

Bruselj, 5. april 2022
(OR. en)

7916/22

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	28. marec 2022
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	C(2022) 2028 final
Zadeva:	PRIPOROČILO KOMISIJE z dne 28.3.2022 o takojšnjih ukrepih zaradi ruske invazije na Ukrajino v zvezi s shemami državljanstva in prebivanja za vlagatelje

Delegacije prejmejo priloženi dokument C(2022) 2028 final.

Priloga: C(2022) 2028 final



Bruselj, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

PRIPOROČILO KOMISIJE

z dne 28.3.2022

**o takojšnjih ukrepih zaradi ruske invazije na Ukrajino v zvezi s shemami državljanstva
in prebivanja za vlagatelje**

PRIPOROČILO KOMISIJE

z dne 28.3.2022

o takojšnjih ukrepih zaradi ruske invazije na Ukrajino v zvezi s shemami državljanstva in prebivanja za vlagatelje

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 23. januarja 2019 izdala poročilo o shemah državljanstva in prebivanja za vlagatelje, v katerem je izpostavila tveganja, povezana s takimi shemami, na primer pomisleke glede varnosti, pranja denarja, davčnih utaj in korupcije¹. Taka tveganja še povečujejo čezmejne pravice, povezane z državljanstvom Unije ali prebivališčem v državi članici.
- (2) Sheme državljanstva za vlagatelje, v okviru katerih se v zameno za vnaprej določeno plačilo ali naložbo in brez resnične povezave z zadevno državo članico podeli državljanstvo, imajo posledice za Evropsko unijo kot celoto, saj je vsaka oseba, ki ima državljanstvo ene od držav članic, tudi državljan Unije. Odločitev ene države članice, da podeli svoje državljanstvo v zameno za plačilo ali naložbo, samodejno zavezuje druge države članice, da vlagatelju podelijo pravice, zlasti pravico do prostega gibanja, pravico dostopa do notranjega trga za opravljanje gospodarskih dejavnosti ter pravico voliti in kandidirati na lokalnih in evropskih volitvah. Prav koristi na podlagi državljanstva Unije se pogosto oglašujejo kot glavna prednost takih shem. V Uniji sheme državljanstva za vlagatelje izvajajo ali so izvajale tri države članice.
- (3) Sheme prebivanja za vlagatelje, v skladu s katerimi se v zameno za vnaprej določeno plačilo ali naložbo izda dovoljenje za prebivanje, imajo posledice za druge države članice in EU kot celoto, saj veljavno dovoljenje za prebivanje državljanom tretjih držav zagotavlja nekatere pravice, vključno s pravico do prostega gibanja na schengenskem območju. Po navedbah iz poročila Komisije iz leta 2019 je takrat take sheme prebivanja za vlagatelje izvajalo 19 držav članic.
- (4) Komisija meni, da sheme državljanstva za vlagatelje, ki jih izvajajo posamezne države članice, niso združljive z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) Pogodbe o Evropski uniji in s konceptom državljanstva EU iz člena 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter jih je treba odpraviti. Zato je 20. oktobra 2020 začela postopek za ugotavljanje kršitev proti dvema državam članicama, tretjo državo članico pa je pozvala, naj nadaljuje z ukinjanjem svoje sheme. Dve državi članici sta medtem svoji shemi že odpravili oziroma ju odpravljata.

¹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Sheme državljanstva in prebivanja za vlagatelje v Evropski uniji“ (COM(2019) 12 final).

