

Брюксел, 23.1.2019 г.
COM(2019) 12 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС

{SWD(2019) 5 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

1. Въведение

През последните години се наблюдава тенденция на нарастване на режимите за гражданство срещу инвестиции („златен паспорт“) и режимите за право на пребиваване срещу инвестиции („златна виза“), които имат за цел да привлекат инвеститори чрез предоставяне на гражданство на съответната държава или право на пребиваване в нея. Тези режими пораждат опасения, свързани с някои присъщи за тях рискове, по-специално по отношение на сигурността, изпирането на пари, укриването на данъци и корупцията.

Три държави членки прилагат режими за гражданство срещу инвестиции, при които гражданство се предоставя при по-облекчени условия в сравнение с обичайния режим за натурализация и най-вече без да се изисква предварително ефективно пребиваване в съответната държава¹. Тези режими имат последици за целия Европейския съюз, тъй като всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е едновременно гражданин и на Съюза. Всъщност, въпреки че тези режими са национални, те целенасочено се предлагат и често открито се рекламират като способ за придобиване на гражданство на ЕС, заедно с всички права и привилегии, които произтичат от него, включително по-специално правото на свободно движение.

Режимите за гражданство срещу инвестиции се различават от режимите за право на пребиваване срещу инвестиции („златна виза“), които имат за цел да привлекат инвестиции в замяна на право на пребиваване в съответната държава, и съществуват в двадесет държави членки. Рисковете, свързани с такива режими, са сходни обаче с тези, присъщи на режимите за гражданство срещу инвестиции. Освен това тези режими оказват влияние върху други държави членки, тъй като валидното разрешение за пребиваване дава определени права на гражданите на трети държави да пътуват свободно, особено в Шенгенското пространство.

В своята резолюция от 16 януари 2014 г.² Европейският парламент изрази загриженост, че национални режими, включващи „пряка или косвена открит продажба“ на гражданство на Съюза, подкопават самата концепция за европейско гражданство. Той призова Комисията да оцени разнообразните национални режими за придобиване на гражданство в светлината на европейските ценности и буквата и духа на законодателството и практиката на ЕС. Комисията се свърза с българските, кипърските и малтийските органи за допълнителна информация относно техните режими. В разискване през май 2018 г. Европейският парламент обсъди редица рискове, свързани с режимите за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции.

¹ Вж. точка 2.3. по-долу за определение на „ефективно пребиваване“.

² Резолюция на Европейския парламент от 16 януари 2014 г. относно гражданство на ЕС за продажба (2013/2995(RSP))

В своя Доклад за гражданството от 2017 г.³ Комисията обяви предстоящ доклад за националните режими за предоставяне на гражданство на Съюза срещу инвестиции, в който описва своите действия в тази област, прави преглед на действащите национални закони и практики и дава някои насоки на държавите членки. За изготвянето на този доклад Комисията възложи проучване на законодателството и практиката относно режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване във всички държави членки,⁴ които прилагат такива режими, и проведе консултации с държавите членки. В доклада са взети предвид и други подходящи източници, включително скорошни публикации по темата⁵.

В настоящия доклад са обхванати както режимите за гражданство, така и режимите за право на пребиваване и са открити ключовите области на загриженост и рисковете, свързани с предоставянето на гражданство на Съюза или на право на пребиваване единствено въз основа на инвестиции. По-специално в доклада са изложени възможните пропуски по отношение на сигурността, до които може да доведе предоставянето на гражданство без предварително пребиваване, както и рисковете, свързани с изпиране на пари, корупция и укриване на данъци, произтичащи от придобиването на гражданство или право на пребиваване срещу инвестиции. В него са очертани също предизвикателствата, свързани с управлението и липсата на прозрачност на тези режими, разгледани са възможните начини за тяхното решаване и е предложена рамка за подобрене.

Докладът е придружен от работен документ на службите на Комисията, в който е предоставена по-подробна обща информация за режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции.

2. Режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции в ЕС

2.1. Контекст

Както личи от съдебната практика на Съда на Европейските общности, гражданството е връзка между гражданин и държава; то е *особеното отношение на солидарност и лоялност между [една държава членка] и нейните граждани, както и взаимността на правата и задълженията, които са в основата на гражданството*⁶. Гражданството

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Укрепване на правата на гражданите в Съюз на демократична промяна: Доклад за гражданството на ЕС, 2017 г. (COM/2017/030 final).

⁴ Проучване за установяване на фактите. 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* [Фактологичен анализ на режимите на държавите членки за предоставяне на гражданство или на право на пребиваване на граждани на трети държави, които инвестират в съответните държави членки], Брюксел, 2018 г. („Проучването“).

⁵ Вж. по-специално: Служба на ЕП за парламентарни изследвания, *Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*, October 2018 [„Гражданство и право на пребиваване въз основа на инвестиционни режими в ЕС: Състояние, проблеми и последици“], октомври 2018 г., [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*, October 2018 [Бягство в Европа — В мътните води на златните визи], октомври 2018 г., https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Решение от 2 март 2010 г., *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, т. 51.

на дадена държава е право, което традиционно се придобива с раждането, било то по произход (*ius sanguinis*) или по месторождение на територията на съответната страна (*ius soli*)⁷. Държавите също така дават възможност на имигрантите да бъдат натурализирани като граждани, стига да изпълняват определени условия за интеграция и/или да покажат, че действително имат връзка със съответната държава, която може да бъде осъществена посредством брак с неин гражданин⁸. Всички държави членки имат такива обичайни процедури за натурализация.

Повечето държави членки имат и дискреционни процедури за натурализация⁹. Тези процедури позволяват на държавите членки да предоставят гражданство на чужденци на индивидуална основа с оглед на „националния интерес“. Това може да става за изключителни постижения, например в областта на културата, науката или спорта. Съгласно законодателството на някои държави — членки на ЕС, „националният интерес“ може да бъде приравнен с икономически или търговски интерес¹⁰. В отделни случаи дискреционните процедури за натурализация могат да се използват за предоставяне на гражданство в замяна на инвестиции. Подобни дискреционни процедури за натурализация са силно индивидуализирани и имат ограничено приложение. Следователно те не са предмет на настоящия доклад.

България, Кипър и Малта въведоха съответно през 2005 г., 2007 г. и 2013 г.¹¹ по-облекчени режими, насочени към привличане на инвестиции от граждани на трети държави чрез улесняване на достъпа до гражданство. Тези режими представляват нова форма на натурализация, тъй като системно предоставят гражданство на съответната държава членка, при условие че са направени необходимите инвестиции и са изпълнени определени критерии¹².

⁷ За пълен преглед на видовете способности за придобиване на гражданство, включително по рождение, вж. Глобалната база данни за способите за придобиване на гражданство, достъпна в интернет на адрес: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Допълнителни подробности относно натурализацията посредством брак в държавите — членки на ЕС, са предоставени в приложение III към Проучването, пак там, бележка 4. Държавите членки обикновено предприемат мерки за предотвратяване на злоупотребата с такива възможности, например чрез сключването на фиктивни бракове. С цел по-ефективно разкриване и предотвратяване на придобиването на гражданство чрез измама националните органи се насърчават да провеждат интервюта или да ползват въпросници, да извършват документални и цялостни проверки, инспекции или проверки в общността, като спазват приложимите правни ограничения, свързани например с тежестта на доказване или с основните права. Те могат също така да се основават на сходствата между придобиването на гражданство чрез измама и придобиването на право на пребиваване чрез фиктивни бракове с граждани на Съюза (вж. Наръчник на Комисията относно фиктивните бракове (COM/2014/604 final)).

⁹ За допълнителни подробности вж. приложение III към Проучването, пак там, бележка 4.

¹⁰ Държавите, в чието законодателство „националният интерес“ е изрично приравнен с икономическия или търговския интерес, са Австрия, България, Словения и Словакия. За подробности вж. Преглед на проучването, пак там, бележка 4.

¹¹ За подробности относно тези режими вж. Проучването, пак там, бележка 4.

¹² Вж. J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective* [Предимствата и недостатъците на *ius pecuniae*: гражданство срещу инвестиции в сравнителна перспектива], Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, брой 14.

Тъй като България¹³, Кипър и Малта са единствените държави членки, които прилагат режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, настоящият раздел на доклада е съсредоточен върху законодателството и практиката на тези държави.

2.2. Вид и размер на необходимите инвестиции

Режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции имат за цел да привлекат инвестиции, като предлагат гражданство в замяна на определена сума пари. Съгласно режима за ускорено придобиване¹⁴ на гражданство срещу инвестиции, който се прилага в България, общият размер на необходимата инвестиция е 1 милион евро. В Кипър се изисква инвестиция от минимум 2 милиона евро и притежаване на недвижимост в държавата. В Малта трябва да бъдат внесени 650 000 EUR в национален инвестиционен фонд, да се инвестират 150 000 EUR и да се притежава или наема недвижимост в страната¹⁵. В Кипър и Малта са необходими допълнителни инвестиции за членове на семейството.

В трите държави, които прилагат режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, се наблюдават различни инвестиционни възможности: капиталови инвестиции¹⁶; инвестиции в недвижима собственост¹⁷; инвестиции в държавни облигации¹⁸; и еднократен принос към държавния бюджет¹⁹. Освен изискването за инвестиции, в рамките на процеса на кандидатстване заявителите трябва да внесат и административни такси, неподлежащи на възстановяване. В Кипър и в Малта таксите са значително по-високи, отколкото в България²⁰.

2.3. Пребиваване или други изискуеми връзки с държавата членка

И в трите разглеждани държави членки заявителите получават разрешение за пребиваване в началото на процедурата за кандидатстване за гражданство. Наличието на разрешение за пребиваване за изискуемия период от време е достатъчно условие за прилагане на режима. Не се изисква обаче ефективно пребиваване, тоест физическо присъствие на територията на съответната държава членка редовно и за продължителен период от време.

¹³ На 15 февруари 2018 г. министърът на правосъдието е създал работна група за изготвяне на изменения в Закона за българското гражданство, включително за режима за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, който България обмисля да премахне в бъдеще.

¹⁴ Подробна информация за разликите в България между режима за ускорено придобиване на гражданство срещу инвестиции и общия режим е представена в работния документ на службите на Комисията.

