

Către: **DI Igor GROSU,**
Președintele Parlamentului Republicii Moldova

DI Dumitru ALAIBA,
Președintele Comisiei Parlamentare Economie, Buget și Finanțe

DI Lilian CARP,
Președintele Comisiei Parlamentare Securitate Națională, Apărare și Ordine Publică

Dnei Olesea STAMATE,
Președintele Comisiei Parlamentare Juridice, Numiri și Imunități

Nr. 0811/21-CG din 08 noiembrie 2021

Ref.: Document de poziție asupra proiectului Legii privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului

**Stimați Domni,
Stimată Doamnă,**

Asociația Businessului European (EBA Moldova) Vă adresează cele mai înalte considerațiuni și în contextul proiectului de Lege privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, comunică următoarele.

EBA Moldova a analizat proiect de lege sus-menționat sub aspectul (i) oportunității și calității reglementărilor propuse, (ii) impactului asupra mediului de afaceri, și (iii) riscurilor care le pot genera. În acest context, menționăm următoarele.

I. DESPRE SCOPUL DECLARAT AL PROIECTULUI DE LEGE

1. Proiectul a fost înregistrat de către un grup de deputați la Secretariatul Parlamentului pe data de 26 octombrie 2021, iar pe data de 28 octombrie 2021, a fost votat în prima lectură de către Plenul Parlamentului.
2. Scopul declarat al Proiectului potrivit notei informative este protejarea investițiilor realizate în domeniile de importanță pentru securitatea statului și creșterea transparenței investițiilor de importanță pentru securitatea statului.
3. Totodată, analizând proiectul de lege, deducem că proiectul urmărește inclusiv și scopul instituirii unei proceduri de screening a tranzacțiilor care au ca obiect domeniile de importanță pentru securitatea statului, inclusiv a calității entităților participante la tranzacție, prin prisma criteriilor reglementate în Proiect.
4. Proiectul instituie domeniile de importanță pentru securitatea statului.

5. Potrivit Proiectului, investițiile în domeniile de importanță pentru securitatea statului nu pot fi realizate de către persoanele fizice și juridice care, *inter alia*, (i) provin din jurisdicții ce nu implementează standarde internaționale de transparență sau (ii) care prezintă un risc justificat pentru domeniile de importanță pentru securitatea statului.
6. De asemenea, autorii propun introducerea obligativității includerii clauzei de schimbare a controlului în contractele translativ de proprietate sau folosință, care au ca obiect bunuri de importanță pentru securitatea statului. Prin aceasta se instituie obligația investitorului să obțină *ex-ante* acceptul Guvernului și al Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță pentru securitatea statului („**Consiliu**”) până la transmiterea controlului investiției altei persoane fizice sau juridice.
7. Controlul urmează a fi realizat de Consiliu, componența și modul de organizare a căruia se va stabili prin Hotărâre de Guvern.
8. Proiectul stabilește competențe Guvernului pentru aprobarea (i) Listei bunurilor de importanță pentru securitatea statului, (ii) Listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență, (iii) actelor normative prin care să extindă lista informațiilor/documentelor necesare pentru realizarea examinării solicitării aprobării prealabile de către Consiliu, (iv) Componența și modul de organizarea a activității Consiliului.

II. ANALIZA JURIDICĂ

(1) *Aspecte privind respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea Proiectului*

9. Conform art. 8 al Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional (**”Legea 239/2008”**) ”etapele asigurării transparenței procesului de elaborare sunt: informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei, punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia, consultarea asociațiilor, examinarea recomandărilor societății civile, informarea publicului referitor la deciziile adoptate”.
10. Deși Nota informativă la proiect specifică că Anunțul cu privire la inițierea elaborării Proiectului a fost publicat pentru consultări publice, acesta nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului decizional de elaborare a deciziilor statuate la art. 8 lit. a) din Legea 239/2008.
11. Proiectul a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului pe data de 26 octombrie 2021 fără a fi plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, iar pe data de 28 octombrie 2021 a fost votat în prima lectură de Plenul Parlamentului Republicii Moldova. Astfel, nu a fost asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea Proiectului până la votarea acestuia în prima lectură.
12. Aprobarea în prima lectură presupune pregătirea Proiectului pentru dezbaterăa lui în lectura a doua. Conform art. 65 din Regulamentul Parlamentului, dezbaterăa în lectura a doua urmează să aibă loc în cel mult 45 de zile de la data aprobării Proiectului în prima lectură. În această perioadă de pregătire, comisia parlamentară sesizată în fond urmează să examineze amendamentele la Proiect propuse de deputați, obiecțiile și propunerile fracțiunilor parlamentare, ale comisiilor permanente, avizele

Guvernului, Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, precum și propunerile reprezentanților societății civile.

13. Astfel, în perioada pregătirii Proiectului pentru lectura a doua, persoanele juridice de drept privat au posibilități limitate de intervenție, și pot interveni în cadrul comisiei parlamentare doar cu propuneri la Proiect, prezentate independent sau prin intermediul asociațiilor de business (propunerile societății civile).

