



Bryssel den 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen

{SWD(2019) 5 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

1. Inledning

Under de senaste åren har man kunnat se en växande trend när det gäller system för medborgarskap för investerare ("gyllene pass") och uppehållsrätt för investerare ("gyllene viseringar"), som syftar till att attrahera investeringar genom att bevilja investerare medborgarskap eller uppehållsrätt i det berörda landet. Sådana system gett upphov till farhågor om vissa inneboende risker, särskilt när det gäller frågor som säkerhet, penningtvätt, skatteundandragande och korruption.

Tre medlemsstater har system för medborgarskap för investerare som innebär att medborgarskap beviljas under mindre stränga villkor än vad som gäller i normala naturaliseringsordningar, särskilt utan krav på tidigare bosättning i det berörda landet¹. Sådana system får konsekvenser för Europeiska unionen som helhet, eftersom varje person som är medborgare i en medlemsstat samtidigt är medborgare unionen. Även om det rör sig om nationella system marknadsförs de avsiktligt och ofta uttryckligen som en väg att förvärva unionsmedborgarskap, och alla de rättigheter och privilegier som är förknippade med detta, särskilt rätten till fri rörlighet.

System för medborgarskap för investerare skiljer sig från system för uppehållsrätt för investerare ("gyllene viseringar"), som syftar till att locka investeringar i utbyte mot rätt till uppehåll i landet i fråga och finns i tjugo medlemsstater. De risker som är förbundna med sådana system liknar dem som uppstår med system för medborgarskap för investerare. Vidare påverkar dessa system andra medlemsstater i så måtto att ett giltigt uppehållstillstånd medför vissa rättigheter för tredjelandsmedborgare att resa fritt inom i synnerhet Schengenområdet.

I sin resolution av den 16 januari 2014² uttryckte Europaparlamentet en oro för att nationella system som "direkt eller indirekt innebär att EU-medborgarskap säljs till tredjelandsmedborgare" undergräver hela tanken bakom EU-medborgarskapet. Det uppmanade kommissionen att granska de olika nationella medborgarskapssystemen i ljuset av EU:s värderingar och bestämmelserna och andemeningen i EU:s lagstiftning och praxis. Kommissionen kontaktade de bulgariska, cypriotiska och maltesiska myndigheterna för att få ytterligare information om deras system. Vid en debatt i maj 2018 diskuterade Europaparlamentet en rad risker som förknippas med system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

I sin rapport om EU-medborgarskapet 2017³ tillkännagav kommissionen att den skulle lägga fram en rapport om nationella program för att bevilja unionsmedborgarskap till investerare. Rapporten ska redogöra för kommissionens verksamhet på området och undersöka gällande nationell lagstiftning och praxis, och ge vägledning till medlemsländerna. För att utarbeta denna rapport beställde kommissionen en studie om lagstiftning och praxis av relevans med

¹ Se avsnitt 2.3 nedan för en definition av faktiskt uppehåll.

² Europaparlamentets resolution av den 16 januari 2014 om EU-medborgarskap till salu (2013/2995(RSP)).

³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Stärka medborgarnas rättigheter i en union av demokratisk förändring – Rapport om EU-medborgarskapet 2017 (COM/2017/030 slutlig).

avseende på system för medborgarskap och uppehållstillstånd i alla berörda medlemsstater⁴ och anordnade ett samråd med medlemsstaterna. Denna rapport tar också hänsyn till andra relevanta källor, inbegripet de senaste publikationerna i ämnet⁵

Denna rapport omfattar både system för medborgarskap och system för uppehållstillstånd för investerare samt identifierar viktiga problemområden och risker som är förknippade med att bevilja unionsmedborgarskap eller uppehållstillstånd enbart på grundval av en investering. I rapporten beskrivs de säkerhetsluckor som kan uppstå om man beviljar medborgarskap utan krav på föregående bosättning samt de risker för penningtvätt, korruption och skatteundandragande som är förknippade med medborgarskap eller uppehållstillstånd på grundval av investeringar. Den beskriver också problem när det gäller styrning och brist på insyn i sådana system, undersöker hur dessa kan hanteras och tillhandahåller en ram för förbättringar.

Rapporten åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som ger närmare bakgrundsinformation om system för medborgarskap och uppehållsrätt för investerare.

2. System för medborgarskap för investerare i EU

2.1 Bakgrund

I enlighet med vad som kommer till uttryck i domstolens rättspraxis är medborgarskapet ett band mellan en medborgare och staten, och det är ”det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan [en medlemsstat] och dess medborgare, samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet”⁶. Medborgarskap i ett land är traditionellt grundat på födslorätt, antingen genom härstamning (*ius sanguinis*) eller födsel på territoriet (*ius soli*)⁷. Stater ger också invandrare möjlighet till naturalisering som medborgare, förutsatt att de uppfyller vissa integrationskrav och/eller visar på en verklig anknytning till landet, vilket kan inbegripa äktenskap med en av dess medborgare⁸. Alla medlemsstater har sådana ordinarie naturaliseringsförfaranden.

⁴ Undersökande studie. 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*, Brussels 2018 (nedan kallad studien);

⁵ Se särskilt Europaparlamentets utredningstjänst: *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 Dom av den 2 mars 2010, *Rottman*, C-135/08, EU:C:2001:104, punkt 51.

⁷ För en fullständig översikt över olika typer av förvärv av medborgarskap, inklusive medborgarskap från födseln, se den globala databasen vägar till medborgarskap <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Närmare uppgifter om naturalisering genom äktenskap i EU:s medlemsstater finns i bilaga III i studien, ibidem, fotnot . Medlemsstaterna vidtar generellt åtgärder för att förhindra missbruk av sådana möjligheter, t.ex. i samband med skenäktenskap. För att lättare upptäcka och komma till rätta med fall där medborgarskap har förvärvats på bedrägligt sätt uppmuntras de nationella myndigheterna att använda intervjuer eller frågeformulär, dokumentation och bakgrundskontroller, inspektioner eller kontroller inom gruppen där personerna hör hemma, samtidigt som man respekterar tillämpliga rättsliga begränsningar, exempelvis de som rör fördelningen av bevisbördan eller grundläggande rättigheter. De kan också utnyttja likheterna mellan medborgarskap som erhållits på bedrägligt sätt och uppehållstillstånd som erhållits genom skenäktenskap med unionsmedborgare (se kommissionens handbok om skenäktenskap (COM/2014/604 slutlig).

De flesta medlemsstater har också diskretionära naturaliseringsförfaranden⁹. Enligt dessa förfaranden kan medlemsstaterna på individuell basis bevilja en utlänning medborgarskap med hänvisning till ”det nationella intresset”. Detta kan handla om enastående insatser, till exempel inom områdena kultur, vetenskap eller idrott. I vissa medlemsstater föreskriver lagstiftning att ”nationellt intresse” kan likställas med ekonomiska eller kommersiella intressen¹⁰. Diskretionära naturaliseringsförfaranden kan användas i enskilda fall för att bevilja medborgarskap i utbyte mot investeringar. Dessa diskretionära naturaliseringsförfaranden är mycket individualiserade och användas i begränsad omfattning. De tas därför inte upp i denna rapport.

Bulgarien, Cypern och Malta införde under 2005, 2007 respektive 2013¹¹ bredare program som syftar till att locka till sig investeringar från tredjelandsmedborgare genom att underlätta tillgången till medborgarskap i dessa länder. Dessa system är en ny form av naturalisering, eftersom de systematiskt beviljar medborgarskap i den berörda medlemsstaten, förutsatt att nödvändiga investeringar görs och vissa kriterier uppfylls¹².

Eftersom Bulgarien¹³, Cypern och Malta är de enda länder som använder sig av system för medborgarskap för investerare, fokuserar detta avsnitt i rapporten på lagstiftning och praxis i dessa länder.

2.2 Typ av och mängd investeringar som krävs

System för medborgarskap för investerare syftar till att locka investeringar genom att erbjuda medborgarskap i utbyte mot ett fastställt penningbelopp. I Bulgarien krävs en total investering på 1 miljon euro inom ramen för dess påskyndade förfarande¹⁴ för medborgarskap för investerare. I Cypern krävs en investering på minst 2 miljoner euro, tillsammans med innehav av egendom i Cypern. I Malta måste ett bidrag på 650 000 euro måste betalas till en nationell investeringsfond, vid sidan av en investering på 150 000 euro. Till detta kommer ett krav på att äga eller hyra fast egendom på Malta¹⁵. I Cypern och Malta krävs ytterligare investeringar för familjemedlemmar.

Olika investeringsalternativ kan noteras bland de tre medlemsstater som har system för medborgarskap för investerare: kapitalinvesteringar¹⁶, investeringar i fast egendom¹⁷,

⁹ För närmare uppgifter se bilaga III i studien, ibidem, not 4.

¹⁰ Länder där lagstiftningen uttryckligen likställer ”nationellt intresse” med statens ekonomiska eller kommersiella intressen är Österrike, Bulgarien, Slovenien och Slovakien. För närmare uppgifter, se studieöversikten, ibidem, not 4.

¹¹ För närmare uppgifter om dessa ordningar se studien, ibidem, not 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 inrättade justitieministeriet den 15 februari 2018 en arbetsgrupp med uppdrag att föreslå ändringar av den bulgariska medborgarskapslagen, inbegripet av det system för medborgarskap för investerare som Bulgarien överväger att avskaffa i framtiden.

¹⁴ De närmare skillnaderna mellan det påskyndade respektive det ordinarie systemet för investerare i Bulgarien beskrivs i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁵ I förordning 7(5) i LN 47/2014 föreskrivs att huvudsökanden måste a) förvärva och behålla en bostad på Malta till ett värde av minst 350 000 euro eller b) hyra en bostad till en årlig hyra av minst 16 000 euro.

¹⁶ I modellen med kapitalinvesteringar är kravet att investera ett bestämt belopp i antingen i) ett bolag (Bulgarien, Cypern) eller ii) kredit- eller finansinstitutsinstrument, såsom investeringsfonder eller förvaltningsfonder (Bulgarien, Cypern, Malta).

investeringar i statsobligationer¹⁸ samt engångsbidrag till statsbudgeten¹⁹. Utöver investeringskraven ska sökandena även betala icke-återbetalningsbara administrativa avgifter som en del av ansökningsförfarandet. Cypern och Malta har betydligt högre avgifter än Bulgarien²⁰.

