



Brüsszel, 2019.1.23.
COM(2019) 12 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban

{SWD(2019) 5 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

1. Bevezetés

Az elmúlt években növekvő tendenciát mutattak a befektetői állampolgársági („arany útlevelel”) és befektetői letelepedési („arany vízum”) programok, amelyek célja, hogy befektetéseket vonzzanak azáltal, hogy az érintett ország befektetői számára állampolgárságot vagy tartózkodási jogokat biztosítanak. Ezek a programok aggályokat vetnek fel egyes eredendő kockázatokkal kapcsolatosan, különösen ami a biztonságot, a pénzmosást, az adókijátszást és a korrupciót illeti.

Három tagállam működtet befektetői állampolgársági programot, amelynek keretében az állampolgárságot kevésbé szigorú feltételek mellett biztosítják, mint a rendes honosítási rendszerben, különösen az érintett országban való tényleges korábbi tartózkodás előírása nélkül¹. Az ilyen programok az Európai Unió egészére kihatnak, mivel egy tagállam állampolgárságával rendelkező személy egyidejűleg az Unió polgára is. Bár ezek nemzeti programok, tudatosan népszerűsítik és gyakran kifejezetten az uniós polgárság megszerzésének lehetőségeként hirdetik őket, az ahhoz kapcsolódó valamennyi joggal és kiváltsággal együtt, ideértve különösen a szabad mozgáshoz való jogot.

A befektetői letelepedési („arany vízum”) programok eltérnek a befektetői állampolgársági programoktól; ezek a befektetések bevonzásáért cserébe az érintett országban tartózkodási jogokat biztosítanak, és húsz tagállamban léteznek. Ugyanakkor az ilyen programokkal együtt járó kockázatok hasonlóak a befektetői állampolgársági programok kockázataihoz. Ezen túlmenően e programok más tagállamokra is hatással vannak, mivel egy érvényes tartózkodási engedély bizonyos jogokat biztosít a harmadik országbeli állampolgároknak, így különösen a schengeni térségben való szabad utazást.

Az Európai Parlament 2014. január 16-i állásfoglalásában² aggodalmát fejezte ki, hogy „az uniós állampolgárság közvetlen vagy közvetett egyértelmű áruba bocsátására” irányuló nemzeti rendszerek magát az uniós polgárság fogalmát ássák alá. Felhívta a Bizottságot, hogy az uniós értékek, valamint az uniós jogszabályok és gyakorlat betűje és szelleme tükrében értékelje az egyes állampolgársági feltételrendszereket. A Bizottság felvette a kapcsolatot a bolgár, ciprusi és máltai hatóságokkal a programjaikkal kapcsolatos további információkért. A 2018 májusában megtartott vita során az Európai Parlament a befektetői állampolgársági és letelepedési programokkal járó számos kockázatot megvitatott.

Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentésében³ a Bizottság bejelentette, hogy jelentést készít a befektetők számára uniós polgárságot biztosító nemzeti programokról, amely ismerteti az e területre vonatkozó bizottsági intézkedéseket, a hatályos tagállami jogszabályokat és gyakorlatot, valamint iránymutatást nyújt a tagállamoknak. E jelentés

¹ Lásd az alábbi 2.3. szakaszt a tényleges tartózkodás meghatározásáért.

² Az Európai Parlament 2014. január 16-i állásfoglalása a megvásárolható uniós állampolgárságról (2013/2995(RSP)).

³ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A polgárok jogainak megerősítése a demokratikus átalakulás uniójában – Az uniós polgárságról szóló 2017. évi jelentés (COM/2017/030 final).

elkészítéséhez a Bizottság megbízást adott egy, a tagállami befektetői állampolgársági és letelepedési programokra vonatkozó jogszabályokra és gyakorlatra kiterjedő tanulmány elkészítésére⁴, és konzultációt szervezett a tagállamokkal. E jelentés más releváns forrásokat is figyelembe vesz, ideértve a témában a közelmúltban megjelent kiadványokat is⁵.

Ez a jelentés a befektetői állampolgársági és letelepedési programokat egyaránt áttekinti, és azonosítja a kizárólag a befektetés alapján megadott uniós polgárság vagy tartózkodási jogok jelentette legfontosabb aggályokat és kockázatokat. A jelentés mindenekelőtt ismerteti a korábbi tartózkodás nélkül biztosított állampolgárságból származó esetleges biztonsági réseket, valamint a pénzmosás, a korrupció és az adókijátszás kockázatát, amely a befektetés révén megszerzett állampolgársághoz vagy lakóhelyhez kapcsolódik. Ismerteti továbbá az ilyen programok irányításával és átláthatóságával kapcsolatos kihívásokat, megvizsgálja, hogy ezek miként kezelhetők, és keretet biztosít a fejlesztés megvalósításához.

A jelentést bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri, amely részletesebb háttér-információkkal szolgál a befektetői állampolgársági és letelepedési programokról.

2. Befektetői állampolgársági programok az EU-ban

2.1. Háttér

Ahogy az a Bíróság ítélezési gyakorlatában is szerepel, az állampolgárság a polgár és az állam közötti kötelék, amely „[egy tagállam] és állampolgárai között meglévő, szolidaritáson és hűségen alapuló, különös kapcsolat, valamint az állampolgársági jogviszony alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönössége”⁶. Egy ország állampolgársága hagyományosan a születés ténye alapján kerül megszerzése, akár leszármazás (*ius sanguinis*), akár a területen való születés (*ius soli*)⁷ okán. Az államok ezen túlmenően a bevándorlók számára biztosítják azt a lehetőséget, hogy állampolgárként honosítsák magukat, feltéve, hogy bizonyos integrációs feltételeknek megfelelnek és/vagy valódi kapcsolatot tudnak felmutatni az országgal, amely jelentheti az adott állam valamely állampolgárával való házasságot is⁸. Valamennyi tagállam rendelkezik ilyen rendes honosítási eljárással.

⁴ Tényfeltáró tanulmány. 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* (Az adott államban befektető harmadik országbeli állampolgárok számára állampolgárságot vagy tartózkodási helyet biztosító tagállami befektetői programok tényszerű elemzése), Brüsszel 2018 (a továbbiakban: a tanulmány).

⁵ Lásd különösen az Európai Parlament Kutatószolgálatának „*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*” (Állampolgárság és letelepedés befektetési programok révén az EU-ban: Aktuális helyzet, problémák és hatások) c. tanulmányát, 2018. október, [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* (Európai menekülőút – Betekintés az arany vízumok zavarosába), 2018. október, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ A Bíróság 2010. március 2-i ítélete, Rottmann, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, 51. pont.

⁷ Az állampolgárság megszerzésének típusait – ideértve a születésen alapuló állampolgárságot is – ismertető teljes körű áttekintésért lásd az Állampolgárság megszerzésének típusait tartalmazó globális adatbázist (Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship) a következő linken: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Az uniós tagállamokban házasság útján történő honosítással kapcsolatos részletekért lásd a tanulmány III. mellékletét, ugyanott, 4. jegyzet. A tagállamok általában lépéseket tesznek az ilyen lehetőségekkel való visszaélések megelőzésére, például az érdekházasságok tekintetében. A csalárd módon megszerzett

A legtöbb tagállam diszkrecionális honosítási eljárásokkal is rendelkezik⁹. Az ilyen eljárások keretében a tagállamok egyénileg, „nemzeti érdek” – például a kultúra, tudomány vagy sport területén elért kiemelkedő teljesítmény – alapján ítéldhetnek oda állampolgárságot egy külföldinek. Egyes uniós tagállamokban a jogszabályi rendelkezések szerint a „nemzeti érdek” gazdasági vagy kereskedelmi érdeket is jelenthet¹⁰. A diszkrecionális honosítási eljárás alkalmazható egyedi esetekben arra, hogy befektetésért cserébe állampolgárságot adjanak meg. Az ilyen diszkrecionális honosítási eljárások kifejezetten egyéniesítettek és csak korlátozott mértékben alkalmazzák ezeket, ezért nem képezik e jelentés tárgyát.

Bulgária, Ciprus és Málta 2005-ben, 2007-ben, illetve 2013-ban olyan szélesebb körű programokat¹¹ vezetett be, amelyek célja a harmadik országok állampolgárai befektetéseinek vonzása az állampolgárság megszerzésének részükre történő megkönnyítése révén. Ezek a programok a honosítás új formáját jelentik, mivel szisztematikusan biztosítják az érintett tagállam állampolgárságát, feltéve, hogy megvalósult az előírt befektetés, és bizonyos kritériumok teljesültek¹².

Mivel kizárólag Bulgária¹³, Ciprus és Málta működtet befektetői állampolgársági programokat a tagállamok közül, a jelentés e szakasza ezen országok jogszabályaira és gyakorlatára összpontosít.

2.2. A szükséges befektetés típusa és összege

A befektetői állampolgársági programok célja, hogy meghatározott pénzösszegért cserébe ígért állampolgársággal befektetéseket vonzzanak. Bulgáriában a gyorsított¹⁴ befektetési állampolgársági program keretében összesen 1 millió EUR összegű befektetést írnak elő. Cipruson legalább 2 millió EUR összegű befektetésre van szükség, valamint ciprusi ingatlan tulajdonlására. Máltán 650 000 EUR összegű hozzájárulást kell fizetni egy nemzeti befektetési alapba, emellett további 150 000 EUR összegű befektetés, valamint egy máltai

állampolgárság jobb felderítése és az ellene való küzdelem érdekében a nemzeti hatóságokat arra ösztönözzük, hogy interjúkat vagy kérdőíveket, okirat- és háttérellenőrzéseket, vizsgálatokat végezzenek vagy közösségi alapú ellenőrzéseket folytassanak le, a vonatkozó jogi korlátok – például a bizonyítási terhelés vagy az alapvető jogok – tiszteletben tartása mellett. Támaszkodhatnak továbbá a csalárd módon megszerzett állampolgárság és az uniós polgárral kötött, érdekházasság útján megszerzett tartózkodási engedély közötti hasonlóságokra (lásd az érdekházasságokról szóló bizottsági közlemény (COM/2014/604 final).

⁹ További részletekért lásd a tanulmány III. mellékletét, ugyanott, 4. jegyzet.

¹⁰ A jogszabályok Ausztriában, Bulgáriában, Szlovéniában és Szlovákiában feleltetik meg a „nemzeti érdek” kifejezetten az állam gazdasági vagy kereskedelmi érdekével. Részletekért lásd a tanulmány áttekintését, ugyanott, 4. jegyzet.

¹¹ Az ilyen programok részleteit lásd a tanulmányban, ugyanott, 4. jegyzet.

¹² Lásd: J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective* (Az ius pecuniae előnyei és hátrányai: a befektetői állampolgárság összehasonlító elemzése), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, 14. szám.

¹³ Bulgáriában 2018. február 15-én az igazságügyi miniszter munkacsoportot hozott létre a bolgár állampolgársági törvény módosítására, többek között a befektetői állampolgársági programra vonatkozóan, amelynek jövőbeli eltörlését Bulgária mérlegeli.

¹⁴ A gyorsított és hagyományos bolgár befektetői program közötti eltérések a bizottsági szolgálati munkadokumentumban találhatók.

ingatlan tulajdonlása vagy bérlete is előírás¹⁵. Cipruson és Máltán kiegészítő befektetésekre van szükség a családtagok esetében.

A befektetői állampolgársági programokat működtető három tagállamban különböző befektetési lehetőségek figyelhetők meg: tőkeberuházás¹⁶; ingatlanba történő beruházás¹⁷; államkötvényekbe történő befektetés¹⁸; valamint egyszeri hozzájárulás az állami költségvetéshez¹⁹. A befektetési követelmény mellett a pályázóknak a kérelmezési eljárás során vissza nem térítendő igazgatási költségeket is fizetniük kell. Cipruson és Máltán jelentősen magasabb e költségek mértéke, mint Bulgáriában²⁰.

2.3. Tartózkodási hely vagy más előírt kapcsolat a tagállammal

A három érintett tagállamban a kérelmezők tartózkodási engedélyt kapnak az állampolgárság igénylésére irányuló eljárás kezdetén. A programra való jogosultsághoz elegendő pusztán a tartózkodási engedély birtoklása az előírt időtartam alatt; ugyanakkor az engedély birtokában nincs szükség tényleges lakóhelyre – vagyis az érintett tagállam területén való rendszeres és huzamosabb ideig tartó fizikai jelenletre.

