



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 5 april 2022
(OR. en)

7916/22

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 mars 2022
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	C(2022) 2028 final
Ärende:	KOMMISSIONENS REKOMMENDATION av den 28 mars 2022 om omedelbara åtgärder i samband med den ryska invasionen av Ukraina vad gäller system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för investerare

För delegationerna bifogas dokument – C(2022) 2028 final.

Bilaga: C(2022) 2028 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.3.2022
C(2022) 2028 final

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION

av den 28.3.2022

**om omedelbara åtgärder i samband med den ryska invasionen av Ukraina vad gäller
system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för
investerare**

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION

av den 28.3.2022

om omedelbara åtgärder i samband med den ryska invasionen av Ukraina vad gäller system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för investerare

EUROPEISKA KOMMISSIONEN UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och av följande skäl:

- (1) Den 23 januari 2019 lade kommissionen fram en rapport om system för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare, vilken belyste de inneboende riskerna med sådana system, bland annat farhågor rörande säkerhet, penningtvätt, skatteundandragande och korrruption¹. Sådana risker förvärras av de gränsöverskridande rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskap eller bosättning i en medlemsstat.
- (2) System för medborgarskap för investerare, varigenom medborgarskap beviljas i utbyte mot en i förväg fastställd betalning eller investering och utan någon genuin koppling till de berörda medlemsstaterna, har konsekvenser för Europeiska unionen som helhet eftersom varje person som är medborgare i en medlemsstat samtidigt också är unionsmedborgare. En medlemsstats beslut att bevilja medborgarskap i utbyte mot betalning eller investering tvingar automatiskt övriga medlemsstater att bevilja investeraren rättigheter såsom rätten till fri rörlighet, rätten till tillträde till den inre marknaden för att utöva ekonomisk verksamhet och rätten att rösta och ställa upp som kandidat i lokala val och val till Europaparlamentet. Det är just fördelarna med unionsmedborgarskapet som ofta marknadsförs som den främsta attraktionen med sådana system. Tre medlemsstater i unionen har eller har haft s.k. system för medborgarskap för investerare.
- (3) System för uppehållstillstånd för investerare, varigenom uppehållstillstånd beviljas i utbyte mot en i förväg fastställd betalning eller investering, har konsekvenser för övriga medlemsstater och EU som helhet eftersom ett giltigt uppehållstillstånd ger tredjelandmedborgare vissa rättigheter, såsom rätten att resa fritt i Schengenområdet. Enligt kommissionens rapport från 2019 tillämpade nitton medlemsstater vid den tidpunkten sådana system för uppehållstillstånd för investerare.
- (4) Kommissionen anser att medlemsstaternas system för medborgarskap för investerare inte är förenliga med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen

¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen, COM(2019) 12 final.

och med konceptet unionsmedborgarskap enligt artikel 20 i fördraget om Europeiska unionen funktionssätt och därför bör upphävas. Till följd av detta inledde kommissionen den 20 oktober 2020 överträdelseförfaranden mot två medlemsstater och har uppmanat en tredje medlemsstat att fortsätta att avveckla sitt system. Två av dessa medlemsstater har sedan dess avskaffat, eller håller på att avskaffa, sina system för medborgarskap för investerare.

- (5) Kommissionen anser att medlemsstaterna också bör vidta åtgärder för att förhindra att systemen för uppehållstillstånd för investerare fungerar på ett sätt som kan skapa risker, framför allt kopplade till säkerhet, penningtvätt, skatteundandragande och korruption. I detta syfte bör medlemsstaterna se till att alla nödvändiga åtgärder och skyddsåtgärder vidtas för att hantera ovannämnda risker, bland annat genom att införa och utföra kontroller av bosättnings- och säkerhetsvillkor innan sådana uppehållstillstånd utfärdas och genom att kontrollera att kravet på oavbruten bosättning uppfylls.
- (6) Det är ytterst viktigt att de risker som är förknippade med tredjeländers system för medborgarskap och uppehållstillstånd genom investering begränsas. I samband med övervakningen av viseringsfria system och utvidgningsprocessen, samt med hänsyn till EU:s intressen, granskar kommissionen noga tredjeländers system för medborgarskap för investerare vilka skulle kunna användas för att kringgå EU:s viseringsförfarande för kortare vistelser. I händelse av en ökad risk för medlemsstaternas inre säkerhet ska undantaget från viseringskravet tillfälligt upphävas².
- (7) Utöver att omedelbart avskaffa alla befintliga system för medborgarskap för investerare och att tillämpa system för uppehållstillstånd för investerare på ett ansvarsfullt sätt bör medlemsstaterna överväga ytterligare åtgärder mot bakgrund av Rysslands militära aggression mot och invasion av Ukraina och den rådande situationens allvar. Den överväldigande majoriteten av Förenta nationernas stater har tagit kraftigt avstånd från Rysslands oprovocerade militära aggression mot och invasion av Ukraina, vilket uttryckts i en resolution från FN:s generalförsamling³. Den 16 mars meddelade Internationella domstolen beslut om att Ryssland omedelbart måste avbryta sina militära operationer på Ukrainas territorium⁴.
- (8) Europeiska rådet fördömde i sina slutsatser av den 24 februari 2022⁵ Rysslands oprovocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina i starkast möjliga ordalag och underströk att det rör sig om ett grovt brott mot internationell rätt och principerna i FN-stadgan. Europeiska rådet krävde att Ryssland fullt ut respekterar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende inom sina internationellt erkända gränser, vilket inbegriper Ukrainas rätt att välja sin egen framtid. Europeiska rådet bekräftade att den ryska regeringen bär det fulla ansvaret för sin aggressionshandling, som orsakar mänskligt lidande och förlust av människoliv, och att den kommer att ställas till svars för sina handlingar.