(2) *Aspecte privind fundamentarea economică a Proiectului de lege*

14. În privința întregului Proiect, atenționăm asupra faptului că acesta conține norme de reglementare a activității de întreprinzător (în sensul art. 3 din Legea nr. 235 din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător ("**Legea 235/2006**") și, conform prevederilor art. 25 din Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative ("**Legea 100/2017**") și ale art. 13 din Legea nr. 235/2006, Proiectul trebuie să fie însoțit de analiza impactului de reglementare.
15. Totodată, în condițiile în care acest proiect prevede reorganizarea (reformarea) sistemului național de protecție și control, o analiza a impactului asupra bugetului național este obligatorie. Această analiză trebuie să fie conformă cu metodologia de analiză *ex-ante* aprobată de Guvern. (art.25 alin. (2) al Legii 100/2017).
16. Subliniem, că Proiectul a fost votat în prima lectură de către Plenul Parlamentului pe data de 28 octombrie 2021 fără Avizul Guvernului, fapt ce contravine alin. (4) al art. 32 din Legea 100/2017 coroborat cu art. 58 din Legea 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului ("**Regulamentul 797/1996**").
17. Avizul Guvernului pentru acest Proiect este inerent în baza raționamentului că prevederile din Proiect participă la atragerea majorării și/sau reducerii veniturilor bugetare.
18. Astfel, lipsa unei analize ample care să reflecte problema identificată, stabilirea obiectivului, determinarea opțiunilor de soluționare, datele statistice ce au stat la baza identificării problemei, analiza cost-beneficiu, fundamentarea necesității unei reglementări suplimentare, fundamentarea economico-financiară, creează imposibilitatea de a examina în continuare acest Proiect de lege, nefiind în corespundere cu cerințele Legii 100/2017.

(3) *Aspecte de proporționalitate și echitate*

19. Prin proiect se introduce obligativitatea existenței unei clauze de schimbare a controlului în contractele translativ de proprietate. Totodată în cazul în care contractul nu prevede clauza de schimbare a controlului, aceasta se prezumă.
20. Prin această prevedere autorii instituie un control *ex-ante* și *ex-post* asupra tranzacțiilor anterioare și viitoare care au ca obiect un bun de importanță pentru securitatea statului.
21. Carențele Proiectului, care pot genera riscuri pentru societățile comerciale sunt următoarele:
 - a) Proiectul nu stabilește vreun termen de prescripție pentru efectuarea controlului asupra tranzacțiilor deja încheiate;

- b) Proiectul nu stabilește procedura prin care societățile comerciale care deja dețin proiecte investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului, trebuie să se conformeze noilor prevederi legale;
 - c) Proiectul nu stabilește clar efectele juridice ale unei potențiale Decizii de refuz a Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului, cu privire la o tranzacție deja încheiată, în special atunci când dreptul de proprietate sau de posesie/folosință a unui bun de importanță pentru securitatea statului înstrăinat sau grevat în baza unei asemenea tranzacții a fost înregistrat în modul prevăzut de lege până la intrarea în vigoare a acestui Proiect de lege. În consecință, verificarea de către autoritățile administrației publice centrale de specialitate și a instituțiilor publice a tranzacțiilor încheiate anterior intrării în vigoare a prezentului proiect de lege este contrar art. 22 al Constituției și art. 73 al Legii 100/2017;
 - d) Proiectul nu stabilește drepturile și obligațiile investitorilor aferente mecanismului propus;
 - e) Proiectul nu stabilește sistemul de guvernanță a procesului decizional de examinare a investițiilor;
 - f) Proiectul nu stabilește modul de formare, organizare și componența Consiliului, dar acordă această competență Guvernului, fapt ce contravine prevederilor Legii 235/2006, care stabilește că normele primare trebuie aprobate prin lege organică.
 - g) Proiectul nu stabilește calea de atac pentru investitor în cazul refuzului primit. Fapt ce contravine, Constituției Republicii Moldova, actelor interne și comunitare la care Republica Moldova este parte. În special, lipsa unei căii de atac legale încalcă dreptul de apărare a persoanelor vizate, prevăzut de art. 20 al Constituției (accesul liber la justiție);
 - h) Proiectul nu stabilește cerințele față de organele de conducere ale entităților care vor fi evaluate prin prisma mecanismului. Astfel în lipsa criteriilor stabile în lege, evidențiem un grad sporit de coruptibilitate și incertitudine pentru investitori;
 - i) Proiectul depășește scopul declarat prin limitarea vânzării-cumpărării activelor întreprinderilor vizate, inclusiv a activelor din alte domenii de activitate a acestor întreprinderi, decât cele indicate în art.4. (lit. e) alin. (1) art. 3);
 - j) Autorii Proiectului nu stabilesc dacă sintagma ”conform situațiilor financiare pentru ultimii 5 ani” din textul lit. e) alin.(1), art. 3, se referă la media celor 5 ani, sau valoarea medie ponderată, sau valoarea maximă sau minimă din cei 5 ani. Fapt ce creează confuzie și incertitudine de interpretare;
22. În consecință, Proiectul denotă lipsa certitudinii și a previzibilității, transparenței decizionale și transparenței reglementării, reglementării materiale și procedurale a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii și a proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător.