2.3 Bosättning eller andra nödvändiga kopplingar till medlemsstaten

I de tre berörda medlemsstaterna erhåller de sökande ett uppehållstillstånd i samband med att förfarandet för att ansöka om medborgarskap inleds. Enbart innehav av ett uppehållstillstånd för den nödvändiga perioden är tillräckligt för att omfattas av systemet. Faktisk bosättning, i betydelsen fysisk närvaro under en fortlöpande och längre period på den berörda medlemsstatens territorium, är dock inte ett krav.

I Malta ska den sökande ha innehaft ett ”e-uppehållskort” under minst 12 månader före utfärdandet av naturaliseringsintyget. I Cypern ska den sökande ha innehaft ett uppehållstillstånd i minst sex månader innan naturaliseringsintyget kan utfärdas. I Bulgarien måste den sökande inneha ett permanent uppehållstillstånd för fem år (ordinarie system) eller ett år (påskyndat system) för att kunna ansöka om bulgariskt medborgarskap.

Detta innebär att sökande kan få medborgarskap i Bulgarien, Cypern eller Malta – och därigenom även unionsmedborgarskap – utan att någonsin faktiskt ha bott i den berörda medlemsstaten. I Malta måste sökanden vara personligen närvarande för att lämna biometriska uppgifter för ”e-uppehållskortet” och svära trohetseden²¹. En personlig intervju med sökanden kan också vara ett krav i Malta. I Bulgarien krävs att sökanden närvarar personligen för att ge in ansökan om medborgarskap, och i Cypern ställs samma krav med avseende på uthämtandet av uppehållstillståndet.

I studien tittade man även på andra faktorer, utöver fysiskt uppehåll, som möjligen kan skapa en anknytning mellan den som ansöker om medborgarskap och det berörda landet. I Bulgarien måste sökanden genomgå en ansökningsintervju, men undantas från krav på att ha tillfredsställande kunskaper i det bulgariska språket eller uppvisa kunskaper om det bulgariska samhällslivet. De cypriotiska myndigheterna anser att investeringen i Cypern i sig själv är en tillräcklig anknytning mellan sökanden och Cypern. Det bör noteras att enligt det relevanta cypriotiska ministerrådsbeslutet ersätts det krav på uppehåll som ställs inom ramen för det ordinarie naturaliseringsförfarandet av ett investeringskriterium²². Personer som ansöker om maltesiskt medborgarskap tillfrågas i slutskedet av naturaliseringsprocessen om deras anknytning till Malta. De sökande uppmanas att uppvisa boardingkort som bevis på resor till Malta, samt annan bevisning som styrker exempelvis donationer till välgörenhetsorganisationer i Malta eller medlemskap i lokala sport-, kultur- eller

¹⁷ Denna modell förutsätter köp eller hyra av en fastighet av ett fastställt värde (Cypern, Malta). Ytterligare uppgifter finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

¹⁸ Investerarna köper obligationer från statsförvaltningen (Bulgarien, Malta).

¹⁹ Malτας lagstiftning föreskriver att ett ”bidrag” ska betalas till den maltesiska regeringen. Detta bidrag deponeras i den nationella utvecklingsfonden.

²⁰ Bulgarien tar ut totalt 650 euro per ansökan; Cypern tar ut 7 000 euro för huvudsökanden och 7 000 euro för makan/maken. Malta tar ut totalt 8 200 euro från huvudsökanden och 5 500 euro för makan/maken.

²¹ Information som bekräftats genom samråd med den nationella aktören (Identity Malta, behörig myndighet den 8 mars 2018), och som inhämtats för studien, ibidem, not 4.

²² Artikel 111A punkt 2 i folkbokföringslagstiftningen (*Civil Registry Laws*), offentliggjord den 30 april 2013.

umgängesföreningar eller betalar inkomstskatt till det maltesiska skatteverket²³. Sökande uppmuntras också att starta affärsverksamhet i Malta.

2.4 System för medborgarskap för investerare och EU-rätten

I enlighet med fördragen ska varje person som blir medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare²⁴. Unionsmedborgarskapet är avsett att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare²⁵. Ett beslut av en medlemsstat att bevilja medborgarskap i utbyte mot investeringar medför en **automatisk överföring av rättigheter**²⁶ i förhållande till andra medlemsstater, särskilt rätt till fri rörlighet, rätt att rösta och kandidera i lokala val och val till Europaparlamentet, rätt till konsulärt skydd i länder utanför EU där det egna landet saknar representation samt rätt till tillgång till den inre marknaden för att bedriva ekonomisk verksamhet. Det är just fördelarna med unionsmedborgarskapet, framför allt rätten till fri rörlighet, som marknadsförs som de främsta attraktiva inslagen i sådana system.

EU-domstolen har, i vad som nu är etablerad rättspraxis, slagit fast att det är upp till varje medlemsstat att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, men att detta ska ske med iakttagande av unionsrätten²⁷. Iakttagande av unionsrätten innebär att ta hänsyn till alla regler som är en del av unionens rättsordning och inbegriper iakttagande av normer och sedvänjor enligt internationell rätt, eftersom sådana normer och sedvänjor utgör en del av EU-lagstiftningen²⁸.

I Internationella domstolens avgörande i Nottebohm-målet fastställs att för att medborgarskap som har förvärvats genom naturalisering ska erkännas på den internationella arenan, bör det ha beviljats beviljas på grundval av en genuin anknytning mellan den enskilde och staten i fråga²⁹. Medborgarskapet grundar sig traditionellt antingen på en genuin anknytning till landets befolkning (genom härkomst, ursprung eller äktenskap) eller på en genuin anknytning till landet, antingen genom födsel i landet eller genom faktisk tidigare bosättning i landet med viss varaktighet. Andra faktorer kan krävas för att styrka att det finns en verklig anknytning till landet, t.ex. kunskaper i ett nationellt språk och/eller om landets kultur eller andra kopplingar till samhället. Förekomsten av dessa krav i medlemsstaternas system för

²³ Se resultat B.I i studien, ibidem, not 4; se även 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), november 2017, s. 32:

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

²⁴ Artikel 9 i EU-fördraget och artikel 20.1 i EUF-fördraget.

²⁵ Dom av den 20 september 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31.

²⁶ Se artikel 20.2 i EUF-fördraget.

²⁷ Dom av den 7 juli 1992, *Micheletti .fl. mot Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10; dom av den 11 november 1999, *Belgiska staten mot Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, punkt 29; dom av den 20 februari 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, punkt 19; dom av den 19 oktober 2004, *Zhu och Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 37; dom av den 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 39; se även mål C-221/17 *Tjebbes*, ännu ej avgjort.

²⁸ Se förslag till avgörande av generaladvokat Maduro i mål C-135/08 *Rottmann*, punkterna 28–29; vad gäller inverkan av internationell rätt på EU-rätten, se: Dom av den 14 maj 1974, 3, *Nold KG mot kommissionen*, mål 4-73, EU:C:1974:51; dom av den 24 november 1992, *Anklagemindigheden mot Poulsen och Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, punkterna 9 och 10 samt dom av den 16 juni 1998, *Racke mot Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, punkterna 45 och 46.

²⁹ Internationella domstolens dom av den 6 april 1955, *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, p. 4, tillgänglig på <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

medborgarskap bekräftar att medlemsstaterna generellt betraktar upprättandet av en verklig anknytning som en nödvändig förutsättning för att tredjelandsmedborgare ska kunna tas emot i samhället som medborgare.

En sådan gemensam syn på nationalitetsbandet ligger också till grund för medlemsstaternas godtagande av unionsmedborgarskapet, och de rättigheter som följer av detta enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) skulle automatiskt tillkomma var och en som blir medborgare i någon av medlemsstaterna.

Naturalisering som beviljas enbart på grund av betalning av en penningbelopp, utan några andra villkor för att visa att det finns en genuin anknytning till den beviljande medlemsstaten och/eller dess medborgare avviker från hur man traditionellt har beviljat medborgarskap i medlemsstaterna och påverkar unionsmedborgarskapet.

Eftersom unionsmedborgarskapet i enlighet med artikel 20 i EUF-fördraget är en automatiskt följd av medborgarskap i en medlemsstat, och en värdmedlemsstat inte kan begränsa en naturaliserad EU-medborgares rättigheter på den grunden att de har förvärvat medborgarskap i en annan medlemsstat utan att ha någon anknytning till den beviljade medlemsstaten³⁰, behöver varje medlemsstat säkerställa att medborgarskap inte beviljas utan någon verklig anknytning till landet eller dess medborgare³¹.

Kommissionen har tillsammans med de maltesiska och cypriotiska myndigheterna diskuterat införandet av ett effektivt hemvistkriterium i deras lagstiftning om system för medborgarskap för investerare³². Till följd av detta införde Malta 2014 ett krav på ”bevis på bosättning” i tolv månader i sin lagstiftning³³. I praktiken anses detta krav vara uppfyllt om sökanden beviljas uppehållstillstånd i Malta (även om vederbörande inte är bosatt där), tillhandahåller boardingkort samt eventuellt bevis på exempelvis donationer till välgörenhetsorganisationer i Malta, medlemskap i lokala idrottsföreningar eller betalning av inkomstskatt till Malta. Cypern ändrade också sin lagstiftning 2016 genom att kräva att de sökande inom landets system för medborgarskap för investerare och deras familjemedlemmar har uppehållstillstånd³⁴. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka efterlevnaden av unionslagstiftningen.

³⁰ Se, i fråga om etableringsfriheten, domstolens tydliga uttalande i mål C-369/90, *Micheletti*, punkt 10. ”Att fastställa de kriterier som ska gälla för förvärv och förlust av medborgarskap hör enligt internationell rätt till varje medlemsstats behörighet och denna behörighet ska utövas med iakttagande av gemenskapsrätten. Däremot har en medlemsstat inte rätt att genom sin lagstiftning inskränka verkningarna av tilldelningen av en annan medlemsstats medborgarskap, genom att ställa ytterligare villkor för att detta medborgarskap ska erkännas när det gäller utövandet av de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget”, se även mål C-165/16, *Lounes*, punkt 55: ”En medlemsstat kan dock inte begränsa de verkningar som följer av medborgarskapet i en annan medlemsstat, bland annat de rättigheter som är förknippade med medborgarskapet enligt unionsrätten och som följer av att en medborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet.”

³¹ Enligt principen om lojalt samarbete med andra medlemsstater och unionen i artikel 4.3 i EU-fördraget ska medlemsstaterna avstå från åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

³² Se det gemensamma pressuttalandet av den 29 januari 2014 från Europeiska kommissionen och de maltesiska myndigheterna, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Flera utbyten ägde rum mellan de maltesiska och de cypriotiska myndigheterna.

