



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.1.2019 r.
COM(2019) 12 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej

{SWD(2019) 5 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach obserwowano tendencję wzrostową w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów (tzw. „programów złotych paszportów”) i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów (dalej zwanych „programami złotych wiz”), które mają przyciągać inwestycje dzięki przyznawaniu inwestorom obywatelstwa lub prawa pobytu w danym kraju. Programy te wzbudzają niepokój w związku z pewnym ryzykiem, które się z nimi wiąże i dotyczy w szczególności bezpieczeństwa, prania pieniędzy, uchylania się od opodatkowania i korupcji.

Trzy państwa członkowskie prowadzą programy dla inwestorów, które przewidują mniej rygorystyczne warunki przyznania obywatelstwa niż zwykle systemy naturalizacji, w szczególności nie obejmują rzeczywistego wcześniejszego pobytu w danym kraju¹. Skutki takich systemów mają wpływ na całą Unię Europejską, ponieważ każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest jednocześnie obywatelem Unii. Co więcej, chociaż są to programy krajowe, celowo oferuje się je na rynku i często wyraźnie reklamuje jako sposób na zdobycie obywatelstwa Unii wraz ze wszystkimi prawami i przywilejami związanymi z jego posiadaniem, w tym zwłaszcza z prawem do swobodnego przemieszczania się.

Programy obywatelstwa dla inwestorów różnią się od programów ułatwień pobytowych dla inwestorów („złotych wiz”), które mają na celu przyciągnięcie inwestycji w zamian za uzyskanie prawa pobytu w danym kraju i działają w dwudziestu państwach członkowskich UE. Ryzyko związane z takimi programami jest jednak podobne do ryzyka wynikającego z programów obywatelstwa dla inwestorów. Ponadto programy te mają wpływ na inne państwa członkowskie, ponieważ ważny dokument pobytowy wiąże się z przyznaniem obywatelom państw trzecich pewnych praw swobodnego przemieszczania się, w szczególności w strefie Schengen.

W swojej rezolucji z dnia 16 stycznia 2014 r.² Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie, że krajowe programy „bezpośredniej lub pośredniej jawnej sprzedaży” obywatelstwa Unii są sprzeczne z samą istotą tego obywatelstwa. Parlament Europejski wezwał Komisję do oceny różnych systemów obywatelstwa w świetle wartości europejskich, zgodnie z duchem i literą prawa UE oraz w świetle obowiązujących praktyk. Komisja skontaktowała się z bułgarskimi, cypryjskimi i maltańskimi władzami w celu uzyskania dodatkowych informacji na temat prowadzonych przez nie programów. Podczas debaty, która miała miejsce w maju 2018 r., Parlament Europejski omówił szereg czynników ryzyka związanych z programami obywatelstwa dla inwestorów i programami złotych wiz.

¹ Definicja faktycznego pobytu znajduje się w sekcji 2.3. poniżej.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie obywatelstwa UE na sprzedaż (2013/2995(RSP)).

W swoim sprawozdaniu na temat obywatelstwa z 2017 r.³ Komisja zapowiedziała opracowanie sprawozdania na temat krajowych mechanizmów przyznawania obywatelstwa Unii inwestorom, w którym opisie działania Komisji w tym obszarze, przeanalizuje obowiązujące krajowe prawo i praktyki, a także przedstawi pewne wytyczne dla państw członkowskich. Aby przygotować to sprawozdanie, Komisja zleciła przeprowadzenie badania przepisów prawa i praktyk odnoszących się do programów dla inwestorów i programów złotych wiz we wszystkich odpowiednich państwach członkowskich⁴ i zorganizowała konsultacje z państwami członkowskimi. W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono również inne istotne źródła, w tym najnowsze publikacje dotyczące tego tematu⁵.

Niniejsze sprawozdanie dotyczy zarówno programów obywatelstwa dla inwestorów, jak i programów złotych wiz. Określono w nim główne obszary budzące zaniepokojenie i zagrożenia związane z przyzwaniem obywatelstwa Unii lub praw pobytu wyłącznie na podstawie inwestycji. W niniejszym sprawozdaniu opisano w szczególności potencjalne luki w bezpieczeństwie wynikające z przyznawania obywatelstwa bez wcześniejszego zamieszkania, a także ryzyko wystąpienia prania pieniędzy, korupcji i uchylania się od opodatkowania związane z uzyskiwaniem obywatelstwa lub prawa pobytu dzięki inwestycjom. Przedstawiono w nim również wyzwania dotyczące zarządzania takimi programami i ich przejrzystości, omówiono możliwe rozwiązania i ramy służące poprawie sytuacji.

Do niniejszego sprawozdania dołączono dokument roboczy służb Komisji, w którym przedstawiono bardziej szczegółowy kontekst programów obywatelstwa dla inwestorów i programów złotych wiz.

2. Programy obywatelstwa dla inwestorów w UE

2.1. Kontekst

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości obywatelstwo stanowi więź między obywatelem a państwem oraz „szczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem [członkowskim] a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa”⁶. Obywatelstwo danego kraju tradycyjnie nabywa się przez urodzenie – na podstawie prawa krwi, czyli przez pokrewieństwo (*ius sanguinis*) albo

³ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2017 r.: Wzmocnienie praw obywateli w Unii demokratycznych zmian, COM(2017) 30 final.

⁴ Badanie stanu faktycznego. Milieu Law and Policy Consulting „Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State” („Analiza faktyczna obowiązujących w państwach członkowskich programów dla inwestorów, w ramach których obywatelom państw trzecich prowadzących inwestycje w tych państwach członkowskich przyznaje się obywatelstwo lub wydaje dokumenty pobytowe”), Bruksela, 2018 r. („badanie”).

⁵ Zob. w szczególności Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego „Kwestie obywatelstwa i pobytu w programach inwestycyjnych w UE: aktualna sytuacja, problemy i skutki”, październik 2018 r., [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International / Global Witness „European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas”, październik 2018 r., https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Wyrok Trybunału z dnia 2 marca 2010 r., Rottman / Freistaat Bayern, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 51.

prawa ziemi, czyli faktu urodzenia się na danym terytorium (*ius soli*)⁷. Państwa dają również imigrantom możliwość uzyskania obywatelstwa dzięki naturalizacji, o ile spełniają oni pewne warunki integracji lub wykazują rzeczywisty związek z krajem, który może obejmować małżeństwo z jego obywatelem⁸. Takie standardowe procedury naturalizacji istnieją we wszystkich państwach członkowskich.

W większości państw członkowskich istnieją również procedury naturalizacji uznaniowej⁹. W ramach takich procedur państwo członkowskie może na zasadzie indywidualnej przyznać cudzoziemcowi obywatelstwo na podstawie „interesu narodowego”. Może on wiązać się ze szczególnym osiągnięciem, na przykład w dziedzinie kultury, nauki lub sportu. W niektórych państwach członkowskich UE przepisy prawa stanowią, że „interes narodowy” można przyrównać do interesu gospodarczego lub handlowego¹⁰. Procedury naturalizacji uznaniowej można wykorzystywać w indywidualnych przypadkach, aby nadać obywatelstwo w zamian za inwestycję. Takie procedury naturalizacji uznaniowej są wysoce zindywidualizowane i stosowane w bardzo ograniczonym zakresie. W związku z tym nie są one przedmiotem niniejszego sprawozdania.

Bułgaria, Cypr i Malta wprowadziły odpowiednio w latach 2005, 2007 i 2013¹¹ szerzej zakrojone programy mające na celu przyciągnięcie inwestycji przeprowadzanych przez obywateli państw trzecich dzięki ułatwieniu dostępu do nabycia ich obywatelstwa. Programy te stanowią nową formę naturalizacji, ponieważ na ich podstawie systematycznie nadaje się obywatelstwo danego państwa członkowskiego, o ile przeprowadzono wymaganą inwestycję i spełniono pewne kryteria¹².

Bułgaria¹³, Cypr i Malta są jedynymi państwami członkowskimi, w których funkcjonują programy obywatelstwa dla inwestorów, dlatego też w niniejszej sekcji sprawozdania skupiono się na przepisach prawa i praktyce tych państw.

⁷ Pełny przegląd sposobów nabycia obywatelstwa, w tym dzięki urodzeniu, znajduje się w globalnej bazie danych dotyczącej sposobów nabycia obywatelstwa dostępnej pod adresem <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

⁸ Więcej szczegółowych informacji dotyczących naturalizacji dzięki małżeństwu w państwach członkowskich UE znajduje się w załączniku III do badania, *ibid.*, przypis 4. Państwa członkowskie podejmują na ogół starania, aby zapobiec nadużywaniu takich możliwości, na przykład w kontekście małżeństw dla pozoru. Aby skuteczniej wykrywać i zwalczać przypadki nabywania obywatelstwa w wyniku oszustwa, zachęca się organy krajowe do tego, by stosowały rozmowy lub kwestionariusze, przeprowadzały kontrole dokumentów i podstawowe sprawdzenie, inspekcje lub wywiad środowiskowy przy poszanowaniu obowiązujących ograniczeń prawnych, na przykład związanych z ciężarem dowodu lub prawami podstawowymi. Organy krajowe mogą również opierać się na podobieństwach między nabyciem obywatelstwa w wyniku oszustwa a nabyciem prawa pobytu dzięki zawarciu małżeństwa dla pozoru z obywatelem Unii (zob. podręcznik Komisji w sprawie małżeństw dla pozoru, COM(2014) 604 final).

⁹ Więcej informacji szczegółowych znajduje się w załączniku III do badania, *ibid.*, przypis 4.

¹⁰ Państwami, w których przepisy prawa wyraźnie zrównują „interes państwowy” z interesem gospodarczym lub handlowym państwa, są Austria, Bułgaria, Słowenia i Słowacja. Informacje szczegółowe można znaleźć w opisie badania, *ibid.*, przypis 4.

¹¹ Informacje szczegółowe dotyczące tych systemów można znaleźć w badaniu, *ibid.*, przypis 4.

¹² Zob. J. Dzankic „The pros and cons of *ius pecuniae*: investor citizenship in comparative perspective”, Centrum Studiów Zaawansowanych im. Roberta Schumana, EUDO Observatory, wydanie 14.

¹³ Bułgarski minister sprawiedliwości powołał w dniu 15 lutego 2018 r. grupę roboczą w celu opracowania poprawek do bułgarskiej ustawy o obywatelstwie, m.in. dotyczących programu obywatelstwa dla inwestorów. Bułgaria rozważa zniesienie tego programu w przyszłości.

2.2. Wymagany rodzaj i kwota inwestycji

Programy obywatelstwa dla inwestorów mają na celu przyciąganie inwestycji dzięki oferowaniu obywatelstwa w zamian za określoną kwotę pieniędzy. W Bułgarii w ramach przyspieszonego¹⁴ programu obywatelstwa dla inwestorów wymagane jest przeprowadzenie inwestycji o łącznej wartości 1 mln EUR. Na Cyprze wymaga się przeprowadzenia inwestycji o minimalnej wartości 2 mln EUR oraz posiadania nieruchomości na Cyprze. Na Malcie należy wnieść wkład w wysokości 650 000 EUR na rzecz krajowego funduszu inwestycyjnego i zrealizować inwestycję o wartości 150 000 EUR oraz spełnić wymóg dotyczący posiadania lub wynajmu nieruchomości na Malcie¹⁵. Na Cyprze i na Malcie wymagane są dodatkowe inwestycje w przypadku członków rodziny.

Wśród trzech państw członkowskich, które prowadzą programy obywatelstwa dla inwestorów, można zaobserwować różne warianty inwestycyjne: inwestycje kapitałowe¹⁶; inwestycje w nieruchomości¹⁷; inwestycje w obligacje państwowe¹⁸; oraz jednorazowe wpłaty do budżetu państwa¹⁹. Poza przeprowadzeniem wymaganych inwestycji w ramach procesu ubiegania się o obywatelstwo wnioskodawcy muszą również zapłacić niepodlegające zwrotowi opłaty administracyjne. Opłaty na Cyprze i na Malcie są znacznie wyższe niż w Bułgarii²⁰.

2.3. Zamieszkanie lub inne wymagane więzi z państwem członkowskim

W trzech przedmiotowych państwach członkowskich wnioskodawcy otrzymują dokument pobytowy na początku procedury wnioskowania o obywatelstwo. Aby zakwalifikować się do programu, wystarczy posiadać dokument pobytowy przez wymagany okres. Faktyczny pobyt – oznaczający fizyczną obecność na terytorium danego państwa członkowskiego w regularnym i dłuższym okresie podczas posiadania dokumentu pobytowego – nie jest jednak wymagany.