Máltán az előírás szerint „e-tartózkodási” kártyát kell birtokolni a honosítási okirat kiállítását megelőző legalább 12 hónapban. Cipruson a honosítási okirat kiállítását megelőzően a kérelmezőnek legalább 6 hónapon át rendelkeznie kell tartózkodási engedéllyel. Bulgáriában a kérelmezőnek öt évig (normál rendszer) vagy egy éven keresztül (gyorsított eljárás) állandó tartózkodási engedéllyel kell rendelkeznie ahhoz, hogy bolgár állampolgárságot kérhessen.

Ez azt jelenti, hogy a kérelmezők bolgár, ciprusi vagy máltai állampolgárságot – és így uniós polgárságot – szerezhetnek anélkül, hogy valaha is ténylegesen az adott tagállamban éltek volna. Máltán a kérelmezőnek fizikailag jelen kell lennie az e-tartózkodási kártya biometrikus adatainak megadásakor, valamint az állampolgársági eskü letételekor²¹, továbbá személyes elbeszélgetésre is szükség lehet. Bulgáriában a kérelmezők jelenléte az állampolgárság iránti kérelem benyújtásakor, Ciprus esetében pedig a tartózkodási engedély átvételekor előírt.

A tanulmány több tényezőt is megvizsgált, amelyek a fizikai jelenlétén kívül kétségtelen kapcsolatot teremthetnek az állampolgárságot kérelmező és az érintett ország között. Bulgáriában a kérelmezőnek interjún kell részt vennie, de mentességet élvez a bolgár nyelv magas szintű ismeretére, illetve a bolgár közélet ismeretére vonatkozó követelmények alól. A

¹⁵ Az LN 47/2014 rendelet 7. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy a) az elsődleges kérelmezőnek lakhatási célú ingatlant kell szereznie és birtokolnia Máltán, legalább 350 000 EUR értékben; vagy b) lakhatási célú ingatlant kell bérelnie legalább évi 16 000 EUR bérleti díjért.

¹⁶ A tőkemodell keretében a követelmény i. egy cégbe (Bulgária, Ciprus), vagy ii. hitel- vagy pénzügyi intézmények eszközeibe – például befektetési alapokba vagy elkülönített alapokba – (Bulgária, Ciprus, Málta) történő határozott összegű befektetést jelent.

¹⁷ Ez a modell meghatározott értékű ingatlan vásárlását vagy bérletét írja elő (Ciprus, Málta). További részletek a bizottsági szolgálati munkadokumentumban találhatók.

¹⁸ A kötvényeket a befektetők a kormányoktól vásárolják (Bulgária, Málta).

¹⁹ A máltai jogszabályok a máltai kormány részére történő „hozzájárulást” írják elő, amelyet a Nemzeti Fejlesztési Alapokba helyeznek el.

²⁰ Bulgária kérelmenként 650 EUR-t számol fel; Ciprus 7 000 EUR-t az elsődleges kérelmező esetében, és 7 000 EUR-t a házastársra; Málta 8 200 EUR-t az elsődleges kérelmező esetében, és 5 500 EUR-t a házastársra.

²¹ Az információt a nemzeti érdekelt féllel folytatott konzultáció (Identity Malta, illetékes hatóság, 2018. március 8.) során megerősítették a tanulmány céljai számára, ugyanott, 4. jegyzet.

ciprusi hatóságok úgy vélik, hogy a ciprusi befektetés önmagában elegendő biztosíték a kérelmező és Ciprus közötti megfelelő kapcsolatra. Meg kell jegyezni, hogy a ciprusi minisztertanács vonatkozó határozata értelmében a rendes honosítási eljárás keretében megkövetelt tartózkodási hely kritériuma helyébe egy befektetési kritérium lép²². A máltai állampolgárságot kérelmezőket a honosítási eljárás utolsó fázisában megkérdezik a Máltával fennálló kapcsolataikról. A kérelmezőktől kéri a Máltába utazást igazoló beszállókártyák, valamint bármilyen más bizonyíték bemutatását, például máltai jótékonysági szervezeteknek nyújtott adományokról, helyi sport- vagy kulturális klubokbeli tagságról, vagy a máltai adóhatóság számára megfizetett jövedelemadóról²³. A kérelmezőket továbbá vállalkozás indítására bátorítják Máltán.

2.4. A befektetői állampolgársági programok és az uniós jog

A Szerződésekkel összhangban minden olyan személy, aki valamely tagállam állampolgárává válik, az Unió polgára is lesz²⁴. Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása²⁵. Egy tagállam azon döntése, hogy befektetésért cserébe állampolgárságot ad, más tagállamokkal kapcsolatosan **automatikusan jogokat biztosít**²⁶, különösen a szabad mozgáshoz való jogot, a helyi és uniós választásokon való aktív és passzív választójogot, a konzuli védelemhez való jogot, amennyiben az EU-n kívül nem rendelkeznek képvisellel, és a belső piachoz gazdasági tevékenység folytatásának céljával való hozzáférés jogát. Pontosan az uniós polgárság előnyei – nevezetesen a szabad mozgással kapcsolatos jogok – azok, amelyeket gyakran az ilyen programokat fő vonzó jellemzőiként hirdetik.

Az Európai Unió Bírósága immár állandó ítélezési gyakorlata keretében megállapította, hogy míg az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételeit az egyes tagállamok határozzák meg, az uniós jogot megfelelően figyelembe kell venniük²⁷. Az uniós jog megfelelő figyelembevétele azt jelenti, hogy az uniós jogrend részét képező valamennyi szabályt tekintetbe kell venni, továbbá azt is, hogy a nemzetközi jogi normákat és szokásokat is figyelembe veszik, mivel az ilyen normák és szokások az uniós jog részét képezik²⁸.

²² Az anyakönyvi nyilvántartásról szóló törvény 111a. cikkének (2) bekezdése, közzététel: 2013. április 30.

²³ Lásd a tanulmány B.I. teljesítendő dokumentumát, ugyanott, 4. jegyzet; valamint az Egyéni Befektetői Program Szabályozó Hivatala (a továbbiakban: ORIIP) *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (A Máltai Kormány Egyéni Befektetői Programjáról szóló negyedik éves jelentés) (2016. július 1. – 2017. június 30.) c. jelentését, 2017. november, 32. o.: <https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Az EUSZ 9. cikke és az EUMSZ 20. cikkének (1) bekezdése.

²⁵ A Bíróság 2001. szeptember 20-i ítélete, Grzelczyk, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, 31. pont.

²⁶ Lásd az EUMSZ 20. cikkének (2) bekezdését.

²⁷ A Bíróság 1992. július 7-i ítélete, Micheletti és társai kontra Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, EU:C:1992:295, 10. pont; A Bíróság 1999. november 11-i ítélete, A belga állam kontra Mesbah, C-179/98, EU:C:1999:549, 29. pont; A Bíróság 2001. február 20-i ítélete, Kaur, C-192/99, EU:C:2001:106, 19. pont; A Bíróság 2004. október 19-i ítélete, Zhu és Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, 37. pont; A Bíróság 2010. március 2-i ítélete, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 39. pont; lásd még a C-221/17. sz., folyamatban lévő Tjebbes-ügyet.

²⁸ Lásd Maduro főtanácsnok C-135/08 sz., Rottmann-ügyben tett indítványának 28–29. pontját; a nemzetközi jog uniós jogra gyakorolt hatását illetően lásd: A Bíróság 1974. május 14-i ítéletének 3. pontja, Nold KG kontra Bizottság, 4–73, EU:C:1974:51; A Bíróság 1992. november 24-i ítélete, Anklagemindigen kontra Poulsen és Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, 9. és 10. pont, valamint a Bíróság 1998. június 16-i ítélete, Racke kontra Hauptzollamt Mainz, C-162/96, EU:C:1998:293, 45. és 46. pont.

A Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm*-ügyben megállapította, hogy ahhoz, hogy a honosítás révén szerzett állampolgárságot a nemzetközileg elismerjék, azt az egyén és az érintett állam közötti valódi kapcsolat alapján kell megadni²⁹. Az „állampolgársági kötelék” hagyományosan vagy az ország népével fennálló (leszármazáson, eredeten vagy házasságon alapuló) valódi kapcsolaton alapul, vagy az országgal ténylegesen létesített kapcsolaton, amely az adott országban való születés vagy az ott érdemi időtartamban fennálló tényleges korábbi tartózkodás révén jön létre. Előfordulhat, hogy más elemeket is előírnak az országgal fennálló valódi kötelék igazolásához, így például a nemzeti nyelv és/vagy az ország kultúrájának ismeretét, a közösséggel fennálló kapcsolatot. E követelmények megléte a tagállami állampolgársági rendszerekben megerősíti azt, hogy a tagállamok általában úgy tekintik, hogy egy valódi kapcsolat létrehozása szükséges feltétele annak, hogy a harmadik országok állampolgárait állampolgárokként fogadják be társadalmaikba.

Az állampolgárság kötelékének ilyen egységes értelmezése képezi az alapját annak is, hogy a tagállamok elfogadták az uniós polgárságot és az általa az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) keretében átruházott jogokat, amelyeket bármely tagállami állampolgárságot megszerző személy automatikusan megszerez.

Ha a honosítás kizárólag pénzösszeg fizetésén alapul, és nincs olyan további feltétel, amely igazolná azt, hogy az állampolgárságot odaítélő tagállam és/vagy állampolgárai között valódi kapcsolat áll fenn, az eltérést jelent az állampolgárság megadásának hagyományos tagállami módjától, ami érinti az uniós polgárságot.

Mivel az EUMSZ 20. cikk értelmében az uniós polgárság valamely tagállam állampolgárságának automatikus következménye, és a fogadó tagállam nem korlátozhatja a honosított uniós polgárok jogait arra hivatkozva, hogy egy másik tagállam állampolgárságát az odaítélő tagállammal fennálló bármely kapcsolat nélkül szerezték meg³⁰, ezért minden tagállamnak biztosítania kell, hogy az állampolgárságot nem ítélik oda az országgal vagy annak polgáraival fennálló tényleges kapcsolat hiányában³¹.

A Bizottság megbeszéléseket folytatott a máltai és a ciprusi hatóságokkal a tényleges lakóhelyre vonatkozó kritérium beépítéséről a befektetői állampolgársági programjaikra

²⁹ A Nemzetközi Bíróság *Nottebohm*-ügyben hozott 1955. április 6-i ítélete, NB jelentések 1955, 4. o., elérhető a következő linken: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

³⁰ Lásd a letelepedés szabadságával kapcsolatosan a Bíróság egyértelmű álláspontját a C-369/90 sz., *Micheletti*-ügyben (10. pont): „...az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása (...) az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, amely hatáskört a közösségi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni. A tagállamok jogszabályai azonban nem korlátozhatják az egy másik tagállam állampolgárságának megadásával járó joghatásokat azáltal, hogy a Szerződésben előírt alapvető szabadságok gyakorlása céljából további feltételt írnak elő a szóban forgó állampolgárság elismerése tekintetében.”; lásd még a C-165/16. sz. *Lounes*-ügyben hozott ítélet 55. pontját. „Márpedig egy tagállam nem korlátozhatja a valamely másik tagállam állampolgárságának birtoklásából eredő hatásokat, különösen az ahhoz az uniós jog értelmében kapcsolódó azon jogokat, amelyek abból erednek, hogy valamely uniós polgár gyakorolja a szabad mozgáshoz való jogát.”

³¹ Az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott, a többi tagállammal és az Unióval való lojális együttműködés elve arra kötelezi a tagállamokat, hogy tartózkodjanak az olyan intézkedésektől, amelyek veszélyeztethetik az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

vonatkozó jogszabályaikba³². Ennek eredményeként Málta 2014-ben tizenkét hónapos „tartózkodás igazolására” vonatkozó előírást vezetett be a jogszabályaiba³³. A gyakorlatban ezt a követelményt teljesítettnek tekintik, ha a kérelmező tartózkodási engedélyt kap a Máltán való tartózkodásra, akár fizikai jelenlét nélkül is, beszállókártyákat mutat be, és esetleg máltai jótékonyági szervezeteknek nyújtott adományokat, a helyi sportklubokban való tagságot, vagy máltai jövedelemadó megfizetést igazol. 2016-ban Ciprus is módosította jogszabályait annak érdekében, hogy a befektetői állampolgársági program keretében a kérelmezők és családtagjaik számára előírja a tartózkodási engedélyek birtoklását³⁴. A Bizottság továbbra is nyomon követi az uniós jognak való megfelelést.

3. Befektetői letelepedési programok az EU-ban

3.1. Háttér

Míg egyes befektetői letelepedési programok a 2000-es évek elején indultak, a 2007-ben kezdődött pénzügyi válság több tagállamot arra késztetett, hogy ilyen programokat fogadjon el vagy a korábbi programokat megújítsa. Ez a tendencia folytatódott az elmúlt 10 évben, és ilyen programok jelenleg 20 tagállamban léteznek³⁵.

