



Bruxelles, den 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske
Union**

{SWD(2019) 5 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

1. Indledning

Der har i de seneste år været en stigende tendens til, at lande indfører ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer (såkaldte "gyldne pas") og opholdsret til investorer (såkaldte "gyldne visa"), der har til formål at tiltrække investeringer ved at give investorer statsborgerskab eller opholdsret i det pågældende land. Sådanne ordninger har givet anledning til bekymring om visse dermed forbundne risici, navnlig sikkerhedsmæssige risici, hvidvask af penge, skatteunddragelse og korruption.

Tre medlemsstater har ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, ifølge hvilke der gives statsborgerskab på mindre strenge betingelser end i forbindelse med almindelige naturaliseringsprocedurer, navnlig uden reelt forudgående ophold i det pågældende land¹. Sådanne ordninger har konsekvenser for Den Europæiske Union som helhed, eftersom enhver, der er statsborger i en medlemsstat, samtidig er unionsborger. Selv om der er tale om nationale ordninger, markedsføres de da også ofte udtrykkeligt som et middel til at opnå unionsborgerskab ledsaget af alle de rettigheder og privilegier, der er knyttet hertil, herunder navnlig retten til fri bevægelighed.

Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer adskiller sig fra ordninger for tildeling af opholdsret til investorer (såkaldte "gyldne visa"), der har til formål at tiltrække investeringer til gengæld for opholdsret i det pågældende land, og som findes i 20 EU-medlemsstater. Disse ordninger er imidlertid forbundet med de samme risici som ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer. De påvirker desuden andre medlemsstater, eftersom en gyldig opholdstilladelse giver tredjelandstatsborgere visse rettigheder, herunder ret til at bevæge sig frit i især Schengenområdet.

Europa-Parlamentet udtrykte i sin beslutning af 16. januar 2014² frygt for, at nationale ordninger, der kan omfatte "direkte salg, direkte eller indirekte", af EU-statsborgerskab, undergraver selve begrebet unionsborgerskab. Det opfordrede derfor Kommissionen til at vurdere de forskellige ordninger for statsborgerskab i lyset af EU's værdier og ånd og bogstav i EU-lovgivningen og EU-praksis. Kommissionen rettede henvendelse til myndighederne i Bulgarien, Cypern og Malta for at indhente yderligere oplysninger om deres respektive ordninger. Under forhandlinger i maj 2018 drøftede Europa-Parlamentet en række risici i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer.

I sin rapport fra 2017 om unionsborgerskab³ bebudede Kommissionen en rapport om nationale ordninger for tildeling af unionsborgerskab til investorer med en beskrivelse af Kommissionens indsats på dette område, gældende national ret og praksis samt vejledning til medlemsstaterne. Som forberedelse til denne rapport bestilte Kommissionen en undersøgelse om lovgivning og praksis vedrørende ordninger for statsborgerskab og opholdsret i alle

¹ Se afsnit 2.3. nedenfor om definitionen af faktisk ophold.

² Europa-Parlamentets beslutning af 16. januar 2014 om EU-borgerskab til salg (2013/2995(RSP)).

³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om styrkelse af borgernes rettigheder i en Union med demokratiske forandringer – 2017-rapport om unionsborgerskab (COM(2017) 30 final).

relevante medlemsstater⁴ og arrangerede en høring af medlemsstaterne. Denne rapport tager også højde for andre relevante kilder, herunder de seneste publikationer om emnet⁵.

Rapporten omhandler både ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer og ordninger for tildeling af opholdsret til investorer og identificerer de vigtigste problemområder og risici, der er forbundet med tildeling af unionsborgerskab eller opholdsret udelukkende på grundlag af en investering. Rapporten beskriver navnlig de mulige sikkerhedsproblemer, der er forbundet med tildeling af statsborgerskab uden forudgående ophold, samt de risici for hvidvask af penge, korrupcion og skatteunddragelse, som er forbundet med statsborgerskab eller opholdsret til gengæld for investeringer. Den beskriver også problemerne ved sådanne ordninger med hensyn til forvaltning og gennemsigtighed og diskuterer, hvordan disse problemer kan løses, samt fastsætter rammerne for forbedring.

Rapporten ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder mere detaljeret baggrundsinformation om ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer.

2. Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i EU

2.1. Baggrund

Som det fremgår af Domstolens retspraksis, er nationalitet et bånd mellem en borger og stat, og det er "*det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem [en medlemsstat] og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen*"⁶. Statsborgerskab i et land er traditionelt baseret på erhvervelse af indfødsret, det være sig via forældrenes statsborgerskab (jus sanguinis) eller ved, at den pågældende person er født på et lands territorium (jus soli)⁷. Stater giver ligeledes indvandrere mulighed for at blive statsborgere, forudsat at de opfylder visse integrationsbetingelser og/eller dokumenterer en reel tilknytning til landet, herunder eventuelt ægteskab med en af landets borgere⁸. Alle medlemsstaterne har sådanne almindelige naturaliseringsprocedurer.

⁴ Undersøgelse af de faktiske omstændigheder. 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*", Bruxelles 2018 ("undersøgelsen").

⁵ Se navnlig Europa-Parlamentets Forskningsjeneste, "*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*", oktober 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*, oktober 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Domstolens dom af 2. marts 2010, *Rottmann*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, præmis 51.

⁷ En fuldstændig oversigt over, hvordan der kan opnås statsborgerskab, herunder indfødsret, findes i Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship på <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Yderligere oplysninger om naturalisering gennem ægteskab i EU-medlemsstaterne findes i bilag III til undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4. Medlemsstaterne træffer generelt foranstaltninger for at forhindre misbrug af sådanne muligheder, f.eks. i form af proformaægteskaber. For at afdække og bekæmpe svigagtigt erhvervet statsborgerskab opfordres de nationale myndigheder til at anvende samtaler eller spørgeskemaer, dokument- og baggrundskontrol, inspektioner eller lokale kontroller under overholdelse af gældende lovkraft, f.eks. vedrørende bevisbyrden eller de grundlæggende rettigheder. De kan også trække på lighederne mellem svigagtigt erhvervet statsborgerskab og opholdsret erhvervet gennem

De fleste medlemsstater har også diskretionære naturaliseringsprocedurer⁹. I henhold til sådanne procedurer kan medlemsstaterne på individuelt grundlag tildele statsborgerskab til en udlænding på grundlag af en "national interesse". Det kan være på grundlag af fremragende resultater, f.eks. inden for kultur, videnskab eller sport. I visse medlemsstater er det fastsat i lovgivningen, at "national interesse" kan sidestilles med økonomiske eller kommercielle interesser¹⁰. Diskretionære naturaliseringsprocedurer kan benyttes i enkeltstående tilfælde for at give statsborgerskab til gengæld for investeringer. Sådanne diskretionære naturaliseringsprocedurer er meget individualiserede og anvendes i begrænset omfang. De er derfor ikke omfattet af denne rapport.

Bulgarien, Cypern og Malta indførte i henholdsvis 2005, 2007 og 2013¹¹ bredere ordninger, der skal tiltrække investeringer fra tredjelandsstatsborgere ved at lette adgangen til statsborgerskab i landene. Disse ordninger er en ny form for naturalisering, eftersom de systematisk giver statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, forudsat at de krævede investeringer foretages, og visse kriterier er opfyldt¹².

Da Bulgarien¹³, Cypern og Malta er de eneste medlemsstater, der tilbyder ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, omhandler denne del af rapporten lovgivning og praksis i disse lande.

2.2. Krævet investeringsform og -beløb

Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer har til formål at tiltrække investeringer ved at tilbyde statsborgerskab til gengæld for et nærmere fastsat beløb. I Bulgarien kræves en samlet investering på 1 mio. EUR ifølge ordningen for hurtig¹⁴ tildeling af statsborgerskab til investorer. I Cypern stilles der krav om, at den person, der søger om statsborgerskab i henhold til ordningen, mindst skal investere 2 mio. EUR og desuden eje fast ejendom i Cypern. I Malta skal der betales et bidrag på 650 000 EUR til en national investeringsfond, og der stilles krav om, at ansøgeren skal investere 150 000 EUR og desuden eje eller leje fast ejendom i Malta¹⁵. I Cypern og Malta stilles der krav om yderligere investeringer for familiemedlemmer.

proformaægteskaber med unionsborgere (se Kommissionens håndbog om proformaægteskaber (COM(2014) 604 final).

⁹ Yderligere oplysninger findes i bilag III til undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4.

¹⁰ Lande, hvor lovgivningen udtrykkeligt sidestiller "nationale interesser" med statens økonomiske eller kommercielle interesser, er Østrig, Bulgarien, Slovenien og Slovakiet. Yderligere oplysninger herom findes i undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4.

¹¹ Oplysninger om disse ordninger findes i undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4.

¹² Se J. Dzankic, "*The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*", Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, Issue 14.

¹³ I Bulgarien nedsatte justitsministeren den 15. februar 2018 en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde ændringsforslag til lov om bulgarsk statsborgerskab, herunder den ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer, som Bulgarien overvejer at afskaffe.

¹⁴ Forskellene mellem den hurtige (fast-track) og den almindelige ordning i Bulgarien beskrives nærmere i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

¹⁵ Ifølge artikel 7, stk. 5, i LN 47/2014 skal den primære ansøger erhverve eller være indehaver af fast ejendom til beboelse i Malta til en værdi af mindst 350 000 EUR eller b) leje sig ind i en fast ejendom til beboelse for en årlig husleje af mindst 16 000 EUR.

Der er forskellige investeringsmuligheder i de tre medlemsstater, der tilbyder ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer: kapitalinvesteringer¹⁶, investeringer i fast ejendom¹⁷, investeringer i statsobligationer¹⁸ og enkeltstående bidrag til statsbudgettet¹⁹. Ud over investeringskravet skal ansøgerne desuden betale ikkerefunderbare administrative gebyrer som led i ansøgningsprocessen. Cypern og Malta har betydeligt højere gebyrer end Bulgarien²⁰.

2.3. Bopæl eller anden påkrævet tilknytning til medlemsstaten

I de tre berørte medlemsstater får den person, der søger om statsborgerskab, udstedt en opholdstilladelse i begyndelsen af ansøgningsprocessen. Ansøgeren skal blot have haft en opholdstilladelse i det påkrævede tidsrum for at blive omfattet af ordningen. Der stilles dog ikke krav om faktisk ophold, dvs. fysisk tilstedeværelse i et længerevarende tidsrum uden afbrydelse på den berørte medlemsstats område, i perioden for opholdstilladelsen.

I Malta skal ansøgeren have været i besiddelse af en elektronisk opholdstilladelse i mindst 12 måneder forud for udstedelsen af naturaliseringsbeviset. I Cypern skal ansøgeren have haft en opholdstilladelse i mindst seks måneder, før naturaliseringsbeviset kan udstedes. I Bulgarien skal ansøgeren have haft permanent opholdstilladelse i fem år (den almindelige ordning) eller et år (fast track-ordningen) for at kunne ansøge om bulgarsk statsborgerskab.

