



Bruxelles, 31.5.2024.
COM(2024) 366 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o suspenziji izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane Vanuatua

1. Uvod

Programi državljanstva za ulagače (ili programi stjecanja državljanstva ulaganjem, često se nazivaju i „zlatne putovnice”) koje provode treće zemlje s bezviznim pristupom EU-u stvaraju niz potencijalnih sigurnosnih rizika za EU i njegove države članice. Konkretno, ti se programi mogu iskoristiti za zaobilaženje redovnog postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak u EU-u i temeljite procjene s time povezanih pojedinačnih migracijskih i sigurnosnih rizika, uključujući moguće izbjegavanje mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma¹. Posebno problematično je to da se putovnice izdane korisnicima takvih programa ne mogu razlikovati od drugih običnih putovnica.

Komisija surađuje sa svim zemljama čijim državljanima nije potrebna viza koje provode programe državljanstva za ulagače kako bi se spriječili i ublažili mogući sigurnosni rizici za EU². Vanuatu je prva i dosad jedina zemlja za koju je zbog razloga povezanih s javnim poretком i sigurnošću iz Uredbe (EU) 2018/1806 („Uredba o vizama”) aktiviran mehanizam suspenzije viza³.

Vanuatu je naveden u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 među trećim zemljama čiji su državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize pri prelasku vanjskih granica država članica za boravke od najviše 90 dana unutar bilo kojeg razdoblja od 180 dana. Izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane Vanuatua primjenjuje se od 28. svibnja 2015., kad je potpisan i počeo se primjenjivati Sporazum između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak („Sporazum”) ⁴.

Vanuatu od 25. svibnja 2015. provodi programe državljanstva za ulagače, u okviru kojih državljani trećih zemalja kojima je potrebna viza lako mogu dobiti državljanstvo i putovnicu Vanuatua, što im omogućuje da dobiju bezvizni pristup EU-u i zaobiđu postupak izdavanja šengenske vize. Komisija je 2017. počela istraživati Vanuatuove programe državljanstva jer su izazvali ozbiljnu zabrinutost, među ostalim zbog nedostataka u sigurnosnoj provjeri zahtjeva.

Komisija je na temelju procjene prikupljenih relevantnih podataka i informacija utvrdila velike propuste i sigurnosne nedostatke u Vanuatuovim programima za ulagače, koji mogu dovesti do rizika za unutarnju sigurnost EU-a i njegovih država članica te je aktivirala mehanizam suspenzije iz članka 8. Uredbe o vizama.

¹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 23. siječnja 2019., Programi za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji (COM(2019) 12 final), str. 23.

² Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Šesto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza, COM(2023) 730 final.

³ Uredba (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenog 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 303, 28.11.2018., str. 39.).

⁴ Sporazum između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 173, 3.7.2015., str. 48.).

Suspenzija je podijeljena na tri faze, kako je opisano u nastavku. U ovom izvješću Europskom parlamentu i Vijeću podrobno se opisuju faze mehanizma suspenzije i dijalog između Komisije i Vanuatua. Izvješće se podnosi u skladu s člankom 8. stavkom 7. Uredbe o vizama.

2. Prva faza – aktivacija mehanizma suspenzije (članak 8. stavak 6. točka (a) Uredbe o vizama)

Komisija je od 2017. do 2021. održala niz sastanaka i u više navrata vodila prepisku s tijelima Vanuatua radi prikupljanja informacija o Vanuatuovim programima državljanstva za ulagače⁵. U tom je kontekstu izrazila ozbiljnu zabrinutost i upozorila vladu Vanuatua da postoji mogućnost ponovnog uvođenja obveze posjedovanja vize. Razlozi za zabrinutost bili su ponajprije sljedeći:

