

Mirosław Piotrowski*

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

ORCID: 0000-0003-1517-0128

OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ. UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE – PRAWNE NADUŻYCIA I PRZESTĘPSTWA

Streszczenie

Ustanowienie w Traktacie o Unii Europejskiej wspólnego obywatelstwa dla obywateli państw członkowskich tej organizacji, było kluczowym elementem przejścia do kolejnego etapu procesu integracji. Obywatelstwo UE było obywatelstwem drugim, po obywatelstwie krajowym i miało charakter „dodatkowy”. Stosowne zapisy w tej sprawie przeniesiono do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a następnie do obowiązującego Traktatu z Lizbony. Przedstawiona jurydyczna konstrukcja, wzmocniona uzyskaniem osobowości prawnej przez UE, nie istniała dotychczas w historii stosunków międzynarodowych. Zgodnie z traktatami nadawanie obywatelstwa w poszczególnych państwach, należy do wyłącznej kompetencji ich władz krajowych. Okazało się, że wiele z nich uruchomiło programy „złotych paszportów” i „złotych wiz”, mające na celu sprzedaż obywatelstwa własnego kraju, a co za tym idzie sprzedaż obywatelstwa UE. To przyczyniało się do wzrostu korupcji, prania brudnych pieniędzy, itp., na obszarze UE. Nagłaśniane w mediach przykłady przyczyniły się do organizacji debat w PE oraz pobudziły KE do działania. Według ustaleń KE, w procedurze tym brało udział, aż 21 krajów członkowskich Unii. KE jako strażniczka traktatów, zaczęła je dyscyplinować. W oparciu o art. TL, dotyczący zasady lojalnej współpracy UE z państwami członkowskimi, wszczęła prawne procedury, o ich naruszenie, wobec Malty i Cypru, a ostrzegając Bułgarię. Zapowiedziano też podjęcie dalszych działań.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, obywatelstwo UE, złote paszporty, złote wizy, tożsamość europejska, handel obywatelstwem

* Mirosław Piotrowski – doktor habilitowany, profesor Akademii Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Kierownik Katedry Historii Najnowszej, zainteresowania badawcze, m. in: stosunki polsko-niemieckie w XX wieku, chadecja w Polsce i w Europie, służby specjalne w PRL, organizacja i system prawny Unii Europejskiej. W latach 2004-2019 poseł do Parlamentu Europejskiego.

Summary

CITIZENSHIP OF THE EUROPEAN UNION. HISTORICAL BACKGROUND – LEGAL ABUSES AND CRIMES

The establishment in the Treaty on European Union of a common citizenship for the citizens of the member states of this organization, was a key element in moving to the next stage of the integration process. EU citizenship was the second citizenship, after national citizenship, and had an “additional” character. The relevant provisions were transferred to the Treaty establishing a Constitution for Europe, and then to the current Treaty of Lisbon. This juridical construction, reinforced by the acquisition of legal personality by the EU, did not previously exist in the history of international relations. Under the treaties, citizenship is granted in each country by its national authorities. It has emerged that many of them have launched “golden passport” and “golden visa” programs to sell citizenship of their own country and, in turn, to sell EU citizenship. This contributed to an increase in corruption, money laundering, etc., within the EU. The examples publicized in the media contributed to the organization of debates in the EP and stimulated the EC to act. According to the EC’s findings, as many as 21 EU member states were involved in this procedure. The EC, as a guardian of the treaties, started to discipline them. Based on the article of the TL on the principle of loyal cooperation between the EU and the Member States, it initiated legal proceedings against Malta and Cyprus for violation of the treaties, warning Bulgaria. It also announced further actions.

Keywords: European Union, EU citizenship, golden passports, golden visas, European identity, citizenship trafficking

Uwagi wstępne

Proces unifikacji europejskiej rozpoczął się pięć lat po zakończeniu II wojny światowej. Inicjatorem był francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman, który na podstawie koncepcji Jean’a Moneta, zaproponował utworzenie, między Francją a Niemcami, Wspólnoty Węgla i Stali. Rok później sześć krajów – obok Francji i RFN były to Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg – podpisało Traktat (Paryski) ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Wszedł on w życie w lipcu 1952 r. i miał obowiązywać 50 lat¹. Z biegiem czasu rozszerzono integrację europejską na wszystkie sektory gospodarki, a państwa założycielskie podpisały w Rzymie, w 1957 r., traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL> [dostęp: 13.05.2022].

(Euroatom)². W latach sześćdziesiątych podpisano traktat łączący organy wykonawcze trzech Wspólnot, ustanawiający jedną Radę i Komisję. Wcześniej (marzec 1958 r.) ukonstytuowało się Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, zmieniając później (marzec 1962 r.) nazwę na Parlament Europejski (PE). Pierwsze bezpośrednie wybory do tej izby zorganizowano w 1979 r., w dziewięciu już krajach członkowskich, gdyż w 1973 r. do Wspólnot dołączyły jeszcze Dania, Irlandia i Wielka Brytania. W 1986 r. traktat akcesyjny podpisały Hiszpania i Portugalia. Instytucjom i organom wspólnotowym nadawano coraz większe kompetencje, na podstawie kolejnych traktatów: fuzyjnego³, z Luksemburga⁴, Brukseli⁵ oraz Jednolitego Aktu Europejskiego⁶, który wszedł w życie w lipcu 1987 r. (modyfikował postanowienia traktatu rzymskiego z 1957 r.) Przełomem okazał się następny traktat. Zmieniał on nie tylko nazwę (Wspólnot), ale przede wszystkim ustanawiał wspólne obywatelstwo.

Ustanowienie Unii Europejskiej i jej obywatelstwa

Paraflowany 11 grudnia 1991 r., a podpisany 7 lutego 1992 r. w Holandii, Traktat z Maastricht, czyli Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Do nowego aktu prawnego włączono traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich, kreując jednocześnie Unię Europejską, opartą na trzech filarach: Wspólnoty Europejskiej (I filar), Wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (II filar) oraz Współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (III filar)⁷. Wytwarzając nowy etap integracji europejskiej, sygnatariusze 12 krajów deklarowali chęć „pogłębienia solidarności

² Traktaty Rzymskie. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL> [dostęp: 13.05.2022 r.]; zob.: Mirosław Piotrowski, *Legal and Historical aspects of Civic Activity in the European Communities and in EU*, w: „Teka Komisji Prawniczej PAN w Lublinie”, t. XII, 2020, nr 2, s. 417-420; Dominika Byrska, Krzysztof Gawkowski, Dominika Liszkowska, *Unia Europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Wrocław 2017, s. 12-20.

³ Traktat fuzyjny, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89b3b5b7-e861-4de6-b92c-7c280ca6d6fb.0001.01/DOC_1&format=PDF [dostęp: 13.05.2022].

⁴ Traktat z Luksemburga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11970F/TXT&from=PL> [dostęp: 13.05.2022].

⁵ Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu Ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu Ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Brukselski_traktat_budzetowy.pdf [dostęp: 13.05.2022].

⁶ Jednolity Akt Europejski, <http://www.sgipw.wlkip.pl/wp-content/uploads/2014/11/jae.pdf> [dostęp: 13.05.2022].

⁷ *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2021* (Traktat z Maastricht i Traktat z Amsterdamu), www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 13.05.2022]; D. Byrska, K. Gawkowski, D. Liszkowska, *Unia Europejska*, s. 24.

między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”⁸. Akt ten wprowadzał jednak nowe zapisy, jak ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej, stojące w kontrze do historii i tradycji kultury prawnej poszczególnych krajów członkowskich⁹. Stąd pojawiły się kłopoty z jego ratyfikacją. Właśnie z powodu zapisów o obywatelstwie UE, obywatele Danii odrzucili w referendum 2 czerwca 1992 r. Traktat z Maastricht. Obawiając się, że obywatelstwo Unii zastąpi obywatelstwo narodowe, Duńczycy złożyli deklarację („Dania w Europie”), w której rozdzielali te kwestie. Stało się to podstawą do kompromisu i „Porozumienia z Edynburga”, co pozwoliło na ratyfikację TUE w Danii, w drugim referendum 18 maja 1993 r.¹⁰. O doniosłości obywatelstwa UE może świadczyć fakt, że autorzy Traktatu z Maastricht informację o tym zamieścili już w preambule dokumentu. Stwierdzają tam, że przechodząc do „nowego etapu procesu integracji europejskiej” są „ZDECYDOWANI ustanowić obywatelstwo wspólne dla obywateli swych krajów”¹¹. Szczegółowe zapisy umieszczono w Części Drugiej – Obywatelstwo Unii. W Artykule 8 ust. 1–2 czytamy: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkowi przewidzianym w niniejszym Traktacie”¹². Dalej zapisano prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z pewnymi jednak ograniczeniami wynikającymi z Traktatu (Art. 8a ust. 1.). Na mocy TUE obywatele Unii otrzymali możliwość głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i europejskich w dowolnym kraju członkowskim, (w którym zamieszkiwali). W Artykule 8b ust. 1 zapisano: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim,

⁸ Traktat o Unii Europejskiej – Preambuła; www.oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z-Maastricht_PL_1.pdf [dostęp: 13.05.2022].