Det betyder, at ansøgere kan opnå statsborgerskab i Bulgarien, Cypern eller Malta – og dermed unionsborgerskab – uden nogensinde i praksis at have boet i den pågældende medlemsstat. I Malta skal ansøgeren have været fysisk til stede for at afgive biometriske data til den elektroniske opholdstilladelse og for at aflægge troskabsed²¹. Der kan i Malta også stilles krav om en personlig samtale med ansøgeren. I Bulgarien kræves ansøgerens tilstedeværelse med henblik på indgivelse af ansøgningen om statsborgerskab og i Cypern med henblik på afhentning af opholdstilladelsen.

I forbindelse med undersøgelsen blev det undersøgt, om andre faktorer end fysisk ophold eventuelt ville kunne skabe en tilknytning mellem den person, der ansøger om statsborgerskab, og det pågældende land. I Bulgarien skal ansøgeren gennemgå en ansøgnings samtale, men er fritaget for betingelserne om at beherske det bulgarske sprog og udvise kendskab til Bulgariens offentlige liv. Ifølge de cypriotiske myndigheder er investeringer i Cypern i sig selv en tilstrækkelig tilknytning mellem ansøgeren og Cypern. Det skal bemærkes, at det følger af det cypriotiske ministerråds relevante afgørelse, at opholdskriteriet i henhold til landets almindelige naturaliseringsprocedure er erstattet af et

¹⁶ I kapitalmodellen stilles der krav om investering af et bestemt beløb i enten i) et selskab (Bulgarien og Cypern) eller ii) kredit- eller finansieringsinstitutters instrumenter, såsom investeringsfonde eller trustfonde (Bulgarien, Cypern og Malta).

¹⁷ Denne model kræver køb eller leje af fast ejendom af en vis værdi (Cypern og Malta). Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder flere detaljer.

¹⁸ Investorerne køber statsobligationer (Bulgarien og Malta).

¹⁹ I henhold til maltesisk lovgivning skal der betales et "bidrag" til den maltesiske regering, som deponeres i nationale udviklingsfonde.

²⁰ Bulgarien opkræver gebyrer på i alt 650 EUR pr. ansøgning, Cypern opkræver 7 000 EUR i gebyr for hovedansøgeren og 7 000 EUR for dennes ægtefælle, og Malta opkræver i alt 8 200 EUR i gebyr for hovedansøgeren og 5 500 EUR for ægtefællen.

²¹ Oplysninger bekræftet ved høring af nationale interessenter (Identity Malta, [daværende] kompetent myndighed, den 8. marts 2018) indhentet med henblik på undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4.

investeringskriterium²². Personer, der ansøger om maltesisk statsborgerskab i sidste fase af naturaliseringsproceduren, interviewes om deres tilknytning til Malta. Ansøgerne anmodes om fremvisning af boardingpas udstedt i forbindelse med rejser til Malta og eventuelle andre beviser såsom donationer til velgørenhed i Malta, medlemskab af en lokal sportsklub eller kulturel eller social forening eller betaling af indkomstskat til det maltesiske skattevæsen²³. Ansøgerne opfordres desuden til at starte virksomhed i Malta.

2.4. Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer og EU-retten

I henhold til traktaterne har enhver, der bliver statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab²⁴. Unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere²⁵. En medlemsstats beslutning om at tildele statsborgerskab til gengæld for investeringer **tillægger automatisk rettigheder**²⁶ i forhold til andre medlemsstater, navnlig retten til fri bevægelighed, retten til at stemme og stille op som kandidat til lokale valg og EU-valg, retten til konsulær beskyttelse af borgere uden repræsentation uden for EU samt retten til adgang til det indre marked for at udøve økonomiske aktiviteter. Det er netop de fordele, der er knyttet til unionsborgerskabet, navnlig retten til fri bevægelighed, som ofte fremhæves som det vigtigste attraktive aspekt af sådanne ordninger.

Domstolen har i det, der nu er fast retspraksis, fastslået, at det er op til den enkelte medlemsstat at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, men at de skal gøre dette under overholdelse af EU-retten²⁷. Ved overholdelse af EU-retten forstås hensyntagen til alle regler, der udgør en del af Unionens retsorden, herunder behørig hensyntagen til normer og skikke i henhold til folkeretten, eftersom sådanne normer og skikke udgør en del af EU-retten²⁸.

I forbindelse med Nottebohm-sagen fastslog Den Internationale Domstol, at hvis statsborgerskab erhvervet ved naturalisering skal være internationalt anerkendt, skal det tildeles på grundlag af en persons reelle tilknytning til den pågældende stat²⁹.

²² Artikel 111A, stk. 2, i folkeregisterloven, som blev offentliggjort den 30. april 2013.

²³ Se Deliverable B.I i undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4; ligeledes Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORIIP), "Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta" (1. juli 2016 – 30. juni 2017), november 2017, s. 32:
<https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Artikel 9 i TEU og artikel 20, stk. 1, i TEUF.

²⁵ Domstolens dom af 20. september 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, præmis 31.

²⁶ Se artikel 20, stk. 2, i TEUF.

²⁷ Domstolens dom af 7. juli 1992, *Micheletti m.fl. mod Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, præmis 10, af 11. november 1999, *Den belgiske stat mod Fatna Mesbah*, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549, præmis 29, Domstolens Dom af 20. februar 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, præmis 19, af 19. oktober 2004, *Zhu og Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, præmis 37, og af 2. marts 2010, *Rottmann*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, præmis 39. Se også den verserende sag C-221/17, *Tjebbes*.

²⁸ Se forslag til afgørelse fra generaladvokat Maduro i sag C-135/08, *Rottmann*, præmis 28-29, jf. for så vidt angår folkerettens indvirkning på EU-retten: Domstolens dom af 14. maj 1974, *Nold KG mod Kommissionen*, sag C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, af 24. november 1992, *Anklagemyndigheden mod Poulsen og Diva Navigation*, C-286/90, ECLI:EU:C:1992:453, præmis 9 og 10, og af 16. juni 1998, *Racke mod Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293, præmis 45 og 46.

²⁹ Den Internationale Domstols dom af 6. april 1955, *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, s. 4, tilgængelig på <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

"Statsborgerskabstilknytningen" er traditionelt baseret på enten en reel tilknytning til landets befolkning (i kraft af afstamning, oprindelse eller ægteskab) eller en reel tilknytning til landet, enten i kraft af at være født i landet eller ved reelt at have opholdt sig i landet i et væsentligt tidsrum. Andre elementer kan være påkrævet for at dokumentere en reel tilknytning til landet, såsom beherskelse af et nationalt sprog og/eller kendskab til landets kultur eller tilknytning til lokalsamfundet. Tilstedeværelsen af sådanne krav i medlemsstaternes statsborgerskabsordninger bekræfter, at medlemsstaterne generelt anser det at fastslå en reel tilknytning som en nødvendig betingelse for at modtage tredjelandsstatsborgere i deres samfund som borgere.

En sådan fælles forståelse af statsborgerskabstilknytningen ligger også til grund for medlemsstaternes accept af, at unionsborgerskabet og de rettigheder, der følger heraf, i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) automatisk vil gælde for enhver, der bliver en af medlemsstaternes borgere.

Naturalisering baseret på en pengeydelse alene uden nogen yderligere betingelser, der dokumenterer, at der består en reel tilknytning til den bevilgende medlemsstat og/eller dens borgere, afviger fra de traditionelle metoder til tildeling af statsborgerskab i medlemsstaterne og påvirker unionsborgerskabet.

Da unionsborgerskab i henhold til artikel 20 i TEUF er en automatisk følge af besiddelse af statsborgerskab i en medlemsstat, og da en værtsmedlemsstat ikke kan begrænse naturaliserede unionsborgeres rettigheder med den begrundelse, at de har erhvervet statsborgerskab i en anden medlemsstat uden nogen tilknytning til den pågældende bevilgende medlemsstat³⁰, skal hver enkelt medlemsstat sikre, at nationalitet ikke tildeles uden nogen reel tilknytning til landet eller dets borgere³¹.

Kommissionen har afholdt drøftelser med de maltesiske og cypriotiske myndigheder om at lade deres lovgivning om ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer omfatte et kriterium om faktisk ophold³². Som følge heraf indførte Malta i 2014 et krav i sin lovgivning om "dokumentation for ophold" af mindst tolv måneders varighed³³. I praksis anses dette krav for opfyldt, hvis ansøgeren indrømmes opholdstilladelse til ophold i Malta, også uden fysisk

³⁰ Med hensyn til etableringsfrihed henvises til Domstolens klare udtalelse i sag C-369/90, *Micheletti*, præmis 10: "Fastlæggelsen af kriterierne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab hører efter folkeretten under medlemsstaternes kompetence, idet de herved skal overholde fællesskabsretten. Derimod må en medlemsstat i sin lovgivning ikke begrænse virkningerne af en anden medlemsstats tildeling af statsborgerskab ved at kræve yderligere betingelser for anerkendelse af dette statsborgerskab, når det drejer sig om udøvelse af de i traktaten hjemlede grundlæggende friheder." Se også sag C-165/16, *Lounes*, præmis 55: "En medlemsstat kan således ikke begrænse de virkninger, der følger af, at en person er statsborger i en anden medlemsstat, bl.a. de rettigheder, som i henhold til EU-retten er knyttet til statsborgerskabet og som følger af en borgers udøvelse af sin ret til fri bevægelighed."

³¹ Princippet om loyal samarbejde med andre medlemsstater og Unionen som fastsat i artikel 4, stk. 3, i TEUF forpligter medlemsstaterne til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.

³² Se den fælles pressemeddelelse fra Kommissionen og de maltesiske myndigheder af 29. januar 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Myndighederne fra henholdsvis Malta og Cypern holdt adskillige møder.

³³ I henhold til artikel 7, stk. 12, i LN 47/2014 (Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations) skal det dokumenteres, at hovedansøgeren har haft bopæl i Malta i mindst 12 måneder forud for udstedelsen af naturaliseringsbeviset. Udtrykket "dokumentation for ophold" er imidlertid ikke defineret yderligere. Se undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4.

ophold, og fremlægger boardingpas og eventuelle andre beviser såsom donationer til velgørenhed i Malta, medlemskab af lokale sportsklubber eller betaling af indkomstskat til Malta. Cypern har også ændret sin lovgivning i 2016 og indført krav om, at personer, der søger om statsborgerskab ifølge ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer, og deres familiemedlemmer skal være i besiddelse af en opholdstilladelse³⁴. Kommissionen vil fortsat overvåge foreneligheden med EU-retten.

3. Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer i EU

3.1. Baggrund

Mens visse ordninger for tildeling af opholdsret til investorer blev indført i starten af 2000'erne, fik finanskrisen, der begyndte i 2007, flere medlemsstater til at indføre sådanne ordninger eller genoptage tidligere ordninger. Denne tendens er fortsat i de seneste ti år, og sådanne ordninger findes i dag i 20 medlemsstater³⁵.

Deres karakteristika varierer meget, især for så vidt angår den investering, der skal foretages, både hvad angår form og beløb. Det kan konstateres, at der er fem investeringsmodeller: kapitalinvesteringer³⁶, investeringer i fast ejendom³⁷, investeringer i statsobligationer³⁸, donationer til eller indskud i en aktivitet, som bidrager til almenvellet³⁹, og enkeltstående bidrag til statsbudgettet⁴⁰. Disse modeller udelukker ikke hinanden, og nogle medlemsstater tillader forskellige investeringsformer og kombinationer af disse.

Beløbet varierer fra en meget lav investering (under 100 000 EUR⁴¹) til en meget høj investering (over 5 mio. EUR⁴²).

³⁴ Ministerrådets afgørelse nr. 834 af 13.9.2016.

³⁵ Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige. Ungarn suspenderede sin ordning i april 2017. Nærmere oplysninger om identifikation af disse ordninger findes i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁶ I kapitalmodellen stilles der krav om investering af et bestemt beløb i enten i) et selskab uanset den rolle, som investoren har i selskabet, eller den egenskab, hvori investoren deltager i selskabet – ejer, aktionær eller direktør (Bulgarien, Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige) eller ii) kredit- eller finansieringsinstitutters instrumenter, såsom investeringsfonde eller trustfonde (Bulgarien, Estland, Irland, Spanien, Cypern, Letland, Nederlandene og Portugal).

³⁷ Denne model kræver køb eller leje af fast ejendom af en bestemt værdi (Irland, Grækenland, Spanien, Cypern, Letland, Malta og Portugal). I Malta og Grækenland er leje en mulighed. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder flere detaljer.

³⁸ Investorerne køber statsobligationer af en bestemt værdi. Disse obligationer indfries på forfaldsdatoen og forrentes med en fast rente (Bulgarien, Spanien, Italien, Letland, Ungarn, Malta og Det Forenede Kongerige).

³⁹ Kapital investeres i et offentligt projekt til fordel for kunst, idræt, sundhed, kultur eller uddannelse, donationer til velgørende formål eller aktiviteter inden for kunst og forskning (Irland, Italien og Portugal).

⁴⁰ Dette kræver direkte betaling af et vist beløb til staten (Letland og Malta), som – i modsætning til obligationer – ikke tilbagebetales.

⁴¹ Det mindste beløb er 100 000 HRK (ca. 13 500 EUR) i Kroatien. I visse tilfælde, som f.eks. i Grækenland i forbindelse med modellen med "strategiske investeringer", er beløbet ikke fastsat i lovgivningen og er overladt til myndighedernes skøn.

⁴² Slovakiet og Luxembourg.

Ud over disse kan der stilles krav om en ikkefinansiel investering, såsom etablering af arbejdspladser eller bidrag til økonomien⁴³.

Procedurerne er meget forskellige, og det samme gør sig gældende for betingelserne om fysisk tilstedeværelse i den medlemsstat, der indrømmer opholdsret⁴⁴.

3.2. Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer og EU's lovgivning om lovlig migration

EU-retten regulerer indrejsebetingelserne for specifikke kategorier af tredjelandsskatsborgere⁴⁵. Udstedelsen af opholdstilladelser til tredjelandsinvestorer er i øjeblikket ikke reguleret på EU-plan og er fortsat omfattet af national ret⁴⁶.

En opholdstilladelse udstedt på grundlag af en ordning for tildeling af opholdsret til investorer i en medlemsstat har imidlertid også virkninger for andre medlemsstater. En gyldig opholdstilladelse giver en tredjelandsskatsborger ret til at færdes frit inden for Schengenområdet⁴⁷ i 90 dage inden for en periode på 180 dage. Den giver også adgang til kortvarige ophold i Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien på grundlag af disse medlemsstaters ensidige anerkendelse af opholdstilladelser. Det er derfor afgørende, at alle relevante kontrolforanstaltninger, særlig sikkerhedskontroller, er udført inden udstedelsen af en sådan tilladelse (se afsnit 4 nedenfor).

⁴³ Etablering af arbejdspladser i Bulgarien, Tjekkiet, Spanien, Frankrig, Kroatien, Letland, Nederlandene, Portugal og Rumænien og bidrag til økonomien i Bulgarien, Tjekkiet, Grækenland og Spanien. Nærmere bestemt antager kriteriet "bidrag til økonomien" forskellige former: I Bulgarien skal bidraget være "rettet mod et økonomisk ugunstigt stillet område". I Den Tjekkiske Republik skal investeringerne foretages "i landets eller en regions interesse". Den græske lovgivning indeholder bestemmelser om en "strategisk investering" uden at definere begrebet. Spanien stiller krav om, at der skal være tale om et erhvervsprojekt af "almen interesse".

⁴⁴ Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene indeholder en oversigt over ordningerne.

⁴⁵ EU's politik for lovlig migration har harmoniseret betingelserne for indrejse og ophold for visse kategorier af tredjelandsskatsborgere og har givet dem rettigheder for at sikre ligebehandling med EU-borgere. Se: direktivet om familiesammenføring (2003/86/EF), direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF), direktivet om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsskatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (det blå EU-kort) (2009/50/EF), direktivet om sæsonarbejdere (2014/36/EU), direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsskatsborgere (2014/66/EU) og direktiv (EU) 2016/801 om forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter og au pair-ansættelse (omarbejdning). Direktivet om en kombineret tilladelse (2011/98/EU) vedrører ikke en kategori som sådan, men er et rammedirektiv, som fastsætter EU-regler om en kombineret ansøgningsprocedure/tilladelse og om ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelandslande. Bemærk, at dette direktivs anvendelsesområde ikke omfatter selvstændigt erhvervsdrivende. Det skal bemærkes, at Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark – baseret på henholdsvis protokol nr. 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaterne – ikke er bundet af regelværket vedrørende lovlig migration.

⁴⁶ Dette er et af de spørgsmål, der for øjeblikket behandles i forbindelse med evalueringen af EU's lovgivning om lovlig migration – Evaluering i henhold til Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (Refitprogrammet): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Schengenområdet, dvs. området uden indre grænsekontrol, omfatter på nuværende tidspunkt 26 lande, herunder 22 medlemsstater (Belgien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland og Sverige) og fire associerede lande (Schweiz, Norge, Island og Liechtenstein).

Desuden kan der være en indvirkning på erhvervelsen af den status som fastboende udlænding i EU, som tillægges tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i en EU-medlemsstat i fem år⁴⁸. Denne status giver tredjelandstatsborgere visse rettigheder⁴⁹ på grundlag af varigheden af deres ophold i en medlemsstat og den omstændighed, at de har slået sig ned i den pågældende medlemsstat. Det er et afgørende aspekt og en betingelse for denne status, at den pågældende person har opholdt sig uden afbrydelse i værtsstaten⁵⁰. I modsætning hertil blev det i undersøgelsen konstateret, at bopælskravet i henhold til ordningerne for tildeling af opholdsret til investorer i flere medlemsstater⁵¹ ikke omfatter krav om fysisk tilstedeværelse uden afbrydelse. I nogle af landene stiller lovgivningen udtrykkeligt kun krav om investorenes tilstedeværelse i meget kort tid (f.eks. syv dage om året i Portugal eller blot på ansøgningsdagen i Malta, Grækenland og Bulgarien).

Eftersom faktisk ophold i henhold til ordninger for tildeling af opholdsret til investorer kan være enten direkte udelukket, begrænset eller ikke obligatorisk på nogen måde ifølge alle disse medlemsstaters nationale lovgivning, er det vanskeligt reelt at føre tilsyn med bopælskravet.

Det betyder, at der kan være situationer, hvor investorer, der anses for at have opholdt sig i fem år i en medlemsstat på grundlag af en national opholdstilladelse, i fravær af en effektiv overvågning af opholdets uafbrudte karakter, kan opnå status som fastboende udlænding i EU og deraf følgende rettigheder, navnlig retten til at færdes frit, uden reelt at opfylde betingelsen om at have opholdt sig i landet uden afbrydelse i fem år. Dette ville ikke være foreneligt med direktivet om fastboende udlændinge. Kommissionen vil overvåge medlemsstaternes overholdelse af reglerne for at sikre, at de anvender direktivets betingelse om opholdets uafbrudte karakter korrekt.

Derudover giver besiddelse af en national opholdstilladelse ifølge ordningen for tildeling af opholdsret til investorer ret til familiesammenføring i henhold til direktivet om familiesammenføring⁵², forudsat at ansøgerne opfylder betingelserne. I den sammenhæng er det værd at nævne, at familiemedlemmer til investorer i de fleste medlemsstater ikke er omfattet af skærpede due diligence-krav, hvilket kan give anledning til sikkerhedsrisici⁵³.

⁴⁸ Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).

⁴⁹ De rettigheder, der opnås med denne status, er proceduremæssige rettigheder og retten til ligebehandling på en række områder (f.eks. adgang til lønnet arbejde og selvstændig virksomhed, uddannelse og erhvervsuddannelse, anerkendelse af eksamensbeviser, social sikring og social bistand, skattefordele, adgang til varer og tjenesteydelser samt foreningsfrihed) og fremme af retten til at færdes og opholde sig (i mere end tre måneder) i en anden medlemsstat end den, der har meddelt status som fastboende udlænding, forudsat at visse betingelser er opfyldt.

⁵⁰ I henhold til direktivet er en persons ophold ikke længere uden afbrydelse, hvis der er fravær på mere end seks måneder i træk eller et samlet fravær på over ti måneder i en periode på fem år.

⁵¹ Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Frankrig, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

⁵² Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251 af 3.10.2003).

⁵³ Se "European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas", Transparency International, oktober 2018, s. 6 og 37.

3.3. Forbindelsen mellem ordninger for tildeling af opholdsret til investorer og naturaliseringsprocedurer

Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer kan også have indvirkning på erhvervelsen af statsborgerskab. En opholdstilladelse opnået ved investeringer kan bruges i forbindelse med flere⁵⁴ medlemsstaters almindelige naturaliseringsprocedurer til at konstatere en reel tilknytning til landet og frafalde andre krav. Med andre ord kan en opholdstilladelse opnået ved investeringer – og undertiden uden krav om fysisk tilstedeværelse – give hurtigere adgang til eller mulighed for en permanent opholdstilladelse og efterfølgende statsborgerskab⁵⁵. I medlemsstater, der både har ordninger for tildeling af statsborgerskab og ordninger for tildeling af opholdsret til investorer, kan desuden den investering, der er påkrævet ifølge opholdsordningen, tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af, om den pågældende person kan blive omfattet af ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer⁵⁶.

