

KRZYSZTOF LIPKA¹

Paszporty na sprzedaż²

Streszczenie

Artykuł analizuje instytucję tzw. „złoty wiz”, czyli możliwości zakupu obywatelstwa lub prawa stałego pobytu oferowaną przez niektóre kraje. Z rozwiązaniem tym wiążą się poważne kontrowersje, a obrońcy i przeciwnicy wysuwają liczne argumenty za i przeciw. Argumenty przedstawione w artykule dowodzą, że nie jest, na obecnym etapie, możliwa powszechna rezygnacja z tego mechanizmu. Możliwe jest jednak dostrzeżenie problemów wynikających ze stosowania tych rozwiązań i wprowadzenie odpowiednich regulacji i zabezpieczeń, tak by ewentualne negatywne skutki były minimalizowane.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, imigracja, sprawiedliwość społeczna, bezpieczeństwo, państwo

¹ Krzysztof Lipka – doktorant na interdyscyplinarnych studiach doktoranckich w Akademii Leona Koźmińskiego – *Między prawem a gospodarką*, współfinansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju; e-mail: 1245-SDP@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0002-1680-9635.

² Badania nie były finansowane przez żadną instytucję.

KRZYSZTOF LIPKA

Passport for Sale

Abstract

The article analyzes the idea of the so-called “golden visas” or the possibility of purchasing citizenship or permanent residency offered by some countries. There are numerous controversies about this solution, and the defenders and opponents have many arguments for and against it. Arguments presented in the article confirm that at this stage, it is not possible to abandon this solution. However, it is possible to see problems arising from the existence of this institution and to introduce appropriate safeguards so that possible negative effects are minimized.

Keywords: citizenship, immigration, social justice, safety, state

Wstęp

Od kilku lat świat zmagają się z narastającym problemem migracji. Jak każde złożone zagadnienie, tak i to ma różne oblicza. Jest problem milionów, które uciekają z miejsc zamieszkania, a ich sytuacja materialna pozwala im na dotarcie do najbliższego miejsca nieobjętego wojną. Jest też kwestia setek tysięcy, które mogą pozwolić sobie na wyasygnowanie kilku czy też kilkunastu tysięcy dolarów, by próbować dotrzeć do lepszej, wolnej od trosk rzeczywistości. Na koniec jest kwestia tych, którzy, nie ruszając się z biurka, mogą wyasygnować miliony i nowe miejsce zamieszkania po prostu kupić.

Dla nich dostępne są mechanizmy nazywane w potocznym języku „złota wiza”. Umożliwiają to programy takie jak *Residency By Investment* oraz *Citizenship By Investment*, czyli rezydencja za inwestycje i obywatelstwo za inwestycje (w skrócie RBI/CBI).

Choć programy te w ostatnim czasie są poddawane krytyce z różnych stron, fakt, że powstały i dalej funkcjonują, dowodzi, że są głębokie przyczyny ich istnienia. Politycy, urzędnicy, ale też wielu teoretyków prawa dopuszcza ich dalsze funkcjonowanie, co najmniej pod warunkiem, że zostaną wprowadzone mechanizmy zwiększające ich transparentność, obiektywność i bezpieczeństwo.

Istotne znaczenie w toczących się obecnie dyskusjach z zakresu teorii państwa mają badania ukierunkowane na ustalenie optymalnego zakresu i kompetencji władz publicznych³. W prawie administracyjnym na czoło wysuwa się zagadnienie określenia granic i warunków przekazywania elementów władzy publicznej sektorowi prywatnemu⁴. Mniejszą uwagę zwraca się na pytania związane z aktywnym poszukiwaniem przez państwa nowych źródeł dochodów, czyli marketingową funkcję publicznych⁵.

Na przestrzeni ostatnich dekad obserwujemy zmianę dynamiki wzrostu dochodów państw⁶. Państwa chcą wydawać coraz więcej, a zatem muszą zapewnić sobie odpowiedni przyrost dochodów. To wymaga kreatywnego podejścia do poszukiwań

³ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, 2, s. 3–16.

⁴ W. Hoff, *Granice prywatyzacji żądań i kompetencji władz publicznych*, „Krytyka Prawa” 2012, 4, s. 85–102.

⁵ P. Felis, *Daniny publiczne jako źródło dochodów budżetowych w Polsce*, „Studia BAS” 2017, 4(52), s. 9–37.

⁶ J. Tomkiewicz, *Dynamika i struktura dochodów w warunkach globalizacji*, Warszawa 2017.

nowych źródeł, a także powrotu do tych starych, sprawdzonych, choćby obciążonych złą sławą. Zjawisko takie, czyli właśnie marketyzacja państwa, przejawia się tym, że rządy szukają dodatkowych sposobów na zwiększenie przychodów, wychodząc poza klasyczny kanon dochodów budżetowych. Skala problemu jest znaczna, a badacze posuwają się do stwierdzenia, że „państwa to rynkowi gracze oferujący swoje dobra i usługi potencjalnym klientom”⁷.

Artykuł jest próbą wykazania, że zjawisko sprzedaży obywatelstw jest nieodwracalne, ale niesie ze sobą liczne zagrożenia. Można dokonać identyfikacji problemów związanych ze złotymi wizami oraz przedstawić propozycje ich rozwiązania. Państwa, które decydują się wprowadzić mechanizm sprzedaży rezydencji lub obywatelstwa, powinny mieć świadomość zagrożeń i oferować złote wizy, tylko jeżeli proces przyznawania ich obwarowany jest mechanizmami zabezpieczającymi transparentność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo obywateli. Szczególne znaczenie postulat ten ma w przypadku państw UE, gdzie przyznanie obywatelstwa jednego kraju wpływa na bezpieczeństwo innych państw unijnych⁸.

Złote wizy

Renesans koncepcji sprzedaży obywatelstwa w obecnym wydaniu datuje się od wczesnych lat 80. Wtedy to niektóre małe, acz dynamiczne kraje z regionu Karaibów zdecydowały się na wprowadzenie rozwiązań umożliwiających nabycie prawa do zamieszkania na ich terenie w zamian za określoną kwotę pieniędzy⁹.

Od samego początku wielu uważało, że instytucja ta skierowana jest do osób, które z jakiegoś powodu chcą ukryć swoją przeszłość, zasłaniając się nowym paszportem. Standard życia i poziom ekonomiczny tych państw nie był tak wysoki, by przyciągać osoby zainteresowane faktycznym zamieszkiwaniem na ich terenie, a atrakcyjność paszportów mierzona np. prawem do bezwizowego podróżowania była niska.

Mimo dość jednoznacznej krytyki instytucja sprzedaży paszportów nie zanikła z nastaniem ery globalizacji. Wprost przeciwnie. Wydaje się dopiero teraz nabierać rozpędu¹⁰.

⁷ T. Dagan, *The marketization of tax sovereignty*, SSRN e-Library, 2017, s. 1.

⁸ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie. Centrum Europejskie UW” 2005, 4, s. 31–45.

⁹ Przyjmuje się, że pierwszy mechanizm wprowadziło Saint Kitts and Nevis w roku 1984.

¹⁰ M. Peel, M. Khan, *Campaigners warn EU countries banked billions from golden visas*, „Financial Times” 10.10.2018.

Obecnie RBI lub CBI oferuje kilkadziesiąt państw ze wszystkich części kuli ziemskiej. Kraje te kierują się różnymi motywacjami, a produkty oferowane przez nie różnią się od siebie w sposób znaczący.

Na liście krajów oferujących CBI/RBI są zarówno państwa rozwinięte o wysokim stopniu bogactwa i wysokiej kulturze prawnej (z krajów tzw. Zachodu wymienić można USA, Wielką Brytanię, Austrię), państwa z byłego tzw. bloku wschodniego (Łotwa, Mołdawia do niedawna Węgry), jak i kraje o niższym poziomie rozwoju gospodarczego (kraje z regionu Karaibów). Ciekawe, że bardzo dużo państw oferujących CBI/RBI to kraje wyspiarskie (Malta, Cypr, Singapur) lub silnie z morzem związane (Portugalia, Grecja).

Na terenie UE w różnych formach CBI/RBI jest oferowana przez następujące państwa: Austria, Bułgaria, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Łotwa, Malta, Luksemburg, Portugalia, Wielka Brytania. Do roku 2017 również Węgry, które jednak odstąpiły od programu. W roku 2018 Grecja przyznała najwięcej złotych wiz, licząc średniomiesięczną ilość w danym roku. Tym samym mała Grecja wyprzedziła dotychczasowego lidera – USA¹¹.

W trakcie trwania programu zasady mogą podlegać nawet daleko idącym zmianom. Takie modyfikacje mają faktycznie miejsce i kraje starają się usprawniać swoje programy. Przykładem mogą być Malta albo Cypr. Niektóre państwa po analizie programów zdecydowały się od nich odstąpić. Wzorcowym przykładem jest tu Kanada, której rząd uznał, że koszty prowadzenia programu przewyższają zyski¹².