Ezek jellemzői nagymértékben különböznek különösen befektetések tekintetében, amelyek természetben vagy pénzügyi összegben is megvalósulhatnak. Ötfajta befektetési lehetőség figyelhető meg: tőkeberuházás³⁶, ingatlanbefektetés³⁷, államkötvényekbe történő befektetés³⁸, a közjóhoz hozzájáruló adományozás vagy tevékenység dotációja³⁹, valamint az állami

³² Lásd az Európai Bizottság és a máltai hatóságok által kiadott 2014. január 29-i közös sajtónyilatkozatot: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. A máltai, illetve a ciprusi hatóságokkal több egyeztetésre került sor.

³³ A Máltai Köztársaság egyéni befektetői programjáról szóló LN 47/2014 rendelet 7. cikkének (12) bekezdése annak igazolását írja elő, hogy az elsődleges kérelmező a honosítási okirat kiállításának napját megelőző legalább 12 hónapban máltai lakos legyen. A „tartózkodási hely igazolása” ugyanakkor nincs pontosabban meghatározva. Lásd a tanulmányt, ugyanott, 4. jegyzet.

³⁴ 834. sz. minisztertanácsi határozat (2016.9.13.).

³⁵ Bulgária, Csehország, Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia és az Egyesült Királyság. Magyarország 2017 áprilisában felfüggesztette programját. E programok azonosításával kapcsolatban további részletek a bizottsági szolgálati munkadokumentumban találhatók.

³⁶ A tőkemodell keretében a követelmény egy meghatározott összeg i. egy cégbe a befektetőnek a cégben betöltött szerepétől vagy a cégben való részvételét meghatározó jogcímtől – tulajdonos, részvényes, ügyvezető – függetlenül történő (Bulgária, Észtország, Írország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Románia, Szlovákia, Egyesült Királyság), vagy ii. hitel- vagy pénzügyi intézmények eszközeibe – például befektetési alapokba vagy elkülönített alapokba – (Bulgária, Észtország, Írország, Spanyolország, Ciprus, Lettország, Hollandia, Portugália) történő befektetését jelent.

³⁷ Ez a modell meghatározott értékű ingatlan vásárlását vagy bérletét teszi szükségessé (Írország, Görögország, Ciprus, Spanyolország, Lettország, Málta, Portugália). Máltán és Görögországban lehetséges a bérlet. További részletek a bizottsági szolgálati munkadokumentumban találhatók.

³⁸ A meghatározott értékű kötvényeket a befektetők a kormánytól vásárolják. Ezek a kötvények egy meghatározott kamatláb mellett, adott lejáratú napon történő visszafizetést foglalnak magukban (Bulgária, Spanyolország, Olaszország, Lettország, Magyarország, Málta és az Egyesült Királyság).

³⁹ A tőkét egy, a művészeteket, sportokat, egészségügyet, kultúrát vagy oktatást, jótékonyági adományokat, művészeti és kutatási tevékenységeket támogató közprojektbe fektetik be (Írország, Olaszország, Portugália).

költségvetéshez történő egyszeri hozzájárulás⁴⁰. Ezek a lehetőségek nem egymást kizáróak, néhány tagállam különböző típusú befektetéseket, valamint azok kombinációját is lehetővé teszi.

Ami az összeget illeti, a skála a nagyon alacsony szintű (100 000 EUR alatti⁴¹) befektetéstől az igen magas (5 millió EUR-t meghaladó⁴²) összegű befektetésig terjed.

Ezek mellett előírhatnak olyan nem pénzügyi jellegű beruházásokat is, mint a munkahelyteremtés vagy a gazdasághoz való hozzájárulás⁴³.

Az eljárások, valamint a tartózkodási jogot biztosító tagállamban való fizikai jelenlétéhez kapcsolódó feltételek jelentősen eltérnek egymástól⁴⁴.

3.2. Befektetői letelepedési programok és a jogszerű migrációra vonatkozó uniós jogszabályok

Az uniós jog a harmadik országbeli állampolgárok meghatározott kategóriái számára meghatározza a belépési feltételeket⁴⁵. A tartózkodási engedély harmadik országbeli befektetők számára való megadását jelenleg uniós szinten nem szabályozzák, az továbbra is a nemzeti jog hatálya alá tartozik⁴⁶.

⁴⁰ Ebben az esetben bizonyos mennyiségű pénzt közvetlenül kell fizetni az államnak (Lettország, Málta), és nincs visszafizetési kötelezettség, szemben a kötvényekkel.

⁴¹ A legkisebb összeg 100 000 HRK (körülbelül 13 500 EUR), Horvátországban. Bizonyos esetekben, mint például Görögországban a „stratégiai beruházás” lehetősége esetében az összeget nem határozza meg jogszabály, arról a hatóságok határozhatnak.

⁴² Szlovákia és Luxemburg.

⁴³ A munkahelyteremtés Bulgáriában, Csehországban, Spanyolországban, Franciaországban, Horvátországban, Lettországon, Hollandiában, Portugáliában, Romániában, a gazdasághoz való hozzájárulás pedig Bulgáriában, Csehországban, Görögországban, Spanyolországban feltétel. A „gazdasághoz való hozzájárulásnak” különböző formái léteznek: Bulgáriában konkrétan „egy gazdaságilag hátrányos helyzetű régióban” kell hozzájárulást nyújtani; a Cseh Köztársaságban „az ország vagy egy régió érdekében” kell a befektetést megtenni; a görög jogszabályok a fogalom meghatározása nélkül rendelkeznek a „stratégiai beruházásról”; Spanyolország egy „általános érdekű” üzleti projektet ír elő.

⁴⁴ A programok áttekintéséhez lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentumot.

⁴⁵ Az EU legális migrációs politikája harmonizálta a harmadik országbeli állampolgárok bizonyos kategóriái tekintetében a belépési és tartózkodási feltételeket, és jogokat biztosított számukra az uniós polgárokkal egyenlő tisztességes bánásmód biztosítása érdekében. Lásd: a családegyesítési irányelv (2003/86/EK); a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelv (2003/109/EK); a magas szintű képzettséggel rendelkező munkavállalókra vonatkozó, uniós „kék kártya” irányelv (2009/50/EK); az időnymunkásokról szóló irányelv (2014/36/EU); a vállalatban belül áthelyezett személyekről szóló irányelv (2014/66/EU); a harmadik országbeli állampolgárok kutatás, tanulmányok folytatása, gyakorlat, önkéntes szolgálat, diákcseraprogramok vagy oktatási projektek, és a páros tevékenység céljából történő beutazásának és tartózkodásának feltételeiről szóló, (EU) 2016/801 irányelv (átdolgozás). Az összevont engedélyekről szóló irányelv (2011/98/EU) önmagában nem fed le egy kategóriát, de keretirányelvként meghatározza az összevont kérelmekre/engedélyekre vonatkozó uniós szabályokat, valamint a harmadik országbeli alkalmazottakkal szembeni egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseket. Megjegyzendő, hogy ezen irányelv hatálya nem terjed ki az önfoglalkoztatásra. Meg kell jegyezni, hogy az Egyesült Királyságot, Írországot és Dániát – a Szerződésekhez csatolt (21.) és (22.) jegyzőkönyv alapján – nem kötelezik a legális migrációra vonatkozó vívmányok.

⁴⁶ Ez az egyik olyan kérdés, amelyet az Európai Bizottság Célravezető és hatáson szabályozás (REFIT) programja keretében végzett, a legális migrációról szóló uniós jogszabály értékelése során jelenleg vizsgálják: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

Az egyik tagállamban létrehozott befektetői letelepedési program alapján kiadott tartózkodási engedély azonban más tagállamokra is hatással van. Az érvényes tartózkodási engedély lehetővé teszi a harmadik országbeli állampolgár számára, hogy bármely 180 napos időszakon belül 90 napig szabadon utazhasson a schengeni térségen⁴⁷ belül. Lehetővé teszi továbbá a rövid távú tartózkodást Bulgáriában, Horvátországban, Cipruson és Romániában a tartózkodási engedélyek e tagállamok által történő egyoldalú elismerése alapján. Ezért alapvető fontosságú, hogy minden releváns ellenőrzést – különösen a biztonsági ellenőrzéseket – elvégezzenek az ilyen engedély kiadása előtt (lásd az alábbi 4. szakaszt).

Ezenkívül hatással lehet a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” uniós jogállás megszerzésére, amelyet olyan harmadik országbeli állampolgárok kapnak, akik jogszerűen és folyamatosan öt éve egy uniós tagállamban rendelkeznek lakóhellyel⁴⁸. Ez a jogállás bizonyos jogokat⁴⁹ biztosít a harmadik országbeli állampolgároknak az adott tagállamban való tartózkodásuk időtartama, valamint azon tény alapján, hogy az érintett tagállamban kötelekeket létesítettek. A fogadó államban való jelenlét folyamatossága e státusz alapvető mögöttes vonatkozása és feltétele⁵⁰. Ezzel szemben a tanulmány megállapította, hogy több tagállamban⁵¹ a befektetői letelepedési programok tartózkodási követelménye nem írja elő a folyamatos fizikai jelenlétet. Néhány esetben a törvény kifejezetten csak nagyon korlátozott időre írja elő a befektetők jelenlétét (például Portugáliában egy év alatt hét napot, vagy Málta, Görögország és Bulgária esetében csak a kérelmezés napján).

Mivel a befektetői letelepedési programok keretében a tényleges tartózkodás közvetlenül kizárható, korlátozható vagy egyáltalán nem előírt e nemzeti jogszabályok értelmében, a tartózkodási feltételek tényleges nyomon követése nehézkesnek tűnik.

Ez azt jelenti, hogy előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a tartózkodás folytonossága hatékony nyomon követésének hiányában egy öt évre szóló nemzeti engedély alapján a valamely tagállamban tartózkodónak tekintett befektetők megszerezhetik a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” uniós jogállást és az azzal járó jogokat (különösen a mobilitási jogokat) anélkül, hogy ténylegesen megfelelnek az ötévesi folyamatos tartózkodás feltételének. Ez nem lenne összhangban a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezőkről szóló irányelvvel. A Bizottság nyomon fogja követni, hogy a tagállamok

⁴⁷ A schengeni térség, azaz a belső határellenőrzések nélküli térség jelenleg 26 országot foglal magában, ebből 22 tagállam: (Belgium, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és Svédország) és négy társult ország (Svájc, Norvégia, Izland és Liechtenstein).

⁴⁸ A Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44. o.).

⁴⁹ Az e jogállás keretében fennálló jogosultságok számos területen eljárási jogokat, egyenlő bánásmódhoz való jogokat jelentenek, például a munkavállaláshoz és az önfoglalkoztatáshoz, az oktatáshoz és a szakképzéshez, a szakképesítések elismeréséhez, a szociális biztonsághoz és a szociális ellátáshoz, az adókedvezményekhez, az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez és az egyesülési szabadsághoz való jogot, valamint a huzamos tartózkodási engedélyt kibocsátó tagállamtól eltérő tagállamban történő (három hónapnál hosszabb ideig tartó) szabad mozgás és tartózkodási jog megkönnyítését, feltéve, hogy bizonyos feltételek teljesülnek.

⁵⁰ Az irányelv értelmében a jelenlét folyamatosságát a hat egymást követő hónapot meghaladó távollét, vagy öt éven belül a tíz hónapot összesen meghaladó távollét megszakítja.

⁵¹ Bulgária, Csehország, Észtország, Írország, Görögország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Egyesült Királyság.

betartják-e a szabályokat annak biztosítása érdekében, hogy helyesen hajtsák végre az irányelv értelmében a tartózkodás folytonosságára vonatkozó feltételt.

Emellett a nemzeti befektetői engedély lehetővé teszi a családegyesítésről szóló irányelv⁵² szerinti családegyesítési jogokat, feltéve, hogy a kérelmezők megfelelnek a feltételeknek. Ebben az összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a legtöbb tagállamban a befektetők családtagjait nem esnek át fokozott átvilágításon, ami biztonsági kockázatokat jelenthet⁵³.

3.3. A befektetői letelepedési programok és a honosítási eljárások közötti kapcsolat

A befektetői letelepedési programok kihathatnak az állampolgárság megszerzésére. A befektetés által megszerzett tartózkodási engedélyt több tagállam⁵⁴ rendes honosítási eljárásai keretében is fel lehet használni az országgal fennálló valódi kapcsolat létesítésére, és mentesíthet más követelmények alól. Más szóval a befektetés révén megszerzett tartózkodási engedély gyorsított hozzáférést vagy állandó lakóhelyhez való kapcsolódást, majd pedig állampolgárságot biztosíthat⁵⁵ – néha anélkül, hogy előírnák a fizikai jelenlétet. Azokban a tagállamokban, ahol befektetői állampolgársági és letelepedési programok egyaránt léteznek, a letelepedési programhoz szükséges befektetés figyelembe vehető a befektetői állampolgársági programra való jogosultsághoz⁵⁶.

