

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej«”

[COM(2019) 12 final]

(2020/C 47/12)

Sprawozdawca: **Jean-Marc ROIRANT**

Wniosek o konsultację	Komisja, 12.3.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	15.10.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.10.2019
Sesja plenarna nr	547
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	213/1/5

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES ponawia postulat Parlamentu Europejskiego zawarty w niedawnym sprawozdaniu⁽¹⁾, by stopniowo wycofać wszystkie programy dla inwestorów, i zwraca się do państw członkowskich, by zastosowały się do tego zalecenia bądź przedstawiły rozsądne argumenty i dowody w celu uzasadnienia zaniechania takich działań.

1.2. W oczekiwaniu na osiągnięcie tego celu EKES stwierdza, że by zażegnać zagrożenia związane z programami obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów wymienione w części 3 poniżej i wypełnić swe podstawowe zadanie, grupa ekspertów państw członkowskich powołana przez Komisję Europejską powinna skoncentrować się na następujących aspektach:

- i) minimalnych normach należytej staranności i kontroli bezpieczeństwa dostosowanych do profilu ryzyka wnioskodawców w programach obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów oraz zgodnych z obowiązującymi przepisami UE dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy;
- ii) minimalnych normach integralności operacyjnej programu, w tym na środkach w zakresie przejrzystości i zarządzania, a także na środkach regulacyjnych dla przemysłu zgodnie ze stosownymi ramami prawnymi oraz
- iii) wytycznych i mechanizmach wymiany informacji między państwami członkowskimi, a także między właściwymi organami krajowymi w państwach członkowskich.

1.3. Środkom tym muszą towarzyszyć ściśle monitorowanie i egzekwowanie sankcji przez Komisję, jeżeli taką możliwość dopuszcza dorobek prawny UE.

⁽¹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV\(2019\)0240.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV(2019)0240.pdf).

1.4. EKES zaleca, by państwa członkowskie były wezwane do stosowania procedury należytej staranności bez konkretnych ograniczeń czasu trwania, dostosowanej do profilu wysokiego ryzyka wnioskodawców, tzn. podwyższonych norm należytej staranności wyszczególnionych w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy ⁽²⁾. Powinno to obejmować wszystkich beneficjentów, gdy wnioskodawcy mają możliwość oparcia się na stronach trzecich w celu dokonania inwestycji.

1.5. EKES zaleca, by Komisja ustanowiła mechanizm koordynacji umożliwiający państwom członkowskim wymianę informacji w sprawie przyjętych i odrzuconych wniosków o obywatelstwo lub dokument pobytowy. Może on przybrać formę połączonych centralnych rejestrów zawierających informacje w sprawie procedury należytej staranności, w drodze której odrzucono wniosek, i podstawowych przyczyn takiej decyzji, by zniechęcić do wyszukiwania państwa członkowskiego zapewniającego najlepsze warunki. Publikacja przyczyn odmowy powinna uwzględniać wszelkie obawy agencji bezpieczeństwa związane z bezpieczeństwem publicznym bądź współpracą międzynarodową między agencjami.

1.6. EKES zaleca, by wszyscy agenci i pośrednicy świadczący usługi dla wnioskodawców podlegali przepisom w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy zawartym w piątej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

1.7. EKES zaleca ponadto, by UE zachęcała wszystkich agentów świadczących usługi dla wnioskodawców do akredytacji i stosowania kodeksu postępowania ustanawiającego minimalne kryteria i wymogi zharmonizowane na szczeblu UE, tak by agenci, którzy nie sporządzili rygorystycznej i wiarygodnej dokumentacji umożliwiającej jej przyjęcie, mogli zostać ukarani i w wypadku powtórnego uchybienia utracili pozwolenie/akredytację.

1.8. Choć EKES uznaje, że władze publiczne mogą być zmuszone do zatrudniania wyspecjalizowanych agencji do przeprowadzenia niezbędnych kontroli, podkreśla, że władze powinny niemniej ponosić główną odpowiedzialność za przyjmowanie bądź odrzucanie wnioskodawców. Władze muszą również utrzymać zestaw środków w celu uniknięcia konfliktów interesów lub ryzyka przekupstwa. Wyspecjalizowane agencje powinny być wybierane zgodnie z solidnymi zasadami zamówień kładącymi większy nacisk na wysoką jakość usług niż na koszty usług i mieć zakaz marketingu programów bądź świadczenia dodatkowych usług dla wnioskodawców, a ich wynagrodzenie nie może zależeć od przyjęcia bądź odrzucenia wniosku.