¹⁵ Съгласно Регламент 7(12) от Официално известие 47/2014 основният заявител трябва да придобие и притежава жилищен недвижим имот в Малта с минимална стойност 350 000 EUR; или б) да вземе на лизинг жилищен недвижим имот с минимален годишен наем от 16 000 EUR.

¹⁶ При модела, предполагащ капиталови инвестиции, изискването е да се инвестира определена сума или i) в компания (България, Кипър), или ii) в инструменти на кредитни или финансови институции като инвестиционни или доверителни фондове (България, Кипър, Малта).

¹⁷ При този модел се изисква да бъде придобит или нает недвижим имот с определена стойност (Кипър, Малта). Повече подробности са дадени в работния документ на службите на Комисията.

¹⁸ Инвеститорите купуват облигации от правителствата (България, Малта).

¹⁹ Съгласно законодателството на Малта трябва да бъде платена „вноска“ на малтийското правителство, която се внася в националните фондове за развитие.

²⁰ В България общата такса е 650 EUR на молба; в Кипър се внасят 7 000 EUR за основния заявител и 7 000 EUR за съпруга/та; а в Малта — 8 200 EUR за основния заявител и 5 500 EUR за съпруга/та.

В Малта заявителят трябва да притежава „електронна“ карта за пребиваване поне 12 месеца преди издаването на удостоверение за натурализация. В Кипър заявителят трябва да има разрешение за пребиваване, издадено най-малко 6 месеца преди удостоверението за натурализация. В България заявителят трябва да притежава разрешение за постоянно пребиваване в продължение на пет години (съгласно общия режим) или на една година (съгласно ускорения режим), за да може да кандидатства за българско гражданство.

Това означава, че заявителите могат да придобият гражданство на България, Кипър или Малта — и следователно гражданство на Съюза — без да пребивават на практика в съответната държава членка. В Малта заявителят трябва да присъства физически, за да предостави биометрични данни за електронната карта за пребиваване и за да положи клетва за вярност)²¹. В страната може да бъде необходимо и провеждането на лично интервю със заявителя. В България — за подаването на молбата за гражданство, а в Кипър — за получаване на разрешение за пребиваване се изисква присъствието на заявителя.

В проучването бяха разгледани и други фактори, различни от физическото пребиваване, които биха могли да създадат връзка между кандидата за гражданство и съответната държава. В България заявителят трябва да се яви на интервю при кандидатстване, но не е необходимо да владее български език или да познава обществения живот в страната. За кипърските органи инвестицията в Кипър сама по себе си е достатъчна връзка между заявителя и страната. Следва да се отбележи, че съгласно съответното решение на кипърския министерски съвет критерият за пребиваване, който се изисква при обичайната процедура за натурализация, в този случай е заменен от критерий за инвестиции²². На кандидатите за малтийско гражданство се задават въпроси относно връзките им с Малта на последния етап от процедурата на натурализация. От заявителите се изисква да имат бордни карти, които показват пътуване до Малта, и са запитани дали имат други доказателства, например дарения за благотворителни организации в Малта, членство в местен спортен, културен или социален клуб, или плащат подоходен данък в Агенцията за вътрешни приходи на Малта²³. Заявителите се насърчават също така да създадат предприятие в Малта.

2.4. Режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и правото на ЕС

Съгласно Договорите всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза²⁴. Статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде

²¹ Информация, потвърдена след консултация със заинтересована страна в Малта (Identity Malta, компетентен орган, 8 март 2018 г.), проведена за целите на проучването, пак там, бележка 4.

²² Член 111А, параграф 2 от Закона за гражданска регистрация, обнародван на 30 април 2013 г.

²³ Вж. документ В.І на Проучването, пак там, бележка 4; също Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1st July 2016 – 30th June 2017), November 2017, p. 32 [Служба на регулатора на програмата за индивидуални инвеститори (ORIIP), Четвърти годишен доклад относно програмата за индивидуални инвеститори на правителството на Малта (1 юли 2016 г. — 30 юни 2017 г.), ноември 2017 г., стр. 32]: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Член 9 от ДЕС и член 20, параграф 1 от ДФЕС.

основният статут на гражданите на държавите членки²⁵. Решението на една държава членка да предостави гражданство срещу инвестиции **автоматично дава права**²⁶ по отношение на други държави членки, по-специално права на свободно движение, право на притежателя да избира и да бъде избран в избори на местно равнище и в ЕС, право на консулска закрила извън ЕС, ако неговата държава няма представителство, и право на достъп до вътрешния пазар за упражняване на икономическа дейност. Именно предимствата на гражданството на Съюза, по-специално правата на свободно движение, се рекламират често като най-привлекателни характеристики на тези режими.

Във вече установената съдебна практика Съдът на Европейския съюз се придържа към становището, че макар всяка държава членка да има право да определя условията за придобиване и загуба на гражданство, тя трябва да прави това при надлежно зачитане на правото на Съюза²⁷. Да се зачита надлежно правото на ЕС, означава да се вземат под внимание всички правила, които представляват част от правния ред на Съюза, и да се спазват нормите и обичайните практики на международното право, тъй като тези норми и практики са част от правото на ЕС²⁸.

В делото *Nottebohm* Международният съд постановява, че за да бъде международно признато, придобито по натурализация гражданство трябва да се предоставя въз основа на действителна връзка между лицето и въпросната държава²⁹. „Връзката на гражданство“ традиционно се основава или на действителна връзка с народа на една страна (по рождение, произход или чрез брак), или на действителна връзка със страната, изградена въз основа на месторождение или вследствие на ефективно пребиваване в страната в продължение на значителен период от време. Възможно е да се изискват и други елементи, за да се удостовери съществуването на действителна връзка със страната, като владееене на националния език и/или познаване на местната култура, връзки с общността. Наличието на такива изисквания в режимите за предоставяне на гражданство на държавите членки потвърждава, че установяването на действителна връзка по правило се разглежда от държавите членки като необходимо условие за приемане на хора от трети държави като граждани в техните общества.

Подобно общо схващане за връзката на гражданство е в основата и на разбирането на държавите членки, че гражданството на Съюза и произтичащите от него права съгласно Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) ще бъдат придобити автоматично от всяко лице, което стане техен гражданин.

²⁵ Решение от 20 септември 2001 г., *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31.

²⁶ Вж. член 20, параграф 2 от ДФЕС.

²⁷ Решение от 7 юли 1992 г., *Micheletti u. òp./Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, т. 10; решение от 11 ноември 1999 г., *Белгия/Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, т. 29; решение от 20 февруари 2001 г., *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, т. 19; решение от 19 октомври 2004 г., *Zhu u. Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, т. 37; решение от 2 март 2010 г., *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, т. 39; вж. също дело C-221/17 *Tjebbes*, решението предстои.

²⁸ Вж. заключение на генералния адвокат Maduro по дело C-135/08 *Rottmann*, т. 28—29; по отношение на отражението на международното право върху правото на ЕС, вж.: решение от 14 май 1974 г., 3, *Nold KG/Комисия*, 4-73, EU:C:1974:51; решение от 24 ноември 1992 г., *Anklagemindigheden/Poulsen u. Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, точки 9 и 10, и решение от 16 юни 1998 г., *Racke/Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, точки 45 и 46.

²⁹ Решение на Международния съд от 6 април 1955 г. по делото *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955 [Доклади на Международния съд], стр. 4, достъпно на: <http://www.icj-cij.org/docket/files/18/9009.pdf>

Натурализация, която се основава единствено на плащането на определена сума пари без никакво допълнително условие, доказващо съществуването на действителна връзка с държавата членка, която я осигурява, и/или с нейните граждани, се отклонява от традиционните начини за предоставяне на гражданство в държавите членки и засяга гражданството на Съюза.

Тъй като съгласно член 20 от ДФЕС гражданството на Съюза е автоматична последица от притежаването на гражданство на една държава членка, а една приемаща държава членка не може да ограничи правата на натурализираните граждани на ЕС на основание, че те са придобили гражданство на друга държава членка без никаква връзка с държавата, която им го е предоставила³⁰, всяка държава членка трябва да гарантира, че национално гражданство не се предоставя при липса на действителна връзка с държавата или с нейните граждани³¹.

Комисията обсъди с малтийските и кипърските органи в законодателството им, уреждащо режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, да бъде въведен критерий за ефективно пребиваване³². В резултат на това през 2014 г. в законодателството на Малта бе въведено изискване за представяне на „доказателства за пребиваване“ в продължение на дванадесет месеца³³. На практика това изискване се счита за изпълнено, ако заявителят получи разрешение за пребиваване в Малта, дори без физическо пребиваване, и представя бордни карти и евентуално доказателства, например за дарения за на благотворителни организации в Малта, членство в местни спортни клубове или плащане на подоходен данък в Малта. Кипър също така промени законодателството си през 2016 г., като от кандидатите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и от членовете на техните семейства се изисква да притежават разрешения за пребиваване³⁴. Комисията ще продължи да следи спазването на правото на Съюза.

³⁰ По отношение на свободата на установяване вж. недвусмисленото становище на Съда по дело C-369/90, *Micheletti*, т. 10: „Съгласно международното право всяка държава членка има право да определя условията за придобиване и загуба на гражданство при надлежно зачитане на правото на Общността. Не е допустимо обаче законодателството на една държава членка да ограничава последиците от предоставянето на гражданство на друга държава членка, като налага допълнително условие за признаване на това гражданство с оглед упражняването на основните свободи, предвидени в Договора“. вж. също дело C-165/16 *Lounes*, т.55. „Държава членка обаче не може да ограничи последиците от притежаването на гражданство на друга държава членка, и по-специално правата, които са свързани с него по силата на правото на Съюза и произтичат от упражняването от гражданин на Съюза на свободата му на движение.“.

³¹ Принципът на лоялно сътрудничество с други държави членки и със Съюза, установен в член 4, параграф 3 от ДЕС, задължава държавите членки да се въздържат от мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза.

³² Вж. съвместното изявление за медиите от 29 януари 2014 г., направено от Европейската комисия и малтийските органи, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Няколкократно бе осъществен обмен между малтийските и кипърските органи.

³³ Съгласно Регламент 7(12) от Официално известие 47/2014 (Правилник относно програмата за индивидуални инвеститори на Република Малта) основният заявител трябва да представи доказателство, че е пребивавал в Малта най-малко 12 месеца преди датата на издаване на удостоверение за натурализация. Понятието „доказателство за пребиваване“ обаче не е дефинирано по-обстойно. Вж. Проучването, пак там, бележка 4.

