

Bruxelles, 5. travnja 2022.
(OR. en)

7916/22

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 28. ožujka 2022.

Za: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: C(2022) 2028 final

Predmet: PREPORUKA KOMISIJE od 28.3.2022. o hitnim mjerama u kontekstu
ruske invazije na Ukrajinu u pogledu programa za dodjelu državljanstva
ulagačima i programima za dodjelu prava boravka ulagačima

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument C(2022) 2028 final.

Priloženo: C(2022) 2028 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.3.2022.
C(2022) 2028 final

PREPORUKA KOMISIJE

od 28.3.2022.

**o hitnim mjerama u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u pogledu programa za
dodjelu državljanstva ulagačima i programima za dodjelu prava boravka ulagačima**

PREPORUKA KOMISIJE

od 28.3.2022.

o hitnim mjerama u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu u pogledu programa za dodjelu državljanstva ulagačima i programima za dodjelu prava boravka ulagačima

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

- (1) Komisija je 23. siječnja 2019. objavila izvješće o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u kojem je istaknula rizike svojstvene tim programima, među ostalim u pogledu sigurnosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije¹. Prekogranična prava povezana sa statusom građana Unije ili boravkom u državi članici povećavaju te rizike.
- (2) Programi za dodjelu državljanstva ulagačima, u okviru kojih se državljanstvo dodjeljuje u zamjenu za unaprijed određeno plaćanje ili ulaganje bez stvarne poveznice s predmetnim državama članicama, imaju posljedice za Europsku uniju u cjelini jer je svaka osoba koja ima državljanstvo države članice istovremeno građanin Unije. Odluka jedne države članice da dodijeli državljanstvo u zamjenu za plaćanje ili ulaganje automatski obvezuje druge države članice na dodjelu prava ulagaču, posebice prava na slobodno kretanje, prava na pristup unutarnjem tržištu radi obavljanja gospodarskih djelatnosti ili prava na glasanje i kandidiranje na lokalnim izborima i izborima za EU. Upravo se pogodnosti građanstva Unije često oglašavaju kao glavni privlačni elementi takvih programa. U Uniji su tri države članice provodile ili provode takozvane programe za dodjelu državljanstva ulagačima.
- (3) Programi za dodjelu prava boravka ulagačima, u okviru kojih se boravišna dozvola izdaje u zamjenu za unaprijed određeno plaćanje ili ulaganje, imaju posljedice za druge države članice i EU u cjelini jer se na temelju valjane boravišne dozvole državljanima trećih zemalja dodjeljuju određena prava, uključujući pravo na slobodno kretanje na schengenskom području. Prema izvješću Komisije iz 2019. devetnaest je država članica tada provodilo programe za dodjelu prava boravka ulagačima.
- (4) Komisija smatra da programi država članica za dodjelu državljanstva ulagačima nisu u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji ni s konceptom građanstva EU-a predviđenim u članku 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te ih je potrebno staviti izvan snage. Stoga je 20. listopada 2020. pokrenula postupke zbog povrede protiv dviju država članica te je jednu državu članicu pozvala da obustavi svoj program. Dvije od navedenih država članica u međuvremenu su ukinule svoje programe za dodjelu državljanstva ulagačima ili su u fazi ukidanja.

¹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji (COM(2019) 12 final).

