

ALICJA MALEWSKA 

Akademia Ignatianum w Krakowie

„Złote wizy” jako zagrożenie bezpieczeństwa w Unii Europejskiej

ABSTRACT: „Golden visas” is a colloquial term for procedures allowing to obtain a residence permit or citizenship in a simplified way, in exchange for making a specific investment in the country. In the European Union several Member States have introduced such immigrant investor programs, but the criteria of those programs differ significantly. Although golden visas are a widespread phenomenon, they still arouse considerable controversy due to the very idea of commercializing political rights, but also due to potential threats to the entire regional system. The aim of this paper is to identify and describe the dangers arising for the European Union in connection with the existence of such investment programs in Member States. The paper will discuss threats appearing at the level of internal and economic security as well as in the sphere of fundamental EU values.

KEYWORDS „Golden visas”, security, citizenship, residence permit, European Union

Gdybym urodziła się o jedną granicę dalej na Wschód, nie byłabym obywatelką Unii Europejskiej. Jeśli bardzo zależałoby mi na uzyskaniu tego statusu i płynących z niego przywilejów, mogłabym po spełnieniu odpowiednich warunków rozpocząć proces

naturalizacji w którymkolwiek z państw członkowskich. Kryteria w takim procesie obejmują zwykle kilkuletni nakaz pobytu na terenie kraju (od 3 do 10 lat), w niektórych przypadkach dodatkowo należy wykazać się znajomością języka urzędowego, konstytucji czy kultury kraju lub udowodnić swoją niekaralność. Odszwierciedla to widoczną w Europie tendencję traktowania obywatelstwa jako końcowego, a nie początkowego etapu integracji¹. Istnieje jednak jeszcze jedna ścieżka uzyskania obywatelstwa lub prawa stałego pobytu. Za kilkaset tysięcy euro można kupić tak zwaną „złotą wizę” i tym samym ominąć część skomplikowanych oraz długotrwałych procedur związanych z naturalizacją.

„Złote wizy” lub „złote paszporty” to potoczna nazwa programów inwestycyjnych pozwalających nabyć obywatelstwo lub prawo pobytu w uproszczony sposób, w zamian za dokonanie określonych inwestycji w kraju (zakup obligacji rządowych, nieruchomości, inwestycje w wybrane sektory gospodarki)². Takie programy istnieją w wielu państwach, ale ich zasady są bardzo odmienne. Wbrew powszechnym przekonaniom programy przyciągające inwestorów poprzez oferowanie przywilejów związanych z legalizacją pobytu nie są tylko domeną rajów podatkowych. Od lat osiemdziesiątych XX w. coraz więcej państw, również tych najbardziej rozwiniętych, wprowadza podobne rozwiązania prawne³.

Sama koncepcja komercjalizacji obywatelstwa ma wielu krytyków, lecz „złote wizy” niosą też ze sobą wiele zagrożeń. Celem tego artykułu jest zidentyfikowanie i opisanie niebezpieczeństw grożących Unii Europejskiej w związku z istnieniem takich programów inwestycyjnych w krajach członkowskich. Przy zastosowaniu metody analizy systemowej zostanie zweryfikowana hipoteza dotycząca występowania zagrożeń powiązanych z programami „złotych wiz”, pojawiających się na różnych poziomach i w różnych wymiarach bezpieczeństwa regionalnego.

¹ C. Dumbrava, M.M. Mentzelopoulou, *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States. Key trends and issues*, s. 2-5, [on-line:] [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625116](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625116) – 4 XI 2019.

² M. Sumption, K. Hooper, *Selling Visas and Citizenship. Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*, Migration Policy Institute, 2014, s. 12-15, [on-line:] <https://www.migrationpolicy.org/research/selling-visas-and-citizenship-policy-questions-global-boom-investor-immigration> – 13 XI 2019.

³ X. Xu, A. El-Ashram, J. Gold, *Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs*, IMF Working Paper 2015, s. 4-5.

„Złote wizy” w Unii Europejskiej

W traktacie z Maastricht wprowadzono pojęcie obywatelstwa europejskiego, pozostawiono jednak państwom członkowskim kompetencje wyłączne w przyznawaniu statusu obywatela lub rezydenta. Ten stan prawny został utrzymany i obywatelstwo unijne jest dziś traktowane jako uzupełnienie obywatelstwa krajowego⁴. Wyjątkowość tej sytuacji polega na tym, że obywatel któregośkolwiek państwa członkowskiego uzyskuje automatycznie określone unijne prawa obywatelskie, w tym prawo swobodnego przemieszczania się i pobytu w obrębie Unii Europejskiej oraz prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych⁵. Automatycznym przywilejem jest również prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i dostęp do wspólnego rynku. Z tego powodu rozwiązania prawne dotyczące procesu naturalizacji czy przyznawania statusu rezydenta w poszczególnych krajach mają znaczenie dla całej Unii.

