

Cetățenie pentru investiții sau investiții pentru cetățenie?

**Notă de poziție pe marginea amendamentelor legislative de modificare a
legislației ce reglementează regimul de acordare a cetățeniei**

**Autori: Denis Cenușa
Dumitru Pîntea**

August 2017

Cetățenia prin investiție, între interesul public și interesul străinilor

În schimbul unor investiții cetățenii străini obțin posibilitatea de a intra în posesia cetățeniei și respectiv a pașaportului moldovenesc. Acest lucru este posibil ca urmare a revizuirii Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024-XIV din 2 iunie 2000, realizată prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative, adoptată în lectură finală pe 19 decembrie 2016. În noua sa versiune, Legea privind cetățenia extinde criteriile de eligibilitate pentru pașaportizarea cetățenilor străini. Astfel, pot solicita cetățenia moldovenească străinii care întrunesc un set de condiții: 1) dețin o reputație economică bună; 2) nu prezintă pericol sau risc pentru ordinea publică și securitatea economică; 3) contribuie la Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă sau efectuează și menține, pentru o perioadă de 60 de luni (5 ani), investiții în cel puțin unul din domeniile de dezvoltare strategică ale Republicii Moldova, aprobate de către Guvern.

În scopul aplicării prevederilor noi din Legea cetățeniei Republicii Moldova¹, Guvernul a elaborat Regulamentul cu privire la regulile de acordare a cetățeniei prin investiții. Anume Regulamentul specifică valoarea investițiilor pe care trebuie să le facă străinii – contribuție de 100 mii Euro la Fondul de Investiții Publice sau investiții de 250 mii Euro în sectoarele strategice, stabilite de Guvern, pentru o perioadă de 5 ani. Proiectul *Hotărârii Guvernului cu privire la regulile de acordare a cetățeniei prin investiție*, care include Regulamentul dat, a fost publicat pe platforma *particip.gov.md* pe 27 iunie², iar data limită pentru recepționarea comentariilor a fost stabilită pentru 3 iulie (doar 4 zile lucrătoare), adică în contradicție cu legislația în vigoare ținând cont că potrivit Legii privind transparența decizională (Art. 12, p.2)³, recomandările pot fi prezentate în termen de cel puțin 10 zile de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. În linii generale, elaborat de către Ministerul Justiției, acesta descrie procedura de acordare a cetățeniei potențialilor investitori și atribuțiile Comisiei pentru examinarea dosarelor de participare la programul de investiții în așa zisele sectoare strategice ale economiei naționale.

Legea privind modificarea legii cetățeniei și Regulamentul propus nu corespund interesului public și afectează securitatea țării. Raportul de expertiză anticorupție, realizat de către CNA, cu ștampila Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova tocmai din 23 decembrie 2016, adică la patru zile după adoptarea legii în lectură finală (19 decembrie 2016), conține o serie de critici importante cu privire la propusa modificare a legii cetățeniei. Astfel, CNA accentuează că interesele promovate în proiectul de lege sunt „în detrimentul interesului public și cu riscuri majore pentru siguranța și securitatea cetățenilor și a statului Republicii Moldova”. Deși, amendamentele adoptate prevăd atragerea investițiilor, acestea ignoră alte aspecte precum securitatea națională sau protejarea economiei țării. În viziunea CNA, în contextul crizei migranților care a lovit Uniunea Europeană (UE) și a pericolelor legate de terorism, simplificarea procedurilor de obținere a cetățeniei creează „un pericol iminent și direct la adresa securității Republicii Moldova”.

Există o compatibilitate insuficientă între legea adoptată și standardele naționale în domeniul combaterii corupției. De fapt, avizul CNA recunoaște în mod expres faptul că modificarea legii cetățeniei face abateri de la principiile anticorupție existente în legislația națională. Odată cu implementarea amendamentelor menționate pot apărea potențiale conflicte de norme. CNA descrie obiectiile legate de faptul că viitoarea Comisie privind examinarea dosarelor solicitanților de cetățenie va avea atribuții care se suprapun cu atribuțiile exclusive ale Președintelui țării în acest domeniu, realizate cu ajutorul Comisiei pentru problemele cetățeniei și acordării azilului politic. Mai mult decât atât, nu este clar de ce anume Ministerul Economiei a primit asemenea atribuții, respectiv de coordonare a Comisiei de

¹ Legea Cetățeniei Republicii Moldova, Nr. 1024 din 02.06.2000

² <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4307>

³ <http://lex.justice.md/md/329849/>

evaluarea a dosarelor. Potrivit CNA, Ministerul Economiei trebuie să primească atribuții doar legate de evaluarea și monitorizarea investițiilor și verificarea bunei reputații economice, nu și decidera asupra acordării cetățeniilor.

