

CÂND PROTEJAREA SECURITĂȚII STATULUI DEVINE UN MECANISM GENERAL DE CONTROL ASUPRA ECONOMIEI

Mișcarea Civică „Construim Încredere” atrage atenția asupra modului în care Legea nr. 174/2021 și Hotărârea Guvernului nr. 437/2025 au creat un mecanism cu puteri extinse asupra mediului de afaceri, care se îndepărtează de logica legislației europene și ridică probleme serioase de legalitate, transparență, proporționalitate și integritate.

Protejarea infrastructurii critice, a comunicațiilor, energiei, transporturilor, tehnologiilor sensibile și a altor domenii strategice este o obligație firească a statului. Nicio economie modernă nu poate ignora riscul ca investițiile să fie folosite pentru preluarea unor infrastructuri esențiale, obținerea controlului asupra datelor sensibile sau promovarea intereselor unor puteri străine.

Problema nu este, așadar, dacă Republica Moldova trebuie să verifice investițiile care pot amenința securitatea statului. Problema este **cum este construit acest control, asupra cui se aplică și ce garanții există împotriva arbitrariului.**

Analiza Legii nr. 174/2021 și a Hotărârii Guvernului nr. 437/2025 arată că mecanismul național a depășit limitele unui screening țintit al investițiilor străine. Prin domeniul foarte larg de aplicare, obligativitatea aprobării prealabile, posibilitatea redeschiderii investițiilor deja aprobate, sancțiunile severe și reducerea transparenței, acesta a căpătat caracteristicile unui regim general de autorizare administrativă a unor segmente importante ale economiei.

Mai mult, regulamentul aprobat de Guvern conține măsuri și competențe care nu rezultă suficient de clar din lege și care pot afecta direct proprietatea, conducerea societăților, dreptul la dividende și continuitatea activității economice.

De la investiții străine la controlul propriilor cetățeni

Legea nr. 174/2021 declară că transpune parțial Regulamentul (UE) 2019/452 privind examinarea investițiilor străine directe în Uniune. Între obiectul regulamentului european și mecanismul moldovenesc există însă o diferență fundamentală.

Regulamentul european a fost conceput pentru examinarea investițiilor străine directe realizate de investitori din țări terțe. El se concentrează pe riscurile pentru securitate și ordine publică și pe cooperarea dintre statele membre și Comisia Europeană. Nu reprezintă o autorizație generală pentru orice tranzacție economică și nu pornește de la ideea că propriii cetățeni trebuie să solicite permisiunea statului pentru a investi.

Legea Republicii Moldova are o sferă mult mai largă. Ea nu se limitează la investitorii străini, ci se aplică și cetățenilor Republicii Moldova și companiilor cu capital autohton.

Mecanismul acoperă nu numai investițiile străine directe, ci și dobândirea controlului sau a unor participații, concesiunile, parteneriatele public-private, acordurile de investiții, cumpărarea anumitor active și unele operațiuni de finanțare.

Articolul 7 al legii stabilește că investitorul potențial trebuie să obțină aprobarea prealabilă a Consiliului înainte de realizarea investiției, responsabilitatea identificării acestei obligații revenind investitorului.

Aici se produce o schimbare importantă de natură juridică. Într-un mecanism de screening bazat pe risc, autoritatea identifică tranzacțiile care pot prezenta un pericol și le supune unei examinări aprofundate. În mecanismul moldovenesc, tranzacția este blocată până când investitorul obține permisiunea statului, chiar dacă riscul concret nu a fost încă demonstrat.

Prezumpția este inversată: activitatea economică nu mai este liberă până la identificarea unui pericol, ci condiționată de aprobarea administrativă.

O lege europeană doar în denumire

Diferența față de Regulamentul UE nu se limitează la includerea investitorilor naționali.

Regulamentul european pune un accent important pe cooperare, notificări, termene, schimb securizat de informații și participarea instituțiilor europene. Legea moldovenească dezvoltă în detaliu componenta internă de control și sancționare, în timp ce participarea la mecanismul european de cooperare este incomplet reglementată și, în anumite privințe, amânată până în anul 2030. Legea prevede că notificarea Comisiei și a statelor membre va deveni aplicabilă abia de la acea dată.

Cu alte cuvinte, partea coercitivă a mecanismului a fost construită înaintea componentei europene de cooperare.

Această disproporție devine cu atât mai importantă cu cât Uniunea Europeană a adoptat deja un nou act în domeniu. Regulamentul (UE) 2026/1386, adoptat la 17 iunie 2026, va înlocui Regulamentul din 2019 începând cu 17 ianuarie 2028 și urmărește o armonizare mai clară a procedurilor de screening.

