



Brüssel, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavad Euroopa Liidus

{SWD(2019) 5 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

1. Sissejuhatus

Viimastel aastatel on üha rohkem levinud investoritele kodakondsuse (nn kuldse passi) ja elamisloa (nn kuldse viisa) andmise kavad, mille eesmärk on ligi meelitada investeeeringuid, andes investoritele asjaomase riigi kodakondsuse või elamisloa. Need kavad on tekitanud muret seoses nendega kaasnevate riskidega, eelkõige julgeoleku-, rahapesu-, maksudest kõrvalehoidumise ja korruptsiooniriskiga.

Investoritele kodakondsuse andmise kavasid kasutavad kolm liikmesriiki, kus nende kavade raames antakse kodakondsus tavapärase naturalisatsiooniga võrreldes leebematel tingimustel, eelkõige asjaomases riigis varasema tegeliku elukoha omamise nõudeta¹. Sellised kavad mõjutavad Euroopa Liitu tervikuna, kuna kõik liikmesriikide kodanikud on samal ajal liidu kodanikud. Kuigi need kavad on riiklikud, turustatakse neid teadlikult ja neid reklaamitakse sageli sõnaselgelt kui liidu kodakondsuse saamise vahendit, millega kaasnevad kõik sellega seotud õigused ja privileegid, sealhulgas eelkõige vaba liikumise õigus.

Investoritele kodakondsuse andmise kavad erinevad investoritele elamisloa (nn kuldse viisa) andmise kavadest, mille eesmärk on ligi meelitada investeeeringuid, andes vastutasuks asjaomases riigis elamise õiguse. Need kavad on olemas kahekümnes ELi liikmesriigis. Nende kavadega kaasnevad riskid on siiski sarnased investoritele kodakondsuse andmise kavadega kaasnevate riskidega. Lisaks sellele mõjutavad need kavad teisi liikmesriike, kuna kehtiv elamisloa annab kolmandate riikide kodanikele teatavad õigused eelkõige Schengeni ala piires vabalt liikuda.

Euroopa Parlament väljendas 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioonis² muret selle pärast, et riiklikud süsteemid, mis võimaldavad ELi kodakondsust „otseselt või kaudselt müüa“, seavad ohtu liidu kodakondsuse kontseptsiooni. Ta palus komisjoni hinnata kõiki erinevaid kodakondsuse andmise kavasid, pidades silmas Euroopa Liidu väärtusi ning nii ELi õigusaktide sätete sisu ja mõtet kui ka tavasid. Komisjon võttis ühendust Bulgaaria, Küprose ja Malta ametivõimudega, et paluda täiendavat teavet nende kavade kohta. Euroopa Parlament arutas 2018. aasta mais investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega seotud riske.

Komisjon teatas kodakondsust käsitlevas 2017. aasta aruandes,³ et ta koostab aruande investoritele liidu kodakondsuse andmise riiklike kavade kohta, milles kirjeldatakse komisjoni tegevust selles valdkonnas ning riikide praegusi õigusnorme ja tavasid ning antakse liikmesriikidele mõningaid juhiseid. Komisjon tellis selle aruande koostamiseks uuringu kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade valdkonna õigusaktide ja tavade kohta kõigis

¹ Vt tegeliku elukoha määratlust allpool punkt 2.3.

² Euroopa Parlamendi 16. jaanuari 2014. aasta resolutsioon ELi kodakondsuse müügi kohta ((2013/2995)(RSP)).

³ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kodanike õiguste tugevdamine demokraatlike muutuste liidus“, 2017. aasta aruanne ELi kodakondsuse kohta (COM(2017) 30 final).

asjaomastes liikmesriikides⁴ ning korraldas konsultatsiooni liikmesriikidega. Käesolevas aruandes võetakse arvesse ka muid asjakohaseid allikaid, sealhulgas teemat käsitlevaid uusimaid publikatsioone⁵.

Selles aruandes käsitletakse investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavasid ning tehakse kindlaks peamised mureküsimused ja riskid, mis on seotud liidu kodakondsuse või elamisõiguse andmisega üksnes investeringu alusel. Aruandes kirjeldatakse eelkõige võimalikke julgeolekulüнки, mis tulenevad kodakondsuse andmisest riigis eelneva elamise nõudeta, aga ka investeringu alusel kodakondsuse või elamisloa andmisega kaasnevat rahapesu-, korruptsiooni- ja maksudest kõrvalehoidumise riski. Samuti kirjeldatakse selliste kavade haldamise ja läbipaistvusega seotud probleeme, vaadeldakse nende lahendamise võimalusi ja esitatakse raamistik olukorra parandamiseks.

Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles esitatakse investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade kohta üksikasjalikumad taustteavet.

2. Investoritele kodakondsuse andmise kavad ELis

2.1. Taust

Nagu Euroopa Kohtu praktikas on sedastatud, on kodakondsus kodaniku ja riigi vaheline suhe, st „[liikmesriigi] ja tema kodanike [vaheline eriline solidaarsuse ja lojaalsuse suhe ning vastastikused õigused ja kohustused], mis on kodakondsuse suhte alus“⁶. Riigi kodakondsus omandatakse tavapäraselt sünniga kas põlvnemise (*ius sanguinis*) või riigi territooriumil sündimise (*ius soli*) kaudu⁷. Riigid annavad ka sisseerandajatele võimaluse saada kodanikuks naturalisatsiooni korras, tingimusel et nad vastavad teatavatele integratsiooninõuetele ja/või tõendavad tegelikku sidet riigiga, näiteks abielu kaudu riigi kodanikuga⁸. Sellised tavapärase naturalisatsiooni menetlused on kehtestatud kõigis liikmesriikides.

⁴ Teabekogumisuuring. 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“, Brüssel 2018 (edaspidi „uuring“).

⁵ Vt eelkõige Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, „Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts“, oktoober 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“, oktoober 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas.

⁶ Kohtuotsus, 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51.

⁷ Täielikku ülevaadet kodakondsuse saamise viisidest, sealhulgas sünnijärgsest kodakondsusest, vt andmebaasist *Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship*, mis on kättesaadav aadressil <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>.

⁸ Lisateave abielu alusel naturalisatsiooni kohta ELi liikmesriikides on esitatud uuringu III lisas, *ibid.*, märkus 4. Üldjuhul astuvad liikmesriigid samme, et hoida ära selliste võimaluste kuritarvitamist näiteks näilike abielude kaudu. Riikide ametiasutustel soovitatakse kasutada pettusega saadud kodakondsuse juhtumite paremaks avastamiseks ja nende vastu võitlemiseks vestlusi või küsimustikke, dokumendi- ja taustakontrolli, kontrollkäike või kogukonnapõhist kontrolli, järgides samal ajal kohaldatavaid õiguslikke piiranguid, näiteks neid, mis on seotud tõendamiskohustuse või põhiõigustega. Nad võivad lähtuda ka pettusega saadud kodakondsuse juhtude ja ELi kodanikuga sõlmitud näiliku abielu kaudu saadud elamisõiguse juhtude sarnasustest (vt komisjoni käsiraamat näilike abielude kohta, COM(2014) 604 final).

Enamikus liikmesriikides on kehtestatud ka kaalutusõigusel põhineva naturalisatsiooni menetlused⁹. Liikmesriigid võivad selliste menetluste raames anda välismaalasele kodakondsuse individuaalsetel alustel, riiklikest huvidest lähtudes. Selle võib anda näiteks silmapaistvate saavutuste eest kultuuri, teaduse või spordi valdkonnas. Mõne ELi liikmesriigi õigusnormides on sätestatud, et riiklikud huvid võib võrdsustada majanduslike või ärihuvidega¹⁰. Kaalutusõigusel põhineva naturalisatsiooni menetlust võib kasutada üksikjuhtudel kodakondsuse andmiseks vastutasuks investeringu eest. Selline menetlus on väga individuaalne ja seda kasutatakse piiratud määral. Seetõttu seda käesolevas aruandes ei käsitleta.

Bulgaaria, Küpros ja Malta kehtestasid vastavalt 2005., 2007. ja 2013. aastal ulatuslikumad kavad¹¹ kolmandate riikide kodanike investeringute ligimeelitamiseks, hõlbustades nende juurdepääsu kodakondsusele. Need kavad kujutavad endast uut naturalisatsiooni vormi, kuna nende raames antakse asjaomase liikmesriigi kodakondsus süstemaatiliselt, juhul kui nõutav investering on tehtud ja teatavad kriteeriumid täidetud¹².

Kuna investoritele kodakondsuse andmise kavad on kehtestatud üksnes Bulgaarias,¹³ Küproses ja Maltas, keskendutakse aruande selles jaos nende riikide õigusaktidele ja tavadele.

2.2. Nõutava investeringu liik ja summa

Investoritele kodakondsuse andmise kavade eesmärk on ligi meelitada investeringuid, pakkudes kindlaksmääratud rahasumma eest vastutasuks kodakondsust. Bulgaarias nõutakse kiirkorras¹⁴ investorile kodakondsuse andmise kava kohaselt 1 miljoni euro suurust koguinvesteringut. Küproses on vaja teha vähemalt 2 miljoni euro suurune investering ja omada Küproses kinnisvara. Maltas tuleb teha riiklikku investeerimisfondi 650 000 euro suurune sissemakse, investeerida 150 000 eurot ja omada või rentida Maltas kinnisvara¹⁵. Küproses ja Maltas nõutakse pereliikmete eest täiendavate investeringute tegemist.

Kolmes liikmesriigis, kus kasutatakse investoritele kodakondsuse andmise kavasid, on erinevad investeerimisvõimalused: kapitaliinvesteeringud;¹⁶ kinnisasja suunatud investeeringud;¹⁷ investeerimine riigivõlakirjadesse¹⁸ ja ühekordsed maksed riigieelarvesse¹⁹.

⁹ Lisateave on esitatud uuringu III lisas, *ibid.*, märkus 4.

¹⁰ Riiklikud huvid on õigusaktides sõnaselgelt võrdsustatud majanduslike või ärihuvidega Austrias, Bulgaarias, Sloveenias ja Slovakkias. Lisateave on esitatud uuringu ülevaatliskus osas, *ibid.*, märkus 4.

¹¹ Lisateave nende kavade kohta on esitatud uuringus, *ibid.*, märkus 4.

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

¹³ Bulgaarias moodustas justiitsministeerium 15. veebruaril 2018 töörühma, kellele tehti ülesandeks koostada Bulgaaria kodakondsusseaduse muudatused, sealhulgas muudatused investoritele kodakondsuse andmise kavas, mille Bulgaaria kavatseb tulevikus tühistada.

¹⁴ Bulgaarias kiirkorras investorile kodakondsuse andmise kava ja tavalises korras investorile kodakondsuse andmise kava erinevuste üksikasjad on esitatud komisjoni talituste töödokumendis.

¹⁵ Juriidilises teatises 47/2014 avaldatud määruse artikli 7 lõikes 5 nõutakse, et peamine taotleja peab omandama ja omama Maltas elamukinnisvara, mille väärtus on vähemalt 350 000 eurot, või b) üürima elamukinnisvara, mille üür aastas on vähemalt 16 000 eurot.

¹⁶ Kapitalimudeli kohaselt tuleb investeerida kindel summa i) äriühingusse (Bulgaaria, Küpros) või ii) krediidi- või finantseerimisasutuste instrumentidesse, näiteks investeerimis- või usaldusfondidesse (Bulgaaria, Küpros, Malta).

¹⁷ See mudel eeldab kindla väärtusega kinnisvara ostmist või rentimist (Küpros, Malta). Lisateave on esitatud komisjoni talituste töödokumendis.

¹⁸ Investorid ostavad riigilt võlakirjad (Bulgaaria, Malta).

Lisaks investeeringunõudele peavad kodakondsust taotlevad isikud maksma taotlusprotsessi osana ka tagastamatu haldustasu. Küproses ja Maltas on tasud palju suuremad kui Bulgaarias²⁰.

