



Bruksela, dnia 31.5.2024 r.
COM(2024) 366 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące zawieszenia zwolnienia obywateli Vanuatu z obowiązku wizowego

1. Wprowadzenie

Programy obywatelstwa dla inwestorów (lub programy obywatelstwa / programy dla inwestorów, zwane również „złotymi paszportami”), prowadzone przez państwa trzecie posiadające bezwizowy dostęp do UE, stwarzają szereg potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa UE i jej państw członkowskich. W szczególności programy te mogą zostać wykorzystane do obejścia standardowej unijnej procedury wydawania wiz krótkoterminowych oraz dogłębnej oceny indywidualnego ryzyka związanego z migracją i bezpieczeństwem, którą ta procedura obejmuje, w tym do obejścia środków zapobiegających praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu¹. Jest to szczególnie problematyczne, ponieważ nie można odróżnić paszportów wydawanych beneficjentom takich programów od pozostałych zwykłych paszportów.

W celu zapobiegania ewentualnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa UE i ograniczania ich Komisja współpracuje ze wszystkimi państwami objętymi systemem bezwizowym prowadzącymi programy obywatelstwa dla inwestorów². Vanuatu było pierwszym – i jak dotąd jedynym – państwem, w odniesieniu do którego uruchomiono mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego, w oparciu o względy porządku publicznego i bezpieczeństwa określone w rozporządzeniu (UE) 2018/1806 („rozporządzenie wizowe”)³.

Republika Vanuatu jest wymieniona w załączniku II do rozporządzenia (UE) 2018/1806 wśród państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z obowiązku posiadania wizy podczas przekraczania zewnętrznych granic państw członkowskich na pobyt nie dłuższy niż 90 dni w okresie 180 dni. Zwolnienie obywateli Vanuatu z obowiązku wizowego obowiązuje od 28 maja 2015 r., kiedy zawarto umowę między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącą zniesienia wiz krótkoterminowych („Umowa”)⁴.

Od 25 maja 2015 r. Vanuatu prowadzi programy obywatelstwa dla inwestorów, które umożliwiają obywatelom państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym łatwe uzyskanie obywatelstwa i paszportu Vanuatu, co pozwala im na bezwizowy dostęp do UE, z pominięciem procedury wizowej Schengen. W 2017 roku Komisja rozpoczęła badanie programów obywatelstwa Vanuatu, ponieważ wzbudziły one poważne zastrzeżenia, w tym w związku z niepowodzeniami w kontroli wniosków pod kątem bezpieczeństwa.

¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej, (COM(2019) 12 final), s. 23.

² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Szóste sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, COM(2023) 730 final.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 39).

⁴ Umowa między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotycząca zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 173 z 3.7.2015, s. 48).

Na podstawie oceny odpowiednich danych i zebranych informacji Komisja stwierdziła, że programy Vanuatu dla inwestorów wykazują poważne niedociągnięcia i uchybienia w zakresie bezpieczeństwa, które mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE i jej państw członkowskich, oraz uruchomiła mechanizm zawieszający określony w art. 8 rozporządzenia wizowego.

Zawieszenie zostało podzielone na trzy etapy, jak wyszczególniono poniżej. Niniejsze sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady zawiera szczegółowy opis poszczególnych etapów mechanizmu zawieszającego oraz dialogu prowadzonego przez Komisję z Vanuatu. Sprawozdanie przedkłada się zgodnie z art. 8 ust. 7 rozporządzenia wizowego.

2. Etap 1 – uruchomienie mechanizmu zawieszającego (art. 8 ust. 6 lit. a) rozporządzenia wizowego)

W latach 2017–2021 Komisja odbyła szereg spotkań i dokonała pisemnej wymiany informacji z władzami Vanuatu w celu zebrania danych na temat prowadzonych przez ten kraj programów obywatelstwa dla inwestorów⁵. W tym kontekście Komisja wyraziła poważne zastrzeżenia i ostrzegła rząd Vanuatu przed możliwością przywrócenia obowiązku wizowego. Obawy te dotyczyły w szczególności:

- dużej liczby paszportów wydanych obywatelom, którzy w przeciwnym razie musieliby ubiegać się o wizę, aby podróżować do UE (ponad 10 000 w latach 2015–2021), przy bardzo niskim wskaźniku odrzuconych wniosków;
- braku wymogu, aby wnioskodawcy uprzednio zamieszkiwali lub nawet odwiedzili Vanuatu, ponieważ procesem składania wniosków zarządzają wyspecjalizowane agencje znajdujące się poza Vanuatu (np. w Dubaju, Tajlandii, Malezji), dzięki czemu wnioskodawca nie musi mieć bezpośredniego kontaktu z władzami Vanuatu;
- braku wymogu przeprowadzenia bezpośredniej rozmowy, co ogranicza możliwości władz Vanuatu w zakresie dokonania właściwej oceny wnioskodawcy lub potwierdzenia informacji zawartych we wniosku, w tym ich prawdziwości i wiarygodności;
- faktu, że programy te były powszechnie reklamowane jako sposób na ominięcie procedury wizowej Schengen i łatwe uzyskanie bezwizowego dostępu do UE;
- faktu, że wnioski rozpatrzono w bardzo krótkim terminie, co nie pozwalało na odpowiednią kontrolę bezpieczeństwa i wymianę informacji z państwem pochodzenia wnioskodawców lub państwem, które wcześniej było ich głównym miejscem zamieszkania przed przyznaniem obywatelstwa. W związku z tym Vanuatu przyznało obywatelstwo osobom, wobec których toczy się postępowanie przygotowawcze, w tym osobom ujętym w bazach danych Interpolu⁶;

⁵ Jak wskazano we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych, COM(2022) 6 final.

⁶ W lipcu 2019 roku uwagę Komisji zwrócił fakt, że w ramach programów obywatelstwa dla inwestorów stosowanych przez Vanuatu, niektórzy wnioskodawcy uzyskali obywatelstwo, mimo że figurują w bazach

- pobłażliwych przepisów dotyczących zmiany nazwiska, ponieważ osoby, którym przyznano obywatelstwo w zamian za inwestycje, mogą również ubiegać się o zmianę tożsamości.

Co więcej, Vanuatu zostało również sklasyfikowane przez OECD jako kraj potencjalnie stwarzający wysokie ryzyko dla integralności wspólnego standardu do wymiany informacji, co budzi podejrzenia o możliwe uchylanie się od opodatkowania i pranie pieniędzy⁷.

Ze względu na fakt, że wyjaśnienia przedstawione przez Vanuatu we wspomnianej wyżej wymianie informacji nie wystarczyły, aby zmniejszyć te obawy, Komisja zdecydowała, że zwiększone zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego związane z obywatelami Vanuatu, którzy uzyskali obywatelstwo w ramach programów obywatelstwa dla inwestorów, można złagodzić jedynie poprzez zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego.

W tym celu 12 stycznia 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady⁸ w sprawie częściowego zawieszenia umowy o zniesieniu wiz z Vanuatu. Decyzja została przyjęta przez Radę⁹ 3 marca 2022 r.

Jednocześnie 27 kwietnia 2022 r. Komisja przyjęła rozporządzenie¹⁰ wykonawcze, którego skutkiem jest uruchomienie **mechanizmu zawieszającego** określonego w art. 8 rozporządzenia wizowego na pierwszy okres dziewięciu miesięcy (4 maja 2022 r. – 3 lutego 2023 r.).

Po uruchomieniu zawieszenia i zgodnie z art. 8 ust. 6 akapit ostatni rozporządzenia wizowego Komisja podjęła **intensywny dialog** z Vanuatu w celu wskazania odpowiednich rozwiązań, które mogłyby zaradzić okolicznościom będącym przyczyną tymczasowego zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego.

Na **posiedzeniu inauguracyjnym** w ramach dialogu 12 maja 2022 r. Komisja wyraziła gotowość znalezienia rozwiązania i w tym celu zaproponowała organizowanie comiesięcznych spotkań technicznych. Strony uzgodniły, że władze Vanuatu wyznaczą osobę kontaktową i powiadomią o tym Komisję w celu zaplanowania kolejnych spotkań technicznych. Republika Vanuatu poinformowała Komisję o decyzji rządu Vanuatu w sprawie utworzenia grupy zadaniowej do spraw przeglądu programów obywatelstwa dla inwestorów. Uzgodniono, że władze Vanuatu prześlą Komisji sprawozdanie z postępu prac sporządzone przez grupę zadaniową.

danych Interpolu oraz mimo że niektórzy z nich przedstawili sfałszowane dokumenty (w szczególności sfałszowane zaświadczenia o niekaralności), czego władze Vanuatu nie wykryły.

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

⁸ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (COM(2022) 6 final).

⁹ Decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 69 z 4.3.2022, s. 105).

