



Złote paszporty i wizy – trudny do rozwiązania problem UE

Stefania Kolarz

W marcu br. Parlament Europejski (PE) po raz kolejny sprzeciwił się praktykom sprzedawania unijnego obywatelstwa i praw pobytowych w zamian za inwestycje w państwach członkowskich. Na jego celowniku znalazła się też komercyjna naturalizacja oferowana przez państwa trzecie korzystające z ruchu bezwizowego. Dla rozwiązania problemu, oprócz propozycji prawodawczych Komisji, konieczna jest współpraca państw członkowskich, które rezygnują z oferowania tzw. złotych paszportów i wiz dopiero w reakcji na skandale lub w ramach sankcji, jak te nałożone ostatnio na Rosję i Białoruś za agresję na Ukrainę.

Złote wizy i paszporty. Praktyka nabywania wiz („złote wizy” – ZW) i paszportów („złote paszporty” – ZP) w zamian za np. założenie spółki, zainwestowanie w nieruchomości, fundusz inwestycyjny lub obligacje wybranego państwa nie jest wyłącznie unijnym fenomenem. Jednak ZP i ZW z UE są szczególnie atrakcyjne. Wydanie paszportu państwa członkowskiego powoduje jednocześnie nadanie obywatelstwa UE, które umożliwia m.in. osiedlenie się i prowadzenie działalności w innych państwach Unii na takich zasadach jak ich obywatele. Wiza pozwala z reguły podróżować po strefie Schengen przez 90 dni i może prowadzić do nabycia paszportu.

Państwa UE wydają paszporty i wizy na podstawie przepisów krajowych, które jedynie w zakresie wiz są kształtowane przez prawo unijne. ZP oferują Bułgaria (planuje rezygnację) i Malta, a ZW – ok. połowy państw UE. Najwięcej wydają ich Hiszpania, Łotwa, Portugalia, Grecja i Bułgaria.

Warunki zakupu. Wartości inwestycji niezbędnych do otrzymania ZP Bułgarii wahają się od 512 tys. (tryb zwykły) do ponad 1 mln euro (przyspieszony), a na Malcie – ok. 888 tys. euro; ZW – od ok. 50 tys. (Łotwa) do ok. 500 tys. euro (Hiszpania). Państwa promują swoje programy, rozciągając je na rodziny inwestorów – od małżonków i dzieci po wszystkie osoby na ich utrzymaniu, np. rodziców (Węgry w 2016 r., przed zamknięciem programu) i dzieci pełnoletnie (Malta w 2017 r.).

Członkowie UE uzasadniają ZP i ZW znacznymi korzyściami finansowymi i pozytywnym wpływem na tworzenie miejsc

pracy, przy stosunkowo małej liczbie wydawanych dokumentów. Sprzedaż ok. 132 tys. paszportów i wiz w latach 2011–2019 przyniosła im ok. 21,4 mld euro zysku. Dokładna skala zjawiska nie jest jednak znana – państwa przeważnie nie podają informacji o nabywcach. Pojawiają się też rozbieżności definicyjne, np. Komisja uznaje za ZP szerokie możliwości naturalizacji w Austrii, a PE nie.

Unijny problem. Wydawanie ZP i ZW przez poszczególne państwa niesie za sobą skutki dla całej UE. Nabywcami są głównie Chińczycy (prawie 50%), Rosjanie (ok. 25% ZP wydanych przez Malte i 40% przez Bułgarię, w tym m.in. Igor Finogienow – b. dyrektor Eurazjatyckiego Banku Rozwoju), obywatele państw Bliskiego Wschodu. Wśród nich pojawiają się osoby zamieszane w przestępczość zorganizowaną, korupcję, pranie brudnych pieniędzy, terroryzm, unikające podatków. Weryfikacja aplikantów jest pobieżna – tylko przy ZW państwa muszą sprawdzić wnioskodawcę w Systemie Informacyjnym Schengen (np. Malta przyznała ZP rosyjskiemu oligarsze oskarżonemu o pranie brudnych pieniędzy w Finlandii).

Oprócz zagrożeń dla porządku publicznego, ZP i ZW rodzą problemy polityczne. Paszporty wydawane osobom powiązanym z nieprzychylnymi UE reżimami umożliwiają im głosowanie i kandydowanie w wyborach lokalnych i do PE. Są też wątpliwe moralnie – przed agresją na Ukrainę państwa UE wydawały ZW szybciej i chętniej, niż udzielały ochrony. Na przykład Węgry w latach 2013–2017 wydały

ok. 24 tys. złotych wiz, ale odmówiły przyjęcia ok. 1,3 tys. migrantów.

Działania UE. Instytucje UE mają ograniczone możliwości reagowania na ZP i ZW z powodu braku kompetencji Unii w zakresie nadawania obywatelstwa i bezpośredniego wpływu na wydawanie zezwoleń na pobyt. PE ostrzegął przed ZP i ZW w rezolucjach (w sprawie obywatelstwa na sprzedaż z 2014 r., w sprawie kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu z 2020 r.) i w raportach z 2018 i 2021 r. Inicjatywy Komisji, wzywanej do działania przez PE, były skromne. W 2019 r. zapowiedziała ona monitorowanie zgodności ZP i ZW z prawem UE i zobowiązała państwa członkowskie m.in. do przestrzegania dyrektyw o rezydentach długoterminowych, lepszej weryfikacji aplikantów i wymiany informacji podatkowych.

