



Bruxelles, 23.1.2019.
COM(2019) 12 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji

{SWD(2019) 5 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

1. Uvod

Posljednjih godina zabilježen je porast u broju programa za dodjelu državljanstva ulagačima („zlatna putovnica”) i za dodjelu prava boravka ulagačima („zlatna viza”) čiji je cilj privući ulagače tako da im se dodijeli državljanstvo države u kojoj će ulagati ili pravo boravka u njoj. Ti su programi otvorili zabrinjavajuća pitanja povezana s određenim inherentnim rizicima, posebice u pogledu sigurnosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije.

Tri države članice provode programe za dodjelu državljanstva u kojima se državljanstvo dodjeljuje pod uvjetima koji nisu toliko strogi koliko oni koji se primjenjuju pri stjecanju državljanstva prirođenjem, a posebice nepostojanje obveze prethodnog stvarnog boravka u predmetnoj državi¹. Ti programi utječu na cijelu Europsku uniju jer je svaki državljanin neke od država članica ujedno i građanin Unije. Iako se ovdje govori o nacionalnim programima, oni se često namjerno reklamiraju i često izrijekom oglašavaju kao sredstva za stjecanje građanstva EU-a zajedno sa svim povezanim pravima i pogodnostima, uključujući posebice pravo na slobodu kretanja.

Programi za dodjelu državljanstva ulagačima, koji se provode u dvadeset država članica EU-a, razlikuju se od programa za dodjelu prava boravka ulagačima („zlatna viza”) čiji je cilj privući ulagače u zamjenu za prava boravka u državi u kojoj će ulagati. No rizici koji su svojstveni tim programima slični su onima koji se javljaju u programima za dodjelu državljanstva ulagačima. Osim toga, ti programi utječu na druge države članice jer se na temelju valjane boravišne dozvole državljanima trećih zemalja dodjeljuju određena prava, posebice pravo na slobodno kretanje u schengenskom području.

U svojoj Rezoluciji od 16. siječnja 2014.² Europski parlament izrazio je zabrinutost da se nacionalnim programima koji uključuju neposrednu izravnu ili neizravnu prodaju građanstva Unije narušava sama ideja građanstva Unije. Pozvao je Komisiju da poštujući europske vrijednosti te duh i slovo zakonodavstva i prakse EU-a ispita različite nacionalne programe dodjele državljanstva. Komisija je od bugarskih, ciparskih i malteških tijela zatražila dodatne informacije o programima koje provode. U raspravi održanoj u svibnju 2018. Europski parlament razmotrio je niz rizika povezanih s programima za dodjelu državljanstva i prava boravka.

U Izvješću o građanstvu za 2017.³ Komisija je najavila izradu izvješća o nacionalnim programima za dodjelu građanstva Unije ulagačima u kojem će se opisati aktivnosti Komisije u tom području, analizirati važeće nacionalno pravo i prakse te dati smjernice državama članicama. Kako bi pripremila to izvješće, Komisija je naručila izradu studije o zakonodavstvu i praksi koji se odnose na programe za dodjelu državljanstva i prava boravka u

¹ Za definiciju stvarnog boravka vidjeti odjeljak 2.3.

² Rezolucija Europskog parlamenta od 16. siječnja 2014. o građanstvu Europske unije na prodaju (2013/2995(RSP)).

³ Izvješće Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o jačanju prava građana u Uniji demokratskih promjena: Izvješće o građanstvu EU-a za 2017. (COM/2017/030 final).

svim državama članicama na koje se to odnosi⁴ i organizirala savjetovanje s državama članicama. U tom se izvješću uzimaju u obzir i drugi mjerodavni izvori, uključujući najnovije publikacije o predmetnoj temi⁵.

U tom se izvješću govori o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima te se utvrđuju glavna zabrinjavajuća područja i rizici koji su povezani s dodjelom građanstva Unije ili prava boravka isključivo na temelju ulaganja. Konkretno, u izvješću se utvrđuju mogući sigurnosni nedostaci koji nastaju dodjelom državljanstva bez obveze prethodnog boravka, ali i rizik od pranja novca, korupcije i utaje poreza u pogledu državljanstva ili boravka dodijeljenog na temelju ulaganja. U njemu se opisuju i izazovi povezani s vođenjem i transparentnosti takvih programa, daje se uvid u moguća rješenja i nudi se okvir za poboljšanje.

Izvješću je priložen i radni dokument službi u kojem se detaljnije opisuje kontekst u kojem se provode programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima.

2. Programi za dodjelu državljanstva ulagačima u EU-u

2.1. Kontekst

Kako je navedeno u sudskoj praksi Suda Europske unije, državljanstvo je veza između građana i države te je „poseban odnos solidarnosti i dobre vjere između [države članice] i njezinih državljana te uzajamnost prava i obveza koji su osnova državljanstva veze”⁶. Državljanstvo određene države tradicionalno se stječe rođenjem, odnosno podrijetlom (*ius sanguinis*) ili rođenjem na području (*ius soli*)⁷. Države imigrantima omogućuju stjecanje državljanstva i prirođenjem pod uvjetom da ispune određene uvjete integracije i/ili pokažu stvarnu poveznicu sa zemljom, što može uključivati brak s državljaninom ili državljanicom te zemlje⁸. Sve države članice imaju takve redovne postupke prirođenja.

⁴ Studija za utvrđivanje činjenica. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State* (Analiza činjenica o programima država članica za dodjelu državljanstva ili prava boravka državljanima trećih zemalja koji ulaze u predmetnoj državi članici), Bruxelles 2018. („Studija”).

⁵ Posebno vidjeti: Glavna uprava za usluge parlamentarnih istraživanja (EPRS), *Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts* (Dodjela državljanstva i prava boravka u okviru programa ulaganja u EU-u: trenutačno stanje, problemi i utjecaji), listopad 2018., [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas* (Bijeg u Europu – Tajanstven svijet zlatnih viza), listopad 2018. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Presuda od 2. ožujka 2010. u predmetu *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 51.

⁷ Za cjelovit pregled načina stjecanja državljanstva, uključujući stjecanje rođenjem, vidjeti Svjetsku bazu podataka o načinu stjecanja državljanstva koja je dostupna na <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Dodatne pojedinosti o prirođenju na temelju braka u državama članicama EU-a nalaze se u Prilogu III. Studiji, ibid., bilješka 4. Države članice općenito poduzimaju različite korake kako bi spriječile zlouporabu tih mogućnosti, na primjer, u kontekstu braka iz koristi. Kako bi lakše otkrila prijevaram stečeno državljanstvo i reagirala na njih, potiče se nacionalna nadležna tijela na provedbu razgovora ili upitnika, provjere dokumenata i podobnosti, inspekcije i provjere u zajednici uz poštovanje važećih pravnih ograničenja, kao što su ograničenja povezana s teretom dokazivanja ili temeljnim pravima. Mogu se povući i paralele između prijevaram stečenog državljanstva i prava na boravak stečenog brakom iz koristi s građanima Unije (vidjeti Komisijin Priručnik o fiktivnim brakovima (COM/2014/604 final).

Većina država članica ima i diskrecijske postupke prirođenja⁹. U okviru tih postupaka država članica može posebno za svaki slučaj dodijeliti državljanstvo stranom državljaninu na temelju „nacionalnog interesa”. Jedan od razloga za to može biti izvanredno postignuće, na primjer, u području kulture, znanosti ili sporta. U zakonodavstvu određenih država članica EU-a „nacionalni interes” može biti izjednačen s gospodarskim ili trgovačkim interesom¹⁰. Diskrecijski postupci prirođenja mogu se primijeniti u pojedinačnim slučajevima kako bi se državljanstvo dodijelilo u zamjenu za ulaganje. Takvi diskrecijski postupci prirođenja iznimno su individualizirani i rijetki. Stoga oni nisu tema ovog izvješća.

Bugarska, Cipar i Malta uveli su 2005., 2007. odnosno 2013.¹¹ opsežnije programe čiji je cilj bilo privlačenje ulagača iz trećih zemalja na način da im je olakšan pristup državljanstvu tih zemalja. Ti su programi novi oblik prirođenja jer se u okviru njih državljanstvo predmetne države članice sustavno dodjeljuje pod uvjetom provedbe potrebnog ulaganja i ispunjavanja određenih kriterija¹².

Budući da su Bugarska¹³, Cipar i Malta jedine države članice koje provode programe za dodjelu državljanstva ulagačima, u ovom dijelu izvješća govori se o zakonodavstvu i praksama tih zemalja.

2.2. Vrsta i iznos potrebnog ulaganja

Cilj je programa za dodjelu državljanstva ulagačima privlačenje ulagača na način da im se ponudi državljanstvo u zamjenu za određeni novčani iznos. U Bugarskoj je potrebno uložiti sveukupno 1 milijun EUR u okviru programa za brzu dodjelu državljanstva ulagačima¹⁴. U Cipru je potrebno uložiti minimalno 2 milijuna EUR i posjedovati nekretninu u Cipru. U Malti je potrebno uplatiti 650 000 EUR u nacionalni investicijski fond, uložiti dodatnih 150 000 EUR te posjedovati ili iznajmljivati nekretninu u Malti¹⁵. U Cipru i Malti potrebno je uložiti dodatna sredstva da bi program obuhvatio i članove obitelji.

U tim trima državama članicama koje provode programe za dodjelu državljanstva ulagačima prihvaćaju se ulaganja različitih vrsta: kapitalno ulaganje¹⁶, ulaganje u nekretninu¹⁷, ulaganje

⁹ Za dodatne pojedinosti vidjeti Prilog III. Studiji, ibid., bilješka 4.

¹⁰ Zemlje u kojima se u zakonodavstvu „nacionalni interes” izričito izjednačava s gospodarskim ili trgovačkim interesom: Austrija, Bugarska, Slovenija i Slovačka. Za pojedinosti vidjeti Studiju o trenutačnom stanju, ibid., bilješka 4.

¹¹ Za pojedinosti o tim programima vidjeti Studiju, ibid., bilješka 4.

¹² Vidjeti J. Džankić, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective* (Prednosti i nedostaci ius pecuniae: komparativna analiza državljanstva ulagača), Centar Robert Schuman za napredna istraživanja, Promatračnica EUDO, izdanje 14.

¹³ U Bugarskoj je 15. veljače 2018. ministar pravosuđa osnovao radnu skupinu za izradu izmjena bugarskog Zakon o državljanstvu, uključujući i program za dodjelu državljanstva ulagačima koji Bugarska razmatra ukinuti u budućnosti.

¹⁴ Pojedinosti o razlikama između bugarskog brzog i redovnog programa za ulagače navedene su u radnom dokumentu službi.

¹⁵ U skladu s člankom 7. stavkom 5. Pravne obavijesti 47/2014 glavni podnositelj zahtjeva mora kupiti i u svojem vlasništvu imati stambenu nekretninu u Malti u minimalnoj vrijednosti od 350 000 EUR ili unajmiti stambenu nekretninu čija minimalna godišnja najamnina iznosi 16 000 eura.

¹⁶ U modelu kapitalnog ulaganja obveza se odnosi na ulaganje propisanog iznosa u i. neko društvo (Bugarska, Cipar) ili ii. neki od instrumenata kreditnih ili financijskih institucija kao što su investicijski ili uzajamni fondovi (Bugarska, Cipar, Malta).

¹⁷ U okviru tog modela potrebno je ili unajmiti nekretninu propisane vrijednosti (Cipar, Malta). Više pojedinosti navedeno je u radnom dokumentu službi.

u državne obveznice¹⁸ i jednokratne uplate u državni proračun¹⁹. Osim obveze ulaganja podnositelji zahtjeva imaju i obvezu platiti nepovratne administrativne pristojbe u okviru postupka podnošenja zahtjeva. Cipar i Malta imaju znatno veće pristojbe od Bugarske²⁰.

