



Βρυξέλλες, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές στην Ευρωπαϊκή
Ένωση**

{SWD(2019) 5 final}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια σημειώνεται αυξανόμενη τάση στα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές («χρυσό διαβατήριο») και χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές («χρυσή βίζα»), τα οποία αποσκοπούν στην προσέλκυση επενδύσεων μέσω της χορήγησης ιθαγένειας ή άδειας διαμονής από την οικεία χώρα σε επενδυτές. Τα προγράμματα αυτά έχουν προκαλέσει ανησυχίες σχετικά με ορισμένους εγγενείς κινδύνους, ιδίως όσον αφορά την ασφάλεια, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τη φοροδιαφυγή και τη διαφθορά.

Τρία κράτη μέλη εφαρμόζουν προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, στο πλαίσιο των οποίων η υπηκοότητα χορηγείται υπό λιγότερο αυστηρούς όρους σε σχέση με τα συνήθη καθεστάτα πολιτογράφησης και συγκεκριμένα χωρίς να υπάρχει πραγματική προηγούμενη διαμονή στην οικεία χώρα¹. Τα προγράμματα αυτά έχουν συνέπειες για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της, καθώς κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους είναι παράλληλα πολίτης της Ένωσης. Πράγματι, αν και πρόκειται για εθνικά προγράμματα, προωθούνται σκόπιμα και συχνά προβάλλονται ρητά ως τρόπος απόκτησης ιθαγένειας της Ένωσης, μαζί με όλα τα δικαιώματα και τα προνόμια που συνδέονται με αυτή, συμπεριλαμβανομένου ιδίως του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας.

Τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές διαφέρουν από τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές («χρυσή βίζα») που αποσκοπούν στην προσέλκυση επενδύσεων με αντάλλαγμα δικαιώματα διαμονής στην οικεία χώρα. Ωστόσο, οι κίνδυνοι που ενυπάρχουν στα προγράμματα αυτά είναι παρόμοιοι με αυτούς που ενέχουν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές. Επιπλέον, τα προγράμματα αυτά έχουν αντίκτυπο σε άλλα κράτη μέλη, καθώς η έγκυρη άδεια διαμονής δίνει ορισμένα δικαιώματα στους υπηκόους τρίτων χωρών όσον αφορά τη δυνατότητα να ταξιδεύουν ελεύθερα, ιδίως στον χώρο Σένγκεν.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην απόφασή του της 16ης Ιανουαρίου 2014², εξέφρασε την ανησυχία ότι τα εθνικά προγράμματα που αφορούν την «άμεση ή έμμεση εκποίηση» της ιθαγένειας της Ένωσης υπονομεύουν την ίδια την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Κάλεσε την Επιτροπή να αξιολογήσει τα διάφορα εθνικά συστήματα ιθαγένειας υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών αξιών και με βάση το γράμμα και το πνεύμα της ενωσιακής νομοθεσίας και πρακτικής. Η Επιτροπή επικοινωνήσε με τις αρχές της Βουλγαρίας, της Κύπρου και της Μάλτας για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματά τους. Σε συζήτηση που πραγματοποιήθηκε τον Μάιο του 2018, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συζήτησε σειρά κινδύνων που σχετίζονται με τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές.

¹ Βλ. το τμήμα 2.3 κατωτέρω για ορισμό της πραγματικής διαμονής.

² Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Ιανουαρίου 2014 σχετικά με την προσφερόμενη προς πώληση ιθαγένεια της ΕΕ (2013/2995(RSP)).

Στην έκθεση του 2017 για την ιθαγένεια³, η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι θα εκπονήσει έκθεση σχετικά με τα εθνικά συστήματα που χορηγούν την ιθαγένεια της Ένωσης σε επενδυτές, η οποία θα περιγράφει τη δράση που έχει αναλάβει στον τομέα αυτόν και θα εξετάζει την ισχύουσα εθνική νομοθεσία και πρακτικές, και θα παρέχει καθοδήγηση για τα κράτη μέλη. Για την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης η Επιτροπή έδωσε εντολή για τη διενέργεια μελέτης σχετικά με τη νομοθεσία και την πρακτική που αφορούν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε όλα τα σχετικά κράτη μέλη⁴ και οργάνωσε διαβούλευση με τα κράτη μέλη. Η παρούσα έκθεση λαμβάνει επίσης υπόψη άλλες σχετικές πηγές, συμπεριλαμβανομένων πρόσφατων δημοσιεύσεων σχετικά με το θέμα⁵.

Η παρούσα έκθεση καλύπτει τόσο τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας όσο και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές και προσδιορίζει βασικούς τομείς ενδιαφέροντος και κινδύνους που σχετίζονται με τη χορήγηση ιθαγένειας της Ένωσης ή δικαιωμάτων διαμονής μόνο με βάση την πραγματοποίηση επένδυσης. Συγκεκριμένα, η έκθεση περιγράφει τα πιθανά κενά ασφαλείας που προκύπτουν από τη χορήγηση ιθαγένειας χωρίς να υπάρχει διαμονή, καθώς και τους κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, διαφθοράς και φοροδιαφυγής που σχετίζονται με την χορήγηση ιθαγένειας ή διαμονής μέσω της πραγματοποίησης επένδυσης. Περιγράφει επίσης προκλήσεις όσον αφορά τη διακυβέρνηση και τη διαφάνεια των εν λόγω προγραμμάτων, εξετάζει τρόπους αντιμετώπισής τους και παρέχει το σχετικό πλαίσιο βελτίωσης.

Η έκθεση συνοδεύεται από έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που παρέχει λεπτομερέστερες πληροφορίες σχετικά με τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές.

2. Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές στην ΕΕ

2.1. Γενικό πλαίσιο

Όπως αναφέρεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, η ιθαγένεια είναι δεσμός μεταξύ του πολίτη και του κράτους και είναι «η ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης που υπάρχει μεταξύ [κράτους μέλους] και των υπηκόων του καθώς και η αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας»⁶. Η ιθαγένεια μιας χώρας βασίζεται κατά παράδοση στην κτήση κατά τη γέννηση, είτε βάσει της αρχής του δικαίου του

³ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Ενίσχυση των δικαιωμάτων των πολιτών σε μια Ένωση δημοκρατικής αλλαγής: Έκθεση 2017 για την ιθαγένεια της ΕΕ (COM/2017/030 final).

⁴ Διερευνητική μελέτη. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State*, Βρυξέλλες 2018 (η «μελέτη»).

⁵ Βλ. συγκεκριμένα, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Κοινοβουλευτικής Έρευνας «*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*», (Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές: κατάσταση πραγμάτων, προβλήματα και επιπτώσεις), Οκτώβριος 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); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, October 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Απόφαση της 2ας Μαρτίου 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, σκέψη 51.

αίματος (*ius sanguinis*), είτε λόγω γέννησης στο έδαφος του κράτους (*ius soli*)⁷. Τα κράτη δίνουν επίσης στους μετανάστες τη δυνατότητα πολιτογράφησης εφόσον πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις ενσωμάτωσης και/ή αποδεικνύουν την ύπαρξη γνήσιου δεσμού με το κράτος, ο οποίος μπορεί να συνίσταται και σε τέλεση γάμου με πολίτη του κράτους⁸. Όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν τέτοιες συνήθειες διαδικασίες πολιτογράφησης.

Τα περισσότερα κράτη μέλη διαθέτουν επίσης διαδικασίες πολιτογράφησης βασιζόμενες στη διακριτική ευχέρεια⁹. Στο πλαίσιο των εν λόγω διαδικασιών, τα κράτη μέλη μπορούν, σε ατομική βάση, να χορηγούν ιθαγένεια σε αλλοδαπό για λόγους «εθνικού συμφέροντος». Αυτοί μπορεί να αφορούν εξαιρετικά επιτεύγματα, π.χ. στον τομέα του πολιτισμού, της επιστήμης ή του αθλητισμού. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η νομοθεσία προβλέπει ότι το «εθνικό συμφέρον» μπορεί να εξομοιωθεί με το οικονομικό ή το εμπορικό συμφέρον¹⁰. Οι διαδικασίες πολιτογράφησης που βασίζονται στη διακριτική ευχέρεια μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε μεμονωμένες περιπτώσεις για τη χορήγηση ιθαγένειας με αντάλλαγμα την πραγματοποίηση επένδυσης. Τέτοιες διαδικασίες πολιτογράφησης που βασίζονται στη διακριτική ευχέρεια είναι ιδιαίτερα εξατομικευμένες και η χρήση τους είναι περιορισμένη. Επομένως, δεν εμπίπτουν στο αντικείμενο της παρούσας έκθεσης.

Η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Μάλτα εισήγαγαν το 2005, το 2007 και το 2013 αντίστοιχα¹¹ ευρύτερα προγράμματα με στόχο την προσέλκυση επενδύσεων από υπηκόους τρίτων χωρών μέσω της διευκόλυνσης της πρόσβασης στην ιθαγένειά τους. Τα προγράμματα αυτά αποτελούν νέα μορφή πολιτογράφησης, καθώς στο πλαίσιό τους χορηγείται συστηματικά η ιθαγένεια του οικείου κράτους μέλους, εφόσον πραγματοποιηθεί η απαιτούμενη επένδυση και πληρούνται ορισμένα κριτήρια¹².

Καθώς η Βουλγαρία¹³, η Κύπρος και η Μάλτα είναι τα μόνα κράτη μέλη που εφαρμόζουν προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, η παρούσα ενότητα της έκθεσης εστιάζει στη νομοθεσία και την πρακτική των εν λόγω κρατών.

⁷ Για πλήρη εικόνα των τύπων απόκτησης ιθαγένειας, συμπεριλαμβανομένης της ιθαγένειας που αποκτάται με τη γέννηση, βλ. τη βάση δεδομένων Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, που διατίθεται στη διεύθυνση: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την πολιτογράφηση μέσω της τέλεσης γάμου στα κράτη μέλη της ΕΕ περιέχονται στο παράρτημα ΙΙΙ της μελέτης, ο.π., υποσημείωση 4. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν γενικά μέτρα για την αποτροπή της κατάχρησης των εν λόγω δυνατοτήτων, π.χ. στο πλαίσιο εικονικών γάμων. Με σκοπό τον καλύτερο εντοπισμό και την αντιμετώπιση της δόλιας απόκτησης ιθαγένειας, οι εθνικές αρχές ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν μέσα όπως οι συνεντεύξεις ή τα ερωτηματολόγια, οι έλεγχοι εγγράφων και ιστορικού, οι έρευνες ή οι έλεγχοι του κοινωνικού περιγύρου, τηρουμένων των εφαρμοστέων νομικών περιορισμών, όπως αυτοί που σχετίζονται με το βάρος απόδειξης ή τα θεμελιώδη δικαιώματα. Μπορούν επίσης να βασίζονται σε ομοιότητες μεταξύ της δόλιας απόκτησης ιθαγένειας και του δικαιώματος διαμονής που αποκτάται μέσω εικονικού γάμου με πολίτη της Ένωσης [βλ. το εγχειρίδιο της Επιτροπής σχετικά με τους εικονικούς γάμους (COM/2014/604 final)].

⁹ Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. το παράρτημα ΙΙΙ της μελέτης, ο.π., υποσημείωση 4.

¹⁰ Οι χώρες στις οποίες η νομοθεσία εξομοιώνει ρητά το «εθνικό συμφέρον» με το οικονομικό ή το εμπορικό συμφέρον του κράτους είναι η Αυστρία, η Βουλγαρία, η Σλοβενία και η Σλοβακία. Για λεπτομέρειες, βλ. την επισκόπηση της μελέτης, ο.π., υποσημείωση 4.

¹¹ Για λεπτομέρειες σχετικά με τα εν λόγω προγράμματα βλ. τη μελέτη, ο.π., υποσημείωση 4.

¹² Βλ. J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, κέντρο ανώτερων σπουδών Robert Schuman Centre, παρατηρητήριο EUDO, τεύχος 14.

¹³ Στη Βουλγαρία, στις 15 Φεβρουαρίου 2018, ο υπουργός Δικαιοσύνης συγκρότησε ομάδα εργασίας για την κατάρτιση τροπολογιών στον νόμο περί ιθαγένειας της Βουλγαρίας, συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, το οποίο προτίθεται να καταργήσει μελλοντικά η Βουλγαρία.

2.2. Απαιτούμενος τύπος και ποσό επένδυσης

Τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές αποσκοπούν στην προσέλκυση επενδύσεων μέσω της παροχής ιθαγένειας ως αντάλλαγμα για ορισμένο χρηματικό ποσό. Στη Βουλγαρία απαιτείται συνολική επένδυση ύψους 1 εκατ. EUR στο πλαίσιο του ταχείας εφαρμογής¹⁴ προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές. Στην Κύπρο, απαιτείται ελάχιστη επένδυση 2 εκατ. EUR, παράλληλα με κυριότητα επί ακινήτου στην Κύπρο. Στη Μάλτα είναι απαραίτητη η καταβολή 650 000 EUR σε εθνικό επενδυτικό ταμείο, καθώς και επένδυση ύψους 150 000 EUR παράλληλα με την απαίτηση κυριότητας επί ακινήτου ή μίσθωσης ακινήτου στη Μάλτα¹⁵. Στην Κύπρο και τη Μάλτα απαιτούνται επιπλέον επενδύσεις για μέλη της οικογένειας.

Στα τρία κράτη μέλη που εφαρμόζουν προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές παρατηρούνται διάφορες επενδυτικές επιλογές: επενδύσεις κεφαλαίου¹⁶, επενδύσεις σε ακίνητη περιουσία¹⁷, επενδύσεις σε κρατικά ομόλογα¹⁸, και εφάπαξ συνεισφορές στον κρατικό προϋπολογισμό¹⁹. Πέρα από την απαίτηση επένδυσης, οι αιτούντες πρέπει επίσης να καταβάλουν μη επιστρεπτέα διοικητικά τέλη στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής αίτησης. Η Κύπρος και η Μάλτα επιβάλλουν σημαντικά υψηλότερα τέλη από τη Βουλγαρία²⁰.

2.3. Διαμονή ή άλλοι απαιτούμενοι δεσμοί με το κράτος μέλος

Στα τρία οικεία κράτη μέλη χορηγείται στους αιτούντες άδεια διαμονής κατά την έναρξη της διαδικασίας αίτησης χορήγησης ιθαγένειας. Η απλή κατοχή άδειας διαμονής για το απαιτούμενο χρονικό διάστημα επαρκεί για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα. Ωστόσο, η πραγματική διαμονή, δηλαδή η φυσική παρουσία στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους για ορισμένη και μακρά περίοδο, ενώ ο αιτών έχει στην κατοχή του την άδεια, δεν απαιτείται.

Στη Μάλτα ο αιτών πρέπει να κατέχει κάρτα «e-Residence» για τουλάχιστον 12 μήνες πριν την έκδοση πιστοποιητικού πολιτογράφησης. Στην Κύπρο ο αιτών πρέπει να κατέχει άδεια διαμονής για τουλάχιστον 6 μήνες πριν την έκδοση πιστοποιητικού πολιτογράφησης. Στη Βουλγαρία ο αιτών πρέπει να κατέχει άδεια διαμονής για τουλάχιστον πέντε έτη (συνηθισμένο πρόγραμμα) ή ένα έτος (ταχείας εφαρμογής πρόγραμμα) για να είναι δυνατή η υποβολή αίτησης για βουλγαρική ιθαγένεια.