² Tillämpningen av undantaget från viseringskravet för Vanuatu avbryts med verkan från och med den 4 maj 2022. Rådets beslut (EU) 2022/366 av den 3 mars 2022 om avbrytande av tillämpningen av delar av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Vanuatu om undantag från viseringskravet för kortare vistelser (EUT L 69, 4.3.2022, s. 105).

³ FN:s generalförsamlings resolution, Aggression mot Ukraina, A/ES-11/L.1 (2 mars 2022).

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

⁵ Europeiska rådets slutsatser om Rysslands oprovocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina av den 24 februari 2022, EUCO 18/22.

Europeiska rådet fördömde också starkt Belarus deltagande i denna aggression mot Ukraina och uppmanade Belarus att avstå från sådana handlingar och fullgöra sina internationella skyldigheter. Europeiska unionens råd har därför antagit flera paket med sanktioner mot Ryssland och Belarus⁶.

- (9) Som svar på kriget i Ukraina utfärdade Europeiska kommissionen, Frankrike, Tyskland, Italien, Förenade kungariket, Kanada och Förenta staterna den 26 februari 2022 en gemensam förklaring om ytterligare restriktiva ekonomiska åtgärder i samband med den ryska invasionen i Ukraina. I den gemensamma förklaringen åtog de sig att vidta åtgärder för att begränsa försäljningen av medborgarskap – så kallade gyllene pass – som gör det möjligt för förmögna ryssar med anknytning till den ryska regeringen att bli medborgare och få tillgång till deras finansiella system⁷. De åtog sig att inrätta en transatlantisk arbetsgrupp som ska säkerställa ett effektivt genomförande av de finansiella sanktionerna och att arbeta för att upptäcka och förhindra förflyttningar av orättmätigt erhållna vinster. Europeiska kommissionen har även inrättat en arbetsgrupp för frågor om frysning och beslag av tillgångar för att säkerställa samordning inom EU när det gäller genomförandet och verkställandet av sanktioner mot förtecknade personer som ska samordna sitt arbete med den internationella arbetsgruppen för att garantera sanktionernas effektivitet.
- (10) Europaparlamentet antog den 1 mars 2022 en resolution om Rysslands aggression mot Ukraina⁸, där det uppmanade de medlemsstater som har system för uppehållstillstånd genom investering att se över alla förmånstagare av sådana uppehållstillstånd och att återkalla sådana som beviljats ryska personer med stora förmögenheter och deras familjer, särskilt personer som har koppling till personer och företag som är föremål för sanktioner.
- (11) I sitt betänkande med förslag till kommissionen om system för medborgarskap och uppehållstillstånd genom investering välkomnade Europaparlamentet medlemsstaternas åtagande att vidta åtgärder för att begränsa försäljningen av medborgarskap till ryssar med anknytning till den ryska regeringen. Där uppmanades också alla medlemsstater att upphöra med sina system för medborgarskap och uppehållstillstånd genom investering för alla ryska sökande med omedelbar verkan. Dessutom uppmanades medlemsstaterna med kraft att ompröva alla godkända ansökningar från ryska medborgare under de senaste åren och utnyttja alla möjligheter enligt nationell rätt och unionsrätten för att säkerställa att ”ingen rysk enskild person med ekonomiska, affärsmässiga eller andra kopplingar till Putinregimen” behåller sina medborgarskapsrättigheter och sin uppehållsrätt eller att sådana personer tillfälligt hindras från att utöva dessa rättigheter.
- (12) Som svar på Rysslands invasion av Ukraina och de restriktiva åtgärder som antagits i detta avseende meddelade en medlemsstat att landet tills vidare har avbrutit handläggningen av ansökningar från ryska och belarusiska sökande inom ramen för landets system för medborgarskap för investerare. Vissa medlemsstater har också meddelat att de avser att tillfälligt upphöra med att utfärda uppehållstillstånd för ryska medborgare på grundval av system för uppehållstillstånd för investerare. Med tanke på situationens allvar bör medlemsstaterna dock vidta ytterligare åtgärder.

