Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTHONY COLLINS
prednesené 4. októbra 2024 [1]

Vec C-181/23

Európska komisia
proti

Maltskej republike

„Nesplnenie povinnosti členským štátom podľa článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ– Program udeľovania občianstva investorom – Naturalizácia štátnych príslušníkov tretích krajín výmenou za vopred určené platby alebo investície – Neexistencia skutočnej väzby medzi žiadateľmi o naturalizáciu a členským štátom“

Predmet žaloby

1. Táto žaloba podľa článku 258 ZFEÚ vyplýva z prijatia a uplatňovania maltského programu udeľovania maltského občianstva na základe naturalizácie za výnimočné služby prostredníctvom priamych investícií (2020) (ďalej len „program udeľovania občianstva z roku 2020“) [2]. Európska komisia sa domáha určenia toho, že Maltská republika si tým, že vytvorila a prevádzkuje program udeľovania občianstva z roku 2020, ktorý ponúka osobám naturalizáciu za vopred stanovené platby alebo investície bez ohľadu na neexistenciu skutočnej väzby medzi nimi a týmto členským štátom, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ.

2. Maltská republika tvrdí, že žaloba Komisie je právne a skutkovo nedôvodná. V práve EÚ sa neupravujú podmienky, za ktorých môžu osoby získať štátnu príslušnosť členského štátu, pokiaľ tieto podmienky všeobecne a systematicky neohrozujú hodnoty a ciele Európskej únie. V medzinárodnom práve verejnom [3] ani v práve EÚ sa nevyžaduje, aby osoba mala pred svojou naturalizáciou „predchádzajúce skutočné väzby“ s daným štátom. Maltská republika ďalej tvrdí, že Komisia program udeľovania občianstva z roku 2020 opísala príliš zjednodušene v úsilí „priviesť“ Súdny dvor k nesprávnemu posúdeniu skutkového stavu.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Program udeľovania občianstva z roku 2020 pozostáva z 2020 Citizenship Act (zákon o občianstve z roku 2020) a 2020 Regulations (nariadení z roku 2020), opísaných v bodoch 5 až 7 nižšie.

[3] Ďalej len „medzinárodné právo“.

Právny kontext – maltské právo

Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve)

3. V Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve) sa upravuje nadobudnutie, odňatie a vzdanie sa maltského občianstva [4]. V jeho § 10 sú stanovené podmienky pre bežnú naturalizáciu. Podľa § 10 ods. 1 môže byť žiadateľovi udelené osvedčenie o naturalizácii ako občana Malty, ak ministrovi [5] dosvedčí splnenie týchto podmienok:

„a) že mal pobyt na Malte počas obdobia dvanástich mesiacov bezprostredne predchádzajúcich dňu podania žiadosti; a

b) že počas šiestich rokov bezprostredne predchádzajúcich uvedenému dvanásťmesačnému obdobiu mal pobyt na Malte v celkovej dĺžke najmenej štyri roky; a

c) že má primerané znalosti maltského alebo anglického jazyka; a

d) že je bezúhonný; a

e) že by bol vhodným občanom Malty.“

4. Podľa § 10 ods. 1 druhého pododseku Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve), ak to minister považuje za vhodné vzhľadom na osobitné okolnosti konkrétneho prípadu, môže pri výpočte súčtu uvedeného v písmene b) povoliť započítanie období pobytu, ktoré predchádzali siedmim rokom pred dátumom podania žiadosti. V 1989 Citizenship Regulations (nariadenia o občianstve z roku 1989) (v znení neskorších predpisov) sú stanovené podrobné pravidlá pre žiadosti o naturalizáciu na základe § 10 ods. 1 Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve) [6].

[4] Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve) (kap. 188), ZÁKON XXX z roku 1965, v znení zákonov: II z roku 1970, XXXI z roku 1972, LVIII z roku 1974, XXXI z roku 1975, IX z roku 1977, XIII z roku 1983, XXIV z roku 1989, IV z roku 2000 a X z roku 2007 a právneho oznámenia 410 z roku 2007 a zákona XV z roku 2013, zákonov XXIV a XXVI z roku 2017 a zákonov XV a XXXVIII z roku 2020.

[5] V § 2 ods. 1 Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve) sa stanovuje, že pojem „minister“ znamená „minister, ktorý je v danom zodpovedný za záležitosti týkajúce sa maltského občianstva a v rozsahu udelených právomocí tento pojem zahŕňa akúkoľvek osobu, ktorú tento minister poveril, aby konala v jeho mene“.

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations of 1 August, 1989 (podzákonný predpis 188.01 nariadení o občianstve z 1. augusta 1989) (právne oznámenie 106 z roku 1989, v znení právnych oznámení 16 z roku 1993, 232 z roku 1997, 26 z roku 2000, 188 a 410 z roku 2007, 17 a 63 z roku 2014; zákona XIII z roku 2015, právnych oznámení 336 z roku 2017 a 214 z roku 2019 a 443 z roku 2020).

The Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act [zákon o maltskom občianstve (zmena č. 2)] z roku 2020

5. Maltská republika prijala 28. júla 2020 Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 [zákon o maltskom občianstve (zmena č. 2) z roku 2020] (ďalej len „zákon o občianstve z roku 2020“).[7] V § 3 tohto zákona sa nahradil § 10 ods. 9 Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve) týmto textom:

„Bez ohľadu na ustanovenia tohto alebo iného zákona môže minister udeliť osvedčenie o naturalizácii ako občana Malty cudzincovi alebo osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá preukázala výnimočné služby Maltskej republike alebo ľudstvu alebo ktorej naturalizácia má pre Maltskú republiku výnimočný význam a ktorá spĺňa požiadavky stanovené týmto zákonom. Na účely tohto ustanovenia pojem ‚výnimočný‘ znamená zjavne nadpriemerný a vzťahuje sa predovšetkým na prínos vedcov, výskumníkov, atlétov, športovcov, umelcov, kultúrnych interpretov, investorov a podnikateľov: a to ak minister udelí osvedčenie o naturalizácii aj oprávnenej osobe závislej od cudzinca alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorá preukázala Maltskej republike mimoriadne služby prostredníctvom investícií, a to ak ďalej táto osoba podá žiadosť predpísaným spôsobom a po zložení sľubu vernosti Malte.“

6. Maltská republika 20. novembra 2020 prijala[8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (nariadenia o udeľovaní občianstva za výnimočné služby z roku 2020) (ďalej len „nariadenia z roku 2020“)[9]. Časti III a IV nariadení z roku 2020 obsahujú podrobné pravidlá, ktorými sa riadi spracúvanie žiadostí o naturalizáciu za výnimočné služby na základe zásluh a „priamych investícií do hospodárskeho a sociálneho rozvoja v Maltskej republike“[10]. Zahraniční investori[11] môžu požiadať o naturalizáciu v rámci druhej kategórie, ak spĺňajú alebo sa zaviažu, že splnia tieto podmienky:

a) poskytnú maltskej vláde príspevok 600 000 eur alebo 750 000 eur, z čoho 10 000 eur sa platí ako nevratná záloha spolu s predložením žiadosti o pobyt alebo formulára o oprávnenosti, pričom zvyšok je splatný po schválení žiadosti o naturalizáciu;

b) nadobudnú a ponechajú si vo vlastníctve nehnuteľnosť určenú na bývanie na Malte v minimálnej hodnote 700 000 eur, alebo si prenajmú nehnuteľnosť určenú na bývanie na Malte za minimálne ročné nájomné 16 000 eur (na minimálne 5 rokov);

[7] Zákon č. XXXVIII z roku 2020, uverejnený 31. júla 2020. Maltská republika 15. novembra 2013 prijala Act No XV of 2013 amending the Maltese Citizenship Act [Chap. 188 (15 November 2013)] ‹zákon č. XV z roku 2013, ktorým sa mení zákon o maltskom občianstve [kap. 188 (15. novembra 2013)]› (ďalej len „zákon o občianstve z roku 2013“). Súbežne s postupom stanoveným v § 10 ods. 1 Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve) sa zákonom o občianstve z roku 2013 zaviedol zrýchlený postup naturalizácie prostredníctvom účasti na „programe pre individuálnych investorov“, ktorý sa riadi samostatnými podmienkami a postupmi. The Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [nariadenia o programe pre individuálnych investorov Maltskej republiky z roku 2014 (podzákonný predpis 188.03 maltských zákonov)], prijaté ako právne oznámenie 47 z roku 2014 a uverejnené v Government Gazette of Malta (Maltský vládny vestník) 4. februára 2014 (ďalej len „nariadenia z roku 2014“), boli zrušené 20. novembra 2020 právnym oznámením 437 z roku 2020. Na systém prijatý podľa zákona o občianstve z roku 2013 a nariadení z roku 2014 (ďalej len „program udeľovania občianstva z roku 2014“) sa vzťahuje limit 1 800 úspešných žiadateľov (okrem závislých osôb). Napriek podobnostiam medzi programami udeľovania občianstva z roku 2014 a z roku 2020 a tomu, že vo vyjadreniach účastníkov konania sa často odkazuje na oba systémy, sa táto žaloba o nesplnenie povinnosti obmedzuje na program udeľovania občianstva z roku 2020.

[8] V súlade s § 10 ods. 9 Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve), v znení zákona o občianstve z roku 2020.

[9] Podzákonný predpis 188.06 maltských zákonov. Nariadenia z roku 2020 boli prijaté právnym oznámením 437 z roku 2020.

[10] Nariadeniami z roku 2020 sa síce zrušili nariadenia z roku 2014, ale podľa § 31 ods. 1 druhého pododseku nariadení z roku 2020 zostávajú nariadenia z roku 2014 účinné, kým sa nedosiahne maximálny počet 1 800 žiadostí povolený podľa týchto nariadení.

[11] Žiadosti môžu zahŕňať „závislých“ rodinných príslušníkov žiadateľa, okrem iného s podmienkou, že sa za každého z nich uhradí dodatočná platba vo výške 50 000 eur. Pozri § 16 ods. 3 nariadení z roku 2020 a odsek 1 písm. b) prvej prílohy k týmto nariadeniam.

c) poskytnú dar minimálne 10 000 eur registrovanej filantropickej, kultúrnej, športovej, vedeckej, umeleckej mimovládnej organizácii alebo spoločnosti alebo mimovládnej organizácii alebo spoločnosti pôsobiacej v oblasti dobrých životných podmienok zvierat, alebo organizácii inak schválenej orgánmi verejnej moci;

d) majú pobyt na Malte počas obdobia 36 mesiacov (platba je 600 000 eur), ktoré môže byť skrátené na minimálne 12 mesiacov za predpokladu, že sa uskutoční výnimočná priama investícia (platba je 750 000 eur);

e) úspešne absolvujú posúdenie oprávnenosti orgánmi verejnej moci a získajú povolenie podať žiadosť o naturalizáciu v súlade s § 10 nariadení z roku 2020.

