



Bryssel 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt Euroopan unionissa

{SWD(2019) 5 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

1. Johdanto

Sijoittajille suunnatut kansalaisuusjärjestelyt (ns. kultaiset passit) ja oleskeluoikeusjärjestelyt (ns. kultaiset viisumit) ovat viime vuosina lisääntyneet. Järjestelyillä houkutellaan sijoituksia myöntämällä sijoittajille kyseisen maan kansalaisuus tai oleskeluoikeus. Tällaiset järjestelyt ovat herättäneet huolta, sillä niihin liittyy erityisesti turvallisuus-, rahanpesu-, veronkierto- ja korruptionriskejä.

Kolmella EU:n jäsenvaltiolla on käytössä sijoittajien kansalaisuusjärjestely, jossa kansalaisuus myönnetään väljemmin ehdoin kuin yleensä. Esim. tosiasiallista aiempaa oleskelua¹ kyseisessä maassa ei edellytetä. Tällaiset järjestelyt vaikuttavat koko Euroopan unioniin, koska jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on samaan aikaan unionin kansalainen. Vaikka järjestelyt ovat kansallisia, niitä markkinoidaan usein nimenomaan keinona saada EU:n kansalaisuus ja kaikki siihen liittyvät oikeudet ja etuisuudet, erityisesti oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt eroavat sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyistä (kultaisista viisumeista), joita on 20:ssä EU:n jäsenvaltiossa ja joiden tavoitteena on houkutella sijoittamaan kyseisen maahan oleskeluoikeutta vastaan. Tällaisiin järjestelyihin liittyvät riskit ovat samanlaisia kuin sijoittajien kansalaisuusjärjestelyissä. Lisäksi nämä järjestelyt vaikuttavat muihin jäsenvaltioihin, koska voimassa oleva oleskelulupa antaa kolmansien maiden kansalaisille tiettyjä oikeuksia matkustaa vapaasti erityisesti Schengen-alueella.

Euroopan parlamentti ilmaisi 16. tammikuuta 2014 antamassaan päätöslauselmassa² huolensa siitä, että kansalliset järjestelmät, joihin liittyy unionin kansalaisuuden ”suora tai epäsuora myyminen”, vievät pohjaa koko unionin kansalaisuuden käsitteeltä. Parlamentti kehotti komissiota arvioimaan näitä erilaisia kansalaisuuden myöntämistä koskevia järjestelyjä suhteessa eurooppalaisiin arvoihin sekä unionin lainsäädännön ja käytäntöjen kirjaimeen ja henkeen. Komissio on ottanut yhteyttä Bulgarian, Kyproksen ja Maltan viranomaisiin saadakseen lisätietoa niiden järjestelyistä. Euroopan parlamentti kävi toukokuussa 2018 keskustelua erilaisista sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvistä riskeistä.

Katsauksessaan Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2017³ komissio ilmoitti laativansa kertomuksen unionin kansalaisuuden myöntämisestä sijoittajille koskevista kansallisista ohjelmista, kuvaavansa siinä komission toimia tällä alalla, esittelevänsä voimassa olevia kansallisia lakeja ja käytäntöjä ja antavansa ohjeita jäsenvaltioille. Komissio on tämän kertomuksen laatimista varten teettänyt selvityksen kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvistä säädöksistä ja käytännöistä kaikissa asianomaisissa

¹ Ks. tosiasiallisen oleskelun määritelmä jäljempänä kohdassa 2.3.

² Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. tammikuuta 2014 unionin kansalaisuuden myymisestä (2013/2995(RSP))

³ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kansalaisten oikeuksista vahvempia demokraattisen muutoksen unionissa – Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2017 (COM(2017) 030 final).

jäsenvaltioissa⁴ ja kuullut jäsenvaltioita. Lisäksi tässä kertomuksessa on käytetty muita asiaa koskevia lähteitä, kuten tuoreita julkaisuja aiheesta⁵.

Tässä kertomuksessa käsitellään sekä sijoittajien kansalaisuus- että oleskeluoikeusjärjestelyjä ja määritetään ne keskeiset huolenaiheet ja riskit, joita liittyy siihen, että unionin kansalaisuus tai oleskeluoikeus myönnetään ainoastaan sijoittamisen perusteella. Kertomuksessa käsitellään mahdollisia turvallisuuspuutteita, jotka ovat seurausta kansalaisuuden myöntämisestä ilman ennakko-oleskelua, sekä rahanpesu-, korruptio- ja veronkiertoriskejä, joita kansalaisuuden tai oleskeluluvan myöntämiseen sijoituksia vastaan liittyy. Lisäksi kuvataan tällaisten järjestelyjen hallinnointiin ja läpinäkyvyyteen liittyviä haasteita, tarkastellaan keinoja vastata niihin ja luodaan puitteet parannuksille.

Kertomukseen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa on sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä yksityiskohtaisempia taustatietoa.

2. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt EU:ssa

2.1. Taustaa

Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, kansalaisuus on kansalaisen ja valtion välinen side ja jäsenvaltio haluaa suojella ”*sen ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta*”⁶. Tietyn valtion kansalaisuus perustuu perinteisesti syntymäoikeuteen, tulipa se syntyperän (*ius sanguinis*) tai kyseisen valtion maaperällä syntymisen perusteella (*ius soli*).⁷ Valtiot antavat myös maahanmuuttajille mahdollisuuden kansalaisuuteen. Tällöin maahanmuuttajan on täytettävä tietyt kotoutumisedellytykset ja/tai hänellä on oltava aito yhteys maahan esimerkiksi siten, että hän on avioliitossa kyseisen valtion kansalaisen kanssa.⁸ Kaikilla jäsenvaltioilla on tällaisia tavanomaisia kansalaistamismenettelyjä.

⁴ Tilanneselvitys. 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*, Bryssel 2018 (jäljempänä ’selvitys’).

⁵ Ks. erityisesti Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun julkaisu *Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*, lokakuu 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*, lokakuu 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 2. maaliskuuta 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, 51 kohta.

⁷ Kattava katsaus erilaisiin tapoihin saada kansalaisuus, syntymäoikeus mukaan lukien, ks. Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, saatavilla osoitteessa <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Selvityksen liitteessä III on lisätietoja kansalaisuuden myöntämisestä avioliiton kautta EU:n jäsenvaltioissa, ks. ed. alaviite 4. Jäsenvaltiot ovat yleensä pyrkineet estämään tällaisten mahdollisuuksien väärinkäytön esimerkiksi lumeavioliittojen yhteydessä. Jotta kansalaisuuden saamiseen liittyvä vilppi voitaisiin paremmin havaita ja torjua, kansallisia viranomaisia kannustetaan tekemään haastatteluja tai käyttämään kyselylomakkeita, tarkistamaan asiakirjat ja taustat, tekemään viranomaistarkastuksia tai henkilöiden lähipiiriin kohdistuvia tarkastuksia noudattaen sovellettavia oikeudellisia rajoituksia, kuten todistustaakkaa tai perusoikeuksia koskevia rajoituksia. Ne voivat myös ottaa huomioon yhtäläisyydet vilpillisesti hankitun kansalaisuuden ja unionin kansalaisen kanssa solmitun lumeavioliiton kautta saadun oleskeluoikeuden välillä (ks. komission käsikirja lumeavioliitoista, COM/2014/604 final).

Useimmissa jäsenvaltioissa on myös harkinnanvaraisia kansalaistamismenettelyjä⁹. Tällaisissa menettelyissä jäsenvaltiot voivat myöntää ulkomaalaiselle kansalaisuuden tapauskohtaisesti ”kansallisen edun” perusteella. Tämä voi perustua merkittäviin saavutuksiin esimerkiksi kulttuurin, tieteen tai urheilun saralla. Joidenkin EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan taloudellista tai kaupallista etua voidaan pitää ”kansallisena etuna”.¹⁰ Harkinnanvaraisia menettelyjä voidaan yksittäistapauksissa käyttää kansalaisuuden myöntämiseksi sijoituksia vastaan. Tällaiset harkinnanvaraiset kansalaistamismenettelyt ovat hyvin yksilökohtaisia ja niitä käytetään vain vähän. Sen vuoksi niitä ei käsitellä tässä kertomuksessa.

Bulgaria on ottanut käyttöön laajemman järjestelyn vuonna 2005, Kypros vuonna 2007 ja Malta vuonna 2013.¹¹ Näiden järjestelyjen tarkoituksena on houkutella sijoituksia kolmansien maiden kansalaisilta helpottamalla kansalaisuuden saamista. Järjestelyt ovat uusi kansalaistamismuoto, koska niissä jäsenvaltion kansalaisuuden myöntäminen on järjestelmällistä, kunhan edellytetty sijoitus tehdään ja tietyt edellytykset täyttyvät.¹²

Koska Bulgaria¹³, Kypros ja Malta ovat ainoat jäsenvaltiot, joilla on sijoittajien kansalaisuutta koskeva järjestely, tältä osin keskitytään näiden maiden lainsäädäntöön ja käytäntöön.

2.2. Vaadittavien sijoitusten luonne ja suuruus

Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyillä pyritään houkuttelemaan sijoituksia tarjoamalla kansalaisuutta tiettyä rahasummaa vastaan. Bulgariassa sijoittajien nopeutetussa¹⁴ kansalaisuusjärjestelyssä edellytetään 1 miljoonan euron kokonaissijoitusta. Kyproksessa on tehtävä vähintään 2 miljoonan euron sijoitus ja omistettava maassa kiinteistö. Maltassa on maksettava 650 000 euroa kansalliseen sijoitusrahastoon, tehtävä 150 000 euron sijoitus ja omistettava tai vuokrattava maassa kiinteistö.¹⁵ Kyproksessa ja Maltassa perheenjäsenistä edellytetään lisäsijoituksia.

Näissä kolmessa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä soveltavissa jäsenvaltiossa on tarjolla erilaisia sijoitusvaihtoehtoja: pääomasijoitukset¹⁶; sijoitukset kiinteään omaisuuteen¹⁷; sijoitukset valtion joukkolainoihin¹⁸; ja kertaluonteiset maksut valtion talousarvioon¹⁹.

⁹ Lisätietoja selvityksen liitteessä III, ks. ed. alaviite 4.

¹⁰ Maat, joiden lainsäädännössä valtion taloudellisia tai kaupallisia etuja pidetään ”kansallisena etuna”, ovat Itävalta, Bulgaria, Slovenia ja Slovakia. Ks. lisätietoja selvityksen kohdasta Overview, ks. ed. alaviite 4.

¹¹ Lisätietoja näistä järjestelyistä on selvityksessä, ks. ed. alaviite 4.

¹² Ks. 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 Bulgarian oikeusministeriö asetti 15. helmikuuta 2018 työryhmän laatimaan muutoksia maan kansalaisuuslakiin ja sijoittajien kansalaisuusjärjestelyyn, jonka kumoamista Bulgaria harkitsee.

¹⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa kerrotaan, miten Bulgarian nopeutettu ja tavanomainen sijoittajajärjestely poikkeavat toisistaan.

¹⁵ Asetuksen LN 47/2014 7 §:n 5 momentissa edellytetään, että a) päähakija hankkii ja pitää hallussaan Maltassa asuntokiinteistön, jonka arvo on vähintään 350 000 euroa, tai b) vuokraa asuntokiinteistön, jonka vuosivuokra on vähintään 16 000 euroa.

¹⁶ Pääomamallissa vaatimuksena on sijoittaa tietty summa joko i) yritykseen (Bulgaria ja Kypros) tai ii) luotto- tai rahoituslaitosten instrumentteihin, kuten sijoitusrahastoihin tai erityisrahastoihin (Bulgaria, Kypros ja Malta).

¹⁷ Malli edellyttää määrätyn hintaisen kiinteistön ostoa tai vuokrausta (Kypros ja Malta). Tarkempaa tietoa on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

¹⁸ Sijoittajat ostavat valtion joukkolainoja (Bulgaria ja Malta).

¹⁹ Maltan lainsäädännössä edellytetään, että Maltan hallitukselle suoritetaan ”maksuosuus”, joka talletetaan kansallisiin kehitysrahastoihin.