Obecnie programy obywatelstwa dla inwestorów (Citizenship by Investment, tj. CBI) oferują cztery państwa członkowskie Unii Europejskiej: Bułgaria, Cypr, Malta oraz Rumunia. Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Rumunia i Wielka Brytania dysponują natomiast programami ułatwień pobytowych dla inwestorów (Residency by Investment, tj. RBI). Państwa unijne nieznajdujące się na drugiej liście też zwykle traktują inwestorów preferencyjnie, lecz nie mają rozwiązań prawnych z konkretnie określonymi kryteriami. Wiele z wymienionych krajów wprowadziło programy inwestycyjne w ostatniej dekadzie jako odpowiedź na problemy fiskalne po kryzysie zadłużeniowym w strefie euro⁶.

Wymagania, które muszą spełnić inwestorzy, żeby skorzystać z przywilejów oferowanych w ramach programów CBI lub RBI, różnią się w zależności od kraju. W większości z nich kryteria określają nie tylko kwotę inwestycji, ale też okres wymaganej fizycznej obecności na terenie danego kraju. Niekiedy należy spełnić dodatkowe kryteria, na przykład wykazać się znajomością języka urzędowego. W takich przypadkach programy inwestycyjne nie różnią się zbytnio od innych ścieżek naturalizacji i mają na celu pozyskanie zarówno kapitału inwestycyjnego, jak i ludzkiego – obywatela lub rezydenta rzeczywiście związanego ze wspólnotą polityczną. Uzasadnione wątpliwości

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 20, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47-390.

⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 39, 40 i 45, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391-407.

⁶ J. Džankić, *Immigrant investor programmes in the European Union (EU)*, „Journal of Contemporary European Studies” 2018, No. 26/1, s. 64-67.

pojawiają się w przypadku państw wymagających od inwestorów spełnienia znacznie mniej rygorystycznych kryteriów. Biorąc pod uwagę analizę takich kryteriów (głównie dotyczących wymogów fizycznej obecności), w literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka państw unijnych, które oferują szeroki wachlarz przywilejów w ramach najprostszych procedur. W przypadku CBI są to Bułgaria, Cypr i Malta, a gdy chodzi o RBI – Estonia, Irlandia, Łotwa, Portugalia i Włochy. Wśród krajów najatrakcyjniejszych z punktu widzenia inwestorów znajdowały się również Węgry, ale w 2017 r. zamknęły one swój program RBI ze względu na ujawnienie poważnych kontrowersji i nieprawidłowości w jego obsłudze⁷.

Oszacowanie skali zjawiska sprzedawania „złotych wiz” w Unii Europejskiej jest niezwykle trudne, gdyż państwa członkowskie niechętnie publikują informacje na ten temat. Według raportu przygotowanego przez Transparency International oraz Global Witness w ostatniej dekadzie w ramach programów inwestycyjnych skierowanych do imigrantów przynajmniej 6 tysięcy osób uzyskało paszporty, a kolejne 100 tysięcy otrzymało prawo pobytu w państwach członkowskich. Przekłada się to na ponad 25 miliardów euro w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W czołówce państw przyznających najwięcej pozwoleń znajdują się: Hiszpania, Węgry, Łotwa, Portugalia i Wielka Brytania. W niektórych z tych krajów „złote wizy” udało się zdobyć ponad 90% osób ubiegających się o taki status. Z dostępnych danych wynika, że z programów CBI i RBI korzystają w największej mierze obywatele rosyjscy oraz chińscy⁸.

Bezpieczeństwo wewnętrzne w skali regionalnej

Pierwszym zagrożeniem wynikającym z istnienia programów oferujących „złote wizy” jest potencjalne przyznawanie praw obywatelskich lub prawa pobytu osobom, które nie otrzymałyby takich przywilejów w ramach standardowych procedur. Państwa członkowskie w schematach CBI oraz RBI sprawdzają kandydatów – zwłaszcza ich niekaralność oraz źródło pochodzenia środków inwestycyjnych⁹. Jednak charakter „złotych wiz” – wysokie kwoty inwestycji w połączeniu z decyzją administracyjną

⁷ A. Scherrer, E. Thirion, *Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU*, European Parliament 2018, s. 12-16. Por. J. Džankić, *Immigrant investor...*; O. Parker, *Commercializing citizenship in crisis EU: the case of immigrant investor programmes*, „Journal of Common Market Studies” 2017, No. 55/2.