³⁴ Решение № 834 на Министерския съвет от 13.9.2016 г.

3. Режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции в ЕС

3.1. Контекст

Някои режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции бяха въведени още в началото на хилядолетието, но финансовата криза, която настъпи през 2007 г., накара повече държави членки да установят такива режими или да възстановят прилагането на преди съществуващите. Тази тенденция продължи през последните 10 години и понастоящем подобни режими съществуват в 20 държави членки³⁵.

Техните параметри се различават значително, особено що се отнася до характера и размера на инвестициите, които трябва да бъдат направени. Срещат се пет вида инвестиционни възможности: капиталови инвестиции³⁶, инвестиции в недвижима собственост³⁷, инвестиции в държавни облигации³⁸, дарение или финансиране на дейност, допринасяща за общественото благо³⁹, и еднократен принос към държавния бюджет⁴⁰. Тези възможности не се изключват взаимно; в някои държави членки се допускат различни видове инвестиции, както и комбинации между тях.

Що се отнася до размера, инвестициите варират от много ниски (под 100 000 EUR⁴¹) до много високи (над 5 милиона евро⁴²).

В допълнение понякога се изискват нефинансови инвестиции като например създаване на работни места или принос към икономиката⁴³.

³⁵ България, Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Обединено кралство. В Унгария прилагането на режима бе преустановено през април 2017 г. За повече подробности относно особеностите на тези режими вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията.

³⁶ При модела, предполагащ капиталови инвестиции, изискването е да се инвестира определена сума или i) в дружество, независимо от ролята, която инвеститорът има в дружеството, или от качеството, в което участва в него — собственик, акционер, мениджър (България, Естония, Ирландия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Обединено кралство), или ii) в инструменти на кредитни или финансови институции като инвестиционни или доверителни фондове (България, Естония, Ирландия, Испания, Кипър, Латвия, Нидерландия, Португалия).

³⁷ При този модел се изисква да бъде придобит или нает недвижим имот с определена стойност (Гърция, Ирландия, Испания, Кипър, Латвия, Малта, Португалия). Наемане на имот се допуска в Малта и в Гърция. Повече подробности са дадени в работния документ на службите на Комисията.

³⁸ Инвеститорите купуват облигации на определена стойност от правителствата. Тези облигации предполагат погасяване на определена падежна дата с определен лихвен процент (България, Испания, Италия, Латвия, Малта, Обединено кралство и Унгария).

³⁹ Капиталът се инвестира в обществени проекти, които подкрепят изкуствата, спорта, здравето, културата или образованието, в дарения с благотворителна цел или в творчески или изследователски дейности (Ирландия, Италия, Полша).

⁴⁰ Това предполага внасяне на определена сума пари директно в полза на държавата (Латвия, Малта), която за разлика от облигациите не подлежи на възстановяване.

⁴¹ Най-ниската сума е 100 000 HRK (около 13 500 EUR) в Хърватия. В някои случаи, като например при варианта „стратегическа инвестиция“ в Гърция, сумата не е определена със закон, а е оставена на преценката на органите.

⁴² Словакия и Люксембург.

⁴³ Създаване на работни места в България, Испания, Латвия, Нидерландия, Португалия, Румъния, Франция, Хърватия, Чехия и принос към икономиката в България, Гърция, Испания, Чехия. По-конкретно критерият за „принос към икономиката“ има различни форми: той трябва да бъде

Процедурите се различават значително, както и условията, свързани с физическото присъствие в държавата членка, която предоставя право на пребиваване⁴⁴.

3.2. Режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции и правото на ЕС относно законната миграция

Правото на ЕС регламентира условията за влизане на определени категории граждани на трети държави⁴⁵. Предоставянето на разрешение за пребиваване на инвеститори от трети държави понастоящем не е регламентирано на равнище ЕС и все още се урежда от националното законодателство⁴⁶.

Разрешение за пребиваване, предоставено въз основа на режим за право на пребиваване срещу инвестиции, въведен в една държава членка, оказва обаче влияние и върху други държави членки. Валидно разрешение за пребиваване позволява на гражданин на трета държава да пътува свободно в рамките на Шенгенското пространство⁴⁷ в продължение на 90 дни на всеки 180 дни. То осигурява също достъп за кратък престой в България, Кипър, Румъния и Хърватия, тъй като разрешенията за пребиваване се признават едностранно от тези държави членки. Следователно е от съществено значение преди издаването на такива разрешения да се извършват всички необходими проверки, особено по отношение на сигурността (вж. точка 4 по-долу).

„насочен към икономически необлагодетелстван регион“ в България; инвестицията трябва да бъде направена „в интерес на страната или на даден регион“ в Чехия; гръцкото законодателство предвижда „стратегическа инвестиция“, без да дава определение на понятието; в Испания се изисква вложение в бизнес проект от „общ интерес“.

⁴⁴ За преглед на тези режими вж. работния документ на службите на Комисията.

⁴⁵ Политиката на ЕС в областта на законната миграция хармонизира условията за влизане и пребиваване на някои категории граждани на трети държави и им дава права, които осигуряват справедливо отношение наравно с гражданите на ЕС. Вж: Директивата за събиране на семейството (2003/86/ЕО); Директивата за дългосрочно пребиваващите граждани (2003/109/ЕО); Директивата за „синя карта“ на ЕС, която се отнася до висококвалифицираните работници (2009/50/ЕО); Директивата за сезонните работници (2014/36/ЕС); Директивата за лицата, преместени при вътрешнокорпоративен трансфер (2014/66/ЕС); Директива (ЕС) 2016/801 относно пребиваване на лица с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми „au pair“ (преработен текст).

Директивата за единното разрешително (2011/98/ЕС) не обхваща определена категория, но представлява рамкова директива, с която се въвеждат правила за единна молба/единно разрешение на равнище ЕС и разпоредби за равно третиране на работници от трети държави. Следва да се има предвид, че самостоятелната заетост не е включена в обхвата на тази директива. Следва да се отбележи, че Обединеното кралство, Ирландия и Дания — въз основа съответно на протоколи № 21 и № 22, приложени към Договорите, не са обвързани от достиженията на правото в областта на законната миграция.

⁴⁶ Това е един от въпросите, които понастоящем се разглеждат в контекста на анализа, предприет за оценка на законодателството на ЕС относно законната миграция. Оценка съгласно Програмата на Европейската комисия за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Шенгенското пространство, т.е. пространството без вътрешен граничен контрол, понастоящем обхваща 26 държави, сред които 22 държави членки: Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Естония, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Чехия и Швеция, както и четири асоциирани държави — Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

Това може също така да окаже влияние върху придобиването на статут за дългосрочно пребиваване в ЕС, който се предоставя на граждани на трети държави, които са пребивавали законно и непрекъснато в държава — членка на ЕС, в продължение на пет години⁴⁸. Този статут дава на гражданите на трети държави определени права⁴⁹ въз основа на продължителността на тяхното пребиваване в дадена държава членка и на факта, че са се установили в съответната държава членка. Непрекъснатостта на пребиваването в приемащата държава е съществен елемент на този статут и условие за неговото придобиване⁵⁰. В проучването обаче бе установено, че режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции в редица държави членки⁵¹ не изискват непрекъснато физическо пребиваване. В някои от тях законът изрично изисква инвеститорите да присъстват в страната в продължение на много ограничен период от време (например седем дни в годината в Португалия или само в деня на подаване на молбата в Малта, Гърция и България).

Тъй като съгласно тези национални закони ефективното пребиваване на лица, придобили право на пребиваване срещу инвестиции, може да не се изисква изобщо, да се изисква за ограничен период от време или да не се предвижда въобще, контролът на спазването на условието за пребиваване на практика представлява предизвикателство.

Това означава, че в някои случаи, при липсата на ефективен контрол на продължителността на пребиваване, инвеститори, за които се предполага, че са пребивавали в една държава членка в продължение на пет години въз основа на национално разрешение, могат да придобият статут на дългосрочно пребиваващи в ЕС и произтичащите от него права, по-специално по отношение на мобилността, без реално да са изпълнили условието за непрекъснатост на пребиваването в рамките на пет години. Това не би било в съответствие с Директивата за дългосрочно пребиваване. Комисията ще следи за спазването от държавите членки, за да се гарантира, че те прилагат правилно условието, свързано с непрекъснатостта на пребиваването съгласно директивата.

Освен това притежаването на национално разрешително за пребиваване срещу инвестиции дава право на събиране на семейството съгласно Директивата за събиране на семейството⁵², в случай че заявителят отговаря на условията. В този контекст следва

⁴⁸ Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 23.1.2004 г., стр. 44).

⁴⁹ Правата, които този статут дава, включват процесуални права и права на равно третиране в редица области — например достъп до заетост и самостоятелна заетост, образование и професионално обучение, признаване на професионални дипломи, социално осигуряване и социално подпомагане, данъчни облекчения, достъп до стоки и услуги и свобода на сдружаване — и улесняват придобиването на право на движение и пребиваване (повече от три месеца) в държава членка, различна от тази, която е предоставила статута за дългосрочно пребиваване, при условие че са изпълнени определени условия.

⁵⁰ Съгласно директивата продължителността на пребиваване се прекъсва при период на отсъствие, надхвърлящ шест последователни месеца, или при общ период на отсъствие над десет месеца в рамките на пет години.

⁵¹ България, Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Франция, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Обединено кралство

⁵² Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 3.10.2003 г.).

да се отбележи, че членовете на семейството на инвеститори не подлежат на засилена проверка, което може да доведе до рискове за сигурността⁵³.

3.3. Връзка между режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции и процедурите за натурализация

Режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции могат също така да оказват влияние върху придобиването на гражданство. В редица държави членки⁵⁴ разрешение за пребиваване, получено срещу инвестиция, може да се ползва като доказателство за действителна връзка със страната в рамките на обичайните процедури за натурализация, с което да се отменят други изисквания. С други думи разрешение за пребиваване, получено срещу инвестиция — понякога дори без да е необходимо физическо присъствие — може да осигури по-бърз достъп или преход към постоянно пребиваване, а след това и към гражданство⁵⁵. В държави, в които се прилагат както режими за гражданство, така и режими за право на пребиваване срещу инвестиции, инвестицията, необходима за получаване на право на пребиваване, може да бъде взета под внимание при предоставянето на гражданство⁵⁶.

