



Briuselis, 2019 01 23
COM(2019) 12 final

**KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

Investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas Europos Sąjungoje

{SWD(2019) 5 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

1. Įvadas

Pastaraisiais metais stiprėjo investuotojų pilietybės („auksinio paso“) ir leidimo gyventi („auksinės vizos“) schemų, kuriomis siekiama pritraukti investicijų suteikiant investuotojams atitinkamos šalies pilietybę ar teisę gyventi šalyje, tendencija. Tokios schemos kelia susirūpinimą dėl tam tikrų joms būdingų pavojų, visų pirma saugumo, pinigų plovimo, mokesčių slėpimo ir korupcijos srityse.

Trys valstybės narės taiko investuotojų pilietybės schemas, pagal kurias pilietybė suteikiama ne tokiais griežtomis sąlygomis, kaip įprasta natūralizacijos tvarka, visų pirma netaikant faktinės ankstesnės gyvenamosios vietos atitinkamoje šalyje reikalavimo¹. Šios schemos turi poveikį visoje Europos Sąjungoje, nes kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, tuo pat metu yra ir Sąjungos pilietis. Iš tiesų, nors tai yra nacionalinės schemos, jos yra sąmoningai reklamuojamos ir dažnai skelbiamos kaip priemonė Sąjungos pilietybei įgyti kartu su visomis jos suteikiamomis teisėmis ir privilegijomis, visų pirma įskaitant teisę į laisvą judėjimą.

Investuotojų pilietybės schemas skiriasi nuo investuotojų leidimo gyventi („auksinės vizos“) schemų, kuriomis siekiama pritraukti investicijų mainais už teisę gyventi atitinkamoje šalyje; jos taikomos dvidešimtyje ES valstybių narių. Tačiau šioms schemoms būdingi pavojai yra panašūs į investuotojų pilietybės schemų keliamus pavojus. Be to, šios schemos daro poveikį kitoms valstybėms narėms, nes galiojantis leidimas gyventi suteikia trečiųjų šalių piliečiams tam tikras teises laisvai keliauti, visų pirma Šengeno erdvėje.

2014 m. sausio 16 d. rezoliucijoje² Europos Parlamentas išreiškė susirūpinimą, kad nacionalinės schemos su „tiesioginiu arba netiesioginiu vienareikšmišku“ ES pilietybės „pardavimu“ pažeidžia pačią Sąjungos pilietybės koncepciją. Jis paragino Komisiją įvertinti įvairias nacionalines pilietybės schemas atsižvelgiant į Europos vertybes bei ES teisės aktų ir praktikos turinį ir principus. Komisija kreipėsi į Bulgarijos, Kipro ir Maltos institucijas prašydama pateikti daugiau informacijos apie jų schemas. 2018 m. gegužės mėn. vykusioje diskusijoje Europos Parlamente buvo aptarti įvairūs pavojai, susiję su investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemomis.

2017 m. Pilietybės ataskaitoje³ Komisija pristatė valstybių narių schemų, pagal kurias investuotojams suteikiama Sąjungos pilietybė, ataskaitą, kurioje apibūdino Komisijos veiksmus šioje srityje, išnagrinėjo esamą nacionalinę teisę ir praktiką bei pateikė valstybėms narėms tam tikrų rekomendacijų. Rengdama šią ataskaitą, Komisija pavedė atlikti teisės aktų ir praktikos, susijusios su pilietybės ir leidimo gyventi schemomis visose atitinkamose

¹ Faktinės gyvenamosios vietos apibrėžtis pateikta 2.3 skirsnyje.

² 2014 m. sausio 16 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl parduodamos ES pilietybės (2013/2995(RSP)).

³ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Piliečių teisių stiprinimas demokratinių pokyčių Sąjungoje. 2017 m. ES pilietybės ataskaita“ (COM/2017/030 *final*).

valstybėse narėse, tyrimą⁴ ir surengė konsultacijas su valstybėmis narėmis. Be to, šioje ataskaitoje atsižvelgiama į kitus svarbius šaltinius, įskaitant naujausius leidinius šia tema⁵.

Šioje ataskaitoje apžvelgiamos tiek investuotojų pilietybės, tiek leidimo gyventi schemas ir nurodomos pagrindinės susirūpinimą keliančios sritys bei pavojai, susiję su Sąjungos pilietybės arba teisės gyventi šalyje suteikimu tik dėl investicijų. Visų pirma, ataskaitoje nurodomi galimi saugumo trūkumai, atsirandantys suteikiant pilietybę anksčiau negyvenus šalyje, taip pat pinigų plovimo, korupcijos ir mokesčių slėpimo pavojai, susiję su pilietybės ar leidimo gyventi suteikimu už investicijas. Be to, joje aprašomos su tokių schemų valdymu ir skaidrumu susijusios problemos, nagrinėjama, kaip būtų galima jas spręsti, ir pateikiamas pagrindas padėčiai gerinti.

Prie ataskaitos pridedamas Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, kuriame pateikiama išsamesnė informacija apie investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas.

2. Investuotojų pilietybės schemas Sąjungoje

2.1. Bendrosios aplinkybės

Teisingumo Teismo praktikoje nurodyta, kad pilietybė yra piliečio ir valstybės ryšys ir kad valstybė siekia „apsaugoti ypatingą solidarumo ir lojalumo ryšį tarp [valstybės narės] ir savo piliečių bei teisių ir pareigų abipusiškumą, kurie yra pilietybės santykių pagrindas“⁶. Šalies pilietybė tradiciškai įgyjama pagal prigimtine teisę – pagal kilmę (*ius sanguinis*) arba gimimą šalies teritorijoje (*ius soli*)⁷. Be to, valstybės suteikia galimybę imigrantams įgyti pilietybę natūralizacijos tvarka, jeigu jie atitinka tam tikras integracijos sąlygas ir (arba) įrodo turintys tikrą sąsają su šalimi, kuri gali būti santuoka su vienu iš jos piliečių⁸. Visos valstybės narės turi šias įprastas natūralizacijos procedūras.

⁴ Tyrimas renkant informaciją. 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*, Briuselis, 2018 m. (toliau – tyrimas).

⁵ Visų pirma žr. Europos Parlamento tyrimų tarnybos 2018 m. spalio mėn. dokumentą *Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*, [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“ 2018 m. spalio mėn. ataskaitą *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas.

⁶ 2010 m. kovo 2 d. Sprendimas *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, 51 punktas.

⁷ Išsami pilietybės įgijimo būdų, įskaitant prigimtine teisę į pilietybę, apžvalga pateikta Pasaulinėje pilietybės įgijimo būdų duomenų bazėje (angl. *Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship*) <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Daugiau informacijos apie natūralizaciją susituokus ES valstybėse narėse pateikta tyrimo III priede, ten pat, 4 pastaba. Valstybės narės paprastai imasi priemonių, kad apsisaugotų nuo piktnaudžiavimo tokiomis galimybėmis, pavyzdžiui, sudarant fiktyvias santuokas. Siekiant geriau nustatyti nesąžiningai įgyjamos pilietybės atvejus ir kovoti su jais, nacionalinės valdžios institucijos skatinamos rengti pokalbius ar teikti klausimynus, vykdyti dokumentų ir asmens duomenų patikrinimą, patikras ar bendruomenėje atliekamą tikrinimą laikantis taikomų teisinių apribojimų, pavyzdžiui, susijusių su įrodinėjimo našta ar pagrindinėmis teisėmis. Jos taip pat gali atsižvelgti į apgaule įgytos pilietybės ir teisės gyventi šalyje, įgytos sudarant fiktyvias santuokas su Sąjungos piliečiais, panašumus (žr. Komisijos fiktyvių santuokų vadovą (COM/2014/604 *final*)).

Be to, daugumoje valstybių narių taikomos diskrecinės natūralizacijos procedūros⁹. Pagal jas valstybė narė individualiu atveju užsieniečiui gali suteikti pilietybę „nacionalinio intereso“ pagrindu. Ji gali būti suteikiama už ypatingus laimėjimus, pavyzdžiui, kultūros, mokslo ar sporto srityse. Kai kurių ES valstybių narių teisės aktuose numatyta, kad „nacionalinis interesas“ gali būti prilygintas ekonominiam ar komerciniam interesui¹⁰. Diskrecinės natūralizacijos procedūros gali būti taikomos atskirais atvejais suteikiant pilietybę mainais į investicijas. Tokios diskrecinės natūralizacijos procedūros yra itin individualizuotos ir taikomos retai. Todėl jos nėra šios ataskaitos objektas.

Bulgarijoje, Kipre ir Maltoje atitinkamai 2005, 2007 ir 2013 m.¹¹ pradėtos įgyvendinti platesnės schemos, kuriomis siekiama pritraukti trečiųjų šalių piliečių investicijų sudarant jiems palankias sąlygas įgyti šių šalių pilietybę. Šios schemos yra nauja natūralizacijos forma, nes pagal jas sistemingai suteikiama atitinkamos valstybės narės pilietybė, jeigu atliekamos reikalingos investicijos ir įvykdomi tam tikri kriterijai¹².

Kadangi Bulgarija¹³, Kipras ir Malta yra vienintelės valstybės narės, kuriose veikia investuotojų pilietybės schemos, šiame ataskaitos skirsnyje daugiausia dėmesio skiriama šių šalių teisės aktams ir praktikai.

2.2. Reikalaujamų investicijų rūšis ir dydis

Investuotojų pilietybės schemomis siekiama pritraukti investicijų siūlant pilietybę mainais į nustatytą pinigų sumą. Pagal Bulgarijos pilietybės suteikimo investuotojams skubos tvarka¹⁴ schemą reikalaujama iš viso investuoti 1 mln. EUR. Kipre būtina investuoti ne mažiau kaip 2 mln. EUR ir šalyje reikia turėti nuosavybės teise priklausančio turto. Maltoje reikalaujama įmokėti 650 000 EUR į nacionalinį investicinių fondą, investuoti 150 000 EUR ir turėti nekilnojamojo turto Maltoje arba jį nuomoti¹⁵. Kipre ir Maltoje, kad pilietybę gautų ir šeimos nariai, reikalaujama papildomų investicijų.

Trijose valstybėse narėse taikomoms investuotojų pilietybės schemoms būdingos įvairios investavimo galimybės: kapitalo investicijos¹⁶, investicijos į nekilnojamąjį turtą¹⁷, investicijos

⁹ Daugiau informacijos pateikta tyrimo III priede, ten pat, 4 pastaba.

¹⁰ Šalys, kurių teisės aktuose „nacionalinis interesas“ aiškiai prilyginamas valstybės ekonominiam ar komerciniam interesui, yra Austrija, Bulgarija, Slovėnija ir Slovakija. Daugiau informacijos pateikta tyrimo apžvalgoje, ten pat, 4 pastaba.

¹¹ Daugiau informacijos apie šias schemas pateikta tyrime, ten pat, 4 pastaba.

¹² Žr. J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, Nr. 14.

¹³ 2018 m. vasario 15 d. Bulgarijoje teisingumo ministras įsteigė darbo grupę, kurios tikslas – parengti Bulgarijos pilietybės akto, įskaitant investuotojų pilietybės schemą, kurią svarstoma ateityje panaikinti, pakeitimus.

¹⁴ Informacija apie skubos ir įprasta tvarka taikomos Bulgarijos investuotojų schemos skirtumus pateikta Komisijos tarnybų darbiniam dokumente.

¹⁵ LN Nr. 47/2014 7 taisyklės 5 dalyje nustatyta, kad pagrindinis pareiškėjas Maltoje turi įgyti ir turėti gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kurio vertė būtų ne mažesnė kaip 350 000 EUR, arba b) išsinuomoti gyvenamosios paskirties nekilnojamojį turtą ir už jį mokėti ne mažesnę kaip 16 000 EUR metinį nuomos mokestį.

¹⁶ Pagal kapitalo modelį reikalaujama investuoti nustatytą sumą į i) įmonę (Bulgarija, Kipras) arba ii) kredito ar finansų įstaigų priemones, pavyzdžiui, investicinius fondus ar patikos fondus (Bulgarija, Kipras, Malta).

¹⁷ Pagal šį modelį reikalaujama įsigyti arba išsinuomoti nustatytos vertės nekilnojamojo turto objektą (Kipras, Malta). Daugiau informacijos pateikta Komisijos tarnybų darbiniam dokumente.

į vyriausybės obligacijas¹⁸ ir vienkartiniai įnašai į valstybės biudžetą¹⁹. Be reikalavimo investuoti, pareiškėjai taip pat turi sumokėti negražinamus administracinius mokesčius, kurie taikomi teikiant prašymą. Kipre ir Maltoje taikomi gerokai didesni mokesčiai nei Bulgarijoje²⁰.

