



Brüssel, 5. aprill 2022
(OR. en)

7916/22

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

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	28. märts 2022
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	C(2022) 2028 final
Teema:	KOMISJONI SOOVITUS, 28.3.2022, viivitamatute sammude kohta, mida tuleks astuda seoses investoritele kodakondsuse andmise kavade ja investoritele elamisloa andmise kavadega, võttes arvesse Venemaa sissetungi Ukrainasse

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument C(2022) 2028 final.

Lisatud: C(2022) 2028 final



Brüssel, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

KOMISJONI SOOVITUS,

28.3.2022,

viivitamatute sammude kohta, mida tuleks astuda seoses investoritele kodakondsuse andmise kavade ja investoritele elamisloa andmise kavadega, võttes arvesse Venemaa sissetungi Ukrainasse

KOMISJONI SOOVITUS,

28.3.2022,

viivitamatute sammude kohta, mida tuleks astuda seoses investoritele kodakondsuse andmise kavade ja investoritele elamisloa andmise kavadega, võttes arvesse Venemaa sissetungi Ukrainasse

EUROOPA KOMISJON,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 292,

ning arvestades järgmist:

- (1) 23. jaanuaril 2019 esitas komisjon investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavade teemalise aruande, kus juhiti tähelepanu nimetatud kavadele iseloomulikele riskidele, sealhulgas murettekitavatele küsimustele julgeoleku, rahapesu, maksudest kõrvalehoidumise ja korrupsiooni vallas¹. Neid riske teravdavad liidu kodakondsuse või liikmesriigi elamisloaga seotud piiriülesed õigused.
- (2) Investoritele kodakondsuse andmise kavad, mille kohaselt antakse isikule kodakondsus vastutasuks varem kindlaksmääratud makse või investeeringu eest ilma tegeliku seoseta asjaomase liikmesriigiga, mõjutavad Euroopa Liitu tervikuna, kuna iga inimene, kellel on ühe liikmesriigi kodakondsus, on samal ajal ka liidu kodanik. Ühe liikmesriigi otsus anda makse või investeeringu eest isikule oma kodakondsus paneb teistele liikmesriikidele automaatselt kohustuse tagada investorile õigused, eelkõige vaba liikumise õigus, õigus pääseda majandustegevuseks siseturule ning õigus valida ja kandideerida kohalikel ja ELi valimistel. Selliste kavade peamiste kasulike omadustena reklaamitakse sageli just liidu kodakondsusest saadavaid hüvesid. Liidus rakendavad või on rakendanud nn investoritele kodakondsuse andmise kavasid kolm liikmesriiki.
- (3) Investoritele elamisloa andmise kavad, mille kohaselt antakse elamisluba vastutasuks varem kindlaksmääratud makse või investeeringu eest, mõjutavad teisi liikmesriike ja ELi tervikuna, kuna kehtiv elamisluba annab kolmandate riikide kodanikele teatavad õigused, sealhulgas õiguse Schengeni alal vabalt liikuda. Komisjoni 2019. aasta aruande kohaselt rakendasid selliseid investoritele elamisloa andmise kavasid tollal 19 liikmesriiki.
- (4) Komisjon leiab, et liikmesriikide kavad investoritele kodakondsuse andmiseks ei ole kooskõlas ELi lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega ega ELi kodakondsuse mõistega, nagu see on esitatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 20, ja et sellised kavad tuleb kehtetuks tunnistada. Seetõttu algatas ta 20. oktoobril 2020 rikkumismenetluse kahe liikmesriigi suhtes ning on kutsunud veel

¹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavad Euroopa Liidus (COM(2019) 12 final).

ühte liikmesriiki tungivalt üles panema lõplikult punkti oma kava kasutamisele. Kaks neist liikmesriikidest on vahepeal oma kodakondsuse andmise kava kaotanud või on seda kaotamas.