Sijoitusvaatimuksen lisäksi hakijoiden on maksettava osana hakuprosessia myös hallinnollisia maksuja, joita ei palauteta. Kyproksessa ja Maltassa maksut ovat huomattavasti korkeammat kuin Bulgariassa.²⁰

2.3. Oleskelu jäsenvaltiossa tai muu vaadittu yhteys

Hakijoille myönnetään näissä kolmessa jäsenvaltiossa oleskelulupa, kun menettely kansalaisuuden saamiseksi alkaa. Järjestelyyn pääsee, kunhan hakijalla on ollut oleskelulupa vaaditun ajan. Tosiasiallista oleskelua, joka tarkoittaa säännöllistä ja pitkäaikaista fyysistä oleskelua jäsenvaltion alueella oleskeluluvan voimassaoloaikana, ei kuitenkaan vaadita.

Maltassa hakijalla on täytynyt olla sähköinen oleskelukortti vähintään 12 kuukautta ennen kansalaisuustodistuksen myöntämistä. Kyproksessa hakijalla on täytynyt olla oleskelulupa vähintään kuusi kuukautta ennen kuin kansalaisuustodistus voidaan myöntää. Bulgariassa hakijalla on täytynyt olla pysyvä oleskelulupa viiden vuoden ajan (tavallinen järjestely) tai yhden vuoden ajan (nopeutettu menettely), jotta hän voi hakea Bulgarian kansalaisuutta.

Tämä tarkoittaa, että hakijat voivat saada Bulgarian, Kyproksen tai Maltan kansalaisuuden – ja siten unionin kansalaisuuden – ilman, että he ovat käytännössä asuneet jäsenvaltiossa. Maltassa hakijan on oltava fyysisesti läsnä antaessaan biometriset tiedot sähköistä oleskelukorttia varten ja vannoessaan uskollisuudenvalan.²¹ Maltassa hakijalta voidaan edellyttää myös henkilökohtaista haastattelua. Bulgariassa hakijan on oltava läsnä jättäessään kansalaisuushakemuksen ja Kyproksessa hakiessaan oleskeluluvan.

Selvityksessä tarkasteltiin fyysisen oleskelun lisäksi muita tekijöitä, joiden voitaisiin väittää luovan yhteyden kansalaisuutta hakevan ja kyseisen maan välille. Bulgariassa hakijan on käytävä haastattelussa, mutta häneltä ei edellytetä bulgarian kielen taitoa tai bulgarialaisen yhteiskunnan tuntemusta. Kyproksen viranomaiset katsovat, että sijoitus on itsessään riittävä side hakijan ja Kyproksen välillä. Huomattakoon, että tavanomaisessa kansalaistamismenettelyssä edellytetty oleskelukriteeri on asiaa koskevassa Kyproksen ministerineuvoston päätöksessä korvattu sijoittamiskriteerillä.²² Maltan kansalaisuutta hakevilta kysytään kansalaistamismenettelyn viimeisessä vaiheessa heidän yhteyksistään Maltaan. Heitä pyydetään esittämään maihinnousukortteja, joista käy ilmi matkustus Maltaan, ja mahdollisia muita todisteita, joita voivat olla lahjoitukset hyväntekeväisyysjärjestöille, kuuluminen paikalliseen urheiluseuraan, kulttuurijärjestöön tai klubiin tai maksujen suorittaminen Maltan veroviranomaiselle.²³ Hakijoita kannustetaan myös perustamaan yritys Maltaan.

²⁰ Bulgaria veloittaa yhteensä 650 euroa hakemusta kohden; Kypros veloittaa päähakijalta 7 000 euroa ja puolisolta 7 000 euroa; Malta veloittaa päähakijalta 8 200 euroa ja puolisolta 5 500 euroa.

²¹ Tieto vahvistettu kansalliselta sidosryhmän edustajalta (Identity Malta, toimivaltainen viranomainen, 8. maaliskuuta 2018). Tieto saatu selvitystä varten, ks. ed. alaviite 4.

²² Väestörekisterilain 111A §:n 2 momentti, julkaistu 30. huhtikuuta 2013.

²³ Ks. selvityksen kohta Deliverable B.I, ed. alaviite 4; ja Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1st July 2016 – 30th June 2017), marraskuu 2017, s. 32:

<https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

2.4. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt ja EU:n oikeus

Perussopimusten mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.²⁴ Unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema.²⁵ Jäsenvaltion päätös myöntää kansalaisuus sijoittamista vastaan **antaa automaattisesti oikeuksia**²⁶ suhteessa muihin jäsenvaltioihin, kuten oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen, oikeuden äänestää ja asettua ehdokkaaksi paikallisissa ja EU:n vaaleissa, oikeuden konsuliviranomaisten antamaan suojeluun edustusta vailla oleville EU:n ulkopuolella ja oikeuden päästä sisämarkkinoille harjoittamaan taloudellista toimintaa. Juuri unionin kansalaisuuden hyötyjä, ja erityisesti oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, mainostetaan näiden järjestelyjen keskeisinä etuinä.

Unionin tuomioistuin on todennut sittemmin vakiintuneessa oikeuskäytännössä, että vaikka kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, toimivaltaa on käytettävä unionin oikeutta noudattaen.²⁷ EU:n oikeuden noudattaminen tarkoittaa, että otetaan huomioon kaikki normit, jotka muodostavat unionin oikeusjärjestyksen, ja kaikki kansainvälisen oikeuden normit ja tapaoikeus, koska ne ovat osa EU:n oikeutta.²⁸

Kansainvälisen tuomioistuimen asiassa *Nottebohm* antamassa tuomiossa todetaan, että kansalaisuuden myöntämismenettelyn kautta saadun kansalaisuuden tunnustaminen kansainvälisellä areenalla edellyttää, että kansalaisuus perustuu aitoon yhteyteen kyseisen yksilön ja kyseisen valtion välillä.²⁹ ”Kansalaisuussiteen” taustalla on perinteisesti joko aito yhteys maan ihmisiin (syntyperä, alkuperä tai avioliitto) tai aito yhteys maahan, joka on syntynyt joko niin, että henkilö on syntynyt maassa tai tosiasiallisesti asunut siellä riittävän pitkään ennen kansalaisuuden saamista. Aito yhteys maahan voidaan vaatia osoittamaan myös muilla seikoilla, kuten kansalliskielen taidolla, maan kulttuurin tuntemuksella ja/tai yhteyksillä yhteiskuntaan. Nämä vaatimukset jäsenvaltioiden kansallisissa järjestelmissä vahvistavat sen, että jäsenvaltiot yleensä pitävät aidon yhteyden toteamista välttämättömänä edellytyksenä sille, että kolmannen maan kansalaiselle voidaan antaa yhteiskunnassa kansalaisen asema.

Tämä yhteinen käsitys kansalaisuussiteestä on perustana myös sille, että jäsenvaltiot hyväksyvät sen, että henkilöt, jotka saavat jäsenvaltion kansalaisuuden, saavat automaattisesti

²⁴ SEU-sopimuksen 9 artikla ja SEUT-sopimuksen 20 artiklan 1 kohta.

²⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 20. syyskuuta 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta.

²⁶ Ks. SEUT-sopimuksen 20 artiklan 2 kohta.

²⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 7. heinäkuuta 1992, *Micheletti ym. v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta; tuomio 11. marraskuuta 1999, *Belgian valtio v. Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, 29 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 20. helmikuuta 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, 19 kohta; tuomio 19. lokakuuta 2004, *Zhu ja Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, 37 kohta; tuomio 2. maaliskuuta 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, 39 kohta; ks. myös asia C-221/17, *Tjebbes*, vireillä.

²⁸ Ks. julkisasiamies Maduron ratkaisuehdotus asiassa C-135/08, *Rottmann*, 28–29 kohta; kansainvälisen oikeuden vaikutuksesta EU:n oikeuteen ks. unionin tuomioistuimen tuomio 14. toukokuuta 1974, 3, *Nold KG v. komissio*, asia 4-73, EU:C:1974:51; tuomio 24. marraskuuta 1992, *Anklagemindigheden v. Poulsen and Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, 9 ja 10 kohta, ja tuomio 16. kesäkuuta 1998, *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, 45 ja 46 kohta.

²⁹ Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 6. huhtikuuta 1955, *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, s. 4, saatavilla osoitteessa <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

unionin kansalaisuuden ja siihen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla kuuluvat oikeudet.

Kansalaisuuden myöntäminen yksinomaan maksetun rahasumman perusteella ilman lisäehtoja, jotka osoittavat aidon yhteyden kansalaisuuden myöntävään jäsenvaltioon ja/tai sen kansalaisiin, poikkeaa jäsenvaltioiden perinteisistä kansalaisuuden myöntämistavoista ja vaikuttaa unionin kansalaisuuteen.

Koska unionin kansalaisuus on SEUT-sopimuksen 20 artiklan nojalla automaattinen seuraus jäsenvaltion kansalaisuudesta eikä vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa kansalaisuuden saaneiden unionin kansalaisten oikeuksia sillä perusteella, että he ovat saaneet toisen jäsenvaltion kansalaisuuden ilman minkäänlaista yhteyttä kansalaisuuden myöntäneeseen jäsenvaltioon³⁰, kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että kansalaisuutta ei myönnetä ilman aitoa yhteyttä maahan tai sen kansalaisiin.³¹

Komissio on keskustellut Maltan ja Kyproksen viranomaisten kanssa siitä, että ne sisällyttäisivät sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä koskevaan lainsäädäntöönsä tosiasiallista oleskelua koskevan kriteerin.³² Tämän seurauksena Malta otti vuonna 2014 lainsäädäntöönsä vaatimuksen, jonka mukaan kansalaisuutta hakevan on osoitettava oleskelleensa maassa 12 kuukautta.³³ Käytännössä vaatimuksen katsotaan täyttyvän, jos hakija saa luvan oleskella Maltassa, vaikka hän ei olisikaan siellä fyysisesti, ja esittää maihinnousukortteja ja mahdollisia muita todisteita esim. lahjoituksista hyväntekeväisyysjärjestöille, kuulumisesta paikalliseen urheiluseuraan, kulttuurijärjestöön tai klubiin tai maksujen suorittamisesta Maltan veroviranomaiselle. Myös Kypros muutti lainsäädäntöään vuonna 2016 niin, että hakijoilta ja heidän perheenjäseniltään edellytetään sijoittajien kansalaisuusjärjestelyssä oleskelulupia.³⁴ Komissio seuraa edelleen unionin lainsäädännön noudattamista.

³⁰ Sijoittautumisvapauden osalta ks. tuomioistuimen selkeä lausunto asiassa C-369/90, *Micheletti*, 10 kohta: ”Kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, jota on käytettävä yhteisön oikeutta noudattaen. Sitä vastoin jäsenvaltion lainsäädännössä ei voida rajoittaa niitä vaikutuksia, joita seuraa jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisestä, ja asettaa lisäehtoa sille, että tämä kansalaisuus tunnustetaan perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten.” Ks. myös asia C-165/16, *Lounes*, 55 kohta: ”Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi rajoittaa vaikutuksia, jotka seuraavat toisen jäsenvaltion kansalaisuudesta, muun muassa oikeuksia, jotka liittyvät tähän unionin oikeuden nojalla ja jotka ovat seurausta siitä, että kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan.”

³¹ SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätty muiden jäsenvaltioiden ja unionin kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaa jäsenvaltiot pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

³² Ks. Euroopan komission ja Maltan viranomaisten 29. tammikuuta 2014 antama yhteinen lehdistötiedote, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-70_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Sekä Maltan että Kyproksen viranomaisten kanssa on vaihdettu useita viestejä.

³³ Asetuksen LN 47/2014 (Maltan tasavallan yksittäisiä sijoittajia koskeva järjestely) 7 §:n 12 momentin mukaan päähakijan on esitettävä näyttö siitä, että hän on oleskellut Maltassa vähintään 12 kuukautta ennen kansalaisuustodistuksen myöntämispäivää. ”Näyttöä oleskelusta” ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty. Ks. selvitys, ed. alaviite 4.

³⁴ Ministerineuvoston päätös nro 834, 13.9.2016.

3. Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt EU:ssa

3.1. Taustaa

Vaikka jotkin sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt on käynnistetty jo 2000-luvun alussa, vuonna 2007 alkanut finanssikriisi johti siihen, että useammat jäsenvaltiot ottivat käyttöön tällaisia järjestelyjä tai virvoittivat aiempia järjestelyjä. Tämä trendi on jatkunut viimeisten kymmenen vuoden ajan, ja näitä järjestelyjä on tällä hetkellä 20 jäsenvaltiossa³⁵.