2.3. Gyvenamoji vieta ar kitos reikalingos sąsajos su valstybe nare

Visose trijose nagrinėjamose valstybėse narėse prašymo suteikti pilietybę procedūros pradžioje pareiškėjams išduodamas leidimas gyventi. Norintiems dalyvauti schemeje pakanka turėti nustatytą laiką galiojantį leidimą gyventi. Tačiau nereikalaujama faktiškai gyventi, t. y. fiziškai nuolat ir ilgą laiką būti atitinkamos valstybės narės teritorijoje, kol galioja leidimas.

Maltoje reikalaujama turėti e. leidimo gyventi kortelę, kuri būtų išduota ne mažiau kaip prieš 12 mėnesių iki natūralizacijos pažymėjimo išdavimo. Kipre pareiškėjas turi turėti leidimą gyventi, išduotą likus ne mažiau kaip 6 mėnesiams iki natūralizacijos pažymėjimo išdavimo. Bulgarijoje pareiškėjas, norintis teikti prašymą Bulgarijos pilietybei gauti, turi turėti penkerius metus (įprasta tvarka) arba vienus metus (skubos tvarka) galiojantį leidimą nuolat gyventi šalyje.

Tai reiškia, kad pareiškėjai gali įgyti Bulgarijos, Kipro ar Maltos, o kartu ir Sąjungos pilietybę net ir praktiškai niekada negyvenę valstybėje narėje. Maltoje pareiškėjas turi fiziškai būti šalyje pateikdamas biometrinius duomenis e. leidimo gyventi kortelei ir duodamas ištikimybės priesaiką²¹. Be to, Maltoje gali būti reikalaujama asmeninio pokalbio su pareiškėju. Bulgarijoje pareiškėjams reikia būti šalyje pateikiant prašymą dėl pilietybės, o Kipre – atsiimant leidimą gyventi.

Atliekant tyrimą buvo nagrinėjamas ne tik fizinis gyvenimas šalyje, bet ir kiti veiksniai, kuriais galbūt galima sukurti pilietybės prašančio asmens ir atitinkamos šalies sąsają. Bulgarijoje pareiškėjas turi dalyvauti pokalbyje dėl pilietybės, tačiau iš jo nereikalaujama gerai mokėti bulgarų kalbą ar būti susipažinusi su Bulgarijos viešuoju gyvenimu. Kipro institucijos mano, kad investicijos Kipre savaime yra pakankamas ryšys tarp pareiškėjo ir Kipro. Reikėtų pažymėti, kad pagal atitinkamą Kipro Ministrų Tarybos sprendimą gyvenamosios vietos kriterijų, kuris taikomas pagal įprastą natūralizacijos procedūrą, pakeičia investavimo kriterijus²². Galutiniame natūralizacijos proceso etape Maltos pilietybę siekiančių įgyti asmenų klausiami apie jų sąsajas su Malta. Jų prašoma turėti įlaipinimo korteles, iš kurių būtų matyti atvykimas į Malta, ir pateikti kitų įrodymų, jeigu yra, pavyzdžiui, kad jie yra paaukoję labdaros organizacijoms Maltoje, įgiję vietos sporto, kultūros ar visuomeninio

¹⁸ Investuotojai perka obligacijas iš vyriausybės (Bulgarija, Malta).

¹⁹ Pagal Maltos teisės aktus reikalaujama sumokėti „įnašą“ Maltos vyriausybei, kuris įnešamas į nacionalinius plėtros fondus.

²⁰ Bulgarijoje taikomas 650 EUR mokeskis už vieną prašymą; Kipre reikia sumokėti 7 000 EUR už pagrindinį pareiškėją ir 7 000 EUR už jo sutuoktinį; Maltoje reikia sumokėti 8 200 EUR už pagrindinį pareiškėją ir 5 500 EUR už jo sutuoktinį.

²¹ Konsultuojantis su nacionaliniu suinteresuotuoju subjektu (kompetentinga institucija „Identity Malta“, 2018 m. kovo 8 d.) patvirtinta informacija, gauta atliekant tyrimą, ten pat, 4 pastaba.

²² 2013 m. balandžio 30 d. paskelbtų Civilinio registro įstatymų 111A straipsnio 2 dalis.

klubo narystę arba mokėję pelno mokestį Maltos mokesčių inspekcijai²³. Be to, pareiškėjai raginami Maltoje įkurti įmonę.

2.4. Investuotojų pilietybės schemos ir ES teisė

Kaip nustatyta Sutartyse, kiekvienas valstybės narės piliečiu tapęs asmuo yra Sąjungos pilietis²⁴. Sąjungos pilietybe siekiama suteikti valstybių narių piliečiams esminį statusą²⁵. Vienos valstybės narės sprendimu suteikti pilietybę už investicijas **automatiškai suteikiamos teisės**²⁶ kitose valstybėse narėse, visų pirma teisė laisvai judėti, teisė balsuoti ir būti kandidatu vietas ir ES rinkimuose, teisė į konsulinę apsaugą, jeigu asmeniui neatstovaujama už ES ribų, ir teisės dalyvauti vidaus rinkoje vykdant ekonominę veiklą. Būtent Sąjungos pilietybės nauda, visų pirma laisvo judėjimo teisės, dažnai reklamuojama kaip pagrindinės patrauklios šių schemų ypatybės.

ES Teisingumo Teismas yra nusprendęs ir tai jau tapo nusistovėjusia teismo praktika, kad, nors pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygų nustatymas faktiškai priklauso kiekvienos valstybės narės kompetencijai, ji turi būti įgyvendinama laikantis Sąjungos teisės²⁷. ES teisės laikymasis reiškia, kad reikia atsižvelgti į visas taisykles, kurios yra Sąjungos teisinės sistemos dalis, taip pat laikytis tarptautinės teisės normų ir papročių, nes šios normos ir papročiai yra ES teisės dalis²⁸.

Tarptautinis Teisingumo Teismas byloje *Nottebohm* nustatė, kad natūralizacijos tvarka įgyta pilietybė gali būti pripažįstama tarptautinėje arenoje, jeigu ji suteikiama remiantis tikru asmens ir atitinkamos valstybės ryšiu²⁹. „Pilietybės ryšys“ tradiciškai yra pagrįstas tikru ryšiu su šalies žmonėmis (kilmės, šaknų ar santuokos pagrindu) arba tikru ryšiu su šalimi, kuris sukuriama gimus šalyje arba ilgesnį laiką anksčiau faktiškai gyvenus šalyje. Tikram ryšiui su šalimi patvirtinti gali prireikti kitų elementų, pavyzdžiui, mokėti nacionalinę kalbą ir (arba) būti susipažinusiam su šalies kultūra, turėti ryšių su bendruomene. Šių reikalavimų įtraukimas į valstybių narių pilietybės suteikimo tvarką patvirtina, kad valstybės narės apskritai mano,

²³ Žr. tyrimo rezultatą B.I, ten pat, 4 pastaba; taip pat Reguliotojo biuro Individualių investuotojų programos (ORIIP) ataskaitą *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (2016 m. liepos 1 d. – 2017 m. birželio 30 d.), 2017 m. lapkričio mėn., p. 32:

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

²⁴ ES sutarties 9 straipsnis ir SESV 20 straipsnio 1 dalis.

²⁵ 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, 31 punktas.

²⁶ Žr. SESV 20 straipsnio 2 dalį.

²⁷ 1992 m. liepos 7 d. Sprendimas *Micheletti ir kt. / Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, 10 punktas; 1999 m. lapkričio 11 d. Sprendimas *Belgijos valstybė / Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, 29 punktas; 2001 m. vasario 20 d. Sprendimas *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, 19 punktas; 2004 m. spalio 19 d. Sprendimas *Zhu ir Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, 37 punktas; 2010 m. kovo 2 d. Sprendimas *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, 39 punktas; taip pat žr. bylą C-221/17 *Tjebbes*, kurioje sprendimas dar nepriimtas.

²⁸ Žr. generalinio advokato L. M. Poiares Maduro išvados byloje C-135/08 *Rottmann*, 28–29 punktus; dėl tarptautinės teisės poveikio ES teisei žr.: 1974 m. gegužės 14 d. Sprendimą *Nold KG / Komisija*, 4-73, EU:C:1974:51; 1992 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Anklagemindigheden / Poulsen ir Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, 9 ir 10 punktus ir 1998 m. birželio 16 d. Sprendimo *Racke / Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, 45 ir 46 punktus.

²⁹ 1955 m. balandžio 6 d. Tarptautinio Teisingumo Teismo sprendimas *Nottebohm*, TTT. rink. 1955, p. 4, skelbiamas adresu <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>.

jog tikro ryšio sukūrimas yra būtina sąlyga priimant trečiųjų šalių piliečius į šalies bendruomenę kaip piliečius.

Šiuo bendru pilietybės ryšio supratimu taip pat grindžiamas valstybių narių pripažinimas, kad Sąjungos pilietybę ir jos suteikiamas teises pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) automatiškai įgyja bet kuris asmuo, tapęs vienos iš jų piliečiu.

Suteikiant natūralizaciją vien piniginiu pagrindu be jokių papildomų reikalavimų įrodyti, kad egzistuoja tikras ryšys su pilietybę suteikiančia valstybe nare ir (arba) jos piliečiais, nukrypstanta nuo tradicinių pilietybės suteikimo valstybėse narėse būdų ir daromas poveikis Sąjungos pilietybei.

Kadangi pagal SESV 20 straipsnį Sąjungos pilietybė yra automatinė valstybės narės pilietybės turėjimo pasekmė, o priimančioji valstybė narė negali riboti natūralizuotų Sąjungos piliečių teisių dėl to, kad jie įgijo kitos valstybės narės pilietybę neturėdami jokio ryšio su pilietybę suteikiančia valstybe nare³⁰, kiekviena valstybė narė turi užtikrinti, kad pilietybė nebūtų suteikiama neturinti tikro ryšio su šalimi ar jos piliečiais³¹.

Komisija su Maltos ir Kipro valdžios institucijomis aptarė faktinės gyvenamosios vietos kriterijaus įtraukimą į jų investuotojų pilietybės schemų teisės aktus³². Todėl 2014 m. Maltos teisės aktai buvo papildyti reikalavimu pateikti 12 mėnesių „gyvenimo šalyje įrodymų“³³. Praktikoje šis reikalavimas laikomas įvykdytu, jeigu pareiškėjas gauna leidimą gyventi Maltoje net ir neturėdamas fizinės gyvenamosios vietos, pateikia įlaipinimo korteles ir galbūt įrodymų, kad, pavyzdžiui, aukėjo labdaros organizacijoms Maltoje, įgijo vietos sporto klubų narystę arba Maltoje mokėjo pelno mokesčių. Kipre 2016 m. taip pat iš dalies buvo pakeisti teisės aktai nustatant reikalavimą, kad pareiškėjai, norintys dalyvauti investuotojų pilietybės schemoje, ir jų šeimos nariai turėtų leidimus gyventi³⁴. Komisija toliau vykdys atitiktis Sąjungos teisei stebėseną.

³⁰ Dėl įsisteigimo laisvės žr. aiškų Teisingumo Teismo teiginį 1992 m. liepos 7 d. Sprendimo *Micheletti*, C-369/90, 10 punkte: „Pagal tarptautinę teisę kiekviena valstybė narė, tinkamai atsižvelgdama į Bendrijos teisę, nustato pilietybės gavimo bei praradimo sąlygas. Tačiau neleistina, kad viena valstybė narė apribotų kitos valstybės narės pilietybės suteikimo pasekmes, reikalaujama papildomų sąlygų tam, kad ši pilietybė būtų pripažįstama tada, kai pageidaujama pasinaudoti Europos bendrijos sutartyje įtvirtintomis pagrindinėmis teisėmis.“; taip pat žr. 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Lounes*, C-165/16, 55 punktą: „Valstybė narė negali apriboti pasekmių, susijusių su kitos valstybės narės pilietybe, be kita ko, su ja susijusių teisių pagal Sąjungos teisę, įgytų todėl, kad pilietis pasinaudojo savo judėjimo laisve.“

³¹ Lojalaus bendradarbiavimo su kitomis valstybėmis narėmis ir Sąjunga principas, nustatytas ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje, įpareigoja valstybes nares susilaikyti nuo priemonių, kurios galėtų kelti pavojų Sąjungos tikslų įgyvendinimui.

³² Žr. 2014 m. sausio 29 d. bendrą Europos Komisijos ir Maltos valdžios institucijų pranešimą spaudai http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Su Maltos ir Kipro valdžios institucijomis kelis kartus buvo apsikeista informacija.

³³ LN Nr. 47/2014 (Maltos Respublikos individualių investuotojų programos taisyklės) 7 taisyklės 12 dalyje nustatyta, kad pagrindinis pareiškėjas turi pateikti įrodymų, jog ne mažiau kaip 12 mėnesių iki natūralizacijos pažymėjimo išdavimo dienos buvo Maltos gyventojas. Tačiau sąvoka „gyvenimo šalyje įrodymai“ nebuvo apibrėžta tiksliau. Žr. tyrimą, ten pat, 4 pastaba.

³⁴ 2016 m. rugsėjo 13 d. Ministrų Tarybos sprendimas Nr. 834.

