



ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ



ΚΥΠΡΙΑΚΗ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΚΥΠΡΙΑΚΟΥ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ



ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αρ. ΥΠΕΣ/02/2020

24 Σεπτεμβρίου 2020

ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΚΥΠΡΙΑΚΟΥ ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΕΣ ΟΝΤΟΤΗΤΕΣ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	Σύνοψη.....	1
2.	Εισαγωγή.....	7
3.	Σκοπός του ελέγχου και μεθοδολογία.....	14
3.1	Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή.....	14
3.2	Σκοπός του ελέγχου	15
3.3	Μεθοδολογία	15
3.4	Κριτήρια ελέγχου	18
4.	Ευρήματα και συστάσεις	19
4.1	Γενικά στατιστικά στοιχεία για τις αιτήσεις πολιτογράφησης μετά τις 21.5.2018	19
4.2	Στοιχεία που δεικνύουν ενδεχόμενη παρέμβαση του τέως Υπουργού Εσωτερικών για επίτευξη του χρόνου εξέτασης κάποιων αιτήσεων.....	20
4.3	Πολιτογράφηση των μελών της οικογένειας μεγάλου αριθμού αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών, χωρίς τούτο να προβλέπεται στο σχετικό Νόμο.	22
4.4	Πολιτογράφηση πέντε προσώπων ως μελών της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών που εξετάστηκαν στην παρούσα Έκθεση.	24
4.5	Μη κατοχή λευκού ποινικού μητρώου	27
4.6	Μη κατοχή κύριας μόνιμης κατοικίας	27
4.7	Μη διασφάλιση της προέλευσης των χρημάτων από το εξωτερικό	29
4.8	Πολιτογράφηση προσώπων των οποίων η επένδυση μπορεί να θεωρηθεί ως υψηλού κινδύνου για ξέπλυμα βρώμικου χρήματος	31
4.9	Ευρήματα που αφορούν στοιχεία δεικνύοντα την ύπαρξη μη υγιών συναλλαγών	32
4.10	Ευρήματα που αφορούν μη ικανοποίηση των επενδυτικών κριτηρίων και απώλεια φορολογικών και άλλων εσόδων.....	34
5.	Γενικά συμπεράσματα	42

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΙ	Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα
INTOSAI	Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων
ΙΕΚ	Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας
ΚΟΑΓ	Κυπριακός Οργανισμός Ανάπτυξης Γης
ΜΟΚΑΣ	Μονάδα Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης
ΠΕΠ	Πολιτικώς Εκτεθειμένα Πρόσωπα
ΥΣ	Υπουργικό Συμβούλιο

1. Σύνοψη

Στο πλαίσιο των μέτρων ενθάρρυνσης άμεσων ξένων επενδύσεων και προσέλκυσης φυσικών προσώπων υψηλής εισοδηματικής στάθμης, για εγκατάσταση και δραστηριοποίηση στην Κύπρο, το Υπουργικό Συμβούλιο αναθέωσε το 2013 ριζικά το πρόγραμμα που ίσχυε από το 2007 και εκπόνησε το «Κυπριακό Επενδυτικό Πρόγραμμα» για παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας, με κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση σε μη Κύπριους επενδυτές/επιχειρηματίες. Ακολούθησαν τροποποιήσεις του Προγράμματος το 2014, 2016, 2018, 2019 και 2020, που σταδιακά κατέστησαν το πρόγραμμα πιο αυστηρό ως προς τους διεξαγόμενους ελέγχους, αλλά πιο χαλαρό ως προς τα οικονομικά κριτήρια που αφορούσαν την επένδυση σε ακίνητα, αναπτύξεις και έργα υποδομής. Η τελευταία τροποποίηση του Προγράμματος επήλθε πολύ πρόσφατα με τη ψήφιση από την Βουλή των Αντιπροσώπων και τη δημοσίευση τον Αύγουστο 2020 σχετικών Κανονισμών.

Ο παρών έλεγχος συμμόρφωσης (compliance audit), διεξήχθη στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή για έλεγχο των δημοσίων εσόδων, λόγω όμως των προσκομμάτων που τέθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών, όσον αφορά στη λήψη των αναγκαίων στοιχείων, ο έλεγχος περιορίστηκε σε μέρος μόνο αυτού που αρχικά σχεδιάστηκε.

Από τον έλεγχο όσων στοιχείων λήφθηκαν διαπιστώθηκαν κυρίως τα ακόλουθα:

Εγκρίσεις αιτήσεων

Από τα στοιχεία που μας δόθηκαν σε μορφή λογιστικού φύλλου (excel), προκύπτει ότι από τις 1.597 αιτήσεις που υποβλήθηκαν μετά τις 21.5.2018, εγκρίθηκαν οι 917, δηλαδή ποσοστό 57,4% (από τις οποίες για 169 δεν σημειώνεται στο λογιστικό φύλλο η ημερομηνία έγκρισης), εκκρεμούν οι 635, δηλαδή ποσοστό 39,8%, απορρίφθηκαν οι 35 (ποσοστό 2,2%) και αποσύρθηκαν οι 10 (ποσοστό 0,6%).

Αιτήσεις που εκκρεμούν

Από σύνολο 1.597 αιτήσεων, υπάρχουν 635 αιτήσεις που εκκρεμούν. Σε 91 από αυτές έχουν καταχωριστεί, από τους λειτουργούς που χειρίζονται το λογιστικό φύλλο, σημειώσεις που αφορούν σε ξέπλυμα χρήματος, πλαστά στοιχεία/έγγραφα, αιτούντες υψηλού κινδύνου (ΠΕΠ κ.λπ.), πιθανές ποινικές υποθέσεις, αμφίβολη πηγή εισοδημάτων, απάτες, φοροδιαφυγές, δωροδοκίες, κατηγορίες για πλαστογραφία, ποινές στις χώρες καταγωγής, συμπερίληψη στα Panama Papers, κ.λπ.

Κατά την άποψη της Υπηρεσίας μας, αυτές οι αιτήσεις, εκ των οποίων πολλές υποβλήθηκαν προ 15 και πλέον μηνών, φαίνεται από τα στοιχεία που είχαμε στη διάθεσή μας πως θα έπρεπε να είχαν ήδη απορριφθεί, κάτι το οποίο θα μπορούσαμε να επιβεβαιώσουμε εάν δεν είχαν προβληθεί προσκόμματα στη περαιτέρω διεξαγωγή του ελέγχου.

Στοιχεία που δεικνύουν ενδεχόμενη παρέμβαση του τέως Υπουργού Εσωτερικών για επίσπευση του χρόνου εξέτασης κάποιων αιτήσεων

Για τις 748 αιτήσεις που έχουν εγκριθεί γίνεται μια σαφής διάκριση για 23 αιτήσεις για τις οποίες υπάρχουν «Οδηγίες του ΥΠΕΣ για επίσπευση».

Μετά από ανάλυση των σχετικών δεδομένων, προκύπτει ότι ο μέσος χρόνος διεκπεραίωσης των 23 αυτών αιτήσεων, ήταν 169 ημέρες (με τον ελάχιστο χρόνο διεκπεραίωσης να ανέρχεται σε 101 ημέρες και τον μέγιστο σε 283), σε σύγκριση με τις υπόλοιπες 725 αιτήσεις για τις οποίες ο αντίστοιχος μέσος χρόνος ήταν 327 ημέρες (με τον ελάχιστο χρόνο διεκπεραίωσης να ανέρχεται σε 215 ημέρες και τον μέγιστο σε 716).

Έχουμε καταγράψει το ζήτημα στη μορφή που το έχουμε εντοπίσει, τονίζοντας ότι το θέμα αυτό αφορά μόνο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο πλαίσιο των αποκλειστικά δικών του συνταγματικών αρμοδιοτήτων και συνεπώς η Υπηρεσία μας, πέραν της καταγραφής των γεγονότων, δεν προβαίνει σε οποιαδήποτε σύσταση επί του θέματος αυτού.

Πολιτογράφηση των μελών της οικογένειας μεγάλου αριθμού αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών, χωρίς τούτο να προβλέπεται στο σχετικό Νόμο

Με το εδάφιο (2) του νεοεισαχθέντος στις 30.4.2013 άρθρου 111Α του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου, δόθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο εξουσία ώστε να μπορεί, υπό όρους ως ήθελε κατά περίπτωση καθορίσει, να επιτρέψει την κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών. Η εξουσία που δόθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο αφορούσε αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές και όχι τα μέλη της οικογένειας τους. Παρά ταύτα, σε όλες του τις Αποφάσεις το Υπουργικό Συμβούλιο επέκτεινε τη δυνατότητα πολιτογράφησης, ώστε να μην καλύπτει μόνο τους αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές αλλά και τα μέλη της οικογένειας τους.

Είναι όμως γνωστό ότι, κάθε παρέκκλιση από το πλαίσιο που διαγράφει ο εξουσιοδοτικός Νόμος, συνιστά υπέρβαση εξουσίας.

Είναι άποψη μας ότι το ζήτημα αυτό, το οποίο δεν αφορά μόνο τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν στην παρούσα Έκθεση αλλά ενδεχομένως χιλιάδες περιπτώσεις παραχώρησης της κυπριακής υπηκοότητας σε μέλη της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών που πολιτογραφήθηκαν από το 2013 μέχρι σήμερα, είναι εξόχως νομικό και συνεπώς περιοριζόμαστε στην ανάδειξη του. Κατά την άποψη μας, το θέμα αυτό θα πρέπει να απασχολήσει την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου.

Τονίζουμε τις οικονομικές επιπτώσεις από την παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας σε ενδεχομένως χιλιάδες πρόσωπα που δεν επένδυσαν ούτε ένα ευρώ στην κυπριακή οικονομία.

Επίσης, σε τρεις από τις πέντε περιπτώσεις που εξετάσαμε, δημιουργούνται εύλογες υποψίες ότι πραγματικός επενδυτής ήταν ο σύζυγος, αλλά την αίτηση την υπέβαλλε η σύζυγος του, ίσως για να μην κληθεί ο επενδυτής που ήταν πρόσωπο με προφίλ υψηλού κινδύνου, να εξηγήσει την πηγή προέλευσης των χρημάτων του. Συνεπώς, η παροχή της ευχέρειας πολιτογράφησης των συζύγων, χωρίς την πραγματοποίηση της παραμικρής επένδυσης, αυξάνει τους κινδύνους του Προγράμματος.

Παρόμοιας φύσης θέμα, έστω και σε πολύ μικρότερο αριθμό περιπτώσεων, προκύπτει και από την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου στις 4.1.2011 για πολιτογράφηση μελών της

οικογένειας προσώπων που πολιτογραφούνταν στη βάση του τότε εν ισχύι νομικού πλαισίου που επέτρεπε πολιτογράφηση αλλοδαπών σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψίστου επιπέδου υπηρεσιών προς τη Δημοκρατία, για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Με τον περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικό) (Αρ. 2) Νόμο του 2020 (Ν.113(Ι)/2020), δόθηκε πλέον εκ του νόμου εξουσία στο Υπουργικό Συμβούλιο να πολιτογραφεί τα μέλη της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών.

Συναφώς αναφέρεται ότι στην Ειδική Έκθεση της Υπηρεσίας μας με τίτλο «Έλεγχος Συστήματος Επιστράτευσης της Εθνικής Φρουράς (ΥΠΑΜ-ΓΕΕΦ-01-2019)» είχαμε αναδείξει ακόμη μία περίπτωση στην οποία το Υπουργικό Συμβούλιο είχε λάβει Απόφαση σχετικά με τους πολιτογραφηθέντες αλλοδαπούς επιχειρηματίες/επενδυτές κατά παρέκκλιση από το πλαίσιο που διαγράφει ο σχετικός εξουσιοδοτικός Νόμος, που και σε εκείνη την περίπτωση συνιστούσε υπέρβαση εξουσίας. Συγκεκριμένα, είχαμε διαπιστώσει ότι το Υπουργικό Συμβούλιο στη συνεδρία του ημερ. 23.5.2014, αποφάσισε την απαλλαγή από την πρόσκληση για κατάταξη στη Δύναμη, των αλλοδαπών επιχειρηματιών/επενδυτών και των αρρένων τέκνων τους, που πολιτογραφούνται κατ' εξαίρεση ως Κύπριοι πολίτες, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, στη βάση των κριτηρίων και όρων που είχαν καθορισθεί σε προηγούμενες αποφάσεις του. Η πιο πάνω απόφαση λήφθηκε ώστε η υποχρέωση για θητεία στην Εθνική Φρουρά να μην αποτελεί αντικίνητρο στην προσέλευση ξένων επενδυτών. Ωστόσο, όπως είχαμε διαπιστώσει, η συγκεκριμένη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου δεν ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις του περί Εθνικής Φρουράς Νόμου (Ν.19(Ι)/2011).

Σύσταση:

- ♦ **Λαμβανομένων υπόψη των σοβαρών αδυναμιών που εντοπίζονται στο Πρόγραμμα λόγω της υφιστάμενης πολιτικής που επιτρέπει την πολιτογράφηση προσώπων χωρίς να έχουν προβεί σε οποιαδήποτε επένδυση, απλώς και μόνο επειδή είναι μέλη οικογένειας πολιτογραφηθέντος επιχειρηματία ή επενδυτή, να εξεταστεί η αναγκαιότητα ενδεχόμενης αναθεώρησής της.**
- ♦ **Κατά την άποψη μας, η Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας, θα πρέπει να εξετάσει τις ενδεχομένως χιλιάδες πολιτογραφήσεις μελών της οικογένειας πολιτογραφηθέντων που έχουν ήδη γίνει.**

Πολιτογράφηση πέντε προσώπων ως μελών της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών που εξετάστηκαν στην παρούσα Έκθεση

Από τους πέντε φακέλους που εξετάστηκαν, διαπιστώθηκε ότι, μαζί με τους πέντε πολιτογραφηθέντες αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές, πολιτογραφήθηκαν επίσης άλλα πέντε πρόσωπα, και συγκεκριμένα, σε μία περίπτωση η σύζυγος του πολιτογραφηθέντος και το ενήλικο τέκνο τους, σε δύο περιπτώσεις ο σύζυγος και σε μία περίπτωση ο συμβίος.

Για τις δύο από τις πέντε πολιτογραφήσεις μελών της οικογένειας των πολιτογραφηθέντων διαπιστώθηκε ότι δεν πληρούνταν ούτε καν αυτά τα κριτήρια που είχε θέσει το Υπουργικό Συμβούλιο. Εντοπίσαμε επίσης ότι μία, κατ' ανάλογο τρόπο προβληματική περίπτωση, εκκρεμεί.

Σύσταση:

Οι δύο πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας.

Μη κατοχή λευκού ποινικού μητρώου

Σε μία περίπτωση, υποβλήθηκε από τους τρεις αιτούντες (επενδυτής και μέλη οικογένειας) πιστοποιητικό λευκού ποινικού μητρώου από τη χώρα συνήθους διαμονής και από χώρα που φαίνεται να έχουν πρόσθετη υπηκοότητα, αλλά δεν εντοπίστηκε πιστοποιητικό λευκού ποινικού μητρώου από τη χώρα καταγωγής τους (χώρα εκτός ΕΕ). Από τα στοιχεία που υπάρχουν φαίνεται ότι δεν θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τέτοιο πιστοποιητικό από τη χώρα καταγωγής τους.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, η περίπτωση αυτή θα πρέπει να απασχολήσει την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας.

Μη κατοχή κύριας μόνιμης κατοικίας

Με βάση τους όρους που είχαν περιληφθεί στις Αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 24.5.2013, 19.3.2014 και 13.9.2016, υπήρχε απαίτηση για κατοχή από τους αιτούντες μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας στην Κύπρο. Εντοπίσαμε τρεις περιπτώσεις που ο αιτών δεν πληρούσε τον όρο αυτό και όμως του παραχωρήθηκε η κυπριακή υπηκοότητα.

Σύσταση:

Να εξεταστεί το ενδεχόμενο αναθεώρησης των σχετικών Κανονισμών (ΚΔΠ 379/2020) ώστε ο αιτών να είναι κάτοχος κύριας μόνιμης κατοικίας κατά την έκδοση του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης. Εναλλακτικά, σε περίπτωση που κριθεί σκόπιμο να διατηρηθεί η υφιστάμενη πολιτική και η κατοικία να μπορεί να βρίσκεται υπό ανέγερση, τότε η αίτηση να μπορεί να υποβληθεί και εγκριθεί υπό όρους, αλλά η έκδοση του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης να γίνεται μετά τη συμπλήρωση της κατασκευής της κατοικίας, ώστε να απαλειφθεί και το διοικητικό κόστος παρακολούθησης.

Επίσης, κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας.

Μη διασφάλιση της προέλευσης των χρημάτων από το εξωτερικό

Σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016, για την επένδυση σε ακίνητα, αναπτύξεις και έργα υποδομής και για αγορά μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας, ο αιτών πρέπει να προσκομίσει αποδείξεις καταβολής του συμφωνημένου ποσού αγοράς και αποδεικτικά ότι τα σχετικά εμβάσματα που αφορούν την επένδυση προέρχονται από το εξωτερικό στο κυπριακό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα επ' ονόματι του πωλητή ή της εταιρείας. Διαπιστώσαμε ότι σε τέσσερεις από τις πέντε αιτήσεις πολιτογράφησης που εξετάστηκαν, δεν διασφαλίστηκε επαρκώς η προέλευση των χρημάτων από το εξωτερικό.

Σύσταση:

Οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας, την Μονάδα Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης (ΜΟΚΑΣ) και την Κεντρική Τράπεζα Κύπρου.

Πολιτογράφηση προσώπων των οποίων η επένδυση μπορεί να θεωρηθεί ως υψηλού κινδύνου για ξέπλυμα βρώμικου χρήματος

Στην πρώτη περίπτωση, ένας εκ των αιτούντων ήταν πολιτικά εκτεθειμένο πρόσωπο, γεγονός το οποίο δεν είχε αναφέρει στο βιογραφικό του σημείωμα. Στη δεύτερη περίπτωση για έναν εκ των αιτούντων υπήρχαν αρνητικά δημοσιεύματα και συμπεριλήφθηκε στη λίστα κυρώσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην τρίτη περίπτωση, στο βιογραφικό σημείωμα ενός εκ των αιτούντων καταγράφεται η ιδιότητα του ως πολιτικά εκτεθειμένο πρόσωπο, χωρίς τούτο να φαίνεται πως λήφθηκε υπόψη. Στην τέταρτη περίπτωση, για έναν εκ των αιτούντων υπήρχε εκκρεμής διερεύνηση από την Interpol της χώρας καταγωγής του για αδικήματα οικονομικής φύσεως.

Για τις πιο πάνω περιπτώσεις δεν έτυχε ενημέρωσης η Βουλή των Αντιπροσώπων όπως προβλέπει η σχετική νομοθεσία.

Σύσταση:

Οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας, την ΜΟΚΑΣ και την Κεντρική Τράπεζα Κύπρου.

Ευρήματα που αφορούν στοιχεία δεικνύοντα την ύπαρξη μη υγιών συναλλαγών

Εντοπίσαμε τρεις περιπτώσεις στις οποίες η εξόφληση του συμφωνημένου ποσού έγινε κατά τα αρχικά στάδια ανέγερσης κατοικίας, πριν την παραλαβή του ακινήτου. Τούτο δεν αποτελεί συνήθη πρακτική της αγοράς και ενδεχομένως να υποδηλώνει μη υγιή συναλλαγή.

Σε μία περίπτωση, η αξία των πέντε αποκτηθέντων ακινήτων, σε τιμές γενικής εκτίμησης ημερ. 1.1.2018 του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας, είναι ίση με €877.800, η οποία συγκρινόμενη με τη δηλωθείσα τιμή αγοράς (€2.070.000) είναι μικρότερη κατά €1.192.200, γεγονός που ενδεχομένως υποδηλώνει μη υγιή συναλλαγή.

