جنسية للبيع

البرامج التي تمنح جوازات سفر مقابل الاستثمار تنطوي على مخاطر النزاهة المالية التي يجب إدارتها

فرانشيسكا فرناندو، وجوناثان بامبولينا، وروبن سايكس

مع قيام البلدان بإغلاق حدودها لإبطاء سرعة انتشار جائحة كوفيد-١٩، أصبح جواز السفر الثاني سلعة مرغوبة بشكل متزايد لمن بوسعهم تحمل تكلفتها. ورغم أنها ليست ظاهرة جديدة – حيث اعتمد العديد من البلدان برامج «جواز السفر الذهبي» على مر السنين – فقد تجدَّد الاهتمام بها مع بداية الجائحة. وتتراوح تكلفة الحصول على جنسية ثانية – أحيانا خلال ٣٠ يوما فقط – بين ١٠٠ ألف دولار و٢,٥ مليون دولار. وتعد أنتيغوا وبربودا، وقبرص، وغرينادا، والأردن، ومالطة، وسانت كيتس ونيفس، وفانواتو من بين العديد من البلدان التي عرضت هذه الصفقات.

وهناك عدد قليل من الأرقام المتاحة عن التجارة في جوازات السفر بسبب التعتيم على هذه البرامج بشكل عام. ومع ذلك، أفادت الشركات التي تقدم هذه الخدمات بوجود طلب متزايد على جواز السفر الثاني في خضم الجائحة. وارتفعت الطلبات المقدَّمة من الأفراد ذوي الثروات الصافية الكبيرة في الاقتصادات المتقدمة ارتفاعا حادا. وارتفع الطلب بدرجة أكبر بسبب الخصومات التي قدمتها بعض البلدان.

ولجواز السفر الثاني مزايا عديدة، مثل القدرة على السفر بحرية دون تأشيرات، والفرار من الاضطهاد السياسي أو الصراعات أو الاضطرابات المدنية. ويمكن أن يقدم أيضا مزايا جذابة أخرى تتمثل في إدارة الضرائب والثروات. وعادة ما يكون المواطنون من البلدان ذات الأنظمة الاستبدادية، حيث تتسم سيادة القانون بالضعف، هم الأكثر حرصا على الحصول على «جواز سفر ذهبي».

ولكن نظرا لأن فيروس كورونا قد هدد بإرباك الخدمات الصحية قبل أن تصبح اللقاحات متاحة، فقد بحث الأثرياء من البلدان الديمقراطية المتقدمة عن طريق للهروب. وبالنسبة للبلدان التي تسعى إلى إعادة بناء اقتصاداتها المتضررة من الجائحة، قد يبدو بيع جوازات السفر وسيلة سهلة لجلب الإيرادات والاستثمارات. وقد حققت هذه الترتيبات في الماضي قدرا كبيرا من التدفقات الداخلة التي يمكن أن يكون لها تأثير على الاقتصاد والمالية العامة – ويمكن النظر على سبيل المثال في الإيرادات المتولدة عن هذه البرامج في منطقة الكاريبي (راجع ورقة العمل الصادرة عن صندوق النقد الدولي – IMF Working Paper No. 20/8). وقد استخدمت بعض البلدان هذه البرامج لتغذية خزائنها بأموال جديدة بعد الكوارث الطبيعية (على سبيل المثال نجد أن انخفاض الإيرادات الضريبية بعد أن ضرب إعصار ماريا أراضي دومينيكا قد عوضته جزئيا إيرادات جواز السفر الذهبي).

وفي نهاية المطاف، يكون منح الجنسية قرارا سياديا للحكومة. ومع ذلك، يمكن أن تكون مخاطر بيع الجنسية مرتفعة. فهناك توثيق واسع النطاق لحالات سوء الاستغلال، بما في ذلك المساعدة على ارتكاب جرائم الفساد وغسل الأموال والتهرب الضريبي وغيرها من الجرائم. وإذا لم تتم إدارة المخاطر كما ينبغي، فإن البلدان التي تقدم هذه البرامج يمكن أن تعاني من الأضرار التي تلحق بالسمعة، مما يؤثر على استقرارها الاقتصادي والمالي، ويؤدي إلى تفاقم عدم المساواة.

ويمكن أن تخفي الجنسية الجديدة ارتفاعا في نمط المخاطر. فقد يبحث المجرمون والإرهابيون عن أفضل بلد يوفر ملاذا آمنا من إنفاذ القانون أو تسليم المجرمين. وقد يختبئون وراء هويات بديلة للحصول على منتجات مالية أو التهرب من العقوبات وقوائم المراقبة. وقد يستخدمون الجنسية الثانية في إخفاء حساب مصرفي كان يتعين عليهم الإعلان عنه بموجب القواعد الضريبية الدولية لولا هذه الجنسية، أو قد يسعون إلى الحصول على الجنسية في بلد لم يبرم اتفاقية لتبادل المعلومات الضريبية.