3. Investuotojų leidimo gyventi schemos Sąjungoje

3.1. Bendrosios aplinkybės

Nors kai kurios investuotojų leidimo gyventi schemos pradėtos taikyti šio amžiaus pirmojo dešimtmečio pradžioje, 2007 m. prasidėjusi finansų krizė paskatino daugiau valstybių narių pradėti taikyti arba atgaivinti ankstesnes schemas. Ši tendencija tęsėsi pastaruosius 10 metų, o šias schemas iki dabar taiko 20 valstybių narių³⁵.

Jos tarpusavyje labai skiriasi, visų pirma dėl reikalingų investicijų pobūdžio ir dydžio. Galima išskirti penkias galimų investicijų rūšis: kapitalo investicijas³⁶, investicijas į nekilnojamąjį turtą³⁷, investicijas į vyriausybės obligacijas³⁸, aukojimą arba veiklos, kuria prisidedama prie visuomenės gerovės, rėmimą³⁹ ir vienkartinis įnašus į valstybės biudžetą⁴⁰. Šios galimybės nėra nesuderinamos tarpusavyje ir kai kuriose valstybėse narėse leidžiamos įvairių rūšių investicijos ir jų derinimas.

Investicijų dydis svyruoja nuo labai mažo (mažiau nei 100 000 EUR⁴¹) iki labai didelio (daugiau nei 5 mln. EUR⁴²).

Be to, gali būti reikalaujama nefinansinių investicijų, pavyzdžiui, sukurti darbo vietų ar padaryti indėlį į ekonomiką⁴³.

³⁵ Bulgarija, Čekija, Estija, Graikija, Ispanija, Prancūzija, Kipras, Kroatija, Airija, Italija, Lietuva, Liuksemburgas, Latvija, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovakija ir Jungtinė Karalystė. Vengrijoje schemos taikymas sustabdytas 2017 m. balandžio mėn. Daugiau informacijos apie tai, kaip atpažinti šias schemas, pateikta Komisijos tarnybų dariniame dokumente.

³⁶ Pagal kapitalo modelį reikalaujama investuoti nustatytą sumą į i) įmonę, neatsižvelgiant į investuotojo funkcijas toje įmonėje arba pareigas, kurias investuotojas eina toje įmonėje – savininko, akcininko, vadovo (Airija, Bulgarija, Estija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Kroatija, Italija, Latvija, Lietuva, Nyderlandai, Portugalija, Rumunija ir Slovakija), arba ii) kredito ar finansų įstaigų priemonės, pavyzdžiui, investicinius ar patikos fondus (Airija, Bulgarija, Kipras, Estija, Ispanija, Latvija, Nyderlandai ir Portugalija).

³⁷ Pagal šį modelį reikalaujama įsigyti arba išsinuomoti nustatytos vertės nekilnojamojo turto objektą (Airija, Graikija, Ispanija, Kipras, Latvija, Malta, Portugalija). Nuoma galima Maltoje ir Graikijoje. Daugiau informacijos pateikta Komisijos tarnybų dariniame dokumente.

³⁸ Investuotojai perka nustatytos vertės obligacijas iš vyriausybės. Šios obligacijos turi būti išperkamos suėjus terminui ir joms taikoma nustatyta palūkanų norma (Bulgarija, Ispanija, Italija, Jungtinė Karalystė, Latvija, Malta ir Vengrija).

³⁹ Kapitalas investuojamas į viešuosius projektus, darančius teigiamą poveikį menui, sportui, sveikatai, kultūrai ar švietimui, aukojama filantropiniais tikslais į meno ir mokslinių tyrimų veiklą (Airija, Italija, Portugalija).

⁴⁰ Tam reikia tiesiogiai sumokėti tam tikrą pinigų sumą valstybei (Latvija, Malta), kuri, kitaip nei obligacijų atveju, nėra gražinama.

⁴¹ Ne mažiau kaip 100 000 HRK (maždaug 13 500 EUR) Kroatijoje. Tam tikrais atvejais, pavyzdžiui, Graikijoje, atliekant „strategines investicijas“, dydis nėra nurodytas teisės aktuose ir jį nustatyti valdžios institucijos gali savo nuožiūra.

⁴² Slovakija ir Liuksemburgas.

⁴³ Darbo vietų kūrimas Bulgarijoje, Čekijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje, Kroatijoje, Latvijoje, Nyderlanduose, Portugalijoje, Rumunijoje ir indėlis į ekonomiką Bulgarijoje, Čekijoje, Graikijoje, Ispanijoje. Konkrečiau „indėlio į ekonomiką“ kriterijus gali būti įvairių formų: Bulgarijoje jis turi būti „būdingas palankių ekonominių sąlygų neturinčiam regionui“; investicijos Čekijoje turi būti atliekamos „šalies arba regiono interesais“; Graikijos teisės aktuose numatytos „strateginės investicijos“ neapibrėžiant sąvokos; Ispanijoje reikalaujama vykdyti „bendro intereso“ verslo projektą.

Procedūros labai skiriasi, kaip ir sąlygos, susijusios su fiziniu buvimu valstybėje narėje, kurioje suteikiama teisė gyventi šalyje⁴⁴.

3.2. Investuotojų leidimo gyventi schemas ir ES teisėtoms migracijos teisė

ES teisės aktais reglamentuojamos tam tikrų kategorijų trečiųjų šalių piliečių atvykimo sąlygos⁴⁵. Leidimo gyventi trečiosios šalies investuotojams išdavimas šiuo metu nėra reglamentuojamas ES lygmeniu ir tebėra reglamentuojamas nacionalinės teisės⁴⁶.

Tačiau leidimas gyventi, išduotas pagal vienoje valstybėje narėje sukurtą investuotojo leidimo gyventi schemą, taip pat turi poveikį kitoms valstybėms narėms. Galiojantis leidimas gyventi leidžia trečiosios šalies piliečiui laisvai keliauti Šengeno erdvėje⁴⁷ 90 dienų per bet kurį 180 dienų laikotarpį. Jis taip pat leidžia trumpam apsistoti Bulgarijoje, Kroatijoje, Kipre ir Rumunijoje remiantis vienašališku šių valstybių narių leidimo gyventi pripažinimu. Todėl būtina, kad visi atitinkami patikrinimai, visų pirma saugumo patikrinimai, būtų atliekami prieš išduodant tokį leidimą (žr. 4 skirsnį).

Be to, gali būti daromas poveikis ES ilgalaikio gyventojų statuso, kuris suteikiamas trečiųjų šalių piliečiams, teisėtai ir nuolat gyvenantiems ES valstybėje narėje penkerius metus, įgijimui⁴⁸. Šis statusas suteikia trečiųjų šalių piliečiams tam tikras teises⁴⁹ atsižvelgiant į jų gyvenamosios vietos valstybėje narėje trukmę ir į tai, kad jie yra įleidę šaknis atitinkamoje valstybėje narėje. Nenutrūkstamas buvimas priimančiojoje valstybėje yra esminis šio statuso pagrindas ir sąlyga⁵⁰. Priešingai, atlikus tyrimą nustatyta, kad keliose valstybėse narėse⁵¹

⁴⁴ Šių schemų apžvalga pateikta Komisijos tarnybų dariniame dokumente.

⁴⁵ Vykdamas ES teisėtoms migracijos politiką, buvo suderintos tam tikrų kategorijų trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygos ir jiems suteiktos teisės, kuriomis užtikrinamos vienodos sąlygos su ES piliečiais. Žr. Šeimos susijungimo direktyvą (2003/86/EB); Ilgalaikių gyventojų direktyvą (2003/109/EB); ES „mėlynosios kortelės“ direktyvą, kuri taikoma aukštos kvalifikacijos darbuotojams (2009/50/EB); Sezoninių darbuotojų direktyvą (2014/36/ES); Įmonės viduje perkeliama darbuotojų direktyvą (2014/66/ES); Direktyvą (ES) 2016/801 dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo mokslinių tyrimų, studijų, stažavimosi, savanoriškos tarnybos, mokinių mainų programų arba edukacinių projektų ir dalyvavimo *Au pair* programoje tiksliais sąlygų (nauja redakcija). Vieno leidimo direktyva (2011/98/ES) taikoma ne vienai kategorijai, o yra pagrindų direktyva, kuria nustatomos ES taisyklės dėl vieno leidimo ir nuostatos dėl vienodo požiūrio į trečiųjų šalių darbuotojus. Atkreipkite dėmesį, kad ši direktyva netaikoma savarankiškai veiklai. Reikia pažymėti, kad remiantis Sutarčių 21 ir 22 protokolais Jungtinei Karalystei, Airijai ir Danijai nėra privaloma teisėtoms migracijos *acquis*.

⁴⁶ Tai yra vienas iš šiuo metu nagrinėjamų klausimų, susijusių su vertinant ES teisėtoms migracijos teisės aktus atliekama analize – vertinimu pagal Europos Komisijos reglamentavimo kokybės ir rezultatų (REFIT) programą https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁴⁷ Šengeno erdvė, t. y. teritoriją, kurioje nėra vidaus sienų kontrolės, šiuo metu sudaro 26 šalys, iš jų 22 valstybės narės (Austrija, Belgija, Čekija, Danija, Estija, Italija, Ispanija, Prancūzija, Graikija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Portugalija, Slovakija, Slovėnija, Suomija, Švedija, Vengrija ir Vokietija) ir keturios asocijuotosios šalys (Islandija, Lichtenšteinas, Norvegija ir Šveicarija).

⁴⁸ 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyva 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso (OL L 16, 2004 1 23, p. 44).

⁴⁹ Pagal šį statusą suteikiamos teisės yra procedūrinės teisės, vienodo požiūrio teisės įvairiose srityse (pvz., galimybės įsidarbinti ir dirbti savarankiškai, švietimo ir profesinio mokymo, profesinių diplomų pripažinimo, socialinės apsaugos ir socialinės pagalbos, mokesčių nuolaidų, naudojimosi prekėmis ir paslaugomis bei asociacijų laisvės) ir teisės judėti ir apsigyventi (ilgiau nei tris mėnesius) kitoje valstybėje narėje nei ta, kuri suteikė ilgalaikio gyventojų statusą, jeigu įvykdomos tam tikros sąlygos.

⁵⁰ Pagal direktyvą nenutrūkstamas buvimas nutrūksta, jeigu šalyje nebūnama daugiau nei šešis mėnesių iš eilės arba per penkerius metus iš viso nebūnama daugiau nei dešimt mėnesių.

pagal investuotojų leidimo gyventi schemas nereikalaujama nuolatinio fizinio gyvenimo šalyje. Kai kurių jų teisės aktuose aiškiai reikalaujama, kad investuotojai šalyje būtų tik labai ribotą laiką (pvz., septynias dienas per metus Portugalijoje arba tik prašymo pateikimo dieną Bulgarijoje, Graikijoje ir Maltoje).

Kadangi faktinė gyvenamoji vieta pagal investuotojų leidimo gyventi schemas gali būti tiesiogiai atmetama, ribojama arba visiškai nenumatyta pagal šiuos nacionalinės teisės aktus, faktinė gyvenamosios vietos sąlygos stebėseną atrodo sudėtinga.

Tai reiškia, kad gali būti situacijų, kai nesant veiksmingos nenutrūkstamo gyvenimo šalyje stebėsenos investuotojai, kurie laikomi gyvenančiais penkerius metus valstybėje narėje pagal nacionalinį leidimą, galėtų įgyti ES ilgalaikio gyventojų statusą ir susijusias teises, visų pirma judumo teises, neįvykdę faktinės nenutrūkstamo gyvenimo šalyje penkerius metus sąlygos. Tai neatitiktų ilgalaikių gyventojų direktyvos reikalavimų. Komisija stebės, kaip valstybės narės laikosi reikalavimų, siekdama užtikrinti, kad jos tinkamai įgyvendintų sąlygą dėl nenutrūkstamo gyvenimo šalyje pagal direktyvą.

Be to, nacionalinį leidimą turintys investuotojai gali pasinaudoti šeimos susijungimo teisėmis pagal Šeimos susijungimo direktyvą⁵², jeigu pareiškėjai atitinka sąlygas. Atsižvelgiant į tai, verta paminėti, kad daugumoje valstybių narių investuotojų šeimos nariams netaikomi sustiprinto deramo tikrinimo reikalavimai, o tai gali kelti pavojų saugumui⁵³.

3.3. Investuotojų leidimo gyventi schemų ir natūralizacijos procedūrų sąsaja

Investuotojų leidimo gyventi schemas taip pat gali turėti įtakos pilietybės įgijimui. Dėl investicijų suteiktas leidimas gyventi gali būti naudojamas pagal kelių⁵⁴ valstybių narių įprastas natūralizacijos procedūras siekiant nustatyti tikrą ryšį su šalimi ir netaikyti kitų reikalavimų. Kitaip tariant, dėl investicijų suteiktas leidimas gyventi – kartais nereikalaujant fizinio buvimo – gali skubos tvarka sudaryti sąlygas įgyti arba sukurti sąsają su nuolatine gyvenamąja vieta, o vėliau ir pilietybe⁵⁵. Be to, valstybėse narėse, kuriose taikomos tiek investuotojų pilietybės, tiek leidimo gyventi schemas, į investicijas, kurių reikalaujama pagal leidimo gyventi schemą, gali būti atsižvelgiama įtraukiant investuotojus į pilietybės schemą⁵⁶.