¹⁴ Λεπτομέρειες σχετικά με τις διαφορές μεταξύ του επενδυτικού προγράμματος ταχείας εφαρμογής και του συνήθους επενδυτικού προγράμματος στη Βουλγαρία περιλαμβάνονται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

¹⁵ Ο κανονισμός 7(5) της ανακοίνωσης νομικού περιεχομένου 47/2014 απαιτεί από τον κύριο αιτούντα την απόκτηση και κατοχή ακινήτου που προορίζεται για κατοικία στη Μάλτα ελάχιστης αξίας 350 000 EUR ή (β) τη μίσθωση ακινήτου που προορίζεται για κατοικία ελάχιστης ετήσιας μίσθωσης 16 000 EUR.

¹⁶ Το μοντέλο κεφαλαίου περιλαμβάνει απαίτηση επένδυσης ορισμένου ποσού είτε (i) σε εταιρεία (Βουλγαρία, Κύπρος), είτε (ii) σε μέσα πιστωτικών ή χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων όπως επενδυτικά κεφάλαια ή καταπιστεύματα (Βουλγαρία, Κύπρος, Μάλτα).

¹⁷ Το εν λόγω μοντέλο απαιτεί την αγορά ή τη μίσθωση ακινήτου ορισμένης αξίας (Κύπρος, Μάλτα). Περισσότερες λεπτομέρειες παρατίθενται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

¹⁸ Οι επενδυτές αγοράζουν ομόλογα από το κράτος (Βουλγαρία, Μάλτα).

¹⁹ Η νομοθεσία της Μάλτας απαιτεί την καταβολή «συνεισφοράς» στην κυβέρνηση της Μάλτας, μέσω κατάθεσης στα εθνικά ταμεία ανάπτυξης.

²⁰ Η Βουλγαρία χρεώνει συνολικά 650 EUR ανά αίτηση· η Κύπρος χρεώνει 7 000 EUR για τον κύριο αιτούντα και 7 000 EUR για τον/την σύζυγο· η Μάλτα χρεώνει 8 200 EUR για τον κύριο αιτούντα και 5 500 EUR για τον/την σύζυγο.

Αυτό σημαίνει ότι οι αιτούντες μπορούν να αποκτήσουν την ιθαγένεια της Βουλγαρίας, της Κύπρου ή της Μάλτας - και επομένως ιθαγένεια της Ένωσης - χωρίς να έχουν διαμείνει στην πράξη στο κράτος μέλος. Στη Μάλτα είναι απαραίτητη η φυσική παρουσία του αιτούντος για την παροχή των βιομετρικών δεδομένων που απαιτούνται για την κάρτα e-Residence και για να δώσει τον όρκο πίστωσης²¹. Στη Μάλτα είναι πιθανό να χρειαστεί η διεξαγωγή προσωπικής συνέντευξης με τον αιτούντα. Στη Βουλγαρία η παρουσία του αιτούντος απαιτείται για την υποβολή αίτησης χορήγησης ιθαγένειας και στην Κύπρο για την παραλαβή της άδειας παραμονής.

Η μελέτη αναζήτησε άλλους παράγοντες, εκτός από τη φυσική κατοικία, που ενδεχομένως να δημιουργούν σύνδεσμο μεταξύ του αιτούντος ιθαγένεια και της οικείας χώρας. Στη Βουλγαρία ο αιτών πρέπει να περάσει από συνέντευξη για την αίτησή του, ωστόσο απαλλάσσεται από τον όρο να γνωρίζει επαρκώς τη βουλγαρική γλώσσα ή να αποδείξει ότι είναι εξοικειωμένος με τη βουλγαρική δημόσια ζωή. Η αρχές της Κύπρου θεωρούν ότι η επένδυση η ίδια αποτελεί επαρκή δεσμό μεταξύ του αιτούντος και της Κύπρου. Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τη σχετική απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών της Κύπρου, το κριτήριο της διαμονής που απαιτείται στο πλαίσιο της συνήθους διαδικασίας πολιτογράφησης αντικαθίσταται από επενδυτικό κριτήριο²². Στους αιτούντες την ιθαγένεια της Μάλτας που βρίσκονται στο τελικό στάδιο της διαδικασίας πολιτογράφησης υποβάλλονται ερωτήσεις σχετικά με τους δεσμούς τους με τη Μάλτα. Οι αιτούντες καλούνται να έχουν κάρτες επιβίβασης που αποδεικνύουν ότι έχουν ταξιδέψει στη Μάλτα και ερωτώνται αν διαθέτουν άλλα αποδεικτικά στοιχεία, όπως, για παράδειγμα, δωρεές σε φιλανθρωπικές οργανώσεις στη Μάλτα, συμμετοχή σε τοπικούς αθλητικούς, πολιτιστικούς ή κοινωνικούς συλλόγους ή καταβολή φόρου εισοδήματος στη φορολογική υπηρεσία της Μάλτας²³. Οι αιτούντες ενθαρρύνονται επίσης να ιδρύουν επιχειρήσεις στη Μάλτα.

2.4. Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές και νομοθεσία της ΕΕ

Σύμφωνα με τις Συνθήκες, πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους²⁴. Η ιθαγένεια της Ένωσης προορίζεται να είναι η θεμελιώδης ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών²⁵. Η απόφαση κράτους μέλους να χορηγήσει ιθαγένεια λόγω πραγματοποίησης επένδυσης **αυτομάτως δημιουργεί δικαιώματα**²⁶ σε σχέση με άλλα κράτη μέλη, ιδίως δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας, δικαίωμα ψήφου και υποψηφιότητας σε τοπικές εκλογές και εκλογές στην ΕΕ, δικαίωμα σε προξενική προστασία εφόσον δεν υπάρχει εκπροσώπηση εκτός της ΕΕ και δικαιώματα πρόσβασης στην εσωτερική αγορά για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Είναι ακριβώς τα οφέλη αυτά της ιθαγένειας της

²¹ Πληροφορίες επιβεβαιωθείσες μέσω διαβούλευσης με εθνικό ενδιαφερόμενο φορέα (Identity Malta, αρμόδια αρχή, 8 Μαρτίου 2018), ληφθείσες για τους σκοπούς της μελέτης, ο.π., υποσημείωση 4.

²² Άρθρο 111Α παράγραφος 2 των νόμων περί ληξιαρχείου που δημοσιεύτηκαν στις 30 Απριλίου 2013.

²³ Βλ. παραδοτέο Β.Ι της μελέτης, ο.π., υποσημείωση 4· επίσης γραφείο της ρυθμιστικής αρχής σχετικά με το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (τέταρτη ετήσια έκθεση σχετικά με το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών της κυβέρνησης της Μάλτας) (1η Ιουλίου 2016 – 30ή Ιουνίου 2017), Νοέμβριος 2017, σ. 32: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Άρθρο 9 της ΣΕΕ και άρθρο 20 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

²⁵ Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, σκέψη 31.

²⁶ Βλ. άρθρο 20 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

Ένωσης, ιδίως τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας, που διαφημίζονται συχνά ως τα βασικά ελκυστικά χαρακτηριστικά των εν λόγω προγραμμάτων.

Το Δικαστήριο έχει κρίνει, κατά πάγια νομολογία του, ότι αν και εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος ο καθορισμός των όρων για την απόκτηση και την απώλεια ιθαγένειας, θα πρέπει να τηρείται δεόντως το δίκαιο της Ένωσης²⁷. Για την τήρηση του δικαίου της ΕΕ απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη όλοι οι κανόνες που αποτελούν μέρος της έννομης τάξης της Ένωσης και να τηρούνται οι κανόνες και τα έθιμα του διεθνούς δικαίου, καθώς οι εν λόγω κανόνες και έθιμα αποτελούν μέρος του δικαίου της ΕΕ²⁸.

Στην υπόθεση *Nottebohm* του Διεθνούς Δικαστηρίου ορίζεται ότι, προκειμένου η ιθαγένεια που αποκτάται μέσω πολιτογράφησης να αναγνωριστεί σε διεθνές επίπεδο, θα πρέπει αυτή να χορηγείται με βάση πραγματικό δεσμό μεταξύ του προσώπου και του εν λόγω κράτους²⁹. Ο «δεσμός της ιθαγένειας» βασίζεται κατά παράδοση είτε σε πραγματικό δεσμό με τον λαό της χώρας (λόγω καταγωγής, προέλευσης ή γάμου) είτε σε πραγματικό δεσμό με τη χώρα που έχει δημιουργηθεί είτε λόγω γέννησης στο έδαφος της είτε λόγω προηγούμενης πραγματικής διαμονής σε αυτή για σημαντικό χρονικό διάστημα. Για την εξακρίβωση της ύπαρξης πραγματικού δεσμού με τη χώρα μπορεί να απαιτούνται άλλα στοιχεία, όπως η γνώση εθνικής γλώσσας και/ή του πολιτισμού της χώρας, οι δεσμοί με την κοινότητα. Η ύπαρξη των εν λόγω απαιτήσεων στα καθεστώτα χορήγησης ιθαγένειας των κρατών μελών επιβεβαιώνει ότι τα κράτη μέλη θεωρούν γενικά τη δημιουργία πραγματικού δεσμού απαραίτητη προϋπόθεση για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινωνία τους ως πολιτών.

Τέτοια κοινή αντίληψη του δεσμού της ιθαγένειας συνιστά τη βάση στην οποία τα κράτη μέλη αποδέχονται ότι η ιθαγένεια της Ένωσης και τα δικαιώματα που συνεπάγεται σύμφωνα με τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) θα παρέχονται αυτόματα σε οποιοδήποτε πρόσωπο γίνεται πολίτης τους.

Η πολιτογράφηση με βάση αποκλειστικά την καταβολή χρηματικού ποσού, χωρίς περαιτέρω όρους που να αποδεικνύουν την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με το κράτος που προβαίνει στην πολιτογράφηση και/ή τους πολίτες του αποκλίνει από τους παραδοσιακούς τρόπους χορήγησης ιθαγένειας στα κράτη μέλη και επηρεάζει την ιθαγένεια της Ένωσης.

Καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ, ιθαγένεια της Ένωσης έχει αυτόματα όποιος έχει ιθαγένεια κράτους μέλους και κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να περιορίσει τα δικαιώματα πολιτογραφημένων πολιτών της Ένωσης επειδή απέκτησαν την ιθαγένεια άλλου

²⁷ Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1992, *Micheletti κ.λπ. κατά Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, σκέψη 10· Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1999, *Βελγικό Δημόσιο κατά Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, σκέψη 29· Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, σκέψη 19. Απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2004, *Zhu and Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, σκέψη 37· Απόφαση της 2ας Μαρτίου 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, σκέψη 39· Βλ. επίσης υπόθεση C-221/17, *Tjebbes*, η οποία εκκρεμεί.

²⁸ Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Maduro στην υπόθεση C-135/08 *Rottmann*, σκέψεις 28-29· όσον αφορά τον αντίκτυπο του διεθνούς δικαίου στο δίκαιο της ΕΕ, βλ.: απόφαση της 14ης Μαΐου 1974, 3, *Nold KG κατά Επιτροπής*, υπόθεση 4-73, EU:C:1974:51· απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1992, *Anklagemindigheden κατά Poulsen και Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, σκέψεις 9 και 10, και απόφαση της 16ης Ιουνίου 1998, *Racke κατά Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, σκέψεις 45 και 46.

²⁹ Απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου της 6ης Απριλίου 1955, *Nottebohm*, ΔΔ. Εκθέσεις 1955, σ. 4, διαθέσιμες στη διεύθυνση <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

κράτους μέλους χωρίς δεσμό με το εν λόγω κράτος που χορήγησε την ιθαγένεια³⁰, κάθε κράτος μέλος οφείλει να διασφαλίζει ότι η ιθαγένεια δεν χορηγείται χωρίς πραγματικό δεσμό προς τη χώρα ή τους πολίτες της³¹.

Η Επιτροπή έχει συζητήσει με τις αρχές της Μάλτας και της Κύπρου σχετικά με τη συμπερίληψη κριτηρίου πραγματικής διαμονής στη νομοθεσία τους για το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές³². Ως αποτέλεσμα, το 2014 η Μάλτα εισήγαγε στη νομοθεσία της απαίτηση για την απόδειξη διαμονής διάρκειας δώδεκα μηνών³³. Στην πράξη, η απαίτηση αυτή θεωρείται ότι πληρούται εφόσον ο αιτών αποκτά άδεια διαμονής για να μείνει στη Μάλτα, ακόμη και χωρίς φυσική κατοικία, παρουσιάζει κάρτες επιβίβασης και ενδεχομένως άλλα αποδεικτικά στοιχεία, όπως, για παράδειγμα, δωρεές σε φιλανθρωπικές οργανώσεις, συμμετοχή σε τοπικές αθλητικές ομάδες ή καταβολή φόρου εισοδήματος στη Μάλτα. Η Κύπρος τροποποίησε επίσης τη νομοθεσία της το 2016, προκειμένου να ζητείται από τους αιτούντες στο πλαίσιο του προγράμματός της χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές και τα μέλη των οικογενειών τους να κατέχουν άδεια διαμονής³⁴. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί τη συμμόρφωση με το δίκαιο της Ένωσης.

3. Προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές στην ΕΕ

3.1. Γενικό πλαίσιο

Αν και ορισμένα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές στις αρχές της δεκαετίας του 2000, η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2007 οδήγησε περισσότερα κράτη μέλη στη θέσπιση τέτοιων προγραμμάτων ή την αναβίωση παλαιότερων. Η τάση αυτή συνεχίστηκε τα τελευταία 10 χρόνια και τέτοια προγράμματα υπάρχουν αυτή τη στιγμή σε 20 κράτη μέλη³⁵.

³⁰ Βλ., όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης, τη σαφή δήλωση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-369/90, *Micheletti*, σκέψη 10: «Ο καθορισμός των προϋποθέσεων κτήσεως και απώλειας της ιθαγένειας εμπίπτει, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, αρμοδιότητα που πρέπει να ασκείται με γνώμονα την τήρηση του κοινοτικού δικαίου. Αντίθετα, δεν εναπόκειται στη νομοθεσία κράτους μέλους να περιορίζει τα αποτελέσματα της απονομής της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους, επιβάλλοντας πρόσθετη προϋπόθεση αναγνώρισής της, για να μπορούν να ασκούνται οι προβλεπόμενες στη Συνθήκη θεμελιώδεις ελευθερίες». Βλ. επίσης υπόθεση C-165/16, *Lounes*, σκέψη 55: «Ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίζει τα αποτελέσματα που συνεπάγεται η κατοχή της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους, όπως μεταξύ άλλων τα δικαιώματα που συνδέονται με αυτήν δυνάμει του δικαίου της Ένωσης και απορρέουν από την εκ μέρους του πολίτη άσκηση του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας».

³¹ Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας με τα άλλα κράτη μέλη και την Ένωση που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να απέχουν από τη λήψη μέτρων που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.

³² Βλ. το κοινό δελτίο τύπου της 29ης Ιανουαρίου 2014 που δημοσιεύτηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις αρχές της Μάλτας, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Αρκετές συζητήσεις πραγματοποιήθηκαν μεταξύ των αρχών της Μάλτας και της Κύπρου αντίστοιχα.

³³ Ο κανονισμός 7(12) της ανακοίνωσης νομικού περιεχομένου 47/2014 (κανονισμοί για το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών της Δημοκρατίας της Μάλτας) απαιτεί απόδειξη ότι ο κύριος αιτών διέμενε στη Μάλτα για τουλάχιστον 12 μήνες πριν από την ημερομηνία έκδοσης του πιστοποιητικού πολιτογράφησης. Ωστόσο, ο όρος «απόδειξη διαμονής» δεν έχει οριστεί περαιτέρω. Βλ. τη μελέτη, ο.π., υποσημείωση 4.