ويمكن أن تنتقل مخاطر هذه البرامج إلى بلدان أخرى أيضا. فقد يستخدم مرتكبو الجرائم المنظمة جوازات السفر التي حصلوا عليها مؤخرا للتنقل بحرية بين البلدان وإنشاء شركات غير قانونية. وقد اتخذت المفوضية الأوروبية إجراءات قانونية ضد دولتين عضوين (قبرص ومالطة) لمنحهما جوازات سفر ذهبية لأفراد ليس لهم «صلة حقيقية» بالاتحاد الأوروبي؛ وتقول المفوضية إن هؤلاء الأفراد يهددون سلامة مواطني الاتحاد الأوروبي ككل، لأن أي مواطن في أي دولة عضو في الاتحاد الأوروبي له الحق في التنقل والعيش والعمل بحرية في الدول الأعضاء الست والعشرين الأخرى.

ويمكن أن تؤدي الجنسية عن طريق الاستثمار إلى الفساد والسعي لتحقيق الربح. وبدون رقابة مناسبة، قد يَقْبَل

ما هي جوازات السفر الذهبية

تتيح برامج جوازات السفر الذهبية للأفراد وعائلاتهم شراء جنسية جديدة من خلال استثمارات أو مساهمات مستهدفة.

الاستثمارات والمساهمات: وتشمل المساهمات النقدية المباشرة، وشراء أدوات الدين الحكومية (مثل الاستثمار في الأسهم والسندات والأوراق المالية الحكومية)، والاستثمار في قطاعات محددة (مثل العقارات والبناء) وإنشاء مؤسسات الأعمال. وتتراوح المبالغ المؤهلة عادة بين ١٠٠ ألف دولار و٢,٥ مليون دولار (ما عدا الرسوم) ولها شروط تمويل مختلفة (مثل الدفعات المبدئية، والأقساط، والقروض المصرفية).

الإدارة: عادة ما يتم تكليف وكالة حكومية بالإشراف على البرنامج، وقد تعتمد الوكالة على أطراف ثالثة في تسويق البرنامج، وتسهيل تقديم الطلبات، وتطبيق إجراءات العناية الواجبة. ولبعض البرامج حصص قانونية تحد من عدد الطلبات.

عملية تقديم الطلبات: تتطلب عملية تقديم الطلبات عادة إجراء فحص لخلفية مقدمي الطلبات (مثل فحص الخلفية الجنائية، وفحص الأطراف الثالثة)، رغم اختلاف المتطلبات. ويمكن أن يتراوح زمن معالجة الطلبات بين ٣٠ يوما وأكثر من سنة – ويتيح العديد من البرامج خيار استخدام المسار السريع مقابل زيادة في مبالغ المساهمات.

البلدان التي تقدم هذه البرامج يمكن أن تعاني من الأضرار التي تلحق بالسمعة، مما يؤثر على استقرارها الاقتصادي والمالي

الموظفون العموميون رشاوى أو يسرقون الرسوم. ويمكن أن ينشأ عن البرامج المربوطة بقطاعات محددة اعتماد مفرط يؤدي إلى اختلالات اقتصادية. فعلى سبيل المثال، تمنح بعض البلدان الجنسية للمستثمرين الذين يشترون عقارات باهظة الأسعار. ويمكن أن تؤدي الأموال الخارجية إلى رفع أسعار العقارات المحلية وخلق فقاعات عقارية.

وكرد فعل تجاه البلدان التي تبيع جوازات السفر دون فحص سليم، قد تتخذ حكومات أخرى إجراءات مضادة مثل الفحص المعزز لحاملي جوازات السفر العادية من هذه البلدان. وفي بعض الحالات، قد يتم اعتبار بعض البلدان عالية المخاطر. فعلى سبيل المثال، تنشر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي قائمة بالبرامج عالية المخاطر التي تشتبه في أنها تسمح للأفراد بإخفاء أصولهم الخاضعة للضرائب في الخارج. ويمكن للبنوك الأجنبية مواجهة هذه التصورات السلبية للمخاطر، مما يفرض ضغوطا على العلاقات المصرفية المراسلة. ويمكن أن يكون لذلك آثار كبيرة على الاستقرار المالي.