4. Проблемни области

Гражданите на трети държави могат да инвестират в държава членка по легитимни съображения⁵⁷, но могат също така да преследват незаконни цели, като избягване на разследвания и наказателно преследване от страна на правоприлагащите органи в своята държава на произход и защита на своите активи от свързаните с това мерки за замразяване и конфискация. Ето защо режимите за придобиване на гражданство и на право на пребиваване създават редица рискове за държавите членки и за Съюза като цяло: по-специално рисковете за сигурността, включително възможността за проникване на групи на организираната престъпност от държави извън ЕС, както и рисковете от изпиране на пари, корупция и укриване на данъци. Трансграничните права, произтичащи от гражданството на Съюза или от пребиваването в една държава членка, допълнително изострят тези рискове.

Липсата на прозрачност и управлението на режимите също будят загриженост. Както режимите за гражданство, така и тези за предоставяне на право на пребиваване, са обект на повишено обществено внимание поради съмнения за свързани с тях злоупотреби и корупция в някои държави членки⁵⁸. Увеличаването на прозрачността и

⁵³ Вж. „European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas“ [„Бягство в Европа — В мътните води на златните визи“], Transparency International, октомври 2018 г., стр. 6 и 37.

⁵⁴ България, Чехия, Естония, Ирландия, Гърция, Франция, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Румъния, Словакия, Обединено кралство.

⁵⁵ Вж. по-специално Преглед на проучването, раздел IV.2, пак там, бележка 4.

⁵⁶ Такъв е случаят с Кипър и Малта. Вж. Проучването, пак там, бележка 4, документ С, отнасящ се и до двете държави членки.

⁵⁷ По силата на член 63 от ДФЕС принципът на свободно движение на капитали се прилага между държавите членки и между държавите членки и трети държави. Член 65 позволява свободното движение на капитали да бъде ограничавано, по-специално по причини, свързани с обществения ред, обществената сигурност или данъчното облагане.

⁵⁸ Подробно описание на сигналите за злоупотреби или нередности при прилагането на режимите е дадено в прегледа на Проучването, пак там, бележка 4, стр. 23 и 75.

въвеждането на адекватни процедури за управление на риска, системи за контрол и механизми за надзор биха могли, доколкото е възможно, да допринесат за разсейване на някои от тези опасения.

4.1. Рискове, породени от режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции

4.1.1. Сигурност

През последните години Комисията предприе различни инициативи, насочени към укрепване на сигурността на ЕС и създаване на Съюз на сигурност⁵⁹. Трите основни централизирани информационни системи, създадени от ЕС, са: i) Шенгенската информационна система (ШИС), съдържаща широк набор от сигнали за лица и предмети⁶⁰, ii) Визовата информационна система (ВИС), съдържаща данни относно визите за краткосрочно пребиваване⁶¹, и iii) системата „Евродак“⁶², съдържаща данни за пръстовите отпечатъци на кандидати за убежище и граждани на трети държави, които са преминали външните граници незаконно. Тези три системи взаимно се допълват и — с изключение на ШИС — са насочени предимно към граждани на трети държави.

Наред с това Комисията излезе с предложение за създаване на нови информационни системи, като Системата за влизане/излизане (СВИ)⁶³ и Системата за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)⁶⁴, както за укрепване на ВИС⁶⁵ и за разширяване на Европейската информационна система за регистрите за съдимост, така

⁵⁹ Вж. например мерките, предприети от Комисията на 17 април 2018 г., включително доклада за напредъка в създаването на ефективен и истински съюз на сигурност, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_bg.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 Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕЧ) № 1077/2011 и Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕЧ) 2016/399 във връзка с използването на Системата за влизане/излизане.

⁶⁴ Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕЧ) № 1077/2011, (ЕЧ) № 515/2014, (ЕЧ) 2016/399, (ЕЧ) 2016/1624 и (ЕЧ) 2017/2226.

⁶⁵ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 767/2008, Регламент (ЕО) № 810/2009, Регламент (ЕЧ) 2017/2226, Регламент (ЕЧ) 2016/399, Регламент XX/2018 [Регламент за оперативната съвместимост] и Решение 2004/512/ЕО и за отмяна на Решение 2008/633/ПВР на Съвета (COM/2018/302 final). На 19 декември 2018 г. Съветът прие своя мандат за преговори. Европейският парламент е в процес на приемане на своя мандат.

че да обхване и граждани на трети държави (ECRIS-TCN)⁶⁶. Комисията предложи също така всички информационни системи да станат оперативно съвместими⁶⁷.

Практиките, свързани с режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, могат да подкопаят тези усилия, като позволят на гражданите на трети държави да избегнат някои от гореспоменатите проверки, което може да има последици за други държави членки и за ЕС като цяло. Поради това е важно всички режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции да са организирани по такъв начин, че да се предотвратят подобни рискове за сигурността. При липсата на вътрешни гранични проверки в рамките на Шенгенското пространство е особено важно да се гарантира, че общоприетите проверки за сигурност с превантивна цел се извършват адекватно.

Сигурност и режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции в държавите членки

Проучването успя да установи само много ограничено законодателство или насоки относно настоящите практики във връзка с предоставянето на гражданство срещу инвестиции.

В **Малта** съдебното минало на основния заявител и на лицата на негова издръжка над 12-годишна възраст се проверява въз основа на полицейските регистри на малтийската полиция и/или на компетентните органи в държавата на произход. Изискването за доказване на чисто съдебно минало може да бъде отменено при изключителни обстоятелства, когато компетентният орган прецени, че такова удостоверение не може да бъде получено⁶⁸. Малтийските власти правят справка в базите данни на Интерпол и Европол в рамките на четиристепенен процес за надлежна проверка, който обхваща⁶⁹: комплексни проверки за опознаване на лицето, извършвани от посредника и от малтийската агенция по програмата за индивидуални инвеститори (относно проверките за изпирането на пари вж. раздела по-долу); одобрение от полицейските органи; проверка на точността и пълнотата на данните в молбата и проверка на представените документи; извършва се също комплексна проверка от външни изпълнители, при която малтийската агенция по програмата за индивидуални инвеститори трябва да докаже, че е възложила на две международни дружества да изготвят доклади за всяка молба по програмата за индивидуални инвеститори⁷⁰. Малта изключва граждани на определени

⁶⁶ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на централизирана система за идентифициране на държавите членки, разполагащи с информация за присъди срещу граждани на трети държави и лица без гражданство (ГТД), с цел допълване и подкрепа на Европейската информационна система за регистрите за съдимост (система ECRIS-TCN) и за изменение на Регламент (ЕС) № 1077/2011, COM/2017/0344 final — 2017/0144 (COD). Преговорите са в напреднал етап на тристранния процес.

⁶⁷ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС (граници и визи) и за изменение на Решение 2004/512/ЕО на Съвета, Регламент (ЕО) № 767/2008, Решение 2008/633/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) 2016/399 и Регламент (ЕС) 2017/2226.

⁶⁸ Например, ако компетентният орган в държавата на произход не желае да издаде удостоверения за краткосрочни или периодични престои. В такива случаи е достатъчно заявителят и лицата на негова издръжка да представят клетвена декларация, в която заявяват, че имат чисто съдебно минало.

⁶⁹ Повече подробности могат да бъдат намерени на: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Информация, събрана след консултация със заинтересована страна в Малта (Identity Malta, компетентен орган, 8 март 2018 г.), проведена за целите на проучването, пак там, бележка 4.

държави⁷¹ и лица, които са обект на забрани за пътуване, наложени от Съединените щати, от подаване на молба за гражданство по нейната схема, а заявителите, включени в други списъци за санкции или наблюдение, трябва да бъдат докладвани от посредниците на малтийската агенция по програмата за индивидуални инвеститори⁷².

В Кипър заявителите трябва да представят свидетелство за съдимост от своята държава на произход и пребиваване (ако е различна), издадено не повече от 90 дни преди внасянето му. В допълнение кипърската полиция извършва проверки както в базата данни на Европол, така и на Интерпол⁷³. Името на инвеститора и имената на членовете на неговото семейство не трябва да присъстват в списъка на лицата, чиито активи в Европейския съюз са замразени поради санкции. Освен това съгласно новите правила, въведени през юли 2018 г.⁷⁴, лица, които подават молби с посредничеството на доставчик на услуги, трябва да представят доклад за комплексна проверка, издаден чрез международно приета база данни (например World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc⁷⁷ и др.). В случаи на опасения, свързани с националната сигурност, молбата се оценява допълнително от Централното разузнавателно управление на Кипър. Кипър не е свързан с Шенгенската информационна система.

В България законът изисква заявителят да представи свидетелство за съдимост и документ, удостоверяващ, че срещу него няма образувано наказателно производство. Съветът по гражданство дава мнение по молбите за гражданство след писмено становище на Министерството на вътрешните работи и Държавната агенция за национална сигурност (ДАНС). Агенцията извършва проверки на всички кандидати за българско гражданство (включително на тези, които кандидатстват по режима за инвеститори) в рамките на своята компетентност, като ползва полицейски разузнавателни бази данни или полицейски регистри. Не бе предоставена информация относно политиката на България по отношение на лицата, на които са наложени ограничителни мерки от страна на ЕС, нито дали органите използват ШИС за проверка на заявителите.

В рамките на проучването бяха установени много сиви зони, свързани с проверките за сигурност. Един от проблемите засяга преценката на държавите членки по отношение на молбите за гражданство. Всъщност проучването показва, че органите могат да приемат молби дори когато заявителите не отговарят на определени изисквания за

Процесът съответства на разпоредбите на Регламент 7(2) от Официално известие 47/2014, в който се казва, че „комплексната проверка е четиристепенна“, без да се дават допълнителни уточнения.

⁷¹ Граждани или жители на Афганистан, Иран и Корейската народнодемократична република или лица със значителни връзки в тези държави нямат право да кандидатстват по програмата за индивидуални инвеститори на Малта.

⁷² Наръчник на програмата за индивидуални инвеститори на Малта, 2018 г. Лица, на които е отказана виза от държава, с която Малта има споразумение за безвизово пътуване, също нямат право да кандидатстват.

⁷³ Информация, предоставена от служител на Министерството на вътрешните работи на 29 май 2018 г.

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/>

сигурност⁷⁸. Освен това не е необходимо молбите да се подават лично и могат да бъдат подавани от посредници, както е случаят в Малта и Кипър.