⁵¹ Airija, Bulgarija, Čekija, Estija, Graikija, Jungtinė Karalystė, Latvija, Lenkija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Prancūzija, Rumunija, Slovakija ir Vengrija.

⁵² 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą (OL L 251, 2003 10 3).

⁵³ Žr. ataskaitos „European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas“, „Transparency International“, 2018 m. spalio mėn., p. 6 ir 37.

⁵⁴ Airija, Bulgarija, Čekija, Estija, Graikija, Jungtinė Karalystė, Lietuva, Latvija, Malta, Lenkija, Prancūzija, Rumunija, Slovakija ir Vengrija.

⁵⁵ Žr. visų pirma tyrimo apžvalgą, IV.2 skirsnį, ten pat, 4 pastaba.

⁵⁶ Taip yra Kipro ir Maltos atveju. Žr. tyrimą, ten pat, 4 pastaba, C rezultatas abiejų valstybių narių atžvilgiu.

4. Susirūpinimą keliančios sritys

Trečiųjų šalių piliečiai gali investuoti valstybėje narėje dėl teisėtų priežasčių⁵⁷, bet taip pat gali siekti neteisėtų tikslų, pavyzdžiui, vengti teisėsaugos tyrimo ir patraukimo atsakomybėn savo šalyje ir apsaugoti savo turtą nuo susijusių įšaldymo ir konfiskavimo priemonių. Todėl investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemos sukuria įvairių pavojų valstybėms narėms ir visai Sąjungai: visų pirma pavojus saugumui, įskaitant ne ES organizuotų nusikalstamų grupuočių įsiskverbimo galimybę, taip pat pinigų plovimo, korupcijos ir mokesčių slėpimo pavojus. Tokius pavojus sustiprina tarpvalstybinės teisės, susijusios su Sąjungos pilietybe arba gyvenimu valstybėje narėje.

Susirūpinimą taip pat kelia nepakankamas schemų skaidrumas ir valdymas. Tiek pilietybės, tiek leidimo gyventi schemoms teko didelis visuomenės dėmesys po to, kai keliose valstybėse narėse kilo įtarimų dėl su jomis susijusio piktnaudžiavimo ir korupcijos⁵⁸. Skaidrumo didinimas ir tinkamų rizikos valdymo, kontrolės sistemų ir priežiūros mechanizmų įdiegimas galėtų kiek įmanoma sumažinti kai kurias iš šių problemų.

4.1. Pavojai, kuriuos kelia investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemos

4.1.1. Saugumas

Pastaraisiais metais Komisija pateikė įvairių iniciatyvų, kuriomis siekiama stiprinti ES saugumą ir sukurti saugumo sąjungą⁵⁹. Trys pagrindinės ES sukurtos centralizuotos informacinės sistemos, kurios naudojamos saugumo patikrinimams atlikti, yra: i) Šengeno informacinė sistema (SIS)⁶⁰, turinti platų perspėjimų apie asmenis ir objektus spektrą, ii) Vizų informacinė sistema (VIS)⁶¹, kurioje kaupiami duomenys apie trumpalaikes vizas, ir iii) sistema EURODAC⁶², kurioje kaupiami daktiloskopiniai duomenys apie prieglobsčio prašytojus ir trečiųjų šalių piliečius, neteisėtai kirtusius išorės sienas. Šios trys sistemos papildoma viena kita ir, išskyrus SIS, pirmiausia yra skirtos trečiųjų šalių piliečiams.

Be to, diegiamos naujos IT sistemos, pavyzdžiui, atvykimo ir išvykimo sistema (AIS)⁶³ ir Elektroninė kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS)⁶⁴, ir stiprinama VIS⁶⁵, Komisija

⁵⁷ Pagal SESV 63 straipsnį laisvo kapitalo judėjimo principas taikomas tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių bei trečiųjų šalių. Pagal 65 straipsnį leidžiama apriboti laisvą kapitalo judėjimą, ypač dėl priežasčių, susijusių su viešąja tvarka, visuomenės saugumu ar apmokestinimu.

⁵⁸ Išsami ataskaita apie piktnaudžiavimą schemomis arba netinkamą jų taikymą pateikta tyrimo apžvalgoje, ten pat, 4 pastaba, p. 23 ir 75.

⁵⁹ Žr., pavyzdžiui, priemones, kurias Komisija patvirtino 2018 m. balandžio 17 d., įskaitant Pažangos, padarytos kuriant tikrą veiksmingą saugumo sąjungą, ataskaitą, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_lt.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 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo sukuriamas atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami trečiųjų šalių piliečių, kertančių valstybių narių išorės sienas, atvykimo ir išvykimo bei atsisakymo leisti jiems atvykti duomenys, nustatomos priegigos prie AIS teisėsaugos tikslais sąlygos ir iš dalies keičiama Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir reglamentai (EB) Nr. 767/2008 ir (ES) Nr. 1077/2011, ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atvykimo ir išvykimo sistemos naudojimu.

taip pat pasiūlė pradėti taikyti Europos nuosprendžių registru informacinę sistemą trečiųjų šalių piliečiams (ECRIS-TCN)⁶⁶. Komisija taip pat pateikė pasiūlymą dėl visų informacinių sistemų sąveikumo⁶⁷.

Investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų praktika gali pakenkti šioms pastangoms suteikdamos galimybę trečiųjų šalių piliečiams išvengti kai kurių šių patikrinimų, o tai gali turėti poveikį kitoms valstybėms narėms ir visai ES. Todėl svarbu, kad investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas būtų sudaromos taip, kad leistų išvengti tokių pavojų saugumui. Kadangi Šengeno erdvėje nėra vidaus sienų, yra ypač svarbu užtikrinti, kad būtų atliekami suderinti ir tinkami saugumo prevenciniai patikrinimai.

Saugumas ir investuotojų pilietybės schemas valstybėse narėse

Atliekant tyrimą buvo nustatyta tik labai nedaug teisės aktų ar gairių, susijusių su faktine investuotojų pilietybės praktika.

Maltoje šalies policijos ir (arba) kilmės šalies kompetentingų institucijų informacija grindžiami patikrinimai atliekami tikrinant duomenis apie pagrindinių pareiškėjų ir jų vyresnių nei 12 metų išlaikomų asmenų teistumą. Išimtinėmis aplinkybėmis gali būti atsisakyta taikyti reikalavimą įrodyti, kad asmuo nebuvo teistas, jeigu kompetentinga institucija mano, kad tokios pažymos gauti neįmanoma⁶⁸. Maltos valdžios institucijos informaciją tikrina Interpolo ir Europolo duomenų bazėse atlikdamos keturių pakopų deramą tikrinimą, kurį sudaro⁶⁹: atstovo ir Maltos individualių investuotojų programos agentūros atliekamas deramas tikrinimas „pažink savo klientą“ (žr. skirsnį dėl pinigų plovimo patikrinimų); policijos pažyma, kad asmuo nebuvo teistas; patikrinimas, ar prašyme pateikti išsamūs ir teisingi duomenys ir pateiktų dokumentų tikrinimas, taip pat užsakomasis deramas tikrinimas, kurį atliekant Maltos individualių investuotojų programos agentūra turi pateikti įrodymų, kad tarptautinėms bendrovėms buvo pavesta parengti dvi ataskaitas dėl kiekvieno

⁶⁴ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo sukuriama Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS) ir iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1077/2011, (ES) Nr. 515/2014, (ES) 2016/399, (ES) 2016/1624 ir (ES) 2017/2226.

⁶⁵ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 767/2008, Reglamentas (EB) Nr. 810/2009, Reglamentas (ES) 2017/2226, Reglamentas (ES) 2016/399, Reglamentas XX/2018 [Sąveikumo reglamentas] ir Sprendimas 2004/512/EB ir panaikinamas Tarybos sprendimas 2008/633/TVR (COM/2018/302 *final*). 2018 m. gruodžio 19 d. Taryba patvirtino savo derybų įgaliojimus. Europos Parlamentas dar tvirtina savo įgaliojimus.

⁶⁶ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo Europos nuosprendžių registru informacinei sistemai papildyti ir paremti sukuriama centralizuota valstybių narių, turinčių informacijos apie priimtus trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės apkaltinamuosius nuosprendžius, nustatymo sistema (ECRIS-TCN sistema) ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1077/2011, COM/2017/0344 *final* – 2017/0144 (COD). Derybos, vykstančios trišalio dialogo tvarka, yra gerokai pažengusios į priekį.

⁶⁷ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl ES informacinių sistemų (sienų ir vizų) sąveikumo sistemos sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos sprendimas 2004/512/EB, Reglamentas (EB) Nr. 767/2008, Tarybos sprendimas 2008/633/TVR, Reglamentas (ES) 2016/399 ir Reglamentas (ES) 2017/2226.

⁶⁸ Pavyzdžiui, jeigu kilmės šalies kompetentinga institucija neišduoda trumpalaikio buvimo ar buvimo su pertraukomis pažymėjimų. Tokiais atvejais pakanka pareiškėjo ir bet kurių jo išlaikomų asmenų pareiškimo prisiekus, kad jie nebuvo teisti.

⁶⁹ Daugiau informacijos pateikta adresu <https://iip.gov.mt/due-diligence/>.

IIP prašymo⁷⁰. Malta neleidžia tam tikrų šalių⁷¹ piliečiams ir asmenims, kuriems taikomi Jungtinių Valstijų nustatyti draudimai keliauti, prašyti pilietybės pagal jos schemą, o agentai turi pranešti Maltos individualių investuotojų programos agentūrai apie pareiškėjus, įtrauktus į bet kuriuos kitus sankcijų ar stebėjimo sąrašus⁷².

Kipre pareiškėjai privalo pateikti savo kilmės ir gyvenamosios šalies (jeigu skiriasi) nuosprendžių registro ataskaitą, kuri turi būti parengta ne vėliau kaip prieš 90 dienų iki jos pateikimo. Kipro policija taip pat atlieka paiešką Europolo ir Interpolo duomenų bazėse⁷³. Investuotojo pavardė ir šeimos narių pavardės negali būti įtrauktos į asmenų, kurių turtas buvo išaldytas Europos Sąjungos teritorijoje dėl sankcijų, sąrašą. Be to, remiantis 2018 m. liepos mėn. pradėtomis taikyti naujomis taisyklėmis⁷⁴, pareiškėjai, teikiantys reikalavimus per paslaugų teikėją, turi pateikti deramo tikrinimo ataskaitą, parengtą naudojantis tarptautiniu mastu pripažinta duomenų baze (pavyzdžiui, „World-Check“⁷⁵, „Lexis Diligence“⁷⁶, „Regulatory DataCorp Inc.“⁷⁷ ir pan.). Tais atvejais, kai kyla abejonių dėl nacionalinio saugumo, prašymą papildomai vertina Kipro centrinė žvalgybos agentūra. Kipras nėra prisijungęs prie Šengeno informacinės sistemos.

Pagal **Bulgarijos** teisės aktus reikalaujama, kad pareiškėjas pateiktų nuosprendžių registro pažymą, kad yra neteistas, ir dokumentą, įrodantį, kad prieš pareiškėją nebus ir nėra pradėta baudžiamoji byla. Gavusi rašytinį Vidaus reikalų ministerijos ir Valstybinės saugumo agentūros (SANS) patvirtinimą, pilietybės taryba pareiškia nuomonę dėl pilietybės prašymų. Pastaroji savo kompetencijos srityje atlieka visų Bulgarijos pilietybės prašančių asmenų (įskaitant tuos, kurie prašymus teikia pagal investuotojų schemas) patikrinimus, pavyzdžiui, kriminalinės policijos ar policijos informacijos duomenų bazėse. Nebuvo gauta informacijos apie Bulgarijos politiką dėl asmenų, kuriems taikomos ES ribojančios priemonės, ar apie tai, ar institucijos naudojasi SIS atlikdamos pareiškėjų patikrinimą.

Atliekant tyrimą nustatyta daug su saugumo patikrinimais susijusių „pilkujų zonų“. Viena problema yra susijusi su valstybių narių diskreција prašymų dėl pilietybės atžvilgiu. Iš tiesų iš tyrimo matyti, kad valdžios institucijos gali priimti prašymus, net kai pareiškėjai neatitinka tam tikrų saugumo reikalavimų⁷⁸. Be to, prašymų nebūtina pateikti asmeniškai, juos gali pateikti atstovai, kaip yra Maltos ir Kipro atveju.