2.3. Boravak ili druge potrebne poveznice s državom članicom

U tri predmetne države članice podnositeljima zahtjeva izdaje se boravišna dozvola na početku postupka podnošenja zahtjeva za državljanstvo. Da bi se mogao podnijeti zahtjev u okviru tog programa, dovoljno je samo posjedovati boravišnu dozvolu za propisano razdoblje. Međutim, osoba koja posjeduje dozvolu ne mora stvarno boraviti, odnosno biti fizički prisutna na području predmetne državne članice u nekom propisanom i produženom razdoblju.

U Malti je potrebno najmanje 12 mjeseci prije izdavanja rješenja o primitku u državljanstvo posjedovati iskaznicu „e-Boravak”. U Cipru podnositelj zahtjeva mora posjedovati boravišnu dozvolu najmanje šest mjeseci prije nego što se može izdati rješenje o primitku u državljanstvo. U Bugarskoj podnositelj zahtjeva mora posjedovati boravišnu dozvolu pet godina (redovni program) ili jednu godinu (brzi program) da bi mogao podnijeti zahtjev za bugarsko državljanstvo.

To znači da podnositelji zahtjeva mogu steći bugarsko, ciparsko ili malteško državljanstvo, a time i građanstvo Unije, a da prije toga nikada zapravo nisu boravili u tim državama članicama. U slučaju Malte podnositelj zahtjeva mora biti fizički prisutan u toj zemlji kada daje biometrijske podatke za iskaznicu e-Boravak i kada daje prisegu odanosti²¹. U Malti se može zahtijevati osobni razgovor s podnositeljem zahtjeva. U Bugarskoj podnositelji zahtjeva moraju biti prisutni kada podnose zahtjev za državljanstvo, a u Cipru moraju biti prisutni kada preuzimaju boravišnu dozvolu.

U Studiji se razmatralo postoje li i drugi čimbenici, osim fizičkog boravka, kojima bi se mogla stvoriti poveznica između podnositelja zahtjeva za državljanstvo i predmetne zemlje. U Bugarskoj podnositelj zahtjeva mora obaviti razgovor u postupku obrade zahtjeva, no ne mora pokazati dobro poznavanje ni bugarskog jezika ni javnog života u Bugarskoj. Ciparske vlasti smatraju da je ulaganje u Cipar samo po sebi dovoljna poveznica između podnositelja zahtjeva i Cipra. Treba napomenuti da je važećom odlukom ciparskog Vijeća ministara obveza boravka zamijenjena obvezom ulaganja u redovnom postupku prirođenja²². U posljednjoj fazi postupka prirođenja od podnositelja zahtjeva za malteško državljanstvo traži se da pokažu poveznice s Maltom. Od podnositelja zahtjeva traži se dostavljanje ukrcajnih propusnica kao dokaz putovanja u Maltu ili druge dokaze, kao što su potvrde o donacijama dobrotvornim organizacijama u Malti, članstvima u lokalnim sportskim, kulturnim ili

¹⁸ Ulagači kupuju obveznice od vlada (Bugarska, Malta).

¹⁹ U malteškom zakonodavstvu utvrđena je obveza plaćanja „doprinosa” malteškoj vladi koji se preusmjerava u nacionalne razvojne fondove.

²⁰ Bugarska naplaćuje ukupno 650 EUR po zahtjevu. Cipar naplaćuje 7000 EUR za glavnog podnositelja zahtjeva i 7000 EUR za supruga/suprugu. Malta naplaćuje ukupno 8200 EUR za glavnog podnositelja zahtjeva i 5500 EUR za supruga/suprugu.

²¹ Te informacije potvrđene su na savjetovanju s nacionalnim dionikom (agencija Identity Malta, nadležno tijelo, 8. ožujka 2018.) i ishođene za potrebe Studije, ibid., bilješka 4.

²² Članak 111.A stavak 2. Zakona o matičnim uredima, objavljen 30. travnja 2013.

društvenim klubovima ili plaćanju poreza na dohodak malteškoj Poreznoj upravi²³. Podnositelje zahtjeva potiče se i da osnuju poduzeće u Malti.

2.4. Programi za dodjelu državljanstva ulagačima i pravo EU-a

U skladu s Ugovorima svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije²⁴. Namjena je građanstva Unije biti temeljni status državljana država članica²⁵. Odlukom jedne države članice o dodjeli državljanstva na temelju ulaganja **automatski se dodjeljuju prava**²⁶ u odnosu na druge države članice, posebice pravo na slobodno kretanje, pravo na glasanje i kandidiranje na lokalnim izborima i izborima za EU, pravo na konzularnu zaštitu ako ne postoji predstavništvo te zemlje izvan EU-a te pravo na pristup unutarnjem tržištu radi obavljanja gospodarskih djelatnosti. Upravo se pogodnosti građanstva Unije, konkretno pravo na slobodno kretanje, često oglašavaju kao glavni privlačni elementi takvih programa.

U svojoj ustaljenoj sudskoj praksi Sud Europske unije smatrao je da države članice moraju voditi računa o pravu Unije, iako same utvrđuju uvjete za stjecanje i prestanak državljanstva, pritom moraju voditi računa o pravu Unije²⁷. Vođenje računa o pravu Unije znači da se uzimaju u obzir sva pravila koja su sastavni dio pravnog poretka Unije te se imaju na umu norme i običaji iz međunarodnog prava jer su sastavni dio prava EU-a²⁸.

U predmetu *Nottebohm* Međunarodni sud utvrdio je da se državljanstvo prirođenjem mora dodijeliti na temelju stvarne poveznice između pojedinca i predmetne države da bi se ta vrsta državljanstva mogla priznati na međunarodnoj razini²⁹. „Državljanska veza” tradicionalno se temelji na stvarnoj poveznici sa stanovništvom određene zemlje (krvna veza, podrijetlo ili brak) ili na stvarnoj poveznici sa samom zemljom, a koja se utvrđuje na temelju rođenja u toj zemlji ili stvarnom prethodnom boravku u zemlji dužeg trajanja. Mogli bi se tražiti i dodatni dokazi koji potkrjepljuju postojanje stvarne veze sa zemljom, na primjer, poznavanje službenog jezika i/ili kulture zemlje, odnosno poveznice sa zajednicom. Činjenica da u sustavima dodjele državljanstva država članica postoje ti zahtjevi pokazuje da države članice

²³ Vidjeti rezultat B.I Studije, ibid., bilješka 4. te publikaciju Ureda uprave za individualni investicijski program (ORIIP) *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta (1st July 2016 – 30th June 2017)* (Četvrto godišnje izvješće o individualnom investicijskom programu malteške Vlade) (1. srpnja 2016. – 30. lipnja 2017.), studeni 2017., str. 32.: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Članak 9. UEU-a i članak 20. stavak 1. UFEU-a.

²⁵ Presuda od 20. rujna 2001. u predmetu *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31.

²⁶ Vidjeti članak 20. stavak 2. UFEU-a.

²⁷ Presuda od 7. srpnja 1992. u predmetu *Micheletti i ostali protiv Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10.; presuda od 11. studenoga 1999. u predmetu *Belgija protiv Mesbaha*, C-179/98, EU:C:1999:549, točka 29.; presuda od 20. veljače 2001. u predmetu *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, točka 19. presuda od 19. listopada 2004. u predmetu *Zhu i Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, točka 37.; presuda od 2. ožujka 2010. u predmetu *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 39; vidjeti i predmet C-221/17 *Tjebbes* koji je u tijeku.

²⁸ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Madura u predmetu C-135/08 *Rottmann*, točke 28. – 29. Za utjecaj međunarodnog prava na pravo EU-a vidjeti: presudu od 14. svibnja 1974., 3, *Nold KG protiv Komisije*, predmet 4-73, EU:C:1974:51; presudu od 24. studenoga 1992. u predmetu *Anklagemindigheden protiv Poulsen i Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, točke 9. i 10., te presudu od 16. lipnja 1998. u predmetu *Racke protiv Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, točke 45. i 46.

²⁹ Presuda Međunarodnog suda od 6. travnja 1955. u predmetu *Nottebohm*, Izvješća MS-a za 1955., str. 4., dostupna na <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

općenito smatraju da je utvrđivanje stvarne poveznice preduvjet za prihvaćanje državljanstva trećih zemalja kao građana u njihovim društvima.

S obzirom na to zajedničko poimanje državljanstva države članice prihvaćaju i da bi se građanstvo Unije i sva s njime povezana prava iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) automatski dodijelili svakoj osobi koja postane njihov državljanin.

Odobranje prirođenja isključivo na temelju novčane uplate, a da se pritom ne zahtijeva potkrepljivanje postojanja stvarne poveznice s državom članicom dodjele i/ili njezinim državljanima, odstupa od tradicionalnih postupaka za dodjelu državljanstva u državama članicama i utječe na građanstvo Unije.

Budući da prema članku 20. UFEU-a osoba automatski stječe građanstvo Unije ako ima državljanstvo neke države članice, a država članica domaćin građanima Unije koji su to postali prirođenjem ne može ograničiti prava zbog toga što su državljanstvo druge države članice stekli iako nisu imali nikakvu poveznicu s državom članicom dodjele³⁰, svaka država članica mora osigurati da se državljanstvo ne dodjeljuje ako ne postoji nikakva stvarna poveznica sa zemljom ili njezinim državljanima³¹.

Komisija je s malteškim i ciparskim vlastima razgovarala o uključivanju kriterija stvarnog boravka u zakonodavstvo o programu za dodjelu državljanstva ulagačima³². Posljedično, Malta je 2014. dodala u zakonodavstvo obvezu posjedovanja „dokaza boravka” u trajanju od dvanaest mjeseci³³. U praksi ta se obveza smatra ispunjenom ako podnositelj zahtjeva dobije boravišnu dozvolu za Maltu, čak i ako nije u njoj fizički prisutan, dostavi ukrajne propusnice i po mogućnosti dokaze, na primjer, o donacijama dobrotvornim organizacijama u Malti, članstvu u lokalnom sportskom klubu ili plaćanju poreza na dohodak u Malti. Cipar je 2016. izmjenom zakonodavstva propisao da podnositelji zahtjeva u programu za dodjelu državljanstva ulagačima i članovima njihove obitelji moraju imati boravišne dozvole³⁴. Komisija će nastaviti pratiti poštovanje prava Unije.

³⁰ Za više informacija o slobodi poslovnog nastana vidjeti jasno obrazloženje Suda u predmetu C-369/90, *Micheletti*, točka 10.: „Prema međunarodnom pravu svaka država članica sama utvrđuje uvjete za stjecanje i prestanak državljanstva, no pritom vodi računa o pravu Zajednice. Međutim, radi ostvarenja temeljnih sloboda utvrđenih u Ugovoru nije dopušteno da se u zakonodavstvu neke države članice ograniče učinci dodjele državljanstva druge države članice nametanjem dodatnog uvjeta za priznavanje tog državljanstva.”; vidjeti i predmet C-165/16 *Lounes*, točka 55.: „Međutim, država članica ne može ograničiti učinke koji proizlaze iz posjedovanja državljanstva druge države članice, osobito prava koja su s njim povezana na temelju prava Unije i koja proizlaze iz ostvarivanja slobode kretanja građanina.”

³¹ Načelom lojalne suradnje s drugim državama članicama i Unijom koje je utvrđeno člankom 4. stavkom 3. UFEU-a obvezuje se države članice da se suzdrže od mjera koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Unije.