⁸ L. Brillaud, M. Martini, *European Getaway. Inside The Murky World Of Golden Visas*, Transparency International and Global Witness 2018, s. 10-15.

⁹ J. Džankić, *Investment-based citizenship and residence programmes in the EU*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, No. RSCAS 8 2015, s. 9-13.

o zakwalifikowaniu do programu – sprawia, że pojawia się pokusa nadużycia. Wiele przypadków afer korupcyjnych ujawnionych w ostatnich latach potwierdza, że nie jest to jedynie hipotetyczne zagrożenie¹⁰.

Węgry w latach 2012–2017 oferowały program, w ramach którego w zamian za kupno rządowych obligacji o wartości między 250 tys. a 300 tys. euro można było otrzymać prawo stałego pobytu. Była to niezwykle atrakcyjna oferta, gdyż po pięciu latach inwestor otrzymywał pełen zwrot kosztów z minimum dwuprocentową stopą zwrotu. Z takiej opcji skorzystało ponad 6,5 tys. inwestorów, a ich bliscy również mogli ubiegać się o pozwolenie na pobyt w ramach zasady łączenia rodzin¹¹. Obsługę programu powierzono prywatnym firmom pośredniczącym. W większości były to spółki zarejestrowane w rajach podatkowych i pobierające od inwestorów opłatę w wysokości od 40 tys. do 60 tys. euro. Węgierskim i rosyjskim dziennikarzom udało się ustalić, że wśród nabywców „złotych wiz” znalazło się wielu obywateli Rosji, powiązanych z kręgami władzy, służbami specjalnymi, a także światem przestępczym. Udokumentowano również przypadek przyznania prawa pobytu syryjskiemu oligarsze, powiązanemu z reżimem Asada. Cały proces uzyskania tego przywileju trwał w jego przypadku jedyne 10 dni¹². Po ujawnieniu tych informacji rząd zdecydował się zamknąć program inwestycyjny skierowany do zamożnych imigrantów¹³.

Jeden z najpoważniejszych argumentów podnoszonych przeciwko istnieniu „złotych wiz” opiera się na założeniu, że takie programy mogą być furtką dla zjawiska prania pieniędzy, czyli wprowadzania do legalnego obrotu na terenie Unii Europejskiej środków finansowych pochodzących z nielegalnej działalności. Inwestorzy są zobowiązani do przedstawiania źródła pochodzenia swoich pieniędzy podczas ubiegania się o obywatelstwo lub prawo pobytu, lecz mechanizmy stosowane przez agencje wykonawcze nie zawsze są wystarczająco skuteczne. Doskonałą ilustracją tego zagrożenia jest schemat funkcjonujący w Wielkiej Brytanii w latach 2008–2015. Kandydaci otrzymywali wizy inwestorskie (UK Tier 1 Visa), nie posiadając jeszcze kont w brytyjskich bankach. Instytucje rządowe oczekiwały, że to banki sprawdzą legalność źródeł finansowych

¹⁰ R. Gines, *A Portuguese Crusader Seeks to Tap the Brakes on Golden Visas*, [on-line:] <https://www.occrp.org/en/goldforvisas/a-portuguese-crusader-seeks-to-tap-the-brakes-on-golden-visas> – 28 XI 2019.

¹¹ B. Zöldi, *Since the closure of Hungary's Golden Visa Program, more foreigners receive residence permits for unclear purposes*, [on-line:] <https://www.direkt36.hu/en/a-kotvenyprogram-lezaras-ota-egyre-tobb-kulfoldi-erkezik-az-orszagba-akikrol-nem-tudni-miert-vannak-itt/> – 28 XI 2019.

¹² Idem, *Members of Russia's elite got Hungarian residence permits through controversial golden visa program*, [on-line:] <https://444.hu/2018/09/10/members-of-russias-elite-got-hungarian-residence-permitsthrough-controversial-golden-visa-program> – 30 XI 2019.