Na Malcie trzeba posiadać kartę „e-Residence” przez co najmniej 12 miesięcy poprzedzających wydanie certyfikatu naturalizacji. Na Cyprze, aby można było wydać certyfikat naturalizacji, wnioskodawca musi posiadać dokument pobytowy przez co najmniej 6 miesięcy. W Bułgarii wnioskodawca musi posiadać dokument pobytowy zezwalający na pobyt stały przez pięć lat (procedura standardowa) lub rok (procedura przyspieszona), aby móc wnioskować o bułgarskie obywatelstwo.

¹⁴ Szczegółowe informacje na temat różnic między przyspieszoną i standardową procedurą w ramach programu dla inwestorów w Bułgarii zamieszczono w dokumencie roboczym służb Komisji.

¹⁵ W punkcie 7 ppkt 5 rozporządzenia LN 47/2014 nakłada się na głównego wnioskodawcę obowiązek nabycia i posiadania na Malcie nieruchomości mieszkalnej o wartości co najmniej 350 000 EUR; albo b) zawarcia umowy najmu nieruchomości mieszkalnej za roczny czynsz wynoszący co najmniej 16 000 EUR.

¹⁶ W modelu kapitałowym wymóg dotyczy zainwestowania określonej kwoty (i) w przedsiębiorstwo (Bułgaria, Cypr) albo (ii) w instrumenty instytucji kredytowej lub finansowej, takie jak fundusze inwestycyjne lub fundusze powiernicze (Bułgaria, Cypr, Malta).

¹⁷ Model ten zawiera wymóg dotyczący zakupu lub wynajmu nieruchomości o określonej wartości (Cypr, Malta). Więcej szczegółów zawarto w dokumencie roboczym służb Komisji.

¹⁸ Inwestorzy kupują obligacje od rządów (Bułgaria, Malta).

¹⁹ W maltańskim prawie zawarto obowiązek wniesienia „wkładu” na rzecz maltańskiego rządu, który to wkład deponowany jest w narodowym funduszu rozwoju.

²⁰ W Bułgarii pobiera się łączną opłatę w wysokości 650 EUR za wniosek; na Cyprze pobiera się opłatę w wysokości 7 000 EUR od głównego wnioskodawcy i 7 000 EUR od małżonka; na Malcie pobiera się łączną opłatę w wysokości 8 200 EUR od głównego wnioskodawcy i 5 500 EUR od małżonka.

Oznacza to, że wnioskodawcy mogą nabyć obywatelstwo Bułgarii, Cypru lub Malty – a zatem obywatelstwo Unii – mimo że nigdy nie zamieszkiwali faktycznie w państwie członkowskim. Na Malcie wnioskodawca musi być fizycznie obecny w celu dostarczenia danych biometrycznych na potrzeby karty e-Residence i w celu złożenia przysięgi lojalności²¹. Na Malcie może również istnieć obowiązek indywidualnej rozmowy z wnioskodawcą. W Bułgarii obecność wnioskodawcy jest wymagana w celu złożenia wniosku o obywatelstwo, a na Cyprze w celu odebrania dokumentu pobytowego.

Podczas badania próbowano określić inne czynniki poza fizycznym pobytem, które mogłyby prawdopodobnie tworzyć więź między osobą ubiegającą się o obywatelstwo a danym państwem. W Bułgarii wnioskodawca musi odbyć wywiad dotyczący wniosku, ale jest zwolniony z warunków dotyczących biegłej znajomości języka bułgarskiego lub wykazania wiedzy na temat bułgarskiego życia publicznego. Władze cypryjskie uważają, że sama inwestycja w tym państwie stanowi wystarczającą więź między wnioskodawcą a Cyprzem. Należy zauważyć, że na mocy odpowiedniej decyzji Rady Ministrów Cypru kryterium dotyczące zamieszkiwania, którego spełnienie jest wymagane w przypadku standardowej procedury naturalizacji, zastąpiono kryterium inwestycji²². Wnioskodawcy ubiegający się o obywatelstwo maltańskie są pytani na ostatnim etapie procesu naturalizacji o ich więzi z Maltą. Wnioskodawcy są proszeni o okazanie kart pokładowych z podróży na Maltę oraz pytani o inne dowody świadczące o więzi z tym państwem, na przykład darowizny na rzecz organizacji charytatywnych, członkostwo w lokalnym klubie sportowym, kulturalnym lub społecznym bądź płacenie podatku dochodowego w maltańskim urzędzie skarbowym (Inland Revenue Department)²³. Wnioskodawców zachęca się również do założenia przedsiębiorstwa na Malcie.

2.4. Programy obywatelstwa dla inwestorów a prawo Unii

Zgodnie z Traktatami każda osoba, która zostaje obywatelem państwa członkowskiego, jest obywatelem Unii²⁴. Obywatelstwo Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich²⁵. Decyzja jednego państwa członkowskiego dotycząca nadania obywatelstwa w zamian za inwestycje wiąże się z **automatycznym przyznaniem praw**²⁶ dotyczących innych państw członkowskich, w szczególności praw do swobodnego przemieszczania się, głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i unijnych, do ochrony konsularnej w przypadku, gdy państwo obywatela nie ma swojego przedstawicielstwa w danym państwie poza Unią, oraz prawo dostępu do rynku wewnętrznego w celu prowadzenia działalności

²¹ Informacje potwierdzone podczas konsultacji z krajowymi zainteresowanymi stronami (Identity Malta, właściwy organ, dnia 8 marca 2018 r.), uzyskane na potrzeby badania, ibid., przypis 4.

²² Art. 111A ust. 2 ustawy Civil Registry Laws z dnia 30 kwietnia 2013 r.

²³ Zob. wynik B.I badania, ibid., przypis 4; także sprawozdanie Urzędu Regulacyjnego ds. Programu na rzecz Indywidualnych Inwestorów (ORIIP) pt. „Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta (1st July 2016 – 30th June 2017)” („Czwarte roczne sprawozdanie dotyczące programu na rzecz indywidualnych inwestorów prowadzonego przez rząd Malty (1 lipca 2016 r. – 30 czerwca 2017 r.), listopad 2017 r., s. 32:

<https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TFUE.

²⁵ Wyrok Trybunału z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk/Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31.

²⁶ Zob. art. 20 ust. 2 TFUE.

gospodarczej. To właśnie korzyści wynikające z posiadania obywatelstwa Unii, zwłaszcza prawo do swobodnego przemieszczania się, są często reklamowane jako najbardziej atrakcyjne cechy takich programów.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał w wyroku, który stanowi obecnie utrwalone orzecznictwo, że chociaż do państw członkowskich należy ustalanie warunków nabycia i utraty obywatelstwa, państwa te muszą ustalać te warunki z należyтым uwzględnieniem prawa Unii²⁷. Należyte uwzględnienie prawa Unii oznacza wzięcie pod uwagę wszystkich przepisów stanowiących część porządku prawnego Unii i obejmuje należyte uwzględnienie norm i zwyczajów wynikających z prawa międzynarodowego, ponieważ takie normy i zwyczaje stanowią część prawa Unii²⁸.

W sprawie Nottebohm Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że aby uznać na arenie międzynarodowej obywatelstwo nabyte w drodze naturalizacji, obywatelstwo to musi być nadane na podstawie faktycznego związku między osobą fizyczną a danym państwem²⁹. „Więź obywatelstwa” zazwyczaj opiera się albo na rzeczywistym związku z ludnością kraju (pokrewieństwo, pochodzenie lub małżeństwo), albo na rzeczywistym związku z krajem, ustanowionym na podstawie urodzenia w tym kraju albo na podstawie faktycznego wcześniejszego zamieszkania w danym kraju przez znaczący okres. Do potwierdzenia istnienia rzeczywistej więzi z danym państwem wymagane mogą być inne elementy, takie jak znajomość języka narodowego lub kultury państwa lub więzi ze społecznością. Istnienie tych wymogów w systemach prawnych państw członkowskich regulujących kwestie obywatelstwa potwierdza, że państwa członkowskie zasadniczo uważają istnienie rzeczywistej więzi za konieczny warunek przyjęcia obywateli państw trzecich do swoich społeczeństw jako obywateli.

Takie wspólne rozumienie więzi obywatelstwa znajduje się również u podstaw akceptacji przez państwa członkowskie faktu, że każda osoba, która stanie się ich obywatelem, automatycznie uzyskuje obywatelstwo Unii i prawa wynikające z niego na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Naturalizacja wyłącznie na podstawie płatności pieniężnej, bez ustanowienia jakichkolwiek dalszych warunków świadczących o istnieniu rzeczywistej więzi z danym państwem członkowskim lub jego obywatelami odbiega od tradycyjnych sposobów nadawania obywatelstwa w państwach członkowskich i wpływa na obywatelstwo Unii.

²⁷ Wyrok Trybunału z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i inni / Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10; wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1999 r., Państwo belgijskie / Mesbah, C-179/98, EU:C:1999:549, pkt 29; Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 2001 r., Kaur, C-192/99, EU:C:2001:106, pkt 19. wyrok Trybunału z dnia 19 października 2004 r., Zhu i Chen / Secretary of State for the Home Department, C-200/02, EU:C:2004:639, pkt 37; wyrok Trybunału z dnia 2 marca 2010 r., Rottman / Freistaat Bayern, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 39; zob. również sprawa C-221/17, Tjebbes, w toku.

²⁸ Zob. opinia rzecznika generalnego Madura, Rottmann / Freistaat Bayern, C-135/08, pkt 28–29; w odniesieniu do wpływu prawa międzynarodowego na prawo Unii zob.: wyrok Trybunału z dnia 14 maja 1974 r., Nold KG / Komisja, sprawa 4-73, EU:C:1974:51, pkt 3; wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 1992 r., Anklagemyndigheden / Poulsen i Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 9 i 10, oraz wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1998 r., Racke / Hauptzollamt Mainz., C-162/96, EU:C:1998:293, pkt 45 i 46.

²⁹ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1955 r., Nottebohm, I.C.J. Protokoły 1955, s. 4, dostępne pod adresem: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

Ponieważ zgodnie z art. 20 TFUE obywatelstwo Unii jest automatyczną konsekwencją posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego, a przyjmujące państwo członkowskie nie może ograniczać praw naturalizowanych obywateli Unii z powodu tego, że uzyskali oni obywatelstwo innego państwa członkowskiego, nie posiadając jakiegokolwiek więzi z tym przyznającym państwem członkowskim³⁰, każde państwo członkowskie musi zapewnić, aby nie przyznawano obywatelstwa bez rzeczywistej więzi z państwem lub jego obywatelami³¹.

Komisja przeprowadziła z władzami maltańskimi i cypryjskimi rozmowy dotyczące włączenia kryterium faktycznego pobytu do ustawodawstwa tych państw w zakresie programu obywatelstwa dla inwestorów³². W rezultacie w 2014 r. Malta wprowadziła do swojego ustawodawstwa wymóg przedstawienia „dowodu zamieszkania” przez okres dwunastu miesięcy³³. W praktyce wymóg ten uznaje się za spełniony, jeżeli wnioskodawca uzyska maltański dokument pobytowy (nawet bez fizycznego zamieszkiwania), okaże karty pokładowe i ewentualnie dowody dotyczące darowizn na rzecz organizacji charytatywnych, członkostwa w lokalnych klubach sportowych lub płacenia podatku dochodowego na Malcie. W 2016 r. swoje ustawodawstwo zmienił również Cypr, wprowadzając obowiązek posiadania dokumentów pobytowych przez osoby ubiegające się o obywatelstwo w ramach programów dla inwestorów i przez członków ich rodzin³⁴. Komisja będzie nadal monitorować zgodność z prawem Unii.

3. Programy złotych wiz w UE

3.1. Kontekst

Podczas gdy niektóre programy złotych wiz zainicjowano na początku XXI wieku, kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r., skłonił większą liczbę państw członkowskich do przyjęcia tych programów lub wznowienia poprzednich. Tendencja ta utrzymuje się od ponad

³⁰ W związku ze swobodą przedsiębiorczości zob. wyraźne oświadczenie Trybunału w sprawie C-369/90, Micheletti, pkt 10: „Zgodnie z prawem międzynarodowym do obowiązków każdego państwa członkowskiego, przy należyтым uwzględnieniu prawa wspólnotowego, należy określenie warunków nabycia i utraty obywatelstwa. Ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może jednak ograniczać skutków przyznania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, nakładając dodatkowy warunek uznania tego obywatelstwa w celu umożliwienia korzystania z podstawowych wolności przewidzianych w Traktacie.”; zob. również sprawa C-165/16, Lounes, pkt 55: „Tymczasem państwo członkowskie nie może ograniczać skutków wynikających z posiadania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, w szczególności praw, które prawo Unii łączy z posiadaniem tego obywatelstwa i które wynikają ze skorzystania przez tego obywatela ze swobody przemieszczania się.”.