³² Vidjeti zajedničku izjavu za medije Europske komisije i malteških vlasti od 29. siječnja 2014., [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-70 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Održano je nekoliko razgovora s malteškim odnosno ciparskim tijelima.

³³ Člankom 7. stavkom 12. Pravne obavijesti 47/2014 (Pravilnika Republike Malte o individualnom investicijskom programu) utvrđena je obveza dostave dokaza da je glavni podnositelj zahtjeva boravio u Malti najmanje 12 mjeseci prije dana izdavanja rješenja o primitku u državljanstvo. Međutim, definicija pojma „dokaz boravka” nije dalje razrađena. Vidjeti Studiju, *ibid.* bilješka 4.

³⁴ Odluka Vijeća ministara br. 834 od 13. rujna 2016.

3. Programi za dodjelu prava boravka ulagačima u EU-u

3.1. Kontekst

Iako je u prvoj polovini 2000-ih pokrenuto nekoliko programa za dodjelu prava boravka ulagačima, financijska kriza iz 2007. natjerala je veći broj država članica da donesu ili ponovno otvore takve programe. Taj se trend nastavio i u posljednjih deset godina, stoga danas takvi programi postoje u 20 država članica³⁵.

Značajke im se uvelike razlikuju, posebno u pogledu vrste i iznosa ulaganja. Može se izdvojiti pet mogućih vrsta ulaganja: kapitalno ulaganje³⁶, ulaganje u nekretnine³⁷, ulaganje u državne obveznice³⁸, donacija ili sponzoriranje aktivnosti koja pridonosi javnom dobru³⁹ i jednokratne uplate u državni proračun⁴⁰. Te se mogućnosti međusobno ne isključuju, a u određenim državama članicama dopuštene su različite vrste ulaganja i njihove kombinacije.

Iznos ulaganja kreće se od vrlo malih iznosa (manje od 100 000 EUR⁴¹) do vrlo velikih iznosa (više od 5 milijuna EUR⁴²).

Osim toga, može se zahtijevati i nefinancijsko ulaganje kao što je stvaranje radnih mjesta ili doprinos gospodarstvu⁴³.

U državama članicama koje dodjeljuju pravo boravka ne razlikuju se samo postupci, nego i uvjeti povezani s fizičkom prisutnosti⁴⁴.

³⁵ Bugarska, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina. Mađarska je prekinula program u travnju 2017. Za više pojedinosti o utvrđivanju tih programa vidjeti priloženi radni dokument službi.

³⁶ U modelu kapitalnog ulaganja propisani iznos mora se uložiti u i. neko društvo neovisno o ulozi ili udjelu koji ulagač ima u tom društvu, odnosno neovisno o tome je li vlasnik, dioničar ili voditelj, (Bugarska, Estonija, Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Ujedinjena Kraljevina) ili ii. u neki od instrumenata kreditnih ili financijskih institucija kao što su investicijski ili uzajamni fondovi (Bugarska, Estonija, Irska, Španjolska, Cipar, Latvija, Nizozemska, Portugal).

³⁷ U tom modelu potrebno je kupiti ili unajmiti nekretninu propisane vrijednosti (Irska, Grčka, Španjolska, Cipar, Latvija, Malta, Portugal). Najam je moguć u Malti i Grčkoj. Više pojedinosti navedeno je u radnom dokumentu službi.

³⁸ Ulagачi kupuju od vlada obveznice propisane vrijednosti. Te obveznice moraju biti otplaćene do datuma dospelja, a na njih se obračunava propisana kamatna stopa (Bugarska, Španjolska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta i Ujedinjena Kraljevina).

³⁹ Kapital se ulaže u javne projekte koji pridonose umjetnosti, sportu, zdravlju, kulturi ili obrazovanju, filantropske donacije ili umjetničke i istraživačke aktivnosti (Irska, Italija, Portugal).

⁴⁰ Državi se mora izravno uplatiti određeni novčani iznos (Latvija, Malta) i, za razliku od obveznica, nema otplate.

⁴¹ U Hrvatskoj minimalni iznos jest 100 000 kuna (približno 13 500 EUR). U određenim slučajevima, na primjer, u Grčkoj za mogućnost „strateškog ulaganja” iznos nije utvrđen zakonom i prepušten je na izbor nadležnim tijelima.

⁴² Slovačka i Luksemburg.

⁴³ Stvaranje radnih mjesta u Bugarskoj, Češkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Latviji, Nizozemskoj, Portugalu i Rumunjskoj, a doprinos gospodarstvu u Bugarskoj, Češkoj, Grčkoj, Španjolskoj. Konkretno, kriterij „doprinos gospodarstvu” javlja se u različitim oblicima: u Bugarskoj mora biti „namijenjen regiji u gospodarski nepovoljnom položaju”, u Češkoj ulaganje mora biti „u interesu države ili regije”, u Grčkoj postoji mogućnost „strateškog ulaganja”, no taj koncept nije definiran, a u Španjolskoj potrebno je provesti „poslovni projekt od općeg interesa”.

3.2. Programi za dodjelu prava boravka ulagačima i pravo EU-a o zakonitoj migraciji

Pravom EU-a uređeni su uvjeti ulaska posebnih kategorija državljana trećih zemalja⁴⁵. Dodjela boravišne dozvole ulagačima iz trećih zemalja trenutačno nije uređena na razini EU-a, već samo nacionalnim pravom⁴⁶.

Međutim, boravišna dozvola dodijeljena na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima koji provodi jedna država članica utječe i na druge države članice. Valjana boravišna dozvola omogućuje državljaninu treće zemlje da slobodno putuje unutar schengenskog područja⁴⁷ 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana. Omogućuje kratke boravke u Bugarskoj, Hrvatskoj, Cipru i Rumunjskoj jer te države članice jednostrano priznaju boravišne dozvole. Stoga je ključno da se sve relevantne provjere, a posebno sigurnosne provjere, provedu prije izdavanja takve dozvole (vidjeti odjeljak 4.).

Nadalje, ona može utjecati na stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravištem u EU-u koji se dodjeljuje građanima trećih zemalja koji pet godina zakonito i neprekinuto borave u državi članici EU-a⁴⁸. Taj status državljanima trećih zemalja donosi određena prava⁴⁹ ovisno o trajanju njihova boravka u državi članici i činjenici jesu li se nastanili u predmetnoj državi članici. Neprekinuta prisutnost u državi domaćinu ključan je aspekt i uvjet na kojem se temelji taj status⁵⁰. Studija je ipak otkrila da u programima za dodjelu državljanstva ulagačima u

⁴⁴ Za pregled tih programa vidjeti radni dokument službi.

⁴⁵ Politikom EU-a za zakonite migracije uskladili su se uvjeti ulaska i boravka određenih kategorija državljana trećih zemalja te su im dodijeljena prava kako bi se osiguralo da se s njima postupa jednako kao s državljanima država članica EU-a. Vidjeti: Direktivu o spajanju obitelji (2003/86/EZ), Direktivu o državljanima s dugotrajnim boravištem (2003/109/EZ), Direktivu o plavoj karti EU-a za visokokvalificirane radnike (2009/50/EZ), Direktivu o sezonskim radnicima (2014/36/EU), Direktivu o osobama premještenima unutar društva (2014/66/EU), Direktivu (EU) 2016/801 o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova *au pair* (preinaka). Direktiva o jedinstvenoj dozvoli (2011/98/EU) ne obuhvaća ni jednu posebnu kategoriju, već je riječ o okvirnoj direktivi kojom se utvrđuju pravila EU-a za jedinstveni zahtjev/dozvolu i odredbe o jednakom postupanju prema radnicima iz trećih zemalja. Treba imati na umu da se ta Direktiva odnosi i na samozapošljavanje. Nadalje, treba imati na umu da na temelju protokola 21. i 22. priloženih Ugovorima pravna stečevina u području zakonite migracije nije obvezujuća za Ujedinjenu Kraljevinu, Irsku i Dansku.

⁴⁶ To je jedna od stavki koje se preispituju u okviru analize koja se provodi kao dio evaluacije zakonodavstva EU-a o zakonitoj migraciji u sklopu programa Europske komisije za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Schengensko područje, tj. područje bez unutarnjih graničnih kontrola, trenutačno obuhvaća 26 zemalja, od kojih su 22 države članice: Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska) i četiri pridružene zemlje (Švicarska, Norveška, Island i Lihtenštajn).

⁴⁸ Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL L 16, 23.1.2004., str. 44.).

⁴⁹ Prava koja se dodjeljuju tim statusom jesu postupovna prava, prava na jednako postupanje u nizu područja (npr. pristup zaposlenju i samozapošljavanju, obrazovanje i strukovno osposobljavanje, priznavanje stručnih diploma, socijalna sigurnost i socijalna pomoć, porezne olakšice, pristup robi i uslugama i sloboda udruživanja) te lakše ostvarivanje prava na kretanje i boravak (duže od tri mjeseca) u državi članici koja nije država članica dodjele statusa osobe s dugotrajnim prebivalištem pod uvjetom da se ispune određeni uvjeti.

⁵⁰ Prema Direktivi neprekinuta prisutnost prekida se razdobljima izbjivanja dužima od šest uzastopnih mjeseci ili ukupnim razdobljem izbjivanja dužim od deset mjeseci u razdoblju od pet godina.

nekoliko država članica⁵¹ obveza boravka ne podrazumijeva neprekinutu fizičku prisutnost. U nekim državama članicama u zakonu se izrijekom zahtijeva prisutnost ulagača na određeno ograničeno razdoblje (npr. sedam dana godišnje u Portugalu ili samo na dan podnošenja zahtjeva u Malti, Grčkoj i Bugarskoj).

Budući da se stvarni boravak u okviru programa za dodjelu prava boravka ulagačima može izravno izuzeti ili izostaviti iz tog nacionalnog zakonodavstva ili se njime ograničiti, pravi je izazov pratiti tu obvezu boravka.

To znači da bi moglo doći do situacije u kojoj bi, zbog nemogućnosti djelotvornog praćenja neprekinutog boravka, ulagači za koje se smatra da na temelju nacionalne dozvole već pet godina borave u državi članici mogli steći status osobe s dugotrajnim boravištem u EU-u i s njime povezana prava, posebno prava na mobilnost, a da pritom zapravo nisu ispunili obvezu neprekinutog boravka od pet godina. To ne bi bilo u skladu s Direktivom o dugotrajnom boravištu. Komisija će pratiti usklađenost država članica kako bi osigurala da one u praksi pravilno primjenjuju uvjet iz Direktive povezan s neprekinutim boravkom.

Osim toga, osoba koja ima nacionalu dozvolu za ulagača stječe prava na spajanje obitelji u skladu s Direktivom o spajanju obitelji⁵² pod uvjetom da podnositelji zahtjeva ispunjavaju određene uvjete. U tom kontekstu treba spomenuti i da se u većini država članica za članove obitelji ulagača ne provodi proširena dubinska analiza, što bi moglo stvoriti sigurnosne rizike⁵³.

3.3. Poveznica između programa za dodjelu prava boravka ulagačima i postupaka prirođenja

Programi za dodjelu prava boravka ulagačima mogli bi utjecati i na stjecanje državljanstva. Boravišna dozvola dodijeljena na temelju ulaganja može se upotrijebiti u redovnim postupcima prirođenja u nekoliko⁵⁴ država članica kako bi se utvrdila stvarna veza sa zemljom i oslobodilo od ostalih zahtjeva. Drugim riječima, boravišna dozvola dodijeljena na temelju ulaganja, i to ponekad bez obveze fizičke prisutnosti, može poslužiti kao brzi put do prebivališta i kasnije državljanstva ili poveznice na kojoj će se temeljiti njihova dodjela⁵⁵. Osim toga, u državama članicama koje provode programe i za dodjelu prava boravka i za dodjelu državljanstva ulagačima moglo bi se smatrati da ulaganje potrebno za program za dodjelu prava boravka ispunjava i uvjet za program za dodjelu državljanstva ulagačima⁵⁶.