Regulamentul propus spre aprobare face referință la Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă care la moment este inexistent. Avizul CNA atenționează asupra faptului că amendamentele la legea cetățeniei au introdus aspecte nereglementate încă de legislația națională – Fondul de investiții publice. Aceasta este considerată drept abatere de la Legea privind actele legislative⁴, de la care pot rezulta norme adoptate cu caracter discreționar ce pot favoriza acte de corupție. Totodată, perioada pentru examinarea dosarelor este una relativ scurtă. În evaluarea sa, CNA evidențiază faptul că 30 de zile pentru evaluarea dosarelor este excesiv de redusă pentru acordarea cetățeniilor. Totodată, din proiectul Regulamentului lipsește mecanismul clar dedicat monitorizării modului în care cei 5000 de străini, care voi intra în posesia cetățeniilor moldovenești, vor respecta obligația de a aloca investițiile pe o perioadă de 5 ani (60 luni).

Chiar dacă procedura de acordare a cetățeniei prin investiție implică o serie de riscuri legate de securitatea cetățenilor și a economiei țării aceasta nu conține careva sancțiuni sau măsuri de remediere a situației. Modificarea legii cetățeniei coincide cu tentativa de a liberaliza a capitalul inițiată în aceeași perioadă. Astfel, proiectul de lege privind modificarea legii cetățeniei a fost înregistrat în Parlament în aceeași zi (1 decembrie 2016) cu proiectul legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală⁵, retras urmare a unor critici formulate de societatea civilă⁶ și partenerii externi. Totodată, Regulamentul privind acordarea cetățeniei prin investiție reglementează superficial procesul de evaluare a gradului de pericol sau riscul pentru ordinea publică și securitatea țării. Deși acesta cuprinde criterii exacte privind evaluarea gradului de pericol și risc, lipsește un mecanism exact de realizare a acestei evaluări și autoritatea responsabilă de aceasta.

Mecanismul propus de adoptare a deciziilor în cadrul Comisiei de evaluare a dosarelor este unul deficient și lasă loc pentru decizii discreționare. Hotărârea privind regulile de acordare a cetățeniei prin investiție se adoptă în cadrul ședințelor Comisiei, care sunt deliberative în cazul participării a cel puțin 3 membri. În total Comisia este alcătuită din 5 membri – Ministerul Economiei, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Interne și Aparatul Președintelui Republicii Moldova. Deciziile în cadrul Comisiei se iau cu votul majorității membrilor prezenți. Astfel, acest mecanism este unul defectuos, deoarece permite adoptarea deciziilor inclusiv de către reprezentanții a 2 instituții, dacă la ședințe participă reprezentanții a doar trei instituții. Mai mult decât atât, acest mecanism permite adoptarea deciziilor în cazul neparticipării Aparatului Președintelui, care deține atribuția exclusivă în acordarea cetățeniilor.

Pe lângă riscurile pe care le produce pentru ordinea publică, siguranța țării și economia națională, acordarea cetățeniei prin investiție poate afecta regimul liberalizat de vize cu UE. Republica Moldova beneficiază de regimul liberalizat de vize deja de trei ani, începând cu aprilie 2014⁷. În schimbul eliminării obligației vizelor Schengen pentru cetățeni, autoritățile moldovenești s-au obligat să îndeplinească cerințe în domeniul administrării frontierelor, migrației, siguranței actelor, drepturilor omului și a ordinii publice. Prin urmare, orice mecanism deficient legat de acordarea cetățeniei moldovenești, care poate înrăutăți ordinea publică, creează premise atât pentru discreditarea țării, cât și pentru suspendarea regimului fără vize, la inițiativa uneia sau mai multor țări UE. Astfel, în schimbul a 5 mii

⁴ Legea privind actele legislative, nr. 780 din 27.12.2001

⁵ Proiectul legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală,

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3503/language/ro-RO/Default.aspx>

⁶ <http://expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/1355-initiativa-legislativa-privind-amnistia-fiscala-comporta-riscuri-de-crestere-a-coruptiei/1355-initiativa-legislativa-privind-amnistia-fiscala-comporta-riscuri-de-crestere-a-coruptiei>

⁷ D. Cenușă, Moldova după trei ani de regim fără vize cu UE și noile realități europene, aprilie 2017, <http://europunkt.ro/2017/04/21/moldova-dupa-trei-ani-de-regim-fara-vize-cu-ue-si-noile-realitati-europene/>

de pașapoarte moldovenești oferite străinilor în schimbul unor investiții, peste 3 milioane de moldoveni ar putea pierde posibilitatea de a călători fără vize în țările Schengen.

Cine vinde pașapoarte și cine atrage investiții?

