



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (nr.168 din 05.08.2019)

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

I. Aspecte de ordin general și procedural

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

2. Potrivit Notei informative la proiectul de lege, proiectul a fost elaborat în *scopul modificării cadrului legislativ* existent cu reglementări privind modul de acordare de către BNM a asistenței de lichiditate în situații de urgență băncilor solvabile care se confruntă cu probleme temporare de lichiditate, fără ca o astfel de operațiune să fie parte componentă a politicii monetare.

3. Prin *natura reglementărilor promovate*, proiectul de lege care face parte din categoria legilor organice, pune temelia juridică a posibilității statului de a oferi garanții de stat domeniului privat bancar prin intermediul a două entități publice – Banca Națională a Moldovei și Ministerul Finanțelor, și în contextul cazului „furtul miliardului”, se prezintă a fi un proiect de lege cu o încărcătură financiară nedeterminată dar majoră, semnificând o importanță deosebită pentru întreaga populație și pentru statul Republica Moldova. Or, domeniul dat ține de competența Parlamentului RM și este în concordanță cu prevederile art. 66 și art. 72 din Constituția Republicii Moldova.

4. *Sub aspect procedural*, constatăm necesitatea respectării următoarelor condiții:

- potrivit art.32 alin.(1) și alin.(2), art.35 alin.(1), art.36 alin.(2) din Legea nr.100/2017, proiectul de lege urmează a fi supus expertizei de compatibilitate, juridice și anticorupție, care sunt obligatorii pentru toate actele legislative;

- potrivit art.6 alin.(3) din Legea nr.548/1995, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după ce, în prealabil, s-a solicitat avizul Băncii Naționale;

- reieșind din considerentul că proiectul de lege prevede modificarea unor acte legislative adoptate în scopul transpunerii legislației comunitare (Art.IV și Art.V) este necesară respectarea procedurii de evaluare a nivelului de concordanță a normelor juridice de modificare cu actele comunitare transpuse, în conformitate cu art.36 alin.(2) din Legea nr.100/2017;

- la fel, nu au fost respectate etapele legiferării statuate în alin.(1) lit.a) a art.20 din Legea nr.100/2017;

- nu au fost efectuate expertizele stabilite în art.21 din legea menționată;

- nu sunt colectate și întocmite conform cerințelor stipulate în alin.(1) lit.f) a art.21 sintezele obiecțiilor și propunerilor autorităților publice, și după caz, a recomandărilor reprezentanților societății civile;

- nu sunt respectate cerințele alin.(2) al art.25 care prevede, că *"În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern...."*;

- nu este efectuată analiza *ex ante* stabilită în art.26;

- nu au fost respectate regulile de asigurare a transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, iar părțile interesate nu au avut acces la proiectul în cauză;

- contrar prevederilor art.30, nota informativă la proiectul de lege dat nu corespunde modelului indicat în anexa nr.1 la Legea nr.100/2017.

5. La examinarea proiectului de lege se va ține cont de proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative nr.141 din 22.07.2019, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului, aprobat prin Hotărârea nr.329 din 18.07.2019, care se află la examinare în Parlament. Proiectul de lege conține norme de modificare ce vizează acordarea asistenței de lichiditate în situații de urgență Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar, care prevede completarea Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei cu art.18¹, în vederea neadmiterii unor suprapuneri de norme de modificare. Totodată, potrivit art.56 din Regulamentul Parlamentului, se va decide modul de examinare a proiectelor de legi respective.

II. Aspecte de ordin conceptual și constituțional

1. Ținând cont de faptul că proiectul de lege nu are argumentarea financiară necesară unui astfel de proiect, și având în vedere că prevederile art.131 alin.(4) al Constituției RM condiționează adoptarea propunerii legislative care atrage majorarea cheltuielilor bugetare cu acordul prealabil al Guvernului, menționăm că conform aceluiași art.131 alin.(6) ale Constituției RM „Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

Proiectul de lege implică riscuri financiare majore pentru statul Republica Moldova, existând riscul prejudicierii interesului public, fapt care obligă efectuarea unei expertize economico-financiare care ar evalua riscurile posibilității prejudicierii bugetului de stat și al interesului public.