W 2020 r. KE wszczęła przeciwko Cypru i Malcie – ale nie Bułgarii – postępowanie o naruszenie zobowiązań członkowskich (zasady lojalnej współpracy i integralności obywatelstwa UE) przez wydawanie ZP. W odpowiedzi Malta zaproponowała dokładniejsze sprawdzanie wnioskodawców i wymóg rocznej rezydencji. Cypr wprowadził bardziej radykalne zmiany dopiero pod wpływem opinii publicznej. W listopadzie 2020 r. zawiesił przyjmowanie wniosków po upublicznieniu korupcji przy wydawaniu ZP w reportażu telewizji Al-Jazeera. Wcześniej naciski UE spowodowały jedynie modyfikację programu, m.in. rezygnację z wydawania paszportów osobom objętym sankcjami i zajmującym eksponowane stanowiska polityczne, przy jednoczesnym rozszerzaniu uprawnień rodzin inwestorów. Bułgaria motywuje natomiast plan rezygnacji ze ZP brakiem spodziewanych zysków, a nie trudnościami z przystąpieniem do strefy Schengen.

W ostatnich miesiącach PE przedstawił konkretne pomysły, m.in. stopniowe wycofanie ZP do 2025 r., harmonizację ZW na szczeblu UE, ewentualną regulację ZP i ZW jako nowej kategorii zasobów własnych UE oraz kontrolę ex post ich beneficjentów, i wezwał KE do przedstawienia propozycji prawodawczych do końca kadencji.

W odpowiedzi na agresję na Ukrainę Komisja, niektóre państwa członkowskie UE – Francja, Niemcy, Włochy – oraz Zjednoczone Królestwo, Kanada i USA zobowiązały się do ukrócenia praktyk sprzedaży obywatelstwa Rosjanom powiązanych z reżimem Władimira Putina. PE wezwał państwa członkowskie do pozbawienia ZW Rosjan i ich rodzin, zwłaszcza powiązanych z osobami i firmami objętymi sankcjami. Malta zawiesiła programy ZP i ZW dla Rosjan i Białorusinów, choć nie bez wahania – początkowo argumentowała, że beneficjenci i aplikanci nie są na liście sankcji UE, ale ostatecznie uzasadniła zawieszenie brakiem możliwości odpowiedniej weryfikacji wnioskodawców

z powodu wojny. Wydawanie ZW obywatelom Rosji i Białorusi zawiesiły m.in. Łotwa, Grecja i Portugalia, jednak taka sankcja będzie dotkliwa dopiero, gdy zrobią tak też pozostałe państwa UE.

Działania państw trzecich. Umożliwienie przez UE ruchu bezwizowego obywatelom państw trzecich zwiększa wartość ich paszportów i zachęca te państwa do ustanawiania lub rozszerzania własnych programów ZP (np. Antigua i Barbuda, Dominika, Grenada). Również państwa kandydujące spodziewają się wzrostu zainteresowania ich paszportami i wizami w przypadku przystąpienia do UE i strefy Schengen – ZP wydają np. Czarnogóra i Macedonia Północna.

Choć Komisja początkowo tylko ogólnie zobowiązała się do monitorowania programów ZP i ZW państw trzecich, PE wezwał ją do wymuszenia na państwach kandydujących i objętych ruchem bezwizowym rezygnacji z ZP i dostosowania ZW do unijnych standardów. KE uprzedziła Czarnogórę o potencjalnym utrudnieniu przystąpienia do UE ze względu na jej program ZP, a 3 marca br. Rada na wniosek KE częściowo zawiesiła ruch bezwizowy z Vanuatu. Dla zwiększenia skuteczności zwalczania ZP i ZW oraz uszczelnienia systemu sankcji podobne kroki powinny być podejmowane przez UE wobec wszystkich państw trzecich.

Wnioski. Poziom życia i swobody rynku wewnętrznego UE przyciągają cudzoziemców do osiedlania się w niej, a spodziewane zyski zachęcają państwa członkowskie i trzecie do ułatwiania im tego na komercyjnych zasadach. Wydawanie ZP i ZW pokazuje rozbieżność priorytetów unijnych instytucji (porządek publiczny) i części jej państw (inwestycje).

Do tej pory najaktywniej zaangażowany w szukanie rozwiązania problemu był PE. Komisja podejmowała działania w sposób reaktywny i selektywny – wobec państw, co do których kwestia ZP lub ZW była szczególnie nagłośniona. Zachowawcze podejście KE można tłumaczyć tym, że kompetencje w zakresie obywatelstwa, ale także osiedlania się i bezpieczeństwa, pozostają w sferze silnie bronionej przez państwa UE suwerenności. Dla UE łatwiejsze jest więc rozwiązanie problemu ZP państw trzecich, np. przez zawieszanie umów o ruchu bezwizowym, jako mniej kontrowersyjne z punktu widzenia podstawy prawnej. Można się jednak spodziewać, że nagłośnienie problemu ZP i ZW w związku z nakładaniem dalszych sankcji za agresję na Ukrainę będzie stanowiło impuls dla UE i jej państw do podjęcia szybszych i bardziej stanowczych działań wewnętrznych.

W interesie Polski, która nie czerpie zysków z ZP i ZW, ale jest narażona na negatywne skutki ich oferowania przez innych członków UE, leży wspieranie dążeń PE i KE do rozwiązania tego problemu na poziomie unijnym.