

V Bruseli 5. apríla 2022
(OR. en)

7916/22

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od: Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie

Dátum doručenia: 28. marca 2022

Komu: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.: C(2022) 2028 final

Predmet: ODPORÚČANIE KOMISIE z 28. 3. 2022 o okamžitých krokoch v súvislosti s inváziou Ruska na Ukrajinu, pokiaľ ide o systémy udeľovania občianstva investorom a systémy udeľovania povolení na pobyt investorom

Delegáciám v prílohe zasielame dokument C(2022) 2028 final.

Príloha: C(2022) 2028 final



V Bruseli 28. 3. 2022
C(2022) 2028 final

ODPORÚČANIE KOMISIE

z 28. 3. 2022

o okamžitých krokoch v súvislosti s inváziou Ruska na Ukrajinu, pokiaľ ide o systémy udeľovania občianstva investorom a systémy udeľovania povolení na pobyt investorom

ODPORÚČANIE KOMISIE

z 28. 3. 2022

o okamžitých krokoch v súvislosti s inváziou Ruska na Ukrajinu, pokiaľ ide o systémy udeľovania občianstva investorom a systémy udeľovania povolení na pobyt investorom

EURÓPSKA KOMISIA,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 292,

keďže:

- (1) Komisia vydala 23. januára 2019 správu o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, v ktorej zdôraznila riziká, ktoré sú spojené s takýmito systémami, vrátane obáv týkajúcich sa bezpečnosti, prania špinavých peňazí, daňových únikov a korupcie¹. Tieto riziká sú ešte vyššie vzhľadom na cezhraničné práva spojené s občianstvom Únie alebo pobytom v členskom štáte.
- (2) Systémy udeľovania občianstva investorom, v rámci ktorých sa štátna príslušnosť udeľuje výmenou za vopred určenú platbu alebo investíciu a bez skutočnej väzby s dotknutými členskými štátmi, majú dosah na Európsku úniu ako celok, keďže každá osoba so štátnou príslušnosťou členského štátu je zároveň aj občanom Únie. Rozhodnutie jedného členského štátu udeliť svoje občianstvo výmenou za platbu alebo investíciu automaticky zaväzuje ostatné členské štáty, aby investorovi udelili práva, najmä práva na voľný pohyb, práva na prístup na vnútorný trh s cieľom vykonávať hospodársku činnosť alebo právo voliť a kandidovať v miestnych voľbách a voľbách na úrovni EÚ. Práve výhody občianstva Únie sú často propagované ako najviac atraktívne črty týchto systémov. V rámci Únie prevádzkujú alebo prevádzkovali tzv. systémy udeľovania občianstva investorom tri členské štáty.
- (3) Systémy udeľovania povolení na pobyt investorom, v rámci ktorých sa povolenie na pobyt udeľuje výmenou za vopred určenú platbu alebo investíciu, majú dosah na ostatné členské štáty a EÚ ako celok, keďže platné povolenie na pobyt poskytuje štátnym príslušníkom tretích krajín určité práva vrátane práva slobodne cestovať v schengenskom priestore. Podľa správy Komisie z roku 2019 takéto systémy udeľovania povolení na pobyt investorom v tom čase fungovali v devätnástich členských štátoch.
- (4) Komisia sa domnieva, že systémy udeľovania občianstva investorom zo strany členského štátu nie sú zlučiteľné so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a s koncepciou občianstva EÚ stanovenou v článku 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a treba ich zrušiť. V dôsledku toho začala 20. októbra 2020 postupy v prípade nesplnenia povinnosti proti dvom členským

¹ Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom v Európskej únii [COM(2019) 12 final].

štátom a naliehavo vyzvala ďalší členský štát, aby svoj systém ukončil. Dva z týchto členských štátov medzičasom svoje systémy udeľovania občianstva zrušili alebo na ich zrušení pracujú.