³¹ Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z innymi państwami członkowskimi i Unią ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od wprowadzania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii.

³² Zob. wspólne oświadczenie prasowe z dnia 29 stycznia 2014 r. wydane przez Komisję Europejską i władze maltańskie: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm. Między władzami maltańskimi i cypryjskimi, odpowiednio, wymieniono szereg informacji.

³³ W pkt 7 ppkt 12 rozporządzenia LN 47 z 2014 r. (Rozporządzenie dotyczące programu na rzecz indywidualnych inwestorów prowadzonego przez rząd Malty) nakłada się obowiązek okazania dowodu, że główny wnioskodawca był rezydentem Malty przez co najmniej 12 miesięcy poprzedzających dzień wydania certyfikatu naturalizacji. Nie zdefiniowano jednak szczegółowo pojęcia „dowód zamieszkania”. Zob. badanie, ibid., przypis 4.

³⁴ Decyzja Rady Ministrów nr 834 z 13.9.2016.

10 lat, a programy tego typu obowiązują do dnia dzisiejszego w 20 państwach członkowskich³⁵.

Zasady tych programów różnią się znacząco, zwłaszcza w odniesieniu do charakteru i kwoty wymaganych inwestycji. Można wyróżnić pięć rodzajów wariantów inwestycyjnych: inwestycje kapitałowe³⁶, inwestycje w nieruchomości³⁷, inwestycje w obligacje państwowe³⁸, darowizny lub fundacje na rzecz działalności przyczyniającej się do dobra publicznego³⁹, a także jednorazowe wpłaty do budżetu państwa⁴⁰. Warianty te nie wykluczają się wzajemnie, a niektóre państwa członkowskie dopuszczają też inne rodzaje inwestycji i ich kombinacje.

Jeżeli chodzi o kwotę inwestycji, jej wartość jest różna – od bardzo niskiej (poniżej 100 000 EUR⁴¹) do bardzo wysokiej (ponad 5 mln EUR⁴²).

Ponadto wymagane mogą być inwestycje inne niż finansowe, takie jak tworzenie miejsc pracy lub wkład w gospodarkę⁴³.

W państwach członkowskich przyznających prawa pobytu występują znaczne różnice pod względem procedur oraz warunków związanych z fizyczną obecnością⁴⁴.

³⁵ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo. Węgry zawiesiły swój program w kwietniu 2017 r. Więcej szczegółowych informacji na temat identyfikacji tych programów można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

³⁶ W modelu kapitałowym wymóg dotyczy zainwestowania określonej kwoty w (i) w przedsiębiorstwo – niezależnie od roli, jaką inwestor pełni w przedsiębiorstwie, lub funkcji, jaką przyjmuje inwestor wnoszący wkład w przedsiębiorstwo – właściciel, akcjonariusz, zarządzający (Bułgaria, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo) albo (ii) w instrumenty instytucji kredytowej lub finansowej, takie jak fundusze inwestycyjne lub fundusze powiernicze (Bułgaria, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Łotwa, Niemcy, Portugalia).

³⁷ Wymaga się w nim zakupu lub wynajęcia nieruchomości o określonej wartości (Irlandia, Grecja, Hiszpania, Cypr, Łotwa, Malta, Portugalia). Wynajem jest możliwy na Malcie i w Grecji. Więcej szczegółów zawarto w dokumencie roboczym służb Komisji.

³⁸ Inwestorzy kupują od rządów obligacje o określonej wartości. Warunki tych obligacji przewidują ich spłatę w terminie zapadalności oraz określoną stopę procentową (Bułgaria, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Węgry, Malta i Zjednoczone Królestwo).

³⁹ Kapitał inwestuje się w projekt publiczny, który promuje działalność artystyczną i badawczą z zakresu dotacji filantropijnych w dziedzinie sztuki, sportu, zdrowia, kultury lub kształcenia (Irlandia, Włochy, Portugalia).

⁴⁰ W przeciwieństwie do obligacji model ten nakłada obowiązek bezpośredniej zapłaty określonej kwoty pieniężnej na rzecz państwa (Maltę, Łotwę) i nie wiąże się ze zwrotem tej kwoty.

⁴¹ Najniższa kwota obowiązuje w Chorwacji i wynosi 100 000 HRK (około 13 500 EUR). W niektórych przypadkach, jak np. w opcji „inwestycji strategicznych” w Grecji, kwoty tej nie określa się w przepisach prawa, a władze mają swobodę w określeniu jej wysokości.

⁴² Słowacja i Luksemburg.

⁴³ Tworzenie miejsc pracy w Bułgarii, Republice Czeskiej, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, na Łotwie, w Niemczech, Portugalii i Rumunii, a wkład w gospodarkę w Bułgarii, Republice Czeskiej, Grecji i Hiszpanii. Mówiąc dokładniej, kryterium „wkładu w gospodarkę” przybiera różne formy: w Bułgarii wkład musi „dotyczyć konkretnie regionu znajdującego się w niekorzystnym położeniu gospodarczym”; w Republice Czeskiej inwestycja musi leżeć „w interesie państwa lub regionu”; greckie przepisy przewidują „inwestycję strategiczną”, lecz pojęcia tego nie zdefiniowano; w Hiszpanii nakłada się obowiązek prowadzenia „projektu biznesowego leżącego w interesie ogólnym”.

⁴⁴ Przegląd tych programów można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

3.2. Programy złotych wiz a prawo Unii dotyczące legalnej migracji

Prawo Unii reguluje warunki wjazdu obowiązujące konkretne kategorie obywateli państw trzecich⁴⁵. Przyznanie dokumentu pobytowego inwestorowi z państwa trzeciego nie jest obecnie regulowane na szczeblu unijnym i pozostaje regulowane prawem krajowym⁴⁶.

Ustanowiona w jednym państwie członkowskim zasada przyznawania dokumentu pobytowego na podstawie programu złotych wiz ma jednak również wpływ na inne państwa członkowskie. Dzięki ważnemu dokumentowi pobytowemu obywatel państwa trzeciego może swobodnie podróżować w strefie Schengen⁴⁷ przez 90 dni w dowolnym okresie 180 dni. Dzięki temu dokumentowi – na podstawie jednostronnego uznawania dokumentów pobytowych przez te państwa członkowskie – możliwy jest również pobyt krótkoterminowy w Bułgarii, Chorwacji, na Cyprze i w Rumunii. Niezmiernie istotne jest zatem, aby przed wydaniem takiego zezwolenia przeprowadzone zostały wszystkie odpowiednie kontrole, w szczególności kontrole bezpieczeństwa (zob. sekcja 4 poniżej).

Ponadto może to mieć wpływ na uzyskanie statusu rezydenta długoterminowego UE, przyznanego obywatelom państw trzecich, którzy legalnie i nieprzerwanie przebywają w państwie członkowskim UE od pięciu lat⁴⁸. Status ten nadaje obywatelom państw trzecich pewne prawa⁴⁹ na podstawie długości ich pobytu w państwie członkowskim oraz faktu, że związki danej osoby z tym państwem członkowskim mają charakter trwały. Ciągłość pobytu

⁴⁵ W ramach unijnej polityki w dziedzinie legalnej migracji zharmonizowano warunki wjazdu i pobytu niektórych kategorii obywateli państw trzecich oraz przyznano im prawa zapewniające sprawiedliwe traktowanie na równi z obywatelami Unii. Zob.: dyrektywa w sprawie łączenia rodzin (2003/86/WE); dyrektywa dotycząca rezydentów długoterminowych (2003/109/WE); dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE obejmująca wysoko wykwalifikowanych pracowników (2009/50/WE); dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych (2014/36/UE); dyrektywa w sprawie osób przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa (2014/66/UE); dyrektywa (UE) 2016/801 w sprawie prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (wersja przekształcona). Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia (2011/98/UE) nie obejmuje kategorii jako takiej, ale stanowi dyrektywę ramową ustanawiającą przepisy unijne dotyczące jednego wniosku / zezwolenia oraz równego traktowania dla pracowników z państw trzecich. Co ważne, z zakresu stosowania wyżej wymienionej dyrektywy wyłączone samozatrudnienie. Należy zauważyć, że Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania – na podstawie protokołów nr 21 i 22 załączonych do Traktatów – nie są związane dorobkiem prawnym UE w zakresie migracji.

⁴⁶ Jest to jedna z pozycji obecnie rozpatrywanych w kontekście analizy przeprowadzonej w ramach oceny przepisów UE dotyczących legalnej migracji – Ocena zgodnie z programem Komisji Europejskiej w zakresie sprawności regulacyjnej i wyników (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Strefa Schengen, tj. strefa bez wewnętrznych kontroli granicznych, obejmuje obecnie 26 państw: 22 państwa członkowskie (Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja) i cztery państwa stowarzyszone (Szwajcaria, Norwegia, Islandia oraz Liechtenstein).

⁴⁸ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44).

⁴⁹ Prawa przyznane w ramach tego statusu to prawa procesowe, prawa do równego traktowania w wielu obszarach (np. dostęp do zatrudnienia i samozatrudnienia, kształcenia i szkolenia zawodowego, uznawania dyplomów zawodowych, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, korzyści podatkowych, dostępu do towarów i usług oraz wolność zrzeszania się), a także ułatwienia w zakresie korzystania z prawa do przemieszczania się i prawa pobytu (na okres dłuższy niż trzy miesiące) w państwie członkowskim innym niż państwo, które przyznało status rezydenta długoterminowego, z zastrzeżeniem spełnienia pewnych warunków.

w państwie przyjmującym jest istotnym aspektem i warunkiem leżącym u podstaw tego statusu⁵⁰. Badanie wykazało z kolei, że w kilku państwach członkowskich⁵¹ wymóg zamieszkania określony w programach złotych wiz nie wymaga stałego fizycznego pobytu. W niektórych z tych państw prawo wyraźnie wymaga od inwestorów obecności tylko przez bardzo ograniczony okres (np. siedem dni w ciągu roku w Portugalii lub tylko w dniu złożenia wniosku na Malcie, w Grecji i Bułgarii).

Rzeczywiste monitorowanie warunku faktycznego pobytu w ramach programów złotych wiz wydaje się trudne, ponieważ te przepisy prawa krajowego mogą bezpośrednio znosić ten warunek albo skracać okres faktycznego pobytu albo mogą w ogóle takiego warunku nie przewidywać.

Oznacza to, że mogą zaistnieć sytuacje, gdy w przypadku braku skutecznego monitorowania ciągłości pobytu inwestorzy uważani za rezydentów państwa członkowskiego na podstawie zezwolenia krajowego wydanego na okres pięciu lat mogliby uzyskać status rezydenta długoterminowego UE oraz nabyć wynikające z tego prawa, w szczególności prawa w zakresie mobilności, bez spełnienia faktycznego warunku ciągłości pobytu przez okres pięciu lat. Nie byłoby to zgodne z dyrektywą w sprawie pobytu długoterminowego. Komisja będzie monitorowała przestrzeganie prawodawstwa przez państwa członkowskie, aby zapewnić prawidłowe wdrożenie przez nie warunku dotyczącego ciągłości pobytu ustanowionego w dyrektywie.

Ponadto posiadanie krajowego zezwolenia dla inwestora przyznaje prawa do łączenia rodzin zgodnie z dyrektywą w sprawie łączenia rodzin⁵², pod warunkiem że wnioskodawcy spełniają określone warunki. W tym kontekście warto wspomnieć, że członkowie rodzin inwestora nie podlegają w większości państw członkowskich zastrzonym zasadom należytej staranności, co może wiązać się z zagrożeniem bezpieczeństwa⁵³.

3.3. Związek między programami złotych wiz a procedurami naturalizacji

Programy złotych wiz mogą również wpływać na nabycie obywatelstwa. Dokument pobytowy nabyty na podstawie inwestycji można wykorzystać w zwykłych procedurach naturalizacji kilku⁵⁴ państw członkowskich do ustalenia rzeczywistego związku z tym państwem i zniesienia innych wymogów. Innymi słowy, dokument pobytowy uzyskany na podstawie inwestycji, czasem bez konieczności fizycznej obecności, może zapewnić szybki dostęp do stałego pobytu, a następnie obywatelstwa⁵⁵ lub służyć jako dowód więzi z danym państwem. Jest również faktem, że w państwach członkowskich, w których działają oba te

⁵⁰ Zgodnie z dyrektywą ciągłość pobytu zostaje przerwana, gdy nieprzerwana nieobecność będzie dłuższa niż sześć miesięcy lub gdy łączna nieobecność w okresie pięciu lat przekroczy dziesięć miesięcy.

