

INFORM EMN

Prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín na účel podnikania

1. ÚVOD

Tento inform EMN je zhrnutím hlavných zistení štúdie *Prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín na účel podnikania*, ktorú EMN vydala v máji 2015. Štúdia bola vypracovaná na základe príspevkov od Národných kontaktných bodov EMN z 24 členských štátov¹, pričom údaje boli zozbierané na základe spoločného zadania s cieľom zabezpečiť porovnateľnosť. Hlavné zistenia štúdie predstavujeme nižšie.

2. KLÚČOVÉ POZNÁMKY

- ★ Tvorba a realizácia politík/programov a schém na získavanie štátnych príslušníkov tretích krajín a uľahčenie ich prijímania na účel podnikania **nadobúda na význame**. Viac ako polovica všetkých členských štátov EÚ sa snaží **aktívne pritiahnúť** investorov a vlastníkov podnikov a podporuje medzinárodnú mobilitu, tzn. že členské štáty realizujú osobitné programy, na základe ktorých sa **poskytujú stimuly a zmierňujú obmedzenia** vstupu a/alebo pobytu.
- ★ Prijímanie investorov a vlastníkov podnikov z tretích krajín nie je na úrovni EÚ harmonizované. Členské štáty pre tieto skupiny vytvorili a realizujú **špecifické programy** na základe národných priorít a potrieb. Vnútroštátne právne rámce sa vyznačujú veľkou rôznorodosťou, pokiaľ ide o vymedzenie **kategórií** štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa prijímajú, ako aj poskytovaných stimulov. V mnohých prípadoch sa

postupy na národnej úrovni prijali **pomerne nedávno** a v reakcii na hospodársku krízu, čo čiastočne vysvetľuje chýbajúce štatistické údaje a hodnotenia, ktoré sú potrebné na lepšie pochopenie tohto javu.

- ★ Iné kategórie podnikateľov zahŕňajú (okrem iného) šesť preddefinovaných kategórií **fyzických osôb**, ktoré poskytujú služby podľa osobitných záväzkov Všeobecnej dohody o obchode so službami (**GATS**) a **dohôd EÚ o voľnom obchode**. Tieto kategórie však neuznávajú všetky členské štáty a v praxi nie sú vo všetkých členských štátoch zadefinované.
- ★ Pokiaľ ide o **tvorbu migračných politík**, členské štáty sa snažia o **správnu rovnováhu** medzi stimulmi a právami, ktoré ponúkajú štátnym príslušníkom tretích krajín na jednej strane, a kritériami prijatia, ktoré zaručujú účinnú kontrolu a bezpečnosť hraníc na strane druhej. Členské štáty využívajú svoju zodpovednosť za tvorbu politík podporujúcich ekonomickú migráciu prostredníctvom dôkladného **zváženia a výberu takých opatrení a kritérií**, ktoré najlepšie zodpovedajú ich národným potrebám a zároveň vyhovujú požiadavkám podnikateľov a sú pre nich vhodnými stimulmi.
- ★ **Členské štáty s vyššou intenzitou imigrácie** rozvinuli a/alebo upravili už existujúce programy prispôbené pre podnikateľov tak, aby lepšie zodpovedali potrebám národných trhov a prinášali väčšie ekonomické zisky. Podrobné kritériá prijímania sú cielene zamerané na vybrané skupiny štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorých prítomnosť prinesie konkrétnu pridanú hodnotu hostiteľskej krajine, regiónu alebo hospodárskemu odvetviu.

¹ Belgicko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Maďarsko, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko, Švédsko, Taliansko.

