



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 април 2022 г.
(OR. en)

7916/22

JAI 450
FREMP 71
JAIEX 32
VISA 66
FRONT 150
COSI 90
COEST 270
FISC 92

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	28 март 2022 г.
До:	Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	C(2022) 2028 final
Относно:	ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА от 28.3.2022 година относно незабавните стъпки, които да бъдат предприети с оглед на руското нахлуване в Украйна, във връзка с режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции

Приложено се изпраща на делегациите документ C(2022) 2028 final.

Приложение: C(2022) 2028 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.3.2022 г.
C(2022) 2028 final

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 28.3.2022 година

относно незабавните стъпки, които да бъдат предприети с оглед на руското нахлуване в Украйна, във връзка с режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

от 28.3.2022 година

относно незабавните стъпки, които да бъдат предприети с оглед на руското нахлуване в Украйна, във връзка с режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

- (1) На 23 януари 2019 г. Комисията публикува доклад относно режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, в който се подчертават присъщите на тези режими рискове, сред които опасения по отношение на сигурността, изпирането на пари, отклонението от данъчно облагане и корупцията¹. Тези рискове се изострят от трансграничните права, свързани с гражданството на Съюза или пребиваването в държава членка.
- (2) Режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, съгласно които гражданството се предоставя в замяна на предварително определено плащане или инвестиция и без действителна връзка със съответните държави членки, имат последици за Европейския съюз като цяло, тъй като всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е в същото време гражданин на Съюза. Решението на една държава членка да предостави гражданство в замяна на плащане или инвестиция автоматично задължава останалите държави членки да предоставят права на инвеститора, по-специално права на свободно движение, права на достъп до вътрешния пазар за упражняване на икономически дейности или право да избира и да бъде избран в местни и европейски избори. Именно предимствата на гражданството на Съюза често се рекламират като основните привлекателни характеристики на такива схеми. В Съюза три държави членки прилагат или са прилагали т.нар. режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции.
- (3) Режимите за пребиваване срещу инвестиции, съгласно които разрешението за пребиваване се предоставя в замяна на предварително определено плащане или

¹ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавен „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС“ (COM(2019) 12 final).

инвестиция, имат отражение върху другите държави членки и ЕС като цяло, тъй като валидно разрешение за пребиваване предоставя на гражданите на трети държави определени права, включително правото на свободно пътуване в Шенгенското пространство. Според доклада на Комисията от 2019 г. към онзи момент деветнадесет държави членки са прилагали такива режими за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции.

- (4) Комисията счита, че режимите на държава членка за предоставяне на гражданство срещу инвестиции не са съвместими с принципа на лоялно сътрудничество, заложен в член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, и с понятието за гражданство на ЕС, предвидено в член 20 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и трябва да бъдат отменени. В резултат на това на 20 октомври 2020 г. тя започна производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу две държави членки и настойчиво прикани трета държава членка да пристъпи към прекратяване на своя режим. Междувременно две от тези държави членки премахнаха или са в процес на премахване на своите режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции.
- (5) Комисията счита, че държавите членки следва да предприемат също мерки, които предотвратяват това режими за пребиваване срещу инвестиции да функционират по начин, който може да създаде рискове, свързани по-специално със сигурността, изпирането на пари, отклонението от данъчно облагане и корупцията. За тази цел държавите членки следва да гарантират, че са взети всички необходими мерки и гаранции за адресиране на тези рискове, включително чрез създаване и извършване на проверки, свързани с условията за пребиваване и сигурността, преди издаването на такива разрешения за пребиваване, както и чрез проверка дали пребиваването е непрекъснато.
- (6) Ограничаването на рисковете, свързани с режимите за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, прилагани от трети държави, е от съществено значение. В контекста на мониторинга на безвизовите режими и процеса на разширяване и като има предвид интересите на ЕС, Комисията следи отблизо режимите за предоставяне на гражданство срещу инвестиции на трети държави, които биха могли да се използват за заобикаляне на процедурата на ЕС за издаване на визи за краткосрочно пребиваване. В случай на повишен риск за вътрешната сигурност на държавите членки освобождаването от изискването за виза се суспендира временно².
- (7) В допълнение към необходимостта от незабавна отмяна на всички съществуващи режими за предоставяне на гражданство срещу инвестиции и от разумно управление на режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции държавите членки следва да обмислят по-нататъшни действия с оглед на военната агресия на Русия и нахлуването в Украйна и

² Суспендирането на освобождаването от изискването за виза за Вануату ще започне да се прилага от 4 май 2022 г. Решение (ЕС) 2022/366 на Съвета от 3 март 2022 г. относно частичното спиране на прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Вануату за премахване на визите за краткосрочно пребиваване (ОВ L 69, 4.3.2022 г., стр. 105).