- državljanima koji bi inače morali podnijeti zahtjev za vizu da bi putovali u EU izdan je velik broj putovnica (više od 10 000 u razdoblju od 2015. do 2021.) uz vrlo nisku stopu odbijanja,
- ne postoji uvjet prema kojem bi podnositelji zahtjeva morali prethodno boraviti ili čak posjetiti Vanuatu jer postupkom podnošenja zahtjeva upravljaju specijalizirane agencije izvan Vanuatua (u Dubaiju, Tajlandu, Maleziji itd.), a podnositelj zahtjeva pritom ne mora uspostaviti izravan kontakt s tijelima Vanuatua,
- nema obveze razgovora uživo, zbog čega je tijelima Vanuatua teže procijeniti okolnosti podnositelja zahtjeva ili potvrditi informacije navedene u zahtjevu, uključujući njihovu istinitost i vjerodostojnost,
- programi se obično oglašavaju kao način za zaobilaženje postupka izdavanja šengenskih viza i jednostavno dobivanje bezviznog pristupa EU-u,
- zahtjevi se obrađuju u vrlo kratkim rokovima, zbog čega nije moguće provesti odgovarajuću sigurnosnu provjeru i razmjenu informacija sa zemljom podrijetla ili prethodnog glavnog boravišta podnositelja zahtjeva prije dodjele državljanstva. Zbog toga je Vanuatu dodijelio državljanstvo osobama protiv kojih se vodila kaznena istraga, uključujući osobe upisane u Interpolove baze podataka⁶,
- primjenjuju se blagi propisi o promjenama imena jer podnositelji zahtjeva koji steknu državljanstvo na temelju ulaganja mogu podnijeti zahtjev i za promjenu identiteta.

Nadalje, Vanuatu je klasificiran i kao potencijalno visokorizičan za integritet zajedničkog standarda izvješćivanja OECD-a, što ukazuje na moguću utaju poreza i pranje novca⁷.

⁵ Prema detaljnom objašnjenju u Prijedlogu odluke Vijeća o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak, COM(2022) 6 final.

⁶ Konkretno, Komisija je u srpnju 2019. doznala da je tražiteljima dodijeljeno državljanstvo u okviru Vanuatova programa državljanstva za ulagače unatoč tomu što su upisani u Interpolove baze podataka i da su neki tražitelji predložili krivotvorene isprave (posebno krivotvorene potvrde da osoba nije kazneno osuđivana) koje nadležna tijela Vanuatua nisu otkrila.

⁷ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

Budući da objašnjenja koja je Vanuatu dostavio u spomenutim prepiskama nisu dostatno ublažila tu zabrinutost, Komisija je zaključila da bi se povećani rizik za javni poredak i unutarnju sigurnost povezan s državljanima Vanuatua koji su stekli državljanstvo u okviru programa državljanstva za ulagače mogao ublažiti samo suspenzijom izuzeća od obveze posjedovanja vize.

Komisija je u tu svrhu 12. siječnja 2022. donijela Prijedlog odluke Vijeća⁸ o djelomičnoj suspenziji sporazuma o izuzeću od obveze posjedovanja vize s Vanuatuom. Vijeće je donijelo tu odluku⁹ 3. ožujka 2022.

Osim toga, Komisija je 27. travnja 2022. donijela provedbenu uredbu¹⁰ kojom je aktiviran **mehanizam suspenzije** iz članka 8. Uredbe o vizama za prvo razdoblje od devet mjeseci (od 4. svibnja 2022. do 3. veljače 2023.).

Nakon aktivacije suspenzije i u skladu s člankom 8. stavkom 6. zadnjim podstavkom Uredbe o vizama Komisija je pokrenula **pojačani dijalog** s Vanuatuom radi pronalaska odgovarajućih rješenja za ispravljanje okolnosti koje su dovele do privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize.

Komisija je na **uvodnom sastanku** u kontekstu tog dijaloga, održanom 12. svibnja 2022., izrazila spremnost da pronađe rješenje te je u tu svrhu predložila održavanje mjesečnih tehničkih sastanaka. Stranke su se složile da tijela Vanuatua imenuju osobu za kontakt i o tome obavijeste Komisiju kako bi se nastavilo s daljnjim tehničkim sastancima. Vanuatu je obavijestio Komisiju o odluci vlade Vanuatua da osnuje radnu skupinu za preispitivanje programa državljanstva za ulagače. Dogovoreno je da će radna skupina pripremiti, a tijela Vanuatua Komisiji poslati izvješće o napretku.

Međutim, Vanuatu u vezi s tim nije poduzeo konkretne korake. Vanuatuovi programi državljanstva za ulagače nastavili su se provoditi, a Komisija u prvoj fazi od tijela Vanuatua nije primila nikakve informacije o mogućim zakonodavnim i nezakonodavnim mjerama za ispravljanje okolnosti koje su dovele do privremene suspenzije.