¹³ L. Brillaud, M. Martini, *op. cit.*, s. 40.

inwestorów podczas zakładania konta. Banki natomiast zakładały, że przyznanie wizy jest wystarczającym dowodem na to, że instytucje rządowe pozytywnie oceniły inwestora i niepotrzebna jest dodatkowa kontrola. Szacuje się, że w ten sposób do brytyjskiej gospodarki trafiło ponad 3 miliardy funtów bez zweryfikowanego pochodzenia¹⁴.

Mimo walki ze zjawiskiem prania pieniędzy media systematycznie donoszą o przypadkach zarzutów uczestnictwa w takich procederach stawianych osobom, które otrzymały obywatelstwo unijne lub prawo pobytu w ramach programu „złotych wiz”¹⁵. Komisja Europejska w raporcie dotyczącym prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w 2019 r. po raz pierwszy wśród największych czynników ryzyka wymieniła również schematy programów inwestycyjnych skierowanych dla imigrantów¹⁶.

„Złote wizy” mogą być furtką nie tylko dla przestępców finansowych. Łotwa od początku istnienia programu przyznała ponad 17 tys. zezwoleń na pobyt, z czego dwie trzecie trafiły do rąk obywateli rosyjskich (łotewska oferta jest jedną z najtańszych w Unii Europejskiej). Jednak w ostatnich latach znacznie zaostrzono kryteria programu i cofnięto pozwolenia na pobyt kilku tysiącom inwestorów. W większości przypadków było to związane z niewypełnieniem wymagań koniecznych do przedłużenia statusu rezydenta kraju, ale zdarzyły się również podejrzenia o szpiegostwo¹⁷.

Bezpieczeństwo ekonomiczne

Kolejne zagrożenie związane z programami „złotych wiz” odnosi się w głównej mierze do państw małych. W takich krajach programy inwestycyjne dla imigrantów są atrak-

¹⁴ *Ibidem*, s. 42.

¹⁵ J. Watson, *Anti-corruption: concern over money laundering prompts Europe-wide focus on „golden visa” schemes*, [on-line:] <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=9531AD59-7461-4E03-997D-E5DFD6995A32> – 12 XI 2019; N. Nielsen, *EU passport sales create „proud Maltese citizens”*, [on-line:] <https://euobserver.com/justice/143082> – 12 XI 2019; *Cyprus Revokes „Golden” Passports to 26 Investors in a Bid to Join Schengen*, [on-line:] <https://www.schengenvisainfo.com/news/cyprus-revokes-golden-passports-to-26-investors-in-a-bid-to-join-schengen/> – 12 XI 2019.

¹⁶ European Commission, *Report from the commission to the european parliament and the council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, Brussels 2019, s. 6.

¹⁷ S. Jemberga, X. Kolesnikova, *Latvia's Once-Golden Visas Lose their Shine — But Why?*, [on-line:] <https://www.occrp.org/en/goldforvisas/latvias-once-golden-visas-lose-their-shine-but-why> – 19 XI 2019; *Residence permits taken from dozens of foreigners in Latvia*, <https://eng.lsm.lv/article/society/society/residence-permits-taken-from-dozens-of-foreigners-in-latvia.a306124/> – 19 XI 2019. Zarzut szpiegostwa jest jedną z najczęstszych przyczyn odrzucenia wniosku o uzyskanie prawa pobytu w ramach programu inwestycyjnego na Łotwie (por. *Public report On the activities of the Security Police in 2016*, s. 30, [on-line:] <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/> – 19 XI 2019).

cyjną formą zwiększenia dochodów budżetowych lub ożywienia gospodarki. Niestety niosą ze sobą też szereg niebezpieczeństw w wymiarze ekonomicznym, które mogą pogrążyć małe państwo w kryzysie.

Jeżeli wpływy ze sprzedaży „złotych wiz” stanowią istotną część bezpośrednich inwestycji zagranicznych w danym państwie, to automatycznie osłabiają gospodarkę, czyniąc ją bardziej podatną na wstrząsy spowodowane zmniejszeniem strumienia inwestycji lub ich wycofania. Może dojść do zaburzenia dyscypliny fiskalnej, jeżeli powstanie pokusa zastępowania wpływów podatkowych dochodami ze sprzedaży „złotych wiz”. Taka polityka jest niebezpieczna, gdyż strumień środków pozyskiwanych w ramach schematów RBI/CBI jest nieprzewidywalny i nie odzwierciedla realnego stanu oraz wartości gospodarki. Wśród potencjalnych zagrożeń znajdują się także: zaburzenie równowagi makroekonomicznej, zwiększanie deficytu w bilansie handlowym, efekt wypierania, wahania kursu walutowego, inflacja oraz zmniejszanie konkurencyjności gospodarki na rynku międzynarodowym¹⁸. Oszacowanie skali tych zjawisk jest jednak niezwykle trudne, gdyż niełatwo wyodrębnić wpływ środków pozyskiwanych w ramach schematów RBI/CBI od pozostałych bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Nieruchomości stanowią jeden z najbardziej narażonych na ryzyko sektorów gospodarki. W wielu krajach zakup nieruchomości jest powszechnie dostępnym i opłacalnym dla inwestora sposobem przystąpienia do programu „złotych wiz”. W niewielkich gospodarkach może to prowadzić do inflacji cen zakupu i najmu nieruchomości. Jednym z powodów takiego zjawiska bywa zawyżanie cen do poziomu minimalnej wartości inwestycji wymaganych w kryteriach programów inwestycyjnych. Gospodarka jako całość korzysta na zwiększonych wpływach, ale zyski trafiają do wąskiego grona beneficjentów¹⁹. Reszta społeczeństwa ponosi koszty, gdyż mieszkania i domy stają się coraz droższe. Taki problem zauważono w Portugalii i na Cyprze – państwa te dzięki zagranicznym inwestorom odnotowują ciągły wzrost na rynku nieruchomości²⁰.

Ryzyko w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego pojawia się również w związku z programami „złotych wiz”, w ramach których można dokonywać inwestycji poprzez zakup obligacji rządowych. Znowu najbardziej zagrożone są tu niewielkie państwa,

¹⁸ X. Xu, A. El-Ashram, J. Gold, *op. cit.*, s. 8-12.

¹⁹ A. Scherrer, E. Thirion, *op. cit.*, s. 42-43.

²⁰ *Golden Visa Hotspot Prices Up 37% in Portugal as Foreigners Buy 1/4 Homes Sold in 2017*, [on-line:] <https://www.imidaily.com/editors-picks/foreigners-bought-1-in-4-homes-sold-in-portugal-in-2017-golden-visa-hotspot-prices-up-37-in-a-year/> – 27 XI 2019; *Portugal, Europe's hottest property market, is becoming increasingly unaffordable for locals*, [on-line:] <https://www.scmp.com/business/article/3029994/portugal-europes-hottest-property-market-becoming-increasingly> – 28 XI 2019; *Sun, sea, sand and citizenship: Why Cyprus's property market is booming*, [on-line:] <https://www.telegraph.co.uk/property/abroad/sun-sea-sand-citizenship-cyprus-property-market-booming/> – 28 XI 2019.

takie inwestycje bowiem mogą stanowić istotne źródło finansowania długu publicznego. Uzależnienie od wierzycieli pochodzących z jednego kraju wpływa negatywnie na potęgę państwa na arenie międzynarodowej. Rząd takiego kraju musi liczyć się z tym, że niekorzystne dla zagranicznych inwestorów reformy lub decyzje polityczne mogą w przyszłości oznaczać utratę cennych pożyczkodawców lub wzrost kosztu pożyczanego pieniądza. Na czele państw członkowskich Unii Europejskiej posiadających najwyższy odsetek długu publicznego skumulowanego w rękach zagranicznych wierzycieli znajdują się Cypr i Łotwa²¹.

Zagrożenie dla fundamentalnych wartości Unii Europejskiej

Projekt, jakim jest Unia Europejska, w znacznym stopniu zawdzięcza swój sukces przywiązaniu do wspólnych wartości, od początku stanowiących punkt wyjścia dotworzenia zasad współpracy i aktów prawnych. Analiza charakteru programów „złotych wiz” zaś wskazuje na to, że mogą one podważać niektóre spośród takich wartości. Zagrożenie dotyczące idei może się wydawać mniej konkretne niż powyżej zasygnalizowane zagrożenia w wymiarze bezpieczeństwa wewnętrznego czy ekonomicznego. Jednak może ono mieć dalekosiężne i poważne skutki, prowadzące do erozji zaufania wśród państw członkowskich i utraty wiarygodności instytucjonalnej.

Programy inwestycyjne oferujące preferencyjne ścieżki zdobycia obywatelstwa lub prawa pobytu dla najzamożniejszych aplikantów budzą kontrowersje między innymi ze względu na szczególnie istotną w prawodawstwie unijnym zasadę równości. Problem ten nabiera wymownego znaczenia w kontekście kryzysu migracyjnego ostatnich lat, każdego miesiąca przecież setki tysięcy osób ubiegały się o azyl w krajach europejskich²². Uchodźcy i imigranci muszą przejść przez długotrwałe procedury legalizacji pobytu, podczas gdy inwestorzy zagraniczni mogą skorzystać ze znacznie szybszej drogi. Powstaje pytanie, czy różnicowanie aplikantów ze względu na ich zamożność nie łamie zasady równego traktowania.

Podaż osób kwalifikujących się do opisywanych programów inwestycyjnych, czyli tak zwanych HNWI (High Net Worth Individuals), jest bardzo ograniczona. Państwa europejskie muszą o nie zabiegać, proponując najatrakcyjniejszą ofertę w zamian za

²¹ *General government gross debt by sector of debt holder*, [on-line:] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:General_government_gross_debt_by_sector_of_debt_holder,_2018.png – 19 XI 2019.

²² *Eurostat, Asylum statistics*, [on-line:] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications – 19 XI 2019.

inwestycję w ich kraju. Jedną z metod przyciągnięcia inwestorów jest stworzenie dla nich preferencji podatkowych otrzymywanych w pakiecie z obywatelstwem lub prawem pobytu. Najbogatsi ludzie świata są bardzo mobilni i skłonni zmienić miejsce zamieszkania (albo obywatelstwo) dla celów podatkowych²³. Ulgi i zwolnienia dla takich inwestorów są mimo wszystko w ramach Unii Europejskiej postrzegane jako szkodliwa konkurencja podatkowa, czyli zjawisko zaburzające funkcjonowanie wspólnoty gospodarczej, a przez to wysoko niepożądane²⁴. Kraje oferujące preferencyjne opodatkowanie w ramach „złotych wiz” są postrzegane jako jeźdźcy na gapę, gdyż jako jedyne czerpią zyski za oferowanie wartości dodanej, tworzonej przez pozostałe państwa członkowskie²⁵. Dzieje się tak, gdyż głównym dobrem sprzedawanym w takiej transakcji nie jest samo obywatelstwo czy prawo pobytu, tylko swoboda przemieszczania się i dostęp do wspólnego rynku europejskiego. „Złote wizy” mogą więc prowadzić do naruszania obowiązującej w Unii zasady lojalnej współpracy między państwami²⁶.

Największe wątpliwości budzi jednak sama koncepcja komercjalizacji obywatelstwa. Tradycyjnie należało ono do kategorii praw politycznych, regulowanych innymi zasadami niż rynkowe. Możliwość nabywania takiego prawa w drodze transakcji finansowej odzwierciedla globalną tendencję do coraz silniejszego przenikania się rynków i państw, prowadzącą do zjawiska określanego jako komercjalizacja suwerenności. Ten argument dotyczy zwłaszcza państw, w których fizyczna obecność inwestora nie jest wymagana lub może być minimalna. Oznacza to odejście od zasady istnienia „rzeczywistej więzi” dotychczas mającej fundamentalne znaczenie w procesie naturalizacji. Kontrybucja finansowa zastępuje obowiązek bycia członkiem wspólnoty, jej współtworzenia, pracy na jej rzecz i solidarności z pozostałymi członkami demosu. Należy jednak dodać, że idea urynkowania obywatelstwa czy praw pobytowych ma swoich zwolenników, zwłaszcza wśród przedstawicieli neoliberalnego nurtu myślenia o roli państwa w gospodarce. Według nich programy „złotych wiz” zapewniają większą przejrzystość i są bardziej sprawiedliwe niż standardowe procedury naturalizacji, oparte na subiektywnie ustalanych kryteriach i decyzjach urzędowych²⁷.

²³ Por. A. Christians, *Buying in: Residence and Citizenship by Investment*, „Saint Louis University Law Journal” 2017, No. 62.

²⁴ *Harmful tax competition*, [on-line:] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/harmful-tax-competition_en – 3 XII 2019.

²⁵ S. Carrera, *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?*, „CEPS Paper” 2014, No. 64.

²⁶ Traktat o Unii Europejskiej, art. 4, Dz.U.2004.90.864/30.

²⁷ Zob. O. Parker, *op. cit.*; A. Shachar, *Citizenship For Sale?* [w:] *The Oxford Handbook of Citizenship*, ed. A. Shachar [et al.], Croydon 2017.

