



V Bruselu dne 23.1.2019  
COM(2019) 12 final

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Režimy občanství pro investory a režimy pobytu pro investory v Evropské unii**

{SWD(2019) 5 final}

# **ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

## **1. Úvod**

V posledních letech lze pozorovat stále častější využívání režimů občanství pro investory („zlaté pasy“) a režimů pobytu pro investory („zlatá víza“), které se snaží přilákat investice nabídkou udělení občanství nebo práva pobytu pro investory v dotčené zemi. Tyto režimy vyvolávají obavy v souvislosti s riziky, jež s sebou nesou, především pokud jde o bezpečnost, praní peněz, daňové úniky a korupci.

Tři členské státy mají režimy občanství pro investory, jejichž prostřednictvím se občanství uděluje za méně přísných podmínek, než jaké platí v běžných režimech naturalizace, zejména pak bez ohledu na skutečný předchozí pobyt žadatele v dotčené zemi<sup>1</sup>. Tyto režimy mají důsledky pro celou Evropskou unii, protože každý, kdo se stane státním příslušníkem některého z jejích členských států, se zároveň s tím stává i občanem Unie. Přestože se jedná o režimy vnitrostátní, jsou záměrně nabízeny a často i výslovně inzerovány jako způsob získání občanství Unie se všemi právy a výsadami, jež se k němu pojí, zvláště pak práva na volný pohyb, ale i dalších práv.

Vedle režimů občanství pro investory existují rovněž režimy povolení k pobytu pro investory („zlatá víza“), které se od těch prvních liší a které se snaží přilákat investice výměnou za udělení práv pobytu v dotčené zemi. Tyto režimy existují v dvaceti členských státech EU. Rizika spojená s těmito režimy jsou nicméně podobná rizikům, která s sebou nesou režimy občanství pro investory. Režimy povolení k pobytu pro investory mají navíc dopad i na další členské státy, protože s platným povolením k pobytu získávají státní příslušníci třetích zemí i určitá práva na volný pohyb, zejména v rámci schengenského prostoru.

Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 16. ledna 2014<sup>2</sup> vyjádřil znepokojení nad tím, že vnitrostátní režimy umožňující „přímý nebo nepřímý prodej občanství Unie za hotovost“ podřívají samu myšlenku evropského občanství. Vyzval Komisi, aby jednotlivé vnitrostátní režimy občanství posoudila z hlediska evropských hodnot a litery i ducha právních předpisů EU a její praxe. Komise se obrátila na bulharské kyperské a maltské orgány s žádostí o informace o jejich režimech. Během rozpravy, která se konala v květnu 2018, se Evropský parlament zabýval celou řadou rizik, která jsou s režimy občanství a povolení k pobytu pro investory spojena.

Ve zprávě o občanství EU pro rok 2017<sup>3</sup> Komise oznámila, že vypracuje zprávu o vnitrostátních programech udělování občanství Unie investorům a popíše v ní kroky, které Komise v této oblasti přijme, stávající vnitrostátní právní předpisy a postupy a poskytne určité vodítko pro členské státy. V souvislosti s přípravou této zprávy nechala Komise vypracovat studii o právních předpisech a postupech spojených s režimy občanství a povolování pobytu

---

<sup>1</sup> Definice skutečného sídla viz oddíl 2.3 níže.

<sup>2</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 16. ledna 2014 o občanství EU na prodej (2013/2995(RSP)).

<sup>3</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Posílení práv občanů v Unii demokratické změny: zpráva o občanství EU pro rok 2017“ (COM(2017) 30 final).

ve všech dotčených členských státech<sup>4</sup> a uspořádala konzultaci s členskými státy. Zpráva vychází i z některých dalších významných zdrojů, včetně nejnovějších publikací na toto téma<sup>5</sup>.

Tato zpráva se zabývá jak režimy občanství pro investory, tak režimy povolení k pobytu pro investory a pojmenovává hlavní zdroje obav a rizika spojené s udělováním občanství EU či práv pobytu pouze na základě investic. Zpráva uvádí především možná bezpečnostní rizika vyplývající z udělování občanství bez předchozího pobytu a rizika praní peněz, korupce a daňových úniků, která jsou s udělováním občanství nebo povolení k pobytu za investice spojena. Popisuje rovněž problémy s ohledem na řízení těchto režimů a jejich transparentnost, zabývá se možnostmi jejich řešení a nabízí rámec pro zlepšení.

Zprávu doprovází pracovní dokument útvarů Komise, který obsahuje podrobnější informace o režimech občanství a povolování pobytu pro investory.

## 2. Režimy občanství pro investory v EU

### 2.1 Souvislosti

Jak se výslovně uvádí v judikatuře Soudního dvora, státní příslušnost je určité pouto mezi občanem a státem a „jedinečný vztah solidarity a loajálnosti mezi [členským státem] a jeho státními příslušníky, jakož i vzájemnost práv a povinností, které jsou základem vztahu založeného státní příslušností“<sup>6</sup>. K nabytí státního občanství v určité zemi dochází tradičně získáním práva daného narozením, ať už na základě původu (*ius sanguinis*), nebo na základě narození na daném území (*ius soli*)<sup>7</sup>. Také přistěhovalcům poskytují státy možnost, aby se naturalizovali jako občané, pakliže splňují určité integrační podmínky a/nebo mají k dané zemi prokazatelný vztah, jakým je například uzavření manželství s některým z jejích občanů<sup>8</sup>. Řádné naturalizační postupy tohoto druhu mají všechny členské státy.

<sup>4</sup> Zjišťovací studie. 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“ („Faktografická analýza režimů členských států umožňujících udělování občanství nebo povolení k pobytu státním příslušníkům třetích zemí, kteří v daném členském státě investují“, dále jen „studie“), Brusel 2018.

<sup>5</sup> Viz zejména Výzkumná služba Evropského parlamentu, „Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts“ („Režimy občanství a povolení k pobytu za investice v Evropské unii: současná situace, problémy a dopady“), říjen 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, („Úniková cesta do Evropy – pohled do temného světa zlatých víz“), říjen 2018, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden\\_visas](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas)

<sup>6</sup> Rozsudek ze dne 2. března 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 51.

<sup>7</sup> Úplný přehled o způsobech nabytí státního občanství, včetně nabytí státního občanství na základě práva daného narozením, nabízí Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship (Všeobecná databáze způsobů nabytí státního občanství), která je dostupná na adrese <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

<sup>8</sup> Podrobnější informace o naturalizaci uzavřením manželství v členských státech EU obsahuje příloha III studie, tamtéž, pozn. 4. Členské státy se obecně snaží předcházet zneužívání těchto možností, například v souvislosti s uzavíráním účelových sňatků. Vnitrostátní orgány mají v zájmu úspěšnějšího odhalování a řešení případů podvodně získané státní příslušnosti využívat pohovorů a dotazníků, prověřovat doklady a skutečný stav a provádět inspekce nebo kontroly v dané obci, přičemž jsou povinny respektovat omezení stanovená platnými právními předpisy, která se týkají například důkazního břemene nebo základních práv. Mohou rovněž vycházet z podobností mezi podvodně získanou státní příslušností a právem pobytu

Většina členských států má také diskreční naturalizační postupy<sup>9</sup>. V rámci těchto postupů mohou členské státy udělit cizinci státní občanství individuálně na základě „státního zájmu“. Mohou tak učinit na základě mimořádných zásluh, například v oblasti kultury, vědy nebo sportu. V některých členských státech EU právní předpisy stanoví, že „státním zájmem“ může být i zájem hospodářský nebo obchodní<sup>10</sup>. V rámci diskrečních naturalizačních postupů pak může být státní občanství v jednotlivých případech uděleno výměnou za investice. Tyto diskreční naturalizační postupy jsou velmi individuální a bývají uplatňovány v omezené míře. Nejsou proto předmětem této zprávy.

Bulharsko v roce 2005, Kypr v roce 2007 a Malta v roce 2013 zavedly rozsáhlejší režimy<sup>11</sup>, jejichž cílem je přilákat investice ze strany státních příslušníků třetích zemí výměnou za možnost snadnějšího získání jejich státního občanství. Tyto režimy představují novou formu naturalizace, protože spočívají v systematickém udělování občanství v dotčeném členském státě výměnou za uskutečnění požadované investice a splnění určitých kritérií<sup>12</sup>.

Jelikož Bulharsko<sup>13</sup>, Kypr a Malta jsou jedinými členskými státy, které používají režimy občanství pro investory, soustředí se tento oddíl zprávy na právní předpisy a praxi těchto zemí.

## **2.2 Druh a výše požadovaných investic**

Cílem režimů občanství pro investory je přilákat investice nabídkou udělení občanství za určitý předem stanovený finanční obnos. V Bulharsku je rámci urychleného<sup>14</sup> režimu občanství pro investory požadována celková výše investic 1 milion EUR. Na Kypru jsou podmínkou investice v minimální výši 2 miliony EUR a vlastnictví nemovitého majetku na Kypru. Na Maltě je nutno uhradit do národního investičního fondu příspěvek ve výši 650 000 EUR, investovat 150 000 EUR a podmínkou je rovněž vlastnit nebo pronajmout si na Maltě nemovitost<sup>15</sup>. Na Kypru i na Maltě jsou také požadovány dodatečné investice za rodinné příslušníky.

---

nabytým na základě účelového sňatku s občanem Unie (viz Příručka Komise o účelových sňatcích (COM(2014) 604 final)).

<sup>9</sup> Podrobněji k tomu viz příloha III studie, tamtéž, pozn. 4.

<sup>10</sup> Zeměmi, jejichž právní předpisy výslovně kladou hospodářský nebo obchodní zájem na roveň „státnímu zájmu“, jsou Rakousko, Bulharsko, Slovinsko a Slovensko. Více v Přehledu studie, tamtéž, pozn. 4.

<sup>11</sup> Podrobněji k těmto režimům viz studie, tamtéž, pozn. 4.

<sup>12</sup> Viz J. Dzankic, „*The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*“, („Pro a proti *ius pecuniae*: občanství pro investory ze srovnávacího hlediska“), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, č. 14.

<sup>13</sup> V Bulharsku zřídilo ministerstvo spravedlnosti 15. února 2018 pracovní skupinu, která má vypracovat novelizaci bulharského zákona o občanství včetně režimu občanství pro investory, o jehož zrušení Bulharsko v budoucnosti uvažuje.

<sup>14</sup> Podrobnosti o rozdílech mezi urychleným a běžným režimem občanství pro investory v Bulharsku jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise.

<sup>15</sup> V čl. 7 odst. 5 LN (Legal Notice) 47/2014 se požaduje, aby i) hlavní žadatel získal a vlastnil obytný nemovitý majetek na Maltě o minimální hodnotě 350 000 EUR nebo ii) si pronajal obytný nemovitý majetek za minimální roční nájemné ve výši 16 000 EUR.

V rámci svých režimů občanství pro investory nabízejí tyto tři členské státy nejrozumnější investiční možnosti: kapitálové investice<sup>16</sup>; investice do nemovitého majetku<sup>17</sup>; investice do vládních dluhopisů<sup>18</sup>; jednorázové příspěvky do státního rozpočtu<sup>19</sup>. Kromě splnění investičního požadavku musejí žadatelé v rámci procesu vyřizování žádosti uhradit rovněž nevratné správní poplatky. Na Kypru a na Maltě jsou tyto poplatky výrazně vyšší než v Bulharsku<sup>20</sup>.

### ***2.3 Pobyt nebo jiné požadované vazby na členský stát***

Ve všech třech dotčených členských státech je žadatelům při zahájení řízení o udělení občanství vydáno povolení k pobytu. To, že žadatel je po stanovenou dobu držitelem povolení k pobytu, je dostatečnou podmínkou pro uplatnění režimu. Skutečný pobyt, tzn. pravidelná dlouhodobější fyzická přítomnost žadatele na území dotčeného členského státu po dobu, kdy je držitelem povolení, se však nevyžaduje.