³⁴ Απόφαση αριθ. 834 της 13.9.2016 του Υπουργικού Συμβουλίου

³⁵ Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο. Η Ουγγαρία ανέστειλε το πρόγραμμα τον Απρίλιο του 2017. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τον προσδιορισμό των εν λόγω προγραμμάτων, βλ. το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Τα χαρακτηριστικά τους διαφέρουν πολύ, ιδίως όσον αφορά την επένδυση που θα πραγματοποιηθεί, τόσο σε σχέση με το είδος της επένδυσης όσο και σε σχέση με το ποσό αυτής. Παρατηρούνται πέντε επενδυτικές επιλογές: επενδύσεις κεφαλαίου³⁶, επενδύσεις σε ακίνητη περιουσία³⁷, επενδύσεις σε κρατικά ομόλογα³⁸, δωρεές ή επιχορηγήσεις δραστηριότητας που συμβάλλουν στο δημόσιο συμφέρον³⁹, και εφάπαξ συνεισφορές στον κρατικό προϋπολογισμό⁴⁰. Οι επιλογές αυτές δεν είναι αμοιβαία αποκλειστικές, καθώς ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπουν τέσσερα διαφορετικά είδη επενδύσεων και τον συνδυασμό τους.

Σε ό,τι αφορά το ποσό, το εύρος κυμαίνεται από πολύ μικρές επενδύσεις (κάτω από 100 000 EUR⁴¹) έως πολύ μεγάλες επενδύσεις (άνω των 5 εκατ. EUR⁴²).

Επιπλέον, μπορεί να απαιτείται μη χρηματοπιστωτική επένδυση, όπως η δημιουργία θέσεων εργασίας και η συμβολή στην οικονομία⁴³.

Οι διαδικασίες διαφέρουν πολύ, όπως και οι όροι που συνδέονται με τη φυσική παρουσία στο κράτος μέλος που χορηγεί τα δικαιώματα διαμονής⁴⁴.

³⁶ Στο πλαίσιο του μοντέλου κεφαλαίου απαιτείται η επένδυση ορισμένου ποσού είτε (i) σε εταιρεία, ανεξάρτητα από τον ρόλο του επενδυτή σε αυτή ή τον τίτλο υπό τον οποίο συμμετέχει σε αυτή – κύριος, μέτοχος, διευθυντής (Βουλγαρία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Ηνωμένο Βασίλειο), είτε (ii) σε μέσα πιστωτικών ή χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων όπως επενδυτικά κεφάλαια ή καταπιστεύματα (Βουλγαρία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Κύπρος, Λετονία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία).

³⁷ Το εν λόγω μοντέλο απαιτεί την αγορά ή τη μίσθωση ακινήτου ορισμένης αξίας (Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Κύπρος, Λετονία, Μάλτα, Πορτογαλία). Η μίσθωση είναι δυνατή στη Μάλτα και στην Ελλάδα. Περισσότερες λεπτομέρειες παρατίθενται στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

³⁸ Οι επενδυτές αγοράζουν ομόλογα ορισμένης αξίας από το κράτος. Αυτό συνεπάγεται αποπληρωμή των ομολόγων κατά την ημερομηνία λήξης τους, με ορισμένο επιτόκιο (Βουλγαρία, Ισπανία, Ιταλία, Λετονία, Ουγγαρία, Μάλτα και Ηνωμένο Βασίλειο).

³⁹ Το κεφάλαιο επενδύεται σε δημόσιο έργο που ωφελεί τις τέχνες, τον αθλητισμό, την υγεία, τον πολιτισμό ή την εκπαίδευση, φιλανθρωπικές δωρεές, καλλιτεχνικές και ερευνητικές δραστηριότητες (Ιρλανδία, Ιταλία, Πορτογαλία).

⁴⁰ Αυτό απαιτεί την καταβολή ορισμένου χρηματικού ποσού απευθείας στο κράτος (Λετονία, Μάλτα) και δεν συνεπάγεται αποπληρωμή, σε αντίθεση με τα ομόλογα.

⁴¹ Στην Κροατία το ελάχιστο ποσό είναι 100 000 HRK (περίπου 13 500 EUR). Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στην Ελλάδα, για την επιλογή της «στρατηγικής επένδυσης» το ποσό δεν καθορίζεται από τον νόμο και εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των αρχών.

⁴² Σλοβακία και Λουξεμβούργο.

⁴³ Η δημιουργία θέσεων εργασίας εφαρμόζεται σε Βουλγαρία, Τσεχία, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Λετονία, Κάτω Χώρες, Πορτογαλία, Ρουμανία και η συμβολή στην οικονομία σε Βουλγαρία, Τσεχία, Ελλάδα, Ισπανία. Πιο συγκεκριμένα, το κριτήριο της «συμβολής στην οικονομία» έχει διάφορες μορφές: πρέπει να «αφορά οικονομικά μειονεκτούσα περιοχή» στη Βουλγαρία· η επένδυση πρέπει να πραγματοποιηθεί «προς όφελος της χώρας ή ορισμένης περιοχής» στην Τσεχική Δημοκρατία· η ελληνική νομοθεσία προβλέπει «στρατηγική επένδυση», χωρίς να ορίζει την έννοια· η Ισπανία απαιτεί επιχειρηματικό σχέδιο «γενικού συμφέροντος».

⁴⁴ Βλ. το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής για επισκόπηση των εν λόγω προγραμμάτων.

3.2. Προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές και δίκαιο της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση

Η νομοθεσία της ΕΕ ρυθμίζει τους όρους εισόδου για ειδικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών⁴⁵. Η χορήγηση άδειας διαμονής σε επενδυτές από τρίτες χώρες δεν ρυθμίζεται επί του παρόντος σε επίπεδο ΕΕ και συνεχίζει να διέπεται από το εθνικό δίκαιο⁴⁶.

Ωστόσο, η άδεια διαμονής που χορηγείται με βάση πρόγραμμα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτή που έχει θεσπιστεί σε ένα κράτος μέλος έχει αντίκτυπο και στα άλλα κράτη μέλη. Η έγκυρη άδεια διαμονής δίνει στον υπήκοο τρίτης χώρας τη δυνατότητα να ταξιδεύει ελεύθερα στον χώρο Σένγκεν⁴⁷ για 90 ημέρες εντός οποιασδήποτε περιόδου 180 ημερών. Δίνει επίσης πρόσβαση για σύντομη διαμονή στη Βουλγαρία, την Κροατία, την Κύπρο και τη Ρουμανία με βάση τη μονομερή αναγνώριση αδειών διαμονής από τα εν λόγω κράτη μέλη. Είναι επομένως σημαντικό να διενεργούνται όλοι οι σχετικοί έλεγχοι, ιδίως έλεγχοι ασφαλείας, πριν την έκδοση τέτοια άδειας (βλ. ενότητα 4 στη συνέχεια).

Επιπλέον, μπορεί να υπάρχει αντίκτυπος στην απόκτηση καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος της ΕΕ, το οποίο αναγνωρίζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και συνεχώς σε κράτος μέλος της ΕΕ επί πέντε έτη⁴⁸. Το καθεστώς αυτό δίνει στους υπηκόους τρίτων χωρών ορισμένα δικαιώματα⁴⁹ με κριτήριο τη διάρκεια της διαμονής τους σε κράτος μέλος και το γεγονός ότι έχουν εδραιώσει δεσμούς με το οικείο κράτος μέλος. Η συνεχής

⁴⁵ Η πολιτική της ΕΕ για τη νόμιμη μετανάστευση εναρμόνισε τους όρους εισόδου και διαμονής ορισμένων κατηγοριών υπηκόων τρίτων χωρών και τους χορήγησε δικαιώματα με σκοπό τη διασφάλιση ίσης μεταχείρισης με τους υπηκόους της ΕΕ. Βλέπε: οδηγία σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (2003/86/ΕΚ)· οδηγία σχετικά με τους επί μακρόν διαμένοντες (2003/109/ΕΚ)· οδηγία για την «μπλε κάρτα» της ΕΕ που καλύπτει την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης (2009/50/ΕΚ)· οδηγία για τους εποχιακούς εργαζόμενους (2014/36/ΕΚ)· οδηγία για τους ενδοεταρχικά μετατιθεμένους ((2014/66/ΕΕ)· οδηγία (ΕΕ) 2016/801 για την έρευνα, τις σπουδές, την πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία, τις ανταλλαγές μαθητών ή τα εκπαιδευτικά προγράμματα και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (αναδιατύπωση). Η οδηγία για την ενιαία άδεια (2011/98/ΕΕ) δεν καλύπτει ορισμένη κατηγορία αλλά είναι οδηγία-πλαίσιο που θεσπίζει κανόνες της ΕΕ για ενιαία αίτηση/άδεια και διατάξεις ίσης μεταχείρισης για εργαζόμενους από τρίτες χώρες. Σημειώνεται ότι το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας εξαιρεί την αυτοαπασχόληση. Επισημαίνεται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Δανία - με βάση τα πρωτόκολλα 21 και 22 που προσαρτώνται στις Συνθήκες - δεν δεσμεύονται από το κεκτημένο για τη νόμιμη μετανάστευση.

⁴⁶ Είναι ένα από τα ζητήματα που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της ανάλυσης που διεξήχθη κατά την αξιολόγηση της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση. Αξιολόγηση σύμφωνα με το πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου (REFIT) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Ο χώρος Σένγκεν, δηλαδή ο χώρος χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, περιλαμβάνει επί του παρόντος 26 χώρες, εκ των οποίων 22 κράτη μέλη: Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σλοβενία, Σλοβακία, Φινλανδία και Σουηδία, μαζί με την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία.

⁴⁸ Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ L 16 της 23.1.2004, σ. 44).

⁴⁹ Τα δικαιώματα που χορηγούνται στο πλαίσιο αυτού του καθεστώτος είναι διαδικαστικά δικαιώματα και δικαιώματα ίσης μεταχείρισης σε ορισμένους τομείς (π.χ. πρόσβαση στην απασχόληση και την αυτοαπασχόληση, την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, αναγνώριση επαγγελματικών τίτλων, κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική πρόνοια, φορολογικές παροχές, πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και δικαίωμα συνεταιρίζεσθαι) και διευκόλυνση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής (για περισσότερους από τρεις μήνες) σε κράτος μέλος πέρα από αυτό που χορήγησε το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

παρουσία στο κράτος υποδοχής είναι ουσιώδης πτυχή και προϋπόθεση του εν λόγω καθεστώτος.⁵⁰ Αντίθετα, από τη μελέτη προέκυψε ότι σε αρκετά κράτη μέλη⁵¹ η απαίτηση διαμονής στο πλαίσιο προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές δεν περιλαμβάνει τη συνεχή φυσική διαμονή. Σε ορισμένα κράτη μέλη, ο νόμος απαιτεί ρητά μόνο την παρουσία των επενδυτών για πολύ περιορισμένο χρονικό διάστημα (π.χ. επτά ημέρες εντός ενός έτους στην Πορτογαλία ή μόνο κατά την ημέρα υποβολής της αίτησης στη Μάλτα, την Ελλάδα και τη Βουλγαρία).

Καθώς η πραγματική διαμονή στο πλαίσιο προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές μπορεί να αποκλείεται ή να περιορίζεται άμεσα ή να μην προβλέπεται καθόλου στο πλαίσιο της εν λόγω εθνικής νομοθεσίας, η πραγματική παρακολούθηση της προϋπόθεσης διαμονής θέτει προκλήσεις.

Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να υπάρξουν περιπτώσεις στις οποίες, ελλείψει αποτελεσματικής παρακολούθησης της συνεχούς διαμονής, οι επενδυτές που θεωρείται ότι διαμένουν σε κράτος μέλος βάσει εθνικής άδειας για πέντε έτη θα μπορούν να αποκτήσουν καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στην ΕΕ και παρεπόμενα δικαιώματα, ιδίως δικαιώματα κινητικότητας, χωρίς πραγματική εκπλήρωση της προϋπόθεσης συνεχούς παρουσίας επί πέντε έτη. Κάτι τέτοιο δεν θα ήταν σύμφωνο με την οδηγία σχετικά με τους επί μακρόν διαμένοντες. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλίσει ότι εφαρμόζουν ορθά τη διάταξη που σχετίζεται με το αδιάλειπτο της παραμονής σύμφωνα με την οδηγία.

Επιπλέον, η κατοχή εθνικής άδειας διαμονής επενδυτή παρέχει δικαιώματα οικογενειακής επανένωσης στο πλαίσιο της οδηγίας σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης⁵², εφόσον οι αιτούντες πληρούν τις προϋποθέσεις. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται ότι τα μέλη της οικογένειας των επενδυτών στα περισσότερα κράτη μέλη δεν υπόκεινται σε μέτρα ενισχυμένης δέουσας επιμέλειας, γεγονός που θα μπορούσε να συνεπάγεται κινδύνους ασφαλείας⁵³.

3.3. Ο δεσμός μεταξύ των προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές και των διαδικασιών πολιτογράφησης

Τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές μπορεί να έχουν αντίκτυπο και στην απόκτηση ιθαγένειας. Η άδεια διαμονής που έχει χορηγηθεί λόγω επένδυσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί στο πλαίσιο αρκετών⁵⁴ συνήθων διαδικασιών πολιτογράφησης των κρατών μελών για τη διαπίστωση πραγματικού δεσμού με τη χώρα και την άρση άλλων απαιτήσεων. Επομένως, η άδεια διαμονής που χορηγείται λόγω επένδυσης - και σε ορισμένες περιπτώσεις χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε φυσική παρουσία - μπορεί να εξασφαλίσει ταχεία πρόσβαση

⁵⁰ Σύμφωνα με την οδηγία, η συνεχής παρουσία διακόπτεται από απουσίες μεγαλύτερες των έξι μηνών ή συνολική απουσία μεγαλύτερη των δέκα μηνών σε διάστημα πέντε ετών.

⁵¹ Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Γαλλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο.

⁵² Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251 της 3.10.2003).

⁵³ Βλ. «European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas», Transparency International, Οκτώβριος 2018, σ. 6 και 37.

⁵⁴ Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Γαλλία, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο.

ή δεσμό για τη στοιχειοθέτηση μόνιμης διαμονής και στη συνέχεια τη χορήγηση ιθαγένειας⁵⁵. Είναι επίσης γεγονός ότι τα κράτη μέλη που έχουν τόσο προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές όσο και προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές, η επένδυση που απαιτείται για το πρόγραμμα χορήγησης άδειας διαμονής μπορεί να λαμβάνεται υπόψη για την υπαγωγή στο πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές⁵⁶.

4. Περιοχές που δημιουργούν ανησυχίες

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορεί να επενδύουν σε ένα κράτος μέλος για νόμιμους λόγους⁵⁷, αλλά είναι επίσης πιθανόν να επιδιώκουν παράνομους σκοπούς, όπως η αποφυγή της έρευνας και δώξης στο πλαίσιο της επιβολής του νόμου στη χώρα τους και η προστασία των περιουσιακών τους στοιχείων από τα σχετικά μέτρα δέσμευσης και δήμευσης. Ως εκ τούτου, τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές δημιουργούν σειρά κινδύνων για τα κράτη μέλη και την Ένωση στο σύνολό της: συγκεκριμένα, κινδύνους για την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης της πιθανότητας διείσδυσης ομάδων οργανωμένου εγκλήματος εκτός ΕΕ, καθώς και κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, διαφθοράς και φοροδιαφυγής. Οι κίνδυνοι αυτοί επιδεινώνονται λόγω των διασυνοριακών δικαιωμάτων που σχετίζονται με την ιθαγένεια της Ένωσης ή τη διαμονή σε κράτος μέλος.