Niiden ominaispiirteet vaihtelevat suuresti erityisesti sijoitusten luonteen ja määrän osalta. Sijoitusvaihtoehtoja on viidentyyppisiä: pääomasijoitukset³⁶, sijoitukset kiinteään omaisuuteen³⁷, sijoitukset valtion joukkolainoihin³⁸, lahjoitus yhteisen edun mukaiseen toimintaan³⁹ ja kertaluonteiset maksut valtion talousarvioon⁴⁰. Nämä vaihtoehdot eivät sulje toisiaan pois, sillä osa jäsenvaltioista sallii erityyppisiä sijoituksia ja niiden yhdistelmiä.

Sijoitusmäärät vaihtelevat erittäin vähäisistä (alle 100 000 euroa⁴¹) erittäin suuriin sijoituksiin (yli 5 miljoonaa euroa⁴²).

Näiden lisäksi voidaan edellyttää muita kuin rahamääräisiä sijoituksia, kuten työpaikkojen luomista tai taloudellista toimintaa.⁴³

Menettelyt eroavat toisistaan suuresti, samoin kuin ehdot, jotka liittyvät fyysiseen läsnäoloon siinä jäsenvaltiossa, jossa oleskeluoikeus myönnetään.⁴⁴

³⁵ Bulgaria, Tšekki, Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta. Unkari keskeytti järjestelynsä huhtikuussa 2017. Lisätietoja näistä järjestelyistä on tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

³⁶ Pääomamallissa vaatimuksena on sijoittaa tietty summa joko i) yritykseen riippumatta siitä, mikä on sijoittajan rooli yrityksessä tai missä asemassa hän osallistuu yritykseen – omistaja, osakkeenomistaja, johtaja – (Bulgaria, Viro, Irlanti, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Latvia, Liettua, Alankomaat, Portugali, Romania, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta) tai ii) luotto- tai rahoituslaitosten instrumentteihin, kuten sijoitusrahastoihin tai erityisrahastoihin (Bulgaria, Viro, Irlanti, Espanja, Kypros, Latvia, Alankomaat ja Portugali).

³⁷ Malli edellyttää määrätyn hintaisen kiinteistön ostoa tai vuokrausta (Irlanti, Kreikka, Espanja, Kypros, Latvia, Malta ja Portugali). Vuokraus on mahdollinen Maltassa ja Kreikassa. Tarkempaa tietoa on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

³⁸ Sijoittajat ostavat tietyllä summalla valtion joukkolainoja. Joukkolainat maksetaan takaisin eräpäivänä, ja niillä on määrätty korko (Bulgaria Espanja, Italia, Latvia, Unkari, Malta ja Yhdistynyt kuningaskunta).

³⁹ Pääoma sijoitetaan julkiseen hankkeeseen, jolla tuetaan taidetta, urheilua, terveydenhoitoa, kulttuuria tai koulutusta, tai tehdään hyväntekeväisyyslahjoituksia taiteeseen ja tutkimukseen (Irlanti, Italia ja Portugali).

⁴⁰ Valtiolle maksetaan suoraan tietty rahamäärä (Latvia ja Malta), jota eikä makseta takaisin, toisin kuin joukkolainojen yhteydessä.

⁴¹ Pienin sijoitusmäärä on Kroatian 100 000 kunaa (noin 13 500 euroa). Tietyissä tapauksissa, kuten Kreikan ”strategisen sijoittamisen” vaihtoehdossa, määrää ei ole määritetty laissa, vaan se on jätetty viranomaisten harkintaan.

⁴² Slovakia ja Luxemburg.

⁴³ Työpaikkojen luomista edellyttävät Bulgaria, Tšekki, Espanja, Ranska, Kroatia, Latvia, Alankomaat, Portugali ja Romania ja taloudellista toimintaa Bulgaria, Tšekki, Kreikka ja Espanja. Taloudellista toimintaa voi olla monenlaista: Bulgariassa sen on kohdistuttava ”taloudellisesti epäedullisessa asemassa olevaan alueeseen”. Tšekissä sijoitus on tehtävä ”maan tai alueen edun mukaisesti”. Kreikan lainsäädännössä säädetään ”strategisista sijoituksista” määrittelemättä käsitettä. Espanjassa edellytetään ”yleistä taloudellista etua koskevaa yrityshanketta”.

⁴⁴ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa luodaan katsaus näihin järjestelyihin.

3.2. Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt ja laillista maahanmuuttoa koskeva EU:n lainsäädäntö

EU:n lainsäädännössä säännellään kolmansien maiden tiettyjen kansalaisryhmien maahantulon edellytyksiä.⁴⁵ Oleskelulupien myöntämistä kolmansien maiden sijoittajille ei tällä hetkellä säännellä EU:n tasolla, vaan se kuuluu edelleen kansallisen sääntelyn piiriin.⁴⁶

Yksittäisessä jäsenvaltiossa perustetun sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyn perusteella myönnetty oleskelulupa vaikuttaa kuitenkin myös muihin jäsenvaltioihin. Voimassa oleva oleskelulupa antaa kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuuden matkustaa vapaasti Schengen-alueella⁴⁷ 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Se mahdollistaa myös lyhyen oleskelun Bulgariassa, Kroatiassa, Kyproksessa ja Romaniassa, jotka tunnustavat oleskeluluvat yksipuolisesti. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää, että ennen tällaisen luvan myöntämistä tehdään kaikki asiaankuuluvat tarkastukset, erityisesti turvallisuustarkastukset (ks. jäljempänä kohta 4).

Lisäksi vaikutusta voi olla EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön aseman saamiseen. Tällainen asema myönnetään kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet laillisesti ja yhtäjaksoisesti EU:n jäsenvaltiossa viiden vuoden ajan.⁴⁸ Tämä asema antaa kolmansien maiden kansalaisille tiettyjä oikeuksia⁴⁹, jotka perustuvat heidän oleskeluaikansa keston jäsenvaltiossa ja siihen, että he ovat muodostaneet siteet kyseiseen jäsenvaltioon. Oleskelun

⁴⁵ Laillista maahanmuuttoa koskevalla EU:n politiikalla on yhdenmukaistettu kolmansien maiden tiettyjen kansalaisryhmien maahantulon ja oleskelun edellytykset ja myönnetty heille oikeuksia, joilla varmistetaan oikeudenmukainen kohtelu suhteessa EU:n kansalaisiin. Ks. perheen yhdistämisdirektiivi (2003/86/EY); pitkään oleskelleita koskeva direktiivi (2003/109/EY); EU:n sinistä korttia koskeva direktiivi, joka koskee erittäin päteviä työntekijöitä (2009/50/EY); kausityöntekijädirektiivi (2014/36/EY); yrityksen sisäisen siirron saaneita työntekijöitä koskeva direktiivi (2014/66/EY); direktiivi (EU) 2016/801 tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-järjestely tai koulutushanketta ja au pairina työskentelystä (uudelleenlaadittu). Yhdistelmä lupadirektiivi (2011/98/EU) ei koske tiettyä ihmisryhmää, mutta se on puitedirektiivi, jossa vahvistetaan hakemusta/lupaa koskevat EU:n säännöt ja kolmansien maiden työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevat säännökset. Itsenäinen ammatinharjoittaminen ei kuitenkaan kuulu direktiivin soveltamisalaan. Huomattakoon, että perussopimuksiin liitettyjen pöytäkirjojen 21 ja 22 nojalla laillista maahanmuuttoa koskeva EU:n säännöstö ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia ja Tanskaa.

⁴⁶ Tämä on yksi niistä kysymyksistä, joita tarkastellaan parhaillaan REFIT-järjestelyn (sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva Euroopan komission järjestely) puitteissa tehtävässä laillisesta maahanmuuttoa koskevan EU:n lainsäädännön arvioinnissa: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Schengen-alue eli alue, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia, käsittää nykyisin 26 maata, joista 22 on jäsenvaltioita (Belgia, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Slovenia, Slovakia, Suomi ja Ruotsi) ja neljä on assosioituneita maita (Sveitsi, Norja, Islanti ja Liechtenstein).

⁴⁸ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁴⁹ Tämän aseman nojalla myönnetty oikeudet liittyvät menettelyihin ja yhdenvertaiseen kohteluun tietyissä asioissa – kuten työnsaanti ja itsenäinen ammatinharjoittaminen, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, ammatillisten tutkintotodistusten tunnustaminen, sosiaaliturva ja sosiaaliavustukset, veroetudet, tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja yhdistymisvapaus – ja ne helpottavat liikkumista ja oleskelua (yli kolmen kuukauden ajan) muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, edellyttäen, että tietyt edellytykset täyttyvät.

jatkuvuus vastaanottajavaltiossa on tämän aseman perustana oleva olennainen tekijä ja ehto.⁵⁰ Selvityksessä todettiin, että useissa jäsenvaltioissa⁵¹ sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyä koskeva oleskeluvaatimus ei edellytä jatkuvaa fyysistä oleskelua. Joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä sijoittajilta edellytetään ainoastaan hyvin lyhytaikaista läsnäoloa (esim. Portugalissa seitsemän päivää vuodessa ja Maltassa, Kreikassa ja Bulgariassa läsnäoloa hakemuspäivänä).

Koska kansallisessa lainsäädännössä ei välttämättä vaadita sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyn yhteydessä tosiasiallista oleskelua tai vaadittava oleskelu on hyvin lyhytaikainen tai oleskelusta ei ole ollenkaan säädetty, oleskeluehdon tosiasiallinen valvonta vaikuttaa haastavalta.

Tämä tarkoittaa, että ilman oleskelun jatkuvuuden tuloksellista seuranta sijoittajat, joiden katsotaan oleskelevan jäsenvaltiossa viisivuotisen kansallisen luvan perusteella, voisivat saada EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön aseman ja sen myötä tulevat oikeudet, kuten liikkuvuus-oikeudet, tosiasiallisesti täyttämättä viiden vuoden jatkuvan oleskelun ehtoa. Tämä ei ole sopusoinnussa pitkäaikaista oleskelua koskevan direktiivin kanssa. Komissio seuraa direktiivin noudattamista varmistaakseen, että jäsenvaltiot panevat oleskelun jatkuvuutta koskevan ehdon asianmukaisesti täytäntöön.

Sijoittajan kansallinen lupa mahdollistaa lisäksi perheen yhdistämisdirektiivin⁵² mukaiset perheen yhdistämistä koskevat oikeudet, jos hakijat täyttävät edellytykset. Mainittakoon tässä yhteydessä, että useimmissa jäsenvaltioissa sijoittajien perheenjäseniin ei sovelleta tehostettua tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta, mihin voi liittyä turvallisuusriskejä.⁵³

3.3. Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjen ja kansalaistamismenettelyjen välinen yhteys

Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt voivat vaikuttaa myös kansalaisuuden saamiseen. Sijoitusten avulla saatua oleskelulupaa voi käyttää useiden⁵⁴ jäsenvaltioiden tavanomaisessa kansalaisuuden myöntämismenettelyssä osoittamaan aidon yhteyden maahan, jolloin muita vaatimuksia ei ole. Toisin sanoen oleskelulupa, joka on myönnetty sijoituksen tekemisen perusteella – ja joissain tapauksissa edellyttämättä fyysistä läsnäoloa – voi tarjota nopean väylän tai yhteyden pysyvään oleskeluun ja sen jälkeen kansalaisuuteen.⁵⁵ On myös niin, että niissä jäsenvaltioissa, joissa on sekä sijoittajien kansalaisuusjärjestely että oleskeluoikeusjärjestely, oleskeluoikeusjärjestelyssä edellytetty sijoitus voidaan ottaa huomioon hyväksyessä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyyn.⁵⁶

⁵⁰ Direktiivin mukaan jatkuva oleskelu keskeytyy yli kuuden kuukauden yhtäjaksoisen poissaolon tai viiden vuoden aikana yhteensä yli kymmenen kuukautta kestävä poissaolon vuoksi.

⁵¹ Bulgaria, Tšekki, Viro, Irlanti, Kreikka, Ranska, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Puola, Romania, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁵² Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheen yhdistämiseen (EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12).

⁵³ Ks. ”European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas”, Transparency International, lokakuu 2018, s. 6 ja 37.

⁵⁴ Bulgaria, Tšekki, Viro, Irlanti, Kreikka, Ranska, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Romania, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁵⁵ Ks. erityisesti selvityksen Overview, section IV.2, ed. alaviite 4.

