



V Bruseli 23. 1. 2019
COM(2019) 12 final

**SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Systemy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom v Európskej únii

{SWD(2019) 5 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

1. Úvod

V priebehu posledných rokov bol zaznamenaný rastúci trend vo využívaní systémov udeľovania občianstva (tzv. „zlatý pas“) a povolení na pobyt („zlaté víza“) investorom, ktoré majú za cieľ prilákať investície tým, že investorom udelia občianstvo danej krajiny alebo povolenie na pobyt v tejto krajine. Tieto systémy vzbudili obavy o určitých inherentných rizikách, najmä pokiaľ ide o bezpečnosť, pranie špinavých peňazí, daňové úniky a korupciu.

Tri členské štáty vykonávajú systémy udeľovania občianstva investorom, v rámci ktorých sa občianstvo udeľuje za menej prísnych podmienok v porovnaní s bežným režimom naturalizácie, a to najmä bez predchádzajúceho faktického pobytu v danej krajine¹. Takéto systémy majú dosah na Európsku úniu ako celok, keďže každá osoba so štátnou príslušnosťou členského štátu je zároveň aj občanom Únie. Hoci tieto systémy sú vnútroštátnymi systémami, sú zámerne a často výslovne uvádzané na trh a propagované ako prostriedky nadobudnutia občianstva Únie spolu so všetkými právami a výsadami, ktoré sú s ním spojené, najmä vrátane práva na voľný pohyb.

Systémy udeľovania občianstva investorom sú odlišné od systémov udeľovania povolení na pobyt investorom (tzv. „zlaté víza“), ktoré majú za cieľ prilákať investície výmenou za práva na pobyt v danej krajine a ktoré existujú v dvadsiatich členských štátoch EÚ. Riziká spojené s takými systémami sú však podobné ako tie, ktoré vznikajú pri systémoch udeľovania občianstva investorom. Tieto systémy majú okrem toho dosah na ostatné členské štáty, keďže platné povolenie na pobyt je zárukou určitých práv pre štátnych príslušníkov tretích krajín na voľný pohyb, najmä v rámci schengenského priestoru.

Vo svojom uznesení zo 16. januára 2014² vyjadril Európsky parlament znepokojenie nad tým, že vnútroštátne systémy zahŕňajúce „priamy alebo nepriamy predaj“ občianstva Únie oslabujú samotnú podstatu občianstva Únie. Vyzval Komisiu, aby zhodnotila všetky systémy udeľovania občianstva v súvislosti s európskymi hodnotami a znením a duchom právnych predpisov EÚ a praxe. Komisia oslovila bulharské, cyperské a maltské orgány s cieľom získať viac informácií o ich systémoch. V rámci diskusie v máji 2018 rokoval Európsky parlament o viacerých rizikách spojených so systémami udeľovania občianstva a povolení na pobyt pre investorov.

Vo svojej Správe o občianstve³ za rok 2017 Komisia oznámila správu o vnútroštátnych systémoch udeľujúcich občianstvo Únie investorom, v ktorej opisuje svoje konanie v tejto oblasti a preskúmava súčasné vnútroštátne právo a postupy a poskytuje členským štátom usmernenie. Komisia s cieľom pripraviť túto správu zadala štúdiu o právnych predpisoch a postupoch v súvislosti so systémami udeľovania občianstva a povolení na pobyt pre

¹ Pre definíciu faktického pobytu pozri oddiel 2.3. nižšie.

² Uznesenie Európskeho parlamentu zo 16. januára 2014 o občianstve EÚ na predaj [2013/2995(RSP)].

³ Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o Posilnení práv občanov v Únii demokratickej zmeny: Správa o občianstve EÚ za rok 2017 (COM/2017/030 v konečnom znení).

investorov vo všetkých príslušných členských štátoch⁴ a zorganizovala konzultácie s členskými štátmi. V tejto správe sa tiež berú na vedomie ďalšie relevantné zdroje vrátane nedávnych publikácií o danej téme⁵.

Táto správa sa týka tak systémov udeľovania občianstva investorom, ako aj systémov udeľovania povolení na pobyt pre investorov a identifikuje kľúčové oblasti, ktoré sú spojené s obavami a rizikami vyplývajúcimi z udeľovania občianstva Únie alebo práv na pobyt len na základe investícií. V správe sa opisujú najmä možné medzery v bezpečnosti vyplývajúce z udeľovania občianstva bez predchádzajúceho pobytu, ako aj riziká prania špinavých peňazí, korupcie a daňových únikov spojených s občianstvom alebo pobytom na základe investícií. Správa tiež opisuje problémy spojené s riadením a transparentnosťou takýchto systémov, nahliada na ich možné riešenia a poskytuje rámec na zlepšenie.

K správe je pripojený pracovný dokument útvarov Komisie, ktorý poskytuje detailnejšie podkladové informácie o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom.

2. Systémy udeľovania občianstva investorom v EÚ

2.1. Kontext

Ako sa uvádza v judikatúre Súdneho dvora, občianstvo je väzba medzi občanom a štátom a je to „*osobitný vzťah solidarity a lojality medzi (členským štátom) a jeho štátnymi príslušníkmi, ako aj reciprocity práv a povinností, ktoré sú základom väzby štátnej príslušnosti*“⁶. Štátne občianstvo je tradične založené na jeho nadobudnutí pri narodení, či už na základe pôvodu (*ius sanguinis*) alebo narodením sa v danej oblasti (*ius soli*)⁷. Krajiny tiež poskytujú prisťahovalcom možnosť naturalizácie v prípade, že splnia určité podmienky integrácie a/alebo preukážu skutočné prepojenie na krajinu, čo môže zahŕňať sobáš s občanom danej krajiny⁸. Všetky členské štáty majú k dispozícii také bežné postupy naturalizácie.

⁴ Prieskumová štúdia. 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*, Brusel 2018 (ďalej len „štúdia“).

⁵ Pozri najmä, výskumná služba Európskeho parlamentu „*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*“ október 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*, október 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Rozsudok z 2. marca 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 51.

⁷ Pre úplný prehľad o typoch nadobudnutia občianstva, vrátane občianstva nadobudnutého narodením, pozri Globálnu databázu o druhoch nadobudnutia občianstva, ktorá je dostupná na <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Ďalšie podrobnosti týkajúce sa naturalizácie prostredníctvom manželstva v členských štátoch EÚ sú zahrnuté v prílohe III štúdie, tamtiež, poznámka 4. Členské štáty vo všeobecnosti podnikajú kroky s cieľom predchádzať zneužívaniu takých možností, napríklad v kontexte účelových manželstiev. Na lepšie odhaľovanie a riešenie prípadov občianstva, ktoré boli nadobudnuté podvodom, sa vnútroštátne orgány vyzývajú, aby využívali rozhovory alebo dotazníky, kontroly dokladov alebo previerky, inšpekcie alebo kontroly na základe spoločenstva, pričom budú dodržiavať uplatniteľné právne obmedzenia, ako sú tie vzťahujúce sa na dôkazné bremeno alebo základné práva. Môžu tiež využiť podobnosti medzi občianstvom, ktoré bolo nadobudnuté podvodom, a právom na pobyt nadobudnutým účelovým manželstvom s občanom Únie [pozri Príručku Komisie o účelových manželstvách (COM/2014/604, v konečnom znení)].

Väčšina členských štátov má tiež diskrečné postupy naturalizácie⁹. V rámci takých postupov môžu členské štáty na individuálnej úrovni udeliť občianstvo cudzincovi na základe „štátneho záujmu“. To môže byť za výnimočné úspechy, napríklad v oblasti kultúry, vedy alebo športu. V právnych predpisoch niektorých členských štátov EÚ sa uvádza, že „štátny záujem“ sa môže rovnať hospodárskemu alebo komerčnému záujmu¹⁰. Diskrečné postupy naturalizácie sa môžu využiť v jednotlivých prípadoch na udelenie občianstva výmenou za investíciu. Také diskrečné postupy naturalizácie sú vysoko individualizované a využívané obmedzene. Nie sú preto cieľom tejto správy.

Bulharsko, Cyprus a Malta zaviedli v rokoch 2005, 2007 a 2013¹¹ obsiahlejšie systémy zamerané na prilákanie investícií od štátnych príslušníkov tretích krajín tým, že zjednodušili prístup k ich občianstvu. Tieto systémy sú novou formou naturalizácie, keďže systematicky udeľujú občianstvo daného členského štátu v prípade, že je vykonaná požadovaná investícia a sú splnené určité kritériá¹².

Keďže Bulharsko¹³, Cyprus a Malta sú jedinými členskými štátmi, ktoré vykonávajú systémy udeľovania občianstva investorom, tento oddiel správy sa zameriava na právne predpisy a postupy týchto krajín.

2.2. Druh a množstvo požadovaných investícií

Systémy udeľovania občianstva investorom majú za cieľ prilákať investície prostredníctvom ponuky získania občianstva výmenou za určenú sumu finančných prostriedkov. V Bulharsku sa požaduje celková investícia vo výške 1 milión EUR v rámci systému rýchleho udelenia¹⁴ občianstva investorovi. Na Cypre je nutná minimálna investícia vo výške 2 miliónov EUR, spolu s vlastníctvom majetku na Cypre. Na Malte musí byť zaplatený príspevok vo výške 650 000 EUR do národného investičného fondu, spolu s investíciou vo výške 150 000 EUR a požiadavkou vlastníť alebo prenajímať si nehnuteľnosť na Malte¹⁵. Na Cypre a Malte sa požadujú dodatočné investície za členov rodiny.

V troch členských štátoch, ktoré vykonávajú systémy udeľovania občianstva investorom existujú rôzne možnosti investícií: kapitálové investície¹⁶, investície do nehnuteľností¹⁷,

⁹ Pre ďalšie podrobnosti pozri prílohu III štúdie, tamtiež, poznámka 4.

¹⁰ Krajiny, v ktorých právnych predpisoch sa uvádza, že „štátny záujem“ sa výslovne rovná hospodárskemu alebo komerčnému záujmu štátu sú Rakúsko, Bulharsko, Slovinsko a Slovensko. Pre podrobnosti pozri prehľad štúdie, tamtiež, poznámka 4.

¹¹ Pre podrobnosti o týchto systémoch pozri štúdiu, tamtiež, poznámka 4.

¹² Pozri J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Centrum Roberta Schumana pre vyššie štúdium, stredisko pre sledovanie EUDO, vydanie 14.

¹³ V Bulharsku bola 15. februára 2018 ministerstvom spravodlivosti zriadená pracovná skupina, ktorej cieľom je pripraviť návrh zmien zákona o bulharskom štátnom občianstve vrátane systému udeľovania občianstva investorom, pričom Bulharsko uvažuje, že tento systém v budúcnosti zruší.

¹⁴ Podrobnosti o rozdieloch medzi zrýchleným a bežným systémom pre investorov v Bulharsku sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie.

¹⁵ Podľa nariadenia 7 ods. 5 LN 47/2014 sa vyžaduje, že hlavný žiadateľ musí vlastníť nehnuteľnosť určenú na bývanie na Malte, ktorá má hodnotu minimálne 350 000 EUR, alebo b) žiadateľ si musí prenajať nehnuteľnosť určenú na bývanie za minimálny ročný poplatok za prenájom v hodnote 16 000 EUR.

¹⁶ Podľa kapitálového modelu je požiadavkou investovať určitú sumu buď i) do spoločnosti (Bulharsko, Cyprus) alebo ii) do nástrojov úverových alebo finančných inštitúcií ako sú investičné alebo trustové fondy (Bulharsko, Cyprus, Malta).

¹⁷ Tento model vyžaduje kúpu alebo prenájom nehnuteľnosti určitej hodnoty (Cyprus, Malta). Podrobnejšie informácie sú zahrnuté v pracovnom dokumente útvarov Komisie.

investície do štátnych dlhopisov¹⁸, jednorazové príspevky do štátneho rozpočtu¹⁹. Okrem investičných požiadaviek musia uchádzači takisto zaplatiť nenávratné správne poplatky, ktoré sú súčasťou procesu podávania žiadosti. Cyprus a Malta majú značne vyššie poplatky ako Bulharsko²⁰.

