



Bruxelles, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**Sisteme din Uniunea Europeană de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru
investitori**

{SWD(2019) 5 final}

RAPORTUL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

1. Introducere

În ultimii ani s-a înregistrat o tendință ascendentă în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori („pașaportul de aur”) și a dreptului de ședere pentru aceștia („viza de aur”), urmărindu-se atragerea de investiții prin acordarea cetățeniei țării respective sau a dreptului de ședere în cea țară a investitorilor. Astfel de sisteme au suscitat îngrijorări cu privire la anumite riscuri inerente, în special în ceea ce privește securitatea, spălarea de bani, evaziunea fiscală și corupția.

Trei state membre au sisteme de acordare a cetățeniei pentru investitori, în baza cărora cetățenia se acordă în condiții mai puțin stricte decât în regimurile de naturalizare obișnuite, în special fără o ședere prealabilă efectivă în țara în cauză¹. Astfel de sisteme au implicații pentru Uniunea Europeană în ansamblu, întrucât fiecare persoană care deține naționalitatea unui stat membru este, în același timp, cetățean al Uniunii. Într-adevăr, deși acestea sunt sisteme naționale, ele sunt promovate în mod deliberat și adesea în mod explicit ca mijloc de dobândire a cetățeniei Uniunii, împreună cu toate drepturile și privilegiile asociate acesteia, inclusiv, în special, dreptul de liberă circulație.

Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori sunt diferite de cele de acordare a dreptului de ședere („viza de aur”), acestea urmărind să atragă investiții în schimbul drepturilor de ședere în țara în cauză, iar în douăzeci de state membre ale UE există astfel de sisteme. Cu toate acestea, riscurile inerente ale unor astfel de sisteme sunt similare cu cele care decurg din sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori. În plus, aceste sisteme afectează și alte state membre, întrucât un permis de ședere valabil acordă resortisanților țărilor terțe anumite drepturi, de liberă circulație, în special, în spațiul Schengen.

În Rezoluția sa din 16 ianuarie 2014², Parlamentul European și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că sistemele naționale care implică „vânzarea fățișă, directă sau indirectă” a cetățeniei Uniunii subminează însuși conceptul de cetățenie a Uniunii. Acesta a solicitat Comisiei să evalueze diferitele sisteme naționale de acordare a cetățeniei, în lumina valorilor europene și a literei și spiritului legislației și practicilor UE. Comisia a contactat autoritățile bulgare, cipriote și malteze pentru mai multe informații cu privire la sistemele lor. În cadrul unei dezbateri din mai 2018, Parlamentul European a discutat cu privire la o serie de riscuri asociate sistemelor de acordare a cetățeniei și dreptului de ședere pentru investitori.

În Raportul său privind cetățenia din 2017³, Comisia a anunțat un raport privind sistemele naționale de acordare a cetățeniei Uniunii pentru investitori, care să descrie acțiunile Comisiei în acest domeniu, să examineze legislația și practicile naționale actuale și să ofere consiliere pentru statele membre. Pentru pregătirea acestui raport, Comisia a comandat un studiu

¹ A se vedea secțiunea 2.3. de mai jos pentru definiția șederii efective.

² Rezoluția Parlamentului European din 16 ianuarie 2014 referitoare la vânzarea cetățeniei UE [2013/2995(RSP)].

³ Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind consolidarea drepturilor cetățenilor într-o Uniune a schimbărilor democratice: Raportul din 2017 privind cetățenia Uniunii (COM/2017/030 final).

referitor la legislația și practicile privind sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere din toate statele membre vizate⁴ și a organizat o consultare cu statele membre. Raportul ia în considerare și alte surse relevante, inclusiv publicațiile recente pe această temă⁵.

Acest raport acoperă atât programele de acordare a cetățeniei, cât și cele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori și identifică motivele-cheie de îngrijorare și riscurile asociate cu acordarea cetățeniei Uniunii sau a dreptului de ședere numai pe baza unei investiții. Raportul prezintă, în special, posibilele breșe de securitate care ar decurge din acordarea cetățeniei fără ședere prealabilă, precum și riscurile de spălare a banilor, corupție și evaziune fiscală asociate cu acordarea cetățeniei sau a dreptului de ședere pe baza unei investiții. Acesta descrie, de asemenea, provocările legate de guvernanta și transparența unor astfel de sisteme, analizează modul în care acestea ar putea fi abordate și oferă un cadru în vederea îmbunătățirii.

Raportul este însoțit de un document de lucru al serviciilor Comisiei, care oferă informații de context mai detaliate privind sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori.

2. Sisteme din UE de acordare a cetățeniei pentru investitori

2.1. Context

După cum s-a formulat în jurisprudența Curții de Justiție, cetățenia reprezintă legătura dintre un cetățean și stat și este „raportul special de solidaritate și de loialitate dintre el însuși și resortisanții săi, precum și reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor care constituie fundamentul legăturii de cetățenie”⁶. Cetățenia unei țări se bazează, în mod tradițional, pe dreptul câștigat prin naștere, fie pe baza originii (*ius sanguinis*), fie prin nașterea pe teritoriul respectiv (*ius soli*)⁷. De asemenea, statele oferă imigranților posibilitatea naturalizării ca cetățeni, cu condiția ca aceștia să îndeplinească anumite condiții de integrare și/sau să demonstreze o legătură reală cu țara, care poate include căsătoria cu unul dintre cetățenii acesteia⁸. Toate statele membre dispun de astfel de proceduri de naturalizare obișnuite.

⁴ Studiu de colectare de date. Milieu Law și Policy Consulting, *Analiză factuală a sistemelor pentru investitori ale statelor membre care acordă cetățenia sau drept de ședere resortisanților țărilor terțe care investesc în statul membru respectiv*, Bruxelles 2018 („studiul”).

⁵ A se vedea, în special, studiul Serviciului de Cercetare al Parlamentului European „Sisteme de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere prin investiții în UE: situația actuală, probleme și impact”, octombrie 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128) și studiul realizat de Transparency International/Global Witness, *Evadarea europeană – În lumea obscură a vizelor de aur*, octombrie 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Hotărârea din 2 martie 2010, *Rottmann*, C-135/08, UE: C: 2010: 104, punctul 51.

⁷ Pentru o prezentare generală completă a modalităților de dobândire a cetățeniei, care includ dobândirea prin naștere, a se vedea Baza de date globală privind modurile de dobândire a cetățeniei, disponibilă la <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Mai multe detalii privind naturalizarea prin căsătorie în statele membre ale UE se găsesc în anexa III la studiu, ibidem, nota 4. În general, statele membre iau măsuri pentru a preveni folosirea abuzivă a acestor posibilități, de exemplu în contextul căsătoriilor de conveniență. Pentru a detecta și a combate mai bine dobândirea frauduloasă a cetățeniei, autoritățile naționale sunt încurajate să utilizeze interviuri sau chestionare, verificarea documentelor și a antecedentelor, inspecții sau controale comunitare, respectând, în același timp, restricțiile juridice în vigoare, cum ar fi cele referitoare la sarcina probei sau drepturile fundamentale. De asemenea, acestea se pot baza pe asemănările dintre cetățenia dobândită în mod

Majoritatea statelor membre dispun, de asemenea, de proceduri de naturalizare discreționare⁹. Prin astfel de proceduri, statele membre pot acorda cetățenia unui străin, în mod individual, în conformitate cu „interesul național”. Aceasta se poate acorda ca urmare a unor realizări excepționale, de exemplu în domeniul culturii, științei sau sporturilor. În unele state membre ale UE legislația prevede că „interesul național” poate fi asimilat unui interes economic sau comercial¹⁰. În cazuri individuale, pot fi utilizate proceduri de naturalizare discreționare pentru acordarea cetățeniei în schimbul investițiilor. Astfel de proceduri de naturalizare discreționare sunt puternic individualizate și sunt utilizate în mod limitat. Prin urmare, acestea nu fac obiectul prezentului raport.

Bulgaria, Cipru și Malta au introdus în 2005, 2007 și respectiv 2013¹¹, sisteme mai extinse menite să atragă investiții din partea resortisanților țărilor terțe prin facilitarea accesului la cetățenie. Aceste sisteme reprezintă o nouă formă de naturalizare, deoarece acordă în mod sistematic cetățenia statului membru în cauză, cu condiția realizării investiției necesare și a îndeplinirii anumitor criterii¹².

Deoarece Bulgaria¹³, Cipru și Malta sunt singurele state membre care au sisteme de acordare a cetățeniei pentru investitori, această secțiune a raportului se concentrează asupra legislației și practicilor din aceste țări.

2.2. Tipul și valoarea investiției necesare

Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori urmăresc atragerea de investiții oferind cetățenia în schimbul unei sume fixe de bani. În Bulgaria se cere o investiție totală de 1 milion EUR în cadrul sistemului acesteia de acordare rapidă¹⁴ a cetățeniei pentru investitori. În Cipru este necesară o investiție minimă de 2 milioane EUR, precum și deținerea unei proprietăți în Cipru. În Malta este necesară plata unei contribuții de 650 000 EUR către un fond național de investiții, precum și o investiție de 150 000 EUR și deținerea sau închirierea unei proprietăți în Malta¹⁵. În Cipru și Malta sunt necesare investiții suplimentare pentru membrii familiei.

fraudulos și dreptul de ședere dobândit prin intermediul căsătoriilor de conveniență cu cetățeni ai Uniunii [a se vedea Manualul Comisiei privind căsătoriile de conveniență (COM / 2014/604 final)].

⁹ Pentru detalii suplimentare, a se vedea anexa III la studiu, ibidem, nota 4.

¹⁰ Țările în care legislația prevede în mod explicit că „interesul național” este asimilat interesului economic sau comercial al statului sunt Austria, Bulgaria, Slovenia și Slovacia. Pentru mai multe informații a se vedea prezentarea generală a studiului, ibidem, nota 4.

¹¹ Pentru detalii despre aceste sisteme a se vedea studiul, ibidem, nota 4.

¹² A se vedea J. Dzankic, *Avantajele și dezavantajele ius pecuniae: cetățenia investitorilor în perspectivă comparativă*, Centrul de Studii Aprofundate Robert Schuman, Observatorul EUDO, ediția a 14-a.

¹³ În Bulgaria, la 15 februarie 2018 a fost înființat un grup de lucru de către ministrul justiției pentru elaborarea de amendamente la Legea privind cetățenia bulgară, inclusiv modificări ale sistemului de acordare a cetățeniei pentru investitori la care Bulgaria intenționează să renunțe în viitor.

¹⁴ Detalii privind diferențele dintre sistemul obișnuit și cel de acordare rapidă a cetățeniei pentru investitori în Bulgaria sunt prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

¹⁵ Regulamentul 7(5) al LN 47/2014 prevede că principalul solicitant trebuie să dobândească și să dețină un bun imobil rezidențial în Malta de o valoare minimă de 350 000 EUR sau (b) să închirieze un bun imobil rezidențial pentru care chiria anuală este de minimum 16 000 EUR.

Se poate observa existența unor opțiuni diferite de investiții între cele trei state membre care au sisteme de acordare a cetățeniei pentru investitori: investiții de capital¹⁶, investiții în bunuri imobile¹⁷, investiții în obligațiuni guvernamentale¹⁸ și contribuții unice la bugetul de stat¹⁹. Pe lângă îndeplinirea condiției privind investiția, solicitanții trebuie să plătească și taxe administrative nerambursabile ca parte a procedurii de depunere a cererii. Cipru și Malta percep taxe semnificativ mai mari decât Bulgaria²⁰.