1.9. Zasadnicze znaczenie ma również to, by jakiegokolwiek sprawozdanie w sprawie wzmocnionych środków należytej staranności wskazujące zagrożenia zostało omówione z odpowiednią agencją publiczną w celu zadbania o to, by wszystkie zainteresowane państwa członkowskie miały kompleksową wizję rodzaju i poziomu bezpośredniego ryzyka oraz w pełni rozumiały, w jaki sposób źródła i metody badania stosowane przez wyspecjalizowaną agencję są zgodne z zasadami najlepszych praktyk. Odpowiednie notatki i dokumenty dotyczące decyzji należy przechowywać dopóty, dopóki umożliwiają to przepisy o przedawnieniu odnoszące się do fałszowania dokumentów i przekupstwa.

1.10. Państwa członkowskie powinny dopilnować, by programy działały w oparciu o solidne mechanizmy zarządzania i nadzoru oraz podlegały kontroli opinii społecznej. Obywatele powinni być informowani o celach, zagrożeniach i korzyściach związanych z programami obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów. EKES podkreśla znaczenie publicznego udostępniania informacji o wnioskodawcach w ramach tych programów i wzywa Komisję, by zachęciła państwa członkowskie do systematycznego gromadzenia i publikowania informacji na temat programów w formacie otwartych danych na zharmonizowanych i porównywalnych zasadach.

1.11. EKES uważa, że istotne jest, by państwa członkowskie prowadziły regularne oceny skutków i dokonywały niezbędnych korekt, by sprawowały niezależny nadzór nad programami oraz by prowadziły regularne kontrole i publikowały wyniki zgodnie z obowiązującymi przepisami.

1.12. Państwa członkowskie powinny ponadto zapewnić pracownikom i obywatelom skuteczne mechanizmy sygnalizowania nieprawidłowości, obaw i wykroczeń, a także wprowadzić mechanizmy cofnięcia praw do obywatelstwa i pobytu na wypadek wykrycia nowych dowodów korupcji lub przestępczości. Wszelkie decyzje dotyczące pozbawienia obywatelstwa powinny być podejmowane zgodnie z przepisami krajowymi i unijnymi.

2. Kontekst i streszczenie sprawozdania Komisji

2.1. Obywatelstwo to więź między obywatelem a państwem. Obywatelstwo państwa tradycyjnie opiera się na nabyciu prawa przyrodzonego, czy to w drodze pochodzenia (*ius sanguinis*), czy to urodzenia na danym terytorium (*ius soli*). Państwa mogą również nadać obywatelstwo osobom spełniającym niektóre wymogi lub wykazującym prawdziwą więź z danym państwem (*naturalizacja*). Obejmuje to wymóg nabywania i utrzymywania stałego pobytu w danym państwie członkowskim, co jest wyrazem zamiaru wnioskodawcy, by przenieść niektóre ze swych interesów do danego państwa członkowskiego.

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=PL>.

2.2. W ostatnich dziesięcioleciach wiele państw członkowskich UE stworzyło programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów, których celem jest przyciągnięcie inwestycji w zamian za obywatelstwo lub prawo pobytu w danym kraju.

2.3. W rezolucji z dnia 16 stycznia 2014 r. ⁽³⁾ Parlament Europejski wyraził zaniepokojenie, że krajowe programy obejmujące „bezpośrednią lub pośrednią jawną sprzedaż” obywatelstwa UE podważają samą istotę obywatelstwa UE. W trakcie debaty w dniu 30 maja 2018 r. Parlament Europejski omówił szereg zagrożeń związanych z programami obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów ⁽⁴⁾. Kwestia ta była przedmiotem dalszych dyskusji na forum Komisji Specjalnej ds. Przestępstw Finansowych, Uchylenia się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania (TAX3) Parlamentu Europejskiego. W sprawozdaniu końcowym TAX3 ⁽⁵⁾ przedstawiono szereg kluczowych środków zmniejszających ryzyko związane z tymi programami, w tym wezwanie skierowane do państw członkowskich o jak najszybsze wycofanie wszystkich istniejących programów. Do czasu ostatecznego uchylenia tych programów w sprawozdaniu apeluje się do Komisji o rygorystyczne monitorowanie wdrażania należytej staranności wobec klienta oraz o zapewnienie lepszego gromadzenia danych i koordynowanie wymiany informacji między państwami członkowskimi.