2.3. Pobyt alebo iné požadované prepojenia na členský štát

V daných troch členských štátoch získajú žiadatelia povolenie na pobyt na začiatku procesu podania žiadosti o občianstvo. Na splnenie podmienok daného systému stačí mať iba povolenie na pobyt na požadovaný časový rámec. Faktický pobyt, čo znamená fyzickú prítomnosť počas pravidelného a predĺženého obdobia na území daného členského štátu v období držania povolenia, sa však nevyžaduje.

Na Malte je nutné minimálne 12 mesiacov pred vydaním osvedčenia o naturalizácii vlastniť tzv. elektronické povolenie na pobyt. Na Cypre musí byť žiadateľ držiteľom povolenia na pobyt minimálne 6 mesiacov pred vydaním osvedčenia o naturalizácii. V Bulharsku musí mať žiadateľ povolenie na trvalý pobyt na obdobie 5 rokov (bežný systém) alebo jeden rok (zrýchlený systém) na to, aby mohol žiadať o bulharské občianstvo.

To znamená, že žiadatelia môžu získať občianstvo Bulharska, Cypru alebo Malty – a tým aj občianstvo Únie – bez toho, aby mali niekedy reálny pobyt v členskom štáte. Na Malte musí byť žiadateľ fyzicky prítomný pri poskytovaní biometrických údajov pre elektronické povolenie na pobyt a pri skladaní prísahy vernosti²¹. Na Malte sa môže vyžadovať aj osobný rozhovor so žiadateľom. V Bulharsku sa prítomnosť žiadateľa vyžaduje pri podaní žiadosti o občianstvo, v prípade Cypru pri vyzdvihnutí si povolenia na pobyt.

Štúdia hľadala iné faktory, okrem fyzického pobytu, ktoré by mohli pravdepodobne vytvoriť prepojenie medzi žiadateľom o občianstvo a danou krajinou. V Bulharsku musí žiadateľ absolvovať rozhovor v súvislosti so žiadosťou, ale je oslobodený od podmienok plynulého ovládania bulharského jazyka alebo preukázania vedomostí o verejnom živote v Bulharsku. Cyperské orgány sa domnievajú, že investície do samotnej krajiny sú dostatočným prepojením medzi žiadateľom a Cyprom. Treba poznamenať, že v súlade s príslušným rozhodnutím cyperskej Rady ministrov, sa kritérium pobytu vyžadované v rámci bežných systémov naturalizácie nahrádza kritériom investície²². Žiadateľom o maltské občianstvo v záverečnej fáze procesu naturalizácie sa nastolia otázky o ich prepojení na Maltu. Od žiadateľov sa vyžaduje, aby predložili palubný lístok dokazujúci cestu na Maltu, a ak majú, aj iné dôkazy, napríklad donácie pre charitatívne organizácie na Malte, členstvo v miestnych

¹⁸ Investori zakúpia dlhopisy emitované vládou (Bulharsko, Malta).

¹⁹ Maltské právne predpisy vyžadujú „príspevok“, ktorý má byť zaplatený maltskej vláde a uložený v národných rozvojových fondoch.

²⁰ Bulharsko účtuje za žiadosť celkom 650 EUR. Cyprus účtuje 7 000 EUR za hlavného žiadateľa a 7 000 EUR za manželku/manžela. Malta účtuje celkom 8 200 EUR za hlavného žiadateľa a 5 500 EUR za manželku/manžela.

²¹ Informácie potvrdené prostredníctvom konzultácií s vnútroštátnou zainteresovanou stranou (Identity Malta, príslušný orgán, 8. marca 2018) získané na účely štúdie, tamtiež, poznámka 4.

²² Článok 111A, ods. 2 Zákonov o občianskom registri, vydané 30. apríla 2013.

športových, kultúrnych alebo spoločenských kluboch alebo platenie daní z príjmu oddeleniu maltského daňového úradu²³. Žiadatelia sú tiež povzbudzovaní k založeniu podniku na Malte.

2.4. Systémy udeľovania občianstva investorom a právne predpisy EÚ

V súlade so zmluvami sa každá osoba, ktorá sa stane občanom členského štátu, stane aj občanom Únie²⁴. Občianstvo Únie je základným statusom štátnych príslušníkov členských štátov²⁵. Rozhodnutie jedného členského štátu udeliť občianstvo za investície **automaticky priznáva práva**²⁶ vo vzťahu k iným členským štátom, a to najmä práva voľného pohybu, práva voliť a kandidovať v miestnych voľbách a voľbách na úrovni EÚ, právo na konzulárnu ochranu v prípade nezastúpenia mimo EÚ, ako aj práva na prístup na vnútorný trh s cieľom vykonávať hospodársku činnosť. Sú to práve tie výhody občianstva Únie, najmä právo na voľný pohyb, ktoré sú často propagované ako najviac atraktívne črty týchto systémov.

Súdny dvor EÚ tvrdí, v súčasnej ustálenej judikatúre, že je na rozhodnutí každého členského štátu určiť si podmienky udeľovania a straty štátneho občianstva, musia tak však robiť s ohľadom na právne predpisy Únie²⁷. Prihliadnutie na právne predpisy EÚ znamená zohľadnenie všetkých pravidiel tvoriacich súčasť právneho poriadku Únie a zahŕňa prihliadnutie na normy a obyčaje vyplývajúce z medzinárodného práva, keďže takéto normy a obyčaje tvoria súčasť právnych predpisov EÚ²⁸.

Vo veci Medzinárodného súdneho dvora *Nottebohm* sa stanovuje, že na to, aby bola štátna príslušnosť nadobudnutá naturalizáciou uznaná na medzinárodnej úrovni, mala by byť udelená na základe skutočného prepojenia medzi jednotlivcom a danou krajinou²⁹. „Prepojenie štátnej príslušnosti“ je tradične založené na skutočnom prepojení s ľuďmi danej krajiny (či už pôvodom alebo manželstvom) alebo na skutočnom prepojení s krajinou, ktoré je podmienené narodením sa v danej krajine alebo predchádzajúcim faktickým pobytom v krajine počas zmysluplného obdobia. Na osvedčenie existencie skutočného prepojenia s danou krajinou môžu byť požadované ďalšie prvky, ako sú znalosti štátneho jazyka a/alebo vedomosti o kultúre krajiny, prepojenia na spoločenstvo. Existencia týchto požiadaviek v režimoch štátnej príslušnosti členských štátov potvrdzuje, že členské štáty vo všeobecnosti

²³ Pozri Cieľ B.I štúdie, tamtiež, poznámka 4, a tiež Regulačný orgán pre program pre individuálnych investorov (ORIIP), *Štvrtá výročná správa maltskej vlády o programe pre individuálnych investorov (1. júl 2016 – 30. jún 2017), november 2017, s. 32:*

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

²⁴ Článok 9 ZEÚ a článok 20 ods. 1 ZFEÚ.

²⁵ Rozsudok z 20. septembra 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31.

²⁶ Pozri článok 20 ods. 2 ZFEÚ.

²⁷ Rozsudok zo 7. júla 1992, *Micheletti a iní/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10. Rozsudok z 11. novembra 1999, *Belgické kráľovstvo/Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, bod 29. Rozsudok z 20. februára 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, bod 19. Rozsudok z 19. októbra 2004, *Zhu a Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, bod 37. Rozsudok z 2. marca 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 39. Pozri tiež vec C-221/17 *Tjebbes*, nevyriešená.

²⁸ Pozri stanovisko generálneho advokáta Madura vo veci C-135/08 *Rottmann* odseky 28 –29. Pokiaľ ide o vplyv medzinárodných právnych predpisov na právne predpisy EÚ, pozri: Rozsudok zo 14. mája 1974, *Nold KG /Komisia*, vec 4-73, EU:C:1974:51. Rozsudok z 24. novembra 1992, *Anklagemindigheden/Poulsen a Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, body 9 a 10, a rozsudok zo 16. júna 1998, *Racke/Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, body 45 a 46.

²⁹ Rozsudok Medzinárodného súdneho dvora zo 6. apríla 1955, *Nottebohm*, MSD. Správy 1955, str. 4, dostupné na <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

považujú vytvorenie skutočného prepojenia za potrebnú podmienku na prijatie štátnych príslušníkov tretích krajín do svojej spoločnosti ako občanov.

Takéto spoločné porozumenie prepojenia štátnej príslušnosti je takisto základom uznania zo strany členských štátov, že občianstvo Únie a práva s ním spojené v súlade so Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) by boli automaticky zaručené každej osobe, ktorá by sa stala jedným z ich občanov.

Udelenie naturalizácie založenej iba na peňažnej platbe, bez akýchkoľvek ďalších podmienok potvrdzujúcich existenciu skutočného prepojenia s udeľujúcim členským štátom a/alebo jeho občanmi, sa odchyľuje od tradičných postupov udeľovania občianstva v členských štátoch a má vplyv na občianstvo celej Únie.

Podľa článku 20 ZFEÚ je občianstvo Únie automatickým dôsledkom nadobudnutia občianstva členského štátu a hostiteľský členský štát nemôže obmedzovať práva naturalizovaných občanov Únie na základe toho, že nadobudli občianstvo iného členského štátu bez akéhokoľvek prepojenia na udeľujúci členský štát³⁰, každý členský štát preto musí zaistiť, že občianstvo nie je udeľované bez skutočného prepojenia na krajinu alebo jej občanov³¹.

Komisia rokovala s orgánmi Malty a Cypru o zaradení kritéria faktického pobytu do svojich právnych predpisov o systémoch udeľovania občianstva investorom³². V dôsledku toho zaviedla Malta v roku 2014 do svojich právnych predpisov požiadavku na dôkaz o dvanásťmesačnom pobyte v krajine³³. V praxi sa táto požiadavka považuje za splnenú, ak žiadateľ získa povolenie na pobyt na Malte, a to aj bez fyzického pobytu, ak poskytne palubný lístok, a prípadne dôkazy, napríklad o donáciách pre charitatívne organizácie na Malte, o členstve v miestnych športových kluboch alebo o platení daní z príjmov na Malte. Cyprus tiež v roku 2016 zmenil svoje právne predpisy, v ktorých sa vyžaduje, aby žiadatelia v rámci ich systémov udeľovania občianstva investorom a ich rodinní príslušníci mali povolenia na pobyt³⁴. Komisia bude i naďalej monitorovať súlad s právnymi predpismi EÚ.

³⁰ V súvislosti so slobodou usadiť sa, pozri jasné vyhlásenie Súdu vo veci C-369/90, *Micheletti*, bod 10: „Podľa medzinárodných právnych predpisov patrí definovanie podmienok získania a straty občianstva s primeraným ohľadom na právne predpisy Spoločenstva do právomoci každého členského štátu. Nie je však prípustné, aby právne predpisy členského štátu obmedzovali účinky udelenia občianstva iného členského štátu tým, že stanovujú dodatočnú podmienku na uznanie tohto občianstva na účely výkonu základných slobôd stanovených v Zmluve.“ Pozri aj vec C-165/16, *Lounes*, bod 55:

Členský štát nemôže obmedziť účinky vyplývajúce z disponovania občianstvom iného členského štátu, najmä práv, ktoré sú s ním podľa práva Únie spojené a ktoré vyplývajú z výkonu slobody pohybu občanom.“

³¹ Princíp lojálnej spolupráce s ostatnými členskými štátmi a Úniou stanovený v článku 4 ods. 3 ZEÚ, zaväzuje členské štáty vyhnúť sa opatreniam, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.

³² Pozri spoločné tlačové vyhlásenie z 29. januára 2014 vydané Európskou Komisiou a maltskými orgánmi, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Medzi maltskými a cyperskými orgánmi sa uskutočnilo niekoľko výmen názorov.

³³ Nariadenie č.7 ods. 12 LN 47/2014 (nariadenia o programe pre individuálnych investorov Maltskej republiky) vyžaduje dôkaz o tom, že hlavný žiadateľ mal pobyt na Malte najmenej dvanásť mesiacov pred dňom vydania osvedčenia o naturalizácii. Pojem „dôkaz o pobyte“ však nebol ďalej definovaný. Pozri štúdiu, tamtiež, poznámka 4.

³⁴ Rozhodnutie Rady ministrov č. 834 z 13. 9. 2016.

3. Systémy udeľovania povolení na pobyt investorom v EÚ

3.1. Kontext

Zatiaľ čo sa niektoré systémy udeľovania povolení na pobyt investorom začali začiatkom roku 2000, finančná kríza, ktorá sa začala v roku 2007, priviedla viaceré členské štáty k prijatiu týchto systémov alebo k obnove predchádzajúcich. Tento trend pokračoval posledných desať rokov a tieto systémy existujú dodnes v dvadsiatich členských štátoch³⁵.

