



Bruselj, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

SHEME DRŽAVLJANSTVA IN PREBIVANJA ZA VLAGATELJE V EVROPSKI UNIJI

{SWD(2019) 5 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

1. Uvod

V zadnjih letih je opaziti naraščanje števila shem državljanstva za vlagatelje („zlati potni list“) in shem prebivanja za vlagatelje („zlati vizum“), katerih namen je privabiti naložbe na način, da se vlagateljem podeli državljanstvo zadevne države ali pravica do prebivanja v zadevni državi. Takšne sheme so vzbudile zaskrbljenost zaradi določenih tveganj, ki jih ustvarjajo, zlasti kar zadeva varnost, pranje denarja, davčno utajo in korupcijo.

Sheme državljanstva za vlagatelje, v okviru katerih se državljanstvo podeli po manj strogih pogojih, kot veljajo v običajnih ureditvah glede naturalizacije, zlasti brez dejanskega predhodnega prebivanja v zadevni državi, izvajajo tri države članice¹. Takšne sheme imajo posledice za Evropsko unijo kot celoto, saj ima vsaka oseba, ki ima državljanstvo ene od držav članic, hkrati tudi državljanstvo Unije. Čeprav so to nacionalne sheme, se namenoma tržijo in pogosto izrecno oglašujejo kot način za pridobitev državljanstva Unije, skupaj z vsemi povezanimi pravicami in privilegiji, vključno s pravico do prostega gibanja.

Sheme državljanstva za vlagatelje se razlikujejo od shem prebivanja za vlagatelje („zlati vizum“), katerih namen je privabiti naložbe v zameno za pravico do prebivanja v zadevni državi. Sheme prebivanja za vlagatelje obstajajo v dvajsetih državah članicah EU. Vendar so tveganja, ki jih vključujejo take sheme, podobna tistim, ki jih povzročajo sheme državljanstva za vlagatelje. Poleg tega te sheme vplivajo na druge države članice, saj veljavno dovoljenje za prebivanje državljanom tretjih držav podeljuje nekatere pravice do prostega gibanja, zlasti v schengenskem območju.

Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 16. januarja 2014² izrazil zaskrbljenost, da se z nacionalnimi shemami, ki vključujejo „neposredno ali posredno neprikrito prodajo“ državljanstva Unije, ogroža sam koncept državljanstva Unije. Komisijo je pozval, naj ob upoštevanju evropskih vrednot ter črke in duha zakonodaje in prakse EU prouči različne nacionalne sheme državljanstva. Komisija je stopila v stik z bolgarskimi, ciprskimi in malteškimi organi za nadaljnje informacije o njihovih shemah. V razpravi, ki je potekala maja 2018, je Evropski parlament obravnaval raznovrstna tveganja, povezana s shemami državljanstva in shemami prebivanja za vlagatelje.

Komisija je v svojem Poročilu o državljanstvu iz leta 2017³ napovedala poročilo o nacionalnih shemah za podeljevanje državljanstva Unije vlagateljem, v katerem bo opisala svoje ukrepe na tem področju, preučila obstoječe nacionalne zakonodaje in prakse ter podala določene smernice za države članice. V okviru priprave tega poročila je Komisija naročila študijo o zakonodaji in praksi v zvezi s shemami državljanstva in shemami prebivanja v vseh

¹ Za opredelitev dejanskega prebivanja glej oddelek 2.3.

² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2014 z naslovom Državljanstvo EU napredaj (2013/2995(RSP)).

³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Krepitev pravic državljanov v Uniji demokratičnih sprememb: Poročilo o državljanstvu EU iz leta 2017 (COM(2017) 30 final).

zadevnih državah članicah⁴ ter organizirala posvetovanje z državami članicami. To poročilo upošteva tudi druge ustrezne vire, vključno z nedavnimi objavami na to temo⁵.

To poročilo zajema sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje ter opredeljuje najbolj problematična področja in tveganja, povezana s podeljevanjem državljanstva Unije ali pravice do prebivanja zgolj na podlagi naložbe. V poročilu so zlasti navedeni možne varnostne vrzeli, ki so lahko posledica podeljevanja državljanstva brez predhodnega prebivanja, ter tveganja za pranje denarja, korupcijo in davčno utajo, ki so povezana z državljanstvom ali prebivanjem na podlagi naložbe. Opisani so tudi izzivi, povezani z upravljanjem in preglednostjo takih shem, in načini, kako bi jih bilo mogoče obravnavati, poročilo pa zagotavlja tudi okvir za izboljšave.

Poročilo spremlja delovni dokument služb Komisije, ki vsebuje podrobnejše osnovne informacije o shemah državljanstva in shemah prebivanja za vlagatelje.

2. Sheme državljanstva za vlagatelje v EU

2.1 Ozadje

Kakor je navedeno v sodni praksi Sodišča, je državljanstvo vez med državljanom in državo ter „posebno solidarno in lojalno razmerje [države članice] s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljske vezi“⁶. Državljanstvo države se tradicionalno pridobi po rodu (*ius sanguinis*) ali z rojstvom na ozemlju zadevne države (*ius soli*)⁷. Države poleg tega omogočajo priseljencem, da z naturalizacijo postanejo njihovi državljani, pri čemer morajo izpolniti nekatere zahteve po integraciji in/ali izkazati dejansko povezanost z državo, kar lahko vključuje zakonsko zvezo z državljanom ali državljanjo države⁸. Vse države članice imajo take običajne postopke naturalizacije.

⁴ Študija za ugotavljanje dejstev: 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*, Bruselj 2018 (v nadaljnjem besedilu: študija).

⁵ Glej zlasti študijo službe Evropskega parlamenta za raziskave *Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU: State of play, issues and impacts*, oktober 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, oktober 2018, na voljo na naslovu https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas.

⁶ Sodba z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 51.

⁷ Za celoten pregled vrst pridobitve državljanstva, vključno z državljanstvom po rodu oz. rojstvu, glej globalno podatkovno zbirko o načinih pridobitve državljanstva, dostopno na naslovu <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Več podrobnosti o naturalizaciji na podlagi zakonske zveze v državah članicah EU je navedenih v Prilogi III k študiji, ki je navedena v opombi 4. Države članice si na splošno prizadevajo preprečiti zlorabo takih možnosti, na primer pri sklenitvah navidezne zakonske zveze. Za boljše odkrivanje goljufivo pridobljenega državljanstva in boj proti temu se nacionalnim organom priporoča, naj uporabljajo razgovore ali vprašalnike, preverjajo dokumente in ozadja, izvajajo inšpekcijske preglede ali preglede na lokalni ravni ob hkratnem upoštevanju pravnih omejitev, ki se uporabljajo in med katerimi so tiste, ki se nanašajo na dokazno breme ali temeljne pravice. Opirajo se lahko tudi na podobnosti med goljufivo pridobljenim državljanstvom in pravico do prebivanja, pridobljeno z navidezno sklenitvijo zakonske zveze z državljanom Unije (glej priročnik Komisije o sklenitvah navidezne zakonske zveze (COM(2014) 604 final).

Večina držav članic izvaja tudi postopke naturalizacije po prostem preudarku⁹. Države članice lahko v okviru takih postopkov v posameznih primerih tujcu dodelijo državljanstvo na podlagi „nacionalnega interesa“. Razlog za to je lahko njegov izjemni dosežek, na primer na področju kulture, znanosti ali športa. V nekaterih državah članicah EU zakonodaja določa, da se „nacionalni interes“ lahko enači z gospodarskim ali trgovinskim interesom¹⁰. Postopki naturalizacije po prostem preudarku se lahko v posameznih primerih uporabijo za podelitev državljanstva v zameno za naložbo. Taki postopki naturalizacije po prostem preudarku se izvajajo le za redke posamezne primere in njihova uporaba je omejena. Zato v tem poročilu niso obravnavani.

Bolgarija, Ciper in Malta so leta 2005, 2007 oziroma 2013 uvedli¹¹ širše sheme, katerih cilj je z olajšanjem dostopa do njihovega državljanstva privabiti naložbe državljanov tretjih držav. Te sheme so nova oblika naturalizacije, saj se z njimi sistematično podeljuje državljanstvo zadevne države članice, če se izvede potrebna naložba in izpolnijo nekatera merila¹².

Ker so Bolgarija¹³, Ciper in Malta edine države članice, ki izvajajo sheme državljanstva za vlagatelje, je ta oddelek poročila osredotočen na zakonodajo in prakso teh držav.

2.2 Vrsta in višina potrebne naložbe

Cilj shem državljanstva za vlagatelje je privabiti naložbe, pri čemer se v zameno za opredeljeni denarni znesek ponudi državljanstvo. V Bolgariji se v okviru hitre¹⁴ sheme državljanstva za vlagatelje zahteva naložba v skupni vrednosti 1 milijon EUR. Na Cipru je potrebna naložba v vrednosti najmanj 2 milijona EUR, poleg tega mora biti oseba lastnik nepremičnine na Cipru. Na Malti je treba v nacionalni naložbeni sklad vplačati prispevek v višini 650 000 EUR in izvesti naložbo v vrednosti 150 000 EUR, poleg tega pa mora oseba imeti v lasti ali najemu nepremičnino na Malti¹⁵. Na Cipru in Malti so za družinske člane potrebne dodatne naložbe.

V zadevnih treh državah članicah, ki izvajajo sheme državljanstva za vlagatelje, je mogoče opaziti različne naložbene možnosti: kapitalske naložbe¹⁶, naložbe v nepremičnine¹⁷, naložbe v državne obveznice¹⁸ in enkratne prispevke v državni proračun¹⁹. Poleg naložbene zahteve

⁹ Za več podrobnosti glej Prilogo III k študiji, navedeni v opombi 4.

¹⁰ „Nacionalni interes“ je v avstrijski, bolgarski, slovenski in slovaški zakonodaji izrecno izenačen z gospodarskim ali trgovinskim interesom države. Za podrobnosti glej pregled študije, navedene v opombi 4.

¹¹ Za podrobnosti o teh shemah glej študijo, navedeno v opombi 4.

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

¹³ V Bolgariji je pravosodni minister 15. februarja 2018 ustanovil delovno skupino, da bi pripravila osnutek sprememb bolgarskega zakona o državljanstvu, vključno s spremembami sheme državljanstva za vlagatelje, o kateri Bolgarija razmišlja, da bi jo v prihodnosti odpravila.

¹⁴ Podrobnosti o razlikah med hitro in redno shemo za vlagatelje v Bolgariji so navedene v delovnem dokumentu služb Komisije.

¹⁵ V skladu s točko 7(5) pravnega obvestila št. 47/2014 mora glavni prosilec pridobiti in imeti v lasti stanovanjsko nepremičnino na Malti, ki ima minimalno vrednost 350 000 EUR, ali (b) zakupiti stanovanjsko nepremičnino za minimalno letno višino zakupa 16 000 EUR.

¹⁶ Na podlagi kapitalskega modela se zahteva naložba določenega zneska v (i) družbo (v Bolgariji in na Cipru) ali v (ii) instrumente kreditnih ali finančnih institucij, kot so naložbeni skladi ali skrbniški skladi (v Bolgariji, na Cipru in Malti).

¹⁷ Na podlagi tega modela je treba kupiti ali najeti nepremičnino za določeno vrednost (na Cipru in Malti). Več podrobnosti je navedenih v delovnem dokumentu služb Komisije.