2.3. Șederea sau alte legături necesare cu statul membru

În cele trei state membre în cauză solicitanților li se eliberează un permis de ședere la începutul procedurii de depunere a cererii pentru dobândirea cetățeniei. Simpla deținere a unui permis de ședere pentru perioada de timp necesară este suficientă pentru a deveni eligibil pentru acest sistem. Cu toate acestea, șederea efectivă, adică prezența fizică pentru o perioadă reglementată și extinsă pe teritoriul statului membru în cauză, în timpul deținerii permisului, nu este necesară.

În Malta este necesară deținerea unui card „e-Residence” timp de cel puțin 12 luni înainte de eliberarea certificatului de naturalizare. În Cipru, solicitantul trebuie să dețină un permis de ședere timp de cel puțin 6 luni înainte de eliberarea unui certificat de naturalizare. În Bulgaria, solicitantul trebuie să dețină un permis de ședere permanentă pentru o perioadă de cinci ani (sistem obișnuit) sau un an (sistem rapid) pentru a putea depune cererea pentru dobândirea cetățeniei bulgare.

Aceasta înseamnă că solicitanții pot dobândi cetățenia bulgară, cipriotă sau malteză – și prin urmare cetățenia Uniunii – practic fără să fi locuit vreodată în statul membru respectiv. În Malta, solicitantul trebuie să fie prezent fizic pentru a furniza date biometrice pentru cardul e-Residence și pentru a depune jurământul de credință²¹. De asemenea, în Malta poate fi necesar un interviu personal cu solicitantul. În Bulgaria este necesară prezența solicitantului pentru depunerea cererii pentru cetățenie, iar în Cipru pentru ridicarea permisului de ședere.

Studiul a căutat să identifice alți factori, pe lângă șederea fizică, ce ar putea crea o legătură plauzibilă între solicitantul cetățeniei și țara în cauză. În Bulgaria, solicitantul trebuie să participe la un interviu privind cererea, dar este scutit de condiția de a avea competențe de comunicare în limba bulgară sau de a demonstra cunoștințe despre viața publică bulgară. Autoritățile cipriote consideră că investiția în Cipru în sine reprezintă o legătură suficientă între solicitant și Cipru. Trebuie remarcat faptul că, în temeiul deciziei relevante a Consiliului de miniștri din Cipru, criteriul șederii prevăzut în cadrul procedurii obișnuite de naturalizare

¹⁶ În cazul modelului ce are la bază capitalul, este prevăzută investiția unei sume fixe fie (i) într-o companie (Bulgaria, Cipru), fie (ii) în instrumente ale unor instituții de credit sau financiare, cum ar fi fondurile de investiții sau fondurile fiduciare (Bulgaria, Cipru, Malta).

¹⁷ Acest model presupune achiziționarea sau închirierea unei proprietăți imobiliare de o valoare definită (Cipru, Malta). Mai multe detalii sunt incluse în documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

¹⁸ Obligațiunile sunt achiziționate de la guverne de către investitori (Bulgaria, Malta).

¹⁹ Legislația din Malta impune plata unei „contribuții” către guvernul maltez, care este depusă la Fondul național de dezvoltare.

²⁰ Bulgaria percepe o taxă de 650 EUR pentru fiecare cerere; Cipru percepe o taxă de 7 000 EUR pentru solicitantul principal și 7 000 EUR pentru soț/soție; Malta percepe o taxă totală de 8 200 EUR pentru solicitantul principal și de 5 500 EUR pentru soț/soție.

²¹ Informații confirmate prin consultare cu partea națională interesată (Identity Malta, autoritatea competentă, 8 martie 2018), obținute în scopul studiului, ibidem, nota 4.

este înlocuit cu un criteriu de investiție²². Solicitanții cetățeniei malteze sunt întrebați despre legăturile lor cu Malta în etapa finală a procesului de naturalizare. Acestora li se cere să aibă asupra lor tichete de îmbarcare ce atestă faptul că ei călătoresc în Malta, și sunt întrebați dacă au și alte dovezi, de exemplu, donații către organizații caritabile în Malta, apartenența la un club sportiv, cultural sau social local sau faptul că plătesc impozite Departamentului de administrare fiscală din Malta²³. Solicitanții sunt, de asemenea, încurajați să înființeze o întreprindere în Malta.

2.4. Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și legislația UE

Conform tratatelor, orice persoană care devine cetățean al unui stat membru va fi și cetățean al Uniunii²⁴. Cetățenia Uniunii este menită să constituie statutul fundamental al resortisanților statelor membre²⁵. O decizie a unui stat membru de a acorda cetățenia în schimbul investiției **conferă în mod automat drepturi**²⁶ în raport cu alte state membre, în special dreptul de liberă circulație, dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale și ale UE, dreptul la protecție consulară în lipsa reprezentării în afara UE și drepturi de acces la piața internă pentru exercitarea activităților economice. Tocmai beneficiile cetățeniei Uniunii, și în special dreptul de liberă circulație, sunt adesea promovate drept principalele avantaje ale unor astfel de sisteme.

Curtea de Justiție a UE a hotărât, conform cu jurisprudența constantă, că, deși stabilirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei ține de competența fiecărui stat membru, acest lucru trebuie să se realizeze în conformitate cu legislația Uniunii²⁷. Conformarea cu legislația UE înseamnă să se țină seama de toate reglementările care fac parte din ordinea juridică a Uniunii și să se țină seama de normele și practicile prevăzute de legislația internațională, aceste norme și practici făcând parte din legislația UE²⁸.

Cauza Nottebohm a Curții Internaționale de Justiție stabilește că, pentru ca cetățenia dobândită prin naturalizare să fie recunoscută la nivel internațional, aceasta ar trebui să fie acordată pe baza unei legături reale între individ și statul în cauză²⁹. „Legătura de cetățenie”

²² Articolul 111A alineatul (2) din Legea privind registrul de stare civilă, publicată în data de 30 aprilie 2013.

²³ A se vedea rezultatul B.1 din studiu, ibidem, nota 4 și, de asemenea, *Cel de-al patrulea raport anual privind programul destinat investitorilor individuali al guvernului maltez* (1 iulie 2016-30 iunie 2017), Oficiul de reglementare pentru programul destinat investitorilor individuali (ORIIP), noiembrie 2017, p. 32: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Articolul 9 din TUE și articolul 20 alineatul (1) din TFUE

²⁵ Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31.

²⁶ A se vedea articolul 20 alineatul (2) din TFUE.

²⁷ Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții/ Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 10; Hotărârea din 11 noiembrie 1999, Statul belgian/Mesbah, C-179/98, EU:C:1999:549, punctul 29; Hotărârea din 20 februarie 2001, Kaur, C-192/99, EU:C:2001:106, punctul 19; Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punctul 37; Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punctul 39; a se vedea, de asemenea, cauza C-221/17 Tjebbes, aflată în rol.

²⁸ A se vedea opinia avocatului general Maduro în cauza C-135/08 Rottmann, punctele 28-29; în ceea ce privește impactul legislației internaționale asupra legislației UE, a se vedea: Hotărârea din 14 mai 1974, 3, Nold KG/Comisia, cauza 4-73, EU:C:1974:51; Hotărârea din 24 noiembrie 1992, Anklagemindigheden/Poulsen și Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punctele 9 și 10, și Hotărârea din 16 iunie 1998, Racke/Hauptzollamt Mainz, C-162/96, EU:C:1998:293, punctele 45 și 46.

²⁹ Hotărârea Curții Internaționale de Justiție din 6 aprilie 1955, Nottebohm. Rapoartele CIJ din 1955, p. 4, disponibile la <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

se bazează în mod tradițional fie pe o legătură reală cu cetățenii unei țări (prin descendență, origine sau căsătorie), fie pe o legătură reală cu țara, stabilită fie prin nașterea în țara respectivă, fie prin șederea prealabilă efectivă în acea țară pe o perioadă semnificativă. Pot fi necesare și alte elemente pentru a atesta existența unei legături reale cu țara respectivă, cum ar fi cunoașterea limbii naționale și/sau a culturii țării, legături cu comunitatea. Existența acestor cerințe în regimurile de acordare a cetățeniei din statele membre confirmă faptul că statele membre consideră, în general, că stabilirea unei legături reale este o condiție necesară pentru acceptarea resortisanților țărilor terțe ca cetățeni în societățile acestora.

O astfel de înțelegere comună a legăturii de cetățenie stă și la baza acceptării de către statele membre a faptului că cetățenia Uniunii și drepturile care decurg din aceasta în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) revin automat oricărei persoane care devine cetățean al acestora.

Acordarea naturalizării numai pe baza unei plăți monetare, fără nicio altă condiție care să ateste existența unei legături reale cu statul membru care acordă naturalizarea și/sau cu cetățenii acestuia, reprezintă o deviere de la modalitățile tradiționale de acordare a cetățeniei în statele membre și afectează cetățenia Uniunii.

Întrucât în conformitate cu articolul 20 din TFUE, cetățenia Uniunii este o consecință automată a cetățeniei unui stat membru, iar statul membru gazdă nu poate să limiteze drepturile cetățenilor naturalizați ai Uniunii pe motiv că au dobândit cetățenia unui alt stat membru fără a avea o legătură cu acesta³⁰, fiecare stat membru trebuie să se asigure că nu acordă cetățenia în lipsa unei legături reale cu țara sau cu cetățenii acesteia³¹.

Comisia a discutat cu autoritățile malteze și cipriote despre includerea unui criteriu al șederii efective în legislația acestora privind sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori³². În consecință, în 2014 Malta a introdus în legislația sa cerința dovedirii unei șederi de douăsprezece luni³³. În practică, această cerință este considerată ca fiind îndeplinită în cazul în care solicitantul obține un permis de ședere în vederea unei șederi în Malta, chiar și fără domiciliu fizic, oferă dovezi de imbarcare și, eventual dovezi, de exemplu, ale unor donații către organizații caritabile în Malta, ale apartenenței la cluburi sportive locale sau ale plății

³⁰ A se vedea, în ceea ce privește libertatea de stabilire, declarația clară a Curții în cauza C-369/90, Micheletti, punctul 10: „În conformitate cu dreptul internațional, fiecărui stat membru îi revine sarcina să stabilească condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei sale, ținând seama în mod corespunzător de dreptul comunitar. Cu toate acestea, nu este permis ca legislația unui stat membru să restricționeze efectele acordării cetățeniei unui alt stat membru prin impunerea unei condiții suplimentare pentru recunoașterea acestei cetățenii în vederea exercitării libertăților fundamentale prevăzute de tratat.”; a se vedea, de asemenea, cauza C-165/16, Lounes, punctul 55: „Or, un stat membru nu poate restrânge efectele care decurg din deținerea cetățeniei unui alt stat membru, în special drepturile care sunt aferente acesteia în temeiul dreptului Uniunii și care rezultă din exercitarea de către un cetățean a libertății sale de circulație”.

³¹ Principiul cooperării loiale cu alte state membre și cu Uniunea, prevăzut la articolul 4 alineatul (3) din TUE, obligă statele membre să se abțină de la luarea unor măsuri care ar putea pune în pericol atingerea obiectivelor Uniunii.

³² A se vedea Declarația comună de presă din 29 ianuarie 2014 a Comisiei Europene și a autorităților malteze, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Între autoritățile malteze și cele cipriote au avut loc mai multe schimburi.

³³ Regulamentul 7 (12) din LN 47/2014 (regulamentele privind programul destinat investitorilor individuali al Republicii Malta) solicită dovada că solicitantul principal a fost rezident în Malta cel puțin 12 luni înainte de data eliberării certificatului de naturalizare. Cu toate acestea, termenul „dovada șederii” nu a fost definit mai detaliat. A se vedea studiul, ibidem, nota 4.

impozitului pe venit în Malta. De asemenea, Cipru și-a modificat legislația în 2016 pentru a impune celor care solicită cetățenie în cadrul sistemului său de acordare a cetățeniei pentru investitori și membrilor de familie ai acestora să dețină permise de ședere³⁴. Comisia va continua să monitorizeze conformitatea cu dreptul Uniunii.