Υπάρχει επίσης ανησυχία όσον αφορά την έλλειψη διαφάνειας και τη διακυβέρνηση των προγραμμάτων. Τόσο τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές όσο και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές παρακολουθούνται στενά ύστερα από ισχυρισμούς περί κατάχρησης και διαφθοράς και συνδέονται με αυτά σε ορισμένα κράτη μέλη⁵⁸. Η ενίσχυση της διαφάνειας και η εφαρμογή συστημάτων επαρκούς διαχείρισης του κινδύνου και μηχανισμών επιτήρησης θα μπορούσε να συμβάλλει στον μετριασμό, όσο το δυνατόν περισσότερο, ορισμένων από αυτές τις ανησυχίες.

4.1. Κίνδυνοι που ενέχουν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές

4.1.1. Ασφάλεια

Τα τελευταία χρόνια η Επιτροπή έχει παρουσιάσει διάφορες πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της ασφάλειας της ΕΕ και τη δημιουργία Ένωσης Ασφάλειας⁵⁹. Τα τρία κύρια κεντρικά συστήματα πληροφοριών που έχουν αναπτυχθεί από την ΕΕ και χρησιμοποιούνται

⁵⁵ Βλ. συγκεκριμένα την επισκόπηση μελέτης, ενότητα IV.2, ο.π., υποσημείωση 4.

⁵⁶ Αυτό ισχύει για την Κύπρο και τη Μάλτα. Βλ. μελέτη, ο.π., υποσημείωση 4, παραδοτέο Γ για αμφότερα τα κράτη μέλη.

⁵⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 63 της ΣΛΕΕ, η αρχή της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων ισχύει μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών. Το άρθρο 65 επιτρέπει τον περιορισμό της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων, ιδίως για λόγους που σχετίζονται με τους τομείς της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της φορολογίας.

⁵⁸ Στην επισκόπηση μελέτης παρέχεται λεπτομερής αναφορά στις καταγγελίες κατάχρησης ή κακής χρήσης των προγραμμάτων, ο.π., υποσημείωση 4, σ. 23 και 75.

⁵⁹ Βλ. για παράδειγμα τα μέτρα που θεσπίστηκαν από την Επιτροπή στις 17 Απριλίου 2018, συμπεριλαμβανομένης της έκθεσης προόδου προς μια αποτελεσματική και πραγματική Ένωση Ασφάλειας, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_en.htm

για ελέγχους ασφαλείας είναι: i) το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)⁶⁰ με ευρύ φάσμα καταχωρίσεων σχετικά με πρόσωπα και αντικείμενα, ii) το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)⁶¹ με δεδομένα για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας, και iii) το σύστημα Eurodac⁶² με δεδομένα δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν διέλθει παράτυπα τα εξωτερικά σύνορα. Αυτά τα τρία συστήματα είναι συμπληρωματικά, και – με εξαίρεση το SIS – προορίζονται πρωταρχικά για υπηκόους τρίτων χωρών.

Επιπλέον, δημιουργούνται νέα συστήματα ΤΠ όπως το σύστημα εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ)⁶³ και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS)⁶⁴, ενώ έχουν προταθεί από την Επιτροπή η ενίσχυση του VIS⁶⁵ και η επέκταση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου σε υπηκόους τρίτων χωρών (ECRIS-TCN)⁶⁶. Η Επιτροπή πρότεινε επίσης να γίνουν όλα τα πληροφοριακά συστήματα διαλειτουργικά⁶⁷.

Οι πρακτικές που αφορούν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές μπορεί να υπονομεύσουν τις προσπάθειες αυτές, δίνοντας στους υπηκόους τρίτων χωρών τη δυνατότητα να αποφύγουν ορισμένους από τους εν λόγω ελέγχους, με αντίκτυπο για άλλα κράτη μέλη και την ΕΕ στο σύνολό της. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό κάθε πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές να οργανώνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να αποτρέπονται κίνδυνοι ασφάλειας αυτού του είδους. Η απουσία ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα εντός του χώρου Σένγκεν καθιστά ιδιαίτερος σημαντική τη

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

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 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ) για την καταχώριση δεδομένων εισόδου και εξόδου και δεδομένων άρνησης εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, τον καθορισμό των όρων πρόσβασης στο ΣΕΕ για σκοπούς επιβολής του νόμου και την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν και των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008 και (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 και κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 όσον αφορά τη χρήση του συστήματος εισόδου/εξόδου.

⁶⁴ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS), καθώς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1077/2011, (ΕΕ) αριθ. 515/2014, (ΕΕ) 2016/399, (ΕΕ) 2016/1624 και (ΕΕ) 2017/2226.

⁶⁵ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009, του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2226, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399, του κανονισμού XX/2018 [κανονισμός για τη διαλειτουργικότητα] και της απόφασης 2004/512/ΕΚ, και για την κατάργηση της απόφασης 2008/633/ΔΕΥ του Συμβουλίου (COM/2018/302 final). Στις 19 Δεκεμβρίου 2018 το Συμβούλιο ενέκρινε τη διαπραγματευτική εντολή του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βρίσκεται σε διαδικασία έγκρισης της εντολής του.

⁶⁶ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κεντρικού συστήματος εντοπισμού των κρατών μελών που διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με καταδικαστικές αποφάσεις εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών (YTX/TCN), με σκοπό τη συμπλήρωση και υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου (ECRIS), και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 (σύστημα ECRIS-TCN) COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). Οι διαπραγματεύσεις είναι σε προχωρημένο στάδιο στο πλαίσιο του τριμερούς διαλόγου.

⁶⁷ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ (σύνορα και θεωρήσεις) και την τροποποίηση της απόφασης 2004/512/ΕΚ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008, της απόφασης 2008/633/ΔΕΥ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 και του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2226.

διασφάλιση της εφαρμογής των αμοιβαία συμφωνηθέντων και επαρκών προληπτικών ελέγχων ασφαλείας.

Ασφάλεια και προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές στα κράτη μέλη

Η μελέτη κατόρθωσε να εντοπίσει περιορισμένο μόνον αριθμό νομοθεσιών ή κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά τις πραγματικές πρακτικές σε σχέση με τη χορήγηση ιθαγένειας σε επενδυτές.

Στη **Μάλτα**, πραγματοποιούνται στο ποινικό παρελθόν των βασικών αιτούντων και των εξαρτώμενων από αυτούς προσώπων που είναι άνω των 12 ετών έλεγχοι που βασίζονται σε αστυνομικά αρχεία από την αστυνομία της Μάλτας και/ή από τις αρμόδιες αρχές της χώρας προέλευσης. Η απαίτηση απόδειξης καθαρού ποινικού μητρώου μπορεί να αρθεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εφόσον η αρμόδια αρχή κρίνει ότι δεν είναι δυνατή η χορήγηση του εν λόγω πιστοποιητικού⁶⁸. Οι αρχές της Μάλτας συμβουλεύονται τις βάσεις δεδομένων της INTERPOL και της Ευρωπόλ στο πλαίσιο διαδικασίας δέουσας επιμέλειας τεσσάρων σταδίων που καλύπτει⁶⁹: ελέγχους δέουσας επιμέλειας για τη «γνώση του πελάτη» από τον φορέα και τον οργανισμό της Μάλτας για το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών (βλ. την ενότητα περί ελέγχων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στη συνέχεια): επαλήθευση από τις αστυνομικές αρχές· έλεγχο πληρότητας και ορθότητας της αίτησης και επαλήθευση των υποβληθέντων εγγράφων· και έλεγχο δέουσας επιμέλειας από εξωτερικό φορέα στο πλαίσιο της οποίας ο οργανισμός της Μάλτας για το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών αναθέτει την εκπόνηση δύο εκθέσεων σε διεθνείς εταιρείες για κάθε αίτηση για το πρόγραμμα IIP (Individual Investor Programme - Πρόγραμμα ατομικών επενδυτών)⁷⁰. Η Μάλτα εξαιρεί τους υπηκόους ορισμένων χωρών⁷¹ και πρόσωπα στα οποία έχει επιβληθεί ταξιδιωτική απαγόρευση από τις Ηνωμένες Πολιτείες από την υποβολή αίτησης για ιθαγένεια στο πλαίσιο του προγράμματός της, ενώ οι αιτούντες που περιλαμβάνονται σε καταλόγους προσώπων στα οποία έχουν επιβληθεί κυρώσεις ή σε καταλόγους επιτήρησης πρέπει να αναφέρονται από τους αντιπροσώπους στον οργανισμό της Μάλτας για το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών⁷².

Στην **Κύπρο**, οι αιτούντες πρέπει να υποβάλουν έκθεση ποινικού μητρώου από τη χώρα προέλευσής και διαμονής τους (εφόσον διαφέρει), η οποία πρέπει να έχει εκδοθεί το πολύ 90 ημέρες πριν από την υποβολή. Η κυπριακή αστυνομία διενεργεί επίσης έρευνα στις βάσεις δεδομένων τόσο της Ευρωπόλ όσο και της INTERPOL⁷³. Το όνομα του επενδυτή και των μελών της οικογένειάς του δεν πρέπει να περιλαμβάνονται στον κατάλογο προσώπων των οποίων τα περιουσιακά στοιχεία, εντός των ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν

⁶⁸ Για παράδειγμα, στην περίπτωση που η αρμόδια αρχή της χώρας καταγωγής δεν εκδίδει πιστοποιητικά βραχείας ή διαλείπουσας διαμονής. Στις περιπτώσεις αυτές επαρκεί ένορκη βεβαίωση του αιτούντα και τυχόν εξαρτώμενων από αυτόν προσώπων στην οποία θα δηλώνεται η ύπαρξη λευκού ποινικού μητρώου.

⁶⁹ Περισσότερες λεπτομέρειες παρέχονται στον δικτυακό τόπο: <https://iip.gov.mt/du-diligence/>

⁷⁰ Πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν μέσω διαβούλευσης με εθνικό φορέα (Identity Malta, αρμόδια αρχή, 8 Μαρτίου 2018) για τους σκοπούς της μελέτης, ο.π., υποσημείωση 4. Αυτό βασίζεται στον κανονισμό 7(2) της ανακοίνωσης νομικού περιεχομένου 47/2014 που ορίζει ότι οι «έλεγχοι δέουσας επιμέλειας θα αποτελούνται από τέσσερα στάδια» χωρίς περαιτέρω λεπτομέρειες.

⁷¹ Οι υπήκοοι του Αφγανιστάν, του Ιράν και της Λαοκρατικής Δημοκρατίας της Κορέας ή με σημαντικούς δεσμούς με τις εν λόγω χώρες εξαιρούνται από το πρόγραμμα IIP της Μάλτας.

⁷² Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018. Επίσης, εξαιρούνται τα πρόσωπα των οποίων το αίτημα για θεώρηση έχει απορριφθεί από χώρα με την οποία η Μάλτα έχει συνάψει συμφωνία για ταξίδια χωρίς θεώρηση.

⁷³ Πληροφορίες που παρασχέθηκαν από στέλεχος του Υπουργείου Εσωτερικών στις 29 Μαΐου 2018.

κατασχεθεί ως αποτέλεσμα κυρώσεων. Επιπλέον, σύμφωνα με τους νέους κανόνες που εισήχθησαν τον Ιούλιο του 2018⁷⁴, οι αιτούντες που υποβάλλουν τα αιτήματά τους μέσω παρόχου υπηρεσίας οφείλουν να υποβάλουν έκθεση δέουσας επιμέλειας που έχει εκδοθεί μέσω διεθνώς αναγνωρισμένης βάσης δεδομένων (π.χ. World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ κ.λπ.). Στις περιπτώσεις που υπάρχουν ανησυχίες όσον αφορά την εθνική ασφάλεια, η αίτηση αξιολογείται περαιτέρω από την Κεντρική Υπηρεσία Πληροφοριών της Κύπρου. Η Κύπρος δεν είναι συνδεδεμένη με το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν.

Στη **Βουλγαρία**, η νομοθεσία απαιτεί ο αιτών να παρουσιάζει πιστοποιητικό λευκού ποινικού μητρώου και έγγραφο που να δείχνει ότι δεν εκκρεμεί ή βρίσκεται υπό εξέλιξη ποινική διαδικασία σε βάρος του αιτούντα. Το Συμβούλιο Ιθαγένειας γνωμοδοτεί σχετικά με τις αιτήσεις για ιθαγένεια ύστερα από γραπτή δήλωση του Υπουργείου Εσωτερικών και της Κρατικής Υπηρεσίας Εθνικής Ασφάλειας (SANS). Η τελευταία διενεργεί ελέγχους σε όλους τους αιτούντες που ζητούν βουλγαρική ιθαγένεια (συμπεριλαμβανομένων όσων υποβάλλουν αίτηση μέσω προγραμμάτων για επενδυτές) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, μέσω της εξέτασης βάσεων δεδομένων με πληροφορίες ή αρχεία της αστυνομίας. Δεν υπήρχαν διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με την πολιτική της Βουλγαρίας τόσο όσο αφορά τα πρόσωπα στα οποία έχουν επιβληθεί περιοριστικά μέτρα της ΕΕ όσο για το κατά πόσο οι αρχές χρησιμοποιούν το SIS για τον έλεγχο των αιτούντων.

Η μελέτη υπογράμμισε ορισμένες γκρίζες ζώνες όσον αφορά τους ελέγχους ασφαλείας. Ένα πρόβλημα αφορά τη διακριτική ευχέρεια των κρατών όσον αφορά τις αιτήσεις χορήγησης ιθαγένειας. Πράγματι, η μελέτη δείχνει ότι οι αρχές μπορούν να κάνουν δεκτές αιτήσεις ακόμη και σε περιπτώσεις που οι αιτούντες δεν πληρούν ορισμένες απαιτήσεις ασφαλείας⁷⁸. Επιπλέον, οι αιτήσεις δεν είναι αναγκαίο να υποβληθούν αυτοπροσώπως και μπορούν να υποβληθούν από αντιπροσώπους, όπως ισχύει στη Μάλτα και την Κύπρο.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη δεν διαβουλεύονται μεταξύ τους όσον αφορά τους αιτούντες ιθαγένεια στο πλαίσιο προγράμματος για επενδυτές. Αντίθετα, η προηγούμενη διαβούλευση μεταξύ των κρατών μελών για λόγους ασφαλείας πραγματοποιείται στις περιπτώσεις αιτούντων τη χορήγηση θεώρησης βραχείας διαμονής από ορισμένες⁷⁹ τρίτες χώρες⁸⁰. Αυτό συμβαίνει παρά το γεγονός ότι η ιθαγένεια συνεπάγεται ευρύ φάσμα δικαιωμάτων,

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/>

⁷⁸ Για παράδειγμα, στη Μάλτα η απαίτηση το πρόσωπο να προσκομίσει λευκό ποινικό μητρώο, να μην αποτελεί αντικείμενο ποινικής έρευνας και να μην αποτελεί πιθανό κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια της Μάλτας μπορεί να αρθεί σε εξαιρετικές περιπτώσεις – επισκόπηση της μελέτης, τμήμα II.1 (έλεγχοι), ο.π., υποσημείωση 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 Όπως προβλέπεται στο άρθρο 22 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (ΕΕ L 243 της 15.9.2009, σ. 1) και πραγματοποιείται μέσω του μηχανισμού VISMail που προβλέπεται στο άρθρο 16 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, στις 9ης Ιουλίου 2008, για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και της ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (κανονισμός VIS).

συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος διαμονής και του δικαιώματος ψήφου και εκλέγεσθαι σε εκλογές της ΕΕ και τοπικές εκλογές, τα οποία χορηγούνται για όλη τη διάρκεια ζωής του προσώπου, και όχι απλώς ως δικαίωμα επίσκεψης μικρής διάρκειας. Άλλο ένα πρόβλημα σχετίζεται με το γεγονός ότι η έλλειψη συντονισμού και κοινών συμφωνηθέντων κριτηρίων αφήνει χώρο για αναζήτηση των πλέον ευνοϊκών όρων. Ο αιτών του οποίου η αίτηση χορήγησης ιθαγένειας απορρίφθηκε σε μια χώρα μπορεί να υποβάλει εκ νέου αίτηση σε άλλο κράτος μέλος. Επί του παρόντος τα κράτη μέλη δεν ενημερώνουν το ένα το άλλο σχετικά με τους απορριφθέντες αιτούντες, ούτε καν αυτούς που απορρίφθηκαν γιατί θέτουν σε κίνδυνο την ασφάλεια.

Ασφάλεια και προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές στην ΕΕ

Σε αντίθεση με τις διαδικασίες που σχετίζονται με την απόκτηση ιθαγένειας, το δίκαιο της ΕΕ προβλέπει ορισμένες υποχρεώσεις όσον αφορά τους ελέγχους ασφαλείας που πρέπει να διενεργούνται πριν την έκδοση θεώρησης ή άδειας διαμονής σε αλλοδαπούς επενδυτές, προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι δεν αποτελούν απειλή για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης της δημόσιας τάξης και της δημόσιας ασφαλείας άλλων κρατών μελών. Οι έλεγχοι αυτοί βασίζονται στο κεκτημένο του Σένγκεν και είναι υποχρεωτικοί για τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από αυτό. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 25 παράγραφος 1 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν ένα κράτος μέλος που πρόκειται να χορηγήσει τίτλο διαμονής θα πρέπει να διενεργεί συστηματικά έρευνα στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)⁸¹. Όταν κράτος μέλος εξετάζει την έκδοση άδειας διαμονής σε πρόσωπο που έχει καταχωριστεί με σκοπό την απαγόρευση εισόδου, το κράτος μέλος διαβουλεύεται πρώτα με το κράτος μέλος που προέβη στην καταχώριση και λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα του εν λόγω κράτους.

Αν και από τη μελέτη προέκυψε ότι οι έλεγχοι για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφαλείας περιλαμβάνονται γενικά στην εθνική νομοθεσία των οικείων κρατών μελών ως λόγος άρνησης (ή μη ανανέωσης) της άδειας, παρατηρήθηκε επίσης η έλλειψη διαθέσιμων πληροφοριών και σημαντικό επίπεδο διακριτικής ευχέρειας στον τρόπο που τα κράτη αντιμετωπίζουν τα προβλήματα ασφαλείας⁸². Αυτό έχει οδηγήσει σε ορισμένες

⁸¹ Επί του παρόντος, το SIS λειτουργεί σε 26 κράτη μέλη της ΕΕ (μόνο η Ιρλανδία και η Κύπρος δεν είναι συνδεδεμένες ακόμη στο SIS), αν και με διαφορετικά δικαιώματα πρόσβασης, και σε 4 συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν (Ελβετία, Νορβηγία, Λιχτενστάιν και Ισλανδία). Αντίθετα, παρότι η Βουλγαρία και η Ρουμανία δεν αποτελούν ακόμη μέρος της περιοχής χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα (ο «χώρος Σένγκεν»), έχουν πλήρη πρόσβαση στο SIS από τον Αύγουστο του 2018. Η Κροατία, που επίσης δεν ανήκει στον χώρο Σένγκεν, έχει ακόμη ορισμένους προορισμούς όσον αφορά τη χρήση των καταχωρίσεων στο SIS για το σύνολο του χώρου Σένγκεν με σκοπό την άρνηση εισόδου ή διαμονής στον χώρο Σένγκεν. Το Ηνωμένο Βασίλειο χρησιμοποιεί το SIS, ωστόσο καθώς έχει επιλέξει να μην ενταχθεί στον χώρο Σένγκεν δεν μπορεί να εκδίδει ή να έχει πρόσβαση σε καταχωρίσεις για το σύνολο του χώρου Σένγκεν με σκοπό την άρνηση εισόδου ή διαμονής στον χώρο αυτό. Η Ιρλανδία πραγματοποιεί προπαρασκευαστικές ενέργειες για τη σύνδεσή της στο SIS ωστόσο, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν συμμετέχει στον χώρο Σένγκεν και δεν θα μπορεί να εκδίδει ή να έχει πρόσβαση σε καταχωρίσεις για το σύνολο του χώρου Σένγκεν όσον αφορά την άρνηση εισόδου ή διαμονής. Η Κύπρος δεν έχει συνδεθεί ακόμη στο SIS.

⁸² Οι έλεγχοι ασφαλείας σχετίζονται γενικά με το ιστορικό των αιτούντων και την προέλευση των κεφαλαίων. Οι αρχές που είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση των προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές βασίζονται στις αστυνομικές αρχές και τις υπηρεσίες πληροφοριών για τον έλεγχο του ιστορικού των αιτούντων (Βουλγαρία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σλοβακία) και τις αρχές που είναι υπεύθυνες για τις πολιτικές για την υγεία και την απασχόληση και τις αρχές που είναι αρμόδιες για την προσωπική κατάσταση του αιτούντα. Οι έλεγχοι αυτοί μπορεί να αφορούν κυρίως το ποινικό μητρώο των αιτούντων και την ακρίβεια των εγγράφων που έχουν προσκομίσει οι αιτούντες.

προβληματικές περιπτώσεις, όπως υπογραμμίζεται και σε άλλες εκθέσεις⁸³. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή έχει ήδη προτείνει την αναβάθμιση του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις, γεγονός που – σε συνδυασμό με την πρόταση για τον κανονισμό για τη διαλειτουργικότητα⁸⁴ - θα εισάγει την υποχρεωτική διεξαγωγή ερευνών στις σχετικές βάσεις δεδομένων ασφαλείας της ΕΕ και τις διεθνείς βάσεις δεδομένων ασφαλείας⁸⁵ στα εξωτερικά σύνορα για όλες τις άδειες διαμονής και τις θεωρήσεις μακράς διαμονής που έχουν εκδοθεί. Οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στις αιτήσεις για άδειες διαμονής που απορρίφθηκαν από τα κράτη μέλη για λόγους ασφαλείας θα αποθηκεύονται επίσης και θα μπορούν επομένως να χρησιμοποιηθούν για λόγους διασταύρωσης.

Έχουν θεσπιστεί εκ των υστέρων έλεγχοι για τον έλεγχο του κατά πόσο πληρούνται οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων χορηγήθηκαν δικαιώματα διαμονής κατά τον χρόνο ισχύος της άδειας, ωστόσο αυτό ισχύει μόνο σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων⁸⁶. Περιλαμβάνουν τον έλεγχο του κατά πόσο ο κάτοχος της άδειας πληροί ακόμη τις προϋποθέσεις παραμονής για όσο διάστημα παραμένει έγκυρη η άδεια (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής). Ωστόσο, καθώς ενδέχεται να μην υπάρχει απαίτηση οι κάτοχοι άδειας να διαμένουν πραγματικά στη χώρα υποδοχής (ή η διαμονή απαιτείται για πολύ περιορισμένο χρονικό διάστημα, όπως αναφέρεται παραπάνω), μπορεί να είναι δύσκολο να επαληθευτεί κατά πόσο οι κάτοχοι άδειας πληρούν ακόμη τις προϋποθέσεις για την άδεια διαμονής.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί τη συμμόρφωση των κρατών μελών ώστε να διασφαλίσει ότι διενεργούν όλους τους υποχρεωτικούς υφιστάμενους ελέγχους των συνόρων και της ασφάλειας με συστηματικό και αποτελεσματικό τρόπο, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές δεν συνιστούν απειλή για την ασφάλεια των άλλων κρατών μελών και της ΕΕ.

4.1.2. Νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες

Όσον αφορά τους ελέγχους σχετικά με την προέλευση των κεφαλαίων, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, εκτός ενός⁸⁷, έχουν κοινοποιήσει μέτρα μεταφοράς της τέταρτης οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες⁸⁸. Επί του παρόντος η Επιτροπή διενεργεί οριζόντιο έλεγχο της πληρότητας των κοινοποιηθεισών εθνικών νομοθεσιών που μεταφέρουν την τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και κινεί διαδικασίες λόγω μη

⁸³ Βλ. Transparency International, ο.π., σημείωση 5, σ. 37 και επισκόπηση της μελέτης, ο.π., σημείωση 4, σ. 75.

⁸⁴ Βλ. σημείωση 68.

⁸⁵ Δηλαδή στις βάσεις δεδομένων VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, καθώς και τις βάσεις δεδομένων της Ευρωπόλ και της INTERPOL.

⁸⁶ Εσθονία, Ισπανία, Γαλλία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία.

⁸⁷ Εκτός της Ρουμανίας. Πηγή: Eur-lex, «Εθνικά μέτρα μεταφοράς που κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη και αφορούν την οδηγία (ΕΕ) 2015/849» διαθέσιμα στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/NIM/?uri=celex:32015L0849>

⁸⁸ Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), διαθέσιμη στη διεύθυνση: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

κοινοποίησης εναντίον των κρατών μελών στα οποία έχουν διαπιστωθεί ορισμένα κενά στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο. Στο πλαίσιο της νομοθεσίας αυτής, οι υπόχρεες οντότητες (μεταξύ άλλων, τα πιστωτικά ιδρύματα και οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, οι συμβολαιογράφοι και οι δικηγόροι και οι μεσίτες ακινήτων)⁸⁹ πρέπει να εφαρμόζουν μέτρα δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη⁹⁰. Οι υπόχρεες οντότητες έχουν υποχρέωση να αναφέρουν ύποπτες συναλλαγές στη μονάδα χρηματοοικονομικών πληροφοριών της χώρας τους και απαγορεύεται να ενημερώνουν τους πελάτες σχετικά με την υποβολή αναφοράς για ύποπτες συναλλαγές. Επιπλέον, η τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες περιέχει ειδική επιπλέον απαίτηση για τις υπόχρεες οντότητες όσον αφορά την πραγματοποίηση ελέγχων αυξημένης δέουσας επιμέλειας στις συναλλαγές με πελάτες από τρίτες χώρες που χαρακτηρίζονται ως υψηλού κινδύνου.

Η πέμπτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, που τέθηκε σε ισχύ στις 9 Ιουλίου 2018 και πρέπει να μεταφερθεί από τα κράτη μέλη έως τις 10 Ιανουαρίου 2020⁹¹, εισάγει τροποποίηση σύμφωνα με την οποία χαρακτηρίζονται ως υψηλού κινδύνου και απαιτείται η εφαρμογή ενισχυμένων μέτρων δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη για τους πολίτες τρίτων χωρών που υποβάλλουν «αίτηση για χορήγηση δικαιώματος διαμονής ή ιθαγένειας στο κράτος μέλος με αντάλλαγμα μεταφορές κεφαλαίων, αγορά ιδιοκτησίας ή κρατικών ομολόγων, ή επενδύσεις σε εταιρείες στο εν λόγω κράτος μέλος»⁹². Ωστόσο, η οδηγία προβλέπει τις υποχρεώσεις αυτές μόνο σε σχέση με τους οικονομικούς φορείς και δεν καλύπτει τις κυβερνητικές οργανώσεις και φορείς που δεν αποτελούν υπόχρεες οντότητες σύμφωνα με την οδηγία. Αυτό σημαίνει ότι οι αρχές που είναι αρμόδιες για τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές δεν καλύπτονται.

Η μελέτη έδειξε ποικιλία πρακτικών στο πλαίσιο προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, καθώς επίσης και μεγάλο αριθμό γκρίζων περιοχών. Επισήμως, οι φορείς που είναι επιφορτισμένοι με τη διενέργεια των ελέγχων σχετικά με την προέλευση των κεφαλαίων στα προγράμματα για επενδυτές δεν έχουν υποχρέωση να κοινοποιούν τα αποτελέσματα των εν λόγω ελέγχων στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Ωστόσο, στην πράξη υπάρχει ορισμένη συνεργασία όσον αφορά τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές. Ο οργανισμός Identity Malta⁹³ επιβεβαίωσε για τους σκοπούς της μελέτης ότι οι ορισμοί και οι διαδικασίες της τέταρτης οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες για τη δέουσα επιμέλεια ακολουθούνται στη διαδικασία δέουσας επιμέλειας τεσσάρων σταδίων που εφαρμόζει. Το κυπριακό νομικό πλαίσιο σχετικά με τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές περιέχει άμεση παραπομπή στην κυπριακή νομοθεσία για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Αυτό απαιτεί την

⁸⁹ Άρθρο 2 της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849.

⁹⁰ Άρθρα 10-24 της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849.

⁹¹ Οδηγία (ΕΕ) 2018/843 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2015/849 σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και για την τροποποίηση των οδηγιών 2009/138/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ, *EE L 156 της 19.6.2018, σ. 43*.

⁹² Βλ. το άρθρο 1 σημείο 44), που προσθέτει επιπλέον σημείο στο σημείο 1) του παραρτήματος III της τέταρτης οδηγίας για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

⁹³ Επί του παρόντος, οι έλεγχοι δέουσας επιμέλειας διενεργούνται από τον οργανισμό της Μάλτας για το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών· κατά τον χρόνο διεξαγωγής των συνεντεύξεων στο πλαίσιο της μελέτης, αρμόδια αρχή ήταν ο οργανισμός Identity Malta.

εφαρμογή μέτρων δέουσας επιμέλειας από τα τμήματα συμμόρφωσης των κυπριακών τραπεζών με σκοπό την επαλήθευση και την επικύρωση της προέλευσης των κεφαλαίων που χρησιμοποιούνται στην επένδυση. Στη Βουλγαρία, ο έλεγχος της προέλευσης των κεφαλαίων (σύμφωνα με τον βουλγαρικό νόμο περί μέτρων για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) πραγματοποιείται από τον οργανισμό Invest Bulgaria Agency⁹⁴. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, ο αιτών πρέπει να παράσχει δήλωση προέλευσης των κεφαλαίων, σύμφωνα με τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες⁹⁵.

Ομοίως, τα κράτη μέλη που εφαρμόζουν προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές έχουν διάφορες πρακτικές για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Αν και ορισμένα κράτη μέλη απαιτούν όλες οι πληρωμές να πραγματοποιούνται μέσω των εθνικών τους τραπεζών, οι οποίες ως «υπόχρεες οντότητες» σύμφωνα με την τέταρτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες πρέπει να εφαρμόζουν τους απαραίτητους ελέγχους δέουσας επιμέλειας (Κύπρος), η έρευνα έδειξε επίσης ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η νομοθεσία δεν προβλέπει ειδικούς ελέγχους (Κροατία, Πορτογαλία). Στην Ουγγαρία, όπου το πρόγραμμα έχει προς το παρόν ανασταλεί, δεν υπήρχε υποχρέωση πραγματικής μεταφοράς των χρημάτων στην επικράτεια της Ουγγαρίας, με αποτέλεσμα τα κεφάλαια να εξαιρούνται από τυχόν ελέγχους. Σε άλλες περιπτώσεις τα κεφάλαια περνούν διπλό έλεγχο, αρχικά μέσω αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίζονται από την χώρα προέλευσης των κεφαλαίων και στη συνέχεια από τις αρμόδιες υπηρεσίες του κράτους μέλους (Ιρλανδία). Οι αρμόδιες αρχές που είναι επιφορτισμένες με τους εν λόγω ελέγχους ποικίλουν: μπορεί να πρόκειται για τον εθνικό οργανισμό επενδύσεων (Βουλγαρία) ή επιτροπή για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες (Ισπανία). Οι οντότητες αυτές μπορεί να είναι ιδιωτικές ή δημόσιες και να περιλαμβάνουν ανεξάρτητους επαγγελματίες. Οι εν λόγω έλεγχοι διαφέρουν καθώς μπορεί να περιλαμβάνουν την επαλήθευση των εγγράφων που αφορούν τα χρήματα που χρησιμοποιήθηκαν για την πραγματοποίηση της επένδυσης, όπως αποδείξεις τραπεζικής μεταφοράς, φορολογικές δηλώσεις, συμβάσεις αγοράς ή μίσθωσης από κτηματολόγιο ή μητρώο ακινήτων, όταν η επένδυση αφορά ακίνητο, ή μπορεί να περιλαμβάνουν περιορισμένη δήλωση της αρμόδιας αρχής.

