EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.1.2022
COM(2022) 6 final

2022/0001 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold

BEGRUNDELSE

I sin rapport om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union fra januar 2019[1] gav Kommissionen udtryk for bekymringer over sådanne ordninger, navnlig med hensyn til sikkerheden, den organiserede kriminalitets infiltration, hvidvask af penge, finansiering af terrorisme, skatteunddragelse og korruption. Den advarede ligeledes om, at ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i de lande, hvis statsborgere har visumfri adgang til Unionen, kan anvendes til at omgå den almindelige Schengenvisumprocedure og den dermed forbundne grundige risikovurdering[2].

Der har siden 2015 været en visumfritagelsesaftale gældende mellem EU og Vanuatu[3]. Før 2015 havde Vanuatu kun én ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer, inden for rammerne af hvilken der blev udstedt et begrænset antal pas[4]. Siden 2015 har Vanuatu imidlertid indført yderligere ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, og antallet af godkendte ansøgere er steget betydeligt. Ifølge myndighederne i Vanuatu er der i øjeblikket to ordninger: "Vanuatu Contribution Program" og "Development Support Program". Frem til marts 2021 havde Vanuatu udstedt over 10 500 pas inden for rammerne af sine ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer[5]. I april 2021 godkendte Vanuatus parlament en ny ordning for tildeling af statsborgerskab, der endnu ikke er trådt i kraft[6].

I 2017 indledte Kommissionen en undersøgelse af Vanuatus ordninger, da disse navnlig på grund af deres sikkerhedsmangler gav anledning til alvorlige bekymringer. Kommissionen advarede også Vanuatus myndigheder om de muligheder for suspension, der er fastsat i aftalen. Endvidere anmodede Kommissionen i 2017 Vanuatus myndigheder om oplysninger om forvaltningen af ordningerne, navnlig med hensyn til sikkerhedsscreeningen af ansøgere. I 2018 forsikrede Vanuatus regering Kommissionen om, at disse sikkerhedsscreeningsprocedurer omfatter kontrol i INTERPOL's databaser.

Ved den femte styrkede politiske dialog mellem EU og Vanuatu den 15. april 2019 gentog EU sine bekymringer over Vanuatus ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer og bemærkede, at de kunne have konsekvenser for visumfritagelsesaftalen. EU præciserede, at selv om Vanuatu som suveræn stat har ret til selv at træffe afgørelse om sine naturaliseringsprocedurer, er det afgørende at foretage en meget streng sikkerhedskontrol af ansøgernes baggrund for at forhindre misbrug.

I juli 2019 blev Kommissionen opmærksom på, at Vanuatu inden for rammerne af ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer havde tildelt statsborgerskab til ansøgere, der var opført i INTERPOL's databaser, og at nogle ansøgere havde fremlagt forfalskede dokumenter (navnlig forfalskede rene straffeattester), uden at myndighederne i Vanuatu havde opdaget dette.

Kommissionen sendte breve til myndighederne i Vanuatu med anmodning om yderligere oplysninger om ordningerne, sikkerhedsscreeningen og tildelingen af statsborgerskab til

---

1 COM(2019) 12 final.

2 S. 22-24.

3 Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold (EUT L 173 af 3.7.2015, s. 48).

4 Ifølge oplysninger fra Vanuatus myndigheder blev der i perioden 2014-2015 udstedt 93 pas inden for rammerne af Capital Investment Immigration Program (CIIP).

5 Oplysninger fra Vanuatus paskontor den 14. juni 2021.

6 Oplysninger fra EU-delegationen den 17. juni 2021.

ansøgere, der er opført på INTERPOL's observationslister, og advarede på ny om en mulig suspension af visumfritagelsen[7].

Ved den sjette styrkede politiske dialog mellem EU og Vanuatu den 21. april 2021 henviste EU igen til de mulige konsekvenser, som Vanuatus ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer kan have for visumfritagelsesaftalen, og anbefalede kraftigt Vanuatu straks at imødegå eventuelle risici, som sådanne ordninger kan have for den organiserede kriminalitets infiltration, hvidvask af penge, skatteunddragelse og korruption. Under denne politiske dialog gav Vanuatu udtryk for sit tilsagn om at gennemføre reformer for at afhjælpe disse problemer, f.eks. gennem et tæt samarbejde med forskellige interessenter — navnlig dets finansielle efterretningsenhed — eller en ændring af pasloven. I april 2021 traf Vanuatus regering imidlertid yderligere foranstaltninger til at indføre en ny ordning for tildeling af statsborgerskab.

