

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic și de drept: contribuția societății civile” susținut financiar de Ambasada Regatului Olandei la București prin Programul Fondului de responsabilitate. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Cetățenia Republicii Moldova prin investiții: riscuri noi prin excluderea statului din examinarea dosarelor candidaților

Context

În decembrie 2016, de rând cu proiectul de „amnistie a capitalurilor” (proiectul legii de liberalizare a capitalurilor și stimulării fiscale), blocat de societatea civilă și partenerii de dezvoltare, autoritățile au promovat și adoptat și proiectul de lege, denumit „*Legea cetățeniei prin investiție*” (Legea 283/2016)¹.

Legea 283/2016 a fost adoptată într-o manieră netransparentă, în grabă și contrar tuturor riscurilor identificate. Astfel, de rând cu mai multe voci din societate², Centrul Național Anticorupție a expertizat documentul, catalogându-l drept un proiect în „*interesele cetățenilor străini și a apatrizilor*”, interesele promovate fiind „*în detrimentul interesului public și cu riscuri majore pentru siguranța și securitatea cetățenilor și a statului Republica Moldova*”³.

¹ <http://lex.justice.md/md/368101/>

² <http://www.transparency.md/2017/08/09/nota-de-pozitie-noile-modificari-la-legea-cetateniei-un-risc-de-legalizare-a-mijloacelor-financiare-de-origine-frauduloasa/>, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1471-cetatenie-pentru-investitii-sau-investitii-pentru-cetatenie>,

³ https://www.cna.md/public/files/raport_expertiza/rea-dep453-investitstrainid6398.pdf

În iunie 2017, legea a intrat în vigoare, iar în septembrie, în baza unei hotărâri (HG 786/2017), Guvernul a aprobat un regulament cu privire la dobândirea cetățeniei prin investiție⁴.

În martie 2018, Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI) a publicat pentru dezbateri un proiect de hotărâre de guvern pentru modificarea HG 786/2017. Esența lui consta în *delegarea funcțiilor și atribuțiilor de promovare a Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție (Program) și de verificare a „bunei reputații economice și financiare a cetățeanului străin sau apatrid”* de la Comisia de examinare a dosarului pentru obținerea cetățeniei către două companii private (una „internațională” și alta „specializată”)⁵. Practic fără dezbateri publice și fără avizele necesare Guvernul a aprobat la 4 aprilie 2018⁶ proiectul care a schimbat esențial procedurile de selectare a candidaților la cetățenia Republicii Moldova, eliminând statul din procesul de examinare a dosarelor acestora.

Esența modificărilor în HG 786/2017

Inițiativa MEI a avut ca scop introducerea în procesul de oferire a cetățeniei Republicii Moldova prin investiție a unor elemente noi, neprevăzute de Legea 283/2016 și de HG 786/2017.

Astfel, au fost extinse împuternicirile Comisiei de examinare a dosarului pentru obținerea cetățeniei Republicii Moldova cu dreptul de a selecta două companii private pentru realizarea Programului (deși Legea 283/2016 prevede această funcție exclusiv în competența Comisiei):

- o *companie specializată* care dispune de experiență și calificare în domeniu și care va presta servicii publice în numele Guvernului pentru *elaborarea, implementarea și promovarea internațională* a Programului;

⁴ <http://lex.justice.md/md/371843/>

⁵ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5169>

⁶ <http://lex.justice.md/md/371843/>

- o companie internațională care va evalua riscul aferent ordinii și securității publice și va asigura verificarea bunei reputații economice și financiare a cetățeanului străin și apatridului.

Probleme și riscuri identificate:

1. Autorii proiectului justifică modificările prin necesitatea ajustării cadrului normativ, "pentru a crea premisele necesare implementării cu succes a Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție pentru Republica Moldova". Astfel, autoritățile ar recunoaște că atât Legea 283/2016, cât și HG 786/2017 în varianta lor inițială *nu au oferit un cadru legal clar și transparent conceptului de cooptare a cetățenilor noi ai Republicii Moldova prin investiții*.

În context, este de reținut că CNA s-a expus univoc asupra intențiilor de cooptare de noi cetățeni contra bani, accentuând că *"interesele promovate sunt în detrimentul interesului public și cu riscuri majore pentru siguranța și securitatea cetățenilor și a statului Republica Moldova"*⁷. Constatările CNA sunt valabile și în contextul modificărilor în HG 786/2017, considerate de guvernanți necesare pentru "implementarea cu succes a Programului".

2. Autorii au invocat în Nota informativă la proiect experiența unor "programe similare", realizate în astfel de țări precum Grenada, Malta, Spania, etc.". În context este de remarcat că *programele de acordare a cetățeniilor de către unele jurisdicții sunt criticate ca fiind contrare principiilor general acceptate de comunitatea europeană. Riscurile de legalizare a ilegalităților, de spălare a banilor și de finanțare a terorismului sunt cel mai des invocate la implementarea unor astfel de „programe”*.