¹⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/693 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia zwolnienia obywateli Vanuatu z obowiązku wizowego (Dz.U. L 129 z 3.5.2022, s. 18).

Vanuatu nie uczestniczyło jednak w dialogu w żaden znaczący sposób. Programy obywatelstwa dla inwestorów nadal działały, a Komisja w pierwszej fazie nie otrzymała żadnych informacji od władz kraju w odniesieniu do możliwych działań legislacyjnych i nielegislacyjnych mających na celu zaradzenie okolicznościom, które doprowadziły do tymczasowego zawieszenia.

3. Etap 2 – przedłużenie zawieszenia (art. 8 ust. 6 lit. b) rozporządzenia wizowego)

Ze względu na utrzymywanie się okoliczności, które doprowadziły do zawieszenia, Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane **przedłużające zawieszenie o 18 miesięcy, do dnia 3 sierpnia 2024 r.**¹¹ Jednocześnie Rada przyjęła decyzję w sprawie całkowitego zawieszenia¹² Umowy.

Na tym drugim etapie zawieszenia Komisja kontynuowała dialog z Vanuatu, organizując **cztery spotkania w okresie od lutego 2023 r. do kwietnia 2024 r.** oraz liczne wymiany informacji w formie pisemnej.

Pierwsze z tych spotkań odbyło się 15 lutego 2023 r. i podczas niego wyznaczona przez Vanuatu osoba kontaktowa ds. wzmocnionego dialogu – doradca ds. bezpieczeństwa narodowego w Kancelarii Premiera – poinformowała Komisję o środkach politycznych i ustawodawczych wprowadzonych przez Vanuatu w odpowiedzi na zastrzeżenia Komisji: nowe standardy procedur zarządzania programami, w tym powołanie nowego szefa Urzędu ds. Obywatelstwa; ograniczenie liczby prywatnych podmiotów rozpatrujących wnioski o obywatelstwo i lepsza ich kontrola, z możliwością bezpośredniego cofnięcia ich licencji zawodowych w przypadku nadużyć; oraz projekt zmian w ustawie o obywatelstwie wprowadzających nowe rygorystyczne postępowanie sprawdzające. Przy tej okazji Komisja poprosiła o szczegółowe wyjaśnienia dotyczące tych środków oraz sposobu, w jaki mają one zaradzić okolicznościom, które doprowadziły do zawieszenia.

W dniu 4 kwietnia 2023 r. Republika Vanuatu przedłożyła Komisji zmienioną ustawę o obywatelstwie przyjętą 21 marca 2023 r. Główną zmianą wprowadzoną na mocy nowego ustawodawstwa było zastąpienie instytucji i procedur weryfikacji i kontroli należytej staranności w odniesieniu do wniosków. W szczególności poprzednia Komisja Kontroli Wewnętrznej powołana przez Premiera została zastąpiona przez trzy instytucje: Policję Vanuatu, Jednostkę Analityki Finansowej i Służby Imigracyjne Vanuatu. Instytucje te przeprowadzają kontrole, w tym w bazach danych Interpolu, i składają sprawozdania sekretarzowi generalnemu Komisji ds. Obywatelstwa. Nowa procedura obejmuje automatyczny zakaz dotyczący wnioskodawców, których nazwiska znajdują się w bazie danych Interpolu, wykluczenie wniosków składanych przez obywateli z państw umieszczonych na liście sankcyjnej ONZ oraz przedłużenie procesu

¹¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/222 z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia zwolnienia obywateli Vanuatu z obowiązku wizowego (Dz.U. L 32 z 3.2.2023, s. 1).

¹² Decyzja Rady (UE) 2022/2198 z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie zawieszenia stosowania wszystkich postanowień Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (Dz.U. L 292 z 11.11.2022, s. 47).

weryfikacji z okresu 14 dni do maksymalnie 30 dni. Republika Vanuatu nie przedłożyła jednak żadnego dokumentu towarzyszącego, aby wyjaśnić zmiany legislacyjne i sposób, w jaki miałyby one zaradzić okolicznościom, które doprowadziły do zawieszenia.

13 lipca 2023 r. odbyło się **drugie spotkanie** w ramach tego etapu, podczas którego Komisja poinformowała przedstawicieli Vanuatu o potrzebie otrzymania szczegółowych wyjaśnień dotyczących wyżej wymienionej zmienionej ustawy o obywatelstwie. W tym kontekście Komisja wyraziła swoje zastrzeżenia dotyczące zmian legislacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do metodologii rozpatrywania wniosków, która nie uwzględniała w wystarczającym stopniu spraw określonych jako zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich, takich jak brak wymiany informacji z państwami pochodzenia wnioskodawców na temat rejestrów karnych i pochodzenia środków finansowych.

