



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. április 5.
(OR. en)

7916/22

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

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. március 28.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	C(2022) 2028 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA (2022.3.28.) a befektetői állampolgársági programok és a befektetői letelepedési programok terén az Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben teendő azonnali lépésekről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a C(2022) 2028 final számú dokumentumot.

Melléklet: C(2022) 2028 final



Brüsszel, 2022.3.28.
C(2022) 2028 final

A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA

(2022.3.28.)

**a befektetői állampolgársági programok és a befektetői letelepedési programok terén az
Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben teendő azonnali lépésekről**

A BIZOTTSÁG AJÁNLÁSA

(2022.3.28.)

a befektetői állampolgársági programok és a befektetői letelepedési programok terén az Ukrajna elleni orosz invázióval összefüggésben teendő azonnali lépésekről

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 292. cikkére, mivel:

- (1) 2019. január 23-án a Bizottság jelentést adott ki a befektetői állampolgársági és letelepedési programokról, amely kiemelte az ilyen programok eredendő kockázatait, többek között a biztonsággal, a pénzmosással, az adókijátszással és a korrupcióval kapcsolatos aggályokat¹. E kockázatok az uniós polgársághoz vagy a valamely tagállamban való tartózkodáshoz kapcsolódó, határokon átnyúló jogok által súlyosbodnak.
- (2) A befektetői állampolgársági programok, amelyek keretében állampolgárság szerezhető előre meghatározott fizetésért vagy befektetésért cserébe és anélkül, hogy valódi kapcsolat állna fenn az érintett tagállamokkal, hatással vannak az Európai Unió egészére, mivel minden személy, aki valamely tagállam állampolgára, egyben uniós polgár is. Egy tagállam azon döntése, hogy fizetésért vagy befektetésért cserébe állampolgárságot ad, automatikusan arra kötelezi a többi tagállamot, hogy a befektető számára jogokat – különösen a szabad mozgáshoz való jogot, gazdasági tevékenységek gyakorlása céljából a belső piacra való hozzáféréshez való jogot, vagy a helyi és uniós választásokon gyakorolható aktív és passzív választójogot – biztosítson. Az ilyen programok fő vonzó jellemzőiként gyakran éppen az uniós polgárság előnyeit hirdetik. Az Unióban három tagállam működtet vagy működtetett úgynevezett befektetői állampolgársági programokat.
- (3) A befektetői letelepedési programok, amelyek keretében tartózkodási engedély szerezhető előre meghatározott fizetésért vagy befektetésért cserébe, hatással vannak más tagállamokra és az EU egészére is, mivel az érvényes tartózkodási engedély bizonyos jogokkal ruházza fel a harmadik országbeli állampolgárokat, például annak révén szabadon utazhatnak a schengeni térségen belül. A 2019. évi bizottsági jelentés szerint a jelentés idejében tizenkilenc tagállam működtetett ilyen befektetői letelepedési programot.
- (4) A Bizottság véleménye szerint a tagállami befektetői állampolgársági programok nem egyeztethetők össze az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével és az Európai Unió működéséről szóló szerződés

¹ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Befektetői állampolgársági és letelepedési programok az Európai Unióban (COM(2019) 12 final).

20. cikkében meghatározott uniós polgárság fogalmával, ezért e programokat meg kell szüntetni. Ennek eredményeként 2020. október 20-án kötelezettségszegési eljárást indított két tagállammal szemben, és egy másik tagállamot felszólított programjának megszüntetésére. E tagállamok közül kettő időközben megszüntette az állampolgársági programot, vagy éppen a program megszüntetésén dolgozik.

- (5) A Bizottság véleménye szerint a tagállamoknak továbbá intézkedéseket kell hozniuk annak megakadályozására, hogy a befektetői letelepedési programok működése kockázatokat teremtsen, különösen a biztonsággal, a pénzmosással, az adókijátszással és a korrupcióval összefüggésben. E célból a tagállamoknak biztosítaniuk kell minden szükséges intézkedés meghozatalát és biztosíték alkalmazását e kockázatok kezelése érdekében, többek között azáltal, hogy tartózkodási és biztonsági feltételekre vonatkozó ellenőrzéseket hoznak létre és végeznek ilyen tartózkodási engedélyek kiadását megelőzően, és ellenőrzik, hogy a tartózkodás folyamatos-e.
- (6) Alapvető fontosságú a harmadik országok által működtetett befektetői állampolgársági és letelepedési programok kockázatainak korlátozása. A vízummentességi rendszerek és a bővítési folyamat nyomon követésével összefüggésben, – illetve az uniós érdekeket szem előtt tartva – a Bizottság szorosan figyelemmel kíséri a harmadik országok befektetői állampolgársági programjait, amelyekkel kijátszható a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó uniós eljárás. A tagállamok belső biztonságát fenyegető fokozott kockázat esetén a vízumkötelezettség alóli mentesség ideiglenes felfüggesztésére kerül sor².
- (7) Amellett, hogy haladéktalanul meg kell szüntetni a meglévő befektetői állampolgársági programokat, és körültekintően kell működtetni a befektetői letelepedési programokat, a tagállamoknak további intézkedéseket kell fontolóra venniük Oroszország Ukrajna elleni katonai agressziójára és inváziójára, valamint a jelenlegi helyzet súlyosságára tekintettel. Az Egyesült Nemzetek államainak elsöprő többsége az ENSZ Közgyűlésének határozatában³ foglaltak szerint a leghatározottabban elítélte az Oroszország által Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított katonai agressziót és inváziót. A Nemzetközi Bíróság március 16-án határozatot hozott, amelyben felszólítja Oroszországot, hogy haladéktalanul függeszse fel az Ukrajna területén végrehajtott katonai műveleteket⁴.
- (8) Az Európai Tanács a 2022. február 24-i következtetéseiben⁵ a lehető leghatározottabban elítélte az Oroszország által Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agressziót, hangsúlyozva a nemzetközi jog és az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek súlyos megsértését. Az Európai Tanács felszólította Oroszországot, hogy maradéktalanul tartsa tiszteletben Ukrajnának a nemzetközileg elismert határain belüli területi integritását, szuverenitását

² Vanuatu esetében a vízummentesség felfüggesztése 2022. május 4-től alkalmazandó. A Tanács (EU) 2022/366 határozata (2022. március 3.) az Európai Unió és a Vanuatu Köztársaság közötti, a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok alóli mentességről szóló megállapodás alkalmazásának részleges felfüggesztéséről (HL L 69., 2022.3.4., 105. o.).

³ Az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének határozata, Ukrajna elleni agresszió, A/ES-11/L.1 (2022. március 2.).

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

⁵ Az Európai Tanács 2022. február 24-i következtetése az Oroszország által Ukrajnával szemben provokáció nélkül indított, indokolatlan katonai agresszióról (EUCO 18/22).

és függetlenségét, ami magában foglalja Ukrajna azon jogát is, hogy döntsön a saját sorsáról. Az Európai Tanács megerősítette, hogy az orosz kormány teljes körű felelősséget visel az általa elkövetett agresszióért, amely emberi szenvedést okoz és emberéleteket követel, és hogy az orosz kormány felelni fog a cselekményeiért. Az Európai Tanács emellett határozottan elítélte Belarusz részvételét ebben az Ukrajna elleni agresszióban, és felszólította, hogy tartózkodjon az ilyen fellépéstől és tartsa be nemzetközi kötelezettségeit. Az Európai Unió Tanácsa ezért több szankciócsomagot is elfogadott Oroszországgal és Belarusszal szemben⁶.

- (9) Az ukrajnai háborúra válaszul az Európai Bizottság, Franciaország, Németország, Olaszország, az Egyesült Királyság, Kanada és az Egyesült Államok 2022. február 26-án együttes nyilatkozatot adott ki az Ukrajna elleni orosz invázióval kapcsolatos további korlátozó gazdasági intézkedésekről. Ebben az együttes nyilatkozatban kötelezettséget vállaltak arra, hogy fellépnek és korlátozzák az állampolgárság áruba bocsátását, az úgynevezett aranyútlevél-programokat, amelyek lehetővé teszik az orosz kormányhoz köthető vagyonos oroszok számára, hogy állampolgárságot szerezzenek, és hozzáférjenek pénzügyi rendszereikhez⁷. Kötelezettséget vállaltak arra, hogy transzatlanti munkacsoportot hoznak létre, amely biztosítja a pénzügyi szankciók hatékony végrehajtását, és azon munkálkodik, hogy felderítsék és ellehetetlenítsék az illegális úton szerzett jövedelmek mozgását. Az Európai Bizottság ezenkívül létrehozott egy, a vagyoni eszközök befagyasztásával és lefoglalásával foglalkozó munkacsoportot, hogy biztosítsa a jegyzékbe vett személyekkel szembeni szankciók végrehajtásával és érvényesítésével kapcsolatos uniós szintű koordinációt, és amely a szankciók hatékonyságának garantálása érdekében egyeztetni fog a nemzetközi munkacsoporttal.
- (10) Az Európai Parlament 2022. március 1-jén állásfoglalást fogadott el az Ukrajna elleni orosz agresszióról⁸, amelyben felszólította a befektetői letelepedési programokkal rendelkező tagállamokat, hogy vizsgálják felül az ilyen tartózkodási jogállással rendelkező minden kedvezményezettet, és vonják vissza a vagyonos orosz magánszemélyek és családtagjaik, különösen a szankcionált magánszemélyekhez és vállalatokhoz kötődők tartózkodási engedélyeit.
- (11) Az Európai Parlament a jelentésében – amelyben javaslatokat fogalmaz meg a Bizottság számára a befektetői állampolgársági és letelepedési programokról – üdvözölte a tagállamok által bejelentett azon kötelezettségvállalást, hogy intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy korlátozzák az állampolgárság áruba bocsátását az orosz kormányhoz köthető orosz állampolgárok számára. Felszólította továbbá a tagállamokat, hogy azonnali hatállyal szüntessék be befektetői állampolgársági és letelepedési programjaikat valamennyi orosz kérelmező számára. Emellett sürgette a tagállamokat, hogy vizsgálják felül az orosz állampolgárok által az elmúlt néhány évben benyújtott valamennyi jóváhagyott kérelmet, kihasználva a nemzeti és az uniós jog által nyújtott valamennyi lehetőséget annak biztosítása érdekében, hogy „a Putyin-rezsimmel pénzügyi, üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló

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

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

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

orosz személyek” ne őrizhessék meg állampolgársági és tartózkodási jogukat, vagy hogy ezeket a személyeket ideiglenesen megakadályozzák e jogok gyakorlásában.

- (12) Oroszország Ukrajna elleni inváziójára és az e tekintetben elfogadott korlátozó intézkedésekre válaszul egy tagállam bejelentette, hogy további értesítésig felfüggeszti a befektetői állampolgársági programja keretében az orosz és belarusz kérelmezők kérelmeinek feldolgozását. Egyes tagállamok továbbá bejelentették, hogy fel kívánják függeszteni a tartózkodási engedélyeknek az orosz állampolgárok számára a befektetői letelepedési programok alapján történő kiadását. Mindazonáltal a helyzet súlyosságára tekintettel a tagállamoknak további intézkedéseket kell hozniuk.
- (13) A befektetői állampolgársági programok azt eredményezhették, illetve még mindig azt eredményezhetik, hogy olyan orosz vagy belarusz állampolgárok szereznek uniós polgárságot, akik az uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartoznak. Ezért azoknak a tagállamoknak, amelyek befektetői állampolgársági program alapján állampolgárságot adtak orosz vagy belarusz állampolgároknak, értékelniük kell, hogy vissza kell-e vonni e személyek honosítását, mert az Ukrajna területi integritásának, szuverenitásának és függetlenségének aláásásával vagy fenyegetésével kapcsolatos uniós korlátozó intézkedések (a továbbiakban: az uniós korlátozó intézkedések) hatálya alá tartoznak vagy kerülnek, vagy mert más módon megállapítást nyert, hogy bármilyen eszközzel számottevően támogatják az Ukrajna elleni háborút, illetve az orosz kormány vagy a Lukasenko-rezsim nemzetközi jogot sértő egyéb kapcsolódó tevékenységeit. Ezt az értékelést azoknak a tagállamoknak is el kell végezniük, amelyek időközben fokozatosan megszüntették befektetői állampolgársági programjukat. Az intézkedések kijátszásának elkerülése és az átfogó értékelés biztosítása érdekében ezt azokban az esetekben is alkalmazni kell, amikor ezeket a személyeket egy fő kérelmező családtagjaként honosították. Ezen értékelés során az érintett tagállamoknak figyelembe kell venniük az Európai Unió Bírósága által az uniós polgárság elvesztésére vonatkozóan megállapított elveket, különösen az arányosság elvét és az alapvető jogok védelmét⁹.
- (14) Hasonlóképpen, a befektetői letelepedési programok kiváltságos hozzáférést eredményezhettek és még mindig eredményezhetnek az EU területéhez és belső piacához, valamint a schengeni térségen belüli mozgáshoz olyan orosz vagy belarusz állampolgárok számára, akik az uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartoznak vagy kerülnek, vagy akik esetében más módon megállapítást nyert, hogy bármilyen eszközzel számottevően támogatják az Ukrajna elleni háborút, illetve az orosz kormány vagy a Lukasenko-rezsim nemzetközi jogot sértő egyéb kapcsolódó tevékenységeit.
- (15) A tagállamoknak haladéktalanul vissza kell vonniuk az orosz és belarusz állampolgárok számára a befektetői letelepedési programok alapján kiadott tartózkodási engedélyeket, és adott esetben meg kell tagadniuk azok meghosszabbítását, amennyiben értékelést követően megállapítják, hogy e személyek az uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartoznak vagy kerülnek, vagy mert más módon megállapítást nyert, hogy bármilyen eszközzel számottevően támogatják az Ukrajna elleni háborút, illetve az orosz kormány vagy a Lukasenko-rezsim nemzetközi

⁹ 2010. március 2-i ítélet, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104 és 2019. március 12-i ítélet, *Tjebbes és társai*, C-221/17, EU:C:2019:189.

jogot sértő egyéb kapcsolódó tevékenységeit, és ha ez összhangban van az arányosság elvével, az alapvető jogokkal és a tagállamok nemzeti jogával. Ezt az értékelést azoknak a tagállamoknak is el kell végezniük, amelyek időközben esetlegesen fokozatosan megszüntették befektetői letelepedési programjukat. Az intézkedések kijátszásának elkerülése és az átfogó értékelés biztosítása érdekében ezt – értékelést követően és a családegyesítésről szóló irányelvvel¹⁰ összhangban – azokban az esetekben is alkalmazni kell, amikor az ilyen személyek valamely befektetői letelepedési program alapján tartózkodási engedéllyel rendelkező személy családtagjaként kaptak tartózkodási engedélyt.

- (16) Tekintettel arra, hogy e sajátos körülmények között nehéz elvégezni a megfelelő biztonsági ellenőrzéseket és átvilágításokat, valamint tekintettel a helyzet súlyosságára, a befektetői letelepedési programokat működtető tagállamoknak emellett fel kell függeszteniük a tartózkodási engedélyek orosz és belarusz állampolgárok számára ilyen programok alapján történő kiadását is. Ennek során tiszteletben kell tartani az arányosság elvét, az alapvető jogokat és a tagállamok nemzeti jogát.
- (17) A Bizottság a tagállami jelentések és a rendelkezésre álló információk alapján – beleértve adott esetben a tagállamokkal folytatott megbeszéléseket is – folyamatosan tájékoztatni fogja az Európai Parlamentet és a Tanácsot ezen ajánlás végrehajtásáról.
- (18) Ez az ajánlás nem érinti az orosz és belarusz állampolgárok egyéb okokból, például humanitárius befogadás vagy nemzetközi védelem alapján történő beutazását és tartózkodását.
- (19) Az Európai Parlament 2022. március 9-én jelentést fogadott el, amelyben javaslatokat fogalmaz meg a Bizottság számára a befektetői állampolgársági és letelepedési programokról, és felszólít a befektetői állampolgársági programok teljes körű megszüntetésére valamennyi tagállamban, valamint a befektetői letelepedési programok különböző szempontjainak szigorú szabályozására.
- (20) Ez az ajánlás csak egy elemet jelent a Bizottság azon politikájában, amelynek értelmében a Bizottság határozott intézkedéseket tervez hozni a befektetői állampolgársági és letelepedési programokra vonatkozóan. Ezért az ajánlás e nagyobb erőfeszítés összefüggésében értelmezendő, és nem érinti a Bizottság e tekintetben folyamatban lévő és jövőbeli kezdeményezéseit,

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

BEFEKTETŐI ÁLLAMPOLGÁRSÁGI PROGRAMOK

1. Nem egyeztethetők össze az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikkében meghatározott uniós polgárság fogalmával az olyan befektetői állampolgársági programok, amelyek keretében valamely tagállam

¹⁰ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról (HL L 251., 2003.10.3., 12. o.).

állampolgárságát és ezáltal az uniós polgárságot előre meghatározott fizetésért vagy befektetésért nyújtják, anélkül, hogy valódi kapcsolat állna fenn az adott tagállammal. Az ilyen befektetői állampolgársági programot működtető tagállamoknak biztosítaniuk kell a Szerződések e rendelkezései szerinti kötelezettségeik teljesítését, és a programot haladéktalanul meg kell szüntetniük.

BEFEKTETŐI LETELEPEDÉSI PROGRAMOK

2. A tagállamoknak intézkedéseket kell hozniuk annak megakadályozására, hogy a befektetői letelepedési programok működése a biztonsággal, a pénzmosással, az adókijátszással és a korrupcióval összefüggő kockázatokat teremtsen. E célból a tagállamoknak biztosítaniuk kell minden szükséges intézkedés meghozatalát és biztosíték alkalmazását a fent említett kockázatok kezelése érdekében, többek között azáltal, hogy tartózkodási és biztonsági feltételekre vonatkozó ellenőrzéseket hoznak létre és végeznek ilyen tartózkodási engedélyek kiadását megelőzően, és ellenőrzik, hogy a tartózkodás folyamatos-e.

AZ UKRAJNA ELLENI OROSZ INVÁZIÓVAL ÖSSZEFÜGGÉSBE TEENDŐ AZONNALI LÉPÉSEK

3. Az 1. pont ellenére minden olyan tagállamnak, amely befektetői állampolgársági program alapján orosz vagy belarusz állampolgárokat honosított, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatából eredő elvekkel – többek között az arányosság elvével és az alapvető jogok védelmével – összhangban haladéktalanul meg kell vizsgálnia, hogy vissza kell-e vonni e személyek honosítását az alábbiak miatt:
 - az érintett személy az uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartozik vagy kerül,
 - vagy mert más módon megállapítást nyert, hogy az érintett személy bármilyen eszközzel számottevően támogatja az Ukrajna elleni háborút, illetve az orosz kormány vagy a Lukasenko-rezsim nemzetközi jogot sértő egyéb kapcsolódó tevékenységeit.

Ezt azokban az esetekben is alkalmazni kell, amikor ezeket a személyeket egy fő kérelmező családtagjaként honosították.

4. A tagállamoknak haladéktalanul vissza kell vonniuk a befektetői letelepedési program alapján orosz és belarusz állampolgárok számára kiadott tartózkodási engedélyeket, és adott esetben meg kell tagadniuk azok meghosszabbítását, amennyiben értékelést követően:
 - megállapítást nyert, hogy az érintett személy az uniós korlátozó intézkedések hatálya alá tartozik vagy kerül,
 - vagy mert más módon megállapítást nyert, hogy az érintett személy bármilyen eszközzel számottevően támogatja az Ukrajna elleni háborút, illetve az orosz kormány vagy a Lukasenko-rezsim nemzetközi jogot sértő egyéb kapcsolódó tevékenységeit,

feltéve, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az arányosság elvét, az alapvető jogokat és nemzeti jogukat. Ezt – értékelést követően és a családegyesítésről szóló irányelvvel összhangban – azokban az esetekben is alkalmazni kell, amikor az ilyen személyek valamely befektetői letelepedési program alapján tartózkodási engedéllyel rendelkező személy családtagjaként kaptak tartózkodási engedélyt.

5. A befektetői letelepedési programokat működtető tagállamoknak fel kell függeszteniük a tartózkodási engedélyek orosz és belarusz állampolgárok számára befektetői letelepedési programok alapján történő kiadását, feltéve, hogy a tagállamok tiszteletben tartják az arányosság elvét, az alapvető jogokat és nemzeti jogukat.
6. Az érintett tagállamoknak május végéig jelentést kell tenniük a Bizottság számára ezen ajánlás végrehajtásáról, különösen a 3. és 4. pontban említett értékelés eredményéről. Ezt követően az érintett tagállamoknak továbbá rendszeresen tájékoztatniuk kell a Bizottságot.

Kelt Brüsszelben, -án/-én. 2022.3.28.

*a Bizottság részéről
Ylva Johansson
a Bizottság tagja*