¹⁸ Vlagatelji kupijo obveznice od držav (Bolgarija, Malta).

morajo prosilci v okviru postopka za pridobitev državljanstva plačati tudi nepovračljive upravne takse. Ciper in Malta imata precej višje takse kot Bolgarija²⁰.

2.3 Prebivanje ali druge potrebne povezave z državo članico

V treh zadevnih državah članicah se prosilcem na začetku postopka za pridobitev državljanstva izda dovoljenje za prebivanje. Prosilec že s tem, da ima dovoljenje za prebivanje toliko časa, kot se zahteva, izpolnjuje pogoje za vključitev v shemo. Vendar dejansko prebivanje v smislu redne fizične prisotnosti prosilca, ko ima ta dovoljenje, v daljšem obdobju na ozemlju zadevne države članice ni potrebno.

Na Malti mora imeti oseba vsaj 12 mesecev e-dovoljenje za prebivanje, preden se ji lahko izda potrdilo o naturalizaciji. Na Cipru mora imeti prosilec najmanj 6 mesecev dovoljenje za prebivanje, preden se mu lahko izda potrdilo o naturalizaciji. V Bolgariji mora imeti prosilec pet let (običajna shema) ali eno leto (hitra shema) dovoljenje za stalno prebivanje, da lahko zaprosi za bolgarsko državljanstvo.

To pomeni, da lahko prosilci pridobijo državljanstvo Bolgarije, Cipra ali Malte – in s tem državljanstvo Unije, – ne da bi kadar koli dejansko prebivali v državi članici. Na Malti mora biti prosilec fizično prisoten, ko mora zagotoviti biometrične podatke za e-dovoljenje za prebivanje in ko mora zapriseči²¹. Zahteva se lahko tudi osebni razgovor s prosilcem. V Bolgariji se zahteva prisotnost prosilca ob predložitvi prošnje za pridobitev državljanstva in na Cipru pri dvigu dovoljenja za prebivanje.

V okviru študije so bili preučeni drugi dejavniki poleg fizičnega prebivanja, ki bi lahko utemeljeno ustvarili povezavo med prosilcem za državljanstvo in zadevno državo. V Bolgariji mora prosilec opraviti razgovor za pridobitev državljanstva, ni pa mu treba izpolnjevati pogojev, kot je na primer obvladovanje bolgarskega jezika ali poznavanje bolgarskega javnega življenja. Ciprski organi menijo, da je naložba na Cipru sama po sebi zadostna vez med prosilcem in Ciprom. Opozoriti je treba, da je bilo z ustreznim odlokom ciprskega ministrskega sveta merilo prebivanja, ki je bilo pogoj v okviru običajnega postopka naturalizacije, nadomeščeno z naložbenim merilom²². Kandidati za malteško državljanstvo so v zadnji fazi postopka naturalizacije povprašani o njihovih povezavah z Malto. Kandidati so zaproseni, da predložijo vstopne kupone, iz katerih je razvidna pot na Malto, in morebitna druga dokazila, kot so dokazila o donacijah dobrodelnim organizacijam na Malti, članstvu v lokalnem športnem, kulturnem ali družabnem klubu ali združenju ali potrdilo o plačilu dohodnine malteškemu oddelku za notranje prihodke²³. Prosilce se tudi spodbuja, naj ustanovijo podjetje na Malti.

¹⁹ Malteška zakonodaja določa, da je treba malteški državi plačati „prispevek“, ki se deponira pri nacionalnih razvojnih skladih.

²⁰ Bolgarija za posamezno prošnjo zaračuna skupno 650 EUR; Ciper zaračuna 7 000 EUR za glavnega prosilca in 7 000 EUR za zakonca; Malta zaračuna skupaj 8 200 EUR za glavnega prosilca in 5 500 EUR za zakonca.

²¹ Informacije, potrjene po posvetovanju z nacionalnim deležnikom (agencija Identity Malta, pristojni organ, 8. marec 2018), pridobljene za namene študije, ki je navedena v opombi 4.

²² Odstavek (2) člena 111A zakona o matičnem registru, objavljenega 30. aprila 2013.

²³ Glej rezultat B.I študije, navedene v opombi 4; tudi dokument urada regulatorja programa za posamezne vlagatelje (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1. julij 2016–30. junij 2017), november 2017, str. 32, na voljo na naslovu: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>.

2.4 Sheme državljanstva za vlagatelje in pravo EU

V skladu s Pogodbama je vsaka oseba, ki postane državljan države članice, tudi državljan Unije²⁴. Namen statusa državljan Unije je, da postane temeljni status državljanov držav članic²⁵. Odločitev posamezne države članice, da podeli državljanstvo v zameno za naložbo, **samodejno daje pravice**²⁶ v zvezi z drugimi državami članicami, zlasti pravico do prostega gibanja, pravico voliti in biti voljen na lokalnih volitvah in volitvah EU, pravico do konzularne zaščite, če ni predstavništva zunaj EU, in pravico dostopa do notranjega trga za opravljanje gospodarskih dejavnosti. Kot glavne privlačne značilnosti takih shem se pogosto oglašujejo prav koristi na podlagi državljanstva Unije, zlasti pravica do prostega gibanja.

Ustaljena sodna praksa Sodišče Evropske unije je, da mora posamezna država članica kljub temu, da je opredelitev pogojev za pridobitev ali izgubo državljanstva v njeni pristojnosti, to storiti ob upoštevanju prava Unije²⁷. Upoštevanje prava EU pomeni upoštevanje vseh pravil, ki so del pravnega reda Unije, ter zajema upoštevanje norm in običajev mednarodnega prava, saj so take norme in običaji del prava EU²⁸.

Meddržavno sodišče je v zadevi Nottebohm ugotovilo, da je za priznanje državljanstva, pridobljenega z naturalizacijo, v mednarodnem okolju potrebno, da je podeljeno na podlagi dejanske povezanosti med posameznikom in zadevno državo²⁹. „Državljska vez“ tradicionalno temelji na dejanski povezanosti z ljudmi države (po rodu, poreklu ali zakonski zvezi) ali na dejanski povezanosti z državo, vzpostavljeni z rojstvom v državi ali pomembno dolgim dejanskim predhodnim prebivanjem v državi. Lahko so potrebni še drugi elementi, da se dokaže obstoj dejanske vezi z državo, kot so znanje nacionalnega jezika in/ali poznavanje kulture države in povezave s skupnostjo. Obstoj teh zahtev v ureditvah držav članic glede državljanstva potrjuje, da države članice na splošno štejejo vzpostavljenost dejanske povezave za nujen pogoj pri sprejemu državljanov tretjih držav v svojo družbo kot svojih državljanov.

Na takem skupnem razumevanju državljske vezi temelji tudi strinjanje držav članic, da državljanstvo Unije in pravice, ki jih to vključuje po Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), samodejno pripadajo vsaki osebi, ki postane njihov državljan.

Odobritev naturalizacije le na podlagi denarnega plačila brez kakršnega koli dodatnega pogoja, ki dokazuje obstoj dejanske povezave z državo članico, ki podeli državljanstvo, in/ali

²⁴ Člen 9 PEU in člen 20(1) PDEU.

²⁵ Sodba z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31.

²⁶ Glej člen 20(2) PDEU.

²⁷ Sodba z dne 7. julija 1992, Micheletti in drugi/Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10; sodba z dne 11. novembra 1999, Belgijska država/Mesbah, C-179/98, EU:C:1999:549, točka 29; sodba z dne 20. februarja 2001, Kaur, C-192/99, EU:C:2001:106, točka 19; sodba z dne 19. oktobra 2004, Zhu in Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, točka 37; sodba z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 39; glej tudi zadevo C-221/17, Tjebbes, še v teku.

²⁸ Glej mnenje generalnega pravobranilca Madura v zadevi C-135/08, Rottmann, točkah 28–29; kar zadeva vpliv mednarodnega prava na pravo EU, glej sodbo z dne 14. maja 1974, 3, Nold KG/Komisija, zadeva 4-73, EU:C:1974:51; sodbo z dne 24. novembra 1992, Anklagemindigheden/Poulsen in Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, točki 9 in 10, in sodbo z dne 16. junija 1998, Racke/Hauptzollamt Mainz, C-162/96, EU:C:1998:293, točki 45 in 46.

²⁹ Sodba Meddržavnega sodišča z dne 6. aprila 1955, Nottebohm, I.C.J. Reports 1955, str. 4, dostopno na naslovu <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>.

njenimi državljani, odstopa od tradicionalnih načinov podeljevanja državljanstva v državah članicah in vpliva na državljanstvo Unije.

Ker je po členu 20 PDEU državljanstvo Unije samodejna posledica državljanstva države članice in ker država članica gostiteljica ne more omejiti pravic naturaliziranih državljanov Unije na podlagi tega, da so pridobili državljanstvo druge države članice brez kakršne koli povezave s to drugo državo članico³⁰, mora vsaka država članica poskrbeti, da se državljanstvo ne podeljuje brez dejanske povezave z državo ali njenimi državljani³¹.

Komisija se je z malteškimi in ciprskimi organi pogovorila o vključitvi merila dejanskega prebivanja v njihovo zakonodajo, ki ureja sheme državljanstva za vlagatelje³². Malta je posledično leta 2014 v svojo zakonodajo uvedla zahtevo po dokazilu o dvanajstmesečnem prebivanju v državi³³. V praksi se šteje, da je ta zahteva izpolnjena, če prosilec pridobi dovoljenje za prebivanje na Malti, tudi če tam ne prebiva fizično, ter če predloži vstopne kupone in po možnosti dokazila o donacijah dobrodelnim organizacijam na Malti, članstvu v lokalnih športnih klubih ali plačilu dohodnine na Malti. Tudi Ciper je leta 2016 spremenil svojo zakonodajo in od prosilcev v okviru sheme državljanstva za vlagatelje in njihovih družinskih članov zahteva, da imajo dovoljenje za prebivanje³⁴. Komisija bo še naprej spremljala skladnost s pravom Unije.

3. Sheme prebivanja za vlagatelje v EU

3.1 Ozadje

Nekatere sheme prebivanja za vlagatelje so se začele izvajati že na začetku 21. stoletja, finančna kriza, ki se je začela leta 2007, pa je povzročila, da je več držav članic te sheme sprejelo ali jih znova oživel. Ta trend se je v zadnjih desetih letih nadaljeval, tako da se danes te sheme izvajajo v 20 državah članicah³⁵.

³⁰ V zvezi s pravico do ustanavljanja glej jasno sporočilo Sodišča v zadevi C-369/90, Micheletti, točka 10: „Določitev pogojev glede pridobitve in izgube državljanstva je v skladu z mednarodnim pravom v pristojnosti vsake države članice, to pristojnost pa je treba izvajati ob spoštovanju prava Skupnosti.“ Vendar ni dopustno, da država članica omejuje učinke pridobitve državljanstva druge države članice, s tem da zahteva dodaten pogoj za priznavanje tega državljanstva v zvezi z uresničevanjem temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo. Glej tudi zadevo C-165/16, Lounes, točka 55: „Država članica pa ne sme omejiti učinkov, ki izhajajo iz imetništva državljanstva druge države članice, zlasti pravic, ki so z njim povezane na podlagi prava Unije in ki nastanejo s tem, da državljan uveljavi svojo pravico do prostega gibanja.“

³¹ Načelo lojalnega sodelovanja z drugimi državami članicami in Unijo iz člena 4(3) PEU države članice zavezuje, da se vzdržijo ukrepov, ki bi lahko ogrozili dosego ciljev Unije.