W dniu 5 grudnia 2023 r. odbyło się **trzecie spotkanie**. Republika Vanuatu była reprezentowana przez nową osobę kontaktową, sekretarza generalnego Komisji ds. Obywatelstwa Vanuatu. W związku z tym Komisja wyraziła ubolewanie, że długi czas reakcji władz Vanuatu na wnioski Komisji o udzielenie informacji spowalnia dialog i przypomniła o zbliżającym się terminie prawnym określonym w procedurze zawieszenia z dnia 3 sierpnia 2024 r. Republika Vanuatu została więc poproszona o dostarczenie brakujących informacji i wyjaśnień dotyczących zmian w polityce i prawodawstwie w ciągu kolejnych tygodni, tak aby Komisja mogła zakończyć swoją ocenę.

Po spotkaniu w dniu 15 grudnia 2023 r. do Vanuatu wysłano listę pytań uzupełniających z miesięcznym terminem, na które władze Vanuatu odpowiedziały dopiero 22 marca 2024 r., bez odniesienia się do zastrzeżeń Komisji w przekonujący sposób.

Komisja poinformowała również Vanuatu o nowo przyjętym wniosku w sprawie zmiany mechanizmu zawieszającego¹³, który wprowadza funkcjonowanie programów obywatelstwa dla inwestorów jako nową niezależną podstawę zawieszenia, oraz o trwającym procesie legislacyjnym.

Czwarte i ostatnie spotkanie Komisji ds. Obywatelstwa Vanuatu w ramach tego etapu odbyło się 5 kwietnia 2024 r. między Komisją a sekretarzem generalnym Komisji ds. Obywatelstwa Vanuatu. Komisja zwróciła się do Vanuatu z prośbą o wyjaśnienie i rozwinięcie odpowiedzi przedłożonych 22 marca 2024 r. w odniesieniu do procedury kontroli i weryfikacji, niezależności instytucji zaangażowanych w programy oraz wpływu zawieszenia na wnioski o obywatelstwo w latach 2022 i 2023. Istniejące zastrzeżenia nie zostały odpowiednio uwzględnione, a kilka faktycznych i statystycznych niespójności w danych przekazanych wcześniej Komisji pozostało bez odpowiedzi (zob. pkt ii w cz. „Etap 3” poniżej). Wówczas przedstawiciele Vanuatu poinformowali Komisję, że możliwości wymiany informacji na poziomie technicznym zostały wyczerpane i że Vanuatu rozważy ewentualne kontakty z Komisją na szczeblu politycznym.

¹³ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1806 w odniesieniu do zmiany mechanizmu zawieszającego, COM(2023) 642 final.

4. Etap 3 – ostateczna ocena Komisji i propozycja zniesienia zwolnienia z obowiązku wizowego (art. 8 ust. 7 rozporządzenia wizowego)

Jak określono w art. 8 ust. 7 rozporządzenia wizowego, przed końcem okresu obowiązywania aktu delegowanego Komisja musi przedłożyć **Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie** wraz ze swoją ostateczną oceną. Sprawozdaniu może towarzyszyć wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany rozporządzenia w celu przeniesienia odniesienia do danego państwa trzeciego z wykazu państw zwolnionych z obowiązku wizowego do wykazu państw objętych obowiązkiem wizowym.

Niniejsze sprawozdanie zostało przedłożone zgodnie z powyższym wymogiem, a ostateczna ocena Komisji została szczegółowo przedstawiona poniżej.

i. Ekonomiczna zależność od programów

Przed zawieszeniem gospodarka Vanuatu w dużym stopniu opierała się na przychodach otrzymywanych z programów obywatelstwa dla inwestorów (tj. 33 % całkowitych przychodów w latach 2020 i 2021¹⁴ lub 12,3 % PKB w 2020 roku i 10,2 % w 2021 roku). Wprowadzenie zawieszenia ruchu bezwizowego w 2022 roku spowodowało **spadek przychodów uzyskanych w ramach programów o 27 %**⁽¹⁵⁾, co doprowadziło do tego, że programy te odpowiadają za około połowę tego, co miało miejsce w 2021 roku pod względem PKB, tj. 5,3 % w 2022 roku i 5,5 % w 2023 roku.

ii. Dane statystyczne: otrzymane wnioski, wydane paszporty i odsetek odrzuconych wniosków

Statystyki wskazują na **dużą liczbę wnioskodawców, którzy pomyślnie przeszli procedurę**, przy czym zdecydowana większość osób była narodowości, które w przeciwnym razie potrzebowałyby wizy, aby wjechać na teren UE. W tabeli 1 poniżej przedstawiono dane statystyczne otrzymane od władz Vanuatu za lata 2015–2021.

