

"ZŁOTE PASZPORTY" I "ZŁOTE WIZY", CZYLI OBYWATELSTWO UE ZA PIENIĄDZE

Institucja obywatelstwa Unii Europejskiej jest jednym z ważnych, choć zwykle niedocenianych, elementów integracji europejskiej. Daje ich posiadaczom sporo przywilejów, nie nakładając przy tym poważnych obowiązków. Główną i najbardziej docenianą korzyścią z obywatelstwa UE jest prawo do pobytu, prowadzenia oraz swobodnego podróżowania po Unii Europejskiej i strefie Schengen. Te swobody mogą być jednak nadużywane, rodząc zagrożenia ładu publicznego i bezpieczeństwa w UE. Szczególnym źródłem tego typu problemów stają się komercyjne programy nadawania obywatelstwa i ułatwień pobytowych stosowane przez wiele państw członkowskich Unii Europejskiej. Sygnalizowane od wielu lat praktyki nabrały ostatnio nowego wymiaru w świetle ujawnienia tzw. akt cypryjskich (Cyprus Papers), ukazujących mechanizm przyznawania obywatelstwa UE osobom o kryminalnej przeszłości, powiązaniach z organizacjami przestępczymi i z ośrodkami władzy państw o niechętnym nastawieniu do Unii Europejskiej.

Institucja obywatelstwa odnosi się do osób trwale związanych z państwem: jego terytorium, instytucjami i kulturą. W ogromnej większości przypadków obywatelstwo nadawane jest w chwili narodzin. Decydują albo więzy krwi (*ius sanguinis*), albo miejsce urodzenia (*ius soli*). Obywatelstwo można uzyskać na drodze administracyjnej: albo w związku z długotrwałym pobytom w danym państwie i spełnieniem warunków określonych w prawie tego państwa, po potwierdzeniu długotrwałego i rzeczywistego związku z tym państwem, albo w wyniku zawarcia związku małżeńskiego lub partnerskiego.

Obywatelstwo organizacji międzynarodowej wydawało się fikcją do czasu, gdy w 1992 r. zawarty został traktat o Unii Europejskiej. Ustanawiał on instytucję "obywatela Unii Europejskiej" i wiązała ją z obywatelstwem państwa członkowskiego tej organizacji. Tak więc każdy Francuz, Hiszpan czy Irlandczyk, a od 2004 r. każdy Polak, Litwin czy Węgier stawał się automatycznie obywatelem UE.

Zgodnie z prawem UE, obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Może zatem osiedlić się w innym kraju UE, podjąć pracę lub rozpocząć działalność gospodarczą, a także swobodnie przekraczać granice między państwami UE i - szerzej - w obrębie strefy Schengen. Może też głosować i kandydować w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Tak dzieje się np. w wielu miejscowościach na południu Hiszpanii, gdzie do władz lokalnych wchodzi mieszkańcy tam Niemcy, Szwedzi lub Holendrzy. Ponadto obywatelstwo UE daje prawo do korzystania na terytorium państwa spoza Unii z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Zatem, jeżeli np. obywatel Bułgarii przebywając w Iraku będzie potrzebował ochrony dyplomatycznej lub konsularnej, a jego państwo nie utrzymuje placówki dyplomatycznej i konsularnej w tym kraju, może zwrócić się o pomoc do np. ambasady Niemiec w Bagdadzie i będzie traktowany na równi z obywatelami RFN.

Przyznane obywatelom UE przywileje podnosiły atrakcyjność tej instytucji i zachęcały wielu mieszkańców krajów spoza Unii do szukania sposobów nabycia obywatelstwa któregoś z państw członkowskich UE. Dość powszechną praktyką było zawieranie małżeństw z obywatelem UE. Wiele spośród tych związków było fikcyjnych i w gruncie rzeczy wiązało się ze swoistą transakcją: obywatel UE inkasował całkiem sporą sumę za zgodę na zawarcie małżeństwa od swojego współmałżonka przybyłego spoza Unii. Ten handlowy, choć nieformalny, sposób zainspirował władze niektórych państw UE do uczynienia obywatelstwa towarem. W zamian za wniesienie określonej opłaty oraz wkładu finansowego o charakterze inwestycyjnym, cudzoziemcy mogli uzyskać prawo do czasowego pobytu, a nawet obywatelstwo danego państwa członkowskiego UE, a tym samym obywatelstwo Unii Europejskiej.

