



Bruksela, 5 kwietnia 2022 r.
(OR. en)

7916/22

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 marca 2022 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	C(2022) 2028 final
Dotyczy:	ZALECENIE KOMISJI z dnia 28.3.2022 r. w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument C(2022) 2028 final.

Zał.: C(2022) 2028 final



Bruksela, dnia 28.3.2022 r.
C(2022) 2028 final

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 28.3.2022 r.

w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 28.3.2022 r.

w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 23 stycznia 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów, w którym podkreślono ryzyko związane z takimi programami, w tym zastrzeżenia związane z bezpieczeństwem, praniem pieniędzy, uchylaniem się od opodatkowania i korupcją¹. Zagrożenia te są spotęgowane ze względu na transgraniczne prawa związane z obywatelstwem Unii lub prawem pobytu w państwie członkowskim.
- (2) Programy obywatelstwa dla inwestorów – w ramach których obywatelstwo jest przyznawane w zamian za z góry ustaloną płatność lub inwestycję i bez rzeczywistego związku z danym państwem członkowskim – mają wpływ na całą Unię Europejską, ponieważ każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest jednocześnie obywatelem Unii. Decyzja jednego państwa członkowskiego dotycząca nadania obywatelstwa w zamian za płatność lub inwestycję automatycznie zobowiązuje inne państwa członkowskie do przyznania inwestorowi praw, w szczególności prawa do swobodnego przemieszczania się, prawa dostępu do rynku wewnętrznego w celu prowadzenia działalności gospodarczej lub prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i unijnych. To właśnie korzyści wynikające z posiadania obywatelstwa Unii są często reklamowane jako najbardziej atrakcyjne cechy takich programów. W Unii trzy państwa członkowskie prowadzą lub prowadziły tak zwane programy obywatelstwa dla inwestorów.
- (3) Programy ułatwień pobytowych dla inwestorów, w ramach których dokument pobytowy nabywany jest w zamian za z góry ustaloną płatność lub inwestycję, mają wpływ na inne państwa członkowskie, a także na Unię Europejską jako całość, ponieważ ważny dokument pobytowy wiąże się z przyznaniem obywatelom państw

¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej (COM(2019) 12 final).

trzecich pewnych praw, w tym prawa do swobodnego przemieszczania się w strefie Schengen. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji z 2019 r. takie programy ułatwień pobytowych dla inwestorów prowadziło wówczas 19 państw członkowskich.

- (4) Komisja uważa, że programy obywatelstwa dla inwestorów stosowane przez państwa członkowskie nie są zgodne z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz z koncepcją obywatelstwa UE określoną w art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i należy je uchylić. W związku z tym w dniu 20 października 2020 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko dwóm państwom członkowskim i wezwała kolejne państwo członkowskie do zakończenia jego programu. W międzyczasie dwa z tych państw członkowskich zniosły już swoje programy obywatelstwa lub są w trakcie ich znoszenia.
- (5) Komisja uważa, że państwa członkowskie powinny zastosować również środki zapobiegające takiemu działaniu programów ułatwień pobytowych dla inwestorów, które mogłyby stwarzać ryzyko związane w szczególności z bezpieczeństwem, praniem pieniędzy, uchylaniem się od opodatkowania i korupcją. W związku z tym państwa członkowskie powinny zapewnić zastosowanie wszelkich niezbędnych środków i zabezpieczeń w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom, między innymi poprzez ustanowienie i przeprowadzanie przed wydaniem takiego dokumentu pobytowego kontroli dotyczących warunków pobytu i bezpieczeństwa oraz sprawdzanie, czy pobyt ma charakter nieprzerwany.
- (6) Ograniczenie ryzyka związanego z programami obywatelstwa dla inwestorów i ułatwień pobytowych dla inwestorów prowadzonymi przez państwa trzecie ma zasadnicze znaczenie. W kontekście monitorowania systemów bezwizowych i procesu rozszerzenia oraz uwzględniając interesy UE Komisja uważnie przygląda się programom obywatelstwa dla inwestorów w państwach trzecich, które to programy mogłyby zostać wykorzystane do obejścia unijnej procedury wydawania wiz krótkoterminowych. W przypadku stwierdzenia zwiększonego zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich zwolnienie z obowiązku wizowego jest tymczasowo zawieszane².
- (7) Oprócz konieczności natychmiastowego uchylenia wszelkich istniejących programów obywatelstwa dla inwestorów oraz ostrożnego realizowania programów ułatwień pobytowych dla inwestorów państwa członkowskie powinny rozważyć podjęcie dalszych działań w związku z agresją wojskową i inwazją Rosji na Ukrainę oraz powagą obecnej sytuacji. Niczym niesprowokowana agresja wojskowa i inwazja Rosji na Ukrainę została z całą stanowczością potępiona przez zdecydowaną większość państw w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak stwierdzono w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych³. W dniu 16 marca

² Zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego w odniesieniu do Vanuatu będzie miało zastosowanie od dnia 4 maja 2022 r. Decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 105).

³ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych pt. „Agresja na Ukrainę”, A/ES-11/L.1 (2 marca 2022 r.)

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie, w którym nakazał Rosji natychmiastowe zawieszenie operacji wojskowych na terytorium Ukrainy⁴.

- (8) Rada Europejska, w swoich konkluzjach z dnia 24 lutego 2022 r.⁵, z całą stanowczością potępiła niczym niesprowokowaną i nieuzasadnioną agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy, podkreślając rażące naruszenie prawa międzynarodowego i zasad Karty Narodów Zjednoczonych. Rada Europejska wezwała Rosję do pełnego respektowania integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy w ramach jej granic uznanych przez społeczność międzynarodową, co obejmuje prawo Ukrainy do wyboru własnego losu. Rada Europejska stwierdziła, że rząd rosyjski ponosi pełną odpowiedzialność za ten akt agresji, powodujący cierpienie ludności i ofiary śmiertelne, i że zostanie pociągnięty do odpowiedzialności za swoje działania. Rada Europejska zdecydowanie potępiła również zaangażowanie Białorusi w ten akt agresji wobec Ukrainy i wezwała ją do powstrzymania się od takich działań i do przestrzegania jej zobowiązań międzynarodowych. W związku z tym Rada Unii Europejskiej przyjęła szereg pakietów sankcji wobec Rosji i Białorusi⁶.
- (9) W odpowiedzi na wojnę w Ukrainie Komisja Europejska, Francja, Niemcy, Włochy, Zjednoczone Królestwo, Kanada i Stany Zjednoczone wydały w dniu 26 lutego 2022 r. wspólną deklarację w sprawie dalszych sankcji gospodarczych w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę. W tej wspólnej deklaracji zobowiązano się do podjęcia działań mających na celu ograniczenie sprzedaży obywatelstwa – tzw. złotych paszportów – która umożliwiła zamożnym Rosjanom powiązanim z rosyjskim rządem uzyskanie obywatelstwa wymienionych państw lub obywatelstwa UE oraz dostępu do ich systemów finansowych⁷. Zobowiązano się do powołania transatlantyckiej grupy zadaniowej, która zapewniłaby skuteczne wdrożenie sankcji finansowych, oraz do działania na rzecz wykrywania i zakłócania przepływu nieuczciwie uzyskanych korzyści. Komisja Europejska ustanowiła także grupę zadaniową „Freeze and Seize”, która ma zapewnić koordynację na szczeblu UE wdrożenia i egzekwowania sankcji wobec osób wymienionych na liście i która będzie koordynowała działania z działalnością międzynarodowej grupy zadaniowej, aby zagwarantować skuteczność sankcji.
- (10) W dniu 1 marca 2022 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę⁸, w której wezwał państwa członkowskie prowadzące programy ułatwień pobytowych dla inwestorów do dokonania przeglądu wszystkich osób korzystających z takiego statusu pobytowego i cofnięcia dokumentów pobytowych wydanych rosyjskim obywatelom będącym zamożnymi klientami indywidualnymi i ich rodzinom, w szczególności tym powiązanim z osobami i przedsiębiorstwami objętymi sankcjami.