7. Podľa § 19 nariadení z roku 2020 „počet osvedčení udelených v rámci programu o maltskom občianstve na základe naturalizácie za výnimočné služby prostredníctvom priamych investícií, s výnimkou závislých osôb, nesmie prekročiť štyristo (400) ročne a celkový kumulatívny počet úspešných žiadateľov bez závislých osôb nesmie v žiadnom prípade prekročiť tisícpäťsto (1 500)“.

Konanie pred podaním žaloby

8. Komisia 20. októbra 2020 zaslala Maltskej republike formálnu výzvu. Vyjadrila obavy, že program pre individuálnych investorov prijatý na základe Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve), v znení zákona o občianstve z roku 2013 a nariadení z roku 2014, nie je zlučiteľný s občianstvom EÚ ustanoveným v článku 20 ZFEÚ a so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ. Komisia 9. júna 2021 zaslala Maltskej republike dodatočnú formálnu výzvu, v ktorej uviedla, že keďže revidovaný legislatívny rámec programu udeľovania občianstva z roku 2020 nemení jeho transakčnú povahu, porušuje sa tým článok 20 ZFEÚ a článok 4 ods. 3 ZEÚ.

9. Maltská republika na túto výzvu odpovedala 6. augusta 2021. Vyjadrila nesúhlas s posúdením Komisie. Okrem iného uviedla, že stanovisko Komisie je nezlučiteľné so zásadou prenesenia právomocí, keďže zasahuje do oblasti, ktorá patrí do zvrchovanosti členských štátov.

10. Maltská republika 2. marca 2022 až do odvolania pozastavila svoj program udeľovania občianstva investorom pre ruských a bieloruských štátnych príslušníkov.

11. Komisia 6. apríla 2022 zaslala Maltskej republike odôvodnené stanovisko. Komisia zopakovala a rozviedla tvrdenia, ktoré uviedla vo svojej formálnej výzve a dodatočnej formálnej výzve. Maltská republika vo svojej odpovedi vyjadrila nesúhlas s posúdením Komisie a uviedla, že jej legislatívny rámec v oblasti občianstva pre investorov je v plnom súlade s právom EÚ.

Konanie na Súdnom dvore

12. Návrhom doručeným 22. marca 2023 podala Komisia prejednávanú žalobu na základe článku 258 ZFEÚ, pričom sa usilovala dosiahnuť, aby sa určilo, že:

„Maltská republika si tým, že zaviedla a uplatňovala inštitucionalizovaný program, akým je Program udeľovania maltského občianstva na základe naturalizácie za výnimočné služby prostredníctvom priamych investícií na základe § 10 ods. 9 Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 (zákon o maltskom občianstve (zmena č. 2) z roku 2020), a Granting of

citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (nariadenia o udeľovaní občianstva za výnimočné služby z roku 2020), teda program, ktorý ponúka naturalizáciu v prípade neexistencie skutočného prepojenia žiadateľov s krajinou výmenou za vopred určené platby alebo investície, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ."

13. Komisia ďalej navrhuje, aby sa Maltskej republike uložila povinnosť nahradiť trovy konania.

14. Maltská vláda vo svojom vyjadrení k žalobe doručenom 27. júna 2023 navrhuje prejednávanú žalobu zamietnuť ako nedôvodnú a uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

15. Po ďalšej výmene vyjadrení sa 17. júna 2024 uskutočnilo pojednávanie, na ktorom Komisia a Maltská republika ústne predniesli svoje tvrdenia a odpovedali na otázky Súdneho dvora.

Právna analýza

Argumentácia účastníkov konania

16. Žaloba Komisie pozostáva z jedinej výhrady, ktorú rozdelila do troch krokov.

17. Po prvé Komisia konštatuje, že hoci členské štáty majú právomoc prijať pravidlá upravujúce nadobúdanie ich štátnej príslušnosti, v práve EÚ sa výkon tejto právomoci obmedzuje.[12] Koncepcia vzájomnej dôvery je základom občianstva EÚ. Rešpektovanie tejto vzájomnej dôvery bráni členským štátom prijímať pravidlá týkajúce sa občianstva, ktoré narúšajú podstatu, hodnotu a integritu občianstva EÚ. Občianstvo EÚ má byť základným statusom štátnych príslušníkov členských štátov.[13] V práve EÚ sa členským štátom ukladajú ďalekosiahle povinnosti, pokiaľ ide o zaobchádzanie s občanmi EÚ uplatňujúcim si práva, ktoré im občianstvo EÚ poskytuje. Keďže udelenie štátnej príslušnosti členského štátu má automaticky za následok získanie občianstva EÚ a využívanie práv s ním spojených, podmienky, za ktorých môže byť udelené, majú taký priamy vplyv na ostatné členské štáty a Európsku úniu, že už nie sú výlučnou záležitosťou daného členského štátu. Členské štáty preto musia pri udeľovaní štátnej príslušnosti štátnym príslušníkom tretích krajín náležite zohľadňovať právo EÚ, najmä zásadu lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ a integritu statusu občianstva EÚ vytvoreného podľa článku 20 ZFEÚ.

18. Po druhé Komisia zdôrazňuje, že Európska únia je založená na integrácii európskych štátov, ktoré majú spoločné ambície a hodnoty, a s tým je spojené, že sa národy každého z týchto členských štátov spájajú. Občianstvo EÚ teda znamená posilnenie väzieb medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov a Európskou úniou, ako aj integráciu a prehĺbenie solidarity medzi rôznymi národmi Európy, ktoré sa tak spájajú do jediného politického celku ako aktéri tvoriaci Európsku úniu. Povaha občianstva EÚ, ktoré zahŕňa právo presťahovať sa na územie iného členského štátu a zdržiavať sa na ňom, právo na rovnaké zaobchádzanie ako so štátnymi príslušníkmi daného členského štátu a právo voliť a kandidovať v komunálnych voľbách hostiteľských členských štátov a vo voľbách do Európskeho parlamentu, tento výklad posilňuje. Občianstvo EÚ a práva z neho vyplývajúce sú teda vyjadrením solidarity a vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi. Automatické a bezpodmienečné rozšírenie určitých práv na štátnych

[12] Rozsudky zo 7. júla 1992, Micheletti a i. (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10) (ďalej len „rozsudok Micheletti"); z 20. februára 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, bod 19) (ďalej len „rozsudok Kaur"); z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 37) (ďalej len „rozsudok Zhu a Chen"); z 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, body 39, 41 a 45) (ďalej len „rozsudok Rottmann") a z 12. marca 2019, Tjebbes a i. (C-221/17, EU:C:2019:189, bod 30) (ďalej len „rozsudok Tjebbes").

[13] Rozsudok zo 17. septembra 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 82).

príslušníkov všetkých členských štátov je v súlade so zásadou vzájomnej dôvery a vychádza zo spoločného chápania, že „štátne občianstvo je prejavom skutočnej väzby medzi [štátom] a jeho štátnymi príslušníkmi“ [14]. „Osobitný vzťah solidarity a lojality medzi [štátom] a jeho štátnymi príslušníkmi, ako aj reciprocit[a] práv a povinností … sú základom väzby štátnej príslušnosti“ [15].

19. Ak členský štát vytvorí a prevádzkuje program udeľovania občianstva investorom, ktorý uľahčuje systematické udeľovanie jeho štátnej príslušnosti osobám za vopred stanovené platby, pričom sa nevyžaduje existencia akejkoľvek skutočnej väzby medzi týmto štátom a týmito osobami, ohrozuje a narúša podstatu aj integritu občianstva EÚ a vzájomnú dôveru, ktorá je jeho základom. Takýto program udeľovania občianstva investorom je preto nezlučiteľný s pojmom občianstvo EÚ stanoveným v článku 20 ZFEÚ a so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ. Z toho vyplýva, že zriadenie a prevádzkovanie takýchto programov, aj keď sú vnímané ako v (čisto finančnom) záujme členského štátu, poškodzuje ciele Európskej únie.

20. Po tretie program udeľovania občianstva z roku 2020 spĺňa kritériá nezákonného programu udeľovania občianstva investorom opísané v druhom kroku, keďže umožňuje systematické udeľovanie občianstva za zaplatenie vopred stanovených vysokých súm bez toho, aby sa od žiadateľov vyžadovalo preukázanie skutočnej väzby k Maltskej republike. V § 10 ods. 1 písm. a) Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve), v ktorom sa upravuje „bežná“ naturalizácia, sa stanovuje, že žiadateľ musí byť schopný preukázať, že „mal pobyt na Malte počas obdobia dvanástich mesiacov“ bezprostredne predchádzajúceho podaniu žiadosti. Podľa jeho § 10 ods. 1 písm. b) musí takáto osoba preukázať obdobia pobytu „v celkovej dĺžke najmenej štyroch rokov“ počas šiestich rokov. Na žiadateľov o občianstvo v rámci programu udeľovania občianstva z roku 2020 sa vzťahujú kvalitatívne odlišné ustanovenia. Komisia najmä tvrdí, že tento program neobsahuje dostatočné záruky, ktorými by sa zabezpečovalo, že povinnosť týkajúca sa pobytu nie je len čisto fiktívnou požiadavkou alebo že existuje skutočná väzba medzi Maltskou republikou a žiadateľmi o maltské občianstvo podľa tohto programu.

21. V súlade s § 16 ods. 1 písm. a) nariadení z roku 2020 hlavný žiadateľ a na ňom závislé osoby vo veku 18 a viac rokov musia predložiť dôkaz o pobyte na Malte počas obdobia 36 mesiacov. V § 16 ods. 1 písm. a) sa v spojení s prvou prílohou k nariadeniam z roku 2020 stanovuje, že po zaplatení sumy 750 000 eur (t. j. ďalších 150 000 eur) sa toto obdobie pobytu môže skrátiť na minimálne 12 mesiacov. V nariadeniach z roku 2020 sa pojmy „rezident“ ani „pobyt“ nevymedzujú. Nestanovuje sa v nich žiadna rovnocenná požiadavka, aby takýto pobyt trval „počas celého“ uvedeného obdobia. Keďže neexistujú žiadne pravidlá, ktorými by sa vyžadovala pravidelná fyzická prítomnosť počas dlhšieho obdobia, ktoré by mohlo byť prerušené cestovaním alebo krátkodobými pobytmi v zahraničí, nariadenia z roku 2020 neobsahujú žiadne pravidlá týkajúce sa neprítomnosti, ktorá by mohla prerušiť akékoľvek obdobie pobytu. Komisia preto tvrdí, že v § 16 ods. 1 písm. a) nariadení z roku 2020 sa vyžaduje len oprávnený pobyt, a nie fyzická prítomnosť na Malte.