3. Sisteme din UE de acordare a dreptului de ședere pentru investitori

3.1. Context

În timp ce unele sisteme de acordare a dreptului de ședere pentru investitori au fost inițiate la începutul anilor 2000, criza financiară care a început în 2007 a determinat mai multe state membre să adopte astfel de sisteme sau să le revigoreze pe cele anterioare. Această tendință a continuat în ultimii 10 ani, iar astfel de sisteme există până în prezent în 20 de state membre³⁵.

Caracteristicile acestora variază foarte mult, în special în ceea ce privește investițiile care trebuie făcute, atât ca natură, cât și ca sumă. Se pot observa cinci tipuri de opțiuni de investiție: investiții de capital³⁶, investiții în bunuri imobile³⁷, investiții în obligațiuni de stat³⁸, donații sau contribuirea la o activitate care deservește interesul public³⁹ și contribuții unice la bugetul statului⁴⁰. Aceste opțiuni nu se exclud reciproc, unele state membre permițând diferite tipuri de investiții și combinarea acestora.

În ceea ce privește valoarea, aceasta variază de la investiții foarte scăzute (sub 100 000 EUR⁴¹) la investiții foarte ridicate (de peste 5 milioane EUR⁴²).

Pe lângă acestea, ar putea fi necesară o investiție nefinanciară, cum ar fi crearea de locuri de muncă sau contribuția la economie⁴³.

³⁴ Decizia Consiliului de Miniștri nr. 834 din 13.9.2016.

³⁵ Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, România, Slovacia și Regatul Unit. Ungaria și-a suspendat sistemul în aprilie 2017. Pentru mai multe detalii privind identificarea acestor sisteme, a se vedea documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

³⁶ Conform modelului de capital, cerința este de a se investi o sumă fixă fie (i) într-o societate, indiferent de rolul pe care investitorul îl are în societate sau de titlul pe care îl deține și în baza căruia participă la activitatea societății - proprietar, acționar, manager (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Spania, Franța, Croația, Italia, Letonia, Lituania, Țările de Jos, Portugalia, România, Slovacia, Regatul Unit) sau (ii) în instrumente de credit sau ale instituțiilor financiare, cum ar fi fondurile de investiții sau fondurile fiduciare (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Spania, Cipru, Letonia, Țările de Jos, Portugalia).

³⁷ Acest model presupune achiziționarea sau închirierea unei proprietăți imobiliare de o anumită valoare (Irlanda, Grecia, Spania, Cipru, Letonia, Malta, Portugalia). Închirierea este posibilă în Malta și în Grecia. Mai multe detalii sunt incluse în documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

³⁸ Investitorii achiziționează obligațiuni guvernamentale cu valoare fixă. Aceste obligațiuni implică o rambursare la scadență, cu o rată fixă a dobânzii (Bulgaria, Spania, Italia, Letonia, Ungaria, Malta și Regatul Unit).

³⁹ Se investește capital într-un proiect public de promovare a artelor, a sportului, a sănătății, a culturii sau se fac donații filantropice pentru educație și activități artistice și de cercetare (Irlanda, Italia, Portugalia).

⁴⁰ Acest lucru necesită plata directă a unei anumite sume de bani către stat (Letonia, Malta) și nu implică rambursarea, spre deosebire de obligațiuni.

⁴¹ Suma minimă este de 100 000 HRK (aproximativ 13 500 EUR), în Croația. În anumite cazuri, cum ar fi în Grecia pentru opțiunea „investiție strategică”, suma nu este specificată prin lege și este lăsată la latitudinea autorităților.

⁴² Slovacia și Luxemburg.

Procedurile diferă foarte mult, la fel și condițiile legate de prezența fizică în statul membru care acordă drepturi de ședere⁴⁴.

3.2. Sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori și legislația UE privind migrația legală

Legislația UE reglementează condițiile de intrare pentru anumite categorii de resortisanți ai țărilor terțe⁴⁵. Acordarea unui permis de ședere investitorilor din țări terțe nu este în prezent reglementată la nivelul UE și este în continuare reglementată de legislația națională⁴⁶.

Cu toate acestea, un permis de ședere eliberat în baza unui sistem de acordare a dreptului de ședere pentru investitori instituit într-un stat membru afectează și alte state membre. Un permis de ședere valabil permite unui resortisant al unei țări terțe să călătorească liber în spațiul Schengen⁴⁷ timp de 90 de zile în orice perioadă de 180 de zile. De asemenea, acesta permite șederi de scurtă durată în Bulgaria, Croația, Cipru și România, pe baza recunoașterii unilaterale a permiselor de ședere de către aceste state membre. Prin urmare, este esențial ca toate verificările relevante, în special cele de securitate, să fie efectuate înainte de eliberarea unui astfel de permis (a se vedea secțiunea 4 de mai jos).

În plus, poate exista un impact asupra dobândirii statutului de rezident pe termen lung în UE, care este conferit resortisanților țărilor terțe care au avut locuit în mod legal și continuu într-

⁴³ Crearea de locuri de muncă în Bulgaria, Cehia, Spania, Franța, Croația, Letonia, Țările de Jos, Portugalia, România, și contribuția la economie în Bulgaria, Cehia, Grecia și Spania. Mai exact, criteriul „contribuției la economie” are diferite forme: trebuie să fie „specific unei zone defavorizate din punct de vedere economic” în Bulgaria, investiția trebuie să fie făcută „în interesul țării sau al unei regiuni” în Republica Cehă, legislația greacă prevede o „investiție strategică” fără a defini această noțiune, iar în Spania este necesar un proiect de afaceri de „interes general”.

⁴⁴ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei pentru prezentarea generală a acestor sisteme.

⁴⁵ Politica UE privind migrația legală a armonizat condițiile de intrare și de ședere pentru anumite categorii de resortisanți ai țărilor terțe și le-a acordat acestora drepturi pentru a asigura un tratament echitabil la fel ca pentru cetățenii UE. A se vedea: Directiva privind reîntregirea familiei (2003/86/CE), Directiva privind statutul rezidenților pe termen lung (2003/109/CE), Directiva referitoare la „Cartea Albastră” a UE care vizează lucrătorii cu înaltă calificare (2009/50/CE), Directiva privind lucrătorii sezonieri (2014/36/UE), Directiva privind transferurile în cadrul aceleiași companii (2014/66/UE) și Directiva (UE) 2016/801 privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe pentru cercetare, studii, formare profesională, servicii de voluntariat, programe de schimb de elevi sau proiecte educaționale și muncă au pair (reformare). Directiva (2011/98/UE) privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic nu tratează o anumită categorie, ci este o directivă-cadru care stabilește norme UE pentru o solicitare unică/permis unic și prevede tratament echitabil pentru salariații din țări terțe. Este de remarcat că domeniul de aplicare al acestei directive exclude activitatea independentă. Trebuie remarcat faptul că Regatul Unit, Irlanda și Danemarca, pe baza protocoalelor 21 și 22 anexate la tratate, nu sunt obligate să respecte acquis-ul în materie de migrație legală.

⁴⁶ Acesta este unul dintre elementele examinate în prezent în contextul analizei efectuate în cadrul unei evaluări a legislației UE privind migrația legală - evaluare realizată în conformitate cu Programul Comisiei Europene privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Spațiul Schengen, adică spațiul fără controale la frontierele interne, cuprinde în prezent 26 de țări, între care 22 de state membre: Belgia, Cehia, Danemarca, Germania, Estonia, Grecia, Spania, Franța, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia, Slovenia, Slovacia, Finlanda și Suedia, precum și patru țări asociate (Elveția, Norvegia, Islanda și Liechtenstein).

un stat membru al UE timp de cinci ani⁴⁸. Acest statut le oferă resortisanților țărilor terțe anumite drepturi⁴⁹ pe baza duratei șederii lor într-un stat membru și pe baza faptului că fac dovada stabilirii durabile în statul membru respectiv. Continuitatea prezenței în statul gazdă este un aspect esențial și o condiție care stă la baza acestui statut⁵⁰. În schimb, studiul a constatat că în mai multe state membre⁵¹ cerința privind șederea din cadrul sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori nu implică o ședere fizică neîntreruptă. În unele dintre acestea, legislația prevede explicit obligativitatea prezenței investitorilor doar pentru un timp foarte scurt (de exemplu, șapte zile din an în Portugalia sau doar în ziua depunerii cererii în Malta, Grecia și Bulgaria).

Deoarece în cadrul sistemelor de acordare a rezidenței pentru investitori condiția șederii efective poate să fie direct exclusă, limitată sau să nu fie deloc prevăzută în aceste legislații naționale, o monitorizare eficace a condiției privind șederea pare a fi dificilă.

Aceasta înseamnă că ar putea exista situații în care, în absența unei monitorizări eficace a continuității șederii, investitorii considerați a fi rezidenți într-un stat membru pe baza unui permis național de cinci ani ar putea dobândi statutul de rezident UE pe termen lung și drepturile care derivă din acesta, în special drepturile de mobilitate, fără a îndeplini condiția efectivă a continuității șederii pe o perioadă de cinci ani. Acest lucru nu ar fi în conformitate cu directiva privind șederea pe termen lung. Comisia va monitoriza respectarea acesteia de către statele membre pentru a se asigura că acestea pun în aplicare în mod corect condiția referitoare la continuitatea șederii prevăzută în directivă.

În plus, deținerea unui permis național de investitor permite acordarea de drepturi de reîntregire a familiei în temeiul Directivei privind reîntregirea familiei⁵², cu condiția ca solicitantii să îndeplinească condițiile. În acest context, trebuie menționat faptul că în majoritatea statelor membre membrii de familie ai investitorilor nu fac obiectul unei obligații de diligență sporită, ceea ce ar putea implica riscuri de securitate⁵³.

3.3. Legătura dintre sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori și procedurile de naturalizare

Sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori pot, de asemenea, să afecteze dobândirea cetățeniei. Un permis de ședere dobândit grație investițiilor poate fi utilizat în

⁴⁸ Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (JO L 16, 23.1.2004, p. 44).

⁴⁹ Drepturile acordate în temeiul acestui statut sunt drepturi procedurale, drepturi de tratament egal într-o serie de domenii (de exemplu, accesul la încadrarea în muncă și la desfășurarea de activități independente, la educație și formare profesională, recunoașterea diplomelor profesionale, securitatea socială și asistența socială, beneficiile fiscale, accesul la bunuri și servicii și libertatea de asociere) și facilitarea dreptului de a circula și de a locui (pentru mai mult de trei luni) într-un alt stat membru decât cel care a acordat statutul de rezident pe termen lung, dacă sunt îndeplinite anumite condiții.

⁵⁰ În conformitate cu dispozițiile directivei, continuitatea prezenței este întreruptă de absențe de peste șase luni consecutive sau de o absență totală care depășește zece luni într-o perioadă de cinci ani.

⁵¹ Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Grecia, Franța, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Polonia, România, Slovacia, Regatul Unit.

⁵² Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, 3.10.2003).

