



Bruxelles, den 5. april 2022
(OR. en)

7916/22

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

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 28. marts 2022

til: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: C(2022) 2028 final

Vedr.: KOMMISSIONENS HENSTILLING af 28.3.2022 om de skridt, der øjeblikkelig bør tages i lyset af den russiske invasion af Ukraine for så vidt angår ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer

Hermed følger til delegationerne dokument C(2022) 2028 final.

Bilag: C(2022) 2028 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.3.2022
C(2022) 2028 final

KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 28.3.2022

om de skridt, der øjeblikkelig bør tages i lyset af den russiske invasion af Ukraine for så vidt angår ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer

KOMMISSIONENS HENSTILLING

af 28.3.2022

om de skridt, der øjeblikkelig bør tages i lyset af den russiske invasion af Ukraine for så vidt angår ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den 23. januar 2019 offentliggjorde Kommissionen en rapport om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer, hvori den fremhævede de iboende risici ved sådanne ordninger, bl.a. hensynet til sikkerheden og risikoen for hvidvask af penge, skatteunddragelse og korrupsion¹. Disse risici forværres af de grænseoverskridende rettigheder, der er forbundet med unionsborgerskabet eller retten til ophold i en medlemsstat.
- (2) Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, ifølge hvilke der tilbydes statsborgerskab til gengæld for en nærmere fastsat betaling eller investering, og uden at investoren har en reel tilknytning til de berørte medlemsstater, har konsekvenser for Den Europæiske Union som helhed, eftersom enhver, der er statsborger i en medlemsstat, samtidig er unionsborger. En medlemsstats beslutning om at tildele statsborgerskab til gengæld for en betaling eller investering forpligter automatisk de øvrige medlemsstater til at give investoren rettigheder, navnlig retten til fri bevægelighed, retten til adgang til det indre marked for at udøve økonomiske aktiviteter eller retten til at stemme og stille op som kandidat ved lokale valg og EU-valg. Det er netop fordelene ved unionsborgerskabet, der ofte fremhæves som det mest attraktive aspekt af sådanne ordninger. I Unionen er der tre medlemsstater, der anvender eller har anvendt såkaldte ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer.
- (3) Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer, ifølge hvilke der tilbydes opholdsret til gengæld for en forudbestemt betaling eller investering, har konsekvenser for de øvrige medlemsstater og for EU som helhed, eftersom en gyldig opholdstilladelse giver tredjelandstatsborgere visse rettigheder, f.eks. retten til at rejse frit inden for Schengenområdet. Ifølge Kommissionens rapport fra 2019 var der på daværende tidspunkt nitten medlemsstater, der anvendte sådanne opholdsretsordninger for investorer.

¹ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med titlen "Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union" (COM(2019) 12 final).

- (4) Kommissionen er af den opfattelse, at en medlemsstats statsborgerskabsordninger for investorer hverken er forenelige med princippet om loyalt samarbejde som nedfældet i artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union eller med begrebet unionsborgerskab som fastsat i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og at sådanne ordninger derfor bør ophæves. Den 20. oktober 2020 indledte Kommissionen som følge heraf traktatbrudsprocedurer mod to medlemsstater og har indtrængende opfordret en tredje medlemsstat til at bringe sin ordning til ophør. To af disse medlemsstater har i mellemtiden afskaffet deres statsborgerskabsordninger eller er i færd med at gøre det.
- (5) Kommissionen mener også, at medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til at forhindre, at opholdsretsordningerne for investorer gennemføres på en sådan måde, at de udgør en risiko, navnlig for sikkerheden, hvidvask af penge, skatteunddragelse eller korrupsion. Med henblik herpå bør medlemsstaterne sikre, at der træffes alle nødvendige foranstaltninger og forholdsregler for at imødegå disse risici, bl.a. ved at indføre og foretage kontrol vedrørende betingelserne for ophold og sikkerhed, inden sådanne opholdstilladelser udstedes, og kontrollere, om opholdet er uafbrudt.
- (6) Det er vigtigt at begrænse de risici, der er forbundet med tredjelandes ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer. I forbindelse med overvågningen af visumfrie ordninger og udvidelsesprocessen og under hensyntagen til EU's interesser foretager Kommissionen en nøje gennemgang af tredjelandes statsborgerskabsordninger for investorer, som ville kunne anvendes til at omgå EU's procedure for visum til kortvarigt ophold. I tilfælde af en øget risiko for medlemsstaternes indre sikkerhed suspenderes visumfritagelsen midlertidigt².
- (7) Ud over, at det er nødvendigt øjeblikkeligt at ophæve alle eksisterende statsborgerskabsordninger for investorer og at gennemføre opholdsretsordningerne for investorer med omtanke, bør medlemsstaterne overveje yderligere foranstaltninger i lyset af Ruslands aggression mod og invasion af Ukraine og den nuværende situations alvor. Et overvældende flertal af FN's medlemslande har som udtrykt i Generalforsamlingens resolution³ på det kraftigste fordømt Ruslands uprovokerede militære aggression mod og invasion af Ukraine. Den Internationale Domstol afsagde den 16. marts en kendelse om, at Rusland straks skal suspendere de militære operationer på Ukraines område⁴.
- (8) Det Europæiske Råd fordømte i sine konklusioner af 24. februar 2022⁵ på det allerkraftigste Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine og understregede, at der var tale om en grov overtrædelse af folkeretten og principperne i FN-pagten. Det Europæiske Råd krævede, at Rusland fuldt ud respekterer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed inden for

² Suspensionen af visumfritagelsen for borgere fra Vanuatu finder anvendelse fra den 4. maj 2022. Rådets afgørelse (EU) 2022/366 af 3. marts 2022 om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold (EUT L 69 af 4.3.2022, s. 105).

³ United Nations General Assembly Resolution, Aggression against Ukraine, A/ES-11/L.1 (2 March 2022).

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

⁵ Det Europæiske Råds konklusioner om Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine af 24. februar 2022, EUCO 18/22.

landets internationalt anerkendte grænser, hvilket omfatter Ukraines ret til at vælge sin egen skæbne. Det Europæiske Råd bekræftede, at den russiske regering bærer det fulde ansvar for sin angrebshandling, der forårsager menneskelige lidelser og tab af menneskeliv, og at den vil blive draget til ansvar for sine handlinger. Det Europæiske Råd fordømte også kraftigt Belarus' involvering i denne aggression mod Ukraine og opfordrede landet til at afholde sig fra sådanne handlinger og til at overholde sine internationale forpligtelser. Rådet for Den Europæiske Union vedtog derfor flere pakker af sanktioner mod Rusland og Belarus⁶.

- (9) Den 26. februar 2022 udsendte Europa-Kommissionen, Frankrig, Tyskland, Italien, Det Forenede Kongerige, Canada og USA som reaktion på krigen i Ukraine en fælles erklæring om yderligere restriktive økonomiske foranstaltninger som følge af den russiske invasion af Ukraine. I denne fælles erklæring forpligtede de sig til at træffe foranstaltninger til at begrænse salget af statsborgerskab — såkaldte gyldne pas — der giver velhavende russere med tilknytning til den russiske regering mulighed for at blive borgere og få adgang til deres finansielle systemer⁷. De forpligtede sig til at nedsætte en transatlantisk taskforce, som skal sikre en effektiv gennemførelse af finansielle sanktioner, og til at bestrebe sig på at afsløre uretmæssigt erhvervede aktiver og hindre sådanne fortjenesters frie bevægelighed. Europa-Kommissionen har også oprettet taskforcen "Freeze og Seize" for at sikre koordinering på EU-plan af gennemførelsen og håndhævelsen af sanktioner mod personer, der er opført på listen, og som vil koordinere med den internationale taskforce for at sikre sanktionernes effektivitet.
- (10) Europa-Parlamentet vedtog den 1. marts 2022 en beslutning om den russiske aggression mod Ukraine⁸, hvori det opfordrede medlemsstater med opholdsretsordninger for investorer til at vurdere alle personer, der nyder godt af en sådan opholdsstatus, og til at tilbagekalde dem, der er tildelt russiske personer med høj nettoformue og deres familier, navnlig dem, der er knyttet til personer og virksomheder, der er omfattet af sanktioner.
- (11) I sin betænkning med forslag til Kommissionen om statsborgerskab og opholdstilladelse gennem investeringsordninger gav Europa-Parlamentet udtryk for sin glæde over medlemsstaternes tilsagn om at træffe foranstaltninger til at begrænse salget af statsborgerskab til russiske statsborgere, der har tilknytning til den russiske regering. Det opfordrede også alle medlemsstater til at lukke deres statsborgerskabs- og opholdsretsordninger for investorer for russiske ansøgere med øjeblikkelig virkning. Desuden opfordrede det indtrængende medlemsstaterne til at revurdere alle godkendte ansøgninger fra russiske statsborgere i de seneste år og udnytte alle muligheder i henhold til national ret og EU-retten for at sikre, at ingen russisk person med finansielle, forretningsmæssige eller andre forbindelser til Putin-regimet bevarer sine statsborgerskabs- og opholdsrettigheder, eller at sådanne personer midlertidigt forhindres i at udøve disse rettigheder.
- (12) Som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine og de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget som følge heraf, har en medlemsstat meddelt, at behandlingen af ansøgninger

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/da/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>
<https://www.consilium.europa.eu/da/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_DA.html.

fra russiske og belarusiske ansøgere i henhold til landets statsborgerskabsordning for investorer er suspenderet indtil videre. Andre medlemsstater har også meddelt, at de agter at suspendere udstedelsen af opholdstilladelser til russiske statsborgere på grundlag af opholdsretsordninger for investorer. I lyset af situationens alvor bør medlemsstaterne imidlertid træffe yderligere foranstaltninger.

- (13) Statsborgerskabsordninger for investorer kan allerede have resulteret eller vil potentielt resultere i, at russiske eller belarusiske statsborgere, der er omfattet af EU's restriktive foranstaltninger, erhverver unionsborgerskab. Medlemsstater, der har tildelt statsborgerskab til russiske eller belarusiske statsborgere på grundlag af en statsborgerskabsordning for investorer, bør derfor vurdere, om disse personers naturalisering bør trækkes tilbage, fordi de er eller bliver omfattet af EU's restriktive foranstaltninger i forbindelse med undergravningen af eller truslen mod Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed ("EU's restriktive foranstaltninger"), eller fordi det på anden vis konstateres, at de i væsentlig grad støtter krigen i Ukraine, uanset hvilke midler der benyttes, eller støtter andre relaterede handlinger, som den russiske regering eller Lukasjenko-regimet begår i strid med folkeretten. Denne vurdering bør også foretages af medlemsstater, der i mellemtiden måtte have udfaset deres statsborgerskabsordning for investorer. For at undgå, at ovennævnte tiltag omgås, og sikre en fyldestgørende vurdering, bør dette også gælde i tilfælde, hvor disse personer er blevet naturaliseret som familiemedlemmer til en hovedansøger. Ved denne vurdering skal de berørte medlemsstater tage hensyn til de principper, som Den Europæiske Unions Domstol har fastlagt vedrørende fortabelse af unionsborgerskabet, navnlig proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder⁹.
- (14) Tilsvarende kan opholdsretsordninger for investorer allerede have resulteret eller vil potentielt resultere i privilegeret adgang til EU's område og det indre marked samt fri bevægelighed i Schengenområdet for russiske eller belarusiske statsborgere, der er eller bliver omfattet af EU's restriktive foranstaltninger, eller om hvem det på anden vis konstateres, at de i væsentlig grad støtter krigen i Ukraine, uanset hvilke midler der benyttes, eller støtter andre relaterede handlinger, som den russiske regering eller Lukasjenko-regimet begår i strid med folkeretten.
- (15) Medlemsstaterne bør øjeblikkeligt inddrage og, alt efter omstændighederne, nægte at forny opholdstilladelser, der er udstedt til russiske og belarusiske statsborgere på grundlag af opholdsretsordninger for investorer, hvis de efter en vurdering konkluderer, at disse personer er eller bliver omfattet af EU's restriktive foranstaltninger, eller hvis det på anden vis konstateres, at de i væsentlig grad støtter krigen i Ukraine, uanset hvilke midler der benyttes, eller støtter andre relaterede handlinger, som den russiske regering eller Lukasjenko-regimet begår i strid med folkeretten, og såfremt dette er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes nationale lovgivning. Denne vurdering bør også foretages af medlemsstater, der i mellemtiden måtte have udfaset deres opholdsretsordning for investorer. For at undgå, at ovennævnte tiltag omgås, og sikre en fyldestgørende vurdering, bør dette også gælde i tilfælde, hvor disse personer har fået opholdstilladelse som familiemedlemmer til en indehaver af en

⁹ Dom af 2. marts 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, og af 12. marts 2019, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189.

opholdstilladelse på grundlag af en opholdsretsordning for investorer, idet der forinden foretages en vurdering og sikres overensstemmelse med direktivet om ret til familiesammenføring¹⁰.

- (16) I betragtning af de vanskeligheder, der er forbundet med at foretage tilstrækkelig sikkerhedskontrol og udvise behørig omhu under disse særlige omstændigheder, og i lyset af situationens alvor bør de medlemsstater, der anvender opholdsretsordninger for investorer, også suspendere udstedelsen af opholdstilladelser til russiske og belarusiske statsborgere på grundlag af sådanne ordninger. Dette bør ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes nationale lovgivning.
- (17) Kommissionen vil holde Europa-Parlamentet og Rådet underrettet om gennemførelsen af denne henstilling på grundlag af medlemsstaternes rapporter og alle tilgængelige oplysninger, herunder drøftelser med medlemsstaterne, hvis det er relevant.
- (18) Denne henstilling bør ikke berøre russiske og belarusiske statsborgeres indrejse og ophold i EU af andre grunde, såsom indrejse af humanitære årsager eller med henblik på international beskyttelse.
- (19) Den 9. marts 2022 vedtog Europa-Parlamentet en betænkning med forslag til Kommissionen om statsborgerskab og opholdstilladelse gennem investeringsordninger, hvori det opfordrer alle medlemsstater til helt at udfase statsborgerskabsordninger for investorer og til at indføre streng regulering af de forskellige aspekter af opholdsretsordningerne for investorer.
- (20) Denne henstilling er blot ét element i Kommissionens beslutsomme indsats over for såvel statsborgerskabsordninger som opholdsretsordninger for investorer. Den bør derfor ses i sammenhæng med denne mere overordnede indsats, og den berører hverken nuværende eller eventuelle kommende initiativer, som Kommissionen måtte iværksætte i denne forbindelse —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

STATSBORGERSKABSORDNINGER FOR INVESTORER:

1. Ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, hvor statsborgerskab i en medlemsstat og dermed unionsborgerskab tildeles mod en forud fastsat betaling eller investering og uden reel tilknytning til medlemsstaten, er hverken forenelige med princippet om loyalt samarbejde som nedfældet i artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union eller med begrebet unionsborgerskab som fastsat i artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Medlemsstater, der anvender sådanne statsborgerskabsordninger for investorer, skal sikre, at de overholder deres forpligtelser i henhold til disse traktatbestemmelser ved øjeblikkeligt at ophæve dem.

OPHOLDSRETSORDNINGER FOR INVESTORER:

2. Medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til at forhindre, at opholdsretsordningerne for investorer gennemføres på en sådan måde, at de udgør en risiko for sikkerheden, hvidvask af penge, skatteunddragelse eller korrupsion. Med henblik herpå bør medlemsstaterne sikre, at der træffes alle nødvendige

¹⁰ Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251 af 3.10.2003, s. 12).

foranstaltninger og forholdsregler for at imødegå ovennævnte risici, bl.a. ved at indføre og foretage kontrol vedrørende betingelserne for ophold og sikkerhed, inden sådanne opholdstilladelser udstedes, og kontrollere, om opholdet er uafbrudt.

SKRIDT, DER SKAL TAGES ØJEBLIKKELT PÅ BAGGRUND AF DEN RUSSISKE INVASION AF UKRAINE

3. Uanset punkt 1 bør enhver medlemsstat, der har naturaliseret russiske eller belarusiske statsborgere på grundlag af en statsborgerskabsordning for investorer, i overensstemmelse med de principper, der følger af Den Europæiske Unions Domstols retspraksis, herunder proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, øjeblikkeligt vurdere, om disse personers naturalisering bør inddrages, fordi:

- den pågældende person er eller bliver omfattet af EU's restriktive foranstaltninger
- eller det på anden vis konstateres, at den pågældende person i væsentlig grad støtter krigen i Ukraine, uanset hvilke midler der benyttes, eller støtter andre relaterede handlinger, som den russiske regering eller Lukasjenko-regimet begår i strid med folkeretten.

Dette bør også gælde i tilfælde, hvor disse personer er blevet naturaliseret som familiemedlemmer til en hovedansøger.

4. Medlemsstaterne bør øjeblikkeligt inddrage og, alt efter omstændighederne, nægte at forny opholdstilladelser, der er udstedt til russiske og belarusiske statsborgere på grundlag af en opholdsretsordning for investorer, hvis det efter en vurdering:

- konstateres, at den pågældende person er eller bliver omfattet af EU's restriktive foranstaltninger
- eller det på anden vis konstateres, at den pågældende person i væsentlig grad støtter krigen i Ukraine, uanset hvilke midler der benyttes, eller støtter andre relaterede handlinger, som den russiske regering eller Lukasjenko-regimet begår i strid med folkeretten

forudsat at medlemsstaterne overholder proportionalitetsprincippet, de grundlæggende rettigheder og deres nationale lovgivning. Dette bør også gælde i tilfælde, hvor sådanne personer har fået opholdstilladelse som familiemedlemmer til en indehaver af en opholdstilladelse på grundlag af en opholdsretsordning for investorer, idet der forinden foretages en vurdering og sikres overensstemmelse med direktivet om ret til familiesammenføring.

5. Medlemsstater, der anvender opholdsretsordninger for investorer, bør suspendere udstedelsen af opholdstilladelser til russiske og belarusiske statsborgere på grundlag af disse ordninger, forudsat at disse medlemsstater overholder proportionalitetsprincippet, de grundlæggende rettigheder og deres nationale lovgivning.

6. De berørte medlemsstater bør inden udgangen af maj aflægge rapport til Kommissionen om gennemførelsen af denne henstilling, navnlig resultatet af den vurdering, der er omhandlet i punkt 3 og 4. Derefter bør de berørte medlemsstater også regelmæssigt holde Kommissionen underrettet.

Udfærdiget i Bruxelles, den 28.3.2022.

*På Kommissionens vegne
Ylva JOHANSSON
Medlem af Kommissionen*