2.3. Elukoht või muu nõutav seos liikmesriigiga

Neis kolmes liikmesriigis väljastatakse kodakondsuse taotlemise menetluse alguses taotlejatele elamisluba. Kava alusel kodakondsuse taotlemiseks piisab elamisloa omamisest nõutava aja jooksul. Taotlejatel ei ole elamisloa omamise ajal kohustust riigis tegelikult elada, st kohustust viibida füüsiliselt korrapäraselt ja pikema aja vältel asjaomase liikmesriigi territooriumil.

Maltas peab isik omama e-elamisluba vähemalt 12 kuud enne naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse tunnistuse väljastamist. Küproses peab taotleja omama elamisluba vähemalt 6 kuud enne naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse tunnistuse väljastamist. Bulgaarias peab taotleja omama Bulgaaria kodakondsuse taotlemiseks alalist elamisluba kestusega viis aastat (tavamenetlus) või üks aasta (kiirmenetlus).

Järelikult võivad taotlejad saada Bulgaaria, Küprose või Malta kodakondsuse – ja seega liidu kodakondsuse –, ilma et nad oleksid kunagi tegelikult asjaomases liikmesriigis elanud. Maltas peab taotleja olema riigis füüsiliselt kohal e-elamisloa jaoks biomeetriliste andmete andmiseks ja ustavusvande andmiseks²¹. Maltas võidakse nõuda ka taotlejaga isikliku vestluse korraldamist. Bulgaarias peab taotleja olema kohal selleks, et esitada kodakondsustaotlus, ja Küproses elamisloa kättesaamiseks.

Uuring käsitles peale füüsilise elukoha ka muid tegureid, mis võivad väidetavalt luua seose kodakondsuse taotleja ja asjaomase riigi vahel. Bulgaarias peab taotleja läbima vestluse, kuid ei pea valdama bulgaaria keelt ega tõendama teadmiste olemasolu Bulgaaria ühiskondliku elu kohta. Küprose ametiasutused leiavad, et investeering nende riiki on piisav side taotleja ja Küprose vahel. Tuleb märkida, et Küprose ministrite nõukogu asjaomase otsuse kohaselt asendab tavapärase naturalisatsiooni menetluse raames nõutavat elamiskoha kriteeriumi investeeringu kriteerium²². Malta kodakondsuse taotlejalt küsitakse naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotlemise viimases etapis seda, millised on nende sidemed Maltaaga. Taotlejatel palutakse esitada pardakaardid, mis tõendavad reise Maltasse, ja kas neil on ka muid tõendeid, näiteks annetused heategevusorganisatsioonidele Maltas, kuulumine kohalikku spordi-, kultuuri- või sotsiaalsesse klubisse või kas nad maksavad Malta maksuametile tulumaksu²³. Samuti julgustatakse taotlejaid asutama Maltas ettevõtet.

¹⁹ Malta õigusnormide kohaselt tuleb Malta valitsusele teha makse, mis hoiustatakse riiklikes arengufondides.

²⁰ Bulgaarias on tasu kokku 650 eurot taotluse kohta; Küproses peab peamine taotleja tasuma 7 000 eurot ja abikaasa eest 7 000 eurot; Maltas peab peamine taotleja tasuma 8 200 eurot ja abikaasa eest 5 500 eurot.

²¹ Teavet kinnitati riikliku sidusrühmaga (Identity Malta, pädev asutus, 8. märts 2018) uuringu eesmärgil konsulteerimise teel, *ibid.*, märkus 4.

²² 30. aprillil 2013 avaldatud tsiviilregistri seadustiku artikli 111A lõige 2.

²³ Vt uuringu tabel B.I, *ibid.*, märkus 4, milles viidatakse sellega seoses üksikinvestorite programmi reguleeriva asutuse (Office of the Regulator Individual Investor Programme, ORIIP) esitatud teabele „Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta“ (1. juuli 2016 – 30. juuni 2017), november 2017, lk 32:

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

2.4. Investoritele kodakondsuse andmise kavad ja liidu õigus

Kooskõlas aluslepingutega saab iga isik, kes saab mõne liikmesriigi kodakondsuse, liidu kodanikuks²⁴. Liidu kodakondsus on liikmesriikide kodanike põhistaatus²⁵. Ühe liikmesriigi otsusega anda investeringu eest kodakondsus **antakse automaatselt õigused**²⁶ seoses teiste liikmesriikidega, eelkõige vaba liikumise õigus, õigus valida ja kandideerida kohalikel ja ELi valimistel ning õigus saada konsulaarkaitset, kui kolmandas riigis puudub oma riigi esindus, ja majandustegevuse teostamiseks siseturule juurdepääsu õigus. Selliste kavade peamiste kasulike omadustena reklaamitakse just liidu kodakondsusest saadavaid hüvesid, eriti vaba liikumise õigust.

Euroopa Liidu Kohus on oma väljakujunenud kohtupraktikas sedastanud, et kuigi kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine on iga liikmesriigi pädevuses, peavad nad seda tehes nõuetekohaselt järgima liidu õigust²⁷. Liidu õiguse nõuetekohane järgimine tähendab kõigi liidu õiguskorra osaks olevate õigusnormide arvessevõtmist ning ka rahvusvahelise õiguse normide ja tavade järgimist, kuna need on liidu õiguse osa²⁸.

Rahvusvaheline Kohus sedastab kohtuasjas Nottenbohm tehtud otsuses, et naturalisatsiooni korras saadava kodakondsuse tunnustamiseks rahvusvahelisel tasandil tuleks see anda üksikisiku ja asjaomase riigi vahelise tegeliku seose alusel²⁹. Kodakondsussuhe põhineb tavapäraselt kas tegelikul seosel riigi elanikega (põlvnemise, päritolu või abielu alusel) või tegelikul seosel riigiga, mille määrab sündimine selles riigis või eelnev tegelik elamine asjaomases riigis mõistliku aja jooksul. Tegelik seose olemasolu kohta riigiga võidakse nõuda muid tõendeid, näiteks riigikeele ja/või riigi kultuuri tundmist või seoste olemasolu kogukonnaga. Nende nõuete olemasolu liikmesriikide kodakondsuse andmise korras kinnitab, et liikmesriigid peavad üldjuhul tegeliku seose tõendamist vajalikuks tingimuseks, et võtta kolmandate riikide kodanikud kodanikena vastu oma ühiskonda.

Selline üldine arusaam kodakondsussuhtest tugineb ka asjaolule, et liikmesriigid tunnistavad, et liidu kodakondsus ja sellest Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) kohaselt tulenevad õigused antakse automaatselt igale isikule, kes saab mõne liikmesriigi kodanikuks.

Kodakondsuse andmine naturalisatsiooni korras üksnes rahamakse alusel, ilma et oleks vaja täiendavalt tõendada tegeliku seose olemasolu kodakondsust andva liikmesriigiga ja/või tema

²⁴ ELi lepingu artikkel 9 ja ELi toimimise lepingu artikli 20 lõige 1.

²⁵ Kohtuotsus, 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31.

²⁶ Vt ELi toimimise lepingu artikli 20 lõige 2.

²⁷ Kohtuotsus, 7.7.1992, Micheletti jt vs. Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10; kohtuotsus, 11.11.1999, Belgia vs. Mesbah, C-179/98, EU:C:1999:549, punkt 29; kohtuotsus, 20.2.2001, Kaur, C-192/99, EU:C:2001:106, punkt 19; kohtuotsus, 19.10.2004, Zhu and Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 37; kohtuotsus, 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 39; vt ka kohtuasi C-221/17, Tjebbes, pooleli.

²⁸ Vt kohtujurist Maduro ettepanek, kohtuasjas C-135/08, Rottmann, punktid 28–29; rahvusvahelise õiguse mõju liidu õigusele vt kohtuotsus, 14.5.1974, Nold KG vs. komisjon, kohtuasi 4-73, C:1974:51; kohtuotsus, 24.11.1992, Anklagemindigheden vs. Poulsen ja Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punktid 9 ja 10, ja kohtuotsus, 16.6.1998, Racke vs. Hauptzollamt Mainz, C-162/96, EU:C:1998:293, punktid 45 ja 46.

²⁹ Kohtuotsus, Rahvusvaheline Kohus, 6. aprill 1955, Nottebohm, Rahvusvahelise Kohtu kohtulahendite kogumik 1955, lk 4, kättesaadav aadressil <http://www.icj-cij.org/docket/files/18/9009.pdf>.

kodanikega, lahkneb kodakondsuse andmise tavapärastest viisidest liikmesriikides ja mõjutab liidu kodakondsust.

Kuna ELi toimimise lepingu artikli 20 kohaselt on liidu kodakondsus liikmesriigi kodakondsuse saamise automaatne tagajärg ja vastuvõttev liikmesriik ei või piirata naturalisatsiooni korras liidu kodanikeks saanute õigusi selle alusel, et nad said kodakondsuse teises liikmesriigis, ilma et oleksid omanud seost kodakondsuse andnud liikmesriigiga,³⁰ peab iga liikmesriik tagama, et kodakondsust ei anta, kui puudub tegelik seos riigi või tema kodanikega³¹.

Komisjon on arutanud Malta ja Küprose ametiasutustega võimalust lisada tegeliku elukoha kriteerium nende investoritele kodakondsuse andmise kava käsitlevatesse õigusaktidesse³². Selle tulemusena lisas Malta 2014. aastal oma õigusaktidesse nõude tõendada 12 kuud riigis elamist³³. Praktikast loetakse see nõue täidetuks, kui taotleja saab Malta elamisloa; tal ei pea olema seal tegelikku elukohta, piisab, kui ta esitab pardakaardid ja võimaluse korral tõendeid näiteks annetuste kohta heategevusorganisatsioonidele Maltas, kohaliku spordiklubi liikmesuse kohta või Maltas tulumaksu maksmine kohta. Ka Küpros muutis 2016. aastal oma õigusakte, et nõuda investoritele kodakondsuse andmise kava alusel kodakondsuse taotlejatelt ja nende pere liikmetelt elamisluba³⁴. Komisjon jätkab liidu õigusnormide täitmise jälgimist.

3. Investoritele elamisloa andmise kavad ELis

3.1. Taust

Kuigi osa liikmesriike kehtestas investoritele elamisloa andmise kavad 2000. aastate alguses, sundis 2007. aastal alanud majanduskriis rohkem liikmesriike neid kavu kehtestama või varasemaid kavu taas kasutusele võtma. Viimasel kümnendil on see suundumus jätkunud ja praegu on need kavad kasutusele võetud 20 liikmesriigis³⁵.

³⁰ Seoses asutamisvabadusega vt Euroopa Kohtu selge seisukoht kohtuotsuses C-369/90, Micheletti, punkt 10: „Rahvusvahelise õiguse kohaselt on kodakondsuse saamise ja selle kaotamise tingimuste kindlaksmääramine iga liikmesriigi pädevuses ning seda tuleb teha ühenduse õigust järgides. Liikmesriik ei või oma õigusaktidega siiski piirata teise liikmesriigi kodakondsuse andmise tagajärgi, kehtestades lisatingimusi kodakondsuse tunnustamisele asutamislepinguga ettenähtud põhivabaduste teostamiseks.“; vt ka kohtuasi C-165/16, Lounes, punkt 55: „Liikmesriik ei tohi aga piirata teise liikmesriigi kodakondsuse olemasolevate tulenevaid tagajärgi, mille hulka kuuluvad selle kodakondsusega liidu õiguse alusel kaasnevad õigused, mis tekivad juhul, kui kodanik kasutab oma liikumisvabadust.“

³¹ Teiste liikmesriikide ja liiduga tehtava lojaalse koostöö põhimõtte, mis on sätestatud ELi lepingu artikli 4 lõikes 3, kohustab liikmesriike hoiduma kõigist meetmetest, mis võiksid ohustada liidu eesmärkide saavutamist.