Na Maltě musí být žadatel držitelem karty e-Residence nejméně 12 měsíců před vydáním potvrzení o naturalizaci. Na Kypru může být naturalizační potvrzení vydáno pouze žadateli, který je nejméně šest měsíců držitelem povolení k pobytu. V Bulharsku musí být žadatel držitelem povolení k trvalému pobytu nejméně po dobu pěti let (běžný režim) nebo jeden rok (urychlený režim), aby mohl požádat o bulharské občanství.

Žadatelé tak mohou získat v Bulharsku, na Kypru nebo na Maltě státní občanství, a tedy i občanství Unie, aniž by v daném členském státě skutečně bydleli. Na Maltě musí být žadatel fyzicky přítomen, aby poskytl biometrické údaje pro kartu e-Residence a aby složil přísahu věrnosti<sup>21</sup>. Na Maltě může být žadatel rovněž předvolán k osobnímu pohovoru. V Bulharsku musí být žadatel přítomen, když podává žádost o státní občanství, a na Kypru tehdy, aby si vyzvedl povolení k pobytu.

Studie se kromě faktického pobytu zabývá i dalšími faktory, které by bylo možné důvodně považovat za určitou vazbu mezi žadatelem o státní občanství a dotčenou zemí. V Bulharsku musí žadatel absolvovat přijímací pohovor, nemusí však splnit podmínku dobré znalosti bulharštiny nebo prokázání znalosti bulharského veřejného života. Kyperské orgány považují investování na Kypru samo o sobě za dostatečnou vazbu mezi žadatelem a Kyprem. Je třeba poznamenat, že podle příslušného rozhodnutí kyperské Rady ministrů kritérium investice nahrazuje kritérium pobytu, jehož splnění je požadováno v rámci běžného naturalizačního postupu<sup>22</sup>. Žadatelé o maltské státní občanství jsou v konečné fázi procesu naturalizace dotazováni na své vazby na Maltu. Žadatelé jsou požádáni o předložení palubních vstupenek

<sup>16</sup> V rámci kapitálového modelu je žadatel povinen investovat určitý obnos i) do některé společnosti (Bulharsko, Kypr) nebo ii) do některého z nástrojů úvěrových či finančních institucí, jako jsou investiční fondy nebo svěřenské fondy (Bulharsko, Kypr, Malta).

<sup>17</sup> Součástí tohoto modelu je i požadavek na zakoupení nebo pronájem nemovitého majetku určité hodnoty (Kypr, Malta). Podrobnější informace jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise.

<sup>18</sup> Investoři mohou rovněž zakoupit od vlády dluhopisy (Bulharsko, Malta).

<sup>19</sup> Maltské právní předpisy vyžadují zaplacení „příspěvku“ maltské vládě, který se vkládá do Národního rozvojového fondu.

<sup>20</sup> Bulharsko si za vyřízení jedné žádosti účtuje celkem 650 EU; Kypr si účtuje 7 000 EU za hlavního žadatele a 7 000 EUR za manžela či manželku; Malta si účtuje celkem 8 200 EUR za hlavního žadatele a 5 500 EUR za manžela či manželku.

<sup>21</sup> Informace, které byly potvrzeny na základě konzultace s vnitrostátní zúčastněnou stranou (Identity Malta, příslušný orgán, 8. března 2018) a poskytnuty pro účely studie, tamtéž, pozn. 4.

<sup>22</sup> Ustanovení čl. 111A odst. 2 zákona o registraci občanů, který byl zveřejněn dne 30. dubna 2013.

prokazujících cesty na Maltu, případně o další důkazy, například dary ve prospěch dobročinných organizací na Maltě, členství v místním sportovním, kulturním nebo společenském klubu nebo zaplacení daně z příjmu do maltské státní pokladny<sup>23</sup>. Žadatelé jsou také vybízeni k tomu, aby začali na Maltě podnikat.

## 2.4 Režimy občanství pro investory a právo EU

Smlouvy stanoví, že každá osoba, která se stane státním příslušníkem některého z členských států, se stává občanem Unie<sup>24</sup>. Občanství Unie je chápáno jako základní status státních příslušníků členských států<sup>25</sup>. Rozhodnutí jednoho členského státu o udělení státního občanství za investice **přiznává** dotyčné osobě **automaticky práva**<sup>26</sup> týkající se dalších členských států, zejména práva volného pohybu, právo hlasovat a kandidovat v místních i evropských volbách, právo na konzulární ochranu náležející osobám, jejichž země za hranicemi EU nemají zastoupení, a právo vykonávat hospodářskou činnost na vnitřním trhu. Právě tyto výhody spojené s občanstvím Unie, zejména práva volného pohybu, jsou často inzerovány jako to, co je na těchto režimech nejlákavější.

Soudní dvůr EU ve své ustálené judikatuře vyslovil názor, že stanovení podmínek pro nabytí a pozbytí státního občanství je sice věcí každého členského státu, avšak členské státy tyto podmínky musejí stanovit s náležitým ohledem na právo Unie<sup>27</sup>. Náležitým ohledem na právo EU se rozumí zohlednění všech právních předpisů tvořících právní řád Unie, včetně náležitého ohledu na právní normy a zvyklosti podle mezinárodního práva, pokud tyto normy a zvyklosti tvoří součást práva EU<sup>28</sup>.

Ve věci *Nottebohm* Mezinárodní soudní dvůr stanovil, že má-li být státní příslušnost získaná prostřednictvím naturalizace mezinárodně uznávána, měla by být udělena na základě skutečné vazby mezi jednotlivcem a dotčeným státem<sup>29</sup>. „Vztah založený státní příslušností“ je tradičně založen buď na skutečné vazbě na obyvatele dané země (rodová linie, původ, sňatek), nebo na skutečné vazbě k této zemi, dané buď narozením v této zemi, nebo skutečným předchozím

<sup>23</sup> Viz Závěry B.I studie, tamtéž, pozn. 4; Regulační úřad pro individuální investorský program (ORIIP – Office of the Regulator Individual Investor Programme), *Čtvrtá výroční zpráva o individuálním investorském programu vlády Republiky Malta* (1. července 2016 – 30. června 2017), listopad 2017, s. 32: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

<sup>24</sup> Článek 9 SEU a čl. 20 odst. 1 SFEU.

<sup>25</sup> Rozsudek ze dne 20. září 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31.

<sup>26</sup> Viz čl. 20 odst. 2 SFEU.

<sup>27</sup> Rozsudek ze dne 7. července 1992, *Mario Vicente Micheletti a další proti Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10; rozsudek ze dne 11. listopadu 1999, *Belgický stát proti Fatně Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, bod 29; Rozsudek ze dne 20. února 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, bod 19. rozsudek ze dne 19. října 2004, *Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, EU:C:2004:639, bod 37; rozsudek ze dne 2. března 2010, *Janko Rottmann proti Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 39; viz také věc C-221/17, *Tjebbes a další*, v jednání.

<sup>28</sup> Viz stanovisko generálního advokáta Madura k věci C-135/08, *Janko Rottmann proti Freistaat Bayern*, body 28–29; k otázce účinku mezinárodního práva na právo EU viz: rozsudek ze dne 14. května 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung proti Komisi Evropských společenství*, věc 4-73, EU:C:1974:51; rozsudek ze dne 24. listopadu 1992, *Anklagemyndigheden proti Peteru Michaelu Poulsenovi a Diva Navigation Corp.*, C-286/90, EU:C:1992:453, body 9 a 10, a rozsudek ze dne 16. června 1998, *A. Racke GmbH & Co. proti Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, body 45 a 46.

<sup>29</sup> Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 6. dubna 1955, *Nottebohm*, *I.C.J. Reports* 1955, s. 4, dostupné na adrese: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

pobytem v této zemi po určitou přiměřenou dobu. Za účelem dosvědčení skutečné vazby k dané zemi může být požadováno splnění i některých dalších podmínek, jako je znalost státního jazyka anebo kultury země či vztahy s komunitou. Fakt, že režimy členských států pro udělování občanství tyto podmínky obsahují, je potvrzením toho, že členské státy obecně považují prokázání skutečného vztahu za nezbytnou podmínku přijetí státních příslušníků třetích zemí do svých společností jako občanů.

Z tohoto společného pojetí vztahu založeného státní příslušností také vycházejí členské státy, když souhlasí s tím, aby kterákoli osoba, jež se stane jejich občanem, získala automaticky i občanství Unie a práva, která se s ním podle Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) pojí.

Naturalizace, která je založena pouze na zaplacení určité peněžité částky a která nevyžaduje splnění žádné další podmínky pro doložení existence skutečné vazby k členskému státu udělujícím státní občanství anebo k jeho občanům, se odchyluje od tradičních způsobů udělování státní příslušnosti v členských státech a má nežádoucí vliv i na občanství Unie.

Vzhledem k tomu, že podle článku 20 SFEU je občanství Unie automatickým důsledkem nabytí státní příslušnosti některého z členských států a hostitelský členský stát nemůže práva naturalizovaných občanů Unie omezit na základě toho, že státní příslušnost jiného členského státu získali bez jakékoli vazby k členskému státu, který jim státní občanství udělil<sup>30</sup>, je nutné, aby každý členský stát zajistil, že jeho státní příslušnost nebude udělována osobám, které žádnou skutečnou vazbu k zemi nebo jejím občanům nemají<sup>31</sup>.

Komise s maltskými a kyperskými orgány jednala o doplnění kritéria skutečného pobytu do právních předpisů jejich režimu občanství pro investory<sup>32</sup>. Na základě tohoto jednání Malta v roce 2014 zavedla do své legislativy povinnost doložit pobyt po dobu dvanácti měsíců<sup>33</sup>. V praxi se tento požadavek považuje za splněný, pokud žadatel obdrží povolení k pobytu na Maltě, a to i bez fyzického bydliště, předloží palubní vstupenky a případně doklady například o darech ve prospěch dobročinných organizací na Maltě, členství v místních sportovních klubech nebo zaplacení daně z příjmu na Maltě. Kypr v roce 2016 také změnil své právní předpisy a nyní požaduje, aby žadatelé v rámci jeho režimu občanství pro investory a jejich

---

<sup>30</sup> V souvislosti se svobodou usazování viz jasné prohlášení Soudního dvora ve věci C-369/90, *Micheletti*, bod 10: „Vymezení podmínek nabývání a pozbytování státní příslušnosti spadá v souladu s mezinárodním právem do pravomoci každého členského státu. Členskému státu však nepřísluší, aby svými právními předpisy omezoval účinky udělení státní příslušnosti jiného členského státu tím, že by vyžadoval splnění dodatečné podmínky pro uznání této státní příslušnosti za účelem výkonu základních svobod stanovených ve Smlouvě.“; viz také věc C-165/16, *Lounes*, bod 55: „Členský stát přitom nemůže omezit účinky plynoucí ze státního občanství jiného členského státu, zejména práva spojená s tímto občanstvím podle unijního práva a vyplývající z toho, že občan využil právo volného pohybu.“

<sup>31</sup> Zásada loajální spolupráce s jinými členskými státy a Unií, kterou stanoví čl. 4 odst. 3 SEU, ukládá členským státům povinnost zdržet se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení unijních cílů.

<sup>32</sup> Viz společné tiskové prohlášení ze dne 29. ledna 2014 vydané Evropskou komisí a maltskými orgány, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-70\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Maltské a kyperské orgány spolu písemně komunikovaly.