3. Druga faza – produljenje suspenzije (članak 8. stavak 6. točka (b) Uredbe o vizama)

Budući da su okolnosti koje su dovele do suspenzije i dalje bile prisutne, Komisija je donijela delegiranu uredbu **o produljenju suspenzije za 18 mjeseci, do 3. kolovoza 2024.**¹¹ Isto tako, Vijeće je donijelo odluku o potpunoj suspenziji Sporazuma¹².

⁸ Prijedlog odluke Vijeća o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (COM/2022/6 final).

⁹ Odluka Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 69, 4.3.2022., str. 105.).

¹⁰ Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/693 od 27. travnja 2022. o privremenoj suspenziji izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane Vanuatua (SL L 129, 3.5.2022., str. 18.).

¹¹ Delegirana uredba Komisije (EU) 2023/222 od 1. prosinca 2022. o privremenoj suspenziji izuzeća od obveze posjedovanja vize za sve državljane Vanuatua (SL L 32, 3.2.2023., str. 1.).

U toj drugoj fazi suspenzije Komisija je nastavila dijalog s Vanuatuom: **od veljače 2023. do travnja 2024. održana su četiri sastanka** i vodila se redovna pisana komunikacija.

Na prvom od tih sastanaka, održanom 15. veljače 2023., Vanuatuova osoba za kontakt u okviru pojačanog dijaloga, savjetnik za nacionalnu sigurnost Ureda predsjednika vlade, obavijestila je Komisiju o mjerama politike i zakonodavnim mjerama koje je Vanuatu uveo kako bi odgovorio na zabrinutost Komisije: novim standardima postupaka za upravljanje programima, uključujući imenovanje novog voditelja Ureda za državljanstvo, smanjenju i boljem nadzoru privatnih zastupnika koji obrađuju zahtjeve za državljanstvo, koji bi u slučaju zlouporabe doveo do izravnog ukidanja njihove dozvole za rad i nacrtu izmjena Zakona o državljanstvu kojima bi se uveo novi strogi postupak provjere. Komisija je tom prigodom zatražila da joj se dostave detaljna objašnjenja tih mjera i načina na koji bi se njima odgovorilo na okolnosti koje su dovele do suspenzije.

Vanuatu je 4. travnja 2023. Komisiji dostavio Zakon o izmjenama Zakona o državljanstvu, donesen 21. ožujka 2023. Glavna novost uvedena tim novim zakonodavstvom je zamjena institucija i postupaka za provjeru i dubinsku analizu zahtjeva. Konkretno, dotadašnji Odbor za unutarnju provjeru, koji je imenovao predsjednik vlade, zamijenile su tri institucije: policijske snage Vanuatua, financijsko-obavještajna jedinica i imigracijska služba Vanuatua. Te institucije provjeravaju među ostalim Interpolove baze podataka i o tome izvješćuju glavnog tajnika Povjerenstva za državljanstvo. Taj novi postupak uključuje automatsku zabranu podnositeljima zahtjeva čija imena odgovaraju pronađenom rezultatu u Interpolovoj bazi podataka, isključivanje zahtjeva koje su podnijeli građani iz zemalja uvrštenih na UN-ov popis subjekata koji su podvrgnuti sankcijama te produljenje postupka pregleda za razdoblje od 14 do najviše 30 dana. Međutim, Vanuatu nije dostavio popratni dokument s objašnjenjima izmjena zakonodavstva i načina na koji bi se njima odgovorilo na okolnosti koje su dovele do suspenzije.

Na **drugom sastanku** u toj fazi, koji je održan 13. srpnja 2023., Komisija je upozorila predstavnike Vanuatua na to da je potrebno detaljno objasniti spomenuti Zakon o izmjenama Zakona o državljanstvu. U tom je kontekstu Komisija izrazila zabrinutost zbog izmjena zakonodavstva, posebno kad je riječ o metodologiji za obradu zahtjeva, jer se njima nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo na utvrđene rizike za unutarnju sigurnost država članica, kao što je nepostojanje razmjene informacija sa zemljama podrijetla podnositelja zahtjeva o kaznenoj evidenciji i podrijetlu novčanih sredstava.