På grundlag af oplysningerne fra Vanuatu konkluderede Kommissionen, at landets ordninger for investorer er behæftet med alvorlige svagheder og sikkerhedsmangler, der kan udgøre en risiko for EU's og medlemsstaternes interne sikkerhed. Navnlig er den gennemsnitlige tid, det tager at behandle ansøgningerne, for kort til, at der kan foretages en grundig screening, og der sker inden tildelingen af statsborgerskab ikke nogen systematisk udveksling af oplysninger med ansøgerenes oprindelsesland eller det land, hvor de tidligere havde deres bopæl. Hertil kommer, at der ikke stilles krav til ansøgerne om fysisk bopæl eller tilstedeværelse i Vanuatu. Da der ikke er krav om en fysisk samtale, mindskes myndighedernes muligheder for at bekræfte oplysningerne i ansøgningen, herunder oplysningernes rigtighed og troværdighed, hvilket rejser yderligere tvivl om pålideligheden af sikkerhedsscreeningen.

De foreliggende oplysninger giver også anledning til bekymring med hensyn til ordningernes omfang, afvisningsprocenten og ansøgernes statsborgerskab:

For det første er antallet af godkendte ansøgere meget højt (ifølge Vanuatus paskontor er der i perioden 2013-2021 tildelt mere end 10 500 statsborgerskaber til gengæld for investeringer).

For det andet er afvisningsprocenten ekstremt lav. Ifølge de foreliggende oplysninger blev der indtil 2020 kun afvist én ansøgning[8]. Dette rejser yderligere tvivl om pålideligheden af sikkerhedsscreeningen og screeningen af ansøgernes baggrund.

For det tredje kommer nogle de af godkendte ansøgere fra lande, der typisk er udelukket fra andre ordninger for tildeling af statsborgerskab, f.eks. Iran og Afghanistan, og fra andre lande, hvis statsborgere skal have visum til kortvarige ophold i EU, herunder Nigeria, Yemen, Syrien, Pakistan og Libyen.

Som følge heraf har de ordninger, som Vanuatu har indført siden 2015, gjort det muligt for visumpligtige statsborgere at omgå den almindelige Schengenvisumprocedure og den grundige vurdering af individuelle migrations- og sikkerhedsmæssige risici, som den indebærer. Vanuatus ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer garanterer ikke det høje sikkerhedsniveau, som der henvises til i Kommissionens rapport fra 2019 om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer[9].

Endelig er de ordninger, der er indført siden 2015, blevet markedsført kommercielt som en mulighed for visumfri adgang til EU, selv om visumfritagelsesaftalen ikke har til formål at

---

7 Kommissionens breve til Vanuatu af 15. november 2019 og 18. juni 2020.

8 Oplysninger fra Vanuatus paskontor den 22. september 2020.

9 COM(2019) 12 final.

give tredjelandsstatsborgere, der skal være i besiddelse af et visum for at indrejse i EU, mulighed for at omgå dette krav ved at erhverve statsborgerskab i Vanuatu. Selv om EU respekterer suveræne staters ret til selv at træffe afgørelse om deres egne naturaliseringsprocedurer, bør visumfri adgang til Unionen ikke anvendes som et redskab til at mobilisere individuelle investeringer til gengæld for statsborgerskab.

Aftalen eller dele af denne kan suspenderes af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed[10].

I den forbindelse er Kommissionen af den opfattelse, at de ordninger for investorer, der er indført i Vanuatu, er i strid med målene for EU's visumpolitik og den sondring, der i forordning (EU) 2018/1806[11] foretages mellem tredjelande, hvis statsborgere er visumpligtige, og tredjelande, hvis statsborgere ikke er underlagt et sådant krav — en sondring der fastlægges af EU på grundlag af en vurdering fra sag til sag ud fra en række kriterier, bl.a. vedrørende sikkerhed. Sådanne ordninger giver tredjelandsstatsborgere, der ville være visumpligtige, hvis de ikke havde opnået statsborgerskab i Vanuatu, mulighed for visumfri indrejse i EU uden at gennemgå den sikkerhedsgodkendelse før ankomsten til de ydre grænser, der kræves i henhold til Schengenvisumproceduren.