Επίσης, από τα στοιχεία που έχουμε λάβει από το Υπουργείο Εσωτερικών, πουθενά δεν εμφανίζεται η αμοιβή των Παρόχων Υπηρεσιών. Θεωρούμε ότι τούτο θα πρέπει να καταστεί υποχρεωτικό.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την ΜΟΚΑΣ και την Κεντρική Τράπεζα Κύπρου.

Επίσης, κατά την άποψη μας, θα πρέπει να τροποποιηθούν οι περί Τιμητικής Πολιτογράφησης για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος και Πολιτογράφησης Αλλοδαπών Επιχειρηματιών ή Επενδυτών Κανονισμοί (ΚΔΠ 379/2020) ώστε η γραπτή συμφωνία μεταξύ επενδυτή και Παρόχου Υπηρεσιών που προβλέπεται στον Κανονισμό 14 να συνυποβάλλεται, για λόγους διαφάνειας και δέουσας φορολόγησης, μαζί με την αίτηση του επενδυτή στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Ευρήματα που αφορούν μη ικανοποίηση των επενδυτικών κριτηρίων και απώλεια φορολογικών και άλλων εσόδων

Εντοπίσαμε τρεις περιπτώσεις στις οποίες εγκρίθηκε η πολιτογράφηση χωρίς να ικανοποιούνται, ή χωρίς να τεκμηριώνεται ότι ικανοποιούνται, τα επενδυτικά κριτήρια. Στη μία εξ αυτών υπήρξε αποξένωση ακινήτων μετά την πολιτογράφηση και πριν την πάροδο της καθορισμένης τριετούς περιόδου διατήρησης της επένδυσης.

Σε τρεις περιπτώσεις η εταιρεία του πωλητή δεν έχει υποβάλει δηλώσεις εισοδήματος για κάποια εκ των ετών 2016, 2017 και 2018 και συνεπώς οποιοδήποτε φορολογητέο κέρδος προέκυψε από την πώληση των ακινήτων δεν έχει ακόμα δηλωθεί.

Σε μία περίπτωση η εταιρεία που συνέστησε ο επενδυτής δεν υπέβαλε δηλώσεις εισοδήματος για τα έτη 2017 και 2018.

Σε μία περίπτωση η εταιρεία του πωλητή υπέβαλε μηδενικό κύκλο εργασιών για το έτος κατά το οποίο έγινε η πώληση. Σε άλλη περίπτωση η εταιρεία του πωλητή δήλωσε μηδενικό κύκλο εργασιών στο ΦΠΑ για την περίοδο πραγματοποίησης της συναλλαγής.

Σε μία περίπτωση οι αποδείξεις είσπραξης δεν ήταν φορολογικές.

Σε μία περίπτωση η εταιρεία του πωλητή φαίνεται να μην είναι εγγεγραμμένη στο μητρώο ΦΠΑ, τη στιγμή που η εταιρεία δηλώνει σημαντικό κύκλο εργασιών στις δηλώσεις εισοδήματος της.

Σε μία περίπτωση ο επενδυτής έκανε χρήση του χαμηλού συντελεστή ΦΠΑ (5%) για αγορά πρώτης κατοικίας. Η Υπηρεσία μας δεν συμφωνεί με την απόφαση του Τμήματος Φορολογίας, ως γενική θέση, για χρήση του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ για την αγορά ή ανέγερση κατοικίας για σκοπούς πολιτογράφησης. Η αγορά της μόνιμης κατοικίας είναι στην ουσία επένδυση και, σύμφωνα με τη σχετική ερμηνευτική εγκύκλιο, η εφαρμογή μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ από πρόσωπα που αγοράζουν ή ανεγείρουν κατοικία στη Δημοκρατία για επένδυση ή για σκοπούς μίσθωσης σε άλλα πρόσωπα ή άσκησης οποιασδήποτε επιχειρηματικής δραστηριότητας δεν εφαρμόζεται. Το Τμήμα Φορολογίας εξέφρασε διαφορετική άποψη από την Υπηρεσία μας. Ωστόσο σύμφωνα με τη σχετική Ευρωπαϊκή Οδηγία, η χρήση του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ επιτρέπεται μόνο στο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής. Θεωρούμε προφανές ότι οι επενδύσεις εύπορων αλλοδαπών επενδυτών, δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο αυτό.

Παρατηρήσαμε ότι εταιρεία η οποία είναι εκ των μετόχων εταιρείας εκ των πωλητών, δημοσιεύει στην ιστοσελίδα της το Πρόγραμμα, σε αντίθεση με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 9.1.2018 που απαγορεύει τη διαφήμιση.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας και το Τμήμα Φορολογίας.

Γενικά συμπεράσματα

Τα γενικά συμπεράσματα της παρούσας Έκθεσης παρατίθενται στην Παράγραφο 5.

2. Εισαγωγή

2.1 Γενικά στοιχεία για το Κυπριακό Επενδυτικό Πρόγραμμα

Στο πλαίσιο των μέτρων ενθάρρυνσης άμεσων ξένων επενδύσεων και προσέλκυσης φυσικών προσώπων υψηλής εισοδηματικής στάθμης, για εγκατάσταση και δραστηριοποίηση στην Κύπρο, το Υπουργικό Συμβούλιο αναθέωρησε το 2013 ριζικά το πρόγραμμα που ίσχυε από το 2007.

Συγκεκριμένα, το 2007, στη βάση της παραγράφου 2(στ) του Τρίτου Πίνακα του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου (Ν.141(Ι)/2002) ως ίσχυε τότε, και η οποία αφορούσε πολιτογράφηση αλλοδαπών σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψίστου επιπέδου υπηρεσιών προς τη Δημοκρατία για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εισήχθη με Απόφαση Υπουργικού Συμβουλίου το πρώτο πρόγραμμα πολιτογράφησης αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών. Δεδομένου ότι η πρόνοια του νόμου αφορούσε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις, ο αριθμός των πολιτογραφήσεων ήταν περιορισμένος (συνολικά 141 μεταξύ των ετών 2008-2012).

Το 2013 το Υπουργικό Συμβούλιο εκπόνησε το «Κυπριακό Επενδυτικό Πρόγραμμα» («το Πρόγραμμα») για παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας, με κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση σε μη Κύπριους επενδυτές/επιχειρηματίες. Η πρώτη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου λήφθηκε στις 16.4.2013. Ακολούθησε στις 30.4.2013 τροποποίηση του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου (Ν.141(Ι)/2002), με τη ψήφιση του περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικού) Νόμου του 2013 (Ν.36(Ι)/2013), ο οποίος εισήγαγε το νέο άρθρο 111Α, στο εδάφιο (1) του οποίου μεταφέρθηκε η παράγραφος 2(στ) του Τρίτου Πίνακα, ενώ τα εδάφια (2) και (3) προέβλεπαν τα ακόλουθα:

«(2) Το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί, υπό όρους ως ήθελε κατά περίπτωση καθορίσει, να επιτρέψει την πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών χωρίς να ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις που περιγράφονται στις παραγράφους (1)(α), (1)(β) και (1)(δ) του Τρίτου Πίνακα.

(3) Στις περιπτώσεις που αναφέρονται στα ως άνω εδάφια (1) και (2) απαιτείται όπως ενημερώνεται εκ των προτέρων η Βουλή των Αντιπροσώπων.»

Ο τροποποιητικός νόμος κατατέθηκε στην Βουλή στις 25.4.2013 με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, ψηφίστηκε στις 30.4.2013 και δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας την ίδια ημέρα.

Στη βάση της πιο πάνω πρόνοιας, λήφθηκε στις 24.5.2013 η Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με τίτλο «Αναθεώρηση κριτηρίων και όρων για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση αλλοδαπών επενδυτών/επιχειρηματιών με βάση το εδάφιο (2) του άρθρου 111Α των περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμων 2002-2013 και κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση του/της συζύγου και τέκνων άνω των 18 ετών αλλοδαπού επιχειρηματία επενδυτή πολιτογραφηθέντος κατ' εξαίρεση βάσει Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου.»

Ακολούθησαν τροποποιήσεις του Προγράμματος στη βάση σχετικών Αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 19.3.2014, 13.9.2016, 9.1.2018, 21.5.2018, 13.2.2019, 6.5.2019, 18.6.2019, 25.7.2019, που σταδιακά κατέστησαν το πρόγραμμα πιο αυστηρό ως προς τους διεξαγόμενους

ελέγχους, αλλά πιο χαλαρό ως προς τα οικονομικά κριτήρια που αφορούσαν την επένδυση σε ακίνητα, αναπτύξεις και έργα υποδομής. Η τελευταία τροποποίηση του Προγράμματος επήλθε πολύ πρόσφατα με τη δημοσίευση των περί Τιμητικής Πολιτογράφησης για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος και Πολιτογράφησης Αλλοδαπών Επιχειρηματιών ή Επενδυτών Κανονισμών (Ε.Ε. Παρ.ΙΙΙ(1), Αρ. 5340, 18.8.2020, ΚΔΠ 379/2020), ταυτόχρονα με τη ψήφιση του περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικού) (Αρ. 2) Νόμου του 2020 (Ν.113(Ι)/2020).

Παράλληλα, με τις Αποφάσεις του ημερ. 23.10.2019, 6.11.2019 και 27.11.2019, το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε τη διενέργεια ελέγχου για πρόσωπα που πολιτογραφήθηκαν στο πλαίσιο του Κυπριακού Επενδυτικού Προγράμματος. Πιο συγκεκριμένα, στην Απόφαση του ημερ. 23.10.2019 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να εξουσιοδοτήσει τον Υπουργό Εσωτερικών όπως προχωρήσει σε νέους ελέγχους δέουσας επιμέλειας για όλα τα πρόσωπα που πολιτογραφήθηκαν στο πλαίσιο του Προγράμματος πριν το 2018, οπότε και ενισχύθηκαν οι έλεγχοι δέουσας επιμέλειας, για να διαπιστωθεί κατά πόσο πρόσωπα που τους έχει παραχωρηθεί η κυπριακή υπηκοότητα αντιμετωπίζουν κατηγορίες για διάπραξη αδικημάτων και/ή τους έχουν επιβληθεί, διεθνώς ή ευρωπαϊκώς, περιοριστικά μέτρα.

Στην Απόφαση του ημερ. 6.11.2019 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε, επιπρόσθετα, τη σύσταση τριμελούς Επιτροπής της οποίας έργο ήταν η εξέταση των πορισμάτων των νέων ελέγχων του Υπουργείου Εσωτερικών και η υποβολή έκθεσης και συμπερασμάτων στο Υπουργικό Συμβούλιο, μέσω του Υπουργού Εσωτερικών. Η εν λόγω Επιτροπή κλήθηκε επίσης να εξετάσει κατά πόσο όλες οι περιπτώσεις πολιτογράφησης επενδυτών, εγκρίθηκαν σύμφωνα με τους ισχύοντες κανονισμούς και κριτήρια κατά το χρόνο έγκρισης της αίτησής τους. Όπως έχει δημοσιοποιηθεί, το Πόρισμα της Επιτροπής υποβλήθηκε στις 4.9.2020. Αυτό έχει διαρρεύσει αυτούσιο και δημοσιεύεται στον εγχώριο τύπο, και φαίνεται να περιλαμβάνει πολύ σοβαρές παρατηρήσεις και ευρήματα.

Όπως αναφέρεται εκτενέστερα πιο κάτω, στις 28.8.2020 η Ελεγκτική Υπηρεσία ανακοίνωσε την πρόθεση της να διενεργήσει έλεγχο επί του Προγράμματος, και η λήψη των σχετικών στοιχείων ξεκίνησε στις 31.8.2020.

Η Προεδρία της Δημοκρατίας ανακοίνωσε στις 2.9.2020 την πρόθεση της να υποβάλει στον Γενικό Εισαγγελέα πρόταση για διορισμό Ερευνητικής Επιτροπής με βάση τον περί Ερευνητικών Επιτροπών Νόμο (Κεφ. 44), κάτι το οποίο ο Γενικός Εισαγγελέας έπραξε με σχετικό Διάταγμά του το οποίο δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 7.9.2020.

Στο πιο κάτω γράφημα φαίνονται χρονολογικά οι σημαντικότερες Αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και το σχετικό νομικό πλαίσιο.

11.7.2007 (Απόφαση ΥΣ)

Χαλάρωση επενδυτικών κριτηρίων.
Επενδύσεις €10εκ. ή καταθέσεις €15εκ.
Εισαγωγή απαίτησης για μόνιμη ιδιόκτητη κατοικία αξίας €500.000.
Εισαγωγή κριτηρίων πρότερου έντιμου βίου (λευκό ποινικό μητρώο, όχι στη λίστα δέσμευσης περιουσίας ΕΕ).
Απόφαση για πολιτογράφηση συζύγου συν εξαρτωμένων μέχρι 28 ετών στη βάση της παρ. 2(στ) (Απόφαση ΥΣ 4.1.2011)

Έναρξη του προγράμματος.
Νομική βάση: Παρ. 2(στ) του Τρίτου Πίνακα του Ν.141(Ι)/2002 για πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψηλού επιπέδου υπηρεσιών προς τη Δημοκρατία.
Επενδύσεις €25εκ. ή καταθέσεις €17εκ. κλπ, συν μόνιμη ιδιόκτητη κατοικία.

10.10.2011 (Απόφαση ΥΣ)

Περαιτέρω χαλάρωση επενδυτικών κριτηρίων.
Επενδύσεις €5εκ. ή καταθέσεις €3εκ.
Διατήρηση κριτηρίων πρότερου έντιμου βίου και μόνιμης κατοικίας.
Πρόνοια για πολιτογράφηση του/της συζύγου του επενδυτή.

16.4.2013 (Απόφαση ΥΣ)

Αλλαγή νομικής βάσης:
Ψήφιση και δημοσίευση του περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικού) Νόμου (Ν.36(Ι)/2013) που παρέχει στο Υπουργικό Συμβούλιο εξουσία ειδικά για την πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών.

30.4.2013 (Αλλαγή νομοθεσίας)

Περαιτέρω χαλάρωση επενδυτικών κριτηρίων με την εισαγωγή του ομαδικού σχεδίου αγοράς ακινήτων, οπότε μειώνεται στα €2εκ. το ύψος επένδυσης.
Επέκταση πρόνοιας για πολιτογράφηση του/της συζύγου του επενδυτή και στα ενήλικα εξαρτώμενα τέκνα μέχρι 28 ετών

24.5.2013 (Απόφαση ΥΣ)

Περαιτέρω χαλάρωση επενδυτικών κριτηρίων με τη συμπερίληψη στους δικαιούχους ακόμη και διευθυντών εταιρειών όταν αυτοί δημιούργησαν φορολογικά έσοδα στην Δημοκρατία τουλάχιστον €100.000 για 3 έτη.

19.3.2014 (Απόφαση ΥΣ)

Επέκταση πρόνοιας για πολιτογράφηση, πέραν του/της συζύγου του επενδυτή και των ενήλικων εξαρτώμενων τέκνων, και στους γονείς του επενδυτή, νοουμένου ότι είναι κάτοχοι μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας, που μπορεί να είναι κοινή με τον επενδυτή αν είναι πέραν του €1εκ.

13.9.2016 (Απόφαση ΥΣ)

Αυστηροποίηση ελέγχου πρότερου έντιμου βίου με την εισαγωγή της έρευνας δέουσας επιμέλειας (due diligence).
Δημιουργία Μητρώου Παρόχων Υπηρεσιών.
Εισαγωγή Κώδικα Συμπεριφοράς.
Εισαγωγή ορίου 700 πολιτογραφ. ανά έτος.
Αναφορά σε «υπό ανέγερση» ακίνητα.

21.5.2018 (Απόφαση ΥΣ)

Αυστηροποίηση ελέγχου πρότερου έντιμου βίου με την εισαγωγή της εν ισχύ θεώρησης Schengen. Ακόμη πιο αυστηρός έλεγχος τον Ιούλιο του 2019 και απαγόρευση πολιτογράφησης ΠΕΠ.
Αύξηση της περιόδου διατήρησης της επένδυσης από τα 3 στα 5 έτη.
Αναφορά σε υπό ανέγερση κατοικία.
Δωρεά €75.000 προς ΚΟΑΓ και ΙΕΚ

13.2.2019 (Απόφαση ΥΣ) που τροποποιήθηκε στις 25.7.2019

2.2 Προηγούμενες ενέργειες της Ελεγκτικής Υπηρεσίας

Το 2016, στο πλαίσιο διεξαγωγής ελέγχων γενικά για το θέμα της παραχώρησης της κυπριακής υπηκοότητας, η Υπηρεσία μας προέβη, με επιτόπου επίσκεψη λειτουργού της στο Υπουργείο Εσωτερικών, σε γενική επισκόπηση των διαδικασιών για παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας, με κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση σε μη Κύπριους επενδυτές/επιχειρηματίες.

Όπως είχε διαπιστωθεί, το ίδιο το Υπουργείο είχε αναγνωρίσει αδυναμίες στο πρόγραμμα και είχε δρομολογήσει την αναθεώρηση των σχετικών κριτηρίων και διαδικασιών, με αποτέλεσμα να ληφθεί σχετική Απόφαση από το Υπουργικό Συμβούλιο στις 13.9.2016, η οποία δεν είχε τότε ακόμη προλάβει να εφαρμοστεί στην πράξη. Δεδομένου τούτου, η Υπηρεσία μας δεν προχώρησε σε εκείνη τη φάση σε περαιτέρω ελέγχους. Διαπιστώθηκε επίσης ότι, για το ίδιο πρόγραμμα, το 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε υποβάλει στην Κύπρο ερωτήματα μέσω του λεγόμενου "διαρθρωμένου διαλόγου" (EU PILOT), στα οποία η Κυπριακή Δημοκρατία απάντησε στις 6.7.2015 ότι η παραχώρηση της υπηκοότητας ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κάθε χώρας, χωρίς στη συνέχεια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επανέλθει, μέχρι τότε.

Τον Φεβρουάριο και Ιούνιο του 2019, ο τότε Πρόεδρος του Κινήματος Οικολόγων – Συνεργασία Πολιτών Βουλευτής Γιώργος Περδίκης, ζήτησε από την Υπηρεσία μας να διερευνήσει το θέμα της παραχώρησης της κυπριακής υπηκοότητας σε ξένους επενδυτές. Λόγω του γεγονότος ότι το θέμα επηρέαζε σημαντικά τα δημόσια οικονομικά και προβάλλονταν ισχυρισμοί για προβλήματα στην εφαρμογή του Προγράμματος, αποφασίσαμε τον Ιούλιο του 2019 να προβούμε σε σχετικό έλεγχο ως προς την εφαρμογή του Προγράμματος.

Έτσι, στις 11.7.2019 με επιστολή μας προς τον Αν. Διευθυντή Τμήματος Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης, ζητήσαμε κατάλογο όλων των περιπτώσεων, που είχε παραχωρηθεί υπηκοότητα στο πλαίσιο του Προγράμματος από το 2014 μέχρι εκείνη την ημερομηνία, με αναφορά στο ποσό που επενδύθηκε, στον αριθμό των εξαρτημένων προσώπων και στο δικηγορικό γραφείο που εκπροσωπούσε τους επενδυτές. Χάριν πληρότητας αναφέρεται ότι στις 19.9.2019 στείλαμε υπενθύμιση για την επιστολή μας και στις 3.12.2019 λάβαμε απάντηση ότι το Πρόγραμμα τυγχάνει χειρισμού από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Στο μεταξύ, στο πλαίσιο εξέτασης των διαδικασιών ναύλωσης αεροσκαφών από την Προεδρία της Δημοκρατίας, διαφάνηκε ότι ο ιδιοκτήτης ενός τέτοιου αεροσκάφους είναι αλλοδαπός, ο οποίος πολιτογραφήθηκε στις αρχές του 2015, σύμφωνα με το πιο πάνω άρθρο 111Α του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου (Ν.141(Ι)/2002), όπως τροποποιήθηκε. Έτσι, ο έλεγχος επεκτάθηκε, ώστε να καλύψει και τη συγκεκριμένη διαδικασία πολιτογράφησης, καθώς και απορρέοντα από αυτήν φορολογικά θέματα.

