. VII art. 24 alin. (1) lit. a);

- **lit. d)**, menționăm că legea nu reglementează termenii „efectuarea de operațiuni fictive și fără acoperire reală, inclusiv în scopul prezentării incorecte a situațiilor financiare”. În situația în care se consideră încălcarea a acestor operațiuni, inițial legea ar trebui să reglementeze termenii respectiv, precum și să stabilească o obligație a asociațiilor de economii și împrumut de a efectua operațiile indicate.

Obiecția este valabilă și pentru Art. VII, art. 24 alin. (1) lit. c);

-**lit. e)**, în partea ce ține de „prezentarea de informații veridice/incomplete/contradictorii” a se vedea comentariile de la Art. III, art. 19 alin. (1) lit. d). Reținem observația și pentru Art. VII, art. 24 alin. (1) lit. d);

b) alin. (2) lit. b), se propune a fi inserată o normă, care ar dispune, că, dacă se constată că asociația de economii și împrumut, asociația centrală și/sau administratorul asociației centrale au admis încălcări, autoritatea de supraveghere poate aplica amendă în mărime de **până la 10% din venitul din activitatea operațională asociației...., dar nu mai puțin de 5000 de lei.**

Privitor la cuantumul amenzii, cu titlu de referință invocăm Hotărârea Curții Constituționale nr. 10/2022, prin care Curtea a declarat neconstituțional textul „*în mărime de 10% din valoarea tranzacției cu mărfuri social importante, dar nu mai puțin de 500 de lei pentru fiecare factură fiscală*” din art. 10 subpct. 8 din Legea nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi. Curtea a menționat că „*această normă stabilește o sancțiune fixă care nu permite individualizarea în funcție de circumstanțele particulare ale cauzei. Dincolo de simpla constatare a întrunirii condițiilor pentru aplicarea normei, autoritățile competente sunt lipsite*

de posibilitatea analizei proporționalității sancțiunii în raport cu pericolul social al încălcării, cu împrejurările în care a fost săvârșită fapta, cu circumstanțele personale ș. a”.

Luând în considerare constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr. 10/2022, propunem excluderea textului „*dar nu mai puțin de 5000 de lei*”, din considerentul că poartă un caracter lipsit de individualizare a sancțiunii, și poate fi tratat sub acest aspect drept neconstituțional.

Reiterăm obiecția și pentru Art. III, art.19 alin. (2) lit. b); Art. VII, art. 24 alin. (2) lit. b);

c) alin. (3):

a) lit. a), pentru precizia normei, sugerăm a se revedea cuvântul „*încetarea*”, fiindcă nu este clar la ce se referă. **Obiecția este valabilă și pentru Art. III, art. 19 alin. (3) lit. a);**

b) lit. g), cu referire la dreptul autorității de supraveghere de a prescrie *suspendarea sau eliberarea din funcție* a administratorului, în coroborare cu norma prevăzută la ar. 12 alin. (2) din lege, administratorul își exercită atribuțiile după confirmarea acestuia de către autoritatea de supraveghere, iar în cazurile expres prevăzute la alin. (5) al acestui articol, autoritatea de supraveghere este în drept să *retragă confirmarea din funcție* a acestuia. Sugerăm corelarea acestor prevederi.

3) Art. III, modificarea Legii nr. 122/2008 privind birourile istoriilor de credit.

1. Art. 17 alin. (2), în contextul obiecției invocate la Art. II, art. 49 alin. (1) lit. a), pentru evitarea echivocului în interpretare, precum și pentru precizia normei de trimitere, propunem indicarea concretă a articolelor avute în vedere prin textul „*încălcarea de către entitățile respective a prevederilor prezentei legi se sancționează în conformitate cu prezenta lege*”.

2. Art. 18 alin. (4). Potrivit alin. (2) al acestui articol, pentru a primi licență, biroul istoriilor de credit trebuie să corespundă cerințelor (condițiilor de licențiere) stabilite la acest alineat, iar alin. (4) dispune, că orice persoană juridică este în drept să desfășoare activitate în calitate de birou al istoriilor de credit în conformitate cu prezenta lege doar după obținerea licenței.

Propunerea de a completa alin. (4) cu o norma, care ar prevedea, că pe toată durata desfășurării activității sale, biroul istoriilor de credit este obligat să respecte cerințele stabilite pentru obținerea licenței, urmează a fi examinată prin prisma încadrării acesteia în conținutul alin. (4) supus modificării.

În viziunea noastră, dacă se intenționează să se pună accentul pe păstrarea, pe toată durata de desfășurare a activității biroului istoriilor de credit, a condițiilor care au fost necesare pentru obținerea licenței, ținând cont că norma propusă va constitui o obligație a birourilor istoriilor de credit, sugerăm reglementarea normei propuse în conținutul art. 13, care tocmai reglementează obligațiile biroului istoriilor de credit.

