

OPINIE SEPARATĂ
la Decizia nr. 2 din 15 ianuarie 2026

Sesizarea care a stat la baza acestei decizii vizează o măsură sancționatoare, care constă în interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă de către membrii organului de conducere și persoanele care dețin funcții-cheie, responsabile de comiterea încălcării. Măsura sancționatoare este stabilită de articolul 141 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor.

Autorul sesizării, căruia i-a fost aplicată măsura în discuție pentru o perioadă de doi ani, susține că ea este incertă din două puncte de vedere: (i) nu prevede un termen maxim pentru care Banca Națională a Moldovei poate aplica interdicția de a ocupa funcții într-o bancă și (ii) nu stabilește, la modul concret, funcțiile în privința cărora poate fi instituită interdicția.

Sunt de acord cu colegii mei că nu există o problemă din perspectiva celui de-al doilea aspect sesizat de autor. Funcțiile în privința cărora poate fi aplicată sancțiunea pot fi deduse în mod rezonabil, așa cum stabilește articolul de lege contestat, din articolul 43 al aceleiași Legi. Subiecții răspunderii sunt membrii organului de conducere și persoanele care dețin funcții-cheie în bancă (a se vedea paragraful 30 din Decizie).

În ceea ce privește primul aspect sesizat de autor, consider că expresia „interzicere temporară”, fără stabilirea unui termen maxim, este imprevizibilă, iar acordarea unei marje nelimitate Bancii Naționale la aplicarea acestei sancțiuni goleşte de conținut ideea de acces la justiție și de garanții procedurale aferente dreptului la muncă.

Norma juridică care reglementează o măsură sancționatoare trebuie să respecte exigența previzibilității, iar lipsa termenului maxim pentru interzicerea temporară a exercitării unor funcții într-o bancă de către membrii organului de conducere și persoanele care dețin funcții-cheie, responsabile de comiterea încălcării, creează o stare de incertitudine juridică. Sancțiunile și măsurile sancționatoare aplicate de către Banca Națională, prevăzute la articolul 141, trebuie să fie efective și proporționale cu faptele și cu deficiențele constatate, precum și să manifeste un efect descurajant, în lumina circumstanțelor enunțate la alineatul 2 (a se vedea articolul 142 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017). Analiza proporționalității în cazul măsurii interzicerii *temporare* a exercitării unor funcții impune limite temporale, cel puțin a unei limite maxime.

Previzibilitatea normei este strâns legată de garanțiile unui proces echitabil. Actul administrativ prin care Banca Națională aplică măsura sancționatoare trebuie să respecte condiția proporționalității cu scopul urmărit, fără a fi exclusă competența instanțelor de judecată de a exercita un control de jurisdicție deplină în privința individualizării măsurii sancționatoare.

În cauza *Capital Bank AD v. Bulgaria*, hotărârea din 24 noiembrie 2005, Curtea Europeană a reiterat că articolul 6§1 din Convenție este încălcat atunci când instanțele naționale se consideră obligate să respecte constatările anterioare ale

organelor administrative, constatări decisive pentru soluționarea cauzelor aflate pe rolul lor, fără a examina în mod independent aspectele relevante. Curtea Europeană a constatat că Banca Națională a Bulgariei, deși independentă față de puterea executivă, era un organ administrativ și, în circumstanțele cauzei, nu putea fi considerată un tribunal care respectă cerințele articolului 6§1 din Convenție (a se vedea §§ 100, 103, 114 și 115).

Jurisprudența Curții Constituționale reține că în cazul aplicării unor sancțiuni cvasipenale – așa cum este cazul normei analizate, având în vedere că sancțiunea manifestă un caracter punitiv și urmărește, deopotrivă, un scop preventiv și unul represiv – instanța trebuie să aibă competența de a supune analizei sub toate aspectele, atât în fapt, cât și în drept, decizia autorității administrative (a se vedea HCC nr. 20 din 4 iulie 2018, §§ 34 și 41).

Având în vedere considerentele și prevederile legale scoase în evidență de colegii mei, instanțele de contencios administrativ nu au, în realitate, posibilitatea de a aprecia caracterul proporțional al sancțiuni aplicate, prin raportare la circumstanțele invocate de către reclamânți.

Din aceste motive, consider că sesizarea impunea o examinare în fond, pe baza articolelor 23, 43 și 54 din Constituție.

15 ianuarie 2026

Judecătorul constituțional

Viorica PUICA