- (5) Komisia sa domnieva, že členské štáty by takisto mali prijať opatrenia s cieľom zabrániť tomu, aby systémy udeľovania povolení na pobyt investorom fungovali spôsobom, ktorý by mohol prinášať riziká, najmä v súvislosti s bezpečnosťou, praním špinavých peňazí, daňovými únikmi a korupciou. Členské štáty by na tento účel mali zabezpečiť, aby sa prijali všetky potrebné opatrenia a záruky na odstránenie týchto rizík, a to aj prostredníctvom stanovenia a vykonávania kontrol týkajúcich sa podmienok pobytu a bezpečnosti pred tým, ako takéto povolenia na pobyt vydajú, a prostredníctvom overenia, či je pobyt nepretržitý.
- (6) Obmedzenie rizík spojených so systémami udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, ktoré sú prevádzkované tretími krajinami, má zásadný význam. Komisia v rámci monitorovania bezvízových režimov a procesu rozširovania a s ohľadom na záujmy EÚ podrobne skúma systémy udeľovania občianstva investorom v tretích krajinách, ktoré by sa mohli využiť na obchádzanie postupu udeľovania krátkodobých víz EÚ. V prípade zvýšeného rizika pre vnútornú bezpečnosť členských štátov sa oslobodenie od vízovej povinnosti dočasne pozastaví².
- (7) Okrem toho, že je nutné okamžite zrušiť všetky existujúce systémy udeľovania občianstva investorom a že systémy udeľovania povolení na pobyt investorom treba prevádzkovať obozretne, členské štáty by vzhľadom na vojenskú agresiu Ruska a jeho inváziu na Ukrajinu, ako aj vzhľadom na závažnosť súčasnej situácie mali zvážiť ďalšie opatrenia. Nevyprovokovanú vojenskú agresiu Ruska a jeho inváziu na Ukrajinu čo najdôraznejšie odsúdila prevažná väčšina štátov v Organizácii Spojených národov, ako sa uvádza v rezolúcii Valného zhromaždenia OSN³. Medzinárodný súdny dvor vydal 16. marca uznesenie, v ktorom uviedol, že Rusko musí okamžite pozastaviť vojenské operácie na území Ukrajiny⁴.
- (8) Európska rada vo svojich záveroch z 24. februára 2022⁵ čo najdôraznejšie odsúdila nevyprovokovanú a neodôvodnenú vojenskú agresiu Ruska voči Ukrajine a zdôraznila, že ide o hrubé porušenie medzinárodného práva a zásad Charty Organizácie Spojených národov. Európska rada požadovala, aby Rusko v plnej miere rešpektovalo územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny v rámci jej medzinárodne uznaných hraníc, čo zahŕňa aj právo Ukrajiny zvoliť si vlastný osud. Európska rada potvrdila, že ruská vláda nesie plnú zodpovednosť za svoj akt agresie, ktorým spôsobuje ľudské utrpenie a straty na životoch, a že za svoje konanie bude niesť zodpovednosť. Európska rada takisto dôrazne odsúdila skutočnosť, že sa do tejto agresie voči Ukrajine zapojilo aj Bielorusko, a vyzvala ho, aby sa zdržalo takéhoto

² Pozastavenie oslobodenia od vízovej povinnosti v súvislosti s Vanuatskou republikou sa začne uplatňovať od 4. mája 2022. Rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/366 z 3. marca 2022 o čiastočnom pozastavení vykonávania Dohody medzi Európskou úniou a Vanuatskou republikou o zrušení vízovej povinnosti pri krátkodobých pobytoch (Ú. v. EÚ L 69, 4.3.2022, s. 105).

³ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN o agresii voči Ukrajine, A/ES-11/L.1 (2. marec 2022).

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

⁵ Závery Európskej rady o nevyprovokovanej a neodôvodnenej vojenskej agresii Ruska voči Ukrajine z 24. februára 2022, EUCO 18/22.

konania a dodržiavalo svoje medzinárodné záväzky. Rada Európskej únie preto prijala viacero balíkov sankcií voči Rusku a Bielorusku⁶.