4. Problemområder

Tredjelandstatsborgere kan have legitime grunde til at investere i en medlemsstat⁵⁷, men kan også være ude i ulovligt ærinde, f.eks. at unddrage sig retshåndhævende myndigheders undersøgelse og retsforfølgelse i deres hjemland og beskytte deres aktiver mod de dertil hørende indefrysings- og beslaglæggelsesforanstaltninger. Ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer skaber derfor en række risici for medlemsstaterne og for Unionen som helhed, navnlig sikkerhedsmæssige risici, herunder muligheden for, at organiserede kriminelle grupper fra tredjelande infiltrerer EU, samt risiko for hvidvask af penge, korrupsion og skatteunddragelse. Sådanne risici skærpes på grund af de grænseoverskridende rettigheder, der er forbundet med unionsborgerskabet eller opholdsretten i en medlemsstat.

Den manglende gennemsigtighed og forvaltning af ordningerne giver også anledning til bekymring. Både statsborgerskabs- og opholdsretsordninger er kommet i offentlighedens søgelys efter påstande om dertil knyttet misbrug og korrupsion i nogle medlemsstater⁵⁸. Øget gennemsigtighed og indførelse af passende risikostyring, kontrolsystemer og tilsynsmekanismer kan bidrage til i videst muligt omfang at afbøde nogle af disse risici.

⁵⁴ Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Frankrig, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

⁵⁵ Se navnlig undersøgelsen, afsnit IV.2, *ibid.*, fodnote 4.

⁵⁶ Dette er tilfældet for Cypern og Malta. Se undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4, Deliverable C, for begge medlemsstater.

⁵⁷ Ifølge artikel 63 i TEUF gælder princippet om fri bevægelighed for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande. Artikel 65 tillader dog restriktioner for kapitalbevægelser begrundet i navnlig den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller beskatning.

⁵⁸ En detaljeret beskrivelse af indberetninger om misbrug eller fejlagtig anvendelse af ordningerne findes i undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4, s. 23 og 75.

4.1. Risici ved ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer

4.1.1. Sikkerhed

I løbet af de seneste år har Kommissionen forelagt forskellige initiativer med henblik på at styrke sikkerheden i EU og skabe en sikkerhedsunion⁵⁹. De tre vigtigste centraliserede informationssystemer, som EU har udviklet og anvendt til sikkerhedskontroller, er i) Schengeninformationssystemet (SIS)⁶⁰ med et bredt spektrum af indberetninger om personer og genstande, ii) visuminformationssystemet (VIS)⁶¹ med data om visa til kortvarigt ophold og iii) EURODAC-systemet⁶² med fingeraftryksdata om asylansøgere og tredjelandstatsborgere, der ulovligt har passeret EU's ydre grænser. Disse tre systemer supplerer hinanden og er – med undtagelse af SIS – primært rettet mod tredjelandstatsborgere.

Desuden indføres nye it-systemer som f.eks. ind- og udrejsesystemet (EES)⁶³ og EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)⁶⁴, og Kommissionen har fremsat forslag om styrkelse af VIS⁶⁵ og udvidelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre til tredjelandstatsborgere (ECRIS-TCN)⁶⁶. Kommissionen har også fremsat forslag om at gøre alle informationssystemer interoperable⁶⁷.

Medlemsstaternes praksis i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer kan undergrave disse bestræbelser ved at tillade tredjelandstatsborgere at undgå nogle af førnævnte kontroller, hvilket har konsekvenser for

⁵⁹ Se f.eks. de foranstaltninger, som Kommissionen vedtog den 17. april 2018, herunder rapporten om fremskridt hen imod en effektiv og ægte sikkerhedsunion, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_da.htm.

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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning [(EU) 2017/2226] om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet.

⁶⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, forordning (EF) nr. 810/2009, forordning (EU) 2017/2226, forordning (EU) 2016/399, forordning XX/2018 [forordningen om interoperabilitet] og beslutning 2004/512/EF og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA, COM(2018) 302 final. Den 19. december 2018 vedtog Rådet sit forhandlingsmandat. Europa-Parlamentets mandat er undervejs i vedtagelsesprocessen.

⁶⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et centralt system til bestemmelse af, hvilke medlemsstater der ligger inde med oplysninger om straffedomme afsagt over tredjelandstatsborgere og statsløse personer (tredjelandstatsborgere) for at supplere og understøtte det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS-TCN-systemet), og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, COM(2017) 344 final – 2017/0144 (COD). Man er nået lang med forhandlingerne i trilogien.

⁶⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum) og om ændring af Rådets afgørelse 2004/512/EF, forordning (EF) nr. 767/2008, Rådets afgørelse 2008/633/RIA, forordning (EU) 2016/399 og forordning (EU) 2017/2226.

andre medlemsstater og EU som helhed. Det er derfor vigtigt, at enhver ordning for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer tilrettelægges på en sådan måde, at sikkerhedsrisici forebygges. Fraværet af kontrol ved de indre grænser inden for Schengenområdet gør det særlig vigtigt at sikre, at de i fællesskab aftalte og hensigtsmæssige forebyggende sikkerhedskontroller gennemføres.

Sikkerhed og ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i medlemsstaterne

Undersøgelsen viste, at der kun i meget begrænset omfanget findes lovgivning om eller retningslinjer for den reelle praksis i forbindelse med tildeling af statsborgerskab til investorer.

I **Malta** foretages der kontroller baseret på det maltesiske politis og/eller oprindelseslandets kompetente myndigheds oplysninger om, hvorvidt hovedansøgerne og deres familiemedlemmer over 12 år har kriminel baggrund. Kravet om at kunne fremvise en ren straffeattest kan fraviges i særlige tilfælde, hvor den kompetente myndighed finder, at et sådant bevis ikke kan indhentes⁶⁸. De maltesiske myndigheder konsulterer Interpols og Europols databaser som led i den firstrengede due diligence-proces, der omfatter⁶⁹: kundekendingskontroller foretaget af repræsentanten og Maltas IIP-enhed (Malta Individual Investor Programme Agency) (se afsnittet om hvidvaskkontrol nedenfor), politimyndighedernes godkendelse, en kontrol af ansøgningens fuldstændighed og korrekthed og af de forelagte dokumenter og en udliciteret due diligence-undersøgelse, hvorved Maltas IIP-enhed skal bevise, at den har bestilt to rapporter fra internationale virksomheder om hver enkelt IIP-ansøgning⁷⁰. Malta udelukker statsborgere fra visse lande⁷¹ og personer, der er genstand for rejseforbud pålagt af USA, fra at ansøge om statsborgerskab i henhold til sin ordning, mens ansøgere, der fremgår af andre sanktions- eller overvågningslister, skal indberettes af repræsentanterne til Maltas IIP-enhed⁷²

I **Cypern** skal ansøgerne fremlægge en straffeattest fra deres oprindelsesland og bopælsland (hvis der er tale om et andet land), som skal være dateret senest 90 dage før ansøgningsdatoen. Det cypriotiske politi foretager desuden en søgning i både Europols og Interpols databaser⁷³. Investorens og dennes familiemedlemmers navne må ikke være opført på listen over personer, hvis aktiver i Den Europæiske Union har været indefrosset som følge af sanktioner. Derudover skal ansøgere, der indgiver deres ansøgninger via en tjenesteudbyder, ifølge de nye regler, der blev indført i juli 2018⁷⁴, indgive en due diligence-

⁶⁸ Hvis f.eks. den kompetente myndighed i oprindelseslandet ikke har villet udstede beviser for korte eller periodiske ophold. I sådanne tilfælde vil en beediget erklæring fra ansøgeren og eventuelle personer, der forsørges af denne, om en ren straffeattest, være tilstrækkeligt.

⁶⁹ Nærmere oplysninger kan findes på: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Oplysninger indsamlet ved høring af nationale interessenter (Identity Malta, [daværende] kompetent myndighed, den 8. marts 2018) med henblik på undersøgelsen, ibid., fodnote 4. Dette er baseret på artikel 7, stk. 2. i LN 47/2014, hvori det hedder, at due diligence-kontroller skal være af en firstrengt art, uden at det dog præciseres nærmere.

⁷¹ Statsborgere eller personer med bopæl i Afghanistan, Iran og Den Demokratiske Folkerepublik Korea, eller med betydelig tilknytning til disse lande, er udelukket fra den maltesiske IIP-ordning.

⁷² "Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018". Undtaget er også personer, som har fået afslag på et visum fra et land, hvormed Malta har en visumfritagelsesaftale.

⁷³ Oplysninger fra indenrigsministeriet af 29. maj 2018.

⁷⁴

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

rapport udstedt via en internationalt anerkendt database (f.eks. World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶ eller Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷). I tilfælde, hvor der er grund til bekymring for den nationale sikkerhed, vurderes ansøgningen desuden af Cyperns efterretningstjeneste. Cypern har ikke adgang til Schengeninformationssystemet.

I henhold til **Bulgariens** lovgivning skal ansøgeren fremlægge en ren straffeattest og et dokument, der beviser, at der ikke verserer en straffesag mod vedkommende. Rådet for statsborgerskab afgiver en udtalelse om ansøgninger om statsborgerskab efter en skriftlig erklæring fra indenrigsministeriet og statsagenturet for national sikkerhed (SANS). Sidstnævnte foretager kontroller af alle personer, der ansøger om bulgarsk statsborgerskab (herunder dem, der ansøger via ordningerne for tildeling af statsborgerskab til investorer), inden for sit kompetenceområde, herunder i politiets efterretnings- eller strafferegisterdatabaser. Der fandtes ingen oplysninger om den bulgarske politik vedrørende personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger fra EU's side, eller om myndighederne anvender SIS til kontrol af ansøgerne.

Undersøgelsen afdækkede et betydeligt antal gråzoner i forbindelse med sikkerhedskontrol. Et problem vedrører medlemsstaternes skønsbefulde i forbindelse med ansøgninger om statsborgerskab. Undersøgelsen viser således, at myndighederne kan imødekomme ansøgninger, selv når ansøgeren ikke opfylder visse sikkerhedskrav⁷⁸. Endvidere er det ikke nødvendigt, at ansøgningen indgives personligt. Den kan indgives af repræsentanter, hvilket gælder i Malta og Cypern.

På nuværende tidspunkt hører medlemsstaterne desuden ikke hinanden om ansøgere om statsborgerskab i henhold til ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer. Til sammenligning foretages der forudgående høring af sikkerhedsmæssige årsager mellem medlemsstaterne vedrørende ansøgere om visa til kortvarigt ophold fra visse⁷⁹ tredjelande⁸⁰. Dette til trods for at statsborgerskab indebærer vidtrækkende rettigheder, herunder opholdsret og ret til at stemme og stille op til EU-valg og kommunale valg, som tildeles for livet, hvorimod visa til kortvarigt ophold blot giver ret til et kortvarigt besøg i det pågældende land. Et andet problem vedrører det forhold, at manglende koordinering og fælles aftalte kriterier giver mulighed for at "shoppe rundt" efter de mest lempelige vilkår. En ansøger, der nægtes statsborgerskab i én medlemsstat, kan indgive en ny ansøgning i en anden medlemsstat. Medlemsstaterne underretter på nuværende tidspunkt ikke hinanden om afviste ansøgere, end ikke om ansøgere, der afvises, fordi de udgør en sikkerhedsrisiko.