- (5) Komisjon leiab, et lisaks sellele peaksid liikmesriigid võtma meetmeid, millega takistataks investoritele elamislubade andmise kavade toimimist viisil, mis tingib riske, eriti seoses julgeoleku, rahapesu, maksudest kõrvalehoidumise ja korrupsiooniga. Selleks peaksid liikmesriigid tagama, et nimetatud riskidega tegelemiseks võetakse kõik vajalikud tava- ja kaitsemeetmed, sealhulgas kehtestatakse ja tehakse enne elamisloa väljaandmist elamise tingimuste ja julgeolekuga seotud kontrollid ning veendutakse, et taotleja on pidevalt liikmesriigis elanud.
- (6) Ülimalt oluline on vähendada kolmandate riikide kodakondsuse ja elamislubade andmise kavadega seotud riske. Viisavaba reisimise korra ja laienemisprotsessi järelevalve raames ning pidades silmas ELi huvisid, jälgib komisjon tähelepanelikult selliseid kolmandate riikide kavasid investoritele kodakondsuse andmiseks, mida oleks võimalik kasutada selleks, et hoida kõrvale ELi lühiajalise viisa menetluse läbimisest. Kui oht liikmesriikide sisejulgeolekule suureneb, peatatakse viisanõudest loobumine ajutiselt².
- (7) Lisaks vajadusele tunnistada kohe kehtetuks kõik olemasolevad investoritele kodakondsuse andmise kavad ja kasutada investoritele elamisloa andmise kavasid äärmise ettevaatusega, peaksid liikmesriigid kaaluma täiendavaid meetmeid, pidades silmas Venemaa sõjalist agressiooni Ukraina vastu ja sissetungi riiki ning praeguse olukorra tõsidust. Valdav enamik riike ÜROs on Venemaa provotseerimata sõjalist agressiooni Ukraina vastu ja sissetungi riiki kõige karmimalt tauninud, nagu on väljendatud ÜRO Peaassamblee resolutsioonis³. Rahvusvaheline Kohus andis 16. märtsil korralduse, et Venemaa peataks viivitamatult sõjalised operatsioonid Ukraina territooriumil⁴.
- (8) Euroopa Ülemkogu mõistis oma 24. veebruari 2022. aasta järeldustes⁵ Venemaa provotseerimata ja põhjendamatu sõjalise agressiooni Ukraina vastu kõige karmimal toonil hukka, toonitades, et rängalt on rikutud rahvusvahelist õigust ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtteid. Euroopa Ülemkogu nõudis, et Venemaa austaks täielikult Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust riigi rahvusvaheliselt tunnustatud piirides, mis hõlmab Ukraina õigust oma saatuse üle ise otsustada. Euroopa Ülemkogu kinnitas, et Venemaa valitsus kannab täielikku vastutust oma agressiooniakti eest, mis põhjustab inimestele kannatusi ja nõuab inimelusid, ja et ta peab oma tegude eest vastutama. Samuti mõistis Euroopa Ülemkogu karmilt hukka Valgevene osalemise Ukraina vastu suunatud agressioonis ning kutsus Valgevenet üles hoiduma sellisest tegevusest ja täitma oma rahvusvahelisi

² Alates 4. maist 2022 peatatakse viisanõudest loobumine Vanuatuga. Nõukogu 3. märtsi 2022. aasta otsus (EL) 2022/366, millega peatatakse osaliselt Euroopa Liidu ja Vanuatu Vabariigi vahelise lühiajalise viisa nõudest loobumist käsitleva lepingu kohaldamine (ELT L 69, 4.3.2022, lk 105).

³ ÜRO Peaassamblee resolutsioon Ukraina-vastase agressiooni kohta, A/ES-11/L.1 (2. märts 2022).

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

⁵ Euroopa Ülemkogu 24. veebruari 2022. aasta järeldused Venemaa-poolse Ukraina vastu suunatud provotseerimata ja põhjendamatu sõjalise agressiooni kohta (EUCO 18/22).

kohustusi. Sellest tulenevalt võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu mitu Venemaa ja Valgevene vastu suunatud sanktsioonide paketti⁶.