4. Aggódalomra okot adó területek

Harmadik országbeli állampolgárok legitim okokból fektethetnek be valamely tagállamban⁵⁷, de illegitim célokat is követhetnek, mint például a saját országukbeli nyomozás és vádhatósági tevékenység kijátszása, valamint eszközeik védelme a kapcsolódó befagyasztási és elkobzási intézkedésekkel szemben. Ezért a befektetői állampolgársági és letelepedési programok számos kockázatot rejtenek magukban a tagállamokra, valamint az Unió egészére nézve is: különösen a biztonsági kockázatokat, ideértve a harmadik országbeli szervezett bűnözői csoportok beszivárgását, valamint a pénzmosást, korrupciót és az adókijátszást. E kockázatok az uniós polgársághoz vagy a valamely tagállamban lévő lakóhelyhez kapcsolódó, határokon átnyúló jogok által súlyosbodnak.

A programok átláthatóságának és irányításának hiánya is aggályokat vet fel. Mind az állampolgársági, mind a letelepedési programok fokozott nyilvánosság általi ellenőrzés alá kerültek az egyes tagállamokban hozzájuk kapcsolódó, visszaélésekre és korrupcióra vonatkozó vádakat követően⁵⁸. Az átláthatóság fokozása és a megfelelő kockázatkezelés,

⁵² A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3.).

⁵³ Lásd: „Európai menekülőt – Betekintés az arany vízumok zavarosába”, 2018. október., 6. és 37. o.

⁵⁴ Bulgária, Csehország, Észtország, Írország, Görögország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Egyesült Királyság.

⁵⁵ Lásd különösen a tanulmány áttekintését, IV.2. szakasz, ugyanott, 4. jegyzet.

⁵⁶ Ez a helyzet Ciprus és Málta esetében. Lásd a tanulmányt, ugyanott, 4. jegyzet, C. teljesítendő dokumentum mindkét tagállam vonatkozásában.

⁵⁷ Az EUMSZ 63. cikk értelmében a tőke szabad mozgásának elve alkalmazandó a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok között. A 65. cikk lehetővé teszi a tőke szabad mozgásának korlátozását, különösen a közrenddel, közbiztonsággal vagy adózással összefüggő okok miatt.

⁵⁸ A programokkal való visszaélésre vagy azok nem megfelelő használatára vonatkozó jelentések részleteit a tanulmány áttekintése ismerteti, ugyanott, 4. jegyzet, 23. és 75. o.

ellenőrzési rendszerek és felügyeleti mechanizmusok bevezetése segíthet ezen aggályok némelyikének csökkentésében.

4.1. A befektetői és letelepedési programok kockázatai

4.1.1. Biztonság

Az elmúlt években a Bizottság különböző, az EU biztonságának megerősítését és egy biztonsági unió létrehozását célzó kezdeményezéseket terjesztett elő⁵⁹. Az EU által kifejlesztett, biztonsági ellenőrzésekre használt három fő centralizált információs rendszer: i. a Schengeni Információs Rendszer (SIS)⁶⁰, amely személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések széles körét tartalmazza, ii. a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokat felölelő Vízuminformációs Rendszer (VIS)⁶¹, valamint iii. az Eurodac rendszer⁶², amelyben a vízumkérelmezők és azon harmadik országbeli állampolgárok ujjnyomatai találhatók, akik szabálytalanul lépték át a külső határokat. Ezek a rendszerek kiegészítik egymást, és – a SIS kivételével – elsősorban harmadik országbeli állampolgárokra irányulnak.

Ezen túlmenően folyamatban van új informatikai rendszerek – így a határregisztrációs rendszer (EES)⁶³ és az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS)⁶⁴ – kialakítása, továbbá a Bizottság a VIS megerősítését⁶⁵, valamint az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer harmadik országbeli állampolgárokra történő kiterjesztését (ECRIS-TCN)⁶⁶ javasolta. A Bizottság emellett javaslatot tett valamennyi információs rendszer interoperábilissá tételére is⁶⁷.

⁵⁹ Lásd például a Bizottság által 2018. április 17-én elfogadott intézkedéseket, köztük a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról szóló jelentést, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_hu.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 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Unió tagállamainak külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer létrehozásáról és a határregisztrációs rendszerhez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról, továbbá az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a határregisztrációs rendszer (EES) alkalmazása tekintetében történő módosításáról.

⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról.

⁶⁵ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a 767/2008/EK rendelet, a 810/2009/EK rendelet, az (EU) 2017/2226 rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az XX/2018 rendelet [az interoperabilitásról szóló rendelet] és a 2004/512/EK határozat módosításáról, valamint a 2008/633/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (COM(2018) 302 final). A Tanács 2018. december 19-én elfogadta tárgyalási megbízatását. Az Európai Parlament jelenleg fogadja el megbízatását.

⁶⁶ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszer kiegészítése és támogatása érdekében a harmadik országbeli állampolgárokra és a hontalan személyekre vonatkozó ítéletekkel kapcsolatos információkat birtokló tagállamok azonosítására szolgáló központosított rendszer létrehozásáról (ECRIS-TCN rendszer), valamint az 1077/2011/EU rendelet módosításáról (COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD)). A tárgyalások a háromoldalú egyeztetés előrehaladott szakaszában járnak.

⁶⁷ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról (határok és vízumügy), valamint a 2004/512/EK tanácsi határozat, a 767/2008/EK rendelet, a 2008/633/IB tanácsi határozat, az (EU) 016/399 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról.

A befektetői állampolgársági és letelepedési programok alááshatják ezeket az erőfeszítéseket azáltal, hogy lehetővé teszik a harmadik országbeli állampolgárok számára ezen ellenőrzések egy részének elkerülését, ami kihat a többi tagállamra és az Unió egészére is. Ezért fontos, hogy a befektetői állampolgársági és letelepedési programokat oly módon szervezzék meg, hogy kiküszöböljék az ilyen biztonsági kockázatokat. A schengeni térségen belüli belső határellenőrzések hiánya különösen fontossá teszi a közösen elfogadott és megfelelő biztonsági megelőző ellenőrzések végrehajtását.

A biztonság és a tagállami befektetői állampolgársági programok

A tanulmány a befektetői polgársággal kapcsolatos tényleges gyakorlatokra vonatkozó jogszabályokat vagy iránymutatásokat csak nagyon korlátozott mértékben talált.

Máltán a máltai rendőrség és/vagy a származási ország illetékes hatóságai által készített rendőrségi nyilvántartáson alapuló ellenőrzéseket végeznek a 12 év feletti elsődleges kérelmezők és azok eltartottjainak bűnügyi háttérére vonatkozóan. A büntetlen előélet bizonyítására vonatkozó követelmény alól kivételes körülmények fennállása mellett el lehet tekinteni, ha az illetékes hatóság úgy ítéli meg, hogy az ilyen igazolás nem beszerezhető⁶⁸. A máltai hatóságok az INTERPOL és az Europol adatbázisait is lekérdezik egy négyszintű átvilágítási folyamat részeként, amely a következőkre terjed ki⁶⁹: „ismerd az ügyfeled” átvilágítási ellenőrzések az ügynök és a máltai egyéni befektetői program ügynöksége által (lásd alább a pénzmosás elleni küzdelem keretében végzett ellenőrzésekről szóló szakaszt); a rendőrség által ellenőrzés; a kérelem teljességének és helyességének, valamint a benyújtott dokumentumok ellenőrzése; valamint egy kiszervezett átvilágítási ellenőrzés, amelynek keretében a máltai egyéni befektetői program ügynöksége az egyéni befektetői programra irányuló összes kérelemmel kapcsolatosan két jelentést rendel meg nemzetközi cégektől⁷⁰. Málta kizárja bizonyos országok állampolgárait⁷¹ és az Egyesült Államok által elrendelt utazási tilalom hatálya alá tartozó személyeket a programja keretében az állampolgárság kérelmezéséből, az ügynököknek pedig jelenteniük kell az egyéb szankciós vagy megfigyelési listákon szereplő kérelmezőket a máltai egyéni befektetői program ügynökségének⁷².

Cipruson a kérelmezőknek a származási országbeli és (amennyiben az eltérő) a lakóhely szerinti országbeli büntetlen előéletet igazoló erkölcsi bizonyítványt kell benyújtaniuk, a benyújtást megelőző 90 napon belüli keltezéssel. A ciprusi rendőrség az Europol és az INTERPOL adatbázisaiban is lekérdezést végez⁷³. A befektető és családtagjai nevei nem szerepelhetnek azon személyek névjegyzékében, akiknek az eszközei az Európai Unió

⁶⁸ Például ha a származási ország illetékes hatósága nem állít ki rövid távú vagy időszakos tartózkodáshoz szükséges igazolásokat. Ezekben az esetekben elegendő a kérelmező és bármely eltartottja eskü alatt tett nyilatkozata, miszerint büntetlen előélettel rendelkezik.

⁶⁹ További részletek itt érhetőek el: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Az információt a nemzeti érdekelt féllel folytatott konzultáció (Identity Malta, illetékes hatóság, 2018. március 8.) során szerezték be a tanulmány céljai számára, ugyanott, 4. jegyzet. Ennek alapja az LN 47/2014 számú rendelet 7. cikkének (2) bekezdése, amely szerint „az átvilágítási ellenőrzéseknek négylépcsős jellegűeknek kell lenniük”, további részletezés nélkül.

⁷¹ Afganisztán, Irán és a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság állampolgárai vagy lakosai, illetve az ezekhez az országokkal jelentős kötelékekkel rendelkezők ki vannak zárva a máltai egyéni befektetői programból.

⁷² A máltai egyéni befektetői program kézikönyve, 2018. Szintén ki vannak zárva olyan személyek, akikről egy olyan ország megtagadta a vízumot, amellyel Málta vízummentességi megállapodást kötött.

⁷³ A belügyminisztériumi tisztviselő által 2018. május 29-én nyújtott tájékoztatás.

határain belül szankciók következtében befagyasztásra kerültek. Ezen túlmenően a 2018 júliusában bevezetett új szabályok⁷⁴ értelmében azoknak a kérelmezőknek, akik egy szolgáltató útján nyújtják be kérelmüket, egy nemzetközileg elfogadott adatbázison (például a World-Check⁷⁵, a Lexis Diligence⁷⁶, a Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ stb.) keresztül kibocsátott átvilágítási jelentést kell benyújtaniuk. Amennyiben nemzetbiztonsági aggályok merülnek fel, a kérelmet a ciprusi központi hírszerző ügynökség is értékeli. Ciprus nem kapcsolódik a Schengeni Információs Rendszerhez.

Bulgáriában a jogszabályok előírják a kérelmező számára, hogy büntetlen előéletet igazoló erkölcsi bizonyítványt és egy olyan dokumentumot nyújtson be, amely igazolja, hogy a kérelmezővel szemben nincs felfüggesztett vagy folyamatban levő büntetőeljárás. Az állampolgárságért felelős tanács a belügyminisztérium és az állami nemzetbiztonsági ügynökség (SANS) írásbeli nyilatkozatát követően véleményt nyilvánít az állampolgársággal kapcsolatos kérelmekről. Ez utóbbi a hatáskörébe tartozó ellenőrzéseket végez valamennyi bolgár állampolgárságért folyamodó kérelmezőkkel kapcsolatban (beleértve a befektetői programok keretében kérelmezőket is), így például lekérdezi a rendőrségi hírszerzési adatbázisokat vagy a rendőrségi nyilvántartásokat. Nem állt rendelkezésre információ az uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó személyekre vonatkozó bolgár szakkpolitikáról, sem arról, hogy a hatóságok használják-e a SIS-t a kérelmezők ellenőrzésére.

A tanulmány a biztonsági ellenőrzésekkel kapcsolatosan számos szürke zónára mutatott rá. Az egyik probléma a tagállamok állampolgárság iránti kérelmekkel kapcsolatos diszkrecionális jogkörével kapcsolatos. A tanulmány ismerteti, hogy a hatóságok még olyan esetekben is befogadhatnak kérelmeket, amikor a kérelmező nem tesz eleget bizonyos biztonsági előírásoknak⁷⁸. Ezen túlmenően a kérelmeket nem kell személyesen benyújtani, hanem megbízottak is megtehetik ezt, mint ahogy Máltán és Cipruson.