⁵¹ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Grecja, Francja, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo.

⁵² Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003).

⁵³ Zob. „European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas”, Transparency International, październik 2018 r., s. 6 i 37.

⁵⁴ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Grecja, Francja, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Zjednoczone Królestwo.

⁵⁵ Zob. w szczególności sekcja IV.2 opisu badania, *ibid.*, przypis 4.

typy programów, inwestycje wymagane na potrzeby programu złotych wiz mogą być brane pod uwagę jako kryterium kwalifikujące do programu obywatelstwa dla inwestorów⁵⁶.

4. Obszary budzące zaniepokojenie

Obywatele państw trzecich mogą mieć uzasadnione powody do inwestowania w państwie członkowskim⁵⁷, ale mogą również dążyć do niezgodnych z prawem celów, takich jak utrudnienie postępowań karnych i dochodzeń prowadzonych przez organy ścigania w ich kraju pochodzenia oraz chronienie się przed zamrożeniem i konfiskatą aktywów w związku z takimi postępowaniami i dochodzeniami. Programy obywatelstwa dla inwestorów i programy złotych wiz stwarzają zatem szereg zagrożeń dla państw członkowskich i Unii jako całości: w szczególności ryzyka dla bezpieczeństwa, w tym możliwość infiltracji organizacji przestępczych spoza Unii, a także ryzyka związane z praniem pieniędzy, korupcją oraz uchylaniem się od opodatkowania. Ryzyka te są spotęgowane ze względu na transgraniczne prawa związane z obywatelstwem Unii lub pobytem w państwie członkowskim.

Istnieją również obawy związane z brakiem przejrzystości tych programów i zarządzaniem nimi. Z uwagi na zarzuty dotyczące nadużyć i korupcji w związku z programami dla inwestorów i programami złotych wiz w niektórych państwach członkowskich oba programy poddano ścisłej kontroli publicznej⁵⁸. Zwiększenie przejrzystości i wprowadzenie odpowiedniego zarządzania ryzykiem, systemów kontroli i mechanizmów nadzoru mogłoby przyczynić się do ograniczenia – w miarę możliwości – części tych obaw.

4.1. Zagrożenia związane z programami obywatelstwa dla inwestorów i programami złotych wiz

4.1.1. Bezpieczeństwo

W ostatnich latach Komisja przedstawiła różne inicjatywy mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa UE i stworzenie unii bezpieczeństwa⁵⁹. Trzema głównymi scentralizowanymi systemami informacyjnymi opracowanymi przez UE i stosowanymi do celów kontroli bezpieczeństwa są: (i) System Informacyjny Schengen (SIS)⁶⁰ zawierający szeroki zakres wpisów na temat osób i przedmiotów, (ii) wizowy system informacyjny (VIS)⁶¹ zawierający dane na temat wiz krótkoterminowych i (iii) Eurodac⁶² zawierający dane daktyloskopijne osób ubiegających się o azyl i obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przekroczyli

⁵⁶ Przypadek ten dotyczy Cypru i Malty. Zob. badanie, *ibid.*, przypis 4, wynik C dla obydwu państw członkowskich.

⁵⁷ Zgodnie z art. 63 TFUE zasada swobodnego przepływu kapitału ma zastosowanie między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Art. 65 zezwala na ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, w szczególności z powodów związanych z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym lub opodatkowaniem.

⁵⁸ Szczegółowe informacje dotyczące zgłoszeń przypadków nadużyć lub niewłaściwego wykorzystywania programów znajdują się w opisie badania, *ibid.*, przypis 4, s. 23 i 75.

⁵⁹ Zob. na przykład środki przyjęte przez Komisję dnia 17 kwietnia 2018 r., w tym sprawozdanie z postępu prac nad stworzeniem rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_pl.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

granicę zewnętrzną. Te trzy systemy uzupełniają się i – z wyjątkiem SIS – są ukierunkowane głównie na obywateli państw trzecich.

Oprócz tego powstają nowe systemy informatyczne, takie jak system wjazdu/wyjazdu (EES)⁶³ i europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)⁶⁴, a Komisja zaproponowała wzmocnienie VIS⁶⁵ i rozszerzenie europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych na obywateli państw trzecich (ECRIS-TCN)⁶⁶. Komisja zaproponowała również zapewnienie interoperacyjności wszystkich systemów informacyjnych⁶⁷.

Praktyki dotyczące programów obywatelstwa dla inwestorów i programów złotych wiz mogą zniweczyć te wysiłki, ponieważ umożliwiają obywatelom państw trzecich uniknięcie niektórych z tych kontroli, co ma skutki dla innych państw członkowskich i całej UE. Ważne jest zatem zorganizowanie każdego programu obywatelstwa dla inwestorów i każdego programu złotych wiz w taki sposób, aby zapobiec tego typu zagrożeniom dla bezpieczeństwa. Z powodu braku kontroli na granicach wewnętrznych w strefie Schengen szczególnie ważne jest zapewnienie wdrażania powszechnie przyjętych i adekwatnych kontroli zapobiegawczych w zakresie bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo a programy obywatelstwa dla inwestorów w państwach członkowskich

Podczas badania udało się zidentyfikować bardzo niewiele przepisów prawa i wytycznych dotyczących faktycznych praktyk związanych z obywatelstwem dla inwestorów.

Na **Malcie** kontrole na podstawie akt policyjnych maltańskiej policji lub właściwego organu w kraju pochodzenia przeprowadza się w celu sprawdzenia kryminalnej przeszłości głównych wnioskodawców i osób pozostających na ich utrzymaniu, które ukończyły 12 rok życia.

⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu.

⁶⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226.

⁶⁵ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 767/2008, rozporządzenie (WE) nr 810/2009, rozporządzenie (UE) 2017/2226, rozporządzenie (UE) 2016/399, rozporządzenie XX/2018 [rozporządzenie w sprawie interoperacyjności] i decyzję 2004/512/WE oraz uchylające decyzję Rady 2008/633/WSiSW, COM(2018) 302 final. W dniu 19 grudnia 2018 r. Rada przyjęła swój mandat negocjacyjny. Parlament Europejski jest w trakcie przyjmowania swojego mandatu.

⁶⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego scentralizowany system identyfikacji państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na potrzeby uzupełnienia i wsparcia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (systemu ECRIS-TCN) i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1077/2011, COM(2017) 344 final – 2017/0144(COD). Negocjacje znajdują się na zaawansowanym etapie i są prowadzone w ramach procesu rozmów trójstronnych.

⁶⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniającego decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226.

Wymóg dotyczący przedstawienia zaświadczenia o niekaralności może zostać zniesiony w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli właściwy organ uzna, że uzyskanie takiego zaświadczenia jest niemożliwe⁶⁸. Władze maltańskie korzystają z baz danych Interpolu i Europolu w ramach czteropoziomowego procesu należytej staranności obejmującego⁶⁹: kontrole należytej staranności dotyczące zasady „znaj swojego klienta” przeprowadzane przez agenta i Maltańską Agencję ds. Programu dla Inwestorów Indywidualnych (zob. sekcja dotycząca kontroli w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy poniżej); sprawdzenie przez organy policyjne; kontrolę kompletności i poprawności wniosku oraz weryfikację przedłożonych dokumentów; kontrolę należytej staranności zlecaną zewnętrznym wykonawcom – Maltańska Agencja ds. Programu dla Inwestorów Indywidualnych przedstawia dowód, że zleciła międzynarodowym przedsiębiorstwom przygotowanie dwóch sprawozdań na temat każdego wniosku dotyczącego programu dla inwestorów indywidualnych⁷⁰. Malta wyklucza możliwość ubiegania się o obywatelstwo w ramach swoich programów przez obywateli niektórych państw⁷¹ i osoby objęte zakazami podróżowania nałożonymi przez Stany Zjednoczone, natomiast wnioskodawcy figurujący na innych listach sankcji lub listach obserwacyjnych muszą być zgłaszani przez agentów do Maltańskiej Agencji ds. Programu dla Inwestorów Indywidualnych⁷².

Na **Cyprze** wnioskodawcy muszą przedłożyć zaświadczenie o niekaralności wydane w kraju pochodzenia i w kraju stałego pobytu (jeżeli są inne), które nie może być wystawione wcześniej niż 90 dni przed przedłożeniem. Cypryjska policja przeszukuje również obie bazy danych – Europolu i Interpolu⁷³. Imię i nazwisko inwestora oraz imiona i nazwiska członków jego rodziny nie mogą znajdować się w wykazie osób, których składniki majątku w granicach Unii Europejskiej zostały zamrożone w wyniku sankcji. Ponadto zgodnie z nowymi przepisami wprowadzonymi w lipcu 2018 r.⁷⁴ wnioskodawcy, którzy przedkładają wnioski za pośrednictwem usługodawcy, mają obowiązek przedłożyć sprawozdanie z kontroli należytej staranności wydane przez uznawaną na szczeblu międzynarodowym bazę danych (na przykład World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ itp.). W przypadkach, gdy obawy te dotyczą bezpieczeństwa narodowego, wniosek ocenia dodatkowo Centralna Agencja Wywiadowcza Cypru. Cypr nie jest podłączony do Systemu Informacyjnego Schengen.

⁶⁸ Na przykład, jeżeli właściwy organ w kraju pochodzenia odmawia wydawania zaświadczeń na potrzeby krótkotrwałych lub przerywanych pobytów. W takich przypadkach wystarczy złożenie przez wnioskodawcę i wszelkie osoby pozostające na jego utrzymaniu oświadczenia z mocą przysięgi dotyczącego niekaralności.

⁶⁹ Więcej informacji można znaleźć pod adresem: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informacje zebrane podczas konsultacji z krajowymi zainteresowanymi stronami (Identity Malta, właściwy organ, dnia 8 marca 2018 r.) na potrzeby badania, ibid., przypis 4. Stwierdzenie to oparto na pkt 7 ppkt 2 rozporządzenia LN 47 z 2014 r., w którym stwierdzono, że „kontrole należytej staranności mają czteropoziomowy charakter”, nie przedstawiając ich bardziej szczegółowego opisu.

⁷¹ Obywatele lub rezydenci Afganistanu, Iranu i Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej lub osoby, które łączą z tymi państwami znaczące więzi, są wykluczone z maltańskiego programu dla inwestorów indywidualnych.

⁷² Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018. Wykluczono również udział osób, które nie otrzymały wizy w państwie, z którym Malta podpisała porozumienie w sprawie ruchu bezwizowego.

⁷³ Informacje dostarczone przez urzędnika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dniu 29 maja 2018 r.

⁷⁴ [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement)

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>

⁷⁷ <https://rdc.com/>

W **Bułgarii** zgodnie z przepisami prawa wnioskodawca ma obowiązek przedstawić zaświadczenie o niekaralności i dokument potwierdzający, że przeciwko wnioskodawcy nie toczą się żadne postępowania karne. Rada ds. Obywatelstwa przedstawia opinię na temat wniosków o obywatelstwo po wydaniu pisemnego oświadczenia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Państwowej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (SANS). Państwowa Agencja Bezpieczeństwa Narodowego przeprowadza kontrole wszystkich wnioskodawców ubiegających się o bułgarskie obywatelstwo (w tym ubiegających się o obywatelstwo na podstawie programów dla inwestorów) w zakresie swoich kompetencji, to znaczy wywiadu policyjnego i baz danych akt policyjnych. Nie udostępniono żadnych informacji na temat polityki Bułgarii dotyczącej osób objętych unijnymi środkami ograniczającymi, ani tego, czy bułgarskie władze korzystają z SIS w celu kontroli wnioskodawców.

W badaniu podkreślono istnienie znaczącej liczby szarych stref odnoszących się do kontroli bezpieczeństwa. Jeden z problemów dotyczy swobody uznania państw członkowskich w kwestii wniosków o obywatelstwo. Z badania wynika wręcz, że władze mogą przyjmować wnioski nawet wówczas, gdy wnioskodawcy nie spełniają pewnych wymogów bezpieczeństwa⁷⁸. Oprócz tego nie jest wymagane osobiste stawiennictwo w celu złożenia wniosku i mogą one być przedkładane przez agentów, co ma miejsce na Malcie i Cyprze.