Czytaj też: [Cywilny ekspert na ratunek. Czas odejść od hermetyzowania się służb](#)

Pierwszym krajem, który takie praktyki zastosował, jeszcze przed wstąpieniem do UE, była Bułgaria w 2005 r. Zasadniczo wymagana kwota inwestycji wynosiła pół miliona euro, niemniej wnioskodawca musiał przez pięć lat cieszyć się prawem pobytu w Bułgarii i uzyskiwać przychody pokrywające koszty pobytu. Szybka ścieżka znosiła ten ostatni wymóg, skracając wymóg uprzedniego pobytu do roku, ale podnosiła próg inwestycji do miliona euro. Kolejnym państwem UE, które wprowadziło podobne praktyki w 2007 r. był Cypr. Minimalna kwota inwestycji wynosiła 2 mln euro, a ponadto zakup nieruchomości o wartości co najmniej pół miliona euro. Dorośli członkowie rodziny naturalizowanego obywatela Cypru mogli uzyskać obywatelstwo również pod warunkiem nabycia nieruchomości za minimum pół miliona euro. Następnym państwem UE, który poszedł w ślady Cypru była Malta. Tam wymogi obejmowały wpłatę 650 tys. euro do państwowego funduszu inwestycyjnego, inwestycję w wysokości co najmniej 150 tys. euro oraz nabycie za minimum 350 tys. euro lub wynajem posiadłości na wyspie. Członkowie rodziny mogli uzyskać obywatelstwo uiszczając opłaty w zależności od wieku i statusu. Do tego dochodziły opłaty administracyjne sięgające kilku tysięcy euro.

Oprócz obywatelstwa, wiele państw członkowskich UE (obecnie 20) zaczęły oferować tzw. ułatwienia pobytowe dla inwestorów. Ta wyraźnie tańsza opcja otwierała możliwość uzyskania długoterminowego, a w niektórych krajach stałego pobytu wnioskującego cudzoziemca oraz najbliższych członków rodziny, co dawało swobodę podróżowania po strefie Schengen i zazwyczaj zwiększało szanse na uzyskanie po pewnym czasie obywatelstwa UE. Tu zobowiązania finansowe były bardzo zróżnicowane: od kilkunastu tysięcy do kilku milionów euro.

Te tzw. "złote paszporty" (komercyjna naturalizacja) i "złote wizy" (zakup dokumentów pobytowych) cieszyły się rosnącą popularnością, zwłaszcza na Malcie, oferującej najatrakcyjniejsze warunki ich uzyskania. Parlament Europejski zwrócił uwagę na ten proceder już w 2014 r., przyjmując rezolucję o znamienym tytule: "w sprawie obywatelstwa UE na sprzedaż". Eurodeputowani wyrazili zaniepokojenie takimi praktykami, szczególnie w odniesieniu do Malty, które - ich zdaniem - "są sprzeczne z samą istotą obywatelstwa europejskiego" i podkreślili, że "obywatelstwo UE nigdy nie powinno stać się towarem na sprzedaż". Zauważyli, iż inwestycje powiązane z nabyciem obywatelstwa lub prawa pobytu rodzą "obawy związane z przestępczością i nadużyciami finansowymi, takimi jak pranie pieniędzy". Zwrócili się do rządów państw członkowskich, mających wyłączne kompetencje w sprawie nadawania obywatelstwa oraz wydawania wiz i dokumentów pobytowych, o dostosowanie swych krajowych przepisów dotyczących obywatelstwa i pobytu "do wartości, na których opiera się Unia Europejska". Komisja Europejska miała wydać zalecenia i wytyczne dotyczące dostępu do obywatelstwa UE za pośrednictwem systemów krajowych.

Większość państw członkowskich, na czele z Maltą i Cyprem, nie przejęła się rezolucją Parlamentu Europejskiego, zaś działania Komisji Europejskiej nie odniosły większego skutku.

Złote wizy, szara strefa, czarny rynek

Dopiero w styczniu 2019 r. Komisja przedstawiła obszerne sprawozdanie o ułatwieniach pobytowych i nabyciu obywatelstwa przez inwestorów spoza UE. Skupiono się na trzech państwach wydających "złote paszporty", a więc Malcie i Cyprze oraz – w mniejszym zakresie – Bułgarii. Zwrócono uwagę na szereg spraw budzących poważne obawy w kontekście bezpieczeństwa i przestrzegania prawa:

- niewystarczające kontrolę wnioskodawców pod kątem bezpieczeństwa (kryminalna przeszłość, związki ze strukturami przestępczymi, podejrzenia o korupcję itp.);
- brak należytej staranności w sprawdzaniu inwestowanych kapitałów pod kątem zapobiegania praniu pieniędzy;
- ryzyko wykorzystywania przez cudzoziemców preferencyjnych przepisów podatkowych do uchylania się od opodatkowania;
- brak jasnych informacji na temat skali procedury wydawania „złotych paszportów” i „złotych wiz” oraz brak wymiany informacji na ten temat między państwami członkowskimi i odpowiednimi instytucjami UE.