Dane statystyczne 2015–2021	
Łączna liczba otrzymanych wniosków	14 504 w latach 2015–2021
Łączna liczba przyznanych obywatelstw	13 489 w latach 2015–2021
Łączna liczba wydanych paszportów	10 524 w latach 2015–2021
Odrzucone wnioski / cofnięte obywatelstwo	1 015 (wskaźnik ~9,6 %) w latach 2015–2021
Wnioskodawcy, którzy pomyślnie przeszli	Chiny (6 628), Nigeria (430), Libia (292), Irak (276),

¹⁴ [Vanuatu: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Vanuatu \(imf.org\)](#), Międzynarodowy Fundusz Walutowy, sprawozdanie krajowe nr 23/115, marzec 2023

¹⁵ [Ibid.](#)

procedurę – główne państwa	Syria (276), Rosja (247), Liban (222), Iran (154), Republika Korei (88), Jemen (74), Sudan (29)
-----------------------------------	--

Tabela 1: Statystyki Vanuatu przedłożone w styczniu 2022 roku dotyczące okresu 2015–2021

Istnieją jednak **liczne niespójności w danych przekazywanych** Komisji przez Vanuatu na przestrzeni lat.

Statystyki dotyczące liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków wskazują na rozbieżności. Z danych otrzymanych od Vanuatu w 2020 roku wynika, że łączna liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków za okres 2015 – sierpień 2020 wyniosła około 4 000, natomiast z wyżej wymienionych statystyk z 2022 roku wynika, że przyznano łącznie około 13 500 obywatelstw. Podobnie liczba wniosków odrzuconych i cofniętych w 2022 roku (1 015) różni się od poprzednich statystyk (złożonych w 2020 roku), z których wynikało, że liczba wniosków odrzuconych za okres 2015 – sierpień 2020 wyniosła tylko jeden, a ostatecznie cofniętych zostało 15 z przyznanych obywatelstw.

Jeżeli chodzi o statystyki dotyczące lat 2021–2023, władze Vanuatu trzykrotnie dostarczały różne zestawy danych. Dnia 12 lipca 2023 r. władze Vanuatu wskazały 682 jako całkowitą liczbę wniosków otrzymanych w 2022 roku i 676 jako całkowitą liczbę wniosków otrzymanych w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 2023 roku. Dnia 23 października 2023 r. Republika Vanuatu przedstawiła dane, które wydają się wskazywać na to, że liczba wnioskodawców, których wnioski zostały wybrane, drastycznie spadła w ciągu ostatnich trzech lat w porównaniu z poprzednimi latami: (144 w 2021 roku, 127 w 2022 roku, 130 w 2023 roku). W dniu 23 marca 2024 r., w następstwie ponawianego przez Komisję wniosku o dostarczenie jasnych i spójnych statystyk, władze Vanuatu przesłały jednak kolejny zestaw danych, wskazując 1 072 wnioski otrzymane łącznie w 2021, 875 wniosków w 2022 roku i 1 113 wniosków w 2023 roku, przy czym odrzucono odpowiednio 4, 5 i 22 wnioski.

Niespójności te, oprócz utrudniania oceny i porównania dostarczonych danych, wskazują również na ogólny **brak wiarygodności procesu kontroli wewnętrznej** programów przez właściwe organy Vanuatu.

iii. Nowelizacja ustawy o obywatelstwie

W marcu 2023 roku Vanuatu wprowadziło nowelizację ustawy o obywatelstwie¹⁶, której celem było ograniczenie ryzyka zidentyfikowanego przez Komisję. Główne wprowadzone zmiany są następujące:

- obecnie trzy instytucje przeprowadzają kontrolę wniosków i kontrole należytej staranności: i) Policja Vanuatu, ii) Jednostka Analityki Finansowej (FIU) oraz iii) Służby Imigracyjne, które podlegają Sekretarzowi Generalnemu i zastępują Komisję Kontroli Wewnętrznej powołaną przez Premiera¹⁷;

¹⁶ Nowelizacja ustawy o obywatelstwie nr 1 z 2023 r. (CAP 112), opublikowana w Dzienniku Urzędowym Republiki Vanuatu w dniu 21 marca 2023 r.

