



**Către: Dorin RECEAN**  
**Prim-ministrul Republicii Moldova**

**Dumitru ALAIBA**  
**Viceprim-ministru**  
**Ministru al Dezvoltării Economice și Digitalizării**

**Copie: Radu Marian**  
**Președinte**  
**Comisia parlamentară economie, buget și finanțe**

Nr. 90 din 1 octombrie 2024

**Ref.: Aviz asupra proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege privind modificarea legii nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului**

Stimate Domnule Viceprim-ministru,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”).

Prin prezenta scrisoare, supunem atenției Dvs. comentariile AmCham Moldova asupra proiectului hotărârii Guvernului pentru aprobarea proiectului de lege privind modificarea legii nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului<sup>1</sup>.

**1. Retroactivitatea legii privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului**

AmCham Moldova în calitate de asociație umbrelă pentru mai mulți operatori economici care își desfășoară corect activitatea în domeniile de importanță pentru securitatea statului – își exprimă dezacordul în legătură cu noile practici care s-au propagat o dată cu adoptarea Legii privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului – lege care fără dubii a devenit necesară într-o societate democratică.

**Asociația a fost de curând sesizată de către membrii săi care sunt investitori strategici în Republica Moldova despre faptul că unele autorități publice emitente de acte permissive condiționează eliberarea permiselor indispensabile pentru desfășurarea activităților în sectoarele reglementate de faptul obținerii aprobării prealabile a investițiilor de la Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională.**

<sup>1</sup> <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-de-consultare-publica-a-proiectului-de-hotarare-a-guvernului-pentru-aprobarea-proiectului-de-lege-privind-modificarea-legii-nr-1742021-privind-mecanismul-de-examinare-a-investitiilor-de-importanta-pentru-securitatea-statului/13198>

Solicitarea aprobării prealabile care trebuie să fie prezentată odată cu cererea pentru obținerea altor acte permise este adresată investitorilor reputați, strategici pentru economia Republicii Moldova, care sunt prezenți pe piață de zeci de ani de zile, în cazul cărora realizarea investițiilor a fost demult consumată.

Aplicarea Legii nr. 174/2021 față de investițiile deja efectuate încalcă principiul constituțional al neretroactivității legii, stabilit la art. 22 din Constituție, precum și dreptul de proprietate și obligația statului de a asigura inviolabilitatea investițiilor, inclusiv celor străine, garantate prin art. 46 și art. 126 alin. (2) lit. h) din Constituție și convențiile internaționale privind protejarea reciprocă a investițiilor.

Raporturile juridice aferente efectuării activităților investiționale cărora li se aplică Legea nr. 174/2021 sunt definite la art. 3 al acestei legi și includ „procurarea/dobândirea sau majorarea unei participații calificate sub formă de acțiuni sau părți sociale din capitalul social al unei persoane juridice, inclusiv al unei persoane juridice care realizează deja investiții în domeniile de importanță pentru securitatea statului, sau deținerea controlului asupra acestei persoane juridice”.

Obținerea de acte permise nu se regăsește în lista activităților investiționale definite la art. 3 și nici în lista bunurilor de importanță pentru securitatea statului aprobată de Guvern conform art. 5. De asemenea, domeniile de importanță pentru securitatea statului prevăzute la art. 4 includ furnizarea de bunuri și/sau servicii relevante ca atare, dar nu investiții specifice.

Totodată, art. 7 alin. (1) din Legea nr. 174/2021 prevede că este obligat să obțină de la Consiliu o aprobare prealabilă „orice investitor potențial, anterior efectuării activităților investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului prevăzute la art.4 sau activităților al căror obiect constituie bunuri de importanță pentru securitatea statului prevăzute la art.5”.

Articolul 2 din Legea nr.174/2021 definește noțiunea de „investitor potențial” drept „persoană fizică sau juridică ori grup de astfel de persoane care acționează în mod concertat și care intenționează să efectueze prin orice modalitate, direct sau indirect, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, activitate investițională și/sau tranzacție în domeniile de importanță pentru securitatea statului”.

Legea nr. 174/2021 nu prevede vreun termen în care investitorul care, la data intrării în vigoare a acesteia, realizează oricare tip de activitate investițională să fie obligat să obțină aprobare prealabilă din partea Consiliului. Potrivit art. 1 alin. (2) al Legii nr. 174/2021, „scopul [acesteia] constă în protecția investițiilor realizate în domeniile de importanță pentru securitatea statului”.

Conform art. 22 din Constituție și art. 73 din Legea nr. 100/2012 privind actele normative, actul normativ nu poate fi retroactiv, cu excepția cazului în care stabilește pedepse mai blânde. Detalii privind semnificația principiului de neretroactivitate a legii sunt oferite la art. 7 alin. (1) din Codul civil: „Legea [nouă] nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare”.

De asemenea, vă amintim că, prin art. 46 alin. (1) și (2) și art. 126 alin. (2) lit. h) din Constituție, precum și convențiile internaționale privind protejarea reciprocă a investițiilor, dreptul la proprietate privată este garantat, și nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

Solicităm respectuos considerarea raționamentelor expuse și analizare unor măsuri prompte și eficiente legate de schimbarea practicii și a prevederilor legii pentru a înceta aplicarea retroactivă a legii.

**Având în vedere cele scrise mai sus, solicităm respectuos considerarea următoarelor propuneri de modificare a legii:**

- 1) La art. 3 alin. (1) lit. a), se propune înlocuirea textului „deținerea controlului,” cu textul „dobândirea controlului”, deoarece nu este clar în ce caz ar apărea obligația de a obține aprobare prealabilă. Conform art. 11 alin. (1) din lege, un investitor care deține controlul asupra unei persoane juridice care realizează activitate investițională în domenii de importanță pentru securitatea statului, chiar dacă l-a obținut înainte de intrarea în vigoare a legii, ar fi automat în ilegalitate odată cu momentul în care legea va produce efecte (care nu prevede nicio perioadă de tranziție în care acest tip de investitori să fie obligați să obțină asemenea aprobare).
- 2) La dispozițiile finale și tranzitorii, se propune completarea capitolului cu un articol nou cu următorul cuprins: *„Prevederile prezentei legi nu se aplică investițiilor de importanță pentru securitatea statului menționate la art. 3 alin. (1) care au fost realizate până la data intrării ei în vigoare”.*

<b>2. Completarea articolului 3 al legii și determinarea clară a cazurilor când investitorii trebuie să solicite aprobarea prealabilă</b>
---

Articolul 3 reglementează domeniul de aplicare al legii și stabilește tipurile de activități investiționale care cad sub incidența legii.

Din conținutul articolului însă nu este clar când și pentru ce anume este necesară aprobarea prealabilă.