Republica Moldova riscă astfel să modifice și să aplice extensiv o lege declarată ca fiind armonizată cu un standard european care urmează să fie înlocuit, fără ca mecanismul național să fi preluat integral nici măcar echilibrul actului din 2019.

Sectorul financiar beneficiază de o excepție privilegiată

Legea instituie și o diferență dificil de explicat între sectoarele economiei.

Activitățile investiționale și tranzacțiile efectuate de entitățile din sectorul financiar, precum și cele realizate cu participarea instituțiilor financiare internaționale, sunt exceptate în mod general de la mecanism.

În schimb, întreprinderile din energie, transport, aviație, comunicații, tehnologia informației, mass-media, logistică și alte domenii trebuie să solicite aprobarea prealabilă, să prezinte dosare ample și să rămână expuse examinării din oficiu și sancțiunilor.

Există o posibilă justificare pentru tratamentul sectorului bancar: instituțiile financiare sunt deja supuse autorizării și supravegherii prudențiale. Dar controlul prudențial și controlul de securitate națională nu sunt identice.

Supravegherea financiară urmărește stabilitatea instituției, reputația achizitorului și soliditatea financiară. Screeningul investițiilor urmărește și alte riscuri: controlul exercitat de un stat străin, accesul la infrastructură critică, date sensibile, influență strategică și ordine publică.

Dacă legislatorul urmărește evitarea dublării procedurilor, excepția trebuie legată de existența unui control sectorial efectiv și echivalent pentru tranzacția concretă. În forma actuală, excluderea se bazează mai curând pe statutul entității decât pe echivalența reală a verificării.

Rezultatul este un avantaj procedural evident pentru sectorul financiar și o povară suplimentară pentru celelalte întreprinderi.

Cât de excepțional mai este mecanismul

Documentele oficiale publicate de autorități arată că legea nu este utilizată doar pentru câteva tranzacții străine cu risc ridicat.

În decembrie 2023, Consiliul a publicat o anexă cu **94 de furnizori de servicii media și radiodifuzori** identificați în legătură cu aplicarea mecanismului. Lista se încheie cu poziția 94 și include societăți, asociații și instituții din întregul sector audiovizual.

Într-o singură ședință, cea din 14 aprilie 2025, pe ordinea de zi au figurat zeci de întreprinderi din energie, presă, aviație, gaze naturale, industria petrolieră, agricultură, logistică și infrastructură digitală. Unele solicitau aprobarea, altele erau examinate pentru investiții realizate fără aprobare, iar altora li se cereau repetat informații și documente suplimentare.

Numărul mare al companiilor nu demonstrează, prin el însuși, existența unor încălcări. El arată însă că mecanismul nu mai funcționează ca o intervenție rară

asupra unor investiții străine excepționale, ci ca un proces administrativ permanent aplicat unui spectru extins de activități economice.

Într-un mecanism bazat pe securitate, întrebarea centrală trebuie să fie: „Există un risc real și suficient de grav?”. În practica actuală, întrebarea pare să fi devenit: „Compania se află într-un domeniu enumerat de lege?”.

Această schimbare are consecințe directe. Cu cât sunt mai multe dosare, cu atât cresc întârzierile, costurile de conformare și contactele dintre întreprinderi și autoritatea decidentă.

Resursele instituționale sunt consumate pentru verificarea tranzacțiilor obișnuite, în loc să fie concentrate asupra riscurilor reale.

O aprobare care nu oferă siguranță juridică

Una dintre cele mai problematice soluții este posibilitatea examinării din oficiu a investițiilor, indiferent de momentul realizării lor.

Legea permite Consiliului să redeschidă inclusiv investițiile aprobate anterior. Investitorul trebuie să îndeplinească permanent criteriile legii, pe întreaga durată a activității economice.

Astfel, aprobarea nu produce o stabilitate juridică deplină. O companie poate investi, poate obține autorizarea, poate atrage finanțare și poate dezvolta infrastructură, dar rămâne expusă reevaluării pe termen nedeterminat.

Redeschiderea ar putea fi justificată dacă apar fraude, informații false, schimbări ale beneficiarului efectiv sau fapte noi care indică un pericol grav. Legea nu limitează însă suficient de clar reevaluarea la asemenea situații.

Pentru mediul de afaceri, aceasta înseamnă că riscul administrativ nu se încheie odată cu aprobarea. El poate fi reactivat, ceea ce afectează valoarea companiei, relațiile cu băncile, contractele și predictibilitatea investiției.