Ich črty sa výrazne líšia, najmä pokiaľ ide o plánované investície z hľadiska charakteru a množstva. Pozorovať možno päť typov investícií: kapitálové investície³⁶, investície do nehnuteľností³⁷, investície do štátnych dlhopisov³⁸, darovanie finančných prostriedkov alebo poskytnutie činnosti prispievajúcej k verejnému blahu³⁹, jednorazové príspevky do štátneho rozpočtu⁴⁰. Tieto možnosti sa navzájom nevyklučujú, niektoré členské štáty umožňujú rôzne druhy investícií a ich kombináciu.

Čo sa týka výšky sumy, tá sa pohybuje rôzne, od veľmi malých investícií (pod 100 000 EUR⁴¹) až po veľmi vysoké investície (nad 5 miliónov EUR⁴²).

Okrem týchto sa môže vyžadovať aj nefinančná investícia, akou je vytvorenie pracovných miest alebo prínos pre hospodárstvo⁴³.

³⁵ Bulharsko, Česko, Estónsko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Spojené kráľovstvo. Maďarsko pozastavilo svoj systém v apríli 2017. Pre viac podrobností o identifikácii týchto systémov, pozri sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie.

³⁶ Podľa kapitálového modelu je požiadavkou investovať určitú sumu buď i) do spoločnosti, a to bez ohľadu na funkciu, ktorú investor v rámci tejto spoločnosti zastáva, alebo bez ohľadu na podiel na vlastníckom práve investora k spoločnosti – majiteľ, akcionár, riadiaci pracovník (Bulharsko, Estónsko, Írsko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Lotyšsko, Litva, Holandsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Veľká Británia) alebo ii) do nástrojov úverových alebo finančných inštitúcií, ako sú investičné alebo trustové fondy (Bulharsko, Estónsko, Írsko, Španielsko, Cyprus, Lotyšsko, Holandsko a Portugalsko).

³⁷ Tento model vyžaduje kúpu alebo prenájom nehnuteľnosti určitej sumy (Írsko, Grécko, Španielsko, Cyprus, Lotyšsko, Malta a Portugalsko). Prenájom je možný na Malte a v Grécku. Podrobnejšie informácie sú zahrnuté v pracovnom dokumente útvarov Komisie.

³⁸ Investori nakúpia dlhopisy určitej hodnoty pre vládu. Tieto dlhopisy znamenajú splatenie v deň splatnosti, s určitou úrokovou sadzbou (Bulharsko, Španielsko, Taliansko, Lotyšsko, Maďarsko, Malta a Spojené kráľovstvo).

³⁹ Kapitál investovaný do verejného projektu v prospech umenia, športu, zdravia, kultúry alebo vzdelávania, dobročinných darov, pre umelecké a výskumné činnosti (Írsko, Taliansko, Portugalsko).

⁴⁰ Toto si vyžaduje zaplatenie určitej sumy priamo štátu (Lotyšsko, Malta) a nezahŕňa splatenie, na rozdiel od dlhopisov.

⁴¹ Minimálna suma sa požaduje v Chorvátsku, a to 100 000 HRK (približne 13 500 EUR). V niektorých prípadoch, akým sú napríklad „strategické investície“ v Grécku, nie je suma stanovená zákonom ale jej stanovenie je ponechané na rozhodnutí príslušných orgánov.

⁴² Slovensko a Luxembursko.

⁴³ Vytváranie pracovných miest v Bulharsku, Česku, Španielsku, Francúzsku, Chorvátsku, Lotyšsku, Holandsku, Portugalsku, Rumunsku, a prínos pre hospodárstvo v Bulharsku, Českej republike, Grécku a Španielsku. Konkrétne má kritérium „prínosu pre hospodárstvo“ rôzne formy: musí byť „špecifická pre hospodársky znevýhodnený región“ v Bulharsku, investícia musí byť vykonaná „v záujme krajiny alebo jej regiónu“ v Českej republike, grécke právne predpisy umožňujú strategické investície bez vymedzenia pojmu, Španielsko vyžaduje podnikateľský projekt „všeobecného záujmu“.

Postupy aj podmienky spojené s fyzickou prítomnosťou v členskom štáte pre udelenie práv na pobyt sú veľmi rôzne⁴⁴.

3.2. Systémy udeľovania povolení na pobyt investorom a právne predpisy EÚ o legálnej migrácii

Právne predpisy EÚ regulujú podmienky vstupu pre určité kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín⁴⁵. Udelenie povolenia na pobyt investorom z tretích krajín v súčasnosti nie je regulované na úrovni EÚ a zostáva v moci vnútroštátnych zákonov⁴⁶.

Povolenie na pobyt udelené na základe systému udeľovania povolení na pobyt investorom v jednom členskom štáte má však dosah aj na iné členské štáty. Platné povolenie na pobyt umožňuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny slobodne cestovať v rámci schengenského priestoru⁴⁷ po dobu 90 dní v časovom horizonte 180 dní. Umožňuje tiež krátkodobé pobyty v Bulharsku, Chorvátsku, na Cypre a v Rumunsku na základe jednostranného uznania povolení na pobyt týmito členskými štátmi. Je preto nevyhnutné, aby pred vydaním takého povolenia boli vykonané všetky relevantné kontroly, najmä bezpečnostné (pozri oddiel 4 nižšie).

Okrem toho to môže mať vplyv na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom v EÚ, ktoré sa priznáva štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa v členskom štáte EÚ zdržiavajú oprávnené a nepretržite päť rokov⁴⁸. Toto postavenie dáva štátnym príslušníkom tretích krajín určité práva⁴⁹ na základe trvania ich pobytu v členskom štáte a skutočnosti, že sa v danom

⁴⁴ Pre prehľad týchto systémov pozri pracovný dokument útvarov Komisie.

⁴⁵ Politika v oblasti legálnej migrácie EÚ harmonizovala podmienky vstupu a pobytu pre niektoré kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín a udelila im práva na zaistenie spravodlivého zaobchádzania s občanmi EÚ. Pozri: smernica o zlúčení rodiny (2003/86/ES), smernica o dlhodobom pobyte (2003/109/ES), smernica o „modrej karte“ EÚ vzťahujúca sa na vysoko kvalifikovaných pracovníkov (2009/50/ES), smernica o sezónnych pracovníkoch (2014/36/EÚ), smernica o zamestnancoch presunutých v rámci podniku (2014/66/EÚ), smernica (EÚ) 2016/801 o výskume, štúdiu, odbornom vzdelávaní, dobrovoľníckych službách, výmenných programoch žiakov alebo vzdelávacích projektoch a činnosti aupair (prepracované znenie). smernica (EÚ 2011/98) o jednotnom povolení na pobyt sa nevzťahuje na kategóriu ako takú, ale je rámcovou smernicou, ktorá stanovuje pravidlá EÚ pre jednotný postup/povolenie a ustanovenia o rovnakom zaobchádzaní pre zamestnancov z tretích krajín. Je potrebné uviesť, že pôsobnosť tejto smernice vylučuje samostatne zárobkovú činnosť. Treba poznamenať, že Spojené kráľovstvo, Írsko a Dánsko – na základe protokolov 21 a 22, ktoré sú pripojené k zmluvám – nie sú viazané *acquis* v oblasti legálnej migrácie.

⁴⁶ Toto je jedna zo súčasne skúmaných tém v kontexte analýzy vykonanej prostredníctvom hodnotenia právnych predpisov EÚ v oblasti legálnej migrácie podľa Programu regulačnej vhodnosti a efektívnosti Európskej komisie (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Schengenský priestor, t.j. priestor bez kontrol na vnútorných hraniciach, v súčasnosti zahŕňa 26 krajín, z ktorých je 22 členských štátov: Bulharsko, Česko, Dánsko, Nemecko, Estónsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Holandsko, Rakúsko, Poľsko, Portugalsko, Slovensko, Fínsko a Švédsko) a štyri pridružené krajiny (Švajčiarsko, Nórsko, Island a Lichtenštajnsko).

⁴⁸ Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁴⁹ Práva udelené týmto postavením sú procesné práva a práva na rovnosť zaobchádzania vo viacerých oblastiach (napr. prístup k zamestnaniu a samostatne zárobkovej činnosti, vzdelávaniu a odbornej príprave, uznanie odborných diplomov, sociálne zabezpečenie a sociálna pomoc, daňové výhody, prístup k tovaru a službám a sloboda združovania sa), ako aj uľahčením práva na pohyb a pobyt (na viac ako tri mesiace)

členskom štáte usadili. Základným aspektom a podmienkou tohto postavenia je nepretržitá prítomnosť v hosťujúcom štáte.⁵⁰ Štúdia zistila, že v niekoľkých členských štátoch⁵¹ požiadavka na pobyt v rámci systému udeľovania povolení na pobyt investorom naopak nevyžaduje nepretržitý fyzický pobyt. V niektorých z nich zákon vyslovene vyžaduje prítomnosť investorov na obmedzené časové obdobie (napr. sedem dní za rok v Portugalsku alebo len v deň podania žiadosti v prípade Malty, Grécka a Bulharska).

Vzhľadom na to, že faktický pobyt v rámci systémov udeľovania povolení na pobyt investorom môže byť buď priamo vylúčený, obmedzený alebo vôbec nepredpísaný podľa týchto vnútroštátnych právnych predpisov, skutočné monitorovanie podmienok udelenia pobytu sa javí ako náročné.

To znamená, že môžu vzniknúť situácie, keď v prípade absencie účinného monitorovania nepretržitosti pobytu, by investori, o ktorých sa možno domnievať, že sa na základe vnútroštátneho povolenia zdržiavajú v členskom štáte päť rokov, mohli získať postavenie osoby s dlhodobým pobytom v EÚ a následné práva, najmä práva na mobilitu, bez splnenia skutočnej podmienky nepretržitosti pobytu počas piatich rokov. To by nebolo v súlade so smernicou o dlhodobom pobyte. Komisia bude monitorovať dodržiavanie požiadaviek zo strany členských štátov, aby zaistila správne vykonávanie podmienky spojenej s nepretržitosťou pobytu podľa smernice.

Navyše, povolenie pre investora umožňuje, podľa smernice o zlúčení rodiny⁵², právo na zlúčenie rodiny, ak žiadatelia spĺňajú podmienky. V tejto súvislosti stojí za zmienku skutočnosť, že vo väčšine členských štátov rodinní príslušníci investorov nepodliehajú hĺbkovému prevereniu, čo by mohlo predstavovať bezpečnostné riziká⁵³.

3.3. Prepojenie medzi systémami udeľovania povolení na pobyt investorom a postupmi naturalizácie

Systémy udeľovania povolenia na pobyt investorom môžu mať dosah aj na získanie občianstva. Povolenie na pobyt získané investíciou sa môže použiť v rámci bežných postupov naturalizácie viacerých⁵⁴ členských štátov na vytvorenie skutočného spojenia s krajinou a upustenie od iných požiadaviek. Inými slovami, povolenie na pobyt získané investíciou – a niekedy bez požiadavky fyzickej prítomnosti v krajine – môže poskytnúť rýchly prístup alebo prepojenie na trvalý pobyt a následne občianstvo⁵⁵. Taktiež dochádza k tomu, že v členských štátoch, ktoré majú aj systém udeľovania občianstva investorom, aj systém udeľovania povolení na pobyt investorom, môžu byť investície požadované na systémy

v členskom štáte inom ako ten, ktorý udelil dlhodobé povolenie na pobyt v prípade, že boli splnené určité podmienky.

⁵⁰ Podľa smernice sa nepretržitosť prítomnosti preruší neprítomnosťou trvajúcou viac ako šesť po sebe nasledujúcich mesiacov alebo celkovou neprítomnosťou trvajúcou viac ako desať mesiacov v rámci obdobia piatich rokov.

⁵¹ Bulharsko, Česko, Estónsko, Írsko, Grécko, Francúzsko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Spojené kráľovstvo.

⁵² Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 3.10.2003).

⁵³ Pozri „European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas“, organizácia Transparency International, október 2018, s. 6 a 37.