³² Glej skupno izjavo za javnost z dne 29. januarja 2014, ki so jo izdali Evropska komisija in malteški organi in je na voljo na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Potekalo je več izmenjav tako med malteškimi kot tudi med ciprskimi organi.

³³ V skladu s točko 7(12) pravnega obvestila št. 47/2014 (predpisi Republike Malte o programu za posamezne vlagatelje) se zahteva dokazilo, da je glavni prosilec rezident Malte najmanj 12 mesecev pred dnevom izdaje potrdila o naturalizaciji. Vendar izraz „dokazilo o prebivanju“ ni podrobneje opredeljen. Glej študijo, navedeno v opombi 4.

³⁴ Odlok ministrskega sveta št. 834 z dne 13. 9. 2016.

³⁵ Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Združeno kraljestvo. Madžarska je aprila 2017 izvajanje svoje sheme začasno prekinila. Za več podrobnosti o opredelitvi teh shem glej spremni delovni dokument služb Komisije.

Navedene sheme se med seboj zelo razlikujejo, zlasti kar zadeva potrebno naložbo, tako po naravi kot višini. Opaziti je mogoče pet vrst naložbenih možnosti: kapitalske naložbe³⁶, naložbe v nepremičnine³⁷, naložbe v državne obveznice³⁸, donacije ali dotacije za dejavnost, ki prispeva k javnemu dobremu³⁹, in enkratne prispevke v državni proračun⁴⁰. Te možnosti se med seboj ne izključujejo, saj nekatere države članice dovoljujejo različne vrste naložb in njihove kombinacije.

Kar zadeva višino naložbe, se ta giblje od zelo majhne naložbe (manj kot 100 000 EUR⁴¹) do zelo velike naložbe (več kot 5 milijonov EUR⁴²).

Poleg teh so morda potrebne tudi nefinančne naložbe, kot je ustvarjanje delovnih mest ali prispevek h gospodarstvu⁴³.

Postopki in pogoji, ki so povezani s fizično prisotnostjo v državi članici in ki podeljuje pravico do prebivanja, se zelo razlikujejo⁴⁴.

3.2 Sheme prebivanja za vlagatelje in pravo EU na področju zakonitega priseljevanja

Pravo EU ureja pogoje za vstop za posebne kategorije državljanov tretjih držav⁴⁵. Podeljevanje dovoljenj za prebivanje vlagateljem iz tretjih držav trenutno ni urejeno na ravni EU in ga še vedno ureja nacionalno pravo⁴⁶.

³⁶ V okviru kapitalskega modela se zahteva naložba določenega zneska v (i) družbo, ne glede na vlogo, ki jo ima vlagatelj v družbi, ali funkcijo, v okviru katere vlagatelj nastopa v družbi, na primer lastnik, imetnik deleža, član posloводства (v Bolgariji, Estoniji, Franciji, na Hrvaškem, Irskem, v Italiji, Latviji, Litvi, na Nizozemskem, Portugalskem, v Romuniji, na Slovaškem, v Španiji in v Združenem kraljestvu), ali v (ii) instrumente kreditnih ali finančnih institucij, kot so naložbeni skladi ali skrbniški skladi (v Bolgariji, na Cipru, v Estoniji, na Irskem, v Latviji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Španiji).

³⁷ Po tem modelu je treba kupiti ali najeti nepremičnino za določeno vrednost (na Cipru, v Grčiji, na Irskem, v Latviji, na Malti, Portugalskem in v Španiji). Najem je mogoč na Malti in v Grčiji. Več podrobnosti je navedenih v delovnem dokumentu služb Komisije.

³⁸ Vlagatelji od držav kupujejo obveznice določene vrednosti. Te obveznice vključujejo izplačilo na datum dospelosti z določeno obrestno mero (v Bolgariji, Italiji, Latviji, na Madžarskem, Malti, v Španiji in Združenem kraljestvu).

³⁹ Kapital se vlaga v javne projekte, koristne za umetnost, šport, zdravje, kulturo ali izobraževanje, človekoljubne donacije pa so namenjene umetniškimi ali raziskovalnim dejavnostim (na Irskem, v Italiji in na Portugalskem).

⁴⁰ Pri tem je treba državi neposredno plačati določen znesek (na Malti in v Latviji), ki se, v nasprotju z obveznicami, ne povrne.

⁴¹ Minimum je 100 000 HRK (približno 13 500 EUR) na Hrvaškem. V nekaterih primerih, na primer v Grčiji, višina za „strateške naložbe“ ni zakonsko določena in jo organi določijo po prostem preudarku.

⁴² Slovaška in Luksemburg.

⁴³ Ustvarjanje delovnih mest v Bolgariji, na Češkem, v Španiji, Franciji, na Hrvaškem, v Latviji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Romuniji, prispevek h gospodarstvu pa v Bolgariji, na Češkem, v Grčiji in Španiji. Konkretnije ima merilo „prispevka h gospodarstvu“ različne oblike: v Bolgariji mora biti „specifično za gospodarsko prikrajšano regijo“; na Češkem morajo biti naložbe „v interesu države ali regije“; grška zakonodaja določa „strateške naložbe“ brez opredelitve koncepta; Španija zahteva poslovni projekt „splošnega interesa“.

⁴⁴ Za pregled teh shem glej delovni dokument služb Komisije.

⁴⁵ Politika zakonitega priseljevanja EU je harmonizirala pogoje za vstop in prebivanje nekaterih kategorij državljanov tretjih držav in jim podelila pravice, ki jim zagotavljajo pravično obravnavo v primerjavi z državljani EU. Glej: direktivo o združitvi družine (2003/86/ES), direktivo o rezidentih za daljši čas (2003/109/ES), direktivo o modri karti EU, ki zajema visoko usposobljene delavce (2009/50/ES), direktivo o sezonskih delavcih (2014/36/EU), direktivo o osebah, premeščenih znotraj podjetja (2014/66/EU), Direktivo (EU) 2016/801 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene

Kljub temu dovoljenje za prebivanje, podeljeno na podlagi sheme prebivanja za vlagatelje, ki se izvaja v eni državi članici, vpliva tudi na druge države članice. Veljavno dovoljenje za prebivanje državljanu tretje države omogoča 90-dnevno prosto gibanje v schengenskem območju⁴⁷ v katerem koli 180-dnevem obdobju. Poleg tega daje dostop do kratkoročnega bivanja v Bolgariji, na Cipru, Hrvaškem, in v Romuniji, saj te države članice enostransko priznajo dovoljenja za prebivanje. Zato je ključno, da se pred izdajo takega dovoljenja opravijo vsa ustrezna preverjanja, zlasti varnostne kontrole (glej oddelek 4 v nadaljevanju).

Poleg tega je mogoč vpliv na pridobitev statusa rezidenta EU za daljši čas, ki se podeli državljanom tretjih držav, ki v državi članici EU zakonito in neprekinjeno prebivajo pet let⁴⁸. Ta status državljanom tretjih držav daje nekatere pravice⁴⁹ na podlagi trajanja njihovega prebivanja v državi članici in dejstva, da so zaživel v zadevni državi članici. Neprekinjena prisotnost v državi gostiteljici je poglobitni vidik in pogoj, na katerem temelji ta status⁵⁰. Nasprotno pa je bilo v študiji ugotovljeno, da se v več državah članicah⁵¹ zahteva po prebivanju v okviru shem prebivanja za vlagatelje ne nanaša na neprekinjeno fizično prebivanje. V nekaterih teh držav zakon izrecno predpisuje le prisotnost vlagateljev zelo kratek čas (na primer sedem dni na leto na Portugalskem ali le na dan vložitve prošnje v Bolgariji, Grčiji in na Malti).

Ker je dejansko prebivanje lahko v okviru shem prebivanja za vlagatelje neposredno izključeno ali omejeno ali ker morda sploh ni predpisano v teh nacionalnih zakonih, se zdi, da je dejansko spremljanje pogoja glede prebivanja zapleteno.

To pomeni, da so mogoči primeri, v katerih bi ob odsotnosti učinkovitega spremljanja neprekinjenosti prebivanja vlagatelji, za katere bi se štelo, da v državi članici na podlagi nacionalnega dovoljenja prebivajo pet let, lahko pridobili status rezidenta EU za daljši čas in

raziskovanja, študija, opravljanja pripravništva, prostovoljskega dela, programov izmenjave učencev ali izobraževalnih projektov in dela varuš *au pair* (prenovitev). Direktiva o enotnem dovoljenju (2011/98/EU) ne ureja kategorije kot take, temveč je okvirna direktiva, ki vzpostavlja pravila EU o enotni vlogi/dovoljenju in določbe o enakem obravnavanju zaposlenih iz tretjih držav. Upoštevati je treba, da področje uporabe te direktive izključuje samozaposlitev. Upoštevati je tudi treba, da Združenega kraljestva, Irske in Danske na podlagi protokolov 21 in 22, ki sta priložena Pogodbama, ne zavezuje zakonodaja na področju zakonitega priseljevanja.

⁴⁶ Gre za eno od vprašanj, ki se trenutno proučuje v okviru analize, ki se izvaja z oceno zakonodaje EU o zakonitem priseljevanju, v skladu s programom ustreznosti in uspešnosti predpisov Evropske komisije: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁴⁷ Schengensko območje, tj. območje brez kontrol na notranjih mejah, trenutno vključuje 26 držav, od tega 22 držav članic: Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska) ter štiri pridružene države (Islandija, Lihtenštajn, Norveška, in Švica).

⁴⁸ Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL L 16, 23.1.2004, str. 44).

⁴⁹ Pravice, podeljene v skladu s tem statusom, so procesne pravice, pravice do enakega obravnavanja na številnih področjih (na primer na področju dostopa do zaposlitve ali samozaposlitve, izobraževanja in poklicnega usposabljanja, priznavanja poklicnih diplom, socialnega zavarovanja in socialnega varstva, davčnih ugodnosti, dostopa do blaga in storitev ter svobode združevanja) ter omogočanje pravice do gibanja in prebivanja (več kot tri mesece) v državi članici, ki ni država članica, ki je podelila status rezidenta za daljši čas, če so izpolnjeni nekateri pogoji.

⁵⁰ V skladu z direktivo se neprekinjena prisotnost prekine z odsotnostjo, daljšo od šestih zaporednih mesecev, ali odsotnostjo, ki v petih letih presega deset mesecev.

⁵¹ Bolgarija, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška in Združeno kraljestvo.

pripadajoče pravice, zlasti pravico do mobilnosti, ne da bi dejansko izpolnjevali pogoj neprekinjenega petletnega prebivanja. To ne bi bilo v skladu z direktivo o rezidentih za daljši čas. Komisija bo spremljala, ali države članice pravilno izvajajo pogoj v zvezi z neprekinjenim prebivanjem v skladu z direktivo.

Poleg tega nacionalno dovoljenje za vlagatelje omogoča pravico do združitve družine v skladu z direktivo o združitvi družine⁵², če prosilci izpolnjujejo pogoje. V zvezi s tem je treba omeniti, da se v večini držav članic za družinske člane vlagateljev ne izvaja okrepljeno skrbno preverjanje, kar lahko pomeni varnostna tveganja⁵³.