- (9) V reakcii na vojnu na Ukrajine vydali Európska komisia, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Spojené kráľovstvo, Kanada a Spojené štáty 26. februára 2022 spoločné vyhlásenie o ďalších reštriktívnych hospodárskych opatreniach v súvislosti s inváziou Ruska na Ukrajinu. V tomto spoločnom vyhlásení sa zaviazali prijať opatrenia na obmedzenie predaja občianstva – tzv. zlatých pasov, ktoré umožňujú bohatým Rusom napojeným na ruskú vládu stať sa ich občanmi a získať prístup k ich finančným systémom⁷. Zaviazali sa vytvoriť transatlantickú pracovnú skupinu, ktorá bude zabezpečovať účinné vykonávanie finančných sankcií, a pracovať na odhaľovaní pohybu nelegálnych príjmov a prerušení ich toku. S cieľom zabezpečiť koordináciu na úrovni EÚ pri vykonávaní a presadzovaní sankcií voči jednotlivcom uvedeným na zozname zriadila Európska komisia aj pracovnú skupinu s názvom „Freeze and Seize“ (zmraziť a zaistiť), ktorá bude koordinovať svoju činnosť s medzinárodnou pracovnou skupinou s cieľom zaručiť účinnosť sankcií.
- (10) Európsky parlament prijal 1. marca 2022 uznesenie o ruskej agresii voči Ukrajine⁸, v ktorom vyzval členské štáty so systémami udeľovania povolení na pobyt investorom, aby preskúmali všetkých požívateľov takéhoto statusu pobytu a zrušili tieto povolenia ruským majetným jednotlivcom a ich rodinám, najmä tým, ktorí sú spojení so sankcionovanými jednotlivcami a spoločnosťami.
- (11) Európsky parlament vo svojej správe s návrhmi pre Komisiu o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom uvítal záväzok členských štátov prijať opatrenia na obmedzenie predaja občianstva Rusom napojeným na ruskú vládu. Zároveň vyzval všetky členské štáty, aby s okamžitým účinkom prestali prevádzkovať svoje systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom pre všetkých ruských žiadateľov. Okrem toho naliehavo vyzval členské štáty, aby opätovne posúdili všetky žiadosti ruských štátnych príslušníkov schválené v posledných niekoľkých rokoch a využili všetky možnosti podľa vnútroštátneho práva a práva Únie s cieľom zabezpečiť, aby si „žiadna ruská osoba s finančnými, obchodnými alebo inými väzbami na Putinov režim“ nezachovala občianstvo a právo na pobyt alebo aby sa takýmto osobám dočasne zamedzilo v uplatňovaní týchto práv.
- (12) Jeden členský štát v reakcii na inváziu Ruska na Ukrajinu, ako aj na reštriktívne opatrenia, ktoré boli v tejto súvislosti prijaté, oznámil, že v rámci svojho systému udeľovania občianstva investorom pozastavil až do odvolania vybavovanie žiadostí ruských a bieloruských žiadateľov. Niektoré členské štáty takisto oznámili, že majú v úmysle pozastaviť vydávanie povolení na pobyt na základe systémov udeľovania povolení na pobyt investorom pre ruských štátnych príslušníkov. Vzhľadom na závažnosť situácie by však členské štáty mali prijať ďalšie opatrenia.
- (13) Systémy udeľovania občianstva investorom mohli viesť, resp. stále môžu viesť k nadobudnutiu občianstva Únie ruskými alebo bieloruskými štátnymi príslušníkmi, na ktorých sa vzťahujú reštriktívne opatrenia EÚ. Členské štáty, ktoré na základe systému

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

udeľovania občianstva investorom udelili občianstvo ruským alebo bieloruským štátnym príslušníkom, by preto mali posúdiť, či by sa týmto jednotlivcom mala priznaná naturalizácia odňať, pretože sa na nich vzťahujú alebo sa na nich budú vzťahovať reštriktívne opatrenia EÚ v súvislosti s narúšaním alebo ohrozovaním územnej celistvosti, zvrchovanosti a nezávislosti Ukrajiny (ďalej len „reštriktívne opatrenia EÚ“) alebo pretože sa inak určilo, že akýmkoľvek spôsobom výrazne podporujú vojnu na Ukrajine alebo iné súvisiace činnosti ruskej vlády alebo Lukašenkovho režimu, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom. Toto posúdenie by mali vykonať aj členské štáty, ktoré svoj systém udeľovania občianstva investorom medzičasom ukončili. S cieľom zabrániť obchádzaniu a zabezpečiť komplexné posúdenie by sa to malo uplatňovať aj v prípadoch, keď boli títo jednotlivci naturalizovaní ako rodinní príslušníci hlavného žiadateľa. Pri tomto posudzovaní majú dotknuté členské štáty zohľadniť zásady stanovené Súdnym dvorom Európskej únie v spojitosti so stratou občianstva Únie, najmä zásadu proporcionality a ochranu základných práv⁹.