- (9) Reageerides sõjale Ukraina vastu võtsid Euroopa Komisjon, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Ühendkuningriik, Kanada ja Ühendriigid 26. veebruaril 2022 vastu ühisdeklaratsiooni täiendavate piiravate majandusmeetmete kohta seoses Venemaa tungimisega Ukrainasse. Nad kohustusid ühisdeklaratsioonis võtma meetmeid, et piirata kodakondsuse müüki (nn kuldseid passe), mis võimaldab Venemaa valitsusega seotud jõukatel venelastel saada kodanikeks ja pääseda juurde nende finantssüsteemidele⁷. Nad kohustusid looma Atlandi-ülese töökonna, mis tagaks tulemusliku finantssanktsioonide rakendamise, ning töötama selle nimel, et teha kindlaks ebaausal teel saadud tulu ja takistada selle liikumist. Euroopa Komisjonis on moodustatud varade külmutamise ja konfiskeerimise töökond, mis koordineerib ELi tasandil loetellu kantud üksikisikute vastaste sanktsioonide rakendamist ja jõustamist ning hakkab koordineerima rahvusvahelise töökonnaga, et tagada sanktsioonide tõhusus.
- (10) 1. märtsil 2022 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni Ukraina vastu suunatud Venemaa agressiooni kohta,⁸ milles kutsus investeringute eest elamislubade andmise kavasad kasutavaid liikmesriike üles vaatama üle kõik sel viisil elamisloa saanud isikud ning tühistama Venemaa varakatele üksikisikutele ja nende perekonnaliikmetele antud elamisload, eelkõige juhul, kui nad on seotud isikute ja ettevõtjatega, kelle suhtes on kehtestatud sanktsioonid.
- (11) Euroopa Parlament tervitas oma aruandes (mis sisaldas investeringu kaudu kodakondsuse ja elamisloa saamise kavade teemalisi ettepanekuid komisjonile) liikmesriikide väljendatud kavatsust võtta meetmeid, et piirata kodakondsuse müüki Venemaa valitsusega seotud venelastele. Lisaks sellele kutsus ta kõiki liikmesriike üles lõpetama viivitamatult investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise riiklike kavade kohaldamine venelastest taotlejate puhul. Samuti kutsus ta liikmesriike tungivalt üles hindama uuesti kõiki Venemaa kodanike poolt viimastel aastatel esitatud taotlusi, kasutades kõiki liikmesriikide ja liidu õiguse kohaseid võimalusi tagamaks, et ükski Venemaa kodanik, kellel on Putini režiimiga rahalised, ärilised või muud sidemed, ei säilita oma kodakondsuse ja elamisloaga seotud õigusi või et sellised isikud ei saa neid õigusi ajutiselt kasutada.
- (12) Reageerides Venemaa sissetungile Ukrainasse ja sellega seoses võetud piiravatele meetmetele teatas üks liikmesriik, et on kuni edasiste korraldusteni peatanud Venemaa ja Valgevene taotlejate taotluste läbivaatamise investoritele kodakondsuse andmise kava raames. Lisaks on mõned liikmesriigid teatanud, et kavatsevad peatada investoritele elamisloa andmise kava alusel elamislubade väljaandmise Venemaa kodanikele. Pidades silmas olukorra tõsidust, peaksid liikmesriigid sellegipoolest võtma lisameetmeid.
- (13) Investoritele kodakondsuse andmise kavade tulemusel võis juhtuda ja võib ka praegu juhtuda, et liidu kodakondsuse omandavad Venemaa või Valgevene kodanikud, kelle

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

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/et/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_ET.html

suhtes kohaldatakse ELi piiravaid meetmeid. Seepärast peaksid liikmesriigid, kes on andnud investoritele kodakondsuse andmise kava alusel kodakondsuse Venemaa või Valgevene kodanikele, hindama, kas nendelt isikutelt tuleks kodakondsus ära võtta, kuna nende suhtes kohaldatakse või hakatakse kohaldama ELi piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalse terviklikkuse, suveräänsuse ja sõltumatus kahjustamise või ohustamisega („ELi piiravad meetmed“) või on muul viisil kindlaks tehtud, et nad toetavad oluliselt mis tahes vahenditega sõda Ukrainas või Venemaa valitsuse või Lukašenka režiimi muud sellega seotud tegevust, mis rikub rahvusvahelist õigust. Sedasama peaksid hindama ka liikmesriigid, kes on vahepeal investoritele kodakondsuse andmise kavad kaotanud. Et vältida reeglitest kõrvale hoidmist ja tagada hindamise põhjalikkus, tuleks seda kohaldada ka juhtudel, kui need isikud on naturaliseeritud peamise taotleja pereliikmetena. Hindamisel peavad asjaomased liikmesriigid võtma arvesse Euroopa Liidu Kohtu sedastatud põhimõtteid, mis puudutavad liidu kodakondsuse kaotamist, eeskätt proportsionaalsuse põhimõtet ja põhiõiguste kaitset⁹.