(4) *Aspecte problematice și de interpretare*

(i) *Încălcarea principiului previzibilității*

23. Prin aderarea sa la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și semnarea Acordurilor privind încurajarea și protejarea reciprocă a investițiilor, Republica Moldova s-a angajat să respecte dreptul de proprietate și inviolabilitatea investițiilor. Potrivit art. 1 al Protocolului adițional la Convenție, „nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege”.
24. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că legea „nu poate fi considerată „lege” decât dacă este formulată cu o precizie suficientă, care permite cetățeanului să-și controleze comportamentul: el trebuie să poată prevedea, în cazurile când este necesar și cu ajutorul cuvenit, într-un grad rezonabil, în circumstanțe specifice, consecințele care pot surveni în urma acțiunii sale”.
25. Aceleași principii sunt prevăzute la art. 23 alin. (2), art. 46 alin. (2) și art. 54 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a reținut că „legislația ... trebuie să îndeplinească anumite condiții de calitate”. În acest sens, „previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare nu pot fi omise”.
26. Potrivit alin. (2) al art. 7 din Proiect, autorii instituie Lista documentelor și informațiilor pe care orice investitor anterior efectuării activităților investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului, trebuie să le prezinte pentru aprobarea Consiliului.
27. Totodată, prin alin. (2) al art. 8, autorii instituie o derogare de la prevederile alin. (2) al art. 7 și acordă dreptul Guvernului să emită acte normative suplimentare, prin care să lărgescă Lista documentelor și informațiilor pe care orice investitor anterior efectuării activităților investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului.
28. Subliniem că prevederile alin. (2) al art. 8 vin în contradicție cu prevederile Legii 235/2006. Potrivit alin. (1) al art. 14 din Legea 235/2006, normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi. Respectiv, în baza Proiectului, nici un investitor anterior aprobării prealabile de către Consiliu nu va putea iniția, desfășura sau lichida afacerea care are ca obiect bunuri din domeniile de importanță pentru securitatea statului. Lista documentelor și informațiilor în acest caz constituind norme primare. În continuare, alin. (2) al articolului *supra*, stabilește că Autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.
29. **În lumina normelor legale prezentate, solicităm excluderea alin. (2) din art. 8 din Proiect.**

(ii) *Încălcarea principiilor de nediscriminare a investițiilor, de egalitate de tratament și contra exproprierii investițiilor*

30. Proiectul în art. 6 stabilește restricționarea investițiilor în dependență de jurisdicția și/sau subiectul ce controlează investitorul, fapt ce este în contradicție cu Legea 81/2004, care stabilește în art. 6 că „(...)investițiile nu pot fi supuse discriminării în funcție de cetățenie, domiciliu, reședință, loc de

înregistrare sau de activitate, stat de origine al investitorului sau al investiției sau din orice alt motiv (...) Investitorilor li se acordă condiții echitabile și egale de activitate, care exclud aplicarea de măsuri discriminatorii ce ar putea împiedica dirijarea, operarea, întreținerea, folosirea, fructificarea, achiziționarea, extinderea sau dispunerea investițiilor”. Respectiv orice ingerință din partea Statului trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

31. Constatăm că principiul de egalitate de tratament este încălcat inclusiv prin violarea art. 23 al Codului administrativ care stabilește că *“(...) în cadrul procedurii administrative, (...) nicio persoană (...) nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligații pe motiv de (...) cetățenie (...)”*. Respectiv nici o persoană nu poate fi limitată în exercitarea dreptului său la apărare în baza criteriului de domiciliu sau reședință.
32. Prevederile art. 11 alin. (6) și (7) ale Proiectului vin în contradicție cu prevederile art. 10 din Legea 81/2004 prin care legiuitorul a stabilit că *”Investițiile nu pot fi expropriate ori supuse unor măsuri cu efect similar care privează, în mod direct sau indirect, investitorul de titlul de proprietate sau de controlul asupra investiției(...)”*. Excepțiile de la această garanție pot avea loc doar din motive de utilitate publică cu o dreaptă și prealabilă despăgubire, sau în temeiul condițiilor contractuale în cadrul parteneriatului public-privat. Astfel utilitatea publică, precum și plata despăgubirii se stabilesc în conformitate cu Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488-XIV din 08.07.1999, și în nici un caz lipsa aprobării prealabile a Consiliului nu poate fi calificată drept prezența utilității publice.
33. Totodată, potrivit garanțiilor statului Republica Moldova pentru investițiile realizate, soluționarea diferendelor investiționale, pot fi realizate pe cale amiabilă, de instanța judecătorească competentă sau de arbitraj, și în nici un caz suspendarea sau deposedarea/instrăinarea investițiilor nu poate fi efectuată prin decizia unui organ administrativ.