De exemplu, obținerea de acte permissive nu este menționată printre tipurile de activitate investițională pentru realizarea cărora este necesară aprobarea prealabilă. Tratarea fiecărui act permisiv drept o nouă investiție conduce la o situație absurdă când, înainte de a obține fiecare act permisiv în parte, investitorii trebuie să obțină o nouă aprobare prealabilă. Mai mult ca atât, autoritățile emitente de acte permissive nu sunt organele competente să efectueze controlul respectării acestei legi.

De asemenea, nu este clar ce se înțelege prin investiție, inclusiv dacă investitorul este obligat să obțină aprobare prealabilă pentru fiecare investiție nouă, chiar dacă aceasta ține de același domeniu definit la art. 4.

Totodată, articolul 3 omite să enumere un caz care ar putea să apară în mod frecvent și care ar necesita o aprobare prealabilă –atunci când un agent economic care desfășoară activitate în unul dintre domeniile menționate la art. 4 sau nu desfășoară deloc vreo activitate în domeniile menționate la art. 4, dorește să înceapă o activitate într-un alt domeniu menționat la art. 4.

<b>3. Modificările referitoare la excluderea prevederilor referitoare la bunurile de importanță pentru securitatea statului (abrogarea articolului 5)</b>
---

## Comentariu

Având în vedere propunerea de abrogare a articolului 5, care prevede noțiunea de bunuri de importanță pentru securitatea statului, înțelegem că s-ar impune excluderea acestei noțiuni din toate celelalte norme ale Legii:

- a. Textul „sunt bunuri de importanță pentru securitatea statului sau” din art. 3 alin. (1) lit. b) și c);
- b. Sintagma „și bunurile” din denumirea Capitolului II.

**4. La articolul 2: Noțiunea de participație calificată se modifică cu următorul cuprins: „«participație calificată – situația în care persoanele afiliate ale persoanei juridice, care sunt indicate la art. 203 alin. (1) lit. a) și b) din Codul Civil, individual sau împreună dețin controlul asupra persoanei juridice. Se consideră că există control în cazurile prevăzute la art. 203 alin. (3) din Codul Civil. Existența controlului se prezumă în cazul prevăzut la art. 203 alin. (4) din Codul Civil;»”**

## Comentariu

- a. Se propune excluderea referinței din textul normei la art. 203 alin. (1) lit. b) din Codul Civil, care descrie persoanele afiliate persoanei fizice.

Legea nr. 174/2021 utilizează noțiunea de „participație calificată” pentru a determina gradul de influență sau control pe care o persoană îl poate exercita asupra unei persoane juridice prin intermediul participațiilor deținute. Codul Civil al Republicii Moldova, la art. 203, reglementează conceptul de control și afiliere atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice.

Această modificare are ca scop să îmbunătățească precizia juridică în aplicarea Legii nr. 174/2021, limitând definiția participației calificate la persoanele afiliate persoanei juridice. Aceasta va contribui la evitarea confuziilor și va asigura o interpretare mai riguroasă a conceptului de control, aliniindu-se la practicile juridice deja consacrate în legislația civilă.

- b. Noțiunea de participație calificată a fost completată cu un text nou care reglementează instituția de control asupra persoanei juridice.

În același timp, noțiunea de „control” este separat și similar definită în același articol 3. În cazul în care se optează pentru completarea definiției noțiunii de „participație calificată” cu textul care reglementează instituția de control, definiția separată a „controlului” urmează a fi exclusă din art. 3.

**4. La art. 3 alin. (2) se completează cu literele c), d), e) cu următorul cuprins: [...] „e) tranzacțiile care nu fac parte din domeniile menționate la art. 4 literele a)-j), dacă valoarea investițiilor cumulativ nu depășesc suma de un milion de euro calculat la cursul de schimb comunicat de Banca Națională a Moldovei valabil pentru ultima zi a exercițiului financiar din anul anterior realizării investiției.”**

## Comentariu

Se propune adăugarea după cuvântul „euro” a textului „(sau echivalentul lor)”.

De asemenea, menționăm despre neînțelegerea propunerii de a exclude de la aplicarea acestei norme a investițiilor din domeniile prevăzute la lit. a)-j).

Considerăm relevant aplicarea regulii la toate domeniile reglementate în art. 4 (adică considerarea doar a criteriului valoric al investiției).

#### 5. Articolul 4 se modifică cu următorul cuprins:

**“Articolul 4. Domeniile de importanță pentru securitatea statului**

**Domeniile de importanță pentru securitatea statului sunt următoarele:**

- a) exploatarea infrastructurii din domeniul energiei, al transporturilor, al apei și canalizării, al sănătății, al comunicațiilor, al prelucrării sau stocării datelor, infrastructura aerospațială, infrastructura din domeniul apărării și infrastructura electorală, precum și a terenurilor și proprietăților imobiliare, esențiale pentru utilizarea unei astfel de infrastructuri;
- b) exploatarea tehnologiilor inteligenței artificiale, ale roboticii, semiconductorilor, securității cibernetice, a tehnologiilor aerospațiale, a tehnologiilor din domeniul apărării, a tehnologiilor cuantice și nucleare, a nanotehnologiilor și a biotehnologiilor;
- c) gestionarea aeroporturilor, a autogărilor, a traficului feroviar, a căilor navigabile interne, a porturilor și cheurilor pentru traficul navigabil, cu excepția cheurilor temporare;
- d) utilizarea materialelor nucleare și gestionarea deșeurilor radioactive și a deșeurilor chimice periculoase;
- e) emisiile de televiziune/serviciile audiovizuale;
- f) proiectarea, producția, întreținerea și operarea sistemelor și componentelor utilizate în managementul traficului aerian și furnizarea serviciilor de navigație aeriană;
- g) proiectarea, producția, întreținerea și operarea aeronavelor, inclusiv a aeronavelor fără pilot la bord cu destinație dublă, precum și a componentelor pentru acestea;
- h) proiectarea, întreținerea și operarea aerodromurilor și a heliporturilor;
- i) producerea, exportul, reexportul, importul armamentelor, al munițiilor și al echipamentelor militare; produsele, tehnologiile și serviciile care pot fi utilizate la fabricarea și folosirea de arme nucleare, chimice, biologice și de rachete;
- j) administrarea registrelor publice ale statului și securitatea rețelelor și sistemelor informatice publice;
- k) activitatea în domeniul hidrometeorologic și geofizic, inclusiv studiul geologic al resurselor subsolului și/sau explorarea zăcămintelor de substanțe naturale utile;
- l) producerea mijloacelor de protecție criptografică a informației;
- m) producerea și achiziționarea în scop de comercializare a mijloacelor de protejare a informațiilor atribuite la secret de stat;
- n) producerea de materiale explozive pentru uz industrial și activitățile pentru distribuirea acestora;
- o) furnizarea de rețele și/sau servicii de comunicații electronice mobile sau fixe;
- p) furnizarea de servicii portuare.”

