



Parlamentul
Republicii Moldova

Scj-07 nr. *312*
04 mai 2022

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare (nr.131 din 08.04.2022)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Prin natura raporturilor sociale reglementate, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului, conform art.66 lit.a) din Constituție.

3. Potrivit Notei informative, proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare a fost elaborat în vederea optimizării și eficientizării procesului de emitere și aplicare a actelor Comisiei Naționale a Pieței Financiare (CNPF) cu caracter individual, în scopul asigurării obiectivelor activității CNPF, având în vedere intrarea în vigoare la 1 aprilie 2019 a Codului Administrativ al Republicii Moldova. Astfel, prin operarea amendamentelor preconizate, se vor corela prevederile Legii nr.192/1998 la cele ale Codului Administrativ, fiind eliminate ambiguitățile în aplicare.

4. Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, atenționăm asupra următoarelor reglementări, necesare a fi respectate:

- potrivit art.34 din Legea nr.100/2017, expertiza proiectului de act normativ este efectuată concomitent cu avizarea și consultarea publică. Autorul proiectului asigură efectuarea expertizelor economice, financiare, științifice, anticorupție, juridice, sau a altei expertize prevăzute de legislație, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate de actul normativ;

- potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi însoțit de *expertiza anticorupție*, care este obligatorie pentru toate proiectele actelor normative, inclusiv pentru proiectele actelor normative elaborate de deputații în Parlament;

- în conformitate cu art.7 alin.(2) din Legea nr.192/1998 care prevede că Guvernul, Banca Națională a Moldovei, ministerele, alte autorități ale administrației publice coordonează cu Comisia Națională proiectele actelor normative ce vizează piața financiară nebanară, urmează a se solicita opinia CNPF asupra proiectului de lege;

- potrivit art.6 alin.(3) din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, 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.

5. *Atenționăm că la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de Legea nr.178/2020 pentru modificarea unor acte normative prin care au fost aprobate modificări la Legea nr.192/1998. Această lege va intra în vigoare la data de 1 iulie 2023, unele reglementări ale acesteia se suprapun cu cele prevăzute în proiect (a se vede de ex. art.4 alin.(2), art.6 lit.h)).*

Iar Art.VIII al Legii nr.178/2020 prevede acțiunile ce urmează a fi întreprinse de Guvern, CNPF, BNM în termen de 30 de luni din data publicării acestei legi.

Astfel, reglementările proiectului de lege urmează a fi revăzute și aduse în concordanță cu prevederile legii adoptate întru asigurarea respectării principiilor de legalitate și echilibrul între reglementările concurente, oportunitate, coerență, consecutivitate, stabilitate și predictibilitate a normelor juridice, stabilite la art.3 alin.(1) lit.c) și lit.d) din Legea nr.100/1997.

6. De asemenea, la examinarea proiectului de lege urmează a se ține cont de posibilitatea existenței unor alte proiecte de legi care la etapa de definitivare pot conține norme juridice de modificare la același act normativ (ex. a se vedea proiectul de lege nr.122/2022).

În conformitate cu prevederile art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, Dacă sunt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

La art.4 alin.(2), se va ține cont de faptul că prin Art.II pct.2 din Legea nr.178/2020 care va intra în vigoare la 1 iulie 2023, art.4 alin.(2) se modifică și va următorul cuprins:

"(2) Participanți profesioniști la piața financiară nebanară, denumiți în continuare participanți profesioniști, sunt persoanele licențiate sau autorizate să desfășoare activități pe piața de capital și fondurile nestatale de pensii."

Prin urmare este necesar de precizat data intrării în vigoare a normei de modificare și de revăzut redacția acesteia, în scopul asigurării aplicării normei după intrarea în vigoare a Legii nr.178/2020 (inclusiv modificarea legii de modificare, cu titlu de excepție).

La art.5 alin.(3), se propune a fi completat în final cu textul "și, după caz, exclusiv în scopul pentru care s-a dat acest acord".

La art.6:

la lit.h), cu referire la substituirea cuvântului "anual" cu textul "cu perioada stabilită de Comisia Națională", această modificare necesită a fi argumentată suplimentar în vederea determinării necesității și oportunității. Ori taxele regulatorii stabilite prin lege urmează să

fie bine determinate, inclusiv prin stabilirea unui termen/periodicității achitării, ca factor determinant al valabilității și legalității acestora. Conform principiilor de reglementare a normelor juridice de drept material și de drept procedural prin lege, precum și întru respectarea principiilor activității de legiferare stabilite la art.3 din Legea nr.100/2017, urmează a se asigura previzibilitatea, stabilitatea, transparența și legalitatea normelor respective;

la lit. i), care prevede expunerea în redacție nouă a normei juridice în vigoare, urmează a se concretiza modul de reglementare a plăților ce urmează a fi percepute pentru examinarea cererilor de emitere a *actelor administrative individuale aferente* desfășurării activităților în domeniu, inclusiv actelor permissive. În redacția propusă norma respectivă nu permite înțelegerea și aplicarea corectă, având caracter lacunar, discreționar, fiind în contradicție cu prevederile art.9 din Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, reieșind din excepțiile prevăzute la art.3 alin.(2) din legea menționată care obligă la respectarea dispozițiilor de bază privind *actele permissive*.