⁹ M. Gniadziak, *Obywatelstwo Unii i zagadnienia wstępne*, w: *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* (Rozdział I), Warszawa 2018, wyd. I, 1 s. 3. Jak zauważono m.in. z uwagi na fakt, że w tradycyjnym ujęciu nauk prawnych pojęcie ‘obywatelstwa’ było nierozzerwalnie związane z państwem narodowym”; S. Biernat, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Tom 1, Warszawa 2020, s. 8-14. Tutaj obszerna literatura prawna dot. obywatelstwa UE.

¹⁰ M. Gniadziak, *Obywatelstwo Unii*, s. 7. Postulat duński o dodatkowym charakterze obywatelstwa UE został wprowadzony na mocy stosownych zapisów (do Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie, TWE) Traktatu z Amsterdamu (1997, 1999) Por.: *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997 Protokoll über die Position Dänemarks*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 97/C 340/ 101: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=DE> [dostęp: 13.05.2022].

¹¹ Traktat o Unii Europejskiej – Preambuła.

¹² Tamże.

którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa”. Analogiczny zapis Art. 8b ust. 2 dotyczył wyborów do Parlamentu Europejskiego. Następnie umieszczono przepisy umożliwiające każdemu obywatelowi Unii korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej na terytorium państw trzecich, gdzie państwo, którego jest obywatelem nie ma swojego przedstawicielstwa (Art. 8c), a także składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz możliwości zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich¹³. Artykuły te były pochodną wieloletnich starań polityków, zwłaszcza lewicowych, dążących do federalizacji państw europejskich. Wychodzili oni z założenia, że istnieje europejski *demos*, a co za tym idzie można mu nadać europejskie obywatelstwo. Proces ten nasilał się od lat 70. XX wieku. Już w grudniu 1973 r. na szczycie w Kopenhadze, przyjęto Deklarację o „tożsamości europejskiej”, która miała się przyczynić do budowy zjednoczonej Europy. Kwestia obywatelstwa europejskiego pojawiała się w rezolucjach PE w 1977 i 1983 roku¹⁴. Pomysłodawcą obywatelstwa Unii Europejskiej sensu *stricto* był włoski komunista Altiero Spinelli, współtwórca Manifestu z Ventotene. Jako poseł do PE Spinelli przeforsował w Strasburgu projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, a w nim artykułu o obywatelstwie Unii w brzmieniu: „obywatele państw członkowskich mają być *ipso facto* obywatelami Unii. Obywatelstwo Unii ma być zależne od obywatelstwa państwa członkowskiego, nie może być niezależnie nabyte ani utracone. Obywatele Unii mają brać udział w życiu politycznym Unii w formie przewidzianej przez niniejszy Traktat, cieszyć się prawami przyznanymi przez system prawny Unii i podlegać jej prawom”¹⁵. Choć propozycja Spinelliego nie uzyskiwała natychmiastowej aprobaty przedstawicieli rządów krajów członkowskich, to jego idee transponowano do Traktatu z Maastricht i następnych zasadniczych aktów prawnych uzupełniających i zmieniających Unię Europejską¹⁶.

Osobowość prawna Unii Europejskiej – wzmocnienie europejskiego obywatelstwa

W styczniu 1995 r. do Unii Europejskiej przystąpiły trzy kraje: Austria, Finlandia i Szwecja. Tym samym UE liczyła wówczas 15 członków. W październiku

¹³ Tamże.

¹⁴ M. Gniadziak, *Obywatelstwo Unii*, s. 6. Idea obywatelstwa europejskiego pojawiła się już w 1947 r. zob.: Agnieszka Cieleń, Adam Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, 2004, s. 11.

¹⁵ Cyt. za: Tamże, s. 7.

¹⁶ Zob.: John Pinder, *Altiero Spinelli's European Federal Odyssey*, “The International Spectator”, Published online: 6.12.2007, s. 571-588. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03932720701722944> [dostęp: 13.05.2022].

1997 r. kraje te podpisały Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w maju 1999 r. Uwzględniono w nim, anonsowany wcześniej postulat duński¹⁷, rozdzielający obywatelstwo europejskie od krajowego¹⁸. Zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 9 Traktatu z Amsterdamu, „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”. W maju 2004 roku do Unii Europejskiej przystąpiło 10 państw członkowskich, były to: Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry. Ich akcesję poprzedziło przyjęcie 26 lutego 2001 r. Traktatu z Nicei, który wszedł w życie w 1 lutego 2003 r.¹⁹ Licząca wówczas 25 krajów Unia Europejska, szykowała się do przyjęcia najważniejszego aktu prawnego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Dokument ten, przygotowywany kilka lat, wprawdzie podpisany został w Rzymie w październiku 2004 r. przez wszystkie państwa członkowskie, ale na skutek odrzucenia go podczas referendum we Francji i Holandii w 2005 r., nie wszedł w życie²⁰. Niemniej przez blisko rok w większości aktów prawnych przyjmowanych przez PE i Radę odwoływano się do jego zapisów. Wśród nich poczesną rolę odgrywał Artykuł I-10 precyzujący „Obywatelstwo Unii”. W pkt. 1 stwierdzano, że „Każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go”. Ważnym był pkt. 2a tego Artykułu w którym zapisano, że obywatele Unii mają prawo do „swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich”. Sformułowanie to w niemal identycznym brzmieniu powtórzono w Artykule II-105 ust.1 (Swoboda przemieszczania się i pobytu)²¹. Powtórzono też wcześniejsze zapisy związane z możliwością „głosowania i kandydowania w wyborach do PE oraz wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim w którym mają miejsce zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”, ochrony dyplomatycznej, możliwości kierowania petycji do PE oraz odwoływania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Kluczowym był Artykuł 1-7 nadający Unii Europejskiej osobowość prawną. Zapis

¹⁷ Por. przyp. 10.

¹⁸ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi Akty; www.oide.sejm.gov.pl [dostęp: 13 V 2022 r.] Vertrag von Amsterdam zur Änderung, (9. Artikel 8 Absatz 1 erhält folgende Fassung: „(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.).

¹⁹ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty; https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_1.pdf [dostęp: 13.052022].

²⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Luksemburg 2005, s. 1-482.

²¹ *Tamże*, s. 19-20, 57.

ten przeniesiony został do podpisanego 13 grudnia 2007 r. Traktatu z Lizbony (TL) (Art. 47 TUE), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. TL dał podstawę Unii stanowiącą „Wersję skonsolidowaną Traktatu o Unii Europejskiej” (TUE) oraz „Wersję Skonsolidowaną Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE), jednocześnie nadając moc prawną Karcie Praw Podstawowych (KPP). Do preambuły dokumentu przeniesiono zapis z preambuły Traktatu z Maastricht o determinacji ustanowienia wspólnego obywatelstwa²². Unia zastępowała Wspólnotę Europejską ogłaszając się jej prawnym następcą. Zapisy dotyczące obywatelstwa UE transferowano z cytowanego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy do Części Drugiej TFUE (Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii) – Artykuł 20, 21 i 22, w brzmieniu niemal identycznym. Jak zwrócono jednak uwagę, w przywoływanej pracy „System Prawa Unii Europejskiej”, aktualne brzmienie art. 21 ust 1 TFUE, dotyczącego prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, nieco różni się od poprzedniego zapisu. Obwarowano go bowiem ograniczeniem i warunkami „ustanowionymi w Traktatach”, a nie jak uprzednio tylko w jednym Traktacie (dawny TWE)²³. Zdaniem autora otwierało to możliwość tworzenia prawnych ograniczeń, ale i nowych warunków około traktatowych.

Pierwsze nadużycia i regulacje parlamentarne

Pięć miesięcy przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (2 lipca 2009 r.), Komisja Europejska wydała specjalny Komunikat dla Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestiach dotyczących obywatelstwa UE. Na osiemnastu stronach nakreśliła „wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich”. Sporo miejsca poświęciła w nim sprawom przestępstw, nadużyć i oszustw, zamieszczając stosowne ich definicje. Odnosząc się do nadużyć w pkt. 4.1.2., stwierdzała: „Do celów dyrektywy nadużycie można zdefiniować jako zachowania, którego celem jest wyłączenie uzyskanie wynikającego z dyrektywy prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, które mimo, że formalnie spełnia kryteria określone w prawie wspólnotowym, nie jest jednak zgodne z celem tego prawa”²⁴. Następnie koncentrowano się na fałszowaniu dokumentów czy małżeństwach fikcyjnych, zawieranych wyłącznie w celu uzyskania korzyści imigracyjno-prawnych. Sprawy te ciągnęły się latami. W 2012 r. Komisja ogłosiła m. in. przygotowanie „podręcznika

²² *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, s. 16.