#### Comentariu

- a) La lit. a) și b), propunem determinarea semnificației termenului de „exploatare” și „infrastructură” care nu au o definiție și care pot fi interpretate în diferite sensuri, fapt care nu asigură claritatea și certitudinea normei juridice.

- b) În continuarea gândului de la lit. a), autorii au completat lista domeniilor de importanță pentru securitatea statului cu activități legate de exploatarea infrastructurii „sănătății”, „al prelucrării sau stocării datelor”, precum și a „terenurilor și proprietăților imobiliare, esențiale pentru utilizarea unei astfel de infrastructuri”.

În listă de asemenea au fost menținute activitățile legate de exploatarea „tehnologiilor inteligenței artificiale” și „securității cibernetice”.

Din punctul nostru de vedere, completarea listei domeniilor de importanță pentru securitatea statului cu aceste noi domenii și menținerea altor activități este nejustificată și neargumentată, lipsind orice evidență care ar demonstra oportunitatea intervenției.

**În caz dacă aceste domenii vor fi incluse în lista reglementată în art. 4 – majoritatea agenților economici vor cădea sub incidența Legii nr. 174/2021, fapt care nu poate fi susținut.**

- În susținerea acestei afirmații, vă rugăm să cunoașteți că domeniul „sănătății” este unul extrem de larg. În înțelegerea noastră, pentru a se determina cercul de subiecți care își desfășoară activitatea în domeniul sănătății, trebuie consultată Legea nr. 411/1995 privind ocrotirea sănătății.

În sensul acestei legi, domeniul sănătății este constituit din unități curativ-profilactice, sanitaro-profilactice, sanitaro-antiepidermice, farmaceutice și de altă natură.

**La modul practic, amendamentul propus se va aplica tuturor prestatorilor din domeniul sănătății (importatori/distribuitori de medicamente, farmacii, prestatorilor privați de servicii medicale (spitale, unități stomatologice, etc.)).**

Includerea sub incidența legii a tuturor acestor actori este irelevant deoarece activitatea majorității acestor agenți economici nu prezintă relevanță pentru securitatea statului.

În caz dacă statul și-ar dori să reglementeze garanții privind asigurarea populației cu servicii medicale sau farmaceutice continue, care să asigure necesitățile pacienților, acest fapt trebuie realizat prin norme speciale din legile care reglementează fiecare domeniu al sănătății în parte (așa cum aceasta se realizează la moment prin proiectul de lege cu privire la medicamente, acolo unde se reglementează obligația de serviciu public).

- Cu referire la domeniul „prelucrării și stocării datelor”, vă rugăm să cunoașteți că amendamentul propus va afecta activitatea unui număr excesiv de agenți economici din Republica Moldova, deoarece majoritatea persoanelor juridice prelucrează și stochează date cu caracter personal, spre exemplu.

Protecția datelor cu caracter personal este asigurată prin intermediul normelor speciale din legea privind protecția datelor cu caracter personal (în curând intrând în vigoare noua lege care transpune cele mai stricte standarde reglementate în Regulamentul European pentru protecția datelor personale).

Includerea sub incidența legii a operatorilor care prelucrează și stochează date va determina un colaps, activitatea majorității acestor agenți economici neprezentând relevanță pentru securitatea statului.

- Cu referire la menținerea în lege a domeniului exploatării „tehnologiilor inteligenței artificiale” și „securității cibernetice”, menționăm că aceste domenii ar putea afecta activitatea unui număr excesiv de agenți economici din Republica Moldova, deoarece multe persoane juridice exploatează tehnologiile inteligenței artificiale în activitatea zilnică.

O asemenea exploatare, în lipsa altor elemente determinate în lege, este lipsită de sens și suport juridic – simpla exploatare a inteligenței artificiale nu ar trebui considerată activitate de importanță pentru securitatea statului.

Aceleași argumente se aplică și domeniul securității cibernetice, acolo unde există și o lege care reglementează un regim separat pentru acest domeniu – Legea nr. 48/2023 privind securitatea cibernetică.

- c) Comunicațiile sunt menționate de două ori, atât la lit. a) cât și la lit. o), iar sintagma „emisiile de televiziune/serviciile audiovizuale” este imprecisă și nu corespunde noțiunilor utilizate în Codul serviciilor media audiovizuale. De exemplu, retransmiterea serviciilor media audiovizuale deja face parte din activitatea prevăzută la lit. o).
- d) Menținerea în domeniile de importanță pentru securitatea statului a serviciilor portuare de asemenea reprezintă un exces în reglementare.

Vă rugăm să cunoașteți că nu există o definiție a serviciilor portuare, astfel încât existența acestei prevederi în Legea nr. 174/2021, va avea ca efect extinderea prevederilor ei asupra oricărui operator care, spre exemplu, oferă servicii de încărcare/descărcare a mărfurilor în orice port din țară.

**Menționăm faptul că gestionarea porturilor are o reglementare separată în articol.**

- e) Nu în ultimul rând, solicităm respectuos excluderea de la lit. a) a textului „energiei, al” și completarea art. cu un punct nou q), cu următorul cuprins: „q) *exploatarea infrastructurii energetice*”.

Noțiunea de energie este ca sens mai restrânsă și se referă la produs și nu la domeniu, pe când noțiunea de energetică este mai largă și include și celelalte sectoare, fiind mai proprie pentru domeniul și limbajul specific, cu trimitere la o ramură mare din economia națională, fiind astfel necesar evidențierea acesteia în altă literă separată.

**6. „Articolul 6. Restricții în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului**  
**Nu pot realiza investiții în domenii de importanță pentru securitatea statului persoanele fizice și juridice, inclusiv străine care: a) Acționează singure sau concentrat, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, și sunt rezidente în jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență sau în al căror capital social sunt înregistrate dețineri/cote de participare ale persoanelor fizice sau juridice, inclusiv străine, deținute direct sau indirect de către aceste persoane, care acționează singure sau concertat, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, rezidente în jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență. Lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență se aprobă de Guvern;”**

## **Comentariu**

Conform art. 4 alin. (2) din Regulamentul delegat al UE 2019/452 privind stabilirea unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune, „*pentru a stabili dacă o investiție străină directă este de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică, statele membre și Comisia pot lua în considerare, în special:*

- (a) dacă investitorul străin este controlat direct sau indirect de guvernul unei țări terțe, inclusiv de organisme de stat sau de forțele armate ale acesteia, inclusiv prin structura de proprietate sau prin finanțări semnificative;*
- (b) dacă investitorul străin a fost deja implicat în activități care afectează securitatea sau ordinea publică într-un stat membru; sau*
- (c) dacă există un risc serios ca investitorul străin să desfășoare activități ilegale sau infracționale.”*

Astfel, dintr-un punct de vedere, rezidența beneficiarului efectiv în calitate de criteriu absolut de interdicție a investițiilor ar putea reprezenta o discriminare.