⁵³ A se vedea "European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas" („Evadarea europeană: aspecte neclare în ceea ce privește vizele de aur”), Transparency International, octombrie 2018, p. 6 și 37.

cadrul procedurilor de naturalizare obișnuite ale mai multor⁵⁴ state membre pentru a se stabili legătura reală cu țara respectivă și pentru a se renunța la alte cerințe. Cu alte cuvinte, un permis de ședere obținut grație investițiilor, și uneori fără a fi necesară prezența fizică, poate oferi acces rapid la dreptul de ședere permanentă și, ulterior, la cetățenie, sau poate constitui o cale către acestea⁵⁵. De asemenea, în statele membre care au sisteme de acordare atât a cetățeniei, cât și a dreptului de ședere pentru investitori, investițiile necesare pentru sistemul de acordare a dreptului de ședere pot fi luate în considerare și pentru eligibilitate în cadrul sistemului de acordare a cetățeniei pentru investitori⁵⁶.

4. Aspecte care suscită îngrijorare

Resortisanții țărilor terțe pot investi într-un stat membru din motive legitime⁵⁷, dar pot urmări și scopuri nelegitime, cum ar fi sustragerea de la investigarea și urmărirea în justiție în țara lor de origine și protejarea activelor proprii de măsurile aferente de înghețare și confiscare. Prin urmare, sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori generează o serie de riscuri pentru statele membre și pentru Uniune în ansamblu: în special, riscuri la adresa securității, inclusiv posibilitatea de infiltrare a grupurilor de criminalitate organizată din afara UE, precum și riscuri de spălare a banilor, de corupție și de evaziune fiscală. Aceste riscuri sunt accentuate de drepturile transfrontaliere asociate cu cetățenia Uniunii sau cu dreptul de ședere într-un stat membru.

Există, de asemenea, îngrijorări legate de lipsa de transparență și de guvernanta sistemelor. Atât sistemele de acordare a cetățeniei, cât și cele de acordare a dreptului de ședere se află sub un control public strict în urma acuzațiilor de abuz și de corupție legate de acestea în unele state membre⁵⁸. Îmbunătățirea transparenței și instituirea unui sistem adecvat de gestionare a riscurilor, a unor sisteme de control și a unor mecanisme de supraveghere, ar putea contribui la atenuarea, pe cât posibil, a unora dintre aceste îngrijorări.

4.1. Riscurile sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori

4.1.1 Securitatea

În ultimii ani, Comisia a prezentat diferite inițiative menite să consolideze securitatea UE și să creeze o uniune a securității⁵⁹. Principalele trei sisteme centralizate de informații dezvoltate de UE și utilizate pentru verificările de securitate sunt (i) Sistemul de informații Schengen (SIS)⁶⁰ cu un spectru larg de alerte referitoare la persoane și obiecte, (ii) Sistemul de

⁵⁴ Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Grecia, Franța, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, România, Slovacia, Regatul Unit.

⁵⁵ A se vedea în special prezentarea generală a studiului, secțiunea IV.2, ibidem, nota 4.

⁵⁶ Acest lucru este valabil în cazul Ciprului și Maltei. A se vedea studiul, ibidem, nota 4, rezultatul C pentru ambele state membre.

⁵⁷ În temeiul articolului 63 din TFUE, principiul liberei circulații a capitalurilor se aplică între statele membre și între statele membre și țările terțe. Articolul 65 permite limitarea liberei circulații a capitalurilor, în special din motive legate de ordinea publică, de siguranța publică sau de impozitare.

⁵⁸ O prezentare detaliată a rapoartelor privind abuzurile sau utilizarea necorespunzătoare a sistemelor se găsește în prezentarea generală a studiului, ibidem, nota 4, p. 23 și 75.

⁵⁹ Pentru exemple a se vedea măsurile adoptate de Comisie la 17 aprilie 2018, inclusiv Raportul privind progresele înregistrate către o uniune a securității efectivă și autentică, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_ro.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

informații privind vizele (VIS)⁶¹ cu date privind vizele de scurtă ședere și (iii) sistemul Eurodac⁶² cu date dactiloscopice ale solicitanților de azil și ale resortisanților din țări terțe care au trecut neregulamentar frontierele externe. Aceste trei sisteme sunt complementare și, cu excepția SIS, sunt destinate în principal resortisanților țărilor terțe.

În plus, noile sisteme informatice, cum ar fi Sistemul de intrare/ieșire (EES)⁶³ și Sistemul electronic european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS)⁶⁴ sunt în curs de instituire, iar Comisia a propus consolidarea VIS⁶⁵ și extinderea sistemului european de informații cu privire la cazierile judiciare la resortisanții țărilor terțe (ECRIS-TCN)⁶⁶. Comisia a propus, de asemenea, ca toate sistemele de informații să fie interoperabile⁶⁷.

Practicile privind sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori pot submina aceste eforturi, permițând resortisanților țărilor terțe să evite unele dintre aceste verificări, cu implicații pentru alte state membre și pentru UE în ansamblu. Prin urmare, este important ca toate sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori să fie organizate astfel încât să se evite asemenea riscuri la adresa securității. Absența controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen face deosebit de importantă asigurarea punerii în aplicare a unor verificări de securitate preventive, convenite de comun acord.

Securitatea și sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori în statele membre

Studiul a putut identifica doar o legislație foarte limitată sau doar orientări privind practicile efective în ceea ce privește cetățenia investitorilor.

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁶³ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire și a datelor referitoare la refuzul intrării ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre, de stabilire a condițiilor de acces la EES în scopul aplicării legii și de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (UE) nr. 1077/2011 și a Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește utilizarea sistemului de intrare/ieșire.

⁶⁴ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1077/2011, (UE) nr. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 și (UE) 2017/2226.

⁶⁵ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 767/2008, a Regulamentului (CE) nr. 810/2009, a Regulamentului (UE) 2017/2226, a Regulamentului (UE) 2016/399, a Regulamentului XX/2018 [Regulamentul privind interoperabilitatea] și a Deciziei 2004/512/CE și de abrogare a Deciziei 2008/633/JAI a Consiliului (COM/2018/302 final). La 19 decembrie 2018 Consiliul și-a adoptat mandatul de negociere. Parlamentul European se află în plin proces de adoptare a mandatului său.

⁶⁶ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem centralizat de identificare a statelor membre care dețin informații privind condamnările resortisanților țărilor terțe și ale persoanelor apatride (TCN), destinat să completeze și să sprijine sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare (sistemul ECRIS-TCN), și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011, COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). Negocierile se află într-un stadiu avansat în cadrul trilogului.

⁶⁷ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui cadru pentru interoperabilitatea dintre sistemele de informații ale UE (în materie de frontiere și vize) și de modificare a Deciziei 2004/512/CE a Consiliului, a Regulamentului (CE) nr. 767/2008, a Deciziei 2008/633/JAI a Consiliului, a Regulamentului (UE) 2016/399 și a Regulamentului (UE) 2017/2226.

În **Malta**, verificările bazate pe înregistrările poliției malteze și/sau ale autorităților competente din țara de origine sunt efectuate pe baza cazierelor solicitanților principali și ale persoanelor aflate în întreținerea acestora în vârstă de peste 12 ani. În circumstanțe excepționale, în cazul în care autoritatea competentă consideră că un astfel de certificat nu poate fi obținut, se poate acorda o derogare de la cerința de a dovedi absența antecedentelor penale⁶⁸. Autoritățile malteze consultă INTERPOLul și bazele de date ale Europol, ca parte a unui proces pe patru niveluri privind obligația de diligență, care acoperă⁶⁹: verificări privind obligația de diligență în ceea ce privește cunoașterea solicitanților, efectuate de către agent și de către agenția malteză pentru programul destinat investitorilor individuali (a se vedea secțiunea de mai jos referitoare la verificările privind combaterea spălării banilor), aprobarea din partea autorităților de poliție, o verificare a exhaustivității și corectitudinii cererii, precum și a documentelor depuse și o verificare externă privind obligația de diligență, în cadrul căreia agenția malteză pentru programul destinat investitorilor individuali trebuie să prezinte dovezi că a încredințat unor companii internaționale întocmirea a două rapoarte pentru fiecare cerere depusă în cadrul programului destinat investitorilor individuali⁷⁰. Malta exclude resortisanții anumitor țări⁷¹ și persoanele cărora li se aplică interdicții de călătorie impuse de Statele Unite ale Americii de la posibilitatea solicitării cetățeniei în cadrul sistemului acesteia, în timp ce agenții trebuie să raporteze agenției malteze pentru programul destinat investitorilor individuali solicitanții care apar pe orice altă listă de sancțiuni sau de supraveghere⁷².

În **Cipru**, solicitanții trebuie să prezinte cazierul judiciar din țara de origine și din cea de rezidență (dacă este diferită), care trebuie să fie datat cu cel mult 90 de zile înainte de depunere. Poliția cipriotă efectuează, de asemenea, o căutare în bazele de date ale Europol și ale INTERPOL⁷³. Numele investitorului și numele membrilor de familie nu trebuie să figureze pe lista persoanelor ale căror active din interiorul Uniunii Europene au fost înghețate ca urmare a sancțiunilor. În plus, în conformitate cu noile norme introduse în iulie 2018⁷⁴, solicitanții care depun cererile prin intermediul unui furnizor de servicii trebuie să prezinte un raport privind obligația de diligență emis printr-o bază de date acceptată la nivel internațional (de exemplu, World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ etc.). În cazul în care există îngrijorări legate de securitatea națională, cererea este evaluată suplimentar de către Agenția Centrală de Informații din Cipru. Cipru nu este conectat la Sistemul de informații Schengen.

⁶⁸ De exemplu, în cazul în care autoritatea competentă din țara de origine nu eliberează certificate pentru șederi scurte sau intermitente. În aceste cazuri, este suficientă depunerea unei declarații privind lipsa antecedentelor penale, sub jurământ, din partea solicitantului și a celorlalte persoane aflate în întreținere.

⁶⁹ Mai multe detalii sunt disponibile la: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informațiile colectate prin consultare cu partea națională interesată (Identity Malta, autoritatea competentă, 8 martie 2018), obținute în scopul studiului, ibidem, nota 4. Aceasta se bazează pe Regulamentul 7(2) din LN 47/2014, care prevede că „verificările privind obligația de diligență trebuie să se desfășoare pe patru niveluri”, fără specificații suplimentare.

⁷¹ Resortisanții sau rezidenții din Afganistan, Iran și din Republica Populară Democrată Coreeană sau care au legături semnificative cu aceste țări, sunt excluși de la programul maltez destinat investitorilor individuali.

⁷² Ghidul din 2008 al programului maltez destinat investitorilor individuali. De asemenea, sunt excluse persoanele cărora li s-a refuzat viza de către o țară cu care Malta are un acord de călătorie fără obligativitatea vizelor.

⁷³ Informații furnizate de Ministerul de Interne la 29 mai 2018.

⁷⁴ [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement)

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>

⁷⁷ <https://rdc.com/>

În **Bulgaria**, legislația prevede ca solicitantul să prezinte un certificat care atestă lipsa antecedentelor penale și un document care atestă că nu există proceduri penale preconizate sau în curs împotriva solicitantului. Consiliul pentru cetățenie emite un aviz privind cererile de cetățenie, în urma unei declarații scrise din partea Ministerului de Interne și a Agenției de Stat pentru Securitate Națională (ASSN). Aceasta din urmă efectuează verificări cu privire la toți solicitanții de cetățenie bulgară (inclusiv cei care depun o cerere în cadrul sistemelor pentru investitori) în domeniul său de competență, cum ar fi datele operative sau bazele de date ale poliției. Nu au fost disponibile informații privind politica bulgară în ceea ce privește persoanele care fac obiectul unor măsuri restrictive ale UE și nici în ceea ce privește utilizarea SIS de către autorități pentru a verifica solicitanții.