⁵¹ Bugarska, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Francuska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Ujedinjena Kraljevina.

⁵² Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL L 251, 3.10.2003.).

⁵³ Vidjeti *European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas* (Bijeg u Europu – Tajanstven svijet zlatnih viza), Transparency International, listopad 2018., str. 6. i 37.

⁵⁴ Bugarska, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Francuska, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Ujedinjena Kraljevina.

⁵⁵ Posebno vidjeti Studiju o trenutnom stanju, odjeljak IV.2, ibid., bilješka 4.

⁵⁶ To je slučaj u Cipru i Malti. Vidjeti Studiju, ibid., bilješka 4., rezultat C za obje države članice.

4. Zabrinjavajuća područja

Državljeni trećih zemalja mogu ulagati u državu članicu zbog zakonitih razloga⁵⁷, no mogu to činiti i u nezakonite svrhe, na primjer, kako bi izbjegli kaznenu istragu i progon u svojim državama podrijetla ili zaštitili svoju imovinu od mjera zamrzavanja ili zapljene. Stoga programi za dodjelu državljanstva i prava boravka stvaraju niz rizika za države članice i za Uniju kao cjelinu: ponajprije sigurnosne rizike, uključujući mogućnost infiltriranja skupina organiziranog kriminala koje nisu iz EU-a i rizik od pranja novca, korupcije i utaje poreza. Prekogranična prava povezana sa statusom građana Unije ili boravkom u državi članici povećavaju te rizike.

Zabrinjavajuća je i netransparentnost programa i nedovoljno upravljanje njima. Programi za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka pod povećalom su javnosti od iznošenja optužbi o zlouporabi i korupciji koji su s njima povezani u određenim državama članicama⁵⁸. Povećanje transparentnosti i uspostavljanje odgovarajućeg sustava za upravljanje rizicima, sustava kontrole i nadzornih mehanizama mogli bi pomoći u što većem ublažavanju nekih od tih bojazni.

4.1. Rizici svojstveni programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima

4.1.1. Sigurnost

U posljednjih nekoliko godina Komisija je predstavila različite inicijative namijenjene jačanju sigurnosti u EU-u i stvaranju sigurnosne unije⁵⁹. Tri glavna centralizirana informacijska sustava koja je razvio EU, a upotrebljavaju se za sigurnosne provjere, jesu i. Schengenski informacijski sustav (SIS)⁶⁰ sa širokim spektrom upozorenja o osobama i predmetima, ii. Vizni informacijski sustav (VIS)⁶¹ s podacima o vizama za kratkotrajni boravak te iii. sustav Eurodac⁶² s otiscima prstiju tražitelja azila i državljana trećih zemalja koji su nezakonito prešli vanjske granice. Ta su tri sustava komplementarna te, uz iznimku sustava SIS, prije svega usmjerena na državljane trećih zemalja.

Nadalje, Komisija je uspostavila nove IT sustave, kao što su sustav ulaska/izlaska (EES)⁶³ i sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS)⁶⁴ te je predložila

⁵⁷ Prema članku 63. UFEU-a načelo slobodnog kretanja kapitala primjenjuje se među državama članicama i između država članica i trećih zemalja. U skladu s člankom 65. kretanje kapitala može se ograničiti, posebice zbog razloga povezanih s javnom poretom, javnom sigurnosti ili opozivanjem.

⁵⁸ Podrobni pregled prijava zlouporabe ili nepravilne uporabe programa nalazi se u Studiji o trenutnom stanju, *ibid.*, bilješka 4., str. 23. i 75.

⁵⁹ Vidjeti, na primjer, mjere koje je Komisija donijela 17. travnja 2018., uključujući Izvješće o napretku prema uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_hr.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁶³ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011 i Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu primjene sustava ulaska/izlaska.

jačanje VIS-a⁶⁵ i proširenje europskog informacijskog sustava kaznene evidencije na državljane trećih zemalja (ECRIS-TCN)⁶⁶. Komisija je predložila i da svi informacijski sustavi postanu interoperabilni⁶⁷.

Prakse povezane s programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima mogu ugroziti ta nastojanja jer državljanima trećih zemalja omogućuju izbjegavanje nekih od tih provjera, pri čemu to može imati posljedice za druge države članice i EU u cjelini. Stoga je važno da se svi programi za dodjelu državljanstva i prava boravka organiziraju tako da se osigura sprečavanje tih sigurnosnih rizika. Budući da unutar schengenskog područja ne postoje unutarnje granične kontrole, posebno je važno osigurati provedbu zajednički dogovorenih i primjerenih sigurnosno-preventivnih provjera.

Sigurnost i programi za dodjelu državljanstva ulagačima u državama članicama

U studiji je utvrđeno da postoji mali broj zakona i smjernica koje se odnose na stvarne prakse u području državljanstva ulagača.

U **Malti** na temelju evidencije koju imaju malteška policija i/ili nadležna tijela u zemlji podrijetla provjerava se jesu li glavni podnositelji zahtjeva i njihovi uzdržavani članovi obitelji stariji od 12 godina osuđeni za neko kazneno djelo. Obveze u pogledu dostave dokaza o nepostojanju kaznene evidencije može se osloboditi u izvanrednim okolnostima kada nadležno tijelo smatra da je takvu potvrdu nemoguće dobiti⁶⁸. Malteška nadležna tijela upotrebljavaju baze podataka Interpola i Europola u okviru postupka dubinske analize na četiri razine koji obuhvaća⁶⁹: dubinske analize za utvrđivanje identiteta koje provode zastupnik i Malteška agencija za individualni investicijski program (vidjeti u nastavku odjeljak o provjerama za sprečavanje pranja novca), izdavanje policijskog uvjerenja o nekažnjavanju, provjeru potpunosti i pravilnost zahtjeva te provjeru podnesene dokumentacije i vanjsku dubinsku analizu u okviru koje Malteška agencija za individualni investicijski program predočava dokaze da je od međunarodnih društava naručila dva izvješća o svakom zahtjevu za sudjelovanje u individualnom investicijskom programu⁷⁰. Zahtjev za

⁶⁴ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 767/2008, Uredbe (EZ) br. 810/2009, Uredbe (EU) 2017/2226, Uredbe (EU) 2016/399, Uredbe XX/2018 [Uredba o interoperabilnosti] i Odluke 2004/512/EZ te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2008/633/PUP (COM/2018/302 final). Vijeće je 19. prosinca 2018. donijelo svoj pregovarački mandat. U tijeku je donošenje mandata Europskog parlamenta.

⁶⁶ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi centraliziranog sustava za utvrđivanje država članica koje imaju podatke o osuđujućim presudama protiv državljanima trećih zemalja i osoba bez državljanstva (sustav ECRIS-TCN) za dopunu i potporu Europskom informacijskom sustavu kaznene evidencije te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011, COM/2017/0344 final – 2017/0144 (COD). U tijeku je napredna faza pregovora u postupku trijaloga.

⁶⁷ Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a (granice i vize) i o izmjeni Odluke Vijeća 2004/512/EZ, Uredbe (EZ) br. 767/2008, Odluke Vijeća 2008/633/PUP, Uredbe (EU) 016/399 i Uredbe (EU) 2017/2226.

⁶⁸ Na primjer, kada nadležno tijelo u zemlji podrijetla ne izdaje potvrde za potrebe kratkoročnog ili povremenog boravka. U tim je slučajevima dovoljno da podnositelj zahtjeva i uzdržavani članovi obitelji pod prisegom daju izjavu da nisu bili kažnjavani.

⁶⁹ Dodatne informacije dostupne su na sljedećoj poveznici: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informacije prikupljene na savjetovanju s nacionalnim dionikom (agencija Identity Malta, nadležno tijelo, 8. ožujka 2018.) za potrebe Studije, ibid., bilješka 4. To se temelji na članku 7. stavku 2. Pravne

državljanstvo u okviru tog malteškog programa ne mogu podnijeti ni državljani određenih zemalja⁷¹ ni osobe na koje se primjenjuje zabrana putovanja koju su izrekle Sjedinjene Američke Države, a podnositelje zahtjeva za koje se utvrdi da im je izrečena neka druga sankcija ili se nalaze na popisu praćenja zastupnici moraju odmah prijaviti Malteškoj agenciji za individualni investicijski program⁷².

U **Cipru** podnositelji zahtjeva moraju podnijeti izvadak iz kaznene evidencije iz svoje zemlje podrijetla i boravišta (ako se razlikuju) koji ne smije biti stariji od 90 dana od dana podnošenja zahtjeva. Ciparska policija pretražuje baze podataka Europol i Interpol⁷³. Ulagač i članovi njegove obitelji ne smiju se nalaziti na popisu osoba čija je imovina unutar granica Europske unije zamrznuta zbog izrečenih sankcija. Osim toga, prema novim pravilima donesenima u srpnju 2018.⁷⁴ podnositelji zahtjeva koji zahtjev podnesu putem pružatelja usluge moraju podnijeti i izvješće o dubinskoj analizi izdano kroz međunarodno priznatu bazu podataka (na primjer ,World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ itd.). Kada postoji zabrinutost za nacionalnu sigurnost, zahtjev dodatno obrađuje Središnja obavještajna agencija Cipra. Cipar nije povezan sa Schengenskim informacijskim sustavom.

U **Bugarskoj** od podnositelja zahtjeva zakonski se zahtijeva da dostavi uvjerenje o nekažnjavanju i uvjerenje da se ne vodi kazneni postupak protiv njega. Vijeće za dodjelu državljanstva daje mišljenje o zahtjevima za državljanstvo nakon pisane izjave Ministarstva unutarnjih poslova i Državne agencije za nacionalnu sigurnost (SANS). Državna agencija obavlja provjeru svih podnositelja zahtjeva za bugarsko državljanstvo (uključujući one koji podnose zahtjev u okviru programa za ulagače) unutar svoje nadležnosti, na primjer, policijskih obavještajnih podataka ili baze podataka kaznene evidencije. Nije bilo nikakvih informacija ni o bugarskoj politici za osobe na koje se primjenjuju mjere ograničavanja EU-a ni o tome upotrebljavaju li tijela SIS za provjeru podnositelja zahtjeva.

U studiji istaknut je znatan broj sivih zona koje se odnose na sigurnosne provjere. Jedan od problema odnosi se na diskrecijsko pravo država članica u obradi zahtjeva za državljanstvo. Naime, Studija pokazuje da nadležna tijela mogu odobriti zahtjeve čak i kada podnositelji zahtjeva ne ispunjavaju određene sigurnosne zahtjeve⁷⁸. Osim toga, zahtjeve nije potrebno dostaviti osobno te ih mogu podnijeti zastupnici, kao što je slučaj u Malti i Cipru.

obavijesti 47/2014 u kojem se navodi da se „dubinske analize moraju obavljati na četiri razine”, no ne obrazlaže se detaljnije što to znači.

⁷¹ Osobe koje su državljani ili rezidenti Afganistana, Irana i Demokratske Narodne Republike Koreje ili koje imaju snažne veze s tim zemljama nisu obuhvaćene malteškim individualnim investicijskim programom.

⁷² Priručnik o malteškom individualnom investicijskom programu, 2018. Njime nisu obuhvaćene ni osobe kojima je vizu odbila izdati zemlja s kojom Malta ima sklopljen sporazum o bezviznim putovanjima.