Mai mult decât atât, simpla prezență între acționari sau asociați a persoanelor din jurisdicțiile interzise nu ar trebui, din punctul nostru de vedere, să constituie temei pentru a refuza realizarea investițiilor. Altfel o societate cotate la bursă se poate afla în situația de a fi eliminată din piață pe motiv că o persoană interzisă a achiziționat la bursă o acțiune a acestei societăți.

Menționăm că, prin comparație, art. 3 alin. (2) al Regulamentului UE 2019/452 prevede că, „*normele și procedurile legate de mecanismele de examinare, inclusiv termenele relevante, sunt transparente și nu fac discriminări între țările terțe. În special, statele membre stabilesc condițiile de declanșare a examinării, motivele examinării și normele procedurale detaliate aplicabile”.*

Astfel, Regulamentul prevede că statele membre trebuie să stabilească proceduri și criteriile de examinare prealabilă și nu de interzicere în mod „a priori”.

**Observația este valabilă pentru întregul articol 6.**

**Solicităm respectuos să considerați schimbarea întregului concept care stă la baza articolului și anume – cazurile enumerate la art. 6 ar putea să nu constituie restricții absolute în realizarea investițiilor, urmând a reprezenta însă cazuri pe care Consiliul trebuie să le ia în mod special în considerare la examinarea investițiilor.**

**7. „Articolul 6. Restricții în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului**  
**Nu pot realiza investiții în domenii de importanță pentru securitatea statului persoanele fizice și juridice, inclusiv străine care: [...] b) Au calitate procesuală de bănuț, învinut sau inculpat în cadrul urmării penale inițiate de organele competente din Republica Moldova sau din alte state privind infracțiunile de spălare de bani și finanțarea terorismului și/sau în privința cărora s-au aplicat măsuri de restricții internaționale în ultimii 5 ani;”**

## **Comentariu**

Propunem specificarea faptului despre care sancțiuni internaționale se are în vedere (ONU, SUA, UE, etc.) și autoritatea care le impune (la nivel de Guvern, organizații colective, etc.).



**8. „Articolul 6. Restricții în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului  
Nu pot realiza investiții în domenii de importanță pentru securitatea statului persoanele fizice și juridice, inclusiv străine care: [...] c) Au participat în acțiuni/inacțiuni care reprezintă pericol deosebit pentru securitatea statului astfel cum definește art. 4 alin. (2) a Legii nr. 618/1995 privind securitatea statului;”**

#### **Comentariu**

Propunerea de modificare a art. 6 lit. c) suferă de același defect ca și art. 6 lit. b) din legea în vigoare (defect care se încearcă a fi îndreptat prin proiectul de lege comentat), înainte să fi fost prevăzut clar că norma se referă la statutul de bănuț, învinuit sau inculpat în cauzele penale relevante. Se impune o redactare similară și în lit. c) în loc de calificativul „*au participat la acțiuni/inacțiuni*”.

**9. Articolul 6. Restricții în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului  
Nu pot realiza investiții în domenii de importanță pentru securitatea statului persoanele fizice și juridice, inclusiv străine care: [...] d) În privința cărora au fost încetate relațiile contractuale pentru neexecutare sau executare necorespunzătoare a obligațiilor asumate în contracte similare celor enunțate în art. 3 alin. (1) lit. b) și c);**

#### **Comentariu**

**Textul „similare celor enunțate” propunem a fi înlocuit cu cuvântul „prevăzute”.**

Cuvântul „similare” în acest context lărgeste excesiv restricția pe care o impune acest punct. De exemplu, pot fi considerate „similare” orice contracte de concesiune sau PPP, nu neapărat cele din domeniile de importanță pentru securitatea statului, așa cum prevede art. 3 alin. (1) lit. b) și c). O asemenea posibilă interpretare a normei va rezulta în extinderea efectului Legii nr. 174/2021 peste scopul declarat.

**10. Articolul 6 (restricții în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului), articolul 7 (solicitarea aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului), articolul 8 (criteriile de examinare a informațiilor), articolul 9 alineatul (2) (situațiile de refuz al aprobării prealabile).**

#### **Comentariu**

Atragem atenția că articolul 6, articolul 7, articolul 8 și articolul 9 alineatul (2), care coroborate reglementează mecanismul de examinare a informațiilor și de luare a deciziei de refuz în aprobarea prealabilă a investițiilor, nu întotdeauna au o legătură clară între ele și nu oferă o certitudine juridică în privința modului de luare a deciziei de refuz în aprobarea prealabilă a investițiilor.

Cu titlu de exemplu, **articolul 6** în redacție nouă reglementează următoarele restricții în realizarea investițiilor în domenii de importanță pentru securitatea statului de către persoanele fizice și juridice care:

- „a) Acționează singure sau concentrat, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, și sunt rezidente în jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență sau în al căror capital social sunt înregistrate dețineri/cote de participare ale persoanelor fizice sau juridice, inclusiv străine, deținute direct sau indirect de către aceste persoane, care acționează singure sau concertat, inclusiv în calitate de beneficiar efectiv, rezidente în jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență. Lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență se aprobă de Guvern;
- b) Au calitate procesuală de bănuțit, învinuit sau inculpat în cadrul urmării penale inițiate de organele competente din Republica Moldova sau din alte state privind infracțiunile de spălare de bani și finanțarea terorismului și/sau în privința cărora s-au aplicat măsuri de restricții internaționale în ultimii 5 ani;
- c) Au participat în acțiuni/inacțiuni care reprezintă pericol deosebit pentru securitatea statului astfel cum definește art. 4 alin. (2) a Legii nr. 618/1995 privind securitatea statului;
- d) În privința cărora au fost încetate relațiile contractuale pentru neexecutare sau executare necorespunzătoare a obligațiilor asumate în contracte similare celor enunțate în art. 3 alin. (1) lit. b) și c);
- e) Au fost condamnate, printr-o hotărâre judecătorească definitivă în temeiul Codului Penal, pentru acțiuni de corupție, spălarea banilor sau finanțarea terorismului ori pentru infracțiune în temeiul legilor penale ale statelor străine care corespunde elementelor unei infracțiuni similare specificate în Codul Penal al Republicii Moldova;
- f) Se află sub urmărire penală pentru săvârșirea unei infracțiuni grave sau deosebit de grave.”