Ponadto państwa członkowskie nie konsultują się obecnie w sprawie wnioskodawców ubiegających się o uzyskanie obywatelstwa w ramach programów dla inwestorów. Dla porównania, uprzednie konsultacje między państwami członkowskimi dotyczące względów bezpieczeństwa są prowadzone w przypadku wnioskodawców z niektórych⁷⁹ państw trzecich, którzy ubiegają się o wizy krótkoterminowe⁸⁰. Dzieje się tak pomimo faktu, że takie wizy dają jedynie prawo do krótkich odwiedzin, podczas gdy obywatelstwo wiąże się z przyznaniem na całe życie szerokich praw, w tym prawa pobytu oraz prawa do głosowania i kandydowania w wyborach unijnych i lokalnych. Inny problem dotyczy braku koordynacji i wspólnie uzgodnionych kryteriów, który sprawia, że wnioskodawcy mogą „przebierać w ofertach” w poszukiwaniu najmniej restrykcyjnych warunków. Wnioskodawca, któremu odmówiono nadania obywatelstwa w jednym państwie, może złożyć nowy wniosek w innym państwie członkowskim. Obecnie państwa członkowskie nie przekazują sobie informacji na temat wnioskodawców, których wnioski odrzucono, nawet w przypadku wniosków odrzuconych z powodu zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo a programy złotych wiz w UE

W przeciwieństwie do procedur związanych z nabyciem obywatelstwa w prawie Unii określono pewne obowiązki w zakresie kontroli bezpieczeństwa, które należy przeprowadzić przed wydaniem wizy lub dokumentu pobytowego inwestorowi zagranicznemu, w celu

⁷⁸ Na przykład na Malcie wymóg, by wnioskodawca udowodnił swoją niekaralność, nie był przedmiotem dochodzenia i nie stanowił potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Malty, można znieść w wyjątkowych okolicznościach – opis badania, sekcja II.1 (kontrole), *ibid.*, przypis 4.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf

⁸⁰ Określone w art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1) i przeprowadzane w ramach mechanizmu VIS Mail określonego w art. 16 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS).

upewnienia się, że tacy inwestorzy nie stanowią zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, w tym również innych państw członkowskich. Podstawą prawną takich kontroli jest dorobek Schengen i są one obowiązkowe dla państw członkowskich, które obowiązują ten dorobek. W szczególności, na podstawie art. 25 ust. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen państwo członkowskie rozpatrujące wydanie dokumentu pobytowego musi regularnie dokonywać sprawdzeń wpisów w Systemie Informacyjnym Schengen⁸¹. W sytuacji gdy państwo członkowskie rozpatruje wydanie dokumentu pobytowego osobie, wobec której został dokonany wpis do celów odmowy wjazdu, państwo to musi zasięgnąć najpierw opinii państwa członkowskiego, które wprowadziło taki wpis, oraz wziąć pod uwagę jego interesy.

W badaniu wykazano wprawdzie, że w prawie krajowym zainteresowanych państw członkowskich przewidziano co do zasady kontrolę pod kątem porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego jako podstawę odmowy wydania (lub nieprzedłużenia) dokumentu pobytowego, ale stwierdzono również brak dostępnych informacji i wysoki poziom uznaniowości w podejściu państw członkowskich do kwestii zagrożeń dla bezpieczeństwa⁸². Doprowadziło to do pewnych problematycznych sytuacji, jak podkreślono również w innych sprawozdaniach⁸³. W tym kontekście Komisja zaproponowała już unowocześnienie wizowego systemu informacyjnego, które wprowadzi – w związku z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie interoperacyjności⁸⁴ – obowiązkowe sprawdzenia w odpowiednich unijnych i międzynarodowych bazach danych dotyczących bezpieczeństwa⁸⁵ na granicach zewnętrznych w odniesieniu do *wszystkich wydanych* dokumentów pobytowych i wiz długoterminowych. W bazach danych przechowywane byłyby również informacje dotyczące wniosków o wydanie dokumentu pobytowego, które państwo członkowskie odrzuciło ze względów bezpieczeństwa, co umożliwiłoby sprawdzanie tych informacji w przyszłości.

⁸¹ SIS działa obecnie w 26 państwach członkowskich UE (tylko Irlandia i Cypr nie są jeszcze podłączone do SIS) – chociaż ich prawa dostępu różnią się – i w czterech państwach stowarzyszonych w ramach Schengen (Szwajcarii, Norwegii, Liechtensteinie i Islandii). Bułgaria i Rumunia nie stanowią wprawdzie jeszcze części obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych („strefy Schengen”), ale od sierpnia 2018 r. mają pełny dostęp do SIS. Chorwacji, która również nie należy do strefy Schengen, nadal dotyczą pewne ograniczenia dotyczące stosowania przez to państwo wpisów w SIS obejmujących całą strefę Schengen do celów odmowy wjazdu do strefy Schengen lub przebywania w jej granicach. Zjednoczone Królestwo stosuje SIS, ale jego władze podjęły decyzję o nieprzystępowaniu do strefy Schengen, dlatego też nie mogą tworzyć wpisów obejmujących całą strefę Schengen do celów odmowy wjazdu do strefy Schengen lub przebywania w jej granicach ani nie mają dostępu do takich wpisów. Irlandia przeprowadza działania przygotowawcze w celu przyłączenia do SIS, ale podobnie jak Zjednoczone Królestwo nie jest częścią strefy Schengen i nie będzie mogła tworzyć wpisów obejmujących całą strefę Schengen do celów odmowy wjazdu do strefy Schengen lub przebywania w jej granicach ani mieć dostępu do takich wpisów. Cypr nie jest jeszcze podłączony do SIS.

⁸² Kontrole bezpieczeństwa dotyczą co do zasady przeszłości wnioskodawców i pochodzenia środków finansowych. W kwestii sprawdzenia przeszłości wnioskodawców organy odpowiedzialne za zarządzanie programami złotych wiz polegają na siłach policyjnych i służbach wywiadowczych (Bułgaria, Estonia, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Węgry, Portugalia, Słowacja) i na organach odpowiedzialnych za politykę zdrowotną i politykę zatrudnienia, a w odniesieniu do stanu cywilnego wnioskodawcy – na właściwych organach. Kontrole te dotyczą głównie uprzedniej karalności wnioskodawców i wiarygodności dokumentów przedstawionych przez wnioskodawców.

⁸³ Zob. Transparency International, *ibid.*, przypis 5, s. 37 i opis badania, *ibidem*, przypis 4, s. 75.

⁸⁴ Zob. przypis 68.

⁸⁵ Mianowicie w VIS, SIS, EES, ETIAS, ECRIS, a także w bazach danych Europolu i Interpolu.

Przewidziano kontrole *ex post* mające na celu sprawdzenie, czy warunki przyznania praw pobytu pozostają spełnione w okresie ważności dokumentu, ale tylko w ograniczonej liczbie przypadków⁸⁶. Polegają one na sprawdzeniu, czy posiadacz dokumentu pobytowego nadal spełnia warunki pobytu w okresie ważności dokumentu (więcej szczegółów można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji). Biorąc jednak pod uwagę możliwość braku wymogu, aby posiadacz dokumentu faktycznie przebywał w państwie przyjmującym (lub możliwość, że wymóg ten obejmuje tylko bardzo krótki okres, jak wskazano powyżej), sprawdzenie, czy posiadacz dokumentu pobytowego nadal spełnia warunki jego przyznania może być trudne.

Komisja będzie monitorowała przestrzeganie prawodawstwa przez państwa członkowskie w celu zapewnienia systematycznego i skutecznego przeprowadzania wszystkich istniejących obowiązkowych kontroli granicznych i kontroli bezpieczeństwa, tak aby programy złotych wiz nie stanowiły zagrożenia dla bezpieczeństwa innych państw członkowskich i UE.

4.1.2. Pranie pieniędzy

Jeśli chodzi o kontrole pochodzenia środków, wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem jednego⁸⁷ zgłosiły środki transpozycji czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁸⁸. Komisja dokonuje obecnie kontroli horyzontalnej w celu sprawdzenia kompletności zgłoszonych przepisów krajowych transponujących czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i prowadzi postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom w związku z niezgłoszeniem środków transpozycji wobec państw członkowskich, w przypadku których stwierdzono pewne luki w transpozycji. Zgodnie z tym prawodawstwem podmioty zobowiązane (m.in. instytucje kredytowe i finansowe, notariusze i prawnicy oraz agenci nieruchomości)⁸⁹ mają obowiązek przeprowadzać środki należytej staranności wobec klienta⁹⁰. Podmioty zobowiązane mają obowiązek zgłaszania podejrzanych transakcji do jednostki analityki finansowej w swoim państwie, a także zakaz informowania klientów o zgłaszaniu podejrzanych transakcji. Ponadto w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy zawarto szczególny dodatkowy wymóg, aby podmioty zobowiązane przeprowadzały wzmocnione kontrole należytej staranności w odniesieniu do transakcji z klientami z krajów trzecich wysokiego ryzyka.

W piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, która weszła w życie dnia 9 lipca 2018 r. i którą państwa członkowskie muszą transponować do dnia 10 stycznia 2020 r.⁹¹, wprowadza się zmianę, zgodnie z którą za obarczonych wysokim ryzykiem uznaje

⁸⁶ Estonia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Łotwa, Litwa.

⁸⁷ Z wyjątkiem Rumunii. Źródło: Eur-lex „Krajowe środki transpozycji przekazane przez państwa członkowskie dotyczące dyrektywy (UE) 2015/849” dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=celex%3A32015L0849>

⁸⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG), dostępna pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

⁸⁹ Art. 2 dyrektywy (UE) 2015/849.

⁹⁰ Art. 10–24 dyrektywy (UE) 2015/849.

⁹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub

się obywateli państw trzecich ubiegających się „o prawo pobytu lub obywatelstwo w państwie członkowskim w zamian za transfery kapitałowe, nabycie własności lub obligacji skarbowych bądź inwestycje w podmioty o charakterze korporacyjnym w danym państwie członkowskim”⁹², oraz która to zmiana obejmuje obowiązek zastosowania wobec takich osób wzmocnionych środków należytej staranności wobec klienta. W dyrektywie zobowiązania te określono jednak wyłącznie w odniesieniu do podmiotów gospodarczych – nie obejmują one organizacji ani agencji rządowych, które nie są podmiotami zobowiązanymi w rozumieniu tej dyrektywy. Wynika stąd, że nie obejmują one organów odpowiedzialnych za programy obywatelstwa dla inwestorów i programy złotych wiz.

W badaniu pokazano różnorodność praktyk stosowanych w ramach programów obywatelstwa dla inwestorów w celu zwalczania prania pieniędzy, a także wskazano na pewne szare strefy. Formalnie nie ma obowiązku, aby organy zaangażowane w kontrole pochodzenia środków finansowych wnoszonych w ramach programów dla inwestorów przekazywały właściwym organom państw członkowskich wyniki tych kontroli. W praktyce państwa członkowskie współpracują jednak w pewnym zakresie w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów. Do celów badania agencja Identity Malta⁹³ potwierdziła, że w ramach czterostopniowego procesu należytej staranności przestrzega definicji i procedur należytej staranności określonych w czwartej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Cypryjskie ramy prawne programów obywatelstwa dla inwestorów zawierają bezpośrednie odniesienia do cypryjskiego prawodawstwa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zobowiązuje ono komórki ds. nadzoru zgodności z prawem w bankach Cypru do wprowadzania środków należytej staranności w celu weryfikacji i potwierdzenia pochodzenia środków finansowych wykorzystanych w inwestycji. W Bułgarii kontrole pochodzenia środków finansowych przeprowadza agencja Invest Bulgaria (zgodnie z prawem bułgarskim dotyczącym działań przeciwko praniu pieniędzy)⁹⁴. W ramach tej procedury wnioskodawca musi przedstawić oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych zgodnie z przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy⁹⁵.

Podobnie w państwach członkowskich, które prowadzą programy złotych wiz, istnieją różne praktyki mające zapewnić ochronę przed praniem pieniędzy. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie wymagają, aby wszystkich płatności dokonywano za pośrednictwem ich banków krajowych, które jako podmioty zobowiązane w rozumieniu czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy muszą stosować niezbędne kontrole należytej staranności wobec klienta (Cypr), w badaniu wykazano również, że w przepisach niektórych państw nie przewidziano szczegółowych kontroli (Chorwacja, Portugalia). Na Węgrzech, gdzie zawieszono obecnie działanie programu, nie istniał obowiązek faktycznego przekazania pieniędzy na terytorium Węgier, co w efekcie wyłączało środki finansowe spod kontroli. W innych przypadkach środki finansowe sprawdza się dwukrotnie – pierwszy raz na podstawie dowodów przedstawionych przez kraj pochodzenia funduszy, a następnie przez

finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

⁹² Zob. art. 1 pkt 44, w którym dodano dodatkowy punkt do pkt 1 załącznika III do czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

⁹³ Kontrole należytej staranności są obecnie przeprowadzane przez Maltańską Agencję ds. Programu dla Inwestorów Indywidualnych; w czasie, gdy prowadzono wywiady na potrzeby badania, organem odpowiedzialnym była agencja Identity Malta.