Pod wpływem alarmującego tonu sprawozdania Komisji i nacisków ze strony UE, rząd cypryjski w lutym 2019 r. wprowadził pewne zmiany, wykluczając nadanie obywatelstwa osobom skazanym w przeszłości za popełnienie przestępstw, lub przeciwko którym toczy się postępowanie karne, oraz objętym sankcjami międzynarodowymi. Te decyzje nie działały wstecz, pozostawiając poza zasięgiem ich działania osoby, które uzyskały obywatelstwo Cypru przed 2019 r. W sierpniu 2020 r. Cypr przyjął kolejne zmiany, ułatwiające nabycie obywatelstwa przez członków rodziny wnioskodawcy. Przy okazji, podniesiono nieco wysokość obowiązkowej wpłaty, a także zaostrzono wymogi pod kątem niekaralności oraz wyłączono z tej procedury osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne. Przy okazji ujawniono oficjalne dane dotyczące skali tego proceduru: w latach 2013-2019 złożono 2711 wniosków o obywatelstwo za inwestycje.

Czytaj też: [Kto powinien płacić za utrzymywanie schronów w budynkach mieszkalnych?](#)

W tym samym czasie znana katarska stacja telewizyjna Al-Jazeera ujawniła tzw. akta cypryjskie, obejmujące 2500 kartotek zawierających dokumenty złożone w celu uzyskania obywatelstwa Cypru. Według Al-Jazeera, od listopada 2017 roku do września 2019 roku Cypr przyjął 2350 wniosków od obywateli 70 państw całego świata. Na czele tej listy znajdują się obywatele Federacji Rosyjskiej (922 wnioski), następnie ChRL (422) i Ukrainy (100), za którymi są obywatele państw Bliskiego Wschodu. W aktach cypryjskich znalazły się dane osób ściśle powiązanych z aparatem władzy Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej, podejrzewanych o związki z organizacjami przestępczymi, zamieszanych w skandale korupcyjne oraz zawłaszczenie środków publicznych (Rosja, Ukraina, Afganistan, Wenezuela) a także – w przypadku wnioskodawców z krajów Zatoki Perskiej – powiązania z organizacjami terrorystycznymi.

Szczególne obawy dotyczą spraw związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Po pierwsze, unijne regulacje w sprawie bezpieczeństwa przepływów finansowych i zapobiegania praniu pieniędzy są zazwyczaj obchodzone, co grozi rozszerzeniem szarej strefy, a także wykorzystaniem istniejących legalnych możliwości (firmy, fundacje) do przekazywania pieniędzy organizacjom przestępczym i terrorystycznym. Po drugie, ryzyko związane z wykorzystaniem swobody podróżowania po UE i strefie Schengen przez "nowych obywateli UE" do działalności przestępczej wzmocni argumenty zwolenników utrzymania tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych Schengen oraz powrotu do ściśle narodowych polityk bezpieczeństwa. Osłabienie współpracy transgranicznej, zwłaszcza wymiany informacji kryminalnych, zwiększy zagrożenie rozprzestrzenienia przestępczości międzynarodowej w UE.

Po trzecie, posiadacze "złotych paszportów" to zazwyczaj wpływowe i zamożne osoby, tworzące grupy nacisku i sieci wpływów w "nowych ojczyznach". O wzmożonej obecności Rosjan na Cyprze, nie tylko w celach turystycznych, głośno od kilku lat. Ostatnio Cypr zablokował wymagającą jednogłośnie decyzję Unii Europejskiej w sprawie nałożenia sankcji na reżim Łukaszenki na Białorusi.

Złote paszporty i żelazne zasady

Problem poruszony w niniejszym komentarzu jest dobrze znany i zasadniczo lekceważony przez większość państw UE. Wskazują one na ograniczoną skalę tego zjawiska (dotychczas wydano w całej UE około 6 tys. "złotych paszportów" i 100 tys. "złotych wiz"), skuteczność środków zabezpieczających i kontrolnych oraz uzasadnienie praktyki naturalizacji cudzoziemców w prawie międzynarodowym humanitarnym. Niebagatelne są korzyści finansowe: Malta uzyskała z opłat i inwestycji wymaganych przez program "złotych paszportów" i "złotych wiz" w latach 2014-2018 718 mln euro, zaś na Cyprze wpływy z tego tytułu w latach 2013-2018 wyniosły ponad 6,5 mld euro, co równa się średnio 5 procent rocznego produktu krajowego! Dopóki UE nie przyjmie "żelaznych zasad" - mocnych regulacji dotyczących omawianych praktyk - i nie wymusi ich pełnego wdrożenia, dopóty kraje członkowskie będą dość swobodnie kształtować swe programy "obywatelstwa na sprzedaż". Komisja Europejska i Parlament Europejski starają się wywierać naciski, ale nie mogą ingerować w sprawy objęte suwerenną jurysdykcją państw członkowskich, do których należy nadanie obywatelstwa i prawa pobytu.

Prof. dr hab. Artur Gruszczak - zajmuje się problematyką przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, współpracy wywiadowczej w Unii Europejskiej, ewolucji współczesnych wojen.