- (14) Podobne systémy udeľovania povolení na pobyt investorom mohli a stále môžu viesť k privilegovanému prístupu na územie EÚ a na vnútorný trh a k pohybu v rámci schengenského priestoru pre ruských alebo bieloruských štátnych príslušníkov, na ktorých sa vzťahujú alebo budú vzťahovať reštriktívne opatrenia EÚ, alebo pri ktorých sa inak určilo, že akýmkoľvek spôsobom výrazne podporujú vojnu na Ukrajine alebo iné súvisiace činnosti ruskej vlády alebo Lukašenkovho režimu, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom.
- (15) Členské štáty by mali okamžite odňať povolenia na pobyt udelené ruským a bieloruským štátnym príslušníkom na základe systémov udeľovania povolení na pobyt investorom a v prípade potreby zamietnuť ich obnovenie, ak po posúdení dospejú k záveru, že sa na týchto jednotlivcov vzťahujú alebo sa na nich budú vzťahovať reštriktívne opatrenia EÚ, alebo pretože sa inak určilo, že akýmkoľvek spôsobom výrazne podporujú vojnu na Ukrajine alebo iné súvisiace činnosti ruskej vlády alebo Lukašenkovho režimu, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom, a ak je to v súlade so zásadou proporcionality, základnými právami a vnútroštátnym právom členských štátov. Toto posúdenie by mali vykonať aj členské štáty, ktoré svoj systém udeľovania povolení na pobyt investorom medzičasom prípadne ukončili. S cieľom zabrániť obchádzaniu a zabezpečiť komplexné posúdenie by sa to malo po posúdení a v súlade so smernicou o zlúčení rodiny¹⁰ uplatňovať aj v prípadoch, keď sa takýmto jednotlivcom udelilo povolenie na pobyt ako rodinným príslušníkom držiteľa povolenia na pobyt na základe systému udeľovania povolení na pobyt investorom.
- (16) Vzhľadom na ťažkosti spojené s vykonávaním primeraných bezpečnostných kontrol a náležitej starostlivosti za týchto konkrétnych okolností, ako aj vzhľadom na závažnosť situácie by členské štáty, ktoré prevádzkujú systémy udeľovania povolení na pobyt investorom, mali pozastaviť aj vydávanie povolení na pobyt na základe takýchto systémov pre ruských a bieloruských štátnych príslušníkov. Malo by sa to

⁹ Rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, a rozsudok z 12. marca 2019, Tjebbes a i., C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 3.10.2003, s. 12 – 18).

uskutočniť v súlade so zásadou proporcionality, základnými právami a vnútroštátnym právom členských štátov.

- (17) Komisia bude priebežne informovať Európsky parlament a Radu o vykonávaní tohto odporúčania na základe správ členských štátov a akýchkoľvek dostupných informácií, v prípade potreby vrátane diskusií s členskými štátmi.
- (18) Týmto odporúčaním by nemali byť dotknuté prijímanie a pobyt ruských a bieloruských štátnych príslušníkov v EÚ z iných dôvodov, ako je napríklad prijímanie osôb z humanitárnych dôvodov alebo medzinárodná ochrana.
- (19) Európsky parlament prijal 9. marca 2022 správu s návrhmi pre Komisiu o systémoch udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, v ktorej vyzýva na úplné ukončenie systémov udeľovania občianstva investorom vo všetkých členských štátoch, ako aj na prísnu reguláciu rôznych aspektov systémov udeľovania povolení na pobyt investorom.
- (20) Toto odporúčanie je len jedným prvkom politiky Komisie na prijatie rozhodných opatrení v súvislosti so systémami udeľovania občianstva investorom, ako aj systémami udeľovania povolení na pobyt investorom. Malo by sa preto vnímať v kontexte tohto širšieho úsilia, pričom ním nie sú dotknuté prebiehajúce ani budúce iniciatívy Komisie v tejto oblasti,

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

SYSTÉMY UDEĽOVANIA OBČIANSTVA INVESTOROM

1. Systémy udeľovania občianstva investorom, v rámci ktorých sa štátna príslušnosť členského štátu, a teda občianstvo Únie, udeľuje výmenou za vopred určenú platbu alebo investíciu a bez skutočnej väzby s členským štátom, nie sú zlučiteľné so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a s koncepciou občianstva Únie stanovenou v článku 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Každý členský štát, ktorý prevádzkuje takýto systém udeľovania občianstva investorom, musí zabezpečiť dodržiavanie svojich povinností podľa týchto ustanovení zmluvy, a to tým, že tento systém okamžite zruší.