Treći sastanak održan je 5. prosinca 2023. Vanuatu je predstavljala novoimenovana osoba za kontakt, glavni tajnik Povjerenstva za državljanstvo Vanuatua. U tom je kontekstu Komisija izrazila žaljenje što se zbog odugovlačenja tijela Vanuatua u odgovaranju na njezine zahtjeve za informacije dijalog usporio te je podsjetila da se približava propisani rok utvrđen u okviru postupka suspenzije za 3. kolovoza 2024. Stoga je pozvala Vanuatu da u narednim tjednima

¹² Odluka Vijeća (EU) 2022/2198 od 8. studenog 2022. o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (SL L 292, 11.11.2022., str. 47.).

dostavi informacije koje nedostaju i objašnjenje izmjena politike i zakonodavstva kako bi mogla zaključiti svoju procjenu.

Nakon sastanka Vanuatuu je 15. prosinca 2023. poslan popis dodatnih pitanja s rokom od mjesec dana za dostavljanje odgovora. Vanuatu je tek 22. ožujka 2024. dostavio odgovore, u kojima nije uvjerljivo otklonio zabrinutost Komisije.

Komisija je obavijestila Vanuatu i o nedavno donesenom prijedlogu revizije mehanizma suspenzije¹³, kojim se provedba programa državljanstva za ulagače proglašava novom samostalnom osnovom za suspenziju, te o zakonodavnom postupku koji je u tijeku.

Četvrti i posljednji sastanak u toj fazi održan je 5. travnja 2024. između Komisije i glavnog tajnika Povjerenstva za državljanstvo Vanuatua. Komisija je pozvala Vanuatu da pojasni i razradi odgovore dostavljene 22. ožujka 2024. o postupcima provjere i pregleda, neovisnosti institucija uključenih u programe i učinku suspenzije na zahtjeve za državljanstvo 2022. i 2023. Postojeće sumnje nisu otklonjene na odgovarajući način i nije odgovoreno na više činjeničnih i statističkih nedosljednosti u podacima koji su prethodno dostavljeni Komisiji (vidjeti točku ii. u odjeljku „3. faza”). Tad su predstavnici Vanuatua obavijestili Komisiju da su iscrpljene mogućnosti komunikacije na tehničkoj razini i da će Vanuatu razmotriti odnos s Komisijom na političkoj razini.

4. Treća faza – Komisijina završna procjena i prijedlog ukidanja izuzeća od obveze posjedovanja vize (članak 8. stavak 7. Uredbe o vizama)

Kako je utvrđeno u članku 8. stavku 7. Uredbe o vizama, prije kraja razdoblja valjanosti delegiranog akta Komisija mora podnijeti **izvješće Europskom parlamentu i Vijeću** sa svojom konačnom procjenom, kojem se može priložiti zakonodavni prijedlog izmjene Uredbe kako bi se upućivanje na dotičnu treću zemlju premjestilo s popisa zemalja čijim državljanima nije potrebna viza na popis zemalja čijim je državljanima potrebna viza.

Ovo se izvješće podnosi u skladu s tim zahtjevom, a konačna procjena Komisije posebno je izložena u nastavku.

i. Gospodarska ovisnost o programima

Prije suspenzije **gospodarstvo Vanuatua uvelike se oslanjalo na prihode ostvarene programima državljanstva za ulagače** (tj. putem njih je 2020. i 2021.¹⁴ ostvareno 33 % ukupnih prihoda, odnosno 12,3 % BDP-a u 2020. i 10,2 % u 2021.). Nakon uvođenja suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize 2022. **prihodi ostvareni u okviru programa smanjili su se za 27 %**¹⁵, zbog čega se njihov udio u BDP-u otprilike prepolovio u odnosu na 2021. pa je 2022. iznosio 5,3 %, a 2023. 5,5 %.

¹³ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu revizije mehanizma suspenzije, COM/2023/642 final.

¹⁴ [Vanuatu: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Vanuatu \(imf.org\)](#), Međunarodni monetarni fond, Izvješće za pojedinu zemlju br. 23/115, ožujak 2023.