- (5) Komisija smatra da bi države članice također trebale poduzeti mjere kako bi spriječile da se programi za dodjelu prava boravka ulagačima provode na način koji bi mogao stvoriti rizike, posebice u pogledu sigurnosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije. U tu bi se svrhu države članice trebale pobrinuti da se poduzmu svi nužni koraci i zaštitne mjere za uklanjanje navedenih rizika, među ostalim uspostavom i provedbom provjera povezanih s uvjetima boravka i sigurnosti prije izdavanja takvih boravišnih dozvola te provjerom je li boravak neprekinut.
- (6) Neophodno je ograničiti rizike povezane s programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima koje provode treće zemlje. U kontekstu praćenja režima putovanja bez viza i procesa proširenja te uzimajući u obzir interese EU-a, Komisija pomno nadzire programe za dodjelu državljanstva ulagačima trećih zemalja koji bi se mogli upotrijebiti za zaobilaženje EU-ova postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak. U slučaju povećanog rizika za unutarnju sigurnost država članica, izuzeće od obveze posjedovanja vize privremeno se suspendira².
- (7) Osim što je potrebno odmah staviti izvan snage sve postojeće programe za dodjelu državljanstva ulagačima te razborito provoditi programe za dodjelu prava boravka ulagačima, države članice trebale bi razmotriti daljnje mjere s obzirom na rusku vojnu agresiju i invaziju na Ukrajinu i ozbiljnost trenutačne situacije. Neizazvanu vojnu agresiju i invaziju Rusije na Ukrajinu najoštrije je osudila velika većina država članica Ujedinjenih naroda, kako se navodi u rezoluciji Opće skupštine Ujedinjenih naroda³. Međunarodni sud donio je 16. ožujka nalog u kojem je navedeno da Rusija mora odmah prekinuti vojne operacije na državnom području Ukrajine⁴.
- (8) U svojim zaključcima od 24. veljače 2022.⁵ Europsko vijeće najoštrije je osudilo ničim izazvanu i neopravdanu vojnu agresiju Rusije na Ukrajinu te istaknulo da se time teško krši međunarodno pravo i načela Povelje Ujedinjenih naroda. Europsko vijeće zatražilo je od Rusije da u potpunosti poštuje teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine unutar njezinih međunarodno priznatih granica, što uključuje pravo Ukrajine da odlučuje o vlastitoj sudbini. Europsko vijeće potvrdilo je da ruska vlada snosi punu odgovornost za svoj čin agresije koji uzrokuje ljudsku patnju i gubitak života te da će morati odgovarati za svoja djelovanja. Europsko vijeće također je snažno osudilo sudjelovanje Bjelarusu u agresiji na Ukrajinu i pozvalo ga da se suzdrži od takvog djelovanja te da se pridržava svojih međunarodnih obveza. Stoga je Vijeće Europske unije donijelo nekoliko paketa sankcija protiv Rusije i Bjelarusu⁶.
- (9) Kao odgovor na rat u Ukrajini Europska komisija, Francuska, Njemačka, Italija, Ujedinjena Kraljevina, Kanada i Sjedinjene Američke Države objavile su 26. veljače 2022. Zajedničku izjavu o daljnjim gospodarskim mjerama ograničavanja u vezi s ruskom invazijom na

² Suspendizija izuzeća od obveze posjedovanja vize za Vanuatu primjenjivat će se od 4. svibnja 2022. Odluka Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 69, 4.3.2022., str. 105.).

³ Rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda, Agresija protiv Ukrajine, A/ES-11/L.1 (2. ožujka 2022.).

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

⁵ Zaključci Europskog vijeća o ničim izazvanoj i neopravdanoj agresiji Rusije na Ukrajinu od 24. veljače 2022., EUCO 18/22.

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

Ukrajinu. U toj su se izjavi obvezale poduzeti mjere za ograničavanje prodaje državljanstva, takozvanih zlatnih putovnica kojima se bogatim ruskim državljanima povezanim s ruskom vladom omogućuje da postanu državljani i dobiju pristup njihovim financijskim sustavima⁷. Obvezale su se osnovati transatlantsku radnu skupinu koja bi osigurala učinkovitu provedbu financijskih sankcija te raditi na otkrivanju i ometanju kretanja nezakonito stečene dobiti. Europska komisija osnovala je i radnu skupinu za „zamrzavanje i privremeno oduzimanje” kako bi se na razini EU-a osigurala koordinacija u provedbi i izvršavanju sankcija protiv pojedinaca uvrštenih na popis, koja će surađivati s međunarodnom radnom skupinom kako bi se zajamčila učinkovitost sankcija.