- (5) Komisija meni, da bi morale države članice sprejeti tudi ukrepe, s katerimi bi preprečile, da bi način izvajanja shem prebivanja za vlagatelje povzročil tveganja, povezana z varnostjo, pranjem denarja, davčnimi utajami in korupcijo. V ta namen bi morale države članice zagotoviti, da so sprejeti vsi potrebni ukrepi in zaščitni ukrepi za obravnavanje teh tveganj, vključno z vzpostavitvijo in izvajanjem kontrol v zvezi s pogoji za prebivanje in varnostjo pred izdajo takih dovoljenj za prebivanje ter preverjanjem, ali je prebivanje neprekinjeno.
- (6) Bistveno je, da se omejijo tveganja, povezana s shemami državljanstva in prebivanja za vlagatelje, ki jih izvajajo tretje države. V okviru spremljanja brezvizumskih režimov in širitvenega procesa ter ob upoštevanju interesa EU Komisija pozorno pregleduje sheme državljanstva za vlagatelje tretjih držav, ki bi se lahko uporabile za izogibanje postopku EU za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje. V primeru povečanega tveganja za notranjo varnost držav članic se izvzetje iz vizumske obveznosti začasno zadrži².
- (7) Poleg potrebe po takojšnji odpravi vseh obstoječih shem državljanstva za vlagatelje in preudarnem izvajanju shem prebivanja za vlagatelje bi morale države članice razmisliti o nadaljnjih ukrepih glede na vojaško agresijo in invazijo Rusije na Ukrajino ter resnost trenutnih razmer. Velika večina držav Združenih narodov je najostreje obsodila neizzvano vojaško agresijo in invazijo Rusije na Ukrajino, ker je izraženo tudi v resoluciji Generalne skupščine Združenih narodov³. Meddržavno sodišče je 16. marca izdalo odredbo, v kateri je navedlo, da mora Rusija nemudoma prekiniti vojaške operacije na ozemlju Ukrajine⁴.
- (8) Evropski svet je v sklepih z dne 24. februarja 2022⁵ najostreje obsodil neizzvano in neupravičeno vojaško agresijo Rusije proti Ukrajini, pri čemer je poudaril hude kršitve mednarodnega prava in načel Ustanovne listine Združenih narodov. Evropski svet je zahteval, da Rusija v celoti spoštuje ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine znotraj njenih mednarodno priznanih meja, kar vključuje pravico Ukrajine do odločanja o lastni usodi. Potrdil je, da je ruska vlada v celoti odgovorna za agresijo, ki povzroča človeško trpljenje in izgubo življenj, ter da bo odgovarjala za svoja dejanja. Prav tako je strogo obsodil vpletenost Belorusije v to agresijo proti Ukrajini in jo pozval, naj se vzdrži takih dejanj in spoštuje svoje mednarodne obveznosti. Zato je Svet Evropske unije sprejel več svežnjevev sankcij proti Rusiji in Belorusiji⁶.
- (9) V odziv na vojno v Ukrajini so Evropska komisija, Francija, Nemčija, Italija, Združeno kraljestvo, Kanada in Združene države 26. februarja 2022 izdali skupno izjavo o nadaljnjih omejevalnih gospodarskih ukrepih v zvezi z rusko invazijo na

² Zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti za Vanuatu se bo uporabljalo od 4. maja 2022. Sklep Sveta (EU) 2022/366 z dne 3. marca 2022 o delnem prenehanju uporabe Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje (UL L 69, 4.3.2022, str. 105).

³ Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov, Agresija proti Ukrajini (Aggression against Ukraine), 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 Sklepi Evropskega sveta o neizzvani in neupravičeni vojaški agresiji Rusije proti Ukrajini z dne 24. februarja 2022, EUCO 18/22.

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

Ukrajino. V tej skupni izjavi so se zavezali, da bodo sprejeli ukrepe za omejitev prodaje državljanstva oziroma t. i. zlatih potnih listov, ki bogatim ruskim državljanom, povezanim z rusko vlado, omogočajo, da postanejo njihovi državljani in pridobijo dostop do njihovih finančnih sistemov⁷. Zavezali so se tudi, da bodo ustanovili čezatlantsko delovno skupino, ki bo zagotavljala učinkovito izvajanje finančnih sankcij, ter si prizadevali za odkrivanje in onemogočanje prenosov nepošteno pridobljenega premoženja. Evropska komisija je ustanovila tudi projektno skupino za zamrznitev in zaseg (Freeze and Seize) za zagotavljanje usklajevanja na ravni EU pri izvajanju in izvrševanju sankcij zoper posameznike s seznama, ki se bo usklajevala z mednarodno projektno skupino, da bi se zagotovila učinkovitost sankcij.