(iii) Incertitudinea utilizării termenului de beneficiar efectiv în Proiect

34. **Definiția de ”beneficiar efectiv” propusă la art. 2 din Proiect, este confuză și incorectă. Se propune de a utiliza definiția dată în Directiva (UE) 2015/ 849 a Parlamentului European și a Consiliului - din 20 mai 2015 - privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr.648/ 2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/ 60/ CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/ 70/ CE a Comisiei (europa.eu), după cum urmează:**

”beneficiar efectiv - orice persoană (persoane) fizică (fizice) care dețin(e) sau controlează în ultimă instanță entitatea și/sau persoana fizică (persoanele fizice) în numele căreia (căror) se realizează o tranzacție sau o activitate și care includ(e) cel puțin:

(a) în cazul entităților corporative:

- (i) persoana fizică (persoanele fizice) care dețin(e) sau controlează în ultimă instanță o persoană juridică prin exercitarea directă sau indirectă a dreptului de proprietate asupra unui procent suficient din acțiuni ori din drepturile de vot ori prin participația în capitalurile proprii ale entității respective, inclusiv prin deținerea de acțiuni la purtător,

sau prin exercitarea controlului prin alte mijloace, **alta decât o societate cotate pe o piață reglementată care face obiectul cerințelor de divulgare a informațiilor în conformitate cu legislația Republicii Moldova sau al unor standarde internaționale echivalente care asigură transparența corespunzătoare a informațiilor privind exercitarea dreptului de proprietate.**

Deținerea a 25% **plus unu** acțiuni sau participația în capitalurile proprii ale unei entități într-un procent de peste 25% de către o persoană fizică este un indiciu al exercitării directe a dreptului de proprietate. Deținerea a 25 % plus unu acțiuni sau participația în capitalurile proprii ale unei entități într-un procent de peste 25 % de către o entitate corporativă, care se află sub controlul unei (unor) persoane fizice, sau de către mai multe entități corporative, care se află sub controlul aceleiași (acelorași) persoane fizice este un indiciu al exercitării indirecte a dreptului de proprietate;

(ii) în cazul în care, după epuizarea tuturor mijloacelor posibile și cu condiția să nu existe motive de suspiciune, nu se identifică nicio persoană în conformitate cu punctul (i) sau în cazul în care există orice îndoială că persoana identificată (persoanele identificate) este (sunt) beneficiarul real (beneficiarii reali), persoana fizică (persoanele fizice) care ocupă o funcție (funcții) de conducere de rang superior;

(b) în cazul fiduciilor:

- (i) constituitorul;
- (ii) fiduciarul (fiduciarii);
- (iii) protectorul, dacă există;
- (iv) beneficiarii sau, în cazul în care persoanele care beneficiază de construcția juridică sau persoana juridică nu au fost încă identificate, categoria de persoane în al căror interes principal se constituie sau funcționează construcția juridică sau persoana juridică;
- (v) oricare altă persoană fizică ce exercită controlul în ultimă instanță asupra fiduciei prin exercitarea directă sau indirectă a dreptului de proprietate sau prin alte mijloace;

(c) în cazul persoanelor juridice precum fundațiile și al construcțiilor juridice similare fiduciilor, persoana fizică (persoanele fizice) care ocupă poziții echivalente sau similare celor menționate la litera (b).

35. Totodată, pentru aplicare sistemică a noțiunilor, **recomandăm includerea noțiunii de "furnizor de servicii pentru fiducii sau societăți"** după cum urmează.

„furnizor de servicii pentru fiducii sau societăți” - orice persoană care prestează unor terți, cu titlu profesional, oricare dintre următoarele servicii:

- (a) constituirea de societăți sau alte persoane juridice;
- (b) exercitarea funcției de director sau secretar al unei societăți, de partener în cadrul unei asocieri sau a unei funcții similare legate de alte persoane juridice sau organizarea ca o altă persoană să exercite astfel de funcții;
- (c) furnizarea unui sediu social, a unei adrese comerciale, poștale sau administrative și a oricăror altor servicii conexe pentru o societate, o asocierie sau orice altă persoană juridică sau construcție juridică;

- (d) exercitarea funcției de fiduciar în cadrul unei fiducii exprese sau al unei construcții juridice similare sau organizarea ca o altă persoană să exercite o astfel de funcție;
- (e) exercitarea funcției de acționar pe seama unei persoane alta decât o societate cotate pe o piață reglementată care face obiectul cerințelor de divulgare a informațiilor în conformitate cu legislația Republicii Moldova sau al unor standarde internaționale echivalente, sau organizarea ca o altă persoană să exercite o astfel de funcție;

(iv) Incertitudinea restricțiilor în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului

36. **Redacția lit. a) al alin. (1) al art. 6 din Proiect este confuză.** Totodată, o participațiune infimă în capitalul social al unei societăți comerciale, mai ales dacă acțiunile acesteia sunt tranzacționate la bursă, nu ar trebui să constituie o piedică pentru efectuarea investițiilor de către asemenea entitate. Altfel, pot fi comise abuzuri prin achiziționarea la bursă a unei asemenea cote în scopul înlăturării entității respective de pe piață. **Se propune reformularea acesteia după cum urmează:**