Ezen túlmenően a tagállamok jelenleg nem konzultálnak egymással a befektetői állampolgárságot kérelmező személyekről. Ezzel szemben a bizonyos⁷⁹ harmadik országokból⁸⁰ származó, rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokat kérelmezők esetében létezik biztonsági okokból folytatott előzetes konzultáció a tagállamok között. Ez annak ellenére így van, hogy az állampolgárság széles körű jogokkal jár, ideértve a tartózkodást, valamint az aktív és passzív választójogot az uniós és a helyi választásokon, és életre szól, nem pusztán rövid távú látogatási jogot jelent. Egy másik probléma azzal kapcsolatos, hogy a koordináció és a közös megegyezésen alapuló kritériumok hiánya teret hagy a legyenyhébb

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/>

⁷⁸ Például Máltán a büntetlen előélet bizonyítására vonatkozó követelmény, valamint azon feltétel alól, hogy a kérelmezővel szemben ne legyen folyamatban nyomozás, és ne jelentsen potenciális nemzetbiztonsági veszélyt Máltára, kivételes körülmények között mentesülni lehet – a tanulmány áttekintése, II.1. szakasz (ellenőrzések), ugyanott, 4. jegyzet.

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 A Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (Vízumkódex) szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 243., 2009.9.15., 1. o.) 22. cikke értelmében, amelyet a Vízuminformációs Rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló, 2008. július 9-i 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (VIS-rendelet) 16. cikkének (2) bekezdése szerinti VISMail mechanizmuson keresztül hajtottak végre.

feltételeket biztosító lehetőségek megkeresésének. Az a kérelmező, akitől valahol megtagadták az állampolgárságot, új kérelmet nyújthat be egy másik tagállamban. A tagállamok jelenleg nem tájékoztatják egymást az elutasított kérelmezőkről, még azokról sem, akiket azért utasítottak el, mert biztonsági kockázatot jelentenek.

A biztonság és a tagállami befektetői letelepedési programok

Az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos eljárásokkal ellentétben az uniós jog alapján fennállnak bizonyos kötelezettségek a vízum vagy a külföldi befektetők részére kiállított tartózkodási engedély kiadása előtt elvégzendő biztonsági ellenőrzések tekintetében, annak biztosítása érdekében, hogy e személyek ne jelentsenek veszélyt a közrendre és a közbiztonságra, ideértve a többi tagállam vonatkozásait is. Ezek az ellenőrzések a schengeni vívmányokon alapulnak, és kötelezőek azon tagállamok számára, amelyekre nézve ezek a vívmányok kötelezőek. Különösen a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 25. cikkének (1) bekezdése értelmében a tartózkodási engedély kiadását mérlegelő tagállamnak rendszeresen keresést kell végeznie a Schengeni Információs Rendszerben (SIS)⁸¹. Amennyiben a tagállam tartózkodási engedély kiadásáról olyan külföldi vonatkozásában dönt, akire nézve beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adtak ki, először konzultálnia kell a figyelmeztető jelzést kiadó tagállammal, és figyelembe kell vennie annak érdekeit.

Noha a tanulmány megállapította, hogy az érintett tagállamok nemzeti jogszabályaiban a közrendi és közbiztonsági ellenőrzés általában véve szerepel az engedély elutasításának (vagy meghosszabbításának) indokaként, jelezte egyúttal a rendelkezésre álló információk hiányát és azt is, hogy a tagállamok a biztonsági aggályok kezelésében jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek⁸². Ez néhány problémás esethez vezetett, amelyet más jelentések is kiemeltek⁸³. Ebben az összefüggésben a Bizottság már javasolta a Vízuminformációs Rendszer korszerűsítését, amely – az interoperabilitásról szóló rendeletjavaslattal⁸⁴ együtt — kötelező lekérdezéseket vezet majd be a külső határokon a releváns uniós és nemzetközi biztonsági

⁸¹ A SIS jelenleg eltérő hozzáférési jogokkal 26 uniós tagállamban (csak Írország és Ciprus nem kapcsolódik még a SIS-hez), valamint négy schengeni társult országban (Svájc, Norvégia, Liechtenstein és Izland) működik. Bár Bulgária és Románia még nem tagja a belső határellenőrzések nélküli területnek (a továbbiakban: schengeni térség), 2018 augusztusa óta teljes körű hozzáféréssel rendelkeznek a SIS-hez. Horvátország sem tartozik a schengeni térséghez, és a schengeni térségbe való beutazási vagy tartózkodási tilalmat elrendelő, a teljes schengeni területre kiterjedő figyelmeztető SIS-jelzések használata terén még egyes korlátozások vonatkoznak rá. Az Egyesült Királyság működteti a SIS-t, de mivel úgy döntött, hogy nem csatlakozik a schengeni térséghez, nem adhat ki a schengeni területre kiterjedő figyelmeztető jelzéseket a schengeni térségbe való beutazási vagy tartózkodási tilalmak tekintetében és nem férhet hozzá ezekhez. Írország a SIS-hez való kapcsolódást előkészítő tevékenységeket végez, de akárcsak az Egyesült Királyság, nem része a schengeni térségnek, és nem lesz képes a schengeni térségbe való beutazási vagy tartózkodási tilalmak tekintetében figyelmeztető jelzéseket kiadni vagy azokhoz hozzáférni. Ciprus még nem kapcsolódik a SIS-hez.

⁸² A biztonsági ellenőrzések általában a kérelmezők hátterére és a pénzeszközök eredetére irányulnak. A befektetői letelepedési programok irányításáért felelős hatóságok a rendőrségre és a hírszerzési szolgálatokra támaszkodnak a kérelmezők hátterének ellenőrzésénél (Bulgária, Észtország, Spanyolország, Horvátország, Ciprus, Magyarország, Portugália, Szlovákia), továbbá az egészségügyi és foglalkoztatási politikáért felelős hatóságokra, és a kérelmező családi állapotának nyilvántartásáért felelős illetékes hatóságokra. Ezek az ellenőrzések elsősorban a kérelmezők büntetlen előéletére és a kérelmezők által benyújtott dokumentumok valóságára irányulnak.

⁸³ Lásd: Transparency International, ugyanott, 5. jegyzet, 37. o., valamint a tanulmány áttekintése, ugyanott, 4. jegyzet, 75. o.

⁸⁴ Lásd a 68. jegyzetet.

adatbázisokban⁸⁵ az összes *kiadott* tartózkodási engedély és hosszú idejű tartózkodásra jogosító vízum esetében. A valamely tagállam által biztonsági okokból elutasított tartózkodási engedély iránti kérelmekre vonatkozó információkat szintén tárolni fogják, és ezek ezt követően lekérdezhetőek lesznek.

Léteznek utólagos ellenőrzések, amelyek célja arról megbizonyosodni, hogy az engedély érvényességi ideje alatt továbbra is fennállnak-e azok a feltételek, amelyek megléte mellett a tartózkodási engedélyt megadták, de ezekre csak korlátozott számú esetben kerül sor⁸⁶. Ezek annak ellenőrzéséből állnak, hogy az engedély birtokosa az engedély érvényességi ideje alatt továbbra is megfelel-e a tartózkodás feltételeinek (további részletekért lásd a kapcsolódó bizottsági szolgálati munkadokumentumot). Mivel azonban az engedély birtokosaival szemben nem minden esetben támasztják azt a követelményt, hogy ténylegesen a fogadó államban tartózkodjanak (vagy a lakóhely előírása csak a fent jelzett nagyon korlátozott időre szólhat), nehéz lehet azt ellenőrizni, hogy az engedélyek jogosultjai továbbra is eleget tesznek-e a tartózkodási engedély feltételeinek.

A Bizottság nyomon fogja követni, hogy a tagállamok betartják-e a szabályokat annak biztosítása érdekében, hogy az összes kötelező, meglévő határ- és biztonsági ellenőrzést rendszeresen és ténylegesen elvégezzék azzal a céllal, hogy a befektetői letelepedési programok ne jelentsenek fenyegetést a többi tagállam és az EU biztonságára nézve.

4.1.2. Pénzmosás

Ami a pénzeszközök eredetének ellenőrzését illeti, egy kivétellel⁸⁷ valamennyi uniós tagállam értesítést küldött a negyedik pénzmosási irányelvhez kapcsolódó átültető intézkedésekről⁸⁸. A Bizottság jelenleg a negyedik pénzmosási irányelvet átültető, bejelentett nemzeti jogszabályok teljes körűségének horizontális ellenőrzését végzi, és az átültetési intézkedések bejelentésének elmulasztásán alapuló kötelezettségszegési eljárást indított azon tagállamok ellen, amelyeknél hiányosságokat tártak fel az átültetés terén. E jogszabály értelmében a kötelezett szolgáltatók (többek között a hitel- és pénzügyintézetek, a közjegyzők és az ügyvédek, valamint az ingatlanügynökök)⁸⁹ ügyfél-átvilágítási intézkedéseket kötelesek végrehajtani⁹⁰. A kötelezett szolgáltatók kötelesek bejelenteni a gyanús ügyleteket a saját országukban működő pénzügyi információs egységnek, és tilos az ügyfeleket tájékoztatniuk a gyanús ügyletek bejelentéséről. Emellett a negyedik pénzmosási irányelv egy konkrét kiegészítő kötelezettséget ír elő a kötelezett szolgáltatók számára a kiemelt kockázatot jelentő harmadik országokból származó ügyfelekkel bonyolított ügyletekre vonatkozó fokozott átvilágítási ellenőrzések végrehajtása tekintetében.

⁸⁵ Ezek: a VIS, a SIS, a határregisztrációs rendszer, az ETIAS, az ECRIS, valamint az Europol és az INTERPOL adatbázisai.

⁸⁶ Észtország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Litvánia, Lettország.

⁸⁷ Románia kivételével. Forrás: Eur-lex, „A tagállamok által bejelentett tagállami átültető intézkedések az (EU) 2015/849 irányelv vonatkozásában”, elérhető a következő linken: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32015L0849>

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg), elérhető:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Az (EU) 2015/849 irányelv 2. cikke.

⁹⁰ Az (EU) 2015/849 irányelv 10–24. cikke.

A 2018. július 9-jén hatályba lépett ötödik pénzmosási irányelv, amelyet a tagállamoknak 2020. január 10-ig át kell ültetniük⁹¹, olyan módosítást vezet be, amely magas kockázatúnak minősíti és fokozott ügyfél-átvilágítást ír elő azon harmadik országbeli állampolgárok esetében, akik „tartózkodási jogért vagy állampolgárságért folyamodnak a tagállamban tőke-transzferért, ingatlan- vagy államkötvény-vásárlásért vagy az adott tagállamban lévő gazdasági társaságokba való befektetésért cserébe”⁹². Az irányelv azonban csak a gazdasági szereplők vonatkozásában állapítja meg ezeket a kötelezettségeket, és nem terjed ki azokra a kormányzati szervezetekre és ügynökségekre, amelyek az irányelv értelmében nem kötelezett szolgáltatók. Ez azt jelenti, hogy a befektetői állampolgársági és letelepedési programokért felelős hatóságok nem tartoznak a hatálya alá.

A tanulmány ismertette a befektetői állampolgársági programok pénzmosás elleni küzdelem érdekében alkalmazott különböző gyakorlatait, és rámutatott néhány szürke területre is. Ezen túlmenően nincs kötelezettség a befektetői programokban a pénzeszközök eredetének ellenőrzését végző szervekre nézve, hogy ezen ellenőrzések eredményeiről tájékoztassák a tagállamok illetékes hatóságait. A gyakorlatban ugyanakkor létezik bizonyos együttműködés a befektetői állampolgársági programok vonatkozásában. Az Identity Malta⁹³ a tanulmány céljaira megerősítette, hogy a negyedik pénzmosási irányelv által az átvilágítással kapcsolatosan előírt fogalommeghatározásokat és eljárásokat alkalmazza az által használt négylépcsős átvilágítási eljárás során. A befektetői állampolgársági programokra vonatkozó ciprusi jogi keret közvetlen kereszthivatkozást tartalmaz a ciprusi pénzmosás elleni jogszabályra, amely előírja a ciprusi bankok megfelelési részlegei számára, hogy hozzanak átvilágítási intézkedéseket a befektetés során használt pénzeszközök eredetének ellenőrzésére és validálására. Bulgáriában a pénzeszközök eredetének ellenőrzését (a pénzmosás elleni intézkedésekről szóló bolgár törvénynek megfelelően) az Invest Bulgaria Agency végzi⁹⁴. Ezen eljárás keretében a kérelmezőnek a pénzmosás elleni törvény rendelkezéseivel összhangban nyilatkoznia kell a pénzeszközök eredetéről⁹⁵.

