

Iryna Sofińska

OBYWATELSTWO W ZAMIAN ZA INWESTYCJĘ – ANALIZA KONSTITUCYJNO-PRAWNA

Regulacje prawne obywatelstwa w zamian za inwestycję w obecnej chwili odgrywają ważną rolę w istnieniu demokratycznego państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Klasyczna koncepcja obywatelstwa jako „realna i skuteczna więź” między państwem a obywatelem, w tym przypadku, budzi poważne wątpliwości, lecz niewątpliwie świadczy o wartości i ważności tej instytucji konstytucyjno-prawnej.

W ciągu ostatnich 20 lat kwestia istoty i natury prawnej obywatelstwa niejednokrotnie była „problemem nr 1” nie tylko na Ukrainie, ale także na świecie. Jednak mimo szczegółowych badań istoty obywatelstwa w Unii Europejskiej, Kanadzie i USA, regulacji prawnych normujących tę instytucję oraz ich zastosowania w praktyce, na Ukrainie problematyka ta pozostaje w dużej mierze nierozstrzygnięta, co niewątpliwie hamuje rozwój państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Z tego względu istnieje potrzeba podjęcia dalszych badań w omawianym zakresie.

Istota prawna obywatelstwa w niniejszym badaniu jest postrzegana jako „realna i skuteczna więź” między państwem a obywatelem, której koncepcja, zdaniem wielu europejskich uczonych, ma swój początek w orzeczeniu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości ONZ (MTS) w sprawie *Nottebohm* (Liechtenstein przeciwko Gwatemali) z 1955 roku¹. Wspomniana decyzja była wydana na podstawie części 1 art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., który stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa”².

Obywatelstwo w takim ujęciu uzyskało swoje dalsze szerokie zastosowanie w Unii Europejskiej w kontekście swobody przepływu osób, znajdującej oparcie w instytucji obywatelstwa UE (unormowanej w art. 20, 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), mającej charakter pochodny i subsydiarny w stosunku do obywatelstwa poszczególnych państw członkowskich UE³.

Kwestia ta niejednokrotnie była przedmiotem orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który w swoich wyrokach, w szczególności w sprawach *Micheletti* (1992), *Martinez Sala* (1998), *Grzelzyk* (2001), *Baumbast* (2002), *Garcia Avello* (2003),

¹ *Nottebohm case. Liechtenstein v. Guatemala*, ICJ 1955, Report, p. 315.

² *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Dziennik Urzędowy Ukrainy z 15 grudnia 2008, 2, nr 93, s. 89, art. 3103.

³ N. Foster, *Blackstone's EU Treaties and Legislation 2009-2010*, Oxford 2009, p. 632-633.

Bidar (2005), *Gibraltar* (2006), *Grunkin and Paul* (2006), *Rottmann* (2010), *Zambrano* (2011), *Prinz and Seeberher* (2013), *Elrick* (2013), wypracował wyraźne i jednoznaczne stanowisko, podkreślając, że „status obywatela UE ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania w ramach określonych Traktatem, bez względu na przynależność państwową”⁴.

Rada Europy również posiada pewne kompetencje w zakresie tworzenia regulacji międzynarodowo-prawnej w sprawie obywatelstwa; podstawowym dokumentem prawa międzynarodowego dotyczącym obywatelstwa jest wypracowana w jej ramach Europejska konwencja o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r., ratyfikowana przez Ukrainę w 2006 roku⁵. W art. 2 przytoczonej Konwencji zapisano, że „obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby”⁶. Jednakże według stanu na dzień 12 lutego 2014 r. powyższa Konwencja została podpisana przez 29 państw członkowskich Rady Europy, zaś ratyfikowana jedynie przez 20 z nich, w tym przez Austrię, Albanie, Bułgarię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Czechy, Danię, Holandię, Islandię, Macedonię, Mołdawię, Norwegię, Portugalie, Rumunię, Słowację, Szwecję, Węgry i Finlandię. W wymienionych krajach Konwencja weszła w życie w latach 2000–2010, przy czym w większości przypadków strony Konwencji złożyły przy jej ratyfikacji deklaracje interpretacyjne, uwagi oraz zastrzeżenia (nie uczyniły tego natomiast Islandia i Portugalia)⁷.