Amenzi, desfacerea investiției și suspendarea activității

Consecințele prevăzute de lege sunt severe.

Consiliul poate obliga părțile să revină la situația anterioară investiției. Dacă obligația nu este executată, poate aplica o amendă de 5% din cifra de afaceri, în limita a cinci milioane de lei. Pentru întreprinderile noi, care nu au înregistrat cifră de afaceri, amenda poate fi cuprinsă între două și cinci milioane de lei. De asemenea, poate fi suspendată activitatea economică dacă există un pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile.

Legea prevede și că executarea deciziilor Consiliului nu poate fi suspendată până la soluționarea definitivă a cauzei în instanță.

Aceasta înseamnă că o întreprindere poate fi obligată să desfacă investiția sau poate fi oprită din activitate înainte ca o instanță să verifice definitiv legalitatea măsurii. O hotărâre judecătorească favorabilă pronunțată ulterior nu poate repara întotdeauna pierderea clienților, retragerea finanțării, insolvabilitatea, pierderea personalului sau distrugerea reputației comerciale.

Când Hotărârea Guvernului merge mai departe decât legea

Problemele nu se opresc la Legea nr. 174/2021. Hotărârea Guvernului nr. 437/2025, care ar trebui să organizeze executarea legii, introduce măsuri ce depășesc limitele stabilite de lege, contrar Legii nr. 100/2017

Regulamentul aprobat prin hotărâre permite suspendarea dreptului de vot, a dreptului de convocare și desfășurare a adunării generale, a dreptului de a propune membri în organele de conducere și a dreptului de a primi dividende. El permite și suspendarea temporară sau retragerea actelor permissive. Mai mult, pct. 27.2.3 autorizează aplicarea unor „alte măsuri necesare” pentru executarea deciziilor și protejarea securității naționale.

Legea vorbește despre suspendarea activității economice în condiții determinate. Ea nu enumeră suspendarea dividendelor, blocarea guvernantei societății, retragerea definitivă a licențelor sau dreptul Consiliului de a inventa alte măsuri de la caz la caz.

Acestea nu sunt simple detalii tehnice. Sunt ingerințe distincte în proprietate și în administrarea unei societăți.

O hotărâre de Guvern poate explica modul de aplicare a unei norme prevăzute de lege. Nu poate crea o listă deschisă de restricții și nu poate permite unei autorități administrative să își definească singură puterea coercitivă.

Amendamentul deputatului PAS Radu Marian reduce pragul stabilit de lege

Tendința de extindere a discreției administrative a fost consolidată prin amendamentul deputatului Radu Marian din 17 iulie 2026 la art. 6 lit. b) din Legea nr. 174/2021.

Amendamentul a eliminat atât termenul „deosebit” din sintagma „pericol deosebit pentru securitatea statului”, cât și trimiterea la definiția prevăzută de Legea securității statului nr. 618/1995. Noua formulare se referă generic la „acțiuni sau inacțiuni care prezintă un pericol pentru securitatea statului”.

Eliminarea trimiterii la legea abrogată era necesară. **Totuși, înlocuirea noțiunii de „pericol deosebit” cu noțiunea mult mai largă de „pericol”, fără criterii suplimentare de delimitare, nu reprezintă o simplă corectare tehnică. Ea reduce pragul legal pentru intervenția statului și amplifică riscul unei aplicări neuniforme sau arbitrare.**

Modificarea a fost introdusă într-un proiect care viza inițial sistemele fotovoltaice, stocarea energiei și reglementările din construcții. În sinteza oficială a amendamentelor, propunerea este marcată simplu „Se acceptă”, fără o analiză juridică distinctă.

Dosarul public nu conține un aviz juridic, o expertiză anticorupție sau un aviz al Guvernului care să examineze în mod specific această modificare. Amendamentul oficial a fost depus la 17 iulie și aprobat în lectura a doua la 23 iulie, fără ca în dosarul legislativ al proiectului nr. 163/2026 să poată fi identificată o consultare publică distinctă asupra acestei intervenții.

De la informații confirmate la un pericol potențial

În urma amendamentului, legea permite aplicarea restricției prevăzute la art. 6 lit. b) atunci când autoritățile dețin probe și informații documentate privind implicarea unei persoane în acțiuni sau inacțiuni care prezintă un pericol pentru securitatea statului.

Hotărârea Guvernului reduce și mai mult pragul în cazul inițierii examinării din oficiu. Pct. 34 permite declanșarea procedurii în baza unor informații care indică existența unui pericol „real sau potențial”.