Με δεδομένη δε και την προαναφερόμενη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 6.11.2019 για σύσταση τριμελούς Επιτροπής, αποφασίσαμε τότε να αναμένουμε την ολοκλήρωση του έργου της Επιτροπής προτού εξετάσουμε το ενδεχόμενο διεξαγωγής δικού μας ελέγχου.

2.3 Αναγκαιότητα διεξαγωγής του παρόντος ελέγχου

Για τον καθορισμό θεμάτων που θα τύχουν ελέγχου από μια Ελεγκτική Υπηρεσία, τα εγχειρίδια του Διεθνούς Οργανισμού Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), εξηγούν ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, μεταξύ άλλων, η σχετικότητα του θέματος με τις στρατηγικές προτεραιότητες της Υπηρεσίας, η σημαντικότητα των κινδύνων που ενυπάρχουν στο προς διερεύνηση θέμα, το πολιτικό ή δημόσιο ενδιαφέρον για το θέμα, η δυνητική προστιθέμενη αξία από τη διενέργεια του ελέγχου κ.λπ.

Στη βάση των πιο πάνω, αποφασίσαμε να προχωρήσουμε με τη διενέργεια ελέγχου συμμόρφωσης για το συγκεκριμένο θέμα και προς τούτο εκδώσαμε σχετική ανακοίνωση στις 28.8.2020. Εκφράσαμε την άποψη ότι, ειδικά λόγω της αρνητικής εικόνας που έχει δημιουργηθεί, εντός και εκτός Κύπρου, ως προς την εφαρμογή του Προγράμματος, εικόνα που επιδεινώθηκε πρόσφατα μετά τα δημοσιεύματα του ξένου τηλεοπτικού δικτύου Al Jazeera, η διεξαγωγή ελέγχου από ένα θεσμικά ανεξάρτητο φορέα όπως είναι η Ελεγκτική Υπηρεσία, αποτελούσε προτεραιότητα ώστε να απαντηθούν αξιόπιστα οι καταγγελίες και ισχυρισμοί κατά του Προγράμματος και, εάν αυτές ευσταθούσαν να αναζητηθούν ευθύνες και να ληφθούν διορθωτικά μέτρα, εάν όχι, να διαφυλαχθεί το κύρος της Δημοκρατίας και να θωρακιστεί το Πρόγραμμα.

Όπως ανακοινώθηκε στις 28.8.2020, η Υπηρεσία μας, στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή για έλεγχο των πράξεων και αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας που αφορούν, μεταξύ άλλων, φορολογικές και άλλες εισπράξεις από τη Δημοκρατία και ανάληψη υποχρεώσεων από αυτήν μέσω επενδυτικών προγραμμάτων, αποφάσισε να προβεί σε έλεγχο του Προγράμματος. Ο έλεγχος είχε ως σκοπό τη διερεύνηση των διαδικασιών που ακολούθησαν τα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών κατά την παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας σε μη Κύπριους επενδυτές/επιχειρηματίες και, κυρίως, κατά πόσο τα πρόσωπα αυτά, και άλλα πρόσωπα που μετείχαν σε συναλλαγές στο πλαίσιο σχετικών επενδύσεων, έτυχαν του κατάλληλου φορολογικού χειρισμού από το Τμήμα Φορολογίας.

Πρόθεση μας ήταν ο έλεγχος να επικεντρωνόταν αρχικά σε πολιτογραφήσεις που έγιναν μετά την τροποποίηση του Προγράμματος που αποφασίστηκε με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 21.5.2018, αφού η περίοδος αυτή δεν ενέπιπτε στους όρους εντολής της τριμελούς Επιτροπής που συστάθηκε με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 6.11.2019, και άρα ήταν μια περίοδος που δεν είχε τύχει οποιουδήποτε ελέγχου. Τούτο δεν θα εμπόδιζε την Υπηρεσία μας να επεκταθεί στη συνέχεια και σε άλλες χρονικές περιόδους, ανάλογα με τα ευρήματα της.

Η σημασία της διεξαγωγής του παρόντος ελέγχου δεν επηρεάζεται από τη μεταγενέστερη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου στις 2.9.2020 και τη σχετική Απόφαση του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας στις 7.9.2020 για διορισμό τετραμελούς Ερευνητικής Επιτροπής με βάση τον περί Ερευνητικών Επιτροπών Νόμο.

2.4 Προσκόμματα στη διεξαγωγή του παρόντος ελέγχου

Στις 31.8.2020, λειτουργοί της Υπηρεσίας μας, μετά από συνεννόηση με την αρμόδια λειτουργό του Υπουργείου Εσωτερικών, μετέβησαν στο Υπουργείο και έλαβαν κατάλογο (χωρίς ονόματα) όλων των αιτήσεων πολιτογράφησης που υποβλήθηκαν μετά τις 21.5.2018 και αντίγραφο φακέλων για πέντε περιπτώσεις πολιτογραφήσεων που περιλαμβάνονται στα πρόσφατα δημοσιεύματα του ξένου τηλεοπτικού δικτύου Al Jazeera, οι οποίες, λόγω της στάθμισης κινδύνου που ακολουθείται σε περιπτώσεις δειγματοληπτικού ελέγχου, είχε κριθεί ότι θα έπρεπε να περιληφθούν στο δείγμα ελέγχου. Στη βάση του καταλόγου που λήφθηκε, η Υπηρεσία μας καθόρισε, μετά από πρόσθετη δομημένη δειγματοληψία, άλλες 15 περιπτώσεις πολιτογραφήσεων και λειτουργοί της Υπηρεσίας μετέβησαν την 1.9.2020 στο Υπουργείο ώστε να λάβουν αντίγραφο του φακέλου και των περιπτώσεων αυτών. Η αρμόδια λειτουργός του Υπουργείου Εσωτερικών μας ενημέρωσε ότι είχε οδηγίες να μην δώσει οποιαδήποτε άλλα στοιχεία, εν αναμονή γνωμάτευσης που είχε ζητηθεί από τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας.

Στις 8.9.2020 ο Υπουργός Εσωτερικών μάς ενημέρωσε ότι, στη βάση σχετικής γνωμάτευσης που είχε λάβει από τον Γενικό Εισαγγελέα, όλοι οι σχετικοί φάκελοι, αρχεία, στοιχεία και/ή έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή του Υπουργείου του θα πρέπει να διαφυλαχθούν για να δοθούν στην τετραμελή Ερευνητική Επιτροπή και ως εκ τούτου δεν θα μας δοθούν σε αυτό το στάδιο οποιαδήποτε στοιχεία.

Στις 11.9.2020, στο πλαίσιο του ελέγχου των φακέλων για τις πέντε περιπτώσεις που είχαμε λάβει στις 31.8.2020, ζητήσαμε να λάβουμε στοιχεία από το Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης ώστε να ελέγξουμε κατά πόσο τα πολιτογραφηθέντα πρόσωπα κατέβαλαν τα νενομισμένα τέλη ύψους €2.000 για την υποβολή αίτησης και €5.000 για την έκδοση Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης. Με επιστολή του την ίδια ημέρα ο Υπουργός Εσωτερικών μάς ενημέρωσε ότι τα στοιχεία αυτά δεν θα μας δίνονταν στη βάση της ίδιας γνωμάτευσης του Γενικού Εισαγγελέα. Η επιστολή του Υπουργού κοινοποιήθηκε στον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας.

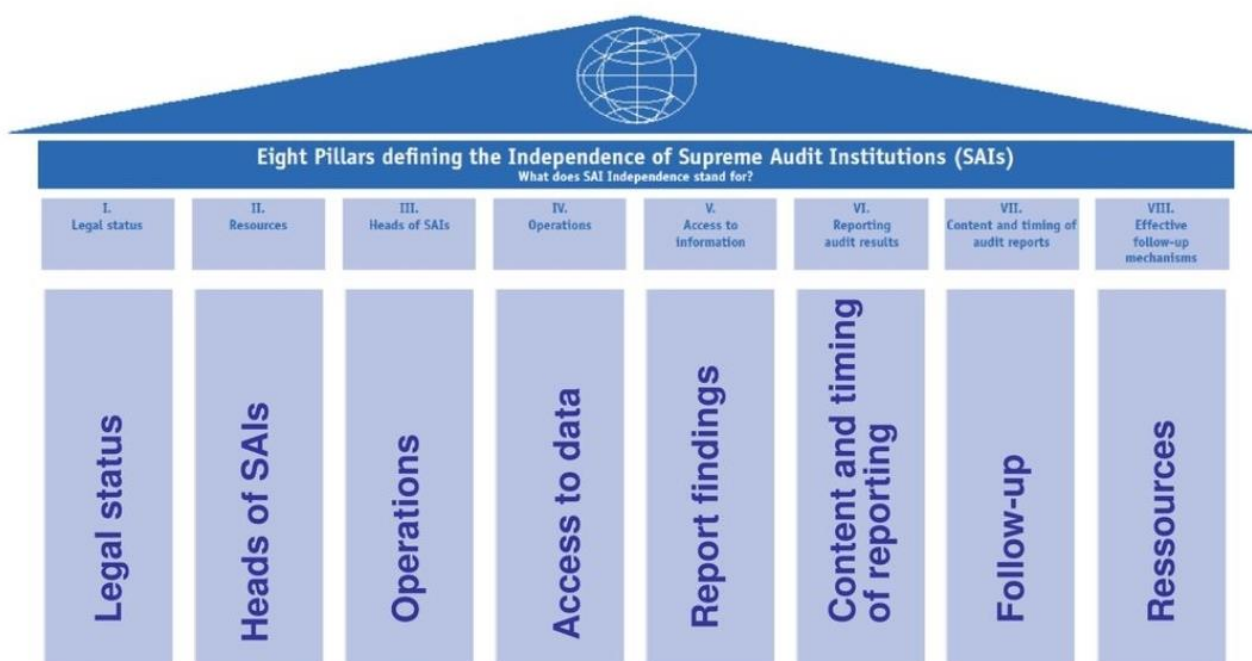
Ακολούθησε στις 17.9.2020 άρνηση του Υπουργείου Εσωτερικών να σχολιάσει το προσχέδιο της ειδικής έκθεσης που του είχε σταλεί από την Υπηρεσία μας στις 14.9.2020 και προτροπή του ότι «δεν θα πρέπει να δημοσιοποιηθεί η Έκθεση».

Οι αρχές ανεξαρτησίας των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ) περιλαμβάνονται στη Διακήρυξη του Μεξικού (“The Mexico Declaration”) που υιοθετήθηκε, μαζί με την Διακήρυξη της Λίμα, από τις Αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ με αρ. 66/209 “Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit Institutions” στις 22.12.2011 και 69/228 “Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit Institutions” στις 19.12.2014. Οι αρχές ανεξαρτησίας είναι οι ακόλουθες:

- i. Η ύπαρξη ενός κατάλληλου και αποτελεσματικού συνταγματικού/νομικού πλαισίου και η εφαρμογή στην πράξη των προνοιών αυτού.

- ii. Η ανεξαρτησία των επικεφαλής των ΑΕΙ, περιλαμβανομένης της ασφάλειας εργοδότησης και της νομικής ασυλίας κατά τη συνήθη άσκηση των καθηκόντων τους.
- iii. Ένα ικανοποιητικώς ευρύ φάσμα όρων εντολής και διακριτικής εξουσίας, κατά την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων του ΑΕΙ.
- iv. Χωρίς περιορισμούς πρόσβαση στην πληροφόρηση.
- v. Το δικαίωμα και υποχρέωση για ετοιμασία εκθέσεων επί των ευρημάτων.
- vi. Η ελευθερία να αποφασίζει το ίδιο το ΑΕΙ το περιεχόμενο και τον χρόνο ετοιμασίας, έκδοσης και δημοσιοποίησης των εκθέσεων ελέγχου.
- vii. Η ύπαρξη ενός ικανοποιητικού μηχανισμού συμμόρφωσης με τις συστάσεις του ΑΕΙ.
- viii. Οικονομική και διοικητική αυτονομία και η διαθεσιμότητα του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού και οικονομικών πόρων.

Τα προσκόμματα, που όπως εξηγείται πιο πάνω έχουν τεθεί από την εκτελεστική εξουσία, καταστρατηγούν τις αρχές (iv), (v) και (vi) και, κατά την άποψη μας, πλήττουν καίρια την ανεξαρτησία της Υπηρεσίας μας στην εκτέλεση των εκ του Συντάγματος αρμοδιοτήτων της.



3. Σκοπός του ελέγχου και μεθοδολογία

3.1 Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας και των προνοιών του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014).

Το άρθρο 116 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας ορίζει ότι ο Γενικός Ελεγκτής ελέγχει, εν ονόματι της Δημοκρατίας, όλες τις εισπράξεις και πληρωμές και όλους τους λογαριασμούς χρηματικών διαθεσίμων και άλλου ενεργητικού ή άλλων υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η Δημοκρατία ή που δημιουργούνται για λογαριασμό της. Για τον σκοπό αυτό, ο Γενικός Ελεγκτής έχει δικαίωμα να επιθεωρεί και να ελέγχει όλα τα σχετικά βιβλία, αρχεία και καταστάσεις, καθώς και τους χώρους όπου φυλάγεται το πιο πάνω ενεργητικό. Επίσης, ο Γενικός Ελεγκτής ασκεί κάθε άλλη εξουσία ή εκτελεί οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα ή υποχρεώσεις που καθορίζονται ή του αναθέτονται διά Νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 81 του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο των λογαριασμών της Δημοκρατίας.

Σύμφωνα με τον περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμο (Ν.38(Ι)/2014), ο ελέγχων λειτουργός κάθε Κονδυλίου οφείλει να διασφαλίσει την ορθότητα και νομιμότητα των εισπράξεων και πληρωμών και την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία της υλοποίησης του οικείου Προϋπολογισμού, στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης (άρθρα 7(1) και 8).

Για τον σκοπό αυτό, η Ελεγκτική Υπηρεσία προχωρεί σε οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους, όπως και ελέγχους συμμόρφωσης Υπουργείων, Τμημάτων και Υπηρεσιών της Δημόσιας Υπηρεσίας και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ο περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.113(Ι)/2002) παρέχει σαφείς εξουσίες στον Γενικό Ελεγκτή να ζητά στοιχεία σε οποιαδήποτε μορφή, περιλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής μορφής, επεξηγήσεις και πληροφορίες, γραπτές ή προφορικές, που κατά την κρίση του μπορούν να τον υποβοηθήσουν στην εκτέλεση του έργου του.

Η διαδικασία κατ' εξαίρεση πολιτογράφησης αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών περιλαμβάνει την καταβολή τελών για την εξέταση της αίτησης και την έκδοση πιστοποιητικού πολιτογράφησης και συνιστά ένα επενδυτικό πρόγραμμα, μέσω του οποίου η Δημοκρατία παραχωρεί, κατ' εξαίρεση, την κυπριακή υπηκοότητα έναντι επενδύσεων που άμεσα (μέσω των τελών και φορολογικών εσόδων) και έμμεσα (μέσω της προσέλκυσης κεφαλαίων και της

απορρέουσας ενίσχυσης συγκεκριμένων τομέων οικονομικής δραστηριότητας και δημιουργίας θέσεων εργασίας) φέρουν έσοδα στη Δημοκρατία.

Στην απάντησή της προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ημερ. 6.7.2015, που αναφέρεται πιο πάνω, η Κυπριακή Δημοκρατία είχε εξηγήσει ότι οι μη Κύπριοι επιχειρηματίες που επενδύουν στην Κύπρο δεν απολαμβάνουν μόνο δικαιωμάτων, αλλά υπόκεινται και σε υποχρεώσεις, που είναι ακριβώς οι ίδιες στις οποίες υπόκεινται και οι Κύπριοι επιχειρηματίες, όπως οι φορολογίες.

Η εξουσία για την κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο. Με βάση την καθορισμένη διαδικασία, αρμόδιο Υπουργείο για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων είναι το Υπουργείο Εσωτερικών. Η αξιολόγηση των οικονομικών κριτηρίων των αιτήσεων γίνεται από το Υπουργείο Οικονομικών. Με βάση το άρθρο 12 του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), οι Υπουργοί εποπτεύουν τους ελέγχοντες λειτουργούς των Υπουργείων και των Τμημάτων τους.

3.2 Σκοπός του ελέγχου

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο ελέγχου συμμόρφωσης, που σκοπό είχε τη διερεύνηση των διαδικασιών που ακολούθησε το Υπουργείο Εσωτερικών κατά την παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας σε ξένους υπηκόους και, κυρίως, κατά πόσο τα πρόσωπα αυτά, ή και άλλα πρόσωπα που μετείχαν σε συναλλαγές στο πλαίσιο σχετικών επενδύσεων, έτυχαν του κατάλληλου φορολογικού χειρισμού από το Τμήμα Φορολογίας. Για τους σκοπούς του ελέγχου επιλέγησαν κατόπιν δειγματοληψίας 20 περιπτώσεις/φάκελοι ξένων υπηκόων στους οποίους παραχωρήθηκε η Κυπριακή υπηκοότητα. Τα ευρήματα της παρούσας Ειδικής Έκθεσης αφορούν μόνο σε πέντε φακέλους που λήφθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών καθότι, όπως εξηγείται πιο πάνω, οι υπόλοιποι 15 φάκελοι που επιλέγηκαν και ζητήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών δεν μας δόθηκαν.

Όπως αναφέρεται πιο πάνω, σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 8 του περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου (Ν.38(Ι)/2014), οι ελέγχοντες λειτουργοί έχουν, μεταξύ άλλων, την ευθύνη υλοποίησης του οικείου Προϋπολογισμού, στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και οφείλουν να αναπτύσσουν και εφαρμόζουν κατάλληλες δομές, ώστε να εφαρμόζονται διαδικασίες ελέγχου που να διασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, την ορθότητα και νομιμότητα των εισπράξεων και πληρωμών. Οι αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης συνιστούν κριτήρια ελέγχου τα οποία επίσης εξετάζονται στο πλαίσιο ενός ελέγχου συμμόρφωσης.

3.3 Μεθοδολογία

3.3.1 Πρότυπα Ελέγχου

Σύμφωνα με το άρθρο 81(2) του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο στη βάση διεθνώς αναγνωρισμένων προτύπων ελέγχου που ο ίδιος αποφασίζει.

Όπως ρητά αναφέρεται στις Ελεγκτικές Οδηγίες που έχουν εκδοθεί από τον Γενικό Ελεγκτή, οι έλεγχοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας διεξάγονται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου (ISAs) που εκδίδονται από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC) και τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAIs) που εκδίδει ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), ο οποίος είναι ένας αυτόνομος, ανεξάρτητος, μη-πολιτικοποιημένος Οργανισμός, με ειδικό συμβουλευτικό καθεστώς προς το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Τα ISSAIs διαχωρίζουν τους ελέγχους που διενεργούνται από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα σε τρεις κατηγορίες, τους οικονομικούς ελέγχους (“financial audit”), τους ελέγχους συμμόρφωσης (“compliance audit”) και τους διαχειριστικούς ελέγχους (“performance audit”). Για τους ελέγχους αυτούς υπάρχει αριθμός ελεγκτικών προτύπων που είναι κοινά και αριθμός ελεγκτικών προτύπων που αφορούν ειδικά στην κάθε κατηγορία ελέγχου.