¹⁷ W skład Komisji Kontroli Wewnętrznej wchodził: Sekretarz Generalny jako przewodniczący, urzędnik ds. zgodności z prawem w Urzędzie ds. Obywatelstwa; Dyrektor Służb Imigracyjnych, starszy urzędnik ds. paszportów, jeden urzędnik prawny z Państwowego Urzędu Prawnego wyznaczony przez Prokuratora Generalnego oraz funkcjonariusz policji wyznaczony przez Komendanta Policji.

- wnioski osób widniejących w bazie danych Interpolu są odrzucane;
- czas trwania procedury kontrolnej przez trzy instytucje nie powinien trwać dłużej niż 14 dni, a w każdym razie, jeżeli potrzeba więcej czasu, nie powinien przekraczać 30 dni;
- wnioski złożone przez obywateli z wykazu „państw objętych ograniczeniami” lub państw znajdujących się na (nieokreślonych) listach sankcji ONZ nie są brane pod uwagę;
- termin na podjęcie decyzji o przyznaniu obywatelstwa przez Komisję ds. Obywatelstwa wynosi trzy miesiące.

Wpływ tych zmian na zaradzenie okolicznościom, które doprowadziły do zawieszenia, omówiono w poniższych sekcjach.

iv. Państwa objęte ograniczeniami i sankcjami

Jak pokazano w tabeli 1, państwa pochodzenia wnioskodawców, którym przyznano obywatelstwo, obejmują głównie państwa, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych Unii.

W 2023 roku Vanuatu wprowadziło zmianę ustawodawczą mającą na celu ograniczenie możliwości ubiegania się o obywatelstwo przez obywateli niektórych państw. W szczególności zmieniona ustawa o obywatelstwie stanowi, że Komisja ds. Obywatelstwa nie może przyjąć wniosku, jeżeli wnioskodawca jest rezydentem lub obywatelem państwa, które zostało wymienione przez Komisję ds. Obywatelstwa jako państwo objęte ograniczeniami lub znajduje się na nieokreślonej liście państw objętych sankcjami Organizacji Narodów Zjednoczonych (takich jak Jemen, Syria, Sudan, Korea Północna i Iran)¹⁸, chyba że wnioskodawca taki wykaże, że przez ostatnie pięć lat nie mieszkał w kraju objętym ograniczeniami i przedstawi dowód stałego pobytu za granicą. Ze względu na fakt, że Rosja i Białoruś nie znajdują się na tych listach, **Vanuatu nadal przyjmuje rosyjskich i białoruskich wnioskodawców pomimo agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy.**

v. Opłaty

Zgodnie z najnowszymi informacjami, Vanuatu oferuje obecnie cztery warianty inwestycyjne¹⁹. Programy obywatelstwa dla inwestorów prowadzone przez Vanuatu należą do najtańszych na świecie programów dla inwestorów indywidualnych i ich rodzin (w przypadku jednego wnioskodawcy opłata wynosi 130 000 USD). Opłata za osobę znacznie się zmniejsza w zależności od liczby wnioskodawców w ramach tego samego wniosku (180 000 USD za małżeństwo z dwojgiem dzieci).²⁰

Podczas dialogu władze Vanuatu nie wyraziły konkretnego zamiaru zwiększenia opłat inwestycyjnych jako możliwego sposobu na zmniejszenie liczby przyznawanych obywatelstw.

¹⁸ Zgodnie z danymi statystycznymi przekazanymi przez władze Vanuatu za lata 2016–2021, obywatele pięciu krajów objętych ograniczeniami ubiegali się o obywatelstwo Vanuatu i je uzyskali. Syria (276), Iran (154), Republika Korei (88), Jemen (74) Sudan (29).

¹⁹ Program wsparcia rozwoju (DSP), program wkładu Vanuatu (VCP), plan imigracji inwestycji kapitałowych (CIIP), program opcji nieruchomości (REO).