²³ *System prawa...*, s. 10; Por.: *Wersje skonsolidowane*, s. 56-57.

²⁴ EUR-Lex-52009DC0313; https://eur-lex.europa.eu/legal_content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313 [dostęp: 13.05.2022]; Por. M. Gniadziak, *Obywatelstwo Unii*, s. 29–31.

w sprawie małżeństw dla pozorów, w tym orientacyjnych kryteriów pomagających w wykrywaniu fikcyjnych małżeństw”, w listopadzie 2013 r. (KE) wydała specjalny Komunikat dotyczący pięciu działań zmierzających do „solidnych zabezpieczeń umożliwiający państwu członkowskiemu zwalczanie nadużyć”, czyli małżeństw dla pozorów, a we wrześniu 2014 r. kolejny Komunikat w tej sprawie i omówienie (w formie „dokumentu roboczego”) wspomnianego podręcznika²⁵.

Podczas gdy KE zajmowała się małżeństwami pozornymi w Unii Europejskiej, na horyzoncie pojawiło się nowe nadużycie. Nabrzmiwało ono od grudnia 2009 do końca 2013 r. Nagłośnione zostało w Parlamencie Europejskim w Strasburgu, gdzie 15 I 2014 r. odbyła się debata zatytułowana: „Obywatelstwo UE na sprzedaż”²⁶. Dotyczyła ona handlu unijnym obywatelstwem przez niektóre kraje członkowskie. Przede wszystkim chodziło o Maltę, która w 2013 r. wyszła z inicjatywą ustawodawczą „Individual Investor Program”, umożliwiającą sprzedaż obywatelstwa. Zostało to nagłośnione właśnie w 2013 r., który to rok (paradoksalnie) ogłoszony został w Unii „Europejskim Rokiem Obywateli”. Data była symboliczna, gdyż obchodzono wówczas dwudziestolecie Traktatu z Maastricht, który wprowadził obywatelstwo Unii i jak zaznaczył, podczas debaty w PE, urzędujący przewodniczący Rady Dymitros Korkoulas, szło właśnie o „podkreślenie obywatelstwa UE we wzmacnianiu tożsamości UE”. Zamiast świętowania trzeba było zmierzyć się z nadużyciami. W 2013 r. nagłośniła je niemiecka prasa, przedrukowywana także w Polsce. W listopadzie 2013 r. na łamach „Deutsche Welle” ukazał się artykuł Iwony D. Metzner zatytułowany: „Przez Maltę do Unii, czyli jak nabyć obywatelstwo tego kraju”. Wniosek z niego płynął jeden, każdy bogaty człowiek spoza UE może kupić sobie paszport za 650 tysięcy euro i „zostać Maltańczykiem”, ergo obywatelem Unii. Małżonkowie i dzieci takiego obywatela kupowali paszport już taniej, tj. po (50 i) 25 tys. euro. Cytowany w tekście wiceprzewodniczący klubu parlamentarnego CDU/CSU Guenter Krings twierdził: „nie mam pojęcia jak można, jako kraj UE, wpaść na taki pomysł”²⁷. Okazało się, że władze nie tylko tego kraju wpadły na podobny pomysł. Jednakże to właśnie casus maltański był asumptem wspomnianej debaty w PE. Przemawiająca w jej trakcie wiceprzewodnicząca KE Viviane Reding na

²⁵ EUR-Lex-52014DC0604; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0604&from=En> (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Wspierania organów w zwalczaniu nadużyć związanych z prawem do swobodnego przemieszczania się: Podręcznik dotyczący działań w związku z domniemanymi małżeństwami dla pozorów zawieranymi przez obywateli UE i obywateli spoza UE w kontekście unijnych przepisów dotyczących prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli UE/*COM/2014/0604 final [dostęp: 13.05.2022]).

²⁶ Sprawozdanie z debaty w PE z 15.01.2014, www.europarl.europa.eu/doceo/document/PU-7-2014-01-16-ITM-008-06_EN.html [dostęp: 13.05.2022].

²⁷ „Deutsche Welle” z 14.11.2013 r., <https://www.dw.com/pl/a-17227744> [dostęp: 13.05.2022].

samym początku zaznaczyła, że „Ostatnio naszą uwagę przykuł głównie schemat inwestorów maltańskich”. Dodała też, że „obywatelstwo narodowe to drzwi wejściowe do UE” i że nie można go lekceważyć i wyceniać²⁸. Zaznaczyła też, że Komisja bardzo uważnie śledzi wszystkie zmiany, które dotyczą obywatelstwa państw członkowskich. Wprawdzie przyznawanie obywatelstw krajowych pozostało w gestii regulacji prawnych państw członkowskich, to komisarz jasno dała do zrozumienia, na jakiej podstawie prawnej Komisja zamierza się oprzeć, przeciwdziałając tego typu nadużyciom. Przywołała tu (niezbyt precyzyjny) zapis zawarty w art. 4 ust. 3 TL, który w oryginale brzmiał: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów²⁹”. Nieco mniej powściągliwi okazali się europosłowie biorący udział w parlamentarnej debacie. Dla szefa Europejskiej Partii Ludowej (EPL), największej grupy politycznej w PE, Niemca Manfreda Webera postępowanie maltańskich władz sprzedających obywatelstwo było „wprost niewyobrażalne”. Zwrócił się więc do obywateli na Malcie, aby wpłynęli na swój rząd, celem zaniechania proceduru. Większość posłów do PE, wypowiadających się w tej sprawie, zajmowała podobne stanowisko. Dla nich komercjalizacja unijnego obywatelstwa była nie do zaakceptowania (Josef Weidenholzer S&D), uważali m.in., że trzeba wywierać na Maltę jak największy nacisk, aby nie „robiła z obywateli pośmiewiska” (Sean Kelly EPL). Pojawiły się też głosy, aby z Malty – najmniejszego kraju UE – nie robić przysłowiowego kozła ofiarnego. Przedstawiciel Nordyckiej Lewicy (GUE/NGL) Paul Murphy podał aktualny wówczas cennik nabywania obywatelstwa w innych krajach Unii. Obok Malty, gdzie cena za obywatelstwo wynosiła oficjalnie 650 tys. euro, wymienił Irlandię – 500 tys. euro inwestycji w projekt publiczny, Cypr – 3 mln. euro na inwestycje i Wielką Brytanię z 1 mln funtów na inwestycje. Uiszczone kwoty gwarantowały paszporty krajowe i obywatelstwo UE³⁰. Wcześniejsze uwagi komisarz Reding, sugerujące przyznawanie obywatelstwa tylko osobom mającym prawdziwe, czyli naturalne związki z danym krajem, wykorzystali eurosceptycy (np. Andreas Molzer NI), postulując aby zasadę tę rozciągnąć na wszystkich imigrantów zarobkowych w UE. Wpływowy litewski europoseł Viytautas Landsbergis (były prezydent Litwy) konkludował: „Praktyka sprzedawania i kupowania obywatelstwa europejskiego za pieniądze całkowicie zagraża całej UE i jest kolejnym ciosem w Unię i kolejnym paliwem dla eurosceptyków³¹”. Następnego dnia po debacie, PE uchwalił Rezolucję „W sprawie sprzedaży obywa-

²⁸ *Sprawozdanie z debaty w PE z 15.01. 2014*, www.europarl.europa.eu/doceo/document/PU-7-2014-01-16-ITM-008-06_EN.html [dostęp: 13.05.2022].

²⁹ Tamże; *Wersje skonsolidowane*, s. 18.

³⁰ *Sprawozdanie z debaty w PE z 1.01.2014 r.*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/856/Rozporzadzenie_PE_ogolne_2014_2020.pdf [dostęp: 13.05.2022].