- ★ **Krajiny s nižšou imigráciou** majú väčšinou novšie programy pre investorov z tretích krajín, ktoré vznikli ako súčasť opatrení na hospodársku obnovu či s ambicióznym cieľom zriadenia (regionálnych) centier investícií. V iných členských štátoch sa však imigrácia na účely podnikania nejaví ako priorita a nevenuje sa jej väčšia pozornosť.
- ★ Členské štáty využívajú svoje štandardné **opatrenia na odhalenie nesprávneho použitia či zneužitia** migračných ciest pre podnikateľov. Kontroly sa uplatňujú vo fáze prijatia a slúžia na odhalenie *potenciálneho nesprávneho použitia či zneužitia*, pričom *skutočné* nesprávne použitie či zneužitie sa odhalí pri predĺžení povolenia na pobyt alebo pri osobitných kontrolách.
- ★ **Členské štáty nahlásili minimum konkrétnych prípadov nesprávneho použitia alebo zneužitia migračných ciest pre investorov štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Niekoľko prípadov sa vyskytlo pri podnikateľoch**, ktorí podnikali v oblastiach výstavby, cateringových služieb a reštaurácií, IT služieb, dopravy, ubytovacích služieb, obchodných služieb, finančných služieb, maloobchodu, poľnohospodárstva a upratovacích služieb.
- ★ Hoci existuje len niekoľko hodnotení prospešnosti takýchto programov pre národné hospodárstvo, štúdia ukázala, že členské štáty **postupne upravovali svoje programy**: nastavovali ich na nové priority a zavádzali procedurálne zmeny s cieľom riešiť problémy nesprávneho používania a zneužívania.

ČO BOLO CIEĽOM ŠTÚDIE EMN?

Cieľom tejto štúdie EMN bolo vypracovať analýzu a zvýšiť informovanosť o **politikách a osobitných podmienkach**, ktoré členské štáty používajú na reguláciu prijímania migrantov na účely podnikania, a to pokiaľ ide o:

- ★ **investorov z krajín mimo EÚ**, ktorí ešte nie sú prítomní alebo nemajú pobyt v členskom štáte (a prijímajú sa na základe dlhodobých víz alebo povolenia na pobyt na účel vykonania (významnej) finančnej investície do finančných produktov alebo do podniku, avšak bez účasti na každodennej prevádzke alebo manažmente podniku),
- ★ **vlastníkov podnikov z krajín mimo EÚ**, ktorí ešte nie sú prítomní alebo nemajú pobyt v členskom štáte (a prijímajú sa na základe dlhodobých víz alebo povolenia na pobyt na účel a) založenia podniku a účasti na jeho manažmente, b) prevzatia podniku alebo podnikov a účasti na ich manažmente),
- ★ iných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí do EÚ cestujú z podnikateľských dôvodov („**iní zahraniční podnikatelia**“) vrátane (okrem iného) šiestich preddefinovaných kategórií **fyzických**

osôb, ktoré poskytujú služby na základe osobitných záväzkov v rámci **GATS** alebo **dohôd EÚ o voľnom trhu**.

Štúdia sa zameriavala aj na porovnanie spôsobu a rozsahu využitia existujúcich **právnych a politických opatrení na uľahčenie prijímania a pobytu** štátnych príslušníkov tretích krajín a ich zabezpečenie proti zneužitiu.

Štúdia sa venuje mobilite medzinárodných pracovníkov a prispieva tak **k širšej diskusii o zvýšení konkurencieschopnosti EÚ** a získavaní investorov a vlastníkov podnikov (podnikateľov).

AKÝ JE ROZSAH TOHTO JAVU?

Štatistické údaje o **zahraničných investoroch, zahraničných vlastníkoch podnikov a iných podnikateľoch** poskytlo 21 členských štátov, a to za obdobie 2009 – 2013. Tieto údaje sa však **nezbierajú systematicky** podľa tých kategórií podnikania, ktoré sú predmetom tejto štúdie, keďže sa týmto spôsobom nerozlišujú v národných systémoch členských štátov alebo boli zavedené len pred krátkym časom, čo neumožňuje spracovanie komplexnej štatistiky. Navyše, štatistiky založené na vydaných vízach typu C zahŕňajú širšiu skupinu štátnych príslušníkov tretích krajín, a preto je ťažké posúdiť, do akej miery sa zhodujú s kategóriami vymedzenými podľa tejto štúdie.