Освен това държавите членки понастоящем не се допитват помежду си относно кандидатите за гражданство срещу инвестиции. За сравнение, държавите членки провеждат предварителни консултации по въпроси, свързани със сигурността, когато става дума за лица от някои⁷⁹ трети държави⁸⁰, кандидатстващи за визи за краткосрочно пребиваване. Това е така въпреки факта, че гражданството дава далеч по-широки права, включително право на пребиваване и право на глас и на участие в избори в ЕС и на местно равнище, които се предоставят доживотно, а не просто право на краткосрочен престой. Друг проблем е свързан с факта, че липсата на координация и на общоприети критерии дава възможност кандидатите да се „оглеждат“ за най-благоприятните условия. Заявител, на когото е отказано гражданство в една държава, може да подаде нова молба в друга държава членка. Понастоящем държавите членки не се информират взаимно за отхвърлените кандидати, дори и за онези, които са отхвърлени, тъй като представляват риск за сигурността.

Сигурност и режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции в ЕС

За разлика от процедурите, свързани с придобиване на гражданство, в правото на ЕС съществуват някои задължения по отношение на проверките за сигурност, които следва да бъдат извършвани преди издаването на виза или разрешение за пребиваване на чуждестранни инвеститори, за да се гарантира, че те не представляват заплаха за общественения ред и обществената сигурност, включително и на други държави членки. Тези проверки се основават на достиженията на правото от Шенген и са задължителни за онези държави членки, които са обвързани от неговите разпоредби. По-специално съгласно член 25, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение държава членка, която разглежда молба за разрешение за пребиваване, следва систематично да извършва справка в Шенгенската информационна система (ШИС)⁸¹. Когато държава членка предвижда издаване на разрешение за пребиваване на

⁷⁸ В Малта например изискването кандидатът да докаже, че има чисто съдебно минало, не е обект на наказателно разследване и не представлява потенциална заплаха за националната сигурност на страната, може да бъде отменено при изключителни обстоятелства – вж. Преглед на проучването, раздел II.1 (проверки), пак там, бележка 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 Предварителната консултация е предвидена в член 22 от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския Парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността (Визов кодекс) (ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1) и се извършва съгласно механизма VISMail, предвиден в член 16, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 г. относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС).

⁸¹ Понастоящем ШИС функционира в 26 държави — членки на ЕС, макар и с различни права за достъп (само Ирландия и Кипър все още не са свързани с ШИС), и в четири асоциирани към Шенген държави (Швейцария, Норвегия, Лихтенщайн и Исландия). Въпреки че България и Румъния все още не са част от пространството без вътрешни гранични проверки („Шенгенското пространство“), от август 2018 г. те имат пълен достъп до ШИС. Хърватия, която също не е част от Шенген, все още има някои ограничения при ползването на сигнали в ШИС, подадени за целите на отказ за влизане в Шенгенското пространство. Обединеното кралство работи с ШИС, но тъй като е предпочело да не се присъединява към Шенгенското пространство, не може да издава и няма достъп до сигнали за отказ за влизане или престой в него. Ирландия извършва подготвителни дейности за свързване към ШИС, но, подобно на Обединеното кралство, не е част от Шенгенското

лице, за което е подаден сигнал за целите на отказ за влизане, тя предварително се консултира с държавата членка, която го е регистрирала, и отчита нейните интереси.

Макар в проучването да бе установено, че националното законодателство на разглежданите държави членки предвижда извършването на проверки, а наличието на евентуална заплаха за обществения ред и обществената сигурност като цяло представлява основание за отказ (или за неподновяване) на разрешение за пребиваване, бе установена също липса на информация и значителна свобода на действие в начина, по който държавите членки подхождат към съображенията за сигурност⁸². Това е причината за някои проблемни случаи, както се подчертава и в други доклади⁸³. Във връзка с това Комисията вече предложи да се усъвършенства Визовата информационна система, което — в съчетание с Регламента за оперативната съвместимост⁸⁴ — ще позволи да бъде въведено извършването на задължителни справки в съответните европейски и международни бази данни за сигурност⁸⁵ по външните граници за *всички издадени* разрешения за пребиваване и дългосрочни визи. Информацията относно заявленията за разрешение за пребиваване, които са били отхвърлени от някоя държава членка от съображения за сигурност, също ще може да се съхранява и да се сверява впоследствие.

Последващи проверки, за да се установи дали в срока на валидност на разрешението все още са налице условията, при които е било предоставено правото на пребиваване, съществуват, но само в ограничен брой държави⁸⁶. Те имат за цел да установят дали притежателят на разрешението продължава да отговаря на условията за пребиваване през целия срок на валидност на разрешението (за повече подробности вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията). Тъй като обаче понякога не се изисква притежателите на разрешения да пребивават действително в приемащата държава (или се изисква те да живеят в нея само за много ограничен период от време, както бе посочено по-горе), може да се окаже трудно да бъде установено дали продължават да отговарят на условията за пребиваване.

Комисията ще следи за спазването от страна на държавите членки, за да се гарантира, че те извършват системно и ефективно всички задължителни гранични проверки и проверки за сигурност, за да се гарантира, че режимите за право на пребиваване срещу инвестиции не представляват заплаха за сигурността на други държави членки и на ЕС.

пространство, поради което не може да издава и няма достъп до сигнали за отказ за влизане или престой в него. Кипър все още не е свързан с ШИС.

⁸² Проверките за сигурност обикновено са насочени към личността на заявителите и произхода на средствата. Органите, отговарящи за управлението на режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции, разчитат на полицейски и разузнавателни служби, за да проучат предисторията на заявителите (България, Естония, Испания, Кипър, Португалия, Словакия, Унгария, Хърватия), както и на институции, отговарящи за здравеопазването и политиките по заетостта, и на други компетентни органи, за да проверят тяхното гражданско състояние. Проверките се отнасят главно до съдебното минало на заявителите и до достоверността на предоставените от тях документи.

⁸³ Вж. Transparency International, пак там, бележка 5, стр. 37 и Преглед на проучването, пак там, бележка 4, стр. 75.

⁸⁴ Вж. бележка под линия 68.

⁸⁵ По-специално във ВИС, ШИС, СВИ, ETIAS и ECRIS, както и в базите данни на Европол и Интерпол.

⁸⁶ Естония, Испания, Франция, Хърватия, Латвия, Литва.

4.1.2. Пране на пари

Що се отнася до проверките на произхода на средствата, всички държави — членки на ЕС, с изключение на една⁸⁷, са изпратили уведомления за предприетите от тях мерки за транспониране на Директивата срещу изпирането на пари⁸⁸. Понастоящем Комисията извършва хоризонтална проверка на пълнотата на нотифицираното национално законодателство, с което се транспонира Четвъртата директива срещу изпирането на пари, и е в процес на производство за установяване на неизпълнение на задължение срещу тези държави членки, в които са установени някои пропуски при транспонирането. Съгласно нейните разпоредби задължените субекти (кредитни и финансови институции, нотариуси и адвокати, посредници за недвижими имоти и други)⁸⁹ трябва да прилагат мерки за комплексна проверка на своите клиенти⁹⁰. Задължените субекти са длъжни да докладват съмнителни сделки на звеното за финансово разузнаване в своята държава и нямат право да уведомяват за това клиентите си. Освен това в Четвъртата директива срещу изпирането на пари е въведено конкретно допълнително изискване задължените субекти да извършват разширени комплексни проверки на сделки с клиенти от високорискови трети държави.

С Петата директива за борба с изпирането на пари, която влезе в сила на 9 юли 2018 г. и която трябва да бъде транспонирана от държавите членки до 10 януари 2020 г.⁹¹, бе въведено изменение, с което граждани на трета държава, които са подали молба „за получаване на право на пребиваване или гражданство в държавата членка в замяна на капиталови трансфери, на покупка на имущество или държавни облигации или на инвестиции в корпоративни образувания в съответната държава членка“⁹² се определят като високорискови и за тях се изисква разширена комплексна проверка. Директивата обаче въвежда тези задължения само по отношение на икономическите оператори и в обхвата ѝ не са включени правителствени организации и агенции, които не са задължени субекти съгласно нейните разпоредби. Това означава, че органите, отговарящи за режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, не са обхванати.

В проучването бяха установени различни практики за борба с изпирането на пари, които се прилагат в рамките на режимите за предоставяне на гражданство срещу

⁸⁷ С изключение на Румъния. Източник: Eur-lex, 'National transposition measures communicated by the Member States concerning Directive (EU) 2015/849' [Национални мерки за транспониране, съобщени от държавите членки във връзка с Директива (ЕС) 2015/849] на разположение на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32015L0849>

⁸⁸ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (текст от значение за ЕИП), достъпна на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Bg/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Член 2 от Директива (ЕС) 2015/849.

⁹⁰ Членове 10—24 от Директива (ЕС) 2015/849.

⁹¹ Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС (ОВ L 156, 19.6.2018 г., стр. 43).

⁹² Вж. член 1, точка 44, с която се добавя допълнителна буква в точка 1 от приложение III към Четвъртата директива за борба с изпирането на пари.

инвестиции, но и редица сиви зони. Официално органите, участващи в извършването на проверки на произхода на средствата в рамките на такива режими, не са задължени да съобщават резултатите от тези проверки на компетентните органи на държавите членки. На практика обаче съществува известно сътрудничество по отношение на режимите за гражданство срещу инвестиции. За целите на проучването Identity Malta⁹³ потвърди, че определенията и процедурите за комплексна проверка, предвидени в Директивата за борба с изпирането на пари, се спазват в четиристепенния процес за надлежна проверка, който се прилага в страната. Правната рамка на кипърския режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции препраща директно към кипърското законодателство за борба с изпирането на пари. То изисква отделите за съответствие на кипърските банки да прилагат мерки за комплексна проверка, за да установят и потвърдят произхода на инвестираните средства. В България проверката на произхода на средствата (съгласно българския Закон за мерките срещу изпирането на пари) се извършва от Българската агенция за инвестиции⁹⁴. При тази процедура заявителят трябва да представи декларация за произхода на средствата в съответствие със законодателството за борба с изпирането на пари⁹⁵.