³¹ Tamże.

telstwa UE”, w której wyrażono zaniepokojenie sytuacją na Malcie odnotowując, że pośrednia lub bezpośrednia „sprzedaż obywatelstwa UE, podważa samą koncepcję obywatelstwa europejskiego” (art. 1). Zauważono, też że proceder ten „podważa wzajemne zaufanie, na którym zbudowana jest Unia” (par. G), przypomniano o konieczności „lojalnej współpracy” państw członkowskich (art.4) oraz dostosowaniu systemów krajowych do „wartości UE” (art.13). Podkreślono, że „obywatelstwo UE nigdy nie powinno stać się towarem zbywalnym” (art. 7) i wezwano Komisję, jako strażniczkę traktatów, do jasnego stwierdzenia, „czy systemy te są zgodne z literą i duchem traktatów i kodeksu granicznego Schengen, a także z przepisami UE dotyczącymi niedyskryminacji” (art. 3)³². Przedstawiona argumentacja, podpierana zwrotami, że PE „wyraża zaniepokojenie” i „wzywa Komisję”, miała z punktu widzenia prawa pierwotnego UE, charakter miękkiej. Dowodzi tego par. M cytowanej rezolucji, gdzie mając na uwadze, że „obywatelstwo UE jest jednym z najważniejszych osiągnięć UE” dobitnie podkreślano, że „zgodnie z traktatami UE kwestie pobytu i obywatelstwa leżą w wyłącznej kompetencji państw członkowskich”³³. Zdanie to figurowało – jako pierwszy paragraf A – w odrzuconym, odrębnym projekcie rezolucji, przedstawionym przez grupę Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKR). W tym krótkim tekście skupiono się przede wszystkim na wezwaniu państw członkowskich do zachowania ostrożności przy wykonywaniu swoich kompetencji (art.7), unikaniu nadużyć (par. 4) oraz wezwaniu Komisji do monitorowania programów państw członkowskich pod kątem ewentualnych zagrożeń (art. 9)³⁴. W innym, również odrzuconym, projekcie rezolucji w tej sprawie, autorstwa grupy Sojuszu Nordyckiej Zielonej Lewicy (GUE/NGL), plasującej się na politycznych antypodach wobec EKR, zapis o tym, iż „nabywanie i utrata obywatelstwa wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich”, znalazł się także na pierwszym miejscu (par. A). W dalszych adnotacjach uderzano w tony krytyczne względem procederu sprzedawania paszportów na Malcie³⁵.

³² *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1 I 2014 r. w sprawie sprzedaży obywatelstwa UE (2013/2995 RSP)*; www.europarl.europa.eu/doceo/dokument/TA-7-2014-0048_EN.html [dostęp: 13.05.2022] S. Biernat, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, s. 18.

³³ Tamże.

³⁴ *Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 13.01.2014 r. w sprawie sprzedaży obywatelstwa UE (2013/2995 RSP)* złożony przez Timoty Kirkope, Robert Ziele w imieniu grupy ECR; www.europarl.europa.eu/doceo/dokument/B-7-2014-0030_EN.html [dostęp: 13.05.2022].

³⁵ *Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego 1.01.2014 r. w sprawie sprzedaży obywatelstwa UE (2013/2995 RSP)* złożony przez Marie-Christine Vergiat, Alda Sousa, Marias Matias w imieniu grupy GUE/NGL; www.europarl.europa.eu/doceo/dokument/B-7-2014-0028_EN.html [dostęp: 13.05.2022].

Złote paszporty i złote wizy UE

Ujawniona praktyka sprzedaży paszportów Malty, a przy okazji także innych krajów członkowskich Unii, skutkowałą przyznaniem tymże dokumentom gryfu „złotych paszportów”. Z jednej strony wskazywano na ich lukratywny charakter, z drugiej nawiązywano do utrwalającej się w obiegu nazwy „złotych wiz”. Te ostatnie, posiadające status programu pobytowego, umożliwiały inwestorom i ich rodzinom, po kilku latach, także zdobycie obywatelstwa kraju członkowskiego UE, czyli „złotego paszportu”. W lipcu 2014 r. na łamach „Deutsche Welle” przedstawicielka Centrum Europejskich Studiów Politycznych (CEPS) w Brukseli, Katharina Eisele wyjaśniała: „trzeba rozróżnić między ‘złotymi wizami’ przeznaczonymi w ramach programu imigracyjnego dla bogatych inwestorów z krajów trzecich, a programem ‘obywatelstwo za pieniądze’, bo tu chodzi o sprzedaż narodowości”³⁶. Sprzedażą dokumentów obu kategorii zajęła się firma „Henley&Partners” zarejestrowana na wyspie Jersey, *notabene* ulubionym rajem podatkowym, m.in. Niemców, Szwajcarów i Luksemburczyków. Konsorcjum to określane było jako „największa na świecie agencja handlu obywatelstwami”. Z jej usług skorzystał rząd Malty, reklamując swoje paszporty, dzięki którym, jak czytamy: „Umożliwimy dostęp do wszystkich 28 państw unijnych”³⁷. Formalne wymagania nie były duże. Potencjalny obywatel Malty i UE nie musiał tam zamieszkać ani nawet przyjechać. Zobowiązany był jednak zainwestować sowite kwoty i uiścić opłaty paszportowe. Podaną w trakcie debaty w PE kwotę 650 tys. euro inwestycji na Malcie, premier tego kraju szybko podniósł do 850 tys. euro. Dodatkowe opłaty manipulacyjne miały wynieść 70 tys. euro. Kwoty ulegały zmianie, co można było śledzić na oficjalnej stronie wspomnianej firmy, obsługującej także inne kraje UE³⁸. W przywołanym artykule „DW” wskazywano, że porównywalny do maltańskiego program „obywatelstwo za pieniądze”, czy „obywatelstwo za inwestycję”, wdrażało jeszcze 6 innych unijnych państw. Były to Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Portugalia i Wielka Brytania. Łącznie więc sprzedaż obywatelstwa miał dotyczyć jednej czwartej wszystkich państw członkowskich Unii. Zróżnicowane były tylko ceny, kryteria oraz czas oczekiwania na złoty paszport³⁹. Podczas gdy krytykowano rząd maltański za program „sprzedaży obywatelstwa”, to w Hiszpanii i Portugalii rozkwitał program „złotych wiz”, nazywany w mediach „kluczem do UE”. W 2013 r. Portugalia wydała 580 takich dokumentów, a w pierwszej połowie

³⁶ S. Azarnoush, I. D. Mezner, *Wszystko ma swoją cenę. „Złota wiza” kluczem do UE*, „Deutsche Welle” 29 VII 2014, www.dw.com/pl/a-17820618 [dostęp: 13.05.2022].

³⁷ B. Riegert, E. Stasik, *Unijne paszporty na wyprzedaży*, „Deutsche Welle” 16.01.2014; www.dw.com/pl/a-1736057 [dostęp: 13.05.2022].

³⁸ Por.: <https://www.henleyglobal.com/citizenship-investment> [dostęp: 13.05.2022].

³⁹ B. Riegert, E. Stasik, *Unijne paszporty...*

2014 r. liczbę ich podwójono⁴⁰. W latach 2015–2017 problem sprzedaży unijnego obywatelstwa zszedł z pola zainteresowania mediów i europejskich polityków⁴¹. Przypominano o nim sporadycznie, np. przy okazji uruchamiania podobnego mechanizmu w Turcji. W styczniu 2017 r. na łamach „Business Insider” ukazał się artykuł zatytułowany: „Paszport na sprzedaż. Zobacz, gdzie można legalnie kupić obywatelstwo”, w którym omówiono dekret turecki, umożliwiający zakup paszportu tego kraju za inwestycje w wysokości minimum 2 mln. USD. Podano tam aktualne stawki zakupu obywatelstwa wymienionych wcześniej krajów UE, ale ujawniono też nowe państwa. Były to Francja (inwestycja przynajmniej 10 mln. euro), Grecja (gdzie należało nabyć nieruchomość za 250 tys. euro), Hiszpania (inwestycja 2 mln. euro w obligacje), Irlandia (inwestycja 500 tys. euro) i Węgry (inwestycje w obligacje co najmniej 250 tys. euro). Tylko ten ostatni kraj sprzedając obywatelstwo zdołał podreperować swój budżet kwotą 1 mld. euro⁴². W lipcu 2017 r. podobny ranking zamieściła „Polityka”. W artykule pt.: „Kraje, których obywatelstwo można kupić (i za ile)” zamieściła także Łotwę (73 tys. USD za stały pobyt plus 328 tys. USD inwestycji w ciągu pięciu lat oraz zaliczenie testu językowego i znajomości historii kraju)⁴³. Zwracano uwagę na kryzys ekonomiczny 2008 roku, po którym zaczęła powiększać się liczba krajów oferująca paszporty bogatym cudzoziemcom. Wysokość ceny takiego paszportu lub „złotej wizy”, traktowanej jako przedśionka do obywatelstwa, zależna była od kondycji finansowej i determinacji rządów państw UE. Nabyciem ich zainteresowani byli bogaci Rosjanie, obywatele byłych republik radzieckich, Chińczycy oraz inni biznesmeni spoza Europy, którym zależało na uzyskaniu przywilejów płynących z posiadania obywatelstwa UE, celem prowadzenia interesów, ukrycia podatków lub aktywów. Członek komisji TAX3 w PE, zajmującej się w przestępstwami finansowymi, prof. Dariusz Rosati, alarmował: „Unia Europejska nie może z jednej strony zobowiązywać się do walki z korupcją, nadużyciem i praniem brudnych pieniędzy, a z drugiej zezwalać na „złote wizy” i sprzedaż obywatelstwa UE. Jest to sprzeczne z ambicjami UE i podważa jej wysiłki na rzecz walki z korupcją⁴⁴”.