³² Vt Euroopa Komisjoni ja Malta ametiasutuste 29. jaanuari 2014. aasta ühine pressiteade, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Malta ja Küprose ametiasutuste vahel toimus mitmeid arvamustevahetusi.

³³ Juriidilises teatises 47/2014 avaldatud määruse artikli 7 lõikes 12 (Malta Vabariigi üksikinvestorite programm) nõutakse tõendit selle kohta, et peamise taotleja elukoht on olnud Maltas vähemalt 12 kuud enne naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse tunnistuse väljastamise kuupäeva. Elukoha tõendamise mõistet ei ole siiski täpsemalt määratletud. Vt uuring, *ibid.*, märkus 4.

³⁴ Ministrite Nõukogu otsus nr 834, 13.9.2016.

³⁵ Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia ja Ühendkuningriik. Ungari peatas 2017. aasta aprillis oma kava rakendamise. Lisateave nende kavade kohta on esitatud lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

Kavade tingimused on eelkõige tehtava investeeringu laadi ja summa poolest väga erinevad. Võib täheldada viit liiki investeerimisvõimalusi: investeerimine kapitali,³⁶ investeerimine kinnisvarasse,³⁷ investeerimine riigivõlakirjadesse,³⁸ annetus või avalikke hüvesid edendava tegevuse toetamine³⁹ ning ühekordne sissemakse riigieelarvesse⁴⁰. Need võimalused ei välista vastastikku üksteist ning osa liikmesriike lubab teha eri liiki investeeringuid ja nende kombinatsioone.

Summad on väga erinevad – alates väga väikesest investeeringust (alla 100 000 euro⁴¹) kuni väga suure investeeringuni (üle 5 miljoni euro⁴²).

Lisaks sellele võidakse nõuda mitterahalist panust, nagu töökohtade loomist või panust majandusse⁴³.

Nii menetlused kui ka elamisõigust andvas liikmesriigis füüsilise kohaloluga seotud tingimused on väga erinevad⁴⁴.

3.2. Investoritele elamisloa andmise kavad ja seaduslikku rännet käsitlev liidu õigus

Liidu õigus reguleerib teatavate kategooriate kolmandate riikide kodanike sisenemise tingimusi⁴⁵. Kolmandate riikide investoritele elamisloa andmist ei reguleerita praegu ELi tasandil, vaid seda reguleerib siseriiklik õigus⁴⁶.

³⁶ Kapitalimudeli kohaselt tuleb investeerida kindel summa kas i) äriühingusse, olenemata investor rollist või positsioonist (omanik, aktsionär, juht) selles äriühingus (Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Läti, Leedu, Madalmaad, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Ühendkuningriik), või ii) krediidi- või finantseerimisasutuste instrumentidesse, näiteks investeerimis- või usaldusfondidesse (Bulgaaria, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Küpros, Läti, Madalmaad, Portugal).

³⁷ See mudel eeldab kindla väärtusega kinnisvara ostmist või rentimist (Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Küpros, Läti, Malta, Portugal). Rentimine on võimalik Maltas ja Kreekas. Lisateave on esitatud komisjoni talituste töödokumendis.

³⁸ Investorid ostavad riigilt kindla väärtusega võlakirjad. Need võlakirjad näevad ette lunastamist lõpptähtajal ja kindlat intressimäära (Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Läti, Ungari, Malta ja Ühendkuningriik).

³⁹ Kapital investeeritakse avalikku projekti, mis toetab kunsti, sporti, tervishoidu, kultuuri või haridust, ning heategevuslike annetustega toetatakse kunsti- ja teadustegevust (Iirimaa, Itaalia, Portugal).

⁴⁰ See eeldab otse riigile teatava rahasumma maksmist (Läti, Malta), mida ei maksta erinevalt võlakirjadest tagasi.

⁴¹ Kõige väiksem investeering – 100 000 kunat (ligikaudu 13 500 eurot) – kehtib Horvaatias. Teatavatel juhtudel, nagu Kreekas nn strateegilise investeeringu puhul, ei ole summat õigusnormides sätestatud ja see on jäetud ametiasutuste otsustada.

⁴² Slovakkia ja Luksemburg.

⁴³ Töökohtade loomist nõutakse Bulgaarias, Tšehhis, Hispaanias, Prantsusmaal, Horvaatias, Lätis, Madalmaades, Portugalis, Rumeenias ja panust majandusse Bulgaarias, Tšehhis, Kreekas, Hispaanias. Täpsemalt antakse panus majandusse eri vormides: Bulgaarias tuleb toetada konkreetset majanduslikult ebasoodsas olukorras olevat piirkonda, Tšehhi Vabariigis tuleb teha investeering, mis on riigi või piirkonna huvides, Kreeka õigusaktides on sätestatud strateegilise investeeringu nõue, ilma et see oleks täpsemalt määratletud, Hispaanias nõutakse üldist huvi pakkuva äriprojekti toetamist.

⁴⁴ Vt nende kavade kokkuvõtte komisjoni talituste töödokumendis.

⁴⁵ ELi seadusliku rände poliitikaga on ühtlustatud teatavate kategooriate kolmandate riikide kodanike ELi sisenemise ja seal elamise tingimusi ning antud neile õigused, et tagada nende õiglane kohtlemine võrdselt liidu kodanikega. Vt: perekonna taasühinemise direktiiv (2003/86/EÜ); pikaajaliste elanike direktiiv (2003/109/EÜ); ELi sinise kaardi direktiiv, mille kohaldamisalasse kuuluvad kõrgelt kvalifitseeritud töötajad (2009/50/EÜ); hooajatöötajate direktiiv (2014/36/EL); ettevõtjasiseselt üleviidud töötajate direktiiv (2014/66/EL); direktiiv (EL) 2016/801, mis käsitleb teadustegevust, õpinguid, praktikat, vabatahtlikku teenistust, õpilasvahetuseprogramme või haridusprojektides osalemist ja *au pair*ina töötamist

Ühes liikmesriigis kasutusele võetud investoritele elamisloa andmise kava alusel antud elamisluba mõjutab siiski ka teisi liikmesriike. Kehtiv elamisluba võimaldab kolmanda riigi kodanikul liikuda vabalt Schengeni alal⁴⁷ 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Samuti võimaldab see lühiajaliselt viibida Bulgaarias, Horvaatias, Küproses ja Rumeenias, tuginedes elamislubade ühepoolsele tunnustamisele nende liikmesriikide poolt. Seepärast on oluline, et enne sellise loa väljaandmist tehtaks kõik asjakohased kontrollid, eelkõige julgeolekukontrollid (vt allpool punkt 4).

Peale selle võib see avaldada mõju ELi pikaajalise elaniku staatuse omandamisele, mis antakse nendele kolmandate riikide kodanikele, kes on elanud seaduslikult ja pidevalt viis aastat mõnes ELi liikmesriigis⁴⁸. See staatus annab kolmandate riikide kodanikele teatavad õigused⁴⁹ liikmesriigis elamise kestuse alusel ja lähtudes asjaolust, et nad on asjaomase riigiga püsivad sidemed loonud. Selle staatuse oluline aspekt ja tingimus on pidev kohalolek vastuvõtvas riigis⁵⁰. Uuringu tulemusena leiti seevastu, et mitmes liikmesriigis⁵¹ ei ole investoritele elamisloa andmise kava kohase elukohanõude puhul pidev füüsiline kohalolek nõutav. Mõne riigi õiguses nõutakse sõnaselgelt investorite kohalolekut üksnes väga piiratud aja jooksul (nt Portugalis seitse päeva aastas ning Maltas, Kreekas ja Bulgaarias vaid taotluse esitamise päeval).

Kuna investoritele elamisloa andmise kava kohase tegeliku elukoha nõude võib kõigi nende siseriiklike õigusnormidega otseselt välistada, seda piirata või üldse mitte ette näha, on elukoha tingimuse täitmise tegelik jälgimine raskendatud.

Elamisperioodi pidevuse tõhusa jälgimise puudumisel võib seega juhtuda, et investorid, kelle kohta arvatakse, et nad on elanud liikmesriigis riikliku loa alusel viis aastat, võivad saada ELi pikaajalise elaniku staatuse ja sellega kaasnevad õigused, eelkõige liikumisõiguse, ilma et nad oleksid tegelikult täitnud viieaastase pideva elamise tingimust. See ei oleks kooskõlas

(uuesti sõnastatud). Ühtse loa direktiiv (2011/98/EL) ei hõlma ühtegi konkreetset kategooriat, vaid on raamdirektiiv, millega kehtestatakse ELi eeskirjad kolmandatest riikidest pärit töötajate ühtse taotluse/loa ja nende võrdse kohtlemise kohta. Selle direktiivi kohaldamisalasse ei kuulu füüsilisest isikust ettevõtjad. Tuleb märkida, et seadusliku rände *acquis* ei ole siduv Ühendkuningriigile, Iirimale ja Taanile (aluslepingute protokollid nr 21 ja 22).

⁴⁶ See on üks küsimusi, mida praegu analüüsitakse seoses seaduslikku rännet käsitlevate ELi õigusaktide hindamisega. Hindamine toimub vastavalt Euroopa Komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmile (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁴⁷ Schengeni ala, st sisepiirikontrollita ala, hõlmab praegu 26 riiki, millest 22 on liikmesriigid: Belgia, Tšehhi, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome ja Rootsi ning neli assotsieerunud riiki (Šveits, Norra, Island ja Liechtenstein).

⁴⁸ Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 16, 23.1.2004, lk 44).

⁴⁹ Selle staatuse alusel antakse menetlusõigused ja võrdse kohtlemise õigus mitmes valdkonnas (nt palgatöö ja töö füüsilisest isikust ettevõtjana, haridus ja kutseõpe, diplomite tunnustamine, sotsiaalkindlustus ja sotsiaalabi, maksusoodustused, juurdepääs kaupadele ja teenustele ning ühinemisvabadus) ning lihtsustatakse liikumis- ja elamisõigust (rohkem kui kolm kuud) mõnes muus liikmesriigis kui pikaajalise elaniku staatuse andnud liikmesriigis, kui on täidetud teatavad tingimused.

⁵⁰ Direktiivi kohaselt katkestab pideva kohaloleku see, kui ollakse eemal rohkem kui kuus kuud järjest või viie aasta jooksul kokku üle kümne kuu.

⁵¹ Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Ühendkuningriik.

pikaajaliste elanike direktiiviga. Komisjon jälgib direktiivi järgimist liikmesriikide poolt, et tagada direktiivis sätestatud pideva riigis elamise tingimuse nõuetekohane täitmine.

Lisaks sellele annab riiklik elamisluba investorile perekonna taasühinemise direktiivi⁵² alusel perekonna taasühinemise õigused, kui taotleja vastab tingimustele. Seoses sellega on oluline märkida, et investorite pereeliikmete suhtes ei kohaldata tugevdatud hoolsusmeetmeid, mis võib tekitada julgeolekuriske⁵³.

3.3. Investoritele elamisloa andmise kavade ja naturalisatsioonimenetluste vaheline seos

Investoritele elamisloa andmise kavad võivad mõjutada ka kodakondsuse saamist. Lisaks sellele võib mitme liikmesriigi⁵⁴ tavapäraste naturalisatsioonimenetluste kohaselt kasutada investeringu alusel saadud elamisluba selleks, et tõendada tegelikku seost riigiga ja loobuda muude nõuete kohaldamisest. Teisisõnu võib investeringu alusel – ja mõnikord ilma füüsilise kohaloleku nõudeta – saadud elamisluba anda kiirema juurdepääsu alalisele elamisloale ja seejärel kodakondsusele või tagada tee nendeni⁵⁵. Riikides, kus on kasutusele võetud nii investoritele kodakondsuse andmise kava kui ka neile elamisloa andmise kava, võidakse investoritele kodakondsuse andmise kava tingimustele vastamiseks võtta arvesse elamisloa andmise kava kohaselt nõutavat investeringut⁵⁶.