Η διενέργεια του παρόντος ελέγχου διέπεται κυρίως από τις διατάξεις των πιο κάτω Προτύπων:

- ◆ INTOSAI-P1: Η Διακήρυξη της Λίμα
- ◆ INTOSAI-P10: Η Διακήρυξη του Μεξικού
- ◆ ISSAI 100: Θεμελιώδεις Αρχές Ελέγχου στον Δημόσιο Τομέα
- ◆ ISSAI 400: Αρχές Ελέγχου Συμμόρφωσης

Το ISSAI 100 παρουσιάζει τον ορισμό του ελέγχου του δημόσιου τομέα και παρέχει τις βασικές έννοιες, στοιχεία και αρχές (τόσο τις γενικές αρχές που σχετίζονται με τον έλεγχο όσο και τις αρχές που σχετίζονται με τις διάφορες φάσεις της διαδικασίας ελέγχου) που ισχύουν για όλους τους ελέγχους του δημόσιου τομέα.

Το Πρότυπο ISSAI 400 ορίζει τον έλεγχο συμμόρφωσης ως μια ανεξάρτητη εκτίμηση του κατά πόσο ένα δεδομένο θέμα είναι σύμφωνο με τις αρχές που έχουν οριστεί ως κριτήρια ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην αξιολόγηση του κατά πόσο οι ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα συνάδουν με τις αρχές ή κανόνες που τον διέπουν. Οι αρχές και κανόνες αυτοί μπορεί να αφορούν στη συμμόρφωση με διατάξεις των σχετικών Νόμων, Κανονισμών ή συμφωνιών ή με τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων.

Τονίζεται ότι το πλέον θεμελιώδες πρότυπο INTOSAI-P1 ουσιαστικά καταγράφει αυτούσια την Διακήρυξη η οποία υιοθετήθηκε το 1977 από το Παγκόσμιο Συνέδριο του INTOSAI στην Λίμα του Περού (“The Lima Declaration”). Όπως στο ίδιο το Πρότυπο καταγράφεται, το έγγραφο αυτό θεωρείται η “Magna Carta” στην άσκηση εξωτερικού ελέγχου των κυβερνήσεων καθώς έθεσε τα θεμέλια του δημόσιου ελέγχου. Η Διακήρυξη θέτει τα βασικά σημεία ελέγχου και βασικές αρχές για τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα που είναι αναγκαίες ώστε να επιτευχθούν ανεξάρτητα και αντικειμενικά αποτελέσματα. Όπως αναφέρεται στην παράγραφο 2.4 πιο πάνω, οι αρχές που

εγκαθιδρύθηκαν στην Διακήρυξη της Λίμα αναγνωρίστηκαν από τις Αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ με αρ. 66/209 (ημερ. 22.12.2011) και 69/228 (ημερ. 19.12.2014).

Στο Πρότυπο αυτό ρητά εξηγείται ότι, κατά τον οικονομικό έλεγχο, αυτό που ελέγχεται είναι η νομιμότητα και κανονικότητα των συναλλαγών («The traditional task of Supreme Audit Institutions is to audit the legality and regularity of financial management and of accounting»).

Η Υπηρεσία μας επισημαίνει ότι σε καμία περίπτωση η Ελεγκτική Υπηρεσία δεν έχει εξουσία, όπως έχει ένα δικαστήριο, για έλεγχο και ακύρωση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης οποιουδήποτε διοικητικού οργάνου. Έχει όμως πάντα το δικαίωμα, κατά την εξέταση ενός θέματος, να προβεί σε παρατηρήσεις ή/και συστάσεις που πιθανό να αφορούν και σε διοικητικές πράξεις. Άλλωστε, και οι αποφάσεις ενός συμβουλίου προσφορών, όπου η Ελεγκτική Υπηρεσία δύναται να συμμετέχει ως παρατηρητής βάσει νομικών διατάξεων, αποτελούν διοικητικές πράξεις, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν μπορούν να τύχουν ελέγχου και σχολιασμού από την Ελεγκτική Υπηρεσία. Το ίδιο ισχύει για αρκετές αποφάσεις ακόμη και του Υπουργικού Συμβουλίου που αφορούν, για παράδειγμα, σε ανταλλαγή κρατικής γης ή άλλου είδους διάθεση κρατικής περιουσίας, εξαίρεση συμβάσεων από το πεδίο εφαρμογής της περί δημοσίων συμβάσεων νομοθεσίας, χορηγίες και κατά χάριν δωρεές κ.λπ.

3.3.2 Ελεγκτική προσέγγιση

Ο παρών έλεγχος βασίστηκε στα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών και το Τμήμα Αρχείου Πληθυσμού και Μετανάστευσης, προτού τεθούν προσκόμματα για την υποβολή στην Υπηρεσία μας των υπολοίπων στοιχείων που απαιτούνταν για την πλήρη διεξαγωγή του ελέγχου, καθώς και στα στοιχεία που λήφθηκαν από το Τμήμα Φορολογίας και το Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας, όπως και σε επισκόπηση εγγράφων, μητρώων και αρχείων αλληλογραφίας. Η γνησιότητα και πληρότητα των στοιχείων που λήφθηκαν, εκ των πραγμάτων δεν μπορούσε να εξεταστεί.

Τα συμπεράσματα που αναφέρονται στην παρούσα Ειδική Έκθεση αφορούν μόνο τα θέματα που εξετάστηκαν, στο βαθμό που αυτό κατέστη δυνατό, και δεν θα πρέπει να θεωρείται ότι, για οποιοδήποτε σχετικό θέμα δεν αναφέρεται εύρημα, αυτό συνάδει κατ' ανάγκη με τις αρχές και τα κριτήρια που το διέπουν.

3.4 Κριτήρια ελέγχου

Για σκοπούς του ελέγχου χρησιμοποιήθηκαν, ως αρχές και κανόνες, τα ακόλουθα:

- α. Ο περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμος (Ν.20(Ι)/2014).
- β. Ο περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.38(Ι)/2014) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- γ. Ο περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμος (Ν.141(Ι)/2002) και οι Αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου που αφορούν στην κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση αλλοδαπών επενδυτών/επιχειρηματιών.
- δ. Ο περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος (Ν.158(Ι)/1999).
- ε. Ο περί Φορολογίας Κεφαλαιουχικών Κερδών Νόμος (Ν.52/1980) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- στ. Ο περί Φορολογίας του Εισοδήματος Νόμος (Ν.118(Ι)/2002) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- ζ. Ο περί Βεβαιώσεως και Εισπράξεως Φόρων Νόμος (Ν.4/1978) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- η. Ο περί Φόρου Προστιθέμενης Αξίας Νόμος (Ν.95(Ι)/2000) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- θ. Ο περί Ακίνητης Ιδιοκτησίας (Διακατοχή, Εγγραφή και Εκτίμηση) Νόμος (Κεφ. 224) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- ι. Ο περί Κτηματολογικού και Χωρομετρικού Τμήματος (Τέλη και Δικαιώματα) Νόμος (Κεφ. 219).

4. Ευρήματα και συστάσεις

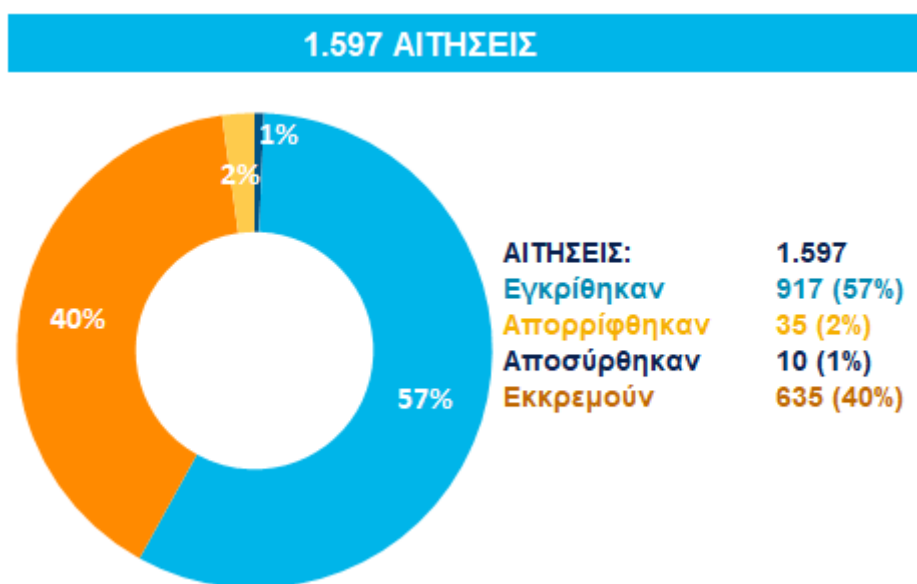
4.1 Γενικά στατιστικά στοιχεία για τις αιτήσεις πολιτογράφησης μετά τις 21.5.2018

4.1.1 Ποιότητα Δεδομένων

Τα στοιχεία τηρούνται από τους αρμόδιους λειτουργούς σε λογιστικά φύλλα (MS Excel) με ότι αυτό συνεπάγεται για την ορθότητα και την ακεραιότητα των δεδομένων. Χωρίς τις κατάλληλες δικλίδες ασφαλείας, τα δεδομένα μπορούν εύκολα να τύχουν αλλαγών, είτε από σφάλμα, είτε από παρέμβαση.

4.1.2 Εγκρίσεις αιτήσεων

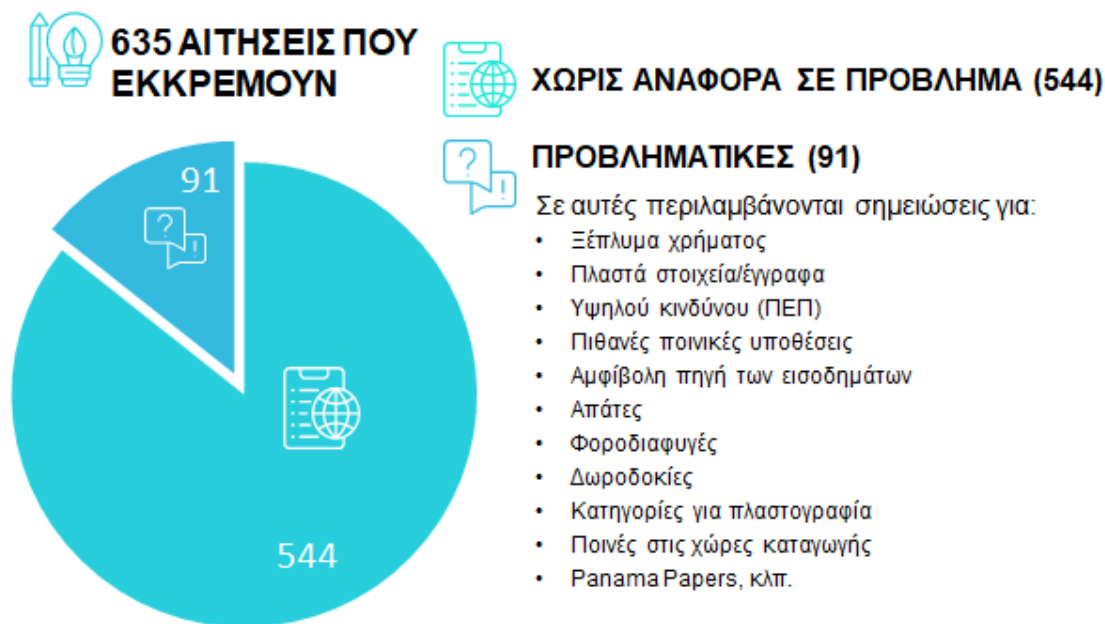
Από τα στοιχεία που μας δόθηκαν προκύπτει ότι από τις 1.597 αιτήσεις που υποβλήθηκαν μετά τις 21.5.2018, εγκρίθηκαν οι 917, δηλαδή ποσοστό 57,4% (από τις οποίες για 169 δεν σημειώνεται στο λογιστικό φύλλο ημερομηνία έγκρισης), εκκρεμούν οι 635, δηλαδή ποσοστό 39,8%, απορρίφθηκαν οι 35 (ποσοστό 2,2%) και αποσύρθηκαν οι 10 (ποσοστό 0,6%).



4.1.3 Αιτήσεις που εκκρεμούν

Όπως αναφέρεται και πιο πάνω, από σύνολο 1.597 υπάρχουν 635 αιτήσεις που εκκρεμούν. Σε 91 από αυτές έχουν καταχωριστεί, από τους λειτουργούς που χειρίζονται τα λογιστικά φύλλα, σημειώσεις που αφορούν σε ξέπλυμα χρήματος, πλαστά στοιχεία/έγγραφα, αιτούντες υψηλού κινδύνου (ΠΕΠ κ.λπ.), πιθανές ποινικές υποθέσεις, αμφίβολη πηγή εισοδημάτων, απάτες, φοροδιαφυγές, δωροδοκίες, κατηγορίες για πλαστογραφία, ποινές στις χώρες καταγωγής, συμπερίληψη στα Panama Papers, κ.λπ.

Κατά την άποψη της Υπηρεσίας μας, αυτές οι αιτήσεις, εκ των οποίων πολλές υποβλήθηκαν προ 15 και πλέον μηνών, φαίνεται από τα στοιχεία είχαμε στη διάθεσή μας πως θα έπρεπε να είχαν ήδη απορριφθεί, κάτι το οποίο θα μπορούσαμε να επιβεβαιώσουμε εάν δεν είχαν προβληθεί προσκόμματα στη περαιτέρω διεξαγωγή του ελέγχου.



4.2 Στοιχεία που δεικνύουν ενδεχόμενη παρέμβαση του τέως Υπουργού Εσωτερικών για επίσπευση του χρόνου εξέτασης κάποιων αιτήσεων

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι για τις 748 αιτήσεις που έχουν εγκριθεί (στις οποίες δεν περιλαμβάνονται οι 169 περιπτώσεις για τις οποίες δεν υπάρχει στο λογιστικό φύλλο καταχωρισμένη ημερομηνία έγκρισης, είναι όμως σαφώς σημειωμένες σε αυτό ως εγκριθείσες), γίνεται, σύμφωνα πάντα με τα στοιχεία που μας έχουν δοθεί, μια σαφής διάκριση για 23 αιτήσεις για τις οποίες υπάρχει η αναφορά «Οδηγίες του ΥΠΕΣ για επίσπευση».

Μετά από ανάλυση των σχετικών δεδομένων, προκύπτει ότι ο μέσος χρόνος διεκπεραίωσης των 23 αυτών αιτήσεων, ήταν 169 ημέρες (με τον ελάχιστο χρόνο διεκπεραίωσης να ανέρχεται σε 101 ημέρες και τον μέγιστο σε 283), σε σύγκριση με τις υπόλοιπες 725 αιτήσεις για τις οποίες ο αντίστοιχος μέσος χρόνος ήταν 327 ημέρες (με τον ελάχιστο χρόνο διεκπεραίωσης να ανέρχεται σε 215 ημέρες και τον μέγιστο σε 716). Αυτό σημαίνει ότι ο χρόνος διεκπεραίωσης των 23 αιτήσεων ήταν σχεδόν ο μισός σε σχέση με τις υπόλοιπες 725 αιτήσεις.

748 ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΕΓΚΡΙΘΕΙ

**ΣΗΜ: ΔΕΝ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΟΙ 169
ΠΟΥ ΔΕΝ ΕΧΟΥΝ ΗΜΕΡ. ΕΓΚΡΙΣΗΣ**

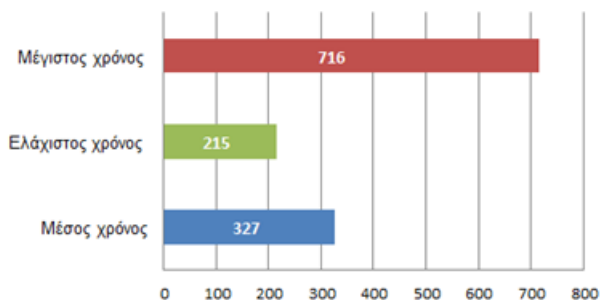


ΚΑΝΟΝΙΚΗ ΕΓΚΡΙΣΗ
725 αιτήσεις

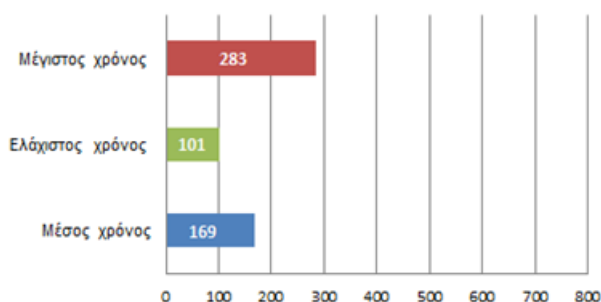


ΟΔΗΓΙΕΣ ΥΠΕΣ ΓΙΑ ΕΠΙΣΠΕΥΣΗ
23 αιτήσεις

Ημέρες Επεξεργασίας Αιτήσεων



Ημέρες Επεξεργασίας Αιτήσεων



Όπως αναφέρεται πιο πάνω στον σχετικό ορισμό, οι έλεγχοι συμμόρφωσης διενεργούνται αξιολογώντας κατά πόσο οι δραστηριότητες συμμορφώνονται, από κάθε ουσιώδη άποψη, με τις αρχές ή κανόνες που διέπουν την ελεγχόμενη οντότητα. Οι αρχές ή/και κανόνες αυτοί μπορεί να περιλαμβάνουν τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων. Για τους Υπουργούς, πέραν του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου και της σχετικής πρόνοιας του για την τήρηση, μεταξύ άλλων, της αρχής της ισότητας, εφαρμόζεται η Χάρτα Δεοντολογίας που υπογράφουν κατά την ανάληψη των καθηκόντων τους. Σε αυτή περιλαμβάνεται η εξής υποχρέωση των Υπουργών:

«Απέχουν εντελώς από την όποια παρέμβαση που μπορεί να εκληφθεί ως εύνοια ή προνομιακή μεταχείριση προς οποιονδήποτε».

Σημειώνουμε ότι, αν και στο πρόσθετο δείγμα των 15 φακέλων είχαμε περιλάβει προς εξέταση αριθμό τέτοιων περιπτώσεων από τις 23 αιτήσεις, εντούτοις η άρνηση του Υπουργείου Εσωτερικών για πρόσβαση στους φακέλους αυτούς, δεν επέτρεψε την περαιτέρω αξιολόγηση της πτυχής αυτής.

Εν πάση περιπτώσει, οφείλουμε να καταγράψουμε το ζήτημα στη μορφή που το έχουμε εντοπίσει. Τονίζουμε ότι το θέμα αυτό αφορά μόνο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο πλαίσιο των αποκλειστικά δικών του συνταγματικών αρμοδιοτήτων και συνεπώς η Υπηρεσία μας, πέραν της καταγραφής των γεγονότων, δεν προβαίνει σε οποιαδήποτε σύσταση επί του θέματος αυτού.