⁵⁴ Bulharsko, Česko, Estónsko, Írsko, Grécko, Francúzsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Spojené kráľovstvo.

⁵⁵ Pozri najmä prehľad štúdie, oddiel IV.2, tamtiež, poznámka 4.

udeľovania povolení na pobyt vzaté do úvahy pri kvalifikovaní sa do systému udeľovania občianstva investorom⁵⁶.

4. Oblasti, ktoré vzbudzujú obavy

Štátni príslušníci tretích krajín môžu investovať v členskom štáte, ak na to majú legitímne dôvody⁵⁷, môžu však mať aj nelegitímne ciele, ako sú vyhýbanie sa vyšetrovaniu a trestnému stíhaniu na účely presadzovania práva vo svojej domovskej krajine a ochrana svojho majetku pred súvisiacim zmrazením a konfiškáciou. Systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom tak vytvárajú pre členské štáty a Úniu ako celok rôzne riziká: najmä bezpečnostné riziká vrátane možnosti infiltrácie skupín organizovaného zločinu s pôvodom mimo EÚ, ako aj riziká prania špinavých peňazí, korupcie a daňových únikov. Také riziká sú ešte vyššie vzhľadom na cezhraničné práva spojenými s občianstvom Únie alebo pobytom v členskom štáte.

Existujú tiež obavy z nedostatku transparentnosti a riadenia týchto systémov. Oba systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt boli po obvineniach zo zneužívania a korupcie, ktoré s nimi súvisia v niektorých členských štátoch⁵⁸, podrobené dôslednej verejnej kontrole. Zvýšenie transparentnosti a zavedenie primeraného riadenia rizík, kontrolných systémov a mechanizmov monitorovania by mohli pomôcť čo najviac zmierniť niektoré z týchto obáv.

4.1. Riziká spojené so systémami udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom

4.1.1. Bezpečnosť

Za posledné roky predstavila Komisia rôzne iniciatívy zamerané na posilnenie bezpečnosti EÚ a vytvorenie bezpečnostnej únie⁵⁹. Tri hlavné centralizované informačné systémy vyvinuté EÚ využívané na bezpečnostné kontroly sú i) Schengenský informačný systém (SIS)⁶⁰ so širokým spektrom záznamov o osobách a predmetoch, ii) vízový informačný systém (VIS)⁶¹ s údajmi o krátkodobých vízach, a iii) systém Eurodac⁶² s údajmi odtlačkov prstov žiadateľov o azyl a štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí neregulárne prekročili vonkajšie hranice. Tieto tri systémy sa navzájom dopĺňajú a – s výnimkou SIS – sú primárne zamerané na štátnych príslušníkov tretích krajín.

Okrem toho Komisia zaviedla nové IT systémy, ako sú systém vstup/výstup (EES)⁶³ a elektronický systém EÚ pre cestovné informácie a povolenia (ETIAS)⁶⁴, a navrhla

⁵⁶ Toto je aj prípad Cypru a Malty. Pozri štúdiu, tamtiež, poznámka 4, týkajúce sa oboch členských štátov.

⁵⁷ Podľa článku 63 ZFEÚ sa princíp voľného pohybu kapitálu uplatňuje medzi členskými štátmi a medzi členskými štátmi a tretími krajinami. Článok 65 umožňuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu, najmä z dôvodov spojených s verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo zdaňovaním.

⁵⁸ Podrobný prehľad o správach o zneužití alebo nesprávnom použití systémov je uvedený v prehľade štúdie, tamtiež, poznámka 4, s. 23 a 75.

⁵⁹ Pozri napríklad opatrenia prijaté Komisiou 17. apríla 2018 vrátane správy o pokroku smerom k účinnej a skutočnej bezpečnostnej únii, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_sk.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 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ), ktorým sa zriaďuje systém vstup/výstup (EES) na zaznamenávanie údajov o vstupe a výstupe štátnych príslušníkov tretích krajín prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov a o odopretí ich vstupu a stanovujú sa podmienky prístupu do systému

posilnenie VIS⁶⁵, a rozšírenie Európskeho informačného systému registrov trestov na štátnych príslušníkoch tretích krajín (ECRIS-TCN)⁶⁶. Komisia tiež navrhla, aby boli všetky informačné systémy interoperabilné⁶⁷.

Postupy týkajúce sa systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom môžu tieto snahy narušiť tým, že umožnia štátnym príslušníkom tretích krajín vyhnúť sa týmto kontrolám, čo by malo vplyv na ostatné členské štáty a EÚ ako celok. Je preto dôležité, aby akékoľvek systémy udeľovania občianstva alebo povolení na pobyt investorom boli organizované takým spôsobom, aby sa vyhlili takému druhu bezpečnostných rizík. V dôsledku absencie kontrol na vnútorných hraniciach v rámci schengenského priestoru je mimoriadne dôležité zabezpečiť, aby boli vykonané spoločne dohodnuté a primerané bezpečnostné preventívne kontroly.

Bezpečnosť a systémy udeľovania občianstva investorom v členských štátoch

Štúdia identifikovala len veľmi obmedzené množstvo právnych predpisov alebo usmernení týkajúcich sa súčasných praktík v súvislosti s občianstvom investorov.

Na **Malte** sú kontroly založené na policajných záznamoch maltskej polície a/alebo príslušných orgánov v krajine pôvodu vykonávané na základe trestnoprávneho pozadia hlavných žiadateľov a ich závislých osôb nad 12 rokov. Od požiadavky preukázať čistý výpis z registra trestov sa môže vo výnimočných prípadoch upustiť, ak príslušný orgán zväží, že takýto výpis nie je možné obdržať⁶⁸. Maltské orgány nahliadajú do databáz organizácie INTERPOL a agentúry Europol v rámci štvorfázového postupu povinnej starostlivosti, ktorá zahŕňa:⁶⁹ kontroly povinnej starostlivosti „poznaj svojho klienta“ vykonané zástupcom a maltskou agentúrou pre program pre individuálnych investorov (Malta Individual Investor Programme Agency (pozri oddiel o kontrolách v súvislosti s praním špinavých peňazí nižšie), schválenie policajnými orgánmi, kontrolu úplnosti a správnosti žiadosti a overenie predložených dokumentov, a externú kontrolu povinnej starostlivosti, pri ktorej agentúra pre program pre individuálnych investorov zadá medzinárodným spoločnostiam vypracovanie

vstup/výstup na účely presadzovania práva, a ktorým sa mení Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadenia (ES) č. 767/2008 a (EÚ) č. 1077/2011 a Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399 týkajúce sa využitia systému vstup/výstup.

⁶⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje európsky systém pre cestovné informácie a povolenia (ETIAS) a ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1077/2011, (EÚ) č. 515/2014, (EÚ) 2016/399, (EÚ) 2016/1624 a (EÚ) 2017/2226.

⁶⁵ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 767/2008, nariadenie (ES) č. 810/2009, nariadenie (EÚ) 2017/2226, nariadenie (EÚ) 2016/399, nariadenie XX/2018 [nariadenie o interoperabilite] a rozhodnutie 2004/512/ES a zrušuje rozhodnutie Rady 2008/633/SVV (COM/2018/302 konečné znenie). Dňa 19. decembra 2018 Rada prijala svoj rokovací mandát. Európsky parlament je v procese prijatia svojho mandátu.

⁶⁶ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje centralizovaný systém na identifikáciu členských štátov, v ktorých sú k dispozícii informácie o odsúdeniach štátnych príslušníkov tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti (TCN), s cieľom doplniť a podporiť Európsky informačný systém registrov trestov (ECRIS-TCN), a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1077/2011, COM/2017/0344 final – 2017/0144 (COD). Rokovania sú v procese trialógu v pokročilej fáze.

⁶⁷ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o stanovení rámca pre interoperabilitu medzi informačnými systémami EÚ (hranice a víza) a o zmene rozhodnutia Rady 2004/512/ES, nariadenia (ES) č. 767/2008, rozhodnutia Rady 2008/633/SVV, nariadenia (EÚ) 016/399 a nariadenia (EÚ) 2017/2226.

⁶⁸ Napríklad ak by príslušný orgán v krajine pôvodu nevydal osvedčenia na krátkodobý alebo dočasný pobyt. V takých prípadoch je postačujúce prisažné vyhlásenie žiadateľa a závislých osôb o čistom registri trestov.

⁶⁹ Ďalšie podrobnosti sú k dispozícii na adrese: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

dvoch správ o každej žiadosti o program pre individuálnych investorov, a to v záujme predloženia dôkazov, ktoré sú k dispozícii⁷⁰. Malta vylúčila z možnosti žiadať o občianstvo v rámci svojho systému štátnych príslušníkov niektorých krajín⁷¹ a osoby, ktoré podliehajú zákazu cestovania vydanému Spojenými štátmi americkými, zatiaľ čo žiadateľov, ktorí sa nachádzajú na akýchkoľvek iných sankčných alebo kontrolných zoznamoch, musia zástupcovia nahlásiť maltskej agentúre pre program pre individuálnych investorov⁷².

Na **Cypre** musia žiadatelia predložiť výpis z registra trestov z ich krajiny pôvodu a pobytu (ak sú rôzne), ktorý nesmie byť vydaný neskôr ako 90 dní pred podaním žiadosti. Cyperská polícia tiež využíva databázy agentúry Europol a organizácie INTERPOL⁷³. Meno investora a rodinných príslušníkov sa nesmú nachádzať na zozname osôb, ktorých finančné prostriedky boli v rámci hraníc Európskej únie zmrazené v dôsledku sankcií. Navyše, podľa nových pravidiel zavedených v júli 2018⁷⁴, od žiadateľov, ktorí podajú svoje žiadosti prostredníctvom poskytovateľa služieb, sa vyžaduje, aby predložili správu o povinnej starostlivosti prostredníctvom medzinárodne uznávanej databázy (napríklad World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc⁷⁷, atď.). V prípade obáv týkajúcich sa národnej bezpečnosti, žiadosť dodatočne zhodnotí Ústredná spravodajská služba Cypru. Cyprus nie je pripojený do schengenského informačného systému.

Právne predpisy v **Bulharsku** vyžadujú od žiadateľa, aby preukázal čistý výpis z registra trestov a dokument preukazujúci, že voči nemu neprebíha žiadne trestné konanie. Rada pre občianstvo poskytuje stanovisko k žiadostiam o občianstvo na základe písomného vyhlásenia ministerstva vnútra a Štátnej agentúry pre národnú bezpečnosť (ŠANB). Štátna agentúra pre národnú bezpečnosť vykonáva kontroly všetkých žiadateľov o bulharské občianstvo (vrátane žiadateľov prostredníctvom systémov pre investorov) v rámci svojich právomocí, ako sú policajné spravodajské informácie alebo databázy policajných záznamov. Informácie o bulharskej politike týkajúcej sa osôb, ktoré sú predmetom reštriktívnych opatrení EÚ, ani o tom, či orgány používajú systém SIS na kontrolu žiadateľov, neboli k dispozícii.

Štúdia poukázala na významný počet šedých oblastí súvisiacich s bezpečnostnými kontrolami. Jeden problém sa týka právomoci členských štátov v súvislosti so žiadosťami o občianstvo. Štúdia v skutočnosti ukazuje, že orgány môžu prijať žiadosti, aj keď žiadatelia nespĺňajú isté

⁷⁰ Informácie získané počas konzultácií s vnútroštátnou zainteresovanou stranou (Identity Malta, príslušný orgán, 8. marca 2018) na účely štúdie, tamtiež, poznámka 4. Toto vychádza z nariadenia č.7 ods. 2 LN 47/2014, podľa ktorého by mali byť „kontroly povinnej starostlivosti štvorfázového charakteru“ bez ďalšej špecifikácie.

⁷¹ Občania alebo rezidenti Afganistanu, Iránu a Kórejskej ľudovodemokratickej republiky alebo občania alebo rezidenti s významnými prepojeniami na tieto krajiny sú vyňatí z maltského programu pre individuálnych investorov.

⁷² Príručka Malty pre program pre individuálnych investorov, 2018. Vyňaté sú aj osoby, ktorým boli zamietnuté víza v krajine, s ktorou má Malta dohodu o bezvízovom styku.

⁷³ Informácie poskytnuté úradníkom ministerstva vnútra dňa 29. mája 2018.