CBI/RBI bazuje na mechanizmie umożliwiającym obywatelowi państwa trzeciego otrzymanie obywatelstwa lub prawa pobytu na terenie państwa oferującego CBI/RBI w zamian za przysposobienie temu państwu określonej w przepisach korzyści majątkowej. Korzyść taka to przekazanie wymaganej przepisami kwoty pieniędzy lub zrealizowanie na terenie danego kraju inwestycji według ustalonych zasad. Państwa oferujące CBI/RBI mają oczywiście pełną swobodę w kształtowaniu wymogów przyznawania uprawnień.

Można dokonać podziału wymagań inwestycyjnych na następujące grupy:

1. Wpłata konkretnej kwoty pieniędzy. Jest to najprostszy i, można powiedzieć, najbardziej klarowny mechanizm. Nabywca kupuje obywatelstwo lub prawo pobytu jak każde inne dobro. Wartość ustalona jest przez władze państwa, a transakcja ma cechy zawarcia umowy kupna-sprzedaży. Ponieważ sprzedawcą jest państwo (reprezentowane przez konkretny urząd), możliwe jest wprowadzenie warunków dodatkowych. W praktyce chodzi tu o mecha-

¹¹ <https://www.enterprisegreece.gov.gr/en/greece-today/living-in-greece/residence-permits> (dostęp: 28.01.2019).

¹² Kanada zawiesiła program w roku 2012, a całkowicie zamknęła w 2014.

- nizmy weryfikacji osób ubiegających się o zakup. Samo obywatelstwo lub wiza przyznane są w formie decyzji administracyjnej.
2. Dokonanie zakupu papierów wartościowych emitowanych przez państwo. Mechanizm ten jest bardzo zbliżony do opisanego w punkcie 1, ponieważ pieniądze trafiają bezpośrednio do skarbu państwa. Zależnie od warunków emisyjnych i warunków nabycia papierów wartościowych transakcja może posiadać więcej cech pożyczki udzielonej państwu niż płatności za nabyte dobra. Istotne jest jednak, że bezpośrednim beneficjentem jest państwo, gdyż to ono otrzymuje środki pieniężne.
 3. Inwestycja w nieruchomości lub inne aktywa położone na terytorium danego państwa. W tym przypadku warunkiem, co do zasady, jest dokonanie zakupu od osoby trzeciej. Zatem państwo nie uzyskuje bezpośredniego wpływu (możliwy jest wpływ pośredni, np. w formie podatku od transakcji lub ograniczenia zakupu do obiektów preakceptowanych¹³), a dochód ze sprzedaży przypada sprzedającemu, który może być zarówno osobą fizyczną, jak i prawną, krajową lub zagraniczną. Możliwa jest też sprzedaż nieruchomości przez samo państwo.
 4. Inwestycje o charakterze biznesowym. W tym przypadku inwestor musi zainwestować określoną sumę pieniędzy w działalność gospodarczą na terenie kraju oferującego obywatelstwo lub wizę. O ile kategorie 1–3 charakteryzowały się względnie jednoznacznymi wymogami, to w przypadku kategorii ostatniej zdefiniowanie co jest inwestycją spełniającą wymogi kraju oferującego CBI/RBI pozostaje w dużym stopniu kwestią interpretacji organu administracji. Ocena inwestycji odbywać może się z użyciem różnych kryteriów, również innych niż monetarne. Przykładem może być wymóg stworzenia nowych miejsc pracy¹⁴.

Analogicznie do zaznaczonego w punkcie 1, uprawnienie weryfikacyjne według ustalonych przez państwo zasad przysługuje też w przypadku mechanizmów opisanych w punktach 2–4.

Jelena Džankić dokonała podziału „złotych wiz” ze względu na wymagania kwotowe, jakim trzeba sprostać, by je uzyskać. Džankić zaproponowała 5 kategorii¹⁵:

¹³ Przykładem Saint Lucia, <http://www.govt.lc/citizens-residents> (dostęp: 27.01.2019).

¹⁴ Program EB-5 stworzony w 1990 r. w USA wymaga zainwestowania co najmniej 1 mln dolarów i stworzenia co najmniej 10 nowych miejsc pracy.

¹⁵ J. Džankić, *Immigrant investor programmes in the European Union (EU)*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/51005/Dzankic_IIP_EU_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=n, s. 64–80 (dostęp: 28.01.2019).

- 1) bardzo niskie wymagania inwestycyjne (do 100 000 Euro),
- 2) niskie wymagania inwestycyjne (od 100 000 Euro do 500 000 Euro),
- 3) średnie wymagania inwestycyjne (od 500 000 Euro do 1 miliona Euro),
- 4) wysokie wymagania inwestycyjne (od 1 miliona Euro o 5 milionów Euro),
- 5) bardzo wysokie wymagania inwestycyjne (powyżej 5 milionów Euro).

Możliwy jest też podział na programy, w których uprawnienie (obywatelstwo w tym przypadku) uzyskuje się natychmiast po spełnieniu warunków inwestycyjnych (Cypr, Malta, Dominika, Grenada itd.) oraz te, w których należy odczekać okres kwalifikacyjny wynoszący nawet do 12 lat (Szwajcaria). Okres 2-letni wymagany jest w Singapurze, 5-letni w Bułgarii, Australii, Francji, Nowej Zelandii, 6-letni w Portugalii i Wielkiej Brytanii a 10-letni w Hiszpanii.

Skrajnie różne mogą być też liczby dni pobytu na terenie danego kraju wymaganych do uzyskania prawa pobytu. Antigua and Barbuda wymaga jedynie 5 dni w ciągu 5 lat, a USA i Wielka Brytania aż 185 dni w ciągu roku kalendarzowego.

Ustalenie dokładnej liczby osób-nabywców oraz krajów ich pochodzenia nie jest możliwe w skali globalnej. Nie wszystkie państwa oferujące programy CBI/RBI publikują dokładne i pełne dane. W przypadku zaś osób, które już posiadają inne obywatelstwa, a nabywane jest trzecim lub kolejnym, trudno jednoznacznie przypisać osobę do danego kraju. Można jednak zaobserwować pewne prawidłowości. Największa ilość osób, które nabyły obywatelstwo lub prawo pobytu w ramach programów CBI/RBI pochodzi z Chin. Oczywiście można to wyjaśniać wielkością populacji tego kraju. Jednak nie sposób oprzeć się wrażeniu, że sytuacja polityczna i gospodarcza Chin: duża ilość obywateli dysponujących wielkimi zasobami kapitałowymi, ograniczenia w zakresie swobód obywatelskich, a także ciągle obowiązująca ideologia, która swoimi korzeniami wywodzi się z systemu bazującego na pojmowaniu równości społecznych jako eliminacji bogactwa jednostek, ma tu też kluczowe znaczenie. Inwestorzy z Chin są grupą dominującą między innymi w krajach UE, takich jak: Portugalia, Hiszpania, Wielka Brytania, Grecja, Irlandia¹⁶. Na drugim miejscu znajdują się osoby posługujące się paszportem rosyjskim. Stanowią oni w krajach UE najliczniejszą grupę w Bułgarii i na Łotwie, a także drugą co do liczności w Grecji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii¹⁷. Inne narodowości reprezento-

¹⁶ Odpowiednio: Portugalia 3936 złotych wiz przyznanych obywatelom Chin do sierpnia 2018 r., Hiszpania 7118, Wielka Brytania 1278, Grecja 1396, Irlandia 395.

¹⁷ Odpowiednio: 75 złotych wiz w Bułgarii, 12 097 na Łotwie, 4715 w Hiszpanii i 815 w Wielkiej Brytanii.

wane w czołówce listy to obywatele USA, Indii, Wenezueli i Ukrainy¹⁸. Tylko dwa kraje UE publikują nazwiska osób, które uzyskały obywatelstwo lub prawo pobytu w wyniku użycia mechanizmu CBI/RBI¹⁹. Nie jest zatem wiadomo, kto uzyskuje obywatelstwo UE za pieniądze. Do mediów przeciekły informacje o kilku głośnych nazwiskach z list obywateli Federacji Rosyjskiej objętych sankcjami, które nabyły obywatelstwa krajów UE, przez co skutecznie odsunęły od siebie negatywne skutki nałożonych na nie ograniczeń²⁰. Niektóre programy minimalizują element uznaniowości (z wyjątkiem, przynajmniej teoretycznej, weryfikacji aplikantów ze względu na bezpieczeństwo narodowe), inne pozostawiają decyzję uznaniu urzędnika (polityka), a kryteria oceny są bardzo ogólnikowe. To drugie rozwiązanie stanowi potencjalne pole do korupcji. Ilustruje to zdarzenie z 2009 r., kiedy to niewymieniony z nazwiska austriacki polityk proponował potencjalnemu rosyjskiemu inwestorowi uzyskanie obywatelstwa Austrii za 5 milionów Euro oraz... darowiznę na rzecz jego partii²¹.