2. De asemenea, comunicăm următoarele concluzii de natură conceptuală:

- normele de drept incluse în proiectul de lege nu au claritatea și precizia juridică cerută de un act legislativ (de exemplu: în formularea noțiunii de *asistență de lichiditate în situații de urgență* nu este clar, ce fel de raporturi juridice apar și care sunt subiecții acestor raporturi; care este monedă de referință ce stă la baza acestor raporturi financiare; care este necesitatea de acordare a asistenței de lichiditate garantate de bugetul de stat unor bănci solvabile și viabile, etc.);

- facilitățile juridice acordate unei anumite categorii de subiecți de drept în raport cu alți subiecți de drept aflați într-o situație juridică similară, constituie un impediment de natură constituțională. Or derogarea de la principiile generale de drept care exclud discriminarea sub orice formă, constituie prilej și precedent pentru oricare persoană să solicite aplicarea aceluiași tratament juridic;

- constatarea a unui set de factori de risc, printre care:

- a) lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative privind oferirea asistenței de lichiditate în situații de urgență, nu sunt determinate care sunt aceste situații de urgență, nu sunt determinate procedura de stabilire a ratelor dobânzilor oferite în cadrul asistenței de lichiditate, etc.;

- b) lacuna de drept privind omisiunea în proiect (și respectiv în legislație) a procedurilor detaliate ca norme juridice primare pentru stabilirea în cazul acordării asistenței de lichiditate ca factor-prim entitatea de stat care este responsabilă de elaborarea și executarea bugetului de stat – Ministerului Finanțelor;

- c) în lipsa analizei *ante* de impact al proiectului de lege, nu există suficientă siguranță că scopul anunțat în nota informativă a proiectului de lege va fi atins, existând concomitent temeri fondate privind efectul negativ al lui, atât de defaectare a bugetului de stat, cât și de prejudiciere a interesului public.

Prin urmare, la examinarea proiectului de lege se va ține cont de Hotărârea Curții Constituționale nr.10/2017 (pct.40-43), prin care Curtea a subliniat importanța respectării exigenței de calitate a legislației în domeniul bugetar-fiscal, conturate prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

Astfel, Curtea a subliniat 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.

3. de asemenea, atenționăm că *Procedurile* Băncii Centrale Europene (BCE) privind furnizarea de asistență pentru acoperirea nevoii de lichiditate în situații de urgență (care stau la baza rolului Consiliului guvernatorilor în temeiul art.14.4 din *Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene*) stabilesc că *responsabilitatea pentru furnizarea de asistență pentru acoperirea*

nevoii de lichiditate în situații de urgență revine băncii centrale naționale (BCN) respective. Aceasta înseamnă că orice costuri ale furnizării de asistență pentru acoperirea nevoii de lichiditate în situații de urgență, precum și riscurile generate de acesta sunt suportate de BCN relevantă.

Totodată, sunt prevăzute reglementări privind responsabilitatea limitării operațiunilor de furnizare de asistență pentru acoperirea nevoii de lichiditate în situații de urgență, precum și mecanisme de informare a BCE cu privire la detaliile oricărei operațiuni de furnizare de asistență în termen de 2 zile lucrătoare de la efectuarea operațiunii.

Este de remarcat că, Procedurile respective nu admit implicarea mijloacelor bugetului de stat prin garantarea creditelor de asistență de lichidități, cu emiterea de obligațiuni de către stat.

Mai mult ca atât, aceste Proceduri stabilesc determină criteriile minime necesare pentru acordarea asistenței de lichidități, stabilind limite cantitative (stabilind pragul de 500 de milioane EUR) pentru volumul total al operațiunilor de furnizare de asistență pentru acoperirea nevoii de lichiditate în situații de urgență preconizat pentru o anumită instituție financiară sau un anumit grup de instituții financiare, precum și proceduri de informare, cu cât mai mult timp posibil înainte de acordarea asistenței intenționate, în vederea neadmiterii unor riscuri de incapacitate de plată a băncii.

4. În cazul proiectului de lege în redacția propusă, operațiunile de furnizare de asistență pentru acoperirea nevoii de lichiditate în situații de urgență (pe o perioadă de pînă la trei luni cu posibilitatea de prelungire a termenului pe o perioadă de pînă la un an) nu vor fi supuse unor proceduri de examinare suplimentare, fiind lăsate la discreția deplină a Băncii Naționale a Moldovei (Art.I pct.5 din proiect), prevederile Codului Administrativ nefiind aplicabile procedurii de elaborare, aprobare, aplicare și retragere, revocare sau anulare a actelor Băncii Naționale (Art.I pct.4, pct.5 din proiect).

5. În acest sens, observăm lipsa reglementării prin lege a procedurii de coordonare a operațiunii de acordare a asistenței de lichiditate din mijloacele bugetului public național cu Ministerul Finanțelor și cu Comitetul Național de Stabilitate Financiară, reieșind din competențele atribuite acestor autorități prin Legea nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat (reieșind din calitatea de proprietar al valorilor mobiliare emise, art.42 alin.(3) și Legea nr.209/2018 cu privire la Comitetului Național de Stabilitate Financiară (art.8), cu concretizarea acestora, după caz.

Faptul dat, va conduce la crearea unor lacune de drept și dificultăți în procesul de aplicare, generînd riscuri de prejudiciere a sistemului finanțelor publice ale statului.