Pe de altă parte, **articolul 7** prescrie investitorilor să prezinte pentru obținerea aprobării prealabile următoarele informații:

- „a) structura capitalului social (al acționarilor/asociațiilor), inclusiv al beneficiarului efectiv;
- b) valoarea preconizată a investiției, exprimată în unități monetare;
- c) activitatea de bază, produsele și serviciile comerciale;
- d) țara sau țările în care își desfășoară activitatea și principalii parteneri de afaceri din țară sau de peste hotare cu care colaborează;
- e) situațiile financiare pentru ultimii 3 ani a potențialului investitor în cazul persoanelor juridice sau declarațiile pe venit pentru ultimii 3 ani din țara în care își are reședința fiscal în cazul persoanei fizice;
- f) sursa mijloacelor financiare pentru finanțarea investiției;
- g) data la care investiția este planificată să fie realizată sau la care a fost realizată;
- h) cazierul judiciar, în cazul persoanelor fizice acționari/asociați sau al beneficiarilor efectivi;
- i) declarația privind intenția de realizare a investiției în mod individual sau în mod concertat, precum și documentele justificative care confirmă acțiunea în mod concertat. Acțiunea concertată a investitorului potențial poate fi constatată și de către Consiliu în baza evaluărilor proprii.”

Coroborând aceste două articole, aparent, doar informațiile prezentate potrivit art. 7 lit. h) ar trebui cerute pentru confirmarea faptului că investitorul se află în majoritatea situațiilor reglementate în art. 6.

În continuare, potrivit articolului 8 din proiectul de lege, examinarea informațiilor și a documentelor prevăzute la art. 7 alin. (2) se realizează prin prisma următoarelor criterii:

- „a) reputația și experiența investitorului potențial;

b) *transparența și claritatea sursei banilor, a structurii corporative și a beneficiarilor efectivi;*  
c) *riscul real al apariției amenințărilor la adresa securității statului conform prevederilor art. 4 din Legea nr. 618/1995 securității statului.”*

Cu referire la acest articol, rămâne neclar care este legătură criteriului privind reputația și experiența investitorului cu informația prezentată potrivit art. 7.

De asemenea, aparent, criteriile prin a căror prismă se examinează informațiile prezentate potrivit art. 7, nu au nicio legătură cu restricțiile din art. 6.

În ceea ce privește **articolul 9 alineatul (8)** în redacție nouă, potrivit lui, Consiliul adoptă decizia de refuz în următoarele situații:

*„a) prezentarea cu intenție a unor informații neclare, incomplete și/sau eronate care pot duce în eroare Consiliul la luarea unor decizii;*

*b) nerealizarea sau neprezentarea în scris în adresa Consiliului a informațiilor confirmative privind realizarea condițiilor stabilite în decizia de acceptare condiționată;*

*c) existența unor riscuri întemeiate privind securitatea statului sau a ordinii publice ca urmare a analizei și verificărilor informațiilor cu referire la solicitarea potențialului investitor.”*

Poate fi observat că printre temeiurile adoptării deciziei de refuz nu este menționat faptul aflării investitorului în una din situațiile reglementate la art. 6 (restricții legale exprese) și nefiind făcută o legătură logică cu criteriile de examinare a informațiilor reglementate la art. 8.

**Considerăm că toate aceste articole ar trebui coroborate și expuse într-o logică clară.**

#### **11. Articolul 7**

**La art. 7 alin. (1) se exclud cuvintele “al căror obiect constituie bunuri de importanță pentru securitatea statului prevăzute la art. 5”.**

#### **Comentariu**

În articolul 7 alin. (1) sintagma „sau activităților” din a doua propoziție rămâne fără context în rezultatul redactărilor propuse de autori și trebuie eliminată.

#### **12. La art. 9 se completează cu un nou alineat (1<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:**

**“(1<sup>1</sup>) În urma examinării informațiilor și solicitărilor parvenite de la alte autorități, precum și din oficiu Consiliul notifică în termen de 20 de zile investitorul pentru a fi prezentate actele și informațiile necesare pentru a fi evaluate în conformitate cu criteriile stabilite în art. 8 și decide în privința aplicării consecințelor juridice prevăzute la art. 11.”**

#### **Comentariu**

Alineatul (1<sup>1</sup>) propus a fi introdus în art. 9 pare a fi lipsit de context și, din această cauză, finalitatea și modalitatea de aplicare a lui este neclară.

Termenele de prezentare de către potențialul investitor a actelor și informațiilor necesare examinării sunt deja reglementate în art. 7 alin. (4)-(6), care se referă la examinarea solicitării aprobării prealabile.

Totodată, art. 9 se referă, ca atare, doar la deciziile pe care le adoptă Consiliul în urma examinării solicitării investitorului (ceea ce ar presupune că examinarea a luat sfârșit). Astfel, nu este clar la ce se referă termenul suplimentar propus în alineatul (1<sup>1</sup>) al art. 9, cum se raportează el la procedura de examinare și din ce moment se calculează.

De asemenea, în mod confuz, acest alineat prevede că Consiliul decide în privința consecințelor juridice prevăzute de art. 11 - însă art. 11 se referă nu la deciziile Consiliului în urma solicitării aprobării prealabile (obiectul de reglementare al art. 9), ci la situația în care această aprobare nu a fost solicitată și investiția s-a efectuat fără ea.

**Prin urmare, această propunere necesită fi revizuită.**

**13. La art. 9 alin. (4) lit. d) cuvintele „în condiții de criză” se substituie cu cuvintele „, în special în situații de urgență, asediu sau război, declarate în condițiile legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, asediu sau război.”**

#### **Comentariu**

**Propunem excluderea cuvintelor „în special” din art. 9 alin. (4) lit. d) în redacția propusă de autori.**

Prezența acestor cuvinte face prevederea prea largă și vagă, putând fi ușor abuzată. Formularea actuală ar permite Consiliului să invoce aproape orice situație ca fiind „indispensabilă pentru securitatea națională”, chiar și în afara cazurilor de urgență, asediu sau război menționate explicit. Eliminarea sintagmei „în special” va limita aplicabilitatea acestei prevederi strict la situațiile enumerate (urgență, asediu, război), oferind astfel mai multă predictibilitate și securitate juridică pentru investitori.

Această modificare este în concordanță cu principiile proporționalității și certitudinii juridice, esențiale într-un cadru legal care reglementează investițiile.