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

⁵ Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy z 24 lutego 2022 r., EUCO 18/22.

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

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

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

- (11) W swoim sprawozdaniu zawierającym propozycje dla Komisji dotyczące programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął zapowiedziane przez państwa członkowskie zobowiązanie do wprowadzenia środków mających na celu ograniczenie sprzedaży obywatelstwa Rosjanom powiązanych z rządem rosyjskim. Wezwał również wszystkie państwa członkowskie do zaprzestania stosowania programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów wobec wszystkich rosyjskich wnioskodawców ze skutkiem natychmiastowym. Ponadto wezwał państwa członkowskie do ponownej oceny wszystkich zatwierdzonych wniosków złożonych przez obywateli rosyjskich w ciągu ostatnich kilku lat i wykorzystania wszystkich możliwości przewidzianych w prawie krajowym i unijnym w celu zapewnienia, aby „żaden obywatel rosyjski powiązany z reżimem Putina w sposób finansowy, biznesowy lub inny” nie zachował obywatelstwa UE i prawa pobytu w UE lub by korzystanie z tych praw przez taką osobę było tymczasowo zablokowane.
- (12) W odpowiedzi na inwazję Rosji na Ukrainę i na wprowadzone w tym względzie środki ograniczające jedno państwo członkowskie ogłosiło, że do odwołania zawiesiło rozpatrywanie wniosków od rosyjskich i białoruskich obywateli w ramach swojego programu obywatelstwa dla inwestorów. Niektóre państwa członkowskie ogłosiły również zamiar zawieszenia wydawania obywatelom rosyjskim dokumentów pobytowych w ramach programów ułatwień pobytowych dla inwestorów. Niemniej jednak, ze względu na powagę sytuacji, państwa członkowskie powinny podjąć dalej idące działania.
- (13) Programy obywatelstwa dla inwestorów mogły i nadal mogą skutkować nabyciem obywatelstwa Unii przez obywateli rosyjskich lub białoruskich, którzy podlegają unijnym środkom ograniczającym. W związku z tym państwa członkowskie, które przyznały obywatelstwo obywatelom rosyjskim lub białoruskim w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów, powinny ocenić, czy naturalizacja tych osób powinna zostać cofnięta, ponieważ osoby te podlegają unijnym środkom ograniczającym w związku z podważaniem lub zagrożeniem integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy („unijne środki ograniczające”), czy też ustalono w inny sposób, że dana osoba w jakikolwiek sposób znacząco wspiera wojnę w Ukrainie lub inne powiązane działania rządu rosyjskiego lub reżimu Łukaszenki naruszające prawo międzynarodowe. Ocenę tę powinny przeprowadzić również te państwa członkowskie, które w międzyczasie stopniowo wycofały swój program obywatelstwa dla inwestorów. Aby uniknąć obchodzenia przepisów i zapewnić kompleksową ocenę, powinno się zapewnić, by miało to zastosowanie również w przypadkach, gdy osoby te zostały naturalizowane jako członkowie rodziny głównego wnioskodawcy. Przeprowadzając tę ocenę, państwa członkowskie, których ta kwestia dotyczy, muszą wziąć pod uwagę zasady ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do utraty obywatelstwa Unii, w szczególności zasady proporcjonalności i ochrony praw podstawowych⁹.

⁹ Wyroki z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104; oraz z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189.