4.3 Πολιτογράφηση των μελών της οικογένειας μεγάλου αριθμού αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών, χωρίς τούτο να προβλέπεται στο σχετικό Νόμο

Όπως αναφέρεται πιο πάνω, το πρόγραμμα για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση αλλοδαπών/επιχειρηματιών ξεκίνησε το 2007 με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 11.7.2007. Μέχρι τις 30.4.2013, οι πολιτογραφήσεις γίνονταν στη βάση της παραγράφου 2(στ) του Τρίτου Πίνακα του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου (Ν.141(Ι)/2002), ως ίσχυε τότε, η οποία αφορούσε πολιτογράφηση αλλοδαπών σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψίστου επιπέδου υπηρεσιών προς τη Δημοκρατία, για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Εξ ου και οι πολύ μικροί αριθμοί πολιτογραφήσεων ανά έτος μέχρι τότε. Μέχρι το 2010 δεν πολιτογραφούνταν παρά μόνο οι ίδιοι οι επενδυτές. Με την Απόφαση του ημερ. 4.1.2011, το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε όπως για τις συζύγους των επενδυτών και εξαρτώμενα τέκνα τους μέχρι 28 ετών εφαρμόζονται οι ίδιες πρόνοιες της παραγράφου 2(στ), απόφαση την οποία σχολιάζουμε πιο κάτω.

Με το εδάφιο (2) του νεοεισαχθέντος στις 30.4.2013 άρθρου 111Α του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου (Ν.141(Ι)/2002), όπως τροποποιήθηκε με τον περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικό) Νόμο του 2013 (Ν.36(Ι)/2013), δόθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο εξουσία ώστε να μπορεί, υπό όρους ως ήθελε κατά περίπτωση καθορίσει, να επιτρέψει την πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών. Πλέον, οι πολιτογραφήσεις δεν γίνονταν σε «πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις» όπως προηγουμένως, αλλά μπορούσαν να γίνονται μαζικά σε αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές.

Τονίζεται ότι η εξουσία, που δόθηκε το 2013 από το νομοθέτη στο Υπουργικό Συμβούλιο, αφορούσε σε αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές και όχι στα μέλη της οικογένειάς τους, εξουσία η οποία δόθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο πολύ πρόσφατα, με τον περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικό) (Αρ. 2) Νόμο του 2020 (Ν.113(Ι)/2020), με τον οποίο το σχετικό εδάφιο (2) του άρθρου 111Α τροποποιήθηκε με την προσθήκη, μετά τη φράση «πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών», της φράσης «ή/και των μελών της οικογένειάς τους», όπως επεξηγείται πιο κάτω.

Παρά ταύτα, σε όλες του τις Αποφάσεις, το Υπουργικό Συμβούλιο επέκτεινε τη δυνατότητα πολιτογράφησης, ώστε να μην καλύπτει μόνο τους αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές, αλλά και τα μέλη της οικογένειάς τους.

Όπως είναι γνωστό, κάθε παρέκκλιση από το πλαίσιο που διαγράφει ο εξουσιοδοτικός Νόμος, συνιστά υπέρβαση εξουσίας.

Είναι άποψη μας ότι το ζήτημα αυτό, το οποίο δεν αφορά μόνο τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν στην παρούσα Έκθεση αλλά, με βάση τα δημοσιευμένα στοιχεία, ενδεχομένως και χιλιάδες περιπτώσεις παραχώρησης της κυπριακής υπηκοότητας σε μέλη της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών από το 2013 μέχρι σήμερα, είναι εξόχως νομικό και συνεπώς περιοριζόμαστε στην ανάδειξη του. Κατά την άποψη μας, το θέμα αυτό θα πρέπει να

απασχολήσει την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου.

Τονίζουμε τις οικονομικές επιπτώσεις από την παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας ενδεχομένως σε χιλιάδες πρόσωπα που πολιτογραφήθηκαν αλλά δεν επένδυσαν ούτε ένα ευρώ στην κυπριακή οικονομία.

Επίσης, σε τρεις από τις πέντε περιπτώσεις που εξετάσαμε, δημιουργούνται εύλογες υποψίες ότι πραγματικός επενδυτής ήταν ο σύζυγος, αλλά την αίτηση την υπέβαλε η σύζυγος του, ίσως για να μην κληθεί ο επενδυτής που είναι πρόσωπο με προφίλ υψηλού κινδύνου, να εξηγήσει την πηγή προέλευσης των χρημάτων του. Συνεπώς, η παροχή της ευχέρειας πολιτογράφησης των συζύγων, χωρίς την πραγματοποίηση της παραμικρής επένδυσης, αυξάνει τους κινδύνους του Προγράμματος.

Με τον περί Αρχείου Πληθυσμού (Τροποποιητικό) (Αρ. 2) Νόμο του 2020 (Ν.113(Ι)/2020), δόθηκε εξουσία στο Υπουργικό Συμβούλιο να πολιτογραφεί τα μέλη της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών και όρισε αυτά ως ακολούθως:

“μέλη της οικογένειας” σημαίνει-

(α) το σύζυγο, τη σύζυγο, το σύμβιο ή τη συμβία του αλλοδαπού, ανάλογα με την περίπτωση·

(β) τα ανήλικα τέκνα του αλλοδαπού ηλικίας κάτω των δεκαοκτώ (18) ετών·

(γ) τους γονείς του αλλοδαπού ή/και τους γονείς του συζύγου, της συζύγου, του συμβίου ή της συμβίας, ανάλογα με την περίπτωση·

(δ) το οικονομικά εξαρτώμενο ενήλικο τέκνο του αλλοδαπού:

Νοείται ότι οι όροι “σύμβιος” και “συμβία”, ερμηνεύονται σύμφωνα με τις διατάξεις του περί Πολιτικής Συμβίωσης Νόμου.

“οικονομικά εξαρτώμενο ενήλικο τέκνο” σημαίνει-

(α) άγαμο νόμιμο τέκνο των συζύγων ή ενός εξ αυτών το οποίο έχει συμπληρώσει το δέκατο όγδοο (18ο) αλλά δεν έχει συμπληρώσει το εικοστό όγδοο (28ο) έτος της ηλικίας του, νοουμένου ότι αυτό εξακολουθεί να φοιτά σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για την απόκτηση διπλώματος ή προπτυχιακού ή μεταπτυχιακού τίτλου και έχει ως κύρια δραστηριότητά του τη φοίτηση και περιλαμβάνει προγονό, εκτός γάμου αναγνωρισμένο τέκνο και νόμιμα υιοθετημένο τέκνο.

(β) πρόσωπο με αναπηρία που το καθιστά ανίκανο προς εργασία.

Όσον αφορά πολιτογραφήσεις συζύγων και εξαρτωμένων τέκνων μεταξύ της 4.1.2011 και 30.4.2013, που πολιτογραφούνταν στη βάση της τότε εν ισχύ παραγράφου 2(στ) του Τρίτου Πίνακα του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου (Ν.141(Ι)/2002), η οποία αφορούσε πολιτογράφηση αλλοδαπών σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψίστου επιπέδου υπηρεσιών προς τη Δημοκρατία, για λόγους

δημοσίου συμφέροντος, σημειώνουμε ότι η νομοθεσία εκείνη δεν αφορούσε πολιτογράφηση αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών και συνεπώς διαφοροποιείται μεν από την επόμενη περίοδο 30.4.2013-17.8.2020, ωστόσο ενδεχομένως να προκύπτει και εκεί παρόμοιο ή ανάλογο θέμα ενδεχόμενης υπέρβασης εξουσίας, έστω κι αν αριθμητικά αφορούσε πολύ λιγότερες περιπτώσεις, θέμα το οποίο επίσης θα πρέπει να εξεταστεί.

Συναφώς αναφέρεται ότι στην Ειδική Έκθεση της Υπηρεσίας μας με τίτλο «Έλεγχος Συστήματος Επιστράτευσης της Εθνικής Φρουράς (ΥΠΑΜ-ΓΕΕΦ-01-2019)» είχαμε αναδείξει ακόμη μία περίπτωση στην οποία το Υπουργικό Συμβούλιο είχε λάβει Απόφαση σχετικά με τους πολιτογραφηθέντες αλλοδαπούς επιχειρηματίες/επενδυτές κατά παρέκκλιση από το πλαίσιο που διαγράφει ο σχετικός εξουσιοδοτικός Νόμος, που και σε εκείνη την περίπτωση συνιστούσε υπέρβαση εξουσίας. Συγκεκριμένα, είχαμε διαπιστώσει ότι το Υπουργικό Συμβούλιο στη συνεδρία του ημερ. 23.5.2014, αποφάσισε την απαλλαγή από την πρόσκληση για κατάταξη στη Δύναμη, των αλλοδαπών επιχειρηματιών/επενδυτών και των αρρένων τέκνων τους, που πολιτογραφούνται κατ' εξαίρεση ως Κύπριοι πολίτες, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, στη βάση των κριτηρίων και όρων που είχαν καθορισθεί σε προηγούμενες αποφάσεις του. Η πιο πάνω απόφαση λήφθηκε ώστε η υποχρέωση για θητεία στην Εθνική Φρουρά να μην αποτελεί αντικίνητρο στην προσέλευση ξένων επενδυτών. Ωστόσο, όπως είχαμε διαπιστώσει, η συγκεκριμένη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου δεν ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις του περί Εθνικής Φρουράς Νόμου (Ν.19(Ι)/2011).

Σύσταση:

- ◆ **Λαμβανομένων υπόψη των σοβαρών αδυναμιών που εντοπίζονται στο Πρόγραμμα λόγω της υφιστάμενης πολιτικής που επιτρέπει την πολιτογράφηση προσώπων χωρίς να έχουν προβεί σε οποιαδήποτε επένδυση, απλώς και μόνο επειδή είναι μέλη οικογένειας πολιτογραφηθέντος επιχειρηματία ή επενδυτή, να εξεταστεί η αναγκαιότητα ενδεχόμενης αναθεώρησής της.**
- ◆ **Κατά την άποψη μας, η Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας, η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου, θα πρέπει να εξετάσει τις ενδεχομένως χιλιάδες πολιτογραφήσεις μελών της οικογένειας πολιτογραφηθέντων που έχουν ήδη γίνει.**

4.4 Πολιτογράφηση πέντε προσώπων ως μελών της οικογένειας των αλλοδαπών επιχειρηματιών και επενδυτών που εξετάστηκαν στην παρούσα Έκθεση

Από τους πέντε φακέλους που εξετάστηκαν, διαπιστώθηκε ότι, μαζί με τους πέντε πολιτογραφηθέντες αλλοδαπούς επιχειρηματίες και επενδυτές, πολιτογραφήθηκαν επίσης άλλα πέντε πρόσωπα, και συγκεκριμένα, σε μία περίπτωση η σύζυγος του πολιτογραφηθέντος και το ενήλικο τέκνο τους, σε δύο περιπτώσεις ο σύζυγος, και σε μία περίπτωση ο συμβίος.

Σημειώνεται ότι πέραν των πιο πάνω, πολιτογραφήθηκαν επίσης και οκτώ ανήλικα τέκνα των πέντε επιχειρηματιών και επενδυτών, για τα οποία δεν έχουμε κάποια παρατήρηση.

Στη βάση της διαπίστωσης της προηγούμενης παραγράφου 4.3, προκύπτει ότι, για την πολιτογράφηση των πέντε αυτών προσώπων, θα έπρεπε να είχαν γίνει πρόσθετες επενδύσεις συνολικού ύψους τουλάχιστον €10 εκ. οι οποίες θα πρόσφεραν πρόσθετα οφέλη στην οικονομία της Κύπρου και έσοδα στην Κυπριακή Δημοκρατία.

Επιπρόσθετα, για τις δύο από τις πέντε πολιτογραφήσεις μελών της οικογένειας των πολιτογραφηθέντων, διαπιστώθηκε ότι δεν πληρούνταν ούτε καν αυτά τα κριτήρια που είχε θέσει το Υπουργικό Συμβούλιο. Εντοπίσαμε επίσης ότι μία, κατ' ανάλογο τρόπο προβληματική περίπτωση, εκκρεμεί. Συγκεκριμένα:

Περίπτωση 1: Πολιτογράφηση προσώπου με το οποίο η πολιτογραφηθείσα συνήψε σύμφωνο συμβίωσης.

Η αίτηση για πολιτογράφηση του επενδυτή έγινε σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερομηνίας 19.3.2014 στην οποία περιλαμβανόταν όρος για παραχώρηση της κυπριακής υπηκοότητας στο/η σύζυγο και τα οικονομικά εξαρτώμενα τέκνα άνω των 18 χρόνων αλλοδαπού επενδυτή/ επιχειρηματία, αλλά όχι στο συμβίο/συμβία, αναφορά που προστέθηκε στην Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016.

Επιπρόσθετα, η αίτηση του επενδυτή για πολιτογράφηση υποβλήθηκε στις 5.4.2016 και εγκρίθηκε στις 30.6.2016, ενώ το Πιστοποιητικό Πολιτικής Συμβίωσης φέρει ημερομηνία 30.3.2017, δηλαδή μεταγενέστερη ημερομηνία. Αυτό σημαίνει ότι, κατά την υποβολή και έγκριση της αίτησης πολιτογράφησης του επενδυτή, ο συμβίος δεν ήταν μέλος της οικογένειας της, ακόμη και αν ίσχυε η Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016, και ακόμη και αν γίνει δεκτό το επιχείρημα που καταγράφεται ότι, με βάση τον περί Πολιτικής Συμβίωσης Νόμο (Ν.184(Ι)/2015) η Πολιτική Συμβίωση έχει, τηρουμένων των αναλογιών, τα αντίστοιχα αποτελέσματα και συνέπειες ως εάν να είχε τελεστεί γάμος.

Είναι χαρακτηριστικό ότι, την ίδια ημέρα που εκδόθηκε το πιστοποιητικό Πολιτικής Συμβίωσης, υποβλήθηκε και η αίτηση για πολιτογράφηση του συμβίου.

Σημειώνεται ότι στη σχετική πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο, καταγράφεται η θέση ότι η περίπτωση του συμβίου εμπίπτει «στο πνεύμα» της προαναφερθείσας Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 19.3.2014.

Συνεπώς, για την έγκριση της πολιτογράφησης του προσώπου αυτού θα έπρεπε να είχαν γίνει πρόσθετες επενδύσεις €2,5εκ. αν θα ενέπιπτε σε σχέδιο συλλογικής επένδυσης, ή διαφορετικά €5εκ., οι οποίες θα πρόσφεραν πρόσθετα οφέλη στην οικονομία της Κύπρου και έσοδα στην Κυπριακή Δημοκρατία.

Περίπτωση 2: Πολιτογράφηση ενήλικου τέκνου ως φοιτητή.

Σύμφωνα με τις διατάξεις της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016 που αφορούν στα μέλη οικογένειας πολιτογραφηθέντος επενδυτή, οικονομικά εξαρτώμενα ενήλικα τέκνα είναι (α) φοιτητές μέχρι την ηλικία των 28 ετών, οι οποίοι φοιτούν σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και έχουν ως κύρια δραστηριότητα τους την παρακολούθηση προγράμματος σπουδών πλήρους φοίτησης με σκοπό την απόκτηση τίτλου τριτοβάθμιων σπουδών και (β) πρόσωπα με βαριά σωματική ή διανοητική αναπηρία, που τους καθιστά ανίκανους να εργαστούν.

Στην περίπτωση του ενήλικου τέκνου του επενδυτή για το οποίο υποβλήθηκε αίτηση πολιτογράφησης στις 4.6.2019, η οποία εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο στις 22.7.2020, παρατηρήσαμε ότι στον φάκελο περιλαμβάνεται επιστολή πανεπιστημίου τρίτης χώρας ημερ. 17.5.2019 στην οποία αναφέρεται ότι το εν λόγω άτομο έχει εγγραφεί ως φοιτητής πλήρους φοίτησης (full-time student) για την περίοδο 26.8.2019 μέχρι 20.12.2019. Στην επιστολή αναφέρεται επίσης ότι, σύμφωνα με την πολιτική του πανεπιστημίου, ένας φοιτητής δεν θεωρείται εγγεγραμμένος στο πανεπιστήμιο, ούτε και θεωρείται ότι είναι φοιτητής, μέχρι την πρώτη μέρα του εξαμήνου (semester) (δηλαδή τις 26.8.2019) και ότι η συγκεκριμένη επιστολή επιβεβαιώνει μόνο την πρόθεση για φοίτηση κατά το επόμενο εξάμηνο.

Αυτό σημαίνει ότι κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης του, το ενήλικο τέκνο του επενδυτή δεν παρακολουθούσε πρόγραμμα σπουδών πλήρους φοίτησης και άρα δεν ικανοποιούσε το πιο πάνω κριτήριο. Ουσιαστικά, ένας μη φοιτητής, υπέβαλε αίτηση πολιτογράφησης ως εξαρτώμενο τέκνο επενδυτή, και πολιτογραφήθηκε επειδή υπέβαλε μια βεβαίωση από πανεπιστήμιο ότι στο μέλλον θα φοιτούσε εκεί.

Συνεπώς, για την έγκριση της πολιτογράφησης του ενήλικου τέκνου θα έπρεπε να είχαν γίνει πρόσθετες επενδύσεις €2εκ. οι οποίες θα πρόσφεραν πρόσθετα οφέλη στην οικονομία της Κύπρου και έσοδα στην Κυπριακή Δημοκρατία.

Περίπτωση 3: Αίτηση για πολιτογράφηση ενήλικου τέκνου ως φοιτητή, η οποία εκκρεμεί.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, ως οικονομικά εξαρτώμενα τέκνα, ορίζονται, στη σχετική Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016, μεταξύ άλλων, οι φοιτητές μέχρι την ηλικία των 28 ετών οι οποίοι φοιτούν σε ίδρυμα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και έχουν ως κύρια δραστηριότητα τους την παρακολούθηση προγράμματος σπουδών πλήρους φοίτησης.

Εντοπίστηκε ότι το ενήλικο τέκνο επενδυτή αιτήθηκε κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση ως οικονομικά εξαρτώμενο τέκνο το οποίο σπουδάζει. Διαπιστώσαμε, ωστόσο, ότι το πρόσωπο αυτό είναι εγγεγραμμένο σε πανεπιστήμιο τρίτης χώρας για βραδινά μαθήματα, άρα δεν φαίνεται να έχει ως κύρια δραστηριότητα τη φοίτηση στο πανεπιστήμιο και συνεπώς δεν τηρούνται οι όροι και προϋποθέσεις για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση. Θεωρούμε ότι το θέμα θα πρέπει να διερευνηθεί περαιτέρω.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, οι περιπτώσεις (1) και (2) πιο πάνω θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου.

4.5 Μη κατοχή λευκού ποινικού μητρώου

Σε μία περίπτωση, υποβλήθηκε από τους τρεις (3) αιτούντες (επενδυτή και μέλη οικογένειας) πιστοποιητικό λευκού ποινικού μητρώου από τη χώρα συνήθους διαμονής και από χώρα που φαίνεται να έχουν πρόσθετη υπηκοότητα, αλλά δεν εντοπίστηκε πιστοποιητικό λευκού ποινικού μητρώου από τη χώρα καταγωγής τους (χώρα εκτός ΕΕ), ενώ τούτο περιλαμβάνεται ρητά στα προς υποβολή έγγραφα με βάση τη σχετική Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016. Από τα στοιχεία που υπάρχουν φαίνεται ότι τέτοιο πιστοποιητικό από τη χώρα καταγωγής δεν θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν οι αιτούντες.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, η περίπτωση αυτή θα πρέπει να απασχολήσει την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου.

4.6 Μη κατοχή κύριας μόνιμης κατοικίας

Με βάση τους όρους που είχαν περιληφθεί στις Αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 24.5.2013, 19.3.2014 και 13.9.2016, υπήρχε απαίτηση για κατοχή από τους αιτούντες μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας στην Κύπρο. Συγκεκριμένα, η σχετική πρόνοια είχε ως εξής:

«Σε όλες τις περιπτώσεις που απαριθμούνται στο Μέρος Α, ο αιτών πρέπει να είναι κάτοχος μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας στην Κυπριακή Δημοκρατία, αγοραίας αξίας τουλάχιστον €500.000, πλέον το ΦΠΑ.»