4. Mureküsimused

Kolmandate riikide kodanikud võivad liikmesriiki investeerida õiguspärastel põhjustel,⁵⁷ kuid nende eesmärgid võivad olla ka ebaseaduslikud, näiteks oma päritoluriigis uurimistoimingutest ja süüdistuse esitamisest kõrvalehoidmine ning oma vara kaitsmine arestimise ja konfiskeerimise eest. Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavad põhjustavad mitmeid riske nii liikmesriikidele kui ka liidule tervikuna: eelkõige julgeolekuriske, millega kaasneb võimalus, et liitu imbuvad kolmandate riikide organiseeritud kuritegelikud rühmitused, aga ka rahapesu-, korruptsiooni- ja maksude maksmisest kõrvalehoidumise riske. Liidu kodakondsusega või liikmesriigi elamisloaga seotud piiriüleste õiguste tõttu on sellised riskid suuremad.

Muret valmistavad ka nende kavade vähene läbipaistvus ja haldamine. Pärast nendega seotud kuritarvituste ja korruptsiooni süüdistusi mõnes liikmesriigis on üldsus hakanud nii kodakondsuse kui ka elamisloa andmise kavasid väga hoolikalt jälgima⁵⁸. Mõningaid neid

⁵² Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, 3.10.2003).

⁵³ Vt „European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas“, Transparency International, oktoober 2018, lk 6 ja 37.

⁵⁴ Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Ühendkuningriik.

⁵⁵ Vt eelkõige uuringu ülevaatlik osa, IV jao punkt 2, *ibid.*, märkus 4.

⁵⁶ Näiteks Küproses ja Maltas. Vt uuring, *ibid.*, märkus 4, tabel C mõlema liikmesriigi kohta.

⁵⁷ ELi toimimise lepingu artikli 63 kohaselt kohaldatakse liikmesriikide ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel kapitali vaba liikumise põhimõtet. Artikliga 65 lubatakse kapitali vaba liikumist piirata, eelkõige avaliku korra, riikliku julgeoleku või maksustamisega seotud põhjustel.

⁵⁸ Kavade kuritarvitamise ja väärkasutuse üksikasjalik kokkuvõte on esitatud uuringu ülevaatlikus osas, *ibid.*, märkus 4, lk 23 ja 75.

mureküsimumi aitaks lahendada läbipaistvuse suurendamine ning asjakohaste riskijuhtimismeetmete, kontrollisüsteemide ja järelevalvemehhanismide sisseseadmine.

4.1. Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega kaasnevad riskid

4.1.1. Julgeolek

Komisjon on viimastel aastatel esitanud eri algatusi, mille eesmärk on tugevdada ELi julgeolekut ja luua julgeolekuliit⁵⁹. Kolm peamist ELi väljatöötatud tsentraliseeritud infosüsteemi on i) Schengeni infosüsteem (SIS),⁶⁰ mis annab mitmesuguseid hoiatusteateid inimeste ja objektide kohta, ii) viisainfosüsteem (VIS),⁶¹ mis sisaldab andmeid lühiajaliste viisade kohta, ja iii) Eurodac-süsteem,⁶² mis sisaldab varjupaigataotlejate ja välispiiri ebaseaduslikult ületanud kolmandate riikide kodanike sõrmejälgede andmeid. Need kolm süsteemi täiendavad üksteist ja on peamiselt suunatud kolmandate riikide kodanikele (v.a SIS).

Peale selle on komisjon teinud ettepaneku võtta kasutusele sellised uued IT-süsteemid nagu riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem⁶³ ning ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS),⁶⁴ tugevdada VISi⁶⁵ ja laiendada Euroopa karistusregistrite infosüsteemi kolmandate riikide kodanikele (ECRIS-TCN-süsteemi)⁶⁶. Komisjon on teinud ka ettepaneku tagada kõigi infosüsteemide koostalitlusvõime⁶⁷.

Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade võivad neid jõupingutusi kahjustada, sest võimaldavad kolmandate riikide kodanikel osast neist kontrollidest kõrvale hoida, mis omakorda mõjutab muid liikmesriike ja ELi tervikuna. Seetõttu on oluline, et investoritele

⁵⁹ Vt näiteks meetmed, mille komisjon võttis vastu 17. aprillil 2018, sealhulgas eduaruanne tulemusliku ja tegeliku julgeolekuliidu suunas liikumise kohta, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_et.htm.

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

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

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

⁶³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete ja sisenemiskeeluandmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning määruseid (EÜ) nr 767/2008 ja (EL) nr 1077/2011, ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutamise osas.

⁶⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226.

⁶⁵ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 767/2008, määrust (EÜ) nr 810/2009, määrust (EL) 2017/2226, määrust (EL) 2016/399, määrust XX/2018 [koostalitlusvõimet käsitlev määrus] ja otsust 2004/512/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2008/633/JSK (COM(2018) 302 final). Nõukogu võttis 19. detsembril 2018 vastu oma läbirääkimisvolitused. Euroopa Parlament teeb ettevalmistusi oma volituste vastuvõtmiseks.

⁶⁶ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse kesksüsteem nende liikmesriikide väljaselgitamiseks, kellel on teavet kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes tehtud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta, et täiendada ja toetada Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS-TCN-süsteem), ning muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011 (COM(2017) 344 final – 2017/0144 (COD)). Kolmepoolsed läbirääkimised on jõudnud lõppjärku.

⁶⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ELi infosüsteemide (piirid ja viisad) koostalitlusvõime raamistik ning muudetakse nõukogu otsust 2004/512/EÜ, määrust (EÜ) nr 767/2008, nõukogu otsust 2008/633/JSK, määrust (EL) 2016/399 ja määrust (EL) 2017/2226.

kodakondsuse ja elamisloa andmise kavad on loodud viisil, mis võimaldab ennetada julgeolekuriske. Sisepiirikontrolli puudumise tõttu Schengeni alal on oluline tagada ühiselt kokkulepitud ja piisaval tasemel ennetavate julgeolekukontrollide rakendamine.

Julgeolek ja investoritele kodakondsuse andmise kavad liikmesriikides

Uuringus tehti kindlaks kõigest üksikute selliste õigusnormide või suuniste olemasolu, mis käsitlevad investoritele kodakondsuse andmise tegelikke tavasid.

Maltas tehakse Malta politsei ja/või päritoluriigi pädevate asutuste teabel põhinevaid kontrole, et uurida peamiste taotlejate ja nende üle 12-aastaste ülalpeetavate kriminaalset tausta. Kriminaalkaristuste puudumise tõendamise nõudest võib erandjuhtudel loobuda, kui pädev asutus peab sellise tõendi saamist võimatuks⁶⁸. Malta ametiasutused teevad otsinguid Interpoli ja Europolit andmebaasides osana neljaastmelisest hoolsuskohustuse täitmise protsessist, mis koosneb järgmistest osadest:⁶⁹ agendi ja Malta üksikinvestorite programmi ameti korraldatud hoolsuskohustuse täitmise kontroll klientidele (vt rahapesuvastaseid kontrole käsitlev punkt allpool); politseikontroll; esitatud dokumentide terviklikkuse ja õigsuse kontroll ja nõuetekohasuse tõendamine ning välistöövõtja tehtud hoolsuskohustuse täitmise kontroll, mille käigus Malta üksikinvestorite programmi amet peab esitama tõendid, et nad on iga taotluse kohta rahvusvahelisele äriühingule ülesandeks koostada kaks aruannet⁷⁰. Maltas ei saa kõnealuse kava kohaselt kodakondsust taotleda teatavate riikide kodanikud⁷¹ ja isikud, kellele Ameerika Ühendriigid on kehtestanud reisikeelu, kuid taotlejatest, kes on kantud muudesse sanktsioonide või järelevalvenimekirjadesse, peavad agendid teavitama Malta üksikinvestorite programmi ametit⁷².

Küproses peavad taotlejad esitama oma päritoluriigi ja elukohariigi (kui see on erinev) karistusregistri tõendi, mis peab olema kuupäevastatud mitte rohkem kui 90 päeva enne esitamist. Küprose politsei teeb ka päringuid nii Europolit kui ka Interpolit andmebaasis⁷³. Investori nimi ja pereliikmete nimed ei tohi olla kantud nende isikute nimekirja, kelle varad on sanktsioonide tulemusena Euroopa Liidu piires külmutatud. Vastavalt 2018. aasta juulis kehtestatud uutele eeskirjadele⁷⁴ on taotlejad, kes esitavad taotluse teenuseosutaja kaudu, kohustatud ka esitama hoolsuskohustuse aruande, mis väljastatakse rahvusvahelisel tunnustatud andmebaasi (nt World-Check,⁷⁵ Lexis Diligence,⁷⁶ Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷

⁶⁸ Näiteks juhul, kui päritoluriigi pädev asutus ei väljasta lühikese või keskmise kestusega riigis viibimise jaoks. Neil juhtudel piisab taotleja ja kõigi ülalpeetavate notariaalselt kinnitatud kirjalikust tunnistusest, mis kinnitab kriminaalkaristuste puudumist.

⁶⁹ Lisateave on kättesaadav aadressil <https://iip.gov.mt/due-diligence/>.

⁷⁰ Teavet koguti uuringu eesmärgil riikliku sidusrühmaga peetud konsultatsioonide käigus (Identity Malta, pädev asutus, 8. märts 2018), *ibid.*, märkus 4. See põhineb juriidilises teatises 47/2014 avaldatud määruse artikli 7 lõikel 2, milles on üksikasju täpsustamata sätestatud, et „hoolsuskontroll on neljaastmeline“.

⁷¹ Malta üksikinvestorite programmi ei kohaldata Afganistani, Iraani ja Korea Rahvademokraatliku Vabariigi kodanike ja elanike ning nende riikidega olulisi sidemeid omavate isikute suhtes.

⁷² Malta üksikinvestorite programmi käsiraamat 2018. Seda ei kohaldata ka isikute suhtes, kellele on keeldunud viisat andmast riik, kellega Malta on sõlminud viisavaba reisimise kokkuleppe.

⁷³ Siseministeriumi ametniku poolt 29. mail 2018 esitatud teave.

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

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

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

⁷⁷ <https://rdc.com/>

jmt) kaudu. Kui tekib kahtlusi seoses riigi julgeolekuga, hindab taotlust täiendavalt Küprose riiklik luureamet. Küpros ei ole Schengeni infosüsteemiga ühendatud.

Bulgaarias on taotleja kohustatud vastavalt õigusnormidele esitama kriminaalkaristuste puudumist kinnitava tõendi ja dokumendi, mis tõendab, et taotleja suhtes ei ole pooleli ega käimas ühtegi kriminaalmenetlust. Kodakondsusnõukogu esitab kodakondsustaotluste kohta arvamuse, võttes arvesse siseministeeriumi ja riikliku julgeolekuameti kirjalikku avaldust. Viimane teostab oma pädevuse piires kõigi Bulgaaria kodakondsust taotlevate isikute (sh nende, kes esitavad taotluse investorite kavade kaudu) kontrolli, näiteks politsei jälitusteabe või politsei andmebaaside abil. Puudus teave Bulgaaria poliitika kohta seoses isikutega, kellel suhtes kohaldatakse ELi piiravaid meetmeid, ja selle kohta, kas ametiasutused kasutavad SISi, et kontrollida taotlejaid.

Uuring tõi esile märkimisväärse arvu ebaselgusi seoses julgeolekukontrollidega. Üks probleem puudutab liikmesriikide kaalutlusõigust kodakondsustaotluste rahuldamisel. Uuringust ilmnas, et ametiasutused võivad taotlused rahuldada isegi siis, kui taotlejad ei vasta teatavatele julgeolekunõuetele⁷⁸. Taotlusi ei ole vaja esitada isiklikult, vaid seda võib teha agendi kaudu, nagu Maltas ja Küproses.