Diferența este esențială. „Probe sau informații documentate” presupun un minimum de verificare și credibilitate. Informațiile care indică un pericol potențial pot include suspiciuni, anticipări sau ipoteze.

Într-un domeniu preventiv este normal ca statul să analizeze și riscuri care încă nu s-au materializat. Dar cu cât pragul de declanșare este mai redus, cu atât trebuie să fie mai puternice garanțiile procedurale.

Or, regulamentul prevede și posibilitatea amânării informării investitorului despre inițierea unei evaluări aprofundate, dacă autoritatea consideră că notificarea ar afecta colectarea datelor. O asemenea amânare poate fi justificată temporar, dar nu trebuie să permită adoptarea unei decizii defavorabile fără ca întreprinderea să cunoască esența acuzațiilor și să poată prezenta explicații.

De la transparență la anonimizare

Legea atribuie Consiliului obligația de a asigura transparența activității, cu respectarea confidențialității.

Hotărârea Guvernului prevede că procesele-verbale nu se publică integral pentru protejarea datelor personale, secretelor de stat, secretelor comerciale și altor informații cu acces limitat. În același timp, ea obligă publicarea unor extrase care să conțină clar și concis decizia finală pentru fiecare cerere.

În practică, până în octombrie 2025, extrasele continuau să indice denumirea companiei, IDNO-ul, domeniul și soluția adoptată. Procesul-verbal nr. 24 din 13 octombrie 2025 nominalizează societățile examinate, inclusiv companii din energie și aviație.

Începând cu procesul-verbal nr. 25 din 5 noiembrie 2025, practica s-a schimbat. Denumirea companiei căreia i s-a refuzat aprobarea, identitatea beneficiarului aprobării condiționate, părți ale tranzacției și condițiile impuse sunt acoperite prin blocuri de anonimizare.

Procesele-verbale continuă să fie publicate formal. Dar publicarea formală nu este același lucru cu transparența materială.

Dacă publicul nu poate afla cine a fost examinat, în ce domeniu, pentru ce operațiune și ce soluție a fost aplicată, nu mai poate verifica:

- dacă două companii comparabile au fost tratate egal;
- dacă o companie este verificată repetat;
- dacă anumite sectoare sunt favorizate;
- dacă există conflicte de interese;
- dacă aceleași criterii sunt aplicate consecvent;
- dacă anonimizarea protejează un secret real sau doar autoritatea de controlul public.

Denumirea unei persoane juridice înscrise într-un registru public nu este, prin ea însăși, dată cu caracter personal și nici secret comercial. Pot fi protejate prețul tranzacției, tehnologia, sursa unor informații clasificate sau datele persoanelor fizice. Nu există însă o justificare automată pentru ascunderea identității oricărei companii.

Este acesta un mecanism de corupție?

O asemenea concluzie nu poate fi formulată ca fapt fără probe privind solicitarea, oferirea sau primirea unor avantaje necuvenite.

Dar **poate fi formulată o concluzie instituțională: mecanismul creează vulnerabilități serioase de integritate și un risc sporit de corupție.**

Riscul rezultă din cumulul mai multor factori:

- autoritatea are puterea de a aproba sau bloca o tranzacție;
- poate cere documente suplimentare;
- poate redeschide investiții aprobate;
- poate impune condiții;
- poate aplica amenzi;
- poate suspenda activitatea;
- poate afecta drepturile corporative;
- deciziile nu pot fi suspendate până la soluționarea definitivă;
- practica recentă nu mai permite verificarea publică a identității și tratamentului companiilor.

O decizie cu o asemenea valoare economică devine inevitabil o țintă pentru presiuni, intervenții informale, trafic de influență sau promisiuni de „urgentare” a dosarului.

Aceasta nu înseamnă că fiecare membru al Consiliului acționează abuziv și nici că fiecare decizie este coruptă. Înseamnă că arhitectura instituțională nu reduce suficient posibilitatea abuzului.

Un sistem de integritate nu se construiește pe presupunerea că toate persoanele cu funcții vor acționa întotdeauna corect. Se construiește prin reguli care fac tratamentul preferențial dificil, detectabil și sancționabil.

Problemele constituționale nu pot fi ignorate

Aplicarea legii propriilor cetățeni nu este automat neconstituțională. Statul poate controla operațiuni interne în domenii sensibile.

Dar restricțiile trebuie să fie clare, necesare și proporționale.