Практиките за предотвратяване изпирането на пари в държавите членки, които прилагат режими за право на пребиваване срещу инвестиции, също се различават. Някои държави изискват всички плащания да се извършват чрез техните национални банки, които като „задължени субекти“ съгласно Четвъртата директива за борба с изпирането на пари трябва да прилагат необходимите мерки за комплексна проверка на своите клиенти (Кипър), докато в други, както бе установено в проучването, законодателството не предвижда специални проверки (Португалия, Хърватия). В Унгария, където понастоящем прилагането на режима е преустановено, инвеститорите не са длъжни действително да прехвърлят средствата на територията на страната, което изключва всякакви проверки. В други случаи средствата се проверяват два пъти, първо въз основа на доказателства, представени от държавата на произход, а след това от компетентните служби в държавата членка (Ирландия). Компетентните органи, които отговарят за извършването на тези проверки, са различни: техните функции могат да се изпълняват от национална агенция за инвестиции (България) или от специална комисия за борба с изпирането на пари (Испания). Тези институции могат да бъдат частни или обществени и да включват независими специалисти. Проверките също се различават; те могат да включват потвърждаване на истинността на документи, свързани с паричните средства, използвани за осъществяване на инвестицията, като например извлечения за банкови преводи, финансови отчети, данъчни декларации, договори за покупка или наем от поземлени или имотни регистри, в случай на инвестиции в недвижими имоти, или да се изчерпват с кратка декларация от компетентен орган.

Съгласно новите правила на ЕС за борба с изпирането на пари държавите членки трябва да обърнат специално внимание на извършването на разширена комплексна проверка на клиентите в контекста на режими за предоставяне на гражданство и право

⁹³ Комплексните проверки понастоящем се извършват от малтийската агенция по програмата за индивидуални инвеститори; към момента на провеждане на интервютата за проучването отговорният орган е бил Identity Malta.

⁹⁴ Българската агенция за инвестиции е изпълнителна агенция към българското министерство на икономиката и подпомага министъра при прилагането на държавната политика в областта на насърчаването на чуждестранните инвестиции.

⁹⁵ Член 39, параграф 6 от Правилника за прилагане на Закона за чужденците в Република България.

на пребиваване срещу инвестиции. Държавите членки следва да гарантират, че прилагането на правилата на ЕС за борба с изпирането на пари не се заобикаля. Това следва да се гарантира, когато суми се изплащат от кандидати за гражданство срещу инвестиции, но това се прави посредством юридически лица, които не представляват „задължени субекти“ съгласно Четвъртата и Петата директива за борба с изпирането на пари. Освен това органите, участващи в извършването на проверки на произхода на средствата в рамките на режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, трябва винаги да съобщават своите констатации на органите на държавите членки, отговарящи за обработката на молбите. Държавите членки биха могли също така да вземат предвид потенциалните рискове от изпирането на пари, свързани с режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, в оценката на риска, която извършват на национално равнище в съответствие с правилата на ЕС за борба с изпирането на пари, и да предприемат необходимите смекчаващи мерки⁹⁶.

Плащания, извършвани в брой директно на правителствени организации, не попадат в обхвата на европейското законодателство за борба с изпирането на пари. Правилата относно плащанията в брой понастоящем не са хармонизирани на равнище ЕС. Следователно държавите членки могат да поставят някои ограничения за плащанията в брой, стига те да са съвместими с други разпоредби на правото на ЕС.

4.1.3. Заобикаляне на правилата на ЕС

Възможно е също статутът, който режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции осигуряват, да бъде използван за заобикаляне на правото на ЕС. В частност режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции могат да предоставят възможност на граждани на трети държави да заобиколят някои изисквания за гражданство, залегнали в правото на ЕС. Например в правилата на ЕС се посочва, че оперативен лиценз, т.е. разрешение за предоставяне на въздухоплавателни услуги, може да бъде издаден само от компетентните (националните) лицензиращи органи, когато държави членки или граждани на държави членки притежават повече от 50 % от съответното предприятие и имат ефективен контрол над него⁹⁷. В Комисията са постъпили една жалба и няколко запитвания от национални лицензиращи органи във връзка с инвеститори от трети държави, които са получили гражданство на Съюза в държава членка по режим за гражданство срещу инвестиции и впоследствие са подали молба за оперативен лиценз за извършване на въздушни превози.

4.1.4. Отклонение от данъчно облагане

Загриженост буди и въпросът дали данъчните стимули, които режимите за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции предоставят, не увеличават интереса към

⁹⁶ През 2017 г. Малта извърши национална оценка на риска от изпиране на пари. Не бяха анализирани обаче потенциалните рискове от изпиране на пари, свързани с режима за предоставяне на гражданство.

⁹⁷ Регламент (ЕО) № 1008/2008 относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (ОВ L 293, 31.10.2008 г., стр. 3). Вж. също предстоящата оценка на Европейската комисия на Регламент (ЕО) № 1008/2008 (предстои публикуване през първата половина на 2019 г.).

тях.⁹⁸ Само по себе си прилагането на тези режими не е равнозначно на отклонение от данъчно облагане, въпреки че то може да даде възможност на отделни лица да се възползват от съществуващите привилегировани данъчни правила. То обаче може да създаде предпоставки за злоупотреби при неправомерно използване на предимствата и документите, които тези режими осигуряват, а те са различни за различните режими; тоест някои режими могат да улеснят отклонението от данъчно облагане и да бъдат използвани като инструмент за тази цел.

Данъчните аспекти на такива режими не са обект на настоящото проучване. Обсъжданията както на равнище ЕС, така и на международно равнище са съсредоточени върху въздействието, което тези режими могат да окажат върху автоматичния обмен на информация за финансовите сметки между данъчните органи, който се прилага в рамките на ЕС по силата на Директива 2014/107/ЕС на Съвета (първо изменение на Директивата за административното сътрудничество) и с трети държави посредством Общия стандарт за предоставяне на информация. Както в първото изменение на Директивата за административното сътрудничество, така и в Общия стандарт за предоставяне на информация се изисква съответната банкова информация да се изпраща до всички данъчни органи по местожителство за данъчни цели на титуляра на сметката.

Местожителството за данъчни цели може да бъде различно от другите определения за пребиваване за неданъчни цели. Критериите за местожителство за данъчни цели могат да варират значително между различните юрисдикции и обикновено са свързани с броя на дните на физическо присъствие в дадена юрисдикция. Някои юрисдикции също така определят местожителството на дадено лице въз основа на различни други фактори, като например гражданство, собственост на жилище или наличие на жилище, семейство и финансови интереси. Поради това има ситуации, в които едно и също лице може да се счита за местно лице за данъчни цели в повече от една юрисдикция. Освен това обстоятелството, че дадено лице се счита за местно лице за данъчни цели в нова юрисдикция, не води до загубване на статута на местно лице за данъчни цели в други държави.

Документите, които се издават по някои от тези режими, могат обаче да затруднят значително финансовите институции при установяване на законното местожителство за данъчни цели. В някои случаи информацията за финансовите сметки може да бъде изпратена в друга държава и/или да не бъде изпратена в държавата, в която трябва да бъде получена. Например, ако информацията се изпраща само на държавата, която прилага режим за предоставяне на гражданство или право на пребиваване (и която често не облага дохода или не изисква физическо присъствие в страната), а не до действителната държава по местожителство за данъчни цели, данъчното облагане на дохода в тази държава може да бъде избегнато.

Рискът титулярите на сметки да укрият сведения за държавата, в която действително пребивават, и по този начин да избягват данъци, е по-голям при режими, прилагани в държави, в които доходът не се облага или се облага с много ниска ставка. В частност режимите на трети държави създават по-голям риск, тъй като могат да бъдат използвани от граждани на ЕС за умишлено избягване на данъчното облагане в

⁹⁸ Вж. анализа в проучването на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, пак там, бележка 5, стр 32—35.

държавата — членка на ЕС, в която живеят. Възможно е финансовите институции на ЕС да бъдат по-малко запознати със съществуващите режими извън Съюза и въпреки че съгласно някои режими, предлагани от държави — членки на ЕС, доходи, придобити от източник в чужбина, също не се облагат с данък, повечето режими най-често са насочени към (и достъпът до тях е ограничен до) жители на държави извън ЕС.

Съгласно наскоро приетите изисквания за задължително разкриване на информация, въведени с изменение на Директивата за административно сътрудничество през 2018 г.⁹⁹, посредници, подпомагащи схеми, които могат да доведат до избягване на данъци, и доставчици на услуги, участващи в тяхното прилагане, са длъжни да информират данъчните органи за всички схеми, които предлагат на пазара или въвеждат в действие. Приети са също разпоредби, насочени конкретно към договорености, които могат да доведат до заобикаляне на задълженията за докладване, предвидени в законодателството на ЕС относно автоматичния обмен на информация за финансовите сметки.

В директивата дори е предвидено задължение за оповестяване, насочено към схеми или договорености, които засягат или се възползват от слабости в процедурите за комплексна проверка, използвани от финансовите институции при докладване на информация на данъчните власти, като например определянето на юрисдикцията, в която титулярът на сметката е местно лице. Такъв е случаят, когато титулярът на сметката придобие гражданство или право на пребиваване в държава, различна от тази, в която действително живее. При предлагане на пазара или сключване на такава договореност посредникът, който предоставя услугата, е длъжен да я оповести.

Съгласно изменението на Директивата за административното сътрудничество от 2018 г. договореностите, сключени след 25 юни 2018 г., ще се оповестяват на данъчните органи на ЕС, които ще обменят тази информация автоматично едни с други, считано от 2020 г.; това ще им осигури сведения, които могат да доведат до своевременно разкриване на евентуални злоупотреби. Това се отнася както за договорености в рамките на ЕС, така и в трети държави.

За да се преодолеят рисковете, произтичащи от режимите за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, и в допълнение към гарантирането на ефективно прилагане на Директивата за административното сътрудничество, държавите — членки на ЕС, които предоставят такива режими, следва да използват наличните инструменти в рамката на ЕС за административно сътрудничество, по-специално спонтанния обмен на информация към държавата членка или държавите членки на пребиваване, предвиден в Директивата за административното сътрудничество¹⁰⁰.

Освен това наличието на режими за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции и въпросите, които те повдигат за целите на данъчното облагане, следва също да се вземат предвид при работата, извършвана от държавите членки в Съвета,

⁹⁹ Директива (ЕС) 2018/822 на Съвета от 25 май 2018 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, свързана с подлежащите на оповестяване трансгранични договорености (ОВ L 139, 5.6.2018 г., стр. 1).

¹⁰⁰ Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО.