¹⁵ [Ibid.](#)

ii. Statistički podaci: zaprimljeni zahtjevi, izdane putovnice i stopa odbijanja

Statistički podaci pokazuju da je velik broj podnositelja zahtjeva uspješno ishodio državljanstvo, pri čemu je velika većina njih iz zemalja čijim bi državljanima inače bila potrebna viza za ulazak u EU. U tablici 1 u nastavku prikazani su statistički podaci dobiveni od tijela Vanuatua za razdoblje od 2015. do 2021.

Statistički podaci za razdoblje 2015. – 2021.	
Ukupan broj zaprimljenih zahtjeva	14 504 od 2015. do 2021.
Ukupan broj dodijeljenih državljanstava	13 489 od 2015. do 2021.
Ukupan broj izdanih putovnica	10 524 od 2015. do 2021.
Broj odbijenih zahtjeva / oduzetih državljanstava	1015 (stopa ~9,6 %) od 2015. do 2021.
Podnositelji kojima je odobren zahtjev – najčešće zemlje podrijetla	Kina (6628), Nigerija (430), Libija (292), Irak (276), Sirija (276), Rusija (247), Libanon (222), Iran (154), Republika Koreja (88), Jemen (74), Sudan (29)

Tablica 1: Statistički podaci Vanuatua dostavljeni u siječnju 2022. za razdoblje 2015. – 2021.

Međutim, statistički podaci koje je Vanuatu kroz godine dostavljao Komisiji sadržavaju brojne nedosljednosti.

Statistički podaci o broju odobrenih zahtjeva pokazuju nepodudarnosti. Prema podacima primljenima od Vanuatua 2020. za razdoblje od 2015. do kolovoza 2020. ukupno je zabilježeno oko 4000 odobrenih zahtjeva, dok prethodno navedeni statistički podaci iz 2022. pokazuju ukupno oko 13 500 dodijeljenih državljanstava. Slično tomu, broj odbijenih zahtjeva i oduzetih državljanstava dostavljen 2022. (1015) razlikuje se u odnosu na ranije statističke podatke (dostavljene 2020.), koji su upućivali na to da je od 2015. do kolovoza 2020. odbijen samo jedan zahtjev, dok je naknadno oduzeto 15 dodijeljenih državljanstava.

Za razdoblje 2021. – 2023. Vanuatu je u tri navrata dostavio različite skupove statističkih podataka. Vanuatu je 12. srpnja 2023. naveo da su 2022. zaprimljena ukupno 682 zahtjeva, a u prvih šest mjeseci 2023. ukupno 676 zahtjeva. Podaci koje je Vanuatu dostavio 23. listopada 2023. pokazuju da se broj podnositelja kojima je odobren zahtjev za državljanstvo u posljednje tri godine drastično smanjio u odnosu na prethodne godine (144 u 2021., 127 u 2022., 130 u 2023.). Međutim, nakon što je Komisija ponovno zatražila da se dostave jasni i dosljedni statistički podaci, Vanuatu je 23. ožujka 2024. poslao još jedan drukčiji skup podataka, u kojem se navodi da su 2021. zaprimljena 1072, a odbijena četiri zahtjeva, da je 2022. zaprimljeno 875, a odbijeno pet zahtjeva te da je 2023. zaprimljeno 1113, a odbijena su 22 zahtjeva.

Te nedosljednosti, osim što otežavaju procjenu i usporedbu dostavljenih podataka, upućuju i na općenit manjak pouzdanosti u postupku unutarnje kontrole programa koji provode nadležna tijela Vanuatua.

iii. Izmjena Zakona o državljanstvu

Vanuatu je u ožujku 2023. izmijenio svoj Zakon o državljanstvu¹⁶ kako bi ublažio rizike koje je utvrdila Komisija. Uvedene su sljedeće glavne izmjene:

- provjere zahtjeva i dubinske analize sad provode tri institucije: i. policijske snage Vanuatua, ii. financijsko-obavještajna jedinica (FOJ) i iii. imigracijska služba, koje o tim provjerama izvješćuju glavnog tajnika i zamjenjuju Odbor za unutarnju provjeru, koji je imenovao predsjednik vlade¹⁷,
- odbijaju se zahtjevi podnositelja upisanih u Interpolovu bazu podataka,
- postupak provjere koji provode navedene tri institucije ne bi trebao trajati dulje od 14 dana, a u svakom slučaju, ako je potrebno više vremena, ne bi trebao trajati dulje od 30 dana,
- ne uzimaju se u obzir zahtjevi državljana s popisa „zemalja na koje se primjenjuju ograničenja” ili zemalja uvrštenih na (neodređene) UN-ove popise subjekata koji su podvrgnuti sankcijama,
- Povjerenstvo za državljanstvo mora donijeti odluku o dodjeli državljanstva u roku od tri mjeseca.