În situația în care se prezumă că se dorește ca toate condițiile de licențiere să fie păstrate pe toată durata de desfășurare a activității biroului istoriilor de credit, sugerăm a fi pus în discuție subiectul referitor la stabilirea unei sancțiuni mai

aspre, spre exemplu, retragerea licenței pentru nerespectarea acestei obligații. În caz afirmativ, recomandăm introducerea unui articol nou care va reglementa condițiile de retragere a licenței, printre care poate fi inclusă și obligația de păstrare a condițiilor necesare pentru obținerea licenței pe toată durata de desfășurare a activității biroului istoriilor de credit.

3. Art. 19 alin. (1):

a) lit. b), în partea ce ține de formularea „*încălcarea condițiilor și restricțiilor de licențiere*”, menționăm, că art. 18 din lege operează cu termenul „*cerințe (condiții de licențiere)*”, iar formularea „*restricțiilor de licențiere*” nu este reglementată în textul legii, motiv pentru care propunem revedea termenilor respectivi;

b) lit. c), cu referire la termenul „*neîndeplinirea prescripțiilor*”. În textul legii este utilizat termenul „*nerespectarea cerințelor prescripției*”, de aceea, pentru corelare din punct de vedere terminologic, propunem utilizarea termenului consacrat legislativ;

c) lit. d), reținem că textul legii nu prevede careva obligații ale biroului istoriilor de credit de neraportare, raportare cu întârziere sau prezentare de informații neveridice/incomplete/contradictorii. Dacă se instituie aplicarea unei sancțiuni pentru admiterea încălcărilor menționate la acest punct, atunci legea ar trebui să prevadă drept obligație a biroului istoriilor de credit respectarea cerințelor respective. Art. 13 care reglementează obligațiile biroului istoriilor de credit nu conține expres o prevedere în acest sens. Respectiv, sugerăm revederea propunerii înaintate, inclusiv din considerentul, că alin. (4) al acestui articol propune aplicarea unei amenzi în mărime de la 5000 până la 15000 lei pentru încălcarea normelor propuse la lit. a), c) și d) al acestui alineat.

4) Art. V, modificarea Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

În contextul în care se propune, că legea nu se va aplica asupra activităților licențiate, autorizate sau certificate din domeniul financiar (bancar și nebancar), urmează a fi supus modificării și art. 12⁶ alin. (8) din lege, care face referință la „sectorul financiar (bancar și nebancar)”.

5) Art. VII, modificarea Legii nr. 1/2018 cu privire la organizațiile de creditare nebancară.

La art. 24 alin. (3) lit. d), în partea ce ține de termenul „*lichidarea încălcărilor*”, legea operează cu termenul „*înlăturarea încălcărilor*” pentru care motiv se va face substituirea de rigoare.

6) Art. VIII, modificarea Legii nr. 92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare, se propune expunerea alin. (30) al art. 30 într-o nouă redacție. Dorim să accentuăm asupra faptului, că în data de Parlamentul a adoptat Legea nr.prin care alineatele (25)-(32) din acest articol au fost abrogate.

În situația în care alin. (30) al acestui articol a fost abrogat, pct. 6 urmează a fi exclus din proiect.

6) Art. IX:

1. Obiecție de ordin general. Se vor revedea termenii de intrare în vigoare a legii, precum și de implementare a unor prevederi, din considerentul că reprezintă niște termeni depășiți în timp.

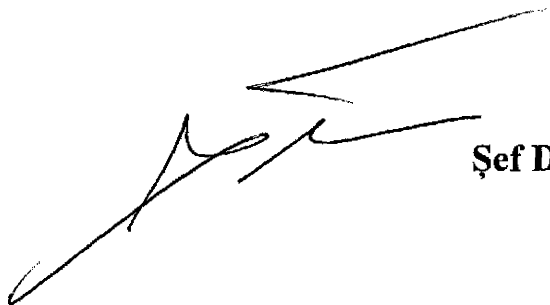
2. Alin. (4), întrucât norma prevăzută la acest alineat va fi realizată prin derogare de la prevederile art. 23 din Legea nr. 880/1992 privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova, cuvântul „*anticipat*” sugerăm a fi exclus ca fiind de prisos.

3. Alin. (5), în partea ce ține la invocarea denumirii „*registruului participanților profesioniști la piața asigurărilor*” reținem că după cum prevede art. 18 din Legea nr. 92/2022 privind activitatea de asigurare sau de reasigurare, acest registru este denumit „*Registrul participanților profesioniști pe piața asigurărilor*”. Pentru concordanța cu art. 18 din lege, urmează a se utiliza denumirea Registrului după cum este deja invocat în cadrul normativ.

4. Sugerăm completarea articolului cu o normă cu următorul cuprins:

„Comisia Națională a Pieței Financiare și Banca Națională a Moldovei, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, vor aduce actele sale normative în concordanță cu aceasta”.

În concluzie, proiectul de lege urmează a fi definitivat, cu luarea în considerare a sugestiilor expuse în prezentul aviz. În special, se vor reanaliza propunerile înserate la Art. I, (art. 11¹ alin. (4)), Art. II (art. 49 alin. (2) lit. d)), care sunt în discordanță cu constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârile nr. 31/2013, nr. 20/2019 și nr. 10/2020 și care pot fi declarate neconstituționale.



Ion Creangă,
Șef Direcție generală