например в текущата работа за реформа на „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия)¹⁰¹, която има за цел да гарантира координирани действия на европейско равнище за справяне с вредната данъчна конкуренция, ограничена до данъчното облагане на предприятията в рамките на настоящия мандат. Реформата на кодекса е възможност за разширяване на обхвата на работата, като бъдат включени други видове вредни данъчни практики, включително такива, насочени към отделни лица. Държавите членки следва също да обърнат внимание на евентуалната роля, която режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции играят за избягване на данъчно облагане и укриване на данъци, и да преценят дали не е уместно рисковете, произтичащи от такива режими, да станат част от критериите за включване в списъка на ЕС на юрисдикции, неосказващи съдействие за данъчни цели¹⁰².

В рамките на усилията си за установяване на пропуски в Общия стандарт за предоставяне на информация — международния еквивалент на първото изменение на Директивата за административното сътрудничество, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) анализира възможностите, които режимите за гражданство и право на пребиваване създават, да се заобикалят задълженията за предоставяне на информация, предвидени в стандарта, а оттам и да се улесни отклонението от данъчно облагане. По-специално ОИСР стигна до заключението, че личните карти и други документи, които се получават чрез такива режими, могат да се използват неправомерно за невярно представяне на местожителството на дадено лице за данъчни цели и да възпрепятстват правилното прилагане на процедурите за комплексна проверка по ОСПИ¹⁰³. Във връзка с това ОИСР изготви списък на режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, които биха могли да представляват значителен риск за ефективното прилагане на Общия стандарт за предоставяне на информация¹⁰⁴. Режимите на Кипър и Малта за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции са включени в този списък. За да сведе до минимум възможностите за евентуални злоупотреби, ОИСР публикува също допълнителна информация и насоки за финансовите институции.

На 9 март 2018 г. ОИСР публикува „Примерни правила за задължително оповестяване на договорености и непрозрачни офшорни образувания, имащи за цел да се заобиколи Общия стандарт за предоставяне на информация“. Тези примерни правила са сходни с предвидените в изменението на Директивата за административното сътрудничество от 2018 г. правила за предотвратяване на схеми, които имат за цел да възпрепятстват автоматичния обмен на информация за финансови сметки. Следва обаче да се

¹⁰¹ Заключения на заседанието на Съвета ЕКОФИН от 1 декември 1997 г. относно данъчната политика — Резолюция на Съвета и на представителите на правителствата на държавите членки в рамките на Съвета от 1 декември 1997 година относно Етичен кодекс в областта на корпоративното данъчно облагане — Данъчно облагане на доходи от спестявания (ОВ С 2, 6.1.1998 г., стр. 1).

¹⁰² Заключения на Съвета относно критериите и процеса, водещи до съставянето на списък на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели (ОВ С 461, 10.12.2016 г., стр. 2); Заключения на Съвета относно списък на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели (ОВ С 438, 19.12.2017 г., стр. 5).

¹⁰³ Заключения на ОИСР относно режимите за предоставяне на право на пребиваване/гражданство срещу инвестиции, 16 октомври 2018 г.: <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>

отбележи, че тези правила не са приети като минимален стандарт. Следователно юрисдикциите не са длъжни да ги прилагат.

4.2. Прозрачност и управление

Строгийт регулаторен надзор и прозрачността на режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции на национално равнище са от решаващо значение за определяне на тяхното въздействие. В проучването бе установено, че не съществува ясна информация за приложимите процедури и за функционирането на режимите, включително що се отнася до броя и произхода на кандидатите и на лицата, които получават гражданство или права на пребиваване.

4.2.1. Прозрачност и управление на режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции

В Малта има регулаторен орган, отговарящ за режима за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, който публикува годишни доклади, подлежащи на парламентарен контрол¹⁰⁵. На 22 май 2018 г. Кипър обяви създаването на Комитет за надзор и контрол и въвеждането на етичен кодекс на режима за предоставяне на гражданство срещу инвестиции. В България няма нито регулаторен орган, нито етичен кодекс.

В Малта молбите за гражданство срещу инвестиции трябва да бъдат внесени в Identity Malta от основния заявител или чрез одобрен посредник, или чрез концесионера¹⁰⁶. Това са **непублични органи** със значителна роля в процеса на кандидатстване, които действат от името на заявителите и взаимодействат пряко с компетентните органи от тяхно име. В България и в Кипър кандидатите могат да наемат консултанти или адвокати, които да ги съветват и да подават молби от тяхно име. Новият Етичен кодекс на Кипър се прилага спрямо агенти и посредници, които се занимават с молби за гражданство от името на своите клиенти. Кодексът има за цел да насърчи установяването на високи етични стандарти и задължава агентите и посредниците да се въздържат да рекламират продажбата на гражданство на обществени места. Реклами за продажба на „гражданство на ЕС“ се срещаха често в Кипър. Предстои да се види какъв ще бъде ефектът от новия етичен кодекс.

Обстойна информация за държавата на произход на лицата, които успешно получават гражданство срещу инвестиции, не съществува за нито един от трите режима за предоставяне на гражданство срещу инвестиции. Докладите на малтийския регулатор съдържат информация за броя на подадените молби и за броя на одобрените и отхвърлени молби. Тези доклади съдържат също така информация за приходите, генерирани от малтийския режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции. В малтийското законодателство се изисква ежегодно публикуване в Държавен вестник на имената на всички лица, на които през предходните дванадесет календарни месеца е предоставено малтийско гражданство чрез регистрация или натурализация, включително (макар и да не са изрично идентифицирани) лицата, на които е

¹⁰⁵ Служба на регулатора на програмата за индивидуални инвеститори (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Регламент 4(3) от Официално известие 47/2014.

предоставено малтийско гражданство по режима за предоставяне на гражданство срещу инвестиции¹⁰⁷. Подобна информация не е налична за България и Кипър.

Що се отнася до ограничаването на броя на одобрените молби, в Кипър и в Малта има ограничение за броя на кандидатите, които могат да се възползват от режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции. През 2018 г. правителството на Кипър реши да ограничи броя на лицата, на които се предоставя гражданство, до 700 на година¹⁰⁸. В Малта броят на одобрените основни заявители (без лицата на тяхна издръжка) е ограничен до 1800¹⁰⁹. Малтийските органи обаче в момента преразглеждат закона и след проведено обществено обсъждане възнамеряват да увеличат горната граница с още 1800. България не налага ограничения за броя на чуждестранните инвеститори, които могат да кандидатстват за гражданство.

4.2.2. Прозрачност и управление на режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции

Що се отнася до управлението на режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции, в Малта няма регулаторен орган, за разлика от режима за гражданство срещу инвестиции. В Кипър не се предвижда новосъздаденият Комитет за надзор и контрол на режима за гражданство срещу инвестиции да отговаря и за разрешенията за пребиваване. В България единственото задължение, предвидено в законодателството, е дирекция „Миграция“ да уведомява Българската агенция за инвестиции за издадените разрешения за постоянно пребиваване срещу инвестиции. Конкретни механизми за наблюдение и задължения за оповестяване съществуват в много малко държави членки¹¹⁰. Това означава, че в повечето случаи надзорът на режимите се осъществява по общите механизми за наблюдение, когато има такива, например парламентарен контрол, административна отговорност, общо докладване на дейностите пред правителството или искания за достъп до документи, а не са предвидени конкретни допълнителни механизми за комплексна проверка¹¹¹.

¹⁰⁷ Регламент 14(2) от Официално известие 47/2014.

¹⁰⁸ Решение на Министерския съвет 906/2018.

¹⁰⁹ Регламент 12 от Официално известие 47/2014.

¹¹⁰ Испания, Ирландия и Португалия. Например в Испания законът предвижда изготвянето на годишен доклад за прилагането на правилата, който се изготвя от Министерството на заетостта и социалните въпроси по съвместно искане на министерствата на външните работи, вътрешните работи и икономиката, след което докладът се внася в Министерския съвет. В Португалия Общата инспекция за вътрешни работи извършва поне веднъж годишно одит на процедурата за издаване на разрешения за пребиваване срещу инвестиции. Заключениеята и препоръките се представят на Първата комисия на Португалския парламент (Конституционни въпроси и основни права, свободи и гаранции) и се публикуват на уебсайта на правителството. На този уебсайт обаче има само един доклад от 2014 г. В него се отправят няколко препоръки по повод нередности в процедурата, отнасящи се, наред с другото, до разработването на механизми за вътрешен надзор и изготвянето на наръчник за процедурите. Не става ясно какви действия са предприети по тази препоръка. В Ирландия Комисията за оценка (в чийто състав влизат висши ръководители от съответните правителствени отдели и държавни агенции, занимаващи се с предприемачество и развитие) се събира най-малко четири пъти годишно, за да разглежда молби за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции, и дава мнение и препоръки относно тяхното одобрение или отхвърляне на министъра на правосъдието и равенството.

¹¹¹ България, Ирландия, Франция, Италия, Кипър, Латвия, Унгария, Малта, Нидерландия, Румъния, Обединено кралство. В Ирландия, в отговор на парламентарни въпроси, Службата за натурализация и имиграция е предоставила информация за следното: годишен брой на молбите и размер на инвестициите по режима за инвеститори от 2012 г. насам за всяка инвестиционна възможност; брой

Ограничен брой държави членки са предпочели да включат частни дружества в управлението на прилаганите от тях режими за предоставяне на право на пребиваване¹¹², които в някои случаи имат значителна роля¹¹³. В Кипър заявителите могат да внесат молбата си чрез упълномощен представител, чиято роля е ограничена до тази на посредник и доставчик на консултантски услуги. В Малта молби до компетентните органи могат да се подават само от регистрирани агенти или акредитирани лица; тези регистрирани агенти действат от името на заявителя, като поемат цялата кореспонденция и внасят всички молби, заявления, документи, уведомления съгласно разпоредбите. В Унгария Парламентарната комисия по икономика беше оправомощила редица дружества, чиято роля е била да издават облигациите за постоянно пребиваване, закупувани от заявителите. Само едно дружество имаше право да получи разрешение за издаване на облигации в дадена трета държава¹¹⁴.