Osoby nabywające obywatelstwo lub prawo rezydencji przez mechanizm CBI lub RBI kierują się różnymi motywacjami. Chęcią zmiany obywatelstwa z obecnego, postrzeganego jako mniej atrakcyjne na takie, które postrzegane jest jako korzystniejsze, a atrakcyjność może być mierzona wieloma kryteriami: dostępem ruchu bezwizowego, poziomem edukacji, ochroną swoich obywateli zapewnianą przez dany kraj²², standardami i warunkami życia czy też po prostu snobistyczną percepcją danego obywatelstwa jako pożądanego. Kolejna motywacja to zabezpieczenie siebie i swojej rodziny w przypadku zmiany przepisów lub władzy w kraju ojczystym. Swoisty *exit route*, w szczególności dla osób związanych z władzą, które obawiają się, że w przypadku upadku przychylnych im polityków, grozić im mogą restrykcje lub prześladowania. Jest to częsta motywacja osób pochodzących z krajów rządzonych przez rządy niedemokratyczne, w których fortuny wyrastają na związkach z władzą, a każda następną ekipa ma potrzebę stworzenia własnej elity biznesowej, często kosztem przywilejów tej poprzedniej²³.

¹⁸ Obywatele USA – 4327 w Hiszpanii, Indii – 3233 w Hiszpanii, Wenezueli – 3116 w Hiszpanii oraz Ukrainy 1376 na Łotwie.

¹⁹ Austria i Malta. Jednak wykaz Malty jest mało precyzyjny.

²⁰ Raport Transparency International „Как Россияне покупают мальтийское гражданство”, 8.12.2017 r.

²¹ *Acquisition and loss of EU citizenship in EU member states, key trends and issues*, „EPRS – European Parliamentary Research Service” 2018, 5, s. 8.

²² Przykładowo, USA jest znane z tego, że co do zasady nie wydaje swoich obywateli.

²³ J. Jabłońska-Bońca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*, Warszawa 2017, s. 99.

Istotna może być też chęć unikania podatków. Niektóre kraje oferujące CBI/RBI obciążają dochody osób fizycznych bardzo atrakcyjnymi, niskimi stawkami podatkowymi²⁴.

Możliwość uzyskania paszportu umożliwiającego łatwe podróżowanie jest ważna dla inwestorów, których ojczysty paszport nie daje prawa do bezwizowego wjazdu na teren innych państw; możliwość podróżowania z paszportem kraju, który takie możliwości oferuje może być bezcenna. Ułatwia to funkcjonowanie w świecie biznesu wymagającym regularnego podróżowania, skraca czas (eliminując konieczność oczekiwania na wydanie wizy) oraz podnosi prestiż.

Uzyskanie paszportu innego państwa może pomóc w obejściu sankcji lub ograniczeń w podróżowaniu nałożonych na daną osobę. Kraje unijne dopuszczają wolny przepływ swoich obywateli na terytorium Unii, a brak faktycznych kontroli granicznych utrudnia egzekwowanie ewentualnych decyzji związanych z wykonaniem sankcji²⁵. W przypadku obywatelstwa uzyskanego w którymś z krajów UE faktycznym celem inwestora może też być docelowa możliwość zamieszkania w innym kraju unijnym.

Niestety, programy CBI/RBI służyć mogą też „praniu” brudnych pieniędzy. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy inwestycja wymagana programem umożliwia odzyskanie włożonych środków, a kontrola pochodzenia pieniędzy jest niewystarczająca.

Oczywiście możliwe jest, że występujący o CBI/RBI kierują się więcej niż jednym powodem z wyżej wymienionej listy.

Argumenty za i przeciw

Badacze starają się uporządkować argumenty za i przeciw złotym wizom²⁶. Zauważyć przy tym można, że niektóre argumenty, lekko tylko zmienione, używane są zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników.

Zwolennicy możliwości odpłatnego nabywania obywatelstwa wysuwają w pierwszej kolejności kwestie wolności wyboru. Żyjemy w epoce, w której ludzie coraz odważniej domagają się możliwości dostępu do wszelkich dóbr i prawa decydowania o wszystkim co ich dotyczy. Nikogo nie szokuje już zmiana płci osoby niezado-

²⁴ Oprócz państw karaibskich przykładem może być Singapur, a w UE Bułgaria ze stawką PIT w wysokości 10%.

²⁵ S. Farolfi, L. Harding, S. Ophanides, *EU citizenship for sale as Russian oligarch buys Cypriot passport*, „The Guardian”, 2 Marca 2018 r.

²⁶ A. Shachar, *Citizenship for sale?* Oxford Handbooks Online 2017, s. 798–804.

wolonej z tej, z którą się urodziła. Znany jest przypadek Holendra, który wystąpił na drogę sądową, by oficjalnie uznano, że jest o 20 lat młodszy niż jego faktyczny wiek metrykalny²⁷. Naukowcy wydają się zgadzać z tym postulatem²⁸. Sfera, która nie jest dostępna dla osób zdeterminowanych, by uzyskać do niej akces, systematycznie pomniejsza się. Obywatelstwo to jedna z tych instytucji, gdzie państwa zazdrośnie strzegą swojego monopolu²⁹. Obywatel, co do zasady, można stać się przez czynniki niezależne od człowieka – urodzenie lub decyzję administracyjną³⁰. W świetle tego potraktowanie obywatelstwa jak towaru umożliwia realizację ludzkich pragnień i prawa wyboru. Podnosi się też kwestię pozytywnej selekcji. Osoby, które posiadają środki, by nabyć obywatelstwo lub prawo pobytu, to w większości ludzie przedsiębiorczy, o ponadprzeciętnych możliwościach i często z udowodnionymi osiągnięciami w biznesie lub innych dziedzinach. Powyższe nie jest sprzeczne aksjologiczne z często stawianym zarzutem, że część pieniędzy inwestowanych w CBI lub RBI pochodzi z nie do końca legalnych źródeł. Zaznaczyć też trzeba, że niektóre państwa dodają jako kryterium pomocnicze subiektywny wymóg, by przyznanie obywatelstwa konkretnej osobie miało „pozytywny wpływ” na gospodarkę kraju.

Obywatelstwo lub prawo pobytu chyba każdego kraju może być przyznane w drodze decyzji administracyjnej. Często przy spełnieniu określonych z góry, mniej lub bardziej obiektywnych kryteriów. Jednak, jak w przypadku każdej decyzji administracyjnej, prawie zawsze pozostaje element uznaniowości, a także historycznej zmienności kryteriów³¹. W przypadku nabycia obywatelstwa za pieniądze ten element jest ograniczany. Decyduje wymierna i obiektywna cena.

Procesy globalizacji wymuszają zmianę postaw w stosunku do wszelkich instytucji, w tym instytucji państwowych. Również do obywatelstwa³². Z globalizacją granice tracą na znaczeniu i stają się niepożądanym utrudnieniem do realizacji celów i prowadzenia działalności. Zatem mechanizmy, które mogą pomóc

²⁷ <https://www.dw.com/en/dutchman-69-loses-court-battle-to-change-legal-age-to-49/a-46231338>

²⁸ J. Rasanen, *Moral case for legal age change*, „Journal of Medical Ethics” 14.03.2019 (online edition) (dostęp: 26.01.2019).

²⁹ B. Sitek, *Nowa jakość prawa do obywatelstwa z perspektywy globalnej*, [w:] E. Ura, B. Sitek, T. Graca (red.), *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, Józefów 2017, s. 131–146.

³⁰ P. Ura, *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, 84, s. 181–200.

³¹ Z. Sokolewicz, *Obywatelstwo a narodowość*, „Studia Europejskie” 1997, 1, s. 15.

³² T. Zych, *Rozwój nowoczesnych konstrukcji prawnych obywatelstwa i bezpieczeństwa w świetle tezy Hannah Arendt o aporetyczności oświeceniowej koncepcji praw człowieka*, „Forum Prawnicze” 2017, 4, s. 64.

w eliminacji tych barier, są pożądane i powinny być dostępne. Możliwość zakupu obywatelstwa w czasach globalizacji jest po prostu odpowiedzią na jej wyzwania.