³³ Förordning 7(12) i LN 47/2014 (the Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations) innebär ett krav på bevis på att den sökande har varit bosatt i Malta minst 12 månader före dagen för utfärdandet av naturalisationsbeviset. Begreppet ”bevis på bosättning” har dock inte definierats närmare. Se studien, ibidem, not 4.

³⁴ Ministerrådets beslut nr 834, 13.9.2016

3. System för uppehållstillstånd för investerare i EU

3.1 Bakgrund

Vissa system för uppehållstillstånd för investerare infördes i början av 2000-talet, och den ekonomiska kris som började 2007 fick fler medlemsstater att anta dessa system eller att återinföra sådana som funnits redan tidigare. Denna trend har fortsatt under de senaste 10 åren och systemen finns numera i 20 medlemsstater³⁵.

Systemens utformning varierar avsevärt, särskilt när det gäller de investeringar som ska göras, både i fråga om innehåll och belopp. Fem typer av investeringsalternativ kan noteras: kapitalinvesteringar³⁶, investeringar i fast egendom³⁷, investeringar i statsobligationer³⁸, stöd till eller investeringar i en verksamhet som bidrar till det allmännas bästa³⁹ samt engångsbidrag till statsbudgeten⁴⁰. Dessa alternativ utesluter inte varandra, vissa medlemsstater tillåter olika typer av investeringar och kombinationer av dessa.

Beloppen skiftar från mycket låga investeringar (under 100 000 euro⁴¹) till mycket höga sådana (över 5 miljoner euro⁴²).

Utöver de ovan nämnda kan det krävas icke-finansiella investeringar, t.ex. skapande av sysselsättning eller bidrag till ekonomin⁴³.

³⁵ Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Förenade kungariket Ungern avskaffade sitt system i april 2017. För mer information om dessa system, se åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar.

³⁶ I modellen med kapitalinvesteringar är kravet att investera ett bestämt belopp i antingen i) ett bolag, oavsett investerarens roll i företaget eller i vilken egenskap investerarens deltar i företaget – ägare, aktieinnehavare, förvaltare (Bulgarien, Estland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Slovakien, Förenade kungariket) eller ii) kredit- eller finansinstitut-instrument, såsom investeringsfonder eller förvaltningsfonder (Bulgarien, Estland, Irland, Spanien, Cypern, Lettland, Nederländerna, Portugal).

³⁷ Denna modell förutsätter köp eller hyra av en fastighet till ett fastställt värde (Irland, Grekland, Spanien, Cypern, Lettland, Malta, Portugal). Hyra är möjlig i Malta och Grekland. Ytterligare uppgifter finns i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁸ Investerarna köper obligationer till ett visst värde av staten. Dessa obligationer förutsätter återbetalning på förfallodagen, till en fastställd ränta (Bulgarien, Spanien, Italien, Lettland, Malta och Förenade kungariket).

³⁹ Kapital investeras i ett offentligt projekt som främjar konst, idrott, hälsa, kultur eller utbildning, filantropiska donationer samt konstnärlig verksamhet och forskningsverksamhet (Irland, Italien, Portugal).

⁴⁰ I motsats till obligationer förutsätter detta att ett visst belopp betalas direkt till staten (Lettland, Malta), utan att det föreligger några krav på återbetalning, i motsats till obligationer.

⁴¹ Minimnivån är 100 000 kuna (cirka 13 500 euro) i Kroatien. I vissa fall, t.ex. i Grekland vad gäller ”strategiska investeringar”, anges beloppet inte i lag utan lämnas åt myndigheterna att besluta om.

⁴² Slovakien och Luxemburg.

⁴³ Skapande av arbetstillfällen i Bulgarien, Tjeckien, Spanien, Frankrike, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Portugal, Rumänien samt bidrag till ekonomin i Bulgarien, Tjeckien, Grekland och Spanien. Närmare bestämt tar sig kriteriet ”bidrag till ekonomin” olika uttryck: i Bulgarien ska det vara specifikt för en ekonomiskt missgynnad region och i Republiken Tjeckien ska investeringen göras ”i landets eller en av dess regioners intresse”. I Grekland föreskriver lagstiftningen en strategisk investering utan att definiera begreppet. Spanien kräver ett ”affärsprojekt av allmänintresse”.

Förfarandena skiljer sig kraftigt åt, vilket även gäller de villkor som är kopplade till fysisk närvaro i den medlemsstat som beviljar uppehållstillstånd⁴⁴.

3.2 System för uppehållstillstånd för investerare och EU-rättens regler om laglig migration

Unionsrätten reglerar villkoren för inresa och vistelse för vissa kategorier av tredjelandsmedborgare⁴⁵. Beviljande av uppehållstillstånd för investerare från tredjeland regleras för närvarande inte på EU-nivå utan är alltså en fråga som omfattas av nationell lagstiftning⁴⁶.

Ett uppehållstillstånd som beviljats på grundval av ett system för uppehållstillstånd för investerare i en medlemsstat påverkar dock även andra medlemsstater. Ett giftigt uppehållstillstånd för det möjligt för en tredjelandsmedborgare att resa fritt inom Schengenområdet⁴⁷ under 90 dagar inom en 180-dagarsperiod. Det ger också rätt till inresa för kortare vistelser i Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien, på grundval av dessa medlemsstaters unilaterala erkännande av uppehållstillstånd. Det är därför av största vikt att alla relevanta kontroller, särskilt säkerhetskontroller, utförs innan ett sådant tillstånd utfärdas (se avsnitt 4 nedan).

Vidare kan det finnas en påverkan på förvärvandet av ställning som varaktigt bosatt i EU, som beviljas tredjelandsmedborgare som har vistats lagligt och fortlöpande i en EU-medlemsstat i fem år⁴⁸. Denna ställning ger tredjelandsmedborgare vissa rättigheter⁴⁹ på grundval av varaktigheten av deras bosättning i en medlemsstat och huruvida de har rotat sig i den berörda

⁴⁴ Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar för en översikt över dessa system.

⁴⁵ EU:s politik för laglig migration har harmoniserat villkoren för inresa och vistelse för vissa kategorier av tredjelandsmedborgare och har beviljat dem rättigheter för att säkerställa en rättvis behandling i förhållande till EU-medborgarna. Se direktivet om familjeåterförening (2003/86/EG), direktivet om varaktigt bosatta (2003/109/EG), blåkortsdirektivet, som omfattar högkvalificerade arbetstagare (2009/50/EG), direktivet om säsongsarbetare (2014/36/EU), direktivet om företagsintern förflyttning av personal (2014/66/EU) samt direktiv (EU) 2016/801 om inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning). Direktivet om ett kombinerat tillstånd (2011/98/EU) omfattar inte en kategori som sådan, utan är ett ramdirektiv med EU-regler för en enskild ansökan/ett enskilt tillstånd och bestämmelser om likabehandling för anställda från tredjeländer. Notera att tillämpningsområdet för detta direktiv inte omfattar egenföretagare. Det bör också noteras att Förenade kungariket, Irland och Danmark – baserat på de till fördragen fogade protokoll 21 och 22 – inte är bundna av regelverket om laglig migration.

⁴⁶ Detta är en av de frågor som för närvarande undersöks inom ramen för den analys som inletts i samband med en utvärdering av EU-lagstiftningen om laglig migration. Denna utvärdering är en del av Europeiska kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Schengenområdet, dvs. området utan kontroller vid de inre gränserna, omfattar för närvarande 26 länder, varav 22 medlemsstater: Det är Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige, samt fyra associerade länder (Schweiz, Norge, Island och Liechtenstein).

⁴⁸ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁴⁹ De rättigheter som beviljas inom ramen för denna ställning är processuella rättigheter, rätt till likabehandling inom ett antal områden – t.ex. tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare, utbildning och yrkesutbildning, erkännande av examensbevis, social trygghet och socialt stöd, skatteförmåner, tillgång till varor och tjänster och föreningsfrihet – samt underlättande av rätten att röra sig och uppehålla sig (i mer än tre månader) i en annan medlemsstat än den som beviljat ställning som varaktigt bosatt, underförutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

medlemsstaten. En kontinuerlig närvaro i värdstaten är en grundläggande aspekt och ett villkor för åtnjutande av denna ställning⁵⁰. I studien fann man dock att i flera medlemsstater⁵¹ så innebär bosättningskriteriet i systemen för uppehållstillstånd för investerare inte ett krav på fortlöpande fysisk närvaro. I vissa av dessa medlemsstater föreskriver lagen endast att investeraren behöver vara närvarande en mycket begränsad tid (t.ex. sju dagar om året i Portugal, eller enbart den dag som ansökan görs när det gäller Malta, Grekland och Bulgarien).

Eftersom faktisk bosättning inom ramen för system för uppehållstillstånd för investerare kan vara direkt utesluten, begränsad eller inte alls reglerad enligt dessa nationella lagar, framstår kontrollen av att bosättningsvillkoret är uppfyllt som problematisk.

Det kan således finnas situationer där, i avsaknad av en effektiv kontroll av stadigvarande uppehåll, investerare som anses uppehålla sig i en medlemsstat på grundval av ett nationellt 5-årstillstånd skulle kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt i EU med tillhörande rättigheter, i synnerhet rättigheter med avseende på rörlighet, utan att behöva uppfylla det faktiska villkoret om stadigvarande vistelse i fem år. Detta skulle inte vara i överensstämmelse med direktivet om varaktig bosättning. Kommissionen kommer att övervaka medlemsstaternas tillämpning för att säkerställa att de följer direktivets villkor om fortlöpande bosättning på korrekt sätt.

Innehav av ett nationellt uppehållstillstånd för investerare möjliggör också familjeåterförening enligt direktivet om familjeåterförening⁵², förutsatt att de sökande uppfyller villkoren. I detta sammanhang är det värt att nämna att familjemedlemmar till investerare inte är föremål för skärpta försiktighetsmått (*due diligence*), vilket kan medföra säkerhetsrisker⁵³.

3.3 Sambandet mellan system för uppehållstillstånd för investerare och naturaliseringsförfaranden

System för uppehållstillstånd för investerare kan också påverka förvärvandet av medborgarskap. Ett uppehållstillstånd som erhållits på grundval av investeringar kan, inom ramen för flera medlemsstaters⁵⁴ ordinarie naturaliseringsförfaranden, användas för att fastställa genuin anknytning till landet och göra avkall på andra krav. Med andra ord kan ett uppehållstillstånd som erhållits på grundval av investeringar – ibland utan krav på fysisk närvaro – ge påskyndad tillgång till eller en koppling till permanent uppehållstillstånd, följt av medborgarskap⁵⁵. Det är också så att i medlemsstater som har system för både medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare kan den investering som krävs för uppehållstillstånd tas

⁵⁰ Enligt direktivet ska kontinuiteten i närvaron anses avbruten vid mer än sex månaders kontinuerlig frånvaro eller en samlad frånvaro som överstiger 10 månader under en femårsperiod.