22. Komisia takisto odmieta tvrdenie Maltskej republiky, že má právo udeliť občianstvo s odkazom na „perspektívne väzby“ prostredníctvom budúcej integrácie a prínosu pre tento členský štát. Takýto prístup „kúpiť teraz – vytvoriť väzbu neskôr“ je nezlučiteľný s právom EÚ. Komisia pripomína, že prínosy vyplývajúce z občianstva EÚ vrátane slobody pohybu nadobúdajú účinnosť od okamihu získania tohto statusu. Neexistuje žiadna záruka, že maltský občan

[14] Rozsudok Tjebbes (bod 35).

[15] Rozsudok Rottmann (bod 51), a rozsudok Tjebbes (bod 33). Pozri aj rozsudok zo 17. decembra 1980, Komisia/Belgicko (149/79, EU:C:1980:297, bod 10), a vec Lichtenštajnsko/Guatemala, námietka (druhá fáza). Pozri aj rozsudok Medzinárodného súdneho dvora (ďalej len „MSD“) zo 6. apríla 1955, [1955] ICJ Rep 4, 20 (ďalej len „rozsudok Nottebohm“).

naturalizovaný v rámci programu udeľovania občianstva z roku 2020 zostane v Maltskej republike a vytvorí si k nej väzby. Mohol by sa rozhodnúť presťahovať do iného členského štátu alebo si dokonca ponechať centrum záujmov v tretej krajine a zároveň využívať práva vyplývajúce z občianstva EÚ bez toho, aby si vytvoril puto s akýmkoľvek členským štátom. V propagačných materiáloch, ktoré uverejňujú zástupcovia oprávnení tento program propagovať, sa možnosť, že naturalizovaný občan môže získať pobyt v inom členskom štáte alebo v štáte pridruženom k Schengenskému priestoru, uvádza ako jeden z prínosov získania maltského občianstva.

23. Komisia vo svojej odpovedi odmieta tvrdenie, že touto žalobou sa spochybňuje celý vnútroštátny legislatívny rámec naturalizácie osôb. Komisia nemá v úmysle predpisovať, ako majú členské štáty určiť, „kto sú ich štátni príslušníci“. Táto žaloba sa obmedzuje na konkrétny systém udeľovania občianstva investorom, ktorý tým, že z občianstva EÚ vytvára komoditu, narúša integritu tohto statusu spôsobom, ktorý predstavuje mimoriadne závažné porušenie práva EÚ.

24. Komisia svoje tvrdenie opiera o právo EÚ, osobitné požiadavky vyplývajúce zo statusu občianstva EÚ a povinnosť lojálnej spolupráce, ktorou sa členským štátom ukladá zdržať sa konania, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Európskej únie. Maltská republika síce nesúhlasí s tým, že rozsudok Nottebohm podporuje tvrdenie, že v medzinárodnom práve sa vyžaduje skutočná väzba ako podmienka nadobudnutia štátnej príslušnosti, tento rozsudok však je a zostáva široko citovaným autoritatívnym vyjadrením oprávnenia štátov odmietnuť uznať štátne občianstvo udelené iným štátom. V súlade s rozsudkom Micheletti členské štáty nemôžu odmietnuť uznať štátnu príslušnosť občana členského štátu. Automatická povaha tohto uznávania v právnom poriadku EÚ poskytuje právny základ pre spoločnú zdieľanú koncepciu štátneho občianstva, ktorá zahŕňa existenciu skutočnej väzby medzi členským štátom a jeho štátnymi príslušníkmi.

25. Komisia tvrdí, že z právneho rámca programu udeľovania občianstva z roku 2020 vyplýva, že proces náležitého preverovania žiadateľov spočíva v posúdení ich bezpečnostného rizika alebo rizika poškodenia povesti a rozsahu ich bohatstva. Jeho cieľom nie je potvrdiť existenciu skutočnej väzby medzi žiadateľom a Maltskou republikou. Existencia tohto overovacieho procesu a diskrečná právomoc ministra [16] odmietnuť udeliť osvedčenie o naturalizácii nemenia transakčný charakter tohto programu. Maltská republika nepopiera, že na uplatnenie programu udeľovania občianstva z roku 2020 sa vyžaduje skutočná fyzická prítomnosť na Malte len dvakrát: na poskytnutie biometrických údajov na účely získania povolenia na pobyt a na zloženie sľubu vernosti. „Oprávnený pobyt“, ktorý sa v tomto programe vyžaduje, preto nemôže vytvoriť skutočnú väzbu medzi Maltskou republikou a žiadateľom o občianstvo.

26. Maltská republika v prvom rade konštatuje, že už od dávnych čias sa štáty snažili prilákať bohatstvo a prosperitu tým, že podporovali prílev majetných jednotlivcov prostredníctvom udeľovania občianstva alebo jeho zodpovedajúceho statusu. Právomoc priznávať štátnu príslušnosť je v samotnom jadre národnej suverenity. Je úzko spojená s koncepciou a rozvojom národnej identity členského štátu, ktorú má Európska únia podľa článku 4 ods. 2 ZEÚ chrániť. Maltská republika uznáva, že existencia „predchádzajúcej skutočnej väzby“ je legitímnym základom, na základe ktorého sa štáty môžu rozhodnúť uznať spojenie jednotlivca s ich politickým spoločenstvom. Je však vecou demokratických inštitúcií každého členského štátu, aby si túto možnosť zvolili prostredníctvom politických a zvrchovaných rozhodnutí, často založených na úvahách o férovosti a morálnej spravodlivosti. Členský štát má teda široký priestor na

[16] Ako je vymedzený v článku 2 ods. 1 Maltese Citizenship Act (zákon o maltskom občianstve).

rozhodovanie o tom, aké väzby sú dostatočné na to, aby sa jednotlivec mohol stať členom jeho politického spoločenstva. Zmluvami a ich prípravnými dokumentmi sa členské štáty nezaväzujú k tomu, aby vyžadovali, že osoba má mať pred svojou naturalizáciou „predchádzajúcu skutočnú väzbu“ na členský štát. Maltská republika takisto tvrdí, že táto požiadavka v medzinárodnom práve neexistuje a že rozsudok Nottebohm, na ktorý sa Komisia odvoláva, bol predmetom rozsiahlej a odôvodnenej kritiky.

27. Z týchto dôvodov Maltská republika tvrdí, že iba v prípade, že politika členského štátu v oblasti naturalizácie vedie všeobecne a systematicky k závažnému porušovaniu hodnôt a cieľov EÚ, ako sú vymedzené v Zmluvách a právnych predpisoch, môže táto politika preukázateľne predstavovať porušenie týchto pravidiel a hodnôt. V tomto prípade to tak nie je. Žaloba Komisie je bezprecedentná. Jej cieľom je zabrániť členskému štátu v realizácii politických rozhodnutí, ktoré legitímne prijal v oblasti, ktorá je v právomoci členských štátov, ako sa uznáva v článku 9 ZEÚ a článku 20 ods. 1 ZFEÚ. Žalobou sa spochybňuje aj zákonnosť celého vnútroštátneho legislatívneho rámca upravujúceho naturalizáciu osôb. Maltská republika ďalej tvrdí, že široký výklad článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ, ktorý zastáva Komisia, bude mať bezprostredný vplyv na legislatívne rámce upravujúce štátnu príslušnosť vo všetkých členských štátoch, najmä v tých, v ktorých sa naturalizácia udeľuje na základe voľnej úvahy. Z toho nevyhnutne vyplynú povinnosti podávať správy, čo povedie k tomu, že Komisia ako strážkyňa Zmlúv bude preskúmavať politiky, zákony a postupy členských štátov v oblasti naturalizácie z hľadiska práva EÚ. Tento vývoj podnieti členské štáty k tomu, aby spochybňovali a napokon aj napádali právo a prax iných členských štátov v tejto oblasti. Takáto kontrola môže byť odôvodnená len vtedy, ak sa na základe vhodných dôkazov jasne preukáže, že pravidlá členského štátu predstavujú všeobecné a systematické riziko pre hodnoty a ciele EÚ.

28. Maltská republika ďalej tvrdí, že v jedinom žalobnom dôvode Komisia príliš zjednodušuje judikatúru Súdneho dvora tým, že sa snaží stotožniť odňatie štátnej príslušnosti s jej nadobudnutím. Odňatím štátnej príslušnosti členského štátu jednotlivcovi sa táto osoba zbavuje občianstva EÚ a súboru práv s ním spojených. Podľa práva EÚ musia byť opatrenia členských štátov, ktoré môžu *de iure* alebo *de facto* viesť k odňatiu práv a povinností spojených s občianstvom EÚ, pod starostlivým a prísnym dohľadom. Naproti tomu nadobudnutím štátnej príslušnosti sa rozsah práv a povinností osoby skôr rozširuje, a nie zmenšuje. Nadobudnutie štátnej príslušnosti sa preto má preskúmavať s odkazom na inú normu. Nepochopenie tohto zásadného rozdielu viedlo Komisiu k tomu, že obhajuje výklad Zmlúv, ktorý by viedol k neprimeranému presahu kontroly EÚ do oblasti, ktorá je v právomoci členských štátov a ktorá je úzko spojená so zvrchovanými výsadami členských štátov.

29. Maltská republika tvrdí, že vykreslenie programu udeľovania občianstva z roku 2020 Komisiou ako „automatickej a bezpodmienečnej“ cesty k získaniu maltskej štátnej príslušnosti, ktorá umožňuje „systematické udeľovanie štátnej príslušnosti výmenou za vopred stanovené platby“ v „čisto rozpočtovom záujme“ Maltskej republiky, je príliš zjednodušené a nemá žiadnu právnu ani skutkovú oporu. Počiatočná investícia síce zakladá prístup k tomuto programu, tento však nefunguje „automaticky a bezpodmienečne“, ale prikladá sa v ňom značná váha vplyvu každej žiadosti na „bezpečnosť, povesť, systémové účinky, dodržiavanie predpisov a iné kritériá“. Skutočnosť, že sa zamieta približne jedna tretina všetkých prípustných žiadostí, je dostatočným dôkazom neexistencie akéhokoľvek automatizmu. Udelenie štátnej príslušnosti nie je ani priamym dôsledkom finančnej transakcie, keďže žiadatelia musia prijať dlhodobé záväzky a po naturalizácii podliehajú dlhodobým kontrolným postupom. Maltská republika preto tvrdí, že program udeľovania občianstva z roku 2020 je legitímny, spoľahlivý, profesionálne riadený a účinný program naturalizácie, ktorého fungovanie neohrozuje ciele EÚ. Program udeľovania

občianstva z roku 2020 je transparentný, starostlivo monitorovaný a má priamy a pozitívny vplyv na maltskú spoločnosť. Maltská republika odmieta Komisiou vykreslenú charakteristiku jej programu ako založeného na prístupe „kúpiť teraz – vytvoriť väzbu neskôr“. Úspešní žiadatelia sa vyznačujú rôznymi väzbami s maltskou komunitou, ktoré pozostávajú z predchádzajúcich, súčasných a budúcich pút, ktoré sa v priebehu času vyvíjajú.