Zakończenie

„Złote wizy” powstały z myślą o łatwym zdobyciu inwestycji, co tłumaczy ich powszechność w Unii Europejskiej w ostatniej dekadzie, naznaczonej trudnościami wynikającymi ze skutków globalnego kryzysu finansowego. Jednak ekonomiczna skuteczność takich programów jest trudna do oszacowania. Po stronie kosztów można wskazać szereg zagrożeń na poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego, ekonomicznego czy wartości fundamentalnych dla wspólnoty politycznej. Ten problem został już dostrzeżony przez instytucje unijne, lecz nie mogą one bezpośrednio wpływać na zasady naturalizacji pozostające w wyłącznej gestii państw członkowskich. Mimo to Komisja Europejska zapowiedziała, że zamierza dokładnie monitorować zgodność programów inwestycyjnych z prawodawstwem unijnym, szczególnie w kwestii kontroli kandydatów i legalności źródła środków finansowych. W 2019 r. została powołana specjalna grupa ekspertów z państw członkowskich – jej celem jest stworzenie systemu wymiany szczegółowych informacji dotyczących funkcjonowania programów inwestycyjnych skierowanych do migrantów, a także opracowanie wspólnego podejścia do zarządzania ryzykiem w tej sferze²⁸.

Można już zauważyć pierwsze efekty wzmożonego zainteresowania instytucji unijnych sprawą „złotych wiz”. Część krajów zaostrzyła przepisy dotyczące przyznawania obywatelstwa lub ułatwień pobytowych. W niektórych przypadkach doszło również do cofnięcia już przyznanych przywilejów. Cypr odebrał obywatelstwo 26 osobom, które zdobyły je w zamian za inwestycje. Wśród nich znalazł się między innymi Oleg Deripaska, oligarcha z bliskiego kręgu Władimira Putina, a także członkowie rodziny Hun Sena od ponad trzydziestu lat będącego premierem Kambodży²⁹.

Większość zidentyfikowanych w tym artykule zagrożeń związanych z funkcjonowaniem programów „złotych wiz” można wyeliminować poprzez zaostrzenie kryteriów, które muszą spełnić kandydaci, oraz usprawnienie procedur kontroli aplikantów. Nie

²⁸ Commission reports on the risks of investor citizenship and residence schemes in the EU and outlines steps to address them, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_526 – 5 XII 2019.

²⁹ C. Baldwin, A.R.C. Marshall, *Special Report: Khmer Riche – How relatives and allies of Cambodia's leader amassed wealth overseas*, [on-line:] <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-hunsen-wealth-specialreport/special-report-khmer-riche-how-relatives-and-allies-of-cambodia-leader-amassed-wealth-overseas-idUSKBN1WV1E6> – 5 XII 2019; A. Kublik, *Rosyjski oligarcha Oleg Deripaska stracił obywatelstwo Cypru, które kupił w czasach kryzysu*, [on-line:] <https://wyborcza.pl/7,155287,25455486,rosyjski-oligarcha-oleg-deripaska-stracil-obywatelstwo-cypru.html> – 5 XII 2019.

rozwiązuje to wprawdzie znacznie głębszego dylematu dotyczącego samej istoty takich programów. Skoro można już teraz legalnie kupić obywatelstwo, to czy wobec tego staniemy się świadkami komercjalizacji kolejnych praw politycznych?

Bibliografia

- Baldwin C., Marshall A.R.C., *Special Report: Khmer Riche – How relatives and allies of Cambodia's leader amassed wealth overseas*, [on-line:] <https://www.reuters.com/article/us-cambodia-hunsen-wealth-specialreport/special-report-khmer-riche-how-relatives-and-allies-of-cambodias-leader-amassed-wealth-overseas-idUSKBN1WV1E6>.
- Brillaud L., Martini M., *European Getaway. Inside The Murky World Of Golden Visas*, Transparency International and Global Witness 2018.
- Carrera S., *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?*, „CEPS Paper” 2014, No. 64.
- Christians A., *Buying in: Residence and Citizenship by Investment*, „Saint Louis University Law Journal” 2017, No. 62.
- Commission reports on the risks of investor citizenship and residence schemes in the EU and outlines steps to address them*, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_526.
- Cyprus Revokes „Golden” Passports to 26 Investors in a Bid to Join Schengen*, [on-line:] <https://www.schengenvisainfo.com/news/cyprus-revokes-golden-passports-to-26-investors-in-a-bid-to-join-schengen/>.
- Dumbrava C., Mentzelopoulou M.M., *Acquisition and loss of citizenship in EU Member States. Key trends and issues*, [on-line:] [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)625116](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)625116).
- El-Ashram A., Gold J., *Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs*, IMF Working Paper 2015.
- Džankić J., *Investment-based citizenship and residence programmes in the EU*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, No. RSCAS 8 2015, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2558064>.
- Džankić J., *Immigrant investor programmes in the European Union (EU)*, „Journal of Contemporary European Studies” 2018, No. 26/1, <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1427559>.
- European Commission, *Report from the commission to the european parliament and the council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, Brussels 2019.
- Eurostat, Asylum statistics*, [on-line:] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications.
- General government gross debt by sector of debt holder*, [on-line:] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:General_government_gross_debt_by_sector_of_debt_holder,_2018.png.