⁵¹ Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Förenade kungariket

⁵² Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003).

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

⁵⁴ Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Frankrike, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Förenade kungariket

⁵⁵ Se särskilt studieöversikten, avsnitt IV.2, ibidem, not. 4.

i beaktande vid kvalificeringen för rätt att omfattas av systemet för medborgarskap för investerare⁵⁶.

4. Problemområden

Tredjelandsmedborgare kan välja att investera i en medlemsstat av helt legitima skäl⁵⁷, men det kan också finnas olagliga skäl, till exempel att undgå brottsutredning och åtal i hemlandet och att skydda egna tillgångar från att exempelvis frysas eller förverkas. System för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare för således med sig en rad risker för medlemsstaterna och unionen som helhet. Det gäller särskilt säkerhetsrisker, inbegripet möjligheten till infiltration av organiserade brottsliga grupperingar från länder utanför EU, liksom risken för penningtvätt, korruption och skatteundandragande. Dessa risker förstärks av de gränsöverskridande rättigheter som är förbundna med medborgarskap i unionen eller bosättning i en medlemsstat.

Det finns också farhågor kring bristande öppenhet i och styrning av systemen. Såväl systemen för medborgarskap som systemen för uppehållstillstånd har kommit i samhällets fokus efter anklagelser som kopplat dem till missbruk och korruption i vissa medlemsstater⁵⁸. Ökad insyn och införande av adekvata riskhanteringsåtgärder, kontrollsystem och tillsynsmekanismer skulle kunna bidra till att så långt som möjligt mildra denna oro.

4.1 Risker med system för medborgarskap respektive uppehållstillstånd för investerare

4.1.1 Säkerhet

Under de senaste åren har kommissionen lagt fram olika initiativ som syftar till att förbättra säkerheten i EU och skapa en säkerhetsunion⁵⁹. De tre huvudsakliga centraliserade informationssystem som utvecklats av EU och används för säkerhetskontroller är i) Schengens informationssystem (SIS)⁶⁰ med ett brett spektrum av registreringar om personer och föremål, ii) informationssystemet för viseringar (VIS)⁶¹ som innehåller uppgifter om viseringar för kortare vistelser och iii) Eurodacsystemet⁶² med fingeravtrycksuppgifter om asylsökande och tredjelandsmedborgare som har passerat de yttre gränserna på ett irreguljärt sätt. Dessa tre system kompletterar varandra och är i första hand, med undantag för SIS, inriktade på tredjelandsmedborgare.

⁵⁶ Detta är fallet beträffande Cypern och Malta. Se studien, ibidem, not 4, Resultat C för båda medlemsstaterna.

⁵⁷ Enligt artikel 63 i EUF-fördraget gäller principen om fri rörlighet för kapital mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredjeländer. Artikel 65 gör det möjligt att begränsa den fria rörligheten för kapital, särskilt av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet eller av beskattningsskäl.

⁵⁸ En detaljerad redogörelse för rapporter om missbruk eller felaktig användning av systemen finns i studieöversikten, ibidem, not 4, s. 23 och 75.

⁵⁹ Se exempelvis de åtgärder som kommissionen antog den 17 april 2018, inbegripet rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_en.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

Dessutom håller nya it-system som in – och utresesystemet (EES)⁶³ och systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias)⁶⁴ på att inrättas, samtidigt som kommissionen har föreslagit en förstärkning av VIS⁶⁵ och en utvidgning av det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN)⁶⁶. Kommissionen har också föreslagit att alla informationssystem ska göras interoperabla⁶⁷.

Användningen av system för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare kan undergräva dessa ansträngningar genom att göra det möjligt för tredjelandsmedborgare att undgå vissa av kontrollerna, med följdverkningar för andra medlemsstater och EU i stort. Det är därför viktigt att varje sådant system organiseras på ett så att sådana säkerhetsrisker kan undvikas. Avsaknaden av interna gränskontroller inom Schengenområdet gör det särskilt viktigt att säkerställa att gemensamt överenskomna och adekvata förebyggande säkerhetskontroller genomförs.

Säkerhet och system för medborgarskap för investerare i medlemsstaterna

I studien påträffades endast i mycket begränsad utsträckning lagstiftning eller riktlinjer rörande hur medborgarskap på grundval av investeringar hanteras i praktiken.

I **Malta** görs bakgrundskontroller av huvudsökanden och dennes familjemedlemmar som är över 12 år på grundval av register hos den maltesiska polisens register och/eller hos de behöriga myndigheterna i ursprungslandet. Kravet på att uppvisa ett kriminalregisterutdrag kan frångås i undantagsfall, om den behöriga myndigheten anser att det är omöjligt att få fram ett sådant utdrag⁶⁸. De maltesiska myndigheterna rådfrågar Interpol och använder Interpols databaser som en del av en fyrdelad due diligence-process som omfattar⁶⁹:

⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 samt Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller användningen av in- och utresesystemet.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 767/2008, förordning (EG) nr 810/2009, förordning (EU) 2017/2226, förordning (EU) 2016/399, förordning XX/2018 [förordning om interoperabilitet] och beslut 2004/512/EG och om upphävande av rådets beslut 2008/633/RIF (COM(2018) 302 final). Den 19 december 2018 antog rådet sitt förhandlingsmandat. Europaparlamentet är i färd med att anta sitt förhandlingsmandat.

⁶⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer för att komplettera och stödja det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris-TCN-systemet) och om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011, COM/2017/0344 final – 2017/0144 (COD). Förhandlingarna inom ramen för trepartsdialogen har kommit en god bit på väg.

⁶⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem (gränser och viseringar) och om ändring av rådets beslut 2004/512/EG, förordning (EG) nr 767/2008, rådets beslut 2008/633/RIF, förordning (EU) 016/399 och förordning (EU) 2017/2226.

⁶⁸ Till exempel om den behöriga myndigheten i ursprungslandet inte skulle utfärda intyg för kortare eller tillfälliga vistelser. I de fallen är det tillräckligt med en edsvuren försäkran från den sökande och eventuella personer som denne har försörjningsansvaret för, där det intygas att det inte finns några uppgifter om brott i kriminalregistret.

⁶⁹ Närmare uppgifter finns på <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

kundkännedomskontroller genom ombudet och *Malta Individual Investor Programme Agency* (se avsnittet om kontroller för att avslöja penningtvätt nedan), kontroller som utförs av polismyndigheterna, en kontroll av om ansökan är fullständig och korrekt och verifikation av den dokumentation som lämnats in samt en kontroll som lagts ut på uppdragstagare, varvid *Malta Individual Investor Programme Agency* ska styrka att man har beställt två rapporter från internationella företag för varje ansökan till det maltesiska programmet för enskilda investerare⁷⁰. Malta utesluter medborgare i vissa länder⁷¹ och personer som ålagts reseförbud av Förenta staterna från att ansöka om medborgarskap inom ramen för detta system, medan sökande som förekommer på andra sanktions- eller bevakningslistor ska rapporteras av ansvariga tjänstemän till *Malta Individual Investor Programme Agency*⁷².

I **Cypern** måste sökande ge in ett utdrag från kriminalregistret från deras ursprungsland respektive bosättningsland (om det inte är samma land). Utdraget får inte vara äldre än 90 dagar när ansökan ges in. Den cypriotiska polisen gör också sökningar i både Europol's och Interpol's databaser⁷³. Investerarens eller dennes familjemedlemmars namn får inte finnas med i förteckningen över personer vars tillgångar, inom Europeiska unionen, har blivit frysta som en följd av sanktioner. Enligt nya regler som infördes i juli 2018⁷⁴ måste dessutom sökande som ger in sina ansökningar via en tjänsteleverantör lämna in en due diligence-rapport som utfärdats via en internationellt godkänd databas (till exempel World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc⁷⁷. etc.). I fall där det finns farhågor med avseende på den nationella säkerheten ska ansökan dessutom granskas av Cyperns centrala underrättelsebyrå (*Central Intelligence Agency of Cyprus*). Cypern är inte anslutet till Schengens informationssystem.

I **Bulgarien** kräver lagstiftningen att sökanden ska uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret och ett dokument som visar att inga straffrättsliga förfaranden väntar på att inledas eller pågår mot sökanden. Rådet för medborgarskapsfrågor (Council for Citizenship) yttrar sig om ansökningar om medborgarskap, efter ett skriftligt uttalande från inrikesministeriet och den statliga myndigheten för nationell säkerhet (SANS). Den senare utför kontroller av alla som ansöker om bulgariskt medborgarskap (inklusive dem som ansöker genom investerarprogram) inom ramen för sin behörighet, t.ex. genom sökningar i polisregister. Ingen information fanns tillgänglig om den bulgariska politiken avseende personer som omfattas av EU:s restriktiva åtgärder, och inte heller om huruvida myndigheterna använder SIS för att kontrollera sökande.

Studien har visat att det finns ett stort antal gråzoner när det gäller säkerhetskontroller. Ett problem rör medlemsstaternas handlingsfrihet i fråga om ansökningar om medborgarskap. Studien visar i själva verket att myndigheter kan godkänna ansökningar även om de sökande

⁷⁰ Information som samlats in genom samråd med den nationella aktören (Identity Malta, behörig myndighet den 8 mars 2018), för att användas i studien, ibidem, not 4. Detta baseras på förordning 7(2) i LN 47/2014, där det anges att due diligence-kontroller ska vara baserade på en fyrdelad modell, utan närmare specifikationer.

⁷¹ Medborgare eller boende i Afghanistan, Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea, eller personer med viktiga band till dessa länder, omfattas inte av det maltesiska programmet för enskilda investerare (IIP).

⁷² Handbok för Maltas program för enskilda investerare 2018. I övrigt omfattas inte heller personer som har nekats visering av ett land med vilket Malta har ett avtal om viseringsfrihet.

⁷³ Informationen tillhandahölls av ansvarig tjänsteman vid inrikesministeriet den 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)

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/>

inte uppfyller vissa säkerhetskrav⁷⁸. Dessutom behöver ansökningarna inte alltid lämnas in personligen. I Malta och Cypern kan ansökningar lämnas in av ombud.