Οι πέντε περιπτώσεις που εξετάστηκαν στην παρούσα Έκθεση, διέπονταν από την πιο πάνω πρόνοια. Αργότερα, το 2019, το κριτήριο χαλάρωσε με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.2.2019 και έτσι για αιτήσεις που υποβάλλονταν από τις 15.5.2019, ήταν δυνατή η κατοχή υπό ανέγερση κατοικίας, με όρο τη διατήρηση ποσού αντίστοιχου με το 5% της αξίας σε ειδικό λογαριασμό ή την έκδοση ισόποσης τραπεζικής εγγύησης από τον πωλητή του ακινήτου προς τον αγοραστή.

Επισημαίνεται ότι η έκδοση του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης προτού ολοκληρωθεί η ανέγερση της μόνιμης κατοικίας, εάν παρακολουθείται από το Υπουργείο Εσωτερικών ορθά, συνεπάγεται πολύ σημαντικό διοικητικό φόρτο.

Σημειώνουμε ότι, λόγω της άρνησης της Κυβέρνησης για συνεργασία και για παραχώρηση στοιχείων ακόμη και για τις πέντε περιπτώσεις που εξετάσαμε, δεν μπορούσαμε να έχουμε πρόσβαση στους αντίστοιχους φακέλους του Υπουργείου Οικονομικών.

Για το θέμα αυτό διαπιστώσαμε τα εξής:

Περίπτωση 1

Στις 5.12.2017 υπογράφηκε συμφωνία μεταξύ του επενδυτή και του πωλητή για την αγορά υπό ανέγερση κατοικίας, έναντι ποσού €595.000 (€500.000 πλέον 19% ΦΠΑ). Σχετικά με την πιο πάνω αγοραπωλησία αναφέρουμε τα ακόλουθα:

α. Η αίτηση υποβλήθηκε μέσω δικηγορικού γραφείου στις 28.11.2017, ενώ το συμβόλαιο υπογράφηκε στις 5.12.2017. Συνεπώς, θεωρούμε ότι ο αιτών δεν πληρούσε τον όρο για κατοχή μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας κατά την ημερομηνία αίτησης και θα έπρεπε να είχε απορριφθεί.

β. Σύμφωνα με το αγοραπωλητήριο συμβόλαιο, το ακίνητο ήταν υπό κατασκευή και η ημερομηνία παράδοσης ήταν τον Μάρτιο του 2018. Μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει μεταβίβαση του ακινήτου. Για την έγκριση της αίτησης του επενδυτή, το Υπουργικό Συμβούλιο έθεσε όρο ότι ο αιτών θα υποβάλλει στα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών, για τα επόμενα τρία χρόνια από την ημερομηνία πολιτογράφησης του, πιστοποιητικό προόδου των εργασιών ανέγερσης των ακινήτων και μετά την αποπεράτωσή τους, βεβαίωση παράδοσης τους στον ίδιο. Σύμφωνα με την επιστολή του Υπουργείου Εσωτερικών προς τους δικηγόρους των αιτητών ημερ. 28.6.2018 με την οποία τους γνωστοποιήθηκε η έγκριση της αίτησης τους, «σε περίπτωση που για οποιονδήποτε λόγο η συγκεκριμένη προϋπόθεση δεν υλοποιηθεί, η πολιτογράφηση είναι δυνατόν να ανακληθεί». Σημειώνεται ότι δεν εντοπίστηκε οποιοδήποτε τέτοιο στοιχείο ή οποιαδήποτε ένδειξη έρευνας στον φάκελο του Υπουργείου Εσωτερικών.

Περίπτωση 2

Η εταιρεία στην οποία ο επενδυτής ήταν μέτοχος, αρχικά σε ποσοστό 50% και στην πορεία σημαντικά μικρότερο, αγόρασε 9 διαμερίσματα συνολικής αξίας €4,02εκ. Το ένα εξ αυτών δηλώθηκε ως η μόνιμη κατοικία του επενδυτή, κάτι που κατά την άποψη μας δεν μπορεί να γίνει αποδεκτό αφού ο αιτών πρέπει ο ίδιος (και όχι εταιρεία στην οποία έχει μετοχές με τρίτο πρόσωπο, άλλο από τη σύζυγο του) να είναι κάτοχος της μόνιμης κατοικίας.

Περίπτωση 3

Στις 30.9.2017 υπογράφηκε συμφωνία μεταξύ του επενδυτή και του πωλητή για την αγορά οικίας η οποία θα ανεγειρόταν σε οικόπεδο, έναντι ποσού €2,5εκ. πλέον ΦΠΑ. Σχετικά με την αγοραπωλησία αυτή αναφέρουμε τα ακόλουθα:

α. Σε επιστολή του δικηγόρου του αιτούντος προς το Υπουργείο Εσωτερικών, αναφέρεται ότι η εν λόγω οικία θα χρησιμοποιείτο ως μόνιμη διαμονή της οικογένειας. Καθώς η οικία βρισκόταν

υπό ανέγερση κατά την ημερομηνία της αίτησης για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση, θεωρούμε ότι ο αιτών δεν πληρούσε τον όρο για κατοχή μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας κατά την ημερομηνία αίτησης και θα έπρεπε να είχε απορριφθεί.

β. Με βάση τη συμφωνία που υπογράφηκε μεταξύ του επενδυτή και του πωλητή, η ημερομηνία παράδοσης του ακινήτου ήταν η 10.9.2019.

γ. Παρόλο που για την έγκριση της αίτησης του επενδυτή, το Υπουργικό Συμβούλιο έθεσε όρο ότι ο αιτών θα υποβάλλει κάθε χρόνο στα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών πιστοποιητικό προόδου των εργασιών ανέγερσης του ακινήτου και μετά την αποπεράτωσή του βεβαίωση παράδοσης του στον ίδιο, εντούτοις δεν εντοπίστηκε οποιοδήποτε τέτοιο στοιχείο ή οποιαδήποτε ένδειξη έρευνας της προόδου ανέγερσης του ακινήτου στον φάκελο του Υπουργείου Εσωτερικών. Επισημαίνεται ότι δεν έχει ακόμη γίνει η μεταβίβαση του ακινήτου στο Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας.

Σύσταση:

- ♦ Να εξεταστεί το ενδεχόμενο αναθεώρησης των σχετικών Κανονισμών (ΚΔΠ 379/2020) ώστε ο αιτών να είναι κάτοχος κύριας μόνιμης κατοικίας κατά την έκδοση του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης. Εναλλακτικά, σε περίπτωση που κριθεί σκόπιμο να διατηρηθεί η υφιστάμενη πολιτική και η κατοικία να μπορεί να βρίσκεται υπό ανέγερση, τότε η αίτηση να μπορεί να υποβληθεί και εγκριθεί υπό όρους, αλλά η έκδοση του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης να γίνεται μετά τη συμπλήρωση της κατασκευής της κατοικίας, ώστε να απαλειφθεί και το διοικητικό κόστος παρακολούθησης.
- ♦ Επίσης, κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου.

4.7 Μη διασφάλιση της προέλευσης των χρημάτων από το εξωτερικό

Σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016, για την επένδυση σε ακίνητα, αναπτύξεις και έργα υποδομής και για αγορά μόνιμης ιδιόκτητης κατοικίας, ο αιτών πρέπει να προσκομίσει, μεταξύ άλλων, αποδείξεις καταβολής του συμφωνημένου ποσού αγοράς και αποδεικτικά ότι τα σχετικά εμβάσματα που αφορούν την επένδυση προέρχονται από το εξωτερικό στο κυπριακό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα επ' ονόματι του πωλητή ή της εταιρείας του πωλητή.

Περίπτωση 1

Στον φάκελο του Υπουργείου Εσωτερικών, αντί αποδείξεων εμβάσματος από το εξωτερικό στο κυπριακό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα επ' ονόματι του πωλητή ή της εταιρείας του πωλητή, περιλήφθηκε επιστολή από την τράπεζα του επενδυτή η οποία επιβεβαίωνε την έκδοση τραπεζικών επιταγών, με εντολή εταιρείας, στην οποία είναι μέτοχος και διευθυντής ο αιτών, από

τον τραπεζικό της λογαριασμό στην εν λόγω τράπεζα και ότι τα ποσά για την έκδοση τους είχαν αρχικά προέλθει από το εξωτερικό μέσω λογαριασμού του αιτούντος. Σημειώνεται ότι στην επιστολή επισυνάφθηκε κατάσταση με τις τραπεζικές επιταγές που εκδόθηκαν και τα ονόματα των δικαιούχων, όχι όμως αντίγραφα τους.

Περίπτωση 2

Στον φάκελο του Υπουργείου Εσωτερικών εντοπίστηκαν τρεις πληρωμές προς τον εργολάβο. Το πρώτο έμβασμα ύψους €20.000 προήλθε από ξένη εταιρεία, εγγεγραμμένη στις Βρετανικές Παρθένους Νήσους, για την οποία δεν βρέθηκαν στο φάκελο πρόσθετα στοιχεία σχετικά με τους μετόχους της. Το δεύτερο έμβασμα ύψους €218.034 φαίνεται να έγινε από λογαριασμό του επενδυτή στο εξωτερικό, αλλά στα έγγραφα δεν εντοπίστηκε το τραπεζικό έμβασμα από το εξωτερικό με υπογραφή και σφραγίδα της τράπεζας, αλλά στον φάκελο υπήρχε ένα έντυπο για τραπεζικό έμβασμα συμπληρωμένο από τον αιτούντα χωρίς οποιαδήποτε σφραγίδα της τράπεζας. Το τρίτο έμβασμα ύψους €2.574.175 διενεργήθηκε από τραπεζικό λογαριασμό του αιτούντος στην Κύπρο, χωρίς όμως να φαίνεται ξεκάθαρα ο αρχικός αποστολέας του ποσού από το εξωτερικό.

Περίπτωση 3

Στην αίτηση του, ο επενδυτής δεν προσκόμισε τα απαραίτητα αποδεικτικά/υποστηρικτικά τα οποία να επιβεβαιώνουν ότι τα εμβάσματα προέρχονται από το εξωτερικό και εμβάζονται σε κυπριακό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα επ' ονόματι του πωλητή ή της εταιρείας του πωλητή. Για τις πληρωμές προς τους εργολάβους, φαίνεται να χρησιμοποιήθηκε ο τραπεζικός λογαριασμός του δικηγόρου γραφείου που υπέβαλε την αίτηση. Ως εκ τούτου, από τα στοιχεία στο φάκελο του Υπουργείου Εσωτερικών δεν μπορεί να επιβεβαιωθεί ότι όντως το ποσό εμβάστηκε από το εξωτερικό στους τραπεζικούς λογαριασμούς των πωλητών, καθότι στο φάκελο του επενδυτή δεν υπάρχουν οι αποδείξεις καταβολής του συμφωνημένου ποσού αγοράς, ούτε και το έμβασμα από το εξωτερικό σε κυπριακή τράπεζα επ' ονόματι των πωλητών, όπως προνοεί η σχετική Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Συνεπώς η προέλευση και η καταβολή των χρημάτων δεν τεκμηριώνονται επαρκώς.

Περίπτωση 4

Σύμφωνα με τη σχετική Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 19.3.2014, σε περίπτωση που η επένδυση γίνεται για αγορά κρατικών ομολόγων, ο αιτών πρέπει να προσκομίζει αποδείξεις από το Γενικό Λογιστήριο της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Ο επενδυτής δεν προσκόμισε απόδειξη του Γενικού Λογιστηρίου κατά την αίτηση για πολιτογράφηση άλλα προσκόμισε έμβασμα, από τον προσωπικό του τραπεζικό λογαριασμό, στον Κυβερνητικό λογαριασμό στην Κεντρική Τράπεζα. Σημειώνεται ότι ο αιτών δεν προσκόμισε στοιχεία ότι το εν λόγω ποσό προήλθε από έμβασμα από το εξωτερικό. Αναφέρουμε ότι το έμβασμα εξωτερικού δεν συμπεριλαμβάνεται στα έγγραφα που έπρεπε να υποβάλει ο

επενδυτής, βάσει της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερομηνίας 19.3.2014, άλλα προφανώς επειδή το εν λόγω έγγραφο είναι ουσιώδες για επιβεβαίωση της ξένης επένδυσης, συμπεριλήφθηκε στα έγγραφα που πρέπει να προσκομίζει ο αιτών στη μεταγενέστερη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υψηκότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου, την Μονάδα Καταπολέμησης Αδικημάτων Συγκάλυψης (ΜΟΚΑΣ) και την Κεντρική Τράπεζα Κύπρου.

4.8 Πολιτογράφηση προσώπων των οποίων η επένδυση μπορεί να θεωρηθεί ως υψηλού κινδύνου για ξέπλυμα βρώμικου χρήματος

Περίπτωση 1

Ένας εκ των αιτούντων ήταν πολιτικά εκτεθειμένο πρόσωπο, γεγονός το οποίο δεν είχε αναφέρει στο βιογραφικό του σημείωμα. Το θέμα είχε εντοπιστεί από τον αρμόδιο λειτουργό του Υπουργείου Εσωτερικών κατά την εξέταση της αίτησης. Ο λειτουργός εισηγήθηκε τη διερεύνηση της υπόθεσης από την Κυπριακή Υπηρεσία Πληροφοριών (ΚΥΠ) και από την ΜΟΚΑΣ και όπως ζητηθεί από τον αιτούντα να επεξηγήσει εγγράφως τους λόγους για τους οποίους δεν περιέλαβε το γεγονός στο βιογραφικό του σημείωμα. Το Υπουργείο Εσωτερικών ζήτησε από τη ΜΟΚΑΣ να τους ενημερώσει κατά πόσο κατείχαν οποιεσδήποτε πληροφορίες σχετικά με τον αιτούντα, και η ΜΟΚΑΣ τους ανέφερε ότι το υπό αναφορά πρόσωπο δεν έχει απασχολήσει τη Μονάδα με οποιονδήποτε τρόπο. Δεν ζητήθηκε όμως οποιαδήποτε επεξήγηση από τον αιτούντα, ούτε και απασχόλησε περαιτέρω το θέμα της ιδιότητας του αιτούντος.

Επισημαίνεται ότι η πιο πάνω πληροφορία δεν περιλήφθηκε στην Πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο και κατ' επέκταση δεν ενημερώθηκε σχετικά ούτε και η Βουλή των Αντιπροσώπων.

Περίπτωση 2

Όπως καταγράφεται στο σχετικό Σημείωμα του αρμόδιου λειτουργού προς τον Υπουργό Εσωτερικών που υποβλήθηκε στο πλαίσιο εξέτασης της αίτησης, για έναν εκ των αιτούντων υπήρχαν αρνητικά δημοσιεύματα και συμπεριλήφθηκε στο παρελθόν στη λίστα κυρώσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Υπουργείο Εσωτερικών ζήτησε από τη ΜΟΚΑΣ να τους ενημερώσει κατά πόσο κατείχαν οποιεσδήποτε πληροφορίες σχετικά με τον αιτούντα, η οποία τους ανέφερε ότι το υπό αναφορά πρόσωπο δεν έχει απασχολήσει τη Μονάδα με οποιονδήποτε τρόπο.

Επισημαίνεται ότι η πιο πάνω πληροφορία δεν περιλήφθηκε στην Πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο και κατ' επέκταση δεν ενημερώθηκε σχετικά ούτε και η Βουλή των Αντιπροσώπων.

Περίπτωση 3

Στο βιογραφικό σημείωμα ενός εκ των αιτούντων καταγράφεται η ιδιότητα του ως πολιτικά εκτεθειμένο πρόσωπο. Ωστόσο, τούτο δεν φαίνεται να λήφθηκε υπόψη, δεν περιλήφθηκε στην Πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο και κατ' επέκταση δεν ενημερώθηκε σχετικά ούτε και η Βουλή των Αντιπροσώπων.

Περίπτωση 4

Όπως καταγράφεται στο σχετικό Σημείωμα του αρμόδιου λειτουργού προς τον Υπουργό Εσωτερικών που υποβλήθηκε στο πλαίσιο εξέτασης της αίτησης, για έναν εκ των αιτούντων υπήρχε εκκρεμής διερεύνηση από την Interpol της χώρας καταγωγής του για αδικήματα οικονομικής φύσεως. Όταν ζητήθηκε από την Αστυνομία η διαβίβαση πρόσθετων πληροφοριών και αυτή απάντησε ότι δεν κατέχει άλλες πληροφορίες, η αίτηση προωθήθηκε προς έγκριση. Τούτο δεν περιλήφθηκε στην Πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο και κατ' επέκταση δεν ενημερώθηκε σχετικά ούτε και η Βουλή των Αντιπροσώπων.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου, την ΜΟΚΑΣ και την Κεντρική Τράπεζα Κύπρου.

4.9 Ευρήματα που αφορούν στοιχεία δεικνύοντα την ύπαρξη μη υγιών συναλλαγών

Περίπτωση 1

Τον Σεπτέμβριο 2017 υπογράφηκε συμφωνία μεταξύ του επενδυτή και του πωλητή για την αγορά οικίας η οποία θα ανεγειρόταν σε οικόπεδο, έναντι ποσού €2,5εκ. πλέον ΦΠΑ. Με βάση τη συμφωνία, η συμβατική ημερομηνία παράδοσης του ακινήτου ήταν η 10.9.2019, ενώ οι όροι πληρωμής του ακινήτου προβλέπουν για καταβολή ποσού €200.000 + ΦΠΑ με την υπογραφή της συμφωνίας και €2.300.000 + ΦΠΑ πληρωτέο στις ή πριν τις 15.11.2017, ημερομηνία πολύ προγενέστερη της ημερομηνίας παράδοσης. Η εξόφληση του συμφωνημένου ποσού κατά τα αρχικά στάδια ανέγερσης κατοικίας, χωρίς την παραλαβή του ακινήτου, δεν αποτελεί συνήθη πρακτική της αγοράς και ενδεχομένως υποδηλώνει μη υγιή συναλλαγή. Επισημαίνεται ότι δεν έχει ακόμη γίνει η μεταβίβαση του ακινήτου στο Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας.

Περίπτωση 2

Τον Σεπτέμβριο του 2017, ο επενδυτής αγόρασε, μέσω εταιρείας στην οποία είχε μετοχές, εννέα διαμερίσματα συνολικής αξίας €4,02εκ. Εξ αυτών, τα πέντε είχαν κατασκευαστεί στο παρελθόν ενώ τα άλλα τέσσερα ήταν υπό ανέγερση. Τα πέντε υφιστάμενα διαμερίσματα (σε ορισμένα από τα οποία υπήρχε ενοικιαστής) έπρεπε να παραδοθούν με την πληρωμή του αντίστοιχου αντίτιμου. Η μεταβίβαση των πέντε αυτών διαμερισμάτων ακόμα δεν έχει γίνει. Για τα υπόλοιπα

τέσσερα διαμερίσματα, τα οποία ήταν υπό ανέγερση, η παράδοση έπρεπε να γίνει μέχρι τον Μάιο του 2019. Μέχρι σήμερα, η μεταβίβαση δεν έχει γίνει ούτε και γι' αυτά. Η εξόφληση του συμφωνημένου ποσού κατά τα αρχικά στάδια ανέγερσης ενός ακινήτου, χωρίς την παραλαβή του, δεν αποτελεί συνήθη πρακτική της αγοράς και ενδεχομένως να υποδηλώνει μη υγιή συναλλαγή.

Επιπλέον, η αξία των πέντε υφιστάμενων ακινήτων, σε τιμές γενικής εκτίμησης ημερ. 1.1.2018 του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας είναι ίση με €877.800, η οποία συγκρινόμενη με τη δηλωθείσα τιμή αγοράς (€2.070.000) είναι μικρότερη κατά €1.192.200, γεγονός που ενδεχομένως υποδηλώνει μη υγιή συναλλαγή.