⁷³ Informacije je dostavio službenik Ministarstva unutarnjih poslova 29. svibnja 2018.

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

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

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

⁷⁷ <https://rdc.com/>

⁷⁸ Na primjer, u Malti se podnositelja zahtjeva može u izvanrednim okolnostima osloboditi obveze dostave dokaza o nepostojanju kaznene evidencije, zahtjeva da se protiv njega ne vodi kaznena istraga i zahtjeva da nije potencijalna prijetnja nacionalnoj sigurnosti Malte (Studija o trenutnom stanju, odjeljak II.1 (provjere), ibid., bilješka 4.).

Nadalje, države članice trenutačno ne održavaju savjetovanja o podnositeljima zahtjeva za državljanstvo na temelju ulaganja. S druge strane, države članice održavaju prethodno savjetovanje zbog sigurnosnih razloga kada je riječ o podnositeljima zahtjeva za vizu za kratkotrajni boravak iz određenih⁷⁹ trećih zemalja⁸⁰, iako državljanstvo podrazumijeva velik raspon prava, među ostalim na boravak, glasanje i kandidiranje na izborima EU-a i lokalnim izborima i dodjeljuje se doživotno, a ne samo za kratkotrajan posjet. Postoji još jedan problem koji se odnosi na činjenicu da nepostojanje koordinacije i zajedničkih kriterija ostavlja prostora za traženje najblažih uvjeta. Podnositelj zahtjeva kojem je odbijen zahtjev za državljanstvo na jednom državnom području može podnijeti novi zahtjev u drugoj državi članici. Države članice trenutačno se međusobno ne obavještavaju o odbijenim zahtjevima, čak ni o onima koji su odbijeni jer su predstavljali sigurnosni rizik.

Sigurnost i programi za dodjelu prava boravka ulagačima u EU-u

U pravu EU-a, što nije slučaj s postupcima povezanim s državljanstvom, postoje određene obveze provedbe sigurnosnih provjera stranih ulagača prije izdavanja vize ili boravišne dozvole kako bi se osiguralo da oni nisu prijetnja javnom poretku i javnoj sigurnosti, među ostalim drugih država članica. Te provjere temelje se na schengenskoj pravnoj stečevini, stoga ih države članice koje su obvezane tom stečevinom moraju provoditi. Točnije, u skladu s člankom 25. stavkom 1. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma država članica koja razmatra izdavanje boravišne dozvole mora sustavno pretraživati Schengenski informacijski sustav (SIS)⁸¹. Kada ugovorna stranka razmatra izdavanje boravišne dozvole osobi za koju je izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska, najprije se mora savjetovati s ugovornom strankom koja je izdala upozorenje i mora voditi računa o njezinim interesima.

Iako je pokazala da se u nacionalnim zakonima predmetnih država članica javni poredak i javna sigurnost općenito navode kao temelj za odbijanje (ili neproduženje) dozvole, u Studiji su utvrđeni i nedostatak dostupnih informacija i visok stupanj diskrecije u načinu na koji države članice pristupaju sigurnosnim pitanjima⁸². To je dovelo do nekoliko problematičnih

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf

⁸⁰ Predviđeno člankom 22. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakon o vizama) (SL L 243, 15.9.2009., str. 1.) i provedeno u okviru mehanizma VISMail kako je predviđeno člankom 16. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u).

⁸¹ SIS se trenutačno upotrebljava u 26 država članica EU-a (no s različitim pravima pristupa, a jedino Irska i Cipar još nisu povezani sa SIS-om) i četiri zemlje pridružene Schengenu (Švicarska, Norveška, Lihtenštajn i Island). Iako Bugarska i Rumunjska još nisu dio područja bez unutarnjih graničnih kontrola („schengensko područje”), od kolovoza 2018. imaju neograničen pristup SIS-u. U slučaju Hrvatske, koja isto tako nije dio schengenskog područja, i dalje postoje određena ograničenja na uporabu upozorenja u SIS-u za cijelo schengensko područje u svrhu odbijanja ulaska u schengensko područje ili boravka u njemu. Ujedinjena Kraljevina upotrebljava SIS, no odlučila je da se neće pridružiti schengenskom području, što znači da niti može izdavati upozorenja za cijelo schengensko područje niti im pristupiti u svrhu odbijanja ulaska u schengensko područje ili boravka u njemu. Irska provodi pripreme aktivnosti za povezivanje sa SIS-om, no kao i Ujedinjena Kraljevina nije dio schengenskog područja, stoga niti će moći izdavati upozorenja za cijelo schengensko područje niti im pristupiti u svrhu odbijanja ulaska ili boravka. Cipar još nije povezan sa SIS-om.

⁸² Sigurnosne provjere općenito se odnose na prošlost podnositelja zahtjeva i podrijetlo novčanih sredstava. Tijela nadležna za upravljanje programima za dodjelu prava boravka ulagačima oslanjaju se na policiju i obavještajne službe za provjeru podobnosti podnositelja zahtjeva (Bugarska, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Cipar, Mađarska, Portugal, Slovačka) te na tijela nadležna za zdravstvenu politiku i politiku

slučajeva kao što je istaknuto u drugim izvješćima⁸³. U tom kontekstu Komisija je već predložila nadograđivanje Viznog informacijskog sustava čime će se, u kombinaciji s Prijedlogom uredbe o interoperabilnosti⁸⁴, uvesti obvezno pretraživanje relevantnih EU-ovih i međunarodnih sigurnosnih baza podataka⁸⁵ na vanjskim granicama za *sve izdane* boravišne dozvole i vize za dugotrajni boravak. Informacije o zahtjevima za boravišnu dozvolu koje su države članice odbile zbog sigurnosnih razloga pohranjivale bi se te bi se stoga taj element mogao kasnije provjeravati.

Ex post provjere služe kako bi se potvrdilo jesu li uvjeti pod kojima su dodijeljena prava boravka i dalje ispunjeni tijekom razdoblja valjanosti dozvole, no provode se samo u manjem broju slučajeva⁸⁶. Njima se provjerava ispunjava li nositelj dozvole i dalje uvjete za boravak tijekom razdoblja valjanosti dozvole (za više pojedinosti vidjeti priloženi radni dokument službi). No, s obzirom na to da se od nositelja dozvola možda neće ni zahtijevati da stvarno i borave u državi domaćinu (ili da borave samo kraće razdoblje kako je prethodno opisano), moglo bi biti otežano provjeriti ispunjavaju li i dalje nositelji dozvola uvjete za boravišnu dozvolu.

Komisija će pratiti usklađenost država članica kako bi osigurala da one u praksi sustavno i djelotvorno primjenjuju sve postojeće obvezne granične i sigurnosne provjere te kako bi osigurala da programi za dodjelu prava boravka ulagačima nisu sigurnosna prijetnja drugim državama članicama i EU-u.

4.1.2. Pranje novca

U pogledu provjera podrijetla novčanih sredstava sve države članice EU-a osim jedne⁸⁷ dostavile su mjere za prenošenje četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca⁸⁸. Komisija trenutačno provodi horizontalnu provjeru potpunosti nacionalnog zakonodavstva za prenošenje četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca o kojem je obaviještena te vodi postupke zbog povrede obveze obavješćivanja protiv onih država članica u čijem su prenošenju otkriveni određeni nedostaci. Tim se zakonodavstvom obveznike (među ostalim, kreditne i financijske institucije, javne bilježnike i odvjetnike te zastupnike u trgovini nekretninama)⁸⁹ obvezuje na provedbu mjera dubinske analize stranke⁹⁰. Obveznici moraju prijaviti sumnjive transakcije financijsko-obavještajnoj jedinici u svojoj zemlji te im je

zapošljavanja i tijela nadležna za građanski status podnositelja zahtjeva. Te provjere ponajprije obuhvaćaju kaznenu evidenciju podnositelja zahtjeva i vjerodostojnost dokumenata koju su dostavili podnositelji zahtjeva.

⁸³ Vidjeti Transparency International, *ibid.*, bilješka 5., str. 37. i Studiju o trenutačnom stanju, *ibid.*, bilješka 4., str. 75.

⁸⁴ Vidjeti bilješku 68.

⁸⁵ VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS te baze podataka Europol-a i INTERPOL-a.

⁸⁶ Estonija, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Latvija, Litva.

⁸⁷ Osim Rumunjske. Izvor: EUR-Lex, „Nacionalne mjere za prenošenje koje su države članice dostavile u vezi s Direktivom (EU) 2015/849”, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32015L0849>

⁸⁸ Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (Tekst značajan za EGP), dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Članak 2. Direktive (EU) 2015/849.

⁹⁰ Članci 10. – 24. Direktive (EU) 2015/849.

zabranjeno obavijestiti stranke o tome da su prijavili sumnjive transakcije. Osim toga, četvrta Direktiva o sprečavanju pranja novca sadržava dodatan poseban zahtjev za obveznike da moraju provesti proširenu dubinsku analizu u slučaju transakcija sa strankama iz visokorizičnih trećih zemalja.

Peta direktiva o sprečavanju pranja novca, koja je stupila na snagu 9. srpnja 2018. i koju države članice moraju prenijeti do 10. siječnja 2020.⁹¹, sadržava izmjenu kojom se u visokorizične stranke za koje se mora provesti proširena dubinska analiza uključuju državljani treće zemlje koji traže „pravo na boravak ili državljanstvo u državi članici u zamjenu za transfere kapitala, kupnju nekretnina ili državnih obveznica ili ulaganja u korporativne subjekte u toj državi članici”⁹². No, tom se Direktivom te obveze utvrđuju samo za gospodarske subjekte i ne obuhvaćaju državne organizacije i agencije koje se u smislu te Direktive ne smatraju obveznicima. To znači da njome nisu obuhvaćena tijela nadležna za programe za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima.

Studija je pokazala da u programima za dodjelu državljanstva ulagačima postoji niz praksi za sprečavanje pranja novca te je ukazala na doista velik broj sivih zona. Tijela uključena u provedbu provjera podrijetla novčanih sredstava u programima za ulagače službeno nemaju obvezu obavještavati nadležna tijela država članica o rezultatima tih provjera. Međutim, u praksi moguće je vidjeti određeni stupanj suradnje u području programa za dodjelu državljanstva ulagačima. Agencija Identity Malta⁹³ potvrdila je za potrebe Studije da definicije i postupke dubinske analize iz četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca primjenjuje u postupku dubinske analize od četiri razine koji upotrebljava. U ciparskom pravnom okviru za programe za dodjelu državljanstva ulagačima izravno se upućuje na ciparsko zakonodavstvo o sprečavanju pranja novca. Njime se obvezuje odjele za usklađenost ciparskih banaka da provode mjere dubinske analize kako bi provjerile i potvrdile podrijetlo novčanih sredstava upotrijebljenih za ulaganje. U Bugarskoj provjeru podrijetla novčanih sredstava (u skladu s bugarskim Zakonom o mjerama za sprečavanje pranja novca) provodi agencija InvestBulgaria Agency⁹⁴. U okviru tog postupka podnositelj zahtjeva mora dati izjavu o podrijetlu novčanih sredstava u skladu s pravom o sprečavanju pranja novca⁹⁵.