2.4. W dniu 23 stycznia 2019 r. Komisja wydała sprawozdanie ⁽⁶⁾, w którym analizuje odpowiednie krajowe ramy prawne i praktyki oraz opisuje główne zagrożenia, wyzwania i obawy związane z tymi programami.

2.5. W sprawozdaniu Komisji wyjaśnia się, że programy te stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa, a także zagrożenia wynikające z prania pieniędzy, uchylenia się od opodatkowania i obchodzenia przepisów UE. Zgodnie ze sprawozdaniem brak przejrzystości funkcjonowania niektórych programów oraz brak współpracy między państwami członkowskimi powodują dalsze nasilenie się tych zagrożeń. Komisja zobowiązała się do dalszego monitorowania programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów pod kątem zgodności z prawem UE i w razie konieczności do podjęcia działania. Aby usprawnić ten proces i wskazać konkretne działania mające na celu sprostanie wyzwaniom wynikającym z programów, Komisja utworzyła grupę ekspertów, która w tym roku spotkała się już dwa razy w celu przeanalizowania ryzyka wynikającego z programów obywatelstwa dla inwestorów i określenia środków łagodzących ryzyko.

2.6. Większość tych programów wprowadzono w następstwie kryzysu finansowego w 2007 r. Wiele europejskich krajów, które dotkliwie odczuły skutki kryzysu, mogło to uznać za szansę na ożywienie gospodarcze. Ze względu na konkurencję między krajami o przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych mogło się to przyczynić do opracowania różnych norm i wymogów.

3. Uwagi ogólne

3.1. Ryzyko i zagrożenia dla UE

3.1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Komisji, w którym przedstawiła ona solidną analizę i jasne powiązanie różnych rodzajów ryzyka związanych z tymi programami dla wszystkich obywateli UE i całej UE. W szczególności pokazuje ono, że jeżeli programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów nie zostaną odpowiednio wdrożone, mogą wiązać się z ryzykiem korupcji, prania pieniędzy i uchylenia się od opodatkowania, a także stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, narażając zarówno poszczególne państwa członkowskie, które prowadzą takie programy, jak i całą UE na te zagrożenia.

3.1.2. EKES jest zdania, że zgodność niektórych z tych programów z zasadami oraz celami UE, w tym z zasadą lojalnej współpracy, może budzić wątpliwości.

3.2. Brak rozróżnienia między programami obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów

3.2.1. EKES zgadza się, że działania podejmowane w celu zwalczania ryzyka związanego z programami obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów nie powinny być różnie traktowane.

3.2.2. Chociaż skutki przyznania paszportu lub wizy znacznie różnią się pod względem praw, które przyznaje się w ten sposób, oba rodzaje programów stwarzają ten sam poziom ryzyka w zakresie bezpieczeństwa, w związku z czym powinny im towarzyszyć środki łagodzące na równie wysokim poziomie. Jest to szczególnie ważne dla zapobiegania przenoszeniu kandydatów stwarzających największe ryzyko z programów obywatelstwa do programów ułatwień pobytowych.

3.2.3. Chociaż programy ułatwień pobytowych mogą wydawać się mniej ryzykowne ze względu na swój tymczasowy charakter, są również drogą do stałego statusu. W niektórych krajach osoby, którym przyznano wizy pobytowe dla inwestorów, mogą ubiegać się o pobyt stały lub obywatelstwo po zaledwie kilku latach.

⁽³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie obywatelstwa UE na sprzedaż (Dz.U. C 482 z 23.12.2016, s. 117), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0046_PL.html?redirect.

⁽⁵⁾ [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV\(2019\)0240.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/162244/P8_TA-PROV(2019)0240.pdf).

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf.

3.3. Ryzyko prania pieniędzy i korupcji

3.3.1. W sprawozdaniu Komisji podkreślono, w jaki sposób podejmowanie ryzyka połączone z nieodpowiednimi kontrolami bezpieczeństwa i należytej staranności wobec wnioskodawców może otworzyć unijne drzwi dla skorumpowanych jednostek.

3.3.2. Sprawozdanie Komisji ukazuje szereg potencjalnych luk prawnych i szarych stref w odniesieniu do kontroli bezpieczeństwa i należytej staranności. Budzi zwłaszcza obawy związane z rozpatrywaniem wniosków o nadanie obywatelstwa przez władze krajowe i sposobem jego interakcji z przepisami UE.