⁷⁰ Konsultuojantis su nacionaliniu suinteresuotuoju subjektu (kompetentinga institucija „Identity Malta“, 2018 m. kovo 8 d.) surinkta informacija, skirta tyrimui, ten pat, 4 pastaba. Grindžiama LN Nr. 47/2014 7 taisyklės 2 dalimi, kurioje teigiama, kad „derami tikrinimai yra keturių pakopų“, nepateikiant išsamesnės informacijos.

⁷¹ Afganistano, Irano ir Korėjos Liaudies Demokratinės Respublikos piliečiai arba gyventojai ar asmenys, turintys reikšmingų ryšių su šiomis šalimis, neįtraukiami į Maltos IIP.

⁷² 2018 m. Maltos individualių investuotojų programos vadovas. Taip pat neįtraukiami asmenys, kuriems atsisakyta išduoti vizą šalyje, su kuria Malta yra sudarę bevizio režimo susitarimą.

⁷³ Informacija, kurią 2018 m. gegužės 29 d. pateikė Vidaus reikalų ministerijos pareigūnas.

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 Pavyzdžiui, Maltoje išimtinėmis aplinkybėmis gali būti atsisakyta reikalavimo įrodyti, kad asmuo nėra teistas, prieš jį nepradėtas nusikalstamų veikų tyrimas ir galimai nekelia nacionalinio saugumo grėsmės Maltai (Apžvalginis tyrimas, II.1 skirsnis (patikrinimai), ten pat, 4 pastaba).

Be to, valstybės narės šiuo metu nesikeičia informacija apie pilietybės prašančius investuotojus. Palyginti, saugumo sumetimais valstybės narės iš anksto keičiasi informacija apie trumpalaikių vizų prašančius pareiškėjus iš tam tikrų⁷⁹ trečiųjų šalių⁸⁰. Taip daroma, nors su pilietybe įgyjama įvairiausių teisių, įskaitant teisę gyventi ir teisę balsuoti bei kelti kandidatūrą ES ir vietos rinkimuose, kuriomis galima naudotis visą gyvenimą, o ne tik trumpalaikio apsilankymo teisė. Kita problema yra susijusi su tuo, kad dėl koordinavimo ir suderintų kriterijų trūkumo paliekama erdvė ieškoti švelniausių sąlygų. Pareiškėjas, kuriam atsisakyta suteikti pilietybę vienoje teritorijoje, gali pateikti naują prašymą kitoje valstybėje narėje. Šiuo metu valstybės narės nepraneša viena kitai apie atmestus prašymus, net jeigu jie buvo atmesti dėl keliamo pavojaus saugumui.

Saugumas ir investuotojų leidimo gyventi schemas ES

Kitaip nei procedūrų, susijusių su pilietybės įgijimu, atveju, ES teisės aktuose numatyti tam tikri įsipareigojimai dėl saugumo patikrinimų, kurie turi būti atliekami prieš išduodant vizą ar leidimą gyventi užsienio investuotojams, siekiant užtikrinti, kad jie nekeltų grėsmės viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui, įskaitant ir kitose valstybėse narėse. Tokie patikrinimai grindžiami Šengeno *acquis* ir yra privalomi toms valstybėms narėms, kurios yra saistomos šio *acquis*. Visų pirma, pagal Konvencijos dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo 25 straipsnio 1 dalį valstybė narė, ketinanti išduoti leidimą gyventi, turi sistemingai atlikti paiešką Šengeno informacinėje sistemoje (SIS)⁸¹. Tais atvejais, kai asmeniui, kuris pagal duotą perspėjimą yra neįsileistinas, valstybė narė ketina išduoti leidimą gyventi, ji pirmiausia turi konsultuotis su perspėjimą davusia valstybe nare ir atsižvelgti į jos interesus.

Nors tyrimas parodė, kad atitinkamų valstybių narių nacionaliniuose įstatymuose viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo patikrinimas paprastai įtraukiamas kaip pagrindas atsisakyti išduoti leidimą (arba jo nepratęsti), taip pat nustatyta, kad trūksta turimos informacijos ir valstybėms narėms suteikta daug veiksmų laisvės vertinant saugumo klausimus⁸². Tai lėmė

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 Kaip numatyta 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 810/2009, nustatančio Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas) (OL L 243, 2009 9 15, p. 1) 22 straipsnyje ir atliekama per VISMail mechanizmą, numatytą 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 767 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apskaitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS reglamentas) 16 straipsnio 2 dalyje.

⁸¹ Šiuo metu SIS veikia 26 ES valstybėse narėse (tik Airija ir Kipras dar nėra prisijungusios prie SIS), kurios turi skirtingas prieigos teises, ir keturiose Šengeno asocijuotosiose šalyse (Islandijoje, Lichtenšteine, Norvegijoje ir Šveicarijoje). Nors Bulgarija ir Rumunija kol kas nepriklauso erdvei, kurioje nėra vidaus sienų kontrolės (toliau – Šengeno erdvė), jos turi visapusišką prieigą prie SIS nuo 2018 m. rugpjūčio mėn. Kroatijai, kuri taip pat nėra Šengeno erdvės dalis, vis dar taikomi tam tikri apribojimai, susiję su SIS perspėjimų dėl draudimo atvykti arba pasilikti Šengeno erdvėje naudojimu. Jungtinėje Karalystėje veikia SIS, tačiau, šaliai nusprendus neprisijungti prie Šengeno erdvės, ji negali parengti perspėjimų dėl draudimo atvykti arba pasilikti Šengeno erdvėje arba jais naudotis. Airijoje vykdomi parengiamieji prisijungimo prie SIS darbai, tačiau šalis, kaip ir Jungtinė Karalystė, nėra Šengeno erdvės dalis ir ji negalės išduoti perspėjimų dėl draudimo atvykti arba pasilikti Šengeno erdvėje arba naudotis. Kipras dar nėra prisijungęs prie SIS.

⁸² Saugumo patikrinimai iš esmės susiję su pareiškėjų biografijos faktais ir lėšų kilme. Valdžios institucijos, atsakingos už investuotojų leidimo gyventi schemų valdymą, bendradarbiauja su policijos pajėgomis ir žvalgybos tarnybomis atlikdamos pareiškėjų biografijos faktų patikrinimus (Bulgarija, Estija, Ispanija, Kipras, Kroatija, Portugalija, Slovakija ir Vengrija), valdžios institucijomis, atsakingomis už sveikatos apsaugos ir užimtumo politiką, bei kompetentingomis institucijomis nustatant pareiškėjo civilinį statusą. Šie patikrinimai daugiausia susiję su pareiškėjų teistumu ir pareiškėjų pateikto dokumento teisingumu.

kai kuriuos probleminius atvejus, kaip pabrėžiama ir kitose ataskaitose⁸³. Atsižvelgdama į tai, Komisija jau pasiūlė atnaujinti Vizų informacinę sistemą taip, kad, kartu su pasiūlymu dėl Sąveikumo reglamento⁸⁴, būtų privaloma atlikti paieškas atitinkamose ES ir tarptautinėse saugumo duomenų bazėse⁸⁵, kai prie išorės sienų tikrinami *visi išduoti* leidimai gyventi ir ilgalaikės vizos. Taip pat būtų saugoma informacija apie prašymus suteikti leidimą gyventi, kurių valstybė narė nepatenkino dėl saugumo priežasčių; ji vėliau galės būti naudojama atliekant patikrinimus.

Atliekami *ex post* patikrinimai siekiant įsitikinti, ar sąlygos, kuriomis buvo suteikta teisė gyventi šalyje, vis dar yra leidimo galiojimo metu, tačiau tik retais atvejais⁸⁶. Tikrinama, ar leidimo turėtojas leidimo galiojimo metu vis dar atitinka buvimo sąlygas (daugiau informacijos pateikta pridedamame Komisijos tarnybų darbiname dokumente). Tačiau, kadangi leidimo turėtojams gali būti netaikomas reikalavimas faktiškai gyventi priimančiojoje valstybėje (arba gali būti reikalaujama, kad jie valstybėje gyventų tik labai ribotą laiką, kaip nurodyta pirmiau), gali būti sunku patikrinti, ar leidimo turėtojai vis dar atitinka sąlygas, buvusias išduodant leidimą gyventi.

Komisija stebės, kaip valstybės narės laikosi reikalavimų, siekdama užtikrinti, kad visi privalomi esami pasienio ir saugumo patikrinimai būtų atliekami sistemingai ir veiksmingai, siekiant užtikrinti, kad investuotojų leidimo gyventi schemas nekeltų grėsmės kitų valstybių narių ir ES saugumui.

4.1.2. Pinigų plovimas

Dėl lėšų kilmės visos ES valstybės narės, išskyrus vieną⁸⁷, pranešė apie ketvirtosios Kovos su pinigų plovimu direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones⁸⁸. Šiuo metu Komisija atlieka horizontalųjį patikrinimą, ar nacionalinės teisės aktai, apie kuriuos pranešta ir kuriais perkeliama ketvirtoji Kovos su pinigų plovimu direktyva, yra išsamūs, ir vykdo pažeidimų nagrinėjimo procedūras dėl nepranešimo, susijusias su tomis valstybėmis narėmis, kuriose nustatyta tam tikrų perkėlimo į nacionalinę teisę trūkumų. Pagal šį teisės aktą įpareigotieji subjektai (be kita ko, kredito ir finansų įstaigos, notarai ir advokatai bei nekilnojamojo turto agentai)⁸⁹ turi taikyti deramo klientų tikrinimo priemones⁹⁰. Įpareigotieji subjektai privalo pranešti apie įtartinus sandorius savo šalies finansinės žvalgybos padaliniui ir jiems draudžiama informuoti klientus apie pranešimus apie įtartinus sandorius. Be to, ketvirtojoje Kovos su pinigų plovimu direktyvoje numatytas specialus papildomas reikalavimas įpareigotiesiems subjektams atlikti sustiprintą deramą klientų tikrinimą, kai sandoriai sudaromi su klientais iš didelės rizikos trečiųjų šalių.

⁸³ Žr. „Transparency International“, ten pat, 5 pastaba, p. 37, ir apžvalginį tyrimą, ten pat, 4 pastaba, p. 75.

⁸⁴ Žr. 68 pastabą.

⁸⁵ T. y. VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, taip pat Europolo ir Interpolo duomenų bazėse.

⁸⁶ Estija, Ispanija, Kroatija, Prancūzija, Latvija, Lietuva.

⁸⁷ Išskyrus Rumuniją. □ Šaltinis: Eur-lex, „Perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės, apie kurias pranešė valstybės narės, susijusios su Direktyva (ES) 2015/849“, paskelbta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (Tekstas svarbus EEE), skelbiama <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁹ Direktyvos (ES) 2015/849 2 straipsnis.

⁹⁰ Direktyvos (ES) 2015/849 10–24 straipsniai.

Penktojoje Kovos su pinigų plovimu direktyvoje, kuri įsigaliojo 2018 m. liepos 9 d. ir kurią valstybės narės turi perkelti į nacionalinę teisę iki 2020 m. sausio 10 d.⁹¹, numatytas pakeitimas, pagal kurį didelės rizikos klientams, kurių sustiprintas deramas tikrinimas turi būti atliktas, priskiriami trečiosios šalies piliečiai, kurie kreipiasi „dėl teisės gyventi valstybėje narėje arba dėl jos pilietybės mainais už kapitalo pervedimus, turto ar Vyriausybės obligacijų įsigijimą arba investicijas į bendroves toje valstybėje narėje“⁹². Tačiau direktyvoje šie įpareigojimai nustatomi tik ekonominės veiklos vykdytojų atžvilgiu ir nėra taikomi valstybinėms organizacijoms ir agentūroms, kurios nėra įpareigotieji subjektai pagal direktyvą. Tai reiškia, kad jie netaikomi valdžios institucijoms, atsakingoms už investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas.

Tyrimas parodė, kad kovos su pinigų plovimu praktika taikant investuotojų pilietybės schemas yra įvairi, taip pat yra nemažai „pilkųjų zonų“. Oficialiai įstaigos, dalyvaujančios atliekant investuotojų schemų lėšų kilmės patikrinimus, nėra įpareigos perduoti valstybių narių kompetentingoms institucijoms šių patikrinimų rezultatus. Tačiau praktikoje vyksta tam tikras bendradarbiavimas įgyvendinant investuotojų pilietybės schemas. Atliekant tyrimą įstaiga „Identity Malta“⁹³ patvirtino, kad jos taikoma keturių pakopų deramo tikrinimo tvarka atitinka ketvirtojoje Kovos su pinigų plovimu direktyvoje nustatytas deramo tikrinimo apibrėžtis ir procedūras. Kipro teisinėje investuotojų pilietybės schemų sistemoje pateikiama tiesioginė kryžminė nuoroda į Kipro kovos su pinigų plovimu teisės aktus. Kipro bankų atitikties tarnybos turi taikyti deramo tikrinimo priemones, kad patikrintų ir patvirtintų investicijoms naudojamų lėšų kilmę. Bulgarijoje lėšų kilmės patikrinimą (pagal Bulgarijos kovos su pinigų plovimu priemonių įstatymą) vykdo įstaiga „Invest Bulgaria“⁹⁴. Taikant šią procedūrą, pareiškėjas turi pateikti lėšų kilmės deklaraciją, kuri turi atitikti kovos su pinigų plovimu įstatymo reikalavimus⁹⁵.