3.3 Povezava med shemami prebivanja za vlagatelje in postopki naturalizacije

Sheme prebivanja za vlagatelje lahko vplivajo tudi na pridobitev državljanstva. Dovoljenje za prebivanje, pridobljeno na podlagi naložbe, se lahko v številnih⁵⁴ državah članicah uporabi v običajnih postopkih naturalizacije kot dokaz dejanske povezanosti z državo in prosilcu tako ni treba izpolnjevati drugih zahtev. Z drugimi besedami, dovoljenje za prebivanje, pridobljeno z naložbo – in včasih brez zahteve po fizični prisotnosti – lahko omogoči hiter dostop ali povezavo do dovoljenja za stalno prebivanje in nato državljanstva⁵⁵. Tako se lahko v državah članicah, kjer se izvajajo tako sheme državljanstva kot sheme prebivanja za vlagatelje, naložba, potrebna za shemo prebivanja, upošteva pri izpolnjevanju pogojev za vključitev v shemo državljanstva za vlagatelje⁵⁶.

4. Skrb vzbujajoča področja

Državljeni tretjih držav lahko v državi članici vlagajo iz zakonitih razlogov⁵⁷, lahko pa vlagajo tudi za nezakonite namene, kot sta izogibanje kazenski preiskavi in pregonu v njihovi matični državi ter zaščita njihovih sredstev pred povezanimi ukrepi za zamrznitev in zaplembo. Zato sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje ustvarjajo vrsto tveganj za države članice in Unijo kot celoto: to so zlasti tveganja za varnost, vključno z možnostjo infiltracije organiziranih kriminalnih združb iz držav zunaj EU, ter tveganje za pranje denarja, korupcijo in davčno utajo. Taka tveganja so še povečana zaradi čezmejnih pravic, povezanih z državljanstvom Unije ali prebivanjem v državi članici.

Obstaja tudi zaskrbljenost zaradi pomanjkljive preglednosti in upravljanja teh shem. Sheme državljanstva in sheme prebivanja so prišle pod drobnogled javnosti, ko so se v nekaterih državah članicah⁵⁸ v zvezi z njimi pojavili očitki o zlorabi in korupciji. Krepitev preglednosti

⁵² Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251, 3.10.2003).

⁵³ Glej *European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas*, Transparency International, oktober 2018, str. 6 in 37.

⁵⁴ Bolgarija, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Irska, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška in Združeno kraljestvo.

⁵⁵ Glej zlasti pregled oddelka IV.2 študije, ki je navedena v opombi 4.

⁵⁶ To velja za Ciper in Malto. Glej rezultat C študije, navedene v opombi 4, za obe državi članici.

⁵⁷ V skladu s členom 63 PDEU se načelo prostega pretoka kapitala uporablja med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami. Člen 65 omogoča omejevanje prostega pretoka kapitala, zlasti iz razlogov, povezanih z javnim redom, javno varnostjo ali obdavčitvijo.

⁵⁸ Podroben opis poročil o zlorabi ali napačni uporabi shem je podan v pregledu študije, navedene v opombi 4, str. 23 in 75.

in vzpostavitev ustreznega upravljanja tveganj, kontrolnih sistemov in mehanizmov nadzora bi lahko kar najbolj omilili nekatere od teh pomislekov.

4.1 Tveganja, ki jih ustvarjajo sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje

4.1.1 Varnost

Komisija je v zadnjih letih predstavila različne pobude, katerih cilj je bil okrepiti varnost EU in ustvariti varnostno unijo⁵⁹. Trije glavni centralizirani informacijski sistemi, ki so bili razviti v EU in se uporabljajo za varnostna preverjanja, so (i) schengenski informacijski sistem (SIS)⁶⁰ s širokim naborom razpisov ukrepov za osebe in predmete, (ii) vizumski informacijski sistem (VIS)⁶¹ s podatki o vizumih za kratkoročno bivanje in (iii) sistem Eurodac⁶² s podatki o prstnih odtisih prosilcev za azil in državljanov tretjih držav, ki so nezakonito prečkali zunanjo mejo. Ti trije sistemi se medsebojno dopolnjujejo in se z izjemo sistema SIS osredotočajo na državljane tretjih držav.

Poleg tega se vzpostavljajo novi informacijski sistemi, kot sta sistem vstopa/izstopa (SVD)⁶³ in evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS)⁶⁴, Komisija pa je predlagala okrepitev sistema VIS⁶⁵ in razširitev evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc na državljane tretjih držav (ECRIS-TCN)⁶⁶. Komisija je poleg tega predlagala, naj se zagotovi interoperabilnost vseh informacijskih sistemov⁶⁷.

Prakse glede shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje lahko ogrozijo ta prizadevanja, saj državljanom tretjih držav omogočajo, da se izognejo nekaterim od teh preverjanj, kar ima posledice za druge države članice in EU kot celoto. Zato je pomembno, da

⁵⁹ Za primere glej ukrepe, ki jih je Komisija sprejela 17. aprila 2018, vključno s poročilom o napredku pri vzpostavljanju učinkovite in prave varnostne unije, na voljo na naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_sl.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 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter podatkov o zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 767/2008 ter (EU) št. 1077/2011 in Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 v zvezi z uporabo sistema vstopa/izstopa.

⁶⁴ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) ter spremembi uredb (EU) št. 1077/2011, (EU) št. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 in (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 767/2008, Uredbe (ES) št. 810/2009, Uredbe (EU) 2017/2226, Uredbe (EU) 2016/399, Uredbe XX/2018 [uredba o interoperabilnosti] in Odločbe 2004/512/ES ter o razveljavitvi Sklepa Sveta 2008/633/PNZ (COM(2018) 302 final). Svet je 19. decembra 2018 sprejel pogajalski mandat. Evropski parlament je v postopku sprejemanja pogajalskega mandata.

⁶⁶ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi centraliziranega sistema za določitev držav članic, ki imajo informacije o obsodbah državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva, za dopolnitev in podporo evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc (ECRIS-TCN) ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011, COM(2017) 344 final, 2017/0144 (COD). Pogajanja so v napredovali fazi postopka trialoga.

⁶⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU (meje in vizumi) ter spremembi Odločbe Sveta 2004/512/ES, Uredbe (ES) št. 767/2008, Sklepa Sveta 2008/633/PNZ, Uredbe (EU) 2016/399 in Uredbe (EU) 2017/2226.

so vse sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje organizirane tako, da se preprečijo takšna tveganja za varnost. Zaradi neobstoja kontrol na notranjih mejah v schengenskem območju je še posebej pomembno zagotoviti, da se izvajajo skupno dogovorjene in ustrezne varnostne preventivne kontrole.

Varnost in sheme državljanstva za vlagatelje v državah članicah

Študija je pokazala le zelo omejeno zakonodajo ali smernice glede dejanskih praks v zvezi z državljanstvom za vlagatelje.

Na **Malti** se na podlagi policijskih evidenc malteške policije in/ali pristojnih organov v izvorni državi preverijo kazenske evidence glavnega prosilca in njegovih vzdrževanih družinskih članov, starejših od 12 let. Prosilcu v izjemnih okoliščinah ni treba izpolnjevati zahteve, da dokaže nekaznovanost, če pristojni organ meni, da takega potrdila ne bi bilo mogoče pridobiti⁶⁸. Malteški organi preverijo podatkovne zbirke Interpola in Europol v okviru štiristopenjskega postopka skrbnega pregleda, ki zajema⁶⁹: skrbni pregled v zvezi s poznavanjem stranke, ki ga izvedeta zastopnik in malteška Agencija za program za posamezne vlagatelje (glej oddelek o pregledih za preprečevanje pranja denarja spodaj); varnostno preverjanje s strani policijskih organov; preverjanje celovitosti in pravilnosti prošnje ter preverjanje predloženih dokumentov; skrbni pregled, ki ga izvede zunanji izvajalec, pri čemer mora malteška Agencija za program za posamezne vlagatelje predložiti dokaz, da je v zvezi z vsakim zahtevkom za program za posamezne vlagatelje naročila dve poročili pri mednarodnih podjetjih⁷⁰. Malta državljanom nekaterih držav⁷¹ in osebam, za katere veljajo prepovedi potovanja, ki so jih uvedle Združene države Amerike, ne dovoljuje, da zaprosijo za državljanstvo v okviru njene sheme, medtem ko morajo zastopniki o vseh kandidatih, ki so na kakršnem koli drugem seznamu sankcij ali nadzora, poročati malteški Agenciji za program za posamezne vlagatelje⁷².

Na **Cipru** mora prosilec predložiti poročilo svoje izvorne države in države prebivanja (če sta različni) o kaznovanosti, ki na dan predložitve ne sme biti starejše od 90 dni. Ciprska policija preverja tudi po podatkovnih zbirkah Europol in Interpola⁷³. Ime vlagatelja in imena družinskih članov ne smejo biti vključena na seznam oseb, katerih premoženje je zaradi sankcij zamrznjeno v okviru meja Evropske unije. Poleg tega so po novih pravilih, ki so bila uvedena julija 2018⁷⁴, prosilci, ki svoje zahtevke vložijo prek storitvenega ponudnika, dolžni predložiti poročilo o skrbnem preverjanju, izdano iz mednarodno sprejemljive podatkovne zbirke (kot so World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ itd.). Kadar se

⁶⁸ Na primer, če pristojni organ v državi izvora ne bi izdal potrdil za kratkoročno ali začasno bivanje. V teh primerih je dovolj zaprisežena izjava prosilca in morebitnih vzdrževanih družinskih članov o nekaznovanosti.

⁶⁹ Več podrobnosti je na voljo na naslovu <https://iip.gov.mt/du-diligence/>.

⁷⁰ Informacije, pridobljene med posvetovanjem z nacionalnim deležnikom (agencija Identity Malta, pristojni organ, 8. marec 2018) za namene študije, ki je navedena v opombi 4. To temelji na točki 7(2) pravnega obvestila št. 47/2014, ki določa, da so skrbna preverjanja štiristopenjske narave, brez dodatnih pojasnil.

⁷¹ Državljanji ali rezidenti Afganistana, Irana in Demokratične ljudske republike Koreja ali osebe s pomembnimi vezmi s temi državami so izključene iz malteškega programa za posamezne vlagatelje.

⁷² Priročnik za malteški program za posamezne vlagatelje, 2018. Izključene so tudi osebe, ki jim je država, s katero ima Malta brezvizumski sporazum, zavrnila izdajo vizuma.

⁷³ Informacije, ki jih je zagotovil uslužbenec ministrstva za notranje zadeve dne 29. maja 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>.

pojavijo pomisleki glede nacionalne varnosti, prošnjo dodatno prouči ciprska centralna obveščevalna služba. Ciper ni povezan s schengenskim informacijskim sistemom.

V **Bolgariji** zakonodaja določa, da mora prosilec predložiti potrdilo o nekaznovanosti in dokument, iz katerega je razvidno, da zoper prosilca ne poteka noben kazenski postopek ali da prosilec ne čaka na noben kazenski postopek. Svet za državljanstvo poda mnenje o prošnjah za državljanstvo na podlagi pisne izjave ministrstva za notranje zadeve in državne agencije za nacionalno varnost (SANS). Slednja preveri vse prosilce za bolgarsko državljanstvo (vključno s tistimi, ki zaprosijo na podlagi shem za vlagatelje) v okviru svoje pristojnosti, na primer v zbirkah policijskih obveščevalnih podatkov ali policijskih evidenc. Na voljo niso bile nobene informacije o bolgarski politiki glede oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi EU, niti informacije o tem, ali organi uporabljajo SIS za preverjanje prosilcev.