I lyset af ovenstående er en delvis og forholdsmæssig suspension af visumfritagelsesaftalen berettiget for at afbøde virkningen af ordningerne for tildeling af statsborgerskab til investorer for den visumfri ordning mellem EU og Vanuatu. Da det i praksis ikke vil være muligt for medlemsstaternes grænsevagter at afgøre, om et almindeligt pas er blevet udstedt gennem en ordning for investorer, bør suspensionen af aftalen omfatte alle almindelige pas, der er udstedt siden den 25. maj 2015, hvor Vanuatu begyndte at udstede et betydeligt antal pas til gengæld for investeringer.

[10] Artikel 8, stk. 4, i visumfritagelsesaftalen mellem Den Europæiske Union og Vanuatu, der er nævnt ovenfor.

[11] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14. november 2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 39).

2022/0001 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra a),

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 9, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu ("parterne") om visumfritagelse for kortvarige ophold[1] ("aftalen") blev indgået den 28. maj 2015[2] for at gøre det lettere for Vanuatus statsborgere at rejse til Unionen og for unionsborgere at rejse til Vanuatu.

(2) Aftalen er baseret på parternes fælles ønske om at fremme mellemfolkelige kontakter, styrke turismen og puste nyt liv i samhandelen mellem Unionen og Vanuatu.

(3) I henhold til aftalens artikel 8, stk. 4, kan en af parterne suspendere aftalen eller dele af denne, navnlig af hensyn til den offentlige orden og den nationale sikkerhed. Afgørelsen om suspension meddeles den anden part senest to måneder før dens planlagte ikrafttræden. Hvis grundene til suspensionen ikke længere består, skal den part, der har suspenderet aftalen, omgående underrette den anden part og hæve suspensionen.

(4) Vanuatu har ordninger for tildeling af vanuatisk statsborgerskab til investorer, på grundlag af hvilken statsborgere fra andre lande uden forudgående tilknytning til Vanuatu har fået tildelt statsborgerskab i Vanuatu, og langt de fleste ansøgninger er blevet godkendt. Indtil marts 2021 udstedte landet mere end 10 500 pas, og afvisningsprocenten var ekstremt lav[3]. Dette rejser tvivl om pålideligheden af den sikkerhedsscreening og screening af ansøgernes baggrund, som Vanuatus myndigheder foretager.

(5) I forbindelse med drøftelser i oktober 2017, november 2019, juni 2020 og marts 2021 gav Kommissionen udtryk for alvorlig bekymring og advarede Vanuatus regering om, at visumpligten kunne blive genindført. Vanuatus forklaringer var ikke tilstrækkelige til at mindske disse bekymringer.

---

1 EUT L 173 af 3.7.2015, s. 48.

2 Rådets afgørelse (EU) 2016/272 af 12. februar 2016 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold (EUT L 52 af 27.2.2016, s. 11).

3 Oplysninger fra Vanuatus paskontor den 14. juni 2021.

(6) Tildelingen af statsborgerskab til ansøgere, der er opført i INTERPOL's databaser, er i strid med de forsikringer, som Vanuatus myndigheder tidligere har givet om sikkerhedsscreening, og giver anledning til yderligere betænkeligheder med hensyn til pålideligheden af ordningernes sikkerhedsscreeningsprocedurer.

(7) Blandt de godkendte ansøgere, der har fået tildelt vanuatisk statsborgerskab, kommer flere fra lande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer Unionens ydre grænser. Kommissionen har desuden givet udtryk for bekymring over de manglende krav om fysisk tilstedeværelse eller bopæl, den korte behandlingstid for ansøgninger inden for rammerne af ordningerne og manglen på systematisk udveksling af oplysninger med ansøgernes oprindelsesland eller det land, hvor de tidligere havde deres bopæl. Kommissionen nåede frem til den konklusion, at screeningen af ansøgninger til ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i Vanuatu ikke garanterer et højt sikkerhedsniveau.

(8) Suspensionen af aftalen bør begrænses til almindelige pas, der er udstedt fra den 25. maj 2015, hvor antallet af ansøgere, der blev godkendt inden for rammerne af Vanuatus ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, begyndte at stige betydeligt.

(9) Anvendelsen af aftalen bør derfor suspenderes for alle statsborgere i Vanuatu, der er indehavere af et almindeligt pas udstedt af Vanuatu fra og med den 25. maj 2015.

(10) Denne afgørelse udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF[4]. Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold suspenderes for statsborgere i Vanuatu, der er indehavere af et almindeligt pas udstedt af Vanuatu fra og med den 25. maj 2015.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft den [to måneder efter offentliggørelsen — den nøjagtige dato indsættes af Publikationskontoret].

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand

[4] Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).