сериозността на настоящото положение. Непровокираната военна агресия и нахлуване в Украйна от страна на Русия бяха осъдени най-категорично от преобладаващото мнозинство държави в Организацията на обединените нации, позиция, изразена в резолюция на Общото събрание на ООН³. На 16 март Международният съд постанови заповед, в която се посочва, че Русия трябва незабавно да спре военните операции на територията на Украйна⁴.

- (8) В заключенията си от 24 февруари 2022 г.⁵ Европейският съвет осъди по възможно най-категоричен начин непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна, като подчерта грубото нарушение на международното право и на принципите на Устава на Организацията на обединените нации. Европейският съвет поиска от Русия да зачита в пълна степен териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна в рамките на международно признатите ѝ граници, което включва правото на Украйна да избира собствената си съдба. Европейският съвет потвърди, че руското правителство носи пълна отговорност за актовете си на агресия, които причиняват човешко страдание и загуба на живот, и че ще бъде подведено под отговорност за действията си. Европейският съвет също категорично осъди участието на Беларус в тази агресия срещу Украйна и я призова да се въздържа от подобни действия и да спазва международните си задължения. Поради това Съветът на Европейския съюз прие няколко пакета от санкции срещу Русия и Беларус⁶.
- (9) В отговор на войната в Украйна, на 26 февруари 2022 г. Европейската комисия, Франция, Германия, Италия, Обединеното кралство, Канада и Съединените щати излязоха със съвместна декларация относно допълнителни ограничителни икономически мерки във връзка с руското нахлуване в Украйна. В тази съвместна декларация те се ангажираха да предприемат действия за ограничаване на продажбата на гражданство — т.нар. „златни паспорти“ — които позволяват на богати руснаци, свързани с руското правителство, да получат гражданство и достъп до техните финансови системи⁷. Те поеха ангажимент да създадат трансатлантическа работна група, която да гарантира ефективното прилагане на финансовите санкции, и да работят за разкриване и прекъсване на движението на неправомерно получени облиги. Европейската комисия също така създаде работна група „Freeze and Seize“, която да осигури координацията на равнище ЕС по отношение на прилагането и изпълнението на санкциите срещу включени в списъка лица и която ще координира действията си с международната работна група, за да се гарантира ефикасността на санкциите.

³ Резолюция на Общото събрание на ООН, Агресията срещу Украйна, A/ES-11/L.1 (2 март 2022 г.).

⁴ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

⁵ Заключение на Европейския съвет относно непровокираната и неоправдана военна агресия на Русия срещу Украйна от 24 февруари 2022 г., EUCO 18/22.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>
<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1423.

- (10) На 1 март 2022 г. Европейският парламент прие резолюция относно руската агресия срещу Украйна⁸, в която призова държавите членки, които имат схеми за право на пребиваване срещу инвестиции, да преразгледат досиетата на всички лица, на които е предоставен такъв статут на пребиваване, и да отменят разрешенията за пребиваване, предоставени на богати руски лица и техните семейства, по-специално на тези, свързани с физически лица и дружества, на които са наложени санкции.
- (11) В своя доклад с предложения до Комисията относно режимите за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции Европейският парламент приветства обявления от държавите членки ангажимент да предприемат мерки за ограничаване на продажбата на гражданство на руснаците, които има връзки с руското правителство. Той също така призова всички държави членки незабавно да спрат да прилагат своите режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции за всички руски кандидати. Освен това Европейският парламент призова държавите членки да преразгледат всички одобрени заявления от руски граждани през последните няколко години, като използват всички възможности съгласно националното право и правото на Съюза, за да гарантират, че „никое руско лице, което има финансови, стопански или други връзки с режима на Путин“, не може да запази своето гражданство и право на пребиваване или че е блокирана възможността тези лица да упражняват тези права.
- (12) В отговор на нахлуването на Русия в Украйна и на ограничителните мерки, приети в тази връзка, една държава членка обяви, че е спряла, до второ нареждане, разглеждането на молби на руски и беларуски кандидати по режима си за гражданство срещу инвестиции. Някои държави членки също обявиха намерението си да спрат издаването на разрешения за пребиваване въз основа на режими за право на пребиваване срещу инвестиции за руски граждани. Въпреки това, с оглед на сериозността на положението, държавите членки следва да предприемат допълнителни мерки.
- (13) Режимите за гражданство срещу инвестиции може да са довели или все още да водят до придобиване на гражданство на Съюза от страна на руски или беларуски граждани, които са обект на ограничителните мерки на ЕС. Поради това държавите членки, които са предоставили гражданство на руски или беларуски граждани въз основа на режим за гражданство срещу инвестиции, следва да преценят дали натурализацията на тези лица следва да бъде отменена, тъй като те са или стават обект на ограничителните мерки на ЕС във връзка с подкопаването или застрашаването на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна („ограничителните мерки на ЕС“) или тъй като по друг начин е определено, че те подкрепят в голяма степен по какъвто и да е начин войната в Украйна или други свързани с нея дейности на руското правителство или режима на Лукашенко, нарушаващи международното право. Тази оценка следва да бъде извършена и от държавите членки, които междуременно са премахнали режима си за гражданство срещу инвестиции. За