#### **Articolul 11 se modifică cu următorul conținut:**

**“Articolul 11. Consecințele juridice ce survin în situația lipsei aprobării prealabile.**

**(1) În cazul în care investitorul efectuează activități investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului prevăzute la art. 4 cu încălcarea prevederilor de la art. 7, fără deținerea aprobării prealabile a Consiliului, intervin următoarele consecințe juridice:**

**a) Consiliul dispune părților implicate în tranzacțiile care necesitau aprobarea prealabilă de a reveni la situația anterioară investiției cu prezentarea confirmării documentelor justificative Consiliului. Pentru fiecare situație Consiliul va oferi un termen părților de a reveni la situația anterioară astfel încât să nu fie periclitată stabilitatea financiară a operatorului din domeniul de importanță pentru securitatea națională sau a protejării unui interes public.**

**b) Consiliul poate dispune prelungirea termenului prevăzut la alin. (1) în cazul în care aceasta este necesară în scopul neadmiterii periclitării stabilității financiare sau în cazul în care există un interes public justificat. Cererea de prelungire a termenului se depune de către investitor cu 10 zile calendaristice înainte de expirarea termenului precedent.**

**c) În cazul nerespectării termenului indicat de Consiliul, investitorul este ținut la plata unei amenzi de 10% din cifra mondială totală de afaceri în anul anterior sancționării. În cazul în care nici în anul anterior anului de referință pentru calcularea cifrei de afaceri în vederea aplicării sancțiunii întreprinderea nu a**

realizat cifră de afaceri, va fi luată în calcul ultima cifră de afaceri înregistrată de întreprindere. În cazul întreprinderilor nou-înființate ca urmare a unei investiții în domeniile de importanță pentru securitatea statului, care nu au înregistrat cifră de afaceri în anul anterior sancționării, acestea vor fi sancționate cu amendă cuprinsă între 2000000 (două milioane) lei și 5000000 (cinci milioane) lei.

d) În cazul în care părțile implicate în tranzacție depășesc termenul acordat pentru a reveni la situația anterioară, Consiliul dispune suspendarea desfășurării activității economice în domeniile de importanță pentru securitatea statului până la momentul în care investitorul nu prezintă actele confirmative privind revenirea la situația anterioară investiției.

e) În cazul în care Consiliul constată în baza informațiilor și actelor examinate solicitate în condițiile articolului 9 alin. (11) că investițiile efectuate cad sub incidența prezentei legi și în acest sens investitorul nu a solicitat aprobarea prealabilă, investitorul este ținut la plata amenzii prevăzute în art. 11 alin. (1) lit. c). Investitorul are posibilitatea să depună o solicitare privind aprobarea investiției sale, iar în cazul unei decizii de acceptare se va aplica o amendă redusă de 50%.”

## Comentariu

Propunerea autorilor pentru modificarea articolului 11 ridică cele mai serioase obiecții și îngrijorări pentru mediul de afaceri.

Aceasta introduce amenzi de o magnitudine extrem de rar întâlnită în Moldova. Pentru comparație, singurele legi care prevăd sancțiuni de până la 10% din cifra de afaceri sunt Legea nr. 308/2017 privind prevenirea și combaterea spălării banilor, Legea nr. 108/2016 privind gazele naturale și Legea nr. 107/2016 privind energia electrică. Totuși, în aceste cazuri, baza de calcul este cifra de afaceri națională.

Pe de altă parte, legile care iau în considerare o cifră de afaceri globală (Legea nr. 195/2024 privind protecția datelor cu caracter personal și Legea concurenței nr. 183/2012) impun sancțiuni care nu depășesc 2% din această cifră și în majoritatea cazurilor se limitează la 0,75%-1%.

Având în vedere dimensiunea amenzilor propuse, reglementarea acestora impune următoarele obiecții:

### - Obiecții fundamentale:

- **Amenzile propuse sunt de o magnitudine alarmantă, fiind înaintate fără o analiză adecvată, necesară din considerente de asigurare a proporționalității sancțiunilor.**

Mărimea amenzilor propuse în proiectul de lege ridică serioase îngrijorări cu privire la proporționalitatea și justificarea acestora. Amenzile de 10% din cifra de afaceri mondială a investitorului sau în sume fixe de milioane de lei pentru întreprinderi nou-înființate, sunt extrem de severe și pot avea un impact profund negativ asupra climatului investițional din țară.

**Problema în cauză este amplificată prin faptul că, așa cum am explicat mai sus, condițiile în care survine obligația de obținere a aprobării prealabile nu sunt clar definite, deja fiind înregistrate abuzuri din partea autorităților publice în aplicarea acestei legi.**

Nota de fundamentare a proiectului de lege nu conține o analiză riguroasă și detaliată care să justifice necesitatea și proporționalitatea unor asemenea amenzi. Această lipsă ridică întrebări serioase cu privire la rațiunile și baza economică pe care se fundamentează aceste propuneri

legislative. O modificare de o asemenea amploare ar trebui susținută prin studii de impact, analize comparative cu alte jurisdicții și consultări ample cu comunitatea de afaceri și experți economici și juridici.

Fără o astfel de analiză, există un risc real ca măsurile adoptate să fie disproporționate și dăunătoare pentru economia Republicii Moldova. Este esențial ca orice modificare legislativă, în special cele cu un impact direct asupra mediului de afaceri, să se bazeze pe dovezi solide și analize comprehensive.

Principiul proporționalității este un concept fundamental care trebuie respectat în dreptul public și impune ca acțiunile statului să fie proporționale cu obiectivele urmărite și să nu impună sarcini excesive asupra persoanelor fizice sau juridice. Amenzile propuse a fi incluse în Legea nr. 174/2021 contravin acestui principiu din mai multe perspective:

- **Severitatea nejustificată:** Amenzile sunt excesive comparativ cu alte sancțiuni administrative din legislația națională și pot avea un impact devastator asupra resurselor și activelor investitorilor.
- **Lipsa gradăției sancțiunilor:** Propunerea nu prevede o gradăție a amenzilor în funcție de gravitatea încălcării, tratând la fel atât omisiunile administrative minore, cât și încălcările deliberate majore ale legii.
- **Lipsa corelării cu impactul asupra securității naționale:** Amenzile nu sunt corelate cu eventualul impact asupra securității naționale și pot fi aplicate chiar și în cazuri fără consecințe negative reale.
- **Amenzi disproporționate pentru întreprinderile nou-înființate:** Amenzile fixe de milioane de lei pentru întreprinderile noi sunt profund disproporționate față de capacitatea lor financiară, putând chiar să conducă la faliment.

Neproportionalitatea amenzilor propuse vine în contradicție cu mai multe acte normative naționale și internaționale:

### **1. Cadru constituțional**

Articolul 126 alin. (2) al Constituției Republicii Moldova prevede că statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

Amenzile excesiv de mari propuse în modificările Legii nr. 174/2021 contravin acestui principiu constituțional, creând un mediu nefavorabil pentru activitatea de întreprinzător și descurajând investițiile.