De câțiva ani, o sintagmă tot mai des întâlnită în cercurile de afaceri internaționale, în special în rândul investitorilor străini, este „cetățenia prin investiție”. Termenul dat presupune că o persoană poate obține cetățenia unui anumit stat dacă face o investiție financiară substanțială în această țară. Uneori, acest proces poate schimba radical regulile de joc în cadrul unor tranzacții internaționale și extinde drepturile unei persoane cu mult peste cele inițiale. Anume acest fapt și determină atenția care se acordă unui asemenea mecanism. De aceea, anumite țări sunt reticente în a acorda imediat cetățenia, folosind pentru o perioadă de timp etapa de pre-cetățenie. De la câteva luni până la câțiva ani, perioada de pre-cetățenie este foarte importantă pentru o evaluare obiectivă a rezultatelor investiționale și activității în ansamblu a persoanei, care însă obține dreptul la rezidență permanentă.

Poate nu întâmplător, programele de obținere imediată a cetățeniei prin investiție, sunt caracteristice țărilor denumite de economiști paradisuri fiscale sau zone off-shore⁸. De cele mai multe ori, aceste țări sunt cunoscute prin faptul că se abțin de la implementarea standardelor internaționale de transparență și pentru care secretul bancar sau nedezvăluirea informațiilor sunt principii de existență națională⁹. De asemenea, nu de puține ori, aceste țări sunt implicate în scandaluri privind spălare de bani, acțiuni ilicite sau evaziune fiscală, principalii beneficiari fiind politicienii corupți, afaceriștii dubioși sau traficanții de arme și droguri din întreaga lume¹⁰. Totodată, în ultimă instanță, cetățenia prin investiție poate deveni și un refugiu pentru persoanele condamnate în țările de origine, or extrădarea devine foarte dificilă în cazul lipsei unor acorduri de cooperare în acest sens.

Promovate intensiv în zona Caraibelor, programele de acordare a cetățeniei prin investiție s-au extins și au evoluat în mai multe state ale lumii, inclusiv unele membre UE, însă cu elemente esențiale diferite. Pioneri în acest domeniu pot fi considerate statele din Insulele Caraibe (Insulele St. Kitts și Nevis, Antigua și Barbuda, St. Lucia și Dominica), state în care cetățenia se obține imediat, aceasta fiind relativ ieftină, iar cerințele rezidențiale minime. De cealaltă parte, SUA, Australia, Elveția, sau statele membre UE care au dezvoltat asemenea programe, au reguli mult mai stricte, proceduri mult mai complexe și important – o perioadă definită în care persoana își demonstrează calitatea de investitor și aportul la economia țării (tabelul nr.1).

⁸ Mare parte din programele de cetățenie prin investiție sunt motivate de regimuri fiscale mai mici. Statele mici au acționat istoric drept paradisuri fiscale care oferă rate de impozitare reduse, atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice. Totodată acestea au pus în aplicare legi privind secretul bancar și mențin puține restricții în calea tranzacțiilor financiare. Astfel, în special statele din Caraibe care oferă asemenea programe, au comercializat practic tratamentul fiscal favorabil în încercarea de a atrage clienții potenți financiari. Extras din studiul FMI „Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs”. 2015, IMF Working paper, WP/15/93. Xin Xu, Ahmed El-Ashram, Judith Gold.

⁹ OECD Brief on the State of Play on the international tax transparency standards, June 2017. <https://www.oecd.org/tax/transparency/brief-and-FAQ-on-progress-on-tax-transparency.pdf>

¹⁰ Departamentul de Stat al SUA a numit 21 de țări din Caraibe printre țările cu implicații majore privind spălare a banilor. Major Money Laundering Countries List, 2016, International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes. <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2016/index.htm>

Tabelul nr. 1 Prețul cetățeniei. Condițiile de dobândire a unui pașaport printr-un program de cetățenie sau rezidență economică

	Țara	Anul demarării programului	Investiția minimă	Termen de aflare în țară	Perioada efectivă de obținere a cetățeniei
	Republica Moldova	2017	100 mii EUR	Nu	Imediat
Program de obținere imediată a cetățeniei	Antigua și Barbuda	2013	250 mii USD	5 zile/5 ani	Imediat
	Cipru	2011	2,5 mil. EUR	În revizuire	Imediat
	Rep. Dominicană	1993	100 mii USD	Nu	Imediat
	Grenada	2014	250 mii USD	Nu	Imediat
	Malta	2014	1,15 mil EUR	6 luni	1 an
	St. Kitts și Nevis	1984	250 mii USD	Nu	Imediat
Program de obținere a dreptului de rezidență	Australia	2012	5 mil. AUD	40 zile/an	5 ani
	Bulgaria	2009	500 mii EUR	Nu	5 ani
	Canada	Anii '80	800 mii CAD	730 zile / 5 ani	3 ani
	Franța	2013	10 mil. EUR	-	5 ani
	Grecia	2013	250 mii EUR	Nu	7 ani
	Ungaria	2012	250 mii EUR	Nu	8 ani
	Irlanda	2010	500 mii EUR	Nu	-
	Letonia	2010	35 mii EUR	Nu	10 ani
	Noua Zeelandă	-	1,5 mil. NZD	146 zile/an	5 ani
	Portugalia	2012	500 mii EUR	7 zile/an	6 ani
	Singapore	-	2,5 mil. SGD	Nu	2 ani
	Spania	2013	500 mii EUR	185 zile/an	10 ani
	Elveția	-	250 mii CHF/an	180 zile/an	12 ani
	Marea Britanie	1994	1 mil. GDP	Nu	6 ani
	SUA	1990	500 mii USD	Nu	7 ani