Dostupné štatistiky naznačujú, že tieto kategórie predstavujú len zlomok celkovej populácie migrantov v jednotlivých členských štátoch. V roku **2013** sa počet povolení na pobyt, ktoré boli vydané zahraničným investorom, pohyboval v rozmedzí od **94 v Lotyšsku** po **753 v Portugalsku** a počet povolení na pobyt pre vlastníkov podnikov v rozmedzí od **54 v Estónsku** po **4 179 v Litve**. Členské štáty s vysokými počtami žiadostí o tento typ pobytu (pre kategóriu zahraničných investorov, ako aj pre zahraničných vlastníkov podnikov) uvádzali aj **najnižšiu mieru zamietnutých žiadostí**.

JE MOŽNÉ NA ZÁKLADE PRAXE V JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOCH VYTVORIŤ TYPOLÓGIU PROGRAMOV?

Vnútroštátne právne rámce sa **významne líšia**, pokiaľ ide o stanovenie kategórií štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa prijímajú na účel podnikania, ako aj úľav na uľahčenie ich prijatia. Hoci väčšina členských štátov realizuje politiky na prítiahnutie investorov a vlastníkov podnikov z krajín mimo EÚ prostredníctvom **cielených opatrení a alebo kritérií**, ktoré majú byť pre migrantov stimulmi, nie je vždy možné identifikovať priamu koreláciu medzi politikami a opatreniami v praxi.

Typológiu existujúcich programov je možné vytvoriť na základe týchto štyroch prvkov:

- ★ **stimuly**, tzn. opatrenia politik zamerané na prítiahnutie zahraničných investorov, ako napr.

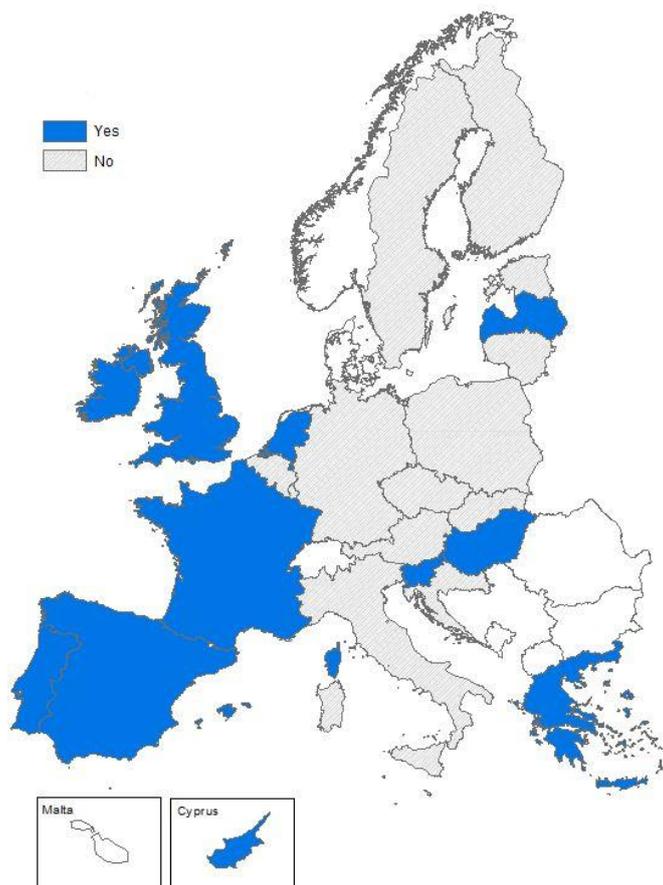
marketingové podujatia, účelové informačné portály, priaznivé daňové režimy,

- ★ **zjednodušenie procedúr**, tzn. urýchlenie prijímacích procedúr alebo zmiernenie procedurálnych obmedzení, napr. prostredníctvom skrátenia procesu preverovania alebo výnimiek z tzv. integračných kontraktov,
- ★ **kritériá oprávnenosti**, tzn. požiadavky na vstup, ako napr. minimálna výška investície, dokázanie vlastníctva kapitálu, rozsah vplyvu na národné hospodárstvo alebo doloženie istých podnikateľských či jazykových zručností,
- ★ **posilnené práva**, tzn. urýchlenie zlúčenia rodiny, priame udelenie povolenia na dlhodobý pobyt či zrýchlený prístup k občianstvu.