Studiul a evidențiat un număr semnificativ de zone gri în ceea ce privește verificările de securitate. Una dintre probleme se referă la marja de discreție a statelor membre în ceea ce privește cererile pentru acordarea cetățeniei. De fapt, studiul arată că autoritățile pot admite cereri, chiar și atunci când solicitanții nu îndeplinesc anumite cerințe legate de securitate⁷⁸. Mai mult, cererile nu trebuie depuse personal și pot fi depuse de agenți, așa cum se întâmplă în Malta și în Cipru.

În plus, în prezent, statele membre nu se consultă reciproc cu privire la solicitanții de cetățenie pentru investitori. În schimb, pentru solicitanții de vize de scurtă ședere din anumite⁷⁹ țări terțe⁸⁰ are loc o consultare prealabilă între statele membre, din motive de securitate. Acest lucru se întâmplă în pofida faptului că cetățenia implică o gamă largă de drepturi, inclusiv dreptul de ședere și dreptul de a vota și de a candida la alegerile europene și locale, acordate pe viață, în comparație cu un simplu drept de vizită pe termen scurt. O altă problemă este legată de faptul că lipsa de coordonare și de criterii convenite de comun acord lasă loc pentru „căutarea și alegerea” condițiilor cele mai indulgente. Un solicitant cărui i s-a refuzat cetățenia într-un anumit teritoriu poate formula o nouă cerere într-un alt stat membru. În prezent, statele membre nu se informează reciproc cu privire la solicitanții respinși, nici măcar cu privire la cei respinși din cauză că prezintă un risc de securitate.

Securitatea și sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori în UE

Spre deosebire de procedurile legate de dobândirea cetățeniei, în legislația UE există anumite obligații în ceea ce privește verificările de securitate care trebuie efectuate înainte de eliberarea vizei sau a permisului de ședere pentru investitorii străini, pentru a se asigura că aceștia nu reprezintă o amenințare pentru ordinea și securitatea publică, inclusiv ale altor state membre. Aceste verificări se bazează pe acquis-ul Schengen și sunt obligatorii pentru acele

⁷⁸ De exemplu, în Malta, în circumstanțe excepționale se poate acorda derogare de la cerința de a dovedi absența unor antecedente penale, de a nu face obiectul unei anchete penale și de a nu constitui o potențială amenințare la adresa securității naționale – studiu privind situația generală, secțiunea II.1 (verificări), ibidem, nota 4.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf

⁸⁰ În conformitate cu articolul 22 din Regulamentul (CE) nr. 810/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 de instituire a unui Cod comunitar al vizelor (Codul de vize) (JO L 243, 15.9.2009, p. 1) prin intermediul mecanismului VISAmail prevăzut la articolul 16 (2) din Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre privind vize de scurtă ședere (Regulamentul VIS).

state membre care aplică acest *acquis*. În special, în conformitate cu articolul 25 alineatul (1) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen, un stat membru care are în vedere eliberarea unui permis de ședere trebuie să efectueze în mod sistematic o căutare în Sistemul de Informații Schengen (SIS)⁸¹. În cazul în care un stat membru intenționează să elibereze un permis de ședere unei persoane care face obiectul unei alerte emise în scopul de a i se refuza intrarea, acesta trebuie să consulte mai întâi statul membru care a emis alerta și să țină cont de interesele sale.

Deși studiul a constatat că în legislațiile naționale ale statelor membre în cauză, verificarea în scopul în ordinii publice și al siguranței publice este, în general, inclusă ca motiv de refuz (sau de nereînnoire) a permisului, acesta a identificat, de asemenea, atât lipsa informațiilor disponibile, cât și o marjă mare de discreție în ceea ce privește modul în care statele membre abordează problemele în materie de securitate⁸². Acest lucru a condus la unele cazuri problematice, după cum s-a evidențiat și în alte rapoarte⁸³. În acest context, Comisia a propus deja modernizarea Sistemului de informații privind vizele, care, împreună cu propunerea de regulament privind interoperabilitatea⁸⁴, va introduce căutări obligatorii în bazele de date relevante ale UE și internaționale în materie de securitate⁸⁵ la frontierele externe pentru *toate* permisele de ședere și vizele pe termen lung *eliberate*. Informațiile privind cererile de eliberare a unui permis de ședere care au fost refuzate de un stat membru din motive de securitate ar urma să fie, de asemenea, stocate și se vor putea face verificări ulterioare pe baza acestora.

Au loc controale *ex post* pentru a se verifica dacă mai sunt îndeplinite condițiile de acordare a drepturilor de ședere în perioada de valabilitate a permisului, dar numai într-un număr limitat de cazuri⁸⁶. Acestea constau în a verifica dacă titularul permisului continuă să îndeplinească condițiile de ședere pe durata valabilității permisului (pentru mai multe detalii, a se vedea documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei). Cu toate acestea, întrucât este posibil să nu existe cerința ca titularii de permise să își aibă efectiv domiciliul în statul membru gazdă

⁸¹ În prezent, SIS este operațional în 26 de state membre ale UE (numai Irlanda și Cipru nu sunt încă conectate la SIS), dar drepturile de acces ale acestora sunt diferite, precum și în patru țări asociate spațiului Schengen (Elveția, Norvegia, Liechtenstein și Islanda). Deși Bulgaria și România nu fac parte încă din spațiul fără controale la frontierele interne („spațiul Schengen”), acestea au acces deplin la SIS începând din august 2018. Croația, care nu face parte nici ea din spațiul Schengen, continuă să facă obiectul unor restricții în ceea ce privește utilizarea semnalărilor SIS la nivelul întregului spațiu Schengen în scopul refuzării intrării sau a șederii în acest spațiu. Regatul Unit utilizează SIS, dar, întrucât a ales să nu adere la spațiul Schengen, nu poate emite semnalări pentru întreg spațiul Schengen în ceea ce privește refuzarea intrării sau a șederii în acest spațiu și nici nu are acces la acestea. Irlanda desfășoară activități pregătitoare pentru a se conecta la SIS, dar, ca și în cazul Regatului Unit, aceasta nu face parte din spațiul Schengen și nu va putea să emită semnalări pentru întreg spațiul Schengen pentru refuzarea intrării sau a șederii și nici să aibă acces la acestea. Cipru nu este încă conectat la SIS.

⁸² Verificările de securitate se referă în general la antecedentele candidaților și la originea fondurilor. Autoritățile responsabile cu gestionarea sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori se bazează pe forțele de poliție și pe serviciile de informații pentru a verifica antecedentele solicitanților (Bulgaria, Estonia, Spania, Croația, Cipru, Ungaria, Portugalia, Slovacia) și pe autoritățile responsabile cu politicile în materie de sănătate și de ocupare a forței de muncă, precum și pe autoritățile competente pentru starea civilă a solicitantului. Aceste verificări se referă în principal la cazierul judiciar al solicitanților și la veridicitatea documentului furnizat de aceștia.

⁸³ A se vedea Transparency International, *ibidem*, nota 5, p. 37 și studiul privind situația generală, *ibidem*, nota 4, p. 75.

⁸⁴ A se vedea nota de subsol nr. 68.

⁸⁵ Și anume în VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, precum și în bazele de date ale Europol și ale INTERPOL.

⁸⁶ Estonia, Spania, Franța, Croația, Letonia, Lituania.

(sau șederea să fie solicitată numai pentru o perioadă foarte limitată de timp, astfel cum se menționează mai sus), poate fi dificil să se verifice dacă titularii de permise îndeplinesc în continuare condițiile pentru permisul de ședere.

Comisia va monitoriza statele membre în ceea ce privește efectuarea în mod sistematic și cu eficacitate a tuturor controalelor la frontieră și de securitate existente obligatorii, pentru a se asigura că sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori nu reprezintă o amenințare la adresa securității altor state membre și a UE.

4.1.2. Spălarea de bani

În ceea ce privește verificările privind originea fondurilor, toate statele membre ale UE, cu excepția unuia⁸⁷, au notificat măsuri de transpunere a celei de a patra Directive privind combaterea spălării banilor⁸⁸. Comisia efectuează în prezent o verificare orizontală a caracterului complet al legislației naționale notificate care transpune cea de a patra Directivă privind combaterea spălării banilor și desfășoară acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, pentru necomunicare, împotriva statelor membre în cazul cărora au fost identificate unele lacune în ceea ce privește transpunerea. În temeiul acestei legislații, entitățile obligate (printre altele, instituții de credit și financiare, notari și avocați și agenți imobiliari)⁸⁹ trebuie să ia măsuri privind obligația de diligență în ceea ce privește clienții⁹⁰. Entitățile obligate trebuie să raporteze tranzacțiile suspecte către unitatea de informații financiare din țara lor și acestora li se interzice să informeze clienții cu privire la raportarea tranzacțiilor suspecte. În plus, a patra Directivă privind combaterea spălării banilor conține o cerință suplimentară specifică pentru entitățile obligate să efectueze verificări sporite privind obligația de diligență în ceea ce privește tranzacțiile cu clienții din țări terțe cu grad ridicat de risc.

A cincea Directivă privind combaterea spălării banilor, care a intrat în vigoare la 9 iulie 2018 și trebuie să fie transpusă de statele membre până la 10 ianuarie 2020⁹¹, introduce o modificare prin care este desemnat drept risc ridicat care necesită o obligație de diligență sporită în ceea ce privește clienții, depunerea de către resortisanții țărilor terțe a unei cereri „pentru drepturi de ședere sau cetățenie în statul membru în schimbul transferurilor de capital, al achiziționării de proprietăți sau de obligațiuni de stat sau al investițiilor în entități corporative în respectivul stat membru”⁹². Totuși, directiva stabilește aceste obligații doar în

⁸⁷ Cu excepția României. Sursă: EUR-Lex, „Măsuri naționale de transpunere comunicate de statele membre cu privire la Directiva (UE) 2015/849”, document disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/NIM/?uri=celex:32015L0849>

⁸⁸ 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 (Text cu relevanță pentru SEE), disponibilă la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Articolul 2 din Directiva (UE) 2015/849.

⁹⁰ Articolele 10-24 din Directiva (UE) 2015/849.

⁹¹ Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE, JO L 156, 19.6.2018, p. 43.

⁹² A se vedea articolul 1 alineatul (44) care adaugă un punct suplimentar la punctul (1) din anexa III la a patra Directivă privind combaterea spălării banilor.

raport cu operatorii economici și nu se referă la organizațiile și agențiile guvernamentale, acestea nefiind entități obligate conform directivei. Acest lucru înseamnă că autoritățile responsabile cu sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori nu intră sub incidența directivei.

Studiul a prezentat o varietate de practici de combatere a spălării banilor la nivelul sistemelor de acordare a cetățeniei pentru investitori și a indicat, de asemenea, o serie de zone gri. Oficial, organismele implicate nu sunt obligate să efectueze verificări privind originea fondurilor în cadrul sistemelor pentru investitori în vederea comunicării rezultatelor acestor verificări autorităților competente ale statelor membre. Cu toate acestea, în practică există o anumită cooperare în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori. Identity Malta⁹³ a confirmat, în scopul studiului, că definițiile și procedurile privind obligația de diligență prevăzute în cea de a patra Directivă privind combaterea spălării banilor sunt urmărite în cadrul procesului pe patru niveluri privind obligația de diligență pe care îl utilizează. Cadrul juridic cipriot privind sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori face trimitere directă la legislația cipriotă de combatere a spălării banilor. Acest lucru impune departamentelor de asigurare a conformității ale băncilor cipriote să implementeze măsuri privind obligația de diligență și să valideze originea fondurilor utilizate pentru investiție. În Bulgaria, verificarea originii fondurilor (în conformitate cu Legea bulgară privind măsurile de combatere a spălării banilor) este efectuată de către Agenția Invest Bulgaria⁹⁴. În cadrul acestei proceduri, solicitantul trebuie să prezinte o declarație privind originea fondurilor, în conformitate cu legea privind combaterea spălării banilor⁹⁵.