- (14) Podobnie programy ułatwień pobytowych dla inwestorów mogły i nadal mogą prowadzić do uprzywilejowanego dostępu do terytorium i rynku wewnętrznego UE oraz przemieszczania się po terytorium strefy Schengen obywateli Rosji lub Białorusi, którzy podlegają unijnym środkom ograniczającym lub zostają objęci unijnymi środkami ograniczającymi, lub wobec których ustalono w inny sposób, że w jakikolwiek sposób znacząco wspierają wojnę w Ukrainie lub inne powiązane działania rządu rosyjskiego lub reżimu Łukaszenki naruszające prawo międzynarodowe.
- (15) Państwa członkowskie powinny niezwłocznie cofnąć dokumenty pobytowe przyznane obywatelom rosyjskim i białoruskim w ramach programów ułatwień pobytowych dla inwestorów i, w stosownych przypadkach, odmówić przedłużenia takich dokumentów pobytowych, jeżeli po przeprowadzeniu oceny stwierdzą, że osoby te są lub zostają objęte unijnymi środkami ograniczającymi, lub jeżeli w inny sposób ustalono, że wspierają one w jakikolwiek sposób wojnę w Ukrainie lub inne powiązane działania rządu rosyjskiego lub reżimu Łukaszenki naruszające prawo międzynarodowe, a także jeżeli jest to zgodne z zasadą proporcjonalności, prawami podstawowymi i prawem krajowym tych państw członkowskich. Ocenę tę powinny przeprowadzić również te państwa członkowskie, które w międzyczasie stopniowo wycofały swój program ułatwień pobytowych dla inwestorów. Aby uniknąć obchodzenia przepisów i zapewnić kompleksową ocenę, powinno się zapewnić, by miało to zastosowanie również po dokonaniu oceny i zgodnie z dyrektywą w sprawie łączenia rodzin¹⁰, w przypadkach, w których osobom tym wydano dokument pobytowy jako członkom rodziny posiadacza dokumentu pobytowego w ramach programu ułatwień pobytowych dla inwestorów.
- (16) Biorąc pod uwagę trudności w przeprowadzaniu odpowiednich kontroli bezpieczeństwa i zapewnieniu należytej staranności w tych szczególnych okolicznościach, a także ze względu na powagę sytuacji, państwa członkowskie, które stosują programy ułatwień pobytowych dla inwestorów, powinny również zawiesić wydawanie dokumentów pobytowych w ramach takich programów obywatelom rosyjskim i białoruskim. Należy przy tym postępować zgodnie z zasadą proporcjonalności, prawami podstawowymi i prawem krajowym państw członkowskich.
- (17) Komisja będzie na bieżąco informować Parlament Europejski i Radę o wdrażaniu niniejszego zalecenia, w oparciu o sprawozdania państw członkowskich i wszelkie dostępne informacje, w tym, w stosownych przypadkach, rozmowy z państwami członkowskimi.
- (18) Niniejsze zalecenie powinno pozostawać bez uszczerbku dla przyjmowania i pobytu obywateli Rosji i Białorusi w UE z innych powodów, takich jak przyjmowanie ze względów humanitarnych lub ochrona międzynarodowa.
- (19) W dniu 9 marca 2022 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie zawierające propozycje dla Komisji dotyczące programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych

¹⁰ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U. L 251 z 3.10.2003, s. 12.

dla inwestorów, w którym wzywa do pełnego wycofania programów obywatelstwa dla inwestorów we wszystkich państwach członkowskich oraz do ścisłego uregulowania różnych aspektów programów ułatwień pobytowych dla inwestorów.

- (20) Niniejsze zalecenie jest tylko jednym z elementów polityki Komisji polegającej na zdecydowanym działaniu w odniesieniu do programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów. Należy je zatem postrzegać w kontekście tych szerszych starań i pozostaje ono bez uszczerbku dla bieżących i przyszłych inicjatyw Komisji w tym zakresie,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

PROGRAMY OBYWATELSTWA DLA INWESTORÓW

1. Programy obywatelstwa dla inwestorów, w ramach których obywatelstwo państwa członkowskiego, a tym samym obywatelstwo Unii, jest przyznawane w zamian za z góry określoną płatność lub inwestycję i bez rzeczywistego związku z państwem członkowskim, nie są zgodne z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz z koncepcją obywatelstwa Unii określoną w art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Każde państwo członkowskie prowadzące taki program obywatelstwa dla inwestorów musi zapewnić przestrzeganie zobowiązań wynikających z tych postanowień Traktatu, niezwłocznie ten program uchylając.