Dessutom har medlemsstaterna för närvarande inget samråd med varandra om personer som ansöker om medborgarskap på grundval av investeringar. Som en jämförelse kan nämnas att det finns ett förhandssamråd av säkerhetsskäl mellan medlemsstaterna när det gäller personer från vissa⁷⁹ tredjeländer som ansöker om visering för kortare vistelse⁸⁰. Detta trots att medborgarskapet medför omfattande rättigheter, bland annat uppehållsrätt och rösträtt samt valbarhet i EU-val och lokala val, vilka gäller för livet och inte bara för en kortare vistelse. Ett annat problem är att bristen på samordning och gemensamt överenskomna kriterier ger utrymme för att aktivt söka efter de mest förmånliga villkoren ("shopping around"). En sökande som fått avslag på sin ansökan om medborgarskap inom ett territorium kan lämna in en ny ansökan i en annan medlemsstat. Medlemsstaterna informerar för närvarande inte varandra om personer vars ansökningar har avslagits, inte ens om dem som fått avslag på grund av att de utgör en säkerhetsrisk.

Säkerhet och system för uppehållstillstånd för investerare i medlemsstaterna

Till skillnad från förfaranden för förvärvande av medborgarskap, föreskriver EU-rätten vissa skyldigheter med avseende på säkerhetskontroller som ska göras innan en visering eller ett uppehållstillstånd utfärdas till utländska investerare i syfte att säkerställa att de inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen och, inbegripet i andra medlemsstater. Sådana kontroller baseras på Schengenregelverket och är obligatoriska för medlemsstater som är bundna av detta regelverk. I enlighet med artikel 25.1 i Schengenkonventionen om tillämpning av Schengenavtalet måste en medlemsstat som överväger att utfärda ett uppehållstillstånd systematiskt göra en systematisk sökning i Schengens informationssystem (nedan kallat SIS)⁸¹. När en avtalsslutande part ska besluta om utfärdande av uppehållstillstånd för en person som registrerats på spärlista, måste den först rådgöra med den avtalsslutande part som verkställt registreringen, varvid hänsyn ska tas till denna stats intressen;

⁷⁸ I Malta kan till exempel kraven på att styrka att man inte förekommer i kriminalregistret, inte är föremål för en brottsutredning och inte utgör ett potentiellt nationellt säkerhetshot mot Malta frångås i undantagsfall – översiktsstudien, avsnitt II.1 (kontroller), ibidem, not 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 Föreskrivet i artikel 22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1) och genomfört genom VISMail-systemet enligt artikel 16.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).

⁸¹ SIS är för närvarande i drift i 26 EU-medlemsstater (endast Irland och Cypern är ännu inte anslutna till SIS), dock med skiftande åtkomsträttigheter, och fyra Schengenassocierade länder (Schweiz, Norge, Liechtenstein och Island). Även om Bulgarien och Rumänien ännu inte är en del av området utan kontroller vid de inre gränserna (Schengenområdet), har de sedan augusti 2018 haft full tillgång till SIS. Kroatien, som inte heller ingår i Schengenområdet, har fortfarande vissa restriktioner när det gäller användningen av Schengenövergripande SIS-registreringar i syfte att neka inresa till eller vistelse i Schengenområdet. Förenade kungariket använder SIS, men eftersom landet har valt att inte gå med i Schengenområdet kan det inte utfärda eller få tillgång till Schengenövergripande registreringar i syfte att neka inresa eller vistelse i Schengenområdet. Irland utför förberedande åtgärder för att ansluta sig till SIS men, liksom är fallet för Förenade kungariket, ingår landet inte i Schengenområdet och kommer inte att kunna utfärda eller få tillgång till Schengenövergripande registreringar i syfte att neka inresa eller vistelse. Cypern har ännu inte anslutit sig till SIS.

Studien visade att kontrollen av den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten i de berörda medlemsstaternas nationella lagstiftning i allmänhet utgör en grund för att vägra (eller förnya) tillståndet, men den konstaterade också att det fanns en brist på tillgänglig information och en betydande grad av handlingsfrihet när det gäller medlemsstaternas hantering av säkerhetsproblem⁸². Detta har lett till vissa problematiska situationer, vilket också påpekas i andra rapporter⁸³. I detta sammanhang har kommissionen redan föreslagit en uppgradering av Informationssystemet för viseringar, som – tillsammans med förslaget till förordning om driftskompatibilitet⁸⁴ – kommer att leda till obligatoriska sökningar i relevanta EU-databaser och internationella säkerhetsdatabaser⁸⁵ vid de yttre gränserna för *alla utfärdade* uppehållstillstånd och viseringar för längre vistelse. Information om ansökningar om uppehållstillstånd som en medlemsstat har avslagit av säkerhetsskäl skulle också lagras, vilket möjliggör kontroller mot denna information vid senare tidpunkter.

Kontroller i efterhand för att verifiera att de villkor under vilka uppehållstillstånden beviljades fortfarande är för handen under tillståndets giltighetstid, men endast i ett begränsat antal fall⁸⁶. Dessa kontroller består i att kontrollera att innehavaren av tillståndet fortfarande uppfyller villkoren för att stanna under hela den tid som tillståndet gäller (för mer information, se åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar). Eftersom det inte nödvändigtvis finns ett krav på att tillståndsinnehavarna faktiskt vistas i värdstaten (eller om denne endast behöver vistas där under en mycket begränsad period i enlighet med vad som beskrivits ovan), kan det vara svårt att verifiera om tillståndsinnehavare fortfarande uppfyller villkoren för uppehållstillstånd.

Kommissionen kommer att övervaka medlemsstaternas efterlevnad för att säkerställa att de utför alla befintliga obligatoriska gräns- och säkerhetskontroller på ett systematiskt och effektivt sätt, och därigenom se till att system för uppehållstillstånd för investerare inte utgör ett hot för andra medlemsstater och EU.

4.1.2 Penningtvätt

När det gäller kontrollen av var medel har sitt ursprung har alla medlemsstater utom en⁸⁷ anmält införlivandeåtgärder för det fjärde penningtvättdirektivet⁸⁸. Kommissionen utför för

⁸² Säkerhetskontrollerna rör i allmänhet de sökandes bakgrund och medlems ursprung. De myndigheter som ansvarar för förvaltningen av system för medborgarskap för investerare förlitar sig på polisiära styrkor och underrättelsetjänster för att kontrollera de sökandes bakgrund (Bulgarien, Estland, Spanien, Kroatien, Cypern, Ungern, Portugal, Slovakien), på myndigheter med ansvar för hälso- och sysselsättningspolitiken samt på behöriga myndigheter när det gäller den sökandes civilstånd. Dessa kontroller avser huvudsakligen huruvida de sökande har något brottsligt förflutet och riktigheten i den dokumentation som de har lämnat in.

⁸³ Se Transparency International, fotnot 5, s. 37 och översiktsstudie, ibidem, not 4, s. 75.

⁸⁴ Se not 68.

⁸⁵ Nämligen i VIS, SIS, EES, Etias, Ecris samt i Europols och Interpols databaser.

⁸⁶ Estland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Lettland, Litauen.

⁸⁷ Utom för Rumänien. Källa: Eur-lex, 'National transposition measures communicated by the Member States concerning Directive (EU) 2015/849' available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32015L0849>

⁸⁸ Europaparlaments och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlaments och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, tillgängligt på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

närvarande en övergripande kontroll av fullständigheten av den nationella lagstiftning som anmälts för införlivandet av det fjärde penningtvättdirektivet och går vidare med överträdelseförfaranden för bristande anmälan av införlivandeåtgärder mot de medlemsstater där luckor i införlivandet har konstaterats. Enligt denna lagstiftning ska de ansvariga enheterna (bland annat kredit- och finansinstitut, notaries och advokater samt fastighetsmäklare)⁸⁹ vidta åtgärder för kundkännedom⁹⁰. Ansvariga enheter är skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner till finansunderrättelseenheten i sina länder, och de får inte informera kunderna om rapportering av misstänkta transaktioner. Det fjärde direktivet om bekämpning av penningtvätt innehåller dessutom ett särskilt ytterligare krav på att ansvariga enheter ska genomföra skärpta kontroller av transaktioner med kunder från högrisktredjeländer.

I det femte direktivet om bekämpning av penningtvätt, som trädde i kraft den 9 juli 2018 och som ska införlivas av medlemsstaterna senast den 10 januari 2020⁹¹, införs en ändring varigenom tredjelandsmedborgare som ansöker om ”uppehållstillstånd eller medborgarskap i medlemsstaten i utbyte mot kapitalöverföringar, köp av egendom eller statsobligationer, eller investeringar i företagsenheter i den medlemsstaten”⁹² betecknas som utgörande en högriskgrupp som kräver förstärkt kundkännedom. I direktivet fastställs dock att dessa skyldigheter endast gäller ekonomiska aktörer. Statliga organisationer och organ omfattas således inte av detta krav. Därmed omfattas inte heller de myndigheter som ansvarar för system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare.

Studien visade att system för medborgarskap för investerare använde en rad olika metoder för att bekämpa penningtvätt och pekade också på ett antal gråzoner. Formellt sett finns det ingen skyldighet för de organ som utför kontrollerna av ursprunget till medel i investerarordningar att underrätta de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna om resultaten av dessa kontroller. I praktiken finns det dock ett visst samarbete i samband med system för medborgarskap för investerare. Identity Malta⁹³ bekräftade i anslutning till studien att man följer definitionerna på och förfarandena för tillbörlig aktsamhet i det fjärde direktivet om penningtvätt i den fyrdelade due diligence-process som myndigheten använder. Cyprens rättsliga ram för system medborgarskap för investerare hänvisar direkt till den cypriotiska lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt. Detta innebär krav på att de cypriotiska bankernas tillsynsavdelningar genomför due diligence-åtgärder för att kontrollera och validera ursprunget för de medel som används i investeringen. I Bulgarien utförs kontrollen av medlens ursprung (i enlighet med den bulgariska lagen om åtgärder mot penningtvätt) av byrån för investeringar i Bulgarien⁹⁴. I detta förfarande måste den sökande lämna in en förklaring om medlens ursprung i enlighet med lagen om bekämpning av penningtvätt⁹⁵.

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

⁹⁰ Artiklarna 10–24 i direktiv (EU) 2015/849.

⁹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, EUT L 156, 19.6.2018, s. 43.

⁹² Se artikel 1.44, där en ytterligare punkt läggs till i punkt 1 i bilaga III till det fjärde direktivet om penningtvätt.

⁹³ Due diligence-kontroller utförs för närvarande av *Malta Individual Investor Programme Agency*; när intervjuerna för studien gjordes var *Identity Malta* ansvarig myndighet.

⁹⁴ Invest Bulgarian Agency är ett genomförandeorgan som lyder under det bulgariska ekonomiministeriet och bistår ekonomiministern vid tillämpningen av den statliga politiken på området för främjande av utländska investeringar.