Sursa: tabel reprodus conform studiului FMI „Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs”. 2015, IMF Working paper, WP/15/93

În statele dezvoltate cetățenia nu se obține imediat, ci doar la capătul unui proces de rezidență care durează câțiva ani, care determină în final oportunitatea acordării cetățeniei. Respectiv, cu toate că se încearcă egalarea programelor de rezidență cu cele de obținere imediată a cetățeniei prin intermediul unor investiții, totuși acestea sunt semnificativ diferite. Pentru a evita spălarea de bani, evaziunea fiscală și posibilitatea destabilizării unor sectoare economice, programele aplicate de statele dezvoltate conțin o analiză aprofundată nu doar a persoanei, ci și a domeniului de investire, acestea fiind mult mai diversificate și calibrate cu specificul economiei locale. Mai mult ca atât, pentru ca investiția să fie una cu impact asupra mediului economic, unele state obligă ca în rezultatul investiției efectuate să fie create un anumit număr de locuri de muncă, fapt ce justifică într-un anumit mod beneficiul colectiv al societății de pe urma integrării unor cetățeni străini. Chiar dacă mecanismul de oferire a cetățeniei moldovenești preune o evaluarea a profilului solicitantului, mecanismul propus are neajunsuri legate de modul de funcționare, dar și perioada redusă de evaluare a dosarelor (doar 30 zile). Aceasta creează oportunități pentru acordarea cetățeniei moldovene străinilor care sunt apropiați de companii offshore, spre care în ultimii ani au fost direcționate multe fluxuri de bani din sistemul bancar moldovenesc.

Prețul cetățeniei - cine câștigă și cine pierde

Conform unor studii realizate de FMI¹¹, în cazul țărilor mici, sau a celor cu o economie mică, riscul deteriorării echilibrelor macroeconomice nu sunt deloc de neglijat. Intrarea de capital prin intermediul unor programe de oferire imediată a cetățeniei contra unor investiții poate fi destul de consistentă în raport cu anumite sectoare ale economiei (ex. sectorul imobiliar sau cel financiar-bancar). De aceea, un astfel de program trebuie să fie fundamentat în baza unor analize de impact, cu o viziune clară asupra echilibrelor economice din sectoarele implicate sau din economie în general. Eventualele rezultate și efecte ale programului depind atât de conceptul propus, cât și de volumul intrărilor de capital în țară. De asemenea, importantă este și calitatea acestui capital, în cazul în care este calificat ca fiind de proveniență dubioasă, acesta poate afecta semnificativ imaginea țării și relația cu partenerii și instituțiile financiare internaționale. În cazul Moldovei, aceasta mai poate duce și la suspendarea regimului fără vize, dacă în rezultatul acordării cetățeniei va fi afectată grav ordinea publică.

Principalul beneficiar al cetățeniei prin investiții trebuie să fie economia țării, or conceptul greșit acesta poate afecta dinamica dezvoltării pe termen lung. Programele care au la bază formule atractive de achiziții în sectorul imobiliar presupun intrarea de capital străin care prin efectele imediate se aseamănă cu Investițiile Străine Directe. Astfel, pentru moment, aceste intrări de capital pot stimula crearea locurilor de muncă și creșterea economică, însă de cele mai multe ori în mod nesustenabil. În acest sens, chiar dacă nu a fost vorba de acordare a cetățeniei ci doar a dreptului de rezidență, exemplul Portugaliei este mai mult decât elocvent. Timp de 3 ani această țară a acordat mai mult de 2500 permise de ședere pentru cei care achiziționează imobile în valoare de cel puțin 500 mii EUR. Drept rezultat, spre deosebire de alte sectoare piața imobiliară a înregistrat o dinamizare bruscă, fapt urmat de o creștere a salariilor și o explozie a prețurilor în sector, ceea ce în final s-a dovedit a avea consecințe negative pentru restul economiei. Astfel, deși în acest caz la etapa inițială a fost susținută creșterea economică a țării, dezechilibrele și bula imobiliară creată au deteriorat rapid calitatea activelor imobiliare deținute de bănci și a erodat semnificativ creșterea durabilă a țării¹².