SYSTÉMY UDEĽOVANIA POVOLENÍ NA POBYT INVESTOROM, TZV. ZLATÉ VÍZA

2. Členské štáty by mali prijať opatrenia na zabránenie tomu, aby systémy udeľovania povolení na pobyt investorom fungovali spôsobom, ktorý by mohol prinášať riziká spojené s bezpečnosťou, praním špinavých peňazí, daňovými únikmi a korupciou. Členské štáty by na tento účel mali zabezpečiť, aby sa prijali všetky potrebné opatrenia a záruky na odstránenie uvedených rizík, a to aj prostredníctvom stanovenia a vykonávania kontrol týkajúcich sa podmienok pobytu a bezpečnosti pred tým, ako takéto povolenia na pobyt vydajú, a prostredníctvom overenia, či je pobyt nepretržitý.

KROKY, KTORÉ TREBA OKAMŽITE VYKONAŤ V SÚVISLOSTI S INVÁZIOU RUSKA NA UKRAJINU

3. Bez ohľadu na bod 1 by každý členský štát, ktorý naturalizoval ruských alebo bieloruských štátnych príslušníkov na základe systému udeľovania občianstva investorom, mal v súlade so zásadami vyplývajúcimi z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie vrátane zásady proporcionality a ochrany základných práv bezodkladne posúdiť, či by sa týmto jednotlivcom mala naturalizácia odňať z týchto dôvodov:
 - na dotknutú osobu sa vzťahujú alebo sa na ňu budú vzťahovať reštriktívne opatrenia EÚ,
 - alebo pretože sa inak určilo, že dotknutá osoba akýmkoľvek spôsobom výrazne podporuje vojnu na Ukrajine alebo iné súvisiace činnosti ruskej vlády alebo Lukašenkovho režimu, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom.Malo by sa to uplatňovať aj v prípadoch, keď boli títo jednotlivci naturalizovaní ako rodinní príslušníci hlavného žiadateľa.
4. Členské štáty by mali okamžite odňať povolenia na pobyt udelené ruským a bieloruským štátnym príslušníkom na základe systému udeľovania povolení na pobyt investorom a v prípade potreby zamietnuť ich obnovenie, ak sa na základe posúdenia:
 - zistí, že na dotknutú osobu sa vzťahujú alebo sa na ňu budú vzťahovať reštriktívne opatrenia EÚ,
 - alebo pretože sa inak určilo, že dotknutá osoba akýmkoľvek spôsobom výrazne podporuje vojnu na Ukrajine alebo iné súvisiace činnosti ruskej vlády alebo Lukašenkovho režimu, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom,za predpokladu, že členské štáty dodržiavajú zásadu proporcionality, základné práva a svoje vnútroštátne právo. Po posúdení a v súlade so smernicou o zlúčení rodiny by sa uvedený postup mal uplatňovať aj v prípadoch, keď sa takýmto jednotlivcom udelilo povolenie na pobyt ako rodinným príslušníkom držiteľa povolenia na pobyt na základe systému udeľovania povolení na pobyt investorom.
5. Členské štáty, ktoré prevádzkujú systémy udeľovania povolení na pobyt investorom, by mali pozastaviť vydávanie povolení na pobyt ruským a bieloruským štátnym príslušníkom na základe systémov udeľovania povolení na pobyt investorom za predpokladu, že členské štáty dodržiavajú zásadu proporcionality, základné práva a svoje vnútroštátne právo.
6. Dotknuté členské štáty by mali do konca mája podať Komisii správu o vykonaní tohto odporúčania, najmä o výsledku posúdenia uvedeného v bodoch 3 a 4. Následne by príslušné členské štáty mali Komisiu takisto pravidelne informovať.

V Bruseli 28. 3. 2022

*Za Komisiu
Ylva Johansson
členka Komisie*