Όπως προβλέπεται στους νέους κανόνες της ΕΕ για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αφιερώνουν ιδιαίτερη σημασία στην εφαρμογή ενισχυμένων μέτρων δέουσας επιμέλειας ως προς τον πελάτη στο πλαίσιο προγραμμάτων για τη χορήγηση ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι δεν παρακάμπτεται η εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με καταβολή κεφαλαίων από αιτούντες σε προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές σε φορείς που δεν θεωρούνται «υπόχρεες οντότητες» σύμφωνα με την τέταρτη και την πέμπτη οδηγία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Επιπλέον, οι φορείς που ασχολούνται με τη διενέργεια των ελέγχων σχετικά με την προέλευση των κεφαλαίων σε προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές θα πρέπει πάντα να κοινοποιούν τα

⁹⁴ Ο οργανισμός Invest Bulgaria Agency είναι εκτελεστικός οργανισμός του Υπουργού Οικονομίας της Βουλγαρίας και υποστηρίζει τον υπουργό στην εφαρμογή της κρατικής πολιτικής στον τομέα της ενθάρρυνσης ξένων επενδύσεων.

⁹⁵ Άρθρο 39 παράγραφος 6 των κανονισμών για την εφαρμογή της νομοθετικής πράξης περί αλλοδαπών της Βουλγαρίας.

πορίσματά τους στις αρχές των κρατών μελών που είναι επιφορτισμένες με την επεξεργασία αιτήσεων. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν επίσης να λαμβάνουν υπόψη τους πιθανούς κινδύνους νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες που συνδέονται με προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές στις εθνικές τους εκτιμήσεις κινδύνου που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα περιορισμού⁹⁶.

Σε περιπτώσεις που οι πληρωμές πραγματοποιούνται σε μετρητά απευθείας σε κυβερνητικούς οργανισμούς, αυτές δεν καλύπτονται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Οι κανόνες για τις πληρωμές σε μετρητά δεν είναι επί του παρόντος εναρμονισμένοι σε όλη την ΕΕ. Επομένως, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν ορισμένους περιορισμούς όσον αφορά τις πληρωμές σε μετρητά εφόσον αυτοί είναι συμβατοί με τις λοιπές διατάξεις του δικαίου της ΕΕ.

4.1.3. Καταστράγγιση των κανόνων της ΕΕ

Υπάρχει επίσης πιθανότητα το καθεστώς που απονέμεται στο πλαίσιο προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές να χρησιμοποιείται για την καταστράγγιση του δικαίου της ΕΕ. Ειδικότερα, τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές μπορεί να δώσουν τη δυνατότητα στους υπηκόους τρίτων χωρών να καταστρατηγήσουν ορισμένες απαιτήσεις περί ιθαγένειας του δικαίου της ΕΕ. Για παράδειγμα, οι κανόνες της ΕΕ προβλέπουν ότι άδεια εκμετάλλευσης αερομεταφορέα, δηλαδή άδεια παροχής υπηρεσιών αεροπορικών μεταφορών, μπορεί να χορηγηθεί μόνο από τις αρμόδιες (εθνικές) αρχές αδειοδότησης εφόσον τα κράτη μέλη ή οι υπήκοοι κράτους μέλους κατέχουν άνω του 50 % της οικείας επιχείρησης και έχουν τον πραγματικό έλεγχο της⁹⁷. Η Επιτροπή έχει λάβει μία καταγγελία και αρκετές αιτήσεις έρευνας από εθνικές αρχές αδειοδότησης σχετικά με επενδυτές από τρίτες χώρες που έχουν λάβει την ιθαγένεια της Ένωσης σε κράτος μέλος μέσω προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές και στη συνέχεια υπέβαλαν αίτηση για άδεια εκμετάλλευσης αερομεταφορέα.

4.1.4. Φοροδιαφυγή

Μια ακόμη ανησυχία είναι κατά πόσο τα φορολογικά κίνητρα που προκύπτουν από την εφαρμογή προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές ενισχύουν τη ζήτηση των εν λόγω προγραμμάτων.⁹⁸ Παρά το γεγονός ότι τα προγράμματα αυτά μπορεί να παρέχουν τη δυνατότητα σε άτομα να επωφελούνται από υφιστάμενους προνομιακούς φορολογικούς κανόνες, η χρήση τους δεν ισοδυναμεί αυτοδικαίως με φοροδιαφυγή. Ωστόσο, μπορεί να υπάρξει περιθώριο κατάχρησης που βασίζεται στην κατάχρηση των οφελών και των εγγράφων που λαμβάνονται μέσω των προγραμμάτων και ποικίλει από πρόγραμμα σε πρόγραμμα, δηλαδή ενδέχεται ορισμένα

⁹⁶ Η Μάλτα πραγματοποίησε εθνική εκτίμηση των κινδύνων νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες το 2017. Εντούτοις, δεν εξετάστηκαν οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες που συνδέονται με το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας.

⁹⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1008/2008 σχετικά με κοινούς κανόνες εκμετάλλευσης των αεροπορικών γραμμών στην Κοινότητα, ΕΕ L 293 της 31.10.2008, σ. 3· βλ. επίσης την προσεχή αξιολόγηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1008/2008 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (πρόκειται να δημοσιευθεί κατά το πρώτο εξάμηνο του 2019).

⁹⁸ Βλ. τη συζήτηση στη μελέτη της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Κοινοβουλευτικής Έρευνας, ο.π., υποσημείωση 5, σ. 32-35.

προγράμματα να διευκολύνουν τον επιθετικό φορολογικό σχεδιασμό και τη φοροδιαφυγή και να χρησιμοποιούνται ως μέσο επίτευξής τους.

Η μελέτη δεν εξέτασε τις φορολογικές πτυχές των εν λόγω προγραμμάτων. Οι συζητήσεις τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε διεθνές επίπεδο εστιάζουν στον αντίκτυπο που μπορεί να έχουν τα εν λόγω προγράμματα στην αυτόματη ανταλλαγή χρηματοοικονομικών πληροφοριών μεταξύ των φορολογικών αρχών, που εφαρμόζεται στην ΕΕ μέσω της οδηγίας 2014/107/ΕΕ του Συμβουλίου (πρώτη τροποποίηση της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία) και με τρίτες χώρες μέσω του Κοινού Προτύπου Αναφοράς. Σύμφωνα με την πρώτη τροποποίηση της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία και το Κοινό Πρότυπο Αναφοράς, απαιτείται τα σχετικά τραπεζικά στοιχεία να αποστέλλονται σε όλες τις περιοχές δικαιοδοσίας όπου έχει φορολογική κατοικία ο δικαιούχος λογαριασμού.

Η έννοια της φορολογικής κατοικίας μπορεί να διαφοροποιείται από άλλους ορισμούς της κατοικίας για μη φορολογικούς σκοπούς. Τα κριτήρια για τον ορισμό της φορολογικής κατοικίας μπορεί να ποικίλουν σημαντικά μεταξύ διαφορετικών περιοχών δικαιοδοσιών και συνήθως συνδέονται με τον αριθμό ημερών φυσικής παρουσίας σε μια περιοχή δικαιοδοσίας. Σύμφωνα με ορισμένες δικαιοδοσίες, η κατοικία ενός ατόμου καθορίζεται βάσει διαφόρων άλλων παραγόντων, όπως η ιθαγένεια, η κυριότητα ακινήτου ή η ύπαρξη στέγης, οικογένειας και οικονομικών συμφερόντων. Ως εκ τούτου, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες το ίδιο άτομο μπορεί να θεωρείται ότι έχει τη φορολογική του κατοικία σε περισσότερες από μία περιοχές δικαιοδοσίας. Επιπλέον, το γεγονός ότι θεωρείται πως η φορολογική του κατοικία υπάγεται σε νέα δικαιοδοσία δεν αναιρεί έτερο καθεστώς φορολογικής κατοικίας σε άλλες χώρες.

Ωστόσο, τα έγγραφα που εκδίδονται στο πλαίσιο ορισμένων από αυτά τα προγράμματα μπορεί να καταστήσουν πολύ δύσκολο για τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς τον ορθό προσδιορισμό των νόμιμων τόπων φορολογικής κατοικίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι πληροφορίες σχετικά με τους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς μπορεί να αποσταλούν σε λάθος κράτος και/ή να μην αποσταλούν στο σωστό κράτος. Για παράδειγμα, αν οι πληροφορίες σταλούν μόνο στο κράτος που εφαρμόζει πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας ή άδειας διαμονής (που συχνά δεν φορολογεί το εισόδημα ή δεν απαιτεί φυσική παρουσία στη χώρα) και όχι στο πραγματικό κράτος της φορολογικής κατοικίας, το εισόδημα μπορεί να μην φορολογηθεί στο σωστό κράτος.

Τα προγράμματα σε χώρες που δεν φορολογούν το εισόδημα ή το φορολογούν με πολύ χαμηλό συντελεστή ενέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο απόκρυψης στοιχείων όσον αφορά το πραγματικό κράτος διαμονής από τους δικαιούχους λογαριασμού και κατ' επέκταση φοροδιαφυγής. Συγκεκριμένα, τα προγράμματα τρίτων χωρών ενέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο εκμετάλλευσής τους από πολίτες της Ένωσης με σκοπό την σκόπιμη αποφυγή της φορολόγησης στο κράτος διαμονής τους στην ΕΕ. Οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί της ΕΕ ενδέχεται να μην είναι τόσο εξοικειωμένοι με προγράμματα που εφαρμόζονται εκτός της ΕΕ και παρότι ορισμένα προγράμματα που προσφέρονται από κράτη της ΕΕ επίσης δεν φορολογούν το αλλοδαπό εισόδημα τα περισσότερα απευθύνονται (και περιορίζουν την πρόσβαση) σε πρόσωπα που δεν διαμένουν στην ΕΕ.

Οι υποχρεώσεις γνωστοποίησης για τους ενδιαμέσους που θεσπίστηκαν μέσω της τροποποίησης της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία το 2018⁹⁹, απαιτούν όσοι προωθούν προγράμματα αποφυγής της φορολόγησης και οι πάροχοι υπηρεσιών που συμμετέχουν στη σχεδίαση ή την υλοποίησή τους να ενημερώνουν τις φορολογικές αρχές όσον αφορά τυχόν προγράμματα που διαθέτουν στην αγορά ή δημιουργούν. Περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις που στοχεύουν σε προγράμματα που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα την παράκαμψη των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων που προβλέπονται στη νομοθεσία της ΕΕ για την αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών επί χρηματοοικονομικών λογαριασμών.

Πράγματι, η οδηγία περιλαμβάνει υποχρέωση γνωστοποίησης που στοχεύει σε μηχανισμούς και ρυθμίσεις που υπονομεύουν ή εκμεταλλεύονται τις αδυναμίες στις διαδικασίες δέουσας επιμέλειας που χρησιμοποιούν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα για την αναφορά πληροφοριών στις φορολογικές αρχές, όπως ο προσδιορισμός της δικαιοδοσίας της κατοικίας του δικαιούχου λογαριασμού. Αυτό ισχύει σε περίπτωση που ο δικαιούχος λογαριασμού αποκτήσει ιθαγένεια ή δικαιώματα διαμονής σε χώρα πέρα από αυτή της πραγματικής διαμονής του. Σε περίπτωση διάθεσης στην αγορά ή ένταξης σε τέτοιο πρόγραμμα, ο ενδιαμέσος που παρέχει την υπηρεσία έχει υποχρέωση γνωστοποίησης.

Σύμφωνα με την τροποποίηση της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία του 2018, τα προγράμματα στα οποία γίνεται ένταξη από τις 25 Ιουνίου 2018 θα γνωστοποιούνται στις φορολογικές αρχές της ΕΕ, οι οποίες θα ανταλλάσσουν τις πληροφορίες αυτές αυτόματα μεταξύ τους από το 2020· έτσι θα τεθούν στη διάθεση των αρχών αυτών πληροφορίες που μπορεί να οδηγήσουν στον έγκαιρο εντοπισμό πιθανών καταχρήσεων. Αυτό ισχύει για προγράμματα που δημιουργούνται τόσο στην ΕΕ όσο και σε τρίτες χώρες.

Για να αντιμετωπιστούν οι κίνδυνοι που ενέχουν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές και, επιπρόσθετα, για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία, θα πρέπει τα κράτη μέλη που παρέχουν αυτά τα προγράμματα να αξιοποιούν τα διαθέσιμα εργαλεία διοικητικής συνεργασίας στο πλαίσιο της ΕΕ, ιδίως την αυθόρμητη ανταλλαγή πληροφοριών με το κράτος μέλος/τα κράτη μέλη κατοικίας, όπως υπαγορεύεται από την οδηγία για τη διοικητική συνεργασία¹⁰⁰.

Επιπλέον, η ύπαρξη προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές και τα ζητήματα που εγείρουν σε επίπεδο φορολογίας θα πρέπει επίσης να εξεταστούν στο πλαίσιο των εργασιών που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο, όπως, για παράδειγμα, στο πλαίσιο των συνεχιζόμενων εργασιών για μεταρρύθμιση του κώδικα δεοντολογίας για τη φορολογία των επιχειρήσεων¹⁰¹, η οποία αποσκοπεί να εξασφαλίσει συντονισμένη δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση του επιζήμιου φορολογικού ανταγωνισμού, κώδικας που, υπό την υφιστάμενη εντολή, περιορίζεται στη φορολογία επιχειρήσεων. Η μεταρρύθμιση του κώδικα συνιστά ευκαιρία να

⁹⁹ Οδηγία (ΕΕ) 2018/822 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/16/ΕΕ όσον αφορά την υποχρεωτική αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της φορολογίας σχετικά με δηλωτές διασυννοριακές ρυθμίσεις, ΕΕ L 139 της 5.6.2018, σ. 1.

¹⁰⁰ Οδηγία 2011/16/ΕΕ του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας και με την κατάργηση της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ.

¹⁰¹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου ΕΚΟΦΙΝ της 1ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τη φορολογική πολιτική - Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνερχόμενων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με έναν κώδικα δεοντολογίας για τη φορολογία των επιχειρήσεων - Φορολογία των αποταμιεύσεων (ΕΕ C 2 της 6.1.1998, σ. 1).

διευρυνθεί το αντικείμενο των εργασιών, ώστε να συμπεριληφθούν άλλες μορφές επίσημων φορολογικών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αφορούν μεμονωμένα πρόσωπα. Τα κράτη μέλη μπορούν να επισημαίνουν επίσης τον πιθανό ρόλο των προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές στην φοροαποφυγή και τη φοροδιαφυγή και να εξετάζουν αν οι κίνδυνοι που ενέχουν τα εν λόγω προγράμματα μπορεί να δικαιολογούν τη συμπερίληψή τους στα κριτήρια εγγραφής στον κατάλογο της ΕΕ¹⁰².