V študiji je bilo izpostavljeno precejšnje število sivih območij v zvezi z varnostnimi preverjanji. Ena težava se nanaša na prosti preudarek držav članic glede prošenj za državljanstvo. Študija pravzaprav kaže, da lahko organi ugodijo prošnjam, tudi če prosilci ne izpolnjujejo nekaterih varnostnih zahtev⁷⁸. Poleg tega prošenj ni treba vložiti osebno temveč jih lahko vložijo zastopniki, kot na primer velja na Malti in Cipru.

Poleg tega se države članice trenutno ne posvetujejo o prosilcih za državljanstvo za vlagatelje. V primerjavi s tem obstaja med državami članicami predhodno posvetovanje o varnostnih vidikih za prosilce za vizum za kratkoročno bivanje iz nekaterih⁷⁹ tretjih držav⁸⁰. In to kljub dejstvu, da državljanstvo prinaša obsežne pravice, vključno s pravico do prebivanja ter pravico do glasovanja in kandidiranja na evropskih in lokalnih volitvah, ki so podeljene za vse življenje, in ne zgolj pravice do kratkoročnega obiska. Druga težava se nanaša na dejstvo, da pomanjkanje usklajevanja in skupno dogovorjenih meril omogoča „iskanje najugodnejših pogojev“. Prosilec, ki mu je prošnja za državljanstvo zavrnjena na enem ozemlju, lahko znova zaprosi v drugi državi članici. Države članice se trenutno ne obveščajo o zavrnjenih prosilcih niti celo o tistih, ki so bili zavrnjeni, ker predstavljajo tveganje za varnost.

Varnost in sheme prebivanja za vlagatelje v EU

V nasprotju s postopki, ki se nanašajo na pridobitev državljanstva, po pravu EU obstajajo določene obveznosti glede varnostnih preverjanj, ki jih je treba opraviti pred izdajo vizuma ali dovoljenja za prebivanje tujim vlagateljem, s čimer se zagotovi, da ne pomenijo grožnje za javno politiko in javno varnost, niti za druge države članice. Taka preverjanja temeljijo na schengenskem pravnem redu in so obvezna za tiste države članice, ki jih ta pravni red zavezuje. Zlasti v skladu s členom 25(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma

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

⁷⁷ <https://rdc.com/>.

⁷⁸ Na primer na Malti se prosilca lahko v izjemnih okoliščinah oprosti zahteve, da dokaže nekaznovanost, da zoper njega ne poteka kazenska preiskava in da ne pomeni potencialne grožnje za nacionalno varnost Malte – glej pregled študije (oddelek II.1, preverjanja), ki je navedena v opombi 4.

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

⁸⁰ Določeno v členu 22 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL L 243, 15.9.2009, str. 1), izvaja pa se na podlagi mehanizma VISMai, določenega v členu 16(2) Uredbe (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS).

mora država članica, ki obravnava izdajo dovoljenja za prebivanje, sistematično opraviti preverjanje v schengenskem informacijskem sistemu (SIS)⁸¹. Kadar država članica obravnava izdajo dovoljenja za prebivanje osebi, za katero je bil razpisan ukrep zavrnitve vstopa, se mora najprej posvetovati z državo članico, ki je ukrep razpisala, in upoštevati njene interese.

Čeprav je bilo v študiji ugotovljeno, da je v nacionalnih zakonih zadevnih držav članic preverjanje glede javne politike in javne varnosti v splošnem vključeno kot podlaga za zavrnitev (ali nepodaljšanje) dovoljenja, sta bila ugotovljena tudi pomanjkanje dostopnih informacij in pomembna raven prostega preudarka pri tem, kako države članice obravnavajo pomisleke glede varnosti⁸². Zaradi tega so se pojavili nekateri problematični primeri, kot je poudarjeno tudi v drugih poročilih⁸³. V zvezi s tem je Komisija že predlagala nadgradnjo vizumskega informacijskega sistema, ki bo – v povezavi s predlogom uredbe o interoperabilnosti⁸⁴ – uvedla obvezna preverjanja v ustreznih varnostnih podatkovnih zbirkah EU in mednarodnih varnostnih podatkovnih zbirkah⁸⁵ na zunanjih mejah za *vsa izdana* dovoljenja za prebivanje in dolgoročne vizume. Shranjene bi bile tudi informacije o vlogah za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki so jih države članice zavrnile iz varnostnih razlogov, in te bi se tako lahko pozneje preverile.

Naknadna preverjanja, s katerimi se preveri, ali so pogoji, po katerih je bila podeljena pravica do prebivanja, med veljavnostjo dovoljenja še vedno izpolnjeni, se izvajajo, vendar le v omejenem številu primerov⁸⁶. Zajemajo preverjanje, ali imetnik dovoljenja med veljavnostjo le-tega še vedno izpolnjuje pogoje bivanja (za več podrobnosti glej priložen delovni dokument služb Komisije). Ker pa ni nujno, da obstaja zahteva po dejanskem prebivanju imetnikov dovoljenj v državi gostiteljici (ali pa se prebivanje zahteva le za zelo kratek čas, kakor je navedeno zgoraj), je morda težko preveriti, ali imetniki dovoljenj še vedno izpolnjujejo pogoje za dovoljenje za prebivanje.

Komisija bo spremljala, ali države članice sistematično in učinkovito izvajajo vse obvezne obstoječe mejne in varnostne preglede, da bi zagotovile, da sheme prebivanja za vlagatelje ne ogrožajo varnosti drugih držav članic in EU.

⁸¹ SIS trenutno deluje v 26 državah članicah EU (s tem sistemom nista povezana le še Irska in Ciper), ki imajo različne pravice dostopa, in štirih pridruženih schengenskih državah (v Švici, na Norveškem, v Lihtenštajnu in na Islandiji). Čeprav Bolgarija in Romunija še nista del območja brez kontrol na notranjih mejah (v nadaljnjem besedilu: schengensko območje), imata od avgusta 2018 popoln dostop do SIS. Za Hrvaško, ki prav tako ni del schengenskega območja, še vedno veljajo nekatere omejitve glede njene uporabe ukrepov v SIS za celotno schengensko območje v zvezi z zavrnitvijo vstopa v schengensko območje ali bivanja v njem. Združeno kraljestvo uporablja SIS, vendar ne more razpisovati ali dostopati do ukrepov za celotno schengensko območje v zvezi z zavrnitvijo vstopa v schengensko območje ali bivanja v njem, ker se je odločilo, da se ne bo pridružilo schengenskemu območju. Irska izvaja pripravljalne dejavnosti za priključitev v sistem SIS, vendar tako kot Združeno kraljestvo ni del schengenskega območja in ne bo mogla razpisovati ali dostopati do ukrepov zavrnitve vstopa ali bivanja za celotno schengensko območje. Ciper še ni povezan s SIS.

⁸² Varnostna preverjanja se na splošno nanašajo na ozadje prosilcev in izvor sredstev. Organi, pristojni za upravljanje shem prebivanja za vlagatelje, se pri preverjanju ozadja prosilcev opirajo na policijo in obveščevalne službe (v Bolgariji, na Cipru, v Estoniji, na Hrvaškem, Madžarskem, Portugalskem in Slovaškem in v Španiji), na organe, pristojne za zdravstvene in zaposlitvene politike, in na pristojne organe za osebno stanje prosilca. Ta preverjanja se večinoma nanašajo na kazensko evidenco prosilcev in verodostojnost dokumentov, ki jih predložijo prosilci.

⁸³ Glej Transparency International iz opombe 5, str. 37, in pregled študije, navedene v opombi 4, str. 75.

⁸⁴ Glej opombo 68.

⁸⁵ In sicer v podatkovnih zbirkah sistemov VIS, SIS, SVI, ETIAS in ECRIS ter Europola in Interpola.

⁸⁶ Estonija, Francija, Hrvaška, Latvija, Litva in Španija.

4.1.2 Pranje denarja

Glede preverjanja izvora sredstev so vse države članice EU, razen ene⁸⁷, priglasile ukrepe za prenos četrte direktive o preprečevanju pranja denarja⁸⁸. Komisija trenutno izvaja horizontalno preverjanje celovitosti priglašene nacionalne zakonodaje, ki prenaša četrto direktivo o preprečevanju pranja denarja, in izvaja postopke za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja za tiste države članice, v zvezi s katerimi so bile ugotovljene nekatere pomanjkljivosti pri prenosu. V skladu s to zakonodajo morajo pooblaščen subjekti (med drugim kreditne in finančne institucije, notarji in odvetniki ter nepremičninski zastopniki)⁸⁹ skrbno preverjati stranke⁹⁰. Pooblaščen subjekti so o sumljivih transakcijah dolžni poročati finančni obveščevalni enoti v svoji državi, strank pa ne smejo obvestiti o poročanju o sumljivih transakcijah. Četrta direktiva o preprečevanju pranja denarja vsebuje tudi posebno dodatno zahtevo za pooblaščen subjekte glede okrepljenega skrbnega preverjanja transakcij s strankami iz tretjih držav z visokim tveganjem.

Peta direktiva o preprečevanju pranja denarja, ki je začela veljati 9. julija 2018 in jo morajo države članice prenesti do 10. januarja 2020⁹¹, uvaja spremembo, ki zahteva okrepljeno skrbno preverjanje strank za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za „pravico do prebivanja ali za državljanstvo v državi članici v zameno za prenos kapitala, nakup nepremičnine ali državnih obveznic ali naložbo v gospodarske subjekte v tej državi članici“, in jih opredeljuje kot visoko tveganje⁹². Vendar direktiva te obveznosti določa le v zvezi z gospodarskimi subjekti in ne zajema vladnih organizacij ter agencij, ki po direktivi niso pooblaščen subjekti. To pomeni, da niso zajeti organi, odgovorni za sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje.

Študija je pokazala različne prakse v okviru shem državljanstva za vlagatelje na področju boja proti pranju denarja ter opozorila na številna siva področja. S formalnega vidika organi, vključeni v preverjanja izvora sredstev v shemah za vlagatelje, niso dolžni pristojnim organom držav članic sporočiti rezultatov teh preverjanj. Kljub temu v praksi obstaja določeno sodelovanje v zvezi s shemami državljanstva za vlagatelje. Agencija Identity Malta⁹³ je za namene te študije potrdila, da so v štiristopenjskem procesu skrbnega preverjanja, ki ga uporablja, upoštevane opredelitve in postopki skrbnega preverjanja iz četrte direktive o preprečevanju pranja denarja. Ciprski pravni okvir za sheme državljanstva za

⁸⁷ Razen Romunije. Vir: EUR-Lex, Nacionalni ukrepi za prenos, ki jih je priglasila država članica, v zvezi z Direktivo (EU) 2015/849, dostopno na naslovu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (Besedilo velja za EGP), dostopna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>.

⁸⁹ Člen 2 Direktive (EU) 2015/849.

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

⁹¹ Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU (UL L 156, 19.6.2018, str. 43).

⁹² Glej člen 1(44), ki v točki (1) Priloge III k četrti direktivi o preprečevanju pranja denarja dodaja dodatno točko.

⁹³ Skrbno preverjanje trenutno izvaja malteška Agencija za program za posamezne vlagatelje; v času, ko so potekali razgovori za študijo, je bil pristojni organ agencija Identity Malta.

vlagatelje se neposredno sklicuje na ciprsko zakonodajo, ki ureja preprečevanje pranja denarja. Ta od služb ciprskih bank za varovanje zakonitosti poslovanja zahteva izvajanje ukrepov skrbnega preverjanja, da se preveri izvor sredstev, uporabljenih v naložbi, in potrdi njegova veljavnost. V Bolgariji izvor sredstev (v skladu z bolgarskim zakonom o ukrepih zoper pranje denarja) preverja bolgarska agencija za naložbe⁹⁴. V tem postopku mora prosilec predložiti izjavo o izvoru sredstev v skladu z zakonom o preprečevanju pranja denarja⁹⁵.