"a) sunt rezidente în jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență. Aceeași restricție se aplică și grupului de persoane care acționează concertat, dacă cel puțin una din aceste persoane este rezidentă în jurisdicțiile ce nu implementează standarde internaționale de transparență;"

37. **Redacția lit. b.) al alin. (1) al art. 6 din Proiect** urmează a fi revizuită, pe motiv că sunt multe companii de stat deținute de guvernele statelor democratice care efectuează investiții în străinătate, de exemplu, Moldovagaz, proprietarul conductei de gaz Iași-Ungheni-Chișinău. Singurul fapt că asemenea legătură există nu trebuie să fie un motiv pentru excluderea acestor investitori, dacă asemenea legătură nu prezintă riscuri pentru securitatea națională. **Propunem următoarea redacție:**

"b) sunt controlate direct sau indirect de guvernul unui alt stat, inclusiv de autorități/instituții publice sau de forțele armate ale acestuia, inclusiv prin structura de proprietate sau prin finanțări semnificative, care cresc riscul sau reprezintă o amenințare a securității naționale;"

38. **Redacția lit. h) al alin (1) al art. 6 din Proiect** urmează a fi revizuită. Este prea dură această restricție, deoarece asemenea condamnare poate să nu aibă nimic comun cu securitatea statului. Totodată această normă, în redacția actuală contravine principiului constituțional al prezumției nevinovăției. **Propunem următoarea redacție:**

"h) au fost condamnate, printr-o hotărâre judecătorească definitivă, pentru acțiuni de corupție, spălare a banilor sau finanțare a terorismului."

(v) Incertitudinea termenului de conformare la noile prevederi pentru societățile comerciale și neretroactivitatea legii

39. În continuare, Proiectul stabilește termenul de 6 luni pentru conformare societăților comerciale la noile prevederi, din momentul intrării în vigoare a Legii. Cu toate acestea, tot în termen de 6 luni din momentul intrării în vigoare a Legii, Guvernul urmează să aprobe (i) Lista bunurilor de importanță pentru securitatea statului, (ii) componența și modul de organizare a activității Consiliului. Astfel pentru societățile comerciale apare incertitudinea dacă obiectele activității lor cade sub incidența acestui Proiect sau nu. Totodată nu este clară procedura aplicabilă de conformare și dacă apare necesitatea conformării.

40. **Recomandăm ca termenul pentru conformarea societăților comerciale să fie de 6 luni din momentul adoptării Listei bunurilor de importanță pentru securitatea statului.**
41. **Redacția alin. (4) al art. 17 din Proiect trebuie exclusă.** Legea nu poate avea efect retroactiv, adică nu se poate aplica investițiilor efectuate până la intrarea în vigoare a acesteia. Aprobarea în lectură finală a acestei norme, fără realizarea modificării redacționale prin excluderea a acestei norme, ar putea aduce perturbări în climatul investițional din Republica Moldova și ar afecta credibilitatea țării noastre în plan investițional.

(vi) Incertitudinea criteriilor de examinare a informațiilor

42. **Criteriul prin care se propune verificarea reputației, cunoștințelor, aptitudinilor și experienței oricărui membru al organului de conducere al investitorului potențial, depășește scopul declarat al acestui Proiect, creează premise de coruptibilitate și decizii selective. Acest criteriu trebuie să se limiteze doar asupra investitorului potențial, dar nu asupra membrilor organelor de conducere a acestuia, mai ales că prezentarea informației despre aceștia nu se cere conform legii. (lit. a) alin. (1) art. 8 din Proiect.**
43. **Creează incertitudine și interpretare duală criteriul prin care urmează să fie verificată "capacitatea investitorului potențial de a respecta condițiile stabilite de Consiliu și de actele normative relevante". Termenul de "condiții stabilite de Consiliu și de actele normative relevante" încalcă principiul previzibilității și certitudinii, favorizând acțiuni selective și duale din partea Consiliului. Solicităm reformularea sau excluderea acestui criteriu. (lit. c) alin. (1) art. 8 din Proiect.**
44. **Criteriul prin care se verifică dacă investiția preconizată este susceptibilă să asigure direct sau indirect, accesul la datele cu caracter personal al cetățenilor Republicii Moldova într-un mod care amenință securitatea statului depășește scopul declarat al acestui Proiect. Cetățenii Republicii Moldova, subiecți ai datelor cu caracter personal sunt protejați prin Legea 133/2011, care reglementează inclusiv modul de apărare a drepturilor sale și a sancțiunilor pentru persoanele juridice (operatori) care au admis încălcări în materia datelor cu caracter personal. În cazul în care autorii insistă pentru păstrarea acestui criteriu, atunci acest criteriu trebuie cuantificat și stabilite limitele care să concretizeze "modul care amenință securitatea statului". (lit. f) alin. (1) art. 8 din Proiect. Totodată, acest criteriu urmează să fie coroborat cu prevederile lit. q) al art. 4 din Proiect prin excluderea acesteia.**