Hasonlóképpen a befektetői letelepedési programokat működtető tagállamok különböző gyakorlatokat alkalmaznak a pénzmosás elleni küzdelem érdekében. Míg egyes tagállamok előírják, hogy valamennyi kifizetést nemzeti bankjaikon keresztül kell teljesíteni, amelyek – a negyedik pénzmosási irányelv értelmében kötelezett szolgáltatókként – kötelesek alkalmazni a szükséges ügyfél-átvilágítási ellenőrzéseket (Ciprus), a tanulmányból az is kiderült, hogy egyes jogszabályok nem írnak elő bizonyos ellenőrzéseket (Horvátország, Portugália). Magyarországon – ahol a program jelenleg fel van függesztve – nem volt kötelezettség arra, hogy a pénzt ténylegesen a magyar területre utalják át, ami ebből következően kizárta a pénzeszközöket az ellenőrzések alól. Más esetekben a pénzeszközöket kétszeresen is

⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/843 irányelve (2018. május 30.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról (HL L 156., 2018.6.19., 43. o.).

⁹² Lásd az 1. cikk 44. pontját, amely további ponttal egészíti ki a negyedik pénzmosási irányelv III. mellékletének (1) pontját.

⁹³ Az átvilágítási ellenőrzéseket jelenleg a máltai egyéni befektetői program ügynöksége végzi; a tanulmány céljából végzett interjúk idején a felelős hatóság az Identity Malta volt.

⁹⁴ Az Invest Bulgaria Agency a bolgár gazdasági miniszter végrehajtó ügynöksége, amely a minisztert a külföldi befektetések ösztönzésére irányuló állami politika alkalmazásában támogatja.

⁹⁵ A külföldi állampolgárok bulgáriai kérelmeire vonatkozó rendelkezésekről szóló törvény 39. cikkének (6) bekezdése.

ellenőrzik, először a pénzeszköz származási országa által benyújtott bizonyítékok, majd a tagállam (Írország) illetékes szolgálataival által benyújtott bizonyítékok révén. Az e konkrét ellenőrzésekért felelős illetékes hatóság eltérő: lehet a nemzeti befektetési ügynökség (Bulgária) vagy egy pénzmosás elleni küzdelemre létrehozott bizottság (Spanyolország). Ezek a szervezetek lehetnek magán- vagy állami szervek, és független szakembereket is közéjük tartozhatnak. Ezek az ellenőrzések eltérőek lehetnek, mivel a befektetéshez használt pénzzel kapcsolatos dokumentumok – például banki átutalások igazolásai, pénzügyi kimutatások, adóbevallások, a földhivatali vagy ingatlan-nyilvántartásokból származó adásvételi vagy bérleti szerződések, ha a befektetés ingatlan jellegű – ellenőrzését foglalhatják magukban, vagy az illetékes hatóság korlátozott nyilatkozatából állhatnak.

A pénzmosás elleni új uniós szabályoknak megfelelően a tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk a fokozott ügyfél-átvilágításra a befektetői állampolgársági és letelepedési programokkal összefüggésben. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a pénzmosás elleni uniós szabályok alkalmazása ne legyen megkerülhető. Ezt biztosítani kell akkor is, amikor a pénzeszközöket befektetői állampolgárságot kérelmezők fizetik meg, és olyan szerveken keresztül csatornázódnak be, amelyek nem minősülnek a negyedik és az ötödik pénzmosási irányelv szerinti kötelezett szolgáltatóknak. Ezen túlmenően a befektetői állampolgársági és letelepedési programokban a pénzeszközök eredetének ellenőrzését végző szerveknek ezen ellenőrzések eredményeiről minden esetben tájékoztatniuk kell a tagállamnak a kérelmek feldolgozásáért felelős illetékes hatóságait. A tagállamok a pénzmosás elleni uniós szabályok szerint elvégzett nemzeti kockázatelemzéseik során figyelembe vehetnék a befektetői állampolgársági és letelepedési programokhoz kapcsolódó esetleges pénzmosási kockázatokat is, és megtehetnék a szükséges kockázatsökkentő intézkedéseket⁹⁶.

Amikor a kifizetéseket közvetlenül kormányzati szervezetek részére folyósítják, azokra az esetekre nem vonatkoznak a pénzmosás elleni európai jogszabályok. A készpénzes fizetésre vonatkozó szabályok jelenleg Unió-szerte nem harmonizáltak. A tagállamok ezért bizonyos korlátozásokat állapíthatnak meg a készpénzfizetésre vonatkozóan, amennyiben azok összeegyeztethetők az uniós jog egyéb rendelkezéseivel.

4.1.3. Az uniós szabályok megkerülése

Fennáll annak a lehetősége is, hogy a befektetői állampolgársági és letelepedési programok által biztosított jogállást az uniós jog kijátszására használhatják fel. Különösen a befektetői állampolgársági programok biztosíthatnak az uniós jog által előírt bizonyos állampolgársági előírások kijátszására lehetőséget a harmadik országbeli állampolgárok számára. Az uniós szabályok például előírják, hogy a működési engedélyt – azaz a légi szolgáltatások engedélyezését – kizárólag azon illetékes (nemzeti) engedélyező hatóságok adhatják meg, amelyek esetében a tagállamok vagy a tagállami állampolgárok az érintett vállalkozás több mint 50%-ának tulajdoni hányadával rendelkeznek és ténylegesen irányítják azt⁹⁷. A Bizottsághoz egy panasz és több megkeresés érkezett be a nemzeti engedélyező hatóságoktól olyan harmadik országbeli befektetőkkel kapcsolatban, akik egy adott tagállamban befektetői

⁹⁶ Málta 2017 során nemzeti pénzmosási kockázatelemzést végzett. Az állampolgársági programhoz kapcsolódó pénzmosási kockázatokat azonban nem elemezték.

⁹⁷ Az 1008/2008/EK rendelet a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról (HL L 293., 2008.10.31., 3. o.). Lásd még az Európai Bizottság soron következő értékelését az 1008/2008/EK rendeletről vonatkozóan (amelyet 2019 első felében kell közzétenni).

állampolgársági programon keresztül uniós polgárságot, és ezt követően kérelmet nyújtottak be egy légitársaság működési engedélye iránt.

4.1.4. Adókijátszás

Másik aggály, hogy a befektetői állampolgársági és letelepedési programok használatából eredő adóösztönzők meghatározóak-e az ilyen programok iránti keresletre⁹⁸. E programok alkalmazása önmagában nem egyenértékű az adókijátszással, de lehetővé tehetik egyes személyek számára, hogy meglévő privilegizált adózási szabályok előnyeit élvezzék. Ugyanakkor lehetőség nyílhat visszaélésre az e programok segítségével megszerzett – programonként változó, pl. agresszív adótervezést és -kijátszást megkönnyítő vagy ahhoz eszközként szolgáló – előnyökkel és dokumentációval való visszaélés révén.

A tanulmány nem vizsgálta az ilyen programok adóügyi vonatkozásait. Az uniós és a nemzetközi szintű megbeszélések egyaránt arra összpontosítanak, hogy az ilyen programok milyen hatással lehetnek a számlainformációknak az adóhatóságok közötti automatikus cseréjére, amelyet az EU-ban a 2014/107/EU tanácsi irányelv (a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv első módosítása) segítségével hajtottak végre, harmadik országokkal pedig a közös jelentéstételi standardon keresztül. A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv első módosítása és a közös jelentéstételi standard előírják, hogy a releváns banki információkat a számlatulajdonos adóügyi illetősége szerinti valamennyi joghatóságnak meg kell küldeni.

Az adóügyi illetőség eltérhet a tartózkodási hely más, nem adóügyi jellegű meghatározásaitól. Az adóügyi illetőséghez szükséges kritériumok joghatóságokként jelentősen eltérhetnek, és általában az adott joghatóság területén való fizikai jelenlét napjainak számához kapcsolódnak. Egyes joghatóságok más tényezőkre – például állampolgárság, lakás tulajdonlása vagy szállás elérhetősége, család és pénzügyi érdekek – való hivatkozással is meghatározzák az egyén tartózkodási helyét. Egyes esetekben az adott egyén több joghatóság területén is rendelkezhet adóügyi illetékességgel. Ezen túlmenően ha egy új joghatóságban valakit adóügyileg illetékesnek minősítenek, az nem zárja ki a más országokban fennálló más adóügyi illetőséget.

Ugyanakkor az e programok némelyikének keretében kibocsátott dokumentáció jelentősen megnehezítheti a pénzügyi intézmények számára az adóügyi illetőség jogszerű helyének helyes megállapítását. Egyes esetekben a számlainformációkat a nem megfelelő államnak küldik meg, és/vagy nem küldik meg a megfelelő államnak. Például ha az információt csak az állampolgársági vagy letelepedési programot működtető államnak küldik meg (amely gyakran nem adóztatja meg a jövedelmet, illetve nem ír elő fizikai jelenlétet az országban), a tényleges adóügyi illetőség szerinti állam számára pedig nem, a jövedelem a megfelelő államban elkerülheti az adózást.

A jövedelmet meg nem adóztató vagy nagyon alacsony adókulccsal adóztató országokban meglévő programok nagyobb kockázatot hordoznak abból a szempontból, hogy a számlatulajdonosok elrejtethetik a valódi illetőségük szerinti államra vonatkozó bizonyítékot, és így elkerülhetik az adózást. Különösen harmadik országok programjai hordoznak magasabb kockázatot arra nézve, hogy uniós polgárok felhasználhatják őket az uniós illetőségük szerinti

⁹⁸ Lásd az Európai Parlament Kutatószolgálatát által készített tanulmányban szereplő érvelést, ugyanott, 5. jegyzet, 32–35. o.

államukban az adózás szándékos elkerülésére. Az uniós pénzügyi intézmények kevésbé ismerhetik az EU-n kívüli programokat, és bár az uniós tagállamok által kínált egyes programok sem adóztatják meg a külföldi jövedelmet, a legtöbbjük harmadik országbeli lakosokat céloz (és többnyire rájuk korlátozza a hozzáférést).

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv 2018-as módosítása⁹⁹ a közvetítőkre vonatkozó kötelező közzétételi kötelezettséget írt elő, miszerint az adóelkerülési programok népszerűsítői és az ilyen programok tervezésében vagy a végrehajtásban részt vevő szolgáltatók kötelesek tájékoztatni az adóhatóságot minden általuk hirdetett vagy létesített programról. Ennek részét képezik az olyan programokat célzó konkrét rendelkezések, amelyek a számlainformációk automatikus cseréjére vonatkozó uniós jogszabályok által lefektetett jelentéstételi kötelezettségek megkerülését eredményezhetik.

Az irányelv olyan jelentéstételi kötelezettséget ír elő, amely olyan programokat vagy intézkedéseket céloz meg, amelyek aláássák a pénzügyi intézmények által alkalmazott átvilágítási eljárásokat vagy kihasználják azok hiányosságait, hogy bejelentsenek olyan információkat az adóhatóságoknak, mint például a számlatulajdonos illetősége szerinti joghatóság azonosítása. Ez a helyzet akkor áll fenn, ha a számlatulajdonos a tényleges tartózkodási helyétől eltérő országban szerez állampolgárságot vagy tartózkodási jogot. Minden olyan esetben, amikor egy ilyen programot értékesítenek vagy vezetnek be, a jelentési kötelezettség a szolgáltatást nyújtó közvetítőre hárul.

A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv 2018. évi módosítása értelmében a 2018. június 25-jétől bevezetett programokat jelenteni kell tenni az uniós adóhatóságoknak, amelyek 2020-tól automatikusan egymás között kicserélik ezeket az információkat, és olyan hírszerzési információkat szolgáltatnak a hatóságok számára, amelyek a lehetséges visszaélések korai felismeréséhez vezethetnek. Ez a helyzet mind az EU-ban, mind a harmadik országokban létrehozott programok esetében.

A befektetői állampolgársági és letelepedési programok által hordozott kockázatok kezelése érdekében, valamint a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv tényleges végrehajtásának biztosítása céljából, az ilyen programokat biztosító uniós tagállamoknak alkalmazniuk kell az igazgatási együttműködés uniós keretében rendelkezésre álló eszközöket, különösen a tartózkodási hely szerinti tagállammal vagy tagállamokkal folytatott spontán információcserét, ahogy azt a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv is előírja¹⁰⁰.