<sup>33</sup> Podle čl. 7 odst. 12 LN 47/2014 (nařízení Republiky Malta týkající se individuálního investorského programu) musí hlavní žadatel doložit, že ke dni předcházejícímu vydání potvrzení o naturalizaci pobýval na Maltě po dobu nejméně 12 měsíců. Pojem „doložení pobytu“ však není nijak blíže vymezen. Viz studie, tamtéž, pozn. 4.

rodinné příslušníky měli povolení k pobytu<sup>34</sup>. Komise bude monitorovat širší problematiku souladu s právem Unie.

### 3. Režimy povolení k pobytu pro investory v EU

#### 3.1 Souvislosti

Některé režimy povolení k pobytu pro investory začaly být uplatňovány už v prvních letech po roce 2000, byla to nicméně teprve finanční krize v roce 2007, která vedla k tomu, že tyto režimy začaly být uplatňovány ve více členských státech nebo že byly obnoveny režimy uplatňované v dřívějších letech. Tento trend pokračoval po celou dobu uplynulých 10 let a v současnosti existují režimy tohoto druhu ve 20 členských státech<sup>35</sup>.

Svémi vlastnosti se tyto režimy velmi liší, zejména co se týče povahy a výše požadované investice. Fakticky lze rozlišit pět typů investičních možností: kapitálová investice<sup>36</sup>, investice do nemovitého majetku<sup>37</sup>, investice do vládních dluhopisů<sup>38</sup>, dary či financování veřejně prospěšné činnosti<sup>39</sup> a jednorázové příspěvky do státního rozpočtu<sup>40</sup>. Tyto možnosti se vzájemně nevylučují: některé členské státy umožňují provádět investice různého druhu a různě je kombinovat.

Co se týče výše investice, pohybuje od velmi nízké (méně než 100 000 EUR<sup>41</sup>) až po velmi vysokou (více než 5 milionů EUR<sup>42</sup>).

Kromě těchto investic mohou být požadovány i nefinanční investice, jako je vytvoření pracovních míst nebo přínos pro hospodářství<sup>43</sup>.

<sup>34</sup> Rozhodnutí Rady ministrů č. 834 ze dne 13. září 2016.

<sup>35</sup> Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Spojené království. Maďarsko svůj režim pozastavilo v dubnu 2017. Bližší informace o těchto režimech jsou uvedeny v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

<sup>36</sup> V rámci kapitálového modelu je žadatel povinen investovat určitý obnos i) do některé společnosti, a to bez ohledu na to, jakou funkci investor v této společnosti zastává nebo co zakládá jeho nárok na účast v této společnosti – majitel, akcionář, správce (Bulharsko, Estonsko, Irsko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Spojené království), nebo ii) do některého z nástrojů úvěrových či finančních institucí, jako jsou investiční fondy nebo svěřenské fondy (Bulharsko, Estonsko, Irsko, Španělsko, Kypr, Lotyšsko, Nizozemsko, Portugalsko).

<sup>37</sup> Součástí tohoto modelu je i požadavek zakoupení nebo pronájmu nemovitého majetku určité hodnoty (Irsko, Řecko, Španělsko, Kypr, Lotyšsko, Malta, Portugalsko). Pronájem představuje přípustnou možnost na Maltě a v Řecku. Podrobnější informace jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise.

<sup>38</sup> Investoři mohou rovněž zakoupit od vlády dluhopisy určité hodnoty. V případě těchto dluhopisů se počítá s tím, že částka bude s určitou sazbou a k určitému datu splatnosti vyplacena zpět (Bulharsko, Španělsko, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Malta a Spojené království).

<sup>39</sup> Kapitál se investuje do veřejného projektu na podporu umění, sportu, zdravotnictví, kultury nebo vzdělávání, filantropických nadací či do uměleckých a vědeckých aktivit (Irsko, Itálie, Portugalsko).

<sup>40</sup> Požadována je přímá platba určitého peněžitého obnosu ve prospěch státu (Lotyšsko, Malta), přičemž na rozdíl od dluhopisů se nepočítá s vrácením této částky.

<sup>41</sup> Vůbec nejnižší je v Chorvatsku: 100 000 HRK (zhruba 13 500 EUR). V některých členských státech, jako je například Řecko, není v případě „strategické investice“ výše investice stanovena právními předpisy, nýbrž záleží na uvážení státních orgánů.

<sup>42</sup> Slovensko a Lucembursko.

<sup>43</sup> Vytvoření pracovních míst v Bulharsku, České republice, Španělsku, Francii, Chorvatsku, Lotyšsku, Nizozemsku, Portugalsku a Rumunsku a přínos pro hospodářství v Bulharsku, České republice, Řecku

Jednotlivé postupy se velmi liší stejně jako podmínky vztahující se k fyzické přítomnosti žadatele v členském státě udělujícím práva pobytu<sup>44</sup>.

### 3.2 Režimy povolení k pobytu pro investory a právní předpisy EU v oblasti legální migrace

Právo EU upravuje podmínky vstupu pro některé kategorie státních příslušníků třetích zemí<sup>45</sup>. Udělování povolení k pobytu investorům z třetích zemí není v současnosti na úrovni EU nijak regulováno a řídí se vnitrostátním právem<sup>46</sup>.

Povolení k pobytu udělené v rámci režimu povolování pobytu pro investory, který je zaveden v jednom členském státě, má ovšem dopad i na jiné členské státy. Platné povolení k pobytu umožňuje příslušníkovi třetí země volně cestovat v schengenském prostoru<sup>47</sup> po dobu 90 dní v kterémkoli 180denním období. Umožňuje rovněž krátkodobé pobyty v Bulharsku, Chorvatsku, na Kypru a v Rumunsku na základě jednostranného uznání povolení k pobytu ze strany těchto členských států. Je proto důležité, aby před vydáním takového povolení byly provedeny všechny potřebné проверки, zejména bezpečnostní проверки (viz oddíl 4 níže).

Může tím být ovlivněno i získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU, které je udělováno státním příslušníkům třetích zemí pobývajícím v některém z členských států EU oprávněně a nepřetržitě po dobu pěti let<sup>48</sup>. Spolu s tímto právním postavením získávají státní příslušníci třetích zemí na základě trvalého pobytu v členském státě a na základě skutečnosti, že se v dotčeném členském státě usídlili, i určitá práva<sup>49</sup>. Nepřetržitá

---

a Španělsku. Kritérium „přínosu pro hospodářství“ může mít různé konkrétní podoby: v Bulharsku to musí být „přínos pro hospodářsky znevýhodněný region“; v České republice musí být provedeno „v zájmu země nebo regionu“; řecká legislativa žádné bližší vymezení „strategické investice“ neobsahuje; Španělsko požaduje, aby se jednalo o „podnikatelský záměr v obecném zájmu“.

<sup>44</sup> Viz pracovní dokument útvarů Komise, kde jsou tyto režimy přehledně uvedeny.

<sup>45</sup> Politika EU v oblasti legální migrace harmonizovala podmínky vstupu a pobytu pro některé kategorie státních příslušníků třetích zemí a přiznala jim práva, která zajišťují spravedlivé zacházení se státními příslušníky EU. Viz: směrnice o sloučení rodiny (2003/86/ES); směrnice o dlouhodobých rezidentech (2003/109/ES); směrnice o „modré kartě“ EU, která se vztahuje na vysoce kvalifikované pracovníky (2009/50/ES); směrnice o sezónních pracovnících (2014/36/EU); směrnice o osobách převáděných v rámci společnosti (2014/66/EU); směrnice (EU) 2016/801 o výzkumu, studiu, stážích, dobrovolnické službě, programech výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (přepřevybrané znění).

Směrnice o jednotném povolení (2011/98/EU) se nevztahuje na žádnou kategorii jako takovou, nýbrž se jedná o rámcovou směrnici, která stanoví pravidla EU pro jednotnou žádost / povolení a rovné zacházení se zaměstnanci z třetích zemí. Je třeba poznamenat, že do působnosti této směrnice nespádá samostatná výdělečná činnost. Připomeňme, že na Spojené království, Irsko a Dánsko se na základě protokolů 21 a 22 připojených ke Smlouvám *acquis* týkající se legální migrace nevztahuje.

<sup>46</sup> To je jeden z bodů, který je v současnosti předmětem zkoumání v souvislosti s analýzou prováděnou v rámci hodnocení právních předpisů EU v oblasti legální migrace v souladu s Programem Evropské komise pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en)

<sup>47</sup> Schengenský prostor, tj. oblast bez vnitřních hraničních kontrol, v současnosti zahrnuje 26 zemí, z nichž 22 jsou členské státy (Belgie, Česká republika, Dánsko, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko a Švédsko) a čtyři přidružené země (Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko).

<sup>48</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44).

<sup>49</sup> Práva udělovaná na základě tohoto statusu jsou práva procesní, práva na rovné zacházení v řadě oblastí (například pokud jde o možnost získání zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost, vzdělávání

přítomnost v hostitelském členském státě je podstatným rysem a podmínkou tohoto statusu<sup>50</sup>. Studie však ukázala, že režimy povolení k pobytu pro investory v některých členských státech<sup>51</sup> nevyžadují, aby v nich žadatel nepřetržitě fyzicky pobýval. V některých z nich právní předpisy výslovně stanoví pouze to, že investor musí být v zemi přítomen jen po velmi omezené časové období (například v Portugalsku je to sedm dní za rok nebo pouze v den podání žádosti, což je případ Malty, Řecka a Bulharska).

Vzhledem k tomu, že požadavek skutečného pobytu v režimech povolení k pobytu pro investory může být v právních předpisech těchto členských států buď přímo vyloučen, omezen, nebo zcela vypuštěn, je reálné vysledování podmínky pobytu dosti obtížné.

To znamená, že v případě, kdy se účinným způsobem nesleduje dodržování podmínky nepřetržitosti pobytu, mohou nastávat situace, kdy investoři, u nichž se má za to, že na základě vnitrostátního povolení pobývají v některém z členských států po dobu pěti let, mohou získat právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů EU a práva s ním spojená, zejména práva v oblasti volného pohybu, aniž by podmínka nepřetržitého pobytu po dobu pěti let byla fakticky splněna. To by nebylo v souladu se směrnicí o dlouhodobém pobytu. Komise bude sledovat, zda členské státy dodržují směrnici a řádně v souladu s ní zajišťují podmínky týkající se nepřetržitosti pobytu.

Jde rovněž o to, že podle směrnice o sloučení rodiny<sup>52</sup> investor, který je držitelem vnitrostátního povolení k pobytu a který splňuje stanovené podmínky, nabývá práva na sloučení rodiny. V této souvislosti je třeba zmínit, že ve většině členských států se na rodinné příslušníky investora nevztahuje požadavek zpřísněné hloubkové kontroly, což může mít za následek bezpečnostní rizika<sup>53</sup>.

### **3.3 Spojitost mezi režimy povolení k pobytu pro investory a postupy naturalizace**

Režimy povolení k pobytu pro investory mohou mít dopad i na získávání občanství. V některých členských státech<sup>54</sup> lze povolení k pobytu získané na základě investic použít i v rámci jejich běžných naturalizačních postupů k doložení skutečného vztahu k dané zemi a k dosažení toho, že nejsou uplatňovány některé další požadavky. Povolení k pobytu získané na základě investic – někdy i bez nutnosti být v dané zemi fyzicky přítomen – může jinými slovy žadateli zajistit rychlejší řízení nebo možnost získat trvalý pobyt a následně i občanství<sup>55</sup>. Dochází také k tomu, že v členských státech, které mají režimy povolení k pobytu pro investory i občanství pro investory, mohou být investice požadované v rámci

---

a odbornou přípravu, uznávání profesních kvalifikací, sociální zabezpečení a sociální pomoc, daňové výhody, přístupnost zboží a služeb a svobodu sdružování) a za předpokladu splnění určitých podmínek i snazší možnost získání práva přestěhovat se do jiného členského státu, než je stát, který vydal povolení k dlouhodobému pobytu, a pobývat v tomto státě (po dobu více než tři měsíců).