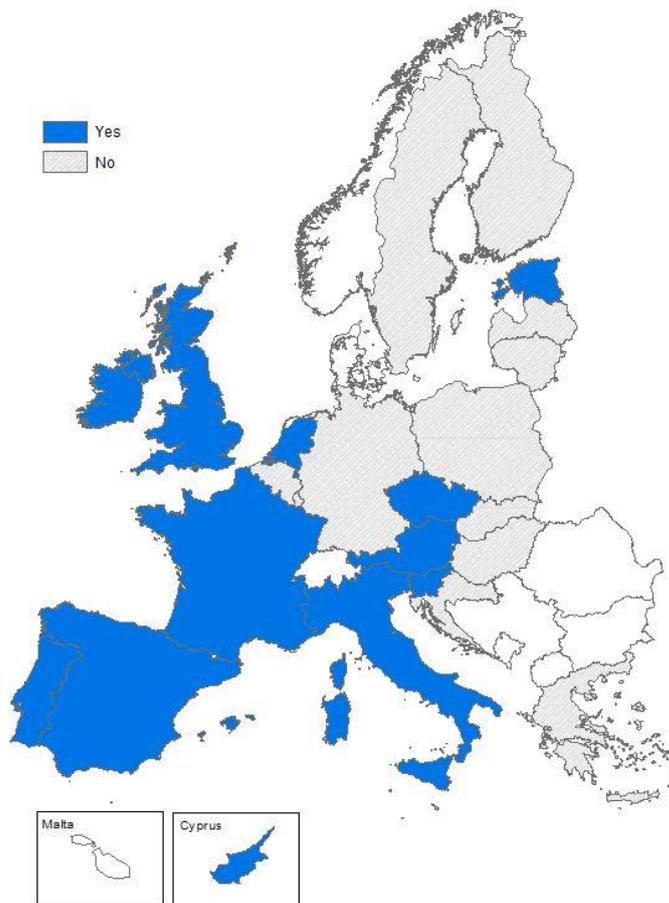
Kombinácia uvedených charakteristík naznačuje úroveň otvorenosti voči konkrétnym cieľovým kategóriám štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj rozsah cieľovej skupiny, ktorú sa členský štát snaží získať.

Grafy č. 1 a č. 2 nižšie ponúkajú vizuálny prehľad členských štátov, ktoré majú programy na zjednodušenie prijímania zahraničných investorov (graf č. 1) a vlastníkov podnikov (graf č. 2) Podrobnejšie vysvetlenie uvedených informácií sa nachádza v kapitole 2.1 a 2.2 súhrnnej správy.

Graf č. 1: Prehľad členských štátov, ktoré realizujú programy na zjednodušenie prijímania zahraničných investorov



Graf č. 2 Prehľad členských štátov, ktoré realizujú programy na zjednodušenie prijímania zahraničných vlastníkov podnikov



AKÉ OPATRENIA PRIJALI ČLENSKÉ ŠTÁTY NA PREVENCIU NESPRÁVNEHO POUŽITIA ALEBO ZNEUŽITIA IMIGRAČNÝCH CIEST PRE PODNIKATEĽOV?

Hoci termíny nesprávne použitie („misuse“) a zneužitie („abuse“) sa v angličtine často používajú ako synonymá, opatrenia na **monitorovanie, odhaľovanie a prevenciu** týchto javov sa odlišujú z hľadiska toho, aké úrady ich riešia, aké je zameranie vyšetrovania a ako často sa vykonávajú súvisiace kontroly.