Normele de reglementare examinate urmează a fi revăzute reieșind din prevederile Legii nr.178/2020, de care nu sa ținut cont la elaborarea proiectului de lege. Prin art.I din Legea menționată Băncii Naționale a Moldovei (BNM) i se atribuie următoarea competență: "p) licențiază/autorizează/emite avizul pentru înregistrarea de stat, reglementează și supraveghează activitatea asigurătorilor, reasigurătorilor și a intermediarilor în asigurări și/sau în reasigurări, a Biroului Național al Asigurătorilor de Autovehicule din Republica Moldova, a asociațiilor de economii și împrumut, a birourilor istoriilor de credit și a organizațiilor de creditare nebanară."

În acest sens, atenționăm asupra necesității de respectare a celor trei condiții de calitate a legii stabilite de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.26/2010. Curtea a precizat, 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 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 [...]”.

La art.8:

La lit.h¹) norma de reglementare, la fel, urmează a fi examinată suplimentar ținând cont de competențele atribuite BNM, aprobate prin Legea nr.178/2020, în vederea asigurării concordanței dintre reglementările concurente. Considerăm oportună solicitarea opiniei BNM privind aspectul dat.

Nu este clar, ce fel de cerințe se au în vedere prin norma respectivă. Norma urmează a fi coordonată cu prevederile Legii nr.234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, care prevede la art.20 cerințele față de activitatea Depozitarului central, iar art.46 stabilește termene și condiții de exercitare a acțiunilor necesare transmiterii registrelor de valori mobiliare către Depozitarul central.

Această obiecție este valabilă și pentru norma de modificare la art.9 alin.(1) lit.h¹).

La art.9, normele de completare cu alin.(12) – (14) urmează a fi concretizate, deoarece articolul este compus doar din alin.(1), alin.(1¹) și alin.(2).

Considerăm că normele juridice în redacția propusă nu pot fi obiect de reglementare al art.9 și nu se încadrează în conținutul acestuia.

La art.20, normele juridice propuse urmează a fi coordonate cu prevederile proiectului de lege nr.122/2022 prin care cuvintele "președinte" și "vicepreședinte" al CNPF sunt substituite cu cuvintele "director general" și "directori", respectiv.

Cu referire la conținutul normelor de reglementare propuse la alin.(1¹) – (1³) și alin.(5) și alin.(6), atenționăm asupra neclarității sensului acestora, care lasă loc de interpretări diferite și contradictorii. Limbajul juridic ale acestor norme urmează a fi adus în corespundere cu cadrul normativ în vigoare, iar normele juridice de drept material trebuie să preceadă normele de drept procedural. Totodată, în textul normelor alin.(1¹) – (1³) cuvântul "poate" poartă un caracter discreționar și coruptibil, fiind admisă alegerea unei conduite. Iar la alin.(1³) norma de abilitare a Președintelui CNPF cu dreptul de apreciere a *complexității* cazului are caracter ambiguu și discreționar, ce îi permite să stabilească unilateral aplicabilitatea procedurii de adoptare a actelor CNPF.

Norma de reglementare prevăzută la alin.(5) nu are o finalitate logică clară, nefiind clară soluția juridică și scopul final al acesteia. Totodată, atenționăm că *posibilitatea adoptării unei norme de derogare de la prevederile Codului administrativ în nici un caz nu permite substituirea acestuia cu reglementări aprobate printr-un regulament propriu al CNPF.*

La art. 20, art.22 și art.23, cu referire la normele speciale de reglementare a procedurii administrative prin derogare de la prevederile Codului administrativ, atenționăm că potrivit art.2 alin.(2) din Codul menționat, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domeniile specifice de activitate *pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă aceste reglementări sunt absolut necesare și nu contravin principiilor prezentului cod.*

Considerăm că normele respective urmează a fi revăzute și examinate suplimentar, cu prezentarea unor argumente și explicații ce ar permite determinarea necesității acestora, ținând cont de specificul domeniului de reglementare. Normele de reglementare a procedurii administrative urmează a fi expuse în așa mod ca să se asigure că exercitarea atribuțiilor legale ale CNPF dar nu poate fi contrară Codului administrativ. Potrivit art.21 din Codul administrativ autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege. Expertiza juridică este obligatorie în cazul proiectului de lege.

Art.23:

La alin.(1) cuvintele "și alte legi" urmează a fi concretizate, deoarece sunt norme de trimitere în alb.

Această obiecție este valabilă și pentru norma de modificare a *art.27 alin.(1) lit.a)* care conține norma de trimitere "și la alte acte normative".

La alin.(13), nu face o corelare cu norma articolului 141 din Codul administrativ care stabilește în mod univoc cazurile când un act administrativ este considerat nul. Aceasta stabilește anumite excepții de la regula generală, care constituie în sine potențial pericol de

coruptibilitate prin legiferarea unor acțiuni ale CNPF cu încălcarea prevederilor de procedură sau de formă. Totodată, norma nu conține prevederi care ar asigura dreptul persoanei de a constata nulitatea actului administrativ emis cu încălcarea prevederilor de procedură sau de formă. Iar prin textul „*dacă este evident* că această încălcare nu a influențat asupra luării deciziei *în speță*” din conținutul normei poate apărea un dezechilibru în constatarea acestui fapt. De asemenea, nu este clar cine va stabili că încălcarea la emiterea actului administrativ „nu a influențat asupra luării deciziei”.

Reieșind din cele expuse, considerăm că proiectul de lege nu corespunde pe deplin prevederilor Legii nr.100/2017 și urmează a fi revăzut și definitivat, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz.

Semnalăm asupra neconcordanței prezentului proiect de lege cu normele ce se conțin în Legea nr.178/2020 și care vor intra în vigoare la 01.07.2023, motiv pentru care propunem autorului revizuirea oportunității promovării proiectului.

Ex. I. Gălușcă
Tel.: 579



Șef Direcție generală
Ion CREANGĂ