Slično tome, države članice koje provode programe za dodjelu prava boravka ulagačima imaju različite prakse za sprečavanje pranja novca. Studija je pokazala da, dok se u određenim državama članicama sve uplate moraju izvršiti putem njihovih nacionalnih banaka, koje kao obveznici u smislu četvrte Direktive o sprečavanju pranja novca moraju provesti potrebnu dubinsku analizu stranke (Cipar), u određenim zemljama zakonom nisu propisane nikakve provjere (Hrvatska, Portugal). U Mađarskoj, u kojoj je program prekinut, nije postojala obveza stvarnog prijenosa novčanih sredstava na mađarsko područje zbog čega se posljedično ta sredstva ni na koji način nisu provjeravala. U drugim slučajevima novčana sredstva prolaze dvostruku provjeru: prva se temelji na dokazima koje dostavi zemlja podrijetla novčanih

⁹¹ Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, SL L 156, 19.6.2018., str. 43.

⁹² Vidjeti članak 1. točku 44. kojom se u točku 1. Priloga III. četvrtoj Direktivi o sprečavanju pranja novca dodaje dodatna točka.

⁹³ Dubinske analize trenutačno provodi Malteška agencija za individualni investicijski program, a u vrijeme održavanja razgovora za potrebe Studije nadležno je tijelo bilo Identity Malta.

⁹⁴ Invest Bulgaria Agency izvršna je agencija bugarskog Ministarstva gospodarstva koja pruža potporu ministru u primjeni državne politike u području poticanja stranih ulaganja.

⁹⁵ Članak 39. stavak 6. Pravilnika o podnošenju zahtjeva stranih državljana u Bugarskoj.

sredstava, a drugu provode nadležne službe države članice (Irska). Različita su tijela nadležna za te provjere: nacionalna agencija za ulaganja (Bugarska) ili povjerenstvo za sprečavanje pranja novca (Španjolska). Ti subjekti mogu biti privatni ili javni, a uključuju nezavisne stručnjake. Te se provjere razlikuju jer mogu obuhvaćati provjeru dokumenata o novčanim sredstvima upotrijebljenima za ulaganje, kao što su potvrde o bankovnom prijenosu, financijski izvještaji, porezna prijava, kupoprodajni ugovor ili ugovor o najmu iz zemljišnih knjiga kada se ulaže u nekretnine, ili mogu obuhvaćati ograničenu izjavu nadležnog tijela.

Novim pravilima EU-a za sprečavanje pranja novca utvrđeno je da bi države članice trebale posvetiti posebnu pozornost proširenoj dubinskoj analizi stranke u kontekstu programâ za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima. Države članice trebale bi osigurati da se ne zaobilazi primjena pravila EU-a za sprečavanje pranja novca. To bi se trebalo osigurati kada se novčana sredstva koja su uplatili podnositelji zahtjeva u programu za dodjelu državljanstva ulagačima prenose putem tijela koja se ne smatraju obveznicima u smislu četvrte i pete Direktive o sprečavanju pranja novca. Nadalje, tijela uključena u provedbu provjera podrijetla novčanih sredstava u programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima trebala bi uvijek o svojim nalazima obavijestiti tijela države članice koja su nadležna za obradu zahtjeva. Države članice mogle bi moguće rizike pranja novca koji su povezani s programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima uzeti u obzir i u svojim nacionalnim procjenama rizika koje provode u skladu s pravilima EU-a za sprečavanje pranja novca te poduzeti potrebne mjere za njihovo ublažavanje⁹⁶.

Izravne gotovinske uplate državnim organizacijama nisu obuhvaćene europskim zakonodavstvom za sprečavanje pranja novca. Pravila za gotovinske uplate trenutačno nisu usklađena u EU-u. Stoga države članice mogu utvrditi određena ograničenja za gotovinske uplate dokle god su ta ograničenja u skladu s drugim odredbama prava EU-a.

4.1.3. Zaobilaženje pravila EU-a

Postoji i mogućnost da se status dobiven u programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima upotrijebi za zaobilaženje prava EU-a. Programi za dodjelu državljanstva ulagačima pogotovo mogu otvoriti put državljanima trećih zemalja za zaobilaženje određenih zahtjeva povezanih s državljanstvom iz prava EU-a. Na primjer, pravilima EU-a utvrđeno je da nadležno (nacionalno) tijelo za izdavanje dopuštenja može izdati operativnu licenciju, tj. dozvolu za obavljanje usluga zračnog prijevoza samo kada je više od 50 % predmetnog poduzeća u vlasništvu i pod stvarnom kontrolom države članice i/ili državljana države članice⁹⁷. Komisija je primila jednu pritužbu i nekoliko upita nacionalnih tijela za izdavanje dopuštenja o ulagačima iz trećih zemalja koji su postali državljanima države članice, odnosno građani Unije, u okviru programa za dodjelu državljanstva ulagačima, a potom podnijeli zahtjev za operativnu licenciju za obavljanje usluga zračnog prijevoznika.

⁹⁶ Malta je 2017. provela nacionalnu procjenu rizika od pranja novca. Međutim, nije analizirala rizike od pranja novca koji bi mogli proizaći iz programa za dodjelu državljanstva.

⁹⁷ Uredba (EZ) br. 1008/2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici, SL L 293, 31.10.2008., str. 3. Vidjeti i predstojeću evaluaciju Uredbe (EZ) 1008/2008 koju provodi Europska komisija (objava planirana u prvoj polovici 2019.).

4.1.4. Utaja poreza

Još jedan problem odnosi se na pitanje potiču li porezni poticaji koji proizlaze iz uporabe programa za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima potražnju za tim programima⁹⁸. Iako upotreba tih programa sama po sebi nije utaja poreza, oni pojedincima mogu omogućiti iskorištavanje postojećih pravila povlaštenog oporezivanja. Međutim, postoji prostor za zlouporabu uslijed nepravilne uporabe pogodnosti i isprava dobivenih u okviru tih programa, što ovisi o svakom programu, odnosno neki bi se mogli upotrijebiti kao sredstvo agresivnog poreznog planiranja i utaje poreza i olakšati prethodno navedeno.

U studiji nisu analizirani porezni aspekti tih programa. Rasprave na razini EU-a i međunarodnoj razini usmjerene su na učinak koji bi ti programi mogli imati na automatsku razmjenu informacija o financijskim računima među poreznim tijelima, koja se provodi u EU-u na temelju Direktive Vijeća 2014/107/EU (prva izmjena Direktive o administrativnoj suradnji) i s trećim zemljama na temelju zajedničkog standarda izvješćivanja. Prema prvoj izmjeni Direktive o administrativnoj suradnji i zajedničkom standardu izvješćivanja bankovne informacije potrebno je poslati u sve jurisdikcije u kojoj je nositelj računa porezni rezident.

Definicija porezne rezidentnosti može se razlikovati od drugih definicija rezidentnosti koja nije porezna. Kriteriji za određivanje porezne rezidentnosti mogu se znatno razlikovati ovisno o jurisdikciji te su obično povezani s brojem dana koje je određena osoba fizički prisutna u nekoj jurisdikciji. Neke jurisdikcije utvrđuju je li neki pojedinac rezident i prema nizu drugih čimbenika kao što je državljanstvo, vlasništvo stambene nekretnine ili dostupnost smještaja, obitelj i financijski interesi. Zbog tog razloga postoje situacije u kojima se jedan pojedinac može smatrati poreznim rezidentom u više od jedne jurisdikcije. Nadalje, ako se utvrdi da je pojedinac porezni rezident u novoj jurisdikciji, to ne poništava njegov status poreznog rezidenta u drugim zemljama.

Međutim, isprave koje se izdaju u okviru nekih od tih programa mogle bi znatno otežati financijskim institucijama pravilno utvrđivanje stvarnih mjesta porezne rezidentnosti. U određenim slučajevima informacije o financijskim računima mogle bi se poslati u pogrešnu državu i/ili se uopće ne poslati u pravu državu. Na primjer, ako se informacije pošalju jedino državi koja provodi program za dodjelu državljanstva ili prava boravka (koja često ne oporezuje prihod niti zahtijeva fizičku prisutnost u zemlji), a ne državi stvarne porezne jurisdikcije, moglo bi se izbjeći oporezivanje prihoda u pravoj državi.

Programi u zemljama koje ne oporezuju prihod ili ga oporezuju po vrlo niskoj stopi znatno su rizičniji u smislu da bi nositelji računa mogli skrivati dokaze o svojem stvarnom boravištu i tako izbjeći plaćanje poreza. Konkretno, programi trećih zemalja rizičniji su u smislu da bi ih građani Unije mogli iskoristiti da namjerno utaje porez u državi EU-a u kojoj su rezidenti. Financijske institucije EU-a možda nisu toliko upoznate s programima koji se provode izvan EU-a te, iako se u određenim programima ponuđenima u državama članicama EU-a ne oporezuje inozemni prihod, većina ih je usmjerena (i ograničena) na osobe s boravištem izvan EU-a.

⁹⁸ Vidjeti raspravu u studiji Glavne uprave za usluge parlamentarnih istraživanja, *ibid.*, bilješka 5., str. 32. – 35.

Obveze objavljivanja za posrednike, koje su donesene 2018. izmjenom Direktive o administrativnoj suradnji⁹⁹, odnose se na obvezu pokretača programa za izbjegavanje poreza i pružatelja usluga uključenih u njihovo osmišljavanje ili provedbu da obavijeste porezna tijela o svim programima koje nude na tržištu ili uspostavljaju. Direktiva sadržava posebne odredbe usmjerene na programe koji bi mogli dovesti do zaobilaženja obveza izvješćivanja koje su utvrđene u zakonodavstvu EU-a o automatskoj razmjeni informacija o financijskim računima.

U Direktivi zapravo je utvrđena obveza izvješćivanja koja je usmjerena na programe ili aranžmane kojima se dovode u pitanje postupci dubinske analize ili iskorištavaju slabosti postupaka dubinske analize kojima se financijske institucije služe radi izvješćivanja informacija poreznim tijelima, na primjer, utvrđivanje jurisdikcije u kojoj je nositelj računa rezident. Ona se primjenjuje kada nositelj računa stekne državljanstvo ili pravo boravka u zemlji u kojoj on zapravo stvarno ne boravi. Čim se takav program stavi na tržište ili stupi na snagu, posrednik koji pruža predmetnu uslugu obavezan je izvijestiti o njemu.

U skladu s izmjenom Direktive o administrativnoj suradnji iz 2018. porezna tijela EU-a, koja će od 2020. automatski međusobno razmjenjivati ove informacije, potrebno je izvijestiti o programima koji su stupili na snagu na dan i nakon 25. lipnja 2018., čime će se tim tijelima pružiti informacije koji bi mogle poslužiti za rano otkrivanje mogućih zlouporaba. To se odnosi na programe koji se provode u EU-u i trećim zemljama.

Kako bi se suočile s rizicima svojstvenima programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima, a pritom osigurale djelotvornu primjenu Direktive o administrativnoj suradnji, države članice EU-a koje provode takve programe trebale bi iskoristiti alate dostupne u okviru EU-a za administrativnu suradnju, posebno spontanu razmjenu informacija s državama članicama rezidentnosti, kako je predviđeno Direktivom o administrativnoj suradnji¹⁰⁰.

Nadalje, države članice trebale bi postojanje programa za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima te probleme koje oni prouzročuju u području oporezivanja uzeti u obzir u svom radu u Vijeću, na primjer, u nastojanjima da izmijene Kodeks o postupanju pri oporezivanju poslovanja¹⁰¹, čiji je cilj osiguranje koordiniranog djelovanja na razini EU-a radi borbe protiv štetne konkurencije u oporezivanju i koja su ograničena na oporezivanja poslovanja u ovom mandatu. Izmjena Kodeksa prilika je da se opseg rada proširi na druge vrste štetnih praksi u oporezivanju, uključujući one koje su namijenjene pojedincima. Države članice trebale bi uzeti u obzir i moguću ulogu programa za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima u utaji i izbjegavanju poreza te razmotriti jesu li rizici svojstveni tim programima dovoljno visoki da bi ih se dodalo kao kriterij za uključivanje na popis EU-a¹⁰².