Unul din elementele esențiale ale programului cetățeniei prin investiție este potențialul de administrare și asigurare a durabilității acestuia. În contextul situației încordate privind migrația și terorismul la nivel mondial, riscurile la adresa securității frontierelor legate de achiziția unui al doilea pașaport este una din principalele îngrijorări în țările dezvoltate. Gestionarea incorectă sau netransparentă a programului (numărul de pașapoarte emise, proveniența capitalului sau utilizarea acestuia) poate afecta relațiile externe ale țării. Mai mult decât atât, la nivel mondial deja apar primele ezitări asupra acestor programe și discuții privind inoportunitatea lor, inclusiv în UE¹³. Astfel, în scurt timp, aceste programe ar putea deveni rapid neatractive în cazul în care țările dezvoltate renunță să mai ofere acces liber cetățenilor din astfel de state. În aceste condiții, intrările de capital în cadrul acestor programe pot fi destul de instabile și expuse unor stopări bruște, ceea ce mărește volatilitatea și vulnerabilitatea macroeconomică a economiilor mici.

Oare astfel rezolvăm problema?

Lipsa cetățeniei moldovenești nu pare să fie o constrângere în calea atragerii investițiilor străine și prezenței potențialilor investitori pe teritoriul țării. Conform rapoartelor și studiilor internaționale cu privire la mediul de afaceri și cel investițional (ex. Raportului competitivității globale sau Indicele „Doing Business”¹⁴), principalii factori care

¹¹ Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs”. 2015, IMF Working paper, WP/15/93

¹² Dramatic boost to Portuguese luxury property from "golden visas".

http://www.globalpropertyguide.com/news-Dramatic_boost_to_Portuguese_luxury_property_from_golden_visas_-1892

¹³ European Parliament condemns EU citizenship for sale, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1389804555025>

¹⁴ The Global Competitiveness Report, 2016-2017, World Economic Forum;

http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/?doing_wp_cron=1502878670.7801690101623535156250

Doing Business 2017, Equal Opportunity for All, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank,

subminează activitatea antreprenorială în Republica Moldova țin de instabilitatea politicilor, corupția, accesul la finanțe, cadrul birocratic ineficient sau instabilitatea guvernului (practic, fiecare al doilea antreprenor consideră cel puțin unul din aceste constrângeri drept principala problemă a mediului de afaceri). Astfel, atât investitorii străini cât și mediul de afaceri în general, sunt preocupați mai degrabă de problemele sistemice prezente în țară, decât de posibilele avantaje ale obținerii cetățeniei. Respectiv, există bariere mult mai importante și fundamentale în calea accesului investițiilor străine asupra cărora autoritățile trebuie să se focuseze în mod prioritar.

În același timp, deținerea cetățeniei nu oferă un avantaj semnificativ pentru potențialii investitori, Republica Moldova asigurând aplicarea principiului tratamentului național în baza Acordurilor internaționale încheiate. Fiind un principiu promovat de Organizația Mondială a Comerțului, la care țara noastră este parte, acesta presupune că investitorii străini sunt tratați pe picior de egalitate cu cei naționali. Mai mult ca atât, Acordurile reciproce privind protecția investițiilor semnate cu majoritatea partenerilor exteriori tradiționali conferă suficiente garanții pentru investitorii strategici în marea majoritate a sectoarelor economice, inclusiv cel imobiliar și cel al VMS. Astfel, avantajele obținerii cetățeniei Republicii Moldova din perspectiva unei protecții suplimentare în procesul investițional par a fi minime, cu excepția poate a dreptului de a deveni proprietar de pământ și libera circulație în spațiul Shengen.

Mai mult ca atât, în cazul acordării cetățeniei prin investiție, domeniile de investiții nu pot fi considerate sectoare de dezvoltare strategică. Conform proiectului de Regulament elaborat de Ministerul Justiției și propus spre aprobare Guvernului, domeniile de dezvoltare strategică în cadrul programului sunt sectorul imobiliar și cel al valorilor mobiliare de stat (VMS). Chiar dacă acestea reprezintă sectoare importante ale economiei naționale, prin prisma documentelor și planurilor strategice de dezvoltare a țării acestea nu pot fi considerate, la moment, sectoare de dezvoltare strategice. Astfel, conform Strategiei Naționale de Dezvoltare SND „Moldova 2020”, sectoare strategice de dezvoltare ar fi agricultura, energia, drumurile și educația. Alte documente de planificare strategică¹⁵ definesc sectorul tehnologiei informației și comunicațiilor, industria automotivă sau cea textilă drept sectoare prioritare de dezvoltare economică, atragere a investițiilor străine directe și dezvoltare durabilă a țării.