⁹⁴ Agencja Invest Bulgaria jest agencją wykonawczą bułgarskiego ministra gospodarki i wspiera go w stosowaniu polityki państwa w dziedzinie zachęt do inwestycji zagranicznych.

⁹⁵ Art. 39 ust. 6 bułgarskich przepisów dotyczących wniosków cudzoziemców o obywatelstwo.

właściwe służby w państwie członkowskim (Irlandia). Odpowiedzialne za te szczegółowe kontrole są różne właściwe organy takie jak krajowa agencja inwestycyjna (Bułgaria) czy też komisja ds. przeciwdziałaniu praniu pieniędzy (Hiszpania). Mogą to być podmioty prywatne albo publiczne, w tym niezależni wysoko wykwalifikowani specjaliści. Kontrole te różnią się, ponieważ mogą polegać na potwierdzeniu dokumentów dotyczących środków pieniężnych wykorzystanych do dokonania inwestycji, takich jak dowody przelewów bankowych, sprawozdania finansowe, sprawozdania dotyczące deklaracji podatkowych, umowy kupna lub dzierżawy z rejestrów gruntów lub nieruchomości, w przypadku gdy inwestycją jest nieruchomość, lub na złożeniu ograniczonego oświadczenia przez właściwy organ.

Zgodnie z nowymi unijnymi przepisami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie powinny poświęcić szczególną uwagę wzmocnionym środkom należytej staranności wobec klienta w kontekście programów obywatelstwa dla inwestorów i programów złotych wiz. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby nie obchodzono unijnych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. Należy zapewnić ich przestrzeganie, gdy osoby ubiegające się o obywatelstwo w ramach programu dla inwestorów dokonują przelewów środków finansowych za pośrednictwem podmiotów, które nie kwalifikują się jako podmioty zobowiązane w rozumieniu czwartej i piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Ponadto organy zaangażowane w kontrole pochodzenia środków finansowych wnoszonych w ramach programów obywatelstwa dla inwestorów lub programów złotych wiz powinny zawsze informować o swoich ustaleniach organy państw członkowskich odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków. Państwa członkowskie mogłyby również uwzględniać potencjalne ryzyko prania pieniędzy, jakie wiąże się z programami obywatelstwa dla inwestorów lub programami złotych wiz, w swoich krajowych ocenach ryzyka przeprowadzanych zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy, a także wprowadzać niezbędne środki ograniczające to ryzyko⁹⁶.

Płatności dokonywane gotówką bezpośrednio na rzecz organizacji rządowych nie są objęte europejskim prawodawstwem dotyczącym przeciwdziałania praniu pieniędzy. Przepisy dotyczące płatności gotówką nie są obecnie zharmonizowane w UE. Państwa członkowskie mogą zatem ustanowić pewne ograniczenia dotyczące płatności gotówką, o ile są one zgodne z innymi przepisami prawa Unii.

4.1.3. Obchodzenie przepisów unijnych

Istnieje również możliwość, że status nadany w ramach programów obywatelstwa dla inwestorów lub programów złotych wiz zostanie wykorzystany do obejścia prawa Unii. W szczególności programy obywatelstwa dla inwestorów mogą zapewniać obywatelom państw trzecich możliwość obejścia niektórych wymogów dotyczących obywatelstwa określonych w prawie Unii. Na przykład prawo UE stanowi, że właściwy (krajowy) organ może przyznać koncesję na wykonywanie przewozów lotniczych tylko wtedy, gdy państwa członkowskie lub obywatele państw członkowskich posiadają ponad 50 % udziałów w danym przedsiębiorstwie oraz skutecznie je kontrolują⁹⁷. Komisja otrzymała od krajowych organów

⁹⁶ W 2017 r. Malta przeprowadziła krajową ocenę ryzyka prania pieniędzy. Nie przeanalizowano jednak potencjalnego ryzyka prania pieniędzy związanego z programem obywatelstwa.

⁹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3). Zob. również ocena Komisji Europejskiej dotycząca

wydających zezwolenia jedną skargę i kilka zapytań w odniesieniu do inwestorów z państw trzecich, którzy uzyskali obywatelstwo Unii w państwie członkowskim na podstawie programu dla inwestorów, a następnie złożyli wniosek o koncesję na wykonywanie przewozów lotniczych.

4.1.4. Uchylenie się od opodatkowania

Inną kontrowersyjną kwestią jest to, czy bodźce podatkowe wynikające z korzystania z programów obywatelstwa dla inwestorów i programów złotych wiz napędzają popyt na takie programy⁹⁸. Uczestnictwo w tych systemach nie jest samo w sobie równoznaczne z uchylaniem się od opodatkowania, chociaż mogą one umożliwiać osobom fizycznym korzystanie z obowiązujących preferencyjnych przepisów podatkowych. Może jednak istnieć pole do nadużyć w związku z niewłaściwym wykorzystaniem korzyści i dokumentacji uzyskanych w ramach tych programów. Ryzyko to różni się w zależności od programu, tzn. niektóre z nich mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe i uchylanie się od opodatkowania oraz być wykorzystywane jako instrument do takich praktyk;

Badanie nie dotyczyło aspektów podatkowych takich programów. Dyskusje na szczeblu unijnym i międzynarodowym koncentrują się na możliwym wpływie takich programów na automatyczną wymianę informacji finansowych między organami podatkowymi wdrażaną w UE za pomocą dyrektywy Rady 2014/107/UE (pierwsza zmiana dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej) oraz z państwami trzecimi na podstawie wspólnego standardu do wymiany informacji. Pierwsza zmiana dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej i wspólnego standardu do wymiany informacji nakłada obowiązek przesyłania niezbędnych informacji bankowych wszystkim państwom, w których ma rezydencję podatkową posiadać rachunku.

Definicja rezydencji podatkowej może różnić się od definicji pobytu (rezydencji) do celów innych niż podatkowe. Kryteria dotyczące rezydencji podatkowej mogą znacznie różnić się w poszczególnych jurysdykcjach i zazwyczaj są powiązane z liczbą dni, przez które dana osoba przebywała fizycznie w tej jurysdykcji. Oprócz tego niektóre jurysdykcje określają miejsce rezydencji podatkowej osób fizycznych na podstawie wielu innych czynników, takich jak obywatelstwo, posiadanie na własność nieruchomości mieszkalnej lub możliwość korzystania z nieruchomości na innej podstawie, rodzina i interesy finansowe. W związku z tym istnieją sytuacje, w których ta sama osoba może zostać uznana za posiadającą rezydencję podatkową w więcej niż jednej jurysdykcji. Ponadto fakt, że dana osoba zostaje uznana za rezydenta do celów podatkowych w nowej jurysdykcji nie unieważnia statusu rezydenta podatkowego, który posiada w innych krajach.

Dokumentacja wydana w ramach niektórych z omawianych programów może jednak bardzo utrudnić instytucjom finansowym prawidłowe określenie państw, w których dana osoba ma zgodnie z prawem rezydencję podatkową. W niektórych przypadkach informacje na temat rachunków finansowych mogą trafić do niewłaściwego państwa lub nie zostać przesłane do właściwego państwa. Przykładowo dochód może unikać opodatkowania w odpowiednim państwie, jeżeli informacje przesyłane są wyłącznie do państwa, które prowadzi program dla inwestorów lub program złotych wiz (które to państwo często nie opodatkowuje dochodu ani

rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 (w przygotowaniu, planowana data publikacji: pierwsze półrocze 2019 r.).

⁹⁸ Zob. dyskusja w badaniu Biura Analiz Parlamentu Europejskiego, *ibid.*, przypis 5, s. 32–35.

nie wymaga fizycznej obecności na swoim terytorium), a nie do państwa rzeczywistej rezydencji podatkowej.

Programy w państwach, które nie opodatkowują dochodu lub opodatkowują go po bardzo niskiej stawce, są obarczone większym ryzykiem ukrywania przez posiadaczy rachunków dowodów świadczących o ich rzeczywistym miejscu pobytu, a tym samym z ryzykiem uchylania się od opodatkowania. W szczególności programy państw trzecich są obarczone większym ryzykiem, że obywatele Unii mogą wykorzystać je, by celowo uchylać się od opodatkowania w państwie UE, w którym mają rezydencję podatkową. Unijne instytucje finansowe mogą być w mniejszym stopniu zaznajomione z programami funkcjonującymi poza UE i chociaż niektóre programy oferowane przez państwa UE również nie obejmują opodatkowania dochodów zagranicznych, większość z nich dotyczy (i ogranicza dostęp tylko do) osób spoza Unii Europejskiej.

Obowiązki ujawniania przez pośredników informacji wprowadzone przyjętą w 2018 r. zmianą dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej⁹⁹ wymagają, aby promotorzy programów z zakresu unikania opodatkowania i usługodawcy zaangażowani w planowanie i wdrażanie tych programów informowali organy podatkowe o wszelkich programach, które wprowadzają do obrotu lub realizują. Dyrektywa ta zawiera przepisy szczegółowe ukierunkowane na programy, które mogą skutkować obejściem obowiązków sprawozdawczych określonych w przepisach UE dotyczących automatycznej wymiany informacji finansowych w sprawach podatkowych.

W rzeczywistości w dyrektywie zawarto obowiązek sprawozdawczy, który dotyczy programów lub ustaleń powodujących, że procedury należytej staranności stosowane przez instytucje finansowe do przekazywania informacji organom podatkowym, takie jak określenie państwa zamieszkania posiadacz rachunku, są nieskuteczne, lub które wykorzystują słabości takich procedur. Dzieje się tak, gdy posiadacz rachunku uzyskuje obywatelstwo lub prawa pobytu w państwie innym niż państwo, w którym faktycznie mieszka. Za każdym razem, gdy taki program zostaje wprowadzony do obrotu lub korzysta z niego inwestor, obowiązek sprawozdawczy spoczywa na pośredniku, który świadczy usługę.

Zgodnie z przyjętą w 2018 r. zmianą do dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej programy, które weszły w życie od dnia 25 czerwca 2018 r., będą zgłaszane unijnym organom podatkowym, które począwszy od 2020 r. będą automatycznie wymieniały te informacje, dostarczając sobie nawzajem danych wywiadowczych, dzięki którym możliwe będzie wczesne wykrywanie ewentualnych nadużyć. Zmiana ta dotyczy zarówno programów ustanowionych w UE, jak i w państwach trzecich.

Aby ograniczyć ryzyko związane z programami obywatelstwa dla inwestorów i programami złotych wiz oraz zapewnić jednocześnie skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, państwa członkowskie UE prowadzące takie programy powinny korzystać z narzędzi, które są dostępne w ramach unijnej współpracy administracyjnej, w szczególności ze spontanicznej wymiany informacji z państwem członkowskim lub

⁹⁹ Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz.U. L 139 z 5.6.2018, s. 1.

państwami członkowskimi, w których wnioskodawcy mają rezydencję podatkową, zgodnie z dyrektywą w sprawie współpracy administracyjnej¹⁰⁰.

Prowadzone programy obywatelstwa dla inwestorów i programy złotych wiz, a także problemy podatkowe, jakie się z nimi wiążą, powinny być także uwzględniane w ramach prac państw członkowskich w Radzie, na przykład prowadzonych obecnie nad reformą kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej¹⁰¹, które mają na celu zapewnienie skoordynowanego działania na szczeblu europejskim w celu zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej (w ramach obecnego mandatu ograniczonej do opodatkowania działalności gospodarczej). Reforma kodeksu stanowi okazję do rozszerzenia zakresu prac, tak aby objęły inne rodzaje szkodliwych praktyk podatkowych, w tym tych ukierunkowanych na osoby fizyczne. Państwa członkowskie powinny również zwrócić uwagę na potencjalną rolę programów obywatelstwa dla inwestorów i programów złotych wiz w unikaniu opodatkowania i uchylaniu się od opodatkowania oraz rozważyć, czy ryzyko stwarzane przez takie programy uzasadnia objęcie ich kryteriami dotyczącymi wykazu UE¹⁰².

