



Brusel 5. dubna 2022
(OR. en)

7916/22

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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	28. března 2022
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	C(2022) 2028 final
Předmět:	DOPORUČENÍ KOMISE ze dne 28.3.2022 o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory

Delegace naleznou v příloze dokument C(2022) 2028 final.

Příloha: C(2022) 2028 final



V Bruselu dne 28.3.2022
C(2022) 2028 final

DOPORUČENÍ KOMISE

ze dne 28.3.2022

o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory

DOPORUČENÍ KOMISE

ze dne 28.3.2022

o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 23. ledna 2019 vydala Komise zprávu o režimech občanství a pobytu pro investory, v níž zdůraznila inherentní rizika těchto režimů, mimo jiné obavy týkající se bezpečnosti, praní peněz, daňových úniků a korupce¹. Tato rizika se ještě zvyšují kvůli přeshraničním právům spojeným s občanstvím Unie nebo pobytem v některém členském státě.
- (2) Režimy občanství pro investory, v jejichž rámci se státní příslušnost uděluje výměnou za předem stanovenou platbu nebo investici a bez skutečné vazby na dotčené členské státy, mají důsledky pro Evropskou unii jako celek, jelikož každá osoba, která má státní příslušnost některého členského státu, je zároveň občanem Unie. Rozhodnutí jednoho členského státu udělit své občanství výměnou za platbu nebo investici automaticky zavazuje ostatní členské státy, aby investorovi udělily práva, zejména právo na volný pohyb, právo na přístup na vnitřní trh za účelem výkonu hospodářských činností nebo právo volit a být volen v komunálních a unijních volbách. Právě výhody občanství Unie jsou často propagovány jako hlavní atraktivní prvky těchto režimů. V Unii uplatňují nebo uplatňovaly tzv. režimy občanství pro investory tři členské státy.
- (3) Režimy pobytu pro investory, v jejichž rámci se povolení k pobytu uděluje výměnou za předem stanovenou platbu nebo investici, mají dopad na ostatní členské státy a EU jako celek, jelikož platné povolení k pobytu přiznává státním příslušníkům třetích zemí určitá práva, včetně práva svobodně se pohybovat v schengenském prostoru. Podle zprávy Komise z roku 2019 provozovalo tyto režimy pobytu pro investory v té době devatenáct členských států.
- (4) Komise se domnívá, že režimy členských států týkající se občanství pro investory nejsou slučitelné se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o

¹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem „Režimy občanství pro investory a režimy pobytu pro investory v Evropské unii“ (COM(2019) 12 final).

Evropské unii a s pojmem občanství EU stanoveným v článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie a je třeba je zrušit. V důsledku toho zahájila Komise dne 20. října 2020 řízení o nesplnění povinnosti proti dvěma členským státům a vyzvala jeden členský stát, aby tento svůj režim ukončil. Dva z uvedených členských států mezitím své režimy občanství pro investory zrušily nebo proces jejich zrušení právě probíhá.

- (5) Komise se domnívá, že členské státy by rovněž měly přijmout opatření, která zabrání tomu, aby režimy pobytu pro investory fungovaly způsobem, který by mohl způsobovat rizika, zejména rizika spojená s bezpečností, praním peněz, daňovými úniky a korupcí. Proto by členské státy měly zajistit, aby byla přijata veškerá nezbytná opatření a záruky k řešení těchto rizik, mimo jiné zavedením a prováděním kontrol týkajících se podmínek pobytu a bezpečnosti před vydáním takových povolení k pobytu a ověřováním toho, zda je pobyt nepřetržitý.
- (6) Zásadní význam má omezení rizik spojených s režimy občanství a pobytu pro investory, které provozují třetí země. V souvislosti s monitorováním bezvívazových režimů a procesem rozšíření a s ohledem na zájmy EU Komise pečlivě kontroluje režimy občanství pro investory třetích zemí, které by mohly být využity k obcházení postupu EU pro krátkodobá víza. V případě zvýšeného rizika pro vnitřní bezpečnost členských států je osvobození od vízové povinnosti dočasně pozastaveno².
- (7) Kromě toho, že je třeba okamžitě zrušit všechny stávající režimy občanství pro investory a obezřetně provozovat režimy pobytu pro investory, měly by členské státy zvážit další opatření s ohledem na ruskou vojenskou agresi a invazi do Ukrajiny a na závažnost aktuální situace. Nevyprovokovanou vojenskou agresi a invazi do Ukrajiny ze strany Ruska důrazně odsoudila převážná většina států v Organizaci spojených národů, a sice v rezoluci Valného shromáždění OSN³. Mezinárodní soudní dvůr vydal dne 16. března příkaz, v němž se uvádí, že Rusko musí okamžitě zastavit vojenské operace na území Ukrajiny⁴.
- (8) Evropská rada ve svých závěrech ze dne 24. února 2022⁵ co nejdůrazněji odsoudila nevyprovokovanou a neodůvodněnou vojenskou agresi Ruska proti Ukrajině, přičemž zdůraznila hrubé porušení mezinárodního práva a zásad Charty Organizace spojených národů. Evropská rada vyzvala Rusko, aby plně respektovalo územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny v rámci jejích mezinárodně uznávaných hranic, což zahrnuje i právo Ukrajiny zvolit si svůj vlastní osud. Evropská rada prohlásila, že ruská vláda nese plnou odpovědnost za tento svůj akt agrese, který způsobuje lidské utrpení a ztráty na životech, a že za své činy ponese odpovědnost. Evropská rada rovněž důrazně odsoudila zapojení Běloruska do této agrese proti Ukrajině a vyzvala