Podobno so v državah članicah, ki izvajajo sheme prebivanja za vlagatelje, različne prakse na področju boja proti pranju denarja. Čeprav morajo biti v nekaterih državah članicah vsa plačila opravljena prek njihovih nacionalnih bank, ki morajo kot pooblaščen subjekt na podlagi četrte direktive o preprečevanju pranja denarja uporabiti ustrezna skrbna preverjanja strank (na Cipru), pa je študij pokazala, da nekatere zakonodaje ne določajo posameznih preverjanj (na Hrvaškem in Portugalskem). Na Madžarskem, kjer je izvajanje sheme trenutno prekinjeno, dejanski prenos denarja na madžarsko ozemlje ni bil obvezen, kar je posledično sredstva izključilo iz preverjanj. V drugih primerih se sredstva preverijo dvakrat, prvič na podlagi dokazov, ki jih predloži izvorna država sredstev, in nato to preverijo še pristojne službe v državi članici (na Irskem). Pristojni organi, ki so odgovorni za ta posebna preverjanja, se razlikujejo: to je lahko nacionalna agencija za naložbe (Bolgarija) ali komisija za preprečevanje pranja denarja (Španija). Ti subjekti so lahko zasebni ali javni in vključujejo neodvisne strokovnjake. Zadevna preverjanja se razlikujejo, saj lahko zajemajo potrjevanje veljavnosti dokumentov v zvezi z denarnimi zneski, uporabljenimi za naložbo, kot so potrdila o bančnih nakazilih, računovodski izkazi, davčna napoved, prodajna ali najemna pogodba iz registrov zemljišč ali nepremičnin, kadar gre za naložbo v nepremičnino, lahko pa so sestavljeni iz omejene izjave pristojnega organa.

V skladu z novimi pravili EU o preprečevanju pranja denarja bi morale države članice posebno pozornost nameniti okrepljenemu skrbnemu preverjanju strank v okviru shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje. Zagotoviti bi morale, da se ne zaobidejo pravila EU o preprečevanju pranja denarja. To bi bilo treba zagotoviti, kadar prosilci za državljanstvo za vlagatelje plačajo sredstva, ki se usmerijo prek organov, ki ne izpolnjujejo pogojev za pooblaščen subjekte v skladu s četrto in peto direktivo o preprečevanju pranja denarja. Poleg tega bi morali organi, vključeni v preverjanje izvora sredstev v okviru shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje, svoje ugotovitve vedno sporočiti organom držav članic, ki so pristojni za obravnavo prošenj. Države članice bi lahko v nacionalnih ocenah tveganja, ki jih izvajajo v skladu s pravili EU o preprečevanju pranja denarja, upoštevale tudi potencialna tveganja glede pranje denarja, ki so povezana s shemami državljanstva in shemami prebivanja za vlagatelje, ter sprejele potrebne ukrepe za ublažitev tveganj⁹⁶.

Evropska zakonodaja na področju preprečevanja pranja denarja ne ureja primerov neposrednih gotovinskih plačil vladnim organizacijam. Pravila o gotovinskih plačilih trenutno niso usklajena na ravni celotne EU. Države članice lahko zato določijo nekatere omejitve za gotovinska plačila, če so te združljive z drugimi določbami prava EU.

⁹⁴ Agencija Invest Bulgaria je izvajalska agencija bolgarskega ministra za gospodarstvo in podpira ministra pri izvajanju državne politike na področju spodbujanja tujih naložb.

⁹⁵ Člen 39(6) Pravilnika za uporabo zakona o tujcih v Bolgariji.

⁹⁶ Malta je leta 2017 izvedla nacionalno oceno tveganja pranja denarja. Vendar morebitna tveganja pranja denarja, povezana s shemo državljanstva, niso bila analizirana.

4.1.3 Izogibanje pravilom EU

Obstaja tudi možnost, da se status, ki se podeli v okviru shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje, uporabi za izogibanje pravu EU. Zlasti sheme državljanstva za vlagatelje lahko državljanom tretjih držav omogočijo izogibanje nekaterim zahtevam prava EU glede državljanstva. Predpisi EU na primer določajo, da lahko (nacionalni) organi, pristojni za izdajo licenc, podelijo operativno licenco, tj. dovoljenje za opravljanje zračnih prevozov, kadar imajo države članice ali državljani držav članic v lasti več kot 50 % zadevnega podjetja in ga dejansko nadzorujejo⁹⁷. Komisija je od nacionalnih organov, pristojnih za izdajo licenc, prejela eno pritožbo in več poizvedb glede vlagateljev iz tretjih držav, ki so državljanstvo Unije pridobili v državi članici v okviru sheme državljanstva za vlagatelje in nato zaprosili za operativno licenco letalskega prevoznika.

4.1.4 Davčne utaje

Drug pomislek je, ali davčne spodbude, izpeljane iz uporabe shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje, spodbujajo povpraševanje po takih shemah⁹⁸. Uporaba teh shem sama po sebi ne pomeni davčne utaje, čeprav lahko posameznikom omogoči, da izkoristijo obstoječe privilegirane davčne predpise. Vendar pa je mogoča zloraba v smislu napačne uporabe ugodnosti in dokumentacije, pridobljenih na podlagi shem. To se lahko razlikuje med shemami, tj. nekatere sheme lahko olajšajo goljufijo in se uporabijo kot instrument za agresivno davčno načrtovanje in davčne utaje.

Študija ni obravnavala davčnih vidikov takih shem. Razprave na ravni EU in mednarodni ravni se osredotočajo na učinek, ki ga imajo lahko take sheme na samodejno izmenjavo podatkov o finančnih računih med davčnimi organi, ki se v EU izvaja na podlagi Direktive Sveta 2014/107/EU (prva sprememba direktive o upravnem sodelovanju), s tretjimi državami pa v okviru skupnega standarda poročanja. Prva sprememba direktive o upravnem sodelovanju in skupni standard poročanja zahtevata, da se zadevne bančne informacije pošljejo v vse jurisdikcije, v katerih ima imetnik računa davčno rezidentstvo.

Davčno rezidentstvo se lahko razlikuje od drugih opredelitev rezidentstva za nedavčne namene. Merila za rezidentstvo za davčne namene se lahko precej razlikujejo med posameznimi jurisdikcijami in so običajno povezana s številom dni fizične prisotnosti v jurisdikciji. Nekatere jurisdikcije določajo rezidentstvo posameznika tudi glede na vrsto drugih dejavnikov, kot so državljanstvo, lastništvo stanovanja ali obstoj nastanitvenih, družinskih in finančnih interesov. Zato obstajajo primeri, v katerih se lahko isti posameznik šteje za davčnega rezidenta v več kot eni jurisdikciji. Poleg tega se šteje, da status davčnega rezidenta v novi jurisdikciji ne ukine statusa davčnega rezidenta v drugih državah.

Kljub temu lahko dokumentacija, izdana v okviru nekaterih od teh shem, finančnim institucijam zelo oteži pravilno opredelitev zakonitih davčnih prebivališč. V nekaterih primerih se lahko informacije o finančnih računih pošljejo napačni državi in/ali se ne pošljejo pravi državi. Če se na primer informacije pošljejo samo državi, ki izvaja shemo državljanstva ali prebivanja (in v kateri dohodki pogosto niso obdavčeni ali se ne zahteva fizična prisotnost

⁹⁷ Uredba (ES) št. 1008/2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (UL L 293, 31.10.2008, str. 3); glej tudi prihodnjo oceno Uredbe (ES) št. 1008/2008 (ki jo bo Evropska komisija objavila v prvi polovici leta 2019).

⁹⁸ Glej razpravo v študiji službe Evropskega parlamenta za raziskave, navedeni v opombi 5, str. 32–35.

v državi), ne pa pravi državi davčnega rezidentstva, se lahko dohodki izognejo obdavčenju v pravi državi.

V državah, v katerih dohodki niso obdavčeni ali v katerih je davčna stopnja zelo nizka, sheme ustvarjajo večje tveganje, da bodo imetniki računov skrivali dokaze glede prave države prebivanja in s tem zagrešili davčno utajo. Sheme tretjih držav zlasti ustvarjajo večje tveganje, da jih bodo državljani Unije namerno uporabili za izogibanje obdavčenju v svoji državi rezidentstva v EU. Finančne institucije EU so lahko slabše seznanjene s shemami, vzpostavljenimi zunaj EU, in čeprav tudi nekatere sheme, ki jih ponujajo države EU, ne obdavčujejo tujih dohodkov, jih je večina usmerjenih v (in omejuje dostop na) rezidente tretjih držav.

Obveznosti posrednikov glede obveznega razkrivanja, sprejete s spremembo direktive o upravnem sodelovanju v letu 2018⁹⁹, od promotorjev shem za izogibanjem davkom in ponudnikov storitev, vključenih v zasnovo ali izvajanje takih shem, zahtevajo, da o vsaki shemi, ki jo tržijo ali vzpostavijo, obvestijo davčne organe. Direktiva zajema posebne določbe, usmerjene v sheme, katerih učinek je lahko izogibanje obveznostim poročanja, določenim v zakonodaji EU o samodejni izmenjavi podatkov o finančnih računih.

Direktiva dejansko vključuje obveznost poročanja, ki je usmerjena v sheme ali ureditve, ki ogrožajo postopke skrbnega preverjanja, ki jih finančne institucije uporabljajo za sporočanje informacij davčnim organom, ali izkoriščajo njihove slabosti, kot je identifikacija jurisdikcije, katere rezident je imetnik računa. To velja, kadar imetnik računa pridobi državljanstvo ali pravico do prebivanja v državi, ki ni država dejanskega rezidentstva. Kadar se taka shema trži ali sklone, velja za posrednika, ki opravlja storitev, obveznost poročanja.

V skladu s spremembo direktive o upravnem sodelovanju iz leta 2018 se o shemah, sklenjenih od 25. junija 2018, poroča davčnim organom EU, ki si bodo od leta 2020 samodejno izmenjavali te informacije, s čimer si bodo priskrbeli podatke, ki lahko omogočijo zgodnje odkrivanje mogočih zlorab. To velja za sheme, vzpostavljene v EU in tudi v tretjih državah.

Za obravnavo tveganj, ki jih predstavljajo sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje, bi morale države članice EU, ki ponujajo takšne sheme, poleg zagotavljanja učinkovitega izvajanja direktive o upravnem sodelovanju uporabiti razpoložljiva orodja v okviru EU za upravno sodelovanje, zlasti spontano izmenjavo informacij z državami članicami rezidentstva, kot je določeno v direktivi o upravnem sodelovanju¹⁰⁰.

Obstoj shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje ter vprašanja, ki jih te sheme odpirajo v smislu obdavčenja, bi bilo treba upoštevati tudi pri delu, ki ga države članice opravljajo v Svetu, na primer pri tekočem delu za reformo kodeksa ravnanja na področju podjetniškega obdavčevanja¹⁰¹, katerega cilj je zagotoviti usklajeno ukrepanje na evropski ravni za boj proti škodljivi davčni konkurenci in ki je v okviru sedanjega mandata omejeno na

⁹⁹ Direktiva Sveta (EU) 2018/822 z dne 25. maja 2018 o spremembi Direktive 2011/16/EU glede obvezne avtomatične izmenjave informacij na področju obdavčenja v zvezi s čezmejnimi aranžmaji, o katerih se poroča (UL L 139, 5.6.2018, str. 1).