PROGRAMY UŁATWIEŃ POBYTOWYCH DLA INWESTORÓW

2. Państwa członkowskie powinny zastosować środki zapobiegające takiemu działaniu programów ułatwień pobytowych dla inwestorów, które mogłyby stwarzać ryzyko związane z bezpieczeństwem, praniem pieniędzy, uchylaniem się od opodatkowania i korupcją. W związku z tym państwa członkowskie powinny zapewnić zastosowanie wszelkich niezbędnych środków i zabezpieczeń w celu przeciwdziałania wspomnianym wyżej zagrożeniom, między innymi poprzez ustanowienie i przeprowadzanie przed wydaniem takiego dokumentu pobytowego kontroli dotyczących warunków pobytu i bezpieczeństwa oraz sprawdzanie, czy pobyt ma charakter nieprzerwany.

KROKI, KTÓRE NALEŻY PODJĄĆ NATYCHMIAST W ZWIĄZKU Z ROSYJSKĄ INWAZJĄ NA UKRAINE

3. Niezależnie od pkt 1 każde państwo członkowskie, które naturalizowało obywateli rosyjskich lub białoruskich w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów, powinno niezwłocznie ocenić, zgodnie z zasadami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym z zasadami proporcjonalności i ochrony praw podstawowych, czy naturalizacja tych osób powinna zostać cofnięta, z uwagi na to, że:

- dana osoba jest lub zostaje objęta unijnymi środkami ograniczającymi
- lub ustalono w inny sposób, że dana osoba w jakikolwiek sposób znacząco wspiera wojnę w Ukrainie lub inne powiązane działania rządu rosyjskiego lub reżimu Łukaszenki naruszające prawo międzynarodowe,

Powinno to mieć zastosowanie również w przypadkach, gdy osoby te zostały naturalizowane jako członkowie rodziny głównego wnioskodawcy.

4. Państwa członkowskie powinny natychmiast cofnąć dokumenty pobytowe wydane obywatelom rosyjskim i białoruskim w ramach programu ułatwień pobytowych dla inwestorów oraz, w stosownych przypadkach, odmówić przedłużenia takich dokumentów pobytowych, jeżeli w wyniku oceny:

- ustalono, że dana osoba jest lub zostaje objęta unijnymi środkami ograniczającymi
- lub ustalono w inny sposób, że dana osoba w jakikolwiek sposób znacząco wspiera wojnę w Ukrainie lub inne powiązane działania rządu rosyjskiego lub reżimu Łukaszenki naruszające prawo międzynarodowe,

pod warunkiem że państwa członkowskie przestrzegają zasady proporcjonalności, praw podstawowych i swojego prawa krajowego. Powinno to mieć również zastosowanie, po dokonaniu oceny i zgodnie z dyrektywą w sprawie łączenia rodzin, w przypadkach, w których osobom tym wydano dokument pobytowy jako członkom rodziny posiadacza dokumentu pobytowego w ramach programu ułatwień pobytowych dla inwestorów.

5. Państwa członkowskie, które prowadzą programy ułatwień pobytowych dla inwestorów, powinny zawiesić wydawanie dokumentów pobytowych obywatelom rosyjskim i białoruskim w ramach programów ułatwień pobytowych dla inwestorów, pod warunkiem że te państwa członkowskie przestrzegają zasady proporcjonalności, praw podstawowych i ich prawa krajowego.

6. Państwa członkowskie, których ta kwestia dotyczy, powinny złożyć Komisji do końca maja sprawozdanie z wdrożenia niniejszego zalecenia, w szczególności z wyników oceny, o której mowa w pkt 3 i 4. Następnie państwa członkowskie, których ta kwestia dotyczy, powinny regularnie informować Komisję o postępach.

Sporządzono w Brukseli dnia 28.3.2022 r.

*W imieniu Komisji
Ylva Johansson
Członek Komisji*