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

vi. Wymogi dotyczące miejsca zamieszkania

Miejsce zamieszkania lub fizyczna obecność w Vanuatu nie są wymagane przed przyznaniem obywatelstwa ani nawet w trakcie procesu składania wniosku. W marcu 2024 roku władze Vanuatu poinformowały Komisję o toczących się międzyinstytucjonalnych dyskusjach mających na celu „rozwiązanie” kwestii wymogów dotyczących miejsca zamieszkania. Nie przedstawiono jednak żadnych dalszych informacji na temat treści i harmonogramu ewentualnych zmian legislacyjnych.

vii. Proces składania wniosków

Programem zarządza Urząd ds. Obywatelstwa. Urząd nie kontaktuje się ani z wnioskodawcami, ani z państwem pochodzenia. Zainteresowani inwestorzy składają wnioski poprzez wyznaczonych **przedstawicieli**, którzy ponoszą wyłączną odpowiedzialność za wszelkie kontakty z wnioskodawcami. Przedstawiciele muszą być obywatelami Vanuatu (obywatelstwo nie może być nabyte w ramach programów dla inwestorów) i mieć swoją główną siedzibę w Port Vila w Vanuatu. Zgodnie z prawem nie mogą oni sprzedawać poniżej lub powyżej ustalonej ceny i nie otrzymują wynagrodzenia za marketing programów. Republika Vanuatu przekazała Komisji listę 71 wyznaczonych przedstawicieli. W kwietniu 2024 roku na oficjalnej stronie internetowej Urzędu ds. Obywatelstwa Vanuatu opublikowano listę 60 wyznaczonych pracowników.²¹

Przedstawiciele są również odpowiedzialni za **marketing i promocję** programów. Większość z nich promuje programy Vanuatu na swoich stronach internetowych jako umożliwiające bezwizowy wjazd do UE, zapewniając szybszy proces składania wniosków w porównaniu z innymi programami oraz wyraźnie wspomina o możliwości zmiany nazwiska po nabyciu obywatelstwa. Przedstawiciele uczestniczą częściowo w **procedurze rozpatrywania wniosków**. Przeprowadzają pierwszy etap badania wniosków przed złożeniem ich do Urzędu ds. Obywatelstwa, który to urząd następnie przekazuje je trzem instytucjom w celu przeprowadzenia kontroli zgodności i należytej staranności.

viii. Procedury kontrolne/weryfikacyjne

Po otrzymaniu wniosków od przedstawicieli Urząd ds. Obywatelstwa sprawdza dokumenty każdego wnioskodawcy zgodnie z listą kontrolną, po czym przekazuje je organowi decyzyjnemu (Komisji ds. Obywatelstwa).

Jak wspomniano powyżej, w 2023 roku władze Vanuatu przyjęły szereg zmian ustawodawczych, ale nie przedstawiły zadowalających dowodów na to, że zmiany te są wdrażane i wystarczają, by ograniczyć zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z programami dla inwestorów. Jak wspomniano powyżej, zmiany wprowadzają nowy proces kontroli, w ramach którego **Komisja ds. Kontroli** składa się z trzech instytucji: i) Policji Vanuatu, ii) Jednostki Analityki Finansowej (FIU) oraz iii) Służb Imigracyjnych, które między innymi sprawdzają dane wnioskodawców w bazach danych Interpolu i innych międzynarodowych bazach danych. Proces weryfikacji został również wydłużony z 14 dni do maksymalnie 30 dni.

Mimo że z jednej strony ta nowa procedura wydaje się zmniejszać ryzyko przyznania obywatelstwa osobom, które są wymienione w bazach danych Interpolu, nie zawiera ona innych elementów niezbędnych do prawidłowej oceny braku zagrożeń dla bezpieczeństwa ze strony

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

wnioskodawców. W szczególności **brak odpowiednich środków umożliwiających organom Vanuatu weryfikację prawdziwości dokumentów wydanych przez państwo pochodzenia lub zamieszkania wnioskodawcy**, w tym dokumentów tożsamości i rejestrów karnych, ponieważ organy te nie wymieniają informacji z państwem pochodzenia lub zamieszkania wnioskodawców.

Podczas dialogu **władze Vanuatu wskazały jedynie odniesienia do zmian legislacyjnych, nie przedstawiając wystarczających wyjaśnień ani informacji na temat wiarygodności i solidności proponowanego procesu kontroli**. W związku z tym Komisja nie jest w stanie ocenić, czy zmiany te złagodziły zagrożenia dla bezpieczeństwa wskazane w momencie wydania decyzji o zawieszeniu.