În mod similar, există practici diferite de prevenire a spălării banilor între statele membre care utilizează sisteme de acordare a dreptului de ședere pentru investitori. În timp ce unele state membre impun ca toate plățile să fie efectuate prin intermediul băncilor lor naționale, care, în calitate de entități obligate în temeiul celei de a patra Directive privind combaterea spălării banilor, trebuie să aplice verificările necesare privind obligația de diligență în ceea ce privește clienții (Cipru), studiul a arătat, de asemenea, că unele legislații nu prevăd verificări specifice (Croația, Portugalia). În Ungaria, unde sistemul este în prezent suspendat, nu a existat nicio obligație de a transfera efectiv banii pe teritoriul maghiar, fapt care, prin urmare, a exclus fondurile de la verificări. În alte cazuri, există o verificare dublă a fondurilor, în primul rând prin dovezi prezentate de țara de origine a fondului, iar după aceea de către serviciile competente din statul membru (Irlanda). Autoritățile competente responsabile cu aceste verificări specifice sunt diferite: poate fi agenția națională de investiții (Bulgaria) sau o comisie dedicată combaterii spălării banilor (Spania). Aceste entități pot fi private sau publice și pot include experți independenți. Verificările sunt diferite, deoarece pot consta în validarea documentelor referitoare la fondurile utilizate pentru realizarea investiției, cum ar fi chitanțe de viramente, situații financiare, raport privind declarația de impunere, contracte de cumpărare sau de leasing din registrele funciare sau de proprietăți, atunci când investiția este un bun imobil, ori pot consta într-o declarație limitată a autorității competente.

⁹³ Agenția malteză pentru programul destinat investitorilor individuali efectuează în prezent verificări privind obligația de diligență; la momentul realizării interviurilor pentru studiu, autoritatea responsabilă era Identity Malta.

⁹⁴ Agenția Invest Bulgaria este o agenție executivă a ministrului bulgar al economiei și îl sprijină pe acesta în ceea ce privește aplicarea politicii de stat de încurajare a investițiilor străine.

⁹⁵ Articolul 39 alineatul (6) din regulamentele de aplicare a Legii privind resortisanții străini în Bulgaria.

Astfel cum se prevede în noile norme ale UE privind combaterea spălării banilor, statele membre ar trebui să acorde o atenție deosebită sporirii obligației de diligență în ceea ce privește clienții în contextul sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori. Statele membre ar trebui să asigure că aplicarea normelor UE privind combaterea spălării banilor nu este eludată. Acest lucru ar trebui asigurat atunci când fondurile sunt plătite de investitori care solicită cetățenia și sunt virate prin intermediul unor organisme care nu se califică drept entități obligate în temeiul directivelor a patra și a cincea privind combaterea spălării banilor. Mai mult, organismele implicate în efectuarea verificărilor privind originea fondurilor în cadrul sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori ar trebui să comunice întotdeauna constatările lor autorităților competente însărcinate cu prelucrarea cererilor ale statelor membre. Statele membre ar putea, de asemenea, să ia în considerare riscurile potențiale de spălare a banilor asociate sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori, în cadrul evaluărilor naționale ale riscurilor efectuate de acestea în conformitate cu normele UE de combatere a spălării banilor, și să ia măsurile de atenuare necesare⁹⁶.

În cazurile în care plățile se fac în numerar, direct către organizațiile guvernamentale, acestea nu intră sub incidența legislației europene de combatere a spălării banilor. Reglementările privind plățile în numerar nu sunt în prezent armonizate la nivelul UE. Prin urmare, statele membre pot stabili anumite restricții pentru plățile în numerar, atât timp cât acestea sunt compatibile cu alte dispoziții ale legislației UE.

4.1.3. Eludarea normelor UE

Există, de asemenea, posibilitatea ca statutul conferit de sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori să fie utilizat pentru a eluda legislația UE. Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori în special pot constitui o cale pentru resortisanții țărilor terțe de a eluda anumite cerințe privind cetățenia din legislația UE. De exemplu, normele UE prevăd că o licență de operare, adică o autorizație de a furniza servicii aeriene, poate fi acordată numai de către autoritățile competente (naționale) de acordare a licențelor, în cazul în care statele membre sau resortisanții statelor membre dețin peste 50 % din întreprinderea în cauză și o controlează efectiv⁹⁷. Comisia a primit o reclamație și mai multe interogări din partea autorităților naționale de acordare a licențelor, cu privire la investitori din țări terțe care au obținut cetățenia Uniunii într-un stat membru prin intermediul unui sistem de acordare a cetățeniei pentru investitori și au solicitat ulterior licența de operare a unei companii aeriene.

4.1.4. Evaziunea fiscală

O altă preocupare este dacă stimulentele fiscale rezultate din utilizarea sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori determină cererea de astfel de sisteme⁹⁸. Utilizarea acestor sisteme în sine nu este echivalentă cu evaziunea fiscală, deși ar putea permite persoanelor fizice să beneficieze de normele fiscale privilegiate existente. Cu toate

⁹⁶ Malta a efectuat o evaluare națională a riscului de spălare a banilor în 2017. Cu toate acestea, riscurile potențiale de spălare a banilor asociate sistemului de acordare a cetățeniei nu au fost analizate.

⁹⁷ Regulamentul (CE) 1008/2008 privind normele comune pentru operarea serviciilor aeriene în Comunitate, JO L 293, 31.10.2008, p. 3; A se vedea, de asemenea, viitoarea evaluare a Regulamentului (CE) nr. 1008/2008 (care urmează să fie publicată în prima jumătate a anului 2019) efectuată de Comisia Europeană.

⁹⁸ A se vedea analiza din cadrul studiului Serviciului de Cercetare al Parlamentului European, ibidem, nota 5, p. 32-35.

acestea, pot exista posibilități de abuz bazate pe utilizarea necorespunzătoare a beneficiilor și a documentației obținute prin intermediul sistemelor, care variază de la un sistem la altul, ceea ce înseamnă că unele pot fi facilita planificarea și evaziunea fiscală agresivă și pot fi utilizate ca instrument în acest scop.

Studiul nu a abordat aspectele fiscale ale unor astfel de sisteme. Discuțiile, atât la nivelul UE, cât și la nivel internațional, se concentrează asupra impactului pe care astfel de sisteme l-ar putea avea asupra schimbului automat de informații privind conturile financiare dintre autoritățile fiscale, pus în aplicare în cadrul UE prin Directiva 2014/107/UE a Consiliului (prima modificare a Directivei privind cooperarea administrativă), precum și cu țările terțe prin intermediul Standardului comun privind raportarea. Prima modificare a Directivei privind cooperarea administrativă și Standardul comun privind raportarea prevăd transmiterea informațiilor bancare relevante către toate jurisdicțiile de rezidență fiscală a titularului contului.

Rezidența fiscală poate fi diferită de alte definiții ale rezidenței în scopuri nefiscale. Criteriile privind rezidența fiscală pot varia în mod considerabil de la o jurisdicție la alta și de obicei sunt legate de numărul de zile de prezență fizică într-o jurisdicție. Unele jurisdicții stabilesc, de asemenea, rezidența unei persoane prin referire la o varietate de alți factori, cum ar fi cetățenia, dreptul de proprietate asupra unei locuințe sau disponibilitatea unei locuințe, familia sau interese financiare. Astfel, există situații în care aceeași persoană fizică poate fi considerată ca având rezidența fiscală în mai multe jurisdicții. În plus, faptul de a fi considerat drept rezident fiscal într-o nouă jurisdicție nu abrogă statutul de rezident fiscal în alte țări.

Cu toate acestea, documentația emisă în cadrul unora dintre aceste sisteme poate îngreuna sarcina instituțiilor financiare de a identifica în mod corect locurile legitime de rezidență fiscală. În unele cazuri, informațiile privind conturile financiare pot fi trimise statului necorespunzător și/sau nu pot fi trimise către statul corespunzător. De exemplu, în cazul în care informațiile sunt transmise numai statului care are instituit un sistem de acordare a cetățeniei sau a dreptului de ședere (care adesea nu impozitează veniturile sau nu impune prezența fizică în țara respectivă), iar nu către statul de rezidență fiscală reală, venitul poate eluda impozitarea în statul corespunzător.

Sistemele din țările care nu impozitează veniturile sau care le impozitează la o rată foarte scăzută au un risc mai mare de a ascunde elemente care atestă statul real de rezidență și, prin aceasta, de a permite sustragerea de la plata impozitelor. În special, sistemele din țările terțe prezintă un risc mai mare ca cetățenii Uniunii să le utilizeze pentru a eluda în mod deliberat impozitarea în statul lor de rezidență din UE. Este posibil ca instituțiile financiare din UE să fie mai puțin familiarizate cu sistemele existente din afara UE și, deși unele sisteme oferite de statele membre ale UE nu impozitează și veniturile străine, majoritatea vizează (și limitează accesul la) rezidenți din afara UE.

Obligațiile de comunicare a informațiilor pentru intermediari adoptate printr-o modificare a Directivei privind cooperarea administrativă în 2018⁹⁹ impun promotorilor sistemelor de evitare a obligațiilor fiscale și furnizorilor de servicii implicați în elaborarea sau punerea în aplicare a acestora să informeze autoritățile fiscale cu privire la orice sisteme pe care le

⁹⁹ Directiva (UE) 2018/822 a Consiliului din 25 mai 2018 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal cu privire la modalitățile transfrontaliere care fac obiectul raportării, JO L 139, 5.6.2018, p. 1.

comercializează sau le instituie. Aceasta include dispoziții specifice care vizează sistemele care pot avea ca efect eludarea obligațiilor de raportare prevăzute de legislația UE privind schimbul automat de informații despre conturile financiare.

De fapt, directiva include o obligație de raportare care vizează sistemele sau mecanismele care subminează sau exploatează deficiențele procedurilor privind obligația de diligență utilizate de instituțiile financiare pentru a raporta informații autorităților fiscale, cum ar fi identificarea jurisdicției de rezidență a titularului contului. Acest lucru survine atunci când titularul contului dobândește cetățenia sau drepturi de ședere într-o altă țară decât țara de rezidență efectivă. Ori de câte ori se promovează sau se introduce un astfel de sistem, intermediarului care furnizează serviciul îi revine o obligație de raportare.

În temeiul modificării din 2018 a Directivei privind cooperarea administrativă, sistemele introduse începând cu 25 iunie 2018 vor fi raportate autorităților fiscale din UE, care vor schimba în mod automat aceste informații între ele începând cu 2020, punând la dispoziția acestor autorități informații care ar putea conduce la detectarea din timp a eventualelor abuzuri. Acest lucru este valabil atât pentru sistemele instituite în UE, cât și pentru cele din țările terțe.

Pentru a aborda riscurile pe care le prezintă sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori, pe lângă asigurarea punerii efective în aplicare a Directivei privind cooperarea administrativă, statele membre ale UE care pun la dispoziție astfel de sisteme ar trebui să utilizeze instrumentele disponibile în cadrul UE pentru cooperarea administrativă, în special schimbul spontan de informații către statul membru (statele membre) de rezidență, astfel cum se prevede în Directiva privind cooperarea administrativă¹⁰⁰.