Učinak tih promjena na ispravljanje okolnosti koje su dovele do suspenzije razmatra se u odjeljcima u nastavku.

iv. Rizične i zabranjene zemlje podrijetla

Kako je prikazano u tablici 1, zemlje podrijetla podnositelja kojima je odobren zahtjev uglavnom uključuju zemlje čiji državljani pri prelasku vanjskih granica Unije moraju imati vizu.

Vanuatu je 2023. uveo izmjenu zakonodavstva čiji je cilj ograničiti mogućnost da državljani određenih zemalja podnesu zahtjev za državljanstvo. Konkretno, izmijenjenim Zakonom o državljanstvu utvrđuje se da Povjerenstvo za državljanstvo ne smije prihvatiti zahtjev ako njegov podnositelj ima boravište ili je državljanin zemlje koju je Povjerenstvo za državljanstvo uvrstilo na popis zemalja na koje se primjenjuju ograničenja ili koja je uvrštena na neodređeni popis zemalja na koje Ujedinjeni narodi primjenjuju sankcije (kao što su Jemen, Sirija, Sudan, Sjeverna Koreja i Iran)¹⁸, osim ako podnositelji zahtjeva dokažu da posljednjih pet godina nisu boravili u zemlji na koju se primjenjuju ograničenja i dostave dokaz o stalnom boravištu u inozemstvu. Budući da Rusija i Bjelarus nisu na tim popisima, **Vanuatu je nastavio prihvaćati zahtjeve iz Rusije i Bjelarusa čak i nakon početka ruske agresije na Ukrajinu.**

v. Naknade

¹⁶ Izmjena br. 1 Zakona o državljanstvu (CAP 112) iz 2023., objavljena u Službenom listu Republike Vanuatua 21. ožujka 2023.

¹⁷ Odbor za unutarnju provjeru činili su glavni tajnik kao predsjednik, službenik za praćenje usklađenosti iz Ureda za državljanstvo, voditelj imigracijske službe, glavni službenik za putovnice, jedan pravnik iz državnog odvjetništva kojeg je imenovao glavni državni odvjetnik i policijski službenik kojeg je imenovao ravnatelj policije.

¹⁸ Prema statističkim podacima koje su nadležna tijela Vanuatua dostavila za razdoblje 2016. – 2021. državljani sljedećih pet zemalja na koje se primjenjuju ograničenja podnijeli su zahtjeve i dobili državljanstvo Vanuatua: Sirija (276), Iran (154), Republika Koreja (88), Jemen (74) i Sudan (29).

Prema najnovijim dostavljenim informacijama u Vanuatuu su trenutačno dostupne četiri opcije ulaganja¹⁹. Vanuatuovi programi državljanstva za ulagače među najjeftinijima su na svijetu za pojedinačne ulagače i obitelji (naknada za jednog podnositelja zahtjeva iznosi 130 000 USD). Naknada po osobi uvelike se smanjuje ovisno o broju tražitelja u okviru istog zahtjeva (180 000 USD za vjenčani par s dvoje djece).²⁰

Za vrijeme dijaloga Vanuatu nije pokazao nikakvu konkretnu namjeru da poveća naknade za ulagače i tako potencijalno smanji broj dodijeljenih državljanstava.

vi. Zahtjevi u pogledu boravišta

Prije dodjele državljanstva ili čak tijekom postupka podnošenja zahtjeva nije potrebno imati boravište niti biti fizički prisutan u Vanuatuu. Vanuatu je u ožujku 2024. obavijestio Komisiju da su u tijeku međuinstitucijske rasprave radi „rješavanja” pitanja zahtjeva u pogledu boravišta. Međutim, nisu dostavljene dodatne informacije o sadržaju i vremenskom okviru mogućih izmjena zakonodavstva.