<sup>50</sup> Podle uvedené směrnice se období přítomnosti považuje za přerušené tehdy, pokud délka uvedených období nepřítomnosti dosahuje šesti po sobě jdoucích měsíců nebo když souhrnná délka období nepřítomnosti přesahuje dobu deset měsíců za pětileté období.

<sup>51</sup> Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Irsko, Řecko, Francie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Spojené království.

<sup>52</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, 3.10.2003).

<sup>53</sup> Viz „European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas“ („Úniková cesta do Evropy – pohled do temného světa zlatých viz“), říjen 2018, s. 6 a 37.

<sup>54</sup> Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Irsko, Řecko, Francie, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Spojené království.

<sup>55</sup> Viz zejména přehled studie, oddíl IV.2, tamtéž, pozn. 4.

režimu povolení k pobytu zohledňovány i při zvažování toho, zda byly splněny podmínky režimu občanství pro investory<sup>56</sup>.

#### 4. Rizikové oblasti

Státní příslušníci třetích zemí mohou investovat v některém členském státě z legitimních důvodů<sup>57</sup>, ale mohou také sledovat nelegitimní cíle, například vyhýbat se vyšetřování v rámci prosazování práva a stíhání ve své domovské zemi a chránit svůj majetek před souvisejícími opatřeními, jako je zmrazení a konfiskace. Režimy občanství a povolení k pobytu pro investory tak mohou vytvářet celou řadu rizik pro členské státy i pro Unii jako celek: jedná se především o rizika bezpečnostní, mezi něž patří i možnost pronikání skupin z oblasti mimo EU provádějících organizovanou trestnou činnost, jakož i rizika praní peněz, korupce a daňových úniků. Okolnost, že s občanstvím Unie nebo pobytem v některém z jejích členských států jsou spojena určitá přeshraniční práva, tato rizika ještě zvyšuje.

Zdrojem obav je rovněž nedostatečná transparentnost a řízení těchto režimů. Oba typy režimů se staly předmětem důkladné veřejné kontroly na základě zpráv o jejich zneužívání a korupci, které se s nimi v některých členských státech pojí<sup>58</sup>. Posílení transparentnosti a zavedení náležitého systému řízení rizik a kontroly a mechanismu dohledu by mohlo některé z těchto obav do značné míry zmírnit.

#### 4.1 Rizika spojená s investorskými režimy a režimy povolení k pobytu

##### 4.1.1 Bezpečnost

V minulých letech představila Komise nejrozličnější iniciativy zaměřené na posílení bezpečnosti EU a vytvoření bezpečnostní unie<sup>59</sup>. Tři hlavní centralizované informační systémy, které EU vytvořila a které jsou používány pro bezpečnostní kontroly, jsou i) Schengenský informační systém (SIS)<sup>60</sup> s širokým spektrem záznamů týkajících se osob a předmětů, ii) Vízový informační systém (VIS)<sup>61</sup> s údaji o krátkodobých vízech a iii) systém Eurodac<sup>62</sup> obsahující údaje o otiscích prstů žadatelů o azyl a státních příslušníků třetích zemí, kteří nezákonně překročili vnější hranice. Tyto tři systémy se vzájemně doplňují a s výjimkou SIS se zaměřují v první řadě na státní příslušníky třetích zemí.

Kromě toho jsou zřizovány nové informační systémy, jako je Systém vstupu/výstupu (EES)<sup>63</sup> a Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS)<sup>64</sup>, a Komise navrhla posílení

<sup>56</sup> To je případ Kypru a Malty. Viz studie, tamtéž, pozn. 4, Závěr C pro oba členské státy.

<sup>57</sup> Podle článku 63 SFEU platí zásada volného pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi. Článek 65 umožňuje omezit volný pohyb kapitálu, a to zejména z důvodů souvisejících s veřejnou politikou, veřejnou bezpečností nebo zdaněním.

<sup>58</sup> Podrobný výčet zpráv o zneužívání a nesprávném využívání těchto režimů je uveden v přehledu studie, tamtéž, pozn. 4, s. 23 a 75.

<sup>59</sup> Viz například opatření přijatá Komisí dne 17. dubna 2018, včetně zprávy o pokroku na cestě k účinné a skutečné bezpečnostní unii, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3301\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_cs.htm)

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en)

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en)

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en)

<sup>63</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2226 ze dne 30. listopadu 2017, kterým se zřizuje Systém vstupu/výstupu (EES) pro registraci údajů o vstupu a výstupu a údajů o odepření vstupu, pokud jde o státní příslušníky třetích zemí překračující vnější hranice členských států Evropské unie, a stanoví

VIS<sup>65</sup> a rozšíření Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS-TCN)<sup>66</sup> tak, aby zahrnoval i státní příslušníky třetích zemí. Komise rovněž navrhl, aby všechny informační systémy byly interoperabilní<sup>67</sup>.

Praktiky spojené s režimy občanství a povolení k pobytu pro investory mohou toto úsilí mařit, neboť státním příslušníkům třetích zemí umožňují, aby se některým z těchto prověrek vyhnuli, což má důsledky pro jiné členské státy a EU jako celek. Proto je důležité, aby veškeré režimy občanství a povolení k pobytu pro investory byly uspořádány tak, aby se těmto bezpečnostním rizikům předešlo. Vzhledem k tomu, že v schengenském prostoru se neprovádějí kontroly na vnitřních hranicích, je mimořádně důležité zajistit, aby byly prováděny dohodnuté a náležité preventivní bezpečnostní prověrky.

### *Bezpečnost a režimy občanství pro investory v členských státech*

Autorům studie se ve vztahu k občanství pro investory podařilo nalézt jen velmi málo právních předpisů či pokynů.

Na **Maltě** se na základě záznamů maltské policie anebo příslušných orgánů země původu provádějí kontroly, které prověřují, zda se hlavní žadatelé a na nich závislé osoby starší 12 let nedopustili trestné činnosti. Za výjimečných okolností může být povinnost doložit čistý trestní rejstřík prominuta, pokud se příslušný orgán domnívá, že takové potvrzení není možné získat<sup>68</sup>. V rámci hloubkové kontroly maltské orgány procházejí databáze Interpolu a Europolu, přičemž tento postup má čtyři fáze<sup>69</sup>: hloubkové kontroly klienta podle zásady „poznej svého klienta“, které provádí příslušný jednatel a maltská agentura pro individuální investorský program (viz níže oddíl pojednávající o kontrolách týkajících se praní peněz); prověrka za strany policejních orgánů; prověření úplnosti a správnosti údajů uvedených v žádosti a ověření předložených dokladů; externí hloubková kontrola, která spočívá v tom, že maltská agentura pro individuální investorský program předloží doklad o tom, že si u každé žádosti podané v rámci individuálního investorského programu vyžádala vypracování dvou

---

podmínky přístupu do systému EES pro účely vymáhání práva a kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 767/2008 a (EU) č. 1077/2011, a nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o používání Systému vstupu/výstupu.

<sup>64</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1240, kterým se zřizuje Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a kterým se mění nařízení (EU) č. 1077/2011, (EU) č. 515/2014, (EU) č. 2016/399, (EU) č. 2016/1624 a (EU) č. 2017/2226.

<sup>65</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 767/2008, nařízení (ES) č. 810/2009, nařízení (EU) 2017/2226, nařízení (EU) 2016/399, nařízení XX/2018 [nařízení o interoperabilitě] a rozhodnutí 2004/512/ES a kterým se zrušuje rozhodnutí Rady 2008/633/SVV (COM(2018) 302 final). Dne 19. prosince 2018 přijala Rada svůj mandát k vyjednávání. Evropský parlament se nachází v procesu přijímání svého mandátu.

<sup>66</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje centralizovaný systém pro zjišťování členských států, jež mají informace o odsouzeních státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, za účelem doplnění a podpory Evropského informačního systému rejstříků trestů (systém ECRIS-TCN) a mění nařízení (EU) č. 1077/2011, COM(2017) 344 final – 2017/0144 (COD). Jednání jsou v pokročilé fázi procesu dialogu.

<sup>67</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje rámec pro interoperabilitu mezi informačními systémy EU (hranice a víza) a mění rozhodnutí Rady 2004/512/ES, nařízení (ES) č. 767/2008, rozhodnutí Rady 2008/633/SVV, nařízení (EU) 016/399 a nařízení (EU) 2017/2226.

<sup>68</sup> Například pokud příslušný orgán v zemi původu nevydá potvrzení pro krátké nebo přerušované pobyty. V těchto případech zpravidla stačí, aby žadatel a závislé osoby učinili místopřísežné prohlášení, že mají čistý trestní rejstřík.

<sup>69</sup> Bližší informace jsou dostupné na této adrese: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

zpráv od mezinárodních společností<sup>70</sup>. Na druhé straně však Malta nedovoluje žádat o občanství státním příslušníkům některých zemí<sup>71</sup> a osobám, na něž se vztahuje zákaz cestování vydaný Spojenými státy, přičemž o žadatelích uvedených na seznamech nebo v soupisech jiných sankcí musí jednatelé informovat maltskou agenturu pro individuální investorský program<sup>72</sup>.

Na **Kypru** musejí žadatelé předkládat výpis z trestního rejstříku vydaný v zemi jejich původu a bydliště (pokud se liší), který nesmí být k datu podání žádosti starší než 90 dní. Kyperská policie provádí rovněž šetření v databázích Europolu a Interpolu<sup>73</sup>. Jméno investora a jména rodinných příslušníků se nesmějí nacházet na seznamu osob, jejichž majetek byl v Evropské unii zmrazen v důsledku sankcí. Podle nových předpisů zavedených v červenci 2018<sup>74</sup> jsou žadatelé, kteří svou žádost podají prostřednictvím poskytovatele služeb, povinni předložit zprávu o hloubkové kontrole vydanou na základě prověření informací v mezinárodně uznávané databázi (například World-Check<sup>75</sup>, Lexis Diligence<sup>76</sup>, Regulatory DataCorp Inc<sup>77</sup> atd.). V případech, kdy může být ohrožena národní bezpečnost, se žádost navíc předává k posouzení i Ústřední zpravodajské službě Kyperské republiky. Kypr není připojen k Schengenskému informačnímu systému.

V **Bulharsku** právní předpisy vyžadují, aby žadatel předložil potvrzení o tom, že má čistý trestní rejstřík, a doklad o tom, že proti němu není vedeno žádné trestní řízení. K žádostem u udělení občanství vydává stanovisko Rada pro občanství, která vychází z písemného prohlášení ministerstva vnitra a Státní úřadu pro národní bezpečnost. Tento úřad provádí kontroly všech žadatelů o bulharské občanství (včetně žadatelů, kteří svou žádost podávají v rámci investorských režimů) v rozsahu daném jeho pravomocí, do níž spadá policejní zpravodajství či databáze policejních záznamů. O bulharské politice ve vztahu k osobám, na něž se vztahují restriktivní opatření vydaná EU, nebyly dostupné žádné informace, stejně jako o tom, zda orgány k prověřování žadatelů používají SIS.

Studie poukázala na významný počet šedých zón týkajících se bezpečnostních prověrek. Jeden z problémů se týkal způsobu, jakým členské státy žádosti o občanství posuzují. Studie v zásadě ukazuje, že orgány mohou tyto žádosti schválit i tehdy, když žadatelé nesplňují některé podmínky týkající se bezpečnosti<sup>78</sup>. Navíc žádosti není nutno podávat osobně a lze tak učinit prostřednictvím jednatelů, což je případ Malty a Kypru.

<sup>70</sup> Informace, které byly potvrzeny na základě konzultace s vnitrostátní zúčastněnou stranou (Identity Malta, příslušný orgán, 8. března 2018) a poskytnuty pro účely studie, tamtéž, pozn. 4. Základem je čl. 7 odst. 2 LN 47/2014, kde se bez bližšího upřesnění uvádí, že „hloubkové kontroly mají čtyři úrovně“.