Emellett a tagállamok által a Tanácsban folytatott munka során figyelembe kell venni a befektetői állampolgársági és letelepedési programok meglétét és az általuk felvetett adózási problémákat is, például a társasági adózásra vonatkozó magatartási kódex reformjára irányuló, folyamatban lévő munka során¹⁰¹, amelynek célja, hogy a jelenlegi mandátum

⁹⁹ A Tanács (EU) 2018/822 irányelve (2018. május 25.) a 2011/16/EU irányelvnek az adatszolgáltatási kötelezettség alá tartozó, határokon átnyúló konstrukciókkal kapcsolatosan az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról (HL L 139., 2018.6.5., 1. o.).

¹⁰⁰ A Tanács 2011/16/EU irányelve (2011. február 15.) az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

¹⁰¹ Az ECOFIN Tanács által az 1997. december 1-jei ülésén az adópolitikával kapcsolatban hozott következtetések – A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 1997. december 1-jén elfogadott, a társasági adózásra vonatkozó magatartási kódex – A kamatjövedelmek megadóztatása (HL C 2., 1998.1.6., 1. o.).

szerinti, a vállalkozások adózására korlátozódó, összehangolt európai szintű fellépés révén kezelje a káros adóversenyt. A kódex reformja lehetőséget teremt arra, hogy a munka hatókörét ki lehessen terjeszteni más típusú káros adózási gyakorlatokra is, ideértve az egyénekre irányulókat is. A tagállamoknak szem előtt kell továbbá tartaniuk azt is, hogy milyen szerepet játszhatnak a befektetői állampolgársági és letelepedési programok az adókijátszásban és -csalásban, és meg kell fontolniuk, hogy az ilyen programok jelentette kockázatokat érdemes-e felvenniük az uniós jegyzék kritériumai közé¹⁰².

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a közös jelentéstételi standard – a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv első módosításának nemzetközi megfelelője – hiányosságainak azonosítására irányuló munkája részeként elemezte az ilyen állampolgársági és letelepedési programoknak a standardban előírt jelentéstételi kötelezettségek elkerülésére, és így az adócsalás megkönnyítésére irányuló potenciálját. Az OECD különösen arra a következtetésre jutott, hogy a személyazonosító igazolványokkal és az ilyen programok révén szerzett egyéb okiratokkal potenciálisan visszaélhetnek abból a célból, hogy tévesen adják meg az adott személy adóügyi illetősége szerinti joghatóságot, és veszélyeztessék az átvilágítási eljárások közös jelentéstételi standardjának megfelelő működését¹⁰³. Ebben a tekintetben az OECD elkészítette az azon befektetői állampolgársági és letelepedési programok listáját, amelyek nagy kockázatot jelenthetnek a közös jelentéstételi standard hatékony végrehajtására¹⁰⁴. Ezen a listán szerepel mind a ciprusi, mind a máltai befektetői állampolgársági és letelepedési program. Az esetleges visszaélések lehetőségének minimalizálása érdekében az OECD további információkat és iránymutatásokat is közzétett a pénzügyi intézmények számára.

2018. március 9-én az OECD közzétette „A közös jelentéstételi standard kikerülésére irányuló konstrukciók és áttekinthetetlen offshore struktúrák kezelését célzó kötelező adatszolgáltatási szabálymintát”. Ezek a mintaszabályok hasonlóak a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv 2018. évi módosításában foglalt szabályokhoz, amelyek a számlainformációk automatikus cseréjét célzó rendszerek kikerülését veszik célba. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezeket a szabályokat nem hagyták jóvá minimális követelményként, s mint ilyenek, csak opcionálisak a joghatóságok számára.

4.2. Átláthatóság és irányítás

A befektetői állampolgársági és letelepedési programokkal kapcsolatos szigorú nemzeti szintű szabályozói felügyelet és e programok átláthatósága kritikus jelentőséggel bír hatásuk meghatározása terén. A tanulmány szerint hiányoznak az egyértelmű információk a vonatkozó eljárásokról és a programok működéséről, ideértve a kérelmezők, valamint az állampolgárságot vagy letelepedési jogokat szerzettek számát és származását.

¹⁰² A Tanács következtetései az adózási szempontból nem együttműködő országok és területek európai uniós jegyzéke összeállításának kritériumairól és folyamatáról (HL C 461., 2016.12.10., 2. o.); A Tanács következtetései az adózási szempontból nem együttműködő országok és területek európai uniós jegyzékéről (HL C 438., 2017.12.19., 5. o.).

¹⁰³ Az OECD következtetései a befektetői állampolgársági/letelepedési programokról, 2018. október 16.: <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. A befektetői állampolgársági programok átláthatósága és irányítása

Máltán a befektetői állampolgársági programra létezik egy szabályozó szerv, amely parlamenti ellenőrzés tárgyát képező éves jelentéseket tesz közzé¹⁰⁵. 2018. május 22-én Ciprus bejelentette egy felügyeleti és ellenőrző bizottság létrehozását, valamint egy magatartási kódex bevezetését a befektetői állampolgársági programjára vonatkozóan. Bulgáriában sem szabályozó szerv, sem magatartási kódex nem létezik.

Máltán az elsődleges kérelmező jóváhagyott közvetítőkön vagy a koncessziós jogosulton keresztül nyújthatja be a máltai egyéni befektetői program ügynökségéhez a befektetői állampolgárság iránti kérelmet¹⁰⁶. Ezek olyan **nem állami szervezetek**, amelyek a teljes pályázati eljárás során jelentős szerepet játszanak, a kérelmezők nevében járnak el, és a nevükben közvetlenül együttműködnek az illetékes hatóságokkal. Bulgáriában és Cipruson a kérelmezők dönthetnek úgy, hogy tanácsadókat vagy ügyvédeket alkalmaznak a kérelmeikkel kapcsolatos tanácsadásra és azok nevükben történő benyújtására. Az új ciprusi magatartási kódex azokra az ügynökökre és közvetítőkre vonatkozik, akik ügyfeleik nevében az állampolgársági kérelmekkel foglalkoznak. A kódex célja, hogy előmozdítsa a magas szintű etikai normákat, és kötelezővé tegye a nyilvános helyeken az állampolgárság értékesítésének reklámozásától való tartózkodást. Az „uniós polgárság” árusításának hirdetési Cipruson gyakoriak voltak. Még nem látható, hogy az új magatartási kódex milyen hatással jár majd.

A három befektetői állampolgársági program egyike sem ad átfogó tájékoztatást azoknak a személyeknek a kilétéről és származási országaikról, akik befektetés alapján sikeresen állampolgárságot szereznek. A máltai szabályozó szerv által készített jelentések a benyújtott, valamint a jóváhagyott és elutasított kérelmek számáról tartalmaznak tájékoztatást. Ezek a jelentések a máltai befektetői állampolgársági programból származó bevételekre vonatkozó információt is tartalmaznak. A máltai jogszabályok előírják, hogy a hivatalos közlönyben évente tegyék közzé az összes olyan személy nevét, aki az előző tizenkét naptári hónap folyamán nyilvántartásba vétel vagy honosítás útján máltai állampolgárságot kapott, ideértve (bár nem kifejezetten azonosítva) azokat a személyeket is, akik a befektetői állampolgársági program keretében kaptak máltai állampolgárságot¹⁰⁷. Bulgária és Ciprus esetében nem állnak rendelkezésre hasonló információk.

Ami a benyújtott kérelmek számára vonatkozó korlátokat illeti, Ciprus és Málta egyaránt felső határt szabott azon kérelmezők számát illetően, akik befektetői állampolgársági programjaik előnyeit élvezhetik. A ciprusi kormány úgy határozott, hogy 2018-tól évente 700 főre korlátozza az ilyen állampolgárságot¹⁰⁸. Máltán a program egészére vonatkozóan a sikeres elsődleges kérelmezők (az eltartottakat leszámítva) száma legfeljebb 1800 fő lehet¹⁰⁹. A máltai hatóságok azonban jelenleg aktualizálják a jogszabályokat, és nyilvános konzultációt követően további 1800 fővel kívánják emelni a felső határt. Bulgária nem szab felső határt azon külföldi befektetők számának, akik állampolgárságot kérelmezhetnek.

¹⁰⁵ Az Egyéni Befektetői Program Szabályozó Hivatala (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Az LN 47/2014 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése.

¹⁰⁷ Az LN 47/2014 rendelet 14. cikkének (2) bekezdése.

¹⁰⁸ 906/2018. sz. minisztertanácsi határozat.

¹⁰⁹ Az LN 47/2014 rendelet 12. cikke.

4.2.2. A befektetői letelepedési programok átláthatósága és irányítása ma

Ami a befektetői letelepedési programok irányítását illeti, Máltán jelenleg – a befektetői állampolgársági programmal szemben – nincs szabályozó szerv. Cipruson nem tervezik, hogy a befektetői állampolgársági program vonatkozásában bejelentett felügyeleti és ellenőrző bizottság a tartózkodási engedélyekért is felelős legyen. Bulgáriában az egyetlen, jogszabályban előírt kötelezettség a Bevándorlási Igazgatóság által a bolgár befektetési ügynökségnek küldött, a program keretében kiadott állandó tartózkodási engedélyekre vonatkozó értesítés. A tagállamokban csak nagyon korlátozott számban léteznek konkrét ellenőrzési mechanizmusok és jelentéstételi kötelezettségek¹¹⁰. Ez azt jelenti, hogy a program felügyelete a legtöbb esetben általános ellenőrzési mechanizmusokra – mint például a parlamenti ellenőrzés, a közigazgatási jogi felelősség, a tevékenységekről való általános jelentéstétel a kormánynak vagy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek – marad, ha léteznek ilyenek, és nincs további és külön ellenőrzési mechanizmus¹¹¹.

Korlátozott számú tagállam döntött úgy, hogy magáncégeket is bevon a letelepedési program működtetésébe¹¹², amelyek néha jelentős szerepet is betöltenek¹¹³. Cipruson a kérelmezők szabadon dönthetnek arról, hogy kérelmüket egy meghatalmazott képviselőn keresztül nyújtják be, akinek a szerepköre a közvetítésre és a konzultációs szolgáltatásokra korlátozott. Máltán a kérelmeket nyilvántartásba vett ügynökök vagy akkreditált személyek nyújthatják be az illetékes hatóságokhoz; ezek a nyilvántartásba vett ügynökök a kérelmező nevében a szabályozás szerinti összes levelezés, kérelem, beadvány, benyújtás, bejelentés megtétele céljából eljárnak. Magyarországon a magyar parlament Gazdasági Bizottsága több olyan vállalkozást is engedélyezett, amelyek feladata a kérelmezők által megvásárolandó

¹¹⁰ Spanyolország, Írország és Portugália. Spanyolországban például jogszabályi kötelezettség, hogy a foglalkoztatási és szociális minisztériumnak a külügy-, a belügy- és a gazdasági minisztérium közös kérésére éves jelentést kell készítenie a szabályok végrehajtásáról, amelyet benyújtanak a minisztertanácsnak. Portugáliában a belső ügyek általános ellenőrző szolgálata évente legalább egyszer ellenőrzi a befektetési letelepedési engedéllyel kapcsolatos eljárást. A következtetésekről és az ajánlásokról értesítik a portugál parlament első bizottságát (alkotmányos ügyek és alapvető jogok, szabadságok és biztosítékok), és azok a kormány honlapján is elérhetők. Ez a honlap azonban csak egyetlen, 2014-es jelentést tartalmaz, amely több, az eljárás egyes hiányosságaival kapcsolatosan kibocsátott ajánlást említ, többek között belső felügyeleti mechanizmusok és egy eljárási kézikönyv kidolgozására vonatkozót. Az ajánlás nyomon követése nem ismert. Írországban az értékelő bizottság (amely a releváns kormányzati szervek, valamint a vállalkozás- és fejlesztésügyi állami szervek vezető tisztségviselőiből áll) évente legalább négyszer ül össze, hogy értékelje a befektetői program keretében benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmeket, valamint megfontolásokat és ajánlásokat fogalmaz meg az igazságügyi és esélyegyenlőségi miniszter számára a kérelmek elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatosan.

¹¹¹ Bulgária, Írország, Franciaország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Magyarország, Málta, Hollandia, Románia, Egyesült Királyság. Írországban az Ír Honosítási és Bevándorlási Hatóság parlamenti kérdések útján a következőkről nyújtott tájékoztatást: a 2012 óta a befektetői program keretében benyújtott kérelmek száma és értéke minden egyes befektetési opció esetében éves bontásban, a szociális lakásberuházások és ápolási intézményekbe eszközölt beruházások vonatkozásában a bevándorlási befektetői program keretében benyújtott kérelmek száma és a értéke 2017-ben, a kérelmek értékelésének kritériumai, a befektetői program keretében jóváhagyott kérelmek száma, a befektetési alapok, amelyek vonatkozásában az egyéni befektetői program keretében benyújtott kérelmeket mostanáig jóváhagyták, a program keretében rendelkezésre álló négy befektetési lehetőség, a befektetői programban befektetett összeg, az értékelő bizottság tagjai.