⁵⁶ Tämä koskee Kyprosta ja Maltaa. Ks. selvitys, ed. alaviite 4, Deliverable C kummankin osalta.

4. Ongelmakohdat

Kolmannen maan kansalaiset voivat sijoittaa jäsenvaltioon laillisin perustein⁵⁷, mutta heillä voi olla myös laittomia tavoitteita, kuten lainvalvontaviranomaisten suorittaman tutkinnan ja syytteenpanon välttely kotimaassaan ja omaisuutensa suojaaminen niihin liittyviltä jäädytys- ja takavarikointitoimenpiteiltä. Näin ollen sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt aiheuttavat monenlaisia riskejä jäsenvaltioille ja koko unionille: erityisesti turvallisuuteen kohdistuvat riskit, kuten EU:n ulkopuolisten järjestäytyneiden rikollisryhmien soluttautumismahdollisuus, sekä rahanpesun, korruption ja veronkierron riskit. Tällaisia riskejä pahentaa se, että unionin kansalaisuuteen tai jäsenvaltiossa oleskeluun liittyvät rajat ylittävät oikeuksia.

Myös järjestelyjen läpinäkyvyyteen ja hallintotapaan liittyy ongelmia. Sekä kansalaisuus- että oleskeluoikeusjärjestelyt ovat joutuneet tiiviiseen julkiseen valvontaan, koska joissakin jäsenvaltioissa on esitetty väitteitä niihin liittyvistä väärinkäytöksistä ja korruptiosta.⁵⁸ Joitakin näistä ongelmista voitaisiin lieventää mahdollisuuksien mukaan lisäämällä läpinäkyvyyttä ja ottamalla käyttöön asianmukainen riskienhallinta, ohjausjärjestelmiä ja valvontamekanismeja.

4.1. Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen aiheuttamat riskit

4.1.1. Turvallisuus

Komissio on viime vuosina esittänyt erilaisia aloitteita, joilla pyritään vahvistamaan EU:n turvallisuutta ja luomaan turvallisuusunioni.⁵⁹ Kolme tärkeintä EU:n perustamaa keskitettyä tietojärjestelmää, joita käytetään turvallisuustarkastuksissa, ovat i) Schengenin tietojärjestelmä (SIS)⁶⁰, jossa on mahdollista tehdä monenlaisia kuulutuksia henkilöistä ja esineistä, ii) viisumitietojärjestelmä (VIS)⁶¹, johon kootaan tiedot lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyistä viisumeista, ja iii) Eurodac-järjestelmä⁶², johon tallennetaan turvapaikanhakijoiden ja unionin ulkorajat sääntöjenvastaisesti ylittäneiden kolmansien maiden kansalaisten sormenjälkitiedot. Nämä järjestelmät täydentävät toisiaan ja koskevat SIS-järjestelmää lukuun ottamatta ensisijaisesti kolmansien maiden kansalaisia.

Lisäksi ollaan perustamassa uusia tietojärjestelmiä, kuten rajanylitystietojärjestelmä (EES)⁶³ ja sähköinen matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)⁶⁴, ja vahvistamassa VIS-

⁵⁷ SEUT-sopimuksen 63 artiklan nojalla pääoman vapaan liikkuvuuden periaatetta sovelletaan jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. SEUT-sopimuksen 65 artikla sallii pääoman vapaan liikkuvuuden rajoittamisen yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai verotukseen liittyvistä syistä.

⁵⁸ Yksityiskohtaiset tiedot järjestelyjen väärinkäytöstä esitetään selvityksen kohdassa Overview, ed. alaviite 4, s.23 ja 75.

⁵⁹ Ks. esim. komission 17. huhtikuuta 2018 hyväksymät toimenpiteet, mukaan lukien raportti edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_fi.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 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, annettu 30 päivänä marraskuuta 2016, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämiseksi pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011

järjestelmää⁶⁵. Lisäksi komissio on tehnyt ehdotuksen eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän laajentamisesta koskemaan kolmansien maiden kansalaisia (ECRIS-TCN)⁶⁶. Komissio on myös ehdottanut, että kaikista tietojärjestelmistä tehdään yhteentoimivia.⁶⁷

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevat käytännöt voivat heikentää näitä pyrkimyksiä antamalla kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden välttää joitakin näistä tarkastuksista, mikä vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin ja koko EU:hun. Siksi on tärkeää, että sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt järjestetään niin, että tällaiset turvallisuusriskit vältetään. Koska Schengen-alueella ei tehdä sisäisiä rajatarkastuksia, on erityisen tärkeää varmistaa, että yhteisesti sovitut ja riittävät turvallisuutta koskevat ennaltaehkäisevät tarkastukset toteutetaan.

Turvallisuus ja sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt jäsenvaltioissa

Selvityksessä pystyttiin määrittämään vain hyvin vähän sellaista lainsäädäntöä tai ohjeita, jotka koskevat sijoittajakansalaisuuteen liittyviä käytäntöjä.

Maltassa tarkastetaan päähakijan ja hänen yli 12-vuotiaiden huollettaviensa rikostausta Maltan poliisin tiedoista ja/tai alkuperäisen kotimaan toimivaltaisilta viranomaisilta. Puhtaan rikosrekisterin vaatimuksesta voidaan luopua poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos toimivaltainen viranomainen katsoo, että siitä on mahdotonta saada todistusta.⁶⁸ Maltan viranomaiset käyttävät Interpolin ja Europolin tietokantoja osana seuraavaa neliportaista prosessia:⁶⁹ virkailijan ja Maltan Individual Investor Programme Agencyn tekemät asiakkaan tunnistamista ja tuntemista koskevat tarkastukset (ks. jäljempänä kohta rahanpesun torjuntaa koskevista tarkastuksista); poliisiviranomaisten tekemä selvitys; hakemuksen täydellisyyden ja oikeellisuuden tarkistaminen ja toimitettujen asiakirjojen tarkastaminen; ja ulkoistettu tunnistamis- ja tuntemistarkastus, jossa Maltan Individual Investor Programme Agency esittää

muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2225 asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta rajanylitystietojärjestelmän käytön osalta.

⁶⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1240 EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1077/2011, (EU) N:o 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 ja (EU) 2017/2226 muuttamisesta.

⁶⁵ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EY) N:o 810/2009, asetuksen (EU) 2017/2226, asetuksen (EU) 2016/399, asetuksen 2018/XX [yhteentoimivuudesta annettu asetus] ja päätöksen 2004/512/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 2008/633/YOS kumoamisesta (COM(2018) 302 final). Neuvosto hyväksyi neuvotteluohjeensa 19. joulukuuta 2018. Euroopan parlamentti on hyväksymässä omia ohjeitaan.

⁶⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi niiden jäsenvaltioiden määrittämisestä koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden rikostuomioita koskevia tietoja, eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS-TCN-järjestelmä) täydentämiseksi ja tukemiseksi ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta, COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). Neuvottelut parlamentin, neuvoston ja komission välillä ovat pitkällä.

⁶⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomisesta EU:n tietojärjestelmien (rajaturvallisuus ja viisumiasiat) yhteentoimivuudelle ja neuvoston päätöksen 2004/512/EY, asetuksen (EY) N:o 767/2008, neuvoston päätöksen 2008/633/YOS, asetuksen (EU) 016/399 ja asetuksen (EU) 2017/2226 muuttamisesta.

⁶⁸ Esim. siksi, että alkuperäisen kotimaan toimivaltainen viranomainen ei anna todistuksia lyhyitä tai väliaikaisia oleskeluja varten. Näissä tapauksissa riittää, että hakija ja hänen huollettavansa vakuuttavat valaehteisesti, että heillä on puhdas rikosrekisteri.

⁶⁹ Lisätietoja: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

todisteet siitä, että se on teettänyt kansainvälisillä yrityksillä kaksi raporttia kustakin hakemuksesta.⁷⁰ Malta ei salli tiettyjen maiden kansalaisten⁷¹ eikä henkilöiden, joille Yhdysvallat on määrännyt matkustuskiellon, hakea kansalaisuutta järjestelyssään, kun taas millä tahansa muulla pakote- tai tarkkailulistalla olevista hakijoista virkailijoiden on ilmoitettava Maltaan Individual Investor Programme Agencylle.⁷²

Kyproksessa hakijoiden on toimitettava alkuperäisestä kotimaastaan ja asuinmaastaan (jos eri) rikosrekisteriote, joka on annettu enintään 90 päivää sitten. Myös Kyproksen poliisi tekee hakuja sekä Europolin että Interpolin tietokannoista.⁷³ Sijoittajan nimi ja perheenjäsenten nimet eivät saa olla luetteloissa henkilöistä, joiden varat on jäädytetty Euroopan unionin rajojen sisäpuolella pakotteiden seurauksena. Lisäksi heinäkuussa 2018 käyttöön otettujen uusien sääntöjen⁷⁴ mukaan hakijoiden, jotka esittävät vaatimuksensa palveluntarjoajan välityksellä, on toimitettava tunnistamis- ja tuntemisraportti kansainvälisesti hyväksytyn tietokannan kautta (esimerkiksi World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc⁷⁷ ym.). Tapauksissa, joissa kansalliseen turvallisuuteen liittyy huolenaiheita, myös Kyproksen keskustiedusteluvirasto arvioi hakemuksen. Kyprosta ei ole liitetty Schengenin tietojärjestelmään.

Bulgarian lainsäädännössä edellytetään, että hakija esittää puhtaan rikosrekisteriotteen ja asiakirjan, josta käy ilmi, että hakijaa vastaan ei ole vireillä rikosasian käsittelyä. Kansalaisuuslautakunta antaa lausunnon kansalaisuushakemuksista sisäministeriön ja kansallisen turvallisuuden viraston (State Agency for National Security, SANS) kirjallisesta esityksestä. Viimeksi mainittu kohdistaa toimivaltansa puitteissa tarkastuksia kaikkiin Bulgarian kansalaisuutta hakeviin (sijoittajille tarkoitettujen järjestelyjen kautta hakevat mukaan lukien) esim. poliisitiedustelun keinoin tai poliisin tietokantoja käyttäen. Bulgarian käytännöstä EU:n pakotteiden kohteena olevien henkilöiden suhteen ei ole tietoa, kuten ei siitäkään, käyttävätkö viranomaiset SIS-järjestelmää hakijoiden tarkastamisessa.

Selvityksessä tuotiin esiin merkittävä määrä harmaita alueita, jotka liittyvät turvallisuustarkastuksiin. Yksi ongelma liittyy kansalaisuushakemuksia koskevaan jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Selvityksestä käy ilmi, että viranomaiset voivat hyväksyä hakemuksia itse asiassa silloinkin, kun hakijat eivät täytä tiettyjä turvallisuusvaatimuksia.⁷⁸ Hakemuksia ei myöskään tarvitse toimittaa henkilökohtaisesti, vaan sen voi tehdä palveluntarjoajan välityksellä, kuten on asian laita myös Maltassa ja Kyproksessa.

⁷⁰ Tiedot saatu kansalliselta sidosryhmältä (Identity Malta, toimivaltainen viranomainen, 8. maaliskuuta 2018) selvitystä varten, ks. ed. alaviite 4. Perustana on asetuksen LN 47/2014 7 §:n 2 momentti, jossa todetaan, että tunnistamis- ja tuntemistarkastusten on oltava neliportaisia. Lisätäsmennyksiä neliportaisuudesta ei ole.

⁷¹ Afganistanin, Iranin ja Korean demokraattisen kansantasavallan kansalaiset ja asukkaat sekä henkilöt, joilla on merkittäviä siteitä näihin maihin, eivät voi osallistua Maltaan järjestelyyn.

⁷² Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018. Ulkopuolelle on suljettu myös henkilöt, joilta maa, jonka kanssa Maltalla on sopimus viisumivapaasta matkustamisesta, on evännyt viisumin.

⁷³ Sisäasiainministeriön edustajan 29. toukokuuta 2018 antama tieto.

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

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

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

⁷⁷ <https://rdc.com/>

⁷⁸ Esim. Maltassa voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa luopua vaatimuksesta esittää puhdas rikosrekisteriote ja todistus siitä, ettei ole rikostutkinnan kohteena eikä uhka kansalliselle turvallisuudelle – selvitys, Overview, section II.1 (checks), ks. ed. alaviite 4.