² Pozastavení osvobození od vízové povinnosti s Vanuatu se použije ode dne 4. května 2022. Rozhodnutí Rady (EU) 2022/366 ze dne 3. března 2022 o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (Úř. věst. L 69, 4.3.2022, s. 105).

³ Rezoluce Valného shromáždění OSN o agresi vůči Ukrajině, A/ES-11/L.1 (2. března 2022).

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

⁵ Závěry Evropské rady k nevyprovokované a neodůvodněné vojenské agresi Ruska vůči Ukrajině ze dne 24. února 2022, EUCO 18/22.

jej, aby se takových kroků zdrželo a dodržovalo své mezinárodní závazky. Rada Evropské unie proto přijala několik balíčků sankcí vůči Rusku a Bělorusku⁶.

- (9) V reakci na válku v Ukrajině vydaly Evropská komise, Francie, Německo, Itálie, Spojené království, Kanada a Spojené státy dne 26. února 2022 společné prohlášení o dalších omezujících hospodářských opatřeních v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu. V tomto společném prohlášení se strany zavázaly, že přijmou opatření k omezení prodeje občanství, tzv. zlatých pasů, které bohatým Rusům napojeným na ruskou vládu umožňují stát se občany a získat přístup k jejich finančním systémům⁷. Zavázaly se k vytvoření transatlantické pracovní skupiny, která by zajistila účinné provádění finančních sankcí, a k úsilí o odhalování a narušování pohybu nezákonně nabytých prostředků. Evropská komise rovněž zřídila pracovní skupinu „Freeze and Seize“, která má zajistit koordinaci na úrovni EU při provádění a vymáhání sankcí vůči osobám zařazeným na seznam a která bude koordinovat svou činnost s mezinárodní pracovní skupinou s cílem zaručit účinnost sankcí.
- (10) Evropský parlament přijal dne 1. března 2022 usnesení o agresi Ruska proti Ukrajině⁸, v němž vyzval členské státy s režimy udělování povolení k pobytu na základě investic, aby znovu přezkoumaly všechny osoby, kterým takové povolení k pobytu udělily, a odňaly povolení udělená ruským osobám s vysokým čistým jměním a jejich rodinám, zejména pokud jsou spojeny s osobami a společnostmi, na něž byly uvaleny sankce.
- (11) Evropský parlament ve své zprávě obsahující návrhy pro Komisi, které se týkají režimů občanství a pobytu pro investory, uvítal závazek členských států přijmout opatření k omezení prodeje občanství Rusům spojeným s ruskou vládou. Vyzval rovněž všechny členské státy, aby s okamžitým účinkem přestaly své režimy občanství a pobytu pro investory uplatňovat u všech ruských žadatelů. Kromě toho naléhavě vyzval členské státy, aby znovu posoudily všechny žádosti ruských státních příslušníků schválené v posledních několika letech a využily všech možností podle vnitrostátního a unijního práva s cílem zajistit, aby si „žádná ruská osoba s finančními, obchodními nebo jinými vazbami na Putinův režim“ neponechala své občanství a právo pobytu nebo se aby těmto osobám v uplatňování těchto práv dočasně zabránilo.
- (12) V reakci na ruskou invazi na Ukrajinu a na omezující opatření přijatá v tomto ohledu oznámil jeden členský stát, že v rámci svého režimu občanství pro investory až do odvolání pozastavil vyřizování žádostí ruských a běloruských žadatelů. Některé členské státy rovněž oznámily svůj záměr pozastavit vydávání povolení k pobytu na základě režimů pobytu pro investory ruským státním příslušníkům. Vzhledem k závažnosti situace by však členské státy měly přijmout další opatření.
- (13) Režimy občanství pro investory mohly nebo stále mohou vést k získání občanství Unie ruskými nebo běloruskými státními příslušníky, na něž se vztahují omezující opatření EU. Členské státy, které udělily občanství ruským nebo běloruským státním příslušníkům na základě režimu občanství pro investory, by proto měly posoudit, zda