6. Cît privește exceptarea actelor Băncii Naționale de la aplicarea Codului Administrativ, normele art.I pct.4 și pct.5 din proiect necesită a fi examinate suplimentar, cu efectuarea expertizelor juridice și anticorupție, în vederea determinării oportunității de adoptare și neadmiterii riscului de neconstituționalitate (în sensul limitării dreptului de acces la justiție, dreptului la

apărare și garanției de îndeplinire a justiției numai de instanțele judecătorești, conform art.20, art.26, art.54 și art.114 din Constituție).

De altfel, proiectul de lege nu conține norme exprese de derogare de la Codul Administrativ, precum nu prevede norme de completare a acestuia cu reglementări de rigoare în sensul asigurării concordanței sub aspect tehnico-juridic cu reglementările Legii nr.548/1995.

III. Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. În titlul proiectului de lege cuvântul "normative", urmează a fi substituit cu cuvântul "legislative", reieșind din uzanțele procesului legislativ, precum și întru evitarea unor confuzii privind ierarhia actelor normative reglementate de Legea nr.100/2017.

La Art.1, Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei

2. *La pct.1*, cuvintele "banca centrală" se vor substitui cu cuvintele "Banca Națională".

3. *La pct.1 și pct.2*, urmează a se concretiza *forma juridică contractuală* a asistenței de lichiditate în situații de urgență, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii. Această obiecție este valabilă pentru toate normele din proiect, în special, celor de substituie a cuvintelor "credite de urgență", deoarece esența raporturilor juridice este acordarea de credite de urgență sub formă de lichidități.

4. *La pct.3*, urmează a se explica noțiunea de *remunerare, inclusiv la rate negative* a rezervelor obligatorii menținute de bănci, în scopul respectării principiului accesibilității normei juridice și a prevederilor art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017. Cu referire la propoziția a doua, considerăm că principiile și modul de remunerare a rezervelor obligatorii ale băncii de către BNM urmează a fi reglementate prin lege, făcând parte din categoria normelor juridice primare. Prin actele BNM vor fi reglementate normele juridice secundare necesare implementării prevederilor legale, care nu pot depăși limitele stabilite de lege.

5. *La pct.4*, se prevede expunerea *alin.(3) al art.18* în redacție nouă, care stabilește o normă juridică de derogare de la aplicarea Codului Administrativ a procedurii de elaborare, aprobare, aplicare, retragere, revocare, anulare a actelor BNM privind acordarea de credite băncilor, prevăzute la alin.(1) al art.18 sub formă de avansuri, împrumuturi, cumpărări, vânzări, scontări și rescontări ale instrumentelor negociabile, pe bază competitivă sau necompetitivă.

Art.2 alin.(3) lit.a) din Codul Administrativ nr.116/2018, stabilește că prevederile Codului Administrativ nu se aplică raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice. Totodată, potrivit art.1 alin.(2) și art.5 alin.(1) lit.e) din Legea nr.548/1995, Banca Națională este o persoană juridică publică autonomă, care este investită prin lege să acorde credite băncilor. În cazul în care, se va decide că actele BNM menționate la alin.(3) nu se atribuie la categoria raporturilor juridice menționate la art.2 alin.(3) lit.a), acestea urmînd a fi exceptate, va fi necesară o reglementare expresă în text a caracterului derogatoriu al normei de modificare.

6. Această obiecție se referă în egală măsură și la pct.5, cu referire la norma art.18¹ alin.(4) din proiect.

7. La pct.5, alin.(1) al art.18¹ urmează a fi completat în final cu o normă de trimitere la Legea nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, ținând cont de modificările propuse la art.III din proiect.

8. La pct.6 în dispoziția de modificare, urmează să prevadă că norma supusă modificării după cuvântul "credit" se completează cu textul propus de autori.

La art.II, Legea instituțiilor financiare nr.550/1995

9. Art.38¹¹ din Legea nr.550/1995 reglementează prioritățile de onorare a creanțelor față de bancă în proces de lichidare. Urmează a se argumenta necesitatea normei, în cazul în care, potrivit conceptului proiectului de lege, doar banca solvabilă poate beneficia de asistența de lichiditate în situații de urgență, pe o perioadă limitată de timp.

La Art.III, Legea nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat

10. La pct.2, art.42 alin.(3) se va explica procedura de exercitare a calității de proprietar al valorilor mobiliare respective de către Ministerul Finanțelor, în raport cu actele adoptate de BNM, pentru a se asigura claritatea și accesibilitatea procesului și delimitare a competențelor și responsabilităților celor două autorități.

11. Potrivit art.56 alin.(1) din Legea nr.100/2017, actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării. Astfel, urmează a se specifica modul de punere în aplicare a normelor proiectului de lege respectiv, în vederea neadmiterii unor tălmăciri diferite și contradictorii.

**Șef adjunct Direcție Generală
Svetlana CICATI**



Ex. V. Kuciuk (tel.820-553)
I. Gălușcă (tel. 820-579)