3.3.3. EKES zauważa, że ogólnie rzecz biorąc, pomimo wysokiego profilu ryzyka wnioskodawców, nie stosuje się systematycznie wzmocnionych kontroli w zakresie należytej staranności. Ponadto osoby pozostające na utrzymaniu lub sponsorzy będący osobami trzecimi zapewniający środki finansowe na utrzymanie wnioskodawcy nie podlegają systematycznie ścisłym kontrolom należytej staranności.

3.3.4. EKES rozumie, że atrakcyjność tych programów polega głównie na tym, że oferują one szybką ścieżkę do uzyskania obywatelstwa lub prawa pobytu, czasami w ciągu kilku miesięcy. Często widuje się jawne reklamy na ten temat. Jednakże profil i pochodzenie wnioskodawców często utrudniają prowadzenie odpowiednich kontroli należytej staranności i bezpieczeństwa oraz sporządzanie wiarygodnych raportów dotyczących wywiadu gospodarczego w wyznaczonym terminie.

3.3.5. Brak minimalnych norm wskazuje, że nie wszystkie państwa członkowskie są jednakowo selektywne, co budzi wątpliwości co do rygorystyczności kontroli przeprowadzanych w odniesieniu do wnioskodawców.

3.3.6. Wydaje się, że niektóre państwa członkowskie prowadzące programy ułatwień pobytowych dla inwestorów nie mają procedury proaktywnego rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem, które mogą pojawić się dopiero po przyznaniu prawa pobytu.

3.3.7. EKES podkreśla ponadto znaczne ryzyko obchodzenia unijnych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, zważywszy że na mocy czwartej i piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy pośrednicy i organy, za pośrednictwem których przekazywane są środki zapłacone przez wnioskodawców, nie kwalifikują się jako podmioty zobowiązane. Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie wymagają, aby inwestycje były dokonywane za pośrednictwem banku krajowego podlegającego unijnym zobowiązaniom w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Gdy płatności dokonywane są w gotówce bezpośrednio na rzecz organizacji rządowych, nie są one również objęte prawodawstwem UE w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

3.4. Luki w zarządzaniu i przejrzystości

3.4.1. EKES jest zaniepokojony, że niewystarczająca odpowiedzialność i ograniczona przejrzystość programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów mogą prowadzić do korupcji. Brak przejrzystości i uczciwości naraża również państwo i urzędników publicznych na ryzyko korupcji. Do słabości strukturalnych programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów należą: duże uprawnienia dyskrecjonalne w procesie podejmowania decyzji, brak właściwego, niezależnego nadzoru oraz ryzyko konfliktu interesów między agentami prywatnymi a pośrednikami uczestniczącymi zarówno w procesie składania wniosków, jak i należytej staranności.

3.4.2. EKES jest szczególnie zaniepokojony, że takie słabości strukturalne i brak przejrzystości w sektorze generującym wysokie przepływy pieniężne i dotyczącym zamożnych klientów indywidualnych może narażać rządy na nadmierny wpływ, nadużywanie władzy i przekupstwo. Krótko mówiąc, programy te stwarzają nie tylko ryzyko skorumpowania jednostek przybywających do państw członkowskich, lecz również samych władz.

3.4.3. EKES ma świadomość, że w niektórych jurysdykcjach władze publiczne same przeprowadzają kontrole należytej staranności, natomiast w innych mogą zatrudnić wyspecjalizowane agencje do przeprowadzania kontroli, które następnie zostaną uwzględnione w ostatecznej decyzji. Zauważa ponadto, że w każdym razie rządy muszą ponosić główną odpowiedzialność za przyjęcie lub odrzucenie wniosków, z wykorzystaniem ustaleń dotyczących należytej staranności w celu podjęcia decyzji. W przypadku powierzenia tego kluczowego elementu procesu składania wniosków wyspecjalizowanym agencjom EKES przestrzega przed ewentualnym ryzykiem konfliktu interesów i przekupstwa i uważa, że agencje tego rodzaju nie powinny być zatrudniane przez państwo do przeprowadzania kontroli należytej staranności w odniesieniu do wnioskodawców, gdy jednocześnie świadczą im one usługi i udzielają porad.