Jäsenvaltiot eivät myöskään tällä hetkellä kuule toisiaan sijoittajien kansalaisuushakemusten yhteydessä, vaikka tiettyjen⁷⁹ kolmansien maiden kansalaisten hakiessa viisumia lyhytaikaista oleskelua varten jäsenvaltiot turvallisuussyistä kuulevat toisiaan.⁸⁰ Näin on siitä huolimatta, että kansalaisuuteen liittyy laaja-alaisia oikeuksia, kuten oleskeluoikeus ja oikeus äänestää ja asettua ehdolle Euroopan unionin vaaleissa ja paikallisvaaleissa. Nämä oikeudet ovat elinikäisiä toisin kuin pelkkä lyhytaikainen maahantulo-oikeus. Toinen ongelma liittyy siihen, että koordinoinnin ja yhteisesti sovittujen kriteerien puute antavat mahdollisuuden etsiskellä ympäriinsä edullisimpia ehtoja. Hakija, jolta on evätty yhden jäsenvaltion kansalaisuus, voi esittää uuden hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa. Jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä ilmoita toisilleen hylätyistä hakijoista, eivät edes niistä, jotka on hylätty siksi, että he aiheuttavat uhkan turvallisuudelle.

Turvallisuus ja sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt EU:ssa

Toisin kuin kansalaisuuden saamiseen liittyvissä menettelyissä EU:n lainsäädännössä on joitakin velvoitteita, jotka liittyvät ulkomaisille sijoittajille ennen viisumin tai oleskeluluvan myöntämistä tehtäviin turvallisuustarkastuksiin. Tarkastuksilla varmistetaan, että sijoittajat eivät uhkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, myöskään muiden jäsenvaltioiden osalta. Tällaiset tarkastukset perustuvat Schengenin säännöstöön, ja ne ovat pakollisia niiden jäsenvaltioiden osalta, joita kyseinen säännöstö sitoo. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan oleskeluluvan myöntämistä harkitsevan jäsenvaltion on tehtävä järjestelmällisesti hakuja Schengenin tietojärjestelmästä (SIS)⁸¹. Jos jäsenvaltio harkitsee oleskeluluvan myöntämistä henkilölle, josta on tehty kuulutus maahantulon epäämiseksi, sen on ensin kuultava kuulutuksen tehnyttä jäsenvaltiota ja otettava huomioon sen edut.

Selvityksestä kävi ilmi, että vaikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tarkastaminen on kyseisten jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä yleensä syy evätä lupa (tai jättää se uusimatta), havaittiin myös, että tietoa siitä, miten jäsenvaltiot suhtautuvat turvallisuuteen liittyviin huoliin, ei ole käytettävissä ja että jäsenvaltioilla on asiassa huomattava

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 Tästä säädetään yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 13. heinäkuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) 22 artiklassa (EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1). Kuuleminen toteutetaan viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9. heinäkuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) 16 artiklan 2 kohdassa säädetyn VISMail-kuulemismekanismin välityksellä.

⁸¹ SIS-järjestelmää käytetään tällä hetkellä 26:ssa EU:n jäsenvaltiossa (vain Irlanti ja Kypros eivät vielä ole liittyneet SIS-järjestelmään), mutta käyttöoikeudet ovat erilaisia. Lisäksi järjestelmää käytetään neljässä Schengeniin assosioituneessa maassa (Sveitsi, Norja, Liechtenstein ja Islanti). Vaikka Bulgaria ja Romania eivät vielä kuulu Schengen-alueeseen, jolla ei suoriteta sisäraajatarkastuksia, niillä on ollut elokuusta 2018 täydet SIS-järjestelmän käyttöoikeudet. Kroatiaan, joka ei myöskään kuulu Schengen-alueeseen, sovelletaan vielä rajoituksia, jotka koskevat Schengenin laajuisten SIS-kuulutusten käyttöä Schengen-alueelle tulon tai siellä oleskelun epäämiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta käyttää SIS-järjestelmää, mutta koska se on päättänyt olla liittymättä Schengen-alueeseen, se ei voi tehdä tai käyttää Schengenin laajuisia kuulutuksia Schengen-alueelle tulon tai siellä oleskelun epäämiseksi. Irlannissa valmistellaan SIS-järjestelmään liittymistä, mutta kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa, se ei kuulu Schengen-alueeseen eikä se voi tehdä tai käyttää Schengenin laajuisia kuulutuksia Schengen-alueelle tulon tai siellä oleskelun epäämiseksi. Kypros ei ole vielä liittynyt SIS-järjestelmään.

harkintavalta.⁸² Tämä on johtanut joihinkin ongelmallisiin tapauksiin, kuten myös muissa raporteissa⁸³ on todettu. Tähän liittyen komissio on jo ehdottanut viisumitietojärjestelmän päivittämistä. Siinä on kyse siitä, että – yhdessä yhteentoimivuutta koskevan asetusehdotuksen⁸⁴ kanssa – otetaan EU:n ulkorajoilla käyttöön *kaikkia myönnettyjä* oleskelulupia ja pitkäaikaisia viisumeja koskevat pakolliset haut EU:n omista ja kansainvälisistä turvallisuustietokannoista⁸⁵. Myös tiedot oleskelulupahakemuksista, jotka jäsenvaltiot ovat evänneet turvallisuussyistä, tallennetaan, ja niitä voidaan myöhemmin käyttää tarkastusten yhteydessä.

Tarkastuksia tehdään jälkikäteen – mutta vain harvoissa tapauksissa⁸⁶ – sen varmistamiseksi, että edellytykset, joiden perusteella oleskeluoikeus on myönnetty, ovat edelleen voimassa oleskeluluvan voimassaoloaikana. Niiden tarkoituksena on varmistaa, että luvan haltija täyttää oleskelun edellytykset oleskeluluvan voimassaoloaikana (ks. lisätietoja komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta). Koska luvanhaltijoilta ei kuitenkaan välttämättä vaadita tosiasiallista oleskelua vastaanottavassa valtiossa (tai vaadittu oleskelu on vain hyvin lyhytaikainen, kuten edellä todetaan), voi olla vaikeaa tarkastaa, täyttävätkö luvanhaltijat yhä oleskeluluvan edellytykset.

Komissio seuraa säännösten noudattamista jäsenvaltioissa varmistaa, että ne tekevät kaikki pakolliset voimassa olevat raja- ja turvallisuustarkastukset järjestelmällisesti ja tuloksellisesti, jotta sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyt eivät aiheuta uhkaa muiden jäsenvaltioiden ja EU:n turvallisuudelle.

4.1.2. Rahanpesu

Varojen alkuperän tarkastamisen osalta kaikki EU:n jäsenvaltiot lukuun ottamatta yhtä⁸⁷ ovat ilmoittaneet toimenpiteistä, joilla ne saattavat neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin⁸⁸ osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissiossa on parhaillaan käynnissä horisontaalinen tarkastus, joka kohdistuu ilmoitettuun kansalliseen lainsäädäntöön, jolla neljäs rahanpesunvastainen direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja vireillä on täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättämistä koskeva rikkomismenettely niitä jäsenvaltioita vastaan, joissa on havaittu aukkoja täytäntöönpanossa. Tämän lainsäädännön nojalla ilmoitusvelvollisten (mm. luotto- ja rahoituslaitosten, notaarien, juristien ja

⁸² Turvallisuustarkastukset liittyvät yleensä hakijoiden taustaan ja varojen alkuperään. Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjen hallinnoinnista vastaavat viranomaiset luottavat poliisivoimiin ja tiedustelupalveluihin hakijoiden taustojen tarkastamisessa (Bulgaria, Viro, Espanja, Kroatia, Kypros, Unkari, Portugali ja Slovakia) ja terveys- ja työllisyyspolitiikasta vastaaviin viranomaisiin ja toimivaltaisiin viranomaisiin hakijan siviilisäädyn tarkastamisessa. Tarkastukset liittyvät lähinnä hakijoiden rikosrekisteriin ja hakijoiden toimittaman asiakirjan todenmukaisuuteen.

⁸³ Ks. Transparency International, ed. alaviite 5, s. 37, ja selvityksen Overview, ed. alaviite 4, s. 75.

⁸⁴ Ks. alaviite 68.

⁸⁵ VIS, SIS, EES, ETIAS ja ECRIS sekä Europolin ja Interpolin tietokannat.

⁸⁶ Viro, Espanja, Ranska, Kroatia, Latvia ja Liettua.

⁸⁷ Romania. Lähde: EUR-Lex, direktiiviä (EU) 2015/849 koskevat kansalliset täytäntöönpanotoimet, joista jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20. toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), saatavilla osoitteessa

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

kiinteistönvälittäjien)⁸⁹ on toteutettava asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä.⁹⁰ Ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista omassa maassaan rahanpesun selvittelykeskukselle, eivätkä ne saa ilmoittaa asiakkaille, että ovat tehneet tällaisen ilmoituksen. Neljännessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä on lisävaatimus, jonka mukaan ilmoitusvelvollisten on tehtävä tehostettuja asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevia tarkastuksia suuririskisistä kolmansista maista tulevien asiakkaiden kanssa toteutettavien liiketoimien osalta.

Viides rahanpesunvastainen direktiivi, joka tuli voimaan 9. heinäkuuta 2018 ja joka on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä 10. tammikuuta 2020 mennessä⁹¹, sisältää muutoksen, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat ”oleskeluoikeutta tai kansalaisuutta jäsenvaltiossa pääomasiirtoja, kiinteistön tai valtion velkakirjojen hankintaa tai kyseisessä jäsenvaltiossa toimiviin yhteisöihin tehtäviä sijoituksia vastaan”, liittyy suurempi riski, joka edellyttää tehostettua asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta⁹². Direktiivissä säädetään kuitenkin näistä velvoitteista ainoastaan talouden toimijoiden osalta, eikä siinä käsitellä valtiollisia organisaatioita ja virastoja, jotka eivät ole direktiivin mukaan ilmoitusvelvollisia. Tämä tarkoittaa, että direktiivi ei koske viranomaisia, jotka vastaavat sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä.

Selvityksessä tuli esiin erilaisia käytäntöjä, joiden avulla sijoittajien kansalaisuusjärjestelyissä torjutaan rahanpesua, ja viitattiin myös joihinkin harmaisiin alueisiin. Elimillä, joiden tehtävänä on tarkastaa sijoittajajärjestelyissä varojen alkuperä, ei ole muodollista velvollisuutta ilmoittaa kyseisten tarkastusten tuloksia jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Käytännössä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä koskevaa yhteistyötä kuitenkin tehdään jonkin verran. Identity Malta⁹³ on selvityksen yhteydessä vahvistanut, että sen käyttämässä neliportaisessa tunnistamis- ja tuntemisprosessissa noudatetaan neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin määritelmiä ja menettelyjä. Kyproksessa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjen säännöstössä viitataan suoraan rahanpesun torjuntaa koskevaan Kyproksen lainsäädäntöön. Sen mukaan Kyproksen pankkien on toteutettava asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä, joilla varmistetaan ja validoidaan sijoituksessa käytettävien varojen alkuperä. Bulgariassa varojen alkuperän tarkastaa (Bulgarian rahanpesunvastaisia toimenpiteitä koskevan lain mukaisesti) Invest Bulgaria Agency⁹⁴. Hakijan on tässä menettelyssä toimitettava todistus varojen alkuperästä rahanpesun torjuntalainsäädäntöä noudattaen.⁹⁵

Myös sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjen yhteydessä jäsenvaltioilla on erilaisia käytäntöjä rahanpesun estämiseksi. Osa jäsenvaltioista edellyttää, että kaikki maksut suoritetaan niiden

⁸⁹ Direktiivin (EU) 2015/849 2 artikla.

⁹⁰ Direktiivin (EU) 2015/849 10–24 artikla.

⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta, EUVL L 156, 19.6.2018, s. 43.

⁹² Ks. 1 artiklan 44 kohta, jolla lisätään neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin liitteessä III olevaan 1 kohtaan uusi kohta.

⁹³ Asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevat tarkastukset tekee tällä hetkellä Maltan Individual Investor Programme Agency. Kun selvitystä varten tehtiin haastatteluja, tästä vastaava viranomainen oli Identity Malta.

⁹⁴ Invest Bulgaria Agency on Bulgarian talousministerin toimeenpanovirasto, joka tukee ministeriä ulkomaisten sijoitusten houkuttelemiseen tähtäävän politiikan toteuttamisessa.