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 I Malta kan kravet om, at ansøgeren skal indgive en ren straffeattest og bevise, at vedkommende ikke er genstand for en strafferetlig efterforskning og ikke udgør en potentiel trussel mod statens sikkerhed, fraviges i undtagelsestilfælde – se undersøgelsen, afsnit II.1 (kontrol), ibid., fodnote 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 I henhold til artikel 22 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeksen) (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1) og gennemført via VIS-mekanismen som omhandlet i artikel 16, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen).

Sikkerhed og ordninger for tildeling af opholdsret til investorer i EU

I modsætning til procedurer for erhvervelse af statsborgerskab er der i EU-lovgivningen fastsat visse forpligtelser med hensyn til sikkerhedskontrol, der skal udføres før udstedelsen af visa eller opholdstilladelser til udenlandske investorer, for at sikre, at de ikke udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, herunder i andre medlemsstater. Denne kontrol er baseret på Schengenreglerne og er obligatorisk for de medlemsstater, der er bundet af disse regler. En medlemsstat, der påtænker at udstede en opholdstilladelse, skal navnlig, i henhold til artikel 25, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen, systematisk foretage en søgning i Schengeninformationssystemet (SIS)⁸¹. Når en medlemsstat påtænker at udstede en opholdstilladelse til en person, der er indberettet som uønsket, skal den først konsultere den indberettende medlemsstat og tage hensyn til denne parts interesser.

Undersøgelsen viste, at de berørte medlemsstaters nationale lovgivning generelt fastsætter kontrol med henblik på den offentlige orden og sikkerhed som en begrundelse for afslag på (eller afslag på fornyelse af) opholdstilladelsen, men det blev også konstateret, at der i medlemsstaternes tilgang til sikkerhedsspørgsmål manglede oplysninger og var tale om omfattende skønsbeføjelser⁸². Dette har ført til en række problematiske tilfælde, som det også fremgår af andre rapporter⁸³. I den sammenhæng har Kommissionen allerede fremsat forslag om at opgradere visuminformationssystemet ved – sammenholdt med forslaget til interoperabilitetsforordningen⁸⁴ – at indføre obligatoriske søgninger i relevante europæiske og internationale sikkerhedsdatabaser⁸⁵ ved de ydre grænser i forbindelse med *alle udstedte* opholdstilladelser og langtidsvisa. Oplysninger om ansøgninger om opholdstilladelse, som blev afvist af en medlemsstat af sikkerhedsmæssige årsager, vil også blive gemt og kan senere kontrolleres.

Der er indført efterfølgende kontrol for at efterprøve, at de betingelser, hvorpå opholdsretten blev tildelt, fortsat er til stede i løbet af tilladelsens gyldighedsperiode, men kun i et begrænset antal tilfælde⁸⁶. Kontrollen består i at bekræfte, at indehaveren af opholdstilladelsen fortsat opfylder betingelserne for ophold i løbet af tilladelsens gyldighedsperiode (se yderligere

⁸¹ SIS er på nuværende tidspunkt operationelt i 26 EU-medlemsstater (kun Irland og Cypern har endnu ikke adgang til SIS), dog med forskellige adgangsrettigheder, og fire associerede Schengenlande (Schweiz, Norge, Liechtenstein og Island). Selv om Bulgarien og Rumænien endnu ikke er en del af området uden indre grænsekontrol ("Schengenområdet"), har de siden august 2018 haft fuld adgang til SIS. Kroatien, der heller ikke er en del af Schengenområdet, er stadig pålagt visse begrænsninger vedrørende brugen af Schengenomspændende indberetninger i SIS med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold i Schengenområdet. SIS er operationelt i Det Forenede Kongerige, men landet har valgt ikke at tilslutte sig Schengenområdet og kan derfor ikke udstede eller få adgang til Schengenomspændende indberetninger med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold i Schengenområdet. Irland forbereder sig på tilslutningen til SIS, men således som det er tilfældet for Det Forenede Kongerige, er landet ikke en del af Schengenområdet og vil ikke kunne udstede eller få adgang til Schengenomspændende indberetninger med henblik på nægtelse af indrejse eller ophold. Cypern har endnu ikke adgang til SIS.

⁸² Sikkerhedskontroller vedrører generelt ansøgernes baggrund og midlernes oprindelse. De myndigheder, der har ansvaret for forvaltningen af ordningerne for tildeling af opholdsret til investorer, afhænger af, at politi og efterretningstjenester kontrollerer ansøgernes baggrund (Bulgarien, Estland, Spanien, Kroatien, Cypern, Ungarn, Portugal og Slovakiet), og af, at myndighederne med ansvar for sundheds- og beskæftigelsespolitikker og de kompetente myndigheder kontrollerer ansøgerens civilstand. Denne kontrol vedrører hovedsagelig ansøgernes straffeattest og rigtigheden af det dokument, som ansøgeren har indgivet.

⁸³ Se Transparency International, *ibid.*, fodnote 5, s. 37, og undersøgelsen, *ibid.*, fodnote 4, s. 75.

⁸⁴ Se fodnote 68.

⁸⁵ Dvs. i VIS, SIS, EES, ETIAS og ECRIS og i Europols og Interpols databaser.

⁸⁶ Estland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Letland og Litauen.

oplysninger i den ledsagende arbejdsdokument). Eftersom der ikke altid stilles krav om, at indehaveren af opholdstilladelsen rent faktisk skal opholde sig i værtslandet (eller kun skal opholde sig der i et meget begrænset tidsrum som anført ovenfor), kan det imidlertid være vanskeligt at kontrollere, om indehaveren stadig opfylder betingelserne for opholdstilladelsen.

Kommissionen vil overvåge medlemsstaternes regeloverholdelse for at sikre, at de gennemfører alle obligatoriske eksisterende grænse- og sikkerhedskontroller systematisk og effektivt med henblik på at sikre, at ordninger for tildeling af opholdsret til investorer ikke udgør en sikkerhedsmæssig trussel mod de øvrige medlemsstater og EU som helhed.

4.1.2. Hvidvaskning af penge

Hvad angår kontrol af midlernes oprindelse, har alle EU-medlemsstater undtagen én⁸⁷ givet meddelelse om foranstaltninger til gennemførelse af det fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge⁸⁸. Kommissionen gennemfører i øjeblikket en horisontal kontrol af, om den anmeldte nationale lovgivning til gennemførelse af det fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge er fuldført, og har indledt en overtrædelsesprocedure om manglende meddelelse mod de medlemsstater, hos hvem der er konstateret mangler i gennemførelsen. I henhold til denne lovgivning skal de forpligtede enheder (bl.a. kredit- og finansieringsinstitutter, notarer og advokater samt ejendomsmæglere)⁸⁹ gennemføre kundekendingsprocedurer⁹⁰. Forpligtede enheder har en forpligtelse til at indberette mistænkelige transaktioner til den finansielle efterretningssenhed i deres land, og de må ikke oplyse kunder om indberetning af mistænkelige transaktioner. Desuden indeholder det fjerde direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge et specifikt yderligere krav om, at forpligtede enheder skal gennemføre skærpede kundekendingsprocedurer i forbindelse med transaktioner med kunder i højrisikotredjelande.

Det femte direktiv om bekæmpelse af hvidvask af penge, som trådte i kraft den 9. juli 2018 og skal være gennemført af medlemsstaterne senest den 10. januar 2020⁹¹, indfører en ændring, der klassificerer tredjelandstatsborgere, der ansøger om "opholdstilladelse eller statsborgerskab i medlemsstaten i bytte for kapitaloverførsler, køb af ejendom eller statsobligationer eller investering i selskaber i den pågældende medlemsstat"⁹², som højrisikokunder og kræver skærpede kundekendingsprocedurer for disse. I henhold til direktivet fastsættes disse forpligtelser dog kun i henseende til erhvervsdrivende, og de gælder ikke for statslige organisationer og agenturer, som ikke er forpligtede enheder i henhold til

⁸⁷ Undtagen Rumænien. Kilde: EUR-Lex, Nationale gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har meddelt vedrørende direktiv (EU) 2015/849, tilgængelig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EØS-relevant tekst), tilgængelig på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Artikel 2 i direktiv (EU) 2015/849.

⁹⁰ Artikel 10-24 i direktiv (EU) 2015/849.

⁹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU, EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43.

⁹² Se artikel 1, nr. 44), der tilføjer endnu et litra til punkt 1 i bilag III til det fjerde hvidvaskdirektiv.

direktivet. Dette betyder, at de myndigheder, der har ansvaret for ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, ikke er omfattet.

Undersøgelsen viste, at der i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer var en række forskellige praksisser for bekæmpelse af hvidvask af penge, og påpegede også et antal gråzoner. Formelt er de organer, der er involveret i kontrollen af midlernes oprindelse i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, ikke forpligtede til at underrette medlemsstaternes kompetente myndigheder om resultaterne af disse kontroller. I praksis er der dog et vist samarbejde i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer. Identity Malta⁹³ bekræftede i forbindelse med undersøgelsen, at definitionerne af og procedurerne for kundekendingsprocedurer i henhold til det fjerde hvidvaskdirektiv følges i den firstrengede kundekendingsprocedure, myndigheden anvender. Cyperns lovgivning om ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer henviser direkte til den cypriotiske lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge. Der stilles krav om, at cypriotiske bankers complianceafdelinger skal gennemføre kundekendingsprocedurer for at kontrollere og validere oprindelsen af de midler, der anvendes til investeringerne. I Bulgarien gennemføres kontrollen af midlernes oprindelse (i overensstemmelse med den bulgarske lov om foranstaltninger mod hvidvask af penge) af Invest Bulgaria Agency⁹⁴. I denne procedure skal ansøgeren fremlægge en erklæring om midlernes oprindelse i overensstemmelse med loven om hvidvask af penge⁹⁵.