3.4.4. EKES życzy sobie, by udostępniono więcej oficjalnych danych wskazujących na skalę tego zjawiska (wielkość inwestycji, liczba wnioskodawców i beneficjentów, obywatelstwo, kwota i wpływ inwestycji itd.), i wyraża ubolewanie, że pomimo rosnącego zainteresowania opinii publicznej nawet podstawowe informacje na temat wnioskodawców w programach obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów są nadal owiane tajemnicą.

3.5. Wymiar UE

3.5.1. W sprawozdaniu Komisji podkreśla się aspekt unijny tego problemu. Nie tylko UE jest wykorzystywana jako główny atut przyciągający inwestorów, lecz również decyzja państwa członkowskiego w sprawie przyznania paszportu lub wizy może mieć negatywne skutki dla innych państw członkowskich i całej UE, gdyż taka decyzja umożliwi dostęp do całej strefy Schengen i rynku wewnętrznego.

3.5.2. EKES zgadza się, że zagraża to reputacji obywatelstwa UE oraz wspólnemu zbiorowi praw i wartości, i przywołuje stanowisko Parlamentu Europejskiego i słowa byłej komisarz (7), że „obywatelstwo UE nie powinno być na sprzedaż”.

3.5.3. W konsekwencji przyznanie obywatelstwa i pobytu – związane z tym korzyści, kwestie etyczne i zagrożenia – oddziałuje na wszystkich obywateli UE. EKES zauważa, że pomimo tego obywatele UE są nieświadomi sposobu działania tych programów, sposobu łagodzenia przez rządy krajowe nieuchronnego ryzyka związanego z programami obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów oraz ostatecznego umiejscowienia inwestycji dokonywanych w ramach tych programów.

3.5.4. EKES odnotowuje, że brak ujednoliconych norm i praktyk na szczeblu UE może zachęcić do równania w dół w zakresie standardów należytej staranności i przejrzystości, a także turystyki paszportowej ryzykownych osób między jurysdykcjami. W sprawozdaniu Komisji podkreśla się, że obecny brak konsultacji i wymiany informacji między państwami członkowskimi w sprawie osób ubiegających się o obywatelstwo dla inwestorów jeszcze bardziej nasila to ryzyko. W praktyce oznacza to, że wniosek odrzucony w jednym państwie członkowskim ze względów bezpieczeństwa i prania pieniędzy może zostać przyjęty w innym państwie członkowskim. EKES uważa zatem, że przydatne byłoby wprowadzenie przez państwa członkowskie wymogu dołączenia do wniosku o obywatelstwo dla inwestora również ważnej wizy Schengen.

3.5.5. EKES uważa, że choć programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestora działają różnie w zależności od kraju, indywidualne podejście ukierunkowane na konkretne problemy wskazane w poszczególnych krajach nie wystarczy, w związku z czym do rozwiązania tego problemu potrzebne jest skoordynowane podejście na szczeblu UE.

3.6. Uchylanie się od opodatkowania i inne rodzaje ryzyka

3.6.1. Jak ostatnio uściślił Parlament Europejski (8) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (9), programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów mogą być potencjalnie niewłaściwie wykorzystywane do celów uchylania się od opodatkowania, gdyż umożliwiają inwestorom pozostanie rezydentami podatkowymi w jurysdykcji krajowej i odnoszenie korzyści z zachęt podatkowych tych programów.

3.6.2. Programy zapewniające dostęp do specjalnych systemów podatkowych zostały określone jako szczególnie ryzykowne i prowadzące prawdopodobnie do uchylania się od opodatkowania. Umożliwiają szczególnie indywidualnym osobom obejście obowiązków sprawozdawczych w ramach wspólnego standardu do wymiany informacji (CRS). OECD włączyła dwa państwa członkowskie UE do wykazu jurysdykcji oferujących program obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów, które mogą stanowić poważne zagrożenie dla integralności CRS (10).