(vii) Incertitudinea privind obținerea acceptului în situația schimbării controlului

45. Potrivit art. 12 din Proiect, investitorul care intenționează să transmită controlul investiției altei persoane fizice sau juridice din domeniile de importanță pentru securitatea statului, sau al căror obiect sunt bunuri de importanță pentru securitatea statului, este obligat să obțină acceptul Guvernului și al Consiliului.
46. Astfel, nu este clar delimitată limita competențelor de verificare acordate Guvernului în acest sens, procedura, termenele de verificare și actul care va fi emis. În consecință, constatăm că sunt două autorități competente în verificarea prealabilă a tranzacțiilor din domeniile de importanță pentru securitatea statului, fapt ce contravine Legii 100/2017.

(viii) *Incertitudinea competențelor Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță pentru securitatea statului*

47. Autorii Proiectului la art. 2 definesc Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță pentru securitatea statului ca un organ colegial al Guvernului. Această noțiune fiind în contradicție cu alin. (3) al art. 2 din Legea nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern ("**Legea 136/2017**"), care stabilește că organul colegial al Guvernului este format din membrii Guvernului, iar un alt organ colegial al Guvernului nefiind prevăzut de Legea *supra*. Totodată, potrivit art. 7 din Legea enunțată, Guvernul poate organiza activitatea doar ministerelor și a autorităților administrative centrale. Forma organizatorico-juridică de organ colegial al Guvernului este improprie prin prisma Legii 136/2017.
48. Respectiv, fără definirea clară și certă a formei de organizare juridică a Consiliului, nu este clar locul și rolul acestei entități în sistemul autorităților care au prerogativă de exercitare a puterii publice. Totodată nu este clară natura și forța juridică actelor emise de o astfel de entitate.
49. În continuare, subliniem că prin acordarea competențelor prevăzute de alin (1) art. 7¹, alin. (3) art. 7², alin. (4) art. 7³, art. 9⁴, lit. a) alin. (1) art. 11⁵, lit. b) alin. (1) art. 11⁶, Consiliul întrunește caracteristicile juridice proprii unui organ de control în sensul Legii nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător ("**Legea 131/2012**").
50. Menționăm că în sensul alin. (2¹) al art. 4 din Legea 131/2012, au dreptul să inițieze și să desfășoare controlul doar autoritățile/instituțiile publice stabilite în anexă la Lege, în limitele corespunzătoare.
51. Astfel, în consecință **recomandăm autorilor Proiectului să definească Consiliul ca organ de control în sensul Legii 131/2012, inclusiv cu încadrarea actelor emise de Consiliu conform cerințelor de formă și contestare prescrise de Legea *supra*.** În caz contrar sunt încălcate garanțiile de previzibilitate, protecție și proceduri dezvoltate de efectuare a controlului de stat care să permită persoanelor supuse controlului adaptarea acțiunilor sale.
52. Păstrarea prevederilor cu privire la Consiliu în redacția actuală a Proiectului creează premise de declarare a normei contradictorii cu sistemul național de drept și este pasibilă declarării neconstituționale.

(ix) *Incertitudinea cu privire la actul emis de Consiliu*

53. Aprobarea prealabilă a Consiliului, fiind potrivit art. 7 al Proiectului un act obligatoriu pentru efectuarea activităților investiționale în domeniile ce fac obiectul acestui proiect de Lege, coincide tuturor semnelor și criteriilor unui act permisiv în sensul Legii nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător ("**Legea 160/2011**").

¹ de emiteră a aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului

² de examinare a solicitărilor

³ de solicitare a informațiilor adiționale

⁴ de emiteră a Deciziilor împotriva potențialelor investitori

⁵ de a dispune suspendarea exercitării dreptului de vot, a dreptului de convocare și desfășurare a adunării generale a acționarilor/asociațiilor, a dreptului de a introduce chestiuni în ordinea de zi, a dreptului de a propune candidați pentru membrii organului de conducere, a dreptului de a primi dividende/venit din distribuirea profitului net