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

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

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

⁷⁷ <https://rdc.com/>

bezpečnostné požiadavky⁷⁸. Okrem toho sa žiadosti nemusia predávať osobne alebo prostredníctvom zástupcov, čo je prípadom Malty a Cypru.

Okrem toho členské štáty v súčasnosti nevedú vzájomné konzultácie o žiadateľoch o občianstvo pre investorov. Na porovnanie, v prípade žiadateľov o krátkodobé víza z určitých⁷⁹ tretích krajín⁸⁰ sa vykonávajú medzi členskými štátmi predchádzajúce konzultácie týkajúce sa bezpečnosti. A to aj napriek skutočnosti, že s občianstvom je spojená široká škála práv vrátane pobytu a práva voliť a kandidovať v miestnych voľbách a voľbách na úrovni EÚ, ktoré sú udeľované na celý život na rozdiel od práva na krátkodobú návštevu krajiny. Ďalší problém súvisí so skutočnosťou, že nedostatok koordinácie a spoločne odsúhlasených podmienok je priestorom pre „nákupy“ za najvýhodnejších podmienok. Žiadateľ, ktorému bolo zamietnuté občianstvo na jednom území, oň môže žiadať znovu v inom členskom štáte. Členské štáty sa v súčasnosti navzájom neinformujú o zamietnutých žiadateľoch, dokonca ani o tých, ktorí bolo zamietnutí na základe bezpečnostného rizika.

Bezpečnosť a systémy udeľovania povolení na pobyt investorom v EÚ

Na rozdiel od postupov súvisiacich so získaním občianstva, existujú podľa práva EÚ určité povinnosti, pokiaľ ide o bezpečnostné kontroly, ktoré sa majú vykonať pred vydaním víz alebo povolenia na pobyt pre zahraničných investorov, s cieľom zabezpečiť, že tieto osoby nie sú hrozbou pre verejný poriadok a bezpečnosť, ani pre ostatné členské štáty. Také kontroly sú založené na schengenskom *acquis* a sú povinné pre tie členské štáty, ktoré sú ním viazané. Najmä podľa článku 25 ods. 1 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, musí členský štát, ktorý zvažuje udelenie povolenia na pobyt, systematicky vyhľadávať údaje v schengenskom informačnom systéme (SIS)⁸¹. Ak členský štát zamýšľa udeliť povolenie na pobyt osobe, na ktorú bol vydaný zápis na účely odopretia vstupu, musí túto skutočnosť najskôr prekonzultovať s členským štátom, ktorý tento zápis vydal a prihliada k jeho záujmom.

⁷⁸ Napríklad na Malte je možné za výnimočných okolností upustiť od požiadavky poskytnúť čistý výpis z registra trestov, požiadavky nebyť predmetom vyšetrovania trestného činu a nebyť potenciálnou hrozbou pre štátnu bezpečnosť Malty – prehľad štúdie, oddiel II.1 (kontroly), tamtiež, poznámka 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 V zmysle článku 22 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) (Ú. v. EÚ L 243, 15.9.2009, s. 1) a vykonávané prostredníctvom mechanizmu VISMail stanovenom v článku 16 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 z 9. júla 2008 o vízovom informačnom systéme (VIS) a výmene údajov o krátkodobých vízach medzi členskými štátmi (nariadenie o VIS).

⁸¹ SIS momentálne funguje v 26 členských štátoch (iba Írsko a Cyprus momentálne nie sú napojené na SIS), ktoré majú rôzne prístupové práva, ako aj v štyroch krajinách pridružených k schengenskému priestoru (Švajčiarsko, Nórsko, Lichtenštajnsko a Island). Hoci Bulharsko a Rumunsko zatiaľ nie sú súčasťou oblasti bez kontrol na vnútorných hraniciach („schengenský priestor“), od augusta 2018 majú plný prístup do systému SIS. Na Chorvátsko, ktoré tiež nie je súčasťou schengenského priestoru, sa stále uplatňujú nejaké obmedzenia, pokiaľ ide o využívanie zápisov SIS v rámci celého schengenského priestoru na účely zamietnutia povolenia na vstup alebo pobytu v schengenskom priestore. V Spojenom kráľovstve SIS funguje, ale keďže sa Spojené kráľovstvo rozhodlo nebyť súčasťou schengenského priestoru, nemôže vydávať zápisy v rámci celého schengenského priestoru na účely zamietnutie povolenia na vstup alebo pobytu v schengenskom priestore alebo mať k týmto zápisom prístup. Írsko vykonáva prípravné činnosti na pripojenie sa do SIS, ale tak, ako v prípade Spojeného kráľovstva, nie je súčasťou schengenského priestoru a nebude schopné vydávať zápisy v rámci celého schengenského priestoru na účely zamietnutie povolenia na vstup alebo pobytu v ňom alebo mať k týmto zápisom prístup. Cyprus ešte nie je pripojený do SIS.

Štúdia zistila, že vnútroštátne zákony daných členských štátov všeobecne zahŕňajú kontroly verejného poriadku a bezpečnosti, ktoré sú základom pre zamietnutie (neobnovenie) povolenia, a tiež identifikovala nedostatok dostupných informácií, ako aj významné diskrečné právomoci členských štátov, pokiaľ ide o prístup k otázkam bezpečnosti⁸². Toto viedlo k niektorým problematickým prípadom, čo bolo zdôraznené aj v iných správach⁸³. V tom kontexte Komisia už navrhla aktualizáciu vízového informačného systému, ktorá – v spojení s návrhom nariadenia o interoperabilite⁸⁴ – zavedie povinné vyhľadávania v príslušných databázach EÚ a medzinárodných bezpečnostných databázach⁸⁵ na vonkajších hraniciach v prípade *všetkých* vydaných povolení na pobyt a dlhodobých víz. Informácie o žiadostiach o povolenie na pobyt, ktoré zamietol členský štát z bezpečnostných dôvodov, by boli tiež uložené a na základe nich by sa mohli následne vykonávať kontroly.

Na overenie toho, či sú podmienky, za ktorých boli udelené práva na pobyt, dodržané aj počas platnosti tohto povolenia, existujú kontroly ex post. Sú však k dispozícii iba v obmedzenom množstve prípadov⁸⁶. Pozostávajú z overenia, či držiteľ povolenia počas jeho platnosti stále spĺňa podmienky pre pobyt (pre viac podrobností pozri sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie). Keďže pre držiteľov povolenia nemusí existovať požiadavka na skutočný pobyt v hostiteľskom štáte (alebo pobyt sa môže vyžadovať len na veľmi krátke časové obdobie, ako je uvedené vyššie), môže byť náročné overiť, či držiteľia povolenia stále spĺňajú podmienky na povolenie na pobyt.

Komisia bude monitorovať súlad členských štátov s cieľom zaistiť, že systematicky a účinne vykonávajú všetky povinné existujúce hraničné a bezpečnostné kontroly a tiež na zaistenie toho, že systémy udeľovania povolení na pobyt investorom nepredstavujú hrozbu pre bezpečnosť iných členských štátov a EÚ.

4.1.2. Pranie špinavých peňazí

Čo sa týka kontrol pôvodu finančných prostriedkov, všetky členské štáty EÚ s výnimkou jedného⁸⁷ oznámili opatrenia na transpozíciu pre štvrtú smernicu o boji proti praniu špinavých peňazí⁸⁸. Komisia vykonáva horizontálnu kontrolu úplnosti oznámených vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa transponuje štvrtá smernica o boji proti praniu špinavých

⁸² Bezpečnostné kontroly sú vo všeobecnosti spojené s pozadím žiadateľov a pôvodom finančných prostriedkov. Orgány zodpovedné za riadenie systémov udeľovania povolení na pobyt investorom sa spoliehajú na policajné zložky a spravodajské služby, ktoré majú kontrolovať pozadie žiadateľov (Bulharsko, Estónsko, Španielsko, Chorvátsko, Cyprus, Maďarsko, Portugalsko a Slovensko) a na orgány zodpovedné za zdravotnú starostlivosť a zamestnanosť, a na príslušné orgány zodpovedné za osobný stav žiadateľa. Tieto kontroly súvisia hlavne s registrom trestov žiadateľov a vierohodnosťou dokumentu predloženého žiadateľom.

⁸³ Pozri Transparency International, *tamtiež*, poznámka 5, s. 37 a prehľad štúdie, *tamtiež*, poznámka 4, s. 75.

⁸⁴ Pozri poznámku 68.

⁸⁵ Najmä v systémoch VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, ako aj databázach Europolu a INTERPOLU.

⁸⁶ Estónsko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Lotyšsko a Litva.

⁸⁷ Okrem Rumunska. Zdroj: Eur-lex, „Vnútroštátne transpozičné opatrenia, ktoré oznamujú členské štáty, týkajúce sa smernice (EÚ) 2015/849“ dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>

⁸⁸ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (text s významom pre EHP), dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

peňazí, a pokračuje v postupoch v prípade nesplnenia povinnosti z dôvodu neoznámenia proti tým členským štátom, v ktorých boli identifikované medzery v transpozícii. Podľa týchto právnych predpisov musia povinné subjekty (okrem iného úverové a finančné inštitúcie, notári a právnici, a realitní agenti)⁸⁹ vykonať opatrenia povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi⁹⁰. Povinné subjekty majú povinnosť nahlásiť podozrivé transakcie finančnej spravodajskej jednotke v ich krajine a majú zakázané informovať klientov o tomto nahlásení. Okrem toho, štvrtá smernica o boji proti praniu špinavých peňazí obsahuje osobitnú dodatočnú požiadavku pre povinné subjekty na vykonanie kontrol v rámci zvýšenej povinnej starostlivosti v prípade transakcií klientov z vysokorizikových tretích krajín.

Piata smernica o boji proti praniu špinavých peňazí, ktorá vstúpila do platnosti 9. júla 2018 a musí byť transponovaná členskými štátmi do 10. januára 2020⁹¹, zavádza zmenu, ktorá za vysokorizikových označuje štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú „o právo na pobyt alebo občianstvo v členskom štáte výmenou za prevody kapitálu, nákup majetku alebo vládnych dlhopisov alebo investície do podnikateľských subjektov v danom členskom štáte“ a ktorá v súvislosti s nimi vyžaduje zvýšenú povinnú starostlivosť⁹². Smernica však udeľuje tieto povinnosti iba v súvislosti s hospodárskymi subjektmi a nepokrýva vládne organizácie a agentúry, ktoré podľa tejto smernice nie sú povinnými subjektmi. To znamená, že orgánov zodpovedných za systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom sa to netýka.

Štúdia poukázala na množstvo rôznych postupov, ktoré sa v rámci systémov udeľovania občianstva investorom používajú na boj proti praniu špinavých peňazí, a zároveň odhalila viaceré šedé oblasti. Formálne neexistuje povinnosť, aby orgány zapojené do vykonávania kontrol pôvodu finančných prostriedkov v systémoch pre investorov oznamovali výsledky týchto kontrol príslušným orgánom členských štátov. V praxi však existuje určitá spolupráca v súvislosti so systémami udeľovania občianstva investorom. Agentúra Identity Malta⁹³ na účely štúdie potvrdila, že definície povinnej starostlivosti a postupy štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí sú vykonávané vo štvorfázovom postupe povinnej starostlivosti, ktorú používa. Cyperský právny rámec o systémoch udeľovania občianstva investorom vytvára priamy krížový odkaz na cyperské právne predpisy o boji proti praniu špinavých peňazí. To vyžaduje, aby útvary vnútornej kontroly a vnútorného auditu cyperských bánk zaviedli opatrenia povinnej starostlivosti na overenie a potvrdenie pôvodu finančných prostriedkov použitých na investíciu. V Bulharsku je kontrola pôvodu finančných prostriedkov (v súlade s bulharským zákonom o opatreniach proti praniu špinavých peňazí) vykonávaná agentúrou Invest Bulgaria⁹⁴. Pri tomto postupe musí žiadateľ poskytnúť

⁸⁹ Článok 2 smernice (EÚ) 2015/849.

⁹⁰ Článok 10 – 24 smernice (EÚ) 2015/849.

⁹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ, Ú. v. EÚ L 156, 19.6.2018, s. 43.

⁹² Pozri článok 1, bod 44, ktorý dopĺňa prídavný bod do bodu I prílohy III štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí.

⁹³ Kontroly povinnej starostlivosti v súčasnosti vykonáva maltská agentúra pre program pre individuálnych investorov, v čase vykonávania rozhovorov pre štúdiu bola zodpovedným orgánom agentúra Identity Malta.