30. Maltská republika vo svojej replike tvrdí, že ak by Súdny dvor vyhovel návrhu Komisie, musela by zrušiť celý súbor právnych predpisov a zákonných nástrojov, ktorý sa neobmedzuje na jedno ustanovenie alebo konkrétny súbor pravidiel týkajúcich sa štátnej príslušnosti. Napadnutím celého právneho rámca členského štátu upravujúceho prístup k štátnemu občianstvu Komisia vyzýva Súdny dvor, aby konal ako „nepriamy normotvorca“, ktorý uplatňuje právo veta voči vnútroštátnym právnym predpisom prijatým v oblasti, ktorá je vyhradená členským štátom. Čím širší je rozsah preskúmania v oblasti výlučnej právomoci členských štátov, tým vyššie je riziko, že jeho vykonávanie prekročí právomoci Európskej únie v obzvlášť citlivej oblasti. Maltská republika preto tvrdí, že akýkoľvek zásah Súdneho dvora by mohlo odôvodniť len závažné porušenie hodnôt a/alebo cieľov Európskej únie. Maltská republika napokon, a v rozpore s tvrdeniami Komisie, zdôrazňuje, že Európska únia je politickým spoločenstvom, a nie „jediným politickým celkom“.

Posúdenie

Prípustnosť

31. Maltská republika síce výslovne nenamieta proti prípustnosti tejto žaloby, poukazuje však na rozdiely medzi tvrdeniami, ktoré Komisia uplatňovala vo fáze pred podaním žaloby, a tvrdeniami, o ktoré sa chce opierať teraz. Maltská republika tvrdí, že viaceré tvrdenia Komisie v duplike sa líšia od tvrdení uvedených v žalobe. Namieta aj proti tomu, aby Komisia predložila ako dôkaz tzv. „Passport papers“ [17], keďže sa týkajú fungovania programu udeľovania občianstva z roku 2014, a nie toho z roku 2020, ktorý je predmetom tohto konania.

32. Súdny dvor môže to, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 258 ZFEÚ, preskúmať *ex offo*. [18] Keďže otázka prípustnosti žaloby bola nastolená na pojednávaní a Komisia mala možnosť odpovedať na otázku Súdneho dvora v tejto súvislosti, je vhodné, aby Súdny dvor túto otázku preskúmal. V súlade s ustálenou judikatúrou je predmet žaloby podľa článku 258 ZFEÚ o nesplnenie povinnosti určený odôvodneným stanoviskom Komisie. Tento dokument musí obsahovať presvedčivý a podrobný výklad dôvodov, ktoré vedú Komisiu k presvedčeniu, že členský štát, ktorému je určený, si nesplnil povinnosť vyplývajúcu zo Zmluvy. Následná žaloba o nesplnenie povinnosti sa musí zakladať na tých istých dôvodoch a žalobných dôvodoch, ktoré sú uvedené v odôvodnenom stanovisku, a Súdny dvor nemôže skúmať žalobný dôvod, ktorý v ňom nebol uvedený. [19] Táto žaloba má užší rozsah než výhrada v odôvodnenom stanovisku zo 6. apríla 2022, keďže tá smerovala proti programom udeľovania občianstva z roku 2014 aj z roku 2020. S touto výhradou, ktorá nevzbudzuje

[17] Pozri „Passport papers“, ktoré vydala nadácia Daphne Caruana Galizia Foundation: https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Rozsudok z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 50).

[19] Rozsudok z 24. júna 2004, Komisia/Holandsko (C-350/02, EU:C:2004:389, bod 20). Účelom konania pred podaním žaloby je poskytnúť dotknutému členskému štátu možnosť splniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, alebo sa účinne brániť proti výhradám formulovaným Komisiou. Riadne vedenie tohto konania je nevyhnutné na ochranu práv daného členského štátu a na zabezpečenie jasného vymedzenia predmetu súdneho konania. Konanie pred podaním žaloby teda sleduje tri ciele, a to dať členskému štátu príležitosť ukončiť prípadné porušovanie, umožniť mu uplatniť si svoje právo na obhajobu a spresniť predmet konania s ohľadom na prípadné predloženie sporu Súdnemu dvoru (rozsudok zo 16. septembra 2015, Komisia/Slovensko, C-433/13, EU:C:2015:602, body 39 a 49).

obavy,[20] sa žaloba zakladá na tých istých dôvodoch a žalobných dôvodoch, ktoré sú uvedené v odôvodnenom stanovisku. V odôvodnenom stanovisku aj v žalobe sa uvádza porušenie článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ z dôvodu právnych predpisov prijatých Maltskou republikou, v ktorých sa osobám ponúka naturalizácia výmenou za vopred stanovené platby alebo investície bez toho, aby sa vyžadovala existencia skutočnej väzby medzi týmto členským štátom a týmito fyzickými osobami.

33. Pokiaľ ide o údajné rozdiely medzi žalobou a duplikou, z ustálenej judikatúry vyplýva, že účastník konania nemôže v priebehu konania meniť predmet konania a že dôvodnosť žaloby sa musí skúmať výhradne z hľadiska návrhov uvedených v žalobe.[21] Komisia je však oprávnená reagovať na tvrdenia, ktoré Maltská republika uviedla na svoju obhajobu, a to pokiaľ – ako platí v prejednávanej veci – sa tým nezmení rozsah konania.

34. Súdnemu dvoru preto navrhujem rozhodnúť, že táto žaloba aj tvrdenia uvedené v duplike sú prípustné.

35. Pokiaľ ide o prijatie tzv. „Passport papers“ ako dôkazov, Komisia nepopiera, že sa týkajú fungovania programu udeľovania občianstva z roku 2014, čo je pre túto žalobu *ratio materiae* irelevantné. V rozpore s tým, čo podľa všetkého tvrdí Komisia, sa preto o obsah týchto dokumentov nemožno v žiadnom prípade oprieť pri vyvodzovaní záverov o zákonnosti programu udeľovania občianstva z roku 2020.

O veci samej

– *Úvodné poznámky*

36. Touto žalobou sa Komisia domáha, aby sa určilo, že Maltská republika si prijatím a uplatňovaním § 10 ods. 9 zákona o občianstve z roku 2020 a nariadení z roku 2020 nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 20 ods. 1 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ. Ak Súdny dvor tomuto návrhu vyhovie, Maltská republika bude povinná prijať opatrenia potrebné na to, aby rozsudku Súdneho dvora vyhovela.[22] Z toho vyplýva, že v rozpore s tým, čo tvrdí Maltská republika, v tomto konaní sa nenapáda zákonnosť celého legislatívneho rámca daného členského štátu v oblasti naturalizácie.[23] Cieľom žaloby Komisie nie je ani úsilie tejto inštitúcie prijímať, s priamou alebo nepriamou pomocou Súdneho dvora, právne predpisy v oblasti občianstva EÚ.

37. Maltská republika uznáva, že ak by členský štát prijal politiku naturalizácie, v rámci ktorej by sa vylučovali osoby určitej rasy alebo etnického pôvodu, porušil by tým okrem iného článok 20 ZFEÚ v spojení s článkom 2 ZEÚ. Keďže Komisia netvrdí, že pri uplatňovaní programu udeľovania občianstva z roku 2020 dochádza k diskriminácii z dôvodu rasy, etnického pôvodu

[20] Požiadavka, podľa ktorej je predmet žaloby podanej podľa článku 258 ZFEÚ vymedzený konaním pred podaním žaloby, ktoré sa v danom článku stanovuje, si nevyžaduje, aby výrok odôvodneného stanoviska a žalobné návrhy boli totožné, pokiaľ predmet tejto žaloby nebol rozšírený ani zmenený, ale bol naopak zúžený (rozsudok zo 14. marca 2006, Komisia/Francúzsko, C-177/04, EU:C:2006:173, bod 37).

[21] Rozsudok z 11. novembra 2010, Komisia/Portugalsko (C-543/08, EU:C:2010:669, bod 20). Pozri aj článok 21 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článok 120 písm. c) jeho rokovacieho poriadku.

[22] Pozri článok 260 ods. 1 ZFEÚ.

[23] V konaní podľa článku 258 ZFEÚ platí, že ak sa Komisia domnieva, že niektorý členský štát porušil svoje povinnosti, výlučne ona je oprávnená rozhodnúť, či začne proti tomuto štátu konanie o nesplnenie povinnosti, označiť ustanovenia, ktoré tento štát porušil, a vybrať okamih, keď proti nemu toto konanie začne (rozsudok z 3. marca 2016, Komisia/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, bod 24).

alebo z iných dôvodov, nie je potrebné, aby sa Súdny dvor týmto tvrdením ďalej zaoberal.[24] Maltská republika ďalej uvádza, že vynaložila značné úsilie a značné zdroje na prevádzkovanie viacúrovňového procesu náležitej starostlivosti s cieľom zabezpečiť, aby program udeľovania občianstva z roku 2020 bol v súlade okrem iného s právnymi predpismi EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí, korupcii a terorizmu a aby sa ním presadzovali. Keďže žaloba Komisie nie je založená na tom, že by Maltská republika akýmkoľvek spôsobom nedodržala tieto alebo vlastne akékoľvek iné právne predpisy EÚ, je aj toto tvrdenie bezpredmetné.