- (10) Evropski parlament je 1. marca 2022 sprejel resolucijo o ruski agresiji proti Ukrajini⁸, v kateri je države članice, ki izvajajo programe, s katerimi vlagateljem omogočijo rezidenčni status, naj pregledajo vse upravičence tega statusa in prekličejo dovoljenja zelo premožnim ruskim posameznikom in njihovim družinam, zlasti tistim, ki so povezani s sankcioniranimi posamezniki in podjetji.
- (11) Evropski parlament je v svojem poročilu s priporočili Komisiji o programih državljanstva in prebivanja za naložbe pozdravil zavezo, ki so jo napovedale države članice, da bodo sprejele ukrepe za omejitev prodaje državljanstva Rusom, povezanim z rusko vlado. Prav tako je vse države članice pozval, naj nemudoma ustavijo programe državljanstva za naložbe in prebivališča za naložbe za vse ruske prosilce. Pozval jih je tudi, naj ponovno ocenijo vse odobrene prošnje ruskih državljanov v zadnjih nekaj letih in preučijo vse možnosti v nacionalnem pravu in pravu Unije, da zagotovijo, da noben ruski posameznik, ki je finančno, poslovno ali kako drugače povezan s Putinovim režimom, ne bo ohranil državljanstva in pravic do prebivanja ali da mu bo začasno onemogočeno uveljavljanje teh pravic.
- (12) V odgovor na rusko invazijo na Ukrajino in na omejevalne ukrepe, sprejete v zvezi s tem, je ena država članica napovedala, da je do nadaljnjega ustavila obravnavo vlog ruskih in beloruskih prosilcev v okviru sheme državljanstva za vlagatelje. Nekatere države članice so tudi napovedale, da bodo začasno ustavile izdajanje dovoljenj za prebivanje ruskim državljanom na podlagi shem prebivanja za vlagatelje. Kljub temu bi morale države članice glede na resnost razmer sprejeti nadaljnje ukrepe.
- (13) Sheme državljanstva za vlagatelje so morda privedle ali še vedno vodijo do tega, da ruski ali beloruski državljani, za katere veljajo omejevalni ukrepi EU, pridobijo državljanstvo Unije. Zato bi morale države članice, ki so ruskim ali beloruskim državljanom podelile državljanstvo na podlagi sheme državljanstva za vlagatelje, oceniti, ali bi bilo treba naturalizacijo teh posameznikov odpraviti, ker zanje veljajo ali bodo veljali omejevalni ukrepi EU zaradi spodkopavanja ali ogrožanja ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine (v nadaljnjem besedilu: omejevalni ukrepi EU) ali ker je drugače ugotovljeno, da na kakršen koli način znatno podpirajo vojno v Ukrajini ali druge s tem povezane dejavnosti ruske vlade ali Lukašenkovega režima, ki kršijo mednarodno pravo. To oceno bi morale izvesti tudi države članice, ki so svoje sheme državljanstva za vlagatelje že odpravile. Da bi se preprečilo izogibanje in zagotovila izčrpna ocena, bi to morale veljati tudi v primerih,

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

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

ko so bili ti posamezniki naturalizirani kot družinski člani glavnega prosilca. Pri izvajanju te ocene morajo zadevne države članice upoštevati načela, ki jih je določilo Sodišče Evropske unije v zvezi z izgubo državljanstva Unije, zlasti načelo sorazmernosti in varstvo temeljnih pravic⁹.

- (14) Podobno so sheme prebivanja za vlagatelje morda privedle in še vedno vodijo do tega, da imajo ruski ali beloruski državljani, za katere veljajo ali bodo veljali omejevalni ukrepi EU ali za katere je drugače ugotovljeno, da na kakršen koli način znatno podpirajo vojno v Ukrajini ali druge s tem povezane dejavnosti ruske vlade ali Lukašenkovega režima, ki kršijo mednarodno pravo, privilegiran dostop do ozemlja EU in notranjega trga ter možnost gibanja znotraj schengenskega območja.
- (15) Države članice bi morale nemudoma odvzeti dovoljenja za prebivanje, izdana ruskim in beloruskim državljanom na podlagi shem prebivanja za vlagatelje, oziroma zavrniti njihovo podaljšanje, če na podlagi ocene ugotovijo, da za te posameznike veljajo ali bodo veljali omejevalni ukrepi EU, ali če kako drugače ugotovijo, da ti posamezniki na kakršen koli način znatno podpirajo vojno v Ukrajini ali druge s tem povezane dejavnosti ruske vlade ali Lukašenkovega režima, ki kršijo mednarodno pravo, in če je tak odvzem v skladu z načelom sorazmernosti, temeljnimi pravicami in nacionalnim pravom držav članic. To oceno bi morale izvesti tudi države članice, ki so svoje sheme prebivanja za vlagatelje morda že odpravile. Da bi se preprečilo izogibanje in zagotovila izčrpna ocena, bi to moralo na podlagi ocene in v skladu z direktivo o združitvi družine¹⁰ veljati tudi v primerih, ko je bilo takim posameznikom izdano dovoljenje za prebivanje kot družinskim članom imetnika dovoljenja za prebivanje na podlagi sheme prebivanja za vlagatelje.
- (16) Glede na težave pri izvajanju ustreznih varnostnih kontrol in skrbnega preverjanja v teh posebnih okoliščinah ter glede na resnost razmer bi morale države članice, ki izvajajo sheme prebivanja za vlagatelje, prav tako začasno ustaviti izdajanje dovoljenj za prebivanje na podlagi takih shem ruskim in beloruskim državljanom. Pri tem bi morale upoštevati načelo sorazmernosti, temeljne pravice in svoje nacionalno pravo.
- (17) Komisija bo Evropski parlament in Svet obveščala o izvajanju tega priporočila na podlagi poročil držav članic in vseh razpoložljivih informacij, tudi na podlagi razprav z državami članicami, kjer je to ustrezno.
- (18) To priporočilo ne bi smelo posegati v sprejem in prebivanje ruskih in beloruskih državljanov v EU iz drugih razlogov, kot sta humanitarni sprejem ali mednarodna zaščita.
- (19) Evropski parlament je 9. marca 2022 sprejel poročilo s priporočili Komisiji o programih državljanstva in prebivanja za naložbe, v katerem poziva k popolni odpravi programov državljanstva za naložbe v vseh državah članicah in strogi ureditvi različnih vidikov programov prebivališča za naložbe.
- (20) To priporočilo je le eden od elementov politike Komisije, da sprejema odločne ukrepe v zvezi s shemami državljanstva in prebivanja za vlagatelje. Zato bi ga bilo treba