Endvidere er der forskellige praksisser for beskyttelse mod hvidvask af penge blandt medlemsstater, der tilbyder ordninger for tildeling af opholdsret til investorer. Mens nogle medlemsstater kræver, at alle betalinger foretages via deres nationalbanker, der som forpligtede enheder i henhold til det fjerde hvidvaskdirektiv skal anvende de nødvendige kundekendingsprocedurer (Cypern), har undersøgelsen også vist, at nogle medlemsstaters lovgivning ikke foreskriver særlige kontrolforanstaltninger (Kroatien og Portugal). I Ungarn, hvor ordningen i øjeblikket er suspenderet, fandtes der ingen forpligtelse til rent faktisk at overføre midlerne til det ungarske territorium, hvorved midlerne udelukkede fra kontrol. I andre tilfælde dobbelttjekkes midlerne, først via dokumentation fra oprindelseslandet for midlerne og derefter af de kompetente myndigheder i medlemsstaten (Irland). Det er forskelligt, hvilke kompetente myndigheder der er ansvarlige for disse kontroller: Det kan være det nationale investeringsagentur (Bulgarien) eller et udvalg med ansvar for bekæmpelse af hvidvask af penge (Spanien). Disse enheder kan være private eller offentlige og omfatter selvstændige erhvervsdrivende. Kontrollerne varierer, idet de kan bestå i validering af dokumenter vedrørende de midler, der blev anvendt til at foretage investeringen, som f.eks. kvitteringer for bankoverførsler, regnskaber, selvangivelser og købs- eller lejekontrakter fra ejendomsregistre, når der foretages investeringer i fast ejendom, eller de kan bestå af en begrænset angivelse fra den kompetente myndighed.

I henhold til EU's nye regler om bekæmpelse af hvidvask af penge bør medlemsstaterne lægge særlig vægt på skærpede kundekendingsprocedurer i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer. Medlemsstaterne bør sikre, at EU's regler om

⁹³ Kundekendingskontrollerne foretages i øjeblikket af Malta Individual Investor Programme Agency, mens den ansvarlige myndighed i undersøgelsens interviewfase var Identity Malta.

⁹⁴ Invest Bulgaria Agency er det gennemførende organ for den bulgarske økonomiminister og støtter ham i gennemførelsen af statens politik på området for fremme af udenlandske investeringer.

⁹⁵ Artikel 39, stk. 6, i lov om ansøgningsregler for udenlandske statsborgere i Bulgarien.

bekæmpelse af hvidvask af penge ikke omgås. Dette bør ske, når ansøgere om statsborgerskab i henhold til sådanne ordninger foretager betalinger, der kanaliseres gennem organer, som ikke betragtes som forpligtede enheder i henhold til det fjerde og femte hvidvaskdirektiv. Derudover bør de organer, der er involveret i kontrollen af midlernes oprindelse i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, altid fremsende deres resultater til de myndigheder i medlemsstaten, der er ansvarlige for behandlingen af ansøgninger. Medlemsstaterne bør også tage højde for potentielle risici for hvidvask af penge i tilknytning til ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer i de nationale risikovurderinger, der foretages i henhold til EU's regler vedrørende hvidvask af penge, og træffe de nødvendige afhjælpende foranstaltninger⁹⁶.

I tilfælde, hvor betalinger foretages kontant direkte til statslige organisationer, er disse ikke omfattet af den europæiske lovgivning om bekæmpelse af hvidvask af penge. Reglerne for kontantbetalinger er på nuværende tidspunkt ikke harmoniseret i hele EU. Medlemsstaterne kan derfor fastsætte visse begrænsninger for kontantbetalinger, så længe disse er forenelige med de øvrige bestemmelser i EU-lovgivningen.

4.1.3. Omgåelse af EU-reglerne

Den status, der er indrømmet i henhold til ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, kan også anvendes til at omgå EU-retten. Især ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer kan bane vejen for, at tredjelandsstatsborgere kan omgå visse nationalitetskrav i EU-retten. EU-reglerne fastsætter f.eks. bestemmelser om, at en driftslicens, dvs. en tilladelse til at levere lufttrafiktjenester, kun kan udstedes af de kompetente (nationale) licensudstedende myndigheder, hvis medlemsstater og/eller statsborgere i medlemsstaterne ejer mere end 50 % af foretagendet, og det er underlagt deres effektive kontrol⁹⁷. Kommissionen har modtaget en klage og adskillige forespørgsler fra de nationale licensudstedende myndigheder om tredjelandsinvestorer, som har opnået unionsborgerskab i en medlemsstat via en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer og efterfølgende ansøgt om licens til drift af et luftfartsselskab.

4.1.4. Skatteunddragelse

En anden problemstilling er, om de skatteincitamer, der er forbundet med anvendelsen af ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, øger efterspørgslen efter sådanne ordninger⁹⁸. Anvendelsen af disse ordninger svarer ikke i sig selv til skatteunddragelse, om end de kan sætte personer i stand til at udnytte eksisterende gunstige beskatningsregler. Der kan imidlertid være mulighed for misbrug i form af misbrug af de fordele og den dokumentation, der opnås ved ordningerne, og som varierer fra ordning til ordning, dvs. at nogle af dem kan befordre og udnyttes som et middel til aggressiv skatteplanlægning og -unddragelse.

⁹⁶ Malta gennemførte en national risikovurdering vedrørende hvidvask af penge i 2017. Imidlertid blev de potentielle risici for hvidvask af penge i tilknytning til ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer ikke analyseret.

⁹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet, EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3. Se også Europa-Kommissionens kommende evaluering af forordning (EF) 1008/2008 (offentliggøres i første halvdel af 2019).

⁹⁸ Jf. drøftelsen i Europa-Parlamentets Forskningstjenestes undersøgelse, *ibid.*, fodnote 5, s. 32-35.

Undersøgelsen beskæftigede sig ikke med de skattemæssige aspekter af sådanne ordninger. Drøftelserne på både EU-plan og internationalt plan fokuserer på den virkning, som sådanne ordninger kan have på den automatiske udveksling af oplysninger om finansielle konti mellem skattemyndigheder, der blev indført i EU ved Rådets direktiv 2014/107/EU (den første ændring af direktivet om administrativt samarbejde) og med tredjelande via den fælles indberetningsstandard. I henhold til den første ændring af direktivet om administrativt samarbejde og den fælles indberetningsstandard skal relevante bankoplysninger sendes til alle jurisdiktioner, hvor kontohaveren har skattemæssigt hjemsted.

Skattemæssigt hjemsted kan være defineret anderledes end hjemsted i forbindelse med andre formål end det skattemæssige. Kriterierne for skattemæssigt hjemsted kan variere betydeligt fra jurisdiktion til jurisdiktion og er sædvanligvis knyttet til antal dages fysisk tilstedeværelse i en jurisdiktion. Nogle jurisdiktioner afgør også en persons hjemsted ved henvisning til en række forskellige andre faktorer såsom statsborgerskab, ejerbolig eller adgang til overnatning, familie og finansielle interesser. Der er således situationer, hvor samme person kan vurderes som skattemæssigt hjemmehørende i flere jurisdiktioner. Desuden ophæves en persons status som skattemæssigt hjemmehørende i ét land ikke ved tildeling af en status som skattemæssigt hjemmehørende i en ny jurisdiktion.

De dokumenter, der udstedes i henhold til nogle af disse ordninger, kan imidlertid gøre det meget vanskeligt for finansielle institutioner at foretage en korrekt identificering af de legitime skattemæssige hjemsteder. I visse tilfælde kan det ske, at oplysninger om finansielle konti sendes til den forkerte stat og/eller ikke sendes til den rigtige stat. Hvis oplysningerne f.eks. kun sendes til den stat, der tilbyder statsborgerskab eller opholdsret til investorer (som ofte ikke beskatter indkomsten eller kræver fysisk tilstedeværelse i landet) og ikke til det egentlige skattemæssige hjemsted, kan personen unddrage sig beskatning af indkomsten i den korrekte stat.

Ordninger i lande, som ikke beskatter indkomsten, eller som beskatter den på et meget lavt niveau, indebærer en større risiko for, at kontohavere skjuler beviser for den reelle bopælsstat og dermed unddrager sig skat. Navnlig tredjelandes ordninger indebærer en større risiko for, at unionsborgere kan anvende dem til bevidst at undgå beskatning i deres bopælsmedlemsstat i EU. EU's finansielle institutioner er måske ikke så fortrolige med gældende ordninger uden for EU, og selv om nogle af de ordninger, der tilbydes af EU-medlemsstater, heller ikke beskatter udenlandsk indkomst, er de fleste rettet mod (og begrænser adgangen til) tredjelandssstatsborgere.

I overensstemmelse med den obligatoriske oplysningspligt for formidlere, der blev indført ved en ændring af direktivet om administrativt samarbejde i 2018⁹⁹, skal formidlere af skatteunddragelsesordninger og tjenesteudbydere, der er involveret i udformning eller gennemførelse heraf, underrette skattemyndighederne om eventuelle ordninger, som de markedsfører eller indfører. Direktivet omfatter specifikke bestemmelser rettet mod ordninger, som kan have den virkning, at de indberetningsforpligtelser, der er fastsat i EU-lovgivningen om automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti, omgås.

⁹⁹ Rådets direktiv (EU) 2018/822 af 25. maj 2018 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger, EUT L 139 af 5.6.2018, s. 1.

Direktivet indeholder faktisk en indberetningsforpligtelse, som er rettet mod ordninger, der underminerer eller udnytter svagheder i de kundekendskabsprocedurer, der anvendes af finansielle institutioner til at indberette oplysninger til skattemyndighederne, såsom fastlæggelse af den jurisdiktion, hvor kontohaveren er hjemmehørende. Det er tilfældet, når kontohaveren opnår statsborgerskab eller opholdsret i et andet land end det land, hvor den pågældende reelt er hjemmehørende. Når en sådan ordning markedsføres, eller tiltrædes, pålægges den formidler, der leverer tjenesten, en indberetningsforpligtelse.

I henhold til ændringen af direktivet om administrativt samarbejde i 2018 vil ordninger tiltrådt pr. 25. juni 2018 blive indberettet til skattemyndighederne i EU, som automatisk vil udveksle oplysninger med hinanden fra og med 2020, hvilket vil give disse myndigheder efterretninger, der kan føre til tidlig påvisning af eventuelt misbrug. Det gælder både for ordninger, der er etableret i EU og i tredjelande.

For at imødegå de risici, der knytter sig til ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, og for at sikre effektiv gennemførelse af direktivet om administrativt samarbejde bør EU-medlemsstater, der tilbyder sådanne ordninger, benytte de tilgængelige redskaber i EU's ramme for administrativt samarbejde, navnlig spontan udveksling af oplysninger med bopælsmedlemsstaten eller -staterne, som foreskrevet i direktivet om administrativt samarbejde¹⁰⁰.

Endvidere bør også forekomsten af ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer og de beskatningsmæssige problemer, de medfører, tages i betragtning i forbindelse med det igangværende arbejde med at reformere den adfærdskodeks for erhvervsbeskatning¹⁰¹, der skal sikre en samordnet indsats på EU-plan over for skadelig skattemæssig konkurrence, som ifølge det nuværende mandat er begrænset til erhvervsbeskatning. Reformen af kodeksen er en anledning til at udvide afgrænsningen af dette arbejde til også at omfatte andre typer skadelig skattepraksis, herunder praksis målrettet mod enkeltpersoner. Medlemsstaterne bør også tage til efterretning, at ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer kan spille en rolle i skatteundgåelse og skatteunddragelse, og overveje, om den risiko, som sådanne ordninger udgør, berettiger deres inddragelse i EU's kriterier for opførelse på listen¹⁰².