Στο πλαίσιο του έργου του για τον εντοπισμό κενών στο Κοινό Πρότυπο Αναφοράς (ΚΠΑ), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), που αποτελεί το ισοδύναμο της πρώτης τροποποίησης της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία σε διεθνές επίπεδο, ανέλυσε τους τρόπους με τους οποίους τα εν λόγω προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής μπορούν να καταστήσουν δυνατή την παράκαμψη των υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων στο πλαίσιο του προτύπου αυτού και κατ' επέκταση να διευκολύνουν τη φοροδιαφυγή. Συγκεκριμένα, ο ΟΟΣΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα δελτία ταυτότητας και άλλα έγγραφα που χορηγούνται στο πλαίσιο τέτοιων προγραμμάτων μπορεί δυνητικά να χρησιμοποιηθούν καταχρηστικά για τη διαστρέβλωση της φορολογικής κατοικίας ενός προσώπου και να θέσουν σε κίνδυνο την ορθή εφαρμογή των διαδικασιών δέουσας επιμέλειας του Κοινού Προτύπου Αναφοράς¹⁰³. Για τον λόγο αυτό, ο ΟΟΣΑ συνέταξε κατάλογο προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές που μπορεί να ενέχουν υψηλό κίνδυνο για την αποτελεσματική εφαρμογή του Κοινού Προτύπου Αναφοράς¹⁰⁴. Ο κατάλογος αυτός περιλαμβάνει τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής τόσο στην Κύπρο όσο και στη Μάλτα. Ο ΟΟΣΑ έχει δημοσιεύσει επίσης επιπλέον πληροφορίες και κατευθυντήριες οδηγίες προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με σκοπό την ελαχιστοποίηση των περιθωρίων κατάχρησης.

Στις 9 Μαρτίου 2018 ο ΟΟΣΑ δημοσίευσε τους Πρότυπους Κανόνες υποχρεωτικής γνωστοποίησης για την καταπολέμηση ρυθμίσεων αποφυγής του Κοινού Προτύπου Αναφοράς και αδιαφανών εξωχώριων δομών. Οι εν λόγω πρότυποι κανόνες είναι παρόμοιοι με αυτούς που περιλαμβάνονται στην τροποποίηση της οδηγίας για τη διοικητική συνεργασία του 2018 και αποσκοπούν στην αποφυγή προγραμμάτων που στοχεύουν στην αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών επί χρηματοοικονομικών λογαριασμών. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι οι κανόνες αυτοί δεν έχουν θεσπιστεί ως ελάχιστο πρότυπο. Επομένως, η έγκρισή τους από τα κράτη είναι προαιρετική.

4.2. Διαφάνεια και διακυβέρνηση

Σταθερή ρυθμιστική εποπτεία και διαφάνεια των προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές σε εθνικό επίπεδο είναι καίριας σημασίας για τον καθορισμό του αντίκτυπού τους. Η μελέτη δείχνει έλλειψη σαφών πληροφοριών σχετικά με τις εφαρμοστέες διαδικασίες και τη λειτουργία των προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένου του

¹⁰² Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τα κριτήρια και τη διαδικασία για την κατάρτιση του ενωσιακού καταλόγου μη συνεργάσιμων περιοχών φορολογικής δικαιοδοσίας (ΕΕ C 461 της 10.12.2016, σ. 2): συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τον ενωσιακό κατάλογο μη συνεργάσιμων περιοχών φορολογικής δικαιοδοσίας (ΕΕ C 438 της 19.12.2017, σ. 5).

¹⁰³ Συμπεράσματα του ΟΟΣΑ σχετικά με τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας/άδειας διαμονής μέσω της πραγματοποίησης επενδύσεων, 16 Οκτωβρίου, 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>

αριθμού και της προέλευσης των αιτούντων και αυτών στους οποίους απονέμονται δικαιώματα ιθαγένειας ή διαμονής.

4.2.1. Διαφάνεια και διακυβέρνηση προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές σήμερα

Στη Μάλτα υπάρχει ρυθμιστική αρχή για το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές η οποία δημοσιεύει ετήσιες εκθέσεις που υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο¹⁰⁵. Στις 22 Μαΐου 2018 η Κύπρος ανακοίνωσε τη δημιουργία Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου και τη θέσπιση κώδικα συμπεριφοράς για το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας που εφαρμόζει. Στη Βουλγαρία δεν υπάρχει ούτε ρυθμιστική αρχή ούτε κώδικας δεοντολογίας.

Στη Μάλτα οι αιτήσεις για τη χορήγηση ιθαγένειας σε επενδυτές πρέπει να υποβάλλονται από τον κύριο αιτούντα στον οργανισμό Malta Individual Investor Programme Agency είτε μέσω εγκεκριμένων φορέων είτε μέσω αντιπροσώπου.¹⁰⁶ Πρόκειται για **μη κρατικούς φορείς** με σημαντικό ρόλο σε όλη τη διαδικασία αίτησης που ενεργούν για λογαριασμό των αιτούντων και επικοινωνούν απευθείας με τις αρμόδιες αρχές για λογαριασμό τους. Στη Βουλγαρία και την Κύπρο οι αιτούντες μπορούν να επιλέξουν να προσλάβουν συμβούλους ή δικηγόρους που θα τους παρέχουν συμβουλές και θα υποβάλουν τις αιτήσεις για λογαριασμό τους. Ο νέος κυπριακός Κώδικας Συμπεριφοράς εφαρμόζεται στους αντιπροσώπους και τους ενδιάμεσους που διαχειρίζονται αιτήσεις ιθαγένειας για λογαριασμό των πελατών τους. Ο Κώδικας αποσκοπεί στην ενθάρρυνση υψηλών προτύπων δεοντολογίας και επιβάλλει υποχρέωση αποχής από τη διαφήμιση της πώλησης ιθαγένειας σε δημόσιους χώρους. Οι διαφημίσεις για την πώληση «ιθαγένειας της ΕΕ» ήταν συχνές στην Κύπρο. Απομένει να φανεί ο αντίκτυπος που θα έχει ο νέος Κώδικας Συμπεριφοράς.

Κανένα από τα τρία προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές δεν παρέχει συστηματικά πληροφορίες σχετικά με την ταυτότητα των ατόμων που λαμβάνουν επιτυχώς ιθαγένεια βάσει επενδύσεων και τη χώρα προέλευσης τους. Οι εκθέσεις της ρυθμιστικής αρχής της Μάλτας περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό των αιτήσεων που υποβλήθηκαν, καθώς και τον αριθμό των αιτήσεων που έγιναν δεκτές και αυτών που απορρίφθηκαν. Οι εν λόγω εκθέσεις περιλαμβάνουν επίσης πληροφορίες σχετικά με τα έσοδα που παρήχθησαν από το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές της Μάλτας. Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Μάλτας, απαιτείται η ετήσια δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των ονομάτων όλων των προσώπων στα οποία, κατά τους προηγούμενους δώδεκα ημερολογιακούς μήνες, χορηγήθηκε ιθαγένεια της Μάλτας μέσω εγγραφής στα ληξιαρχικά μητρώα ή πολιτογράφησης, συμπεριλαμβανομένων (αν και δεν προσδιορίζεται ρητά) των ατόμων στα οποία χορηγήθηκε ιθαγένεια της Μάλτας μέσω του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές¹⁰⁷. Για τη Βουλγαρία και την Κύπρο δεν υπάρχουν διαθέσιμες ανάλογες πληροφορίες.

Όσον αφορά τα όρια στον αριθμό αιτήσεων που γίνονται δεκτές, η Κύπρος και η Μάλτα έχουν αμφοτέρως ανώτατα όρια όσον αφορά τον αριθμό αιτούντων που μπορούν να επωφεληθούν από τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές που εφαρμόζουν. Η κυπριακή κυβέρνηση αποφάσισε το 2018 να περιορίσει τις εγκρίσεις αιτήσεων στις 700 ανά

¹⁰⁵ Γραφείο της ρυθμιστικής αρχής σχετικά με το πρόγραμμα ατομικών επενδυτών (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Κανονισμός 4(3) της ανακοίνωσης νομικού περιεχομένου 47/2014.

¹⁰⁷ Κανονισμός 14(2) της ανακοίνωσης νομικού περιεχομένου 47/2014.

έτος¹⁰⁸. Στη Μάλτα ο αριθμός επιτυχόντων κύριων αιτούντων (εξαιρουμένων των εξαρτώμενων από αυτούς προσώπων), όσον αφορά το πρόγραμμα στο σύνολό του, περιορίζεται στους 1 800¹⁰⁹. Ωστόσο οι αρχές της Μάλτας βρίσκονται σε διαδικασία επικαιροποίησης του νόμου και, κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης, προτίθενται να αυξήσουν το όριο κατά άλλες 1.800 εγκρίσεις. Η Βουλγαρία δεν εφαρμόζει ανώτατο όριο στον αριθμό αλλοδαπών επενδυτών που μπορούν να αιτηθούν ιθαγένεια.

4.2.2. Διαφάνεια και διακυβέρνηση προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές σήμερα

Όσον αφορά τη διακυβέρνηση προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, στη Μάλτα, σε αντίθεση με το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, δεν υπάρχει ρυθμιστική αρχή. Στην Κύπρο δεν προβλέπεται η Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου που ανακοινώθηκε για το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας θα είναι υπεύθυνη και για τις άδειες διαμονής. Στη Βουλγαρία, η μόνη υποχρέωση που προβλέπει η νομοθεσία είναι η γνωστοποίηση από τη διεύθυνση μετανάστευσης στον βουλγαρικό οργανισμό επενδύσεων σχετικά με τις μόνιμες άδειες διαμονής που εκδίδονται στο πλαίσιο του προγράμματος. Σε πολύ περιορισμένο αριθμό κρατών μελών υπάρχουν ειδικοί μηχανισμοί παρακολούθησης και υποχρεώσεις υποβολής αναφορών¹¹⁰. Αυτό σημαίνει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η εποπτεία του προγράμματος επαφίεται σε γενικούς μηχανισμούς παρακολούθησης εφόσον υπάρχουν, όπως ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, η διοικητική ευθύνη, η γενική αναφορά δραστηριοτήτων στην κυβέρνηση ή τα αιτήματα πρόσβασης σε έγγραφα και ότι δεν υπάρχει επιπλέον και ειδικός μηχανισμός δέουσας επιμέλειας (¹¹¹).

¹⁰⁸ Απόφαση 906/2018 του Υπουργικού Συμβουλίου.

¹⁰⁹ Κανονισμός 12 της ανακοίνωσης νομικού περιεχομένου 47/2014.

¹¹⁰ Ισπανία, Ιρλανδία και Πορτογαλία. Για παράδειγμα, στην Ισπανία, ο νόμος περιλαμβάνει την υποχρέωση σύνταξης ετήσιας έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων, η οποία καταρτίζεται από το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων κατόπιν κοινού αιτήματος των Υπουργείων Εξωτερικών, Εσωτερικών και Οικονομίας και στη συνέχεια υποβάλλεται το Συμβούλιο των Υπουργών. Στην Πορτογαλία, η Γενική Επιθεώρηση Εσωτερικών Υποθέσεων διεξάγει, τουλάχιστον μία φορά τον χρόνο, έλεγχο της διαδικασίας χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις κοινοποιούνται στην Πρώτη Επιτροπή του Πορτογαλικού Κοινοβουλίου (Συνταγματικά Ζητήματα και Θεμελιώδη Δικαιώματα, Ελευθερίες και Εγγυήσεις) και διατίθενται επίσης στον δικτυακό τόπο της κυβέρνησης. Ωστόσο, ο εν λόγω δικτυακός τόπος περιέχει μόνο μία έκθεση από το 2014. Αναφέρει διάφορες συστάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν λόγω ορισμένων ανεπαρειών της διαδικασίας, μεταξύ άλλων, της ανάπτυξης μηχανισμών εσωτερικής εποπτείας και εγχειριδίου διαδικασιών. Δεν υπάρχουν στοιχεία σχετικά με την παρακολούθηση της εν λόγω σύστασης. Στην Ιρλανδία, η Επιτροπή Αξιολόγησης (αποτελούμενη από ανώτερα διευθυντικά στελέχη των αρμόδιων κυβερνητικών υπηρεσιών και κρατικών φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των επιχειρήσεων και της ανάπτυξης) συνεδριάζει τουλάχιστον τέσσερις φορές τον χρόνο με σκοπό την αξιολόγηση των αιτήσεων διαμονής στο πλαίσιο του επενδυτικού προγράμματος και παρέχει παρατηρήσεις και συστάσεις στον Υπουργό Δικαιοσύνης και Ισότητας σχετικά με την έγκριση ή την απόρριψη των αιτήσεων.

¹¹¹ Βουλγαρία, Ιρλανδία, Γαλλία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες και Ηνωμένο Βασίλειο. Στην Ιρλανδία, η ιρλανδική Υπηρεσία Ιθαγένειας και Μετανάστευσης παρείχε πληροφορίες μέσω κοινοβουλευτικών ερωτήσεων σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: τον αριθμό και την αξία των αιτήσεων που υποβλήθηκαν ανά έτος στο πλαίσιο του επενδυτικού προγράμματος από το 2012 για κάθε επένδυση, τον αριθμό και την αξία των αιτήσεων που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο επενδυτικών προγραμμάτων μεταναστών για επενδύσεις σε δομές κοινωνικής στέγασης και επενδύσεις σε γηροκομεία το 2017, τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογούνται οι αιτήσεις, τον αριθμό των αιτήσεων που εγκρίθηκαν στο πλαίσιο του επενδυτικού προγράμματος, τα επενδυτικά κεφάλαια για τα οποία έχουν εγκριθεί μέχρι στιγμής αιτήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος ΠΡ, τις τέσσερις επενδυτικές επιλογές που είναι διαθέσιμες στο πλαίσιο του προγράμματος, το χρηματικό ποσό που επενδύθηκε στο επενδυτικό σχέδιο, τα μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης.

Ένας μικρός αριθμός κρατών μελών έχει επιλέξει να συμπεριλάβει ιδιωτικές εταιρείες στη λειτουργία των προγραμμάτων χορήγησης άδειας διαμονής τους¹¹², αναθέτοντάς τους σε ορισμένες περιπτώσεις σημαντικό ρόλο¹¹³. Στην Κύπρο οι αιτούντες είναι ελεύθεροι να αποφασίσουν να υποβάλουν την αίτησή τους μέσω εξουσιοδοτημένου αντιπροσώπου, του οποίου ο ρόλος είναι περιορισμένος στο να λειτουργεί ως διαμεσολαβητής και να παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες. Στη Μάλτα οι αιτήσεις μπορούν να υποβάλλονται στις αρμόδιες αρχές μόνο από εγγεγραμμένους αντιπροσώπους ή διαπιστευμένα πρόσωπα· οι εγγεγραμμένοι αυτοί αντιπρόσωποι ενεργούν για λογαριασμό του αιτούντος για κάθε αλληλογραφία, αίτηση, υποβολή, κατάθεση, ειδοποίηση σύμφωνα με τους κανονισμούς. Στην Ουγγαρία, η Οικονομική Επιτροπή του Ουγγρικού Κοινοβουλίου εξουσιοδότησε ορισμένες επιχειρήσεις των οποίων ο ρόλος ήταν να εκδίδουν τις άδειες διαμονής που θα αγοράζονταν από τους αιτούντες. Μόνο μία εταιρεία μπόρεσε να λάβει εξουσιοδότηση να εκδίδει άδειες σε ορισμένη τρίτη χώρα¹¹⁴.