Atât sectorul imobiliar, cât și cel al VMS, sunt caracterizate la moment de o serie de deficiențe și riscuri insuficient cuantificate. Alimentate suplimentar sau gestionate incorect, acestea ar putea determina o criză cu implicații dincolo de granițele sectoarelor în cauză. Expunerea masivă pe activul băncilor comerciale confirmă conectarea puternică a sectoarelor menționate cu sectorul bancar, orice variații de preț sau cantitate fiind puternic resimțite în activitatea băncilor. De asemenea, efectele recente crize bancare nu s-au disipat în totalitate, procesul de reformă și recuperare fiind în plină desfășurare ceea ce presupune necesitatea evitării unor perturbații majore ale pieței. Mai mult ca atât, nu a fost finalizată investigarea și recuperarea fondurilor deturnate din băncile moldovenești, de aceea, există posibilitatea ca în lipsa unor filtre solide, o bună parte din aceste fonduri să se reîntoarcă în țară prin intermediul programului de obținere a cetățeniei prin investiție. Respectiv, acesta ar putea reprezenta un mecanism indirect de spălare a banilor deja furați din sistemul financiar național.

În particular, sectorul imobiliar este caracterizat de o supraveghere și reglementare redusă, ceea ce determină instabilitatea și imprevizibilitatea acestuia. Ca și în orice țară, sectorul imobiliar moldovenesc deține o pondere semnificativă în averea totală a populației și în economia națională. De asemenea, tendințele de pe piața imobiliară au un impact semnificativ asupra averii individuale a cetățenilor și asupra mobilității forței de muncă, în interiorul și în exteriorul țării. Nu în ultimul rând, eventualele șocuri din sectorul imobiliar se transmit rapid către cel financiar-bancar, riscurile răspândindu-se astfel către întreaga economie. Astfel, din perspectiva menținerii stabilității în sector este importantă mai întâi eficientizarea activității de evaluare a imobilelor, a celei de construcție și a celei de finanțare și

<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

¹⁵ Strategia de creștere a competitivității industriei tehnologiei informației pe anii 2015-2021, aprobată prin HG nr.254 din 14 mai 2015; Strategia Națională de Atragere a Investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020, aprobată prin HG nr. 511 din 25 aprilie 2016.

doar ulterior fiind posibilă impulsionarea activității din sectorul imobiliar prin intermediul altor instrumente mai eficiente.

De cealaltă parte, pentru moment, sectorul datoriei publice nu întâmpină careva dificultăți în atragerea finanțării din exterior sau de pe interior. Existența unui Acord cu FMI facilitează finanțarea țării la costuri reduse din exterior, iar prezența unui exces de lichiditate în sectorul bancar permite asigurarea necesarului de finanțare și de pe intern. Totodată, pe fondul cererii reduse la credite, VMS constituie un instrument de sterilizare a lichidităților din sectorul bancar, astfel încât orice stimulare a procesului de investire în baza unor fonduri din exterior trebuie să fie realizată doar în cadrul unui mecanism eficient și concurențial, care în final să ducă la reducerea costului de finanțare a statului¹⁶. De asemenea, conform Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu”¹⁷, nivelul datoriei publice deja se află în apropierea limitelor superioare stabilite, astfel încât orice majorare a acesteia va duce la depășirea cadrului aprobat.

Cronologia unor dezbateri mici pentru un proiect cu implicații mari

Inițiativa legislativă de modificare a legislației ce reglementează regimul de acordare a cetățeniei, precum și partea ce ține de obținerea cetățeniei prin investiții, a fost inițiată la 1 decembrie 2016. Autorii proiectului de lege în cauză sunt 4 deputați din partea fracțiunii Partidului Democrat (Andrian Candu, Sergiu Sîrbu, Corneliu Panevici și Igor Vreamea) și unul de la fracțiunea Partidului Liberal – Boțan Roman. La acel moment, PDM și PL încă formau coaliție de guvernare, care s-a destrămat deja în prima jumătate a lui 2017. Chiar dacă este vizată activitatea investițională a străinilor în economia țării, proiectului de lege a fost dedicat în totalitate modificării Legii cetățeniei Republicii Moldova și altor acte legislative conexe (*Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova*¹⁸ sau *Legea privind investițiile în activitatea de întreprinzător*¹⁹) și anume facilitarea procedurii de acordare a cetățeniei pentru persoanele străine care efectuează o activitate de investiții.

Prin amendamentele adoptate a fost legalizată și instituționalizată posibilitatea dobândirii cetățeniei Republicii Moldova în schimbul unor sume de bani, așa zisul mecanism cetățenie prin investiție. În aceste condiții, cetățenia poate fi acordată la cerere cetățeanului străin sau apatridului care cunoaște și respectă prevederile Constituției și care întrunește cumulativ următoarele condiții: 1) are o bună reputație economică și financiară; 2) nu prezintă pericol sau risc pentru ordinea publică și securitatea statului; 3) varsă o contribuția la Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă sau efectuează și menține, pentru o perioadă de 60 de luni, investiții în cel puțin unul din domeniile de dezvoltare strategică. Ulterior, Guvernul a elaborat și propus spre adoptare Regulamentul *cu privire la regulile de acordare a cetățeniei prin investiție*, document ce pune în aplicare mecanismul obținerii efective a cetățeniei prin investiție. Totodată, Regulamentul stabilește așa zisele sectoare prioritare (sectorul imobiliar și cel al VMS), valoarea minimă a investiției, de 250 mii EUR, sau contribuția nerambursabilă în Fondul de investiții publice pentru dezvoltare de cel puțin 100 mii EUR.