⁹⁵ Artikel 39.6 i tillämpningsföreskrifterna för lagen om utländska medborgare i Bulgarien.

På samma sätt förekommer varierande metoder för att skydda mot penningtvätt i de medlemsstater som driver system för medborgarskap för investerare. Medan vissa medlemsstater kräver att alla betalningar ska göras via deras nationella banker, vilka som ansvariga enheter enligt det fjärde direktivet om bekämpning av penningtvätt måste utföra de nödvändiga due diligence-kontrollerna av sina kunder (Cypern), visade undersökningen också att lagstiftningen på vissa håll inte föreskriver särskilda kontroller (Kroatien, Portugal). I Ungern, där systemet för närvarande är vilande, fanns det ingen skyldighet att faktiskt föra över medlen till det ungerska territoriet, vilket fick till följd av medlen undantogs från kontroller. I andra fall dubbelkontrolleras medlen först med hjälp av underlag som lämnas in av fondens ursprungsland och därefter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaten (Irland). Vilka myndigheter som ansvarar för dessa specifika kontroller varierar; det kan vara den nationella investeringsmyndigheten (Bulgarien) eller en kommitté som inrättats särskilt för bekämpning av penningtvätt (Spanien). Dessa enheter kan vara privata eller offentliga och inbegripa oberoende yrkesutövare. Kontrollerna skiljer sig åt eftersom de kan bestå å ena sidan i validering av dokument rörande de medel som används för att göra investeringen, såsom utdrag avseende banköverföringar, redovisning av skattedeklaration, köp- eller hyresavtal från mark- eller fastighetsregistren (när investeringen utgörs av fast egendom), å andra sidan i en begränsad deklaration från den behöriga myndigheten.

I enlighet med EU:s nya regler mot penningtvätt bör medlemsstaterna ägna särskild uppmärksamhet åt skärpta åtgärder för kundkännedom i samband med system för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare. Medlemsstaterna bör se till att tillämpningen av EU:s regler mot penningtvätt inte kringgås. Detta bör säkerställas när medel betalas av investerare som ansöker om medborgarskap och kanaliseras via organ som inte uppfyller kraven för ansvariga enheter enligt de fjärde och femte penningtvättsdirektiven. Dessutom bör de organ som utför kontrollerna av medlens ursprung i systemen för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare alltid meddela sina slutsatser till de myndigheter i medlemsstaterna som är behöriga att behandla ansökningar. Medlemsstaterna skulle också kunna ta hänsyn till de potentiella risker för penningtvätt som är kopplade till system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i sina nationella riskbedömningar som utförs i enlighet med EU:s regler om bekämpning av penningtvätt och vidta nödvändiga åtgärder för att reducera riskerna⁹⁶.

När utbetalningar görs i kontanter direkt till statliga organisationer, omfattas dessa inte av EU:s lagstiftning mot penningtvätt. Reglerna för kontantbetalningar är för närvarande inte harmoniserade i hela EU. Medlemsstaterna får därför fastställa vissa restriktioner för kontantbetalningar, så länge dessa är förenliga med andra bestämmelser i EU-lagstiftningen.

4.1.3 Kringgående av EU-regler

Det finns också en risk för att den ställning som följer av system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare används för att kringgå EU-lagstiftning. I synnerhet system för medborgarskap för investerare kan ge tredjelandsmedborgare möjlighet att kringgå vissa medborgarskapskrav i EU-lagstiftningen. EU-reglerna föreskriver exempelvis att en driftslicens för tillhandahållande av flygtjänster endast får beviljas av de behöriga (nationella) myndigheterna om medlemsstaterna eller medlemsstaternas medborgare äger mer än 50% av

⁹⁶ Malta genomförde en nationell riskbedömning avseende penningtvätt 2017. De potentiella riskerna för penningtvätt med anknytning till systemet för medborgarskap för investerare analyserades dock inte.

det berörda företaget och utövar en effektiv kontroll över det⁹⁷. Kommissionen har mottagit ett klagomål och flera förfrågningar från nationella tillståndsmyndigheter om investerare från tredjeländer som har erhållit unionsmedborgarskap i en medlemsstat via ett system för medborgarskap för investerare och därpå ansökt om en driftslicens för flygtrafik.

4.1.4 Skatteundandragande

Ett annat problem är huruvida skatteincitament som härrör från användningen av system för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare driver på efterfrågan på sådana system⁹⁸. Användningen av dessa system är inte i sig liktydig med skatteundandragande, även om de kan göra det möjligt för enskilda att dra nytta av befintliga förmånliga skatteregler. Det kan dock finnas utrymme för missbruk på grundval av felaktig användning av de förmåner och den dokumentation som erhålls genom systemen, inslag som varierar från system till system, dvs. vissa kan underlätta och användas som ett instrument vid aggressiv skatteplanering och skatteflykt.

I studien tittade man inte på de skattemässiga aspekterna av sådana system. Diskussionerna på såväl EU-nivå som internationell nivå fokuserar på hur sådana system kan påverka det automatiska utbytet av upplysningar om finansiella konton mellan skattemyndigheter, som genomförs inom EU genom rådets direktiv 2014/107/EU (första ändringen av direktivet om administrativt samarbete) och med tredjeländer via den gemensamma rapporteringsstandarden. Den första ändringen av direktivet om administrativt samarbete och den gemensamma rapporteringsstandarden innebär ett krav på att relevant bankinformation översänds till alla jurisdiktioner där kontoinnehavaren har skatterättslig hemvist.

Den skatterättsliga hemvisten kan skilja sig från andra definitioner av hemvist som inte är knutna till beskattning. Kriterierna för skatterättslig hemvist kan variera avsevärt från jurisdiktion till jurisdiktion och är vanligtvis kopplade till antalet dagar av fysisk närvaro inom en jurisdiktion. Vissa jurisdiktioner fastställer också en persons hemvist genom hänvisning till en rad andra faktorer, såsom medborgarskap, eller ägande av en fastighet eller om personen i fråga har bostad, familj eller ekonomiska intressen i landet. Det finns situationer där en och samma person kan anses ha skatterättslig hemvist i mer än en jurisdiktion. Förhållandet att en person bedöms ha skatterättslig hemvist i en ny jurisdiktion innebär inte att eventuell skatterättslig hemvist i andra länder upphör.

Den dokumentation som utfärdas inom vissa av dessa system kan dock göra det mycket svårt för finansinstitut att korrekt identifiera den skatterättsliga hemvisten enligt lag. I vissa fall kan upplysningar om finansiella konton skickas till fel stat och/eller inte skickas till rätt stat. Om information till exempel endast skickas till den stat som har ett system för medborgarskap eller upphållsrätt (som ofta inte beskattar inkomst eller kräver fysisk närvaro i landet) och inte till den stat där en berörd person faktiskt har skatterättslig hemvist, kan inkomsten komma att undgå beskattning i rätt stat.

System i länder som inte beskattar inkomst, eller beskattar den mycket lågt, medför en större risk för att kontoinnehavare döljer bevis på den verkliga skatterättsliga hemvisten och

⁹⁷ Förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2009 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, EUT L 293, 31.10.2008, s. 3. Se även Europeiska kommissionens kommande utvärdering av förordning (EG) 1008/2008 (som kommer att offentliggöras under det första halvåret 2019).

⁹⁸ Se diskussionen i Europaparlamentets utredningstjänsts studie, ibidem, not 5, s. 32–35.

däriigenom undandrar sig beskattning. I synnerhet innebär system i tredjeländer en högre risk för att unionsmedborgare använder dem för att medvetet undandra sig beskattning i den EU-medlemsstat där de har hemvist. Finansinstitut i EU kan vara mindre bekanta med de system som finns utanför EU, och även om vissa system som erbjuds av EU-medlemsstater inte heller beskattar utländska inkomster, är de flesta inriktade på (och begränsar tillgången för) personer som inte är bosatta i EU.

Skyldigheten för intermediärer att lämna ut uppgifter, som antogs genom en ändring av direktivet om administrativt samarbete 2018⁹⁹, innebär att de som främjar system för skatteundandragande, liksom tjänsteleverantörer som deltar i deras utformning eller genomförande, ska informera skattemyndigheterna om alla system som de marknadsför eller inrättar. Det innehåller särskilda bestämmelser för att komma åt system som kan leda till att rapporteringskraven i EU-lagstiftningen om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton kringgås.

Direktivet föreskriver faktiskt en rapporteringsskyldighet som inriktar sig på system eller arrangemang som undergräver eller utnyttjar svagheter i de förfaranden för due diligence som finansinstituten använder för att rapportera information till skattemyndigheterna, såsom identifiering av den jurisdiktion där kontoinnehavaren har sin hemvist. Detta är fallet om kontoinnehavaren förvärvar medborgarskap eller uppehållstillstånd i ett annat land än det där vederbörande faktiskt är bosatt. Närhelst ett sådant system marknadsförs, eller införs, inträder en rapporteringsskyldighet för den mellanhand som tillhandahåller tjänsten.

I enlighet med 2018 års ändring av direktivet om administrativt samarbete kommer de system som införts från och med 25 juni 2018 att rapporteras till skattemyndigheterna i EU, som automatiskt kommer att utbyta denna information med varandra från och med 2020, vilket kommer att ge dessa myndigheter underrättelser som kan leda till att eventuellt missbruk upptäcks tidigt. Detta gäller både system som inrättats inom EU och sådana som inrättats i tredjeländer.

För att hantera de risker som system för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare ger upphov till, och utöver att säkerställa en effektiv tillämpning av direktivet om administrativt samarbete, bör EU-medlemsstater som tillhandahåller sådana system utnyttja de verktyg som finns inom EU:s ram för administrativt samarbete, i synnerhet det spontana informationsutbytet med de medlemsstater där de berörda personerna är bosatta, i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet om administrativt samarbete¹⁰⁰.

Dessutom bör förekomsten av investerar- och bosättningsprogram och de frågor som de tar upp för beskattningsändamål också beaktas i det arbete som utförs av medlemsstaterna i rådet, till exempel i det pågående arbetet med att reformera uppförandekoden för företagsbeskattning¹⁰¹, som syftar till att säkerställa en samordnad insats på europeisk nivå för att bekämpa skadlig skattekonkurrens, begränsad till beskattning av företag inom ramen för

⁹⁹ Rådets direktiv (EU) 2018/822 av den 25 maj 2018 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang, EUT L 139, 5.6.2018, s. 1.