4.2.3. Μέτρα για τη βελτίωση της διαφάνειας, της διακυβέρνησης και της ασφάλειας

Σύμφωνα με τη μελέτη, οι ετήσιες διαδικασίες υποβολής αναφοράς εξακολουθούν να είναι περιορισμένες. Όσον αφορά τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, υπάρχει εν γένει έλλειψη διαφάνειας σε σχέση με τις αιτήσεις και τα πρόσωπα που αποκτούν ιθαγένεια. Στην περίπτωση των προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές, η απουσία διαχωρισμού των στατιστικών στοιχείων δεν καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό ειδικού λόγου για τη χορήγηση άδειας διαμονής ούτε της επιλεγείσας επενδυτικής επιλογής. Θα μπορούσαν να δημοσιεύονται στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των αιτήσεων που ελήφθησαν, τη χώρα προέλευσης και τον αριθμό των αιτήσεων χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής που εγκρίθηκαν, π.χ. με τη μορφή ετήσιων εκθέσεων. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν επίσης σε τακτική βάση να διασαφηνίζουν και να δημοσιεύουν τα κριτήρια που εφαρμόζονται στην αξιολόγηση των αιτήσεων, τους ελέγχους ασφαλείας που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του προγράμματος και να εξασφαλίζουν την τακτική εκ των υστέρων παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τα εν λόγω κριτήρια (συγκεκριμένα της επένδυσης).

Επιπρόσθετα, χαρακτηριστικό των εν λόγω προγραμμάτων είναι η χρήση επιχειρήσεων που παρέχουν συμβουλές στην κυβέρνηση σχετικά με τη λειτουργία του προγράμματος ή ασκούν ενεργά αρμοδιότητες που περιλαμβάνουν την άσκηση εξουσιών δημόσιας αρχής στο πλαίσιο της διαχείρισης των εν λόγω προγραμμάτων, ενώ παράλληλα παρέχουν συμβουλές σε πρόσωπα σχετικά με τις αιτήσεις τους για ένταξη στο πρόγραμμα. Σε καμία από τις χώρες που εξετάστηκαν, είτε πρόκειται για προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας είτε για προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής, δεν υπάρχει μηχανισμός αντιμετώπισης της σύγκρουσης συμφερόντων που θα μπορούσε να προκύψει λόγω αυτής της κατάστασης. Η επίβλεψη όλων των άλλων ενδιάμεσων είναι επίσης σημαντική. Δεδομένης της σπουδαιότητας των δικαιωμάτων ιθαγένειας και άδειας διαμονής, θα αναμένετο ότι η εξέταση αιτήσεων, συνεντεύξεων και τυχόν άλλων διαδικασιών λήψης αποφάσεων ή ελέγχων θα πρέπει πάντα να πραγματοποιείται από κυβερνητικές αρχές, στο πλαίσιο της γενικής ανάγκης

¹¹² Κύπρος, Ουγγαρία, Μάλτα.

¹¹³ Ουγγαρία, Μάλτα.

¹¹⁴ Οι εταιρείες που έλαβαν εξουσιοδότηση βρίσκονταν στις παρακάτω χώρες: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Μάλτα (Discus Holdings Ltd.), Κύπρο (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ουγγαρία (Arton Capital Hungary), Ρωσία (VolDan Investments Limited), Λιχτενστάιν (S & Z Program Limited), και Σιγκαπούρη (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

για αποτελεσματική και ανεξάρτητη εποπτεία των προγραμμάτων και όλων των ενδιαφερομένων.

Η σαφήνεια στις διαδικασίες και τις αρμοδιότητες, σε συνδυασμό με την ύπαρξη διαφάνειας μέσω τακτικής παρακολούθησης και υποβολής αναφορών, είναι ο καλύτερος τρόπος για να αποσοβηθούν οι ανησυχίες που εγείρουν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας παραμονής σε επενδυτές.

Όσον αφορά τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, προκειμένου να διασφαλιστούν συνεκτικές πρακτικές στα κράτη μέλη και αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών, μεταξύ άλλων όσον αφορά την προηγούμενη διαβούλευση μεταξύ κρατών για λόγους ασφαλείας, θα πρέπει να καθιερωθεί σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών και στατιστικών στοιχείων σχετικά με τον αριθμό των αιτήσεων που έχουν ληφθεί, γίνει δεκτές και απορριφθεί, καθώς και διαβουλεύσεων σχετικά με τους αιτούντες που απορρίφθηκαν για λόγους ασφάλειας. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να συστήσει ομάδα εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη, η οποία θα διερευνήσει τους ιδιαίτερους κινδύνους που προκύπτουν από προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές και θα αντιμετωπίσει τις πτυχές της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης όσον αφορά την εφαρμογή αμφοτέρων των προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας και των προγραμμάτων χορήγησης άδειας παραμονής σε επενδυτές. Ειδικότερα, έως το τέλος του 2019, η ομάδα εμπειρογνομόνων θα αναπτύξει ένα κοινό σύνολο ελέγχων ασφαλείας για τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, συμπεριλαμβανομένων ειδικών διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου που λαμβάνουν υπόψη τον κίνδυνο για την ασφάλεια, τον κίνδυνο νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τον κίνδυνο φοροδιαφυγής και τον κίνδυνο διαφθοράς.

5. Εξωτερική διάσταση

Υπάρχει επίσης ανοδική τάση σε τρίτες χώρες όσον αφορά τη θέσπιση προγραμμάτων στο πλαίσιο των οποίων οι επενδυτές μπορούν να αγοράσουν την ιθαγένεια, γεγονός που μπορεί να έχει συνέπειες για την ΕΕ.

5.1. Υποψήφιες χώρες και δυνάμει υποψήφιες χώρες

Λόγω της προοπτικής απόκτησης ιθαγένειας της Ένωσης στο μέλλον από τους πολίτες των υποψήφιων για ένταξη χωρών και των εν δυνάμει υποψήφιων¹¹⁵, η ιθαγένεια των χωρών αυτών καθίσταται ολοένα και πιο ελκυστική για τους επενδυτές. Αυτό συμβαίνει ήδη κατά τη διαδικασία ένταξης, καθώς οι υποψήφιες χώρες και οι εν δυνάμει υποψήφιες χώρες αναπτύσσουν στενότερες σχέσεις με την ΕΕ και μπορούν να εξασφαλίσουν για τους πολίτες τους το δικαίωμα εισόδου στον χώρο Σένγκεν χωρίς θεώρηση για διαμονή βραχείας διάρκειας¹¹⁶.

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

¹¹⁶ Οι πολίτες του Μαυροβουνίου, της Σερβίας και της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας μπορούν να ταξιδεύουν στην ΕΕ χωρίς θεώρηση από τον Δεκέμβριο του 2009. Στους πολίτες της Αλβανίας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης η δυνατότητα αυτή δόθηκε στα τέλη του 2010. Όσον αφορά τον διάλογο για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων με το Κοσσυφοπέδιο* ο οποίος ξεκίνησε στις (19 Ιανουαρίου 2012), η Επιτροπή ανέφερε το 2018 ότι είχαν εκπληρωθεί όλα τα κριτήρια που καθορίστηκαν [* δεν προδικάζει τις θέσεις ως προς το καθεστώς και είναι σύμφωνη με την απόφαση 1244 (1999) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών και τη γνωμοδότηση του Διεθνούς Δικαστηρίου για τη

Στην Τουρκία¹¹⁷ εφαρμόζεται πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, ενώ στο Μαυροβούνιο εγκαινιάστηκαν την 1η Ιανουαρίου 2019¹¹⁸ οι προεργασίες για την υλοποίηση ανάλογου προγράμματος, το οποίο εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 2018.

Προκειμένου να αποφευχθούν οι κίνδυνοι λόγω τέτοιων προγραμμάτων στους τομείς που περιγράφονται στο τμήμα 4.1 παραπάνω, θα συμπεριληφθούν στο πλαίσιο της διαδικασίας ένταξης στην ΕΕ προϋποθέσεις όσον αφορά τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές (από τη γνωμοδότηση για την αίτηση προσχώρησης μιας χώρας έως την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων). Οι οικείες χώρες θα αναμένεται να διαθέτουν άρτια συστήματα παρακολούθησης, συμπεριλαμβανομένων συστημάτων για την αντιμετώπιση ενδεχόμενων κινδύνων ασφαλείας, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, η διαφθορά και η διείσδυση του οργανωμένου εγκλήματος που συνδέονται με τέτοια προγράμματα.

Όσον αφορά τις **υποψήφιες χώρες ή δυνάμει υποψήφιες χώρες**, η Επιτροπή θα παρακολουθεί επίσης τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές στο πλαίσιο των διαδικασιών προσχώρησης στην ΕΕ.

5.2. Άλλες τρίτες χώρες με δικαίωμα πρόσβασης στην ΕΕ χωρίς υποχρέωση θεώρησης

Τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές που εφαρμόζονται από τρίτες χώρες μπορεί να είναι προβληματικά για πολλούς λόγους, αν η εν λόγω ιθαγένεια παρέχει πρόσβαση χωρίς θεώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση για βραχεία διαμονή. Για παράδειγμα, η Δημοκρατία της Μολδαβίας, της οποίας οι πολίτες έχουν απολαύσει καθεστώς απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για βραχεία διαμονή στην ΕΕ από το 2014, εισήγαγε πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές το 2018¹¹⁹. Ορισμένες τρίτες χώρες, ή οι ανάδοχοι που τις υποστηρίζουν, έχουν προωθήσει ρητά την ιθαγένειά τους με το επιχείρημα ότι παρέχει πρόσβαση χωρίς θεώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι επενδυτές που ενδιαφέρονται για τέτοιου είδους προγράμματα είναι συχνά εύρωστοι υπήκοοι χωρών με υποχρέωση θεώρησης, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τα εν λόγω προγράμματα για να παρακάμψουν την κανονική διαδικασία θεώρησης Σένγκεν και την

διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου]. Όσον αφορά τον διάλογο για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων με την Τουρκία (ο οποίος ξεκίνησε στις 16 Δεκεμβρίου 2013), η Επιτροπή εξακολουθεί να στηρίζει την Τουρκία ώστε να εκπληρώσει τα επτά εναπομένοντα κριτήρια.

¹¹⁷ Κανονισμός για την εφαρμογή της νομοθετικής πράξης περί τουρκικής ιθαγένειας (Επίσημη Εφημερίδα της 6ης Απριλίου 2010, 27544), ο οποίος τροποποιήθηκε από τον κανονισμό σχετικά με τις αλλαγές του κανονισμού για την εφαρμογή της νομοθετικής πράξης περί τουρκικής ιθαγένειας (Επίσημη Εφημερίδα της 12ης Ιανουαρίου 2017, 29946) και το προεδρικό διάταγμα αριθ. 106 (Επίσημη Εφημερίδα της 19ης Σεπτεμβρίου 2018, 30540).

¹¹⁸ Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τα κριτήρια, τη μέθοδο και τη διαδικασία επιλογής των προσώπων που μπορούν να αποκτήσουν ιθαγένεια Μαυροβουνίου μέσω αποδοχής, για τους σκοπούς υλοποίησης ειδικών επενδυτικών προγραμμάτων ιδιαίτερης σπουδαιότητας για τις επιχειρήσεις και τα οικονομικά συμφέροντα του Μαυροβουνίου <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Το πρόγραμμα *χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές στη Μολδαβία* (MCBI) διέπεται από τον νόμο αριθ. 1024 της 2ας Ιουνίου 2000 «σχετικά με την ιθαγένεια της Δημοκρατίας της Μολδαβίας» και την κυβερνητική απόφαση αριθ. 786 της 4ης Οκτωβρίου 2017 «για την απόκτηση ιθαγένειας μέσω επενδύσεων». Στις 6 Νοεμβρίου εγκαινιάστηκε επίσημα το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές στη Μολδαβία, κατά τη 12η παγκόσμια διάσκεψη για την άδεια διαμονής και την ιθαγένεια, η οποία πραγματοποιήθηκε στο Ντουμπάι.

εμπεριστατωμένη αξιολόγηση των ατομικών μεταναστευτικών κινδύνων και των κινδύνων ασφαλείας που συνεπάγεται, συμπεριλαμβανομένης της ενδεχόμενης αποφυγής των μέτρων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.

Αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση σέβεται το δικαίωμα των κυρίαρχων κρατών να αποφασίζουν για τις δικές τους διαδικασίες πολιτογράφησης, η πρόσβαση στην Ένωση χωρίς θεώρηση δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως μέσο προσέλκυσης ατομικών επενδύσεων με αντάλλαγμα τη χορήγηση ιθαγένειας¹²⁰. Η εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων θα λαμβάνεται δεόντως υπόψη κατά την αξιολόγηση της δυνατότητας υπαγωγής τρίτων χωρών σε καθεστώς απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου στις σχέσεις τους με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, οι τρίτες χώρες που απολαύουν ήδη καθεστώτος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης πρέπει να διεξάγουν ελέγχους ασφαλείας και ιστορικού των αιτούντων που ζητούν την ένταξή τους σε προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σύμφωνα με τα υψηλότερα δυνατά πρότυπα· τυχόν αποτυχία από την άποψη αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει λόγο για την εκ νέου επιβολή της υποχρέωσης θεώρησης και για την αναστολή ή την καταγγελία συμφωνιών απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί τον αντίκτυπο των προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές που εφαρμόζονται από **χώρες χωρίς υποχρέωση θεώρησης** στο πλαίσιο του μηχανισμού αναστολής της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης.

6. Συμπεράσματα

Τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής ενέχουν κινδύνους για τα κράτη μέλη και την Ένωση στο σύνολό της, μεταξύ άλλων όσον αφορά την ασφάλεια, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τη διαφθορά, την καταστρατήγηση των κανόνων της ΕΕ και τη φοροδιαφυγή.

Οι κίνδυνοι αυτοί ενισχύονται περαιτέρω από ελλείψεις στη **διαφάνεια** και τη **διακυβέρνηση** των εν λόγω προγραμμάτων. Η μελέτη που ανατέθηκε από την Επιτροπή δείχνει ότι οι πληροφορίες που είναι διαθέσιμες τόσο για τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας όσο και για τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη είναι ελλιπείς. Για παράδειγμα, δεν υπάρχουν σαφή στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις αιτήσεις που έχουν υποβληθεί, έχουν γίνει δεκτές και έχουν απορριφθεί ή είναι ελλιπή. Επιπλέον, δεν υπάρχουν μηχανισμοί για τη διασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, ιδίως όσον αφορά τους ελέγχους ασφαλείας. Η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία της σχετικά με τους κινδύνους που ενυπάρχουν στα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και τα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές και το γεγονός ότι οι εν λόγω κίνδυνοι δεν μπορούν πάντα να μετριαστούν με τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης στην υλοποίηση των προγραμμάτων, με στόχο να αντιμετωπιστούν ιδίως κίνδυνοι διείσδυσης ομάδων οργανωμένου εγκλήματος εκτός ΕΕ στην οικονομία, καθώς και κίνδυνοι νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες,

¹²⁰ Βλ. για παράδειγμα: <https://vic.vu/citizenship/> («Key benefits of Vanuatu Citizenship» - Βασικά οφέλη της ιθαγένειας του Βανουάτου).

διαφθοράς και φοροδιαφυγής. Η Επιτροπή θα συστήσει ομάδα εμπειρογνομόνων για την περαιτέρω αντιμετώπιση ζητημάτων διαφάνειας, διακυβέρνησης και ασφάλειας, με στόχο τη βελτίωση της διαφάνειας και της διακυβέρνησης των προγραμμάτων από τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή θα παρακολουθεί ευρύτερα ζητήματα συμμόρφωσης με τη νομοθεσία της ΕΕ που προκύπτουν από τα εν λόγω προγράμματα και θα λαμβάνει απαραίτητα μέτρα, εφόσον κρίνεται σκόπιμο.