⁹⁹ Direktiva Vijeća (EU) 2018/822 od 25. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja u odnosu na prekogranične aranžmane o kojima se izvješćuje, SL L 139, 5.6.2018., str. 1.

¹⁰⁰ Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ.

¹⁰¹ Zaključci sa sastanka Vijeća ECOFIN od 1. prosinca 1997. o poreznoj politici – Rezolucija Vijeća i predstavnika vlada država članica sa sastanka u Vijeću od 1. prosinca 1997. o Kodeksu o postupanju pri oporezivanju poslovanja – Oporezivanje štednje (SL C 2, 6.1.1998., str. 1.).

¹⁰² Zaključci Vijeća o kriterijima i procesu za uspostavu EU-ova popisa nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe (SL C 461, 10.12.2016., str. 2.), Zaključci Vijeća o EU-ovu popisu nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe (SL C 438, 19.12.2017., str. 5.).

Tijekom rada na utvrđivanju nedostataka u zajedničkom standardu izvješćivanja, međunarodnom ekvivalentu prve izmjene Direktive o administrativnoj suradnji, Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) analizirala je potencijal tih programa za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka za zaobilaženje obveze izvješćivanja iz tog standarda, a time i za olakšavanje utaje poreza. OECD je konkretno zaključio da bi se osobne iskaznice i druge isprave dobivene u tim programima potencijalno mogle zloupotrijebiti kako bi se prikazala pogrešna jurisdikcija porezne rezidentnosti i ugrozilo pravilno funkcioniranje postupaka dubinske analize iz zajedničkog standarda izvješćivanja¹⁰³. U tom je pogledu OECD sastavio popis programa za dodjelu državljanstva odnosno prava boravka koji bi mogli biti visokorizični za djelotvornu provedbu zajedničkog standarda izvješćivanja¹⁰⁴. Ciparski i malteški programi za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima nalaze se na tom popisu. OECD je objavio i dodatne informacije i smjernice za financijske institucije kako bi se smanjio prostor za potencijalnu zlouporabu.

OECD je 9. ožujka 2018. objavio publikaciju „Model Mandatory Disclosure Rules for Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures” („Standardna pravila o obveznom objavljivanju za suprotstavljanje aranžmanima izbjegavanja zajedničkog standarda izvješćivanja i netransparentnim *offshore* strukturama”). Ta standardna pravila slična su onima iz izmjene Direktive o administrativnoj suradnji iz 2018. za aranžmane izbjegavanja automatske razmjene informacija o financijskim računima. Međutim, treba imati na umu da ta pravila nisu prihvaćena kao minimalni standard. Stoga jurisdikcija može odabrati želi li ih donijeti ili ne.

4.2. Transparentnost i upravljanje

Strog regulatorni nadzor i transparentnost programa za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima na nacionalnoj razini ključni su za utvrđivanje njihova utjecaja. Studija je pokazala da nedostaju jasne informacije o primjenjivim postupcima i funkcioniranju tih programa, uključujući broj i podrijetlo podnositelja zahtjeva i drugih osoba kojima se dodjeljuje državljanstvo ili pravo boravka.

4.2.1. Trenutačno stanje transparentnosti programa za dodjelu državljanstva upravljačima i upravljanja njima

U Malti postoji uprava nadležna za nadzor programa za dodjelu državljanstva ulagačima koja objavljuje godišnja izvješća koja podliježu parlamentarnom nadzoru¹⁰⁵. Cipar je 22. svibnja 2018. objavio da osniva Nadzorni i kontrolni odbor te uvodi kodeks o postupanju pri provedbi programa za dodjelu državljanstva ulagačima. U Bugarskoj ne postoje ni nadzorno tijelo ni kodeks o postupanju.

U Malti glavni podnositelj zahtjeva mora podnijeti zahtjev za državljanstvo ulagača Malteškoj agenciji za individualni investicijski program putem ovlaštenog zastupnika ili

¹⁰³ Zaključci OECD-a o programima stjecanja državljanstva/prava boravka ulaganjem, 16. listopada 2018.: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

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

¹⁰⁵ Ured uprave za nadzor individualnog investicijskog programa (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

koncesionara¹⁰⁶. Riječ je o **tijelima koja nisu javna**, a imaju veliku ulogu u postupku podnošenja zahtjeva jer djeluju u ime podnositelja zahtjeva i izravno komuniciraju s nadležnim tijelima u njihovo ime. U Bugarskoj i Cipru podnositelji zahtjeva mogu odabrati žele li angažirati savjetnike ili odvjetnike kako bi im dali savjet o podnošenju zahtjeva ili zahtjev podnijeli u njihovo ime. Novi ciparski Kodeks o postupanju primjenjuje se na zastupnike i posrednike koji podnose zahtjeve za državljanstvo u ime svojih stranaka. Cilj je Kodeksa poticati visoke etičke standarde i nametnuti obvezu suzdržavanja od oglašavanja prodaje državljanstva na javnim mjestima. Oglasi o prodaji „građanstva EU-a” bili su česta pojava u Cipru. Tek treba vidjeti kakav će utjecaj imati novi Kodeks o postupanju.

Ni u jednom od tih triju programa za dodjelu državljanstva ulagačima ne nude sveobuhvatne informacije ni o identitetu osoba koje su uspješno dobile državljanstvo na temelju ulaganja ni o njihovim zemljama podrijetla. U izvješćima malteškog regulatornog tijela navode se informacije o broju podnesenih zahtjeva i broju odobrenih odnosno odbijenih zahtjeva. U tim izvješćima navode se i informacije o prihodu ostvarenom malteškim programom za dodjelu državljanstva ulagačima. Prema malteškom zakonodavstvu svake se godine u Službenom glasniku moraju objaviti imena svih osoba koje su prethodnih dvanaest kalendarskih mjeseci dobila malteško državljanstvo registracijom ili prirođenjem (iako se izričito ne navodi o kakvom je prirođenju riječ), uključujući one osobe kojima je malteško državljanstvo dodijeljeno u programu za dodjelu državljanstva ulagačima¹⁰⁷. Slične informacije nisu dostupne za Bugarsku i Cipar.

U pogledu ograničenja broja odobrenih zahtjeva Cipar i Malta propisali su maksimalan broj podnositelja zahtjeva koji mogu iskoristiti pogodnosti njihova programa za dodjelu državljanstva ulagačima. Ciparska vlada odlučila je od 2018. taj broj ograničiti na 700 dodijeljenih državljanstva godišnje¹⁰⁸. Maksimalan broj glavnih podnositelja zahtjeva (isključujući uzdržavane članove obitelji) kojima se može odobriti zahtjev u cjelokupnom programu u Malti iznosi 1800¹⁰⁹. Međutim, u Malti je u tijeku postupak ažuriranja zakona i, nakon javnog savjetovanja, ta se gornja granica namjerava povećati za još 1 800. Bugarska nije utvrdila maksimalan broj inozemnih ulagača koji mogu podnijeti zahtjev za državljanstvo.

4.2.2. Trenutačno stanje transparentnosti programa za dodjelu prava boravka ulagačima i upravljanja njima

Iako u Malti postoji tijelo za nadzor programa za dodjelu državljanstva ulagačima, takvo tijelo ne postoji za programe za dodjelu prava boravka ulagačima. U Cipru nije predviđeno da Nadzorni i kontrolni odbor za program za dodjelu državljanstva bude nadležan i za boravišne dozvole. U Bugarskoj zakonski je utvrđena jedino obveza Uprave za migracije da izvješćuje bugarsku Agenciju za ulaganja o boravišnim dozvolama koje su izdane u okviru predmetnog programa. Posebni nadzorni mehanizmi i obveze izvješćivanja postoje u vrlo malom broju država članica¹¹⁰. To znači da se u većini slučajeva taj program nadzire u okviru općih

¹⁰⁶ Članak 4. stavak 3. Pravne obavijesti 47/2014.

¹⁰⁷ Članak 14. stavak 2. Pravne obavijesti 47/2014.

¹⁰⁸ Odluka Vijeća ministara 906/2018.

¹⁰⁹ Članak 12. Pravne obavijesti 47/2014.

¹¹⁰ Španjolska, Irska i Portugal. Na primjer, španjolski zakon sadržava obvezu pripreme godišnjeg izvješća o provedbi pravila koje sastavlja Ministarstvo rada i socijalnih pitanja na zajednički zahtjev Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva gospodarstva te koje se potom dostavlja Vijeću ministara. U Portugalu Glavni inspektorat Ministarstva unutarnjih poslova najmanje jedanput

nadzornih mehanizama, ako postoje, a to su, na primjer, parlamentarni nadzor, administrativna odgovornost, opće izvješćivanje vladi o aktivnostima ili zahtjevi za pristup dokumentima te da ne postoje nikakvi dodatni i posebni mehanizmi provjere¹¹¹.

Mali broj država članica odlučio se uključiti privatna društva u upravljanje programima za dodjelu prava boravka¹¹², ponekad u vrlo velikoj mjeri¹¹³. U Cipru podnositelji zahtjeva mogu odlučiti žele li podnijeti svoj zahtjev putem ovlaštenog zastupnika čije su usluge ograničene na olakšavanje postupka i savjetovanje. U Malti zahtjeve mogu nadležnim tijelima predati jedino registrirani zastupnici ili akreditirane osobe. Ti registrirani zastupnici djeluju u ime podnositelja zahtjeva u svim područjima: dopisima, zahtjevima, podnescima, pismenima i obavijestima u skladu s propisima. U Mađarskoj parlamentarni Odbor za gospodarstvo ovlastio je niz poduzeća za izdavanje obveznica za stjecanje boravišnih dozvola koje su mogli kupiti podnositelji zahtjeva. Samo jedno društvo moglo je biti ovlašteno za izdavanje obveznica u nekoj trećoj zemlji¹¹⁴.

4.2.3. Mjere za poboljšanje transparentnosti, upravljanja i sigurnosti

Studija pokazuje da se godišnje izvješćivanje i dalje provodi u maloj mjeri. U slučaju programa za dodjelu državljanstva ulagačima općenito nema transparentnosti u pogledu zahtjeva i osoba koje tako steknu državljanstvo. Nepostojanje agregiranih statističkih podataka u slučaju programa za dodjelu prava boravka ulagačima onemogućuje utvrđivanje točnog razloga zbog kojeg se dodijelilo pravo boravka, odnosno odabrala određena vrsta ulaganja. Bilo bi korisno podatke o broju zaprimljenih zahtjeva, zemlji podrijetla i broju dodijeljenih državljanstva i boravišnih dozvola objaviti, na primjer, u obliku godišnjih izvješća. Države članice mogle bi razjasniti i objaviti kriterije za ocjenjivanje zahtjeva i sigurnosne provjere koje se obavljaju u okviru programa te osigurati redoviti *ex post* nadzor usklađenosti s tim kriterijima (osobito ulaganja).

godišnje provodi reviziju postupka za izdavanje boravišnih dozvola na temelju ulaganja. O zaključcima i preporukama obavještava se Prvo povjerenstvo portugalskog parlamenta (Ustavna pitanja i temeljna prava, slobode i jamstva) te se oni stavljaju na raspolaganje javnosti na *web*-mjestu vlade. No na tom se *web*-mjestu nalazi samo jedno izvješće, i to iz 2014. Spominje se i nekoliko preporuka koje su izdane zbog neučinkovitosti nekih dijelova postupka, a uključuju, među ostalim, razvoj mehanizama unutarnjeg nadzora i pripremu priručnika o postupcima. Ne zna se jesu li poduzeti daljnji koraci u vezi s tom preporukom. U Irskoj Evaluacijski odbor (koji se sastoji od viših voditelja iz odgovarajućih ministarstava i državnih agencija u području poduzetništva i razvoja) sastaje se najmanje četiri puta godišnje kako bi ocijenio zahtjeve za boravak u programu za ulagače te donosi mišljenja i preporuke o odobrenju ili odbijanju zahtjeva za ministra pravosuđa i ravnopravnosti.