Som led i sin indsats for at indkredse smuthuller i den fælles indberetningsstandard – den internationale pendant til den første ændring af direktivet om administrativt samarbejde – har Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) analyseret det potentiale, som sådanne ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer har til at omgå indberetningspligten i henhold til denne standard og dermed fremme skatteunddragelse. OECD konkluderede navnlig, at identitetskort og anden dokumentation, der opnås gennem sådanne ordninger, potentielt kan misbruges til at forvanske en persons skattemæssige hjemsted og forhindre korrekt anvendelse af kundekendskabsprocedurer i

¹⁰⁰ Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF.

¹⁰¹ Konklusioner vedtaget af Rådet (ECOFIN) den 1. december 1997 vedrørende skattepolitik – Resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 1. december 1997 om en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning – Beskatning af renteindtægter (EUT C 2 af 6.1.1998, s. 1).

¹⁰² Rådets konklusioner om de kriterier og den proces, der skal føre til udarbejdelsen af en EU-liste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner (EUT C 461 af 10.12.2016, s. 2). Rådets konklusioner om EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner (EUT C 438 af 19.12.2017, s. 5).

henhold til den fælles indberetningsstandard¹⁰³. I den forbindelse opstillede OECD en liste over ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, der kan udgøre en stor trussel mod den effektive gennemførelse af den fælles indberetningsstandard¹⁰⁴. Både Cyperns og Maltas ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer er optaget på denne liste. OECD har desuden offentliggjort yderligere oplysninger og vejledning til finansielle institutioner for at begrænse mulighederne for misbrug.

Den 9. marts 2018 offentliggjorde OECD dokumentet "Model Mandatory Disclosure Rules for Rapport Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures". Disse standardregler svarer til reglerne i ændringen af direktivet om administrativt samarbejde 2018 om unddragelsesordninger, som vedrører den automatiske udveksling af oplysninger om finansielle konti. Det skal dog bemærkes, at disse regler ikke er blevet godkendt som minimumsstandard. Det er derfor frivilligt, om de enkelte jurisdiktioner vil vedtage dem.

4.2. Gennemsigtighed og forvaltning

Solidt reguleringsmæssigt tilsyn med og gennemsigtighed i ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer på nationalt plan er afgørende for at vurdere deres virkning. Undersøgelsen viser en mangel på klare oplysninger om de gældende procedurer og om forvaltningen af ordningerne, herunder antallet og oprindelsen af ansøgere og dem, der opnår statsborgerskab eller opholdsret.

4.2.1. Gennemsigtighed i og forvaltning af ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i dag

I Malta er der en tilsynsmyndighed for ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer, der offentliggør årsrapporter, som er underlagt parlamentarisk kontrol¹⁰⁵. Den 22. maj 2018 bebudede Cypern oprettelsen af et tilsyns- og kontroludvalg og indførelsen af en adfærdskodeks for sin ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer. I Bulgarien er der hverken en tilsynsmyndighed eller en adfærdskodeks.

I Malta skal ansøgninger om statsborgerskab til investorer indsendes af hovedansøgeren til Malta Individual Investor Programme Agency enten via godkendte repræsentanter eller koncessionshaveren¹⁰⁶. Der er tale om **ikkeoffentlige organer** med en betydelig rolle i hele ansøgningsprocessen, som handler på vegne af ansøgerne, og som har direkte kontakt med de kompetente myndigheder på deres vegne. I Bulgarien og Cypern kan ansøgerne vælge at ansætte konsulenter eller advokater til at rådgive om og indgive ansøgninger på deres vegne. Den nye cypriotiske adfærdskodeks gælder for repræsentanter og formidlere, som behandler ansøgninger om statsborgerskab på vegne af deres kunder. Kodeksen har til formål at fremme høje etiske standarder og pålægger en forpligtelse til at undlade at reklamere for salg af statsborgerskab på offentlige steder. Annoncer for salg af "EU-borgerskab" var almindeligt forekommende i Cypern. Det er fortsat uklart, hvilke virkninger den nye adfærdskodeks får.

¹⁰³ OECD's konklusioner om ordninger for tildeling af opholdsret/statsborgerskab til investorer, 16. oktober 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

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

¹⁰⁵ Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORIip): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Artikel 4, stk. 3, i LN 47/2014.

I ingen af de tre ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer stilles der fyldestgørende information til rådighed om identiteten på personer, som opnår statsborgerskab på grundlag af investering, og deres oprindelsesland. Rapporterne fra Maltas tilsynsmyndighed indeholder oplysninger om antal indgivne ansøgninger og antal imødekomne henholdsvis afviste ansøgninger. Disse rapporter indeholder også oplysninger om den indkomst, som den maltesiske ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer genererer. Ifølge Maltas lovgivning skal Maltas statstidende hvert år offentliggøre navnene på alle de personer, som i løbet af de foregående 12 kalendermåneder har fået tildelt maltesisk statsborgerskab ved registrering eller naturalisering, herunder (om end ikke udtrykkeligt angivet) de personer, som har fået tildelt maltesisk statsborgerskab i henhold til ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer¹⁰⁷. Bulgarien og Cypren stiller ikke sådanne oplysninger til rådighed.

For så vidt angår begrænsninger for antal godkendte ansøgninger har både Cypren og Malta fastsat et loft over antallet af ansøgere, som kan drage fordel af deres ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer. Den cypriotiske regering har fra og med 2018 besluttet at begrænse sådanne statsborgerskaber til 700 om året¹⁰⁸. I Malta er antallet af godkendte hovedansøgere (ekskl. forsørgelsesberettigede) begrænset til 1 800¹⁰⁹ for ordningen som helhed. De maltesiske myndigheder er imidlertid i færd med at opdatere lovgivningen og agter efter en offentlig høring at øge loftet med yderligere 1 800. Bulgarien har ikke fastsat nogen grænse for antallet af udenlandske investorer, som kan søge om statsborgerskab.

4.2.2. Gennemsigthed i og forvaltning af ordninger for tildeling af opholdsret til investorer i dag

I Malta er der ikke nogen tilsynsmyndighed for forvaltningen af ordningen for tildeling af opholdsret til investorer, sådan som det er tilfældet for ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer. I Cypren er det ikke meningen, at det bebudede tilsyns- og kontroludvalg for ordningen for tildeling af statsborgerskab til investorer også skal være ansvarligt for opholdstilladelser. I Bulgarien er den eneste forpligtelse i henhold til lovgivningen migrationsdirektoratets anmeldelse til det bulgarske investeringsagentur af de permanente opholdstilladelser, der er udstedt i henhold til ordningen. Der er indført særlige kontrolmekanismer og indberetningsforpligtelser i et meget begrænset antal medlemsstater¹¹⁰.

¹⁰⁷ Artikel 14, stk. 2, i LN 47/2014.

¹⁰⁸ Ministerrådets afgørelse 906/2018.

¹⁰⁹ Artikel 12 i LN 47/2014.

¹¹⁰ Spanien, Irland og Portugal. F.eks. i Spanien fastsætter lovgivningen en forpligtelse til at udarbejde en årsrapport om gennemførelsen af de regler, der er udarbejdet af ministeriet for beskæftigelse og sociale anliggender, på fælles anmodning fra udenrigsministeriet, indenrigsministeriet og økonomiministeriet, som efterfølgende forelægges for ministerrådet. I Portugal foretager den almindelige tilsynsmyndighed for indre anliggender mindst én gang om året en revision af proceduren for opholdstilladelser udstedt til gengæld for investeringer. Konklusionerne og henstillingerne meddeles til det portugisiske parlaments første udvalg (konstitutionelle anliggender og grundlæggende rettigheder, frihedsrettigheder og garantier) og gøres endvidere tilgængelige på regeringens websted. Dette websted indeholder imidlertid kun én rapport, som er fra 2014. Det nævner flere henstillinger, som er udstedt på grund af visse mangler i proceduren, bl.a. udvikling af interne tilsynsmekanismer og en procedurehåndbog. Det vides ikke, om der er fulgt op på denne henstilling. I Irland mødes evalueringsudvalget (som består af ledende personale i de relevante ministerier og statslige agenturer på erhvervs- og udviklingsområdet) mindst fire gange om året for at vurdere ansøgninger om opholdstilladelse i henhold til ordningen for tildeling af opholdsret til investorer og

Det betyder, at tilsynet med ordningen i de fleste tilfælde er overladt til generelle overvågningsmekanismer, når sådanne findes, såsom parlamentarisk kontrol, forvaltningsretligt ansvar, generel indberetning af aktiviteter til regeringen eller anmodninger om aktindsigt i dokumenter, og at der ikke er indført yderligere specifikke due diligence-mekanismer¹¹¹.

Et begrænset antal medlemsstater har valgt at inddrage private virksomheder i forvaltningen af deres ordninger¹¹². Disse virksomheder spiller i visse tilfælde en betydelig rolle¹¹³. I Cypern står det ansøgerne frit for at indgive deres ansøgning via en bemyndiget repræsentant, hvis rolle er begrænset til at optræde som formidler og leverandør af konsulenttjenester. I Malta kan ansøgninger kun forelægges for de kompetente myndigheder af registrerede repræsentanter eller godkendte personer. Disse registrerede repræsentanter handler på vegne af ansøgeren i forbindelse med alle korrespondancer, ansøgninger, indberetninger og anmeldelser i henhold til reglerne. I Ungarn har det ungarske parlaments økonomiudvalg godkendt et antal virksomheder, hvis rolle var at udstede de obligationer, der skal købes af personer, der søger om opholdsret til gengæld for investeringer. Kun et selskab kunne få bemyndigelse til at udstede obligationer i et givet tredjeland¹¹⁴.

4.2.3. Foranstaltninger til forbedring af gennemsigtighed, forvaltning og sikkerhed

Undersøgelsen viser, at der fortsat kun i meget begrænset omfang aflægges årlige rapporter. For så vidt angår ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer mangler der generelt gennemsigtighed i forbindelse med ansøgningerne og de personer, der opnår statsborgerskab. I forbindelse med ordninger for tildeling af opholdsret til investorer gør manglen på opdelte statistikker det umuligt at identificere den specifikke begrundelse for opholdsretten eller den valgte investeringsmodel. Data om antallet af modtagne ansøgninger, oprindelseslandet og antallet af opnåede statsborgerskaber og opholdstilladelser kunne med fordel offentliggøres, f.eks. i form af årsrapporter. Medlemsstaterne bør også præcisere og offentliggøre kriterier for vurdering af ansøgninger og sikkerhedskontroller, der er foretaget inden for rammerne af ordningen, og sikre efterfølgende løbende overvågning af overholdelsen af disse kriterier (især investeringerne).

give betragtninger og henstillinger til justits- og ligestillingsministeren om godkendelse eller afvisning af ansøgningerne.