38. V konaní podľa článku 258 ZFEÚ o nesplnenie povinnosti musí Komisia preukázať, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá mu vyplýva z práva EÚ, a nemôže sa pritom opierať o žiadnu domnienku.[25]

39. Podľa ustálenej judikatúry sa v zmysle zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ vyžaduje, aby členské štáty prijali všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie uplatňovania a účinnosti práva EÚ. Nesplnenie všeobecnej povinnosti lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ existuje len vtedy, ak toto nesplnenie spočíva v správaní odlišnom od porušenia konkrétnej povinnosti daného členského štátu.[26]

40. Prejednávaná žaloba smeruje k tomu, aby sa určilo, že Maltská republika si tým, že vytvorila a prevádzkuje program udeľovania občianstva z roku 2020, ktorým sa ponúka naturalizácia osobám, ktoré nemajú skutočnú väzbu na tento členský štát, a to za vopred stanovené platby alebo investície, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 20 ods. 1 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ. Ako bolo potvrdené na pojednávaní, tvrdenie Komisie, že program udeľovania občianstva z roku 2020 funguje tak, že sa ním ukladajú povinnosti a záväzky iným členským štátom v rozpore s článkom 4 ods. 3 ZEÚ, vyplýva z jej tvrdenia, že Maltská republika porušuje článok 20 ZFEÚ, a je jeho dôsledkom. Bez preukázania porušenia ustanovení Zmluvy upravujúcich občianstvo teda neexistuje právny ani skutkový základ pre tvrdenie, že Maltská republika porušuje povinnosť lojálnej spolupráce. Ako sa potvrdzuje v judikatúre, údajné porušenie článku 4 ods. 3 ZEÚ sa týka správania, ktoré nie je odlišné od porušenia konkrétnej povinnosti založenej na článku 20 ZFEÚ. Preto Súdnemu dvoru navrhujem, aby rozhodol, že v tomto konaní nemá skúmať tvrdenie, že Maltská republika nedodržala článok 4 ods. 3 ZEÚ, oddelene od tvrdenia odkazujúceho na článok 20 ZFEÚ.

– *Požiadavka „skutočnej väzby“ podľa práva EÚ a medzinárodného práva v oblasti občianstva*

41. Z písomných a ústnych vyjadrení účastníkov konania je zrejmé, že spor medzi nimi sa netýka obsahu programu udeľovania občianstva z roku 2020 a spôsobu jeho fungovania. Maltská republika najmä nespochybňuje, že ponúka osobám naturalizáciu za vopred stanovené platby, ak spĺňajú určité požiadavky.[27] Maltská republika na pojednávaní potvrdila, že výmenou za platbu konkrétneho finančného príspevku postačuje na účely naturalizácie oprávnený pobyt v tomto členskom štáte v trvaní jediného roka. Komisia vo svojich prednesoch potvrdila, že jej jediná výhrada sa zakladá na existencii požiadavky podľa práva EÚ – a v menšej miere aj podľa

[24] Maltská republika tvrdí, že v programe udeľovania občianstva z roku 2020 sa uplatňujú objektívne a transparentné kritériá. V článku 5 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve, ktorý bol prijatý pod záštitou Rady Európy a ktorý nadobudol platnosť 1. marca 2000 (ďalej len „Európsky dohovor o občianstve“), sa uvádza, že „normy zmluvného štátu týkajúce sa občianstva nebudú obsahovať rozdiely ani zahŕňať prax, ktoré predstavujú diskrimináciu na základe pohlavia, náboženstva, rasy, farby alebo národného, alebo etnického pôvodu“.

[25] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 41 a citovaná judikatúra).

[26] Rozsudok zo 17. decembra 2020, Komisia/Slovinsko (Archívy ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, body 119 a 121 a citovaná judikatúra).

[27] Pozri bod 29 vyššie.

medzinárodného práva –, že na zachovanie integrity občianstva EÚ musí existovať „skutočná väzba“ medzi členským štátom a jeho štátnymi príslušníkmi. V rámci týchto vyjadrení Komisia takisto potvrdila, že úspech jej žaloby závisí od platnosti tejto premisy.

42. V článku 20 ods. 1 ZFEÚ sa ustanovuje občianstvo EÚ. V súlade s článkom 9 ZEÚ a článkom 20 ods. 1 ZFEÚ je občanom Európskej únie každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. V článku 9 ZEÚ sa takisto stanovuje, že občianstvo EÚ dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho. Status občianstva EÚ je neoddeliteľne spojený so štátnou príslušnosťou členského štátu a úplne od nej závisí. Nadobudnutie štátnej príslušnosti členského štátu má za následok automatické a bezpodmienečné nadobudnutie občianstva EÚ. Strata štátnej príslušnosti členského štátu má za následok, že dotknutá osoba automaticky stráca svoj status občana EÚ.[28] Štátna príslušnosť členského štátu je podmienkou *sine qua non*, alebo „nevyhnutnou podmienkou“, občianstva EÚ.

43. Od rozsudku Grzelczyk[29] Súdny dvor opakovane potvrdil, že občianstvo EÚ má byť základným statusom „štátnych príslušníkov členských štátov“[30]. V praxi to znamená, že občianstvo EÚ poskytuje osobám, ktoré ho majú, celé spektrum práv. Medzi tieto práva patrí právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov[31] a právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a v komunálnych voľbách v štáte, v ktorom majú bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci daného štátu.[32] Každý občan EÚ sa môže teda odvolávať na zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti zakotvený v článku 18 ZFEÚ v akejkoľvek situácii, ktorá patrí do vecnej pôsobnosti práva EÚ.[33] Základný status občianstva EÚ a zodpovedajúce záväzky a povinnosti, ktoré z neho vyplývajú pre členské štáty, nevylučujú, aby výkon týchto práv podliehal určitým podmienkam.[34]

[28] Rozsudok z 9. júna 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, body 46 až 48 a 57) (ďalej len „rozsudok Préfet du Gers“). V jeho bode 48 sa uvádza, že „autori Zmlúv teda článkom 9 ZEÚ a článkom 20 ZFEÚ vytvorili neoddeliteľný a výlučný vzťah medzi štátnou príslušnosťou členského štátu a nadobudnutím, a tiež udržaním si postavenia občana Únie“. Po zvrchovanom rozhodnutí Spojeného kráľovstva vystúpiť z Európskej únie na základe článku 50 ods. 1 ZEÚ sa Zmluvy prestali na Spojené kráľovstvo uplatňovať 1. februára 2020, v deň nadobudnutia platnosti Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (Ú. v. EÚ L 29, 2020, s. 7). Od tohto dátumu už štátni príslušníci Spojeného kráľovstva nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a už viac nie sú občanmi EÚ. Pozri rozsudok Préfet du Gers (bod 91).

[29] Rozsudok z 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31). Pozri aj rozsudky zo 17. septembra 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 82), a z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, bod 62). V stanovisku 2/13 (Pristúpenie Európskej únie k EDĽP) z 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, bod 172) Súdny dvor uviedol, že „dosahovanie cieľov Únie, ktoré sú pripomenuté v článku 3 ZEÚ, je zakotvené v sérii základných ustanovení, ako sú ustanovenia upravujúce voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu a osôb, občianstvo Únie, priestor slobody, bezpečnosti a práva, ako aj politiku hospodárskej súťaže. Tieto ustanovenia, ktoré sú súčasťou systému vlastného Únii, sú štruktúrované tak, aby prispievali v rámci konkrétnej oblasti a jej charakteristických znakov k uskutočňovaniu procesu integrácie, ktorý je hlavným zmyslom samotnej Únie“.

[30] Pozri aj rozsudok Tjebbes (bod 31) a rozsudok Préfet du Gers (bod 49 a citovaná judikatúra).

[31] Článok 20 ods. 2 písm. a) ZEÚ a článok 21 ZFEÚ. Práva, ktoré sa v článku 21 ods. 1 ZFEÚ priznávajú občanom EÚ, majú okrem iného podporovať ich postupnú integráciu do spoločnosti hostiteľského členského štátu (rozsudok zo 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56).

[32] S výhradou podmienok a obmedzení stanovených v Zmluvách a v opatreniach prijatých na ich základe: článok 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ a článok 22 ZFEÚ. Pozri aj články 40 a 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

[33] Článok 18 ZFEÚ sa má uplatňovať samostatne len v situáciách upravených právom Únie, pre ktoré sa v ZFEÚ nestanovujú osobitné pravidlá zákazu diskriminácie (rozsudok z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, body 63 a 65 a citovaná judikatúra).

[34] V článku 6 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), sa stanovuje, že „občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia do troch mesiacov bez akýchkoľvek podmienok alebo formalít iných, ako je požiadavka vlastniť platný preukaz totožnosti alebo pas“. Podľa článkov 7 a 16 smernice 2004/38 sa naproti tomu na právo občana EÚ na pobyt v inom členskom štáte počas obdobia dlhšieho než tri mesiace, ale kratšieho než päť rokov, vzťahujú ďalšie podmienky. Napríklad v článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38 sa stanovuje, že neaktívni občania EÚ musia mať „dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu …“. Pozri rozsudok z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, body 75 až 79).

44. Keďže požívanie občianstva EÚ úplne závisí od existencie štátnej príslušnosti členského štátu, podľa ustálenej judikatúry je na každom členskom štáte, aby v rámci svojej výlučnej právomoci [35] a s náležitým ohľadom na medzinárodné právo [36] stanovil podmienky, za ktorých možno jeho štátne občianstvo nadobudnúť a stratiť. [37] Ako som uviedol vo svojich návrhoch vo veci Préfet du Gers [38], členské štáty sa mohli rozhodnúť spojiť svoje právomoci a udeliť Európskej únii právomoc určovať, kto sa môže stať občanom EÚ. Rozhodli sa to neurobiť.

45. Vyhlásenie č. 2 o štátnej príslušnosti členského štátu, pripojené k záverečnému aktu Zmluvy o Európskej únii [39], takisto odráža rozsah výsad členských štátov v tejto oblasti. Ako sme už videli, nadobudnutie štátnej príslušnosti členského štátu má automaticky za následok získanie občianstva EÚ, ktoré sú všetky ostatné členské štáty povinné uznať, keďže je to záležitosť práva EÚ. Vo vyhlásení č. 2 sa jasne uvádza, že „… vo všetkých odkazoch na štátnych príslušníkov členských štátov otázka, či jednotlivec má štátnu príslušnosť členského štátu, sa rozhodne na základe vnútroštátnych predpisov tohto členského štátu…“ Vyhlásenie č. 2 tak odráža názor členských štátov, že ich príslušné koncepcie štátnej príslušnosti sa dotýkajú samotnej podstaty ich suverenity a národnej identity, ktoré nemajú v úmysle spájať.