- (14) Samuti võis investoritele elamisloa andmise kavade tulemusel juhtuda ja võib ka praegu juhtuda, et ELi territooriumile ja siseturule saavad eelisjuurdepääsu ning Schengeni alal saavad ringi liikuda Venemaa või Valgevene kodanikud, kelle suhtes kohaldatakse või hakatakse kohaldama ELi piiravaid meetmeid või kelle kohta on muul viisil kindlaks tehtud, et nad toetavad oluliselt mis tahes vahenditega sõda Ukrainas või Venemaa valitsuse või Lukašenka režiimi muud sellega seotud tegevust, mis rikub rahvusvahelist õigust.
- (15) Liikmesriigid peaksid viivitamata tunnistama kehtetuks investoritele elamisloa andmise kava alusel Venemaa ja Valgevene kodanikele antud elamisloa ja keelduma nende pikendamisest, kui nad jõuavad hindamise tulemusel järeldusele, et nende isikute suhtes kohaldatakse või hakatakse kohaldama ELi piiravaid meetmeid või nende kohta on muul viisil kindlaks tehtud, et nad toetavad oluliselt mis tahes vahenditega sõda Ukrainas või Venemaa valitsuse või Lukašenka režiimi muud sellega seotud tegevust, mis rikub rahvusvahelist õigust, juhul kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte, põhiõiguste ja liikmesriikide õigusega. Sedasama peaksid hindama ka liikmesriigid, kes võivad vahepeal olla investoritele elamisloa andmise kavad kaotanud. Et vältida reeglitest kõrvale hoidmist ja tagada hindamise põhjalikkus, tuleks seda vastava hindamise järel ja kooskõlas perekonna taasühinemise direktiiviga¹⁰ kohaldada ka juhtudel, kui nendele isikutele on antud elamisluba, sest nad on investoritele elamisloa andmise kava alusel elamisloa saanud isiku pereliikmed.
- (16) Võttes arvesse raskusi teha neil erilistel asjaoludel asjakohaseid turvakontrolle ja täita hoolsuskohustust ning pidades silmas olukorra tõsidust, peaksid investoritele elamisloa andmise kavasid rakendavad liikmesriigid peatama selliste kavade alusel elamislubade väljaandmise Venemaa ja Valgevene kodanikele. Seda tuleks teha kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte, põhiõiguste ja liikmesriikide õigusega.

⁹ Kohtuotsus, 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, ning kohtuotsus, 12.3.2019, Tjebbes jt, C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta, ELT L 251, 3.10.2003, lk 12–18.

- (17) Komisjon teavitab Euroopa Parlamenti ja nõukogu käesoleva soovitusel rakendamise, tuginedes liikmesriikide aruannetele ja muule kättesaadavale teabele, kaasa arvatud aruteludele liikmesriikidega, kui see on asjakohane.
- (18) Käesolev soovitus ei tohiks piirata Venemaa ja Valgevene kodanike lubamist ELi ja elamist ELis muudel põhjustel, nagu näiteks humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmine või rahvusvaheline kaitse.
- (19) 9. märtsil 2022 võttis Euroopa Parlament vastu aruande, mis sisaldab investeringu kaudu kodakondsuse ja elamisloa saamise kavade teemalisi ettepanekuid komisjonile ning milles ta kutsub üles kaotama kõik investoritele kodakondsuse andmise kavade kõigis liikmesriikides ja kehtestama ranged reeglid investoritele elamisloa andmise kavade eri aspektide kohta.
- (20) Käesolev soovitus on ainult üks osa komisjoni poliitikast, mille eesmärk on astuda otsustavaid samme seoses investoritele kodakondsuse ja elamisloa andmise kavadega. Seega tuleks seda käsitleda osana laiematest jõupingutustest ning see ei mõjuta komisjoni praeguseid ega tulevase algatusi kõnealuses valdkonnas,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA SOOVITUSE:

INVESTORITELE KODAKONDSUSE ANDMISE KAVAD

1. Investoritele kodakondsuse andmise kavade, millega antakse isikule liikmesriigi kodakondsus ja seega liidu kodakondsus vastutasuks eelnevalt kindlaksmääratud makse või investeringu eest ilma, et isikul oleks tegelikku seost liikmesriigiga, ei ole kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega ega Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 20 sätestatud liidu kodakondsuse mõistega. Investoritele kodakondsuse andmise kava rakendavad liikmesriigid peavad tagama nendest aluslepingute sätetest tulenevate kohustuste täitmise ja nimetatud kavade viivitamata kehtetuks tunnistama.