¹⁰⁰ Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG,

¹⁰¹ Slutsatser från Ekofinrådets möte den 1 december 1997 om skattepolitik – resolution från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet den 1 december 1997, om en uppförandekod för företagsbeskattning (EGT C 2, 6.1.1998, s. 1).

det nuvarande mandatet. Reformen av uppförandekoden är ett tillfälle att utvidga arbetet till att omfatta andra typer av skadlig skattepraxis, inklusive sådan som är inriktade på enskilda. Medlemsstaterna bör också notera den roll som system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare kan spela i samband med skatteundandragande och skatteflykt, samt överväga om riskerna med sådana system motiverar att de inkluderas i EU:s listningskriterier¹⁰².

Som en del av arbetet med att identifiera kryphål i den gemensamma rapporteringsstandarden, den internationella motsvarigheten till den första ändringen av direktivet om administrativt samarbete, analyserade Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) analyserat vilken potential sådana system för medborgarskap och uppehållstillstånd kan ha när det gäller att kringgå rapporteringsskyldigheterna enligt denna standard och därmed underlätta skatteundandragande. I synnerhet drog OECD slutsatsen att identitetskort och annan dokumentation som erhållits genom sådana system kan missbrukas för att ge en felaktig bild av en enskild persons skattemässiga hemvist och för att äventyra en korrekt tillämpning av förfarandena för tillbörlig aktsamhet inom ramen för den gemensamma rapporteringsstandarden¹⁰³. I detta avseende fastställde OECD en förteckning över system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare som kan utgöra en stor risk för ett effektivt genomförande av den gemensamma rapporteringsstandarden¹⁰⁴. I denna förteckning finns system för medborgarskap och uppehållstillstånd i såväl Cypern som Malta upptagna. OECD har också offentliggjort kompletterande information och vägledning till finansinstitut för att minimera utrymmet för potentiellt missbruk.

Den 9 mars 2018 offentliggjorde OECD ”Model Obligatorisk Disclosure Rules for Common Reporting Standard Avoiding Arrangements and Opaque Offshore Structures”. Dessa modellregler liknar dem som ingår i 2018 års ändring av direktivet om administrativt samarbete och som syftar till att undvika system för automatiskt utbyte av information om finansiella konton. Det bör dock noteras att dessa regler inte har godkänts som en miniminorm. Därför är det upp till varje jurisdiktion att anta dem.

4.2 Öppenhet och styrning

En fast tillsyn över och öppenhet kring system för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare på nationell nivå är av största betydelse när det gäller att fastställa deras verkningar. Studien påvisar en brist på tydlig information om tillämpliga förfaranden och om systemens funktion, inbegripet de sökandes antal och ursprung och hur många av dessa som beviljas medborgarskap eller uppehållstillstånd.

¹⁰² Rådets slutsatser om kriterierna för en EU-förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet (EUT C 461, 10.12.2016, s. 2); rådets slutsatser om EU:s förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet (EUT C 438, 19.12.2017, s. 5).

¹⁰³ OECD conclusions on residence/citizenship by investment schemes, 16 October, 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>

4.2.1 Öppenhet och styrning av system för medborgarskap för investerare idag

I Malta finns det en tillsynsmyndighet för systemet för medborgarskap för investerare. Denna offentliggör rapporter som granskas av parlamentet¹⁰⁵. Den 22 maj 2018 tillkännagav Cypern inrättandet av en övervaknings- och kontrollkommitté och införandet av en uppförandekod för dess system för medborgarskap för investerare. I Bulgarien finns det varken tillsynsmyndighet eller uppförandekod.

I Malta måste ansökningar om medborgarskap för investerare ges in av huvudsökanden till *Malta Individual Investor Programme Agency* antingen via auktoriserade ombud eller av koncessionsinnehavaren¹⁰⁶. Dessa är **icke-offentliga organ** som har en betydande roll under hela ansökningsprocessen och som agerar på de sökandes vägnar och interagerar direkt med de behöriga myndigheterna för deras räkning. I Bulgarien och Cypern kan de sökande välja att anlita konsulter eller advokater som ger råd om och lämnar in ansökningar på deras vägnar. Den nya cypriotiska uppförandekoden gäller för ombud och mellanhänder som hanterar ansökningar om medborgarskap på sina klienters vägnar. Koden syftar till att främja höga etiska normer och ålägger en skyldighet att avstå från att göra reklam för försäljning av medborgarskap på offentliga platser. Annonser om försäljning av "EU-medborgarskap" var vanligt förekommande i Cypern. Det återstår att se vilken effekt den nya uppförandekoden kommer att få.

Inte i något av de tre systemen för medborgarskap för investerare finns det tillgång till heltäckande information om identiteten på personer som lyckats få medborgarskap på grundval av investeringar och om deras ursprungsländer. Rapporterna från den maltesiska tillsynsmyndigheten innehåller information om antalet ansökningar och om hur många av dessa ansökningar som godkänts respektive avslagits. Dessa rapporter innehåller också information om de inkomster som genereras av det maltesiska systemet för medborgarskap för investerare. Maltesisk lagstiftning föreskriver att namnen på alla personer som under de senaste tolv kalendermånaderna har beviljats maltesiskt medborgarskap genom registrering eller naturalisering årligen offentliggörs i Maltas officiella tidning. Det gäller även (även om de inte uttryckligen identifieras) de personer som beviljats maltesiskt medborgarskap enligt systemet för medborgarskap för investerare¹⁰⁷. Motsvarande information finns inte tillgänglig för Bulgarien och Cypern.

När det gäller gränserna för antalet beviljade ansökningar har både Cypern och Malta tak för antalet sökande som kan dra nytta av deras system för medborgarskap för investerare. Den cypriotiska regeringen har beslutat att från och med 2018 begränsa antalet sådana medborgarskap till 700 per år¹⁰⁸. I Malta har antalet godkända huvudsökande (familjemedlemmar ej medräknade) i systemet som helhet begränsats till 1 800¹⁰⁹. De maltesiska myndigheterna är dock i färd med att uppdatera lagstiftningen och avser, efter ett offentligt samråd, att höja taket med ytterligare 1 800. Bulgarien har inget tak för antalet utländska investerare som kan ansöka om medborgarskap.

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

¹⁰⁶ Förordning 4(3) i LN 47/2014.

¹⁰⁷ Förordning 14(2) i LN 47/2014.

¹⁰⁸ Ministerrådets beslut 906/2018.

¹⁰⁹ Förordning 12 i LN 47/2014.

4.2.2 Öppenhet och styrning av system för uppehållstillstånd för investerare idag

När det gäller styrningen av system för uppehållstillstånd för investerare finns det i Malta, till skillnad från vad som är fallet beträffande systemet för medborgarskap för investerare, ingen tillsynsmyndighet. I Cypern är det inte meningen att den övervaknings- och kontrollkommitté som ska ingå i systemet för medborgarskap för investerare även ska ansvara för uppehållstillstånd. I Bulgarien är den enda skyldighet som föreskrivs i lagstiftningen en anmälan från direktoratet för migration till den bulgariska myndigheten om de permanenta uppehållstillstånd som har utfärdats inom ramen för systemet. Särskilda övervakningsmekanismer och rapporteringskrav återfinns i ett mycket begränsat antal medlemsstater¹¹⁰. Detta innebär att övervakningen av systemet i de flesta fall lämnas till allmänna övervakningsmekanismer, när sådana finns, såsom parlamentarisk kontroll, ordningar för förvaltningsrättsligt ansvar, allmän rapportering av verksamhet till regeringen eller ansökningar om tillgång till handlingar, och det finns ingen ytterligare och särskild mekanism för tillbörlig aktsamhet¹¹¹.

Ett begränsat antal medlemsstater har valt att låta privata företag delta i förvaltningen av deras system för uppehållstillstånd¹¹², och dessa har ibland givits en betydande roll¹¹³. I Cypern får de sökande fritt välja att lägga fram sin ansökan genom ett behörigt ombud, vars roll är begränsad till att underlätta och tillhandahålla konsulttjänster. I Malta kan ansökningar läggas fram till de behöriga myndigheterna genom registrerade ombud eller ackrediterade personer: Dessa registrerade ombud agerar på den sökandes vägnar med avseende på all korrespondens och alla ansökningar, inlagor, registreringar och anmälningar som krävs enligt regelverket. I Ungern gav det ungerska parlamentets ekonomiutskott tillstånd till ett antal företag som hade till uppgift att emittera de obligationer som de sökande skulle köpa för att bekräfta sitt

¹¹⁰ Spanien, Irland och Portugal I exempelvis Spanien inbegriper lagstiftningen en skyldighet att utarbeta en årlig rapport om genomförandet av de regler som utarbetas av ministeriet för sysselsättning och sociala frågor på gemensam begäran av utrikesministeriet, inrikesministeriet och ekonomiministeriet och därefter överlämnas till ministerrådet. I Portugal gör generalinspektionen för inre angelägenheter minst en gång om året en granskning av förfarandet för erhållande av uppehållstillstånd på grundval av investeringar. Slutsatserna och rekommendationerna meddelas till det portugisiska parlamentets första utskott (konstitutionella frågor och grundläggande rättigheter, friheter och garantier) och görs också tillgängliga på regeringens webbplats. Denna webbplats innehåller dock bara en rapport, som går tillbaka till 2014. Den innehåller flera rekommendationer som har utfärdats för att komma till rätta med vissa brister i förfarandet, bland annat om utveckling av interna tillsynsmekanismer och en förfarandemanual. Det är okänt om och i så fall hur denna rekommendation har följts upp. I Irland sammanträder en utvärderingskommitté (bestående av högre chefer inom berörda ministerier och statliga organ med ansvar för frågor om näringsliv och utveckling) minst fyra gånger om året för att bedöma ansökningar om bosättning inom ramen för systemet för investerare, och lämnar överväganden och rekommendationer till justitie- och jämställdhetsministern om godkännande av eller avslag på ansökningar.

¹¹¹ Bulgarien, Irland, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Ungern, Malta, Nederländerna, Rumänien, Förenade kungariket. I Irland har den irländska myndigheten för naturalisering och invandring tillhandahållit information via parlamentsfrågor om följande: antalet och värdet av ansökningar till investerarprogram per år sedan 2012 (fördelat på investeringsalternativ), antalet och värdet av ansökningar till program för utländska investerare som investerar i subventionerat boende och vårdhem under 2017, de kriterier som ligger till grund för bedömningen av ansökningarna, antalet ansökningar som godkänts under investerarprogrammets löptid, de investeringsfonder för vilka ansökningar inom ramen för programmet för enskilda investerare har godkänts hittills, de fyra investeringsalternativ som finns tillgängliga i programmet, hur stora summor som har investerats inom ramen för programmet samt medlemmarna i utvärderingskommittén.