Περίπτωση 3

Για την πολιτογράφηση του ο αιτών παρουσίασε τέσσερα συμβόλαια με τα οποία αγόρασε τέσσερα ακίνητα, συμπεριλαμβανομένης της μόνιμης κατοικίας συνολικής αξίας €2.380.000 (€2 εκ. πλέον ΦΠΑ). Σε όλες τις συμφωνίες που υπογράφηκαν μεταξύ του επενδυτή και των πωλητών, η ημερομηνία παράδοσης των ακινήτων ήταν μετά την εξόφληση τους. Όλα τα ακίνητα εξοφλήθηκαν στις 4.12.2017 ενώ η ημερομηνία παράδοσης ήταν, για τα μεν τρία ακίνητα η 31.3.2018, στο δε τέταρτο η 1.6.2020. Η εξόφληση του συμφωνημένου ποσού κατά τα αρχικά στάδια ανέγερσης κατοικίας, χωρίς την παραλαβή του ακινήτου, δεν αποτελεί συνήθη πρακτική της αγοράς και ενδεχομένως υποδηλώνει μη υγιή συναλλαγή.

Γενική παρατήρηση

Επισημαίνουμε ότι από τα στοιχεία που έχουμε λάβει από το Υπουργείο Εσωτερικών, πουθενά δεν εμφανίζεται η αμοιβή των Παρόχων Υπηρεσιών. Θεωρούμε ότι τούτο θα πρέπει να καταστεί υποχρεωτικό και προς τούτο να τροποποιηθούν οι σχετικοί Κανονισμοί ώστε, η γραπτή συμφωνία μεταξύ επενδυτή και Παρόχου Υπηρεσιών (δικηγόροι, ελεγκτικά γραφεία κ.λπ.) που προβλέπεται στον Κανονισμό 14 της ΚΔΠ 379/2020 να συνυποβάλλεται, για λόγους διαφάνειας και δέουσας φορολόγησης, μαζί με την αίτηση του επενδυτή, στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Σύσταση:

- ♦ Κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την ΜΟΚΑΣ και την Κεντρική Τράπεζα Κύπρου.
- ♦ Κατά την άποψη μας θα πρέπει να τροποποιηθούν οι περί Τιμητικής Πολιτογράφησης για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος και Πολιτογράφησης Αλλοδαπών Επιχειρηματιών ή Επενδυτών Κανονισμοί (ΚΔΠ 379/2020) ώστε η γραπτή συμφωνία μεταξύ επενδυτή και Παρόχου Υπηρεσιών που προβλέπεται στον Κανονισμό 14 να συνυποβάλλεται, για λόγους διαφάνειας και δέουσας φορολόγησης, μαζί με την αίτηση του επενδυτή στο Υπουργείο Εσωτερικών.

4.10 Ευρήματα που αφορούν μη ικανοποίηση των επενδυτικών κριτηρίων και απώλεια φορολογικών και άλλων εσόδων

Συνολικά, οι πέντε περιπτώσεις που εξετάσαμε αφορούσαν συναλλαγές ύψους περίπου €14εκ. Από την εξέταση προέκυψε ένα οριζόντιο θέμα που αφορά τη χρήση από επενδυτές του Προγράμματος του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ για την ιδιόκτητη μόνιμη κατοικία που αγοράζουν.

Επί του θέματος αυτού, η Υπηρεσία μας δεν συμφωνεί με την απόφαση του Τμήματος Φορολογίας, ως γενική θέση, για χρήση του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ για την αγορά ή ανέγερση κατοικίας από φυσικά πρόσωπα τα οποία αιτούνται για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση ως επενδυτές. Η αγορά της μόνιμης κατοικίας πραγματοποιείται κάτω από την ομπρέλα, τους όρους και τις προϋποθέσεις του Κυπριακού Επενδυτικού Προγράμματος, δηλαδή είναι στην ουσία επένδυση, και σύμφωνα με την ερμηνευτική εγκύκλιο ΦΠΑ 167, ημερομηνίας 12.06.2012, η εφαρμογή μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ στην αγορά ή ανέγερση κατοικίας από πρόσωπα που αγοράζουν ή ανεγείρουν κατοικία στη Δημοκρατία για επένδυση, ή για σκοπούς μίσθωσης σε άλλα πρόσωπα, ή άσκησης οποιασδήποτε επιχειρηματικής δραστηριότητας, δεν εφαρμόζεται. Επιπλέον, σύμφωνα με τις "συχνές ερωτήσεις/απαντήσεις" του Υπουργείου Εσωτερικών για τις κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεις, η μόνιμη κατοικία που αγοράζεται από τον επενδυτή, μπορεί να ενοικιαστεί, κάτι που με βάση τη νομοθεσία ΦΠΑ εξ ορισμού απαγορεύεται για κατοικίες που έχουν τύχει του ωφελήματος του μειωμένου συντελεστή. Ως εκ τούτου, αφού ο επενδυτής θα κερδίζει εισόδημα από τη χρήση της μόνιμης κατοικίας, η μόνιμη κατοικία μπορεί να θεωρηθεί ως επένδυση και δεν θα συνιστά μόνιμη κατοικία. Σημειώνουμε ότι το Τμήμα Φορολογίας δεν παρακολουθεί ξεχωριστά τις περιπτώσεις μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ που αφορούν το Πρόγραμμα.

Πρόβλημα φαίνεται ότι ενδεχομένως υπάρχει και ως προς τον κίνδυνο αξιοποίησης του μειωμένου ΦΠΑ από επενδυτές, που τη μία φορά εμφανίζονται με τον αριθμό διαβατηρίου της χώρας καταγωγής τους, και την επόμενη με το κυπριακό διαβατήριό. Επίσης, μπορεί για ένα ακίνητο να υποβάλει αίτηση ο ένας σύζυγος και για το άλλο ο άλλος σύζυγος. Αυτά καταγράφονται ως αδυναμίες του συστήματος και ανυπαρξίας κατάλληλων δικλίδων ασφαλείας που μπορεί να επιτρέψουν κατάχρηση εκ μέρους των επενδυτών, χωρίς αυτό να επιτρέπεται από τη νομοθεσία.

Ο Έφορος Φορολογίας μας πληροφόρησε ότι ο μειωμένος συντελεστής ΦΠΑ εφαρμόζεται για τα πρώτα διακόσια (200) τετραγωνικά μέτρα δομήσιμου εμβαδού κατοικιών, πληροφορία την οποία παίρνει το Τμήμα από την άδεια οικοδομής που παρουσιάζει ο αιτητής, ως επίσης και πιστοποίηση που γίνεται από τον αρχιτέκτονα του έργου.

Για την εφαρμογή του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ (5%) μας πληροφόρησε ότι η παράγραφος 1 του Πίνακα Γ του Πέμπτου Παραρτήματος της περί ΦΠΑ Νομοθεσίας, προβλέπει την επιβολή του μειωμένου συντελεστή στις παραδόσεις κτηρίων, μαζί με το οικόπεδο που αγοράζονται, πριν την

πρώτη εγκατάσταση σε αυτά, εφόσον το κτήριο χρησιμοποιείται ως κύριος και μόνιμος τόπος διαμονής στη Δημοκρατία. Οι υπόλοιπες παράγραφοι του Πίνακα Γ παραθέτουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να τηρούνται από τα πρόσωπα τα οποία επιθυμούν να αιτηθούν για την επιβολή του μειωμένου συντελεστή. Όμως, σε καμιά περίπτωση δεν τίθεται περιορισμός ως προς την εθνικότητα του αγοραστή ή ως προς τη συχνότητα χρήσης που το ακίνητο θα χρησιμοποιείται ως μόνιμη κατοικία.

Σύμφωνα με τον Έφορο Φορολογίας, σε κάθε περίπτωση, κατά την εξέταση του αιτήματος από το Τμήμα Φορολογίας ελέγχεται κατά πόσο το συγκεκριμένο ακίνητο θα αποτελέσει τη μόνιμη κατοικία του αιτητή στη Δημοκρατία και ότι δεν αποκτάται για επιχειρηματικούς σκοπούς. Η έννοια «επένδυση» όπως χρησιμοποιείται στην Ερμηνευτική Εγκύκλιο 167, σε συνάρτηση με τη φράση «για επένδυση, ή για σκοπούς μίσθωσης σε άλλα πρόσωπα ή άσκησης οποιασδήποτε επιχειρηματικής δραστηριότητας στη Δημοκρατία», ξεκάθαρα θέλει να προσδιορίσει τον χαρακτήρα της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε σχέση με την αγορά του ακινήτου και όχι να ερμηνεύεται αυτόνομα. Η προϋπόθεση αυτή ισχύει και για οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο αποκτά κατοικία στη Δημοκρατία - είτε ως αιτών κατ' εξαίρεση πολιτογράφησης, είτε όχι. Θα πρέπει να γίνει κατανοητό, αναφέρει, ότι η φιλοσοφία της επιβολής του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ 5% σε σχέση με την απόκτηση κατοικίας στη Δημοκρατία αποτελεί δικαίωμα κάθε προσώπου που επιλέγει να αποκτήσει στη Δημοκρατία μόνιμη κατοικία για σκοπούς διαμονής του σε αυτή όταν είναι στη Δημοκρατία. Ως εκ τούτου, ορθά επιβάλλεται ο μειωμένος συντελεστής και στις περιπτώσεις αιτητών οι οποίοι πολιτογραφούνται στη Δημοκρατία, από τη στιγμή που δεν υπάρχει οποιαδήποτε διάταξη στην περί ΦΠΑ νομοθεσία που να εξαιρεί τις περιπτώσεις αυτές.

Επισημαίνεται επίσης, ότι, σε κάθε περίπτωση που εντοπίζεται ότι αιτητής σε σχέση με τον οποίο έχει εγκριθεί η επιβολή του μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ 5% για την απόκτηση μόνιμης κατοικίας στη Δημοκρατία, είτε αιτών κατ' εξαίρεση πολιτογράφησης είτε όχι, πριν την πάροδο των 10 ετών από την απόκτηση της, δεν χρησιμοποιεί την κατοικία σε σχέση με την οποία του έχει επιβληθεί ο μειωμένος συντελεστής ΦΠΑ 5% ως το μόνιμο χώρο διαμονής του στη Δημοκρατία, αλλά την χρησιμοποιεί για σκοπούς άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας, το Τμήμα Φορολογίας προβαίνει σε κάθε περίπτωση στα αναγκαία μέτρα για την επιστροφή του 14% που έχει επωφεληθεί το εν λόγω πρόσωπο. Πληροφοριακά μας ανέφερε ότι έγιναν αρκετοί έλεγχοι και υπήρξαν περιπτώσεις (μη Κύπριων) όπου πλήρωσαν τον επιπρόσθετο φόρο όταν διαπιστώθηκε ότι η κατοικία χρησιμοποιείτο για άλλους σκοπούς.

Αναφορικά με τον κίνδυνο που υπάρχει για εκμετάλλευση του συστήματος μας ενημέρωσε ότι είναι και οι ίδιοι ενήμεροι.

Η Υπηρεσία μας έχει την άποψη πως, σε περίπτωση που όντως οι αιτούντες πολιτογράφησης δικαιούνται μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ για τη μόνιμη κατοικία που αγοράζουν στο πλαίσιο του επενδυτικού προγράμματος, τότε ενδεχομένως να πρέπει να τροποποιηθεί η σχετική νομοθεσία, αφού η πρόθεση του νομοθέτη φαίνεται να ήταν η εισαγωγή του μέτρου αυτού για κοινωνικούς λόγους και όχι η απαλλαγή πολύ εύπορων επενδυτών από φορολογικές υποχρεώσεις.

Παραταύτα, παραμένει άποψη μας ότι η θέση του Εφόρου δεν συνάδει με τη νομοθεσία. Προς επίρρωση τούτου, παραπέμπουμε στη σχετική Ευρωπαϊκή Οδηγία 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ΦΠΑ, στην οποία ρητά καθορίζεται ότι μειωμένος συντελεστής ΦΠΑ μπορεί να εισαχθεί από τα κράτη μέλη μόνο για συγκεκριμένες περιπτώσεις, στις οποίες περιλαμβάνεται «η παράδοση, ανέγερση, ανακαίνιση και μετασκευή κατοικιών στο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής». Θεωρούμε προφανές ότι οι επενδύσεις εύπορων αλλοδαπών επενδυτών, δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο αυτό.

Επιπρόσθετα, διαπιστώσαμε τα ακόλουθα:

Περίπτωση 1

α. Η αίτηση για πολιτογράφηση του επενδυτή έγινε στη βάση του οικονομικού κριτηρίου Α8 «Συλλογικές Μεγάλες Επενδύσεις» σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερομηνίας 19.3.2014 μαζί με τέσσερα άλλα πρόσωπα. Σύμφωνα με το κριτήριο Α8, ο κάθε αιτών μπορούσε να επενδύσει €2,5εκ., μεταξύ άλλων, σε κρατικά ομόλογα, εφόσον η συλλογική επένδυση ήταν τουλάχιστον €12,5εκ. Ωστόσο, ενώ τα ομόλογα στα οποία επένδυσε ο επενδυτής παρέχουν τη δυνατότητα πρόωρης αποπληρωμής τους, δεν φαίνεται να ενημερωνόταν το αρμόδιο Υπουργείο για την κατάσταση της συγκεκριμένης επένδυσης και εάν τελικά διατηρήθηκαν τα κρατικά ομόλογα για τρία έτη. Αυτό προκύπτει από το φάκελο του επενδυτή όπου φαίνεται ότι το Υπουργείο Εσωτερικών δεν επιβεβαίωσε ότι ο επενδυτής είχε στην κατοχή του τα εν λόγω κρατικά ομόλογα για τρία έτη. Από δική μας διερεύνηση, διαπιστώσαμε ότι ο επενδυτής αποξένωσε τα ομόλογα τρεις μήνες μετά την πάροδο των τριών ετών. Γεγονός παραμένει ότι το Υπουργείο Εσωτερικών δεν φαίνεται να παρακολουθεί επαρκώς το θέμα.

β. Οι αποδείξεις που εκδόθηκαν από δύο εταιρείες που πώλησαν ως κοινοπραξία στον επενδυτή τη μόνιμη κατοικία αξίας €1,3 εκ δεν είναι φορολογικές αφού δεν φέρουν αριθμό εγγραφής στο μητρώο ΦΠΑ. Επίσης, δεν έχουν εκδοθεί σύμφωνα με τις εγκυκλίους του Εφόρου Φορολογίας (Ερμηνευτική Εγκύκλιος 161 ημερ. 13.01.2012, Εγκ. 228 ημερ. 20.12.2018) στις οποίες αναφέρεται ότι η απόδειξη πρέπει να φέρει στοιχεία για κάθε συντελεστή του επιβλητέου ΦΠΑ και του εφαρμοστέου συντελεστή ΦΠΑ. Οι συγκεκριμένες αποδείξεις που εντοπίστηκαν δεν έφεραν αυτήν την πληροφόρηση. Επιπλέον, η μία εκ των δύο εταιρειών δεν έχει υποβάλει δηλώσεις εισοδήματος για τα έτη 2016, 2017 και 2018 και συνεπώς οποιοδήποτε φορολογητέο κέρδος προέκυψε από την πώληση της κατοικίας το 2016 δεν έχει ακόμα δηλωθεί.

Ο Έφορος Φορολογίας μας πληροφόρησε ότι, οι αποδείξεις που έχουν περιέλθει στην κατοχή του φαίνεται ότι όντως δεν πληρούν τα στοιχεία που απαιτούνται σύμφωνα με τον κανονισμό 13Α των περί Φόρου Προστιθεμένης Αξίας (Γενικών) Κανονισμών, και ειδικότερα την απαίτηση για την ύπαρξη του αριθμού εγγραφής στο Μητρώο ΦΠΑ και το ποσό του φόρου που αναλογεί στην αξία που αναφέρεται. Επίσης, μας ανέφερε ότι έχει αποδοθεί ολόκληρο το ποσό του ΦΠΑ. Για την εταιρεία που δεν υπέβαλε τις δηλώσεις φόρου εισοδήματος, μας ενημέρωσε ότι το Τμήμα του θα προχωρήσει άμεσα σε κατ' εκτίμηση βεβαίωση φόρου.

γ. Ο επενδυτής έκανε χρήση του χαμηλού συντελεστή ΦΠΑ (5%) για αγορά πρώτης κατοικίας. Στην αίτηση που έκανε ο επενδυτής στο Υπουργείο Οικονομικών ημερομηνίας 17.5.2016 (Υπεύθυνη δήλωση για επιβολή μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ για την αγορά ή ανέγερσης κατοικίας) φαίνεται να δήλωσε μικρότερο εμβαδό ωφέλιμων χώρων, από αυτό που εμφανίζεται στα αρχιτεκτονικά σχέδια του αγοραπωλητηρίου έγγραφου.

Σημειώνουμε ότι, όπως διαπιστώσαμε από την επιστολή του δικηγορικού γραφείου στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι επενδυτές που μετείχαν στην υποτιθέμενη συλλογική επένδυση φαίνεται να ήταν άγνωστοι μεταξύ τους αφού προέρχονταν από διαφορετικές χώρες. Αυτό σημαίνει ότι ενδεχομένως να τους παρουσίαζε ως συλλογικά επενδύοντες ο μεσάζων Πάροχος Υπηρεσιών, με μόνο σκοπό να μειωθεί το ποσό της επένδυσης έκαστου από €5εκ. σε €2,5εκ. Δεδομένου ότι η πρόνοια αυτή του Προγράμματος έχει εγκαταλειφθεί, το καταγράφουμε μεν χάριν πληρότητας, δεν προβαίνουμε όμως σε οποιαδήποτε σύσταση.

Περίπτωση 2

α. Η αίτηση για πολιτογράφηση του επενδυτή έγινε στη βάση του οικονομικού κριτηρίου A1 «Επένδυση σε ακίνητα, αναπτύξεις και έργα υποδομής» σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016. Η εν λόγω Απόφαση αναφέρει ότι μη-Κύπριος πολίτης, ο οποίος πληροί ένα εκ των Κριτηρίων (Α) είτε προσωπικά, είτε μέσω εταιρείας/εταιρειών όπου συμμετέχει ως μέτοχος, ανάλογα με το ποσοστό συμμετοχής του, είτε μέσω επενδύσεων που έχει πραγματοποιήσει ο/η σύζυγος ή που έχουν πραγματοποιηθεί από κοινού με τον/την σύζυγο, είτε ως υψηλόβαθμο Διευθυντικό στέλεχος εταιρείας/εταιρειών που πληροί ένα εκ των οικονομικών κριτηρίων (Α) δύναται να αιτηθεί για απόκτηση της Κυπριακής υπηκοότητας με κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση.

Σύμφωνα με το οικονομικό κριτήριο A1 της πιο πάνω Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου, ο αιτών θα πρέπει να έχει προβεί σε επένδυση ύψους τουλάχιστον €2 εκ. για αγορά ή ανέγερση ακινήτων ή δημιουργία αναπτύξεων όπως οικιστικές ή εμπορικές αναπτύξεις στον τουριστικό τομέα ή άλλα έργα υποδομής. Επίσης, περιλαμβάνεται και η επένδυση σε οικοδομήσιμη γη, νοουμένου ότι στην αίτηση θα περιλαμβάνεται επενδυτικό πλάνο για ανάπτυξη της. Εξαιρείται η αγορά γης που είναι ενταγμένη σε ζώνη μηδενικής ανάπτυξης.