⁹⁴ Agentúra Invest Bulgaria je výkonná agentúra bulharského ministra hospodárstva a podporuje ministra v zavádzaní štátnej politiky do oblasti podpory zahraničných investícií.

vyhlásenie o pôvode finančných prostriedkov v súlade so zákonom o boji proti praniu špinavých peňazí⁹⁵.

Podobne existujú rôzne postupy v členských štátoch, v ktorých fungujú systémy udeľovania povolení na pobyt investorom s cieľom bojovať proti praniu špinavých peňazí. Zatiaľ čo niektoré členské štáty vyžadujú, aby boli všetky platby vykonané prostredníctvom ich národných bánk, ktoré ako povinné subjekty podľa štvrtej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí musia vykonávať potrebné kontroly v rámci povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi (Cyprus), štúdia tiež ukázala, že niektoré právne predpisy nestanovujú konkrétne kontroly (Chorvátsko, Portugalsko). V Maďarsku, kde je systém momentálne pozastavený, neexistovala povinnosť prevodu peňazí na maďarské územie, čoho výsledkom bolo vylúčenie finančných prostriedkov z kontrol. V iných prípadoch podliehajú finančné prostriedky dvojitej kontrole, najprv prostredníctvom dôkazov predložených krajinou pôvodu finančných prostriedkov a neskôr príslušnými oddeleniami v členskom štáte (Írsko). Príslušné orgány poverené vykonávaním týchto konkrétnych kontrol sa líšia: môže nimi byť národná investičná agentúra (Bulharsko) alebo komisia zameraná na boj proti praniu špinavých peňazí (Španielsko). Tieto subjekty môžu byť súkromné alebo verejné a zahŕňajú nezávislých odborníkov. Tieto kontroly sa líšia, keďže môžu pozostávať z potvrdzovania dokumentov súvisiacich s finančnými prostriedkami použitými na investíciu, akými sú výpisy o bankových prevodoch, výkazy k daňovým priznaniam zmluva o kúpe alebo nájme z katastra nehnuteľností, ak je investíciou nehnuteľný majetok, alebo môžu pozostávať z obmedzeného vyhlásenia príslušného orgánu.

Ako stanovujú nové pravidlá EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí, členské štáty by mali venovať osobitnú pozornosť zvýšenej povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientovi v kontexte systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby sa uplatňovanie pravidiel EÚ o boju proti praniu špinavých peňazí neobchádzalo. To by sa malo zaistiť v prípade, že finančné prostriedky poskytnú žiadatelia o občianstvo pre investorov a že tieto finančné prostriedky sú zasielané prostredníctvom orgánov, ktoré podľa štvrtej a piatej smernice o boji proti praniu špinavých peňazí nie sú kvalifikované ako povinné subjekty. Okrem toho, orgány zapojené do vykonávania kontrol pôvodu finančných prostriedkov v rámci systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom by mali vždy oznámiť svoje zistenia orgánom členských štátov, ktoré sú zodpovedné za spracovanie žiadostí. Členské štáty by tiež mohli vziať na vedomie možné riziká prania špinavých peňazí spojené so systémami udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom vo svojich vnútroštátnych hodnoteniach rizika vykonávaných podľa pravidiel EÚ v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a vykonať potrebné opatrenia na ich zmiernenie⁹⁶.

V prípadoch hotovostných platieb priamo vládny organizáciám, tieto nie sú kryté európskymi právnymi predpismi o boji proti praniu špinavých peňazí. Pravidlá pre hotovostné platby v súčasnosti nie sú v rámci EÚ harmonizované. Členské štáty preto môžu zaviesť určité obmedzenia pre hotovostné platby, ak sú v súlade s inými ustanoveniami právnych predpisov EÚ.

⁹⁵ Článok 39 ods. 6 vykonávacích predpisov k zákonu o cudzích štátnych príslušníkoch v Bulharsku .

⁹⁶ Malta vykonala vnútroštátne hodnotenie rizika prania špinavých peňazí v roku 2017. Potenciálne riziká prania špinavých peňazí spojené so systémom udeľovania občianstva neboli analyzované.

4.1.3. Obchádzanie pravidiel EÚ

Existuje aj možnosť, že postavenie udelené systémami udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom môže byť využité na obchádzanie právnych predpisov EÚ. Systémy udeľovania občianstva investorom môžu štátnym príslušníkom tretích krajín poskytnúť najmä možnosť obísť určité požiadavky týkajúce sa štátnej príslušnosti, ktoré sa vyžadujú na základe právnych predpisov EÚ. Napríklad, pravidlá EÚ stanovujú, že prevádzková licencia, t.j. povolenie na poskytovanie leteckých dopravných služieb, môže byť udelená príslušným (vnútroštátnym) licenčným orgánom, pričom členský štát alebo občania členského štátu vlastní viac ako 50 % daného podniku a účinne ho kontrolujú⁹⁷. Komisia obdržala jednu sťažnosť a viacero otázok od vnútroštátnych licenčných orgánov, ktoré sa týkali investorov z tretích krajín, ktorí získali občianstvo Únie v členskom štáte prostredníctvom systému udeľovania občianstva investorom a následne požiadali o prevádzkovú licenciu leteckej dopravy.

4.1.4. Daňové úniky

Ďalšou obavou je, či daňové stimuly vyplývajúce z využívania systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom vytvárajú dopyt pre takéto systémy⁹⁸. Samotné využívanie týchto systémov nezodpovedá daňovým únikom, hoci tieto systémy môžu umožniť jednotlivcom získať výhody z existujúcich zvýhodnených daňových pravidiel. Môže sa však vytvoriť priestor na zneužitie výhod a dokumentácie získanej prostredníctvom týchto systémov, ktoré sa od systému k systému líšia, t.j. niektoré môžu uľahčiť postup a slúžiť ako nástroj v prípadoch agresívneho daňového plánovania a únikov.

Štúdia sa nezaoberala daňovou stránkou takých systémov. Diskusie na úrovni EÚ a na medzinárodnej úrovni sa zameriavajú na dosah, ktorý také systémy môžu mať na automatickú výmenu informácií o finančných účtoch medzi daňovými orgánmi vykonanú v rámci EÚ prostredníctvom smernice Rady 2014/107/EU (prvá zmena smernice o administratívnej spolupráci) a s tretími krajinami prostredníctvom spoločného štandardu oznamovania. Prvá zmena smernice o administratívnej spolupráci a spoločný štandard oznamovania vyžadujú zaslanie príslušných bankových informácií na všetky jurisdikcie daňovej rezidencie majiteľa účtu.

Daňová rezidencia môže byť iná ako ostatné definície pobytu na nedaňové účely. Kritériá pre pobyt na daňové účely sa môžu výrazne líšiť od jurisdikcie k jurisdikcii a sú zvyčajne spojené s počtom dní fyzickej prítomnosti v rámci jurisdikcie. Niektoré jurisdikcie tiež určujú pobyt jednotlivca na základe rôznych faktorov, akými sú občianstvo, vlastníctvo domu alebo dostupnosť ubytovania, rodina a finančné záujmy. Existujú teda situácie, keď sa ten istý jednotlivec môže považovať za daňového rezidenta vo viac ako jednej jurisdikcii. Okrem toho, byť považovaný za daňového rezidenta v novej jurisdikcii neznamená zánik statusu daňovej rezidencie v iných krajinách.

Dokumentácia vydaná podľa niektorých týchto systémov však môže veľmi skomplikovať situáciu pre finančné inštitúcie pri správnom identifikovaní legitímneho miesta daňovej

⁹⁷ Nariadenie (ES) 1008/2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve, Ú. v. EÚ L 293, 31.10.2008, s. 3. Pozri tiež pripravované hodnotenie Európskej komisie zamerané na nariadenie (ES) 1008/2008 (má byť uverejnené v prvej polovici roku 2019).

⁹⁸ Pozri diskusiu v štúdiu výskumnej služby Európskeho parlamentu, tamtiež, poznámka 5, s. 32 – 35.

rezidencie. V niektorých prípadoch môžu byť informácie o finančných účtoch odoslané nesprávne štátu a/alebo nemusia byť odoslané tomu správne štátu. Napríklad, ak sú informácie odoslané len krajine, v ktorej fungujú systémy udeľovania občianstva alebo povolení na pobyt (ktoré často nezdaňujú príjem alebo nevyžadujú fyzickú prítomnosť v krajine) a nie krajine skutočnej daňovej rezidencie, môže sa príjem vyhnúť zdaneniu v správnej krajine.

Systémy v krajinách, ktoré nezdaňujú príjem alebo ho zdaňujú len s veľmi nízkou sadzbou, predstavujú väčšie riziko, pokiaľ ide o skrývanie dôkazov majiteľmi účtov o skutočnom mieste pobytu a následné vyhýbanie sa plateniu daní. Najmä systémy tretích krajín predstavujú vyššie riziko, že ich občania Únie môžu využiť na zámerné vyhýbanie sa plateniu daní v krajine EÚ, v ktorej majú pobyt. Finančné inštitúcie EÚ môžu byť menej oboznámené so systémami, ktoré sa uplatňujú mimo EÚ, a hoci niektoré systémy ponúkané krajinami EÚ tiež nezdaňujú zahraničné príjmy, väčšina z nich sa zameriava (a obmedzuje prístup) na osoby s pobytom mimo EÚ.

Pravidlá povinného zverejňovania pre sprostredkovateľov prijaté prostredníctvom zmeny smernice o administratívnej spolupráci v roku 2018⁹⁹ vyžadujú, aby subjekty propagujúce systémy vyhýbania sa daňovým povinnostiam a poskytovatelia služieb zapojení do ich prípravy alebo vykonávania, informovali daňové orgány o akýchkoľvek systémoch, ktoré propagujú alebo zavedú. To zahŕňa osobitné ustanovenia so zameraním na systémy, ktoré môžu mať dosah na obchádzanie ohlasovacích povinností ustanovených právnymi predpismi EÚ o automatickej výmene informácií o finančných účtoch.

Smernica v skutočnosti zahŕňa oznamovaciu povinnosť zameranú na systémy alebo opatrenia, ktoré narúšajú alebo využívajú nedostatky v postupoch povinnej starostlivosti, ktoré používajú finančné inštitúcie na poskytovanie informácií daňovým orgánom, ako je napríklad identifikácia jurisdikcie daňovej rezidencie majiteľa účtu. To je v prípade, že majiteľ účtu získa občianstvo alebo práva na pobyt v krajine inej, ako je krajina faktického pobytu. Vždy, keď sa takýto systém uvádza alebo sa doň vstúpi, oznamovacia povinnosť prechádza na sprostredkovateľa, ktorý službu poskytuje.

V súlade so zmenou smernice o administratívnej spolupráci z roku 2018, budú systémy zavedené od 25. júna 2018 oznámené daňovým orgánom EÚ, ktoré si od roku 2020 tieto informácie budú automaticky vymieňať medzi sebou a poskytnú týmto orgánom spravodajské informácie, ktoré môžu viesť k skorému zisteniu prípadných zneužívaní. Týka sa to systémov založených v rámci EÚ aj tretích krajín.

Na riešenie rizík spojených so systémami udeľovania občianstva a trvalého pobytu investorom a tiež na zabezpečenie účinného vykonávania smernice o administratívnej spolupráci, by mali členské štáty EÚ, ktoré poskytujú také systémy, využiť dostupné nástroje v rámci EÚ pre administratívnu spoluprácu, najmä spontánnu výmenu informácií v rámci členského štátu (členských štátov) pobytu, podľa smernice o administratívnej spolupráci¹⁰⁰.

⁹⁹ Smernica Rady (EÚ) 2018/822 z 25. mája 2018, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní v súvislosti s cezhraničnými opatreniami podliehajúcimi oznamovaniu, Ú. v. EÚ L 139, 5.6.2018, s. 1.

¹⁰⁰ Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS.