Argument, który chyba najczęściej wysuwany jest przez kraje oferujące programy CBI/RBI, to ekonomiczna korzyść uzyskiwana przez państwo. Zależnie od wymogów programu może być to po prostu wpływ określonej kwoty gotówki do budżetu albo też przeprowadzenie inwestycji, na przykład, w papiery wartościowe lub w określoną formę działalności gospodarczej. Rezultat jest obiektywny, a po odliczeniu kosztów funkcjonowania programu można ustalić wpływy netto do budżetu. Węgry są przykładem kraju, który wycofał się z programu właśnie ze względu na brak korzyści ekonomicznych³³.

Rainer Baubock zadaje retoryczne pytanie o arbitralność moralną każdej formy nabycia obywatelstwa³⁴. W czym lepsze jest nabycie obywatelstwa przez urodzenie od nabycia za pieniądze z perspektywy „sprawiedliwości”? To, jakie obywatelstwo mają rodzice dziecka i jakie ono otrzymuje, jest przecież też zupełnie losowe, a to, czy urodzi się w kraju bogatym czy biednym, jest tak samo dziełem przypadku, jak to, czy urodzi się w bogatej czy biednej, troskliwej czy patologicznej rodzinie. Wszak zawsze jest to moralnie arbitralne. Zwolennicy argumentu, że „wszystko jest na sprzedaż”, próbują wykazać hipokryzję tych, którzy przypisują obywatelstwu jakieś specyficzne, święte cechy wykluczające je z listy tego, co może być sprzedawane. Dmitry Kochenov posunął się tak daleko, że wprost wyśmiewa taką argumentację. „Love is not for sale, salvation is not for sale”, kpi, by później całkiem poważnie wykazać, że w świetle obecnych regulacji unijnych (zasady równości i niedyskryminacji) państwa nie mogą wynosić swojego obywatelstwa nad inne (unijne), co *de facto* jest pierwszym krokiem do zaprzeczenia wyższej wartości tej instytucji³⁵.

Patricia Mindus zauważa, że obywatelstwo może być podstawowym narzędziem włączenia lub wykluczenia³⁶. Czy w praktyce sprzedaż obywatelstw przyczynia się do „włączenia”? Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „obywatelstwo stanowi więź prawną, której podstawą jest społeczny fakt przywiązania, rzeczywista solidarność egzystencji, interesów, uczuć, za którą idzie wzajemność praw i obowiązków” (par. 23)³⁷.

³³ M. Martini, *Hungary's controversial Golden Visa scheme: ins and outs*, „Voices for Transparency” 29.03.2018.

³⁴ R. Baubock, *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), *Should citizenship be for sale?*, „EUI Working Papers RSCAS” 2014, 1, s. 19–23.

³⁵ D. Kochenov, *Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), op. cit., s. 27–31.

³⁶ P. Mindus, *Dimensions of citizenship*, „German Law Forum” 2014, 15(5), s. 736.

³⁷ MTS, Nottebohm (Liechtenstein przeciwko Gwatemali) [1955] Zb. Orz. MTS 4, 6 kwietnia 1955 r.

ETPC odwrócił argumentację i przyjął, że brak prawnej więzi w postaci obywatelstwa często koreluje z brakiem rzeczywistych powiązań z danym państwem, co z kolei uniemożliwia (domniemanej ofierze) twierdzenie, że jej sytuacja jest porównywalna z sytuacją obywateli danego państwa³⁸. W art. 2 lit. a) Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie przyjętej przez Radę Europy w 1997 r. obywatelstwo definiuje się jako „prawną więź pomiędzy osobą a państwem”. Zatem związek ograniczono do wymogu formalnego. I to jest dokładnie to, co czynią kraje stosujące mechanizm CB/RBI – ograniczają więzi tylko do tych formalnych.

Można w tym miejscu zapytać, czy osoby, a zwłaszcza politycy UE, którzy występują przeciw sprzedawaniu obywatelstw przez państwa unijne, powołując się na argument braku związku emocjonalnego z krajem, którego obywatelstwo kupiło się za pieniądze, występują też przeciw przymusowej alokacji imigrantów, którą proponowała KE. Wszak imigrant, którego losowo umiejscowiono w kraju unijnym innym niż ten, do którego próbował się dostać, nie będzie czuł żadnej pozytywnej więzi z państwem, do którego został alokowany.

Powstał ogromny rynek firm doradczych i pośredników pomagających w uzyskaniu obywatelstwa lub statusu rezydenta. Do czołowych należą Arton Capital, a przede wszystkim Henley and Partners. Nazwiskiem numer jeden na rynku jest Christian Kälin – doktor praw i niewątpliwie ponadprzeciętna osobowość. Dr Kälin jest współtwórcą pojęcia *ius doni* na podobieństwo *ius soli* i *ius sanguini* czyli obywatelstwa nabytego w wyniku uiszczenia opłaty (łacińskie *donum* – darowizna)³⁹. Firmy pośredniczące i ludzie z nimi związani wykonują gigantyczną pracę, promując koncepcję złotych wiz. Istnieją strony internetowe, które w „obiektywnej” formie starają się przedstawiać zagadnienie sprzedaży wiz jako zjawisko pozytywne, dostarczając przy tym sporej ilości informacji i danych przemawiających na korzyść wprowadzania lub kontynuowania programów CBI/RBI⁴⁰. Mimo tego kontrowersje rosną. Bulwersuje fakt, że byli urzędnicy wysokiego szczebla aparatu administracji rządowej różnych państw pracują przy tworzeniu programów w innych krajach (np. Don Myatt, były Kanadyjski urzędnik władz federalnych, stworzył program dla Antigui i Barbudy), i oddawanie zarządzania programami podmiotom prywatnym⁴¹. Na takie rozwiązanie zdecydowała się Malta, zlecając kierowanie

³⁸ Handbook on European Non-discrimination Law, 2018, Publikacja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_ENG.pdf (dostęp: 26.01.2019).

³⁹ Ch. Kälin, M. Mahlmann, *Ius Doni: the acquisition of citizenship by investment*, Zürich 2016, s. 280–289.

⁴⁰ Np. Goldenvisas.com (dostęp: 26.01.2019).

⁴¹ E. Thompson, *Cash for passports: Canadians play key role in lucrative business*, „CBC Canada” 7.12.2017.

częścią programu zewnętrznym prywatnym podmiotom tzw. Approved Agents⁴². Firmy te profesjonalnie zajmują się pomaganiem bogatym osobom w nabywaniu obywatelstw państw trzecich⁴³.

Na Cyprze dla obsługi programu działa 255 firm zajmujących się przygotowaniem wniosków i prowadzeniem postępowania administracyjnego w imieniu klientów⁴⁴. Firmy doradcze prowadzą bardzo aktywną politykę lobbingową. W tym celu powołano organizacje, które stanowią swoiste zaplecze intelektualne i informacyjne idei złotych wiz⁴⁵. Opracowano także, przy użyciu naukowej metodologii, specjalny indeks jakości obywatelstw (*The Quality of Nationality Index*), który w oparciu o ustalone kryteria określa rangę atrakcyjności paszportów analizowanych państw⁴⁶.

Głośno dyskutowana Karta Organizacji Narodów Zjednoczonych stwierdza, że migracja jest źródłem bogactwa i innowacyjności⁴⁷. W Celu 5 też zobowiązuje się kraje sygnatariuszy do działania w celu ułatwienia migracji przez liberalizację wizową⁴⁸.

Z czysto praktycznej perspektywy zwraca się uwagę, że gdzie występuje popyt, musi wytworzyć się podaż. Ponieważ jest grupa państw, których obywatelstwo jawi się jako pożądany towar, to kraje te winny na taki popyt odpowiedzieć. W ten sposób, proponując oficjalną i legalną ścieżkę uzyskania obywatelstwa lub prawa pobytu, unikają tworzenia się czarnego rynku, transakcji nielegalnych, przestępczości i wielu innych patologii i zagrożeń⁴⁹.

⁴² *Approved agent* dokonuje pre-selekcji aplikacji. Według raportu Transparency International i Global Witness, *European Getaway – Inside the murky world of golden visas*, 2018 (dalej cyt. *European Getaway*) firma Henley & Partners pobierała 4% od zainwestowanych sum za przeprowadzenie procedury w imieniu władz Malty.

⁴³ Problem ten nie jest tylko teoretyczny w świetle skandalu, w który zamieszany był bank Pilatus oskarżany o pośrednictwo w nielegalnych działaniach związanych z nabywaniem paszportów na Malcie. Sprawa ta nabrzmiała do rozmiarów, które zmusiły do zainteresowania się nią różne instytucje unijne z European Banking Authority włącznie.

⁴⁴ G. Psyllides, *EU plans golden visas Crackdown*, „Cyprus Mail Online” 13.08.2018.

⁴⁵ Np. imidaily.com (dostęp: 26.01.2019).

⁴⁶ W rankingu za rok 2017 na pierwszym miejscu jest Francja. Polska zajmuje 20 miejsce (przed USA).