Fiind eclipsat de proiectul legii privind liberalizarea capitalului și stimularea fiscală, procesul legislativ a fost unul rapid care a durat mai puțin de două săptămâni. Dezbaterile proiectului de lege care prevede amendarea Legii cetățeniei a fost propus spre examinare pe 5 decembrie, iar dezbaterile au fost inițiate pe 9 decembrie 2016. Deja pe 13 decembrie, proiectul a fost adoptat în prima lectură urmând ca pe data de 19 decembrie să fie votat în cea de-a doua

¹⁶ Soluții pentru mobilizarea resurselor interne pentru proiecte infrastructurale și dezvoltarea țării: Piața VMS, Expert-Grup, 2017,

¹⁷ HG Nr. 939 din 13.11.2014 cu privire la aprobarea Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu (2015-2017)”.

¹⁸ Lege privind regimul străinilor în Republica Moldova, nr. 200 din 16.07.2010;

¹⁹ Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător;

și finală lectură. Legea adoptată a fost promulgată pe 21 decembrie și publicată pe 27 decembrie²⁰, cu efecte juridice însă peste 6 luni de la adoptare, adică începând cu 27 iunie curent. Astfel, constatăm că în doar 13 zile lucrătoare (19 zile calendaristice), în timp ce întreaga societate era focalizată asupra inițiativei de liberalizare a capitalului, Parlamentul în mod grăbit a adoptat proiectul de lege privind modificarea unei legi organice ce vizează simplificarea acordării cetățeniei pentru o anumită categorie de străini.

Tabelul nr. 2 Cronologia procesului legislativ de amendare a Legii cu privire la cetățenie

Etapele	Data
Înregistrarea	1 decembrie 2016
Examinarea	5 decembrie 2016
Dezbaterea	9 decembrie 2016
Adoptarea în prima lectură	13 decembrie 2016
Dezbatere	16 decembrie 2016
Adoptarea în a doua lectură și în lectură finală	19 decembrie 2016
Promulgarea	21 decembrie 2016
Publicată în Monitorul Oficial	27 decembrie 2016
Efecte juridice	27 iunie 2017

Sursa: parlament.md

Comisiile parlamentare sunt obligate să organizeze dezbateri publice, audieri sau alte proceduri de consultări publice care urmează a fi reflectate în rapoartele cu privire la actele legislative examinate. Reieșind din declarațiile făcute de unul dintre autorii proiectului de lege²¹, experții din societatea civilă sau orice alte părți interesate, ar fi putut comenta proiectul de lege, atunci când acesta a fost votat. Totuși, ținând cont de rapiditatea derulării acțiunilor și lipsei unui dialog pe subiectul dat, acest lucru nu s-a realizat, încălcându-se astfel procedura de consultare a documentelor publice. Conform Regulamentului Parlamentului²², Comisiile parlamentare vizate, în cazul de față Comisia juridică, numiri și imunități și Comisia economie, buget și finanțe (menționate în continuare), trebuie să prezinte rapoartele pe marginea proiectului actului legislativ, care urmează să includă și rezultatele consultărilor publice (Art. 29 și Art. 47 cu privire la procedura legislativă). Mai mult ca atât Prevederile privind organizarea consultărilor publice (Art. 49(1)) stabilesc în mod explicit responsabilitatea Comisiilor parlamentare permanente vizate de a asigura consultări publice cu participarea părților interesate prin intermediul dezbaterilor și audierilor publice. Chiar dacă Regulamentul Parlamentului conferă Comisiilor dreptul de a stabili procedurile de consultare în funcție de caracterul proiectului de lege, în orice situație Comisiile sunt obligate să organizeze consultări publice. Ulterior, Comisiile parlamentare trebuie să publice pe pagina web a Parlamentului sinteza recomandărilor colectate în cadrul consultărilor, doar astfel fiind asigurată respectarea legislației privind transparența decizională.

Lipsește dovezi clare care ar demonstra că pe marginea modificării Legii cetățeniei au fost desfășurate consultări publice. Examinarea paginii legislativului arată că rapoartele Comisiilor cu privire la rezultatul consultărilor publice lipsesc. Aceasta semnifică că nu au fost organizate consultări publice sau că rezultatele consultărilor nu au fost incluse în rapoartele Comisiilor și respectiv nu au fost publicate. Prin urmare, legislativul nu a întreprins măsurile necesare pentru a atrage societatea civilă în discuțiile privind modificarea Legii cetățeniei și facilitarea procedurilor pentru străinii care realizează anumite investiții. Totodată, deși este evident faptul că nu au fost organizate consultări publice,

²⁰ Procesul legislativ privind modificarea și completarea Legii cetățeniei din 2010,

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3504/language/ro-RO/Default.aspx>

²¹ Interviu Europa Liberă cu Sergiu Sirbu, 11 august 2017, <https://www.europalibera.org/a/interviu-legea-cetateniei-sergiu-sirbu/28670855.html>

²² Regulamentul Parlamentului, <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ro-RO/Default.aspx>

Centrul Național Anti-Corupție (CNA) califică în avizul său pe marginea acestui proiect de lege că au fost întrunite condițiile transparenței decizionale, în particular pentru că proiectul a fost publicat pe pagina oficială a legislativului.