Hoci niektoré členské štáty uvádzajú, že rozsiahle kontroly a overovanie zabezpečujú orgány zodpovedné za prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín (**BE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SK, UK**) vrátane zastupiteľských úradov v zahraničí (**CZ, FR, IT, LT, PL, SE, SK**), v iných prípadoch sú týmito úlohami poverené iné osobitné orgány.

Štúdia zaznamenala minimum konkrétnych prípadov nesprávneho použitia či zneužitia migračných ciest pre investorov štátnymi príslušníkmi tretích krajín (napr. v odvetví nehnuteľností v Lotyšsku). Pokiaľ ide o iné kategórie, nesprávne použitie/zneužitie programov bolo zaznamenané v odvetviach stavebníctva (**AT, BE, DE, FR, PL**), cateringových služieb a reštaurácií (**BE, FR, PL, UK**), IT služieb (**AT, UK**), dopravy (**AT, PL**), ubytovacích služieb (**FR, PL**), obchodných služieb (**FR, LT**), finančných služieb (**HU, LV**), maloobchodu (**PL**),

UK), poľnohospodárstva (**BE, PL**) a upratovacích služieb (**AT**). Pri tzv. nezávislých odborníkoch („independent professionals“) sa viackrát odhalila **fiktívna samostatná zárobková činnosť**.

AKO ČLENSKÉ ŠTÁTY VYHODNOCOVALI VPLYV A ÚČINNOSŤ SVOJICH PROGRAMOV?

Príklady vplyvu, pokiaľ ide o rozsah očakávaných alebo vytvorených investícií, poskytli štyri krajiny (**ES, HU, LV, UK**). Väčší počet členských štátov však predložil informácie o vplyve vlastníkov podnikov (**AT, FR, ES, NL, PL, SK**). Investície vytvorené vlastními podnikmi z krajín mimo EÚ dosiahli podľa dostupných údajov **8 miliárd eur** a podporili vytvorenie **53 000 pracovných miest**.

Realizované hodnotiace štúdie mali za cieľ podporiť zmenu **existujúcich národných prístupov** (alebo plány na ich zmenu). S cieľom lepšie riadiť toky štátnych príslušníkov tretích krajín sa napríklad zmenili kritériá prijímania: najčastejšie zvýšenie požadovaného objemu investície (**HU, LV, NL, UK**).

AKÉ SÚ HLAVNÉ VÝZVY, KTORÝM ČELIA ČLENSKÉ ŠTÁTY A UCHÁDZAČI Z TRETÍCH KRAJÍN?

Členské štáty uvádzali, že pri tvorbe a realizácii politik na získavanie a prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín na účel podnikania čelia **problémom (AT, BE, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SK, UK)**. Niektoré členské štáty upozorňovali, že je **zložité zabrániť fiktívnym ekonomickým činnostiam**, ktoré štátni príslušníci tretích krajín zriaďujú najmä s úmyslom vstúpiť na územie a získať pobyt v členskom štáte (**AT, CZ, HU, LT, PL**) či zapojiť sa do nelegálnych aktivít (**SE**), čím zneužívajú predmetné schémy.

Jednou z hlavných výziev je zabezpečenie **rovnováhy** medzi selektívnymi kritériami prijímania s cieľom predchádzať alebo obmedziť možnosti zneužitia a zabezpečením priaznivých podmienok pre skutočných investorov a vlastníkov podnikov z tretích krajín (**AT, CZ, LT, LV**). Prekážkou získavania zahraničných investorov a vlastníkov podnikov je aj **zložitosť administratívnych postupov** a zabezpečenie koordinácie medzi úradmi, ktoré zodpovedajú za realizáciu politik v praxi (**BE, FI, FR, LT, LU, PL**).