Be to, valstybių narių praktika, susijusi su apsauga nuo pinigų plovimo taikant investuotojų leidimo gyventi schemas, yra skirtinga. Nors kai kuriose valstybėse narėse reikalaujama, kad visi mokėjimai būtų atliekami per nacionalinius bankus, kurie, kaip įpareigotieji subjektai pagal ketvirtąją Kovos su pinigų plovimu direktyvą, privalo taikyti būtinas deramo klientų tikrinimo priemones (Kipras), tyrimas taip pat parodė, kad kai kurių šalių teisės aktuose nėra numatyti tam tikri patikrinimai (Kroatija, Portugalija). Vengrijoje, kur schema šiuo metu yra sustabdyta, nebuvo jokios prievolės faktiškai pervesti pinigus į Vengrijos teritoriją, todėl lėšų nebuvo galima patikrinti. Kitais atvejais lėšos tikrinamos du kartus: pirmiausia tikrinami lėšų kilmės šalies pateikti įrodymai, vėliau lėšas tikrina valstybės narės kompetentingos tarnybos (Airija). Už šiuos konkrečius patikrinimus atsakingos kompetentingos institucijos skiriasi: tai gali būti nacionalinė investicijų agentūra (Bulgarija) arba komisija, skirta kovai su pinigų plovimu (Ispanija). Šie subjektai gali būti privatūs arba vieši ir jų sudėtyje gali būti laisvosios profesijos darbuotojų. Šie patikrinimai skiriasi, nes juos gali sudaryti dokumentų, susijusių su

⁹¹ 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/843, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos ir iš dalies keičiamos direktyvos 2009/138/EB ir 2013/36/ES, OL L 156, 2018 6 19, p. 43.

⁹² Žr. 1 straipsnio 44 punktą, kuriuo ketvirtosios Kovos su pinigų plovimu direktyvos III priedas papildytas 1 punktu.

⁹³ Šiuo metu deramus tikrinimus atlieka Maltos individualių investuotojų programos agentūra; atliekant tyrimo apklausas už šiuos patvirtinimus atsakinga institucija buvo „Identity Malta“.

⁹⁴ „Invest Bulgaria“ yra Bulgarijos ūkio ministro vykdomoji įstaiga, kuri padeda ministrui taikyti valstybės politiką užsienio investicijų skatinimo srityje.

⁹⁵ Užsienio piliečių Bulgarijoje įstatymo taikymo reglamento 39 straipsnio 6 dalis.

investicijoms atlikti naudojamais pinigais, pavyzdžiui, banko pavedimų, finansinių ataskaitų, mokesčių deklaracijų ataskaitos, pirkimo ar nuomos sutarties iš žemės ar turto registru, patvirtinimas, kai investuojama į nekilnojamąjį turtą, arba tai gali būti ribota kompetentingos institucijos deklaracija.

Kaip numatyta naujose ES kovos su pinigų plovimu taisyklėse, valstybės narės turėtų ypatingą dėmesį skirti sustiprintam deramam klientų tikrinimui, kuris atliekamas pagal investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas. Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad nebūtų apeinamos ES kovos su pinigų plovimu taisyklės. Tai turėtų būti užtikrinama, kai pilietybės siekiantys investuotojai sumoka lėšas ir jos nukreipiamos per įstaigas, kurios pagal ketvirtąją ir penktąją kovos su pinigų plovimu direktyvas nėra priskiriamos įpareigotiesiems subjektams. Be to, įstaigos, dalyvaujančios atliekant lėšų kilmės patikrinimą pagal investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas, visada turėtų pranešti nustatytus faktus valstybės narės institucijoms, kurios kompetentingos tvarkyti prašymus. Valstybės narės taip pat galėtų atsižvelgti į galimą pinigų plovimo riziką, susijusią su investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemomis, atlikdamos nacionalinį rizikos vertinimą pagal ES kovos su pinigų plovimu taisyklę, ir imtis būtinų rizikos mažinimo priemonių⁹⁶.

Tais atvejais, kai mokėjimai atliekami grynaisiais pinigais tiesiogiai vyriausybinėms organizacijoms, jiems nėra taikomi Europos kovos su pinigų plovimu teisės aktai. Mokėjimų grynaisiais pinigais taisyklės šiuo metu nėra suderintos visoje ES. Todėl valstybės narės gali nustatyti tam tikrus mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimus, jeigu jie yra suderinami su kitomis ES teisės nuostatomis.

4.1.3. ES taisyklių apėjimas

Taip pat yra galimybė, kad statusas, kuris suteikiamas pagal investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas, gali būti naudojamas ES teisei apeiti. Visų pirma, investuotojų pilietybės schemas gali suteikti galimybę trečiųjų šalių piliečiams apeiti tam tikrus ES teisės aktų pilietybės reikalavimus. Pavyzdžiui, ES taisyklėse nustatyta, kad veiklos licenciją, t. y. leidimą teikti oro susisiekimo paslaugas, gali suteikti tik kompetentingos (nacionalinės) licencijas išduodančios institucijos, jeigu valstybėms narėms ir (arba) valstybių narių piliečiams priklauso daugiau nei 50 proc. atitinkamos įmonės ir jie ją veiksmingai kontroliuoja⁹⁷. Komisija gavo vieną skundą ir kelias užklausas iš nacionalinių licencijas išduodančių institucijų apie trečiųjų šalių investuotojus, kurie yra gavę Sąjungos pilietybę valstybėje narėje taikant investuotojų pilietybės schemą ir vėliau kreipėsi dėl oro vežėjo veiklos licencijos.

4.1.4. Mokesčių slėpimas

Susirūpinimą kelia ir tai, ar mokesčių paskatos, gautos taikant investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas, skatina tokių schemų paklausą⁹⁸. Šių schemų taikymas savaime nėra prilyginamas mokesčių vengimui, nors jomis asmenims gali būti suteikiama galimybė

⁹⁶ 2017 m. Maltoje buvo atliktas nacionalinis pinigų plovimo rizikos vertinimas. Tačiau nebuvo analizuojama galima su pilietybės schema susijusi pinigų plovimo rizika.

⁹⁷ Reglamentas (EB) Nr. 1008/2008 dėl oro susisiekimo paslaugų teikimo Bendrijoje bendrųjų taisyklių, OL L 293, 2008 10 31, p. 3; taip pat žr. būsimą Europos Komisijos Reglamento (EB) Nr. 1008/2008 vertinimą (kurį planuojama paskelbti per pirmą 2019 m. pusmetį).

⁹⁸ Žr. Europos Parlamento tyrimų tarnybos tyrimo diskusiją, ten pat, 5 pastaba, p. 32–35.

pasinaudoti esamomis mokesčių lengvatų taisyklėmis. Tačiau gali būti piktnaudžiaujama netinkamai pasinaudojant nauda ir dokumentais, kurie gaunami taikant schemas ir yra skirtingi, priklausomai nuo schemų, t. y. kai kurie jų gali palengvinti padėtį ir būti naudojami kaip agresyvaus mokesčių planavimo ir slėpimo priemonė.

Atliekant tyrimą nebuvo nagrinėjami tokių schemų mokesčių aspektai. ES ir tarptautiniu lygmeniu vykstančiose diskusijose daugiausia dėmesio skiriama tokių schemų poveikiui mokesčių institucijoms automatiškai keičiantis finansinių sąskaitų informacija Sąjungoje pagal Tarybos direktyvą 2014/107/ES (pirmasis Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo pakeitimas) ir su trečiosiomis šalimis pagal Bendrą duomenų teikimo standartą. Pagal pirmąją Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo pakeitimą ir Bendro duomenų teikimo standartą reikalaujama, kad atitinkama banko informacija būtų siunčiama visoms sąskaitos turėtojo gyvenamosios vietos mokesčių tikslais jurisdikcijoms.

Gyvenamoji vieta mokesčių tikslais gali skirtis nuo kitų gyvenamosios vietos ne mokesčių tikslais apibrėžčių. Gyvenamosios vietos mokesčių tikslais kriterijai gali labai skirtis kiekvienoje jurisdikcijoje ir paprastai yra siejami su fizinio buvimo jurisdikcijoje dienų skaičiumi. Be to, kai kuriose jurisdikcijose asmens gyvenamoji vieta nustatoma pagal įvairiausias kitus veiksnius, pavyzdžiui, pilietybę, namo nuosavybės arba būsto turėjimą, šeimos sudėtį ir finansinius interesus. Todėl yra situacijų, kai tas pats asmuo gali būti laikomas rezidentu mokesčių tikslais daugiau nei vienoje jurisdikcijoje. Be to, jeigu asmuo laikomas rezidentu mokesčių tikslais naujoje jurisdikcijoje, tai nepanaikina kito rezidento mokesčių tikslais statuso kitose šalyse.

Tačiau pagal kai kurias iš šių schemų išduoti dokumentai labai apsunkina finansų įstaigų darbą teisingai nustatant teisėtą gyvenamąsias vietas mokesčių tikslais. Kai kuriais atvejais informacija apie finansines sąskaitas gali būti išsiunčiama į neteisingą valstybę ir (arba) neišsiunčiama į teisingą valstybę. Pavyzdžiui, jeigu informacija išsiunčiama tik valstybei, kurioje taikoma pilietybės ar leidimo gyventi schema (kurioje dažnai neapmokestinamos pajamos arba nereikalaujama fizinio buvimo šalyje), bet ne tikrajai gyvenamosios vietos mokesčių tikslais valstybei, pajamos gali būti neapmokestintos teisingoje valstybėje.

Schemas tose šalyse, kurios neapmokestina pajamų arba apmokestina jas labai mažu tarifu, kelia didesnę pavojų, kad sąskaitų turėtojai gali slėpti tikrosios gyvenamosios vietos valstybės įrodymus ir taip slėpti mokesčius. Visų pirma, trečiųjų šalių schemas kelia didesnę pavojų, kad Sąjungos piliečiai gali jomis pasinaudoti sąmoningai, kad išvengtų apmokestinimo savo gyvenamosios vietos ES valstybėje. ES finansų įstaigos gali būti mažiau susipažinusios su už ES ribų taikomomis schemomis ir, nors pagal kai kurias ES valstybių siūlomas schemas užsienio pajamos taip pat neapmokestinamos, dauguma jų yra skirtos trečiųjų šalių piliečiams (ir riboja jų galimybes).

Taikant privalomus informacijos atskleidimo įpareigojimus tarpininkams, priimtus 2018 m. iš dalies pakeitus Direktyvą dėl administracinio bendradarbiavimo⁹⁹, reikalaujama, kad mokesčių vengimo schemų vykdytojai ir paslaugų teikėjai, dalyvaujantys jas kuriant ar įgyvendinant, informuotų mokesčių institucijas apie visas jų reklamuojamas ar diegiamas schemas. Joje numatytos specialios nuostatos, skirtos toms schemoms, kurios gali padėti

⁹⁹ 2018 m. gegužės 25 d. Tarybos direktyva (ES) 2018/822, kuria dėl privalomų automatinio apmokestinimo srities informacijos, susijusios su praneštiniais tarpvalstybiniais susitarimais, mainų iš dalies keičiama Direktyva 2011/16/ES, OL L 139, 2018 6 5, p. 1.

apeiti ES teisės aktuose dėl automatinio keitimosi finansinių sąskaitų informacija nustatytus įpareigojimus teikti duomenis.

Iš tikrųjų direktyvoje numatytas įpareigojimas teikti duomenis, skirtas schemoms ar priemonėms, kuriomis trukdoma deramo tikrinimo procedūroms arba išnaudojami jų trūkumai, kai finansų įstaigos teikia informaciją mokesčių institucijoms, pavyzdžiui, nustatant sąskaitos turėtojo gyvenamosios vietos jurisdikciją. Taip yra tuo atveju, kai sąskaitos turėtojas įgyja pilietybę ar teises gyventi šalyje, kuri nėra faktinės gyvenamosios vietos valstybė. Reklamuojant arba pradėdant taikyti tokią schemą, prievolė teikti duomenis tenka paslaugą teikiančiam tarpininkui.

Vadovaujantis 2018 m. Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo pakeitimu, ES mokesčių institucijoms bus pranešama apie nuo 2018 m. birželio 25 d. pradėtas taikyti schemas, o šios institucijos automatiškai keisis šia informacija tarpusavyje nuo 2020 m., todėl turės duomenų, kurie galės padėti anksti nustatyti galimus pažeidimus. Taip yra tiek ES, tiek trečiojoje šalyse įsteigtų schemų atveju.