⁹⁵ Bulgariassa olevista ulkomaan kansalaisista annetun lain soveltamisasetuksen 39 §:n 6 momentti.

kansallisten pankkien kautta. Ne ovat neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin nojalla ilmoitusvelvollisia, ja niiden on suoritettava tarvittavat asiakkaan tunnistamis- ja tuntemisvelvollisuutta koskevat tarkastukset (Kypros). Selvityksessä kävi ilmi myös, että lainsäädännössä ei välttämättä säädetä erityisistä tarkastuksista (Kroatia ja Portugali). Unkarissa, jossa järjestely on keskeytetty, ei ole ollut pakko siirtää varoja tosiasiallisesti Unkarin alueelle, mistä syystä varoihin ei ole kohdistunut tarkastuksia. On myös tapauksia, joissa varat tarkastetaan kahdesti, ensin varojen alkuperämaasta saatujen todisteiden avulla ja sitten jäsenvaltion toimivaltaisten yksiköiden toimesta (Irlanti). Tarkastuksista vastaavan toimivaltaisen viranomaisen suhteen on vaihtelua: se voi olla kansallinen sijoitusvirasto (Bulgaria) tai rahanpesun torjunnasta vastaava komissio (Espanja). Nämä tahot voivat olla yksityisiä tai julkisia ja niihin voi kuulua itsenäisiä ammatinharjoittajia. Tarkastukset poikkeavat toisistaan, sillä niissä voidaan validoida sijoituksen tekemiseen käytettäviin varoihin liittyvät asiakirjat, kuten pankkisiirtotositteet, tilinpäätöstiedot, veroilmoitus tai maa- tai kiinteistörekisteristä saatava osto- tai vuokrasopimus, jos sijoitus kohdistuu kiinteistöön, tai ne voivat muodostua toimivaltaisen viranomaisen antamasta suppeasta vakuutuksesta.

Kuten EU:n uusissa rahanpesunvastaisissa säännöissä todetaan, jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen yhteydessä erityistä huomiota asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen. Jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että rahanpesunvastaisia EU:n sääntöjä ei kierretä. Tämä olisi varmistettava, kun sijoittajakansalaisuuden hakijat kanavoivat varat sellaisten elinten kautta, jotka eivät ole neljännessä ja viidennessä rahanpesunvastaisessa direktiivissä tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia. Lisäksi elinten, jotka osallistuvat sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyissä varojen alkuperän tarkastamiseen, olisi aina ilmoitettava havainnoistaan niille jäsenvaltion viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia käsittelemään hakemuksia. Jäsenvaltiot voisivat ottaa sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvät rahanpesuriskit huomioon myös kansallisissa riskiarvioissaan, jotka tehdään EU:n rahanpesunvastaisen sääntöjen mukaisesti, ja toteuttaa tarvittavat riskejä lieventävät toimenpiteet.⁹⁶

Jos maksut suoritetaan käteisenä suoraan valtiollisille organisaatioille, ne eivät kuulu rahanpesunvastaisen EU-lainsäädännön piiriin. Käteismaksuja koskevia sääntöjä ei ole EU:ssa yhdenmukaistettu. Näin ollen jäsenvaltiot voivat säätää käteismaksuille tiettyjä rajoituksia, kunhan ne ovat sopuosinnussa muiden EU:n lainsäädännön säännösten kanssa.

4.1.3. EU:n sääntöjen kiertäminen

On myös mahdollista, että sijoittajien kansalaisuus- ja oleskelujärjestelyissä saatua asemaa käytetään EU:n lainsäädännön kiertämiseen. Erityisesti sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt voivat tarjota kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden kiertää tiettyjä EU:n lainsäädäntöön sisältyviä kansalaisuusvaatimuksia. Esimerkkinä voidaan käyttää EU:n liikennelupasääntöjä, jotka koskevat lupaa harjoittaa lentoliikennettä. Sääntöjen mukaan toimivaltaiset (kansalliset) lupaviranomaiset voivat myöntää luvan ainoastaan, jos jäsenvaltiot tai jäsenvaltion kansalaiset omistavat yli 50 % kyseisestä yrityksestä ja yritys on

⁹⁶ Malta teki kansallisen rahanpesuriskiarvion vuonna 2017. Siinä ei kuitenkaan analysoitu kansallisuusjärjestelyyn liittyviä rahanpesuriskejä.

tosiasiallisesti niiden määräysvallassa.⁹⁷ Komissio on saanut kansallisilta lupaviranomaisilta yhden kantelun ja useita tiedusteluja, jotka koskevat kolmansien maiden sijoittajia, jotka ovat saaneet unionin kansalaisuuden jäsenvaltiossa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn avulla ja sittemmin hakenneet lupaa lentoliikenteen harjoittamiseen.

4.1.4. Veronkierto

Toinen huolenaihe on se, ohjaavatko sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä saatavat verokannustimet tällaisten järjestelyjen kysyntää.⁹⁸ Järjestelyjen käyttö ei sinänsä ole sama asia kuin veronkierto, vaikka yksittäiset henkilöt voivatkin niiden avulla hyötyä voimassa olevista edullisista verosäännöistä. Voi kuitenkin olla mahdollista käyttää väärin järjestelyjen kautta saatuja etuja ja asiakirjoja, jotka ovat eri järjestelyissä erilaisia. Joitakin niistä voidaan käyttää välineenä aggressiiviseen verosuunnitteluun ja veronkiertoon.

Selvityksessä ei tarkasteltu tällaisten järjestelyjen verotuksellisia näkökohtia. Sekä EU:ssa että kansainvälisellä tasolla käytävissä keskusteluissa keskitytään vaikutuksiin, joita tällaisilla järjestelyillä voi olla veroviranomaisten väliseen finanssilitietojen automaattiseen vaihtoon, jota toteutetaan EU:ssa neuvoston direktiivillä 2014/107/EU (ensimmäinen muutos direktiiviin hallinnollisesta yhteistyöstä) ja kolmansien maiden kanssa yhteisen tietojenvaihtostandardin (CRS) avulla. Ensimmäinen muutos hallinnollisesta yhteistyöstä annettuun direktiiviin ja yhteinen tietojenvaihtostandardi edellyttävät, että pankkitiedot lähetetään kaikille niille lainkäyttöalueille, joissa tilinhaltijalla on verotuksellinen kotipaikka.

Verotuksellinen kotipaikka voi olla eri kuin muussa tarkoituksessa määritelty kotipaikka. Verotuksellisen kotipaikan kriteerit voivat vaihdella huomattavasti lainkäyttöalueesta toiseen, ja ne liittyvät yleensä fyysisen oleskelun keston lainkäyttöalueella. Joillakin lainkäyttöalueilla henkilön kotipaikka määräytyy monien muiden tekijöiden perusteella, kuten kansalaisuuden, omistus- tai muun asunnon, perhesiteiden ja taloudellisten intressien perusteella. Joissakin tilanteissa henkilöllä voidaan katsoa olevan verotuksellinen kotipaikka useammalla kuin yhdellä lainkäyttöalueella. Jos henkilöllä katsotaan olevan verotuksellinen kotipaikka tietyllä lainkäyttöalueella, se ei poista häneltä verotuksellista kotipaikkaa muissa maissa.

Joidenkin järjestelyjen puitteissa myönnettyjen asiakirjojen vuoksi rahoituslaitosten saattaa kuitenkin olla hyvin vaikea määrittää verotukselliset kotipaikat oikein. Joissakin tapauksissa finanssilitiedot voidaan lähettää väärään valtioon ja/tai niitä ei lähetetä oikeaan valtioon. Esim. jos tiedot lähetetään ainoastaan valtioon, jolla on kansalaisuus- tai oleskeluoikeusjärjestely (ja joka ei useinkaan verota tuloja eikä edellytä fyysistä läsnäoloa maassa) eikä todelliseen verotukselliseen kotipaikkaan, tulo voi jäädä verottamatta oikeassa valtiossa.

Niiden maiden järjestelyihin, jotka eivät verota tuloja tai verottavat niitä hyvin vähän, liittyy suurempi riski siitä, että tilinhaltijat salaavat todisteita todellisesta kotipaikastaan ja kiertävät näin veroja. Kolmansien maiden järjestelyihin liittyy suurempi riski siitä, että unionin kansalaiset käyttävät niitä välttääkseen veroja siinä EU:n jäsenvaltiossa, jossa heillä on

⁹⁷ Lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annettu asetus (EY) N:o 1008/2008, EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3. Ks. myös tulossa oleva Euroopan komission arviointi asetuksesta (EY) 1008/2008 (julkaistaan vuoden 2019 alkupuoliskolla).

⁹⁸ Ks. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun selvitys, ed. alaviite 5, s. 32–35.

verotuksellinen kotipaikka. EU:n rahoituslaitokset eivät ehkä ole yhtä hyvin perillä EU:n ulkopuolella käytössä olevista järjestelyistä, ja vaikka myös joissakin EU:n jäsenvaltioiden tarjoamista järjestelyistä ulkomaiset tulot jäävät verottamatta, useimmat järjestelyt on suunnattu (yksinomaan) EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille.

Hallinnollista yhteistyötä koskevaa direktiiviä muuttamalla⁹⁹ otettiin vuonna 2018 käyttöön välittäjiä koskeva pakollinen julkistamisvelvollisuus, ja edellytetään, että veronkiertojärjestelyjen markkinoijat ja niiden suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuvat palveluntarjoajat ilmoittavat veroviranomaisille kaikista markkinoimistaan ja käyttöönottamistaan järjestelyistä. Muutosdirektiivi sisältää säännöksiä, jotka kohdistuvat järjestelyihin, joiden avulla voidaan kiertää finanssilitietojen automaattista vaihtoa koskevassa EU:n lainsäädännössä asetettuja ilmoitusvelvollisuuksia.

Itse asiassa direktiivissä säädetään raportointivelvoitteesta, joka koskee sellaisia järjestelmiä tai järjestelyjä, jotka heikentävät asiakkaan tunnistamis- ja tuntemismenettelyjä, joita rahoituslaitokset käyttävät ilmoittaakseen tietoja veroviranomaisille, tai hyödyntävät niiden heikkouksia, kuten tilinhaltijan kotipaikan lainkäyttöalueen määrittäminen. Näin on silloin, kun tilinomistaja saa kansalaisuuden tai oleskeluoikeuden muussa kuin siinä maassa, jossa hän tosiasiallisesti oleskelee. Jos tällaista järjestelyä markkinoidaan tai siihen liitytään, ilmoitusvelvollisuus lankeaa välittäjälle, joka tarjoaa palvelun.

Hallinnollista yhteistyötä koskevaan direktiiviin vuonna 2018 tehdyn muutoksen mukaan järjestelyistä, jotka on otettu käyttöön 25. kesäkuuta 2018 jälkeen, ilmoitetaan EU:n veroviranomaisille, jotka vaihtavat näitä tietoja keskenään automaattisesti vuodesta 2020 lähtien ja mahdolliset väärinkäytökset voidaan näin havaita varhaisessa vaiheessa. Tämä koskee sekä EU:ssa että kolmansissa maissa perustettuja järjestelyjä.

Tällaisia järjestelyjä tarjoavien EU:n jäsenvaltioiden olisi sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä aiheutuvien riskien torjumiseksi ja hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin tuloksellisen täytäntöönpanon varmistamiseksi hyödynnettävä EU:n hallinnollisen yhteistyön välineitä ja erityisesti hallinnollisesta yhteistyöstä annetussa direktiivissä¹⁰⁰ kuvattua oma-aloitteista tietojenvaihtoa oleskelujäsenvaltioiden kanssa.

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt ja niiden herättämät verotukseen liittyvät kysymykset olisi otettava huomioon myös jäsenvaltioiden neuvostossa tekemässä työssä, esim. käynnissä olevassa yritysverotuksen käytännesääntöjen¹⁰¹ uudistustyössä, jolla pyritään varmistamaan haitallisen verokilpailun poistamiseksi toteutettavien toimien yhteensovittaminen Euroopan tasolla. Uudistustyön toimeksianto rajoittuu tällä hetkellä yritysverotukseen. Käytännesääntöjen uudistusta on mahdollista laajentaa myös muuntyyppisiin haitallisiin verokäytäntöihin, kuten yksittäisiin henkilöihin kohdistuviin. Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon myös sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen mahdollinen rooli verojen välttelyssä ja veronkierrossa ja

⁹⁹ Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, EUVL L 139, 5.6.2018, s. 1.