### **2. Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017**

Articolul 3 alin. (2) al acestei legi prescrie respectarea la elaborarea unui act normativ care reglementează activitatea de întreprinzător a principiilor stabilite în Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător - iar aceasta la rândul său stabilește principiul proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Amenzile care pot ajunge la 10% din cifra de afaceri mondială a unui grup de companii sau la milioane de lei pentru întreprinderi nou-înființate sunt profund disproporționate în raport cu scopul declarat al Legii nr. 174/2021 de a proteja securitatea națională.

### 3. Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO)

Prevederile CEDO sunt relevante în contextul amenzilor administrative prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) referitoare la Articolul 1 din Protocolul nr. 1 (protecția proprietății).

CtEDO a stabilit în numeroase cazuri (de exemplu, *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Netherlands*, 1995) că orice interferență cu dreptul de proprietate trebuie să mențină un „echilibru just” între interesele generale ale comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. Amenzile excesive constituie o interferență disproporționată cu dreptul de proprietate al companiilor.

Pentru a respecta principiul proporționalității, ar trebui să se efectueze o analiză comprehensivă a cuantumului preconizat al amenzilor, al presupusului efect al acestora privind asigurarea respectării Legii nr. 174/2021, dar și a impactului acestor amenzi asupra climatului investițional din Moldova. Se va asigura astfel un echilibru între obiectivul de protecție a securității naționale și necesitatea menținerii unui mediu de afaceri atractiv și competitiv în Republica Moldova.

- **Amenzile nu oferă, în esență, posibilitatea individualizării sancțiunilor**

Întrucât prevederile propuse stabilesc amendă cu același procentaj din cifra de afaceri mondială, indiferent de circumstanțele fiecărei încălcări, iar minimul amenzii în sumă fixă este de 2 milioane de lei, acestea nu reflectă în mod real principiul individualizării răspunderii care presupune ajustarea sancțiunilor în funcție de contextul specific, gravitatea și impactul încălcării.

Propunerea nu face distincție între încălcările intenționate și cele neintenționate, penalizând la fel de sever investitorii de bună-credință care au omis solicitarea aprobării din necunoaștere, neglijență sau confuzie.

Absența unei marje de apreciere pentru autorități în aplicarea amenzilor contravine și principiului proporționalității, analizat mai sus, care cere o evaluare individualizată a fiecărui caz sancționat pentru a se asigura că sancțiunea aplicată este adecvată.

Importanța existenței în textul legii a unor mecanisme de apreciere, alegere și determinare a sancțiunilor concrete a fost nu o dată reiterată de Curtea Constituțională ca un principiu general de apreciere a calității și constituționalității legilor, ca o condiție a asigurării unor sancțiuni echitabile, ca o expresie a principiului legalității și ca o exigență a unui stat de drept (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016<sup>2</sup> și Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 06.03.2018, par. 53-55).

---

<sup>2</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 10 din 10 mai 2016 prevede:

3.1.2. *Principiul individualizării sancțiunii contravenționale*

51. Curtea reține că principiul constituțional al legalității impune diferențierea pedepselor stabilite pentru încălcarea legii. (...)

52. Prin individualizarea legală, legislatorul trebuie să ofere judecătorului competența de stabilire a pedepsei în anumite limite predefinite - minimul și maximum special al pedepsei, precum și să prevadă, pentru același judecător, instrumentele care să-i permită *alegerea și determinarea unei sancțiuni concrete*, în raport cu particularitățile faptei și cu persoana care a comis o contravenție sau o infracțiune. (...)

58. Curtea relevă că legislatorul nu poate determina sancțiunea pentru fiecare situație posibilă *de facto* în viitor, el fixează doar anumite criterii, în limita cărora instanța stabilește și aplică sancțiunea concretă. Or, aplicarea

În concluzie, amenziile propuse sunt arbitrare și nu respectă exigențele unui stat de drept. Ele necesită revizuire pentru a reduce severitatea acestora și pentru a introduce criterii clare și rezonabile de aplicare, precum intenția, gravitatea încălcării și impactul asupra interesului public de asigurare a securității naționale, fiind astfel asigurate sancțiuni legale, individualizate și proporționale.

- **Amenziile urmează să se aplice chiar și în cazul în care investitorul solicită aprobarea *ex post*.**

În mod obiectiv, Legea nr. 174/2021 este foarte invazivă în activitățile economice și operează cu concepte complexe, destul de vag definite. Există astfel o probabilitate care nu poate fi neglijată ca investiția și investitorii vizați de Legea nr. 174/2021 care respectă, în esență, cerințele acesteia, să omită solicitarea aprobării prealabile din diverse motive, inclusiv necunoașterea faptului că o astfel de aprobare era necesară sau o înțelegere incompletă a prevederilor Legii nr. 174/2021.

În acest context, posibilitatea de a solicita aprobarea *ex post*, fără aplicarea de amenzi, ar oferi investitorilor de bună-credință oportunitatea de a se conforma retroactiv, fără a fi penalizați drastic pentru omisiuni administrative care pot fi corectate.

Apreciem că reducerea de 50% a amenzii, propusă în proiectul de lege, dacă aprobarea *ex post* este acordată de Consiliu, nu atenuază suficient caracterul excesiv al sancțiunii. Chiar și redusă, amenda ar ajunge la 5% din cifra de afaceri mondială a investitorului sau, în cazul întreprinderilor

---

sanctiunii de către instanța de judecată va fi una deficitară, dacă la elaborarea legii și stabilirea sancțiunii de către legiuitor nu se va ține cont de posibilitatea determinării sancțiunii în funcție de criteriile de individualizare enunțate *supra*.

59. Astfel, individualizarea judiciară se poate realiza doar în baza unor mecanisme de apreciere reglementate de lege, fiind astfel o expresie a principiului legalității.

3.1.3. *Principiul proporționalității sancțiunilor*

60. Curtea subliniază că în lipsa unei sancțiuni relativ determinate și a altor mecanisme de individualizare a sancțiunii în legea contravențională persoana nu are nici o posibilitate reală și adecvată de a beneficia pe cale judiciară de protejarea drepturilor sale, inclusiv de o *sancțiune echitabilă*.

61. Curtea reține că individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei.

62. În lipsa criteriilor de individualizare a sancțiunilor, statuate cert în cadrul legal, individualizarea judiciară nu poate fi efectiv satisfăcută față de contravenient pentru a-i asigura deplinătatea drepturilor și libertăților sale legitime.

63. Curtea relevă că principiul individualizării sancțiunilor contravenționale, ca și cel al pedepselor în dreptul penal, trebuie să se afirme într-un cadru al **deplinătății drepturilor fundamentale**, (...)