În plus, ar trebui să se țină seama, de asemenea, de existența sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori, precum și de problemele pe care le ridică acestea din punct de vedere fiscal, în activitatea desfășurată de statele membre în cadrul Consiliului, de exemplu în cadrul lucrărilor, în curs, de reformare a Codului de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor¹⁰¹, care urmărește asigurarea unei acțiuni coordonate la nivel european pentru combaterea concurenței fiscale dăunătoare, limitată la impozitarea întreprinderilor în cadrul mandatului actual. Reformarea codului reprezintă o oportunitate de a extinde domeniul de aplicare al activității, pentru a include alte tipuri de practici fiscale dăunătoare, inclusiv cele care vizează persoanele fizice. Statele membre ar trebui, de asemenea, să remarce posibilul rol al sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori în evitarea sarcinilor fiscale și în evaziunea fiscală și să analizeze dacă riscurile pe care le prezintă astfel de sisteme merită să fie introduse în criteriile de includere pe lista UE¹⁰².

¹⁰⁰ Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE.

¹⁰¹ Concluziile reuniunii Consiliului ECOFIN din 1 decembrie 1997 privind politica fiscală - Rezoluția Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului din 1 decembrie 1997 pentru stabilirea unui cod de conduită pentru impozitarea întreprinderilor - impozitarea economiilor (JO C 2, 6.1.1998, p. 1).

¹⁰² Concluziile Consiliului privind criteriile pentru întocmirea listei UE de jurisdicții necooperante în scopuri fiscale și procesul de întocmire a acestei liste (JO C 461, 10.12.2016, p. 2); Concluziile Consiliului privind lista UE a jurisdicțiilor necooperante în scopuri fiscale (JO C 438, 19.12.2017, p. 5).

Ca parte a activității sale de identificare a lacunelor din Standardul comun privind raportarea, echivalentul internațional al primei modificări a Directivei privind cooperarea administrativă, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a analizat potențialul de eludare a obligațiilor de raportare în temeiul acestui standard și, prin urmare, de facilitare a evaziunii fiscale, pe care l-ar putea avea aceste sisteme de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori. În special, OCDE a concluzionat că actele de identitate și alte documente obținute prin astfel de sisteme ar putea fi utilizate abuziv pentru a prezenta în mod eronat jurisdicția unei persoane fizice în ceea ce privește rezidența fiscală și pentru a pune în pericol buna funcționare a procedurilor privind obligația de diligență din Standardul comun privind raportarea¹⁰³. În acest sens, OCDE a identificat o listă de sisteme de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori care ar putea prezenta un risc ridicat în ceea ce privește punerea efectivă în aplicare a Standardului comun privind raportarea¹⁰⁴. Pe această listă sunt incluse atât sistemele de acordare a cetățeniei, cât și cele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, din Cipru și Malta. De asemenea, OCDE a publicat informații și îndrumări suplimentare pentru instituțiile financiare, în scopul reducerii la minimum a posibilităților de abuz.

La 9 martie 2018, OCDE a publicat un „Model de norme privind publicarea obligatorie a informațiilor pentru Standardul comun privind raportarea în ceea ce privește practicile de evitare și structurile *offshore* opace”. Aceste norme-model sunt similare cu cele incluse în modificarea din 2018 a Directivei privind cooperarea administrativă, destinate sistemelor de evitare, care vizează schimbul automat de informații financiare privind conturile. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că aceste norme nu au fost aprobate ca standard minim. Ca atare, acestea pot fi adoptate facultativ în cadrul jurisdicțiilor.

4.2. Transparență și guvernare

Supravegherea regulamentară fermă și transparența la nivel național a sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori sunt de o importanță crucială pentru determinarea impactului acestora. Studiul arată o lipsă de informații clare cu privire la procedurile aplicabile și la funcționarea sistemelor, inclusiv la numărul și originea solicitanților și a celor care obțin cetățenia sau drept de ședere.

4.2.1. Transparența și guvernarea sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori în prezent

În Malta există o autoritate de reglementare pentru sistemul de acordare a cetățeniei pentru investitori, care publică rapoarte anuale care sunt examinate de parlament¹⁰⁵. La 22 mai 2018, Cipru a anunțat instituirea unui Comitet de supraveghere și control și introducerea unui cod de conduită pentru sistemul său de acordare a cetățeniei pentru investitori. În Bulgaria nu există nici organism de reglementare și nici cod de conduită.

¹⁰³ Concluziile OCDE privind sistemele de acordare a dreptului de ședere/cetățeniei grație investițiilor, 16 octombrie 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>

¹⁰⁵ Oficiul de reglementare pentru programul destinat investitorilor individuali (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

În Malta, cererile de obținere a cetățeniei de către investitori trebuie să fie prezentate de către solicitantul principal agenției malteze pentru programul destinat investitorilor individuali fie prin intermediul agenților autorizați, fie prin intermediul concesionarului¹⁰⁶. Aceștia sunt **organisme private** care au un rol important în timpul procesului de depunere a cererii, acționând în numele solicitanților și interacționând direct cu autoritățile competente în numele acestora. În Bulgaria și Cipru, solicitanții pot alege să angajeze consultanți sau avocați care să le ofere consultanță și să depună cereri în numele lor. Noul cod de conduită cipriot se aplică agenților și intermediarilor care se ocupă de cererile de cetățenie în numele clienților lor. Codul este menit să încurajeze menținerea unor standarde etice ridicate și impune obligația de abținere de la promovarea vânzării cetățeniei în spațiul public. Reclamele pentru vânzarea de „cetățenie a UE” au fost un lucru obișnuit în Cipru. Rămâne de văzut care va fi efectul noului cod de conduită.

În niciunul din cele trei sisteme de acordare a cetățeniei pentru investitori nu sunt disponibile informații exhaustive cu privire la identitatea persoanelor care obțin cu succes cetățenia pe baza investițiilor și cu privire la țările lor de origine. Rapoartele autorității malteze de reglementare conțin informații cu privire la numărul de cereri depuse și la numărul celor aprobate și respinse. Aceste rapoarte conțin, de asemenea, informații cu privire la veniturile generate de sistemul maltez de acordare a cetățeniei pentru investitori. Legislația malteză impune publicarea anuală în Monitorul Oficial a numelor tuturor persoanelor care, în cursul celor douăsprezece luni anterioare, au primit cetățenia malteză prin înregistrare sau naturalizare, inclusiv (deși nu identifică în mod explicit), al acelor persoane care au primit cetățenia malteză în cadrul sistemului de acordare a cetățeniei pentru investitori¹⁰⁷. Pentru Bulgaria și Cipru nu sunt disponibile informații similare.

În ceea ce privește limitele numărului de cereri rezolvate favorabil, și Cipru și Malta au stabilite plafoane pentru numărul de solicitanți care pot beneficia de sistemele lor de acordare a cetățeniei pentru investitori. Începând cu 2018, guvernul cipriot a decis să limiteze la 700 pe an numărul cetățeniilor acordate astfel¹⁰⁸. În Malta, pentru sistem în ansamblu numărul de solicitanți principali care pot primi cetățenia (cu excepția persoanelor aflate în întreținere) este plafonat la 1 800¹⁰⁹. Cu toate acestea, autoritățile malteze sunt în curs de actualizare a legii și, în urma unei consultări publice, intenționează să mărească plafonul cu încă 1 800. Bulgaria nu stabilește niciun plafon pentru numărul de investitori străini care pot solicita cetățenia.

4.2.2. Transparența și guvernanta sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori în prezent

În Malta nu există un organism de reglementare în ceea ce privește guvernanta sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, spre deosebire de sistemul de acordare a cetățeniei. În Cipru, referitor la Comitetul de supraveghere și control anunțat pentru sistemul de acordare a cetățeniei pentru investitori, se preconizează că acesta nu va fi responsabil și de acordarea permiselor de ședere. În Bulgaria, singura obligație prevăzută de legislație este notificarea Agenției bulgare pentru Investiții de către Direcția pentru migrație cu privire la permisele de ședere permanentă emise în cadrul sistemului. Într-un număr foarte limitat de

¹⁰⁶ Regulamentul 4(3) din LN 47/2014.

¹⁰⁷ Regulamentul 14(2) din LN 47/2014.

¹⁰⁸ Decizia Consiliului de Miniștri 906/2018.

¹⁰⁹ Regulamentul 12 din LN 47/2014.

state membre există mecanisme specifice de monitorizare și obligații de raportare¹¹⁰. Aceasta înseamnă că, în majoritatea cazurilor, supravegherea sistemului revine mecanismelor generale de monitorizare, atunci când acestea există, cum ar fi controlul parlamentar, răspunderea administrativă, raportarea generală a activităților către guvern sau accesul la cererile de documente, și nu există niciun mecanism suplimentar și specific de diligență¹¹¹.

Un număr limitat de state membre au ales să implice întreprinderile private în procedurile derulate în cadrul sistemelor lor de acordare a dreptului de ședere¹¹², acestea având uneori un rol semnificativ¹¹³. În Cipru, solicitanții au libertatea de a decide să își prezinte cererea prin intermediul unui reprezentant autorizat, al cărui rol este limitat la acela de facilitator și furnizor de servicii de consultanță. În Malta, cererile pot fi depuse la autoritățile competente de către agenți înregistrați sau de către persoane acreditate; acești agenți înregistrați acționează în numele solicitantului pentru toată corespondența, cererile, prezentările de documente, completările și notificările în temeiul reglementărilor. În Ungaria, Comitetul economic al Parlamentului Ungariei a autorizat o serie de întreprinderi care aveau rolul de a emite obligațiuni de rezidență care să fie achiziționate de către solicitanți. Doar o singură societate ar putea primi autorizația de a emite obligațiuni într-o anumită țară terță¹¹⁴.

4.2.3. Măsuri de îmbunătățire a transparenței, a guvernantei și a securității

Studiul indică faptul că exercițiile de raportare anuală sunt în continuare foarte limitate. În ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori, există în general o lipsă

¹¹⁰ Spania, Irlanda și Portugalia. De exemplu, în Spania, legea prevede obligația de a întocmi un raport anual privind punerea în aplicare a normelor, care este pregătit de către Ministerul Ocupării Forței de Muncă și Afacerilor Sociale pe baza unei solicitări comune din partea Ministerului Afacerilor Externe, a Ministerului Afacerilor Interne și a Ministerului Economiei, și este transmis după aceea Consiliului de Miniștri. În Portugalia, Inspectoratul General al Afacerilor Interne efectuează, cel puțin o dată pe an, un audit al procedurii de acordare a permisului de ședere pe bază de investiție. Concluziile și recomandările sunt comunicate primei comisii a parlamentului portughez (Afaceri constituționale și drepturi fundamentale, libertăți și garanții) și sunt, de asemenea, puse la dispoziția publicului pe site-ul web al Guvernului. Cu toate acestea, site-ul web conține un singur raport, care datează din 2014. Acesta menționează mai multe recomandări emise ca urmare a unor ineficiențe legate de procedură, printre care dezvoltarea mecanismelor de supraveghere internă și elaborarea unui manual de proceduri. Urmările acestor recomandări nu sunt cunoscute. În Irlanda, comitetul de evaluare (alcătuit din cadre de conducere de nivel superior din departamentele guvernamentale relevante și din agențiile de stat implicate în domeniul întreprinderi și dezvoltare) se reunește de cel puțin patru ori pe an pentru a evalua cererile de acordare a dreptului de ședere în temeiul sistemului pentru investitori și transmite ministrului pentru justiție și egalitate analize și recomandări privind aprobarea sau respingerea cererilor.