46. Zmluvy obsahujú množstvo odkazov na národy Európy, národy Únie, národy členských štátov a európske národy. Občania EÚ sú okrem toho subjekty, ktoré tvoria Európsku úniu ako jediný politický celok, [40] čoho dôkazom je najmä právo voliť a kandidovať vo voľbách do Európskeho parlamentu. [41] To v žiadnom prípade neznižuje význam skutočnosti, že členské štáty rozhodli, že len ony určujú, kto je oprávnený byť ich štátnym príslušníkom, a teda kto je občanom EÚ. Z „jediného politického celku“, ktorý je výsledkom vytvorenia občianstva EÚ, preto členským štátom nevyplývajú povinnosti, pokiaľ ide o podmienky, za ktorých štátnu príslušnosť udeľujú.

47. V duchu vzájomného rešpektu a dôvery sa členské štáty bezpodmienečne dohodli, že budú dodržiavať rozhodnutia iných členských štátov o tom, či má fyzická osoba štátnu príslušnosť členského štátu, a teda aj občianstvo EÚ, bez ohľadu na konkrétny vzťah medzi touto osobou a daným členským štátom. Článok 9 ZEÚ, článok 20 ods. 1 ZFEÚ a vyhlásenie č. 2 neumožňujú inštitúciám EÚ ani iným členským štátom zaviesť akékoľvek podmienky pre uznanie štátnej príslušnosti iného členského štátu.

[35] Neexistujú žiadne právne predpisy EÚ týkajúce sa nadobudnutia alebo straty občianstva EÚ. Maltská republika na pojednávaní uviedla, že takýto právny predpis by bolo možné predložiť na základe článku 352 ZFEÚ.

[36] Komisia vo svojich písomných aj ústnych vyjadreniach tvrdí, že sa v tomto konaní neopiera o medzinárodné právo. Toto tvrdenie je v určitom rozpore s tým, že sa na svoju podporu odvoláva na rozsudok Nottebohm. V práve EÚ sa v každom prípade vyžaduje, aby členské štáty pri stanovovaní pravidiel nadobúdania a rušenia štátnej príslušnosti rešpektovali medzinárodné právo: pozri rozsudok Tjebbes (bod 30). Z toho vyplýva, že v prípade neexistencie rozporu sú normy práva EÚ v tejto oblasti založené na medzinárodnom práve a musia ho rešpektovať. Pozri však návrhy, ktoré generálny advokát Poiares Maduro predložil vo veci Kadi/Rada a Komisia (C-402/05 P, EU:C:2008:11, bod 24), kde uviedol, že „vzťah medzi medzinárodným právom a právnym poriadkom Spoločenstva sa riadi právnym poriadkom [EÚ] samotným a medzinárodné právo môže prenikať uvedeným právnym poriadkom iba za podmienok stanovených ústavnými zásadami [Európskej únie]“.

[37] Rozsudok z 18. januára 2022, Wiener Landesregierung (Odvolanie prísľubu udelenia štátneho občianstva) (C-118/20, EU:C:2022:34, bod 37 a citovaná judikatúra) (ďalej len „rozsudok Wiener Landesregierung“). Pozri analogicky rozsudok Kaur (bod 25). Súdny dvor spresnil, že jednostranné vyhlásenie členského štátu pred jeho pristúpením k Európskemu spoločenstvu (ES) o vymedzení rozsahu osobnej pôsobnosti ustanovení ES, a teda aj štátnych príslušníkov tohto členského štátu, ktorí by mohli tieto ustanovenia využívať, nezbavilo štátnych príslušníkov tohto členského štátu prínosu týchto práv, keďže ich nikdy nepožívali.

[38] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Collins vo veci Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, bod 22).

[39] Ú. v. ES C 191, 1992, s. 98 (ďalej len „vyhlásenie č. 2“), pripojené k Maastrichtskej zmluve z roku 1992, ktorou sa ustanovilo občianstvo EÚ. Vyhlásenie č. 2 malo za cieľ objasniť rozsah osobnej pôsobnosti ustanovení práva EÚ, v ktorých sa odkazovalo na pojem „štátny príslušník“, a preto sa má zohľadniť pri určovaní rozsahu osobnej pôsobnosti ZEÚ (rozsudok z 5. septembra 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Strata dánskej štátnej príslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 27).

[40] Tento „jediný politický celok“ je obmedzený ustanoveniami Zmlúv, a preto ho nemožno stotožňovať so štátom.

[41] Článok 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ. Pozri aj články 9 až 11 ZEÚ o demokratických zásadách, v ktorých sa vo veľkej miere odkazuje na občanov EÚ.

48. V rozsudku Micheletti [42] Súdny dvor rozhodol, že s ohľadom na výkon základných slobôd stanovených v Zmluve o ES je neprípustné, aby sa právnymi predpismi členského štátu obmedzovali účinky udelenia štátnej príslušnosti iného členského štátu stanovením akejkoľvek ďalšej podmienky pre uznanie tejto štátnej príslušnosti. [43] Hoci tento rozsudok bol vydaný ešte pred zavedením občianstva EÚ, Súdny dvor túto zásadu opätovne potvrdil, okrem iného v rozsudku Zhu a Chen [44], v kontexte občianstva EÚ. [45] Z toho vyplýva, že Európska únia, jej inštitúcie a jej členské štáty musia v zásade dodržiavať všetky pravidlá ostatných členských štátov týkajúce sa podmienok nadobúdania a straty štátnej príslušnosti. Systém povinného vzájomného uznávania, ktorým sa táto judikatúra zaoberá, má za následok, že členské štáty nemusia mať spoločnú predstavu o tom, čo je štátna príslušnosť, a že ich pravidlá jej udeľovania sa môžu líšiť.

49. Hoci v práve EÚ sa nestanovujú podmienky nadobudnutia a straty štátnej príslušnosti členského štátu [46] a členské štáty musia na tento účel navzájom rešpektovať svoje pravidlá, Súdny dvor už rozhodol, že uplatňovanie týchto pravidiel nesmie byť v rozpore s právom EÚ v situáciách, ktoré patria do jeho pôsobnosti. [47] Výkon zvrchovanej výsady členského štátu udeľovať alebo odnímať občianstvo nie je neobmedzený a jej výkon môže byť v zásade obmedzený právom EÚ aj medzinárodným právom. [48] V rozpore s tým, čo tvrdí Maltská republika, môžu byť predmetom žaloby podľa článku 258 ZFEÚ o nesplnení povinnosti všetky porušenia práva EÚ bez ohľadu na ich právny rámec. Využívanie tohto konania nie je vyhradené len na stíhanie prípadov, ktoré možno označiť za závažné porušenia. [49]

50. Okrem prejednávanej žaloby mi nie je známy žiaden prípad, v ktorom by Súdny dvor preskúmaval pravidlá členského štátu týkajúce sa nadobúdania štátnej príslušnosti z hľadiska práva EÚ, a najmä s odkazom na občianstvo EÚ. Zdá sa, že tento stav vysvetľuje skutočnosť, že právom EÚ sa nemôže udeliť žiadnej osobe právo stať sa štátnym príslušníkom členského štátu. V rozsudku Micheletti Súdny dvor nepreskúmaval talianske pravidlá naturalizácie z hľadiska práva EÚ, ale zlučiteľnosť španielskych pravidiel, ktorým sa mal obmedziť účinok talianskeho práva v Španielsku, s právom EÚ. V rozsudku Zhu a Chen [50] Súdny dvor skúmal otázku zneužitia práva alebo zneužitia práv v súvislosti s nadobudnutím občianstva EÚ. [51] Súdny dvor zamietol tvrdenie

[42] Odôvodnenie 10.

[43] Vo svojich návrhoch prednesených vo veci Micheletti a i. (C-369/90, EU:C:1992:47, body 3 a 4) generálny advokát Tesauro uviedol, že nadobudnutie a strata štátnej príslušnosti sú výlučne záležitosťou každého štátu. Štátna príslušnosť členského štátu, bez ohľadu na spôsob jej získania, je jedinou podmienkou, ktorú musí jednotlivec splniť, aby si mohol uplatniť právo usadiť sa, a žiadny iný faktor ani kritérium sa nesmie brať do úvahy.

[44] Odôvodnenie 39. Pozri aj rozsudok z 2. októbra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 28). V bode 39 rozsudku Zhu a Chen Súdny dvor neodkazuje na obmedzenie uložené právnymi predpismi, ale všeobecne uvádza, že členský štát nemôže obmedzovať účinky udelenia štátnej príslušnosti iného členského štátu tým, že by vyžadoval splnenie ďalších podmienok na to, aby ju uznal.

[45] Články 17 a 18 Zmluvy o ES (teraz články 20 a 21 ZFEÚ).

[46] Zásadou prenesenia právomocí sa upravuje prideľovanie právomocí Európskej únii: článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 1 a 2 ZEÚ. Právomoci, ktoré na Európsku úniu neboli prenesené, zostávajú právomocami členských štátov. Európska únia si nemôže prisvojiť právomoci v oblastiach vyhradených výlučne členským štátom.

[47] V rozsudku Rottmann (body 39 a 41) a rozsudku Tjebbes (bod 30) sa uplatňuje táto všeobecná téza práva EÚ.

[48] Pozri rozsudok zo 14. decembra 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 38 a citovaná judikatúra), v ktorom Súdny dvor uviedol, že „jednak definovanie podmienok nadobudnutia a straty štátneho občianstva patrí v súlade s medzinárodným právom do právomoci každého členského štátu, a jednak, že v situáciách, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, musia dotknuté vnútroštátne právne predpisy byť v súlade s týmto právom“.

[49] V článku 258 ZFEÚ sa umožňuje Komisii začať konanie o nesplnení povinnosti, ak sa domnieva, že členský štát nesplnil povinnosť vyplývajúcu z práva EÚ, a to bez toho, aby musela rozlišovať podľa povahy a závažnosti údajného porušenia. Rozsudok z 27. novembra 1990, Komisia/Taliansko (C-209/88, EU:C:1990:423, bod 14). Pozri analogicky rozsudok z 18. októbra 2007, Komisia/Dánsko (C-19/05, EU:C:2007:606, bod 35).

[50] Rozsudok Zhu a Chen (body 34 až 40).

[51] Pozri analogicky SLOANE, R. D.: *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, Vol. 50, No 1. Autor sa domnieva, že rozsudok Nottebohm možno správne chápať ako úzko formulované rozhodnutie, v ktorom sa MSD odvolal na všeobecnú zásadu zneužitia práva, aby sa pán Nottebohm nemohol vyhnúť dôsledkom vojnového práva.

vlády Spojeného kráľovstva, že štátnemu príslušníkovi tretej krajiny by malo byť znemožnené odvolávať sa na právo EÚ, najmä na právo občanov EÚ voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ak si táto osoba zariadila veci tak, aby svojmu dieťaťu zaistila získanie štátnej príslušnosti členského štátu, a tým aj občianstva EÚ a z neho vyplývajúcich práv. Súdny dvor pri zamietnutí tvrdenia tejto vlády zdôraznil, že žiadna zo strán, ktoré v danej veci predložili pripomienky, nespochybnila ani zákonnosť toho, že dotknuté dieťa nadobudlo štátnu príslušnosť členského štátu, ani tento fakt.[52]

51. Súdny dvor potvrdil, že jednotlivci musia dodržiavať všeobecnú právnu zásadu, podľa ktorej sa práva EÚ nemožno dovolávať na účely zneužitia alebo podvodu.[53] Zákonnosť udelenia alebo nadobudnutia občianstva EÚ sa teda v zásade môže skúmať z hľadiska tejto koncepcie. Prejednávaná žaloba vychádza z nesplnenia povinností, ktoré Maltskej republike vyplývajú z článku 20 ZFEÚ. Netvrdí, že tento členský štát zneužil právo alebo že zneužil práva, ktoré mu boli priznané. Prípadné uplatnenie tejto doktríny preto nie je predmetom úvah v tomto konaní.

52. Judikatúra Súdneho dvora je bohatšia v otázke odňatia alebo straty občianstva EÚ. Zatiaľ čo právomoc udeľovať štátnu príslušnosť je vyhradená členským štátom a občianstvo EÚ je podmienené výkonom tejto právomoci, využitie výsady odňať štátne občianstvo, a teda aj občianstvo EÚ, podlieha viacerým identifikovateľným obmedzeniam. Dôležitou črtou tejto judikatúry je, že sa týka výkonu zvrchovaných výsad členských štátov voči ich vlastným štátnym príslušníkom, a nie štátnym príslušníkom iných členských štátov alebo tretích krajín. V dôsledku obáv, že odňatie štátnej príslušnosti, ktoré má za následok stratu občianstva EÚ, môže spôsobiť, že jednotlivci sa stanú osobami bez štátnej príslušnosti a budú zbavení práv priznaných Zmluvami a Chartou, sa v práve EÚ zaručuje minimálny štandard právnej ochrany osobám, ktoré sa v takejto situácii ocitli. Výsledkom je situácia, keď nie je možné nájsť presnú paralelu medzi udelením a odňatím štátneho občianstva členského štátu, čo má za následok, že v práve EÚ sa na členské štáty kladú v každej z týchto oblastí odlišné požiadavky. Z týchto dôvodov súhlasím s tvrdením Maltskej republiky, že odňatie štátnej príslušnosti členského štátu nemožno stotožňovať s jej nadobudnutím.

53. Svedčí o tom rozsudok Rottmann[54], v ktorom Súdny dvor rozhodol, že bez ohľadu na skutočnosť, že podmienky nadobudnutia a straty štátnej príslušnosti patria do právomoci členských štátov, za okolností, keď jednotlivec môže stratiť svoje občianstvo EÚ a s ním spojené práva, sa právo EÚ uplatňuje. Ak má výkon právomocí členských štátov v tejto oblasti vplyv na práva, ktoré sa priznávajú a chránia v práve EÚ, môže byť predmetom súdneho preskúmania s odvolaním sa na tieto práva. Členský štát môže odňať štátnu príslušnosť jednotlivcovi, ktorý ju získal podvodom, bez ohľadu na to, že dotknutá osoba tým stráca občianstvo EÚ a môže sa stať

[52] Dôkaz zneužívajúceho konania si vyžaduje jednak súbor objektívnych okolností, z ktorých vyplýva, že aj napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právom EÚ cieľ tejto právnej úpravy nebol dosiahnutý, a jednak subjektívny prvok spočívajúci v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy Únie tým, že sa umelo vytvárajú podmienky potrebné na jej získanie. Rozsudok z 26. februára 2019, T Danmark a Y Denmark (C-116/16 a C-117/16, EU:C:2019:135, body 70 a 97 a citovaná judikatúra) (ďalej len „rozsudok T Danmark“).

[53] Rozsudok T Danmark (body 70 a 71 a citovaná judikatúra). Koncepcia zneužitia práva EÚ alebo zneužitia práv sa v zásade môže vzťahovať na konanie jednotlivcov a členských štátov, a to ak sa preukáže požadovaná právomoc EÚ a zabezpečia sa potrebné dôkazy.

[54] Body 41, 42, 48, 57 a 58.

osobou bez štátnej príslušnosti, [55] a to pokiaľ sa dodrží zásada proporcionality. [56] Uplatňovanie tejto zásady si môže vyžadovať, aby sa dotknutej osobe pred stratou štátnej príslušnosti poskytla primeraná lehota, ktorá jej umožní pokúsiť sa získať späť štátnu príslušnosť iného členského štátu. [57]

54. Súdny dvor v rozsudku Tjebbes [58] takisto rozhodol, že členský štát môže legitímne považovať štátnu príslušnosť za vyjadrenie skutočnej väzby na tento členský štát. Členský štát preto môže stanoviť, že neexistencia alebo strata skutočnej väzby medzi ním a jednotlivcom má za následok stratu jeho štátnej príslušnosti za predpokladu, že sa uplatňuje zásada proporcionality vzhľadom na dôsledky danej straty pre dotknutú osobu [59] z hľadiska práva EÚ. Podľa Súdneho dvora by strata občianstva členského štátu zo zákona bola nezlučiteľná so zásadou proporcionality, ak by príslušné vnútroštátne právne predpisy neumožňovali individuálne preskúmanie dôsledkov vyplývajúcich z tejto straty pre dotknuté osoby. [60]

55. Z toho vyplýva, že hoci členský štát môže v súlade s vlastnou právnou úpravou štátnej príslušnosti požadovať dôkaz skutočnej väzby, ako je v nej vymedzená – alebo „osobitn[ého] vzťah[u] solidarity a lojality medzi ním samým a jeho štátnymi príslušníkmi“ [61] – v práve EÚ sa nevymedzuje, a preto ani nevyžaduje, existencia takejto väzby na získanie alebo zachovanie tejto štátnej príslušnosti. [62] V práve EÚ sa pripúšťa takáto požiadavka podľa vnútroštátneho práva

[55] V článku 15 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, prijatej Valným zhromaždením OSN 10. decembra 1948, sa stanovuje, že „nikto nesmie byť svojvoľne zbavený štátnej príslušnosti“. V článku 8 ods. 2 písm. b) Dohovoru o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti, podpísaného v New Yorku 30. augusta 1961, ktorý nadobudol platnosť 13. decembra 1975, sa stanovuje, že osoba môže byť zbavená štátnej príslušnosti zmluvného štátu, ak bola táto štátna príslušnosť získaná na základe falošných informácií alebo podvodom. V článku 8 ods. 4 sa ďalej stanovuje, že zmluvný štát nemôže využiť svoju právomoc priznanú článkom 8 ods. 2 písm. b) odňať štátnu príslušnosť s výnimkou prípadov, keď to urobí v súlade s právnymi predpismi, ktoré umožňujú dotknutej osobe právo na riadne vypočutie pred súdom alebo iným nezávislým orgánom. V článku 7 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve sa navyše stanovuje, že „zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu okrem týchto prípadov: … b) nadobudnutie občianstva zmluvného štátu podvodným konaním, na základe falošnej informácie alebo zatajenia ľubovoľnej relevantnej skutočnosti žiadateľom“. Pozri aj jeho článok 18 ods. 2 písm. a), v ktorom sa stanovuje, že „pri rozhodovaní o udelení alebo zachovaní občianstva v prípadoch nástupníctva štátov zohľadní každý príslušný zmluvný štát najmä: … a) skutočnú a účinnú väzbu medzi osobou a štátom…“.

[56] Súdny dvor rozhodol, že rozhodnutie o odňatí štátneho občianstva z dôvodu podvodu môže byť odôvodnené verejným záujmom: rozsudok Rottmann (bod 51); rozsudok Tjebbes (bod 33); a rozsudok Wiener Landesregierung (bod 52).

[57] To mal určiť vnútroštátny súd.

[58] Body 35, 40 a 41. Súdny dvor skúmal, či článok 20 ZFEÚ bráni právnej úprave členského štátu, v ktorej sa stanovuje, že štátnu príslušnosť možno stratiť zo zákona. V prípade osôb, ktoré nie sú zároveň štátnymi príslušníkmi iného členského štátu, k strate občianstva EÚ dochádza bez individuálneho preskúmania proporcionality tejto straty pre dotknutú osobu.

[59] A prípadne aj pre členov ich rodiny [rozsudok z 5. septembra 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Strata dánskej štátnej príslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 32]. Strata štátnej príslušnosti musí byť v súlade so základnými právami zaručenými Chartou, najmä s právom na rešpektovanie rodinného života podľa jej článku 7 (rozsudok Tjebbes, bod 45; rozsudok Wiener Landesregierung, bod 61).

[60] Pozri rozsudok Tjebbes (bod 41), a rozsudok Wiener Landesregierung (bod 59). Súdny dvor usúdil, že rozhodnutie členského štátu odvolať prísľub udelenia štátnej príslušnosti, ktoré pre dotknutú osobu viedlo k trvalej strate občianstva EÚ, je nezlučiteľné so zásadou proporcionality, ak dôvodom tohto rozhodnutia bola skutočnosť, že táto osoba sa dopustila správnych deliktov v oblasti dopravy, za ktoré možno uložiť peňažné pokuty (rozsudok Wiener Landesregierung, bod 74).

[61] Rozsudok z 25. apríla 2024, Stadt Duisburg (Strata nemeckého štátneho občianstva) (C-684/22 až C-686/22, EU:C:2024:345, bod 37 a citovaná judikatúra).

[62] Pozri analogicky článok 7 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve, podľa ktorého „zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu okrem týchto prípadov: … e) nedostatočná skutočná väzba medzi zmluvným štátom a občanom s obvyklým pobytom v zahraničí“. V dohovore sa táto „skutočná väzba“ nevymedzuje. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že v článku 7 ods. 1 písm. e) Európskeho dohovoru o občianstve sa ponecháva na každom zmluvnom štáte, aby rozhodol, čo je skutočná väzba medzi ním a jeho štátnymi príslušníkmi.