Mai multe elemente ridică probleme serioase:

Legea interzice anumitor persoane să investească în baza simplei calități de bănuț, învinut sau inculpat ori în baza existenței unei urmăririi penale pentru infracțiuni grave, fără a cere întotdeauna o condamnare definitivă.

Sectorul financiar beneficiază de o excepție generală, în timp ce alte întreprinderi sunt supuse unor sarcini și sancțiuni severe.

Investițiile pot fi redeschise indiferent de momentul realizării.

Aprobarea poate fi reevaluată permanent.

Drepturile de proprietate și activitatea economică pot fi afectate înaintea controlului judiciar definitiv.

Iar Hotărârea Guvernului introduce măsuri care nu sunt prevăzute clar de lege.

Aceste aspecte trebuie evaluate în raport cu egalitatea în fața legii, prezumția nevinovăției, dreptul de proprietate, accesul efectiv la justiție, libertatea activității economice și principiul proporționalității.

Nu se poate afirma responsabil că întreaga lege este neconstituțională fără o hotărâre a Curții Constituționale. Se poate însă afirma că anumite dispoziții sunt vulnerabile și necesită un control riguros.

Securitatea statului nu poate fi opusă statului de drept

Legea nr. 174/2021 a pornit de la un scop legitim: protejarea statului de investiții care pot compromite infrastructura, datele și interesele strategice.

Dar un scop legitim nu face automat legitim orice mijloc.

Atunci când o lege europeană destinată investițiilor străine ajunge să se aplice masiv propriilor cetățeni, când un întreg sector beneficiază de excepție, când aprobarea poate fi redeschisă permanent, când o hotărâre de Guvern adaugă măsuri care afectează proprietatea, iar deciziile devin tot mai anonime, mecanismul trebuie reevaluat.

Securitatea națională nu trebuie să devină o formulă care justifică orice ingerință. Iar confidențialitatea nu trebuie să devină un scut împotriva răspunderii publice.

Un stat puternic nu este acela în care autoritatea poate interveni nelimitat. Este acela în care autoritatea poate interveni eficient, dar numai în baza unor reguli clare, proporționale și verificabile.

Republica Moldova are nevoie de investiții sigure. Dar are nevoie, în egală măsură, de un mediu de afaceri în care aprobările nu depind de discreția netransparentă a unui organ administrativ, iar protejarea securității statului nu se transformă într-un mecanism general de control asupra economiei.

Solicitările Mișcării Civice Construim Încredere

Mișcarea Civică „Construim Încredere” solicită:

1. Evaluarea juridică și constituțională a Legii nr. 174/2021 și a Hotărârii Guvernului nr. 437/2025, inclusiv a proporționalității măsurilor care afectează proprietatea, drepturile corporative și continuitatea activității economice.

2. Revizuirea art. 6 lit. b) și definirea clară a noțiunii de „pericol pentru securitatea statului”, cu stabilirea unui prag suficient de grav și a unor criterii verificabile.
3. Eliminarea din Hotărârea Guvernului a măsurilor care nu au un temei expres și suficient de clar în lege, inclusiv a posibilității aplicării unor „alte măsuri necesare” stabilite de la caz la caz.
4. Garantarea dreptului investitorului de a fi informat despre motivele examinării și de a prezenta explicații înaintea adoptării unei decizii defavorabile, cu excepția unor amânări strict necesare, motivate și limitate în timp.
5. Revizuirea interdicției absolute de suspendare judiciară a deciziilor Consiliului și instituirea posibilității aplicării unor măsuri provizorii atunci când executarea imediată poate produce prejudicii grave sau ireparabile.
6. Reexaminarea excepției generale acordate sectorului financiar și înlocuirea acesteia cu o regulă bazată pe existența unui control sectorial efectiv și echivalent.
7. Restabilirea transparenței materiale a activității Consiliului, cu publicarea identității persoanelor juridice examinate, a domeniului, tipului operațiunii și soluției adoptate, protejând doar informațiile care sunt în mod real confidențiale.
8. Examinarea modificărilor importante ale mecanismului prin proiecte legislative distincte, însoțite de fundamentare, expertiză juridică, expertiză anticorupție, analiză de impact și consultări publice autentice.

Securitatea statului nu poate fi opusă statului de drept. Un scop legitim nu face automat legitim orice mijloc.

Republica Moldova are nevoie de investiții sigure, dar și de un mediu de afaceri în care aprobările nu depind de discreția netransparentă a unui organ administrativ. Un stat puternic nu este acela în care autoritatea poate interveni nelimitat, ci acela în care poate interveni eficient, în baza unor reguli clare, proporționale și verificabile.