⁶ de a dispune suspendarea derulării contractelor/tranzacțiilor

54. Respectiv, potrivit art. 4 alin. (3) din Legea 160/2011, un act permisiv poate fi invocat și/sau aplicat doar după includerea sa în Nomenclatorul actelor permissive și în portalul guvernamental unic al serviciilor publice. În continuare, potrivit art. 13 alin. (2) al Legii *supra*, prevederile actelor legislative și ale celor normative cu privire la eliberarea actelor permissive, precum și taxele pentru eliberarea acestora, care nu sunt incluse în Nomenclatorul actelor permissive se consideră caduce.
55. Totodată, ținem să menționăm că instituirea și solicitarea acestui act permisiv contravine cerințelor din art. 4 al Legii 160/2011. Potrivit alin. (1²) al acestui articol, instituirea unui act permisiv trebuie să fie în concordanță, în mod obligatoriu, cu unul sau mai multe riscuri pe care acest act permisiv poate să le acopere și care nu sunt abordate prin alte mijloace de intervenție ale autorităților publice, inclusiv prin alte acte permissive. Astfel constatăm că, conform Nomenclatorului actelor permissive din anexa la Legea 160/2011 sunt abordate deja riscurile din următoarele domenii din cele specificate în art. 4 al Proiectului:
- Lit. b), gestionarea deșeurilor radioactive, este supusă autorizației conform pct. 56 al Nomenclatorului actelor permissive;
 - Lit. c), proiectarea, construcția și exploatarea infrastructurii din domeniile energiei, transporturilor, apei, sănătății, prelucrării și stocării datelor, aerospațiale, apărării, electorale este supusă autorizației conform pct. 25, 28, 29, 61;
 - Lit. e) și f), utilizarea mijloacelor de criptare și producția și comercializarea echipamentelor tehnice destinate recepționării de informații secrete, sunt supuse licențierii conform pct. 11 al Nomenclatorului actelor permissive;
 - Lit. g), producerea materialelor explozive este supusă licențierii conform pct. 7 al Nomenclatorului actelor permissive;
 - Lit. h), i), j) și k), activitățile legate de aviația și aeronave, sunt supuse autorizației conform pct. 36-43 ale Nomenclatorului actelor permissive;
 - Lit. „l)”, mass-media și serviciile audiovizuale este supusă licențierii conform pct. 31 al Nomenclatorului actelor permissive;
 - Lit. m), servicii de comunicații este supusă licențierii conform pct. 30 al Nomenclatorului actelor permissive;
 - Lit. q) accesul la date cu caracter personal este supusă autorizației conform pct. 73 al Nomenclatorului actelor permissive.
56. În aceeași ordine de idei, Legea 160/2011 prevede doar trei categorii ale actelor permissive: licență, autorizație și certificat. Decizia Consiliului nu este prevăzută de Lege ca un act permisiv. Astfel pentru existența unui act permisiv legal este necesar ca acesta să fie stabilit în Legea 160/2011 și să fie prevăzute condițiile, cerințele de formă și de conținut, drepturile și obligațiile materiale și procedurale cu privire la solicitarea, eliberarea, deținerea și retragerea unui act permisiv sunt în funcție de categoria actului.
57. **Recomandăm autorilor revizuirea fundamentală a rolului și locului actului emis de Consiliu prin prisma Legii 160/2011.**
- (x) Incertitudinea aplicării Proiectului pentru activitățile operaționale curente ale investitorilor*
58. Prin determinarea domeniului de aplicare a Legii, autorii prezintă raporturile juridice care cad sub incidența acestei Legi, dar fără a stabili cu claritate dacă prevederile acestei Legi vor fi aplicabile și activității operaționale obișnuite a societăților comerciale care au ca obiect bunuri din domeniile de

importanță pentru securitatea statului. Totodată, restructurările interne nu conduc la schimbarea controlului asupra activelor. Prin urmare acestea ar trebui excluse de sub control.

59. Totodată, subliniem că în redacția actuală a alin. (2) al art. 3, băncile și alte entități din sectorul financiar sunt privilegiate față de alți investitori care intenționează să investească în domenii de importanță pentru securitatea statului, fiind instituită o discriminare pozitivă.
60. **Astfel, pentru evitarea incertitudinilor cu privire cu privire la domeniile de aplicare a Legii propunem expunerea alin. (2) al art. 3 în următoarea redacție:**

”(2) Prevederile prezentei legi nu se aplică activităților investiționale și tranzacțiilor prevăzute la alin.(1) efectuate dacă acestea se realizează pentru efectuarea activității operaționale curente, necesare și caracteristice domeniilor corespunzătoare precum și între întreprinderile care aparțin aceluiași grup de întreprinderi.”

(xi) Incertitudinea cu privire la aprobarea prealabilă a investițiilor de importanță pentru securitatea statului

61. Potrivit Proiectului, Consiliul examinează solicitarea potențialului investitor în termen de până la 90 zile de la data primirii tuturor documentelor și informațiilor necesare.
62. Considerăm acest termen disproporționat de mare și care contravine recomandărilor Doing Business cu privire la reducerea termenilor pentru inițierea, desfășurarea și lichidarea afacerilor în Republica Moldova.
63. Totodată, termenul de 90 de zile este în contradicție cu prevederile art. 60 al Codului administrativ care stabilește că *”termenul general de în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel”*. Autorii Proiectului nu aduc nici un motiv al termenului atât de lung în Nota informativă. Ca urmare se încalcă principiul eficienței procedurii administrative, stabilit de art. 28 al Codului administrativ: *”Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului”*.
64. **Recomandăm reducerea termenul de examinare până la 30 zile calendaristice, cu posibilitatea prelungirii cu 20 zile, după necesitate.**
65. **Totodată, pentru a exclude tergiversarea cu rea credință a activităților investiționale, în condițiile în care Consiliul nu s-a expus printr-un act, recomandăm includerea în Proiect a instituției de acceptare tacită a solicitării potențialului investitor după expirarea termenului legal de examinare, prevăzută de art. 6² al Legii 160/2011.**