Consultările publice asupra Regulamentului privind regulile de acordare a cetățeniei prin investiții au fost mai scurte decât presupun rigorile legale. Pe lângă problemele depistate la consultarea publică a proiectului de lege, pot fi observate la fel abateri și la consultările publice pe marginea Hotărârii de Guvern privind Regulamentul. Acestea au durat doar 4 zile lucrătoare deși legea privind transparența decizională prescrie cel puțin 10 zile. Astfel, nici de această dată nu s-a reușit prezentarea unor opinii din societatea civilă, Regulamentul continuând să conțină o serie de lacune. Respectiv, Comisia de evaluare a dosarelor pentru acordarea cetățeniei poate adopta decizii în mod discreționar. Pe de o parte, Regulamentul permite ca deciziile în cadrul Comisiei să fie adoptate inclusiv de către două instituții din trei participante la ședință considerată deliberativă. Pe de altă parte, există riscul ca deciziile să fie adoptate chiar dacă reprezentantul Aparatului Președintelui nu este prezent, deși președintele are prerogativa exclusivă de acordare a cetățeniei.

Concluzii finale

Modificarea legii cetățeniei s-a făcut cu abateri semnificative de la principiile transparenței decizionale. Lipsesc dovezi atât privind organizarea de către comisiile parlamentare a consultărilor publice, cât și despre eventualelor rezultate ale acestor consultări. Totodată evaluarea anticorupție realizată de CNA a identificat o serie de neajunsuri și riscuri de coruptibilitate și pentru securitatea cetățenilor și a țării. Deși unele recomandări ale CNA au fost luate în calcul de către Parlament la adoptarea legii finale, îngrijorările majore legate de atribuțiile excesive acordate Ministerului Economiei, perioada scurtă dedicată acordării cetățeniei (30 zile), nereglementarea Fondului pentru investiții și altele au fost trecute cu vederea.

Atât în procesul de amendare a legii privind cetățenia, cât și în cel de elaborare a Regulamentului cu privire la regulile de acordare a cetățeniei prin investiție nu s-a făcut o evaluare asupra implicațiilor macroeconomice ale unui asemenea program. Sectoarele strategice de investiții menționate în ambele documente nu corespund cu obiectivele de dezvoltare economică a țării și nici nu presupun careva impedimente în vederea realizării investițiilor în lipsa cetățeniei. De asemenea, sectorul imobiliar și cel al VMS sunt puternic conectate la sistemul bancar și cel financiar al țării, or criza din 2014-2015 a subminat puternic reziliența băncilor comerciale, care continuă și la moment să se confrunte cu o serie de dificultăți. Respectiv, destabilizarea unor sectoare economice prin intermediul unor programe evaluate insuficient poate genera riscuri semnificative asupra procesului de menținere a stabilității financiare. Pe lângă riscurile pe care le comportă pentru economia națională, mecanismul de acordare a cetățeniei prin investiții conține multiple neajunsuri și abateri de la standardele anti-corupție, care pot afecta ordinea publică a țării, iar prin consecință pot duce inclusiv la suspendarea regimului fără vize cu UE pentru toți cetățenii moldoveni.

Reieșind din cele menționate, considerăm inoportună promovarea mai departe a mecanismului de acordare a cetățeniei prin investiție, cel puțin în forma în care este prezentat la moment. De asemenea, atât timp cât nu există o justificare economică clară asupra nevoii acordării cetățeniei unor potențiali investitori străini, considerăm că mediul politic nu trebuie să se lanseze în programe caracteristice paradisurilor fiscale, care în final să susțină realizarea unor interese înguste de grup și să pună în pericol interesul public (eventuala suspendare a regimului fără vize cu UE). Mai mult ca atât, țara noastră a obținut regim liberalizat de vize cu UE pentru cetățenii săi în condițiile și conform situației la momentul respectiv, astfel, acest drept nu poate fi transformat într-un business pentru cetățenii străini, chiar dacă aceștia au foarte mulți bani. În final, atragem atenția că Republica Moldova are nevoie de investiții străine în economia reală, care să creeze locuri de muncă și să dezvolte sectoarele cu adevărat strategice și care în final să contribuie la bunăstarea pe termen lung a întregii populații.