¹⁰⁰ Neuvoston direktiivi 2011/16/EU, annettu 15 päivänä helmikuuta 2011, hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta.

¹⁰¹ Ecofin-neuvoston päätelmät 1. joulukuuta 1997 veropolitiikasta – neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma, annettu 1. joulukuuta 1997, yritysverotuksen käytännesäännöistä – säästöjen verotus (EYVL C 2, 6.1.1998, s. 1).

harkittava, edellyttävätkö tällaisten järjestelyjen aiheuttamat riskit niiden sisällyttämistä EU:n luettelointikriteereihin¹⁰².

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) on pyrkinyt määrittämään porsaanreiät yhteisessä tietojenvaihtostandardissa (Common Reporting Standard, CRS), joka on hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin ensimmäisen muutoksen kansainvälinen vastine. OECD on analysoinut, missä määrin tällaisten kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen on täytynyt kiertää CRS-standardin mukaisia ilmoitusvelvollisuuksia ja siten helpottaa veronkiertoa. OECD on todennut, että henkilökortteja ja muita tällaisten järjestelyjen kautta saatuja asiakirjoja voidaan mahdollisesti käyttää väärin siten, että henkilön verotuksellinen kotipaikka määritetään väärin ja CRS-standardiin liittyvien tunnistamis- ja tuntemismenettelyjen toimivuus vaarantuu.¹⁰³ OECD on laatinut luettelon sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä, jotka voivat aiheuttaa suuren riskin CRS-standardin tulokselliselle toteuttamiselle.¹⁰⁴ Sekä Maltan että Kyproksen sijoittajille suuntaamat kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt sisältyvät tähän luetteloon. OECD on myös julkaissut lisätietoa ja ohjeistusta rahoituslaitoksille mahdollisen väärinkäytön minimoimiseksi.

OECD julkaisi 9. maaliskuuta 2018 pakollista ilmoittamista koskevat mallisäännöt yhteisen tietojenvaihtostandardin kiertämisjärjestelyjen ja läpinäkymättömien offshore-rakenteiden käsittelemiseksi ”Model Mandatory Disclosure Rules for Common Reporting Standard Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures”. Nämä mallisäännöt ovat samanlaiset kuin hallinnollisesta yhteistyöstä annettuun direktiiviin vuonna 2018 tehdyssä muutoksessa, joka kohdistuu finanssitilitietojen automaattiseen vaihtoon. On kuitenkin huomattava, että näitä sääntöjä ei ole vahvistettu vähimmäisvaatimukseksi. Lainkäyttöalueet voivat halutessaan ottaa ne käyttöön.

4.2. Läpinäkyvyys ja hallinnointi

Tiukka viranomaisvalvonta ja läpinäkyvyys kansallisella tasolla ovat ratkaisevan tärkeitä seikkoja sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen vaikutuksen määrittämiseksi. Selvityksestä käy ilmi, että sovellettavista menettelyistä ja järjestelyjen toiminnasta, kuten hakijoiden määrästä ja alkuperästä sekä kansalaisuuden tai oleskeluoikeuksien saaneiden määrästä, ei ole selkeää tietoa.

4.2.1. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjen läpinäkyvyys ja hallintotapa tällä hetkellä

Maltassa on sijoittajien kansalaisuusjärjestelystä vastaava sääntelyelin. Se julkaisee vuosikertomuksia, jotka kuuluvat parlamentaarisen valvonnan piiriin.¹⁰⁵ Kypros ilmoitti 22. toukokuuta 2018 perustaneensa sijoittajien kansalaisuusjärjestelylle valvonta- ja

¹⁰² Neuvoston päätelmät kriteereistä ja menettelystä veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevan EU:n luettelon laatimiseksi (EUVL C 461, 10.12.2016, s. 2); Neuvoston päätelmät veroasioissa yhteistyöhaluttomia lainkäyttöalueita koskevasta EU:n luettelosta (EUVL C 438, 19.12.2017, s. 5).

¹⁰³ OECD:n päätelmät oleskeluoikeuden/kansalaisuuden myöntämisestä sijoittajajärjestelyissä, 16. lokakuuta 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>

ohjauskomitean ja ottaneensa käyttöön järjestelyä koskevat käytännesäännöt. Bulgariassa ei ole sääntelyelintä eikä käytännesääntöjä.

Maltassa päähakijan on toimitettava hakemus Maltaan Individual Investor Programme Agencylle joko hyväksytyjen välittäjien tai edustajan (concessionaire) välityksellä.¹⁰⁶ Nämä ovat **ei-julkisia elimiä**, joilla on merkittävä rooli hakemusprosessissa, sillä ne toimivat hakijoiden lukuun ja ovat suoraan yhteydessä toimivaltaisiin viranomaisiin heidän puolestaan. Bulgariassa ja Kyproksessa hakijat voivat halutessaan kääntyä konsultin tai juristin puoleen saadakseen neuvoja tai palkatakseen tämän tekemään hakemuksen puolestaan. Kyproksen uusia käytännesääntöjä sovelletaan edustajiin ja välittäjiin, jotka hoitavat kansalaisuushakemuksia asiakkaidensa puolesta. Käytännesääntöjen tavoitteena on edistää tiukkoja eettisiä normeja. Ne sisältävät velvoitteen pidättäytyä mainostamasta kansalaisuuden myyntiä julkisilla paikoilla. ”EU:n kansalaisuuden” myyntimainokset ovat olleet Kyproksessa yleisiä. Nähtäväksi jää, mikä vaikutus uusilla käytännesäännöillä on.

Missään näistä kolmesta sijoittajille suunnatusta kansalaisuusjärjestelystä ei ole saatavilla kattavasti tietoa niiden henkilöiden alkuperästä ja henkilöllisyydestä, jotka ovat saaneet kansalaisuuden tekemällä sijoituksen. Maltaan viranomaisten raporteissa on tieto hakemusten määrästä ja siitä, montako hakemusta on hyväksytty ja montako hylätty. Raporteissa on myös tieto siitä, paljonko Malta saa sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä tuloja. Maltaan lainsäädännössä edellytetään, että maan virallisessa lehdessä julkaistaan vuosittain kaikkien niiden henkilöiden nimet, jotka ovat edeltävien 12 kuukauden aikana saaneet Maltaan kansalaisuuden rekisteröinnin tai kansalaistamisen kautta, mukaan lukien henkilöt, joille on myönnetty kansalaisuus sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn nojalla (joskaan tätä ei tarvitse julkaisussa nimenomaisesti mainita).¹⁰⁷ Tällaista tietoa ei ole saatavilla Bulgariasta eikä Kyproksesta.

Sekä Kypros että Malta ovat asettaneet sijoittajille suuntaamissaan kansalaisuusjärjestelyissä hyväksyttävälle kansalaisuushakemuksille enimmäismäärän. Kyproksen hallitus on päättänyt, että vuodesta 2018 alkaen enintään 700 sijoittajaa vuodessa voi saada kansalaisuuden.¹⁰⁸ Maltassa päähakijoita (ilman huollettavia) voidaan hyväksyä järjestelyssä yhteensä 1 800.¹⁰⁹ Maltaan viranomaiset ovat kuitenkin päivittämässä lainsäädäntöä, ja ne aikovat julkisen kuulemisen perusteella lisätä enimmäismäärään toiset 1 800. Bulgaria ei rajoita kansalaisuutta hakevien ulkomaisten sijoittajien määrää.

4.2.2. Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjen läpinäkyvyys ja hallintotapa tällä hetkellä

Maltassa ei ole sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelylle sääntelyelintä, vaikka kansalaisuusjärjestelylle sellainen onkin. Kypros on ilmoittanut sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn valvonta- ja ohjauskomitean perustamisesta, mutta tarkoituksena ei ole, että se vastaisi myös oleskeluluvista. Bulgarian lainsäädännössä ainoa velvoite on, että maahanmuuttovirasto ilmoittaa Bulgarian sijoitusvirastolle pysyvistä oleskeluluvista, joita järjestelyn puitteissa on myönnetty. Vain harvoissa jäsenvaltioissa on käytössä erityisiä

¹⁰⁶ Asetuksen LN 47/2014 4 §:n 3 momentti.

¹⁰⁷ LN 47/2014, 14 §:n 2 momentti.

¹⁰⁸ Ministerineuvoston päätös nro 906/2018.

¹⁰⁹ LN 47/2014, 12 momentti.

seurantamekanismeja ja raportointivelvoitteita.¹¹⁰ Tämä tarkoittaa, että useimmissa tapauksissa järjestelyn valvonta jää mahdollisten yleisten seurantamekanismien varaan (esim. parlamentaarinen valvonta, hallinnollinen vastuu, yleinen raportointi toiminnasta hallitukselle tai asiakirjoihin tutustumista koskevat pyynnöt) eikä erityistä huolellisuusmekanismeja ole.¹¹¹

Muutamit jäsenvaltiot ovat ottaneet yksityisiä yrityksiä mukaan oleskeluoikeusjärjestelyjensä hallinnoimiseen¹¹², ja niillä on joissakin tapauksissa hyvinkin merkittävä asema¹¹³. Kyproksessa hakijat voivat esittää hakemuksensa valtuutetun edustajan välityksellä. Tämän tehtävänä on ainoastaan toimia neuvonantajana ja konsulttipalvelujen tarjoajana. Maltassa hakemuksen voi toimittaa toimivaltaisille viranomaisille rekisteröity edustaja tai akkreditoitu henkilö. Nämä rekisteröidyt edustajat toimivat hakijan puolesta kaikessa säännösten mukaisessa kirjeenvaihdossa sekä hakemusten, ilmoitusten ja tiedoksiantojen tekemisessä. Unkarissa parlamentin talousvaliokunta on antanut toimiluvan useille yrityksille, joiden tehtävänä on laskea liikkeeseen oleskeluun oikeuttavia joukkolainoja, joita hakijat voivat ostaa. Vain yksi yritys voi saada luvan joukkolainojen liikkeeseenlaskuun tietyssä kolmannessa maassa.¹¹⁴

4.2.3. Toimenpiteet läpinäkyvyyden, hallintotavan ja turvallisuuden parantamiseksi

Selvityksestä käy ilmi, että vuotuinen raportointi on edelleen hyvin vähäistä. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä vaivaa yleinen läpinäkyvättömyys hakemusten ja kansalaisuuden saavien henkilöiden osalta. Sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyjä koskevien tilastojen eriyttämättömyyden vuoksi ei ole mahdollista määrittää oleskeluoikeuden myöntämisperustetta eikä valittua sijoitusvaihtoehtoa. Tiedot vastaanotettujen hakemusten määrästä, alkuperämaista ja hyväksytyjen kansalaisuus- ja oleskelulupahakemusten määrästä

¹¹⁰ Espanja, Irlanti ja Portugali. Esim. Espanjassa lakiin sisältyy velvollisuus laatia ministerineuvostolle vuosittain kertomus sääntöjen täytäntöönpanosta. Sen laatii työ- ja sosiaaliministeriö ulko-, sisä- ja valtiovarainministeriöiden yhteisestä pyynnöstä. Portugalissa sisäasioiden tarkastusyksikkö suorittaa vähintään kerran vuodessa tarkastuksen, joka kohdistuu sijoittajien oleskelulupamenettelyyn. Päätelmät ja suositukset annetaan tiedoksi Portugalin parlamentin ensimmäiselle valiokunnalle (perustuslaki- ja perusoikeusasiat, vapaudet ja takeet), ja ne julkaistaan myös hallituksen verkkosivustolla. Sivustolla on kuitenkin vain yksi kertomus, vuodelta 2014. Siinä mainitaan useita menettelyn tehottomuuden vuoksi annettuja suosituksia, muun muassa sisäisen valvonnan mekanismien luominen ja menettelyohjeiden laatiminen. Ei ole tiedossa, onko suositusta noudatettu. Irlannissa arviointikomitea (joka koostuu yritystoiminnasta ja kehittämisestä vastaavien ministeriöiden ja valtion virastojen ylemmän johdon edustajista) kokoontuu vähintään neljä kertaa vuodessa arvioimaan sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyn puitteissa tehtyjä hakemuksia, ja se antaa oikeus- ja tasa-arvoministerille suosituksia hakemusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

¹¹¹ Bulgaria, Irlanti, Ranska, Italia, Kypros, Latvia, Unkari, Malta, Alankomaat, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta. Irlannissa maan kansalaistamis- ja maahanmuuttoasioista vastaavalta virastolta (Irish Naturalisation and Immigration Service) on saatu vastauksina Irlannin parlamentin kysymyksiin seuraavat tiedot: sijoittajajärjestelyhakemusten lukumäärä ja arvo vuotta kohti kunkin sijoitusvaihtoehdon osalta vuodesta 2012 alkaen, maahanmuuttajien sijoittajaohjelmassa tehtyjen sosiaaliseen asuntotuotantoon ja hoitokoteihin suuntautuvien hakemusten lukumäärä ja arvo vuonna 2017, hakemusten arviointikriteerit, sijoittajajärjestelyssä hyväksytyjen hakemusten määrä, sijoittajaohjelmassa hyväksytyjen hakemusten seurauksena tähän mennessä kertyneet varat, ohjelman neljä sijoitusvaihtoehtoa, sijoittajajärjestelyssä sijoitettujen varojen määrä sekä arviointikomitean jäsenet.