(5) Aspecte de corelare cu actele legislative

(i) Corelare cu actele legislative

66. Menționăm că legislația națională conține unele reglementări sectoriale aplicabile relațiilor ce se propun a fi reglementate prin proiect, precum:

1. Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice;
 2. Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat;
 3. Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice;
 4. Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;
 5. Legea nr. 209/2016 privind deșeurile;
 6. Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică;
 7. Codul aerian nr. 301/2017;
 8. Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice;
 9. Legea nr. 668/1995 pentru aprobarea Listei unităților ale căror terenuri destinate agriculturii rămân în proprietatea statului;
 10. Legea nr. 120/2017 cu privire la prevenirea și combaterea terorismului;
67. Existența Consiliului ca și entitate cu atribuții de control în domenii reglementate dublează atribuțiile de supraveghere și control a autorităților de reglementare în aceste domenii. Dacă aprobarea prealabilă a tranzacțiilor cu obiecte din domeniile de importanță pentru securitatea statului se consideră necesară, o asemenea atribuție trebuie să fie în componența autorității de reglementare (de exemplu ANRE, ANRCETI, AAC, etc.).
68. Astfel, se înțelege că noile reglementări s-ar putea suprapune sau contraveni cadrului normativ deja existent. În condițiile promovării respectivului proiect, este necesar de a revizui întreg cadrul legal pertinent pentru excluderea interpretărilor duale și a paralelismelor juridice.

(ii) Lista jurisdicțiilor non-transparente

69. Propunerea autorilor Proiectului de a aproba lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență prin Hotărâre de Guvern este una defectuoasă și nu corelează cu cadrul național existent.
70. Banca Națională a Moldovei a adoptat Hotărârea nr. 91 din 02.05.2013 cu privire la stabilirea listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență. Totodată, Comisia Națională a Pieței Financiare prin Hotărârea nr. 42/5 din 12.08.2016 a aprobat Lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și cu un grad sporit de risc. În aceeași ordine de idei, potrivit art. 41 alin. (3) din Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina sa web lista jurisdicțiilor care nu implementează standarde internaționale de transparență, de asemenea actualizează periodic informația dată.
71. În consecință, constatăm că autorii nu au prezentat raționamentele pentru reglementarea Listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență prin Hotărâre de Guvern și nu au reflectat în Proiect propuneri de revizuire a actelor prezentate supra cu privire la Lista jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență.

III. CONCLUZII

72. Considerăm că Proiectul în redacția propusă, creează riscuri majore de încălcare a garanțiilor acordate investitorilor de către Republica Moldova și creează premise pentru limitarea dreptului de proprietate și libertății contractuale a proprietarilor de acțiuni, participațiuni și active obținute în înregistrate

conform legislației în vigoare a Republicii Moldova până la adoptarea acestui Proiect. Nu pot fi sancționați pentru nerespectarea unei norme care nu există la momentul efectuării investițiilor lor. (*efectul retroactiv al legii*).

73. Lipsa unei analize ample care să reflecte problema identificată, stabilirea obiectivului, determinarea opțiunilor de soluționare, datele statistice ce au stat la baza identificării problemei, analiza cost-beneficiu, fundamentarea necesității unei reglementări suplimentare, fundamentarea economico-financiară, creează imposibilitatea de a examina în continuare acest Proiect de lege, nefiind în corespundere cu cerințele Legii 100/2017.
74. Proiectul denotă lipsa certitudinii și a previzibilității, transparenței decizionale și transparenței reglementării, reglementării materiale și procedurale a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii și a proporționalității în raporturile dintre stat și întreprinzător.
75. Proiectul nu definește clar rolul, locul și puterea juridică a actelor Consiliului, astfel fiind încălcate garanțiile de previzibilitate, protecție și proceduri dezvoltate de efectuare a controlului de stat care să permită persoanelor supuse controlului adaptarea acțiunilor sale.
76. Existența Consiliului ca și entitate cu atribuții de control în domenii reglementate dublează atribuțiile de supraveghere și control a autorităților de reglementare în aceste domenii. Dacă aprobarea prealabilă a tranzacțiilor cu obiecte din domeniile de importanță pentru securitatea statului se consideră necesară, o asemenea atribuție trebuie să fie în componența autorității de reglementare (de exemplu ANRE, ANRCETI, AAC, etc.).
77. Promovarea Proiectului în redacția actuală reduce substanțial stimulentele pentru investiții de tipul start-up în domeniile respective (în special, în sectoarele tehnologiilor informaționale, nano-tehnologiilor, biotehnologiilor, etc.) în Republica Moldova în comparație cu alte țări din regiune.

În această ordine de idei, luând în considerare cele menționate, intervenim cu solicitarea de a organiza dezbateri publice cu toți factorii implicați pe platforma Comisiei Parlamentare de profil, pentru a identifica soluții optime și viabile de îmbunătățire a acestui Proiect.

Cu deosebită considerație,



Mariana RUFA,
Director Executiv
Asociația Businessului European