¹⁰⁰ Direktiva Sveta 2011/16/EU z dne 15. februarja 2011 o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS.

¹⁰¹ Sklepi zasedanja Sveta ECOFIN z dne 1. decembra 1997 o politiki obdavčevanja – Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, z dne 1. decembra 1997 o kodeksu ravnanja pri obdavčitvi podjetij – Obdavčitev prihrankov (UL C 2, 6.1.1998, str. 1).

obdavčitev podjetij. Reforma kodeksa je priložnost za razširitev obsega dela na druge vrste škodljivih davčnih praks, vključno s tistimi, ki so namenjene posameznikom. Države članice bi prav tako morale upoštevati možno vlogo shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje pri izogibanju davkom in davčnih utajah ter premisliti, ali bi jih bilo dobro zaradi tveganj, ki jih ustvarjajo, vključiti med merila za uvrstitev na seznam EU¹⁰².

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je v okviru dela na področju odkrivanja lukenj v skupnem standardu poročanja, ki je mednarodni ekvivalent direktive o upravnem sodelovanju, analizirala potencial, ki bi ga lahko imele take sheme državljanstva in prebivanja pri izogibanju obveznosti poročanja v skladu s tem standardom ter podledično pri lažšanju davčnih utaj. OECD je zlasti sklenil, da bi bile lahko osebne izkaznice in druga dokumentacija, pridobljena v okviru takih shem, uporabljene za napačno prikazovanje posameznikove jurisdikcije davčnega rezidentstva in bi lahko ogrozile pravilno delovanje postopkov skrbnega preverjanja na podlagi skupnega standarda poročanja¹⁰³. OECD je v zvezi s tem opredelil seznam shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje, ki lahko pomenijo veliko tveganje za uspešno izvajanje skupnega standarda poročanja¹⁰⁴. Na tem seznamu so sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje na Cipru in Malti. OECD je objavil tudi dodatne informacije in smernice za finančne institucije, namenjene zmanjšanju možnosti za morebitno zlorabo.

OECD je 9. marca 2018 objavil vzorčna pravila *Model Mandatory Disclosure Rules for Common Reporting Standard Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*. Ta vzorčna pravila so podobna tistim iz spremembe direktive o upravnem sodelovanju iz leta 2018, ki se nanašajo na sheme izogibanja in so usmerjena v samodejno izmenjavo informacij o finančnih računih. Kljub temu je treba opozoriti, da ta pravila niso bila potrjena kot minimalni standard. Jurisdikcije jih kot take lahko sprejmejo po svoji izbiri.

4.2 Preglednost in upravljanje

Trden regulativni nadzor in preglednost shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje na nacionalni ravni sta ključna za določitev njihovega učinka. Študija kaže pomanjkanje jasnih informacij o veljavnih postopkih in delovanju shem, vključno s številom in izvorom prosilcev ter tistih, ki pridobijo državljanstvo ali pravico do prebivanja.

4.2.1 Preglednost in upravljanje shem državljanstva za vlagatelje danes

Na Malti regulator za shemo državljanstva za vlagatelje objavlja letna poročila, ki so predmet parlamentarnega nadzora¹⁰⁵. Ciper je 22. maja 2018 napovedal vzpostavitev nadzorne in kontrolne komisije ter uvedbo kodeksa ravnanja za svojo shemo državljanstva za vlagatelje. V Bolgariji ni niti regulatorja niti kodeksa ravnanja.

¹⁰² Sklepi Sveta o merilih in postopku za oblikovanje seznama EU z nekooperativnimi jurisdikcijami v davčne namene (UL C 461, 10.12.2016, str. 2), Sklepi Sveta o seznamu EU z jurisdikcijami, ki niso pripravljene sodelovati v davčne namene (UL C 438, 19.12.2017, str. 5).

¹⁰³ Sklepi OECD o prebivanju/državljanstvu na podlagi naložbenih shem, 16. oktober 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 Urad regulatorja programa za posamezne vlagatelje (ORiip): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>.

Na Malti mora glavni prosilec prošnjo za državljanstvo za vlagatelje vložiti pri malteški Agenciji za program za posamezne vlagatelje bodisi prek odobrenih zastopnikov bodisi prek koncesionarjev¹⁰⁶. To so **nejavni organi** s pomembno vlogo v celotnem postopku za pridobitev državljanstva, ki nastopajo v imenu prosilcev in v njihovem imenu neposredno komunicirajo s pristojnimi organi. V Bolgariji in na Cipru lahko prosilci najamejo svetovalce ali odvetnike, ki jim svetujejo glede prošenj in jih vlagajo v njihovem imenu. Na Cipru se za zastopnike in posrednike, ki se v imenu svojih strank ukvarjajo s prošnjami za državljanstvo, uporablja nov kodeks ravnanja. Cilj kodeksa je spodbuditi visoke etične standarde, poleg tega kodeks določa obveznost, da se prodaja državljanstva ne oglašuje na javnih mestih. Oglasi v zvezi s prodajo „državljanstva EU“ so bili na Cipru pogosti. Glede učinkov novega kodeksa ravnanja bo treba še počakati.

Pri nobeni od treh shem državljanstva za vlagatelje niso na voljo celovite informacije o identiteti ljudi, ki so uspešno pridobili državljanstvo na podlagi naložb, in njihovih državah izvora. Poročila malteškega regulativnega organa vsebujejo informacije o številu vloženih prošenj ter številu odobrenih in zavrženih prošenj. Ta poročila vsebujejo tudi informacije o dohodku, ki ga ustvarja malteška shema državljanstva za vlagatelje. V skladu z malteško zakonodajo morajo biti v vladnem uradnem listu vsako leto objavljena imena vseh oseb, ki so v preteklih dvanajstih koledarskih mesecih pridobile malteško državljanstvo z registracijo ali z naturalizacijo, vključno z osebami (čeprav ne izrecno identificiranimi), ki jim je bilo malteško državljanstvo podeljeno v okviru sheme državljanstva za vlagatelje¹⁰⁷. Za Bolgarijo in Ciper podobne informacije niso na voljo.

Kar zadeva omejitve števila odobrenih prošenj, imata Ciper in Malta zgornjo mejo za število prosilcev, ki so lahko upravičeni do njihovih shem državljanstva za vlagatelje. Ciprska vlada se je odločila, da bo z letom 2018 število takih državljanstev omejila na 700 na leto¹⁰⁸. Na Malti je število uspešnih glavnih prosilcev (brez vzdrževanih družinskih članov) za celotno shemo omejeno na 1 800¹⁰⁹. Vendar malteški organi posodablajo zakon in nameravajo po javnem posvetovanju zgornjo mejo povečati za dodatnih 1 800 prosilcev. Bolgarija nima zgornje meje za število tujih vlagateljev, ki lahko zaprosijo za državljanstvo.

4.2.2 Preglednost in upravljanje shem prebivanja za vlagatelje danes

Za shemo prebivanja za vlagatelje na Malti v primerjavi z malteško shemo državljanstva za vlagatelje ni regulatorja. Na Cipru ni predvideno, da bi bila nadzorna in kontrolna komisija, katere vzpostavitev je bila napovedana za shemo državljanstva za vlagatelje, odgovorna tudi za dovoljenja za prebivanje. V Bolgariji je edina obveznost, ki jo določa zakonodaja, da direktorat za migracije obvesti bolgarsko agencijo za naložbe o dovoljenjih za stalno prebivanje, izdanih v skladu s shemo. Posebne mehanizme spremljanja in obveznosti poročanja ima zelo malo držav članic¹¹⁰. To pomeni, da je v večini primerov nadzor nad

¹⁰⁶ Točka 4(3) pravna obvestila št. 47/2014.

¹⁰⁷ Točka 14(2) pravnega obvestila št. 47/2014.

¹⁰⁸ Odlok ministrskega sveta št. 906/2018.

¹⁰⁹ Točka 12 pravnega obvestila št. 47/2014.

¹¹⁰ Irska, Portugalska in Španija. V Španiji, na primer, zakon vključuje obveznost priprave letnega poročila o izvajanju pravil, ki ga na skupno zahtevo ministrstev za zunanje zadeve, notranje zadeve in gospodarstvo pripravi ministrstvo za delo in socialne zadeve, nato pa se predloži ministrskemu svetu. Na Portugalskem generalni inšpektorat za notranje zadeve vsaj enkrat na leto opravi revizijo postopka za izdajo dovoljenja za prebivanje v zameno za naložbo. O sklepih in priporočilih obvesti prvo komisijo portugalskega parlamenta (komisija za ustavne zadeve in temeljne pravice, svoboščine in jamstva), objavi pa jih tudi na spletišču

shemo prepuščen splošnim mehanizmom spremljanja (če ti obstajajo), kot so parlamentarni nadzor, upravna odgovornost, splošno poročanje vladi o dejavnostih ali zahteve za dostop do dokumentov, ter da ni dodatnih in posebnih mehanizmov skrbnosti¹¹¹.

Omejeno število držav članic se je odločilo, da bo v izvajanje svojih shem prebivanja vključilo zasebne družbe¹¹², ki imajo ponekod pomembno vlogo¹¹³. Prosilci na Cipru se lahko prosto odločijo, da bodo svojo prošnjo vložili prek pooblaščenega zastopnika, katerega vloga je omejena na zagotavljanje pomoči in ponujanje svetovalnih storitev. Na Malti lahko prošnje pri pristojnih organih vložijo registrirani zastopniki ali akreditirane osebe; ti registrirani zastopniki nastopajo v imenu prosilca pri vseh dopisih, prošnjah, vlogah, zahtevah in uradnih obvestilih v skladu s predpisi. Na Madžarskem je parlamentarni odbor za gospodarstvo pooblastil vrsto podjetij za izdajanje obveznic, ki so jih kupovali prosilci, da so pridobili dovoljenje za prebivanje. Le ena družba je prejela pooblastilo za izdajanje obveznic v zadevni tretji državi¹¹⁴.

4.2.3 Ukrepi za izboljšanje preglednosti, upravljanja in varnosti

Študija je pokazala, da je število letnih poročil še vedno zelo omejeno. Kar zadeva sheme državljanstva za vlagatelje, je preglednost glede prošenj in oseb, ki pridobijo državljanstvo, na splošno pomanjkljiva. V primeru shem prebivanja za vlagatelje ni mogoče opredeliti specifičnega razloga za prebivanje ali izbrano naložbeno možnost, ker statistični podatki niso razčlenjeni. Podatki o številu prejetih prošenj, izvorni državi ter številu podeljenih državljanstev in dovoljenj za prebivanje bi lahko bili objavljeni na koristen način, na primer v obliki letnih poročil. Države članice bi lahko tudi pojasnile in objavile merila za oceno prošenj ter varnostna preverjanja, opravljena v okviru sheme, in zagotovile redno naknadno spremljanje skladnosti s temi merili (zlasti naložbe).