⁹ Sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann, C135/08, EU:C:2010:104, in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251, 3.10.2003, str. 12).

razumeti v okviru teh širših prizadevanj in ne posega v sedanje in prihodnje pobude Komisije na tem področju –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

SHEME DRŽAVLJANSTVA ZA VLAGATELJE

1. Sheme državljanstva za vlagatelje, v okviru katerih se v zameno za vnaprej določeno plačilo ali naložbo in brez resnične povezave z državo članico podeli državljanstvo države članice in s tem državljanstvo Unije, niso združljive z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) Pogodbe o Evropski uniji in s konceptom državljanstva Unije iz člena 20 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Vsaka država članica, ki izvaja tako shemo državljanstva za vlagatelje, mora zagotoviti skladnost s svojimi obveznostmi iz teh določb Pogodbe in to shemo nemudoma odpraviti.

SHEME PREBIVANJA ZA VLAGATELJE

2. Države članice bi morale sprejeti ukrepe, s katerimi bi preprečile, da bi način izvajanja shem prebivanja za vlagatelje povzročil tveganja, povezana z varnostjo, pranjem denarja, davčnimi utajami in korupcijo. V ta namen bi morale države članice zagotoviti, da so sprejeti vsi potrebni ukrepi in zaščitni ukrepi za obravnavanje navedenih tveganj, vključno z vzpostavitvijo in izvajanjem kontrol v zvezi s pogoji za prebivanje in varnostjo pred izdajo takih dovoljenj za prebivanje ter preverjanjem, ali je prebivanje neprekinjeno.

TAKOJŠNJI UKREPI, KI JIH JE TREBA SPREJETI V ZVEZI Z RUSKO INVAZIJO NA UKRAJINO

3. Ne glede na točko 1 bi morala vsaka država članica, ki je naturalizirala ruske ali beloruske državljane na podlagi sheme državljanstva za vlagatelje, nemudoma oceniti – v skladu z načeli, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča Evropske unije, vključno z načelom sorazmernosti in varstvom temeljnih pravic –, ali bi bilo treba naturalizacijo teh posameznikov odpraviti, ker:

- za zadevno osebo veljajo ali bodo veljali omejevalni ukrepi EU
- ali je drugače ugotovljeno, da zadevna oseba na kakršen koli način znatno podpira vojno v Ukrajini ali druge s tem povezane dejavnosti ruske vlade ali Lukašenkovega režima, ki kršijo mednarodno pravo,

To bi moralo veljati tudi v primerih, ko so bili ti posamezniki naturalizirani kot družinski člani glavnega prosilca.

4. Države članice bi morale ruskim in beloruskim državljanom nemudoma odvzeti dovoljenja za prebivanje, izdana na podlagi sheme prebivanja za vlagatelje, oziroma zavrniti njihovo podaljšanje, če na podlagi ocene:

- ugotovijo, da za zadevno osebo veljajo ali bodo veljali omejevalni ukrepi EU,
- ali je drugače ugotovljeno, da zadevna oseba na kakršen koli način znatno podpira vojno v Ukrajini ali druge s tem povezane dejavnosti ruske vlade ali Lukašenkovega režima, ki kršijo mednarodno pravo,

pod pogojem, da države članice spoštujejo načelo sorazmernosti, temeljne pravice in svoje nacionalno pravo. To bi morale na podlagi ocene in v skladu z direktivo o združitvi družine veljati tudi v primerih, ko je bilo takim posameznikom izdano dovoljenje za prebivanje kot družinskim članom imetnika dovoljenja za prebivanje na podlagi sheme prebivanja za vlagatelje.

5. Države članice, ki izvajajo sheme prebivanja za vlagatelje, bi morale začasno ustaviti izdajanje dovoljenj za prebivanje na podlagi shem prebivanja za vlagatelje ruskim in beloruskim državljanom, pod pogojem, da države članice spoštujejo načelo sorazmernosti, temeljne pravice in svoje nacionalno pravo.
6. Zadevne države članice bi morale Komisiji do konca maja poročati o izvajanju tega priporočila, zlasti o rezultatih ocene iz točk 3 in 4. Nato bi morale zadevne države članice Komisijo tudi redno obveščati.

V Bruslju, 28.3.2022

*Za Komisijo
Ylva Johansson
članica Komisije*