<sup>71</sup> Státní příslušníci Afghánistánu, Íránu a Korejské lidově demokratické republiky, osoby, které jsou v těchto zemích hlášeny k pobytu nebo na ně mají významné vazby, jsou z účasti v maltském individuálním investorském programu vyloučeny.

<sup>72</sup> Příručka maltského individuálního investorského programu, 2018. Z účasti jsou vyloučeny rovněž osoby, jimž země, se kterou má Malta dohodu o bezvízovém styku, zamítla udělení víza.

<sup>73</sup> Informace, které poskytl úředník ministerstva vnitra dne 29. května 2018.

<sup>74</sup> [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)

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

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

<sup>77</sup> <https://rdc.com/>

<sup>78</sup> Na Maltě je například možné za výjimečných okolností upustit od požadavku, aby žadatel doložil čistý trestní rejstřík, nebyl předmětem vyšetřování orgánů činných v trestním řízení a nepředstavoval pro Maltu bezpečnostní hrozbu – přehled studie, oddíl II.1 (Prověrky), tamtéž, pozn. 4.

Členské státy spolu navíc v současnosti žádosti o udělení občanství pro investory nijak nekonzultují. Naproti tomu žádosti o udělení krátkodobých víz pro státní příslušníky některých<sup>79</sup> třetích zemí<sup>80</sup> spolu členské státy předem konzultují s ohledem na bezpečnostní rizika, a to i přesto, že občanství s sebou nese rozsáhlá práva, včetně práva pobytu a práva hlasovat a kandidovat ve vnitrostátních i evropských volbách, a je na rozdíl od pouze krátkodobého práva pro držitele cestovního víza udělováno s doživotní platností. Další problém se týká toho, že nedostatečná koordinace a chybějící společně dohodnutá kritéria ponechávají žadatelům prostor pro to, aby „se poohlédli“ po těch nejmírnějších podmínkách. Žadatel, kterému je žádost o občanství na jednom území zamítnuta, může podat novou žádost v jiném členském státě. Členské státy si v současnosti nepředávají informace o zamítnutých žadatelích, a to dokonce ani o těch, kteří byli zamítnuti kvůli tomu, že představují bezpečnostní riziko.

### *Bezpečnost a režimy povolení k pobytu pro investory v EU*

Na rozdíl od postupů spojených s nabytím státního občanství stanoví právo EU určité povinnosti ohledně bezpečnostních prověrek, které je třeba provést před vydáním víza nebo povolení k pobytu zahraničním investorům, s cílem zajistit, aby nebyla vydávána těm z nich, kteří by ohrožovali veřejnou politiku nebo veřejnou bezpečnost, a to i v jiných členských státech. Tyto prověrky mají svůj právní základ v schengenském *acquis* a jsou povinné ve všech členských státech, pro něž je toto *acquis* závazné. Jde zejména o čl. 25 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, který stanoví, že má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu, musí příslušný orgán provést systematické vyhledávání v Schengenském informačním systému (SIS)<sup>81</sup>. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu osobě, která má záznam za účelem odepření vstupu, musí konzultovat předem členský stát, který záznam pořídil, a musí přihlížet k jeho zájům.

Studie sice dospěla k závěru, že vnitrostátní právní předpisy dotčených členských států zpravidla obsahují ustanovení, podle nichž je prověřování rizik z hlediska veřejné politiky a veřejné bezpečnosti základem pro případné zamítnutí (nebo neobnovení platnosti) povolení, ale zjistila rovněž, že chybí dostupné informace a že v tom, jak členské státy k otázce

<sup>79</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior\\_consultation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf)

<sup>80</sup> Stanoveno v článku 22 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1) a realizováno prostřednictvím mechanismu VISMail podle ustanovení čl. 16 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS).

<sup>81</sup> SIS používá v současnosti 26 členských států (pouze Irsko a Kypr nejsou k SIS dosud připojeny), jakkoli jsou jejich přístupová práva odlišná, a čtyři země přidružené k Schengenu (Švýcarsko, Norsko, Lichtenštejnsko a Island). Bulharsko a Rumunsko nejsou sice dosud součástí prostoru bez vnitřních hraničních kontrol (tj. „schengenského prostoru“), ale od srpna 2018 mají do SIS plný přístup. Pro Chorvatsko, které také není součástí schengenského prostoru, platí zatím určitá omezení týkající se používání celoschengenského systému záznamů pro účely odepření vstupu do schengenského prostoru nebo pobytu v něm. Spojené království sice SIS používá, ale jelikož se rozhodlo, že se nestane součástí schengenského prostoru, nemůže provádět kontroly ani prohlížet celoschengenské záznamy pro účely odepření vstupu do schengenského prostoru nebo pobytu v něm. Irsko se na připojení k SIS připravuje, ale stejně jako Spojené království není součástí schengenského prostoru a nebude moci provádět kontroly ani prohlížet celoschengenské záznamy pro účely odepření vstupu do schengenského prostoru nebo pobytu v něm. Kypr není dosud připojen k SIS.

bezpečnosti přistupují, vládní značná volnost<sup>82</sup>. V důsledku toho došlo k řadě problematických případů, na což upozorňují i jiné zprávy<sup>83</sup>. Komise v této souvislosti již navrhla aktualizaci vízového informačního systému, která – ve spojení s návrhem nařízení o interoperabilitě<sup>84</sup> – zavede povinnost prověřovat na vnějších hranicích údaje v příslušných unijních a mezinárodních bezpečnostních databázích<sup>85</sup>, a to v případě *všech vydaných* povolení k pobytu a dlouhodobých víz. Zároveň by měly být ukládány informace o žádostech o povolení k pobytu, které byly v některém z členských států zamítnuty z bezpečnostních důvodů, a проверки tak mohly být později prováděny na základě porovnání s těmito informacemi.

Provádějí se i následné kontroly, jejichž účelem je ověřit, že podmínky, za nichž byla udělena práva pobytu, se za dobu platnosti povolení nezměnily, avšak tyto kontroly jsou prováděny jen v omezeném počtu případů<sup>86</sup>. Spočívají v ověřování toho, zda držitel povolení v době platnosti povolení i nadále splňuje podmínky, za nichž mu byl pobyt povolen (bližší informace jsou uvedeny v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise). Nicméně vzhledem k tomu, že držitelé povolení nemusejí mít povinnost skutečně pobývat v hostitelském státě (nebo mohou mít takovou povinnost pouze po velmi omezenou dobu, jak bylo uvedeno výše), může být ověřování toho, zda držitelé povolení nepřestali splňovat podmínky povolení k pobytu, obtížné.

Komise bude sledovat, zda členské státy systematicky a účinně provádějí všechny povinné stávající hraniční a bezpečnostní проверки, aby režimy povolení k pobytu pro investory nepředstavovaly hrozbu pro bezpečnost ostatních členských států a EU.

#### **4.1.2 Praní peněz**

Co se týče prověřování původu finančních prostředků, všechny členské státy EU kromě jednoho<sup>87</sup> oznámily, že přijaly prováděcí opatření ke čtvrté směrnici o boji proti praní peněz<sup>88</sup>. Komise v současné době provádí horizontální kontrolu úplnosti oznámených vnitrostátních právních předpisů, kterými se provádí čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz, a vede řízení o nesplnění povinnosti z důvodu neoznámení prováděcích opatření proti členským státům, u nichž byly zjištěny určité nedostatky v provádění. Podle tohoto právního předpisu musejí

<sup>82</sup> Bezpečnostní проверки spočívají obecně ve zjišťování bližších informací o žadatelích a o původu jejich finančních prostředků. Orgány pověřené správou režimů povolení k pobytu pro investory spoléhají na проверки žadatelů, které provádějí policejní složky a zpravodajské služby (Bulharsko, Estonsko, Španělsko, Chorvatsko, Kypr, Maďarsko, Portugalsko, Slovensko), a na orgány působící v oblasti zdravotní politiky a politiky zaměstnanosti a na příslušné orgány, do jejichž pravomoci spadají rozhodnutí o právním postavení žadatele. Předmětem těchto prověrek je hlavně trestní rejstřík žadatelů a pravdivost jimi předložených dokladů.

<sup>83</sup> Viz Transparency International, tamtéž, pozn. 5, s. 37 a přehled studie, tamtéž, pozn. 4, s. 75.

<sup>84</sup> Viz poznámka 68.

<sup>85</sup> Jmenovitě v databázi VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS a v databázích Europolu a Interpolu.

<sup>86</sup> Estonsko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Lotyšsko, Litva.

<sup>87</sup> S výjimkou Rumunska. Zdroj: EUR-Lex, „Vnitrostátní prováděcí opatření předané členskými státy týkající se směrnice (EU) 2015/849“, dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NIM/?uri=celex:32015L0849>.

<sup>88</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Text s významem pro EHP), dostupné na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

povinné osoby (mj. úvěrové a finanční instituce, notáři a právníci a realitní makléři)<sup>89</sup> uplatňovat opatření pro zajištění hloubkové kontroly zákazníků<sup>90</sup>. Povinné osoby mají povinnost hlásit podezřelé transakce finanční zpravodajské jednotce ve své zemi a o nahlášení podezřelých transakcí nesmějí informovat své klienty. Čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz kromě toho obsahuje i konkrétní ustanovení, které povinným osobám ukládá povinnost provádět zpřísněné hloubkové kontroly transakcí u zákazníků pocházejících z vysoce rizikových třetích zemí.

Pátá směrnice o boji proti praní peněz, která vstoupila v platnost dne 9. července 2018 a musí být provedena do práva členských států do 10. ledna 2020<sup>91</sup>, zavádí úpravu, která jako vysoce rizikové osoby, u nichž musejí být prováděny zpřísněné hloubkové kontroly, označuje státní příslušníky třetích zemí, kteří „[žádají] o právo pobytu nebo občanství v členském státě výměnou za kapitálové transfery, nákup majetku či státních dluhopisů nebo investice do společností v daném členském státě“<sup>92</sup>. Tyto povinnosti však směrnice stanoví pouze ve vztahu k hospodářským subjektům; nevztahují se na vládní instituce a agentury, které nejsou povinnými osobami ve smyslu této směrnice. To znamená, že na orgány odpovědné za režimy občanství a povolení k pobytu pro investory se povinnosti nevztahují.

Studie poukázala na různé postupy, které v rámci režimů občanství pro investory umožňují bojovat proti praní peněz, a upozornila i na některé šedé zóny. Subjekty podílející se na prověřování původu finančních prostředků v rámci režimů pro investory nemají žádnou formální povinnost sdělovat příslušným orgánům členských států výsledky těchto prověrek. V praxi nicméně určitá spolupráce v oblasti režimů občanství pro investory existuje. Úřad Identity Malta<sup>93</sup> pro účely studie potvrdil, že definice a postupy hloubkové kontroly, které stanoví čtvrtá směrnice o boji proti praní peněz, uplatňuje v rámci svého čtyřfázového postupu hloubkové kontroly. Kyperský právní rámec režimů občanství pro investory obsahuje přímý odkaz na kyperské právní předpisy týkající se boje proti praní peněz. Kyperské banky tak mají povinnost zajistit, aby na jejich odděleních pro zajišťování souladu s právními předpisy byla zavedena opatření pro hloubkovou kontrolu, která zajistí prověření a schválení původu finančních prostředků, jež mají být použity k investici. V Bulharsku prověřuje původ finančních prostředků (v souladu s bulharským zákonem o opatřeních proti praní peněz) Bulharská investiční agentura<sup>94</sup>. V rámci tohoto řízení musí žadatel předložit prohlášení o původu prostředků v souladu s právními předpisy proti praní peněz<sup>95</sup>.