¹¹¹ Bulgarien, Irland, Frankrig, Italien, Cypern, Letland, Ungarn, Malta, Nederlandene, Rumænien og Det Forenede Kongerige. I Irland har den irske naturaliserings- og indvandringsstyrelse fremlagt oplysninger efter parlamentariske forespørgsler om følgende: det årlige antal ansøgninger om tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer og investeringsbeløbet siden 2012 ifølge de enkelte investeringsmodeller, antallet af ansøgninger om tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til gengæld for investeringer i socialt boligbyggeri og plejehjem i 2017 og investeringsbeløbet, de kriterier, der bruges til vurdering af ansøgningerne, antallet af godkendte ansøgninger i henhold til investorordningen, investeringsfonde, for hvilke der er godkendt ansøgninger i henhold til IPP til dato, de fire investeringsmodeller, der er til rådighed under programmet, det beløb, der investeres i investorordningen, og medlemmerne af bedømmelsesudvalget.

¹¹² Cypern, Ungarn og Malta.

¹¹³ Ungarn og Malta.

¹¹⁴ De virksomheder, der fik bemyndigelse, havde hjemsted i følgende lande: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cypern (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ungarn (Arton Capital Hungary), Rusland (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) og Singapore (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

Det er endvidere karakteristisk for disse ordninger, at virksomheder, som rådgiver regeringen om forvaltningen af ordningen eller foretager proaktive opgaver, der indebærer udøvelse af offentligretlige beføjelser i henseende hertil, samtidig rådgiver privatpersoner om deres ansøgninger i henhold til ordningen. Der er ikke i nogen af de undersøgte medlemsstater indført en mekanisme til at håndtere de interessekonflikter, der kunne opstå i en sådan situation, hverken for statsborgerskabsordninger eller opholdsretsordninger. Det er også vigtigt at føre tilsyn med alle andre formidlere. Med den betydning, som statsborgerskab og opholdsret har, kunne det forventes, at behandlingen af ansøgninger, samtaler og andre beslutnings- eller screeningsaktiviteter altid blev varetaget af offentlige myndigheder som led i det generelle behov for at sikre et effektivt og uafhængigt tilsyn med ordningerne og alle involverede aktører.

Klare procedurer og ansvarsområder er sammen med gennemsigtighed takket være regelmæssige tilsyn og rapportering den bedste måde, hvorpå man kan imødegå de problemer, der kan knytte sig til ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer.

For så vidt angår ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer bør der for at sikre sammenhæng mellem medlemsstaternes praksis og en effektiv udveksling af oplysninger, herunder om forudgående høring af sikkerhedsmæssige årsager, indføres et system til udveksling af oplysninger og statistikker om antallet af modtagne, godkendte og afviste ansøgninger samt konsultationer mellem medlemsstaterne om ansøgninger, der er blevet afvist af sikkerhedsmæssige årsager. Derfor agter Kommissionen at nedsætte en gruppe af eksperter fra medlemsstaterne til at undersøge de specifikke risici, der knytter sig til ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, og de aspekter af gennemsigtighed og god forvaltningspraksis med hensyn til gennemførelsen af både statsborgerskabs- og opholdsretsordninger. Nærmere bestemt skal ekspertgruppen inden udgangen af 2019 udforme et sæt fælles sikkerhedskontrolforanstaltninger for ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, herunder specifikke risikostyringsprocedurer, der tager højde for risici vedrørende sikkerhed, hvidvask af penge, skatteunddragelse og korruption.

5. Den eksterne dimension

Der er også en stigende tendens til, at tredjelande indfører ordninger, hvor investorer kan købe statsborgerskab, hvilket kan have konsekvenser for EU.

5.1. Kandidatlande og potentielle kandidatlande

På grund af udsigten til et fremtidigt unionsborgerskab for statsborgere i kandidatlande¹¹⁵ bliver statsborgerskab i disse lande stadig mere attraktivt for investorer. Det er allerede tilfældet under tiltrædelsesprocessen, eftersom kandidatlande og potentielle kandidatlande udvikler tættere forbindelser med EU og kan opnå ret til, at deres borgere kan rejse ind i Schengenområdet uden visum med henblik på kortvarige ophold¹¹⁶.

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

¹¹⁶ Statsborgere i Montenegro, Serbien og den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har siden december 2009 kunnet rejse visumfrit ind i EU. For statsborgere i Albanien og Bosnien-Hercegovina har det været muligt siden slutningen af 2010. Vedrørende visumliberaliseringsdialogen med Kosovo*, som blev indledt den (19. januar 2012), rapporterede Kommissionen i 2018, at alle fastlagte benchmarks var nået (*Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse

I Tyrkiet er der indført en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer¹¹⁷, mens der i Montenegro i januar 2019 blev iværksat forberedelser til at gennemføre en sådan ordning, som blev vedtaget i november 2018¹¹⁸.

For at forhindre, at sådanne ordninger giver anledning til risici inden for de områder, der er nævnt i afsnit 4.1 ovenfor, vil betingelser vedrørende ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer blive medtaget som en del af EU-tiltrædelsesprocessen (fra udtalelsen om et lands ansøgning om medlemskab til afslutningen af forhandlingerne). De pågældende lande forventes at have meget solide overvågningssystemer, herunder systemer, der kan modvirke eventuelle sikkerhedsmæssige risici såsom hvidvask af penge, finansiering af terrorisme, korrupsion og organiseret kriminalitet i tilknytning til sådanne ordninger.

For så vidt angår **kandidatlande og potentielle kandidatlande** vil Kommissionen også overvåge ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i forbindelse med EU-tiltrædelsesprocessen.

5.2. Andre tredjelande med visumfri adgang til EU

Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i tredjelande kan af flere grunde være problematiske, hvis det pågældende statsborgerskab giver visumfri adgang til kortvarige ophold i EU. Republikken Moldova, hvis borgere har været omfattet af en aftale om visumfritagelse i forbindelse med kortvarige ophold i EU siden 2014, har f.eks. i 2018 indført en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer¹¹⁹. Visse tredjelande, eller de kontrahenter, der støtter dem, har eksplicit markedsført statsborgerskab i deres land med det argument, at det giver visumfri adgang til EU. Investorer, som er interesserede i sådanne ordninger, er ofte velhavende statsborgere i lande, hvis statsborgere har visumpligt, som kan anvende sådanne ordninger til at omgå den almindelige Schengenvisumprocedure og den grundige vurdering af individuelle migrations- og sikkerhedsmæssige risici, den indebærer, herunder eventuelt omgå foranstaltninger til forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Den Europæiske Union respekterer suveræne staters ret til selv at træffe afgørelse om deres naturaliseringsprocedurer, men visumfri adgang til EU bør ikke anvendes som et redskab til at

med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring). Vedrørende visumliberaliseringsdialogen med Tyrkiet (indledt den 16. december 2013) støtter Kommissionen fortsat Tyrkiet i at nå de syv resterende benchmarks.

¹¹⁷ Bekendtgørelse om lov om ansøgning om tyrkisk statsborgerskab (lovtidende 6. april 2010, 27544), ændret ved bekendtgørelsen om ændringer af bekendtgørelse om lov om ansøgning om tyrkisk statsborgerskab (lovtidende 12. januar 2017, 29946) og præsidentens bekendtgørelse nr. 106 (lovtidende 19. september 2018, 30540).

¹¹⁸ Afgørelse af 22. november 2018 om kriterierne, metoden og proceduren for udvælgelse af personer, som kan opnå montenegrinsk statsborgerskab ved tildeling heraf med henblik på gennemførelsen af et særlig vigtigt, specifikt investeringsprogram for Montenegros erhvervsliv og økonomiske interesser <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Programmet *Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI) programme* reguleres af lov nr. 1024 af 2. juni 2000 om statsborgerskab i Republikken Moldova og regeringsbeslutning nr. 786 af 4. oktober 2017 om erhvervelse af statsborgerskab gennem investering. Den 6. november blev Moldova Citizenship-by-Investment programme officielt iværksat på den 12. globale konference om opholdsret og statsborgerskab, der blev afholdt i Dubai.

mobilisere individuelle investeringer til gengæld for statsborgerskab¹²⁰. Gennemførelsen af sådanne ordninger vil blive taget behørigt i betragtning ved vurderingen af tredjelande, som kan komme i betragtning til en visumfritagelsesaftale med EU. Desuden skal tredjelande, der allerede har en visumfritagelsesaftale, udføre sikkerheds- og baggrundskontroller af ansøgere i henhold til ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer efter de højest mulige standarder. Eventuelle mangler i denne henseende kan være grund til genindføre visumpligt og suspendere eller ophæve visumfritagelsesaftaler.

Kommissionen vil som led i visumsuspensionsmekanismen overvåge indvirkningen af ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, der gennemføres af **lande med en visumfritagelsesaftale**.

6. Konklusioner

Ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer udgør en risiko for medlemsstaterne og Unionen som helhed, herunder med hensyn til sikkerhed, hvidvask af penge, korruption, omgåelse af EU-reglerne og skatteunddragelse.

Disse risici forstærkes yderligere af mangler i sådanne ordningers **gennemsigtighed og forvaltning**. Den undersøgelse, der er foretaget på foranledning af Kommissionen, viser, at der kun findes ufuldstændige oplysninger om medlemsstaternes ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer. F.eks. entydige statistikker om modtagne, godkendte og afviste ansøgninger er enten helt fraværende eller utilstrækkelige. Der er heller ingen mekanismer til at sikre samarbejde mellem medlemsstaterne om ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, navnlig om sikkerhedskontrol. Kommissionen nærer betænkeligheder vedrørende de risici, der er forbundet med ordninger for tildeling af statsborgerskab eller opholdsret til investorer, og det forhold, at risiciene ikke altid kan afhjælpes i tilstrækkelig grad af de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer.

Kommissionen vil overvåge de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne for at sikre gennemsigtighed og god forvaltningspraksis i gennemførelsen af ordningerne, navnlig med henblik på at håndtere specifikke risici vedrørende kriminelle grupper fra tredjelande, der infiltrerer EU's økonomi, hvidvask af penge, korruption og skatteunddragelse. For at medlemsstaterne kan forbedre ordningernes gennemsigtighed og forvaltningen heraf, vil Kommissionen nedsætte en gruppe af eksperter, der kan arbejde videre med spørgsmål om gennemsigtighed, forvaltning og sikkerhed.

Kommissionen vil overvåge spørgsmål om disse ordningers konsekvenser for overholdelsen af EU-retten generelt, og den vil træffe de nødvendige foranstaltninger i relevant omfang.

¹²⁰ Se f.eks.: <https://vic.vu/citizenship/> ("Key benefits of Vanuatu Citizenship").