W ramach prac mających na celu zidentyfikowanie luk we wspólnym standardzie do wymiany informacji, tj. międzynarodowym odpowiedniku pierwszej zmiany dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przeanalizowała zakres, w jakim takie programy dla inwestorów i programy złotych wiz mogą przyczyniać się do obejścia obowiązków sprawozdawczych wynikających z tego standardu, a przez to ułatwiać uchylanie się od opodatkowania. W szczególności OECD stwierdziła, że dowody tożsamości i inne dokumenty uzyskane poprzez takie programy mogą być potencjalnie wykorzystane niezgodnie z prawem do wprowadzenia w błąd co do państwa rezydencji podatkowej danej osoby oraz że mogą one stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania procedur należytej staranności określonych we wspólnym standardzie do wymiany informacji¹⁰³. W związku z tym OECD sporządziła wykaz programów obywatelstwa dla inwestorów i programów złotych wiz, które mogą stwarzać duże ryzyko dla skutecznego wdrożenia wspólnego standardu do wymiany informacji¹⁰⁴. Wykaz ten obejmuje programy obywatelstwa dla inwestorów i programy złotych wiz na Cyprze i Malcie. OECD opublikowała także dodatkowe informacje i wytyczne dla instytucji finansowych w celu ograniczenia do minimum możliwości wystąpienia nadużyć.

W dniu 9 marca 2018 r. OECD opublikowała „Wzorcowe zasady obowiązkowego ujawniania służące przeciwdziałaniu uzgodnieniom umożliwiającym unikanie wspólnego standardu wymiany informacji oraz nieprzejrzystym strukturom w rajach podatkowych”. Te wzorcowe

¹⁰⁰ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG.

¹⁰¹ Konkluzje z posiedzenia Rady Ecofin w dniu 1 grudnia 1997 r. dotyczącego polityki podatkowej – rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w dniu 1 grudnia 1997 r. w sprawie kodeksu postępowania w odniesieniu do opodatkowania działalności gospodarczej – Opodatkowanie dochodów z oszczędności (Dz.U. C 2 z 6.1.1998, s. 1).

¹⁰² Konkluzje Rady w sprawie kryteriów i procesu prowadzącego do ustanowienia unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych (Dz.U. C 461 z 10.12.2016, s. 2); konkluzje Rady w sprawie unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych (Dz.U. C 438 z 19.12.2017, s. 5).

¹⁰³ Wnioski OECD dotyczące praw pobytu/obywatelstwa nabywanych poprzez programy inwestycyjne, 16 października 2018 r.: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>

zasady przypominają reguły wprowadzone w 2018 r. zmianą dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, które dotyczą programów z zakresu unikania opodatkowania i mają na celu automatyczną wymianę informacji na temat rachunków finansowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisów tych nie zatwierdzono jako standard minimalny. W związku z tym przyjęcie ich w danej jurysdykcji jest opcjonalne.

4.2. Przejrzystość i zarządzanie

Ścisły nadzór regulacyjny nad programami obywatelstwa dla inwestorów i programami złotych wiz oraz ich przejrzystość na szczeblu krajowym mają decydujące znaczenie w określaniu wpływu tych programów. Z badania wynika, że brakuje jasnych informacji na temat obowiązujących procedur oraz funkcjonowania programów, w tym liczby i pochodzenia wnioskodawców oraz osób, którym przyznano obywatelstwo lub prawa pobytu.

4.2.1. Przejrzystość programów obywatelstwa dla inwestorów i zarządzanie nimi – stan obecny

Na Malcie istnieje organ regulacyjny ds. programów obywatelstwa dla inwestorów, który publikuje coroczne sprawozdania podlegające kontroli parlamentarnej¹⁰⁵. W dniu 22 maja 2018 r. Cypr ogłosił utworzenie Komitetu ds. Nadzoru i Kontroli, a także wprowadzenie kodeksu postępowania na potrzeby swojego programu obywatelstwa dla inwestorów. W Bułgarii nie istnieje organ regulacyjny ani kodeks postępowania.

Na Malcie wymagane jest, aby wnioski o przyznanie obywatelstwa w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów były składane przez głównych wnioskodawców w Maltańskiej Agencji ds. Programu dla Inwestorów Indywidualnych za pośrednictwem zatwierdzonych agentów albo koncesjonariusza¹⁰⁶. Są to **podmioty niepubliczne** odgrywające znaczącą rolę w całym procesie składania wniosków, działające w imieniu wnioskodawców i bezpośrednio współpracujące z właściwymi organami w ich imieniu. W Bułgarii i na Cyprze wnioskodawcy mogą zdecydować o zatrudnieniu konsultanta lub prawnika, który będzie im doradzał, a także składał wnioski w ich imieniu. Nowy cypryjski kodeks postępowania ma zastosowanie do agentów i pośredników, którzy zajmują się wnioskami o nadanie obywatelstwa w imieniu swoich klientów. Kodeks ten ma na celu promowanie wysokich norm etycznych i zawiera obowiązek wstrzymania się od reklamowania sprzedaży obywatelstwa w miejscach publicznych. Reklamy dotyczące sprzedaży „obywatelstwa Unii” były powszechne na Cyprze. Nie wiadomo jeszcze, jakie będą skutki wprowadzenia nowego kodeksu postępowania.

W ramach żadnego z trzech programów obywatelstwa dla inwestorów nie są dostępne wyczerpujące informacje na temat tożsamości osób, które otrzymują obywatelstwo dzięki swoim inwestycjom, i ich państwa pochodzenia. Sprawozdania maltańskiego organu regulacyjnego zawierają informacje o liczbie złożonych wniosków oraz ile z nich zatwierdzono, a ile odrzucono. Sprawozdania te zawierają również informacje na temat dochodu generowanego przez maltański system obywatelstwa dla inwestorów. Ustawodawstwo maltańskie wymaga corocznej publikacji imion i nazwisk wszystkich osób, które w ciągu poprzednich dwunastu miesięcy kalendarzowych otrzymały obywatelstwo

¹⁰⁵ Urząd Regulacyjny ds. Programu na rzecz Indywidualnych Inwestorów (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Pkt 4 ppkt 3 rozporządzenia LN 47 z 2014 r.

maltańskie w drodze rejestracji lub naturalizacji, w tym (choć nie są one wyraźnie wskazane jako takie) osób, które uzyskały obywatelstwo maltańskie na podstawie programu obywatelstwa dla inwestorów¹⁰⁷. Podobne informacje nie są dostępne dla Bułgarii i Cypru.

Jeżeli chodzi o ograniczenia liczby wniosków rozpatrzonych pozytywnie, zarówno na Cyprze, jak i na Malcie ustalono górne pułapy liczby wnioskodawców, którzy mogą zostać objęci ich programami obywatelstwa dla inwestorów. Rząd cypryjski podjął decyzję o ograniczeniu od 2018 r. liczby takich obywatelstw do 700 rocznie¹⁰⁸. Na Malcie liczbę głównych wnioskodawców, którzy otrzymują obywatelstwo (poza osobami pozostającymi na ich utrzymaniu), ograniczono dla całego programu do 1 800¹⁰⁹. Władze maltańskie są jednak w trakcie aktualizacji prawa i – w następstwie konsultacji publicznych – zamierzają zwiększyć pułap o kolejne 1 800 obywatelstw. Bułgaria nie nakłada żadnego ograniczenia dotyczącego liczby zagranicznych inwestorów, którzy mogą ubiegać się o nadanie obywatelstwa.

4.2.2. *Przejrzystość programów złotych wiz i zarządzanie nimi – stan obecny*

Jeżeli chodzi o zarządzanie programami złotych wiz, na Malcie nie istnieje organ regulacyjny, w przeciwieństwie do programu obywatelstwa dla inwestorów. Na Cyprze nie przewiduje się, by Komitet ds. Nadzoru i Kontroli powołany dla programu obywatelstwa dla inwestorów był odpowiedzialny również za dokumenty pobytowe. W Bułgarii jedyny obowiązek przewidziany w przepisach dotyczy powiadomienia Bułgarskiej Agencji Inwestycji przez Dyрекcję ds. Migracji o dokumentach pobytowych dotyczących pobytu stałego wydanych w ramach programu. Bardzo niewielka liczba państw członkowskich wprowadziła specjalne mechanizmy monitorowania i obowiązki sprawozdawcze¹¹⁰. W większości przypadków oznacza to, że nadzór nad programem sprawowany jest w ramach ogólnych mechanizmów monitorowania, o ile takie istnieją, np. w ramach kontroli parlamentarnej, odpowiedzialności administracyjnej, ogólnej sprawozdawczości wobec rządu dotyczącej działań lub na podstawie wniosków o dostęp do dokumentów, oraz że nie istnieją żadne dodatkowe ani konkretne mechanizmy staranności¹¹¹.

¹⁰⁷ Pkt 14 ppkt 2 rozporządzenia LN 47 z 2014 r.

¹⁰⁸ Decyzja Rady Ministrów nr 906/2018.

¹⁰⁹ Pkt 12 rozporządzenia LN 47 z 2014 r.

¹¹⁰ Hiszpania, Irlandia i Portugalia. Na przykład w Hiszpanii ustawa zawiera obowiązek przygotowania rocznego sprawozdania z wdrażania przepisów, które to sprawozdanie przygotowuje Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych na wspólny wniosek Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Gospodarki, a następnie przedkłada Radzie Ministrów. W Portugalii Główny Inspektorat Spraw Wewnętrznych przeprowadza, co najmniej raz w roku, kontrolę procedury wydawania dokumentu pobytowego w związku z inwestycją. Wnioski i zalecenia przekazuje się Pierwszej Komisji Parlamentu Portugalskiego (Sprawy Konstytucyjne i Podstawowe Prawa i Wolności oraz Gwarancje) oraz udostępnia na stronie internetowej rządu. Na stronie internetowej zamieszczono jednak tylko jedno sprawozdanie sporządzone w 2014 r. Zawarto w nim kilka zaleceń wydanych w związku z niektórymi nieefektywnymi elementami procedury, m.in. opracowaniem mechanizmów wewnętrznego nadzoru i podręcznika procedur. Działania następcze podjęte w następstwie tego zalecenia nie są znane. W Irlandii Komitet Oceniający (w którego skład wchodzi członkowie kierownictwa wyższego szczebla w odpowiednich departamentach rządowych i państwowych agencjach zaangażowanych w działania z zakresu przedsiębiorczości i rozwoju) zbiera się co najmniej cztery razy w roku w celu rozpatrzenia wniosków o prawo pobytu w ramach programu dla inwestorów i przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości i Równouprawnienia uwagi i zalecenia dotyczące przyjmowania lub odrzucania wniosków.

¹¹¹ Bułgaria, Irlandia, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Rumunia, Zjednoczone Królestwo. W Irlandii Irish Naturalisation and Immigration Service (irlandzki urząd ds. obywatelstwa i imigracji) w odpowiedzi na zapytania poselskie udostępnił informacje na temat następujących kwestii:

Ograniczona liczba państw członkowskich podjęła decyzję o zaangażowaniu przedsiębiorstw prywatnych w prowadzenie swoich programów złotych wiz¹¹², przy czym niekiedy rola tych przedsiębiorstw jest znacząca¹¹³. Na Cyprze wnioskodawcy mogą podjąć decyzję o wystąpieniu z wnioskiem za pośrednictwem upoważnionego przedstawiciela, którego rola ogranicza się do działania jako osoba zapewniająca pomoc i świadcząca usługi doradcze. Na Malcie do przedkładania wniosków właściwym organom uprawnieni są zarejestrowani agenci lub osoby akredytowane; tacy zarejestrowani agenci działają w imieniu wnioskodawcy w zakresie całej korespondencji, wszystkich wniosków, składanych dokumentów, zgłoszeń i powiadomień na podstawie rozporządzeń. Na Węgrzech Komitet Gospodarczy Parlamentu Węgierskiego zatwierdził szereg przedsiębiorstw, których rolą była emisja obligacji umożliwiających uzyskanie prawa pobytu przeznaczonych do zakupu przez wnioskodawców. Tylko jedno przedsiębiorstwo mogło uzyskać zezwolenie na emisję obligacji w danym państwie trzecim¹¹⁴.

4.2.3. Działania na rzecz zwiększenia przejrzystości, bezpieczeństwa i usprawnienia zarządzania

Badanie pokazuje, że coroczne działania sprawozdawcze mają wciąż bardzo ograniczoną skalę. Programy obywatelstwa dla inwestorów cechuje generalnie brak przejrzystości, jeżeli chodzi o składane wnioski i osoby nabywające obywatelstwo. W przypadku programów złotych wiz brak desegregacji danych statystycznych uniemożliwia określenie konkretnej podstawy przyznania prawa pobytu i wybranego wariantu inwestycyjnego. Użyteczne byłoby publikowanie – na przykład w formie rocznych sprawozdań – danych dotyczących liczby otrzymanych wniosków, kraju pochodzenia, a także liczby nadanych obywatelstw i wydanych dokumentów pobytowych. Państwa członkowskie mogłyby również wyjaśnić i ogłosić publicznie kryteria, na podstawie których ocenia się wnioski, oraz kontrole bezpieczeństwa przeprowadzane w ramach programu, oraz zapewnić regularne monitorowanie *ex post* zgodności z tymi kryteriami (w szczególności dotyczącymi inwestycji).