3.6.3. Wzmiankowane w punktach 2.3 i 3.6.1 powyżej badanie Parlamentu Europejskiego podkreśla inne rodzaje ryzyka stwarzanego przez programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów, takie jak ryzyko makroekonomiczne wynikające ze zmienności tego rodzaju przepływów inwestycyjnych, ryzyko społeczno-gospodarcze związane z inflacją cen na rynku nieruchomości czy też ryzyko polityczne, w tym ryzyko słabnącego zaufania do instytucji UE i nadszarpnięcia reputacji obywatelstwa UE i tym samym zagrożenia przyszłej mobilności i swobodzie poruszania się obywateli UE. Zwraca się w nim ponadto uwagę na ryzyko nasilającej się dyskryminacji między różnymi kategoriami migrantów. Istotne jest zatem, by państwa członkowskie wyjaśniły, jakie ryzyko są skłonne podjąć w świetle oczekiwanych korzyści i skutków, i by prowadziły regularne oceny skutków w celu zadbania o to, by korzyści przewyższały zagrożenia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Rola sektora prywatnego

4.1.1. Oceniając rolę spółek prywatnych w zarządzaniu programami obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów, EKES odnotowuje istnienie dwóch różnych rodzajów spółek. Pierwszym z nich są spółki, którym państwo zleciło zarządzanie programem, rozpatrywanie wniosków i sprawdzanie wnioskodawców, a drugim przedsiębiorstwa, które świadczą usługi dla inwestorów i pomagają im w udziale w programie bez względu na to, czy posiadają akredytację, czy też nie.

(7) https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm.

(8) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU\(2018\)627128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627128/EPRS_STU(2018)627128_EN.pdf).

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

(10) <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment>.

4.1.2. Choć EKES odnotowuje, że przedsiębiorstwa prywatne zatrudnione przez państwo mogą odegrać pozytywną rolę w procedurach należytej staranności wobec wnioskodawców, podstawowym sprawdzianem wnioskodawców czy też sporządzaniu sprawozdań z wywiadu gospodarczego, to zarazem przestrzega przed powierzaniem tym przedsiębiorstwom oceny ryzyka czy też podejmowania decyzji. Podkreśla, że odpowiedzialność za to powinna spoczywać na właściwych organach publicznych.

4.1.3. EKES jest bardzo zaniepokojony propagowaniem praw i obywatelstwa UE jako produktu na sprzedaż. Wyraża również duże zaniepokojenie konfliktem interesów, gdy przedsiębiorstwa zatrudnione do sprawdzania wnioskodawców prowadzą jednocześnie związaną z tym działalność handlową lub świadczą dodatkowe usługi dla potencjalnych inwestorów.

4.1.4. Jeżeli chodzi o podmioty prywatne i przedsiębiorstwa świadczące usługi dla inwestorów ubiegających się o programy obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów, EKES ubolewa, że pomimo profilu ryzyka ich pożądanym klientom przedsiębiorstwa i osoby pracujące w sektorze programów obywatelstwa i ułatwień paszportowych dla inwestorów nie podlegają systematycznie przepisom ustawowym i nie są uznawane za podmioty zobowiązane na mocy przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy.

4.1.5. Ponadto EKES zdaje sobie sprawę, że nie we wszystkich państwach członkowskich świadczących usługi dla wnioskodawców wymagane są akredytacja i/lub zezwolenie dla pośredników, tzn. nie ma obowiązku przejścia badania kompetencji i reputacji i przestrzegania zestawu minimalnych kryteriów akredytacji, w tym potwierdzenia, że pośrednicy wykonują zawód regulowany, ujawnienia informacji o beneficjentach rzeczywistych i złożenia deklaracji interesów. Dlatego też za zadowoleniem przyjąłby wprowadzenie obowiązkowego kodeksu postępowania, nadzór nad pracownikami wykonującymi zawód regulowany przez kompetentny organ państwa członkowskiego i przekazywanie informacji na temat tych pracowników za pośrednictwem publicznie dostępnego rejestru usługodawców.

4.2. Wymiar zewnętrzny

4.2.1. Komitet jest zaniepokojony ryzykiem, jakie dla UE stwarzają programy obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów wprowadzone przez państwa trzecie, z którymi UE zawarła umowy o ruchu bezwizowym, takie jak kraje przystępujące, partnerzy wschodni oraz państwa Karaibów i Pacyfiku. Popiera zalecenie Komisji, by nadawanie statusu bezwizowego państwom trzecim uzależnić od spełnienia możliwie najwyższych norm wdrażania programów obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów oraz dokonać przeglądu istniejących systemów bezwizowych w świetle takich norm.

4.2.2. EKES zaleca, by – w drodze do stopniowego wycofania istniejących programów w UE – w chwili przystąpienia kraje przystępujące nie miały prawa prowadzić programów obywatelstwa i ułatwień wizowych dla inwestorów, tak by do obecnych programów nie dodawano żadnych nowych.

Bruksela, dnia 30 października 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego