



Bruxelles, 5 aprilie 2022
(OR. en)

7916/22

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

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	28 martie 2022
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	C(2022) 2028 final
Subiect:	RECOMANDAREA COMISIEI din 28.3.2022 referitoare la măsuri imediate în contextul invadării Ucrainei de către Rusia în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul C(2022) 2028 final.

Anexă: C(2022) 2028 final



Bruxelles, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

RECOMANDAREA COMISIEI

din 28.3.2022

referitoare la măsuri imediate în contextul invadării Ucrainei de către Rusia în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori

RECOMANDAREA COMISIEI

din 28.3.2022

referitoare la măsuri imediate în contextul invadării Ucrainei de către Rusia în ceea ce privește sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori și sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 292,

întrucât:

- (1) La 23 ianuarie 2019, Comisia a publicat un Raport privind sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori, care a evidențiat riscurile inerente ale unor astfel de sisteme, printre care se numără preocupările legate de securitate, spălare a banilor, evaziune fiscală și corupție¹. Aceste riscuri sunt exacerbate de drepturile transfrontaliere asociate cu cetățenia Uniunii sau cu dreptul de ședere într-un stat membru.
- (2) Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori, în temeiul cărora se acordă cetățenia în schimbul unei plăți sau al unei investiții prestabilite, fără să existe o legătură reală cu statele membre în cauză, au implicații pentru Uniunea Europeană în ansamblul său, deoarece orice persoană care deține cetățenia unui stat membru este în același timp cetățean al Uniunii. O decizie a unui stat membru de a acorda cetățenia sa în schimbul unei plăți sau al unei investiții obligă automat alte state membre să acorde drepturi investitorului, în special drepturi la liberă circulație, drepturi de acces la piața internă pentru a exercita activități economice sau dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale și la alegerile europene. Tocmai beneficiile cetățeniei Uniunii sunt promovate frecvent drept principalele caracteristici atractive ale unor astfel de sisteme. În Uniune, trei state membre aplică sau au aplicat așa-numitele sisteme de acordare a cetățeniei pentru investitori.
- (3) Sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, în temeiul cărora se acordă un permis de ședere în schimbul unei plăți sau al unei investiții prestabilite, au implicații pentru alte state membre și pentru UE în ansamblul său, deoarece un permis de ședere valabil acordă anumite drepturi resortisanților țărilor terțe, inclusiv dreptul de a călători liber în spațiul Schengen. Conform raportului Comisiei din 2019, 19 state membre aplicau la momentul respectiv astfel de sisteme de acordare a dreptului de ședere pentru investitori.
- (4) Comisia consideră că sistemele prin care statele membre acordă cetățenie investitorilor nu sunt compatibile cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3)

¹ Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Sisteme din Uniunea Europeană de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori [COM(2019) 12 final].

din Tratatul privind Uniunea Europeană și cu conceptul de cetățenie a UE, astfel cum este prevăzut la articolul 20 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și trebuie anulate. Prin urmare, la 20 octombrie 2020, Comisia a inițiat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva a două state membre și a cerut insistent unui alt stat membru să pună capăt sistemului său. Două dintre aceste state membre au eliminat între timp sau sunt pe cale să elimine sistemele lor de acordare a cetățeniei.

- (5) Comisia consideră că statele membre ar trebui, de asemenea, să ia măsuri pentru ca sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori să nu funcționeze într-un mod care ar putea crea riscuri, în special în ceea ce privește securitatea, spălarea banilor, evaziunea fiscală și corupția. În acest scop, statele membre ar trebui să se asigure că sunt luate toate măsurile și garanțiile necesare pentru a aborda aceste riscuri, inclusiv prin instituirea și efectuarea unor controale legate de condițiile de ședere și de securitate înainte de eliberarea unor astfel de permise de ședere și prin verificări pentru a stabili dacă șederea este continuă.
- (6) Limitarea riscurilor asociate sistemelor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori aplicate de țări terțe este esențială. În contextul monitorizării regimurilor de călătorii fără viză și al procesului de extindere, având în vedere totodată interesele UE, Comisia examinează îndeaproape sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori din țări terțe care ar putea fi utilizate pentru a eluda procedura UE de acordare a vizelor de scurtă ședere. În cazul unui risc crescut pentru securitatea internă a statelor membre, exonerarea de obligația de a deține viză este suspendată temporar².
- (7) Pe lângă necesitatea de a anula imediat orice sisteme existente de acordare a cetățeniei pentru investitori și de a aplica în mod prudent sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, statele membre ar trebui să analizeze posibilitatea luării unor măsuri suplimentare, având în vedere agresiunea militară și invazia Rusiei în Ucraina și gravitatea situației actuale. Agresiunea militară neprovocată și invazia Rusiei în Ucraina au fost dezaprobrate în termenii cei mai fermi de către majoritatea covârșitoare a statelor membre ale Organizației Națiunilor Unite, astfel cum se menționează în Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite³. Curtea Internațională de Justiție a pronunțat, la 16 martie, un ordin prin care se cerea Rusiei să suspende imediat operațiile militare de pe teritoriul Ucrainei⁴.
- (8) În concluziile sale din 24 februarie 2022⁵, Consiliul European a condamnat în termenii cei mai fermi agresiunea militară neprovocată și nejustificată a Rusiei împotriva Ucrainei, subliniind încălcarea gravă a dreptului internațional și a principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite. Consiliul European a solicitat Rusiei să respecte pe deplin integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, în cadrul

² Suspendarea exonerării de viză pentru Vanuatu se va aplica de la 4 mai 2022. Decizia (UE) 2022/366 a Consiliului din 3 martie 2022 privind suspendarea parțială a aplicării Acordului dintre Uniunea Europeană și Republica Vanuatu privind exonerarea de obligația de a deține viză de scurtă ședere (JO L 69, 4.3.2022, p. 105).

³ Rezoluția A/ES-11/L.1 a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite privind agresiunea împotriva Ucrainei (2 martie 2022).

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

⁵ Concluziile Consiliului European din 24 februarie 2022 privind agresiunea militară neprovocată și nejustificată a Rusiei împotriva Ucrainei, EUCO 18/22.

frontierelor sale recunoscute pe plan internațional, ceea ce include dreptul Ucrainei de a-și alege propriul destin. Consiliul European a afirmat că guvernul rus poartă întreaga responsabilitate pentru actul său de agresiune, care cauzează suferințe umane și pierderi de vieți omenești, și că va fi tras la răspundere pentru acțiunile sale. De asemenea, Consiliul European a condamnat în termenii cei mai fermi implicarea Belarusului în această agresiune împotriva Ucrainei și a solicitat acestei țări să se abțină de la astfel de acțiuni și să își respecte obligațiile internaționale. În consecință, Consiliul Uniunii Europene a adoptat mai multe pachete de sancțiuni împotriva Rusiei și a Belarusului⁶.

- (9) Ca răspuns la războiul din Ucraina, Comisia Europeană, Franța, Germania, Italia, Regatul Unit, Canada și Statele Unite au emis, la 26 februarie 2022, o Declarație comună privind noi măsuri economice restrictive în legătură cu invadarea Ucrainei de către Rusia. În această declarație comună, țările menționate și Comisia s-au angajat să ia măsuri pentru a limita vânzarea cetățeniei – așa-numitele „pașapoarte de aur” – care permite rușilor bogați care au legături cu guvernul rus să devină cetățeni și să obțină acces la sistemele lor financiare⁷. Țările menționate și Comisia s-au angajat să înființeze un grup operativ transatlantic care să asigure punerea în aplicare eficace a sancțiunilor financiare și să depună eforturi pentru a detecta și a întrerupe circulația câștigurilor ilicite. Comisia Europeană a instituit, de asemenea, un grup operativ „Înghetare și punere sub sechestru”, pentru a asigura coordonarea la nivelul UE cu privire la punerea în aplicare și asigurarea respectării sancțiunilor împotriva persoanelor incluse pe lista sancțiunilor, care se va coordona cu grupul operativ internațional pentru a garanta eficiența sancțiunilor.
- (10) La 1 martie 2022, Parlamentul European a adoptat o Rezoluție referitoare la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei⁸, în care a invitat statele membre care au sisteme de acordare a dreptului de ședere în schimbul investițiilor să examineze toți beneficiarii acestor sisteme și să revoce autorizațiile de ședere deținute de persoane din Rusia cu o mare avere netă și de familiile acestora, în special de cele care sunt legate de persoanele și întreprinderile vizate de sancțiuni.
- (11) În Raportul său conținând propuneri adresate Comisiei privind programele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori, Parlamentul European a felicitat angajamentul anunțat de statele membre de a lua măsuri pentru a limita vânzarea cetățeniei către cetățenii ruși care au legături cu guvernul rus. De asemenea, Parlamentul European a invitat toate statele membre să înceteze, cu efect imediat, aplicarea sistemelor lor de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori pentru toți solicitanții ruși. În plus, Parlamentul European a îndemnat statele membre să reevalueze toate cererile aprobate depuse de resortisanți ruși în ultimii ani, exploatând toate posibilitățile prevăzute de dreptul național și de dreptul Uniunii pentru a se asigura că „niciun resortisant rus care are legături financiare, de afaceri sau de altă natură cu regimul Putin” nu își păstrează drepturile de cetățenie și de ședere sau că astfel de persoane sunt blocate temporar să își exercite aceste drepturi.

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

- (12) Ca răspuns la invadarea Ucrainei de către Rusia și la măsurile restrictive adoptate în acest sens, un stat membru a anunțat că a suspendat, până la noi dispoziții, prelucrarea cererilor solicitanților ruși și belaruși în cadrul sistemului său de acordare a cetățeniei pentru investitori. Unele state membre și-au anunțat, de asemenea, intenția de a suspenda eliberarea, pe baza sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, a permiselor de ședere destinate resortisanților ruși. Cu toate acestea, având în vedere gravitatea situației, statele membre ar trebui să ia măsuri suplimentare.
- (13) Este posibil ca sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori să fi avut sau să aibă în continuare drept rezultat dobândirea cetățeniei Uniunii de către resortisanții ruși sau belaruși care fac obiectul măsurilor restrictive ale UE. Prin urmare, statele membre care au acordat cetățenie resortisanților ruși sau belaruși pe baza unui sistem de acordare a cetățeniei pentru investitori ar trebui să evalueze dacă naturalizările acestor resortisanți ar trebui retrase deoarece ei fac sau urmează să facă obiectul măsurilor restrictive ale UE în legătură cu subminarea sau amenințarea integrității teritoriale, a suveranității și a independenței Ucrainei („măsurile restrictive ale UE”) sau deoarece se stabilește în alt mod că persoanele respective sprijină în mod semnificativ, prin orice mijloace, războiul din Ucraina sau alte activități conexe ale guvernului rus sau ale regimului Lukașenko care încalcă dreptul internațional. Această evaluare ar trebui să fie efectuată și de statele membre care, între timp, și-au eliminat treptat sistemul de acordare a cetățeniei pentru investitori. Pentru a evita eludarea și a asigura o evaluare cuprinzătoare, această măsură ar trebui să se aplice și în cazurile în care persoanele menționate au fost naturalizate în calitate de membri de familie ai unui solicitant principal. Atunci când efectuează această evaluare, statele membre în cauză trebuie să țină seama de principiile stabilite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește pierderea cetățeniei Uniunii, în special de principiul proporționalității și de protecția drepturilor fundamentale⁹.
- (14) În mod similar, este posibil ca sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori să fi avut sau să aibă în continuare drept rezultate un acces privilegiat pe teritoriul UE și pe piața internă și facilitarea circulației în spațiul Schengen pentru resortisanții ruși sau belaruși care fac sau urmează să facă obiectul măsurilor restrictive ale UE sau în privința cărora se stabilește în alt mod că sprijină în mod semnificativ, prin orice mijloace, războiul din Ucraina sau alte activități conexe ale guvernului rus sau ale regimului Lukașenko care încalcă dreptul internațional.
- (15) Statele membre ar trebui să retragă imediat și să refuze să reînnoiască, după caz, permisele de ședere acordate resortisanților ruși și belaruși pe baza sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, în cazul în care, în urma unei evaluări, acestea concluzionează că persoanele respective fac sau urmează să facă obiectul măsurilor restrictive ale UE sau dacă se stabilește în alt mod că ele sprijină în mod semnificativ, prin orice mijloace, războiul din Ucraina sau alte activități conexe ale guvernului rus sau ale regimului Lukașenko care încalcă dreptul internațional, și dacă această măsură este în conformitate cu principiul proporționalității, cu drepturile fundamentale și cu legislația națională a statelor membre. Această evaluare ar trebui să fie efectuată și de statele membre care, între timp, și-au eliminat treptat sistemul de acordare a dreptului de ședere pentru investitori. Pentru a evita eludarea și pentru a

⁹ Hotărârile din 2 martie 2010 – *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104 – și din 12 martie 2019 – *Tjebbes și alții*, C-221/17, EU:C:2019:189.

asigura o evaluare cuprinzătoare, această măsură ar trebui să se aplice, de asemenea, în urma unei evaluări și în conformitate cu Directiva privind reîntregirea familiei¹⁰, în cazurile în care persoanelor menționate li s-a acordat un permis de ședere în calitate de membri de familie ai titularului unui permis de ședere eliberat pe baza unui sistem de acordare a dreptului de ședere pentru investitori.

- (16) Ținându-se seama de dificultatea de a efectua controalele de securitate adecvate și de diligența necesară în aceste circumstanțe speciale și având în vedere gravitatea situației, statele membre care aplică sisteme de acordare a dreptului de ședere pentru investitori ar trebui, de asemenea, să suspende eliberarea permiselor de ședere acordate resortisanților ruși și belaruși pe baza unor astfel de sisteme. Acest lucru ar trebui realizat în conformitate cu principiul proporționalității, cu drepturile fundamentale și cu legislația națională a statelor membre.
- (17) Comisia va informa Parlamentul European și Consiliul cu privire la punerea în aplicare a prezentei recomandări, pe baza rapoartelor statelor membre și a oricăror informații disponibile, inclusiv a discuțiilor cu statele membre, atunci când este cazul.
- (18) Prezenta recomandare nu ar trebui să aducă atingere admisiei și șederii resortisanților ruși și belaruși în UE din alte motive, cum ar fi admisia umanitară sau protecția internațională.
- (19) La 9 martie 2022, Parlamentul European a adoptat un Raport care cuprinde propuneri adresate Comisiei privind programele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori și prin care solicită eliminarea completă a programelor de acordare a cetățeniei pentru investitori în toate statele membre și reglementarea strictă a diferitelor aspecte ale programelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori.
- (20) Prezenta recomandare constituie doar un element al politicii Comisiei de adoptare a unor măsuri ferme în ceea ce privește atât sistemele de acordare a cetățeniei, cât și sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori. Prin urmare, aceasta ar trebui privită în contextul acestui efort mai amplu și nu aduce atingere inițiativelor actuale și viitoare ale Comisiei în domeniu,

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

SISTEME DE ACORDARE A CETĂȚENIEI PENTRU INVESTITORI

1. Sistemele de acordare a cetățeniei pentru investitori în cadrul cărora se acordă cetățenia unui stat membru și, prin urmare, cetățenia Uniunii, în schimbul unei plăți sau al unei investiții prestabilite și fără o legătură reală cu un stat membru nu sunt compatibile cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană și cu conceptul de cetățenie a Uniunii, astfel cum este prevăzut la articolul 20 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Orice stat membru care aplică un astfel de sistem de acordare a cetățeniei pentru

¹⁰ Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei (JO L 251, 3.10.2003, p. 12).

investitori trebuie să asigure imediat respectarea obligațiilor care îi revin în temeiul acestor dispoziții ale tratatului, prin abrogarea imediată a sistemului respectiv.