Oprócz tego programy te wiążą się z wykorzystaniem przedsiębiorstw, które doradzają rządowi w kwestii działania programu lub przeprowadzają aktywne działania obejmujące wykonywanie uprawnień organu publicznego w ramach zarządzania programem, a jednocześnie doradzają osobom fizycznym w sprawie ich wniosków dotyczących uczestnictwa w programie. W żadnym z państw członkowskich, których dotyczyło badanie, nie istnieje – ani w przypadku programów dla inwestorów, ani programów złotych wiz – mechanizm ograniczający ryzyko konfliktu interesów, które może pojawić się w takich

liczby i wartości wniosków składanych w ramach programu dla inwestorów każdego roku od 2012 r. dla każdego wariantu inwestycyjnego, liczby i wartości wniosków składanych w ramach programu dla inwestorów indywidualnych będących imigrantami, dotyczących inwestycji w mieszkalnictwo socjalne i w placówki opiekuńczo-pielęgnacyjne w 2017 r., kryteriów, na podstawie których oceniane są wnioski, liczby wniosków przyjętych w ramach programu dla inwestorów, funduszy inwestycyjnych, dla których jak dotąd zatwierdzono wnioski złożone w ramach programu dla inwestorów indywidualnych, czterech wariantów inwestycyjnych dostępnych w ramach programu, kwoty pieniędzy zainwestowanych w program dla inwestorów, członków komitetu oceniającego.

¹¹² Cypr, Węgry, Malta.

¹¹³ Węgry, Malta.

¹¹⁴ Przedsiębiorstwa, które uzyskały zezwolenie, były zlokalizowane w następujących krajach: Wielki Kajman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cypr (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Węgry (Arton Capital Hungary), Rosja (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited), i Singapur (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

sytuacjach. Ważny jest również nadzór nad wszystkimi pozostałymi pośrednikami. Z uwagi na rangę obywatelstwa i praw pobytu można by się spodziewać, że rozpatrywanie wniosków, wywiady i wszelkie inne działania związane z podejmowaniem decyzji lub kontrolami bezpieczeństwa powinny zawsze przeprowadzać organy rządowe, w związku z ogólną potrzebą zapewnienia skutecznego i niezależnego nadzoru nad samymi programami i wszystkimi zaangażowanymi podmiotami.

Jasność procedur i obowiązków, w połączeniu z przejrzystością zapewnianą dzięki regularnemu monitorowaniu i sprawozdawczości stanowią najlepszy sposób przeciwdziałania zastrzeżeniom, jakie budzą programy obywatelstwa dla inwestorów i programy złotych wiz.

Aby zapewnić spójność praktyk państw członkowskich w odniesieniu do systemów obywatelstwa dla inwestorów i skuteczną wymianę informacji w tym zakresie, w tym o wcześniejszych konsultacjach dotyczących względów bezpieczeństwa, należy ustanowić system wymiany informacji i danych statystycznych na temat liczby otrzymanych, przyjętych i odrzuconych wniosków, który umożliwiałby też konsultacje w sprawie wniosków odrzuconych ze względów bezpieczeństwa. Z tego względu Komisja zamierza powołać grupę ekspertów z państw członkowskich w celu zbadania szczególnego ryzyka związanego z programami obywatelstwa dla inwestorów oraz przeanalizowania aspektów przejrzystości i dobrego zarządzania we wdrażaniu zarówno programów obywatelstwa dla inwestorów, jak i programów złotych wiz. W szczególności grupa ekspertów powinna opracować do końca 2019 r. wspólny zbiór kontroli bezpieczeństwa, jakie powinny być przeprowadzone w związku z programami obywatelstwa dla inwestorów, obejmujący m.in. procesy zarządzania szczególnym ryzykiem, które uwzględniałyby ryzyko dla bezpieczeństwa, a także ryzyka prania pieniędzy, uchylania się od opodatkowania i korupcji.

5. Wymiar zewnętrzny

Rosnącą tendencję do przyjmowania programów, w ramach których inwestorzy mogą kupić obywatelstwo, obserwuje się również w państwach trzecich, co może mieć konsekwencje dla UE.

5.1. Kraje kandydujące i potencjalni kandydaci

Z uwagi na możliwość nabycia w przyszłości obywatelstwa Unii przez obywateli krajów kandydujących i potencjalnych kandydatów¹¹⁵ ich obywatelstwo staje się coraz bardziej atrakcyjne dla inwestorów. Sytuacja ta ma miejsce już w trakcie procesu przystępowania, ponieważ kraje kandydujące i potencjalni kandydaci nawiązują bliższe relacje z UE i mogą uzyskać dla swoich obywateli prawo bezwizowego wjazdu do strefy Schengen na pobyty krótkoterminowe¹¹⁶.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

¹¹⁶ Obywatele Czarnogóry, Serbii oraz byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii mogą podróżować do UE bez wizy od grudnia 2009 r. Dla obywateli Albanii oraz Bośni i Hercegowiny możliwość taka istnieje od końca 2010 r. W odniesieniu do dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z Kosowem* (rozpoczętego w dniu 19 stycznia 2012 r.) Komisja poinformowała w 2018 r., że wszystkie ustalone wartości odniesienia zostały osiągnięte (*użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244(1999) oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa). Jeżeli chodzi o dialog

Program obywatelstwa dla inwestorów działa w Turcji¹¹⁷. Czarnogóra przyjęła taki program w listopadzie 2018 r., a w styczniu 2019 r. rozpoczęła przygotowania do jego wdrożenia¹¹⁸.

Aby uniemożliwić stwarzanie przez takie programy zagrożenia w obszarach wymienionych w sekcji 4.1. powyżej, warunki dotyczące programów dla inwestorów zostaną włączone do procesu przystąpienia do UE (od opinii w sprawie wniosku kraju o członkostwo do zakończenia negocjacji). Oczekuje się, że kraje prowadzące takie programy wprowadzą niezawodne systemy monitorowania, w tym systemy zapobiegające potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa, takim jak pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu, korupcja i przenikanie przestępczości zorganizowanej, związanym z jakimkolwiek z tych programów.

Jeżeli chodzi o kraje kandydujące i potencjalnych kandydatów, Komisja będzie monitorować programy obywatelstwa dla inwestorów w kontekście procesu przystąpienia do UE.

5.2. Inne państwa trzecie korzystające z prawa bezwizowego wjazdu do UE

Programy obywatelstwa dla inwestorów prowadzone przez państwa trzecie mogą być problematyczne z wielu powodów, jeżeli przedmiotowe obywatelstwo wiąże się z prawem bezwizowego wjazdu do Unii Europejskiej na pobyty krótkoterminowe. Na przykład Mołdawia, której obywatele korzystają z ruchu bezwizowego w przypadku pobytów krótkoterminowych w UE od 2014 r., wprowadziła program obywatelstwa dla inwestorów w 2018 r.¹¹⁹ Niektóre państwa trzecie lub wspierający je wykonawcy wprowadzali na rynek swoje obywatelstwo, powołując się wyraźnie na argument, że z jego posiadaniem wiąże się prawo bezwizowego wjazdu do Unii Europejskiej. Inwestorzy zainteresowani takimi programami są często zamożnymi obywatelami państw objętych obowiązkiem wizowym, którzy mogliby wykorzystać takie programy, aby obejść standardową procedurę dotyczącą wizy Schengen i pogłębioną ocenę indywidualnego ryzyka migracji i zagrożeń dla bezpieczeństwa, z którą jest związana, w tym prawdopodobnie uniknąć działań mających na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Chociaż Unia Europejska szanuje prawo suwerennych państw do decydowania o własnych procedurach naturalizacji, prawo bezwizowego wjazdu do Unii nie może być stosowane jako

w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z Turcją (rozpoczęty w dniu 16 grudnia 2013 r.), Komisja nadal wspiera Turcję w dążeniach do osiągnięcia siedmiu pozostałych wartości odniesienia.

¹¹⁷ Rozporządzenie w sprawie wniosków o tureckie obywatelstwo (Dziennik Urzędowy z dnia 6 kwietnia 2010 r., 27544), zmienione rozporządzeniem w sprawie zmian rozporządzenia w sprawie wniosków o tureckie obywatelstwo (Dziennik Urzędowy z dnia 12 stycznia 2017 r., 29946) oraz dekretem prezydenckim nr 106 (Dziennik Urzędowy z dnia 19 września 2018 r., 30540).

¹¹⁸ Decyzja z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie kryteriów, metody i procedury wyboru osób, które mogą nabyć obywatelstwo Czarnogóry w drodze admisyj w celu wdrażania specjalnych programów inwestycyjnych o szczególnym znaczeniu dla interesów biznesowych i gospodarczych Czarnogóry <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>

¹¹⁹ Program „Mołdawskie obywatelstwo za inwestycje” (Moldova Citizenship-by-Investment) jest regulowany ustawą nr 1024 z dnia 2 czerwca 2000 r. w sprawie obywatelstwa Republiki Mołdawii oraz decyzją rządu nr 786 z dnia 4 października 2017 r. w sprawie nabywania obywatelstwa za inwestycje. W dniu 6 listopada Mołdawia uruchomiła oficjalnie program obywatelstwa za inwestycje podczas 12. globalnej konferencji poświęconej obywatelstwu i prawom pobytu, która odbyła się w Dubaju.

narzędzie służące lewarowaniu inwestycji indywidualnych w zamian za obywatelstwo¹²⁰. Wdrażanie takich programów będzie odpowiednio uwzględniane podczas dokonywania oceny państw trzecich, w odniesieniu do których można rozważyć wprowadzenie ruchu bezwizowego z Unią Europejską. Ponadto państwa trzecie, które korzystają już z prawa do ruchu bezwizowego, muszą przeprowadzać kontrole bezpieczeństwa i podstawowe sprawdzenie wnioskodawców ubiegających się o uczestnictwo w programach dla inwestorów zgodnie z najwyższymi możliwymi normami; jakiegokolwiek niespełnienie tych wymagań może stanowić podstawę ponownego nałożenia obowiązku wizowego i zawieszenia lub zerwania umów dotyczących zniesienia wiz.

Komisja będzie monitorować wpływ programów obywatelstwa dla inwestorów wdrażanych przez **państwa uczestniczące w ruchu bezwizowym** w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego.

6. Wnioski

Programy obywatelstwa dla inwestorów i programy złotych wiz stwarzają zagrożenia dla państw członkowskich i całej Unii, w tym w zakresie bezpieczeństwa, prania pieniędzy, korupcji, obchodzenia unijnych przepisów i uchylania się od opodatkowania.

Wspomniane zagrożenia są potęgowane przez niedociągnięcia dotyczące **przejrzystości** takich programów **i zarządzania** nimi. Z badania zleconego przez Komisję wynika, że na temat zarówno programów obywatelstwa dla inwestorów, jak i programów złotych wiz prowadzonych przez państwa członkowskie dostępne są tylko niepełne informacje. Brakuje na przykład wyraźnych danych statystycznych dotyczących wniosków otrzymanych, przyjętych i odrzuconych albo dane takie są niewystarczające. Ponadto nie istnieją żadne mechanizmy mające na celu zapewnienie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie programów obywatelstwa dla inwestorów, zwłaszcza kontroli bezpieczeństwa. Komisja jest zaniepokojona ryzykiem, jakie wiąże się z programami obywatelstwa dla inwestorów i programami złotych wiz, oraz faktem, że środki wdrażane przez państwa członkowskie nie zawsze ograniczają to ryzyko w odpowiednim stopniu.

Komisja będzie monitorować działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu zapewnienia przejrzystości i dobrego zarządzania podczas wdrażania programów, w szczególności aby zapobiegać infiltracji gospodarki przez zorganizowane grupy przestępcze spoza Unii, a także praniu pieniędzy, korupcji i uchylaniu się od opodatkowania. Aby pomóc państwom członkowskim zwiększyć przejrzystość programów i poprawić zarządzanie nimi, Komisja powoła grupę ekspertów, której zadaniem będą dalsze prace nad kwestiami przejrzystości, zarządzania i bezpieczeństwa.

Komisja będzie monitorować szersze aspekty zgodności z prawem UE, które wiążą się z programami, i podejmować konieczne działania w stosownych przypadkach.

¹²⁰ Zob. na przykład: <https://vic.vu/citizenship/> („Główne korzyści płynące z obywatelstwa Vanuatu”).