V súvislosti s **fázami prijatia a pobytu** niektoré členské štáty poukazovali na kritiku migrantov smerom k prílišnej zložitosti súvisiacich procedúr. Bez ohľadu na druh prijímacieho programu sa takáto kritika často vyskytuje ako všeobecné hodnotenie imigračných pravidiel EÚ. V niektorých prípadoch sa procedúry považujú za príliš prísne, pomalé a vyžadujúce si príliš veľa podporných dokumentov (**DE, FI, FR, HU, LT, PL, SE**), pričom rôzne druhy povolení a víz sú pre žiadateľa mátažce (**FI, FR, LU, PL, SE**) alebo sa považujú za nejednoznačné (**AT, BE, LT**).

Zahraničných investorov najčastejšie odrádzajú postupy súvisiace s **požiadavkami na povolenie na pobyt (EE, NL, SK, UK)**. Nízka **schopnosť získavať**

zahraničné investície (napr. hedgeové fondy) môže byť aj dôsledkom **nízkej verejnej podpory** priamych zahraničných investícií (**DE**). Za bariéru sa považuje aj zložitosť vybavovania povolení na pobyt pre členov rodiny (**LU**), či obmedzený výber typov investícií, ktoré môžu zahraniční investori vykonať (**UK**). **Zahraniční vlastníci podnikov** čelia výzvam najmä vo fáze začatia podnikania: hoci chcú začať podnikať, čelia prekážkam, ako je napríklad nízka znalosť reálií krajiny (**DE, FI, IE, PL**), jazykové bariéry (**BE, DE, FI, PL, SK**), vysoká úroveň byrokracie (**BE, FR, LT, LU, PL, SK**) a iné. V **kategórii iných zahraničných podnikateľov** sa neudávalo veľa osobitných problémov; tie, ktoré sa spomínali, sú podobné ako v iných kategóriách podnikateľov a v niektorých iných členských štátoch.

PRACUJÚ ČLENSKÉ ŠTÁTY NA IDENTIFIKÁCIU OSVEDČENÝCH POSTUPOV ALEBO VYHODNOTENÍ SKÚSENOSTÍ ZO SVOJICH POLITÍK?

Členské štáty navrhli niekoľko príkladov dobrej praxe a ponaučení v súvislosti so získavaním a prijímaním štátnych príslušníkov tretích krajín na účel podnikania. V identifikovaných príkladoch dobrej praxe sa odráža snaha členských štátov **nájsť rovnováhu medzi flexibilitou s istotou** a reagovať aj na požiadavky investorov a vlastníkov podnikov na dlhodobjšie víza a pobyty. Odporúčania sú tematicky rozdelené do týchto troch skupín:

- ★ **propagácia programov** (vrátane poskytovania cieleň a dobre štruktúrovaných informácií) smerom k zahraničným investorom a vlastníkom podnikov (**BE, DE, EE, ES, HU, IE, LU, NL, PL, SE**);
- ★ **zjednodušenie prijímajúcich procedúr** pre zahraničných investorov a vlastníkov podnikov (**CZ, EE, ES, FR, IE, LT, LV**);
- ★ **prevencia nesprávneho použitia/zneužitia (EE, LT, NL)**.

3. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie súvisiace s týmto informom EMN a/alebo informácie o iných činnostiach EMN poskytne: HOME-EMN@ec.europa.eu.

Vypracované v máji 2015.



Tento inform vypracovala Európska migračná sieť (EMN), ktorá zahŕňa Európsku komisiu, jej zmluvného poskytovateľa služieb (ICF) a Národné kontaktné body EMN (NKB EMN). Obsah tohto informu nevyhnutne neodráža stanovisko Európskej komisie, zmluvného poskytovateľa služieb (ICF) alebo NKB EMN ani ich žiadnym spôsobom nezaväzuje. Európska komisia, zmluvný poskytovateľ služieb (ICF) ani NKB EMN nie sú zodpovedné za ďalšie použitie poskytnutých informácií.