⁴⁰ S. Azarnous, I. D. Metzner, *Wszystko ma...*

⁴¹ Od 2016 roku wiodącym tematem w UE był brexit. Unijne instytucje przygotowywały się do wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Wszczęto m. in. inicjatywę obywatelską zaakceptowaną przez KE „przyznającą obywatelom państwa, które wystąpiło z Unii, zgodnie z artykułem 50 TUE, pewne prawa do praw związanych z obywatelstwem Unii”. Zob.: „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 81/18 z 28 III 2017 r., Decyzja Komisji (UE) 217/599 z 22 III 2017 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Obywatelstwo Unii dla Europejczyków: zjednoczeni w różnorodności mimo *ius soli* i *ius sanguinis*” podpisana w imieniu Komisji przez wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa.

⁴² <https://businessinsider.com.pl/finanse/paszport-na-sprzedaz-gdzie-mozna-kupic-obywatelstwo/flpx7h8> [dostęp: 13 V 2022 r.].

⁴³ <https://www.polityka.pl/galerie/1712032,1> [dostęp: 13 V 2022 r.].

⁴⁴ <https://www.eppgroup.eu/pl/jak-dzialamy/z-krajami-ue/polska/informacje/obywatelstwo-ue-nie-jest-na-sprzedaz> (z 30.05.2018) [dostęp: 13.05.2022].

Według medialnych anonsów, na początku 2017 r. w opisanym procederze miało brać udział już 13 państw członkowskich UE. W sierpniu 2018 r., głos zabrała komisarz ds. sprawiedliwości, ochrony konsumentów i równości płci Vera Jurowa, zapewniając w wywiadzie udzielonym „Die Welt”, że „Komisja Europejska z dużym zaniepokojeniem obserwuje rozwój praktyki sprzedawania paszportów w oparciu o zasadę tzw. ‘złotej wizy’”. Sugerowała, że UE nie może być „bezpieczną przystanią dla kryminalistów, korupcji i pieniędzy uzyskanych w niewiadomy sposób”⁴⁵. Wymieniła przy tym liderów, czyli państwa najwięcej zarabiające na sprzedaży paszportów: Cypr, Maltę i Grecję. Według upublicznionych danych, w ciągu ostatnich 10 lat, rząd Cypru wystawił 3381 „złotych paszportów”, a Malty tylko w 2016 r. 2000 takich dokumentów, za ponad 160 mln. euro⁴⁶. Inne kraje nie pozostawały w tyle. Pod koniec października 2018 r. na łamach „Deutsche Welle” ukazał się artykuł pod znamienym tytułem: „Cudowne rozmnożenie Bułgarów. Korupcja w Sofii”. Okazało się, że na przestrzeni ostatnich 10 lat (Bułgaria została członkiem UE w 2007 r.) władze tego kraju wydały 115 tys. paszportów. Głównie cudzoziemcom, pochodzenia bułgarskiego, z Ukrainy, Mołdawii i Macedonii. Zajmował się tym urząd ds. Bułgarów na obczyźnie, którego urzędnicy za łapówki, w wysokości 5 tys. euro, fałszowali dokumenty poświadczające bułgarskie pochodzenie. Na tej podstawie wydawano osobom paszporty uprawniające do przemieszczania się po całej UE jako jej pełnoprawnym obywatelom. Informowano też, że prokuratura w Sofii wszczęła w tej sprawie śledztwo i aresztowano dwudziestu urzędników⁴⁷. Ujawniony lukratywny handel bułgarskim, a de facto unijnym obywatelstwem w Bułgarii, miał trwać przynajmniej od 2012 r. i sięgał sfer rządowych tego kraju. Stał się też elementem przetargowym gry o władzę formacji politycznych w tym kraju. Dodatkowo, jak informowano na łamach „Deutsche Welle”, podobny przestępczy proceder rozkwitł w Rumunii i na Węgrzech⁴⁸. Przedrukowano tam wyniki śledztwa węgierskich dziennikarzy z organizacji Direct36, według których „węgierskie obywatelstwo lub prawo pobytu w tym kraju uzyskali rosyjscy politycy, wysocy rangą członkowie rosyjskich tajnych służb albo zaufani syryjskiego dyktatora Baszszara al.-Asada”. Alarmowano, że takie praktyki „stanowią zagrożenie nie tylko dla bezpieczeństwa Węgier, ale całej Unii Europejskiej”. Jednocześnie podano tam nazwy dwunastu krajów handlujących obywatelstwami lub rezydencją w UE, z dopiskiem „m.in.”. W porównaniu z poprzednim zestawieniem pominięto Belgię, Irlandię i Francję, a dodano Litwę

⁴⁵ <https://www.dw.com/pl/a-44982780> (z sierpnia 2018), <https://p.dw.com/p/32k4i> [dostęp: 13.05.2022].

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ <https://www.dw.com/pl/a-44982780>, <https://dw.com/pl/32k4i> [dostęp: 13.05.2022].

⁴⁸ K. Versack, *Korupcja. Lukratywny interes z unijnymi paszportami*, „Deutsche Welle” 7.11.2018; <https://www.dw.com/pl/a-46200031> [dostęp: 13.05.2022].

i Rumunię⁴⁹. Łącznie więc w opisanym procederze miało brać udział 15 na 28 wszystkich unijnych państw.

Instytucje UE wobec handlu unijnym obywatelstwem 2018–2022

Medialne naciski wymusiły wzmożenie aktywności unijnych instytucji wobec rozprzestrzeniającego się zjawiska określanego „obywatelstwem na sprzedaż”. W maju 2018 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata w której podkreślano, że „obecnie co najmniej połowa państw członkowskich UE dopuszcza tę praktykę lub jakąś jej formę w prawie krajowym”. Podkreślono, że w ostatnim kwartale 2018 r. oczekiwane jest Sprawozdanie Komisji w tej sprawie⁵⁰. W listopadzie 2018 r. na łamach tygodnika „Polityka” odnotowywano, że „bierna przez długi czas Komisja Europejska postanowiła wreszcie przystąpić do działania.” Rzecznik prasowy KE Christian Wiegand ogłosił bowiem, że instytucja ta przygotowuje specjalny raport, którego wyniki miały zostać opublikowane do końca roku⁵¹. Ukazał się on 23. 01.2019 r. w Brukseli. Koncentrował się na „programach złotych paszportów”, czyli programów obywatelstwa dla inwestorów oraz „programów złotych wiz”, określanymi w raporcie jako programów ułatwień pobytowych dla inwestorów, które „mają przyciągać inwestycje dzięki przyznawaniu inwestorom obywatelstwa lub prawa pobytu w danym kraju”⁵². Komisja ustaliła, że tego typu programy funkcjonowały od 10 lat aż w 20 krajach członkowskich, a w przypisie nr 35 podała ich nazwy. Były to: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo. Zaznaczono też, że Węgry zawiesiły ten program w kwietniu 2017 r.⁵³ Łącznie więc według ustaleń KE, w przedmiotowym procederze miało brać udział 21 na 28 krajów członkowskich UE. W wymienionym gronie państw

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ M. Prpic, *Złote wizy, wartości UE, korupcja i przestępczość* (Posiedzenie plenarne – druga sesja majowa w 2018 r.), Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego EPRS, Odnotowano tu m. in. przypadek z 2009 r. gdy „polityk austriacki powiedział potencjalnemu inwestorowi z Rosji, że może otrzymać obywatelstwo Austrii w zamian za inwestycję o wartości 5 mln EUR i dotację na rzecz jego partii”. <http://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 13.05.2022].

⁵¹ C. Kowanda, *Obywatelstwo na sprzedaż*, „Polityka” 27.11.2018 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1772622,1> [dostęp: 13.05.2022].

⁵² *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej {SWD(2019) 5 final} Brussels, 23 I 2019 COM(2019) 12 final*, Eur-Lex-52019DC0012-EN, & 1-6. [dostęp: 13.05.2022]. Zob.: S. Biernat, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, s. 18-19.