- Gines R., *A Portuguese Crusader Seeks to Tap the Brakes on Golden Visas*, [on-line:] <https://www.occrp.org/en/goldforvisas/a-portuguese-crusader-seeks-to-tap-the-brakes-on-golden-visas>.
- Golden Visa Hotspot Prices Up 37% in Portugal as Foreigners Buy 1/4 Homes Sold in 2017*, [on-line:] <https://www.imidaily.com/editors-picks/foreigners-bought-1-in-4-homes-sold-in-portugal-in-2017-golden-visa-hotspot-prices-up-37-in-a-year/>.
- Harmful tax competition*, [on-line:] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/harmful-tax-competition_en.
- Jemberga S., Kolesnikova X., *Latvia's Once-Golden Visas Lose their Shine – But Why?*, [on-line:] <https://www.occrp.org/en/goldforvisas/latvias-once-golden-visas-lose-their-shine-but-why>.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012.
- Kublik A., *Rosyjski oligarcha Oleg Deripaska stracił obywatelstwo Cypru, które kupił w czasach kryzysu*, [on-line:] <https://wyborcza.pl/7,155287,25455486,rosyjski-oligarcha-oleg-deripaska-stracil-obywatelstwo-cypru.html>.
- Nielsen N., *EU passport sales create „proud Maltese citizens”*, [on-line:] <https://euobserver.com/justice/143082>.
- Parker O., *Commercializing citizenship in crisis EU: the case of immigrant investor programmes*, „Journal of Common Market Studies” 2017, No. 55/2, <https://doi.org/10.1111/jcms.12462>.
- Portugal, Europe's hottest property market, is becoming increasingly unaffordable for locals*, [on-line:] <https://www.scmp.com/business/article/3029994/portugal-europes-hottest-property-market-becoming-increasingly>.
- Public report On the activities of the Security Police in 2016*, [on-line:] <https://vdd.gov.lv/en/useful/annual-reports/>.
- Residence permits taken from dozens of foreigners in Latvia*, [on-line:] <https://eng.lsm.lv/article/society/society/residence-permits-taken-from-dozens-of-foreigners-in-latvia.a306124/>.
- Scherrer A., Thirion E., *Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU*, European Parliament 2018.
- Shachar A., *Citizenship For Sale?* [w:] *The Oxford Handbook of Citizenship*, ed. A. Shachar [et al.], Croydon 2017, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198805854.001.0001>.
- Sumption M., Hooper K., *Selling Visas and Citizenship. Policy Questions from the Global Boom in Investor Immigration*, Migration Policy Institute, 2014, [on-line:] <https://www.migrationpolicy.org/research/selling-visas-and-citizenship-policy-questions-global-boom-investor-immigration>.
- Sun, sea, sand and citizenship: Why Cyprus's property market is booming*, [on-line:] <https://www.telegraph.co.uk/property/abroad/sun-sea-sand-citizenship-cypruss-property-market-booming/>.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U.2004.90.864/30.
- Watson J., *Anti-corruption: concern over money laundering prompts Europe-wide focus on „golden visa” schemes*, [on-line:] <https://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUId=9531AD59-7461-4E03-997D-E5DFD6995A32>.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012.Xu X.

Zöldi B., *Members of Russia's elite got Hungarian residence permits through controversial golden visa program*, [on-line:] <https://444.hu/2018/09/10/members-of-russias-elite-got-hungarian-residence-permitsthrough-controversial-golden-visa-program>.

Zöldi B., *Since the closure of Hungary's Golden Visa Program, more foreigners receive residence permits for unclear purposes*, [on-line:] <https://www.direkt36.hu/en/a-kotvenyprogram-lezarasa-ota-egyre-tobb-kulfoldi-erkezik-az-orszagba-akikrol-nem-tudni-miert-vannak-itt/>.