Různé postupy, které mají zamezit praní peněz, uplatňují členské státy podobně i v případě režimů povolení k pobytu pro investory. V některých členských státech musí být sice všechny platby prováděny prostřednictvím jejich vnitrostátních bank, které jakožto „povinné osoby“ ve smyslu čtvrté směrnice o boji proti praní peněz musí uplatňovat nezbytné hloubkové

<sup>89</sup> Článek 2 směrnice (EU) 2015/849.

<sup>90</sup> Články 10 až 24 směrnice (EU) 2015/849.

<sup>91</sup> Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu a směrnice 2009/138/ES a 2013/36/EU, Úř. věst. L 156 19.6.2018, s. 43.

<sup>92</sup> Viz čl. 1 bod 44, jímž se v bodě 1 přílohy III čtvrté směrnice o boji proti praní peněz vkládá nové písmeno.

<sup>93</sup> Hloubkové kontroly v současné době provádí maltská agentura pro individuální investorský program; v době, kdy byly prováděny pohovory pro účely studie, byl pověřeným orgánem úřad Identity Malta.

<sup>94</sup> Agentura Invest Bulgaria je výkonnou agenturou bulharského ministerstva hospodářství a podporuje ministra při uplatňování státní politiky v oblasti podpory zahraničních investic.

<sup>95</sup> Ustanovení čl. 39 odst. 6 nařízení o použití zákona o podávání žádostí státních příslušníků jiných zemí v Bulharsku.

kontroly zákazníků (Kypr), studie však zároveň ukázala, že některé legislativy žádné zvláštní kontroly neukládají (Chorvatsko, Portugalsko). V Maďarsku, kde je režim v současné době pozastaven, nebyla stanovena žádná povinnost, která by žadatelům ukládala peníze fakticky převést na maďarské území, což ve výsledku znamenalo, že finanční prostředky nebyly prověřovány. V jiných případech jsou finanční prostředky prověřovány dvakrát, nejprve na základě dokladů, které předloží země původu finančních prostředků, a následně příslušnými službami daného členského státu (Irsko). Prováděním těchto kontrol mohou být pověřeny různé orgány: může to být národní investiční agentura (Bulharsko) nebo zvláštní komise pro boj proti praní peněz (Španělsko). Tyto subjekty mohou být veřejné nebo soukromé a mohou v nich působit nezávislí odborníci. Liší se i samotné kontroly, které mohou spočívat v ověřování platnosti dokumentů týkajících se peněžních prostředků použitých pro investiční účely, jako jsou potvrzení o bankovních převodech, účetní závěrky, daňová přiznání, kupní či nájemní smlouvy z katastru pozemků či nemovitostí, jedná-li se o investici do nemovitého majetku, nebo mohou spočívat jen v prohlášení příslušného orgánu.

Podle nových předpisů EU v oblasti boje proti praní peněz by členské státy měly v souvislosti s režimy občanství a povolení k pobytu pro investory věnovat zvláštní pozornost zesíleným hloubkovým kontrolám. Členské státy by měly zajistit, aby uplatňování právních předpisů EU v oblasti boje proti praní peněz nebylo obcházeno. To je třeba zajistit, pokud jsou finanční prostředky placeny žadatelem o občanství pro investory a jsou převáděny prostřednictvím subjektů, jež podle čtvrté a páté směrnice o boji proti praní peněz nejsou považovány za povinné osoby. Subjekty podílející se na prověřování původu finančních prostředků v rámci režimů občanství a povolení k pobytu pro investory by navíc svá zjištění měly vždy sdělovat příslušným orgánům členského státu, které jsou odpovědné za vyřizování žádostí. Rizika praní peněz, která jsou s investorskými režimy občanství a povolení k pobytu spojena, by členské státy měly zohledňovat také ve svých vnitrostátních posouzeních rizik, jež se provádějí v souladu s právními předpisy EU v oblasti boje proti praní peněz, a měly by přijmout nezbytná opatření ke zmírnění těchto rizik<sup>96</sup>.

V případě, že jsou prostředky vypláceny v hotovosti přímo vládním institucím, evropské právní předpisy proti praní peněz se na ně nevztahují. Pravidla vztahující se na hotovostní platby v současnosti nejsou v EU harmonizována. Členské státy mohou tudíž pro hotovostní platby stanovit určitá omezení, pokud jsou tato omezení slučitelná s jinými ustanoveními práva EU.

#### **4.1.3 Obcházení právních předpisů EU**

Existuje rovněž možnost, že právní status, který lze díky režimům občanství a povolení k pobytu pro investory získat, umožňuje obejít právní předpisy EU. Zejména režimy občanství pro investory mohou státním příslušníkům třetích zemí nabízet způsob, jak obejít určité požadavky právních předpisů EU, které se týkají státní příslušnosti. Právní předpisy EU tak například stanoví, že provozní licence, tj. povolení k poskytování leteckých služeb, může být udělena pouze příslušnými (vnitrostátními) orgány vydávajícími povolení, pokud státní příslušníci členských států nebo členského státu vlastní více než 50 % dotčeného podniku

---

<sup>96</sup> Malta provedla vnitrostátní hodnocení rizika praní peněz v roce 2017. Případná rizika praní peněz v souvislosti s režimem občanství však nebyla analyzována.

a fakticky ho řídí<sup>97</sup>. Komise obdržela jednu stížnost a několik dotazů ze strany vnitrostátních licenčních orgánů týkajících se investorů ze třetí země, kteří v jednom z jejích členských států získali prostřednictvím režimu občanství pro investory občanství Unie a následně podali žádost o udělení provozní licence letecké společnosti.

#### **4.1.4 Daňové úniky**

Dalším zdrojem obav je otázka, zda se díky daňovým pobídkám spojeným s využitím režimů občanství a povolení k pobytu pro investory nezvyšuje poptávka po těchto režimech<sup>98</sup>. Využívání těchto režimů samo o sobě nepředstavuje daňový únik, byť mohou jednotlivcům umožňovat, aby využívali stávající zvýhodněné daňové předpisy. Může však vytvářet prostor pro zneužívání daných možností na základě nesprávného využívání výhod a dokumentace získaných díky těmto režimům, přičemž tyto možnosti se režim od režimu liší – jinými slovy, některé režimy mohou usnadňovat agresivní daňové plánování a daňové úniky a mohou se stát jejich nástrojem.

Studie se daňovými aspekty těchto režimů nezabývá. Debata na úrovni EU i na mezinárodní úrovni se zaměřuje na dopady, jež takové režimy mohou mít na automatickou výměnu informací o finančních účtech mezi daňovými orgány, která je v rámci EU zavedena prostřednictvím směrnice Rady 2014/107/EU (první změna směrnice o správní spolupráci) a ve vztahu ke třetím zemím prostřednictvím společného standardu pro oznamování. První změna směrnice o správní spolupráci a společný standard pro oznamování vyžadují, aby příslušné bankovní informace byly zasílány do všech jurisdikcí, v nichž má držitel účtu své daňové sídlo.

Daňové sídlo nemusí odpovídat ostatním definicím sídla pro nedaňové účely. Kritéria pro sídlo pro daňové účely se mohou v jednotlivých jurisdikcích značně lišit a obvykle souvisejí s počtem dnů fyzické přítomnosti v jurisdikci. Některé jurisdikce také určují povolení k pobytu jednotlivce s ohledem na řadu dalších faktorů, jako jsou státní příslušnost, vlastnictví domácnosti nebo dostupnost ubytování, rodina a finanční zájmy. V důsledku toho vznikají situace, kdy může být stejná osoba považována za daňového rezidenta ve více než jedné jurisdikci, a to navíc za předpokladu, že daňový rezident v nové jurisdikci nezruší jiné daňové sídlo v jiné zemi.

Na základě dokumentace, která je v rámci některých těchto režimů vydávána, však finanční orgány někdy jen obtížně zjišťují, na jakém místě má daný subjekt skutečné daňové sídlo. V některých případech se může stát, že informace o finančních účtech jsou zaslány do nesprávného státu a/nebo nejsou zaslány do správného státu. Jsou-li informace například zaslány pouze do státu uplatňujícího určitý režim občanství nebo povolení k pobytu (ve kterém se mnohdy žádná daň z příjmu neodvádí nebo se nevyžaduje fyzická přítomnost v zemi), a nikoli do skutečného státu daňového sídla, může dojít k tomu, že příjem ve správném státě zdanění unikne.

Režimy zemí, v nichž se z příjmu žádná daň neplatí nebo je velmi nízká, vytvářejí větší riziko, že držitelé účtu budou skutečně stát svého daňového sídla tajit a své daňové povinnosti tak

<sup>97</sup> Nařízení (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství, Úř. věst. L 293, 31.10.2008, s. 3. Viz také nadcházející hodnocení nařízení (ES) č. 1008/2008 (bude zveřejněno v první polovině roku 2019) provedené Komisí.

<sup>98</sup> Viz diskusi, která je součástí studie Výzkumné služby Evropského parlamentu, tamtéž, pozn. 5, s. 32–35.

budou unikat. Zejména režimy třetích zemí představují vyšší riziko, že je občané Unie budou využívat k tomu, aby zároveň unikali svým daňovým povinnostem, které mají vůči státu EU, kde mají své sídlo. Finanční instituce EU mohou mít o režimech zavedených jinde než v EU menší znalosti, a i když některé režimy nabízené státy EU také nezdaňují zahraniční příjmy, většina z nich je určena (a přístupná výlučně) osobám sídlícím mimo EU.

Změna směrnice o správní spolupráci schválená v roce 2018<sup>99</sup> obsahuje ustanovení, která zprostředkovatelům ukládají povinnosti týkající se zpřístupňování informací a stanoví, že osoby, jež propagují režimy umožňující vyhýbání se daňovým povinnostem, a poskytovatelé služeb podílející se na jejich návrhu nebo provádění, jsou povinny informovat daňové orgány o veškerých režimech, které nabízejí na trhu nebo které zavádějí. Obsahuje i konkrétní ustanovení zaměřující se na režimy, jež mohou umožňovat obcházení oznamovacích povinností stanovených právními předpisy EU o automatické výměně informací o finančních účtech.

Tato směrnice obsahuje oznamovací povinnost, která se týká režimů či ujednání představujících narušení nebo zneužití slabých míst postupů hloubkové kontroly používaných finančními institucemi pro účely podávání informací daňovým orgánům, jako je určení jurisdikce, v níž držitel účtu sídlí. Tak je tomu v případě, kdy držitel účtu získá státní občanství nebo práva pobytu v jiné zemi, než je země jeho skutečného sídla. Kdykoli je takový režim uveden na trh nebo do provozu, vzniká zprostředkovateli, který nabízí příslušné služby, oznamovací povinnost.

Podle změny směrnice o správní spolupráci z roku 2018 budou režimy, které vstoupily v platnost počínaje 25. červnem 2018, hlášeny daňovým orgánům EU, které si mezi sebou tyto informace budou od roku 2020 předávat automaticky, a tyto orgány tak budou mít neveřejné informace, jež jim umožní včas odhalit možné případy zneužívání těchto režimů. Toto ustanovení platí jak pro režimy zřízené v rámci EU, tak ve třetích zemích.

V zájmu řešení rizik spojených s režimy občanství a režimy povolení k pobytu pro investory a spolu se zajištěním účinného provádění směrnice o správní spolupráci by členské státy EU, které poskytují tyto režimy, měly využívat nástroje dostupné v rámci EU pro správní spolupráci, zejména spontánní výměnu informací s členským státem nebo členskými státy, kde má investor sídlo, jak je stanoveno ve směrnici o správní spolupráci<sup>100</sup>.