¹¹¹ Bulgaria, Irlanda, Franța, Italia, Cipru, Letonia, Ungaria, Malta, Țările de Jos, România, Regatul Unit. În Irlanda, serviciul de naturalizare și imigrație irlandez a furnizat informații prin intermediul întrebărilor parlamentare cu privire la următoarele aspecte: numărul și valoarea cererilor depuse în cadrul sistemului pentru investitori, pe an, începând cu 2012 pentru fiecare opțiune de investiții, numărul și valoarea cererilor depuse în cadrul programului pentru investitorii imigranți pentru investiții în locuințe sociale și investiții în centre de îngrijire medicală în 2017, criteriile pe baza cărora se evaluează cererile, numărul de cereri aprobate în cadrul sistemului pentru investitori, fondurile de investiții pentru care au fost aprobate cereri depuse în cadrul programului destinat investitorilor individuali până în prezent, cele patru opțiuni de investiții disponibile în cadrul programului, valoarea fondurilor investite prin intermediul sistemului pentru investitori, membrii comitetului de evaluare.

¹¹² Cipru, Ungaria, Malta.

¹¹³ Ungaria, Malta.

¹¹⁴ Companiile care au primit autorizație se află în următoarele țări: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cipru (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ungaria (Arton Capital Hungary), Rusia (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited), și Singapore (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

de transparență în ceea ce privește cererile și persoanele care obțin cetățenia. În cazul sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, absența unor statistici defalcate nu permite identificarea motivului specific pentru acordarea dreptului de ședere sau identificarea opțiunii de investiții care a fost aleasă. Datele privind numărul cererilor primite, țara de origine și numărul de cetățenii și de permise de ședere acordate ar putea fi publicate pentru a fi utilizate, de exemplu, sub forma unor rapoarte anuale. Statele membre ar putea, de asemenea, să clarifice și să publice criteriile de evaluare a cererilor, verificările de securitate efectuate în cadrul sistemului, precum și să asigure monitorizarea ex-post periodică a conformității cu aceste criterii (în special a investiției).

În plus, o caracteristică a acestor sisteme constă în apelarea la întreprinderi care consiliază guvernele cu privire la aplicarea sistemului sau îndeplinesc sarcini proactive care implică exercitarea competențelor unei autorități publice în gestionarea unor astfel de sisteme, dar, în același timp, oferă consiliere persoanelor fizice cu privire la cererile lor depuse în cadrul sistemului. În niciunul dintre statele membre care au făcut obiectul studiului, indiferent dacă este vorba de sisteme de acordare a cetățeniei sau de sisteme de acordare a dreptului de ședere, nu există un mecanism de gestionare a riscului de conflict de interese care ar putea apărea în urma acestei situații. De asemenea, este importantă și supravegherea tuturor celorlalți intermediari. Având în vedere importanța cetățeniei și a drepturilor de ședere, este de așteptat ca examinarea cererilor, interviurile și orice alte activități de luare a deciziilor sau de examinare să fie întotdeauna efectuate de autoritățile guvernamentale, ca parte a nevoii generale de supraveghere eficace și independentă a sistemelor și a tuturor părților implicate.

Claritatea procedurilor și a responsabilităților, împreună cu transparența asigurată prin monitorizare și raportare periodică, este cel mai bun mod de a proteja împotriva problemelor pe care le ridică sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori.

În ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori, pentru a se asigura coerența practicilor statelor membre și un schimb eficient de informații, inclusiv în ceea ce privește consultarea prealabilă din motive de securitate, ar trebui instituit un sistem de schimb de informații și de statistici privind numărul de cereri primite, acceptate și respinse, precum și consultări privind cererile respinse din motive de securitate. Din acest motiv, Comisia intenționează să creeze un grup de experți din statele membre, care să analizeze riscurile specifice care decurg din sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și să abordeze aspectele legate de transparență și de bună guvernare în ceea ce privește punerea în aplicare atât a sistemelor de acordare a cetățeniei, cât și a celor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori. Mai precis, grupul de experți ar trebui să elaboreze, până la sfârșitul anului 2019, un set comun de verificări de securitate pentru sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori, inclusiv procese specifice de gestionare a riscurilor, care să ia în considerare riscurile legate de securitate, de spălarea de bani, de evaziunea fiscală și de corupție.

5. Dimensiunea externă

Există, de asemenea, în țările terțe, o tendință ascendentă în ceea ce privește instituirea de sisteme în baza cărora investitorii pot cumpăra cetățenia, fapt care ar putea avea implicații pentru UE.

5.1. Țări candidate și potențial candidate

Datorită perspectivei unei viitoare cetățenii a Uniunii a cetățenilor din țările candidate și potențial candidate¹¹⁵, cetățenia acestor țări devine din ce în ce mai atractivă pentru investitori. Acest lucru este valabil deja pe parcursul procesului de aderare, deoarece țările candidate și potențial candidate dezvoltă relații mai strânse cu UE și pot obține dreptul cetățenilor lor de a intra în spațiul Schengen fără viză pentru șederi de scurtă durată¹¹⁶.

În Turcia a fost instituit un sistem de acordare a cetățeniei pentru investitori¹¹⁷, iar în Muntenegru pregătirile pentru punerea în aplicare a unui astfel de sistem, care a fost adoptat în noiembrie 2018, au fost lansate în ianuarie 2019¹¹⁸.

Pentru a preveni riscurile cauzate de astfel de sisteme în domeniile menționate în secțiunea 4.1 de mai sus, condițiile privind sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori vor fi incluse ca parte a procesului de aderare la UE (de la avizul privind cererea de aderare a unei țări până la încheierea negocierilor). Se preconizează că țările în cauză vor dispune de sisteme de monitorizare foarte solide, inclusiv de sisteme de contracarare a posibilelor riscuri de securitate, cum ar fi spălarea banilor, finanțarea terorismului, corupția și infiltrarea criminalității organizate, asociate oricărui astfel de sistem.

În ceea ce privește **țările candidate și potențial candidate**, Comisia va monitoriza sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori în contextul procesului de aderare la UE.

5.2. Alte țări terțe care beneficiază de acces fără viză în UE

Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori instituite de țări terțe pot fi problematice din mai multe motive dacă cetățenia în cauză permite accesul fără viză în Uniunea Europeană pentru șederi de scurtă durată. De exemplu, Republica Moldova, ai cărei cetățeni au beneficiat de un regim fără vize pentru șederi scurte în UE începând din 2014, a introdus în 2018 un sistem de acordare a cetățeniei pentru investitori¹¹⁹. Unele țări terțe sau contractanții care le

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

¹¹⁶ Cetățenii Muntenegrului, Serbiei și fostei Republici iugoslave a Macedoniei pot călători în UE fără viză din decembrie 2009. Cetățenii Albaniei și ai Bosniei și Herțegovinei beneficiază de această facilitate de la sfârșitul anului 2010. În ceea ce privește dialogul privind liberalizarea vizelor cu Kosovo*, lansat la (19 ianuarie 2012), Comisia a raportat în 2018 că au fost îndeplinite toate criteriile de referință stabilite [*Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu RCSONU 1244 (1999), precum și cu Avizul CIJ privind Declarația de independență a Kosovoului]. În ceea ce privește dialogul cu Turcia privind liberalizarea vizelor (lansat la 16 decembrie 2013), Comisia continuă să sprijine Turcia să îndeplinească cele șapte criterii de referință rămase.

¹¹⁷ Regulamentul privind aplicarea Legii privind cetățenia turcă (Monitorul Oficial din 6 aprilie 2010, 27544), modificat prin Regulamentul privind modificarea Regulamentului privind aplicarea Legii privind cetățenia turcă (Monitorul Oficial din 12 ianuarie 2017, 29946) și prin Decretul prezidențial nr. 106 (Monitorul Oficial din 19 septembrie 2018, 30540).

¹¹⁸ Decizia din 22 noiembrie 2018 privind criteriile, metodele și procedura de selecție a persoanelor care pot dobândi cetățenia Muntenegrului prin admisie în scopul punerii în aplicare a unor programe speciale de investiții deosebit de importante pentru interesele de afaceri și economice ale Muntenegrului <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Programul de acordare a cetățeniei în baza investițiilor al Republicii Moldova (MCBI) este reglementat de Legea nr. 1024 din 2 iunie 2000 „privind cetățenia Republicii Moldova” și de Hotărârea de Guvern nr. 786 din 4 octombrie 2017 „privind dobândirea cetățeniei prin investiții”. La 6 noiembrie, la cea de-a 12-a Conferință mondială privind șederea și cetățenia, care a avut loc în Dubai, a fost lansat oficial programul de dobândire a cetățeniei prin investiții al Moldovei.

suștin și-au promovat în mod explicit cetățenia cu argumentul că aceasta oferă acces fără viză în Uniunea Europeană. Investitorii interesați de asemenea sisteme sunt adesea cetățeni bogați ai țărilor ai căror resortisanți trebuie să dețină viză, care ar putea utiliza astfel de sisteme pentru a ocoli procedura obișnuită de acordare a vizelor Schengen și evaluarea aprofundată a riscurilor individuale de migrație și securitate pe care aceasta o implică, inclusiv pentru a putea eluda măsurile de prevenire a spălării banilor și finanțării terorismului.

Dacă Uniunea Europeană respectă dreptul țărilor suverane de a decide cu privire la propriile proceduri de naturalizare, accesul fără viză în Uniune nu ar trebui utilizat ca un instrument de mobilizare a investițiilor individuale în schimbul cetățeniei¹²⁰. Punerea în aplicare a acestor sisteme va fi luată în considerare în mod corespunzător atunci când se vor evalua țările terțe care ar putea fi avute în vedere pentru instituirea unui regim fără vize cu Uniunea Europeană. În plus, țările terțe care beneficiază deja de regimul fără viză trebuie să efectueze verificările de securitate și ale antecedentelor solicitanților din cadrul sistemelor de acordare a cetățeniei, la cele mai înalte standarde posibile; orice eșecuri în acest sens ar putea constitui un temei pentru reinstituirea obligativității vizelor și suspendarea sau încetarea acordurilor de exonerare de la obligativitatea vizei.

Comisia va monitoriza impactul sistemelor de acordare a cetățeniei pentru investitori implementate de **țările cu regim de călătorii fără viză**, ca parte a mecanismului de suspendare a vizelor.

6. Concluzii

Sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori prezintă riscuri pentru statele membre și pentru Uniune în ansamblu, inclusiv în ceea ce privește securitatea, spălarea de bani, corupția, eludarea normelor UE și evaziunea fiscală.

Riscurile menționate mai sus sunt agravate și mai mult de existența unor deficiențe în ceea ce privește **transparența și guvernanta** unor astfel de sisteme. Studiul comandat de Comisie arată că informațiile disponibile cu privire la sistemele de acordare atât a cetățeniei, cât și a dreptului de ședere, instituite de statele membre sunt incomplete. De exemplu, lipsesc statistici clare privind cererile primite, acceptate și respinse sau acestea sunt insuficiente. În plus, nu există mecanisme care să asigure cooperarea dintre statele membre cu privire la sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori, în special în ceea ce privește verificările de securitate. Comisia își exprimă îngrijorarea referitor la riscurile inerente în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori și în ceea ce privește faptul că riscurile nu sunt întotdeauna atenuate în mod suficient prin măsurile luate de statele membre.

Comisia va monitoriza măsurile luate de statele membre pentru a asigura transparența și buna guvernanta în punerea în aplicare a sistemelor, cu scopul de a aborda în special riscurile de infiltrare în economie a grupurilor de criminalitate organizată din afara UE și riscurile de spălare a banilor, de corupție și de evaziune fiscală. În vederea îmbunătățirii de către statele membre a transparenței și a guvernantei acestor sisteme, Comisia va institui un grup de experți pentru a aprofunda aspectele legate de transparență, guvernanta și securitate.

¹²⁰ A se vedea, de exemplu: <https://vic.vu/citizenship/> („Principalele beneficii ale cetățeniei Vanuatu”).

Comisia va monitoriza mai multe aspecte ale conformității cu legislația UE pe care le ridică sistemele, și va lua măsurile necesare, după caz.