4.2.3. Мерки за подобряване на прозрачността, управлението и сигурността

Проучването сочи, че механизмите за годишна отчетност все още са много ограничени. Що се отнася до режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, като цяло липсва прозрачност по отношение на броя на молбите и на лицата, които получават гражданство. Липсата на подробна статистиката при режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции не позволява да се установи нито конкретното основание за пребиваване, нито предпочетената инвестиционна възможност. Данни за броя на получените молби, за държавата на произход и за броя на лицата, на които е предоставено гражданство и разрешение за пребиваване, биха могли с полза да бъдат публикувани, например под формата на годишни доклади. Държавите членки биха могли също така да публикуват по-ясни критерии за оценка на молбите и за проверките за сигурност, извършвани в рамките на тези режими, и да гарантират редовно последващо наблюдение на спазването на тези критерии (особено по отношение на инвестициите).

Освен това е характерно за тези режими използването на дружества, които консултират правителството за прилагането на режимите или изпълняват функции, предполагащи упражняването на правомощията на публична власт, и в същото време дават съвети на частни лица относно техните молби по режима. В нито една от изследваните държави — нито по отношение на режимите за гражданство, нито по тези за право на пребиваване — не съществува механизъм за справяне с риска от конфликт на интереси,

на молбите и размер на инвестициите по програми за имигранти, инвестирани в социални жилища и домове за стари хора през 2017 г.; критерии, по които се оценяват молбите; брой на одобрените молби по режима за инвеститори; размер на инвестираните средства, за които до този момент са одобрени молби по програмата за индивидуални инвеститори; информация за четирите инвестиционни възможности, предлагани по програмата; размер на средствата, вложени по режима за инвеститори; членове на Комисията за оценка.

¹¹² Кипър, Унгария, Малта.

¹¹³ Унгария, Малта.

¹¹⁴ Дружествата, получили разрешение, имаха седалище в следните държави: Кайманови острови (Унгарски държавен специален дългов фонд), Малта (Discus Holdings Ltd.), Кипър (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Унгария (Arton Capital), Русия (VolDan Investments Limited), Лихтенщайн (S & Z Program Limited) и Сингапур (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

който би могъл да възникне от това положение. Контролът на всички останали посредници също е важен. Като се има предвид значението на гражданството и правото на пребиваване, може да се очаква, че разглеждането на молби, провеждането на интервюта и всякакви други дейности, свързани с вземане на решения или извършване на проверки, ще бъдат винаги осъществявани от правителствени органи като част от общата необходимост от ефективен и независим надзор на режимите и на всички субекти, участващи в тяхното прилагане.

Яснотата на процедурите и отговорностите в съчетание с прозрачност чрез редовен надзор и докладване е най-добрият начин за защита срещу опасенията, които се породят от режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции.

Що се отнася до режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, за да се гарантира съгласуваност на практиките на държавите членки и ефективен обмен на информация, включително по отношение на предварителна консултация от съображения за сигурност, следва да се създаде система за обмен на информация и статистически данни относно броя на получените, приетите и отхвърлените молби, както и да се провеждат консултации относно отхвърлените заявления от съображения за сигурност. По тази причина Комисията възнамерява да създаде група от експерти от държавите членки, която да разгледа специфичните рискове, които произтичат от режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, и да обърне внимание на аспектите на прозрачността и доброто управление при прилагането както на режимите за предоставяне на гражданство, така и на тези за право на пребиваване срещу инвестиции. По-конкретно групата от експерти следва да изготви до края на 2019 г. общ набор от проверки за сигурност, които да се извършват в рамките на режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, включително конкретни процедури за управление на риска, при които се отчитат рисковете, свързани със сигурността, изпирането на пари, отклоняването от данъчно облагане и корупцията.

5. Външно измерение

Нарастваща тенденция за въвеждането на режими, даващи възможност на инвеститорите да купуват гражданство, се наблюдава и в трети държави, което може да има последици за Съюза.

5.1. Страни кандидатки и потенциални кандидатки за членство

Поради перспективата гражданите на страните кандидатки за членство в ЕС¹¹⁵ да получат в бъдеще гражданство на Съюза гражданството на тези държави става все по-привлекателно за инвеститорите. Това се наблюдава още по време на процеса на присъединяване, тъй като страните кандидатки потенциални кандидатки за членство развиват по-тесни отношения с ЕС и техните граждани могат да получат право на безвизов достъп до Шенгенското пространство за краткосрочен престой¹¹⁶.

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

¹¹⁶ Гражданите на Черна гора, Сърбия и бившата югославска република Македония могат да пътуват безвизово в ЕС от декември 2009 г. За гражданите на Албания и Босна и Херцеговина тази възможност е предоставена от края на 2010 г. По отношение на диалога за либерализиране на

В Турция¹¹⁷ е налице режим за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, докато в Черна гора на подготовката за прилагането на такъв режим, който бе приет през ноември 2018 г., бе даден ход през януари 2019 г.¹¹⁸.

За да се предотвратят рисковете, които такива режими могат да създадат в областите, посочени в точка 4.1 по-горе, условията за придобиване на гражданство срещу инвестиции ще станат част от процеса на присъединяване към ЕС (от становището относно молбата на страната за членство до приключването на преговорите). От съответните държави ще се изисква да имат много стабилни системи за наблюдение, включително системи, които да допринасят за предотвратяване на евентуални рискове за сигурността, свързани с такива режими, като изпиране на пари, финансиране на тероризъм, корупция и проникване на организирана престъпност.

При **страните кандидатки и потенциални кандидатки** Комисията ще наблюдава режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции в контекста на процеса за присъединяване към ЕС.

5.2. Други трети държави, които се ползват от безвизов достъп до ЕС

Режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, прилагани от трети държави, могат да представляват проблем по редица причини, ако въпросното гражданство осигурява безвизов достъп до Европейския съюз за краткосрочно пребиваване. Република Молдова например, чиито граждани се ползват от безвизов режим за краткосрочно пребиваване в ЕС от 2014 г., въведе режим за гражданство срещу инвестиции през 2018 г.¹¹⁹ Някои трети държави или посредниците, които ги подкрепят, открито предлагат гражданство с аргумента, че то дава право на безвизов достъп до Европейския съюз. Инвеститорите, които проявяват интерес към такива режими, често са заможни хора от държави, чиито граждани нямат безвизов достъп до ЕС, и биха могли да използват такива режими, за да заобиколят редовната процедура за получаване на шенгенска виза и свързаната с нея задълбочена оценка на рисковете по

визовия режим с Косово*, започнал на (19 януари 2012 г.), през 2018 г. Комисията докладва, че всички установени критерии са изпълнени (*това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 (1999) на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово). Що се отнася до диалога за либерализиране на визовия режим с Турция (стартиран на 16 декември 2013 г.), Комисията продължава да оказва подкрепа на Турция за изпълнението на останалите седем критерия.

¹¹⁷ Наредба относно прилагането на Закона за турското гражданство (Държавен вестник, 6 април 2010 г., 27544), изменен с Наредбата за промените в Наредба относно прилагането на Закона за турското гражданство (Държавен вестник, 12 януари 2017 г., 29946) и с Президентски указ № 106 (Държавен вестник, 19 септември 2018 г., 30540).

¹¹⁸ Решение от 22 ноември 2018 г. относно критериите, методите и процедурата за подбор на лица, които могат да придобият черногорското гражданство чрез приемане за целите на прилагането на специални инвестиционни програми от особено значение за стопанските и икономическите интереси на Черна гора <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Молдовската програма за гражданство чрез инвестиции е уредена в Закон № 1024 от 2 юни 2000 г. „относно гражданството на Република Молдова“ и Правителствено решение № 786 от 4 октомври 2017 г. „за придобиване на гражданство чрез инвестиции“. Молдовската програма за гражданство чрез инвестиции бе официално стартирана на 6 ноември на 12-ата конференция за глобално право на пребиваване и гражданство, проведена в Дубай.

отношение на миграцията и на сигурността за всяко лице, включително и за да избегнат мерки за предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризъм.

Европейският съюз зачита правото на суверенните държави да определят сами процедурите си за натурализация, но безвизовият достъп до Съюза не трябва да се използва като инструмент за привличане на индивидуални инвеститори в замяна на гражданство¹²⁰. Прилагането на подобни режими ще се взема надлежно под внимание при оценката на трети държави за евентуално въвеждане на безвизов режим с Европейския съюз. Освен това трети държави, които вече имат безвизов режим с ЕС, трябва да извършват проверки за сигурност и да проучват личността на кандидатите за гражданство, прилагайки възможно най-високите стандарти; евентуални пропуски в това отношение биха могли да бъдат основание за повторно въвеждане на визов режим и за преустановяване или прекратяване на споразумението за премахване на визите.

Комисията ще наблюдава въздействието на режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, прилагани от **държавите с безвизов режим**, в рамките на механизма за премахване на визите.

6. Заключение

Режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции създават редица рискове за държавите членки и за Съюза като цяло, включително по отношение на сигурността, изпирането на пари, корупцията, заобикалянето на правилата на ЕС и отклоняването от данъчно облагане.

Недостатъците в **прозрачността и управлението** на тези режими допълнително задълбочават споменатите рискове. Възложеното от Комисията проучване показва, че наличната информация както за режимите за предоставяне на гражданство, така и за режимите за право на пребиваване срещу инвестиции, прилагани от държавите членки, е непълна. Липсват или са недостатъчни например ясни статистически данни за получените, приетите и отхвърлените молби. Освен това няма механизми, които да гарантират сътрудничество между държавите членки по отношение на режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, по-специално при извършване на проверки за сигурност. Комисията има опасения относно рисковете, присъщи на режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, както и относно факта, че рисковете невинаги са смекчени в достатъчна степен от мерките, предприети от държавите членки.

Комисията ще следи стъпките, които държавите членки предприемат, за да гарантират прозрачност и добро управление при прилагането на режимите с цел да се обърне специално внимание на рисковете, свързани с проникване на групи на организираната престъпност от държави извън ЕС, както и рисковете от изпиране на пари, корупция и отклоняване от данъчно облагане. С оглед на това, държавите членки да подобрят прозрачността и управлението на режимите, Комисията ще създаде група от експерти за по-нататъшно разглеждане на въпросите, свързани с прозрачността, управлението и сигурността.

¹²⁰ Вж. например: <https://vic.vu/citizenship/> („Основни ползи от гражданството на Вануату“).

Комисията ще наблюдава повдигнатите от тези режими по-широкообхватни въпроси, свързани със спазването на правото на ЕС, и при необходимост ще предприеме необходимите действия.