⁸

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_BG.html.

да се избегне заобикаляне и да се гарантира всеобхватна оценка, това следва да се прилага и в случаите, когато тези лица са били натурализирани като членове на семейството на основен кандидат. При извършването на тази оценка съответните държави членки трябва да вземат предвид принципите, установени от Съда на Европейския съюз по отношение на загубата на гражданство на Съюза, и по-специално принципа на пропорционалност и защитата на основните права⁹.

- (14) Аналогично режимите за право на пребиваване срещу инвестиции може да са довели и все още да водят до привилегирован достъп до територията и вътрешния пазар на ЕС, както и движение в шенгенското пространство на руски или беларуски граждани, които са или стават обект на ограничителните мерки на ЕС или за които по друг начин е определено, че подкрепят в голяма степен по какъвто и да е начин войната в Украйна или други свързани с нея дейности на руското правителство или режима на Лукашенко, нарушаващи международното право.
- (15) Държавите членки следва незабавно да оттеглят и да откажат да подновят, в зависимост от случая, разрешенията за пребиваване, предоставени въз основа на режими за право на пребиваване срещу инвестиции на руски и беларуски граждани, ако след оценка стигнат до заключението, че тези лица са или стават обект на ограничителните мерки на ЕС или тъй като по друг начин е определено, че те подкрепят в голяма степен по какъвто и да е начин войната в Украйна или други свързани с нея дейности на руското правителство или режима на Лукашенко, нарушаващи международното право, и ако това е в съответствие с принципа на пропорционалност, основните права и националното право на държавите членки. Тази оценка следва да бъде извършена и от държавите членки, които може междувременно да са премахнали режима си за право на пребиваване срещу инвестиции. За да се избегне заобикаляне и да се гарантира всеобхватна оценка, това следва да се прилага, след оценка и в съответствие с Директивата относно събирането на семейството¹⁰, и в случаите, когато такива лица са получили разрешение за пребиваване като членове на семейството на притежател на разрешение за пребиваване въз основа на режим за пребиваване срещу инвестиции.
- (16) Като се има предвид колко трудно е да се извършат подходящите проверки за сигурност и надлежната проверка при тези конкретни обстоятелства и с оглед на сериозността на положението, държавите членки, които прилагат режими за право на пребиваване срещу инвестиции, следва също така да спрат издаването на разрешения за пребиваване въз основа на такива режими за руски и беларуски граждани. Това следва да бъде направено при спазване на принципа на пропорционалност, основните права и националното право на държавите членки.

⁹ Решения от 2 март 2010 г., *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104 и от 12 март 2019 г., *Tjebbes u др.*, C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 г. относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 3.10.2003 г., стр. 12—18).