- (10) Europski parlament donio je 1. ožujka 2022. Rezoluciju o ruskoj agresiji na Ukrajinu⁸ u kojoj je pozvao države članice koje provode programe za dodjelu prava boravka na temelju ulaganja da preispitaju sve korisnike takvog boravišnog statusa i opozovu dozvole vrlo imućnih ruskih pojedinaca i njihovih obitelji, posebice dozvole sankcioniranih pojedinaca i poduzeća.
- (11) U svojem izvješću s prijedlozima Komisiji o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka na temelju ulaganja Europski parlament pozdravio je obvezu država članica koje su najavile da će poduzeti mjere za ograničavanje prodaje državljanstva Rusima povezanim s ruskom vladom. Također je pozvao sve države članice da u odnosu na sve ruske podnositelje zahtjeva odmah prestanu provoditi programe za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima. Osim toga, pozvao je države članice da preispitaju sve odobrene zahtjeve ruskih državljanina tijekom proteklih nekoliko godina te da iskoriste sve mogućnosti u skladu s nacionalnim pravom i pravom Unije kako bi se osiguralo da „nijedan pojedinac iz Rusije s financijskim, poslovnim ili drugim vezama s Putinovim režimom” ne zadrži svoje državljanstvo i pravo boravka ili da se ti pojedinci privremeno blokiraju u ostvarivanju tih prava.
- (12) Kao odgovor na rusku invaziju na Ukrajinu i mjere ograničavanja koje su donesene s tim u vezi, jedna država članica najavila je da je do daljnjeg suspendirala obradu zahtjeva ruskih i bjeloruskih podnositelja u okviru svojeg programa za dodjelu državljanstva ulagačima. Neke države članice također su najavile da namjeravaju suspendirati izdavanje boravišnih dozvola ruskim državljanima na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima. Međutim, s obzirom na ozbiljnost situacije, države članice trebale bi poduzeti daljnje mjere.
- (13) Programi za dodjelu državljanstva ulagačima mogli su ili i dalje mogu rezultirati time da ruski ili bjeloruski državljani koji podliježu mjerama ograničavanja EU-a steknu građanstvo Unije. Stoga bi države članice koje su dodijelile državljanstvo ruskim ili bjeloruskim državljanima na temelju programa za dodjelu državljanstva ulagačima trebale procijeniti postoji li potreba za povlačenjem naturalizacije tih pojedinaca zbog toga što podliježu ili će podlijegati mjerama ograničavanja EU-a u vezi s podrivanjem ili ugrožavanjem teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine („mjere ograničavanja EU-a”) ili zbog toga što je utvrđeno da na bilo koji način znatno podupiru rat u Ukrajini ili druge povezane aktivnosti ruske vlade ili Lukašenkova režima kojima se krši međunarodno pravo. Tu bi procjenu trebale provesti i države članice koje su u međuvremenu postupno ukinule svoj program za dodjelu državljanstva ulagačima. Kako bi se izbjeglo zaobilaženje propisa i osigurala sveobuhvatna procjena, to bi se trebalo primjenjivati i u slučajevima kada su ti

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

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

pojedinci naturalizirani kao članovi obitelji glavnog podnositelja zahtjeva. Pri provedbi te procjene predmetne države članice vodit će računa o načelima koja je Sud Europske unije utvrdio u pogledu gubitka građanstva Unije, posebice o načelu proporcionalnosti i zaštiti temeljnih prava⁹.

- (14) Slično tome, programi za dodjelu prava boravka ulagačima mogli su te i dalje mogu rezultirati povlaštenim pristupom državnom području EU-a te unutarnjem tržištu i kretanju unutar schengenskog područja za ruske ili bjeloruske državljane koji podliježu ili će podlijegati mjerama ograničavanja EU-a ili se za njih utvrdi da na bilo koji način znatno podupiru rat u Ukrajini ili druge povezane aktivnosti ruske vlade ili Lukašenkova režima kojima se krši međunarodno pravo.
- (15) Države članice trebale bi odmah povući i, ovisno o slučaju, odbiti produljiti boravišne dozvole izdane ruskim i bjeloruskim državljanima na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima ako na temelju procjene zaključče da ti pojedinci podliježu ili će podlijegati mjerama ograničavanja EU-a ili ako se za njih utvrdi da na bilo koji način znatno podupiru rat u Ukrajini ili druge povezane aktivnosti ruske vlade ili Lukašenkova režima kojima se krši međunarodno pravo te ako je to u skladu s načelom proporcionalnosti, temeljnim pravima i nacionalnim pravom država članica. Tu bi procjenu trebale provesti i države članice koje su u međuvremenu postupno ukinule svoj program za dodjelu prava boravka ulagačima. Kako bi se izbjeglo zaobilaženje propisa i osigurala sveobuhvatna procjena, to bi se, nakon procjene i u skladu s Direktivom o spajanju obitelji¹⁰, trebalo primjenjivati i u slučajevima kada je tim pojedincima izdana boravišna dozvola kao članovima obitelji nositelja boravišne dozvole na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima.
- (16) S obzirom na poteškoće u provođenju odgovarajućih sigurnosnih provjera i dubinskih provjera u ovim posebnim okolnostima te zbog ozbiljnosti situacije, države članice koje provode programe za dodjelu prava boravka ulagačima trebale bi također suspendirati izdavanje boravišnih dozvola ruskim i bjeloruskim državljanima na temelju takvih programa. To bi trebalo učiniti u skladu s načelom proporcionalnosti, temeljnim pravima i nacionalnim pravom država članica.
- (17) Komisija će o provedbi ove preporuke obavješćivati Europski parlament i Vijeće na temelju izvješća država članica i svih dostupnih informacija, uključujući, prema potrebi, rasprave s državama članicama.
- (18) Ovom se preporukom ne bi trebalo dovoditi u pitanje prihvati i boravak ruskih i bjeloruskih državljana u EU-u na drugim osnovama, kao što su humanitarni prihvati ili međunarodna zaštita.
- (19) Europski parlament donio je 9. ožujka 2022. izvješće s prijedlozima Komisiji o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka na temelju ulaganja, u kojem poziva na potpuno ukidanje programa za dodjelu državljanstva ulagačima u svim državama članicama i na strogu regulaciju različitih aspekata programa za dodjelu prava boravka ulagačima.
- (20) Ova je preporuka samo jedan od elemenata politike Komisije usmjerene na poduzimanje odlučnih mjera o programima za dodjelu državljanstva ulagačima i programima za dodjelu

⁹ Presude od 2. ožujka 2010., *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, i od 12. ožujka 2019., *Tjebbes i drugi*, C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, SL L 251, 3.10.2003., str. 12.–18.

prava boravka ulagačima. Stoga je treba promatrati u kontekstu tih širih nastojanja i neovisno o tekućim i budućim inicijativama Komisije u tom pogledu,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

PROGRAMI ZA DODJELU DRŽAVLJANSTVA ULAGAČIMA

1. Programi za dodjelu državljanstva ulagačima u skladu s kojima se dodjeljuje državljanstvo države članice, a time i građanstvo Unije, u zamjenu za unaprijed određeno plaćanje ili ulaganje te bez stvarne poveznice s državom članicom nisu u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji ni s konceptom građanstva EU-a predviđenim u članku 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Svaka država članica koja provodi takve programe za dodjelu državljanstva ulagačima treba osigurati ispunjavanje svojih obveza u skladu s navedenim odredbama Ugovora tako što će ih odmah staviti izvan snage.

PROGRAMI ZA DODJELU PRAVA BORAVKA ULAGAČIMA

2. Države članice trebale bi poduzeti mjere kako bi spriječile da se programi za dodjelu prava boravka ulagačima provode na način koji bi mogao stvoriti rizike u pogledu sigurnosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije. U tu bi se svrhu države članice trebale pobrinuti da se poduzmu svi nužni koraci i zaštitne mjere za uklanjanje navedenih rizika, među ostalim uspostavom i provedbom provjera povezanih s uvjetima boravka i sigurnosti prije izdavanja takvih boravišnih dozvola te provjerom je li boravak neprekinut.

HITNE MJERE KOJE TREBA PODUZETI U KONTEKSTU RUSKE INVAZIJE NA UKRAJINU

3. Neovisno o točki 1., svaka država članica koja je naturalizirala ruske ili bjeloruske državljane na temelju programa za dodjelu državljanstva ulagačima trebala bi odmah procijeniti, u skladu s načelima koja proizlaze iz sudske prakse Suda Europske unije, uključujući načelo proporcionalnosti i zaštitu temeljnih prava, postoji li potreba za povlačenjem naturalizacije tih pojedinaca zato što:

- predmetna osoba podliježe ili će podlijezati mjerama ograničavanja EU-a
- ili je utvrđeno da predmetna osoba na bilo koji način znatno podupire rat u Ukrajini ili druge povezane aktivnosti ruske vlade ili Lukašenkova režima kojima se krši međunarodno pravo.

To bi se trebalo primjenjivati i u slučajevima kada su ti pojedinci naturalizirani kao članovi obitelji glavnog podnositelja zahtjeva.

4. Države članice trebale bi odmah povući i, ovisno o slučaju, odbiti produljiti boravišne dozvole izdane ruskim i bjeloruskim državljanima na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima, ako se na temelju procjene:

- utvrdi da predmetna osoba podliježe ili će podlijegati mjerama ograničavanja EU-a
- ili je utvrđeno da predmetna osoba na bilo koji način znatno podupire rat u Ukrajini ili druge povezane aktivnosti ruske vlade ili Lukašenkova režima kojima se krši međunarodno pravo.

uz uvjet da države članice poštuju načelo proporcionalnosti, temeljna prava i svoje nacionalno pravo. To bi se, nakon procjene i u skladu s Direktivom o spajanju obitelji, trebalo primjenjivati i u slučajevima kada je tim pojedincima izdana boravišna dozvola kao članovima obitelji nositelja boravišne dozvole na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima.

5. Države članice koje provode programe za dodjelu prava boravka ulagačima trebale bi suspendirati izdavanje boravišnih dozvola ruskim i bjelaruskim državljanima na temelju programa za dodjelu prava boravka ulagačima, uz uvjet da države članice poštuju načelo proporcionalnosti, temeljna prava i svoje nacionalno pravo.
6. Predmetne države članice trebale bi izvijestiti Komisiju o provedbi ove preporuke do kraja svibnja, posebice o ishodu procjena iz točaka 3. i 4. Nakon toga predmetne države članice trebale bi redovito obavješćivati Komisiju.

Sastavljeno u Bruxellesu 28.3.2022.

*Za Komisiju
Ylva Johansson
Članica Komisije*