⁵³ Tamże, &3.1.

zastanowienie może budzić Polska, której prawodawstwo nie dopuszcza sprzedaży obywatelstwa⁵⁴. Prawdopodobnie wykazanie Polski w tym zestawieniu było błędem urzędników Komisji. Wskazywać na to może dalsze pogrupowanie wymienionych krajów według pięciu rodzajów wariantów inwestycyjnych (inwestycje kapitałowe, w nieruchomości, obligacje państwowe, darowizny lub fundacje oraz jednorazowe wpłaty do budżetu państwa) umożliwiających nabywanie obywatelstwa, gdzie do żadnego z nich nie zakwalifikowano Polski⁵⁵. Obok szczegółowych danych inwestycyjnych oraz kwot wymaganych w poszczególnych państwach Unii, charakterystyki programów umożliwiających bezpośrednią lub pośrednią sprzedaż obywatelstwa, z raportu przebija bezsilność Komisji Europejskiej, która zaznacza tylko, że rozmawia z rządami poszczególnych krajów członkowskich, aby skłonić je do zmiany niektórych regulacji. Komisja widzi zagrożenia wynikające z tego procederu dla całej Unii Europejskiej i je nazywa, są to: pranie pieniędzy, korupcja, obchodzenie przepisów unijnych, uchylanie się od opodatkowania, brak przejrzystości programów i zarządzania nimi, a co za tym idzie brak bezpieczeństwa obywateli UE⁵⁶. We wnioskach odnotowano, że KE „jest zaniepokojona ryzykiem, jakie wiąże się z programami obywatelstwa dla inwestorów i programami złotych wiz oraz faktem, że środki wdrażane przez państwa członkowskie nie zawsze ograniczają to ryzyko w odpowiednim stopniu”. Konkludując Komisja zobowiązuje się do „monitorowania” działań państw członkowskim w tym zakresie i zapowiada powołanie grupy ekspertów mającej pracować nad kwestiami przejrzystości, zarządzania i bezpieczeństwa. Sprawozdanie kończy się zdaniem: „Komisja będzie monitorować szersze aspekty zgodności z prawem UE, które wiążą się z programami, i podejmować konieczne działania w stosownych przypadkach”⁵⁷. Najbardziej napiętnowanymi państwami były Bułgaria, Cypr i Malta, które wprowadziły odpowiednio w latach 2005, 2007, 2013 najbardziej liberalne (najtąsze) programy umożliwiające nabycie obywatelstwa, m.in. bez konieczności faktycznego zamieszkiwania na terytorium tego państwa⁵⁸. Przypominano więc w *Sprawozdaniu*, że każda osoba, która

⁵⁴ Dz. U. RP z 14 II 2012, poz. 161, Ustawa z 2.04.2009 o obywatelstwie polskim (zmiana). Komentarz zob.: *Obywatelstwo Polskiw/cudzoziemiec.eu Kompleksowa obsługa cudzoziemców*; <http://cudzoziemiec.eu>[dostęp: 13.05.2022]: W Polsce aby uzyskać obywatelstwo trzeba postarać się o pięcioletni pobyt czasowy, następnie wnioskować o pobyt stały i po trzech latach od uzyskania takiej decyzji można ubiegać się o obywatelstwo, spełniając dodatkowe warunki (nieprzerwany pobyt w kraju, regularne źródło dochodu, znajomość języka, ukończona szkoła w Polsce). Obywatelstwo nadaje Prezydent RP i nie jest to decyzja automatyczna.

⁵⁵ *Sprawozdanie Komisji*, & 3.1, przypisy 36, 37, 38, 39, 40. Niewykluczone, że wyjaśnienie znajduje się w anonsowanym „towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji”.

⁵⁶ Tamże, & 4–5.

⁵⁷ Tamże, & 6.

⁵⁸ Tamże, & 2, 2.1, 2.2, 2.3.

stanie się ich obywatelem „automatycznie uzyskuje obywatelstwo Unii i prawa wynikające z niego na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)”. Podkreślano, że „Decyzja jednego państwa członkowskiego dotycząca nadania obywatelstwa w zamian za inwestycje wiąże się z automatycznym przyznaniem praw dotyczących innych państw członkowskich, w szczególności praw do swobodnego przemieszczania się, głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i unijnych, do ochrony konsularnej (...) oraz prawo dostępu do rynku wewnętrznego w celu prowadzenia działalności gospodarczej”⁵⁹. Atrakcyjność programów obywatelskich nie tylko tych trzech krajów była kusząca, a ogólny trend wzrastający. Przedłożone „Sprawozdanie” Komisji nie zahamowało go w sposób znaczący. Zwracała na to uwagę m.in. redakcja internetowego serwisu „Deutsche Welle”, na bieżąco monitorująca ten proces. Nagłośniła też przytoczone *Sprawozdanie* Komisji Europejskiej⁶⁰. Niespełna tydzień później, 29.01.2019 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego przedstawiła (kolejne już cykliczne) obszerne „Sprawozdanie w sprawie stosowania postanowień Traktatu dotyczących obywatelstwa UE”. Wśród ponad stu zawartych tam punktów, paragrafów oraz komparacji, tylko jeden z nich (P) odnosił się do najbardziej drażliwego problemu sprzedaży obywatelstw. Posłowie do PE odnotowali: „mając na uwadze, że wiele państw członkowskich oferuje tzw. programy złotych wiz i systemy inwestycyjne jako sposób na uzyskanie obywatelstwa”⁶¹. We wprowadzeniu do *Sprawozdania* zaznaczono, że „Obywatelstwo europejskie jest konstrukcją, która nie ma odpowiednika nigdzie indziej na świecie. Jego wprowadzenie stanowi urzeczywistnienie projektu europejskiego, jednak jego pełny potencjał jest bezsprzecznie niewykorzystany”. Dalej odnotowywano: „Samo pojęcie ‘obywatelstwa europejskiego’ zawiera pewne nieścisłości mimo faktu, że Traktat z Lizbony określa UE jako unię państw i obywateli”⁶². W podobny sposób nowatorstwo pomysłu obywatelstwa europejskiego było monitorowane przez KE, która co trzy lata (2017, 2020) przedstawiała stosowne *Sprawozdanie*, nie koncentrując się na kwestiach korupcyjnych, choć je odnotowywała, wskazując na podejmowane działania⁶³. Do takich należało wszczęcie 20.10.2020 r. przez KE postępowania przeciwko Cyprowi i Malcie „w sprawie uchybienia zobowią-

⁵⁹ Tamże, & 2.2. Tutaj ceny oraz inne szczegółowe informacje.

⁶⁰ <https://www.dw.com/pl/unijne-paszporty-na-sprzedaż-komisja-bije-na-alarm/a-47219127> [dostęp: 13.05.2022]; Wyodrębniono tam trzy śródtytuły: „Komisja apeluje do członków”, „Dobry biznes z paszportami”, „Korupcja i paszporty”.

⁶¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0041_PL.html [dostęp: 13.05.2022].

⁶² Tamże.

⁶³ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-aspolecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r. Wzmacnianie karty SI i ochrona ich praw*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0730&from=PL> s. 21–22, [dostęp: 13.05.2022].

zaniem państwa członkowskiego”, które dotyczyły, jak stwierdzano „ich systemów obywatelstwa dla inwestorów, zwanych również systemami ‘złotego paszportu’”⁶⁴. Komisja doszła do wniosku, że postępowanie tych dwóch krajów jest niezgodne z zasadą lojalnej współpracy i powołała się na rt.. 4 ust. 3 TUE⁶⁵, *notabene* ten sam artykuł, na który wskazywała 6 lat wcześniej w PE, wiceszefowa KE V. Reding. Wszczynając procedurę o uchybienie obowiązku państwa członkowskiego i naruszenie unijnej praworządności, Komisja postawiła też zarzut podważania integralności statusu obywatelstwa UE o którym mowa w art. 20 TFUE⁶⁶. W komunikacie czytamy: „Komisja uważa, że przyznanie obywatelstwa UE w przypadku z góry określonych płatności lub inwestycji bez rzeczywistego związku z zainteresowanymi państwami członkowskimi podważa istotę obywatelstwa UE”. KE wyznaczyła tym dwóm krajom dwa miesiące na odpowiedź wzywającą do usunięcia uchybień⁶⁷. W przypadku niesatysfakcjonującej reakcji sprawa miała trafić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Tak zdecydowane kroki poprzedziła „Rezolucja PE z 10 VII 2020 r. w sprawie kompleksowej polityki Unii w zakresie zapobiegania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”⁶⁸ oraz „Orędzie o stanie Unii” wygłoszone w PE przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen, na które powoływała się Komisja⁶⁹. Bazowano przede wszystkim na przytoczonym raporcie KE ze stycznia 2019 r. W odpowiedzi na wezwanie KE, rząd Cypru, w tym samym dniu, poinformował o zamiarze zawieszenia programu tzw. „złotych paszportów” od 1 listopada 2020 r.⁷⁰. Rząd Malty natomiast podjął dialog z Komisją, po czym zdecydował się zamknąć swój program „złotych paszportów” przed końcem 2020 r. Niebawem okazało się, że mimo oficjalnego zamknięcia sygnowanych programów, rząd obu krajów *de facto* je kontynuowały. Władze Cypru nadal rozpatrywały wnioski o obywatelstwo złożone przed zamknięciem programu 1 listopada 2020 r., co KE uznała za „wybieg” i 9 czerwca 2021 r. przeszła do drugiego etapu „procedury przeciwnaruszeniowej”⁷¹. Rząd Malty wprowadził zamknął program, ale natychmiast uruchomił

⁶⁴ *Programy obywatelstwa dla inwestorów: Komisja Europejska wszczyna naruszenia wobec Cypru i Malty za „sprzedaż” obywatelstwa UE*; Komisja Europejska – komunikat prasowy https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1925 [dostęp: 13.05.2022].