- (17) Комисията ще информира Европейския парламент и Съвета за изпълнението на настоящата препоръка въз основа на докладите на държавите членки и всяка налична информация, включително обсъжданията с държавите членки, когато това е уместно.
- (18) Настоящата препоръка не следва да засяга приемането и пребиваването на руски и беларуски граждани в ЕС на други основания, като например хуманитарен прием или международна закрила.
- (19) На 9 март 2022 г. Европейският парламент прие доклад с предложения до Комисията относно режимите за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции, в който призовава за пълно премахване на режимите за гражданство срещу инвестиции в държавите членки и за строго регулиране на различните аспекти на режимите за предоставяне на право на пребиваване срещу инвестиции.
- (20) Тази препоръка е само един от елементите на политиката на Комисията за предприемане на решителни действия в областта на режимите за гражданство и право на пребиваване срещу инвестиции. Поради това тя следва да се разглежда в контекста на по-широките усилия в тази област и не засяга текущите и бъдещите инициативи на Комисията в това отношение.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

РЕЖИМИ ЗА ГРАЖДАНСТВО СРЕЩУ ИНВЕСТИЦИИ

1. Режимите за гражданство срещу инвестиции, по линия на които гражданство на държава членка, а оттам и гражданство на Съюза, се предоставя в замяна на предварително определено плащане или инвестиция и без наличие на истинска връзка с държава членка, не са съвместими с принципа на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз, и с концепцията за гражданство на Съюза, предвидена в член 20 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Всяка държава членка, която прилага подобен режим за гражданство срещу инвестиции, трябва да гарантира изпълнението на задълженията си, произтичащи от тези разпоредби на Договорите, като го отмени незабавно.

РЕЖИМИ ЗА ПРАВО НА ПРЕБИВАВАНЕ СРЕЩУ ИНВЕСТИЦИИ

2. Държавите членки следва да предприемат мерки, които предотвратяват това режимите за право на пребиваване срещу инвестиции да функционират по начин, който може да създаде рискове, свързани със сигурността, изпирането

на пари, отклонението от данъчно облагане и корупцията. За тази цел държавите членки следва да гарантират, че са взети всички необходими мерки и гаранции за адресиране на горепосочените рискове, включително чрез създаване и извършване на проверки, свързани с условията за пребиваване и сигурността, преди издаването на такива разрешения за пребиваване, както и чрез проверка дали пребиваването е непрекъснато.

НЕЗАБАВНИ ДЕЙСТВИЯ, КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ ПРЕДПРИЕТИ В КОНТЕКСТА НА НАХЛУВАНЕТО НА РУСИЯ В УКРАИНА

3. Независимо от точка 1, всяка държава членка, която е натурализирала руски или беларуски граждани въз основа на режим за гражданство срещу инвестиции, следва незабавно да прецени, в съответствие с принципите, произтичащи от съдебната практика на Съда на Европейския съюз, включително принципа на пропорционалност и защитата на основните права, дали натурализацията на тези лица следва да бъде отменена по следните причини:

- съответното лице е или става обект на ограничителните мерки на ЕС
- или тъй като по друг начин е определено, че съответното лице подкрепя в голяма степен по какъвто и да е начин войната в Украйна или други свързани с нея дейности на руското правителство или режима на Лукашенко, нарушаващи международното право,

Това следва да се прилага и в случаите, когато тези лица са били натурализирани като членове на семейството на основния кандидат.

4. Държавите членки следва незабавно да оттеглят и да откажат да подновят, в зависимост от случая, разрешенията за пребиваване, предоставени въз основа на режим за право на пребиваване срещу инвестиции на руски и беларуски граждани, ако след оценка:

- бъде установено, че съответното лице е или става обект на ограничителните мерки на ЕС
- или тъй като по друг начин е определено, че съответното лице подкрепя в голяма степен по какъвто и да е начин войната в Украйна или други свързани с нея дейности на руското правителство или режима на Лукашенко, нарушаващи международното право,

при условие че държавите членки спазват принципа на пропорционалност, основните права и националното си право. Това следва да се прилага, след оценка и в съответствие с Директивата относно събирането на семейството, и в случаите, когато такива лица са получили разрешение за пребиваване като членове на семейството на притежател на разрешение за пребиваване въз основа на режим за право на пребиваване срещу инвестиции.

5. Държавите членки, които прилагат режими за право на пребиваване срещу инвестиции, следва да спрат издаването на разрешения за пребиваване въз основа на режими за право на пребиваване срещу инвестиции за руски и беларуски граждани, при условие че държавите членки спазват принципа на пропорционалност, основните права и националното си право.
6. Съответните държави членки следва да докладват на Комисията за изпълнението на настоящата препоръка до края на месец май, и по-специално за резултатите от оценката по точки 3 и 4. След това съответните държави членки следва също редовно да информират Комисията.

Съставено в Брюксел на 28.3.2022 година.

За Комисията
Ylva Johansson
Член на Комисията