SISTEME DE ACORDARE A DREPTULUI DE ȘEDERE PENTRU INVESTITORI

2. Statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a împiedica sistemele de acordare a dreptului de ședere pentru investitori să funcționeze într-un mod care ar putea crea riscuri legate de securitate, spălare de bani, evaziune fiscală și corupție. În acest scop, statele membre ar trebui să se asigure că sunt luate toate măsurile și garanțiile necesare pentru a aborda riscurile menționate mai sus, inclusiv prin instituirea și efectuarea unor controale legate de condițiile de ședere și de securitate înainte de eliberarea unor astfel de permise de ședere și prin verificări pentru a stabili dacă șederea este continuă.

MĂSURI IMEDIATE CARE TREBUIE LUATE ÎN CONTEXTUL INVADĂRII UCRAINEI DE CĂTRE RUSIA

3. Fără a aduce atingere punctului 1, orice stat membru care a naturalizat resortisanți ruși sau belaruși pe baza unui sistem de acordare a cetățeniei pentru investitori ar trebui să evalueze imediat, în conformitate cu principiile care decurg din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, inclusiv cu principiul proporționalității și protecția drepturilor fundamentale, dacă naturalizările acestor persoane ar trebui retrase deoarece:

- persoana în cauză face sau urmează să facă obiectul măsurilor restrictive ale UE sau
- se stabilește în alt mod că persoana în cauză sprijină în mod semnificativ, prin orice mijloace, războiul din Ucraina sau alte activități conexe ale guvernului rus sau ale regimului Lukașenko care încalcă dreptul internațional.

Această măsură ar trebui să se aplice și în cazurile în care persoanele în cauză au fost naturalizate în calitate de membri de familie ai unui solicitant principal.

4. Statele membre ar trebui să retragă imediat sau să refuze să reînnoiască, după caz, permisele de ședere acordate resortisanților ruși și belaruși pe baza unui sistem de acordare a dreptului de ședere pentru investitori, dacă în urma unei evaluări:

- s-a stabilit că persoana în cauză face sau urmează să facă obiectul măsurilor restrictive ale UE sau
- s-a stabilit în alt mod că persoana în cauză sprijină în mod semnificativ, prin orice mijloace, războiul din Ucraina sau alte activități conexe ale guvernului rus sau ale regimului Lukașenko care încalcă dreptul internațional,

cu condiția ca statele membre să respecte principiul proporționalității, drepturile fundamentale și dreptul intern. Această măsură ar trebui să se aplice, de asemenea, în urma unei evaluări și în conformitate cu Directiva privind reîntregirea familiei, în cazurile în care persoanelor în cauză li s-a acordat un permis de ședere în calitate de membri de familie ai titularului unui permis de ședere eliberat pe baza unui sistem de acordare a dreptului de ședere pentru investitori.

5. Statele membre care aplică sisteme de acordare a dreptului de ședere pentru investitori ar trebui să suspende eliberarea permiselor de ședere acordate resortisanților ruși și belaruși pe baza unor astfel de sisteme, cu condiția ca respectivele statele membre să respecte principiul proporționalității, drepturile fundamentale și legislația lor națională.
6. Statele membre în cauză ar trebui să transmită Comisiei, până la sfârșitul lunii mai, un raport privind punerea în aplicare a prezentei recomandări, în special cu privire la rezultatul evaluării menționate la punctele 3 și 4. Ulterior, statele membre în cauză ar trebui, de asemenea, să informeze periodic Comisia.

Adoptată la Bruxelles, 28.3.2022

*Pentru Comisie,
Ylva Johansson
Membră a Comisiei*