Siekdamos mažinti pavojus, kuriuos kelia investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas, taip pat užtikrinti veiksmingą Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo įgyvendinimą, tokias schemas taikančios ES valstybės narės turėtų pasinaudoti turimomis ES administracinio bendradarbiavimo sistemos priemonėmis, visų pirma spontaniniu keitimusi informacija su gyvenamosios vietos valstybe (-ėmis) nare (-ėmis), kaip nustatyta Direktyvoje dėl administracinio bendradarbiavimo¹⁰⁰.

Be to, valstybėms narėms dirbant Taryboje taip pat reikėtų apsvarstyti investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų egzistavimą bei jų keliamas problemas apmokestinimo srityje, pavyzdžiui, tęsiant verslo apmokestinimo kodekso reformą¹⁰¹, kuria siekiama užtikrinti suderintus veiksmus Europos lygmeniu kovojant su žalinga mokesčių konkurencija, apsiribojant įmonių apmokestinimu pagal dabartinius įgaliojimus. Kodekso reforma suteikia galimybę išplėsti darbo apimtį, įtraukiant kitų rūšių žalingą mokesčių praktiką, įskaitant susijusią su fiziniais asmenimis. Valstybės narės taip pat turėtų atkreipti dėmesį į galimą investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų vaidmenį vengiant mokėti mokesčius ir juos slepiant ir apsvarstyti, ar dėl tokių schemų keliamo pavojaus jos atitinka ES sąrašo sudarymo kriterijus¹⁰².

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO), nustatydamas bendro duomenų teikimo standarto, kuris yra pirmojo Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo pakeitimo tarptautinis atitikmuo, spragas, analizavo galimą tokių pilietybės ir leidimo gyventi schemų gebėjimą apeiti įpareigojimus teikti duomenis pagal šį standartą ir taip sudaryti sąlygas vengti mokesčių. Visų pirma, EBPO padarė išvadą, kad asmens tapatybės kortelės ir kiti dokumentai, gauti per tokias schemas, gali būti netinkamai naudojami klaidingai pateikiant informaciją apie asmens jurisdikciją mokesčių tikslais ir kelti pavojų tinkamam

¹⁰⁰ 2011 m. vasario 15 d. Tarybos direktyva 2011/16/ES dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje ir panaikinanti Direktyvą 77/799/EEB.

¹⁰¹ 1997 m. gruodžio 1 d. ECOFIN Tarybos posėdžio išvados dėl apmokestinimo politikos – 1997 m. gruodžio 1 d. Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių vyriausybės atstovų rezoliucija dėl verslo apmokestinimo elgesio kodekso – Santaupų apmokestinimas (OL C 2, 1998 1 6, p. 1).

¹⁰² Tarybos išvados dėl mokesčių tikslais nebendradarbiaujančių jurisdikciją turinčių subjektų ES sąrašo sudarymo kriterijų ir proceso (OL C 461, 2016 12 10, p. 2); Tarybos išvados dėl mokesčių tikslais nebendradarbiaujančių jurisdikciją turinčių subjektų ES sąrašo (OL C 438, 2017 12 19, p. 5).

Bendro duomenų teikimo standarto deramo tikrinimo procedūrų veikimui¹⁰³. Šiuo atžvilgiu EBPO sudarė investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų, kurios gali kelti didelį pavojų veiksmingam Bendro duomenų teikimo standarto įgyvendinimui, sąrašą¹⁰⁴. Į šį sąrašą įtrauktos Kipro ir Maltos investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas. EBPO taip pat paskelbė papildomą informaciją ir rekomendacijas finansų įstaigoms, kad būtų sumažintos galimo piktnaudžiavimo galimybės.

2018 m. kovo 9 d. EBPO paskelbė „Tipinės privalomas informacijos atskleidimo taisyklės, siekiant spręsti susitarimų dėl Bendro duomenų teikimo standarto taikymo vengimo ir neskaidrių lengvatinio apmokestinimo struktūrų problemas“. Šios tipinės taisyklės yra panašios į tas, kurios yra įtrauktos į 2018 m. Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo pakeitimą ir taikomos vengimo schemoms, skirtoms automatiniam keitimuisi finansinių sąskaitų informacija. Tačiau reikėtų pažymėti, kad šios taisyklės nebuvo patvirtintos kaip minimalus standartas. Todėl jurisdikcijos neprivalo jų patvirtinti.

4.2. Skaidrumas ir valdymas

Nustatant investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemų poveikį labai svarbu užtikrinti griežtą reguliavimo priežiūrą ir skaidrumą nacionaliniu lygmeniu. Atlikus tyrimą matyti, kad trūksta aiškios informacijos apie taikytinas procedūras ir schemų veikimą, įskaitant pareiškėjų ir pilietybę ar teises gyventi šalyje įgijusių asmenų skaičių ir kilmę.

4.2.1. Investuotojų pilietybės schemų skaidrumas ir valdymas šiandien

Maltoje yra investuotojų pilietybės schemas reguliuotojas, kuris skelbia metines ataskaitas, kurioms taikoma parlamentinė kontrolė¹⁰⁵. 2018 m. gegužės 22 d. Kipras paskelbė, kad steigiamas šalies investuotojų pilietybės schemas Priežiūros ir kontrolės komitetas ir pradamas taikyti elgesio kodeksas. Bulgarijoje nėra nei reguliuotojo, nei elgesio kodekso.

Maltoje pagrindinis pareiškėjas turi teikti prašymą dėl investuotojo pilietybės Maltos individualių investuotojų programos agentūrai per patvirtintus atstovus arba koncesininką¹⁰⁶. Tai yra **nevalstybinės įstaigos**, kurioms tenka reikšmingas vaidmuo prašymų teikimo proceso metu ir kurios veikia pareiškėjų vardu bei tiesiogiai bendrauja su kompetentingomis institucijomis jų vardu. Bulgarijoje ir Kipre pareiškėjai gali pasirinkti, ar samdyti konsultantus ar teisininkus, kad jie konsultuotų ir teiktų prašymus jų vardu. Naujasis Kipro elgesio kodeksas taikomas atstovams ir tarpininkams, kurie savo klientų vardu teikia prašymus dėl pilietybės. Kodeksu siekiama skatinti aukštus etikos standartus ir nustatoma prievolė susilaikyti nuo pilietybės pardavimo reklamos viešose vietose. „ES pilietybės“ pardavimo skelbimai buvo dažni Kipre. Dar neaišku, kokį poveikį turės naujasis elgesio kodeksas.

Nė pagal vieną iš trijų investuotojų pilietybės schemų nėra teikiama išsami informacija apie asmenų, kurie sėkmingai įgyja pilietybę dėl investicijų, tapatybę ir kilmės šalį. Maltos

¹⁰³ EBPO išvados dėl leidimo gyventi / pilietybės pagal investicijų schemas, 2018 m. spalio 16 d.: <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 Reguliotojo biuro Individualių investuotojų programa (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>.

¹⁰⁶ LN Nr. 47/2014 4 taisyklės 3 dalis.

reguliuotojo ataskaitose pateikiama informacija apie pateiktų prašymų skaičių bei patvirtintų ir atmestų prašymų skaičių. Šiose ataskaitose taip pat pateikiama informacija apie Maltos investuotojų pilietybės schemų uždirbtas pajamas. Maltos teisės aktuose reikalaujama, kad kasmet oficialiajame leidinyje būtų skelbiami visų asmenų, kuriems per praėjusius dvylika kalendorinių mėnesių buvo suteikta Maltos pilietybė registruojant ar natūralizuojant, vardai ir pavardės, įskaitant (nors aiškiai ir nenurodant) tuos asmenis, kuriems Maltos pilietybė buvo suteikta pagal investuotojų pilietybės schemą¹⁰⁷. Panašios informacijos apie Bulgariją ir Kiprą nėra.

Kipre ir Maltoje yra nustatyta viršutinė riba, kiek pareiškėjų gali pasinaudoti kiekvienos šalies investuotojų pilietybės schemomis. Nuo 2018 m. Kipro vyriausybė nusprendė apriboti šį skaičių iki 700 per metus¹⁰⁸. Maltoje pagal schemą gali būti patenkinti ne daugiau kaip 1 800 pagrindinių pareiškėjų (neįskaitant jų išlaikomų asmenų) prašymai¹⁰⁹. Tačiau Maltos valdžios institucijos šiuo metu atnaujina teisės aktus ir po viešų konsultacijų ketina padidinti viršutinę ribą dar 1 800. Bulgarija nenustato viršutinės ribos užsienio investuotojams, kurie gali kreiptis dėl pilietybės.

4.2.2. Investuotojų leidimo gyventi schemų skaidrumas ir valdymas šiandien

Kitaip nei investuotojų pilietybės schemos atveju, Maltoje nėra investuotojų leidimo gyventi schemų valdymo reguliuotojo. Kipre nenumatyta, kad priežiūros ir kontrolės komitetas, kuris vykdytų investuotojų pilietybės schemos priežiūrą, bus atsakingas ir už leidimus gyventi. Bulgarijoje vienintelis teisės aktais numatytas įpareigojimas yra Migracijos direktorato pranešimas Bulgarijos investicijų agentūrai apie leidimus nuolat gyventi šalyje, išduotus pagal šią schemą. Tik nedaugelyje valstybių narių veikia specialūs stebėsenos mechanizmai ir taikomi įpareigojimai teikti duomenis¹¹⁰. Tai reiškia, kad daugeliu atvejų schemas priežiūra pavedama bendriems stebėsenos mechanizmom, kai jie yra, pavyzdžiui, parlamentinės kontrolės, administracinės atsakomybės, bendro duomenų apie veiklą teikimo vyriausybei ar prašymo susipažinti su dokumentais mechanizmom, ir nėra papildomų ir specialių tikrinimo mechanizmų¹¹¹.

¹⁰⁷ LN Nr. 47/2014 14 taisyklė 2 dalis.

¹⁰⁸ Ministrų Tarybos sprendimas Nr. 906/2018.

¹⁰⁹ LN Nr. 47/2014 12 taisyklė.

¹¹⁰ Airijoje, Ispanijoje ir Portugalijoje. Pavyzdžiui, Ispanijos teisės aktuose numatytas įpareigojimas rengti metinę ataskaitą apie taisyklių įgyvendinimą, kurią Užimtumo ir socialinių reikalų ministerija rengia bendru Užsienio reikalų, Vidaus reikalų ir Ekonomikos ministerijų prašymu ir kuri vėliau teikiama Ministrų Tarybai. Portugalijoje Bendroji vidaus reikalų inspekcija ne rečiau kaip kartą per metus atlieka leidimų gyventi, suteiktų už investicijas, procedūros auditą. Apie išvadas ir rekomendacijas pranešama Portugalijos Parlamento pirmajai komisijai (atsakingai už konstitucinius reikalus ir pagrindines teises, laisves ir garantijas), jos taip pat skelbiamos vyriausybės interneto svetainėje. Tačiau šioje svetainėje yra tik viena ataskaita, kuri buvo pateikta 2014 m. Joje minimos kelios rekomendacijos, pateiktos dėl kai kurių procedūros trūkumų, įskaitant rekomendacijas sukurti vidaus priežiūros mechanizmus ir parengti procedūrų vadovą. Tolesni veiksmai po šios rekomendacijos nėra žinomi. Airijoje Vertinimo komitetas (sudarytas iš atitinkamų vyriausybės padalinių vadovų ir valstybės įstaigų, atsakingų už įmones ir plėtrą) posėdžiauja ne mažiau kaip keturis kartus per metus, kad įvertintų prašymus suteikti leidimą gyventi šalyje pagal investuotojų schemą, ir teikia svarstymus ir rekomendacijas teisingumo ir lygių galimybių ministrui dėl prašymų patenkinimo arba atmetimo.

¹¹¹ Airijoje, Bulgarijoje, Italijoje, Jungtinėje Karalystėje, Kipre, Latvijoje, Maltoje, Nyderlanduose, Prancūzijoje, Rumunijoje ir Vengrijoje. Airijoje Airijos natūralizacijos ir imigracijos tarnyba per Parlamento klausimus pateikė informaciją šiais klausimais: prašymų, pateiktų kasmet pagal investuotojų schemas, skaičius ir vertė nuo 2012 m. pagal kiekvieną investavimo galimybę, prašymų investuoti į socialinį būstą ir slaugos namus, pateiktų 2017 m. pagal imigrantų investuotojų programą, skaičius ir vertė,

Kelios valstybės narės nusprendė savo leidimo gyventi schemų vykdymą patikėti privačioms bendrovėms¹¹², kurioms kartais tenka svarbus vaidmuo¹¹³. Kipre pareiškėjai gali nuspręsti prašymą teikti per įgaliotą atstovą, kuris veikia tik kaip tarpininkas ir konsultavimo paslaugų teikėjas. Maltoje prašymus kompetentingoms institucijoms gali teikti registruoti atstovai arba akredituoti asmenys; šie registruoti atstovai veikia pareiškėjo vardu tvarkydami visą korespondenciją, prašymus, pareiškimus, dokumentus ir pranešimus pagal reglamentus. Vengrijos Parlamento Ekonomikos komitetas suteikė leidimus daugeliui įmonių, kurioms buvo pavesta išleisti gyvenamosios vietos obligacijas, skirtas pareiškėjams įsigyti. Tik vienai bendrovei pavyko gauti leidimą išleisti obligacijas konkrečioje trečiojoje šalyje¹¹⁴.