⁶⁵ Zob.: S. Biernat, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, 23–24.

⁶⁶ *Programy obywatelstwa dla inwestorów*.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_EN.html [dostęp: 13.05.2022].

⁶⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 [dostęp: 13.05.2022 r.] (szczególnie s. 30.).

⁷⁰ K. Strzępka (PAP), *KE wszczyna procedurę przeciw Cyprowi i Malcie za „złote paszporty”* <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1494015,ke-wszczyna-procedure-przeciw-cyprowi-i-malcie-za-zlote-paszporty.html> [dostęp: 13.05.2022].

⁷¹ A. Wolska, *KE znów wytyka Cyprowi i Malcie sprzedawanie unijnych obywatelstw*,

nowy, nieco zmodyfikowany. Określono go jako „fortel”, a KE była zmuszona wszcząć 9 czerwca 2021 r. nowe postępowanie⁷². W październiku 2020 r. KE przedstawiła (w tym samym piśmie w sprawie Cypru i Malty) zastrzeżenia względem Bułgarii, ale bez wszczynania „procedury naruszeniowej”. Ograniczyła się do wysłania stosownego pisma władzom w Bułgarii. Do sprawy wrócono w drugiej połowie 2021 r. KE ostrzegła władze w Sofii, domagając się zaprzestania sprzedaży paszportów. W efekcie 12 stycznia 2022 r. bułgarska Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy, likwidującej ten proceder⁷³.

Inwazja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. i nałożenie sankcji przez UE na rosyjskich oligarchów, postawiło w centrum uwagi proceder kupowania przez nich unijnego obywatelstwa. Pozwalało to im uniknąć wydalenia z granic UE. Dnia 25 lutego 2022 r. przewodnicząca PE Roberta Metsola zamieściła na Twitterze znamienne zdania: „Kreml od dawna uważa, że może kupić sobie drogę do Europy. Nadszedł czas, aby zamknąć wszelkie luki prawne, położyć kres niebezpiecznemu zjawisku tzw. złotych paszportów, które stanowią tylną furtkę do obywatelstwa europejskiego, i zapewnić, że rosyjska gotówka nie stanie się kolejnym rosyjskim gazem”⁷⁴. Sprawą zajął się Parlament Europejski, przyjmując 1 marca 2022 r. stosowną „Rezolucję”. Domagano się w niej, aby rządy krajów UE, w których funkcjonują programy złotych paszportów i złotych wiz, „zwe-ryfikowały wszystkich beneficjentów i cofnęły je w przypadku bogatych Rosjan, zwłaszcza tych powiązanych z osobami i firmami objętymi sankcjami”. Zobowiązano też Komisję do przygotowania odpowiedniego wniosku ustawodawczego⁷⁵.

<https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/ke-znow-wytyka-cyprowi-i-malcie-sprzedawanie-unijnych-obywatelstw/> (9.06.2021) [dostęp: 13.05.2022].

⁷² Tamże. Trzeci etap procedury mógł zakończyć się skierowaniem sprawy do TSUE i karami finansowymi.

⁷³ Krassen Nikolov, Paulina Borowska, *Bułgaria: Koniec ze „złotymi paszportami”?*, 13.01.2022, <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/bulgaria-zlote-paszporty-inwestycje-obywatelstwo-komisja-europejska-cypr-malta/> [dostęp: 13.05.2022].

⁷⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20220228STO24220/poslowie-chca-zlikwidowac-zlote-paszporty> [dostęp: 13.05.2022].

⁷⁵ Tamże. Zob. też.: S. Kotlarz, *Złote paszporty i wizy - trudny do rozwiązania problem UE*, „Biuletyn PISM” nr 41 (2460) 11.03.2022, <https://www.pism.pl/publikacje/zlote-paszporty-i-wizy-trudny-do-rozwiazania-problem-ue> [dostęp: 13.05.2022]. Dnia 12 marca 2022 r. media ujawniły, że znany miliarder rosyjski Roman Abramowicz, właściciel klubu Chelsea Londyn, w kwietniu 2021 r. kupił obywatelstwo portugalskie (to był już jego trzeci paszport obok rosyjskiego i izraelskiego), a prokuratura w Portugalii wszczęła śledztwo na okoliczność „podejrzenia o przestępstwo płatnej protekcji, czynnej korupcji, fałszowania dokumentów, prania brudnych pieniędzy oraz uchylania się od płacenia podatków”. <https://www.money.pl/gospodarka/abramowicz-kupil-portugalskie-obywatelstwo-ruszylo-sledztwo-6746443524602464a.html> [dostęp: 13.05.2022]; K. Wysocka, K. Nikolov, *Bułgaria: Rosyjscy bankierzy otrzymywali „złote paszporty” mimo braku inwestycji w kraju*, 14.02.2022, <https://www.euractiv.pl> [dostęp: 13.05.2022].

Podsumowanie

Ustanowienie w Traktacie o Unii Europejskiej wspólnego obywatelstwa dla obywateli państw członkowskich tej organizacji, było kluczowym elementem przejścia do kolejnego etapu procesu integracji. Obywatelstwo UE było obywatelstwem drugim, po obywatelstwie krajowym i miało charakter „dodatkowy”. Stosowne zapisy w tej sprawie przeniesiono do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a następnie do obowiązującego Traktatu z Lizbony. Przedstawiona juretyczna konstrukcja, wzmocniona uzyskaniem osobowości prawnej przez UE, nie istniała dotychczas w historii stosunków międzynarodowych. Od początku poddawana była krytyce przez część polityków i prawników, którzy twierdzili, że nie ma jednego europejskiego *demosu*, a w związku z tym nie można mu nadać obywatelstwa. Rozwiązanie takie zostało jednak zaakceptowane przez państwa członkowskie. Obok przedstawianych korzyści, mających wynikać ze wspólnego unijnego obywatelstwa, jak prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw UE z możliwością głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i wyborach do PE w tych krajach. Warunkiem uzyskania tych i innych przywilejów (np. opieki dyplomatycznej placówek UE), jest posiadanie obywatelstwa jednego z krajów członkowskich Unii. Zgodnie z prawem pierwotnym UE nadawanie obywatelstwa w poszczególnych państwach należy do wyłącznej kompetencji ich władz krajowych. Okazało się, że wiele z nich uruchomiło programy „złotych paszportów” i „złotych wiz”, mające na celu sprzedaż obywatelstwa własnego kraju, a co za tym idzie (automatycznej) sprzedaży obywatelstwa UE. Początkowo instytucje UE wykazywały się bezradnością wobec prawnych nadużyć, korupcji i przestępstw związanych z tym procederem. Naciski medialne przyczyniły się do organizowania debat w Parlamencie Europejskim i pobudzeniu do działania Komisji Europejskiej, będącej strażniczką traktatów. Ta ostatnia instytucja, w oparciu o artykuł Traktatu z Lizbony dotyczący zasady lojalnej współpracy UE z państwami członkowskimi, zaczęła je dyscyplinować. Wszczęła prawne procedury o naruszenie Traktatów wobec dwóch krajów: Malty i Cypru, ostrzegając trzeci kraj: Bułgarię. Proceder jednak miał charakter szerszy. Jak wynika z ustaleń samej Komisji, brało w nim udział aż 21 krajów członkowskich UE. W związku z atakiem Rosji na Ukrainę, w lutym 2022 r., i nałożeniu unijnych sankcji na rosyjskich oligarchów, z których wielu nabyło obywatelstwo UE, można spodziewać się zdecydowanych działań Komisji Europejskiej ograniczających programy „obywatelstwo na sprzedaż”.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=PL> [dostęp: 13.05.2022].
- Traktaty Rzymskie. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL> [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat fuzyjny, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89b3b5b7-e861-4de6-b92c-7c280ca6d6fb.0001.01/DOC_1&format=PDF [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat z Luksemburga, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11970F/TXT&from=PL> [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu Ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu Ustanawiającego Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Brukselski_traktat_budzetowy.pdf [dostęp: 13.05.2022].
- Jednolity Akt Europejski, <http://www.sgipl.wlkip.pl/wp-content/uploads/2014/11/jae.pdf> [dostęp: 13.05.2022].
- Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej* – 2021 (Traktat z Maastricht i Traktat z Amsterdamu), www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat o Unii Europejskiej, www.oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z-Maastricht_PL_1.pdf [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi Akty; www.oide.sejm.gov.pl [dostęp: 13.05.2022].
- Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997 Protokoll über die Position Dänemarks, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 97/C 340/ 101; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=DE> [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty; https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_1.pdf [dostęp: 13.05.2022].
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Luksemburg 2005.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Wspierania organów w zwalczaniu nadużyć związanych z prawem do swobodnego przemieszczania się: Podręcznik dotyczący działań w związku z domniemanymi małżeństwami dla pozorów zawieranymi przez obywateli UE i obywateli spoza UE w kontekście innych przepisów dotyczących prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli UE/*COM/2014/0604 final* [dostęp: 13.05.2022].
- EUR-Lex-52009DC0313; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX-%3A52009DC0313> [dostęp: 13 V 2022 r.].
- EUR-Lex-52014DC0604; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0604&from=En> [dostęp: 13.05.2022].
- Sprawozdanie z debaty w PE z 15 I 2014*, www.europarl.europa.eu/doceo/document/PU-7-2014-01-16-ITM-008-06_EN.html [dostęp: 13 V 2022 r.].
- Sprawozdanie z debaty w PE z 1.01.2014*, *Sprawozdanie z debaty w PE z 1.01.2014 r.*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/856/Rozporzadzenie_PE_ogolne_2014_2020.pdf [dostęp: 13.05.2022].