Kromě toho by měla být existence režimů občanství a režimů povolení k pobytu a problémy, které vyvolávají ohledně zdanění, zohledněna také v rámci činnosti, již členské státy vykonávají v Radě, například v rámci probíhající práce na reformě kodexu chování v oblasti zdaňování podniků<sup>101</sup>, jejímž cílem je zajistit koordinovaný postup na úrovni EU při řešení škodlivé konkurence v daňové oblasti omezený na zdanění podniků podle nynějšího mandátu. Reforma kodexu představuje příležitost rozšířit rozsah práce o další druhy škodlivých daňových postupů, včetně těch, které jsou zaměřeny na jednotlivce. Členské státy by také

<sup>99</sup> Směrnice Rady (EU) 2018/822 ze dne 25. května 2018, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní ve vztahu k přeshraničním uspořádáním, která se mají oznamovat, Úř. věst. L 139, 5.6.2018, s. 1.

<sup>100</sup> Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS.

<sup>101</sup> Závěry zasedání Rady ECOFIN ze dne 1. prosince 1997 týkající se daňové politiky – Usnesení Rady a zástupců vlád členských států, kteří se sešli na zasedání Rady dne 1. prosince 1997 o kodexu chování v oblasti zdaňování podniků – Zdanění úspor (Úř. věst. C 2, 6.1.1998, s. 1).

měly věnovat větší pozornost roli, kterou režimy občanství a povolení k pobytu pro investory hrají v souvislosti s daňovými úniky a vyhýbáním se daňovým povinnostem, a zvážit, zda rizika, která tyto režimy představují, nemohou odůvodňovat jejich zařazení mezi kritéria pro uvedení na seznam EU<sup>102</sup>.

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) v rámci své práce na odhalování nedostatků ve společném standardu pro oznamování, který je mezinárodní obdobou první změny směrnice o správní spolupráci, analyzovala možnosti, jichž lze v rámci těchto režimů občanství a povolení k pobytu využít k obcházení oznamovacích povinností stanovených touto normou, a které tudíž usnadňují daňové úniky. OECD dospěla především k závěru, že průkazy totožnosti a další doklady, které jsou rámci těchto režimů vydávány, mohou být využívány k zastírání skutečné jurisdikce daňového sídla dotyčné osoby, a mohou tak ohrožovat řádné fungování postupů hloubkové kontroly v souladu se společným standardem pro oznamování<sup>103</sup>. OECD v této souvislosti sestavila seznam režimů občanství a povolení k pobytu pro investory, které mohou představovat vysoké riziko pro účinné provádění společného standardu pro oznamování<sup>104</sup>. Na tomto seznamu jsou uvedeny i kyperské a maltské režimy občanství a povolení k pobytu pro investory. OECD zveřejnila rovněž doplňující informace a pokyny pro finanční instituce za účelem co největšího omezení možností zneužívání těchto režimů.

Dne 9. března 2018 zveřejnila OECD dokument „Model Mandatory Disclosure Rules for Common Reporting Standard Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures“ („Vzorová pravidla povinného zpřístupňování informací o vyhýbání se daňovým povinnostem a neprůhledných offshorových strukturách v rámci společného standardu pro oznamování“). Tato vzorová pravidla se podobají pravidlům automatické výměny informací o finančních účtech, která jsou od roku 2018 obsažena ve směrnici o správní spolupráci, jež se zaměřuje na režimy umožňující vyhýbání se daňovým povinnostem. Je ovšem třeba poznamenat, že tato pravidla nebyla schválena jako minimální norma. Záleží proto na rozhodnutí jednotlivých jurisdikcí, zda je přijmou.

#### **4.2 Transparentnost a správa**

Důsledný regulační dohled a transparentnost režimů občanství a povolení k pobytu pro investory na vnitrostátní úrovni mají zásadní význam určující jejich dopad. Studie poukázala na nedostatek jasných informací o platných postupech a o fungování režimů, včetně informací o počtu a původu žadatelů a osob, které získaly občanství nebo práva pobytu.

---

<sup>102</sup> Závěry Rady o kritériích a postupu pro sestavení unijního seznamu jurisdikcí nespolupracujících v daňové oblasti (Úř. věst. C 461, 10.12.2016, s. 2); závěry Rady o unijním seznamu jurisdikcí nespolupracujících v daňové oblasti (Úř. věst. C 438, 19.12.2017, s. 5).

<sup>103</sup> OECD conclusions on residence/citizenship by investment schemes (Závěry OECD týkající se režimů občanství a povolení k pobytu pro investory), 16. října 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

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

#### 4.2.1 Transparentnost a správa režimů občanství pro investory

Na Maltě existuje regulační orgán pro režimy občanství pro investory, který zveřejňuje každoroční zprávy, jež jsou předmětem parlamentní kontroly<sup>105</sup>. Dne 22. května 2018 Kypr oznámil zřízení dozorčího a kontrolního výboru a zavedení kodexu chování pro účely režimu občanství pro investory. V Bulharsku žádný regulační orgán ani kodex chování neexistují.

Na Maltě musí žádost o občanství pro investory hlavní žadatel podat maltské agentuře pro individuální investorský program buď prostřednictvím schváleného jednatele, nebo prostřednictvím koncesionáře<sup>106</sup>. Tyto **neveřejné subjekty** hrají v rámci celého procesu vyřizování žádosti významnou úlohu, neboť jednají jménem žadatelů přímo s příslušnými orgány. V Bulharsku a na Kypru se mohou žadatelé rozhodnout pro využití služeb poradců nebo právníků, kteří jim poskytují poradenství při přípravě žádosti a podají ji jejich jménem. Nový kyperský kodex chování se vztahuje na jednatele i zprostředkovatele, kteří jménem svých klientů vyřizují žádosti o občanství. Cílem kodexu je zavést přísné etické normy a zakázat inzerování prodeje občanství na veřejných místech. Reklamy nabízející prodej „občanství EU“ byly na Kypru běžné. Nakolik bude nový kodex chování účinný, to se teprve ukáže.

V rámci žádného ze tří režimů občanství pro investory nejsou k dispozici úplné informace o totožnosti osob, které úspěšně získaly občanství na základě investic, a jejich zemích původu. Zprávy maltského regulačního orgánu obsahují informace o počtu podaných žádostí a o počtu schválených a zamítnutých žádostí. Tyto zprávy obsahují také informace o příjmu vygenerovaném maltským režimem občanství pro investory. Maltské právní předpisy vyžadují, aby byla v úředním věstníku každoročně zveřejněna jména všech osob, kterým bylo v průběhu předchozích dvanácti kalendářních měsíců uděleno maltské občanství na základě registrace nebo naturalizace, včetně těch osob (přestože to není výslovně uvedeno), kterým bylo uděleno maltské občanství na základě režimu občanství pro investory<sup>107</sup>. Za Bulharsko a Kypr nejsou podobné informace k dispozici.

Co se týče omezení počtu kladně vyřízených žádostí, jak Kypr, tak Malta mají stanovenou horní hranici počtu žadatelů, kterým lze v rámci režimů občanství pro investory vyhovět. Kyperská vláda se s platností od roku 2018 rozhodla počet těchto občanství omezit na 700 ročně<sup>108</sup>. Na Maltě nesmí počet úspěšných hlavních žadatelů (bez závislých osob) v rámci režimu jako celku překročit horní hranici 1 800 osob<sup>109</sup>. Nicméně maltské orgány nyní připravují novelu uvedeného zákona a na základě veřejné konzultace hodlají horní hranici zvýšit o dalších 1 800 osob. Bulharsko počet zahraničních investorů, kteří se mohou ucházet o občanství, nijak neomezuje.

#### 4.2.2 Transparentnost a správa režimů občanství pro investory

Pokud jde o správu režimů povolení k pobytu pro investory, nemá Malta žádný regulační orgán srovnatelný s orgánem pro režim občanství pro investory. Ani na Kypru se nepočítá

<sup>105</sup> Regulační úřad pro individuální investorský program (ORIIP – Office of the Regulator Individual Investor Programme): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

<sup>106</sup> Viz čl. 4 odst. 3 LN 47/2014.

<sup>107</sup> Viz čl. 14 odst. 2 LN 47/2014.

<sup>108</sup> Rozhodnutí Rady ministrů č. 906/2018.

<sup>109</sup> Viz článek 12 LN 47/2014.

s tím, že by do působnosti ohlášeného dozorčího a kontrolního výboru pro režimy občanství pro investory patřila i povolení k pobytu. V Bulharsku stanoví právní předpisy pouze povinnost Ředitelství pro migraci podávat bulharské Investiční agentuře informace o povoleních k trvalému pobytu vydaných v rámci daného režimu. Zvláštní monitorovací mechanismy a oznamovací povinnosti existují pouze ve velmi omezeném počtu členských států<sup>110</sup>. To znamená, že ve většině případů je dohled nad režimem prováděn jen v rámci obecných monitorovacích mechanismů, pokud takové mechanismy existují, mezi něž patří parlamentní kontrola, správní odpovědnost, obecné vykazování činnosti vládě nebo možnost podat žádost o zpřístupnění dokumentů, aniž by existovaly jakékoli další obezřetnostní mechanismy zřízené pro tento účel<sup>111</sup>.

Několik členských států se rozhodlo zpřístupnit své existující režimy povolení k pobytu soukromým společnostem<sup>112</sup>, jejichž podíl je v některých případech dosti významný<sup>113</sup>. Na Kypru se žadatelé mohou svobodně rozhodnout, zda svou žádost podají prostřednictvím oprávněného zástupce, jehož úloha pak spočívá pouze v tom, že usnadňuje jednání a poskytuje poradenské služby. Na Maltě je možné podávat žádost příslušným orgánům prostřednictvím registrovaných jednatelů nebo akreditovaných osob; tyto registrovaní jednatelé vedou v souladu s těmito právními předpisy jménem žadatele veškerou korespondenci, podávají žádosti, předkládají doklady a dokumenty a přijímají vyrozumění. V Maďarsku vybral Hospodářský výbor maďarského parlamentu určitý počet oprávněných podniků, jejichž úloha spočívá v tom, že vydávají rezidenční dluhopisy, které si žadatelé musejí zakoupit. Oprávnění vydávat dluhopisy v určité třetí zemi získala pouze jedna společnost<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Španělsko, Irsko a Portugalsko. Například ve Španělsku stanoví právní předpis povinnost vypracovat výroční zprávu o plnění pravidel, kterou připravuje ministerstvo práce a sociálních věcí na základě společné žádosti ministerstva zahraničí, ministerstva vnitra a ministerstva hospodářství, a tato zpráva se pak předkládá radě ministrů. V Portugalsku provádí Generální inspekce vnitra nejméně jednou za rok kontrolu postupu vydávání povolení k pobytu pro investory. Závěry a doporučení jsou oznamovány prvním výboru portugalského parlamentu (Výbor pro ústavní otázky a pro základní práva, svobody a záruky) a jsou k dispozici také na internetových stránkách vlády. Tyto stránky nicméně obsahují pouze jednu zprávu, a to z roku 2014. Ve zprávě jsou zmíněna různá doporučení, která byla vydána kvůli některým nedostatkům postupu snižujícím jeho účinnost, mj. vytvoření vnitřního mechanismu dohledu a příručky k jednotlivým postupům. Jaká opatření byla v návaznosti na toto doporučení přijata, není známo. V Irsku se hodnotící výbor (složený z vysoce postavených řídicích pracovníků z příslušných vládních resortů a státních agentur působících v oblasti podnikání a rozvoje) schází nejméně čtyřikrát za rok kvůli posouzení žádostí o povolení k pobytu v rámci režimu pro investory a vydává pro ministerstvo spravedlnosti a rovnosti vyjádření a doporučení ohledně schválení či zamítnutí žádostí.

<sup>111</sup> Bulharsko, Irsko, Francie, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Nizozemsko, Rumunsko, Spojené království. V Irsku poskytla írská Naturalizační a imigrační služba ve svých odpovědích na parlamentní dotazy informace týkající se následujících bodů: počtu a hodnoty žádostí podaných v rámci investorského režimu za rok od roku 2012 pro každou investiční možnost, počtu a hodnoty žádostí podaných v rámci imigračního investorského programu pro investice do sociálního bydlení a pro investice do domů s pečovatelskou službou za rok 2017, kritérií posuzování žádostí, počtu schválených žádostí v rámci investorského režimu, investičních fondů, pro něž byly doposud schváleny žádosti podané v rámci individuálního investorského programu, čtyř investičních možností, které jsou v rámci tohoto programu nabízeny, množství peněz investovaných v rámci investičního režimu a členů hodnotícího výboru.

<sup>112</sup> Kypr, Maďarsko, Malta.

<sup>113</sup> Maďarsko, Malta.

<sup>114</sup> Společnosti, které získaly oprávnění, sídlily v těchto zemích: Kajmanské ostrovy (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Kypr (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Maďarsko (Artion Capital Hungary), Rusko (VolDan Investments Limited), Lichtenštejnsko (S & Z Program Limited) a Singapur (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

#### **4.2.3 Opatření ke zlepšení transparentnosti, správy a bezpečnosti**

Ze studie vyplývá, že praxe předkládání výročních zpráv je stále velmi omezená. Pokud jde o režimy občanství pro investory, jsou zpravidla netransparentní, co se týče žádostí a osob, které občanství získaly. V případě režimů povolení k pobytu pro investory neumožňuje chybějící rozčlenění statistických údajů určit konkrétní důvod pro povolení k pobytu ani zvolenou investiční možnost. Údaje o počtech přijatých žádostí, zemi původu a počtu udělených občanství a povolení k pobytu by bylo možné fakticky zveřejňovat například formou výročních zpráv. Členské státy by mohly rovněž objasnit a zveřejnit kritéria, podle nichž žádosti posuzují, a bezpečnostní prověrky prováděné v rámci daného režimu a zajistit pravidelné následné monitorování dodržování těchto kritérií (zejména v případě investic).

Charakteristickým rysem těchto režimů je navíc využívání podniků, které radí vládám v otázkách fungování daného režimu nebo samy v rámci své vlastní činnosti plní úkoly zahrnující výkon pravomocí veřejného orgánu při řízení těchto režimů, zároveň však také poskytují poradenství jednotlivým osobám ohledně jejich žádostí, které v rámci daného režimu podávají. V žádném z členských států, jimiž se tato studie zabývá, navíc neexistuje – ani v případě režimů občanství, ani v případě režimů povolení k pobytu – mechanismus pro řešení rizika střetu zájmů, které může z této situace vyplynout. Důležitý je rovněž dohled nad všemi ostatními zprostředkovateli. Vzhledem k významu práv v oblasti občanství a povolení k pobytu by se dalo předpokládat, že posuzování žádostí, pohovory a veškeré další rozhodování či prověřování jsou za všech okolností prováděny státními orgány jako součást obecné potřeby účinného a nezávislého dohledu nad těmito režimy i všemi subjekty, které se jich účastní.

Přehlednost postupů a povinností spolu s transparentností díky pravidelnému sledování a podávání zpráv jsou nejlepším způsobem, jak předcházet problémům, které režimy občanství a povolení k pobytu pro investory způsobují.

Pokud jde o režimy občanství pro investory, je třeba zajistit soudržnost postupů členských států a účinnou výměnu informací, a to i pokud jde o konzultace prováděné předem s ohledem na bezpečnostní rizika, systém výměny informací a statistiky o počtech obdržených, přijatých a zamítnutých žádostí, jakož i konzultace ohledně žádostí zamítnutých z důvodů bezpečnosti. Z tohoto důvodu má Komise v úmyslu zřídit skupinu odborníků z členských států, aby se zabývala konkrétními riziky vyplývajícími z režimů občanství pro investory a řešila aspekty transparentnosti a řádné správy věcí veřejných, a to s ohledem na uplatňování režimů občanství i povolení k pobytu pro investory. Skupina odborníků by měla do konce roku 2019 připravit společný soubor bezpečnostních prověrek pro režimy občanství pro investory, včetně konkrétních postupů řízení rizik, které budou brát v úvahu rizika týkající se bezpečnosti, praní peněz, daňových úniků a korupce.

#### **5. Vnější rozměr**

Také v třetích zemích sílí trend zavádět režimy umožňující investorům koupit si v těchto zemích občanství, což může mít pro EU určité důsledky.

## 5.1 Kandidátské země a potenciální kandidátské země

Vzhledem k tomu, že občané kandidátských zemí a potenciálních kandidátských zemí<sup>115</sup> mají vyhlídku, že v budoucnu získají občanství Unie, začíná být státní občanství těchto zemí pro investory stále lákavější. Tento trend je patrný i během procesu jednání o přistoupení, během něhož si kandidátské země a potenciální kandidátské země vytvářejí užší vztahy s EU a mohou pro své občany získat právo krátkodobého pobytu v schengenském prostoru bez vízové povinnosti<sup>116</sup>.

Režim občanství pro investory existuje v Turecku<sup>117</sup> a v Černé Hoře byly v lednu 2019 zahájeny přípravy na zavádění tohoto režimu<sup>118</sup>, který byl přijat v listopadu 2018.

Ve snaze zabránit tomu, aby režimy tohoto druhu vytvářely rizika v oblastech uvedených výše v oddíle 4.1, podmínky režimů občanství pro investory budou součástí procesu přistoupení k EU (od vypracování stanoviska k žádosti o členství až po uzavření jednání). Od dotčených zemí se bude očekávat, že budou mít zaveden velmi spolehlivý monitorovací systém, včetně systémů, které vyloučí možná bezpečnostní rizika, jako jsou praní peněz, financování terorismu, korupce a pronikání organizované trestné činnosti, v souvislosti s jakýmkoli režimem tohoto druhu.

Režimy občanství pro investory bude Komise monitorovat i u **kandidátských zemí a potenciálních kandidátských zemí**, a to v rámci postupů, které jsou součástí procesu přistoupení k EU.

## 5.2 Další třetí země mající bezvízový styk s EU

Režimy občanství pro investory, které nabízejí třetí země, mohou být problematické z řady důvodů, umožňuje-li jejich občanství krátkodobý pobyt v Evropské unii bez vízové povinnosti. Například Moldavská republika, jejíž občané mohou vycestovat do EU na krátkodobý pobyt bez vízové povinnosti od roku 2014, zavedla režim občanství pro investory v roce 2018<sup>119</sup>. Některé třetí země nebo externí dodavatelé služeb, kteří je podporují, nabízejí své státní občanství s výslovným odůvodněním, že umožňuje vstup do Evropské unie bez

<sup>115</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en)

<sup>116</sup> Občané Černé Hory, Srbska a Bývalé jugoslávské republiky Makedonie mohou cestovat do EU bez víz od prosince 2009. Občané Albánie a Bosny a Hercegoviny mají tuto možnost od konce roku 2010. Pokud jde o dialog o liberalizaci vízového režimu s Kosovem\* (zahájený 19. ledna 2012), Komise v roce 2018 oznámila, že všechna stanovená kritéria byla splněna (\*tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244 (1999) a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova). Pokud jde o dialog o liberalizaci vízového režimu s Tureckem (zahájený 16. prosince 2013), Komise nadále pomáhá Turecku splnit sedm zbývajících kritérií.

<sup>117</sup> Nařízení o použití zákona o tureckém občanství (Úřední věstník ze dne 6. dubna 2010, 27544) ve znění nařízení o změnách nařízení o použití zákona o tureckém občanství (Úřední věstník ze dne 12. ledna 2017, 29946) a výnosu prezidenta republiky č. 106 (Úřední věstník ze dne 19. září 2018, 30540).

<sup>118</sup> Rozhodnutí ze dne 22. listopadu 2018 o kritériích, metodě a postupu při výběru osob, které mohou získat občanství Černé Hory na základě uznání pro účely provádění zvláštních investičních programů se zvláštním významem pro obchodní a ekonomické zájmy Černé Hory, <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

<sup>119</sup> Program *Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI)* se řídí zákonem č. 1024 ze dne 2. června 2000 o „občanství Moldavské republiky“ a rozhodnutím vlády č. 786 ze dne 4. října 2017 „o získání občanství na základě investic“. Moldavský program získání občanství na základě investic byl oficiálně zahájen 6. listopadu 2018 na 12. globální konferenci o pobytu a občanství, pořádané v Dubaji.

vízové povinnosti. Investoři, kteří mají o tyto režimy zájem, jsou často bohatí státní příslušníci zemí s vízovou povinností a těchto režimů mohou využít k tomu, aby obešli řádný postup získání víza do schengenského prostoru a hloubkové posouzení možných individuálních migračních a bezpečnostních rizik, s nimiž je tento postup spojen, a aby se případně vyhnuli také opatřením proti praní peněz a financování terorismu.

Evropská unie sice respektuje právo svrchovaných států rozhodovat o svých vlastních naturalizačních postupech, ale bezvízový styk s Unií by neměl být využíván jako nástroj k získávání individuálních investic výměnou za udělení občanství<sup>120</sup>. Zavedení takovýchto režimů bude náležitě zohledňováno při posuzování třetích zemí, u nichž je možné uvažovat o bezvízovém styku s Evropskou unií. Třetí země, které bezvízový styk už mají, musejí v souladu s nejpřísnějšími normami provádět bezpečnostní prověrky žadatelů o občanství a prověřovat jejich profil. Jakékoli nedostatky v tomto ohledu by mohly být důvodem k opětovnému zavedení vízové povinnosti a pozastavení nebo ukončení dohod o jejím zrušení.

Komise bude monitorovat dopad režimů občanství pro investory uplatňovaných v **zemích s bezvízovým stykem** jako součást mechanismu pro pozastavení vízové povinnosti.

## 6. Závěry

Režimy občanství a povolení k pobytu pro investory představují rizika pro členské státy i pro Unii jako celek, a to mimo jiné z hlediska bezpečnosti, praní peněz, korupce, obcházení předpisů EU a daňových úniků.

V důsledku nedostatků v oblasti **transparentnosti a správy** těchto režimů výše uvedená rizika ještě vzrůstají. Studie, kterou nechala Komise vypracovat, ukazuje, že dostupné informace **o režimech občanství i o režimech povolení k pobytu pro investory** používaných v různých členských státech jsou neúplné. Chybí například jasné statistické údaje o přijatých, schválených a zamítnutých žádostech, nebo jsou tyto údaje nedostatečné. Neexistují také žádné mechanismy, které by zajistily spolupráci mezi členskými státy v oblasti režimů občanství pro investory, zejména co se týče bezpečnostních provere. Komise je znepokojena, pokud jde o rizika související s režimy občanství a povolení k pobytu pro investory, neboť tato rizika nejsou opatřeními přijatými členskými státy vždy dostatečně zmírněna.

Komise bude sledovat kroky, které členské státy přijmou za účelem zajištění transparentnosti a řádné správy při provádění těchto režimů, aby bylo možné čelit zejména riziku pronikání skupin z oblastí mimo EU provádějících organizovanou trestnou činnost v oblasti hospodářství, praní peněz, korupce a daňových úniků. S cílem zlepšit transparentnost a řízení režimů ze strany členských států vytvoří Komise skupinu odborníků, která se bude dále zabývat otázkami transparentnosti, správy a bezpečnosti.

Komise bude monitorovat širší problematiku souladu s právními předpisy EU plynoucí z těchto režimů a v případě potřeby přijme opatření.

---

<sup>120</sup> Viz např.: <https://vic.vu/citizenship/> („Key benefits of Vanuatu Citizenship“, „Hlavní přínosy občanství Vanuatu“).