Okrem toho, existencia systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom a otázky, ktoré z nich vyplývajú na daňové účely, by sa mali tiež zväžiť v rámci činnosti, ktorú členské štáty momentálne vykonávajú v Rade, napríklad pri pripravovanej reforme kódexu správania pri zdaňovaní podnikov¹⁰¹, ktorá je zameraná na zaistenie koordinovanej činnosti na európskej úrovni s cieľom riešiť škodlivú daňovú konkurenciu, pričom v rámci súčasného mandátu je to obmedzené len na zdaňovanie podnikov.. Reforma kódexu je príležitosťou na rozšírenie rozsahu práce tak, aby boli zahrnuté iné typy škodlivých daňových praktík, vrátane tých zacielených na jednotlivcov. Členské štáty by mali zobrať na vedomie možnú úlohu systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom pri vyhýbaní sa daňovým povinnostiam a daňových únikoch a zväžiť, či riziká vyplývajúce z takých systémov by nebolo vhodné zahrnúť do zoznamu predpísaných kritérií EÚ¹⁰².

Medzinárodný ekvivalent prvej zmeny smernice o administratívnej spolupráci, ktorým je Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), v rámci svojej úlohy identifikovať medzery v spoločnom štandarde oznamovania, analyzoval potenciál, ktorý systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt môžu mať pri obchádzaní oznamovacích povinností podľa tohto štandardu a ktoré tak môžu uľahčiť daňové úniky. OECD dospela najmä k záveru, že preukazy totožnosti a iná dokumentácia získané prostredníctvom takýchto systémov môžu byť potenciálne zneužitú na nesprávne uvádzanie jurisdikcie daňovej rezidencie jednotlivca a môžu ohroziť správnu činnosť postupov povinnej starostlivosti v rámci spoločného štandardu oznamovania¹⁰³. V tejto súvislosti vypracovala OECD zoznam systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, ktoré môžu predstavovať veľké riziko pre účinné vykonávanie spoločného štandardu oznamovania¹⁰⁴. Oba systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom na Cypre a Malte sú do tohto zoznamu zahrnuté. OECD tiež zverejnila dodatočné informácie a usmernenia pre finančné inštitúcie s cieľom minimalizovať priestor pre možné zneužitie.

Dňa 9. marca 2018 vydala OECD „Vzorové pravidlá povinného zverejňovania na riešenie opatrení na vyhýbanie sa spoločnému štandardu oznamovania a neprehľadných štruktúr v daňových rajoch“. Tieto vzorové pravidlá sú podobné ako tie zahrnuté v zmene smernice o administratívnej spolupráci z roku 2018 zameranej na systémy vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktorých cieľom je automatická výmena informácií o finančných účtoch. Treba poznamenať, že tieto pravidlá neboli schválené ako minimálny štandard. Ako také sú pre jurisdikcie voliteľné.

¹⁰¹ Závery zo zasadnutia Rady ECOFIN z 1. decembra 1997 o daňovej politike – uznesenie Rady a v zástupcov vlád členských štátov zasadajúcich v Rade z 1. decembra 1997 o kódexe správania pri zdaňovaní podnikov – zdaňovanie príjmu z úspor (Ú. v. ES C 2, 6.1.1998, s. 1).

¹⁰² Závery Rady o kritériách vypracovania zoznamu EÚ obsahujúceho jurisdikcie, ktoré nespolupracujú na daňové účely, a o procese vedúcom k vypracovaniu tohto zoznamu (Ú. v. EÚ C 461, 10.12.2016, s. 2). Závery Rady o zozname EÚ obsahujúcom jurisdikcie, ktoré nespolupracujú na daňové účely (Ú. v. EÚ C 438, 19.12.2017, s.5).

¹⁰³ Závery OECD o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, 16. október, 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. *Transparentnosť a riadenie*

Prísny regulačný dohľad a transparentnosť systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom na vnútroštátnej úrovni majú rozhodujúci význam pri určovaní ich dosahu. Štúdia tiež poukazuje na nedostatok jasných informácií o uplatniteľných postupoch a o fungovaní systémov, vrátane informácií o počte a pôvode žiadateľov a o osobách, ktorým bolo udelené občianstvo alebo právo na pobyt.

4.2.1. *Transparentnosť a riadenie systémov udeľovania občianstva investorom dnes*

Na Malte je regulačný orgán pre systém udeľovania občianstva investorom, ktorý zverejňuje výročné správy, ktoré sú predmetom parlamentného preskúmania¹⁰⁵. Dňa 22. mája 2018 Cyprus oznámil založenie výboru pre kontrolu a dohľad a zavedenie kódexu správania pre svoj systém udeľovania občianstva investorom. V Bulharsku nie je k dispozícii ani regulačný orgán, ani kódex správania.

Na Malte musia hlavní žiadatelia podať žiadosti o občianstvo pre investorov agentúre pre program pre individuálnych investorov buď prostredníctvom schválených zástupcov alebo koncesionárom¹⁰⁶. Toto sú **neverejné orgány** s významnou úlohou v rámci procesu podávania žiadosti, ktoré konajú v mene žiadateľov a v ich mene prichádzajú priamo do kontaktu s príslušnými orgánmi. V Bulharsku a na Cypre môžu žiadatelia využiť poradcov alebo právnych zástupcov, ktorí im poskytnú rady v súvislosti s podávaním žiadosti a podajú ju v ich mene. Nový kódex správania Cypru sa vzťahuje na zástupcov a sprostredkovateľov, ktorí sa zaoberajú žiadosťami o občianstvo v mene svojich klientov. Kódex sa zameriava na podporu vysokých etických štandardov a ukladá povinnosť zdržať propagácie predaja občianstva na verejných miestach. Reklamy zamerané na predaj „občianstva EÚ“ boli na Cypre bežné. Aký účinok bude mať nový kódex správania sa ukáže neskôr.

Žiadny z troch systémov udeľovania občianstva investorom neposkytuje komplexné informácie o identite osôb, ktorí úspešne získali občianstvo na základe investície a ani o ich krajinách pôvodu. Správy maltského regulačného orgánu obsahujú informácie o počte podaných žiadostí, ako aj o počte tých, ktoré boli prijaté a zamietnuté. Tieto správy tiež obsahujú informácie o príjmoch vzniknutých na základe maltských systémov udeľovania občianstva investorom. Právne predpisy Malty vyžadujú, aby sa vo vládnom vestníku každoročne uverejňovali mená všetkých osôb, ktoré počas uplynulých dvanástich kalendárnych mesiacov získali maltské občianstvo prostredníctvom registrácie alebo naturalizácie, vrátane tých osôb (hoci nie explicitne identifikovaných), ktoré získali maltské občianstvo v rámci systému udeľovania občianstva investorom¹⁰⁷. V prípade Bulharska a Cypru nie sú podobné informácie k dispozícii.

Čo sa týka obmedzenia počtu udelených žiadostí, Cyprus a Malta majú určenú hranicu pre počet žiadateľov, ktorí môžu mať prospech z ich systémov udeľovania občianstva investorom. Cyperská vláda sa rozhodla, že od roku 2018 obmedzí počet takto získaného občianstva na 700 za rok¹⁰⁸. Na Malte je množstvo úspešných hlavných žiadateľov (okrem závislých osôb)

¹⁰⁵ Regulačný orgán pre program pre individuálnych investorov (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Nariadenie 4 ods. 3 LN 47/2014.

¹⁰⁷ Nariadenie 14 ods. 2 LN 47/2014.

¹⁰⁸ Rozhodnutie Rady ministrov 906/2018.

v rámci tohto systému celkovo obmedzené na 1 800¹⁰⁹. Maltské orgány sú však v procese aktualizácie zákona a na základe verejnej konzultácie majú v pláne zvýšiť toto množstvo o ďalších 1 800. Bulharsko nemá žiadne obmedzenia počtu zahraničných investorov, ktorí sa môžu uchádzať o občianstvo.

4.2.2. Transparentnosť a riadenie systémov udeľovania povolení na pobyt investorom dnes

Čo sa týka riadenia systémov udeľovania povolení na pobyt investorom, nie je na Malte k dispozícii regulačný orgán, aký funguje pre systémy udeľovania občianstva investorom. Pokiaľ ide o Cyprus, nepredpokladá sa, že by výbor pre kontrolu a dohľad, ktorý Cyprus oznámil v súvislosti so systémom udeľovania občianstva investorom, mal byť zodpovedný aj za povolenia na pobyt. V Bulharsku je jedinou povinnosťou zahrnutou v právnych predpisoch oznámenie o povoleniach na pobyt, ktoré boli vydané v rámci tohto systému, ktoré má podať riaditeľstvo pre migráciu bulharskej investičnej agentúre. Osobitné mechanizmy monitorovania a oznamovacie povinnosti existujú vo veľmi obmedzenom počte členských štátov¹¹⁰. To znamená, že vo väčšine prípadov je dohľad nad systémom úlohou všeobecných mechanizmov monitorovania (ak existujú), ako sú parlamentné preskúmanie, správna zodpovednosť, všeobecné podávanie správ o činnosti vláde alebo žiadosti o prístup k dokumentom, a že neexistujú žiadne dodatočné a osobitné mechanizmy povinnej starostlivosti¹¹¹.

Obmedzený počet členských štátov zvolil možnosť zapojiť do vykonávania svojich systémov udeľovania povolení na pobyt súkromné spoločnosti¹¹², v niektorých prípadoch významnou mierou¹¹³. Na Cypre majú žiadatelia možnosť rozhodnúť sa, či podajú svoju žiadosť prostredníctvom splnomocneného zástupcu, ktorého úloha je obmedzená na to, aby vystupoval ako sprostredkovateľ a poskytovateľ poradenských služieb. Na Malte môžu byť žiadosti podané príslušným orgánom prostredníctvom registrovaných zástupcov alebo

¹⁰⁹ Nariadenie 12 LN 47/2014.

¹¹⁰ Španielsko, Írsko a Portugalsko. Napríklad v Španielsku zákon vyžaduje, aby ministerstvo práce a sociálnych vecí vypracovalo na základe spoločnej žiadosti ministerstiev zahraničných vecí, vnútra a hospodárstva výročnú správu o vykonaní pravidiel, ktorá sa následne predloží Rade ministrov. V Portugalsku vykoná Všeobecná inšpekcia vnútorných záležitostí minimálne raz ročne audit postupu pre udeľovanie povolení na pobyt investorom. Závety a odporúčania sú oznámené prvej komisii portugalského parlamentu (ústavné veci a základné práva, slobody a záruky) a sú tiež dostupné na webovom sídle vlády. Toto webové sídlo však obsahuje len jednu správu z roku 2014. Obsahuje niekoľko odporúčaní, ktoré boli vydané v dôsledku určitých neefektívností postupu, okrem iného aj vývoj mechanizmov vnútorného dozoru a príručky o postupoch. Opatrenia, ktoré boli v nadväznosti na toto odporúčanie prijaté, nie sú známe. V Írsku je minimálne štyrikrát za rok zvolaný hodnotiaci výbor (zložený z vrcholových manažérov príslušných vládnych oddelení a štátnych agentúr zapojených do podnikania a rozvoja) s cieľom posudzovať žiadosti o pobyt v rámci systému pre investorov, a poskytuje úvahy a odporúčania ministrom pre spravodlivosť a rovnosť týkajúce sa schválenia alebo zamietnutia žiadostí.

¹¹¹ Bulharsko, Írsko, Francúzsko, Taliansko, Cyprus, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Holandsko, Rumunsko a Spojené kráľovstvo. V Írsku poskytol úrad pre udeľovanie štátneho občianstva a prisťahovalectvo prostredníctvom parlamentných otázok informácie o týchto témach: počet a hodnota žiadostí v rámci systému pre investorov za rok od roku 2012 v rámci každej investičnej možnosti; počet a hodnota žiadostí o investičné prisťahovalectvo za investície do sociálneho bývania a zariadení opatrovateľskej starostlivosti v roku 2017; kritériá, podľa ktorých sú žiadosti hodnotené; počet schválených žiadostí v rámci systémov pre investorov; investičné fondy, do ktorých boli žiadosti doteraz schválené podľa programov pre investičné prisťahovalectvo; štyri možnosti investovania dostupné v rámci programu; objem peňažných prostriedkov investovaný do systému pre investorov, členovia hodnotiaceho výboru.

¹¹² Cyprus, Maďarsko, Malta.