¹¹² Kypros, Unkari ja Malta.

¹¹³ Unkari ja Malta.

¹¹⁴ Toimiluvan saaneet yritykset sijaitsivat seuraavissa maissa: Caymansaaret (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Kypros (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Unkari (Arton Capital Hungary), Venäjä (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) ja Singapore (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

voitaisiin julkaista esimerkiksi vuosikertomusten muodossa. Jäsenvaltiot voisivat myös selventää hakemusten arviointikriteerejä ja järjestelyn puitteissa tehtäviä turvallisuustarkastuksia ja julkistaa ne sekä varmistaa, että näiden kriteerien (erityisesti sijoituksia koskevien) noudattamista seurataan jälkikäteen säännöllisesti.

Näille järjestelyille on ominaista, että yritykset toimivat hallitusten neuvonantajina järjestelyn hallinnoinnissa tai hoitavat proaktiivisia tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttö tällaisten järjestelyjen hallinnoinnissa, ja samanaikaisesti ne myös neuvovat hakijoita hakemusten suhteen. Yhdessäkään selvityksen piiriin kuuluvassa jäsenvaltiossa ei ollut kansalaisuusjärjestelyjen eikä oleskeluoikeusjärjestelyjen osalta mekanismeja, jonka avulla tilanteesta johtuvaa eturistiriitariskiä voitaisiin käsitellä. Myös kaikkien muiden välittäjien valvonta on tärkeää. Koska kansalaisuus ja oleskeluoikeus ovat niin merkittäviä asioita, voitaisiin odottaa, että valtion viranomaiset suorittaisivat aina hakemusten käsittelyn, haastattelut ja muut päätöksentekoon tai seulontaan liittyvät toimet osana yleistä tarvetta valvoa järjestelyjä ja kaikkia asiaan liittyviä toimijoita tuloksellisesti ja riippumattomasti.

Menettelyjen ja vastuiden selkeys, johon yhdistyy säännöllisellä seurannalla ja raportoinnilla aikaansaatava läpinäkyvyys, on paras tapa suojautua ongelmilta, joita sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyy.

Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyihin liittyvien jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sekä tehokkaan tietojenvaihdon ja turvallisuussyihin perustuvan etukäteiskuulemisen varmistamiseksi olisi perustettava tietojenvaihto- ja tilastointijärjestelmä, joka koskee vastaanotettujen, hyväksyttyjen ja hylättyjen hakemusten määrää sekä turvallisuussyistä hylättyjä hakemuksia koskevaa konsultointia. Tästä syystä komissio aikoo perustaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän tarkastelemaan sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä aiheutuvia riskejä ja läpinäkyvyyttä ja hyvää hallintotapaa koskevia näkökohtia sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen toteuttamisen yhteydessä. Asiantuntijaryhmän olisi laadittava vuoden 2019 loppuun mennessä sijoittajien kansalaisuusjärjestelyille yhteiset turvallisuustarkastukset, joihin kuuluu erityisiä riskinhallintaprosesseja, joissa otetaan huomioon turvallisuus-, rahanpesu-, veronkierto- ja korruptioriskit.

5. Ulkoinen ulottuvuus

Myös kolmansissa maissa on trendinä luoda järjestelyjä, joissa sijoittajat voivat ostaa kansalaisuuden. Tälläkin voi olla vaikutuksia EU:hun.

5.1. Ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokkaat

Koska EU:n ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokkaiden¹¹⁵ kansalaisilla on mahdollisuus tulevaisuudessa saada EU:n kansalaisuus, näiden maiden kansalaisuudesta tulee sijoittajien kannalta yhä houkuttelevampi. Näin on jo liittymisprosessin aikanakin, sillä ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokkaat luovat tiiviimpiä suhteita EU:hun ja voivat saada kansalaisilleen oikeuden tulla Schengen-alueelle ilman viisumia lyhytaikaisesta oleskelua varten.¹¹⁶

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

¹¹⁶ Montenegron, Serbian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kansalaiset ovat voineet matkustaa EU:hun ilman viisumia joulukuusta 2009. Albanian ja Bosnian ja Hertsegovinan kansalaisille tämä on ollut

Turkissa on sijoittajien kansalaisuusjärjestely¹¹⁷, ja Montenegrossa käynnistettiin tammikuussa 2019 valmistelut marraskuussa 2018 hyväksytyn järjestelyn toteuttamiseksi¹¹⁸.

Jotta tällaiset järjestelyt eivät aiheuttaisi edellä kohdassa 4.1 käsiteltyjä riskejä, sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä koskevat ehdot otetaan osaksi EU:n liittymisprosessia (siitä lukien, kun jäsenyyshakemuksesta annetaan lausunto, aina siihen asti, kun neuvottelut päätetään). Kyseisillä mailla odotetaan olevan käytössä hyvin vahvat seurantajärjestelmät, kuten järjestelmät, joilla voidaan torjua mahdollisia tällaisiin järjestelyihin liittyviä turvallisuusriskejä, kuten rahanpesua, terrorismin rahoitusta, korruptiota ja järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumista.

Ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokkaiden osalta komissio aikoo seurata sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä liittymisprosessin yhteydessä.

5.2. Muut viisumivapauden piiriin kuuluvat kolmannet maat

Sijoittajille suunnatut kolmansien maiden kansalaisuusjärjestelyt voivat olla ongelmallisia useista syistä, jos kansalaisuudesta seuraa viisumivapaus Euroopan unioniin lyhytaikaista oleskelua varten. Esim. Moldovan tasavalta, jonka kansalaisilla on ollut vuodesta 2014 alkaen oikeus lyhytaikaiseen oleskeluun EU:n alueella ilman viisumia, otti vuonna 2018 käyttöön sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn.¹¹⁹ Eräät kolmannet maat tai niitä avustavat toimeksisaajat ovat nimenomaisesti markkinoineet kansalaisuuttaan sillä, että se antaa viisumivapaan pääsyn Euroopan unioniin. Tällaisista järjestelyistä kiinnostuneet sijoittajat ovat usein vauraita henkilöitä maista, jonka kansalaisilta vaaditaan viisumi. He voisivat käyttää tällaisia järjestelyjä tavanomaisen Schengen-viisumimenettelyn ja siihen liittyvän yksilöllisen muuttoliike- ja turvallisuusriskien perusteellisen arvioinnin kiertämiseen ja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen tähtäävien toimenpiteiden mahdolliseen välttämiseen.

Vaikka Euroopan unioni kunnioittaa suvereenien valtioiden oikeutta päättää omista kansalaistamismenettelyistään, viisumivapaata pääsyä unioniin ei pitäisi käyttää välineenä,

mahdollista vuoden 2010 lopusta. Kosovon* kanssa on käyty viisumivapautta koskevaa vuoropuhelua 19. tammikuuta 2012 alkaen, ja komissio ilmoitti vuonna 2018, että kaikki arviointiperusteet täyttyvät (*tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen). Komissio jatkaa edelleen Turkin tukemista Turkin kanssa 16. joulukuuta 2013 käynnistetyn viisumivapautta koskevan vuoropuhelun yhteydessä, jotta se voisi täyttää seitsemän jäljellä olevaa arviointiperustetta.

¹¹⁷ Turkin kansalaisuuslain soveltamisesta annettu asetus (virallinen lehti 6. huhtikuuta 2010, 27544), jota on muutettu asetuksella muutoksista Turkin kansalaisuuslain soveltamisesta annettuun asetukseen (virallinen lehti 12. tammikuuta 2017, 29946) ja presidentin määräyksellä nro 106 (virallinen lehti 19. syyskuuta 2018, 30540).

¹¹⁸ Päätös, tehty 22. marraskuuta 2018, niiden henkilöiden valintakriteereistä, -metodista ja -menettelystä, jotka voivat saada Montenegron kansalaisuuden osallistumalla erityisiin sijoitusohjelmiin, joilla on Montenegron yritysten ja taloudellisten etujen kannalta erityistä merkitystä <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ *Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI)* -kansalaisuusohjelmasta säädetään Moldovan tasavallan kansalaisuudesta 2. kesäkuuta 2000 annetussa laissa nro 1024 ja kansalaisuuden saamisesta sijoituksen avulla 4. lokakuuta 2017 annetulla hallituksen päätöksellä nro 786. Moldovan MCBI-ohjelma käynnistettiin virallisesti 6. marraskuuta Dubaissa pidetyssä 12. ”Global Residence and Citizenship” -konferenssissa.

jonka avulla houkutellaan sijoituksia kansalaisuutta vastaan.¹²⁰ Tällaiset järjestelyt otetaan asianmukaisesti huomioon arvioitaessa kolmansia maita, joiden kanssa voitaisiin ottaa käyttöön viisumivapaus. Lisäksi kolmansien maiden, joilla on jo viisumivapaus, on tehtävä kansalaisuutta hakeville mahdollisimman korkeatasoiset turvallisuustarkastukset ja taustaselvitykset. Tähän liittyvät laiminlyönnit voisivat olla peruste viisumipakon palauttamiselle ja viisumivapaussopimusten keskeyttämiselle tai purkamiselle.

Komissio aikoo osana viisumivapauden keskeyttämismekanismeja seurata sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä myös niissä **maissa, joiden kanssa EU:lla on viisumivapaus**.

6. Päätelmät

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt muodostavat jäsenvaltioille ja koko unionille riskin, joka liittyy turvallisuuteen, rahanpesuun, korruptioon, EU-sääntöjen kiertämiseen ja veronkiertoon.

Edellä mainittuja riskejä pahentaa entisestään tällaisten järjestelyjen **läpinäkymättömyys ja hallintotapaan liittyvät puutteet**. Komission tilaamasta selvityksestä käy ilmi, että tiedot, joita jäsenvaltioiden ylläpitämistä järjestelyistä on saatavilla, ovat vajavaisia sekä sijoittajien kansalaisuus- että oleskeluoikeusjärjestelyjen osalta. Vastaanotetuista, hyväksytyistä ja hylätyistä hakemuksista ei esimerkiksi ole selkeitä tilastoja, tai tilastot ovat riittämättömiä. Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyissä ei myöskään ole jäsenvaltioiden välisen yhteistyön varmistavia mekanismeja, varsinkaan turvallisuustarkastusten osalta. Komissio on huolestunut sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyvistä riskeistä sekä siitä, että riskejä ei aina lievennetä riittävästi jäsenvaltioiden toimenpitein.

Komissio aikoo seurata jäsenvaltioiden toimia läpinäkyvyyden ja hyvän hallintotavan varmistamiseksi järjestelyjen toteuttamisessa. Tarkoituksena on torjua riskiä, että EU:n talouteen soluttautuu EU:n ulkopuolisia järjestäytyneitä rikollisryhmiä, sekä rahanpesun, korruption ja veronkierron riskiä. Komissio perustaa läpinäkyvyys-, hallinnointi- ja turvallisuusasioita käsittelevän asiantuntijaryhmän, jotta jäsenvaltiot parantaisivat järjestelyjen läpinäkyvyyttä ja hallintotapaa.

Komissio seuraa EU:n lainsäädännön noudattamiseen liittyviä laajempia kysymyksiä, joita järjestelyt ovat tuoneet esiin, ja toteuttaa tarvittavat toimet.

¹²⁰ Ks. esim. <https://vic.vu/citizenship/> (Vanuatun kansalaisuuden keskeiset edut).