- Sprawozdanie z debaty w PE z 15.01.2014*, www.europarl.europa.eu/doceo/document/PU-7-2014-01-16-ITM-008-06_EN.html [dostęp: 13.05.2022].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1.01.2014 r. w sprawie sprzedaży obywatelstwa UE (2013/2995 RSP)*; www.europarl.europa.eu/doceo/dokument/TA-7-2014-0048_EN.html [dostęp: 13.05.2022].
- Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 13.01.2014 r. w sprawie sprzedaży obywatelstwa UE (2013/2995 RSP)* złożony przez Timoty Kirkope, Robert Ziele w imieniu grupy ECR; www.europarl.europa.eu/doceo/dokument/B-7-2014-0030_EN.html [dostęp: 13.05.2022].
- Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego 1 I 2014 r. w sprawie sprzedaży obywatelstwa UE (2013/2995 RSP)* złożony przez Marie-Christine Vergiat, Alda Sousa, Marias Matias w imieniu grupy GUE/NGL; www.europarl.europa.eu/doceo/dokument/B-7-2014-0028_EN.html [dostęp: 13.05.2022].
- Decyzja Komisji (UE) 217/599 z 22 III 2017 w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Obywatelstwo Unii dla Europejczyków: zjednoczeni w różnorodności mimo ius soli i ius sanguinis” podpisana w imieniu Komisji przez wiceprzewodniczącego Fransa Timmermansa, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 81/18 z 28 marca 2017 r.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Programy obywatelstwa I ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej {SWD(2019) 5 final} Brussels, 23 I 2019 COM(2019) 12 final*, Eur-Lex-52019DC0012-EN, & 1-6. [dostęp: 13.05.2022].
- Ustawa z 2.04.2009 o obywatelstwie polskim (zmiana), Dz. U. RP z 14 lutego 2012, poz. 161,
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r. Wzmacnianie karty SI i ochrona ich praw*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0730&from=PL>, s. 21-22, [dostęp: 13.05.2022].
- Programy obywatelstwa dla inwestorów: Komisja Europejska wszczyna naruszenia wobec Cypru i Malty z „sprzedaż” obywatelstwa UE*; Komisja Europejska – komunikat prasowy, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_1925 [dostęp: 13.05.2022].

Prasa, portale internetowe

- „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften” 1997
- „Biuletyn PISM”, „pism.pl” 2022
- „businessinsider.com” 2017
- „cudzoziemiec.eu” 2022
- „Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej” 2012
- „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2017
- „Deutsche Welle” „dw.com” 2013, 2014, 2018, 2022,
- „ec.europa.eu” 2020
- „eppgroup.eu” 2018
- „euractiv.pl” 2021, 2022
- „eur-lex.europa.eu”
- „europarl.europa.eu”
- „Gazeta Prawna” „gazetaprawna.pl” 2020,
- „henleyglobal.com” 2022
- „The International Spectator” 2007
- „money.pl” 2022
- „oide.sejm.gov.pl” 2022

„Polityka” „polityka.pl” 2017, 2018
„tandfonline.com” 2007
„Teka Komisji Prawniczej PAN w Lublinie” 2020

Opracowania i artykuły

Biernat S., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Tom 1, Warszawa 2020.
Byrska D., Gawkowski K., Liszkowska D., *Unia Europejska. Geneza. Funkcjonowanie. Wyzwania*, Wrocław 2017.
Cieleń A., Szymański A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Sejmowe, 2004.
Gniadziak M., *Obywatelstwo Unii i zagadnienia wstępne*, w: *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* (Rozdział I), Warszawa 2018, wyd. I, 1.
Piotrowski M., *Legal and Historical aspects of Civic Activity in the European Communities and in EU*, „Teka Komisji Prawniczej PAN w Lublinie” 2020, t. XII, nr 2, s. 417-433.

Netografia

Azarnoush S., Mezner I. D., *Wszystko ma swoją cenę. „Złota wiza” kluczem do UE*, „Deutsche Welle” 29 VII 2014, www.dw.com/pl/a-17820618 [dostęp: 13.05.2022].
Kotlarz S., *Złote paszporty i wizy - trudny do rozwiązania problem UE*, „Biuletyn PISM” nr 41 (2460) 11.03.2022, <https://www.money.pl/gospodarka/abramowicz-kupil-portugalskie-obywatelstwo-ruszylo-sledztwo-6746443524602464a.html> [dostęp: 13.05.2022].
Kowanda C., *Obywatelstwo na sprzedaż*, „Polityka” 27.11.2018, <https://www.polityka.pl/tygodnik-polityka/rynek/1772622,1> [dostęp: 13.05.2022].
Nikolov K., Borowska P., *Bulgaria: Koniec ze „złotymi paszportami”?* (13.01.2022); <https://www.euroactiv.pl/section/instytucje-ue/news/bulgaria-zlote-paszporty-inwestycje-obywatelstwo-komisja-europejska-cypr-malta/> [dostęp: 13.05.2022].
Obywatelstwo Polskiw/cudzoziemiec.eu Kompleksowa obsługa cudzoziemców; <http://cudzoziemiec.eu> [dostęp: 13.05.2022].
Pinder J., *Altiero Spinelli's European Federal Odyssey*, “The International Spectator”, Published online: 6.12.2007, s. 571-588. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03932720701722944> [dostęp: 13.05.2022].
Prpic M., *Złote wizy, wartości UE, korupcja i przestępczość* (Posiedzenie plenarne – druga sesja majowa w 2018 r.), Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego EPRS, <http://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 13.05.2022].
Riegert B., Stasik E., *Unijne paszporty na wyprzedaży*, „Deutsche Welle” 16.01.2014; www.dw.com/pl/a-1736057 [dostęp: 13.05.2022].
Strzępka K., *KE wszczyna procedurę przeciw Cyprowi i Malcie za „złote paszporty”*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1494015,ke-wszczyna-procedure-przeciw-cyprowi-i-malcie-za-zlote-paszporty.html> [dostęp: 13.05.2022].
Versack Keno, *Korupcja. Lukratywny interes z unijnymi paszportami*, „Deutsche Welle” 7.11.2018; <https://www.dw.com/pl/a-46200031> [dostęp: 13.05.2022].
Wolska A., *KE znów wytyka Cyprowi i Malcie sprzedawanie unijnych obywatelstw*, <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/ke-znow-wytyka-cyprowi-i-malcie-sprzedawanie-unijnych-obywatelstw/> (9.11.2021) [dostęp: 13.05.2022].
Wysocka K., Nikolov K., *Bulgaria: Rosyjscy bankierzy o trzymywali „złote paszporty” mimo braku inwestycji w kraju*, (14.02.2022), <https://www.euractiv.pl> [dostęp: 13.05.2022].