4.2.3. Skaidrumo, valdymo ir saugumo didinimo priemonės

Tyrimo duomenimis, metinių ataskaitų teikimas vis dar labai ribotas. Kalbant apie investuotojų pilietybės schemas, vis dar trūksta skaidrumo prašymų ir pilietybę gaunančių asmenų atžvilgiu. Investuotojų leidimo gyventi schemų atveju, kai nėra atskirų statistinių duomenų, neįmanoma nustatyti, kuris konkretus leidimo gyventi pagrindas ar galimybė investuoti buvo pasirinkti. Duomenys apie gautų prašymų skaičių, kilmės šalį ir patenkintų prašymų dėl pilietybės ir leidimo gyventi skaičių galėtų būti naudingai skelbiami, pavyzdžiui, kaip metinės ataskaitos. Valstybės narės taip pat galėtų patikslinti ir paskelbti prašymų vertinimo kriterijus, vykdant schemą atliekamus saugumo patikrinimus ir užtikrinti, kad būtų reguliariai atliekama *ex post* stebėseną, kaip laikomasi šių kriterijų (ypač investicijų).

Be to, taikant šias schemas pasitelkiamos įmonės, kurios teikia konsultacijas valdžios institucijoms apie schemas įgyvendinimą arba atlieka aktyvias užduotis, susijusias su valdžios institucijos įgaliojimų vykdymu valdant šias schemas, tačiau tuo pat metu konsultuoja ir fizinius asmenis dėl jų prašymų pagal schemą. Nė vienoje iš tirtų valstybių narių nėra pilietybės schemoms ar leidimo gyventi schemoms taikomo mechanizmo, kuris leistų mažinti interesų konflikto pavojų, galintį atsirasti dėl tokios padėties. Visų kitų tarpininkų priežiūra taip pat svarbi. Atsižvelgiant į pilietybės ir teisės gyventi šalyje svarbą, galima tikėtis, kad prašymų nagrinėjimas, pokalbiai ir bet kuri kita sprendimų priėmimo ar atrankos veikla visuomet bus atliekama valdžios institucijų, atsižvelgiant į bendrą poreikį užtikrinti veiksmingą ir nepriklausomą schemų ir visų jų dalyvių priežiūrą.

Procedūrų ir atsakomybės aiškumas kartu su skaidrumu, kurie būtų užtikrinti reguliaria stebėseną ir duomenų teikimu, yra geriausias būdas išsklaidyti abejones, kurias kelia investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas.

kriterijai, pagal kuriuos vertinami prašymai, prašymų, patvirtintų pagal investuotojų schemą, skaičius, investiciniai fondai, kuriems skirti prašymai pagal IIP jau patvirtinti, keturios investicijų galimybės, kuriomis galima pasinaudoti pagal programą, į investuotojų schemą investuotų pinigų suma, Vertinimo komiteto nariai.

¹¹² Kipras, Malta ir Vengrija.

¹¹³ Malta ir Vengrija.

¹¹⁴ Įmonės, gavusios leidimą, buvo įsikūrusios šiose šalyse: Didžiajame Kaimane (Vengrijos valstybinis specialiosios skolos fondas), Maltoje („Discus Holdings Ltd.“), Kipre („Migrat Immigration Asia Ltd.“, „Innozone Holdings Limited“), Vengrijoje („Arton Capital Hungary“), Rusijoje („VolDan Investments Limited“), Lichtenšteine („S & Z Program Limited“) ir Singapūre („Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.“).

Siekiant užtikrinti nuoseklią valstybių narių praktiką taikant investuotojų pilietybės schemas ir veiksmingą keitimasi informacija, įskaitant išankstines konsultacijas saugumo sumetimais, reikėtų sukurti keitimosi informacija ir statistiniais duomenimis apie gautų, priimtų ir atmestų prašymų skaičių, taip pat konsultacijas dėl prašymų, kurie buvo atmesti dėl saugumo sumetimų, sistema. Dėl šios priežasties Komisija ketina suburti valstybių narių ekspertų grupę, kuri išnagrinėtų konkrečius investuotojų pilietybės schemų keliamus pavojus ir nagrinėtų skaidrumo ir gero valdymo aspektus, susijusius su investuotojų pilietybės ir su leidimo gyventi schemų įgyvendinimu. Konkrečiau ekspertų grupė iki 2019 m. pabaigos turėtų sukurti bendrą investuotojų pilietybės schemoms skirtą saugumo patikrinimų rinkinį, įskaitant specialius rizikos valdymo procesus, kurie leistų atsižvelgti į saugumo, pinigų plovimo, mokesčių vengimo ir korupcijos riziką.

5. Išorės aspektas

Trečiojoje šalyse taip pat stiprėja tendencija kurti schemas, pagal kurias investuotojai gali įsigyti pilietybę, o tai gali turėti poveikį ES.

5.1. Šalys kandidatės ir potencialios šalys kandidatės

Atsižvelgiant į šalių kandidačių ir potencialių šalių kandidačių piliečių perspektyvas ateityje tapti Sąjungos piliečiais¹¹⁵, šių šalių pilietybė tampa vis patrauklesnė investuotojams. Taip yra jau stojimo proceso metu, nes šalys kandidatės ir potencialios šalys kandidatės užmezga glaudesnius santykius su ES ir gali gauti savo piliečiams teisę atvykti į Šengeno erdvę bevizio režimu trumpalaikėms viešnagėms¹¹⁶.

Turkijoje veikia investuotojų pilietybės schema¹¹⁷, o Juodkalnijoje 2019 m. sausio mėn. pradėtas pasirengimas įgyvendinti tokią schemą, kuri buvo patvirtinta 2018 m. lapkričio mėn.¹¹⁸

Siekiant, kad tokios schemas nekeltų pavojaus 4.1 skirsnyje įvardytose srityse, investuotojų pilietybės schemų sąlygos taps stojimo į ES proceso dalimi (nuo nuomonės dėl šalies narystės prašymo iki derybų pabaigos). Tikimasi, kad atitinkamos šalys turės labai patikimas stebėsenos sistemas, įskaitant sistemas, skirtas kovoti su galimais pavojais saugumui,

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

¹¹⁶ Nuo 2009 m. gruodžio mėn. Juodkalnijos, Serbijos ir buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos piliečiai gali keliauti į ES be vizos. Albanijos ir Bosnijos ir Hercegovinos piliečiai tai gali daryti nuo 2010 m. pabaigos. Dėl (2012 m. sausio 19 d.) pradėto dialogo su Kosovu* dėl vizų režimo liberalizavimo Komisija 2018 m. pateikė ataskaitą, kad visi kriterijai buvo įvykdyti (*Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244 (1999) bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos). Dėl (2013 m. gruodžio 16 d.) pradėto dialogo su Turkija Komisija toliau remia Turkiją, kad ji įvykdytų visus septynis kriterijus.

¹¹⁷ Turkijos pilietybės įstatymo taikymo reglamentas (2010 m. balandžio 6 d. *Oficialusis leidinys* Nr. 27544), su pakeitimais, padarytais Turkijos pilietybės įstatymo taikymo reglamento pakeitimų reglamentu (2017 m. sausio 12 d. *Oficialusis leidinys* Nr. 29946) ir Prezidento dekretu Nr. 106 (2018 m. rugsėjo 19 d. *Oficialusis leidinys* Nr. 30540).

¹¹⁸ 2018 m. lapkričio 22 d. Sprendimas dėl asmenų, kurie gali įgyti Juodkalnijos pilietybę, atrankos kriterijų, metodo ir tvarkos, siekiant įgyvendinti specialiąsias investicijų programas, kurios yra ypatingos svarbos Juodkalnijos verslo ir ekonominiams interesams
<http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>.

pavyzdžiui, pinigų plovimo, teroristų finansavimo, korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo įsiskverbimo, susijusio su tokiomis schemomis, pavojais.

Komisija vykdytų **šalių kandidačių ir potencialių šalių kandidačių** investuotojų pilietybės schemų stebėseną, kuri bus stojimo į ES proceso dalis.

5.2. *Kitos trečiosios šalys, turinčios bevizį režimą į ES*

Trečiųjų šalių valdomos investuotojų pilietybės schemas gali būti probleminės dėl kelių priežasčių, jeigu su atitinkama pilietybe įgyjama teisė trumpam be vizų atvykti į Europos Sąjungą. Pavyzdžiui, Moldovos Respublikoje, kurios piliečiams nuo 2014 m. taikomas bevizis režimas trumpam vykstant į ES, 2018 m. pradėta taikyti investuotojų pilietybės schema¹¹⁹. Kai kurios trečiosios šalys arba jas remiantys rangovai atvirai reklamavo savo pilietybę teigdamos, kad ji suteikia teisę į bevizį režimą į Europos Sąjungą. Tokiomis schemomis suinteresuoti investuotojai dažnai yra turtingi šalių, kurioms taikomas vizų režimas, piliečiai, galintys pasinaudoti tokiomis schemomis, kad apeitų įprastą Šengeno vizų išdavimo tvarką ir jai būdingą išsamų individualių migracijos ir saugumo pavojų vertinimą, įskaitant galimą pinigų plovimo ir terorizmo finansavimo prevencijos priemonių išvengimą.

Nors Europos Sąjunga gerbia suverenių šalių teisę priimti sprendimus dėl savo natūralizacijos tvarkos, bevizis atvykimas į Sąjungą neturėtų būti naudojamas kaip priemonė, padedanti pritraukti individualių investicijų mainais už pilietybę¹²⁰. Į tokių schemų įgyvendinimą bus tinkamai atsižvelgiama vertinant trečiąsias šalis, kurioms galėtų būti taikomas bevizis režimas su Europos Sąjunga. Be to, trečiosios šalys, kurioms jau taikomas bevizis režimas, turi atlikti aukščiausius įmanomus standartus atitinkančius pilietybės schemų pareiškėjų saugumo ir asmens patikrinimus; šio principo nesilaikymas galėtų būti pagrindas pakartotinai pradėti reikalauti vizų ir sustabdyti ar nutraukti susitarimus dėl bevizio režimo.

Komisija stebės **bevizio režimo šalių** įgyvendinamų investuotojų pilietybės schemų poveikį, tai bus bevizio režimo sustabdymo mechanizmo dalis.

6. Išvados

Investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas kelia pavojų valstybėms narėms ir visai Sąjungai, įskaitant saugumo, pinigų plovimo, korupcijos, ES taisyklių apėjimo ir mokesčių vengimo srityse.

Minėtus pavojus dar labiau didina tokių schemų **skaidrumo ir valdymo** trūkumai. Iš Komisijos užsakyto tyrimo matyti, kad turima informacija apie valstybių narių taikomas investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemas yra neišsami. Pavyzdžiui, nėra arba trūksta aiškių statistinių duomenų apie gautus, priimtus ir atmestus prašymus. Be to, nėra mechanizmų, kuriais būtų užtikrintas valstybių narių bendradarbiavimas investuotojų pilietybės schemų srityje, visų pirma dėl saugumo patikrinimų. Komisija yra susirūpinusi dėl

¹¹⁹ *Investuotojų į Moldovą pilietybės* (angl. *Moldova Citizenship-by-Investment* (MCBI) programai taikomas 2000 m. birželio 2 d. įstatymas Nr. 1024 dėl Moldovos Respublikos pilietybės ir 2017 m. spalio 4 d. Vyriausybės sprendimas Nr. 786 dėl pilietybės įgijimo investuojant. Lapkričio 6 d. Investuotojų į Moldovą pilietybės programa oficialiai pradėta Dubajuje vykusioje Leidimo gyventi ir pilietybės konferencijoje.

¹²⁰ Žr., pavyzdžiui, <https://vic.vu/citizenship/> („Key benefits of Vanuatu Citizenship“).

rizikos, kuri yra būdinga investuotojų pilietybės ir leidimo gyventi schemoms, ir dėl to, kad valstybių narių taikomos priemonės ne visada pakankamai mažina riziką.

Komisija stebės, kokių veiksmų ėmėsi valstybės narės, siekdamas, kad įgyvendinant schemas būtų užtikrintas skaidrumas ir geras valdymas, visų pirma siekiant mažinti ne ES organizuotų nusikalstamų grupuočių įsiskverbimo į ekonomiką, pinigų plovimo, korupcijos ir mokesčių vengimo riziką. Siekdama, kad valstybės narės pagerintų schemų skaidrumą ir valdymą, Komisija suformuos ekspertų grupę, kuri toliau nagrinės skaidrumo, valdymo ir saugumo klausimus.

Komisija stebės bendresnes atitikties ES teisės aktams problemas, kylančias dėl šių schemų ir prireikus ims būtinių veiksmų.