Peale selle ei konsulteerinud liikmesriigid praegu üksteisega investoritele antavat kodakondsust taotlevate isikute küsimuses. Samas toimub julgeoleku kaalutlustel eelnev liikmesriikidevaheline arutelu lühiajalise viisa taotlejate üle, kes on pärit teatavatest⁷⁹ kolmandatest riikidest⁸⁰. See on nii hoolimata tõsiasi, et kodakondsusega kaasnevad ulatuslikud õigused, nagu õigus riigis elada, õigus hääletada ja kandideerida ELi ja kohalikel valimistel, ning need õigused antakse kogu eluks, mitte lühikeseks ajaks nagu lühiajaline külastusõigus. Teine probleem tuleneb asjaolust, et tegevuse koordineerimise ja ühiselt kokkulepitud kriteeriumide puudumine annab võimaluse otsida kõige leebemaid tingimusi. Ühes liikmesriigis kodakondsustaotlusele eitava vastuse saanud taotleja võib esitada uue taotluse teises liikmesriigis. Liikmesriigid ei teavita praegu üksteist eitava vastuse saanud taotlejatest, isegi kui need kujutavad endast julgeolekuohtu.

Julgeolek ja investoritele elamisloa andmise kavad ELis

Erinevalt kodakondsuse saamisega seotud menetlustest kehtivad liidu õiguse kohaselt teatavad kohustused teha enne välisriigi investoritele viisa või elamisloa väljaandmist julgeolekukontrollide tagamaks, et nad ei ohusta avalikku korda ega riiklikku julgeolekut, sealhulgas teistes liikmesriikides. Sellised kontrollid põhinevad Schengeni *acquis*'l ja on kohustuslikud liikmesriikidele, kelle suhtes see *acquis* on siduv. Vastavalt Schengeni lepingut rakendava konventsiooni artikli 25 lõikele 1 peab liikmesriik, kes menetleb elamisloa

⁷⁸ Maltas võib näiteks erandjuhtudel loobuda nõudest tõendada, et isikut ei ole kriminaalkorras karistatud, tema suhtes ei ole algatatud kriminaaluurimist ja ta ei kujuta endast Maltale võimalikku julgeolekuohtu – uuringu ülevaatlik osa, II jao punkt 1 (kontrollid), *ibid.*, märkus 4.

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

⁸⁰ See on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009 (millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)) (ELT L 243, 15.9.2009, lk 1) artiklis 22 ja seda rakendatakse VISMaili mehhanismi kaudu, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 767/2008 (mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus)) artikli 16 lõikes 2.

andmist, tegema süstemaatilise otsingu Schengeni infosüsteemis (SIS)⁸¹. Kui liikmesriik menetleb elamisloa andmist isikule, kellele on kehtestatud sissesõidukeeld, siis konsulteerib ta kõigepealt keelu kehtestanud liikmesriigiga ja võtab arvesse tema huve.

Kuigi uuringu käigus leiti, et asjaomaste liikmesriikide õigusnormides on avaliku korra ja riikliku julgeoleku kontroll üldjuhul nimetatud loa andmisest (või selle pikendamisest) keeldumise alusena, tehti selle käigus ka kindlaks nii kättesaadava teabe vähesus kui ka liikmesriikide märkimisväärne kaalutusõigus julgeolekuprobleemide lahendamisel⁸². See on põhjustanud teatavaid probleemseid juhtumeid, millele juhitakse tähelepanu ka teistes aruannetes⁸³. Seoses sellega on komisjon teinud juba ettepaneku täiustada viisainfosüsteemi, seades – koostöimes koostalitlusvõime määrusega⁸⁴ – välispiiridel sisse asjaomastes ELi ja rahvusvahelistes julgeolekuandmebaasides⁸⁵ tehtavad kohustuslikud otsingud, mis hõlmavad *kõiki väljaantud* elamislubasid ja pikaajalisi viisasid. Säilitatakse ka teave elamisloataotluste kohta, millele liikmesriigid andsid julgeolekukaalutlustel eitava vastuse, ning seda saab hiljem kontrollida.

Järelkontrollle kasutatakse selle kontrollimiseks, kas elamisõiguse andmise aluseks olnud tingimused eksisteerivad loa kehtivuse ajal endiselt, kuid neid tehakse piiratud arvul juhtudel⁸⁶. Järelkontrolli tegemisel kontrollitakse, kas loa omanik vastab loa kehtivuse ajal endiselt riigis viibimise tingimustele (lisateave on esitatud komisjoni talituste töödokumendis). Kuna aga loa omanik ei pruugi olla kohustatud tegelikult elama vastuvõtvas riigis (või elamist võidakse nõuda ainult väga piiratud aja jooksul, nagu eespool märgitud), võib olla keeruline kontrollida, kas loa omanik vastab endiselt elamisloa omamise tingimustele.

Komisjon jälgib, et liikmesriigid teostavad kõik kohustuslikud piiri- ja julgeolekukontrollid süstemaatiliselt ja tõhusalt, eesmärgiga tagada, et investoritele elamisloa andmise kavad ei kujuta endast ohtu teiste liikmesriikide ja ELi julgeolekule.

⁸¹ SIS toimib praegu 26 ELi liikmesriigis (ainult Iirimaa ja Küpros ei ole SISiga veel ühendatud), kuigi erinevate juurdepääsuõigustega, ja neljas Schengeniga assotsieerunud riigis (Šveits, Norra, Liechtenstein ja Island). Kuigi Bulgaaria ja Rumeenia ei ole veel sisepiirikontrollita ala (nn Schengeni ala) osa, neil on täielik juurdepääs SISile alates augustist 2018. Horvaatia suhtes, mis ei ole samuti Schengeni ala osa, kehtivad veel teatavad piirangud kogu Schengenit hõlmavate Schengeni alale sisenemise või seal viibimise keelamiseks väljastatud SISi hoiatusteade kasutamisel. Ühendkuningriik kasutab SISi, kuid kuna ta on otsustanud Schengeni alaga mitte ühineda, ei saa ta anda kogu Schengenit hõlmavaid hoiatusteateid Schengeni alale sisenemise või seal viibimise keelamiseks ning tal puudub sellistele teadetele juurdepääs. Iirimaa teeb ettevalmistusi oma süsteemide SISiga ühendamiseks, kuid kuna ta ei ole sarnaselt Ühendkuningriigiga Schengeni ala osa, ei saa ta anda kogu Schengenit hõlmavaid hoiatusteateid Schengeni alale sisenemise või seal viibimise keelamiseks ning tal puudub sellistele teadetele juurdepääs. Küpros ei ole SISiga veel ühendatud

⁸² Julgeolekukontrollid puudutavad üldjuhul taotlejate tausta ja rahaliste vahendite päritolu. Investoritele elamisloa andmise kavasid haldavad ametiasutused toetuvad politseile ja luureteenistustele, et kontrollida taotlejate tausta (Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Küpros, Ungari, Portugal, Slovakkia), ning tervishoiu- ja tööhõivepoliitika eest vastutavatele ametiasutustele ja taotleja perekonnaseisu asjus pädevatele asutustele. Need kontrollid puudutavad peamiselt taotlejate kriminaalkorras karistatuse andmeid ja taotlejate esitatud dokumentide õigsust.

⁸³ Vt Transparency International, *ibid.*, märkus 5, lk 37 ja uuringu ülevaatlik osa, *ibid.*, märkus 4, lk 75.

⁸⁴ Vt joonealune märkus 68.

⁸⁵ Nimelt VISi, SISi, EESi, ETIASi, ECRISi ning Europoli ja Interpoli andmebaasides.

⁸⁶ Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Läti, Leedu.

4.1.2. Rahapesu

Seoses rahaliste vahendite päritolu kontrolliga on kõik ELi liikmesriigid⁸⁷ teatanud rahapesuvastase direktiivi⁸⁸ ülevõtmiseks võetud meetmetest. Komisjon teostab praegu nende siseriiklike õigusaktide täielikkuse horisontaalset kontrolli, millega võetakse üle neljas rahapesuvastane direktiiv, ning algatab ülevõtmismeetmetest teatamata jätmise tõttu rikkumismenetlused nende liikmesriikide vastu, kus on tuvastatud teatavad puudujäägid ülevõtmises. Vastavalt sellele õigusaktile peavad kohustatud üksused (sh krediidi- ja finantseerimisasutused, notarid ja juristid ning kinnisvaraagendid)⁸⁹ rakendama klientide suhtes hoolsusmeetmeid⁹⁰. Kohustatud üksused on kohustatud teatama kahtlastest tehingutest oma riigi rahapesu andmebüroole ja neil on keelatud teavitada kliente kahtlastest tehingutest teatamisest. Lisaks sellele sisaldab neljas rahapesuvastane direktiiv täiendavaid erinõudeid, mille kohaselt peavad kohustatud üksused rakendama suure riskiga kolmandatest riikidest pärit klientide tehingute suhtes tugevdatud hoolsusmeetmeid.

Viienda rahapesuvastase direktiiviga,⁹¹ mis jõustus 9. juulil 2018 ja mille liikmesriigid peavad üle võtma 10. jaanuariks 2020, kehtestatakse muudatus, mille kohaselt peetakse suure riskiga kolmandate riikide kodanikeks, kelle suhtes tuleb rakendada tugevdatud hoolsusmeetmeid, neid isikuid, kes taotleavad „liikmesriigis elamisõigust või kodakondsust kapitalisiirete, vara või riigivõlakirjade ostmise või selles liikmesriigis tegutsevatesse äriühingutesse investeerimise eest“⁹². Need kohustused pannakse direktiiviga siiski üksnes ettevõtjatele, mitte riiklikele organisatsioonidele või asutustele, mis ei ole direktiivi kohaselt kohustatud üksused. See tähendab, et investoritele kodakondsuse ja elamislubade andmisega tegelevad asutused ei kuulu selle kohaldamisalasse.

Uuringust ilmnesid investoritele kodakondsuse andmise kavade raames kasutatavad rahapesuvastase võitluse erisugused tavad ja arvukad ebaselgused. Investorite kavade kohaldamisel ei ole rahaliste vahendite päritolu kontrollivatel asutustel ametlikult mingisugust kohustust teavitada liikmesriikide pädevaid asutusi nende kontrollide tulemustest. Praktikas tehakse aga investoritele kodakondsuse andmise kavadega seoses teatavat koostööd. Identity Malta⁹³ kinnitas uuringu käigus, et tema kasutatavas neljaastmelises hoolsusmeetmete rakendamise protsessis kasutatakse rahapesuvastases direktiivis hoolsuskohustuse puhul

⁸⁷ Välja arvatud Rumeenia. Allikas: Eur-lex, „Riiklikud ülevõtmismeetmed, millest liikmesriigid on teatanud seoses direktiiviga (EL) 2015/849“, kättesaadav aadressil <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>.

⁸⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (EMPs kohaldatav tekst), kättesaadav aadressil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Et/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Direktiivi (EL) 2015/849 artikkel 2.

⁹⁰ Direktiivi (EL) 2015/849 artiklid 10–24.

⁹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43).

⁹² Vt artikli 1 punkt 44, millega lisatakse täiendav alapunkt neljanda rahapesuvastase direktiivi III lisa punkti 1.

⁹³ Hoolsuskohustuse täitmise kontrolle teeb praegu Malta üksikinvestorite programmi amet, uuringu jaoks intervjuude tegemise ajal oli vastutav asutus Identity Malta.

sätetatud mõisteid ja järgitakse menetlusi. Küprose investoritele kodakondsuse andmise kavade õigusraamistikus viidatakse otseselt Küprose rahapesuvastastele õigusaktidele. Küprose pankade vastavuskontrolli osakondadelt nõutakse hoolsusmeetmete rakendamist, et kontrollida ja kinnitada investeeringute tegemisel kasutatavate rahaliste vahendite päritolu. Bulgaarias kontrollib rahaliste vahendite päritolu (vastavalt Bulgaaria rahapesuvastaste meetmete seadusele) valitsusasutus Invest Bulgaria Agency⁹⁴. Selle protsessi raames peab taotleja esitama rahapesuvastastele õigusnormidele vastava deklaratsiooni rahaliste vahendite päritolu kohta⁹⁵.