Επιπλέον, σύμφωνα με τους όρους και προϋποθέσεις της πιο πάνω Απόφασης, σε περίπτωση που ο αιτών έχει προβεί σε επενδύσεις σε οικιστική/ές μονάδα/ες στη βάση του προαναφερθέντος κριτηρίου A.1, δεν θα απαιτείται όπως προβεί σε αγορά άλλης μόνιμης ιδιόκτητης διαμονής στην Κυπριακή Δημοκρατία, εάν τουλάχιστον μία από αυτές τις οικιστικές μονάδες είναι αξίας τουλάχιστον €500.000, πλέον το ΦΠΑ και νοουμένου ότι θα διατηρήσει στην κατοχή του την εν λόγω μόνιμη ιδιόκτητη κατοικία εφ' όρου ζωής.

Ο επενδυτής, μέσω της εταιρείας που σύστησε με άλλο πρόσωπο, προέβη σε αγορά ακινήτων (βάσει αγοραπωλητηρίων εγγράφων) συνολικού ύψους €4,02εκ. Στο ποσό αυτό περιλαμβάνονται

έπιπλα, εξοπλισμός και οικιακές συσκευές, χωρίς όμως η αξία τους, η οποία θα έπρεπε να είχε αφαιρεθεί για σκοπούς υπολογισμού της αξίας της επένδυσης, να καθορίζεται ξεχωριστά.

Κατά την άποψη της Υπηρεσίας μας, ο επενδυτής δεν τηρούσε τους όρους και προϋποθέσεις της πιο πάνω Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου γιατί στην αίτηση πολιτογράφησης ενημέρωσε τον Υπουργό Οικονομικών ότι η επένδυση πραγματοποιήθηκε μέσω εταιρείας, της οποίας οι πραγματικοί δικαιούχοι είναι αυτός μαζί με άλλο πρόσωπο (αδελφή του), το οποίο όμως προφανώς δεν είναι η σύζυγος του που προέβλεπαν τα κριτήρια. Το άλλο πρόσωπο αιτήθηκε μαζί με τον επενδυτή για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση στη βάση των ίδιων οικονομικών κριτηρίων.

Σύμφωνα με την πιο πάνω Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ο αιτών πρέπει να έχει προβεί στις απαιτούμενες επενδύσεις κατά τα τρία έτη που προηγούνται της ημερομηνίας αίτησης και να διατηρεί την εν λόγω επένδυση για περίοδο τουλάχιστον τριών ετών από την ημέρα της πολιτογράφησης.

Κατά την εξέταση της αίτησης του επενδυτή για πολιτογράφηση, λειτουργός του Υπουργείου Εσωτερικών σε σημείωμα του προς τον Υπουργό Εσωτερικών (το οποίο ετοιμάστηκε λίγες μέρες πριν την τελική έγκριση της κατ' εξαίρεση πολιτογράφησης), αναφέρει ότι ο επενδυτής κατέχει το 50% της εταιρείας η οποία έχει επενδύσει €4,02εκ. στην αγορά ακινήτων. Κατά τη διερεύνηση του θέματος από την Υπηρεσία μας μέσω του Εφόρου Εταιρειών προέκυψε ότι ο επενδυτής, κατά τη σύσταση της εταιρείας όντως κατείχε το 50% των μετοχών, αλλά λόγω αύξησης του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας, κατά την ημερομηνία του προαναφερθέντος σημειώματος, το μερίδιο του φαίνεται να μειώθηκε σημαντικά. Εάν αυτό ισχύει, ο επενδυτής δεν έπρεπε να πολιτογραφηθεί. Επειδή το αντίγραφο της συμφωνίας καταπιστεύματος δεν υπήρχε στο φάκελο του επενδυτή, δεν κατέστη δυνατό να επιβεβαιώσουμε το πιο πάνω.

Εκ πρώτης όψεως φαίνεται να μην γινόταν έλεγχος της αυξομείωσης του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας, πριν και μετά την έγκριση της κατ' εξαίρεσης πολιτογράφησης.

β. Σύμφωνα με το μηχανογραφικό σύστημα του ΦΠΑ (Donald) και τις δηλώσεις εισοδήματος του πωλητή των υφιστάμενων (σχετικά παλαιών) διαμερισμάτων, η εταιρεία του πωλητή δηλώνει στη δήλωση εισοδήματος (Τ.Φ. 4) ότι δεν είναι εγγεγραμμένη στο ΦΠΑ, τη στιγμή που η εταιρεία δηλώνει σημαντικό κύκλο εργασιών στις δηλώσεις εισοδήματος της. Εισηγούμαστε όπως ο Έφορος Φορολογίας προβεί σε φορολογική διερεύνηση της εν λόγω εταιρείας.

Ο Έφορος Φορολογίας μας πληροφόρησε ότι η εταιρεία του πωλητή βρίσκεται υπό φορολογική διερεύνηση από το Μάιο του 2018 μέσα στο πλαίσιο εξέτασης καταγγελίας που λήφθηκε ότι η εταιρεία πουλούσε καινούρια κτήρια χωρίς την επιβολή ΦΠΑ. Έγινε επιτόπιος έλεγχος και λήφθηκαν στοιχεία για να εξεταστεί ο ισχυρισμός της εταιρείας ότι ήταν το μοναδικό έργο που εκτέλεσε για το οποίο δεν είχε υποχρέωση εγγραφής στο Μητρώο ΦΠΑ λόγω του ότι η αίτηση για έκδοση πολεοδομικής άδειας υποβλήθηκε πριν την 1.5.2004. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της εταιρείας το έργο άρχισε το 2005 και ολοκληρώθηκε το 2016. Ακολούθως λήφθηκαν στοιχεία από το Επαρχιακό Γραφείο του Τμήματος Πολεοδομίας Λεμεσού, τα οποία αξιολογούνται. Είναι

γεγονός, μας ανέφερε, ότι η υπόθεση αυτή είναι αρκετά πολύπλοκη λόγω των πολλών αιτήσεων που έχουν υποβληθεί στην Πολεοδομική Αρχή και γι' αυτό απαιτείται αρκετός χρόνος για ολοκλήρωση της.

γ. Η εταιρεία του επενδυτή, όπως και η εταιρεία του πωλητή των υπό ανέγερση διαμερισμάτων η οποία συστάθηκε λίγο πριν τη σύναψη του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, δεν έχουν υποβάλει δηλώσεις εισοδήματος από την ημέρα εγγραφής τους (2017) στον Έφορο Εταιρειών ενώ η εταιρεία του πωλητή των υφιστάμενων διαμερισμάτων δεν έχει υποβάλει φορολογική δήλωση για το έτος 2018.

Περίπτωση 3

α. Ο επενδυτής είχε πολιτογραφηθεί με βάση το κριτήριο Α1 «Επένδυση σε ακίνητα, αναπτύξεις και έργα υποδομής» της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 13.9.2016. Για την πολιτογράφηση του ο αιτών παρουσίασε 4 συμβόλαια με τα οποία αγόρασε 4 ακίνητα, συμπεριλαμβανομένης της μόνιμης κατοικίας συνολικής αξίας €2.380.000 (€2 εκ. πλέον ΦΠΑ).

Η αίτηση του αιτούντος για πολιτογράφηση υποβλήθηκε μέσω δικηγορικού γραφείου στις 28.11.2017, ενώ και τα τέσσερα συμβόλαια που υποβλήθηκαν, υπογράφηκαν στις 5.12.2017 και συνεπώς ο αιτών δεν πληρούσε τους όρους για έγκριση της πολιτογράφησης. Σύμφωνα με τα κριτήρια της υπό αναφορά Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου, «ο αιτών θα πρέπει να έχει προβεί στις απαιτούμενες επενδύσεις κατά τα τρία έτη πριν την αίτηση και τα διατηρεί για τουλάχιστον τρία έτη από την ημερομηνία Πολιτογράφησης».

β. Από έρευνα που διενεργήσαμε στο Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας για να διαπιστωθεί κατά πόσο καταβλήθηκαν τα μεταβιβαστικά τέλη για τη μεταβίβαση των τεσσάρων ακινήτων, διαπιστώθηκε ότι κανένα εκ των τεσσάρων ακινήτων δεν μεταβιβάστηκε μέχρι σήμερα. Αντίθετα, φαίνεται ότι για ένα εκ των ακινήτων, αξίας €300.000 (πλέον ΦΠΑ) έχει ακυρωθεί η πώληση δύο μήνες μετά την πολιτογράφηση και δεν ανήκει πλέον στον αιτούντα. Ως εκ τούτου, και γι' αυτό το λόγο, ο πολιτογραφηθείς δεν πληροί τους όρους αφού δεν έχει διατηρήσει τις απαιτούμενες επενδύσεις για τουλάχιστον τρία έτη από την ημερομηνία πολιτογράφησης.

γ. Από έρευνα που διενεργήσαμε στο διαδίκτυο παρατηρήσαμε ότι τα δύο εκ των τεσσάρων ακινήτων που αγοράστηκαν παρουσιάζονται να διατίθενται προς πώληση από την εταιρεία που τα πώλησε στον επενδυτή, θέμα το οποίο δεικνύει την ανάγκη περαιτέρω διερεύνησης. Αυτά είναι πρόσθετα του ακινήτου για το οποίο υπήρξε ακύρωση της πώλησης και ενημέρωση του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας.

Παρατηρήσαμε ότι, για την έγκριση της αίτησης του επενδυτή, το Υπουργικό Συμβούλιο έθεσε όρο ότι ο αιτών θα υποβάλλει στα Υπουργεία Εσωτερικών και Οικονομικών, για τα επόμενα τρία χρόνια από την ημερομηνία πολιτογράφησης του, πιστοποιητικό προόδου των εργασιών ανέγερσης των ακινήτων και μετά την αποπεράτωσή τους, βεβαίωση παράδοσης τους στον ίδιο. Ειδικότερα, σύμφωνα με την επιστολή του Υπουργείου Εσωτερικών προς τους δικηγόρους των

αιτητών ημερ. 28.6.2018 με την οποία τους γνωστοποιήθηκε η έγκριση της αίτησης τους από το Υπουργικό Συμβούλιο, «σε περίπτωση που για οποιονδήποτε λόγο η συγκεκριμένη προϋπόθεση δεν υλοποιηθεί, η πολιτογράφηση είναι δυνατόν να ανακληθεί». Παρά ταύτα, δεν εντοπίσαμε οποιοδήποτε τέτοιο στοιχείο ή οποιανδήποτε ένδειξη έρευνας στον φάκελο του Υπουργείου Εσωτερικών.

δ. Σε όλα τα συμβόλαια γίνεται αναφορά ότι τα ακίνητα πληρούν τις προϋποθέσεις για διεκδίκηση μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ 5% ο οποίος θα μπορεί να διεκδικηθεί και ότι οι αγοραστές πληρούν όλες τις προϋποθέσεις για μειωμένο συντελεστή. Τελικά, η αίτηση για μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ 5% υποβλήθηκε και εγκρίθηκε για το ακίνητο αξίας €500.000 συν ΦΠΑ το οποίο προοριζόταν ως μόνιμη κατοικία, πλην όμως τον Ιανουάριο του 2020 ο επενδυτής ενημέρωσε το Τμήμα Φορολογίας για την πρόθεση του για υποβολή εκ νέου υπεύθυνης δήλωσης για άλλη κατοικία, και κατέβαλε τη διαφορά στο ΦΠΑ. Αυτό, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν έχει μέχρι σήμερα υποβάλει αίτηση για άλλη κατοικία, δημιουργεί ερωτηματικά κατά πόσο κατέχει ή όχι το ακίνητο που είχε δηλώσει ως μόνιμη κατοικία.

ε. Η εταιρεία, η οποία στις 5.12.2017 πώλησε το ένα εκ των τεσσάρων ακινήτων στον επενδυτή προς €900.000 συν ΦΠΑ, υπέβαλε μηδενικό κύκλο εργασιών για το έτος 2017.

Ο Έφορος Φορολογίας μας ενημέρωσε ότι η εταιρεία παρουσιάζει αρκετά υψηλό κύκλο εργασιών σύμφωνα με τις φορολογικές δηλώσεις Φ.Π.Α., ενώ για σκοπούς φόρου εισοδήματος η φορολογική δήλωση παρουσιάζει μηδενικό κύκλο εργασιών για το 2017. Λόγω αυτής της διαφοράς, το Τμήμα έχει προβεί σε βεβαίωση φόρου χρησιμοποιώντας τα υπάρχοντα στοιχεία που έχει στη διάθεση του.

στ. Παρατηρήσαμε ότι εταιρεία η οποία είναι εκ των μετόχων εταιρείας εκ των πωλητών, δημοσιεύει στην ιστοσελίδα της το Κυπριακό Επενδυτικό Πρόγραμμα, σε αντίθεση με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 9.1.2018. Σύμφωνα με την Απόφαση απαγορεύεται η διαφήμιση σε δημόσιους χώρους, περιλαμβανομένου και του διαδικτύου, σχετικά με το Πρόγραμμα, με ιδιαίτερη αυστηρότητα σε ότι αφορά στην προβολή εικόνας του κυπριακού διαβατηρίου.

Περίπτωση 4

Ο επενδυτής αγόρασε από εταιρεία ένα ακίνητο τον Ιανουάριο του 2018 προς €120.000. Η εταιρεία αυτή δήλωσε μηδενικό κύκλο εργασιών στο ΦΠΑ για την περίοδο πραγματοποίησης της συναλλαγής. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση πώλησης μεταχειρισμένου διαμερίσματος δεν επιβάλλεται ΦΠΑ, αλλά στην τριμηνιαία δήλωση ΦΠΑ ο πωλητής θα πρέπει να συμπεριλάβει την εν λόγω πώληση στην ολική αξία εκροών και να μην πληρώσει ΦΠΑ. Επίσης η εταιρεία αυτή δεν υπέβαλε δηλώσεις εισοδήματος για τα έτη 2017 και 2018.

Ο Έφορος Φορολογίας μάς ενημέρωσε ότι για σκοπούς φόρου εισοδήματος η εταιρεία δεν έχει υποβάλει ακόμη φορολογικές δηλώσεις.

Ο Έφορος ανέφερε επίσης ότι σε όλες τις πιο πάνω περιπτώσεις, το δικαίωμα του Εφόρου Φορολογίας για να προβεί σε έλεγχο των δηλώσεων, τόσο σε σχέση με το φόρο εισοδήματος όσο και σε σχέση με το ΦΠΑ, δεν έχει παρέλθει. Ως εκ τούτου δεν θεωρεί, σε καμιά περίπτωση, ότι έχει προκύψει απώλεια εσόδων για το κράτος σε αυτό το στάδιο, αφού ο Έφορος μπορεί να προβεί στην έκδοση φορολογίας σε σχέση με τις υποχρεώσεις προσώπου σε οποιοδήποτε χρόνο πριν την πάροδο έξι (6) ετών από το χρόνο υποβολής της σχετικής δήλωσης. Αυτό επιβεβαιώνει τη χρησιμότητα του δικού μας ελέγχου.

Σύσταση:

Κατά την άποψη μας, οι πιο πάνω περιπτώσεις θα πρέπει να απασχολήσουν την Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας η οποία έχει συσταθεί με βάση το άρθρο 113 του περί Αρχείου Πληθυσμού Νόμου και το Τμήμα Φορολογίας.

5. Γενικά συμπεράσματα

Ο παρών έλεγχος συνιστά έλεγχο συμμόρφωσης και όχι διαχειριστικό έλεγχο και συνεπώς, στο πλαίσιο του, δεν έχουμε εξετάσει κατά πόσο το Πρόγραμμα διασφαλίζει τα δημόσια έσοδα κατά τρόπο οικονομικό, αποδοτικό και αποτελεσματικό, και συνεπώς ούτε και αν τα οφέλη από το Πρόγραμμα για τα δημόσια έσοδα υπερτερούν ή υπολείπονται της όποιας ζημιάς προκαλεί.

Από τον έλεγχο συμμόρφωσης έχουν προκύψει θέματα τα οποία καταγράφονται στην Παράγραφο 4 της παρούσας Έκθεσης και για τα οποία θεωρούμε ότι θα πρέπει να ληφθούν μέτρα από την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία. Ειδικότερα, πέραν των θεμάτων λογοδοσίας και της ενδεχόμενης ανάκλησης πολιτογραφήσεων, που θα πρέπει να εξετάσει η Ανεξάρτητη Επιτροπή Εξέτασης Αποστέρησης Υπηκοότητας, όπως και των θεμάτων που, ανάλογα με την περίπτωση, θα πρέπει να εξετάσουν το Τμήμα Φορολογίας, η ΜΟΚΑΣ ή η Κεντρική Τράπεζα Κύπρου, έχουμε διαπιστώσει τις ακόλουθες σημαντικές αδυναμίες του Προγράμματος, οι οποίες εισηγούμαστε όπως τυχόν χειρισμού από την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία:

- ◆ Η αλλοίωση της φύσης του Προγράμματος με την εισαγωγή, νομοθετικά πλέον από τον Αύγουστο του 2020, της ευχέρειας πολιτογράφησης μελών της οικογένειας του επενδυτή, χωρίς ουσιαστικό οικονομικό όφελος για την Δημοκρατία.
- ◆ Η απουσία κατάλληλων μηχανισμών που θα διασφάλιζαν τη διαφάνεια και τα φορολογικά έσοδα του Κράτους ως προς τις αμοιβές των Παρόχων Υπηρεσιών.
- ◆ Η αδυναμία παρακολούθησης και ο μεγάλος διοικητικός φόρτος λόγω της ευχέρειας που παρέχει το Πρόγραμμα για επενδύσεις σε υπό ανέγερση ακίνητα.
- ◆ Η απουσία ικανοποιητικών μηχανισμών ελέγχου που θα μείωναν το ενδεχόμενο εικονικών επενδύσεων ή πρόωρης εγκατάλειψης τους.

Η Υπηρεσία μας επισημαίνει την αρνητική εικόνα που έχει δημιουργηθεί, εντός και εκτός Κύπρου, ως προς την εφαρμογή του Προγράμματος, εικόνα που επιδεινώθηκε πρόσφατα μετά τα δημοσιεύματα του ξένου τηλεοπτικού δικτύου Al Jazeera. Οι πολύ αρνητικές διαπιστώσεις που περιλαμβάνονται στην παρούσα Έκθεση, όπως και οι εξίσου αρνητικές διαπιστώσεις που φαίνεται να περιλαμβάνονται στο πόρισμα της τριμελούς Ερευνητικής Επιτροπής που είδαν πρόσφατα σε λεπτομέρεια το φως της δημοσιότητας, μπορούν να αποτελέσουν εργαλείο για αποκατάσταση της αρνητικής αυτής εικόνας.

Ειδικά, η διεξαγωγή ελέγχου από το Ανώτατο Ελεγκτικό Ίδρυμα της χώρας μας, και η πρόθεση που από τώρα καταγράφουμε για διενέργεια, εφόσον το Πρόγραμμα συνεχιστεί, νέου ελέγχου (follow up) που θα σχεδιαστεί και εκτελεστεί περί το τέλος του 2021, ώστε να διαπιστωθεί αξιόπιστα αν έχουν ληφθεί ικανοποιητικά διορθωτικά μέτρα, θεωρούμε ότι συμβάλλει στη διαφύλαξη του κύρους της Δημοκρατίας και στη θωράκιση του Προγράμματος. Άλλωστε, η διαφάνεια στη διαχείριση των δημοσίων εσόδων είναι συνυφασμένη, από την εποχή της Αθηναϊκής Δημοκρατίας, με το κράτος δικαίου και τις αρχές λογοδοσίας που πρέπει να το διέπουν. Η δε διαπίστωση, μέσω του συνταγματικώς καθορισμένου εξωτερικού ελέγχου, τυχόν απωλειών στα έσοδα του κράτους και η προσεκτική δημοσιοποίηση των ευρημάτων επί συγκεκριμένων περιπτώσεων, όχι μόνον δεν βλάπτει, αλλά ωφελεί, το δημόσιο συμφέρον.