¹¹² Cypern, Ungern och Malta.

¹¹³ Ungern och Malta.

uppehåll i landet. Endast ett företag kunde få tillstånd att emittera obligationer i ett visst tredjeländ¹¹⁴.

4.2.3 Åtgärder för att förbättra öppenhet, styrning och säkerhet

Undersökningen visar att den årliga rapporteringen fortfarande är mycket begränsad. Beträffande systemen för medborgarskap för investerare råder i allmänhet en brist på öppenhet när det gäller ansökningarna och vilka personer som erhåller medborgarskap. När det gäller systemen för uppehållstillstånd för investerare innebär avsaknaden av samlad statistik att det inte är möjligt att fastställa den specifika grunden för bosättning eller det investeringsalternativ som valdes. Uppgifter om antalet mottagna ansökningar, ursprungsland och antalet beviljade medborgarskap och uppehållstillstånd kunde med fördel offentliggöras, till exempel i form av årliga rapporter. Medlemsstaterna skulle också kunna klargöra och offentliggöra kriterier för bedömning av ansökningar, säkerhetskontroller som genomförs inom ramen för systemet och säkerställa en regelbunden övervakning i efterhand av att dessa kriterier uppfylls (särskilt av investeringen).

En egenskap som präglar dessa system användningen av företag som ger råd till regeringarna angående driften av systemet eller utför proaktiva uppgifter som involverar myndighetsutövning när det gäller att förvalta sådana system, men samtidigt också ger enskilda personer råd om deras ansökningar till systemet. Inte i någon av de medlemsstater som undersökts, vare sig det gäller medborgarskapsprogram eller program för uppehållstillstånd, finns det en mekanism för att hantera risken för intressekonflikter som kan uppstå till följd av denna situation. Tillsynen över alla andra mellanhänder är också viktig. Med tanke på betydelsen av medborgarskap och uppehållstillstånd kan det förväntas att prövning av ansökningar, intervjuer och andra beslut eller undersökningar alltid sköts av statliga myndigheter, som en del av det allmänna behovet av en effektiv och oberoende tillsyn över systemen och alla berörda aktörer.

Tydlighet i förfaranden och ansvarsområden, i kombination med insyn genom regelbunden övervakning och rapportering, är det bästa sättet att skydda sig mot de farhågor som system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare ger upphov till.

För att säkerställa samstämmighet mellan medlemsstaternas praxis och ett effektivt informationsutbyte, inbegripet vad gäller föregående samråd av säkerhetsskäl, bör det inrättas ett system för utbyte av information och statistik om antalet ansökningar som mottagits, godkänts och avslagits, liksom för samråd om ansökningar avslagits av säkerhetsskäl. Därför har kommissionen för avsikt att inrätta en grupp bestående av experter från medlemsstaterna för att undersöka de särskilda risker som system för medborgarmedborgarskap för investerare ger upphov till och se närmare på de öppenhets- och styrningsaspekter som aktualiseras vid genomförandet av såväl system för medborgarskap för investerare som system för uppehållstillstånd för investerare. Närmare bestämt bör expertgruppen till slutet av 2019 utarbeta en gemensam uppsättning säkerhetskontroller för system för medborgarskap för investerare, inklusive särskilda riskhanteringsprocesser som tar hänsyn till risker i fråga om säkerhet, penningtvätt, skatteundandragande och korruption.

¹¹⁴ De företag som fick tillstånd var belägna i följande länder: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cypern (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ungern (Arton Capital Hungary), Ryssland (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited), och Singapore (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

5. Yttre dimension

Man kan också se en stigande trend när det gäller tredjeländer som inrättar system där investerare kan köpa medborgarskap, vilket kan få konsekvenser för EU.

5.1 Kandidatländer och potentiella kandidatländer

På grund av utsikterna till framtida unionsmedborgarskap för medborgare i kandidatländer och potentiella kandidatländer¹¹⁵ blir det alltmer lockande för investerare att förvärva medborgarskap i dessa länder. Detta är fallet redan i anslutningsprocessen, eftersom kandidatländer och potentiella kandidatländer utvecklar närmare förbindelser med EU och kan beviljas rätt för sina medborgares att resa in i Schengenområdet utan visering för kortare vistelser¹¹⁶.

I Turkiet finns det ett system för medborgarskap för investerare¹¹⁷. I Montenegro inleddes förberedelser för införandet av ett sådant system, enligt ett beslut från november 2018, i januari 2019¹¹⁸.

För att förhindra att sådana system leder till risker på de områden som anges i avsnitt 4.1 ovan kommer villkoren när det gäller system för medborgarskap för investerare att ingå som en del av processen för anslutning till EU (från yttrandet om ett lands ansökan om medlemskap fram till det att förhandlingarna avslutats). De berörda länderna förväntas ha infört mycket robusta övervakningssystem, inklusive system för att motverka eventuella säkerhetsrisker, såsom penningtvätt, finansiering av terrorism, korruption och infiltration av organiserad brottslighet, som kan kopplas till sådana system.

När det gäller **kandidatländer och potentiella kandidatländer** kommer kommissionen att övervaka systemen för medborgarskap för investerare i samband med EU-anslutningsprocessen.

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

¹¹⁶ Medborgare i Montenegro, Serbien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien kan resa till EU utan visum sedan december 2009. För medborgare i Albanien och Bosnien och Hercegovina blev detta möjligt i slutet av 2010. När det gäller den dialog om viseringsliberalisering med Kosovo * (som inleddes den 19 januari 2012) rapporterade kommissionen 2018 att alla fastställda riktmärken hade uppfyllts (* denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244 (1999) och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring). När det gäller dialogen om viseringsliberalisering med Turkiet (som inleddes den 16 december 2013) fortsätter kommissionen att stödja Turkiet i uppfyllandet av de sju återstående riktmärkena.

¹¹⁷ Förordning om tillämpningen av lagen om turkiskt medborgarskap (Turkiets officiella tidning av den 6 april 2010, 27544), ändrad genom förordningen om ändringar av förordningen om tillämpningen av lagen om turkiskt medborgarskap (Turkiets officiella tidning av den 12 januari 2017, 29946) och genom presidentdekret nr 106 (Turkiets officiella tidning av den 19 september 2018, 30540).

¹¹⁸ Beslut av den 22 november 2018 om kriterier, metod och förfarande för att välja ut personer som kan förvärva montenegrinskt medborgarskap för medverkan i genomförandet av vissa investeringsprogram av särskilt betydelse för Montenegros affärsmässiga och ekonomiska intressen <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

5.2 Andra tredjeländer som vars medborgare omfattas av viseringsfrihet vid inresa till EU

System för medborgarskap för investerare som har införts av tredjeländer kan vara problematiska av flera skäl, om medborgarskapet i fråga ger viseringsfritt tillträde till Europeiska unionen för kortare vistelser. Till exempel har Republiken Moldavien, vars medborgare har haft viseringsfrihet för kortare vistelser i EU sedan 2014, infört ett system för medborgarskap för investerare under 2018¹¹⁹. Vissa tredjeländer, eller uppdragstagare som anlitas för att stödja dem, har uttryckligen marknadsfört medborgarskap med argumentet att det ger fri inresa till Europeiska unionen. Investerare som är intresserade av sådana system är ofta rika medborgare i länder som omfattas av viseringskravet, och de skulle kunna använda sådana system för att kringgå det vanliga viseringsförfarandet och en ingående bedömning av enskilda migrations- och säkerhetsrisker som det medför, inklusive ett eventuellt kringgående av åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

Även om Europeiska unionen respekterar suveräna länders rätt att besluta om sina egna naturaliseringsförfaranden bör viseringsfritt tillträde till unionen inte användas som ett verktyg för att mobilisera enskilda investeringar i utbyte mot medborgarskap¹²⁰. Vid bedömningen av tredjeländer som skulle kunna komma i fråga för ett viseringsfritt system med Europeiska unionen kommer vederbörlig hänsyn att tas till genomförandet av sådana system. Vidare måste tredjeländer som redan åtnjuter viseringsfri status utföra sina säkerhets- och bakgrundskontroller av personer som ansöker om medborgarskap inom ramen för särskilda system i enlighet med högsta möjliga standarder; alla brister i detta avseende skulle kunna ligga till grund för att återinföra viseringskravet och upphäva eller säga upp avtal om undantag från viseringskrav.

Kommissionen kommer att övervaka effekterna av system för medborgarskap för investerare som genomförs av **länder som omfattas av viseringsfrihet** som en del av mekanismen för viseringsfrihet.

6. Slutsatser

System för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare innebär risker för medlemsstaterna och för unionen som helhet, inbegripet säkerhetsrisker och risker för penningtvätt, korruption, kringgående EU-regler och skatteundandragande.

Ovannämnda risker accentueras ytterligare av brister i fråga om **insyn i och styrning av** sådana system. Den av kommissionen beställda undersökningen visar att den tillgängliga informationen om de system för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare som medlemsstaterna driver är ofullständig. Tydlig statistik om mottagna, godkända och avslagna ansökningar saknas eller är otillräcklig. Vidare finns det inga mekanismer för att säkerställa samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller system för medborgarskap för investerare, särskilt när det gäller säkerhetskontroller. Kommissionen är bekymrad över de risker som

¹¹⁹ Programmet *Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI)* regleras av lag nr 1024 av den 2 juni 2000 om medborgarskap i Republiken Moldavien och regeringsbeslut nr 786 av den 4 oktober 2017 om förvärvande av medborgarskap genom investeringar. Den 6 november lanserades officiellt det moldaviska programmet för medborgarskap genom investeringar vid den 12:e Global Residence and Citizenship Conference-konferensen, som ägde rum i Dubai.

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

systemen för medborgarskap eller uppehållstillstånd för investerare medför, och över det faktum att riskerna inte alltid begränsas i tillräcklig utsträckning av de åtgärder som medlemsstaterna vidtar.

Kommissionen kommer att övervaka de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att säkerställa öppenhet och god förvaltning vid genomförandet av systemen, i syfte att ta itu med i synnerhet risken för att organiserade kriminella grupper från länder utanför EU infiltrerar ekonomin samt riskerna för penningtvätt, korruption och skatteundandragande. För att förbättra insynen i och styrningen av systemen kommer kommissionen att inrätta en expertgrupp som ska arbeta vidare med frågor som rör öppenhet, styrning och säkerhet.

Kommissionen kommer att övervaka de mer övergripande frågor om efterlevnaden av EU-lagstiftningen som aktualiseras genom systemen och, när så är lämpligt, vidta nödvändiga åtgärder.