⁴⁷ Organizacja Narodów Zjednoczonych, Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration Marrakech, Morocco, 10 and 11 December 2018 outcome document of the Conference pkt 8.

⁴⁸ Ibidem, Cel 5 punkt. 21 lit b i c.

⁴⁹ Tzw. Sham Marriages. Małżeństwa za pieniądze dla uzyskania obywatelstwa są realnym problemem w Wielkiej Brytanii, raport przygotowany przez UK European Migration Network National Contact Point, *Misuse of the Right to Family Reunification: Marriages of Convenience and False Declarations of Parenthood*, 2012 r.

Ilustracją tezy jest często przemilczany aspekt ostatniego kryzysu migracyjnego. Zdecydowana większość osób, które docierały do Europy przez Morze Śródziemne, płaciła przemytnikom i zorganizowanym grupom zawodowych szmuglerów znaczne sumy za dostarczenie do celu. Czy nie lepiej zatem, by pieniądze te trafiały do krajowych budżetów, a służby państwowe miały nadzór nad procesem gwarantującym bezpieczeństwo, przestrzeganie zasad i eliminując dochody przestępców? Można wszak sprzedać jedno obywatelstwo za 250 000 Euro lub 25 po 10 000 Euro. Jared Kushner, wysoki urzędnik administracji USA, a prywatnie zięć prezydenta aktywnie namawia inwestorów do zakupu amerykańskich zielonych kart w ramach programu EB-5⁵⁰.

Jak skonkludował w raporcie dla sędziów dotyczącym praw człowieka przysługującym imigrantom specjalny sprawozdawca Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Francois Crepeau, „jedno jest pewne: ze względu na czynniki »odpychające i przyciągające« (*push and pull factors*), zatrzymanie migracji nie jest możliwe w dłuższej perspektywie. Imigranci będą nadal przybywać, nawet kosztem życia i cierpienia. Jakakolwiek próba »uszczelnienia« granic, bez oferowania innych regularnych dróg migracji, będzie nadal mieć masową skalę»⁵¹. Wielu badaczy uważa, że należy stworzyć takie regularne i legalne kanały, by unikać zagrożeń związanych z powstawaniem „podziemia” migracyjnego⁵².

Stawiane jest też pytanie, dlaczego tylko państwa mają prawo sprzedawać obywatelstwo. Jeżeli obywatelstwo jest uprawnieniem związanym z jednostką, to może ta jednostka winna też mieć prawo do dysponowania nim? Wszak osób z podwójnym, a nawet większą ilością obywatelstw nie brakuje. Niektórzy chętnie odsprzedaliby je za kwoty, za jakie oferują je państwa, nawet przy zachowaniu warunku selekcji nabywców z perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, której to selekcji dokonywałyby organy państwa⁵³. Zresztą życie nie zna ograniczeń, co udowodniła obywatelka USA, wystawiając samą siebie na aukcji wraz z prawem do poślubienia i uzyskania obywatelstwa USA⁵⁴.

Argumenty przeciw bywają odwróceniem powyższych. Od czasów rewolucji francuskiej postulat równości jest w dyskursie o prawach jednostki traktowany pryncypialnie. Niechętnie porusza się kwestie na ile możliwości ekonomicznych

⁵⁰ M. Halloran, *Don't kill the golden visa, expend it*, „Politico” 5.09.2017.

⁵¹ F. Crepeau, UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, *Dialogue between judges*, Materiały Seminarium Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 27.01.2017.

⁵² J. Abdelhalim, *Cosmopolitanism and the Right to Be Legal: the Practical Poverty of Concepts*, „Transscience Journal” 2010, 1(1), s. 63–83.

⁵³ B. Freelan, *Why Can't I Sell My Canadian Citizenship?*, „Medium.com” 4.04.2017.

⁵⁴ C. Samson, *American Woman Offers U.S. Citizenship to the Highest Bidder in Chinese Marriage Market*, „Next Shark” 7.03.2017.

jednostki mają wpływ na praktyczną realizację tego postulatu. Jednakże w przypadku CBI/RBI poprzeczka zawieszona jest tak wysoko, że można zaryzykować stwierdzenie, że są one dostępne tylko dla promila wybranych. Większość pozbawiona jest zatem tego prawa. Narusza to poczucie równości wobec prawa i tworzy odczucie społeczne, że prawo jest inne dla biednych i dla bogatych. Pochodnym powyższego argumentu jest też kwestia naruszenia zasady sprawiedliwości. Sprawiedliwość wszak może być rozumiana szeroko – jako ogólna ocena moralna⁵⁵. Z tej perspektywy szczególnie ostrożnie traktować należy dobra pożądane, a w wyniku nałożenia na nie wysokiej ceny dostępne tylko dla nielicznych, jeśli są one rozdysponowywane przez państwo⁵⁶.

Podnosi się, że często osoby nabywające CBI/RBI nie są w stanie w sposób jednoznacznie klarowny wykazać pochodzenia majątku umożliwiającego im dokonanie inwestycji. Opinia publiczna wyrabia sobie zdanie na podstawie pojedynczych przypadków, w których osoba o wątpliwej reputacji uzyskała obywatelstwo, ale rzutuje to na całość tej instytucji. Szczególnie gdy transparentność procesu jest na niskim poziomie. Skutkuje to wytworzeniem społecznego przekonania, że za pieniądze można kupić wszystko. Niewątpliwie jest to bardzo niepożądane zjawisko.

Obywatelstwo jest jedną z tych instytucji, które mają specyficzny emocjonalny kontekst. Historycznie silnie związane z narodowością i używane do wywołania pożądanych stanów gotowości do poświęceń za kraj (np. w walce) ma bardzo silny emocjonalny ładunek. Dla wielu obywateli ciągle jest swego rodzaju świętością, która jako *sacrum* nie powinna podlegać zasadom komercjalizacji⁵⁷.

Jak każda działalność podejmowana przez państwo w zakresie stymulowania gospodarki, również kreowanie strumieni inwestycyjnych poprzez mechanizm CBI/RBI może wpływać negatywnie na gospodarkę. Pierwszy aspekt wynika z wymogów programu CBI/RBI i zilustrowany może być na przykładzie Portugalii i Węgier. W przypadku tego pierwszego kraju RBI można nabyć w zamian za inwestycje w nieruchomości. Była to swoista odpowiedź rządu na kryzys na rynku nieruchomości po roku 2008, który uderzył mocno w branżę. Jednak oferta była tak skonstruowana, że nadmierna ilość inwestorów doprowadziła do szybkiego i znacznego wzrostu cen nieruchomości, a to zaczęło być problemem dla samych Portugalczyków, gdyż nadmiernie wywindowane ceny uniemożliwiły normalne nabywanie

⁵⁵ D. Lyons, *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000, s. 123.

⁵⁶ V. Paskalev, *If you do not like selling passports, give them for free to those who deserve them*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), op. cit., s. 25–27.

⁵⁷ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 31.

nieruchomości⁵⁸. Odmienne skonstruowały swój program Węgry (które zresztą potrafiły przyznać się do błędu i program zamknąć). Węgry oferowały papiery wartościowe, których nabycie było warunkiem uzyskania RBI. Jednak oprocentowanie okazało się tak niefortunnie wyliczone, że Węgry *de facto* traciły na sprzedaży.

Po drugie, niektórym krajom oferującym CBI/RBI wytykano, że stosowane przez nie mechanizmy są na tyle niedoskonałe, że dopuszczają do „prania” brudnych pieniędzy, transferu zysków z przestępczości i inwestowaniu ich w legalne biznesy⁵⁹, ucieczki osób podejrzanych o przestępstwa w swoich krajach przed wymiarem sprawiedliwości, a także o tworzenia mechanizmu, który uniemożliwia egzekucję międzynarodowych sankcji wobec osób, na które je nałożono⁶⁰.

Nie bez znaczenia jest, że procesy otoczone są mgiełką tajemnicy, a wiele danych jest niedostępnych lub trudno dostępnych dla opinii publicznej. Sami twórcy procedur w poszczególnych krajach przyznają, że transparentność nie jest ich mocną stroną. Prowadzi to do korupcji lub co najmniej arbitralności. Ponadto atmosfera otaczająca procedury wywołuje wrażenie, że zasady prawa często nie są przestrzegane, a to wzmacnia negatywne odczucia. Jaka jest faktyczna skala korupcji – brak danych. Zależy ona od jakości procedur i osób zaangażowanych. Kwestie bezpieczeństwa podejmuje raport przygotowany przez Transparency International postulujący zacieśnienie współpracy między państwami, które oferują złote wizy w celu usprawnienia mechanizmów eliminacji zagrożeń⁶¹.