Jak wiadomo, w prawie międzynarodowym obywatelstwo występuje w trzech podstawowych rodzajach: jedyne, podwójne i wielokrotne. W przeciwieństwie do stanowiska Rady Europy reprezentowanego w poprzednich latach oraz w przeciwieństwie do postanowień Konwencji o ograniczeniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa i obowiązkach wojskowych w przypadkach wielokrotnego obywatelstwa z 6 maja 1963 r., Rada Europy w art. 14–17 Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 r. dopuszcza i zezwala na wielokrotne obywatelstwo dla obywateli państw, które podpisały Konwencję.

Z rankingu ograniczeń wizowych (Visa Restriction Index) z roku 2013, przeprowadzonym co roku przez brytyjską firmę Henley & Partners, wynika, że państwami z najlepszymi notowaniami są Zjednoczone Królestwo, Finlandia i Szwecja, ponieważ ich obywatelom gwarantowany jest bezwizowy wjazd do 173 krajów świata. Niżej w rankingu uplasowały się Dania, Luksemburg, Niemcy i USA (172 kraje). Z kolei najniższe miejsca w omawianym rankingu zajmuje Afganistan (28 krajów), Nepal (37 krajów),

⁴ M.P. Maduro, L. Azoulai, *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford 2010, p. 361.

⁵ I. Sofińska, *Citizenship as primary Legal Aspects of Self Identity (or just Self Labelling?)*, [in a book:] *Public Law and Social Human Rights*, ed. D.A. Frenkel, Athens 2013, p. 71-83.

⁶ *Europejska konwencja o obywatelstwie*, Dziennik Urzędowy Ukrainy, wydanie oficjalne z 02 sierpnia 2010, Nr 56, Nr 41, 2006, art. 2720, s. 59, art. 1917.

⁷ ⁷ Zob. www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG [access date: 02.02.2014].

Erytreja i Palestyna (36 krajów), Pakistan i Somalia (32 kraje) oraz Irak (31 krajów)⁸. Ukraina, zgodnie z rankingiem ograniczeń wizowych, znajduje się na 52. miejscu obok takich państw, jak: Kuwejt, Wyspy Marshalla i Jamajka; jej obywatele posiadają prawo do bezwizowego wjazdu tylko do 77 krajów świata. Należy przy tym podkreślić, że wśród państw europejskich, które figurują w tym rankingu, Ukraina zajmuje przedostatnie miejsce; bardziej zaostrzone ograniczenia wizowe istnieją tylko w stosunku do Białorusi (61 krajów) i Gruzji (60 krajów).

Zgodnie z doniesieniami ukraińskich mediów, na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki za rok 2013, liczba osób, które opuściły terytorium Ukrainy i zmieniły obywatelstwo Ukrainy na obywatelstwo innych państw zwiększyła się o 157% w porównaniu z danymi za rok 2012. Ruch migracyjny ludności w okresie od stycznia do października 2013 roku w postaci migracji zewnętrznej z Ukrainy wynosił 18 774 osoby (najwięcej osób wyjechało z Kijowa, obwodu charkowskiego, donieckiego, odeskiego i dniproperetrowskiego)⁹.

Zgodnie z danymi wskaźnika potencjalnej emigracji (Gallup's Potential Net Migration Index), liczba obywateli Ukrainy, którzy w latach 2010–2012 wyrazili zamiar emigracji wynosiła 20%, tzn. ~ 9 mln osób. Ukraińcy zwykle zamierzają szukać lepszego życia w krajach Unii Europejskiej, USA, Kanadzie, Australii oraz Izraelu. Wśród państw europejskich, Białoruś i Gruzja mogą poszczycić się korzystniejszymi wskaźnikami dotyczącymi przychylności obywateli względem własnego państwa (odpowiednio 13% i 12% obywateli tych państw wyraziło zamiar emigracji). Większą gotowość emigracji w porównaniu z obywatelami Ukrainy wyrazili natomiast mieszkańcy Serbii, Kosowa, Litwy, Rumunii, Mołdawii i Macedonii¹⁰.

Przechodząc do analizy ukraińskiego stanu prawnego dotyczącego obywatelstwa, należy przypomnieć, że art. 4 Konstytucji zawiera normę przewidującą zasadę obywatelstwa wyłącznego. Poza tym w Radzie Najwyższej Ukrainy zarejestrowano projekt ustawy nr 4116 z 7 lutego 2014 r. o wprowadzeniu zmian do Kodeksu karnego Ukrainy dotyczących odpowiedzialności za brak zawiadomienia przez obywatela Ukrainy o nabyciu obywatelstwa obcego. Środek ten jest reakcją na sytuacje, w których mężowie stanu mający dostęp do tajemnicy państwowej, nie są obywatelami Ukrainy, posiadają natomiast obywatelstwo innego państwa. Podstawowy problem polega na tym, że ustawodawstwo Ukrainy (obowiązująca ustawa „O obywatelstwie Ukrainy” nr 2235-III z 18.01.2001 r.) nie przewiduje żadnej odpowiedzialności łączącej się z posiadaniem podwójnego obywatelstwa.

Art. 1 wskazanej ustawy stanowi, że „obywatelstwo Ukrainy – to więź prawna między osobą fizyczną a Ukrainą, która przejawia się w ich wzajemnych prawach i obo-

⁸ Zob. www.henleyglobal.com/fileadmin/pdfs/visarestrictions/Global%20Ranking%20-%20Visa%20Restriction%20Index%202013-08.pdf [access date: 02.02.2014].

⁹ Zob. www.ukrstat.gov.ua/ [access date: 02.02.2014].

¹⁰ Zob. www.gallup.com/poll/166796/potential-net-migration-index-declines-countries.aspx?utm_source=WWW&utm_medium=cs&utm_campaign=syndication [access date: 02.02.2014].

wiązkach”¹¹. Art. 6 tejże Ustawy określa dziesięć podstaw nabycia obywatelstwa Ukrainy, wśród których, niewątpliwie, jedną z najważniejszych jest nadanie obywatelstwa. Bardziej szczegółowo podstawa ta została unormowana w art. 9 cytowanej ustawy, który określa sześć warunków nadania obywatelstwa, występujących powszechnie także w innych państwach demokratycznych. Należą do nich uznanie i zobowiązanie się do przestrzegania Konstytucji Ukrainy; złożenie deklaracji o nieposiadaniu obywatelstwa obcego (dla osób bez obywatelstwa) lub zobowiązania do rezygnacji z obywatelstwa obcego; legalne zamieszkanie na terytorium Ukrainy w ciągu ostatnich pięciu lat w charakterze stałego rezydenta, uzyskanie zezwolenia na imigrację, znajomość języka państwowego lub jego rozumienie w zakresie niezbędnym do komunikacji oraz posiadanie legalnych źródeł utrzymania.

Jednakże przedstawione ust. 3-6 art. 9 Ustawy o obywatelstwie Ukrainy nie znajdują zastosowania w stosunku do osób, które mają „wybitne zasługi dla Ukrainy” oraz do osób, którym nadanie obywatelstwa Ukrainy zasadne jest ze względu na „interes państwowy Ukrainy”. Ustanowienie powyższego wyjątku oznacza, że wskazane osoby nie muszą spełniać wymienionych ustawowych przesłanek nabycia obywatelstwa. Jest oczywiste, że taki „prawno-polityczny ukłon” oznacza także wyjątek od zasady pojedynczego obywatelstwa, gdyż wymienionym kategoriom osób nie zabrania się posiadania obywatelstwa podwójnego czy wielokrotnego, mimo bezpośredniego obowiązywania normy konstytucyjnej. Dlatego też osoby otrzymujące obywatelstwo Ukrainy w uznaniu szczególnych zasług dla kraju lub w przypadkach podyktowanych interesem państwa nie muszą uzyskiwać zezwolenia na imigrację, nie są zobowiązane do rezygnacji z obywatelstwa obcego czy też nie nakłada się na nie wymogu znajomości języka państwowego. Podobne regulacje, ułatwiające nabycie obywatelstwa przez osoby należące do wymienionych kategorii, istnieją w wielu państwach także europejskich, są jednak niejednoznacznie oceniane zarówno przez przedstawicieli nauki prawa, jak i przez zwykłych obywateli, nierzadko są bowiem instrumentalizowane jako przykrywka dla działań korupcyjnych. Jak wynika z informacji Obserwatorium demokracji w Unii Europejskiej takie państwa, jak: Dania, Islandia, Hiszpania, Norwegia, Wielka Brytania, Polska, Finlandia, Czechy, Szwajcaria i Szwecja nie posiadają podobnych norm w swoim ustawodawstwie¹².

W omawianych przypadkach chodzi zwykle o osoby, które posiadają wybitne osiągnięcia w nauce, biznesie, kulturze i sporcie (Albania, Belgia, Bułgaria, Kosowo, Macedonia, Słowacja, Słowenia, Turcja czy Czarnogóra), jednak do niedawna z kategorii tych osób wyłączano mężów stanu (członków parlamentu czy rządu)¹³. Inną możliwością nabycia obywatelstwa w uproszczonej procedurze są ułatwienia w tym zakresie dla osób inwestujących odpowiedni kapitał w gospodarkę danego państwa. Taka forma nabycia

¹¹ *O obywatelstwie Ukrainy*, Ustawa Ukrainy nr 2235-III z 18 stycznia 2001, Dziennik Ustaw Rady Najwyższej Ukrainy z 30 marca 2001, Nr 13, art. 65.

¹² Zob. www.eudo-citizenship.eu/databases/modes-of-acquisition?p=&application=modesAcquisition&search=1&modeby=idmode&idmode=A24 [access date: 02.02.2014].

¹³ Np. w roku 2010 Macedonia anulowała swój program nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję z powodu skandalu z przyznaniem obywatelstwa Thaksinowi Shinawatrze, byłemu premierowi Tajlandii.

obywatelstwa w zamian za inwestycję występuje, np.: w prawie Bułgarii¹⁴, Macedonii¹⁵, Rumunii¹⁶, Turcji¹⁷, Czarnogóry¹⁸. Instytucja obywatelstwa w zamian za inwestycję stanowi także nową perspektywę w kontekście planowania legislacyjnego w zakresie obywatelstwa na Ukrainie. Istota takiego obywatelstwa polega na tym, że osoba posiadająca określone umiejętności oraz status w świecie biznesu, nie musi ograniczać swojej aktywności życiowej tylko do jednego państwa i w konsekwencji nie jest prawnie zobowiązana do posiadania obywatelstwa tylko jednego państwa. Alternatywne obywatelstwo i wiążące się z nim otrzymanie drugiego paszportu może okazać się opłacalną inwestycją, gwarantującą swobodę podróżowania, edukacji oraz prowadzenia biznesu, jak również bezpieczeństwo. Takie indywidualne a zarazem merkantylne podejście do obywatelstwa nosi jednak znamiona swoistej „wagabundy”, ponieważ w wyniku nabycia kolejnego obywatelstwa pojawiają się osoby, które nie są zainteresowane korzystaniem z pełnego „zestawu” praw obywatelskich, a więc nie czują się także zobowiązane do troski o los państwa drugiego obywatelstwa. Jak pokazuje doświadczenie, instytucja obywatelstwa w zamian za inwestycję daje niektórym jednostkom możliwość „planowania” własnego obywatelstwa, w celu osiągnięcia określonych korzyści, jak chociażby unikania opodatkowania w jednym państwie, czy też ukrywania dochodów, których sposób osiągnięcia nie był zgodny z prawem. Uzyskanie obywatelstwa w zamian za inwestycję nie zależy wszak od przesłanek takich jak narodowość, stały pobyt w danym państwie, czy też znaczny stopień integracji ze jęgo społeczeństwem.

Warto zauważyć, że w Unii Europejskiej rok 2013 był poświęcony właśnie obywatelstwu. W środowiskach naukowych Unii Europejskiej instytucja obywatelstwa w zamian za inwestycję stanowi jeden z najbardziej dyskutowanych problemów. O aktualności tego zagadnienia świadczy zbiór opinii pt. „Should citizenship be for sale?” (2014), w którym podsumowano stanowiska w przedmiocie sprzedaży obywatelstwa reprezentowane przez uczonych w dziedzinie prawa konstytucyjnego i obywatelstwa Obserwatorium demokracji w Unii Europejskiej¹⁹. Dyskusja odbyła się po potwierdzeniu przez Komisję Unii Europejskiej 14 listopada 2013 r. prawa Malty do samodzielnego rozstrzygania w sprawach przyznawania obywatelstwa, ponieważ w świetle rozdziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie przewidzianego w katalogu kompetencji umieszczonym w art. 3–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej kwestia obywatelstwa należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich²⁰.

W celu potwierdzenia ważności tego zagadnienia (15 stycznia 2014 r. w Strasburgu) zostały przeprowadzone obrady publiczne na temat „Obywatelstwo Unii Europejskiej na sprzedaż” (EU citizenship for sale), podczas których posłowie Parlamentu Euro-

¹⁴ Art. 16 Ustawy o obywatelstwie bułgarskim z 19 lutego 2013 r. z późn. zm.

¹⁵ Art. 11 Ustawy o obywatelstwie Republiki Macedonii nr 67/92 z 2004 r. z późn. zm.

¹⁶ Art. 8(2) Ustawy o obywatelstwie Rumunii nr 21/1991 z 17 czerwca 2010 r. z późn. zm.

¹⁷ Art. 12 Ustawy o obywatelstwie Turcji nr 5901/2009 z 12. czerwca 2009 r.

¹⁸ Art. 12 Ustawy o obywatelstwie Czarnogóry z 14 lutego 2008 r., tekst jedn. 2011 r.

¹⁹ A. Shachar, R. Baubock, *Should Citizenship be for Sale?*, EUDO Citizenship Observatory: EUI Working Paper RSCAS 2014/01, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI), 2014, p. 46.

²⁰ N. Foster, *Blackstone's*...

pejskiego, przedstawiciele Komisji Unii Europejskiej i Rady Unii Europejskiej wyrazili swój stosunek do instytucji nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję, czyli do swobodnego jego kupna. W dokumencie będącym efektem obrad pt. „Viviane Reding”, obecna wiceprezes Komisji Unii Europejskiej i Komisarz Unii Europejskiej ds. sprawiedliwości w swoim przemówieniu wyraziła zaniepokojenie decyzją Malty. Komisarz podkreśliła, że „obywatelstwo nie może być przedmiotem sprzedaży”, ponieważ „paszport nie jest tylko kartką papieru czy dokumentem urzędowym, jest to także zestaw praw i obowiązków obywatela w stosunku do określonego państwa członkowskiego Unii Europejskiej”, z tego względu Komisja Unii Europejskiej „oczekuje, że każde jego państwo członkowskie uświadamia sobie przyszłe skutki swojej decyzji”²¹. Nie należy więc deprecjonować instytucji obywatelstwa, ponieważ jest ono „zasadniczym składnikiem Unii Europejskiej, a więc nie możemy ustanowić dla niego cennika”.

W wyniku ustaleń wspomnianej debaty publicznej, 16 stycznia 2014 r. została uchwalona rezolucja Parlamentu Europejskiego (2013/2995 RSP), która wzywa Malte oraz inne państwa członkowskie Unii Europejskiej (w których istnieje możliwość nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję, pośrednią lub bezpośrednią „sprzedaż obywatelstwa”)²² do uznania i przestrzegania podjętych zobowiązań, a także do przeprowadzenia reformy krajowego ustawodawstwa w tym zakresie zgodnie z wartościami europejskimi²³.

Najbardziej atrakcyjne możliwości nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję istnieją w państwach basenu Morza Karaibskiego. Na przykład obywatelstwo w zamian za inwestycję istnieje w Republice Dominikańskiej od 1991 roku odpowiednio do art. 101 Konstytucji Republiki Dominikańskiej i art. 8 Ustawy o obywatelstwie, jednak obecnie specjaliści nie zalecają korzystania z tej możliwości, przede wszystkim ze względu na niską pozycję Republiki Dominikańskiej w rankingu ograniczeń wizowych (wjazd bezwizowy dla obywateli Dominikany możliwy jest tylko do 87 krajów świata). W państwach wyspiarskich basenu Morza Karaibskiego obywatelstwo w zamian za inwestycję ma już jednak swoją tradycję i skutecznie funkcjonuje od 1984 r. (wyspy Saint Kitts i Nevis) i od 2013 r. (wyspy Antigua i Barbuda).

Omawiana możliwość nabycia obywatelstwa stanowi dosyć nową praktykę dla Ukraińców, jest ona popularna i sprawdzona przez obywateli państw Europy, Azji, Lewantu²⁴ i Półwyspu Arabskiego. Zwykle podstawowym celem nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję jest uniknięcie wyższego opodatkowania oraz ukrycie nielegalnie osiągniętych dochodów. Począwszy od 2013 r. wiele państw świata postanowiło jednak

²¹ Reding V., *Citizenship must not be up for sale*, Speech/14/18 on Plenary Session debate of the European Parliament on «EU citizenship for sale», Strasbourg, 15 January 2014, www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm [access date: 07.01.2014].

²² Do takich państw Unii Europejskiej oprócz Malty należą Austria, Bułgaria, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Królestwo Zjednoczone, Portugalia itd.

²³ European Parliament resolution of 16 January 2014 on EU citizenship for sale (2013/2995(RSP), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0038 [access date: 02.02.2014].

²⁴ Izrael, Jordania, Cypr, Liwan, Palestyna, Syria, częściowo Irak i Turcja.

wdrożyć praktykę nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję w celu polepszenia gospodarki krajowej przez przyciąganie kapitału z zagranicy²⁵. Niektóre państwa oficjalnie proponują nabycie obywatelstwa w zamian za inwestycję (państwa basenu Morza Karaibskiego), inne zaś, jak: Austria, Izrael, Cypr czy Węgry preferują programy nabycia długoterminowego zezwolenia na pobyt stały.

Zgodnie z corocznym rankingiem ograniczeń wizowych (Visa Restriction Index 2013) obywatele państw muzułmańskich Lewantu, Półwyspu Arabskiego mają dość ograniczone warunki wizowe²⁶. Obywatele tych państw zaczęli doświadczać problemów z uzyskaniem wielokrotnych wieloletnich wiz oraz innych trudności związanych z międzynarodowymi sankcjami ekonomicznymi, niestabilnością polityczną i gospodarczą po „Arabskiej wiosnie”. Gazeta *The New York Times* z dnia 31.10.2012 r. podaje, że w celu uniknięcia wymienionych trudności kupują oni obywatelstwo państw basenu Morza Karaibskiego za pomocą różnych programów inwestycyjnych. W tym przypadku obywatelstwo jest postrzegane wyłącznie jako „więź prawna między państwem a osobą” oraz „zestaw praw, z których taka osoba może korzystać”. Nie jest uzależnione ani od narodowości zainteresowanego, ani od wykazania się stałym pobytym w tym państwie, czy też od osiągnięcia określonego stopnia integracji z jego społeczeństwem. Jednakże odnotowuje się przypadki, w których taka możliwość nabycia obywatelstwa zostaje ograniczona dla obywateli niektórych państw, na przykład Saint Kitts i Nevis od 2011 roku wyłączyły z kręgu osób uprawnionych do nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję obywateli Iranu.

W przeciwieństwie do obywatelstwa państw basenu Morza Karaibskiego, obywatelstwa państw Półwyspu Arabskiego nadal prawie nie można „kupić”. Za najbardziej liberalne państwa tego regionu uważane są Bahrajn i emirat Dubaj (Zjednoczone Emiraty Arabskie). Na przykład w emiracie Dubaj inwestycyjny program wizowy przewiduje inwestycje pieniężne w gospodarkę Zjednoczonych Emiratów Arabskich, w tym w strefach wolnego handlu, w postaci założenia własnego przedsiębiorstwa, doinwestowania już istniejącego przedsiębiorstwa w wysokości minimum 70 000 dirhamów (~ 14 000 euro) czy kupna nieruchomości. Ważność takiej wizy wynosi 3 lata, przy czym stanowi ona dokument uprawniający do pobytu inwestora będąc jednocześnie dokumentem poświadczającym prawo jazdy.

Najbardziej znany na świecie program nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję istnieje w Panamie. Chodzi o program inwestycyjny, którego celem była regeneracja lasów (Reforestation Investment Program), tzw. „zielone inwestycje”, mające zapobiegać wylesianiu terenu i zmniejszeniu populacji drzew. W tym przypadku obywatel-

²⁵ Wg doniesień mediów w lutym 2014 r. Federalna Służba Migracji i Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego Rosji zaproponowali wdrożenie podobnego programu w Rosji, który będzie polegał na inwestowaniu 10 mln rubli rosyjskich (~ 200 tys. euro) do gospodarki narodowej, jednak sukces takiego programu będzie uzasadniony tylko dla obywateli państw z „gorszym” wskaźnikiem dobrobytu i bezwizowego wjazdu.

²⁶ Wg danych rankingu Turcja udziela prawa bezwizowego wjazdu do 94 krajów świata, Zjednoczone Emiraty Arabskie – do 72, Bahrajn – do 69, Arabia Saudyjska – do 64, Oman – do 63, Jordania – do 44, Jemen – do 43, Iran – do 40, Syria – do 39, Liwan – do 38.

stwo Panamy można nabyć po pięciu latach stałego pobytu w kraju. Zezwolenie na pobyt jest z kolei udzielane po dwóch latach po przyjęciu programu inwestycyjnego. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie takie programy nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję są własnością różnych firm europejskich, na przykład panamski program „zielonych inwestycji” należy do firmy „TEAK”, która zajmuje się renowacją lasu.

Zwykle, głównymi przyczynami dla nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję są:

- pragnienie ubezpieczenia siebie oraz rodziny od okoliczności związanych z działaniem siły wyższej (politycznych, gospodarczych, społecznych, ekologicznych itd.);
- dążenie do osiągnięcia wystarczającego poziomu bezpieczeństwa w przypadku, gdy ojczyste państwo jest politycznie lub gospodarczo niestabilne;
- pragnienie skorzystania z uproszczonych regulacji podatkowych, założenie i rozszerzenie biznesu, założenie kont bankowych za granicą i prowadzenie inwestycji.

Do podstawowych korzyści związanych z nabyciem obywatelstwa w zamian za inwestycję można zaliczyć:

- okres oczekiwania na otrzymanie drugiego paszportu, który wynosi od 3 do 4 miesięcy;
- brak wymagania w sprawie stałego pobytu w państwie, które nadaje obywatelstwo w zamian za inwestycję;
- możliwość zachowania posiadanego obywatelstwa mimo nabycia drugiego obywatelstwa;
- uzyskanie możliwości bezwizowego wyjazdu do atrakcyjnych państw, takich jak: kraje Unii Europejskiej, Kanada, Wielka Brytania czy USA;
- ułatwienie swobodnego podróżowania do wielu innych krajów świata, w przypadku, gdy państwo drugiego obywatelstwa zajmuje wyższą pozycję w rankingu krajów dotyczącym ruchu bezwizowego lub gdy posiadanie paszportu tego państwa daje większe możliwości otrzymania wizy w porównaniu z paszportem pierwszego obywatelstwa.

Jednak zdaniem uczonych, w przypadku nabycia obywatelstwa w zamian za inwestycję, najistotniejsze są zalety w zakresie opodatkowania:

- korzystne rozwiązania podatkowe: brak podatku od bogactwa, od zawarcia umów darowizny, od dziedziczenia, od uzyskania dochodu za granicą, a także podatku od wzrostu kapitału, brak podatku od dochodów osób fizycznych, brak ograniczeń repatriacji zysku i kapitału zagranicznego, występowanie wakacji podatkowych dla określonych kwalifikowanych projektów inwestycyjnych (np.: w przypadku nabycia lub zbudowania nieruchomości inwestor jest zwalniany z podatku od mienia na okres 20 lat, inwestorom w branży turystycznej przysługuje 20-letnie zwolnienie od cła przywozowego, opłat za materiały budowlane i wyposażenie, a także z podatku dochodowego, podatku od nieruchomości itp.);
- atrakcyjne pakiety zachęcające (w tym korporacyjne ulgi podatkowe, całkowite zwolnienie z cła przywozowego od towarów i usług, ulgi podatkowe i wsparcie w eksporcie towarów i usług), w poszczególnych przypadkach handel bezwizowy z Kanadą,

założenie konta bankowego w Szwajcarii bez żadnych utrudnień i wolny handel z innymi państwami basenu Morza Karaibskiego.

Wielu uczonych określa instytucję obywatelstwa w zamian za inwestycję jako merytokraticzną formę nabycia obywatelstwa. Na przykład istnieje ona w Chorwacji, Hongkongu, Kanadzie, Monako, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii. Przykłady skutecznej realizacji „merytokraticznej koncepcji obywatelstwa” można znaleźć także w takich państwach, jak: Australia (w postaci „Significant Investor visa”) czy USA (w postaci programu „EB-5 Immigrant visa green card”, który był opracowany przez Kongres USA w 1990 r. w celu przyciągania do gospodarki narodowej środków inwestorów zagranicznych).

Ujmowanie obywatelstwa w kategoriach umowy „kupna-sprzedaży” między państwem a obcokrajowcem-inwestorem prowadzi do pojawiania się pewnej formy konkurencji między państwami, której wyrazem jest stwarzanie rozmaitych programów inwestycyjnych, mających na celu przyciągnięcie bogatych, kreatywnych, prosperujących inwestorów oraz zapewnienie im sztucznych preferencji. Obywatelstwo powinno jednak stanowić wyraz realnej i skutecznej więzi polityczno-prawnej między jednostką a państwem, nie zaś przedmiot korzystnej inwestycji. Stosowanie koncepcji obywatelstwo w zamian za inwestycję, które jest jedynie środkiem mającym prowadzić do określonych celów gospodarczych, zniekształca istotę obywatelstwa jako takiego, którego nabycie przez cudzoziemców powinno stanowić potwierdzenie i ukoronowanie ich realnej integracji ze społeczeństwem poprzez długotrwały pobyt w kraju otrzymanego obywatelstwa, poznanie jego języka, historii oraz kultury.

Streszczenie

Podstawowym celem artykułu jest próba analizy istoty prawnej obywatelstwa w zamian za inwestycję, uzasadnienie podstaw i motywów jego nabycia w różnych państwach świata, wskazanie wad i zalet tego zjawiska polityczno-prawnego oraz określenie perspektywy uregulowania prawnego tej instytucji na Ukrainie.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, tożsamość, państwo, Unia Europejska, Ukraina

Citizenship for Investment – an Analysis from the Perspective of Constitutional Law

Summary

The principal objectives of the article are to analyze the constitutive elements of citizenship for investment as a form of the acquisition of the citizenship and to explain the reasons for resorting to this institution in various countries of the world. The author points at some advantages and disadvantages of this legal and political phenomenon and defines the perspective for its regulation in Ukraine.

Key words: citizenship, identity, state, the European Union, Ukraine