Recent *practicile din Malta au fost dur criticate* de către președintele Parlamentului European, Antonio Tajani⁸, care a remarcat printre altele că:

- *Comisia europeană trebuie să ia atitudine față de schema controversată de acordare a cetățeniei malteze, având în vedere*

⁷ https://www.cna.md/public/files/raport_expertiza/rea-dep453-investitstrainid6398.pdf

⁸ <https://3.com.se/2018/04/21/europe-needs-to-keep-an-eye-on-malta-passports-scheme-ep-president/>
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20171110IPR87818/malta-s-rule-of-law-needs-close-monitoring>
<https://www.timesofmalta.com/mobile/articles/view/20180421/local/europe-needs-to-keep-an-eye-on-malta-passports-scheme-ep-president.677032#.WtsW1xWf1Bc.facebook>

problemele ce țin de nerespectarea principiului supremației legii în această țară;

- *cetățenia europeană nu poate fi vândută, fără a avea o claritate asupra identității cumpărătorului, din punct de vedere a riscurilor legate de securitate, terorism și spălare de bani;*
- *nu pot fi preocupări doar vis-a-vis de politica din Rusia. E vorba și de mafia rusească și nu este corectă admiterea legalizării banilor prin acordarea cetățeniei malteze.*

Deci, exemplele invocate de guvernanții din Republica Moldova nu sunt cele mai bune „practici internaționale” de urmat. Mai mult – în contextul rezultatelor modeste de investigare și recuperare a fondurilor extrase prin diverse fraude bancare și încercări de legalizare a acestora – în cazul Republicii Moldova sunt chiar contraindicate.

3. Modificările operate în HG 786/2017 prevăd selectarea unei *"companii specializate"*, care dispune de experiență și calificare în domeniu și care va presta servicii publice în numele Guvernului pentru *elaborarea, implementarea și promovarea internațională* a Programului. Aceste activități delegate unei companii private, într-un domeniu sensibil, complex și care necesită implicarea pleneră a instituțiilor statului, *pot crea riscuri de promovare a intereselor personale ale unor eventuali beneficiari de program* (atât persoane fizice individuale, cât și grup organizat de cetățeni).

De asemenea, *ar putea surveni și alte riscuri*, întrucât Guvernul, în baza anumitor clauze, permite contactul direct (economic și financiar) dintre compania selectată cu eventualii beneficiari de program – viitorii cetățeni, oferind teren pentru promovarea intereselor acestora în detrimentul interesului public. Astfel, autorii indică că această companie „va suporta riscul economic, costurile și cheltuielile inițiale și continue aferente proiectării tehnice, implementării, activității consultative, acordării instruirilor, precum și promovării internaționale a Programului, iar Guvernul nu va finanța din mijloace publice compania pentru serviciile prestate. Costurile și cheltuielile *"companiei specializate"* vor fi achitate/acoperite de către solicitanții cetățeniei prin investiții, printr-un comision, în mărimea și modalitatea stabilită într-un contract.

4. Modificările în HG 786/2017 prevăd și selectarea unei "companii internaționale" care va evalua riscul aferent ordinii și securității publice și va asigura verificarea bunei reputații economice și financiare a cetățeanului străin și apatridului. *Aceste modificări contravin articolului 1 din Legea 283/2016 care stabilește că anume Comisia de examinare a dosarului pentru obținerea cetățeniei prin participarea la programul de investiții în Republica Moldova, constituită pe lângă Ministerul Economiei, este abilitată cu funcția de evaluare și verificare, iar componența și activitatea acesteia se reglementează printr-un regulament aprobat de Guvern.*

Este de remarcat faptul că evaluarea riscurilor aferente ordinii și securității publice ține de competența autorităților publice naționale ale fiecărui stat. Delegarea unor atare atribuții către o companie internațională ar putea afecta/slăbi domeniul de asigurare a ordinii și securității publice, întrucât companiile private au cu precădere scopul de a genera profit, decât de a proteja interesele naționale ale unor state. Verificarea reputației economice și financiare a cetățeanului străin și apatridului de către o comisie autohtonă s-ar putea efectua printr-o comunicare activă la nivel bilateral sau la nivel de acorduri internaționale la care Republica Moldova este parte, inclusiv cu suportul misiunilor diplomatice.

5. De asemenea, modificările operate recent delegă competențe excesive *președintelui Comisiei de examinare a dosarului pentru obținerea cetățeniei prin participare la programul de investiții în Republica Moldova*. Redacția pct. 21 din Regulamentul aprobat prin HG 786 a fost suplinită cu atribuția acestuia de a semna:

- contractul cu compania de verificare a bunei reputații economice și financiare a cetățeanului străin și apatridului și de evaluare a riscului în privința ordinii și securității publice,
- contractul de prestare a serviciilor publice de elaborare, implementare și promovare internațională a Programului,
- precum și oricare alte contracte necesare pentru executarea prezentului Regulament și a regulamentelor aprobate de Comisie.

Astfel, și în acest caz observăm o *abatere esențială de la norma stabilită în Legea 283/2016*.

Concluzii și recomandări:

Având în vedere eventualele probleme și riscuri menționate mai sus, considerăm raționale:

- *Stoparea implementării Programului până la o evaluare și coordonare a acestuia cu autoritățile europene specializate în combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.* Această măsură ar permite de evitat asumarea unor angajamente care ar fi în detrimentul interesului public și de prevenit posibile prejudicii de la aplicarea acestui Program, atât pe plan intern, cât și regional.
- *Reevaluarea conceptuală a "Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție",* pornind de la politicile și strategiile naționale în contextul angajamentelor internaționale, inclusiv Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană și Acordul Liberalizat de Vize, de la riscurile și îngrijorările identificate de autoritățile europene, precum și de la Raportul de expertiză anticorupție al CNA din 19.12.2016.
- *Neadmiterea promovării și implementării programelor caracteristice paradisurilor fiscale,* care țin de interese înguste de grup și pun în pericol interesul public. Republica Moldova 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 dispun de resurse financiare mari.
- *Regândirea unui nou concept de atragere a investițiilor în Republica Moldova,* având la bază principiile statului de drept, protejarea investițiilor și investitorilor, concurență liberă, inclusiv a capitalurilor, cu respectarea intereselor naționale ale Republicii Moldova și ale cetățenilor. 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 întregii populații.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA**

Str. „31-August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85
E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md