členského štátu len v súvislosti s odňatím alebo so zrušením štátnej príslušnosti a za predpokladu, že sa dodrží zásada proporcionality a dotknutej osobe sa poskytnú určité procesné záruky.[63]

56. Pokiaľ ide o požiadavku „skutočnej väzby“ ako záležitosť medzinárodného práva, je pravda – ako uvádza Komisia – že v rozsudku Nottebohm[64] MSD rozhodol, že štát môže odmietnuť uznať štátnu príslušnosť udelenú iným štátom, ak neexistuje skutočná väzba alebo spojenie medzi týmto jednotlivcom a štátnou príslušnosťou, ktorú si nárokuje. Rozsudok MSD sa obmedzuje na to, že sa v ňom štátom umožňuje odoprieť uznanie štátnej príslušnosti udelenej v prípade neexistencie skutočnej väzby medzi osobou a štátom, o ktorom táto osoba tvrdí, že je jeho štátnym príslušníkom. Štátom sa v ňom neukladá povinnosť vyžadovať existenciu takejto väzby ani medzi nimi a ich vlastnými štátnymi príslušníkmi ani medzi inými štátmi a ich štátnymi príslušníkmi.[65] Na účely prejednávanej žaloby je dôležité pripomenúť, že MSD nevymedzil pojem „skutočná väzba“ podľa medzinárodného práva, a už vôbec nie povinnosť štátov udeľovať štátnu príslušnosť s odkazom na ňu. Naopak: MSD rozhodol, že „je na každom zvrchovanom štáte, aby vlastnými právnymi predpismi upravil pravidlá týkajúce sa nadobúdania jeho štátnej príslušnosti…“[66]. Z rozsudku Nottebohm vyplýva, že prinajmenšom podľa názoru MSD sú pravidlá udeľovania štátnej príslušnosti vecou jednotlivých štátov.

57. V otázke, či musí existovať skutočná väzba medzi jednotlivcom a štátom, ktorého je štátnym príslušníkom, neexistuje medzi právom EÚ a medzinárodným právom žiadna významná odchýlka, keďže ani v jednom z nich sa takáto požiadavka neukladá. Podmienky pre udelenie štátnej príslušnosti sú vecou vnútroštátneho práva,[67] hoci sa do určitej miery rešpektujú

[63] Pozri rozsudok z 25. apríla 2024, Stadt Duisburg (Strata nemeckého štátneho občianstva) (C-684/22 až C-686/22, EU:C:2024:345, body 56 až 65 a citovaná judikatúra). Pozri naproti tomu rozsudok Préfet de Gers (bod 62), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že povinnosť individuálneho preskúmania proporcionality dôsledkov straty občianstva EÚ v situáciách, ktoré patria do pôsobnosti práva EÚ, sa nevzťahuje na stratu tohto statusu ako automatický dôsledok zvrchovaného rozhodnutia bývalého členského štátu vystúpiť z Európskej únie.

[64] Freidrich Nottebohm, nemecký štátny príslušník, sa narodil v Nemecku v roku 1881. V roku 1905 sa usadil v Guatemale a začal podnikať. V roku 1939, hneď po začiatku druhej svetovej vojny, požiadal o štátnu príslušnosť Lichtenštajnska. Po získaní lichtenštajnského pasu v decembri 1939 si doň pán Nottebohm nechal udeliť vízum generálnym konzulom Guatemaly v Zürichu. Začiatkom roka 1940 sa vrátil do Guatemaly, aby pokračoval vo svojich podnikateľských činnostiach. V roku 1943 bol pán Nottebohm zatknutý guatemalskými orgánmi na žiadosť vlády Spojených štátov amerických, odovzdaný ich ozbrojeným silám a deportovaný do Spojených štátov, kde bol bez súdu dva roky a tri mesiace internovaný. Guatemalské orgány začali proti pánovi Nottebohmovi súdne konanie s cieľom vyvlastniť bez náhrady jeho majetok. V decembri 1951 lichtenštajnská vláda začala konanie pred MSD, v ktorom sa domáhala reštitúcie a náhrady škody voči guatemalskej vláde za jej konanie voči osobe a majetku pána Nottebohma. Guatemalská vláda tvrdila, že táto žiadosť je neprípustná, a to okrem iného z dôvodu, že Lichtenštajnské kniežatstvo nepreukázalo, že pán Nottebohm, „na ochranu ktorého koná“, riadne nadobudol lichtenštajnskú štátnu príslušnosť v súlade s právom daného štátu. V rozsudku MSD, ktorý sa obmedzuje na otázku prípustnosti, sa skúma, „či sa štátnej príslušnosti udelenej Nottebohmovi možno dovolávať voči Guatemale v... konaní začatom pred [MSD]“.

[65] Pozri analogicky článok 3 ods. 1 Európskeho dohovoru o občianstve zo 6. novembra 1997, v ktorom stanovuje, že „každý štát vo svojom právnom poriadku ustanoví, kto sú jeho občania“. V jeho článku 3 ods. 2 sa stanovuje, že „túto právnu normu ostatné štáty akceptujú, ak je v súlade s platnými medzinárodnými dohovormi, obyčajovým medzinárodným právom a všeobecne uznávanými princípmi práva týkajúcimi sa občianstva“. Pozri aj článok 1 Dohovoru o niektorých otázkach vzťahujúcich sa na konflikt zákonov o občianstve (prijatého 13. apríla 1930, ktorý nadobudol platnosť 1. júla 1937) 179 LNTS 4137 (ďalej len „Dohovor o konflikte zákonov o občianstve“), ktorého znenie je takmer totožné s článkom 3 ods. 1 a 2 Európskeho dohovoru o občianstve. V článku 2 Dohovoru o konflikte zákonov o občianstve sa stanovuje, že „každá otázka, či má osoba štátnu príslušnosť určitého štátu, sa rieši v súlade s právom daného štátu“. Odkazy na medzinárodné právo v týchto dohovoroch sú trochu kruhové. Mohlo by sa očakávať, že v takýchto dohovoroch by sa mohli vymedziť alebo aspoň načrtnúť minimálne podmienky, ktoré sa v medzinárodnom práve vyžadujú, keď štát udeľuje osobe štátnu príslušnosť. To, že sa tieto dohovory stanoveniu čo i len minimálnych noriem v tejto oblasti systematicky vyhýbajú, podľa môjho názoru svedčí o jasnom zámere ponechať vymedzenie štátnej príslušnosti a podmienok jej udeľovania zákonom jednotlivých štátov. Z toho vyplýva, že medzinárodné právo má v tejto oblasti doteraz len marginálny vplyv.

[66] MSD pokračoval konštatovaním, že „… nie je potrebné určiť, či sa v medzinárodnom práve ukladajú akékoľvek obmedzenia na jeho slobodu rozhodovania v tejto oblasti. Okrem toho má štátna príslušnosť najbezprostrednejšie, najďalekosiahlejšie a pre väčšinu ľudí jediné účinky v právnom systéme štátu, ktorý ju udeľuje. Štátna príslušnosť slúži predovšetkým na určenie toho, že osoba, ktorej bola udelená, požíva práva a je viazaná povinnosťami, ktoré sa v práve predmetného štátu priznávajú alebo ukladajú jeho štátnym príslušníkom. To vyplýva zo širšej koncepcie, že štátna príslušnosť patrí do vnútroštátnej právomoci štátu“.

[67] V rámci práva EÚ ani medzinárodného práva neexistujú všeobecne uznávané pravidlá pre získanie štátnej príslušnosti. To platí aj napriek tomu, že štáty často môžu udeľovať štátnu príslušnosť na základe (variantov) spoločných noriem alebo koncepcií, ako sú *ius soli* alebo *ius sanguinis*. Pozri analogicky článok 6 ods. 1 písm. a) Európskeho dohovoru o občianstve.

medzinárodné pravidlá na predchádzanie existencii osôb bez štátnej príslušnosti a môžu sa rešpektovať ľudské a procesné práva dotknutých osôb. V kontexte práva EÚ vyhlásenie č. 2 a judikatúra odvodená od rozsudku Micheletti bránia členským štátom v tom, aby neuznali udelenie štátnej príslušnosti iným členským štátom, čo sa v rozsudku Nottebohm podľa všetkého pripúšťa.[68] Neexistuje ani žiaden logický základ pre tvrdenie, že keďže členské štáty sú povinné uznávať štátnu príslušnosť udelenú inými členskými štátmi, ich zákony o štátnej príslušnosti musia obsahovať osobitné pravidlo, a už vôbec nie pravidlo, ktorým sa vyžaduje „skutočná väzba“ ako podmienka pre túto štátnu príslušnosť. Povinnosť podľa práva EÚ uznávať štátnu príslušnosť udelenú inými členskými štátmi je vzájomným uznaním a rešpektovaním zvrchovanosti každého členského štátu – nie prostriedkom na oslabenie výlučných právomocí, ktoré členské štáty v tejto oblasti majú. Iný záver by narušil starostlivo vytvorenú rovnováhu medzi štátnym občianstvom a občianstvom EÚ v Zmluvách a predstavoval by úplne nezákonné oslabenie právomocí členských štátov vo veľmi citlivej oblasti, ktorú sa jednoznačne rozhodli ponechať pod svojou výlučnou kontrolou.

58. Z toho vyplýva, že Komisia podľa môjho názoru nepreukázala, že na zákonné udelenie štátneho občianstva sa podľa článku 20 ZFEÚ vyžaduje existencia „skutočnej väzby“ alebo „predchádzajúcej skutočnej väzby“ medzi členským štátom a jednotlivcom, ktorá je iná než tá, ktorá sa môže vyžadovať vo vnútroštátnom práve členského štátu. Maltská republika by možno mala reagovať na druhý a tretí krok tvrdení Komisie; verné uplatnenie trojkrokového prístupu Komisie ma však presviedča, že nie je potrebné, aby Súdny dvor pokračoval v rozhodovaní nad rámec prvého kroku. Ak sa nepreukáže žiadne iné porušenie práva EÚ, radím Súdnemu dvoru, aby túto žalobu zamietol.

Trovy

59. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

60. V prejednávanej veci Komisia a Maltská republika navrhli, aby bola druhému účastníkovi konania uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

61. Keďže Maltská republika navrhla uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania a Komisia nemala úspech vo svojich návrhoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania.

Návrh

62. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

– žaloba Komisie sa zamieta,

– Komisii sa ukladá povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania Maltskej republiky.

[68] Vo svojich návrhoch, ktoré predniesol vo veci Micheletti a i. (C-369/90, EU:C:1992:47, bod 5), generálny advokát Tesauro uviedol, že sa nedomnieva, že „vec, ktorú Súdny dvor prejednáva, predstavuje vhodný kontext na nastolenie problémov týkajúcich sa skutočnej štátnej príslušnosti, ktoré majú svoj pôvod v ‚romantickom období‘ medzinárodných vzťahov, a najmä v koncepcii diplomatickej ochrany; tým menej… je známy (a, nezabúdajme, kontroverzný) rozsudok [MSD] Nottebohm akokoľvek relevantný“.