Istotny argument przeciw złotym wizom to brak pozytywnego, emocjonalnego związku osób, które nabyły obywatelstwo z nowym krajem. Obywatelstwo staje się kolejnym przedmiotem, który można kupić za pieniądze⁶². Można też od niego odstąpić równie łatwo, jeżeli z jakiegoś powodu stanie się niewygodne. Jest to swoisty przeciwny biegun obywatelstwa uniwersalnego⁶³.

W przypadku krajów Unii Europejskiej podnosi się, że osoba stająca się obywatelem jednego kraju staje się też automatycznie obywatelem Unii ze wszystkimi prawami. Zatem kraj sprzedający obywatelstwo i uzyskujący z tego tytułu korzyści dysponuje *de facto* prawami, które nakładać mogą obowiązki na inne państwa unijne⁶⁴.

⁵⁸ Portugal on track for biggest property price rise in Europe, <https://www.theportugalnews.com/news/portugal-on-track-for-biggest-property-price-rise-in-europe/46741>, 6.09.2018.

⁵⁹ European Getaway...

⁶⁰ A. Rettman, Russian elite flocks to buy Maltese passports, „EU Observer” 11.01.2018.

⁶¹ European Getaway..., s. 48–52.

⁶² L. Orgad, The citizen-makers: Ethical dilemmas in immigrant integration, „European Law Journal” 2019, 6, s. 523–524.

⁶³ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge 1950.

⁶⁴ D. Harasimiuk, EU citizenship: an element of national, European identity or only an additional status of Member States citizens?, „Ius Novum” 2017, 3, s. 119–139.

Decyzja nabywcy paszportu może być motywowana chęcią obniżenia zobowiązań podatkowych⁶⁵. Uzyskanie drugiego obywatelstwa lub rezydencji może być tu bardzo pomocne. Według szacunków, 1/3 tzw. *High Net Worth Individuals* (osób bardzo bogatych) posiada co najmniej 2 obywatelstwa⁶⁶. Zjawisko ucieczki przed wysokimi podatkami można śmiało nazwać plagą XXI w. Tsilly Dagan zauważa, że w dobie globalizacji następuje marketyzacja systemów podatkowych (chodzi tu *de facto* o marketyzację państw – bo to związek z jakimś państwem poprzez rezydencję, obywatelstwo lub inną zależność determinuje obowiązek podatkowy), a osoby z dostatecznymi dochodami mogą przebierać w najbardziej im pasujących systemach opodatkowania⁶⁷. Marketyzacja oznacza, że państwa konkurują o nabywców rezydencji podatkowej w sposób zbliżony do konkurowania o zagraniczne inwestycje, gdzie to pierwsze jest raczej szeroko potępiane, a to drugie co najmniej akceptowane⁶⁸.

Z perspektywy „sprawiedliwości” podatkowej możliwość zakupu rezydencji podatkowej jest co najmniej, dwuznaczna⁶⁹.

Warto też postawić pytanie: co by się stało, gdyby żaden kraj nie oferował takich rozwiązań? Czy kraje, które dziś oferują obywatelstwo za zainwestowanie określonych kwot nie mogłyby przyciągać inwestycji inaczej? Rywalizując ulgami, infrastrukturą, klimatem inwestycyjnym? Czy budżety państw, które czerpią dochody ze sprzedaży złotych wiz, nie mogłyby być oparte o inne źródła dochodów? Czy osoby, które kupują sobie prawo przemieszczania się swobodnie, bo jest im to potrzebne lub wygodne w działalności, którą prowadzą, nie mogłyby tego robić używając dotychczasowych paszportów? Czy ich rodziny, jeżeli czują się zagrożone, nie mogą wystąpić o azyl w innym, bezpiecznym kraju bez opłacenia tego milionami dolarów? Oczywiście, że na każde z tych pytań odpowiedź jest pozytywna. Istnienie złotych wiz upraszcza życie bogatych jednostek i ministrów finansów. Jednak ilość potencjalnych problemów, które te programy kreują lub mogą kreować jest tak duża (w szczególności tych związanych z erozją wartości, takich jak demokracja czy sprawiedliwość), że konkluzja może być tylko jedna: ich istnienie nie jest konieczne.

⁶⁵ Raport Polish Economic Institute, *Tax unfairness in the European Union. Toward greater solidarity in fighting tax evasion*.

⁶⁶ Raport Knight Frank Wealth na rok 2018.

⁶⁷ T. Dagan, *International Tax and Global Justice*, „Theoretical Inquiries in Law” 2017, 1, s. 21.

⁶⁸ Eadem, *The Global Market for Tax and Legal Rules*, „Florida Tax Review” 8.10.2014.

⁶⁹ Szerzej o sprawiedliwości w podatkach: I.J.J. Burgers, I.J. Mosquera Valderrama, *Fairness: A Dire International Tax Standard with no Meanings?*, „Intertax” 2017, 12, s. 768–783.

Nie należy też lekceważyć problemów makroekonomicznych, które powstają jako skutek stosowania instytucji RBI/CBI⁷⁰. Szczególnie istotne jest uzależnianie się budżetów mniejszych państw od dochodów ze sprzedaży paszportów. Przykładami mogą być St. Kitts and Nevis i Dominika, ale także europejska Malta, w której wpływy ze sprzedaży wiz od początku funkcjonowania programu do połowy 2018 r. dosięgły prawie 1 miliarda Euro⁷¹. W małym Vanuatu w roku 2017 dochody z CBI osiągnęły prawie ¼ wszystkich wpływów budżetowych⁷².

Specyfiką tego rodzaju dochodów jest wysokie ryzyko ich spadku lub nawet całkowitej utraty. Jeżeli z przyczyn wewnętrznych (zaostrenie przepisów regulujących procedurę przyznawania obywatelstwa) lub zewnętrznych (wejście do gry innego, bardziej atrakcyjnego kraju oferującego obywatelstwo na korzystniejszych warunkach) potencjalni nabywcy paszportów stracą nimi zainteresowanie. Tak jak wszelkie inne „łatwe” dochody budżetowe odtworzenie ich jest bardzo skomplikowane i czasochłonne. Nie bez powodu IMF porównało te dochody z dochodami ze sprzedaży surowców naturalnych⁷³. Ryzyka w przypadku CBI/RBI są nawet większe, gdyż zmiana preferencji nabywców może odbywać się dosłownie z dnia na dzień bez sygnałów uprzedzających zapaść i umożliwiających podjęcie kroków przygotowawczych.

Złote wizy a UE

Jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej jest zasada równości i niedyskryminacji. Większość badaczy przyjmuje, że jest to jedna zasada raczej niż dwie odrębne (zasada równości i zasada niedyskryminacji) i tak też będziemy traktować je w tym opracowaniu⁷⁴. Zasada wywodzi się generalnie z porządku konstytucyjnego krajów członków UE. Na poziomie unijnym pojawiała się ewolucyjnie. Obecnie wyrażona jest w Karcie Praw Podstawowych. KPP stanowi w art. 21: „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekona-

⁷⁰ X. Xu, A. El-Ashram, J. Gold, *Too much of good thing? Prudent management of inflows under economic citizenship programs*, „IMF Working Paper” 2015, s. 8–25.

⁷¹ ORIIP, *Fifth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta (1st July 2017–30th June 2018)*, s. 20–21.

⁷² *Vanuatu Sees Record CBI-Income, on Track to Equal 24% of Govt. Revenue*, „Investment Migration Insider”, 21.08.2018, www.imidaily.com (dostęp: 26.01.2019).

⁷³ X. Xu, A. El-Ashram, J. Gold, op. cit., s. 8.

⁷⁴ Odwrotnie np. Anna Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, 2(26), s. 41–86.

nia, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną". Jak widać lista praw jest otwarta. Te wymienione są prawami, które twórcy KPP uznawali za kluczowe w dniu ogłoszenia karty, a także uniwersalne dla państw członkowskich.

KPP jest zbiorem deklaracji politycznych i swego rodzaju substytutem konstytucji UE (przynajmniej do czasu uchwalenia konstytucji)⁷⁵. Czy KPP wyposaża w prawa również osoby nie posiadające obywatelstwa UE? Tak. Wynika to z art. 18 KPP. Jednak w myśl art. 51 KPP zasada ta chroni tylko w zakresie działania instytucji i organów, gdy stosują prawo unijne⁷⁶, nie zaś przy stosowaniu prawa krajowego, jeżeli nie wynika ono z prawa unijnego. Prawo unijne w zakresie swobodnego przepływu osób przyznaje ograniczone prawa obywatelom państw trzecich⁷⁷. Obywatele tacy nie podlegają ochronie w rozumieniu dyrektyw unijnych o równości rasowej i zatrudnieniu⁷⁸. Stanowią one wprost, że nie tworzą żadnych praw do równego traktowania w zakresie warunków wjazdu i pobytu na terenie UE. Również ETPC stoi na stanowisku, że „prawo państw do kontroli przekraczania ich granic przez osoby niebędące ich obywatelami jest ugruntowane w międzynarodowym prawie publicznym i zaakceptowane przez ETPC”⁷⁹.

Należy zauważyć, że część badaczy postuluje traktowanie zasady równości nie jako uprawnienie unijne (*competence*) ale zasadę ogólną (*general principle*), która winna być obecna w porządku prawnym na dwu poziomach: krajowym i unijnym⁸⁰.

Czy zasada niedyskryminacji postuluje też równość ekonomiczną⁸¹? Równość ze względu na status materialny, równość ekonomiczna, zakaz dyskryminacji ze względu na biedę są to coraz poważniej traktowane postulaty części badaczy środo-

⁷⁵ A. Surowiecka, *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, 14, s. 146–159.

⁷⁶ KPP, art. 51 „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach”.

⁷⁷ Handbook on European..., s. 117.

⁷⁸ Racial Equality Directive oraz Employment Equality Directive.

⁷⁹ Handbook on European..., s. 118.

⁸⁰ M. Barbera, *The role of the equality Principle in the European Multilevel System*, www.europeanrights.eu/public/commenti/04 (dostęp: 26.01.2019).

⁸¹ <https://www.encyclopedia.com/politics/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/wealth-discrimination> (dostęp: 26.01.2019).

wiska nauk społecznych (np. Vieira)⁸². Zwróćmy uwagę, że Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w artykule 2(2) dopuszcza taką analogię („inny status” może oznaczać status materialny)⁸³. Spór istnieje, czy równość ma być równością „rezultatu”, czy też „szans”⁸⁴. W przypadku dostępu do obywatelstwa, gdzie jedynym kryterium różnicującym jest możliwość opłacenia rachunku za paszport, różnica ta *de facto* nie ma znaczenia⁸⁵. Badania Cravena stwierdzają (na przykładzie dostępu do szkół z wymogiem opłaty czesnego), że dyskryminacja ze względu na bogactwo jest formą dyskryminacji pośredniej⁸⁶. Stwierdzono, że – w odróżnieniu od dyskryminacji ze względu na kolor skóry lub płeć – pozycja ekonomiczna nie jest cechą immanentną człowieka, która nie podlega zmianie

Podejście takie wydaje się anachroniczne zarówno w świetle dostępnych obecnie możliwości technicznych (operacje zmiany płci lub koloru skóry), jak i ze względu na jego obraźliwy podtekst. Tak jak nikt nie może kobiecie zaproponować, by odpowiedzią na dyskryminację, jakiej doznaje, była zmiana płci, a osobie homoseksualnej – preferencji seksualnych, tak nie można i w innych przypadkach dyskryminacji sugerować, by sposobem jej uniknięcia była zmiana obecnego statusu materialnego.

Nasuwa się konkluzja, że przesunięcie ciężaru zainteresowania państw, ale także środowisk opiniotwórczych, z zagadnienia niedyskryminacji ze względu na status materialny na zagadnienia niedyskryminacji ze względu na rasę lub płeć wynika nie tylko z faktu, że ludzie biedni nie mają „przy władzy” adwokatów swoich interesów, ale przede wszystkim dlatego, że państwa nie chcą zmierzyć się z kosztownym wyzwaniem, jakim jest zwalczanie dyskryminacji majątkowej⁸⁷.

⁸² O.V. Vieira, *Inequality and the subversion of the Rule of Law*, „Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos” 2007, 4(6), s. 26–46.

⁸³ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ. Art. 2, ust. 2: „Państwa Strony niniejszego Paktu zobowiązują się zagwarantować wykonywanie praw wymienionych w niniejszym Pakcie bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności”.

⁸⁴ M. Craven, *Non-discrimination and equality*, [w:] S. Farrior (red.), *Equality and Non-discrimination under international law*, t. 2, New York 2015, s. 108.

⁸⁵ Mam na myśli sytuację, kiedy dwoje kandydatów do paszportu spełnia wymogi formalne, to jest nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, ale tylko jeden dysponuje sumą wystarczającą na zakup paszportu.

⁸⁶ M. Craven, op. cit., s. 127–128.

⁸⁷ S. Prechal, Ch. McCrudden, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, November 2009; Oxford Legal Studies Research Paper No. 4, 2011, s. 1–49.

W dobie kryzysu migracyjnego nie sposób zamykać oczu na fakt, że ci, którzy płacą kilka tysięcy dolarów za przesmuglowanie do Europy, potrzebują często prawa pobytu (którego być może i tak nie dostaną) na jej terytorium bardziej niż ci, którzy płacą miliony i prawo to po prostu kupują⁸⁸.

Tylko w roku 2016 obywatelstwo któregoś z państw unii europejskiej zostało (w różny sposób) nadane 994 800 osobom⁸⁹. Ilość obywatelstw przyznanych w tym czasie w ramach programów CBI/RBI wynosi zaledwie około 0,1% tej liczby. Jednak Komisja Europejska dostrzegła w tym 0,1% problem. Swoje krytyczne stanowisko wielokrotnie artykułowała wysoka komisarz ds. sprawiedliwości Vera Jourova⁹⁰. Podobnie wypowiadali się członkowie Parlamentu Europejskiego np. Hannes Swoboda⁹¹. W styczniu 2019 r. Komisja Europejska opublikowała raport specjalny przedstawiający problemy, które KE zidentyfikowała w związku z funkcjonowaniem instytucji złotych wiz na terenie UE⁹².

Ograniczenie potencjalnych działań UE wynika z faktu, że kwestia przyznawania obywatelstwa i prawa pobytu należy do kompetencji krajów członkowskich. Zatem nawet jeżeli fakt przyznawania złotych wiz prowadzić może do stworzenia zagrożenia bezpieczeństwa Unii, to Komisja może jedynie wnioskować o działania mające na celu eliminację lub ograniczenie ryzyka. W praktyce sprowadza się to do postulatów proceduralnych oraz wzmożenia nadzoru przy weryfikacji podań oraz kontroli pochodzenia środków finansowych. Zaznaczyć jednak trzeba, że w projekcie raportu „Report on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance” przygotowywanym przez Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance według Jeppe Kofoda pojawia się jednoznaczna rekomendacja wprowadzenia zakazu programów „złoty wiz” w państwach unijnych⁹³.

⁸⁸ H. Murdock, *From Syria to Europe: the price they pay*, „VOANews” 24.11.2015.

⁸⁹ Eurostat. 12% to obywatele innych państw UE. 5 nacji dominowało wśród osób otrzymujący obywatelstwo unijne: Marokańczycy, Albańczycy, Hindusi, Pakistańczycy i Turcy. Najwięcej obywatelstw przyznały Włochy, Hiszpania, Wielka Brytania, Francja i Niemcy.

⁹⁰ M. Khan, *EU prepares crackdown on 'citizenships for sale'*, „Financial Times” 12.08.2018.

⁹¹ H. Swoboda, *Linking citizenship to income undermines European values. We need shared criteria and guidelines for access to EU citizenship*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), op. cit., s. 35.

⁹² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/eu-citizenship_en (dostęp: 26.01.2019).

⁹³ Publiczne przesłuchanie w dniu 27 listopada 2018, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/tax3/events-hearings> (dostęp: 26.01.2019).

Wnioski

Istnienie instytucji złotych wiz powoduje powstanie rozlicznych zagrożeń zarówno natury politycznej, jak i społecznej czy ekonomicznej. Czy możliwe jest zakończenie procedury sprzedaży obywatelstw? Nie jest to możliwe bez woli państw oferujących wizy. Nacisk na marketyzację funkcji państwowych jest zbyt silny, a pokusa łatwych korzyści zbyt duża⁹⁴. Wydaje się, że mimo iż niektóre kraje wycofują się z programów (Węgry), to jednak tych zainteresowanych raczej usprawnianiem niż likwidacją jest więcej. Regularnie też nowe kraje dołączają do listy. W roku 2017 paszporty zaczęła sprzedawać Mołdawia (za 100 000 Euro dla jednej osoby lub 145–155 000 Euro dla rodziny – najtańsze obywatelstwo dostępne w Europie!)⁹⁵.

Można jednak postulować zapewnienie, że stosowane mechanizmy będą skuteczniej przeciwdziałać występowaniu negatywnych zjawisk. W szczególności; praniu brudnych pieniędzy, ukrywaniu tożsamości przestępców, uchylaniu się od podatków, a także korozji zaufania obywateli do instytucji państwa. W zakresie trzech pierwszych zagadnień możliwa jest nawet bliska współpraca państw, a w ramach UE podjęcie działań na poziomie instytucji unijnych. Problem zaufania obywateli do systemu prawa w danym kraju to problem tego państwa. Problem wiary obywateli państw unijnych w bezpieczeństwo granic UE to już kwestia instytucji unijnych, które mogą podejmować działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa unii jako całości w zakresie zagrożeń wynikających z instytucji złotych wiz.