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

- (13) System för medborgarskap för investerare kan ha lett till, eller kan fortfarande leda till, att ryska eller belarusiska medborgare som omfattas av EU:s restriktiva åtgärder förvärvar unionsmedborgarskap. Medlemsstater som har beviljat ryska eller belarusiska medborgare medborgarskap på grundval av ett system för medborgarskap för investerare bör därför bedöma huruvida dessa personers medborgarskap borde dras tillbaka på grund av att de är eller blir föremål för EU:s restriktiva åtgärder i samband med undergrävandet av eller hotet mot Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (*EU:s restriktiva åtgärder*), eller på grund av att det på annat sätt fastställs att de på ett betydande sätt i någon form stöder kriget i Ukraina eller andra relaterade förehavanden från den ryska regeringens eller Lukasjenkaregimens sida i strid med internationell rätt. Denna bedömning bör också göras av medlemsstater som under tiden har fasat ut sitt system för medborgarskap för investerare. För att undvika kringgående och säkerställa en heltäckande bedömning bör detta även gälla i de fall där dessa personer har naturaliserats i egenskap av familjemedlemmar till en sökande. Vid denna bedömning ska de berörda medlemsstaterna beakta de principer som fastställts av Europeiska unionens domstol när det gäller förlust av unionsmedborgarskap, framför allt proportionalitetsprincipen och skyddet av de grundläggande rättigheterna⁹.
- (14) På samma sätt kan system för uppehållstillstånd för investerare ha lett till, och fortfarande leda till, privilegierat tillträde till EU:s territorium och inre marknad och rörlighet inom Schengenområdet för ryska eller belarusiska medborgare som är eller blir föremål för EU:s restriktiva åtgärder, eller för vilka det på annat sätt fastställs att de på ett betydande sätt i någon form stöder kriget i Ukraina eller andra relaterade förehavanden från den ryska regeringens eller Lukasjenkaregimens sida i strid med internationell rätt.
- (15) Medlemsstaterna bör omedelbart återkalla eller vägra att förnya uppehållstillstånd som beviljats ryska och belarusiska medborgare på grundval av system för uppehållstillstånd för investerare, om de efter en bedömning drar slutsatsen att dessa personer är eller blir föremål för EU:s restriktiva åtgärder, eller om det på annat sätt fastställs att de på ett betydande sätt i någon form stöder kriget i Ukraina eller andra relaterade förehavanden från den ryska regeringens eller Lukasjenkaregimens sida i strid med internationell rätt, och om detta är förenligt med proportionalitetsprincipen, de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas nationella rätt. Denna bedömning bör också göras av medlemsstater som under tiden har fasat ut sitt system för uppehållstillstånd för investerare. För att undvika kringgående och säkerställa en heltäckande bedömning bör detta, efter en bedömning och i enlighet med direktivet om familjeåterförening¹⁰, även gälla i de fall där sådana personer har beviljats uppehållstillstånd som familjemedlemmar till en person som har uppehållstillstånd på grundval av ett system för uppehållstillstånd för investerare.
- (16) Med tanke på svårigheten att genomföra lämpliga säkerhetskontroller och bakgrundkontroller under dessa särskilda omständigheter, och med tanke på situationens allvar, bör de medlemsstater som tillämpar system för uppehållstillstånd för investerare också tillfälligt upphöra med att utfärda uppehållstillstånd på grundval av sådana system till ryska och belarusiska medborgare. Detta bör ske i enlighet med proportionalitetsprincipen, de grundläggande rättigheterna och medlemsstaternas nationella rätt.

⁹ Dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104 och av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189.

¹⁰ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, EUT L 251, 3.10.2003, s. 12.

- (17) Kommissionen kommer, på grundval av medlemsstaternas rapporter och all tillgänglig information, samt i lämpliga fall diskussioner med medlemsstaterna, att hålla Europaparlamentet och rådet informerade om genomförandet av denna rekommendation.
- (18) Denna rekommendation bör inte påverka ryska och belarusiska medborgares inresa och vistelse i EU av andra skäl, såsom inresa av humanitära skäl eller för att söka internationellt skydd.
- (19) Europaparlamentet antog den 9 mars 2022 ett betänkande med förslag till kommissionen om system för medborgarskap och uppehållstillstånd genom investering, där det efterlyser en fullständig utfasning av systemen för medborgarskap genom investering i medlemsstaterna och en strikt reglering av olika aspekter av systemen för uppehållstillstånd genom investering.
- (20) Denna rekommendation är bara en del av kommissionens policy att vidta beslutsamma åtgärder mot systemen för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare. Den bör därför ses mot bakgrund av denna större insats och påverkar inte kommissionens pågående och framtida initiativ i detta avseende.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

SYSTEM FÖR MEDBORGARSKAP FÖR INVESTERARE

1. System för medborgarskap för investerare – varigenom medborgarskap i en medlemsstat, och därmed unionsmedborgarskap, beviljas i utbyte mot en i förväg fastställd betalning eller investering och utan någon genuin koppling till en medlemsstat – är inte förenliga med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen och med konceptet unionsmedborgarskap i artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Varje medlemsstat som tillämpar ett sådant system för medborgarskap för investerare måste se till att den uppfyller sina skyldigheter enligt dessa fördragsbestämmelser genom att omedelbart avskaffa det.

SYSTEM FÖR UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR INVESTERARE

2. Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att förhindra att systemen för uppehållstillstånd för investerare fungerar på ett sätt som kan skapa risker kopplade till säkerhet, penningtvätt, skatteundandragande och korruption. I detta syfte bör medlemsstaterna se till att alla nödvändiga åtgärder och skyddsåtgärder vidtas för att hantera ovannämnda risker, bland annat genom att införa och utföra kontroller av bosättnings- och säkerhetsvillkor innan sådana uppehållstillstånd utfärdas och genom att kontrollera att kravet på oavbruten bosättning uppfylls.

OMEDELBARA ÅTGÄRDER I SAMBAND MED DEN RYSKA INVASIONEN AV UKRAINA

3. Utan att det påverkar punkt 1 bör varje medlemsstat som har naturaliserat ryska eller belarusiska medborgare på grundval av ett system för medborgarskap för investerare omedelbart, i enlighet med de principer som följer av Europeiska unionens domstols rättspraxis, bland annat proportionalitetsprincipen och skyddet av de grundläggande rättigheterna, bedöma om dessa personers medborgarskap bör dras tillbaka på grund av att
- den berörda personen är eller blir föremål för EU:s restriktiva åtgärder,
 - eller på grund av att det på annat sätt fastställs att den berörda personen på ett betydande sätt i någon form stöder kriget i Ukraina eller andra relaterade förehavanden från den ryska regeringens eller Lukasjenkaregimens sida i strid med internationell rätt.

Detta bör även gälla i de fall där dessa personer har naturaliserats som familjemedlemmar till en sökande.

4. Medlemsstaterna bör omedelbart återkalla eller vägra att förnya de uppehållstillstånd som beviljats ryska och belarusiska medborgare på grundval av system för uppehållstillstånd för investerare, om det efter en bedömning
- fastställs att den berörda personen är eller blir föremål för EU:s restriktiva åtgärder,
 - eller om det på annat sätt fastställs att den berörda personen på ett betydande sätt i någon form stöder kriget i Ukraina eller andra relaterade förehavanden från den ryska regeringens eller Lukasjenkaregimens sida i strid med internationell rätt,

förutsatt att medlemsstaterna iakttar proportionalitetsprincipen, de grundläggande rättigheterna och sin nationella rätt. Detta bör också, efter en bedömning och i enlighet med direktivet om familjeåterförening, gälla i de fall där sådana personer har beviljats uppehållstillstånd som familjemedlemmar till en person som har uppehållstillstånd på grundval av ett system för uppehållstillstånd för investerare.

5. Medlemsstater som tillämpar system för uppehållstillstånd för investerare bör tillfälligt upphöra med att utfärda uppehållstillstånd på grundval av system för uppehållstillstånd för investerare till ryska och belarusiska medborgare, förutsatt att medlemsstaterna iakttar proportionalitetsprincipen, de grundläggande rättigheterna och sin nationella rätt.

6. De berörda medlemsstaterna bör före slutet av maj överlämna en rapport till kommissionen om genomförandet av denna rekommendation, i synnerhet i fråga om resultatet av den bedömning som avses i punkterna 3 och 4. De berörda medlemsstaterna bör även därefter regelbundet hålla kommissionen underrättad.

Utfärdad i Bryssel den 28.3.2022

*På kommissionens vägnar
Ylva Johansson
Ledamot av kommissionen*