¹¹³ Maďarsko, Malta.

akreditovaných osôb, títo registrovaní zástupcovia vystupujú v mene žiadateľa v prípade všetkej korešpondencie, žiadostí, podaní, vyplňaní a oznamovaní podľa predpisov. V Maďarsku povolil hospodársky výbor maďarského parlamentu niekoľko podnikov, ktorých úlohou bolo vydávať rezidentské dlhopisy, ktoré by mali odkúpiť žiadatelia. Iba jedna spoločnosť mohla získať povolenie na vydávanie dlhopisov v danej tretej krajine¹¹⁴.

4.2.3. Opatrenia na zlepšenie transparentnosti, riadenia a bezpečnosti

Štúdia ukazuje, že ročné predkladanie správ je stále veľmi obmedzené. V rámci systémov udeľovania občianstva investorom je vo všeobecnosti nedostatok transparentnosti, pokiaľ ide o žiadosti a osoby, ktoré získajú občianstvo. V prípade systémov udeľovania povolení na pobyt nie je v dôsledku chýbajúcej desegregácie štatistík možné identifikovať osobitné dôvody na pobyt, ani zvolenú možnosť investície. Údaje o počte prijatých žiadostí, krajine pôvodu a počte udelených občianstiev a povolení na pobyt by mohli byť užitočne zverejnené napríklad vo forme výročných správ. Členské štáty by tiež na pravidelnej báze mohli objasňovať a zverejňovať kritériá posudzovania žiadostí, bezpečnostných kontrol vykonávaných v rámci systémov a zaručiť *ex post* monitorovanie súladu s týmito kritériami (najmä investícií).

Okrem toho je charakteristickým znakom týchto systémov využívanie podnikov, ktoré vláde poskytujú poradenstvo o vykonávaní systému alebo vykonávajú proaktívne úlohy zahŕňajúce výkon právomocí orgánu verejnej moci pri riadení takýchto systémov, a ktoré však zároveň radia jednotlivcom pri podávaní žiadostí v rámci systému. V žiadnom z členských štátov, ktoré boli kvôli systému udeľovania občianstva alebo povolení na pobyt predmetom štúdie, neexistuje mechanizmus na riešenie konfliktov záujmu, ktoré môžu vzniknúť z tejto situácie. Dohľad nad všetkými ostatnými sprostredkovateľmi je tiež dôležitý. Vzhľadom na význam, ktorý majú práva na občianstvo a pobyt, možno očakávať, že preskúvanie žiadostí, rozhovory a akékoľvek iné činnosti spojené s rozhodovaním alebo preverovaním budú vždy vykonávať vládne orgány, ako súčasť všeobecnej potreby účinného a nezávislého dohľadu nad systémami a všetkými zapojenými aktérmi.

Jednoznačné vymedzenie postupov a oblastí zodpovednosti v kombinácii s transparentnosťou prostredníctvom pravidelného monitorovania a podávania správ sú tou najlepšou cestou, ako v prípade systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom zabrániť vzniku obáv..

V prípade systémov udeľovania občianstva investorom by sa na účely zaistenia súladu v praktikách členských štátov a účinnej výmeny informácií, a to aj pokiaľ ide o predchádzajúce konzultácie o bezpečnosti, mal vytvoriť systém na výmenu informácií a štatistík o počte prijatých, uznaných a zamietnutých žiadostí, ako aj na konzultácie o zamietnutých žiadostiach z dôvodu bezpečnosti. Z tohto dôvodu má Komisia v úmysle zriadiť skupinu odborníkov z členských štátov s cieľom bližšie sa zamerať na osobitné riziká, ktoré vyplývajú zo systémov udeľovania občianstva investorom a riešiť aspekty transparentnosti a dobrého riadenia v súvislosti s vykonávaním oboch systémov udeľovania občianstva aj povolení na pobyt. Konkrétne by mala skupina odborníkov do konca roka 2019

¹¹⁴ Spoločnosti, ktoré získali povolenie, sa nachádzajú v týchto krajinách: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cyprus (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Maďarsko (Arton Capital Hungary), Rusko (VolDan Investments Limited), Lichtenštajnsko (S & Z Program Limited), a Singapur (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

vyvinúť spoločný súbor bezpečnostných kontrol pre systémy udeľovania občianstva investorom, vrátane osobitných postupov riadenia rizík, ktoré zohľadnia riziká z hľadiska bezpečnosti, prania špinavých peňazí, daňových únikov a korupcie.

5. Vonkajší rozmer

Aj v tretích krajinách existuje narastajúci trend zavádzania systémov, v ktorých si investori môžu kúpiť občianstvo, čo môže mať dosah na EÚ.

5.1. Kandidátske krajiny a potenciálne kandidátske krajiny

Vzhľadom na vyhladky budúceho občianstva Únie štátnych príslušníkov kandidátskych krajín a potenciálnych kandidátskych krajín¹¹⁵, sa občianstvo týchto krajín stáva pre investorov čoraz atraktívnejším. To sa deje už počas procesu pristúpenia, keď kandidátske krajiny a potenciálne kandidátske krajiny rozvíjajú bližšie vzťahy s EÚ a pre svojich občanov môžu získať právo vstupovať do schengenského priestoru v prípade krátkodobého pobytu v bezvízovom režime¹¹⁶.

V Turecku¹¹⁷ funguje systém udeľovania občianstva investorom, zatiaľ čo v Čiernej Hore sa v januári 2019¹¹⁸ začali prípravy na vykonávanie takého systému, ktorý bol prijatý v novembri 2018.

S cieľom zabrániť tomu, aby tieto systémy spôsobovali riziká v oblastiach uvedených v oddiele 4.1 vyššie, do procesu pristúpenia k EÚ (od stanoviska k žiadosti krajiny o členstvo až po ukončenie rokovaní) budú zahrnuté podmienky týkajúce sa systémov občianstva pre investorov. Od dotknutých krajín sa bude očakávať, že budú disponovať veľmi silnými systémami monitorovania, vrátane systémov na riešenie možných bezpečnostných rizík, ako sú pranie špinavých peňazí, financovanie terorizmu, korupcia a infiltrácia organizovaného zločinu, ktoré sú s takýmito systémami spojené.

Čo sa týka **kandidátskych krajín a potenciálnych kandidátskych krajín**, Komisia bude monitorovať systémy udeľovania občianstva investorom v kontexte procesu pristúpenia k EÚ.

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

¹¹⁶ Občania Čiernej Hory, Srbska a bývalej Juhoslovskej republiky Macedónsko môžu do EÚ cestovať bez víz od decembra 2009. Pre občanov Albánska a Bosny a Hercegoviny je to možné od konca roka 2010. Pokiaľ ide o dialóg o liberalizácii vízového režimu s Kosovom*, ktorý už bol iniciovaný (19. januára 2012), Komisia v roku 2018 uviedla, že všetky stanovené kritériá boli splnené (* týmto označením nie sú dotknuté pozície k štatútu a označenie je v súlade s rezolúciou BR OSN č. 1244/1999 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova). Pokiaľ ide o dialóg o liberalizácii vízového režimu s Tureckom (iniciovaný 16. decembra 2013), Komisia naďalej podporuje Turecko pri plnení siedmich zostávajúcich kritérií.

¹¹⁷ Vykonávacie predpisy k zákonu o tureckom štátnom občianstve (úradný vestník, 6. apríl 2010, 27544) zmenené nariadením o zmenách vykonávacích predpisov k zákonu o tureckom štátnom občianstve (úradný vestník, 12. január 2017, 29946) a prezidentským dekrétom č. 106 (úradný vestník, 19. september 2018, 30540).

¹¹⁸ Rozhodnutie z 22. novembra 2018 o kritériách, metóde a postupe pri výbere osôb, ktoré môžu získať občianstvo Čiernej Hory prijatím na účely vykonávania osobitných investičných programov osobitného významu pre obchodné a hospodárske záujmy Čiernej Hory <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

5.2. Iné tretie krajiny, ktoré sa tešia bezvízovému vstupu do EÚ

Systémy udeľovania občianstva investorom, ktoré vykonávajú tretie krajiny, môžu byť problematické z niekoľkých dôvodov v prípade, že dané občianstvo zaručuje pri krátkodobom pobyte bezvízový vstup do Európskej únie. Napríklad Moldavská republika, ktorej občania využívajú bezvízový režim v prípade krátkodobého pobytu v EÚ od roku 2014, zaviedla systém udeľovania občianstva investorom v roku 2018¹¹⁹. Niektoré tretie krajiny alebo dodávatelia, ktorí ich podporujú, explicitne propagovali svoje občianstvo s argumentom, že poskytuje bezvízový vstup do Európskej únie. Investori, ktorí majú o takéto systémy záujem, sú často bohatí štátni príslušníci krajín, na ktoré sa vzťahuje vízová povinnosť, ktorí by takéto systémy mohli využiť na obchádzanie bežného schengenského vízového postupu a hlbkového hodnotenie jednotlivých migračných a bezpečnostných rizík, ktoré tento postup zahŕňa, vrátane možného vyhýbania sa opatreniam na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

Európska únia rešpektuje právo suverénnych krajín rozhodovať o ich vlastných postupoch naturalizácie, bezvízový vstup do Únie by však nemal byť používaný ako nástroj na prilákanie investícií jednotlivcov výmenou za občianstvo¹²⁰. Vykonávanie takýchto systémov sa bude brať do úvahy pri posudzovaní tretích krajín, pri ktorých by sa mohlo uvažovať o zavedení bezvízového režimu s Európskou úniou. Okrem toho musia tretie krajiny, ktoré už bezvízový styk využívajú, vykonávať bezpečnostné kontroly a previerky žiadateľov o systémy občianstva podľa najvyšších možných štandardov, akékoľvek zlyhanie v tomto ohľade by mohli byť dôvodom na opätovné zavedenie vízovej povinnosti a pozastavenie alebo ukončenie dohôd o oslobodení od vízovej povinnosti.

Komisia bude monitorovať vplyv systémov udeľovania občianstva investorom vykonávaných **krajinami s bezvízovým stykom** v rámci mechanizmu pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti.

6. Závery

Systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom predstavujú pre členské štáty a Úniu ako celok riziko, a to aj pokiaľ ide o bezpečnosť, pranie špinavých peňazí, korupciu, obchádzanie pravidiel EÚ a daňové úniky.

Spomínané riziká sú ešte zvýraznené nedostatkami v oblasti **transparentnosti a riadenia** takýchto systémov. Štúdia, ktorú zadala Komisia, ukazuje, že o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, ktoré prevádzkujú členské štáty, nie sú k dispozícii úplné informácie. Napríklad jasné štatistiky o prijatých, uznaných a zamietnutých žiadostiach chýbajú alebo sú nedostatočné. Okrem toho neexistujú mechanizmy na zabezpečenie spolupráce medzi členskými štátmi v oblasti systémov udeľovania občianstva investorom, najmä pokiaľ ide o bezpečnostné kontroly. Komisia vyjadruje obavy v súvislosti s rizikami, ktoré vyplývajú zo systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt

¹¹⁹ Program *Moldavské občianstvo vďaka investíciám (Moldova Citizenship-by-Investment – MCBI)* upravuje zákon č. 1024 z 2. júna 2000 o štátnom občianstve Moldavskej republiky a rozhodnutie vlády č. 786 zo 4. októbra 2017 o nadobudnutí občianstva vďaka investíciám. Program Moldavské občianstvo vďaka investíciám bol oficiálne spustený na 12. globálnej konferencii o pobyte a občianstve v Dubaji.

¹²⁰ Pozri napríklad: <https://vic.vu/citizenship/> („Kľúčové výhody občianstva Vanuatu“).

investorom, ako aj v súvislosti so skutočnosťou, že opatrenia, ktoré zaviedli členské štáty, nedokážu tieto riziká vždy dostatočne zmierniť.

Komisia bude monitorovať kroky, ktoré podniknú členské štáty na zaistenie transparentnosti a dobrého riadenia pri vykonávaní týchto systémov, s cieľom riešiť najmä riziká infiltrácie skupín organizovaného zločinu s pôvodom mimo EÚ do hospodárstva, riziká prania špinavých peňazí, korupcie a daňových únikov. V záujme zlepšenia transparentnosti a riadenia systémov v rámci členských štátov zriadi Komisia skupinu odborníkov, ktorá sa bude hlbšie zaoberať otázkami transparentnosti, riadenia a bezpečnosti.

Komisia bude monitorovať širšie otázky spojené so súladom s právnymi predpismi EÚ, ktoré vznikli na základe týchto systémov a prijme vhodné potrebné opatrenia.