INVESTORITELE ELAMISLOA ANDMISE KAVAD

2. Liikmesriigid peaksid võtma meetmeid, et investoritele elamisloa andmise kavade toimimisega ei kaasneks julgeoleku, rahapesu, maksude maksmisest kõrvalehoidumise ja korrupsiooniga seotud riske. Selleks peaksid liikmesriigid tagama, et nimetatud riskidega tegelemiseks võetakse kõik vajalikud tava- ja kaitsemeetmed, sealhulgas kehtestatakse ja tehakse enne elamisloa väljaandmist elamise tingimuste ja julgeolekuga seotud kontrollid ning veendutakse, et taotleja on pidevalt liikmesriigis elanud.

SAMMUD, MIDA TULEB SEoses VENEMAA SISSETUNGIGA UKRAINASSE ASTUDA KOHE

3. Olenemata punktist 1 peaks iga liikmesriik, kes on andnud investoritele kodakondsuse andmise kava alusel kodakondsuse Venemaa või Valgevene kodanikele, viivitamata hindama kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikast tulenevate põhimõtetega, sealhulgas proportsionaalsuse põhimõtte ja põhiõiguste kaitsega, kas nendelt isikutelt tuleks kodakondsus ära võtta, sest:
- asjaomase isiku suhtes kohaldatakse või hakatakse kohaldama ELi piiravaid meetmeid
 - või asjaomase isiku kohta on muul viisil kindlaks tehtud, et ta toetab oluliselt mis tahes vahenditega sõda Ukrainas või Venemaa valitsuse või Lukašenka režiimi muud sellega seotud tegevust, mis rikub rahvusvahelist õigust.
- Seda tuleks kohaldada ka juhtudel, kui need isikud on naturaliseeritud peamise taotleja pereliikmetena.
4. Liikmesriigid peaksid kohe tunnistama kehtetuks investoritele elamisloa andmise kava alusel Venemaa ja Valgevene kodanikele antud elamisload ja keelduma nende pikendamisest, kui hindamise tulemusel selgub, et:
- asjaomase isiku suhtes kohaldatakse või hakatakse kohaldama ELi piiravaid meetmeid
 - või asjaomase isiku kohta on muul viisil kindlaks tehtud, et ta toetab oluliselt mis tahes vahenditega sõda Ukrainas või Venemaa valitsuse või Lukašenka režiimi muud sellega seotud tegevust, mis rikub rahvusvahelist õigust,
- tingimusel, et liikmesriigid tegutsevad kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte, põhiõiguste ja nende endi õigusnormidega. Seda tuleks vastava hindamise järel ja kooskõlas perekonna taasühinemise direktiiviga kohaldada ka juhtudel, kui nendele isikutele on antud elamisluba, sest nad on investoritele elamisloa andmise kava alusel elamisloa saanud isiku pereliikmed.
5. Investoritele elamisloa andmise kavasid rakendavad liikmesriigid peaksid peatama selliste kavade alusel Venemaa ja Valgevene kodanikele elamislubade väljaandmise, tingimusel et liikmesriigid tegutsevad kooskõlas proportsionaalsuse põhimõtte, põhiõiguste ja nende endi õigusnormidega.
6. Asjaomased liikmesriigid peaksid mai lõpuks esitama komisjonile aruande käesoleva soovitusel rakendamise, eeskätt punktides 3 ja 4 nimetatud hindamise tulemuste kohta. Seejärel peaksid asjaomased liikmesriigid komisjoni korrapäraselt teavitama.

Brüssel, 28.3.2022

*Komisjoni nimel
komisjoni liige
Ylva Johansson*