Poleg tega je značilnost teh shem uporaba podjetij, ki vladam svetujejo o upravljanju sheme ali proaktivno izvajajo naloge, ki vključujejo izvajanje pooblastil javnega organa pri upravljanju teh shem, hkrati pa svetujejo posameznikom glede njihovih prošenj za shemo. V nobeni od preučenih držav članic, ne glede na to, ali gre za izvajanje sheme državljanstva ali

vlade. Vendar to spletišče vsebuje le eno poročilo, ki je iz leta 2014. V njem je navedenih več priporočil, izdanih zaradi nekaterih neučinkovitosti postopka, med drugim v zvezi z oblikovanjem mehanizmov notranjega nadzora in izdelavo priročnika za postopke. Nadaljnji ukrepi na podlagi tega priporočila niso znani. Na Irskem se ocenjevalna komisija (ki jo sestavljajo višji vodje iz ustreznih vladnih oddelkov in državnih agencij, vključenih v podjetništvo in razvoj) sestane vsaj štirikrat na leto, da prouči prošnje za prebivanje v okviru sheme za vlagatelje ter ministru za pravosodje in enakost predstavi mnenja in priporočila glede ugoditve prošnjam ali njihove zavrnitve.

¹¹¹ Bolgarija, Ciper, Francija, Irska, Italija, Latvija, Madžarska, Malta, Nizozemska, Romunija in Združeno kraljestvo. Na Irskem je Irski urad za naturalizacijo in priseljevanje na podlagi parlamentarnih vprašanj zagotovil informacije o naslednjih točkah: številu in vrednosti prošenj v okviru sheme za vlagatelje na leto od leta 2012 za vsako naložbeno možnost, številu in vrednosti prošenj v okviru programa za tuje vlagatelje za naložbe v socialna stanovanja in domove za nego leta 2017, merilih, po katerih se prošnje ocenjujejo, številu odobrenih prošenj v okviru sheme za vlagatelje, naložbenih sredstvih, za katere je bilo doslej ugodeno prošnjam na podlagi programa za posamezne vlagatelje, štirih naložbenih možnostih, ki so na voljo v okviru programa, znesku denarja, vložnem v shemo za vlagatelje, in članih ocenjevalne komisije.

¹¹² Ciper, Madžarska in Malta.

¹¹³ Madžarska in Malta.

¹¹⁴ Družbe, ki so prejele pooblastilo, so bile v naslednjih državah: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Ciper (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Madžarska (Arton Capital Hungary), Rusija (VolDan Investments Limited), Lihtenštajn (S & Z Program Limited) in Singapur (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

sheme prebivanja, ni mehanizma za obvladovanje tveganja nasprotja interesov, ki bi lahko nastalo v takšnih razmerah. Pomemben je tudi nadzor nad vsemi drugimi posredniki. Glede na pomen državljanstva in pravic do prebivanja bi bilo mogoče pričakovati, da bodo pregled vlog, razgovore in vse druge dejavnosti odločanja ali preverjanja vedno izvajali vladni organi v okviru splošne potrebe po učinkovitem in neodvisnem nadzoru nad shemami in vsemi udeleženi akterji.

Jasni postopki in jasne odgovornosti so skupaj s preglednostjo prek rednega spremljanja in poročanja najboljši način za preprečevanje pomislekov, ki jih sprožajo sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje.

V zvezi s shemami državljanstva za vlagatelje bi bilo treba vzpostaviti sistem izmenjave informacij in statističnih podatkov o številu prejetih, odobrenih in zavrnjenih prošnj ter posvetovanje o zavrnjenih prošnjah zaradi varnostnih razlogov, da se zagotovita skladnost praks držav članic in učinkovita izmenjava informacij, tudi glede predhodnega posvetovanja iz varnostnih razlogov. Zato namerava Komisija ustanoviti skupino strokovnjakov iz držav članic, ki bodo preučili posebna tveganja, ki izhajajo iz shem državljanstva za vlagatelje, ter obravnavala vidike preglednosti in dobrega upravljanja v zvezi z izvajanjem shem državljanstva kot tudi shem prebivanja za vlagatelje. Konkretnije bi morala skupina strokovnjakov do konca leta 2019 pripraviti skupni nabor varnostnih preverjanj za sheme državljanstva za vlagatelje, vključno s posebnimi procesi upravljanja tveganj, ki upoštevajo varnostno tveganje, tveganje za pranje denarja, tveganje za davčno utajo in korupcijsko tveganje.

5. Zunanja razsežnost

Sheme, po katerih lahko vlagatelji kupijo državljanstvo, vzpostavlja tudi čedalje več tretjih držav, kar ima lahko posledice za EU.

5.1 Države kandidatke in potencialne države kandidatke

Zaradi možnosti, da državljani držav kandidat v prihodnosti pridobijo državljanstvo Unije¹¹⁵, je državljanstvo teh držav vse bolj vabljivo za vlagatelje. To se dogaja že med procesom pristopa, ko države kandidatke in potencialne kandidatke vzpostavljajo tesnejše odnose z EU in lahko za svoje državljane pridobijo pravico do vstopa v schengensko območje brez vizumov za kratkoročno bivanje¹¹⁶.

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

¹¹⁶ Državljani Črne gore, Srbije in nekdanje jugoslovanske republike Makedonije lahko od decembra 2009 potujejo v EU brez vizuma. Za državljane Albanije ter Bosne in Hercegovine je to mogoče od konca leta 2010. Kar zadeva dialog o liberalizaciji vizumskega režima s Kosovom* (začel se je 19. januarja 2012), je Komisija leta 2018 poročala, da so bila izpolnjena vsa zastavljena merila (*to poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244(1999) in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova). Kar zadeva dialog o liberalizaciji vizumskega režima s Turčijo (začel se je 16. decembra 2013), Komisija še naprej podpira Turčijo pri izpolnjevanju preostalih sedmih meril.

Shema državljanstva za vlagatelje se izvaja v Turčiji¹¹⁷, medtem ko so se v Črni gori priprave za izvajanje take sheme, o kateri je bila odločitev sprejeta novembra 2018, začele januarja 2019¹¹⁸.

Da se prepreči, da take sheme povzročijo tveganja, opisana v oddelku 4.1 zgoraj, bodo pogoji glede shem državljanstva za vlagatelje vključeni v proces pristopa k EU (od mnenja o prošnji države za članstvo do zaključka pogajanj). Od zadevnih držav se bo pričakovalo, da imajo vzpostavljene zelo robustne sisteme spremljanja, vključno s sistemi za boj proti možnim varnostnim tveganjem, ki so povezana s takimi shemami, kot so pranje denarja, financiranje terorizma, korupcija in infiltracija organiziranega kriminala.

Kar zadeva **države kandidatke in potencialne kandidatke**, bo Komisija sheme državljanstva za vlagatelje spremljala v okviru procesa pristopa k EU.

5.2 Druge tretje države, katerih državljani lahko vstopijo v EU brez vizuma

Sheme državljanstva za vlagatelje, ki jih izvajajo tretje države, so lahko problematične iz več razlogov, če zadevno državljanstvo omogoča brezvizumski vstop v Evropsko unijo za kratkoročno bivanje. Republika Moldavija, katere državljani od leta 2014 uživajo brezvizumski režim za kratkoročno bivanje v EU, je na primer leta 2018 uvedla shemo državljanstva za vlagatelje¹¹⁹. Nekatere tretje države ali izvajalci, ki jih podpirajo, izrecno tržijo svoje državljanstvo z argumentom, da zagotavlja brezvizumski dostop do Evropske unije. Vlagatelji, ki jih zanimajo take sheme, so pogosto bogati državljani držav z vizumsko obveznostjo, ki bi take sheme lahko uporabili, da se izognejo rednemu postopku za schengenski vizum in poglobljeni oceni posameznih migracijskih in varnostnih tveganj, ki jih predstavljajo, vključno z možnim izogibanjem ukrepom za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma.

Čeprav Evropska unija spoštuje pravico suverenih držav, da odločajo o svojih postopkih naturalizacije, se brezvizumski dostop do Unije ne bi smel uporabljati kot orodje za spodbujanje posameznih naložb v zameno za državljanstvo¹²⁰. Izvajanje takih shem bo ustrezno upoštevano pri ocenjevanju tretjih držav, ki bi se lahko obravnavale za brezvizumski režim z Evropsko unijo. Poleg tega morajo tretje države, ki že imajo brezvizumski status, opravljati varnostno preverjanje in preverjanje ozadja prosilcev v okviru shem državljanstva v skladu z najvišjimi možnimi standardi. Kakršno koli neizvajanje tega bi lahko bilo podlaga za vnovično uvedbo vizumske obveznosti ter začasno ustavitev ali prenehanje sporazumov o odpravi vizumov.

¹¹⁷ Uredba o izvajanju zakona o turškem državljanstvu (Uradni list št. 27544 z dne 6. aprila 2010), spremenjena z uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju zakona o turškem državljanstvu (Uradni list št. 29946 z dne 12. januarja 2017), in Predsedniški odlok št. 106 (Uradni list št. 30540 z dne 19. septembra 2018).

¹¹⁸ Sklep z dne 22. novembra 2018 o merilih, metodi in postopku za izbor oseb, ki lahko pridobijo državljanstvo Črne gore s sprejetjem za namene izvajanja posebnih naložbenih programov, ki so posebnega pomena za poslovne in gospodarske interese Črne gore <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>.

¹¹⁹ Moldavijski program državljanstva na podlagi naložbe urejata zakon št. 1024 z dne 2. junija 2000 „o državljanstvu Republike Moldavije“ in vladni odlok št. 786 z dne 4. oktobra 2017 „o pridobitvi državljanstva na podlagi naložbe“. Uradni začetek izvajanja tega programa je bil 6. novembra na 12. globalni konferenci o prebivanju in državljanstvu, ki je potekala v Dubaju.

¹²⁰ Glej na primer: <https://vic.vu/citizenship/> (Key benefits of Vanuatu Citizenship).

Komisija bo spremljala učinek shem državljanstva za vlagatelje, ki jih izvajajo **države, katerih državljani so oproščeni vizumske obveznosti**, v okviru mehanizma zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti.

6. Zaključki

Sheme državljanstva in sheme prebivanja za vlagatelje ustvarjajo tveganja za države članice in Unijo kot celoto, vključno z vidika varnosti, pranja denarja, korupcije, izogibanja pravilom EU in davčne utaje.

Navedena tveganja še povečujeta pomanjkljiva **preglednost in upravljanje** takih shem. Študija, ki jo je naročila Komisija, kaže, da so razpoložljive informacije o shemah državljanstva in shemah prebivanja za vlagatelje, ki jih izvajajo države članice, nepopolne. Manjkajo na primer jasni statistični podatki o prejetih, odobrenih in zavrženih prošnjah, ali pa so ti podatki nepopolni. Poleg tega ni mehanizmov, ki bi zagotavljali sodelovanje med državami članicami glede shem državljanstva za vlagatelje, zlasti v zvezi z varnostnimi preverjanji. Komisija je zaskrbljena zaradi tveganj, ki izhajajo iz shem državljanstva in shem prebivanja za vlagatelje, in zaradi dejstva, da države članice ne sprejmejo vedno zadostnih ukrepov za obvladovanje teh tveganj.

Komisija bo spremljala ukrepe, ki jih sprejmejo države članice za zagotovitev preglednosti in dobrega upravljanja pri izvajanju shem, zlasti z namenom obravnavanja tveganja infiltracije organiziranih kriminalnih združb, ki niso organizirane v EU, v gospodarstvo, ter tveganja pranja denarja, korupcije in davčne utaje. Da bi države članice izboljšale preglednost in upravljanje teh shem, bo Komisija ustanovila skupino strokovnjakov, ki bo dodatno obravnavala vprašanja preglednosti, upravljanja in varnosti.

Komisija bo spremljala širša vprašanja skladnosti s pravom EU, ki izhajajo iz teh shem, in bo po potrebi ustrezno ukrepala.