Samuti on liikmesriikides, kus on kasutusele võetud investoritele elamisloa andmise kavade, erinevad rahapesuvastase võitluse tavad. Mõnes riigis nõutakse, et kõik maksed tuleb teha asjaomase riigi pankade kaudu, mis peavad neljanda rahapesuvastase direktiivi kohaste „kohustatud üksustena“ rakendama klientide suhtes vajalikke hoolsusmeetmeid (Küpros), kuid mõnes teises riigis ei ole konkreetseid kontrole õigusnormides ette nähtud (Horvaatia, Portugal). Ungaris, kus kava rakendamine on praegu peatatud, puudus kohustus kanda raha tegelikult üle Ungari territooriumile ja seetõttu on igasugune rahaliste vahendite kontroll välistatud. Teistel juhtudel kontrollitakse rahalisi vahendeid kaks korda: kõigepealt rahaliste vahendite päritoluriigi esitatud tõendite abil ja seejärel liikmesriigi pädevate asutuste poolt (Iirimaa). Kontrollide eest vastutavad asutused on erinevad: selleks asutuseks võib olla riiklik investeerimisamet (Bulgaaria) või rahapesuvastase võitluse komisjon (Hispaania). Need võivad olla era- või avaliku sektori üksused, sealhulgas sõltumatute kutsealade esindajad. Need kontrollid on erinevad, kuna need võivad hõlmata investeeringu tegemiseks kasutatud rahaliste vahenditega seotud dokumentide, näiteks pangaülekande kviitungite, finantsaruannete, maksudeklaratsioonide või kinnistusraamatu kohaste ostu- või rendilepingute (kui investeering on tehtud kinnisasja) kontrolli või pädeva asutuse poolset piiratud deklaratsiooni.

Nagu ELi rahapesuvastastes õigusnormides sätestatud, peaksid liikmesriigid pöörama erilist tähelepanu tugevdatud hoolsusmeetmete rakendamisele klientide suhtes investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade raames. Liikmesriigid peaksid tagama, et rahapesuvastaste ELi õigusnormide kohaldamisest ei hoita kõrvale. See tuleks tagada siis, kui investoritele kodakondsuse andmise kava raames taotluse esitanud isik kannab üle rahalised vahendid ning need suunatakse edasi asutuste kaudu, mis ei ole neljanda ja viienda rahapesuvastase direktiivi kohaselt kohustatud üksused. Samuti peaksid asutused, kes kontrollivad investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade raames makstud rahaliste vahendite päritolu, alati teavitama oma kontrolli tulemustest liikmesriigi asutusi, mis on pädevad taotlusi menetlema. Liikmesriigid peaksid investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega seotud võimalikku rahapesuriski arvesse võtma ka ELi rahapesuvastaste õigusnormide kohaselt tehtavates riskihindamistes ja võtma vajalikke riskimaandamisemeid⁹⁶.

Valitsusorganisatsioonidele otse tehtavad rahamaksed ei kuulu Euroopa rahapesuvastaste õigusaktide kohaldamisalasse. Rahamaksete eeskirjad ei ole ELis praegu ühtlustatud.

⁹⁴ Invest Bulgaria Agency on Bulgaaria majandusministeeriumi rakendusamet ja toetab ministrit välisinvesteeringute soodustamise valdkonna riikliku poliitika rakendamisel.

⁹⁵ Bulgaarias välismaalaste esitatud taotluste seaduse artikli 39 lõige 6.

⁹⁶ Malta korraldas 2017. aastal riikliku rahapesuriski hindamise. Selles ei analüüsitud aga kodakondsuse andmise kavaga seotud võimalikku rahapesuriski.

Seepärast võivad liikmesriigid kehtestada rahamaksetele teatavaid piiranguid, tingimusel et need on kooskõlas muude liidu õiguse sätetega.

4.1.3. ELi õigusnormidest kõrvalehoidmine

Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade alusel saadud staatust võidakse kasutada ka liidu õigusest kõrvalehoidmiseks. Eelkõige võivad investoritele kodakondsuse andmise kavad anda kolmandate riikide kodanikele võimaluse hoida kõrvale teatavatest liidu õiguses sätestatud kodakondsusnõuetest. Näiteks on ELi õiguses sätestatud, et tegevusloa (st õigus osutada lennuteenuseid) võib anda ainult pädev (riiklik) piloodilube väljastav asutus tingimusel, et liikmesriigid või liikmesriikide kodanikud omavad üle 50 % asjaomastest ettevõttest ja neil on selle üle kontroll⁹⁷. Komisjon on saanud liikmesriikide tegevuslubasid väljastavatelt asutustelt ühe kaebuse ja mitu järelepärimist seoses kolmandate riikide investoritega, kes on saanud liikmesriigis investoritele kodakondsuse andmise kava kaudu liidu kodakondsuse ja taotlenud seejärel lennuettevõtja tegevusluba.

4.1.4. Maksudest kõrvalehoidumine

Küsimus on ka selles, kas investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade kasutamisest tulenevad maksusoodustused suurendavad nõudlust selliste kavade järele⁹⁸. Nende kavade kasutamine ei ole samaväärne maksudest kõrvalehoidumisega, kuigi inimesed võivad nende alusel saada kasu soodsamatest maksunormidest. Siiski võidakse neid kavasid kuritarvitada, mis seisneb kavade kaudu saadud hüvede ja dokumentide väärkasutamises; see on kavati erinev ja mõned kavad võivad seega hõlbustada kõrvalehoidumist.

Uuringus ei käsitletud selliste kavade maksuaspekte. Nii liidu kui ka rahvusvahelisel tasandil toimuvates aruteludes käsitletakse eelkõige selliste kavade võimalikku mõju finantskontode teabe automaatsele vahetamisele maksuhaldurite vahel; see nõue rakendati ELis nõukogu direktiiviga 2014/107/EL (maksustamisalase halduskoostöö direktiivi esimene muudatus) ja kolmandates riikides ühise aruandlusstandardiga. Maksustamisalase halduskoostöö direktiivi esimese muudatuse ja ühise aruandlusstandardiga nõutakse, et asjakohane pangateave saadetakse kontoomaniku kõikidele maksuresidentsuse jurisdiktsioonidele.

Maksuresidentsus võib erineda muul kui maksustamise eesmärgil kohaldatavatest residentsuse määratlustest. Maksuresidentsuse kriteeriumid võivad varieeruda jurisdiktsiooniti olulisel määral ning tavaliselt on need seotud teatavas jurisdiktsioonis füüsilise kohaloleku päevade arvuga. Osa jurisdiktsioone määratlevad isiku residentsust ka muude tegurite alusel, nagu kodakondsus, kodu omamine või majutusvõimaluse olemasolu, perekond ja finantshuvid. Seega võib esineda olukordi, kus sama isikut peetakse maksuresidendiks mitmes jurisdiktsioonis. Lisaks sellele ei tähenda uues jurisdiktsioonis maksuresidendiks saamine maksuresidentsuse lõppemist muudes riikides.

Mõne sellise kava raames antud dokumentide põhjal on finantsasutustel siiski väga raske teha nõuetekohaselt kindlaks seadusliku maksuresidentsuse riiki. Mõnikord võidakse finantskonto teave saata valesse riiki ja/või ei pruugita seda saata õigesse riiki. Näiteks kui teave

⁹⁷ Määrus (EÜ) nr 1008/2008 ühenduses lennuteenuste osutamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta (ELT L 293, 31.10.2008, lk 3); vt ka Euroopa Komisjoni eelseisev määruse (EÜ) nr 1008/2008 hindamine (avaldatakse 2019. aasta esimeses pooles).

⁹⁸ Vt arutelu Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse uuringus, *ibid.*, märkus 5, lk 32–35.

saadetakse ainult kodakondsuse või elamisloa andmise kava rakendavasse riiki (kus sageli ei peeta kinni tulumaksu ega nõuta füüsilist kohalolekut riigis), mitte tegelikku maksuresidentsuse riiki, võib tulu jääda õiges riigis maksustamata.

Kui kavasid rakendatakse riikides, kus ei peeta kinni tulumaksu või maksumäär on väga madal, on nende puhul suurem oht, et kontoomanikud varjavad tõendeid oma tegeliku maksuresidentsuse riigi kohta ja hoiduvad seega maksudest kõrvale. Eelkõige on kolmandate riikide kavade puhul suurem oht, et liidu kodanikud võivad kasutada neid tahtlikult oma maksuresidentsuse riigis maksustamisest kõrvalehoidumiseks. ELi finantsasutused ei pruugi kolmandates riikides kasutusele võetud kavasid hästi tunda ja kuigi mõned ELi liikmesriikide pakutavad kavad ei maksusta samuti välismaist tulu, on enamik neist suunatud (üksnes) kolmandate riikide elanikele.

Maksustamiselase halduskoostöö direktiivi muudatusega 2018. aastal⁹⁹ vahendajate suhtes kehtestatud avalikustamiskohustuste kohaselt peavad maksustamise vältimise skeemide promootorid ja nende rakendamisega seotud teenuseosutajad teavitama maksuhaldurit kõigist kavadest, mida nad turustavad või kasutusele võtavad. See sisaldab erisätteid selliste skeemide kohta, mis võivad aidata kõrvale hoida finantskontode teabe automaatset vahetamist käsitlevas ELi õigusaktis sätestatud aruandluskohustustest.

Direktiiviga nähakse ette aruandluskohustus seoses kavade või skeemidega, mis õõnestavad hoolsusmeetmeid või kasutavad ära nõrku kohti hoolsusmeetmetes, mida finantsasutused kohaldavad maksuhalduritele teabe esitamisel, näiteks kontoomaniku maksuresidentsuse riigi kindlakstegemiseks. See võib juhtuda siis, kui kontoomanik saab kodakondsuse või elamisloa tegelikult elukohariigist erinevas riigis. Sellise skeemi turustamisel või sellega ühinemisel on aruandluskohustus teenust osutaval vahendajal.

Vastavalt maksustamiselase halduskoostöö direktiivi 2018. aasta muudatusele teatatakse kavadest, millega ühinetakse alates 25. juunist 2018, ELi maksuhalduritele, kes vahetavad alates 2020. aastast omavahel automaatselt seda teavet, nii et need maksuhaldurid saaksid enda käsutusse teabe, mis võib aidata varakult avastada võimalikke kuritarvitusi. See kehtib nii liidus kui ka kolmandates riikides kehtestatud kavade kohta.

Selleks et tegeleda riskidega, mis kaasnevad investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega, ning tagada maksustamiselase halduskoostöö direktiivi tulemuslik rakendamine, peaksid selliseid kavasid rakendavad liikmesriigid kasutama ELi raamistikus olemasolevaid halduskoostöö vahendeid, eelkõige teabe automaatset edastamist residentsusliikmesriigile (-riikidele), nagu ette nähtud maksustamiselase halduskoostöö direktiivis¹⁰⁰.

Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade olemasolu ning probleeme, mida need maksustamise seisukohast põhjustavad, peaksid liikmesriigid nõukogus samuti arutama, näiteks äriühingute maksustamise käitumisjuhendi¹⁰¹ muutmiseks käimasoleva töö raames,

⁹⁹ Nõukogu 25. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/822, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas aruandavate piiriüleste skeemide puhul (ELT L 139, 5.6.2018, lk 1).

¹⁰⁰ Nõukogu 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamiselase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

¹⁰¹ 1. detsembril 1997 kokku tulnud majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu järeldused maksupoliitika kohta – nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate 1. detsembri 1997. aasta

mille eesmärk on koordineeritud tegutsemine Euroopa tasandil, et võidelda kahjuliku maksukonkurentsi, mis praeguste volituste kohaselt piirdub ettevõtete maksustamisega. Juhendi muutmine annab võimaluse kaasata töövaldkondade hulka muud kahjulikud maksutavad, sealhulgas need, mis on suunatud üksikisikute vastu. Liikmesriigid võiksid arvesse võtta investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade võimalikku rolli maksustamise vältimisel ja maksudest kõrvalehoidumisel ning kaaluda, kas selliste kavadega kaasnevad riskid võivad õigustada nende lisamist ELi loetellu kandmise kriteeriumide¹⁰² hulka.

Maksustamisalase halduskoostöö direktiivi esimese muudatuse rahvusvaheliseks vasteks olevas ühises aruandlusstandardis esinevate lünkade kindlakstegemise osana analüüsis Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) võimalust kasutada selliseid kodakondsus- ja elamisloakavasid standardis sätestatud aruandluskohustustest kõrvalehoidmiseks ja seega maksudest kõrvalehoidumise hõlbustamiseks. OECD leidis eelkõige, et selliste kavade alusel saadavaid isikutunnistusi ja muid dokumente võidakse kasutada üksikisiku maksuresistentsuse riigi vääraks esitamiseks ja ühise aruandlusstandardi kohaste hoolsusmeetmete nõuetekohase toimimise õõnestamiseks¹⁰³. OECD koostas sellega seoses nende investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade loetelu, mis võivad märkimisväärselt ohustada ühise aruandlusstandardi tõhusat rakendamist¹⁰⁴. See loetelu sisaldas nii Küprose kui ka Malta investoritele kodakondsuse andmise kavasid ja neile elamisloa andmise kavasid. Samuti avaldas OECD lisateabe ja suunised finantsasutustele, et vähendada võimaliku kuritarvitamise väljavaateid.

9. märtsil 2018 avaldas OECD dokumendis „Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures“ avalikustamise näidiseeskirjad. Need näidiseeskirjad on sarnased maksustamisalase halduskoostöö direktiivi 2018. aasta muudatuses sätestatud eeskirjadega, mis on suunatud finantskontode teabe automaatset vahetamist vältivatele kavadele. Tuleb siiski märkida, et neid eeskirju ei ole minimaalse standardina veel kinnitatud. Nende vastuvõtmine on riikide jaoks vabatahtlik.

4.2. Läbipaistvus ja haldamine

Investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade kindel regulatiivne järelevalve ja läbipaistvus liikmesriigi tasandil on nende kavade mõju kindlakstegemisel otsustava tähtsusega. Uuringu kohaselt puudub selge teave kohaldatavate menetluste ja kavade toimimise kohta, sealhulgas taotlejate ja kodakondsuse või elamisloa saanud isikute arvu ja päritolu kohta.

resolutsioon, mis käsitleb äriühingute maksustamise käitumisjuhendit – Säätude maksustamine (EÜT C 2, 6.1.1998, lk 2).

¹⁰² Nõukogu järeldused, mis käsitlevad kriteeriume ja protsessi, mille tulemusena koostatakse maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide ELi loetelu (ELT C 461, 10.12.2016, lk 2); nõukogu järeldused maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide ELi loetelu kohta (ELT C 438, 19.12.2017, lk 5).

¹⁰³ OECD järeldused investeerimiskavade alusel antava elamisloa ja kodakondsuse kohta, 16. oktoober 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>.

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

4.2.1. Investoritele kodakondsuse andmise kavade läbipaistvus ja haldamine praegu

Maltas avaldab reguleeriv asutus investoritele kodakondsuse andmise kava kohta aastaaruandeid, mis läbivad parlamentaarse kontrolli¹⁰⁵. Küpros teatas 22. mail 2018 järelevalve- ja kontrollikomitee loomisest ning käitumisjuhendi kehtestamisest seoses investoritele kodakondsuse andmise kavaga. Bulgaarias puuduvad nii reguleeriv asutus kui ka käitumisjuhend.

Maltas peab peamine taotleja esitama investori kodakondsustaotluse Malta üksikinvestorite programmi ametile volitatud agendi või kontsessionääri kaudu¹⁰⁶. Need on **eraõiguslikud asutused**, mille osa kogu taotlusprotsessis on suur, ning kes tegutsevad taotlejate nimel ja suhtlevad nende nimel otse pädevate asutustega. Bulgaarias ja Küproses võib taotleja otsustada kasutada nõustajat või juristi, kes annab talle nõu ja esitab tema nimel taotluse. Küproses kohaldatakse agentide ja vahendajate suhtes uut käitumisjuhendit, mis käsitleb kodakondsustaotluste esitamist kliendi nimel. Käitumisjuhendi eesmärk on edendada rangete eetikanormide järgimist ja sellega kehtestatakse kohustus hoiduda kodakondsuse müügi reklaamimisest avalikes kohtades. Liidu kodakondsuse müügi reklaamid olid Küproses väga levinud. Uue käitumisjuhendi mõju selgub edaspidi.

Neist kolmest investoritele kodakondsuse andmise kavast mitte ühegi kohaselt ei ole kättesaadavad põhjalikud andmed nende inimeste kohta, kes on tänu investeringule saanud kodakondsuse, ja nende päritoluriikide kohta. Malta seadusandja aruanded sisaldavad teavet esitatud, heaks kiidetud ja tagasi lükatud taotluste arvu kohta. Samuti sisaldavad aruanded teavet Malta investoritele kodakondsuse andmise kava kaudu saadud tulu suuruse kohta. Malta õigusaktide kohaselt tuleb igal aastal Valitsuse Teatajas avaldada kõikide nende isikute nimed, kes eelmise 12 kalendrikuu jooksul said Malta kodakondsuse kas registreerimise teel või naturalisatsiooni korras, sealhulgas need isikud (neile siiski konkreetsetelt osutamata), kellele anti kodakondsus Malta investoritele kodakondsuse andmise kava alusel¹⁰⁷. Samalaadne teave ei ole kättesaadav Bulgaaria ega Küpros kohta.

Mis puudutab rahuldatud taotluste arvu, siis nii Küproses kui ka Maltas on kehtestatud nende taotlejate arvu ülempiir, kes saavad investoritele kodakondsuse andmise kava alusel kodakondsuse. Küprose valitsuse otsuse kohaselt antakse alates 2018. aastast sel viisil kodakondsus kuni 700 isikule aastas¹⁰⁸. Maltas on peamiste taotlejate (v.a ülalpeetavad) puhul rahuldatavate taotluste arvu ülempiir 1 800¹⁰⁹. Malta ametiasutused ajakohastavad siiski praegu õigusnorme ja kavatsevad pärast avalikku konsultatsiooni seda ülempiiri veel 1 800 taotluse võrra tõsta. Bulgaaria ei ole kehtestanud kodakondsust taotleda võivate välisinvestorite arvu ülempiiri.

4.2.2. Investoritele elamisloa andmise kavade läbipaistvus ja juhtimine

Erinevalt investoritele kodakondsuse andmise kavast puudub Maltas investoritele elamisloa andmise kava puhul reguleeriv asutus. Küproses ei ole ette nähtud, et investoritele

¹⁰⁵ Üksikinvestorite programmi reguleeriv asutus (Office of the Regulator Individual Investor Programme, ORIip): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>.

¹⁰⁶ Juriidilises teatises 47/2014 avaldatud määruse artikli 4 lõige 3.

¹⁰⁷ Juriidilises teatises 47/2014 avaldatud määruse artikli 14 lõige 2.

¹⁰⁸ Ministrite Nõukogu otsus 906/2018.

¹⁰⁹ Juriidilises teatises 47/2014 avaldatud määruse artikkel 12.

kodakondsuse andmise kava jaoks loodud järelevalve- ja kontrollikomitee vastutab ka elamislubade eest. Bulgaaria õigusaktides on sätestatud ainult kohustus, et rändedirektoraat peab Bulgaaria investeerimisagentuuri teavitama kava alusel antud alalistest elamislubadest. Spetsiaalsed seiremehhanismid ja aruandluskohustused on kehtestatud vaid üksikutes liikmesriikides¹¹⁰. See tähendab, et enamikul juhtudel toimub järelevalve kava üle üldiste seiremehhanismide abil (kui need on olemas), näiteks parlamentaarse kontrolli, haldusvastutuse, valitsuse jaoks tehtava üldise aruandluse või dokumentidele juurdepääsu taotluste abil, kuid täiendavad ja spetsiaalsed hoolsusmehhanismid puuduvad¹¹¹.

Üksikud liikmesriigid on otsustanud kaasata oma elamisloakavade haldamisse eraettevõtjad,¹¹² kelle osa on mõnikord märkimisväärne¹¹³. Küproses võivad taotlejad vabalt otsustada esitada oma taotluse volitatud esindaja kaudu, kelle roll piirdub vahendamise ja nõustamisteenuste osutamisega. Maltas võivad üksnes registreeritud agendid või akrediteeritud isikud esitada taotlused pädevatele asutustele. Need registreeritud agendid tegutsevad õigusnormide kohaselt taotleja nimel kõigis kirjavahetuse, taotluste, esildiste, dokumentide ja teadetega seotud küsimustes. Ungaris on Ungari parlamendi majanduskomisjon andnud volitused mitmele ettevõttele, kelle ülesanne oli emiteerida elamisloa võlakirju, mida taotlejad ostavad. Igas asjaomases kolmandas riigis võis ainult üks ettevõtte saada võlakirjade emiteerimise volituse¹¹⁴.

4.2.3. Läbipaistvuse, haldamise ja julgeoleku parandamise meetmed

Uuringust selgub, et aastasaruande koostamine ei ole ikka veel kuigi levinud. Investoritele kodakondsuse andmise kavade rakendamisel puudub läbipaistvus nii taotluste kui ka sel viisil kodakondsuse saanud isikute puhul. Statistiliste andmete eraldamise puudumine investoritele

¹¹⁰ Hispaania, Iirimaa ja Portugal. Hispaania õiguses on sätestatud eeskirjade rakendamise aastaaruande koostamise kohustus, mida täidab töö- ja sotsiaalministeerium välisministeeriumi, siseministeeriumi ja majandusministeeriumi ühise taotluse alusel ning seejärel esitatakse aruanne ministrite nõukogule. Portugalis teeb siseasjade üldinspeksioon vähemalt kord aastas investeringu alusel elamisloa andmise menetluste auditi. Järeldused ja ettepanekud esitatakse Portugali parlamendi esimesele komisjonile (põhiseaduslikud küsimused ja põhiõigused, vabadused ja tagatised) ning tehakse ka kättesaadavaks valitsuse veebisaidil. Sellel veebisaidil on üleval siiski vaid üks aruanne, mis on pärit aastast 2014. Selles on nimetatud mitu ettepanekut, mis esitati mõningate menetluses esinenud puuduste tõttu; muu hulgas tehti ettepanek töötada välja sisemised järelevalvemehhanismid ja koostada menetluste käsiraamat. Nende ettepanekute tulemusena võetud järelemeetmed ei ole teada. Iirimaal tuleb vähemalt neli korda aastas kokku hindamiskomisjon (mis koosneb asjaomaste valitsusasutuste ning ettevõtlike ja arendustegevuse valdkonna riigiasutuste juhtidest), et hinnata investorite kava alusel esitatud elamisloataotlusi ning esitada kaalutlused ja soovitusel justitsi- ja võrdõiguslikkuse ministri taotluste heakskiitmiseks või tagasilükkamiseks.

¹¹¹ Bulgaaria, Iirimaa, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Läti, Ungari, Malta, Madalmaad, Rumeenia, Ühendkuningriik. Iirimaal on Iirimaa naturalisatsiooni- ja sisse- ja välisriikide amet andnud parlamendis esitatavate küsimuste kaudu teavet järgmistel teemadel: investorite kavade raames esitatud taotluste arv ja väärtus aastast alates 2012. aastast investeerimisvõimaluste kaupa, sisse- ja välisriikide investorite programmi raames sotsiaaleluruumidesse tehtavate investeringute ja õenduskodudesse tehtavate investeringute alusel esitatud taotluste arv ja väärtus 2017. aastal, taotluste hindamiskriteeriumid, investorite kava raames rahuldatud taotluste arv, investeerimisfondid, mille puhul on üksikinvestorite programmi alusel esitatud taotlused seni rahuldatud, neli programmi raames pakutavat investeerimisvõimalust, investorite kavasse investeeritud rahasumma, hindamiskomisjoni liikmed.

¹¹² Küpros, Ungari, Malta.

¹¹³ Ungari, Malta.

¹¹⁴ Volitused saanud ettevõtted asusid järgmistes riikides: Kaimanisaared (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Küpros (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Ungari (Arton Capital Hungary), Venemaa (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) ja Singapur (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

kodakondsuse andmise kavade kohta ei võimalda kindlaks teha valitud residentsuse või investeerimisvariandi konkreetset põhjust. Andmed saadud taotluste arvu, päritoluriigi, antud kodakondsuse ja elamislubade arvu ning investeeritud summade kohta oleks kasulik avaldada näiteks aastaaruannete vormis. Liikmesriigid võiksid ka selgitada taotluste hindamise ja kava raames tehtud julgeolekukontrollide kriteeriume ning need avaldada ja tagada nende kriteeriumide (eelkõige investeringute puhul) järgimise korrapärase järelkontrolli.

Lisaks sellele on neile kavadele iseloomulik kasutada ettevõtteid, kes nõustavad valitsusi kava rakendamise küsimustes või täidavad ennetavaid ülesandeid, mille hulka kuulub avaliku sektori asutuse volituste kasutamine niisuguse kava haldamisel, kuid samal ajal nõustavad nad ka inimesi, kes esitavad kava kohaseid taotlusi. Kõikides uuringus osalenud liikmesriikides puudus kodakondsuse andmise kava ja elamisloa andmise kava suhtes kohaldatav kord, mida saaks kasutada huvide konflikti korral, mis niisuguses olukorras võib tekkida. Oluline on ka järelevalve kõigi teiste vahendajate üle. Arvestades kodakondsusega kaasnevate õiguste ja elamisõiguse tähtsust, võiks eeldada, et taotluste läbivaatamise, vestlused ja muud otsustus- või kontrollitoimingud võiks alati teostada valitsusasutused, sest see on osa kavade ja kõikide osalejate üldisest tulemusliku ja sõltumatu järelevalve vajadusest.

Menetluste ja kohustuste selgus koos läbipaistvusega, mis tuleneb korrapärasest järelevalvest ja aruandlusest, on parim viis tagada investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega kaasnevate mureküsimuste lahendamine.

Investoritele kodakondsuse andmise kavadega jaoks tuleks liikmesriikide tavade ühtsuse ja tulemusliku teabevahetuse tagamiseks, sealhulgas julgeoleku kaalutlustel toimuva eelneva kohapealse aruteluga seoses, luua süsteem teabe ja statistika vahetamiseks saadud, rahuldatud ja tagasilükatud taotluste arvu kohta ning näha ette konsultatsioonid julgeolekukaalutlustel tagasilükatud taotluste üle. Seetõttu kavatseb komisjon moodustada liikmesriikide ekspertidest koosneva töörühma, et uurida konkreetseid ohte, mis tulenevad investoritele kodakondsuse andmise kavadest, ning käsitleda läbipaistvust ja head valitsemistava nii investoritele kodakondsuse kui ka elamisloa andmise kavade rakendamisel. Täpsemalt peaks eksperdirühm 2019. aasta lõpuks töötama välja investoritele kodakondsuse andmise kavade jaoks ühised julgeolekukontrollid, sealhulgas konkreetsed riskijuhtimisprotsessid, mis võtavad arvesse julgeoleku-, rahapesu-, maksudest kõrvalehoidumise ja korruptsiooniriski.

5. Välismõõde

Kolmandates riikides võetakse üha laialdasemalt kasutusele kavasid, mille kaudu investorid saavad osta kodakondsuse, ja see suundumus võib avaldada mõju ELile.

5.1. Kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid

Kuna ELi kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide¹¹⁵ kodanikel on väljavaated saada tulevikus liidu kodakondsus, muutub nende riikide kodakondsus investoritele järjest atraktiivsemaks. See kehtib juba ühinemisprotsessi ajal, kui kandidaatriigid ja potentsiaalsed

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

kandidaatriigid arendavad üha tihedamaid suhteid ELiga ja nende kodanikud võivad saada õiguse siseneda lühiajaliseks viibimiseks viisavabalt Schengeni alale¹¹⁶.

Türgis¹¹⁷ on investoritele kodakondsuse andmise kava olemas, Montenegros alustati jaanuaris 2019 ettevalmistusi sellise kava rakendamiseks (kava võeti vastu novembris 2018)¹¹⁸.

Selleks et selliste kavadega ei kaasneks riske eespool punktis 4.1 kirjeldatud valdkondades, käsitletakse ELiga ühinemise protsessi käigus (alates kandidaatriigi staatuse kohta arvamuse esitamisest kuni läbirääkimiste lõpetamiseni) ka investoritele kodakondsuse andmise kavadega seotud tingimusi. Asjaomastelt riikidelt eeldatakse väga usaldusväärsete järelevalvesüsteemide kasutuselevõtmist, et vältida selliste kavadega seotud võimalikke julgeolekuriske, nagu rahapesu, terrorismi rahastamist, korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse sisseimbustumist.

Kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide puhul jälgib komisjon investoritele kodakondsuse andmise kavasid ELiga ühinemise läbirääkimisprotsesside raames.

5.2. Muud kolmandad riigid, mille kodanikel on viisavaba sissepääs ELi

Kolmandates riikides rakendatavad investoritele kodakondsuse andmise kavad võivad tekitada mitmel põhjusel probleeme, kui kõnealune kodakondsus annab lühiajaliseks viibimiseks viisavaba sissepääsu Euroopa Liitu. Moldova Vabariik, mille kodanikud on alates 2014. aastast saanud lühiajaliselt viibida ELis viisavabalt, võttis näiteks 2018. aastal kasutusele investoritele kodakondsuse andmise kava¹¹⁹. Mõned kolmandad riigid või neid toetavad ettevõtjad on oma kodakondsust turustanud sõnaselgelt väitega, et see annab viisavaba sissepääsu Euroopa Liitu. Sellistest kavadest huvitatud investorid on sageli viisanõudega riikide jõukad kodanikud, kes võivad kasutada neid kavasid selleks, et hoiduda kõrvale tavapärasest Schengeni viisamenetlusest ning sellega kaasnevast individuaalsete rände- ja julgeolekuriskide põhjalikust analüüsist, sealhulgas võimalikuks kõrvalehoidumiseks rahapesu ja terrorismi rahastamist tõkestavatest meetmetest.

¹¹⁶ Montenegro, Serbia ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi kodanikud saavad viisavabalt ELi reisida alates detsembrist 2009. Albaania ning Bosnia ja Hertsegoviina kodanikud saavad seda teha alates 2010. aasta lõpust. Kosovoga* (19. jaanuaril 2012) alustatud viisanõude kaotamise dialoogiga seoses teatas komisjon 2018. aastal, et kõik seatud eesmärgid on saavutatud (*kõnealune nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244 (1999) ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta). Türgiga peetava (alustati 16. detsembril 2013) viisanõude kaotamise dialoogiga seoses toetab komisjon Türgit ka edaspidi seitsme veel saavutamata eesmärgi täitmisel.

¹¹⁷ Määrus Türgi kodakondsusseaduse kohaldamise kohta (ametlik väljaanne, 6. aprill 2010, 27544), muudetud määrusega, mis käsitleb muudatusi määruses Türgi kodakondsusseaduse kohaldamise kohta (ametlik väljaanne, 12. jaanuar 2017, 29946) ja presidendi dekreediga nr 106 (ametlik väljaanne, 19. september 2018, 30540).

¹¹⁸ 22. novembril 2018. aasta otsus, mis käsitleb selliste isikute valimise kriteeriume, meetodit ja menetlust, kes võivad saada Montenegro kodakondsuse, kui nad lubatakse riiki Montenegro erilise tähtsusega äri- ja majandushuvide seisukohast oluliste investeeringuprogrammide eesmärgil <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Moldova investoritele kodakondsuse andmise kava reguleeritakse 2. juuni 2000. aasta seadusega nr 1024 Moldova Vabariigi kodakondsuse kohta ja valitsuse 4. oktoobri 2017. aasta otsusega nr 786, mis käsitleb kodakondsuse saamist investeeringu tegemise eest. Moldova investoritele kodakondsuse andmise kava käivitati ametlikult 6. novembril 12. üleilmsel riigis elamist ja kodakondsust käsitleval konverentsil Dubais.

Kuigi Euroopa Liit austab suveräänsete riikide õigust otsustada ise oma naturalisatsioonimenetluste üle, ei tohiks viisavaba sissepääsu liitu kasutada vahendina, mis aitab saada üksikinvesteeringuid vastutasuks kodakondsuse eest¹²⁰. Selliste kavade rakendamist tuleb seetõttu võtta nõuetekohaselt arvesse nende kolmandate riikide hindamisel, kelle puhul võiks kaaluda viisavabaduse kehtestamist Euroopa Liiduga. Lisaks sellele peavad kolmandad riigid, kes on juba viisanõudest vabastatud, tegema kodakondsuskavade alusel taotluste esitajate võimalikult rangeid julgeoleku- ja taustakontrolle; vajakajäämised selles valdkonnas võivad olla aluseks viisanõude taaskehtestamisele ning viisanõudest loobumise lepingute peatamisele või lõpetamisele.

Lisaks sellele jälgib komisjon viisanõudest vabastamise ajutise peatamise korra raames investoritele kodakondsuse andmise kavasid, mida rakendatakse **viisavabaduse saanud riikides**.

6. Järeldused

See aruanne näitab, et investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega kaasnevad riskid nii liikmesriikidele kui ka liidule tervikuna, sealhulgas julgeoleku-, rahapesu-, korruptsiooni-, ELi õigusnormidest kõrvalehoidmise ja maksudest kõrvalehoidumise risk.

Neid riske suurendavad ka selliste kavade **vähene läbipaistvus ja haldamise puudulikkus**. Komisjoni tellitud uuringust ilmneb, et liikmesriikides rakendatavate investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade kohta kättesaadav teave on puudulik. Näiteks puudub selge statistika saadud, rahuldatud ja tagasilükatud taotluste kohta. Peale selle puuduvad mehhanismid liikmesriikidevahelise koostöö tagamiseks investoritele kodakondsuse andmise kavade kohaldamisel, eriti julgeolekukontrollide vallas. Komisjon tunneb muret investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega kaasnevate riskide pärast ning selle pärast, et liikmesriigid ei maanda võetavate meetmetega neid riske piisavalt.

Komisjon jälgib liikmesriikide võetud meetmeid, mis on suunatud kavade rakendamise läbipaistvuse suurendamisele ja nende heale haldamisele, eesmärgiga võidelda eelkõige ohuga, mida põhjustaks kolmandate riikide organiseeritud kuritegelike rühmituste imbumine majandusse, rahapesu, korruptsioon ja maksudest kõrvalehoidumine. Arvestades liikmesriikide püüdeid parandada kavade läbipaistvust ja haldamist, loob komisjon eksperdirühma, kelle eesmärk on põhjalikumalt tegeleda läbipaistvuse, haldamise ja julgeoleku teemadega.

Komisjon jälgib kavade vastavust ELi õigusnormidele ning võtab vajaduse korral vajalikud meetmed.

¹²⁰ Vt näiteks <https://vic.vu/citizenship/> („Key benefits of Vanuatu Citizenship“).