Ponadto, w przeciwieństwie do innych państw trzecich prowadzących programy obywatelstwa dla inwestorów, wydaje się, że Vanuatu nie polega na międzynarodowych firmach oferujących kontrolę należytej staranności w zakresie tożsamości, reputacji i bezpieczeństwa. Ten fakt, w połączeniu z faktem, że władze Vanuatu nie mają żadnych kontaktów z władzami państw pochodzenia wnioskodawców, czyni bardzo mało prawdopodobnym, aby Vanuatu było w stanie dokładnie ocenić autentyczność i prawdziwość dokumentów wnioskodawców i informacji o nich.

ix. Zmiana nazwiska

Przed rokiem 2021 osoby, które nabyły obywatelstwo Vanuatu w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów, mogły następnie ubiegać się o zmianę tożsamości w Vanuatu. W trakcie dialogu władze Vanuatu poinformowały Komisję, że w 2021 roku zmieniono odpowiednie przepisy ustawy o ewidencji ludności (Civil Registration Act 28) nr 28 z 2021 roku w sekcji 24 lit. 1A. Po tych zmianach osoby posiadające podwójne obywatelstwo nie mogą dokonać zmiany nazwiska zarejestrowanego w Vanuatu. Jednak władze Vanuatu poinformowały również Komisję, że nie posiadają żadnych rejestrów zmian nazwisk, które zostały zarejestrowane do 2019 roku, więc nie mogły dostarczyć żadnych informacji na temat liczby osób, które uzyskały obywatelstwo w drodze inwestycji i następnie zmieniły nazwisko, ani też na temat dalszych kontroli tych osób.

x. Komisja śledcza – przegląd paszportów przyznanych w ramach poprzedniego procesu kontroli

W lutym 2023 roku władze Vanuatu powołały komisję śledczą, której zadaniem było zbadanie wszelkich domniemanych wykroczeń popełnionych podczas funkcjonowania programów od czasu ich ustanowienia. W kwietniu 2024 roku władze Vanuatu poinformowały, że dochodzenie prowadzone przez komisję jest nadal w toku, w związku z czym nie mogą podać konkretnej daty przekazania swoich ustaleń.

Ponadto **Republika Vanuatu nie wdrożyła żadnego strukturalnego mechanizmu monitorowania ex post**, aby wyeliminować potencjalne luki w zakresie bezpieczeństwa związane z ponad 10 000 paszportami wydanymi przed zmianą przepisów i rzekomo solidniejszą procedurą kontroli. Władze Vanuatu poinformowały Komisję, że zgodnie z orzecznictwem możliwe jest cofnięcie obywatelstwa, jeżeli zostało ono uzyskane w wyniku oszustwa lub z naruszeniem prawa, ale nie przedstawiły informacji na temat faktycznych przypadków cofnięcia obywatelstwa uzyskanego w ramach programów dla inwestorów. Faktem pozostaje, że obecna liczba paszportów wydawanych w ramach programu obywatelstwa od 2015 roku na tych

samych warunkach, które umożliwiły wydawanie paszportów osobom, którym nie należało przyznać obywatelstwa ze względu na figurowanie w bazach danych Interpolu i sfalszowane wnioski, nadal stanowi potencjalne ryzyko lub zagrożenie dla bezpieczeństwa państw członkowskich.

5. Podsumowanie

W świetle powyższej zaktualizowanej oceny, Komisja uważa, że Republika Vanuatu nie zapewniła zadowalających środków zaradczych w odniesieniu do okoliczności, które doprowadziły do zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego. W szczególności jakość odpowiedzi na wnioski Komisji i liczne niespójności w dostarczonych danych, a także brak wystarczających wyjaśnień dotyczących nowych przepisów i ich wdrażania, doprowadziły Komisję do wniosku, że prowadzenie przez Vanuatu programów obywatelstwa dla inwestorów nadal stwarzałoby znaczne zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich, gdyby posiadacze paszportów Vanuatu mogli wznowić ruch bezwizowy do UE.

W związku z tym, zgodnie z art. 8 ust. 7 rozporządzenia wizowego, Komisja postanowiła zaproponować zmianę tego rozporządzenia polegającą na przeniesieniu Vanuatu z wykazu państw zwolnionych z obowiązku wizowego do wykazu państw objętych obowiązkiem wizowym²². Aby zapewnić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie niezbędny czas na przeanalizowanie wniosku Komisji, Komisja przedłużyła również okres zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego o sześć miesięcy²³, do dnia 3 lutego 2025 r.

²² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1806 w odniesieniu do Vanuatu COM(2024) 365.

²³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) .../... zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1806 w odniesieniu do przedłużenia tymczasowego zawieszenia zwolnienia obywateli Vanuatu z obowiązku wizowego, C(2024) 3650.