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

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

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_CS.html

by neměly být naturalizace těchto osob zrušeny, protože tyto osoby jsou nebo se stanou předmětem omezujících opatření EU v souvislosti s narušováním nebo ohrožováním územní celistvosti, svrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny (dále jen „omezující opatření EU“), nebo proto, že bylo jinak stanoveno, že jakýmkoli způsobem významně podporují válku na Ukrajině nebo jiné související činnosti ruské vlády nebo Lukašenkova režimu, které porušují mezinárodní právo. Toto posouzení by měly provést i členské státy, které mezitím svůj režim občanství pro investory ukončily. Aby se zabránilo obcházení a zajistilo se komplexní posouzení, mělo by to platit i v případech, kdy bylo těmto osobám uděleno státní občanství jakožto rodinným příslušníkům hlavního žadatele. Při tomto posuzování musí dotčené členské státy zohlednit zásady stanovené Soudním dvorem Evropské unie, pokud jde o ztrátu občanství Unie, zejména zásadu proporcionality a ochranu základních práv⁹.

- (14) Podobně i režimy pobytu pro investory mohly a stále mohou vést k privilegovanému přístupu na území EU a na vnitřní trh a pohybu v rámci schengenského prostoru pro ruské nebo běloruské státní příslušníky, na něž se vztahují nebo budou vztahovat omezující opatření EU, nebo pro osoby, u nichž bylo jinak stanoveno, že jakýmkoli způsobem významně podporují válku na Ukrajině nebo jiné související činnosti ruské vlády nebo Lukašenkova režimu, které porušují mezinárodní právo.
- (15) Členské státy by měly okamžitě odejmout povolení k pobytu udělená na základě režimů pobytu pro investory ruským a běloruským státním příslušníkům, a případně zamítnout jejich obnovení, pokud na základě posouzení dospějí k závěru, že se na tyto osoby vztahují nebo budou vztahovat omezující opatření EU, nebo pokud je jinak stanoveno, že jakýmkoli způsobem významně podporují válku na Ukrajině nebo jiné související činnosti ruské vlády nebo Lukašenkova režimu, které porušují mezinárodní právo, a pokud je to v souladu se zásadou proporcionality, základními právy a vnitrostátním právem členských států. Toto posouzení by měly provést i členské státy, které mezitím případně svůj režim pobytu pro investory ukončily. Aby se zabránilo obcházení a zajistilo se komplexní posouzení, mělo by to po uvedeném posouzení a v souladu se směrnicí o sloučení rodiny¹⁰ platit i v případech, kdy těmto osobám bylo uděleno povolení k pobytu jakožto rodinným příslušníkům držitele povolení k pobytu na základě režimu pobytu pro investory.
- (16) Jelikož je za těchto zvláštních okolností a vzhledem k závažnosti situace obtížné provádět odpovídající bezpečnostní kontroly a zajistit náležitou péči, členské státy, které provozují režimy pobytu pro investory, by měly rovněž pozastavit vydávání povolení k pobytu na základě těchto režimů ruským a běloruským státním příslušníkům. To by se mělo provádět v souladu se zásadou proporcionality, základními právy a vnitrostátním právem členských států.
- (17) Komise bude Evropský parlament a Radu průběžně informovat o provádění tohoto doporučení na základě zpráv členských států a veškerých dostupných informací, včetně případných diskusí s členskými státy.

⁹ Rozsudky ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, a ze dne 12. března 2019, Tjebbes a další, C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, 3.10.2003, s. 12).

- (18) Tímto doporučením by nemělo být dotčeno přijímání a pobyt ruských a běloruských státních příslušníků v EU z jiných důvodů, jako je přijímání osob z humanitárních důvodů nebo mezinárodní ochrana.
- (19) Evropský parlament přijal dne 9. března 2022 zprávu obsahující návrhy pro Komisi, které se týkají režimů občanství a pobytu pro investory, v níž vyzývá k úplnému ukončení režimů občanství pro investory ve všech členských státech a k přísné regulaci jednotlivých aspektů režimů pobytu pro investory.
- (20) Toto doporučení je pouze jedním z prvků politiky Komise rozhodně jednat v oblasti režimů občanství i pobytu pro investory. Je proto třeba na něj nahlížet v kontextu tohoto intenzivnějšího úsilí a nejsou jím dotčeny stávající a budoucí iniciativy Komise v tomto ohledu,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

REŽIMY OBČANSTVÍ PRO INVESTORY

1. Režimy občanství pro investory, v jejichž rámci se státní příslušnost členského státu, a tím i občanství Unie, uděluje výměnou za předem stanovenou platbu nebo investici a bez skutečné vazby na členský stát, nejsou slučitelné se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a s pojmem občanství Unie podle článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie. Každý členský stát provozující takový režim občanství pro investory musí zajistit dodržování svých povinností podle těchto ustanovení Smlouvy tím, že tento režim okamžitě zruší.

REŽIMY POBYTU PRO INVESTORY

2. Členské státy by měly přijmout opatření, která zabrání tomu, aby režimy pobytu pro investory fungovaly způsobem, který by mohl způsobovat rizika spojená s bezpečností, praním peněz, daňovými úniky a korupcí. Proto by členské státy měly zajistit, aby byla přijata veškerá nezbytná opatření a záruky k řešení výše uvedených rizik, mimo jiné zavedením a prováděním kontrol týkajících se podmínek pobytu a bezpečnosti před vydáním takových povolení k pobytu a ověřováním toho, zda je pobyt nepřetržitý.

OKAMŽITÉ KROKY, KTERÉ JE TŘEBA UČINIT V SOUVISLOSTI S RUSKOU INVAZÍ NA UKRAJINU

3. Aniž je dotčen bod 1, každý členský stát, který naturalizoval ruské nebo běloruské státní příslušníky na základě režimu občanství pro investory, by měl v souladu se zásadami vyplývajícími z judikatury Soudního dvora Evropské unie, včetně zásady proporcionality a ochrany základních práv, okamžitě posoudit, zda by naturalizace těchto osob neměla být zrušena, protože:
- na dotčenou osobu se vztahují nebo budou vztahovat omezující opatření EU
 - nebo proto, že je jinak stanoveno, že dotčená osoba jakýmkoli způsobem významně podporuje válku na Ukrajině nebo jiné související činnosti ruské vlády nebo Lukašenkova režimu, které porušují mezinárodní právo,

To by mělo platit i v případech, kdy byly tyto osoby naturalizovány jakožto rodinní příslušníci hlavního žadatele.

4. Členské státy by měly okamžitě odejmout povolení k pobytu udělená na základě režimu pobytu pro investory ruským a běloruským státním příslušníkům, a případně zamítnout jejich obnovení, pokud na základě posouzení:
- bylo stanoveno, že na dotčenou osobu se vztahují nebo budou vztahovat omezující opatření EU,
 - nebo proto, že je jinak stanoveno, že dotčená osoba jakýmkoli způsobem významně podporuje válku na Ukrajině nebo jiné související činnosti ruské vlády nebo Lukašenkova režimu, které porušují mezinárodní právo,

za předpokladu, že členské státy dodrží zásadu proporcionality, základní práva a své vnitrostátní právo. To by mělo po uvedeném posouzení a v souladu se směrnicí o sloučení rodiny platit i v případech, kdy těmto osobám bylo uděleno povolení k pobytu jakožto rodinným příslušníkům držitele povolení k pobytu na základě režimu pobytu pro investory.

5. Členské státy, které provozují režimy pobytu pro investory, by měly pozastavit vydávání povolení k pobytu na základě režimů pobytu pro investory ruským a běloruským státním příslušníkům, pokud členské státy dodrží zásadu proporcionality, základní práva a své vnitrostátní právo.
6. Dotčené členské státy by měly do konce května předložit Komisi zprávu o provádění tohoto doporučení, a zejména výsledek posouzení uvedeného v bodech 3 a 4. Dotčené členské státy by měly Komisi pravidelně informovat i poté.

V Bruselu dne 28.3.2022

*Za Komisi
Ylva Johansson
členka Komise*