¹¹¹ Bugarska, Irska, Francuska, Italija, Cipar, Latvija, Mađarska, Malta, Nizozemska, Rumunjska, Ujedinjena Kraljevina. U okviru parlamentarnih pitanja Irska služba za prirođenje i useljništvo dala je informacije o sljedećim pitanjima: broju i vrijednosti zahtjeva podnesenih u programu za ulagače za svaku godinu od 2012. za sve vrste ulaganja, broju i vrijednosti zahtjeva za ulaganje u socijalne stanove i staračke domove podnesenih 2017. u imigrantskom investicijskom programu, kriterijima po kojima se ocjenjuju zahtjevi, broju zahtjeva odobrenih u programu za ulagače, investicijskim fondovima za koje su do predmetnog datuma odobreni zahtjevi u imigrantskom investicijskom programu, četirima vrstama ulaganja dostupnih u okviru programa, iznosu novčanih sredstava uloženi u program za ulagače, članovima Evaluacijskog odbora.

¹¹² Cipar, Mađarska, Malta.

¹¹³ Mađarska, Malta.

¹¹⁴ Društva koja su dobila to ovlaštenje nalazila su se u sljedećim zemljama: Grand Caymanu (Hungary State Special Debt Fund), Malti (Discus Holdings Ltd.), Cipru (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Mađarskoj (Arton Capital Hungary), Rusiji (VolDan Investments Limited), Lihtenštajnu (S & Z Program Limited) i Singapuru (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

Osim toga, još jedna značajka tih programa jest upotreba usluga poduzeća koje vladu savjetuju o upravljanju programom ili provode proaktivne zadatke kojima se izvršavaju javne ovlasti u provedbi tih programa, a istodobno savjetuju pojedince o njihovu zahtjevu za sudjelovanje u tim programima. Ni u jednoj od istraživanih država članica, neovisno o tome provode li program za dodjelu državljanstva ili prava boravka, ne postoji mehanizam za rješavanje sukoba interesa koji bi mogao nastati u takvoj situaciji. Važan je i nadzor svih ostalih posrednika. S obzirom na to koliko su prava državljanstva ili boravka važna, u okviru opće potrebe za djelotvornim i nezavisnim nadzorom tih programa i svih uključenih sudionika moglo bi se očekivati da obradu zahtjeva, razgovore i sve druge aktivnosti donošenja odluka ili provjere uvijek obavlja državno tijelo.

Jasnim postupcima i jasnim odgovornostima u kombinaciji s transparentnošću, koja se osigurava redovitim nadzorom i izvješćivanjem, najbolje se može zaštititi od problema svojstvenih programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka.

Kako bi se osigurale dosljednost praksi država članica i učinkovita razmjena informacija, uključujući prethodno savjetovanje zbog sigurnosnih razloga, u pogledu programa za dodjelu državljanstva ulagačima trebalo bi uspostaviti sustav razmjene informacija i statističkih podataka o broju zaprimljenih, odobrenih i odbijenih zahtjeva te savjetovanje o zahtjevima odbijenima iz sigurnosnih razloga. Stoga Komisija namjerava osnovati skupinu stručnjaka iz država članica koji će istražiti specifične rizike koji proizlaze iz programa za dodjelu državljanstva ulagačima te razmotriti aspekte transparentnosti i dobrog upravljanja u pogledu provedbe programa i za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima. Točnije, do kraja 2019. ta skupina stručnjaka trebala bi pripremiti zajednički skup sigurnosnih provjera za programe za dodjelu državljanstva ulagačima, uključujući posebne postupke za upravljanje rizicima u kojima se uzimaju u obzir rizici povezani sa sigurnosti, pranjem novca, utajom poreza i korupcijom.

5. Vanjska dimenzija

U trećim zemljama sve su češća pojava programi u kojima ulagači mogu kupiti državljanstvo, što bi moglo imati posljedice za EU.

5.1. Zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati

Budući da državljani država kandidatkinja i potencijalnih kandidata¹¹⁵ pristupanjem Uniji postaju građani Unije, državljanstvo tih zemalja postaje sve privlačnije ulagačima. To se počinje događati već u postupku pristupanja jer države kandidatkinje i potencijalni kandidati razvijaju bliskiji odnos s EU-om i mogu svojim građanima osigurati pravo na ulazak u schengensko područje bez vize radi kratkog boravka¹¹⁶.

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

¹¹⁶ Državljanima Crne Gore, Srbije i bivše jugoslavenske republike Makedonije mogu putovati u EU bez vize od prosinca 2009., a državljani Bosne i Hercegovine i Albanije od kraja 2010. Kad je riječ o dijalogu o liberalizaciji viznog režima s Kosovom* pokrenutom (19. siječnja 2012.), Komisija je 2018. izvijestila da su ispunjene sve utvrđene referentne vrijednosti (*Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova). U pogledu dijaloga o liberalizaciji viznog režima s Turskom (pokrenutog 16. prosinca 2013.) Komisija i dalje podupire Tursku u ispunjavanju preostalih sedam referentnih vrijednosti.

U Turskoj se provodi program za dodjelu državljanstva ulagačima¹¹⁷, a u Crnoj Gori pripreme za provedbu takvog programa koji je donesen u studenome 2018., pokrenute su u siječnju 2019.¹¹⁸

Kako bi se spriječila pojava rizika svojstvenih tim programima u područjima navedenima u prethodnom odjeljku 4.1., uvjeti povezani s programima za dodjelu državljanstva ulagačima uključit će se u postupak pristupanja EU-u (od mišljenja o zahtjevu za članstvo neke zemlje do zaključenja pregovora). Od tih zemalja očekivat će se da imaju uspostavljen vrlo robusan nadzorni sustav, uključujući sustave za sprečavanje pojave mogućih sigurnosnih rizika povezanih s takvim programima, kao što su pranje novca, financiranje terorizma, korupcija i infiltriranje organiziranog kriminala.

Komisija će u kontekstu postupka pristupanja EU-u nastaviti nadzirati programe za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode **zemlje kandidatkinje i potencijalni kandidati**.

5.2. Ostale treće zemlje s pravom ulaska u područje EU-a bez vize

Programi za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode treće zemlje mogu biti problematični zbog nekoliko razloga ako dodjela državljanstva podrazumijeva pristup Europskoj uniji za kratke boravke bez vize. Na primjer, Republika Moldova, čiji su građani od 2014. obuhvaćeni bezviznim režimom za kratke boravke u EU-u, 2018. pokrenula je program za dodjelu državljanstva ulagačima¹¹⁹. Neke treće zemlje ili podizvođači koji rade za njih izričito su oglašavali državljanstvo te zemlje tako da su naveli kao jednu od prednosti činjenicu da se njime ostvaruje i pravo na ulazak u Europsku uniju bez vize. Ulagači zainteresirani za takve programe često su bogati pojedinci koji dolaze iz zemalja čijim su državljanima potrebne vize, a koji bi te programe mogli iskoristiti za zaobilazanje redovitog postupka izdavanja schengenskih viza i temeljite procjene s time povezanih pojedinačnih migracijskih i sigurnosnih rizika, uključujući moguće izbjegavanje mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma.

Iako Europska unija poštuje diskrecijsko pravo suverenih država u odlučivanju o svojim postupcima prirođenja, bezvizni pristup Uniji ne bi se trebao upotrebljavati kao poticaj na individualna ulaganja u zamjenu za državljanstvo¹²⁰. Provedba tih programa propisno će se uzeti u obzir pri ocjeni trećih zemalja koje bi se mogle razmatrati za uključivanje u bezvizni režim Europske unije. Nadalje, treće zemlje koje već imaju bezvizni status moraju provoditi sigurnosne provjere i provjere podobnosti podnositeljâ zahtjeva za državljanstvo u skladu s

¹¹⁷ Uredba o primjeni Zakona o turskom državljanstvu (Službeni glasnik, 6. travnja 2010., 27544) koja je izmijenjena Uredbom o izmjenama Uredbe o primjeni Zakona o turskom državljanstvu (Službeni glasnik, 12. siječnja 2017., 29946) i Predsjedničkom uredbom br. 106 (Službeni glasnik, 19. rujna 2018., 30540).

¹¹⁸ Odluka od 22. studenoga 2018. o kriterijima, metodi i postupku odabira osoba koje mogu steći crnogorsko državljanstvo prijemom radi provedbe posebnog programa ulaganja od posebnog značaja za poslovne i gospodarske interese Crne Gore
<http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Program Moldove stjecanja državljanstva ulaganjem (MCBI) uređen je Zakonom br. 1024 od 2. lipnja 2000. „o državljanstvu Republike Moldove” i Odlukom Vlade br. 786 od 4. listopada 2017. „o stjecanju državljanstva ulaganjem”. Program Moldove stjecanja državljanstva ulaganjem službeno je pokrenut 6. studenoga na 12. globalnoj konferenciji o pravu boravka i državljanstvu u Dubaiju.

¹²⁰ Vidjeti, na primjer: <https://vic.vu/citizenship/> (Key benefits of Vanuatu Citizenship (Ključne prednosti državljanstva Vanuatua)).

najvišim standardima. S time povezani propusti mogu biti temelj za ponovno uvođenje obveze posjedovanja vize i suspendiranje primjene ili raskid sporazuma o ukidanju viza.

Komisija će nadzirati utjecaj programa za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode **zemlje čijim državljanima nisu potrebne vize** u sklopu mehanizma suspenzije za vize.

6. Zaključci

Programi za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima podrazumijevaju rizike za države članice i Uniju u cjelini, uključujući u pogledu sigurnosti, pranja novca, korupcije, zaobilaznja pravila EU-a i utaje poreza.

Prethodno navedeni rizici još se povećavaju zbog nedostataka u **transparentnosti** tih programa i **upravljanju** njima. Studija koju je naručila Komisija pokazuje da su podatci o programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima koje provode države članice nepotpuni. Na primjer, jasnih statističkih podataka o zaprimljenim, odobrenim i odbijenim zahtjevima nema ili su nedostadni. Nadalje, ne postoje mehanizmi kojima bi se osigurala suradnja među državama članicama u programima za dodjelu državljanstva ulagačima, ponajprije u sigurnosnim provjerama. Komisiju zabrinjavaju rizici svojstveni programima za dodjelu državljanstva, odnosno prava boravka ulagačima te činjenica da ih se mjerama država članica ne smanji uvijek u dovoljnoj mjeri.

Komisija će nadzirati korake koje države članice poduzimaju kako bi osigurale transparentnost i dobro upravljanje u provedbi tih programa u cilju uklanjanja posebno rizika infiltriranja skupina organiziranog kriminala izvan EU-a u gospodarstvo, pranja novca, korupcije i utaje poreza. Kako bi države članice poboljšale transparentnost tih programa i upravljanje njima, Komisija će osnovati skupinu stručnjaka za rješavanje problema povezanih s transparentnošću, upravljanjem i sigurnošću.

Komisija će nadzirati šire probleme s usklađenosti s pravom EU-a koji nastaju tim programima te će prema potrebi poduzeti odgovarajuće mjere.