تقييم البرامج

يعمل صندوق النقد الدولي مع البلدان الأعضاء من خلال مشورته بشأن السياسات على تسليط الضوء على مخاطر هذه الترتيبات، مع مراعاة تحقيق التوازن السليم بين المخاطر والمنافع، وتجنب التأثير الاقتصادي السلبي على المدى الطويل. فعلى سبيل المثال، قدم الصندوق المشورة للبلدان الأعضاء بشأن مخاطر النزاهة المالية التي تنطوي عليها البرامج الحالية والسابقة، وذلك في مشاورات المادة الرابعة مع جزر القُمُر، وقبرص، ودومينيكا، وغرينادا، ومالطة، وسانت كيتس ونيفس، وسانت لوسيا. وبشكل أعم:

- ينبغي للبلدان تكوين فهم واضح للمخاطر: فقبل إطلاق برامج الجنسية عن طريق الاستثمار أو الاستمرار فيها، ينبغي للسلطات أن تقيِّم بدقة التكاليف والمنافع، بما في ذلك قدرتها على إدارة مخاطر النزاهة المالية. هل إجراءات تقديم الطلبات والمتابعة والإلغاء قوية؟ وما مدى فعالية دعم تبادل المساعدات القانونية، وتبادل المعلومات الضريبية، وأطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؟ ينبغي إجراء تقييمات المخاطر هذه باستمرار للاستجابة للتغيرات في البيئة.
- ينبغي للسلطات ضمان إجراء فحص قوي لمقدمي الطلبات: ينبغي للهيئات الحكومية أو الأطراف الثالثة المسؤولة عن معالجة طلبات الحصول على جواز السفر الذهبي إجراء فحص دقيق لخلفية مقدمي الطلبات بصورة مستمرة، بما في ذلك التحري عن مقدمي الطلبات بالاشتراك مع السطات المحلية، والرجوع إلى قواعد بيانات الأشخاص الخاضعين لعقوبات والمعرضين سياسيا. ويجب على الوكلاء الذين يتعاملون مع الطلبات تطبيق إجراءات العناية الواجبة الملائمة على عملائهم، وإثبات مشروعية مصادر ثرواتهم ودخولهم، والإبلاغ عن الأنشطة المشبوهة. ولا ينبغي قبول أي من مقدمي الطلبات دون فحص شامل. وينبغي الإشراف على جميع القطاعات والوكلاء المشاركين في هذه البرامج للتأكد من امتثالهم لمتطلبات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
- ينبغي للسلطات النظر في اتخاذ تدابير معززة للشفافية والرقابة: وأحد سبل القيام بذلك هو نشر أسماء مقدمي الطلبات المقبولين. ويمكن أن يكون هذا بدوره مفيدا للبنوك ومؤسسات الأعمال الأخرى عندما تحتاج إلى تطبيق إجراءات العناية الواجبة على عملائها، ومفيدا كذلك للسلطات التي تجري التحريات. وهناك سبيل آخر وهو التأكد من أن جواز السفر ووثائق الجنسية الأخرى الصادرة تشير إلى أن جوازات السفر هذه ذهبية. وينبغي للسلطات أيضا النظر في إجراء عمليات تدقيق عامة بصورة دورية لضمان استخدام عائدات البرنامج في أغراضها المنشودة.
- يمكن للبلدان النظر في اعتماد منهج إقليمي لتحقيق تكافؤ الفرص: يمكن أن يساعد اتباع منهج منسق بين البلدان التي لديها برامج جواز السفر الذهبي في إثناء المجرمين عن البحث عن أفضل عروض منح الجنسية والحيلولة دون حدوث سباق إلى القاع. ويمكن تعزيز آليات الحماية من خلال الترتيبات الفعالة لتبادل المعلومات، وتوحيد أفضل الممارسات وتعزيز شفافية إجراءات منح (وسحب) الجنسية. ويمكن أن يؤدي تجميع الموارد إلى خفض التكاليف واتباع ممارسات إقليمية متسقة للعناية الواجبة والمتابعة والإنفاذ.

وتمنح جوازات السفر الذهبية جميع امتيازات المواطنة في بلد ما. وفي نهاية المطاف، يكون منح الجنسية قرارا سياديا لكل بلد. ومع ذلك، ينبغي الحرص على حماية الجنسية والمزايا المرتبطة بها، نظرا للمخاطر المالية ومخاطر السمعة التي يمكن التعرض لها عند منح هذه السلعة الثمينة بغير حكمة. وينبغي أن تأخذ البلدان الوقت الكافي للنظر فيما إذا كانت تكاليف منح جواز سفر ثان لغير المواطنين تطغى بالفعل على المنافع التي تتحقق منه. فهي في بعض الحالات قد لا تقوم بذلك. FD

فرانشيسكا فرناندو، وجوناثان بامبولينا مستشاران قانونيان **وروبن سايكس** كبير المستشارين القانونيين في إدارة الشؤون القانونية بصندوق النقد الدولي.