vii. Postupak podnošenja zahtjeva

Programom upravlja Ured za državljanstvo. Ured ne komunicira ni s podnositeljima zahtjeva ni sa zemljom podrijetla. Zainteresirani ulagači podnose zahtjeve preko ovlaštenih **zastupnika**, koji su isključivo odgovorni za svu interakciju s podnositeljima zahtjeva. Zastupnici moraju biti državljani Vanuatua (koji nisu stekli državljanstvo u okviru programa za ulagače) i imati glavno registrirano sjedište u Port Vili u Vanuatuu. Ne smiju prodavati po višoj ili nižoj cijeni od cijene utvrđene zakonom i ne primaju naknadu za marketing programa. Vanuatu je Komisiji dostavio popis 71 ovlaštenog zastupnika. U travnju 2024. službene internetske stranice Vanuatuova Ureda za državljanstvo sadržavale su popis od 60 ovlaštenih zastupnika²¹.

Zastupnici su ujedno zaduženi za **marketing i promidžbu** programa. Većina njih u okviru promidžbe Vanuatuovih programa na svojim internetskim stranicama ističe da oni omogućuju ulazak u EU bez vize i brži postupak podnošenja zahtjeva u odnosu na druge programe te izričito spominju mogućnost promjene imena nakon stjecanja državljanstva. Zastupnici djelomično sudjeluju u **obradi zahtjeva**. Provedu prvu fazu dubinske analize zahtjeva prije nego što ih dostave Uredu za državljanstvo, koji ih zatim prosljeđuje trima institucijama radi odobrenja i dubinske analize.

viii. Postupci provjere/pregleda

Nakon što zaprimi zahtjeve od zastupnika, Ured za državljanstvo provjerava isprave svakog podnositelja zahtjeve na temelju kontrolnih popisa, a zatim ih prosljeđuje tijelu nadležnom za odlučivanje (Povjerenstvu za državljanstvo).

Kao što je već navedeno, Vanuatu je 2023. donio niz izmjena zakonodavstva, iako nije predočio zadovoljavajući dokaz da se te izmjene provode i da su dostatne za ublažavanje sigurnosnih rizika koji proizlaze iz njegovih programa za ulagače. U okviru tih izmjena uvodi se novi postupak provjere, a **Odbor za provjeru** čine tri institucije: i. policijske snage Vanuatua, ii.

¹⁹ Program potpore razvoju (DSP), program doprinosa Vanuatuu (VCP), imigracijski plan na osnovi kapitalnih ulaganja (CIIP) i program opcija za nekretnine (REO).

²⁰ <https://vancitizenship.gov.vu/index.php/citizenship/fees-and-charges>

²¹ <https://vancitizenship.gov.vu/index.php/about-us/designated-agents>

financijsko-obavještajna jedinica (FOJ) i iii. imigracijska služba, koje među ostalim provjeravaju podatke o podnositeljima zahtjeva u Interpolovim i drugim međunarodnim bazama podataka. Osim toga, postupak pregleda produljuje se za razdoblje od 14 do najviše 30 dana.

Iako se s jedne strane čini da se tim novim postupkom ublažava rizik od dodjele državljanstva osobama upisanim u Interpolove baze podataka, s druge strane, on ne uključuje druge elemente koji su potrebni kako bi se pravilno procijenilo da podnositelji zahtjeva ne predstavljaju sigurnosne rizike. Naime, **ne postoje odgovarajuća sredstva na temelju kojih bi tijela Vanuatua mogla provjeriti istinitost isprava koje je izdala zemlja podrijetla ili boravišta podnositelja zahtjeva**, uključujući osobne isprave i kaznenu evidenciju, jer ta tijela ne razmjenjuju informacije sa zemljama podrijetla ili boravišta podnositelja zahtjeva.

Vanuatu je u okviru dijaloga **samo navodio upućivanja na izmjene zakonodavstva bez dostatnog popratnog objašnjenja i informacija o pouzdanosti postupka provjere**. Komisija stoga ne može procijeniti jesu li tim izmjenama ublaženi sigurnosni rizici istaknuti u trenutku donošenja odluke o suspenziji.

Nadalje, za razliku od ostalih trećih zemalja koje provode programe državljanstva za ulagače, čini se da se Vanuatu za potrebe provjere identiteta, ugleda i sigurnosti ne oslanja na međunarodna poduzeća za dubinsku analizu. Zbog toga, ali i zbog činjenice da tijela Vanuatua nemaju kontakt s tijelima zemalja podrijetla podnositelja zahtjeva, nije izgledno da Vanuatu može temeljito procijeniti vjerodostojnost i istinitost isprava i informacija podnositelja zahtjeva.

ix. Promjena imena

Do 2021. osobe koje su stekle državljanstvo Vanuatua u okviru programa državljanstva za ulagače mogle su se naknadno prijaviti i za promjenu identiteta u Vanuatu. Vanuatu je u okviru dijaloga obavijestio Komisiju da je 2021. donesena izmjena članka 24. stavka 1.A mjerodavnog Zakona o prijavi u matičnu evidenciju br. 28 iz 2021. kojom se predviđa da osobe s dvojnim državljanstvom ne mogu promijeniti ime prijavljeno u Vanuatu. Međutim, Vanuatu je obavijestio Komisiju i da ne vodi evidenciju o promjenama imena koje su registrirane do 2019., tako da nije mogao dostaviti informacije o broju osoba koje su stekle državljanstvo ulaganjem i naknadno promijenile ime, kao ni o daljnjim provjerama tih osoba.

x. Istražno povjerenstvo – preispitivanje putovnica izdanih u okviru prijašnjih postupaka provjere

Vanuatu je u veljači 2023. osnovao istražno povjerenstvo čija je zadaća istražiti sve navodne prijestupe počinjene od uspostave programa. Vanuatu je u travnju 2024. obavijestio da je postupak istražnog povjerenstva još u tijeku i da ne može navesti konkretan datum za dostavljanje njegovih zaključaka.

Nadalje, **Vanuatu nije uveo nikakav strukturni mehanizam ex-post praćenja** kako bi uklonio moguće sigurnosne propuste u pogledu više od 10 000 putovnica izdanih prije izmjene zakonodavstva i uvođenja navodno strožeg postupka provjere. Iako je Vanuatu obavijestio Komisiju da se na temelju sudske prakse državljanstvo može oduzeti ako je stečeno prijevarom ili protivno zakonu, nije dostavio informacije o stvarnim slučajevima oduzimanja državljanstva stečenog u okviru programa za ulagače. Neupitno je da postojeća količina putovnica koje su izdane u okviru programa državljanstva od 2015. pod istim uvjetima koji su omogućili izdavanje putovnica osobama kojima se nije smjelo dodijeliti državljanstvo jer su upisane u Interpolove

baze podataka i jer su podnosile krivotvorene zahtjeve i dalje stvara potencijalni rizik ili prijetnju sigurnosti država članica.

5. Zaključak

S obzirom na navedenu ažuriranu procjenu Komisija smatra da Vanuatu nije zadovoljavajuće ispravio okolnosti koje su dovele do suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize. Konkretno, zbog kvalitete odgovora na zahtjeve Komisije i brojnih nedosljednosti u dostavljenim podacima, kao i nedostavljanja dostatnih objašnjenja novih propisa i njihove provedbe, Komisija je zaključila da bi provedba programa državljanstva za ulagače u Vanuatu i dalje predstavljala velik rizik za javni poredak i unutarnju sigurnost država članica ako se nositeljima putovnica Vanuatua dopusti da nastave putovati u EU bez vize.

Zato je Komisija u skladu s člankom 8. stavkom 7. Uredbe o vizama odlučila predložiti izmjenu te uredbe kako bi se Vanuatu premjestio s popisa zemalja čijim državljanima nije potrebna viza na popis zemalja čijim je državljanima potrebna viza²². Kako bi se Europskom parlamentu i Vijeću dalo dovoljno vremena za razmatranje prijedloga Komisije, Komisija je ujedno produljila razdoblje suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za šest mjeseci²³, do 3. veljače 2025.

²² Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu Vanuatua, COM(2024) 365.

²³ Delegirana uredba Komisije (EU) .../... o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu produljenja privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane Vanuatua, C(2024) 3650.