Organizacje takie jak OECD przedstawiły szereg postulatów ukierunkowanych na polepszenie jakości procedur weryfikacji aplikacji i przyznawania obywatelstw. OECD przeanalizowało blisko 100 programów i uznało 23 z nich (z 17 państw w tym Malty i Cypru) za potencjalnie stwarzające wysokie zagrożenie z punktu widzenia wymogów CRS (Common Reporting Standards) czyli norm wymiany informacji finansowej stworzonych przez OECD dla zwalczania nadużyć w sferze finansów międzynarodowych i prania brudnych pieniędzy. OECD postuluje używanie CRS we wszystkich przypadkach postępowania ze środkami finansowymi uzyskanymi w ramach programów CBI/RBI⁹⁶.

Oczekiwać można, że pierwsze kroki podejmie właśnie UE. Nie jest pewne, czy wspólnota zdecyduje się na podjęcie skoordynowanych działań, czy też miękkimi naciskami, wspólnie z NGO, będzie wywierać wpływ na kraje członkowskie,

⁹⁴ A. Shachar, op. cit., s. 811.

⁹⁵ <https://www.moldova-citizenship.com>. Oficjalne hasło reklamowe programu to „Your chance for a better life” (dostęp: 26.01.2019).

⁹⁶ Rekomendacje OECD na stronie OECD.org w zakładce „Residence/Citizenship by investment schemes” (dostęp: 26.01.2019).

by modyfikowały oferowane programy. Wypracowanie uniwersalnych standardów nie będzie łatwe, ponieważ różne kraje miały odmienne powody by wprowadzać CBI/RBI. Możliwe jest jednak opracowanie pewnych jednolitych zasad gwarantujących, że kraje unijne zapewnią określone minimum kontroli i sprawiedliwości w swoich tak różnych przecież rozwiązaniach. W szczególności należy zwrócić uwagę na mechanizmy weryfikacji osób aplikujących oraz źródeł kapitału przez nie inwestowanego.

Z prawnego punktu widzenia należy wysunąć postulat przyznania UE co najmniej oficjalnej funkcji nadzorczej. Innym rozwiązaniem może być „outsourcing” procesu weryfikacji wstępnej aplikacji do wyspecjalizowanych agend unijnych. Najmniej ambitnym byłoby stworzenie i egzekwowanie procedury weryfikacyjnej uniwersalnej dla wszystkich państw UE. Procedury zapewniającej wysoki stopień zabezpieczenia przed nadużyciami.

Bibliografia

- Abdelhalim J., *Cosmopolitanism and the Right to Be Legal: the Practical Poverty of Concepts*, „Transscience Journal” 2010, 1(1), s. 63–83.
- Barbera M., *The role of the equality Principle in the European Multilevel System*, www.europeanrights.eu/public/commenti/04 (dostęp: 26.01.2019).
- Baubock R., *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), *Should citizenship be for sale?*, „EUI Working Papers RSCAS” 2014, 1, s. 19–23.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, 2, s. 3–16.
- Burgers I.J.J., Mosquera Valderrama I.J., *Fairness: A Dire International Tax Standard with no Meanings?*, „Intertax” 2017, 12, s. 768–783.
- Craven M., *Non-discrimination and equality*, [w:] S. Farrior (red.), *Equality and Non-discrimination under international law*, Vol. II, New York 2015.
- Dagan T., *International Tax and Global Justice*, „Theoretical Inquires in Law” 2017, 1.
- Dagan T., *The Marketization of Tax Sovereignty*, SSRN e-Library 2017.
- Dagan T., *The Global Market for Tax and Legal Rules*, „Florida Tax Review” 8.10.2014.
- Dzankić J., *Immigrant investor programmes in the European Union (EU)*, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/51005/Dzankic_IIP_EU_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=n, s. 64–80 (dostęp: 28.01.2019).
- Farolfi S., Harding L., Ophanides S., *EU citizenship for sale as Russian oligarch buys Cypriot passport*, „The Guardian” 2.03.2018.
- Felis P., *Daniny publiczne jako źródło dochodów budżetowych w Polsce*, „Studia BAS” 2017, 4(52), s. 9–37.
- Freelan B., *Why Can't I Sell My Canadian Citizenship?*, „Medium.com” 4.04.2017.

- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.
- Halloran M., *Don't kill the golden visa, expend it*, „Politico” 5.09.2017.
- Harasimiuk D., *EU citizenship: an element of national, European identity or only an additional status of Member States citizens?*, „Ius Novum” 2017, 3, s. 119–139.
- Hoff W., *Granice prywatyzacji żądań i kompetencji władz publicznych*, „Krytyka Prawa” 2012, 4, s. 85–102.
- Jabłońska-Bońca J., *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*, Warszawa 2017.
- Kälin Ch., Mahlmann M., *Ius Doni; the acquisition of citizenship by investment*, Zürich 2016.
- Khan M., *EU prepares crackdown on 'citizenships for sale'*, „Financial Times” 12.08.2018.
- Kochenov D., *Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), *Should citizenship be for sale?*, „EUI Working Papers RSCAS” 2014, 1, s. 27–31.
- Lyons D., *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000.
- Marshall T., *Citizenship and Social Class, and Other Essays*, Cambridge 1950.
- Martini M., *Hungary's controversial Golden Visa scheme: ins and outs*, „Voices for Transparency” 29.03.2018.
- Mindus P., *Dimenships of citizenship*, „German Law Forum” 2014, 15(5).
- Murdock H., *From Syria to Europe: the price they pay*, „VOANews” 24.11.2015.
- Orgad L., *The citizen-makers: Ethical dilemmas in immigrant integration*, „European Law Journal” 2019, 6.
- Paskalev V., *If you do not like selling passports, give them for free to those who deserve them*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), *Should citizenship be for sale?*, „EUI Working Papers RSCAS” 2014, 1, s. 25–27.
- Peel M., Khan M., *Campaigners warn EU countries banked billions from golden visas*, „Financial Times” 10.10.2018.
- Portugal on track for biggest property price rise in Europe*, „Theportugalnews.com” 6.09.2018.
- Prechal S., McCrudden Ch., *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, „Oxford Legal Studies Research” 2011, 4, s. 1–49.
- Psyllides G., *EU plans golden visas crackdown*, „Cyprus Mail Online” 13.08.2018.
- Rasanen J., *Moral case for legal age change*, „Journal of Medical Ethics” 14.03.2019 (online edition) (dostęp: 26.01.2019).
- Rettman A., *Russian elite flocks to buy Maltese passports*, „EU Observer” 11.01.2018.
- Sadurski W., *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie. Centrum Europejskie UW”, 4/2005, s. 31–45.
- Samson C., *American Woman Offers U.S. Citizenship to the Highest Bidder in Chinese Marriage Market*, „Next Shark” 7.03.2017.
- Shachar A., *Citizenship for sale?* Oxford Handbooks Online 2017.
- Sitek B., *Nowa jakość prawa do obywatelstwa z perspektywy globalnej*, [w:] E. Ura, B. Sitek, T. Graca (red.), *Potrzeby jako współczesny determinant treści praw człowieka*, Józefów 2017, s. 131–146.

- Sokolewicz Z., *Obywatelstwo a narodowość*, „Studia Europejskie” 1997, 1.
- Surowiecka A., *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, 14, s. 146–159.
- Swoboda H., *Linking citizenship to income undermines European values. We need shared criteria and guidelines for access to EU citizenship*, [w:] A. Shachar, R. Baubock (red.), *Should citizenship be for sale?*, „EUI Working Papers RSCAS” 2014, 1.
- Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2011, 2(26), s. 41–86.
- Thompson E., *Cash for passports; Canadians play key role in lucrative business*, „CBC Canada” 7.12.2017.
- Tomkiewicz J., *Dynamika i struktura dochodów w warunkach globalizacji*, Warszawa 2017.
- Ura P., *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, 84, s. 181–200.
- Vanuatu Sees Record CBI-Income, on Track to Equal 24% of Govt. Revenue*, „Investment Migration Insider” 21.08.2018, www.imidaily.com (dostęp: 26.01.2019).
- Vieira O.V., *Inequality and the subversion of the Rule of Law*, „Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos” 2007, 4(6), s. 26–46.
- Xu X., El-Ashram A., Gold J., *Too much of good thing? Prudent management of inflows under economic citizenship programs*, „IMF Working Paper” 2015, s. 8–25.
- Zych T., *Rozwój nowoczesnych konstrukcji prawnych obywatelstwa i bezpieczeństwa w świetle tezy Hannah Arendt o aporetyczności oświeceniowej koncepcji praw człowieka*, „Forum Prawnicze” 2017, 4.