65. Curtea reține că este dreptul legislatorului să stabilească sancțiunile contravenționale, dar respectând cu strictețe *proporționalitatea dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate*.

66. Astfel, lipsa posibilității instanței de judecată de a aplica criteriile pentru individualizarea sancțiunii în cauza concretă și aplicarea unei sancțiuni absolut determinate nu asigură **caracterul ei echitabil**.

67. Prin urmare, acest fapt poate conduce la încălcarea criteriilor de apreciere *Engel* deduse din jurisprudența Curții Europene (*Engel și alții v. Olanda, hotărârea din 8 iunie 1976*), în cazul în care persoanei declarate vinovate de comiterea contravenției să-i fie aplicată o sancțiune care, prin caracterul și gradul de severitate, să nu fie proporțională naturii juridice a încălcării.



nou-înființate, la cel puțin un milion de lei. Aceasta rămâne o povară disproporționată pentru o eroare administrativă sau neînțelegere a cerințelor legale.

Sanționarea investitorilor care solicită aprobarea *ex post*, chiar și atunci când aceștia respectă restul cerințelor Legii nr. 174/2021, fără a ține cont de complexitatea și ambiguitatea prevederilor, precum și de natura erorilor, contravine grav principiului proporționalității. Acest principiu impune ca măsurile luate de autorități să fie proporționale cu gravitatea faptei și riscurile reale implicate.

Aplicarea amenzilor în astfel de situații ignoră circumstanțele și penalizează excesiv investitorii care încearcă să corecteze omisiuni procedurale. Aceasta descurajează conformarea voluntară și poate împinge investitorii să evite raportarea omisiunilor datorită faptului că vor fi sancționați sever, preferând să rămână în afara cadrului legal în speranța că nu vor fi descoperiți. În loc să încurajeze corectarea erorilor, această abordare poate avea un efect contraproductiv asupra mediului de afaceri.

O abordare mai echitabilă ar fi să se permită remedierea situațiilor fără sancțiuni în cazurile în care se demonstrează buna-credință. Acest lucru ar susține atât securitatea națională, cât și obiectivele de dezvoltare economică ale Republicii Moldova, promovând în același timp un climat de conformitate voluntară și transparență.

- **Obiecții de tehnică legislativă:**

- **Subiectul supus amenzii nu este clar definit.** Propunerea autorilor nu este suficient de clară în privința entităților care vor fi supuse amenzilor. Art. 11 alin. (1) lit. c) în forma propusă stabilește că este amendat investitorul pe baza cifrei de afaceri. Cu toate acestea, ultima propoziție reglementează deja amendarea cu sume fixe a întreprinderilor nou-înființate ca urmare a unei investiții în domeniile de importanță pentru securitate (deci, nu a investitorilor, ci a întreprinderilor create ca vehicule pentru investiții). Această dublă reglementare creează confuzie cu privire la diferențierea între categoriile de entități sancționabile, necesitând o clarificare explicită pentru a evita interpretările eronate.
- **Confuzia privind temeiurile de aplicare a amenzilor.** Temeiurile de aplicare a amenzilor sunt neclare și confuze. În conformitate cu lit. e), amenda se aplică dacă investitorul nu a solicitat aprobarea prealabilă a Consiliului. Tot această literă prevede că amenda se va reduce la jumătate dacă investitorul solicită ulterior aprobarea și aceasta este acordată. Totodată, conform literei c) aceeași amendă se aplică în cazul în care Consiliul a dispus revenirea la situația anterioară și aceasta nu s-a realizat în termenul stabilit. Astfel, rezultă că amenda poate fi aplicată de două ori pentru aceeași investiție: o dată pentru efectuarea investiției fără aprobare (lit. e), și încă o dată pentru nerevenirea la situația inițială în termenul stabilit (lit. c).

Deși aceste probleme de tehnică legislativă pot părea relativ minore, ele au un impact semnificativ asupra corespunderii proiectului cu principiile statului de drept și, implicit, cu principiile unei bune legiferări.

Aceste deficiențe, combinate cu magnitudinea amenzilor propuse, nu pot fi ignorate și subliniază necesitatea perfecționării proiectului de lege pentru a asigura un act normativ clar. Curtea Constituțională, în Hotărârea nr. 5 din 06.03.2018, menționează, în conformitate cu jurisprudența CtEDO, că o normă nu poate fi considerată „lege” decât dacă este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite individului să-

și corecteze conduita (par. 50). Această cerință de claritate și predictibilitate este esențială pentru a asigura conformitatea cu statul de drept și pentru a evita aplicarea arbitrară a sancțiunilor.

Nu în ultimul rând, se impune o **observație generală** privind impactul potențial al amenzilor propuse asupra climatului investițional și activității antreprenoriale din Republica Moldova. Efectul acestora poate fi sever și multilateral:

- **Percepția de incertitudine juridică:** Magnitudinea amenzilor, combinată cu lipsa unei justificări clare, poate crea o atmosferă de incertitudine juridică, descurajând investitorii de a se angaja în proiecte pe termen lung în Moldova.
- **Descurajarea investițiilor noi:** Perspectiva unor amenzi atât de mari poate descuraja semnificativ investitorii străini de a intra pe piața Republicii Moldova. Investitorii ar putea percepe aceste amenzi ca un risc inacceptabil, preferând să își direcționeze capitalul către jurisdicții cu un cadru legal mai predictibil și mai puțin punitiv. Reducerea investițiilor străine directe va avea efecte negative în cascadă asupra creării de locuri de muncă, transferului de tehnologii și asupra dezvoltării economice generale a țării.
- **Impact asupra competitivității regionale:** În contextul competiției regionale pentru atragerea investițiilor străine directe, astfel de amenzi pot poziționa Republica Moldova într-o situație dezavantajoasă în comparație cu țările vecine. Investitorii ar putea opta pentru piețe percepute ca fiind mai prietenoase și mai puțin riscante din punct de vedere legal.
- **Efecte asupra întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri):** Amenzile fixe de milioane de lei pentru întreprinderile nou-înființate sunt extrem de disproporționate și pot avea un efect paralizant asupra acestui sector.

**În concluzie, implementarea unor asemenea sancțiuni necesită o reevaluare profundă, pentru a nu submina perspectivele de creștere economică și competitivitatea țării pe piața internațională.**

Vă mulțumim pentru colaborare și ne exprimăm deschiderea de a ne angaja într-un dialog și în consultări publice pe marginea proiectului de lege.

Cu respect,

**Mila Malairău**

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”

*Executor: Victor Baciu*

[victorbaciu@amcham.md](mailto:victorbaciu@amcham.md)