¹¹² Ciprus, Magyarország, Málta.

¹¹³ Magyarország, Málta.

letelepedési kötvények kibocsátása volt. Egy adott harmadik országban csak egy cég kaphatott kötvény kibocsátására engedélyt¹¹⁴.

4.2.3. Az átláthatóság és az irányítás javítását célzó intézkedések

A tanulmányból kiderül, hogy az éves jelentéstétel még mindig nagyon korlátozott mértékű. Ami a befektetői állampolgársági programot illeti, általában véve hiányzik az átláthatóság a kérelmek és az állampolgárságot elnyerő személyek vonatkozásában. A befektetői letelepedési programok esetében a statisztikák szétválasztásának hiánya nem teszi lehetővé a tartózkodás konkrét jogalapjának vagy a választott befektetési opciónak az azonosítását. A benyújtott kérelmek, a származási országok és az odaítélt állampolgárságok és tartózkodási engedélyek számának közzététele hasznos lehetne, például éves jelentések formájában. A tagállamok továbbá egyértelműsíthetnék és nyilvánosságra hozhatnák a program keretében végzett kérelmek értékelésére használt kritériumokat, a programok keretében végzett biztonsági ellenőrzéseket, és biztosíthatnák az e kritériumoknak (különösen a befektetésnek) való megfelelés rendszeres utólagos ellenőrzését.

Ezen túlmenően e programok jellemzője az olyan vállalkozások igénybevétele, amelyek tanácsot adnak a kormányoknak a program működtetésével kapcsolatosan, vagy olyan proaktív feladatokat látnak el, amelyek magukban foglalják az ilyen programok irányításával kapcsolatos közhatalmi jogosítványok gyakorlását, ugyanakkor egyidejűleg tanácsokkal látják el az egyéneket is programok keretében benyújtott kérelmeikkel kapcsolatban. Egyik vizsgált tagállamban sincs olyan mechanizmus, amely az e helyzetből fakadó összeférhetetlenség kockázatát kezelné, legyen szó akár az állampolgársági, akár a letelepedési programokról. Az összes többi közvetítő felügyelete is fontos. Tekintettel az állampolgári és tartózkodási jogok jelentőségére, várható lenne, hogy a kérelmek vizsgálata, az interjúk és minden más döntéshozatali vagy átvilágítási tevékenység minden esetben kormányzati szervek feladata legyen, a programok és minden érintett szereplő hatékony és független felügyeletére vonatkozó általános igény részeként.

Az eljárások és a felelősségi körök egyértelműségének biztosítása, valamint a rendszeres nyomon követés és jelentéstétel révén megvalósuló átláthatóság a legjobb módja a befektetői állampolgársági és letelepedési programok által felvetett aggályok kezelésének.

Ami a befektetői állampolgársági programokat illeti, a tagállami gyakorlatok koherenciája és a hatékony információcseré – ideértve a biztonsági okokból történő előzetes konzultációt – biztosításának érdekében létre kell hozni egy információ és statisztikák cseréjére szolgáló rendszert a kapott, elfogadott és elutasított kérelmek számára vonatkozóan, valamint a biztonsági okokból elutasított kérelmekről konzultációt kell folytatni. Ezért a Bizottságnak szándékában áll, hogy a tagállamok szakértőiből álló csoportot hozzon létre annak érdekében, hogy megvizsgálja a befektetői állampolgársági programokból eredő konkrét kockázatokat, és foglalkozzon az átláthatóság és a jó kormányzás szempontjaival mind a befektetői állampolgársági, mind pedig a letelepedési programok végrehajtása tekintetében. Konkrétabban, a szakértői csoportnak 2019 végéig közös biztonsági ellenőrzések tárát kell

¹¹⁴ Azok a cégek, amelyek az engedélyt megkapták, a következő országokban voltak fellelhetők: Kajmán-szigetek (Hungary State Special Debt Fund), Málta (Discus Holdings Ltd.), Ciprus (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Magyarország (Arton Capital Hungary), Oroszország (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited), és Szingapúr (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

kidolgoznia a befektetői állampolgársági programok tekintetében, ideértve a konkrét kockázatkezelési eljárásokat, amelyek figyelembe veszik a biztonsági, pénzmosási, adókijátszási és korrupciós kockázatokat.

5. Külső dimenzió

A befektetők által megvásárolható állampolgárság terén növekvő tendencia figyelhető meg harmadik országokban is ilyen programok létesítésére, ami következményekkel járhat az EU-ra nézve.

5.1. Tagjelölt és potenciális tagjelölt országok

A tagjelölt és potenciális tagjelölt országok állampolgárainak jövőbeli uniós polgárságának kilátása miatt¹¹⁵ ezen országok állampolgárságai egyre inkább vonzóvá válnak a befektetők számára. Ez a helyzet már a csatlakozási folyamat során fennáll, mivel a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országok szorosabb kapcsolatot alakítanak ki az EU-val, és jogosultságot szerezhetnek arra, hogy állampolgáraik rövid távú tartózkodás céljából vízummentesen léphessenek be a schengeni térségbe¹¹⁶.

Törökország rendelkezik befektetői állampolgársági programmal¹¹⁷, míg Montenegróban 2019 januárjában megkezdődtek az előkészületek a 2018 novemberében elfogadott ilyen program végrehajtására¹¹⁸.

Annak megelőzése érdekében, hogy ezek a programok a fenti 4.1. szakaszban említett területeken kockázatokat keletkeztessenek, az uniós csatlakozási folyamat részét fogják képezni (az adott ország csatlakozási kérelméről adott véleményről a tárgyalások lezárásáig) a befektetői állampolgársági programokra vonatkozó feltételek. Az érintett országokkal szemben elvárásként kell megfogalmazni, hogy nagyon megbízható ellenőrző rendszerekkel rendelkezzenek, beleértve az ilyen programokhoz kapcsolódó olyan lehetséges biztonsági kockázatokat kezelő rendszereket is, mint a pénzmosás, a terrorizmus finanszírozása, a korrupció és a szervezett bűnözés beszivárgása.

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

¹¹⁶ Montenegró, Szerbia és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság állampolgárai 2009 decembere óta vízum nélkül utazhatnak az EU-ba. Albánia és Bosznia-Hercegovina állampolgárai számára ez a lehetőség 2010 óta fennáll. A Koszovóval* (2012. január 19-én) elindított vízumliberalizációs párbeszédet illetően a Bizottság 2018-ban arról számolt be, hogy valamennyi megállapított referenciaérték teljesült (*ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244(1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével). A Törökországgal folytatott vízumliberalizációról szóló (2013. december 16-án elindított) párbeszéd keretében a Bizottság továbbra is támogatja Törökországot a fennmaradó hét referenciaérték teljesítésében.

¹¹⁷ A török állampolgárság kérelmezésének szabályozásáról szóló törvény módosításáról szóló rendelettel (Hivatalos Közlöny, 2017. január 12., 29946), valamint a 106. sz. elnöki rendelettel (Hivatalos Közlöny, 2018. szeptember 19., 30540.) módosított, a török állampolgárság kérelmezésének szabályozásáról szóló törvény (Hivatalos Közlöny, 2010. április 6., 27544).

¹¹⁸ 2018. november 22-i határozat a Montenegró üzleti és gazdasági érdekei számára különös jelentőséggel bíró speciális beruházási programok végrehajtása céljából montenegrói állampolgárság szerzésére jogosult személyek kiválasztására szolgáló kritériumokról, módszerről és eljárásról <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

Ami a **tagjelölt országokat és a potenciális tagjelölt országokat** illeti, a Bizottság az uniós csatlakozási folyamat keretében figyelemmel fogja kísérni a befektetői állampolgársági programokat.

5.2. Az EU-ba vízummentes belépést élvező egyéb harmadik országok

A harmadik országok által működtetett befektetői állampolgársági programok több okból is problematikusak lehetnek, ha a szóban forgó állampolgárság rövid távú tartózkodás céljából vízummentes belépést tesz lehetővé az Európai Unióba. Például a Moldovai Köztársaság, amelynek állampolgárai 2014 óta az EU-ban való rövid távú tartózkodás céljából vízummentességi rendszert élveznek, 2018-ban befektetői állampolgársági programot¹¹⁹ vezetett be. Egyes harmadik országok, illetve az ezeket támogató vállalkozók kifejezetten azzal az érveléssel hirdették állampolgárságukat, hogy az vízummentes belépést biztosít az Európai Unióba. Az ilyen programokban érdekelt befektetők gyakran olyan vízumköteles országok jómódú állampolgárai, akik az ilyen programokat a rendes schengeni vízumeljárás és az azzal járó egyéni migrációs és biztonsági kockázatok mélyreható értékelésének elkerülésére használhatják, ideértve a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzését célzó intézkedések esetleges megkerülését is.

Míg az Európai Unió tiszteletben tartja a szuverén országok azon jogát, hogy saját maguk döntsenek a honosítási eljárásaikról, az Unióba való vízummentes belépés nem használható fel az egyéni befektetéseknek az állampolgárság fejében történő növelésére¹²⁰. Az ilyen programok megvalósítása során megfelelő súlyt fog kapni az olyan harmadik országok értékelése során, amelyek viszonylatában szóba jöhet a vízummentességi rendszer az Európai Unióval. Emellett a már vízummentességet élvező harmadik országoknak a lehető legmagasabb szintű biztonsági és háttérellenőrzéseket kell végezniük a befektetői állampolgársági programok kérelmezői vonatkozásában; az ezzel kapcsolatos bármilyen hiányosság oka lehet a vízumkötelezettség ismételt bevezetésének, valamint a vízummentességi megállapodások felfüggesztésének vagy megszüntetésének.

A vízumfelfüggesztési mechanizmus részeként a Bizottság nyomon fogja követni a **vízummentességet élvező országok** által bevezetett befektetői állampolgársági programok hatását.

6. Következtetések

A befektetői állampolgársági és letelepedési programok többek között biztonsági, pénzmosási, korrupciós, az uniós szabályok megkerülését jelentő és adókijátszási kockázatokat hordoznak a tagállamok és az Unió egésze számára.

A fent említett kockázatokat tovább súlyosbítják az ilyen programok **átláthatóságának és irányításának** hiányosságai. A Bizottság megbízásából készült tanulmány azt mutatja, hogy a

¹¹⁹ A moldovai befektetői állampolgársági programot a Moldovai Köztársaság állampolgárságáról szóló, 2000. június 2-i 1024. sz. törvény és a befektetés révén szerzett állampolgárságról szóló 2017. október 4-i 786. sz. kormányhatározat szabályozza. November 6-án a Dubajban tartott 12. globális letelepedési és állampolgársági konferencián hivatalosan is megindították a moldovai befektetői állampolgársági programot.

¹²⁰ Lásd például: <https://vic.vu/citizenship/> („A vanuatui állampolgárság legfontosabb előnyei”).

tagállamok által működtetett befektetői állampolgársági és letelepedési programokra vonatkozóan rendelkezésre álló információk egyaránt hiányosak. Például hiányoznak vagy elégtelenek a beérkezett, elfogadott és elutasított kérelmekre vonatkozó egyértelmű statisztikák. Emellett nincsenek olyan mechanizmusok, amelyek biztosítanák a tagállamok közötti együttműködést a befektetői állampolgársági programok vonatkozásában, különösen a biztonsági ellenőrzésekkel kapcsolatban. A Bizottságnak aggályai vannak a befektetői állampolgársági és letelepedési programokkal járó kockázatokkal, valamint azzal kapcsolatban, hogy a tagállamok által hozott intézkedések nem mindig enyhítik megfelelően ezeket.

A Bizottság nyomon fogja követni a tagállamok által a programok végrehajtása során az átláthatóság és a jó kormányzás biztosítása érdekében tett lépéseket, különös tekintettel a harmadik országokbeli szervezett bűnözői csoportok gazdaságba való beszivárgása, a pénzmosás, a korrupció és az adókijátszás kockázatára. Annak érdekében, hogy a tagállamok javítsák a programok átláthatóságát és irányítását, a Bizottság szakértői csoportot hoz létre az átláthatósággal, az irányítással és a biztonsággal kapcsolatos kérdések további megvitatására.

A Bizottság nyomon fogja követni a programok által felvetett, az uniós jognak való megfeleléssel kapcsolatos szélesebb körű kérdéseket, és adott esetben megteszi a szükséges lépéseket.