

OBČIANSTVO EÚ UŽ NIE JE NA PREDAJ

EU CITIZENSHIP NO MORE FOR SALE

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

Abstrakt

Článok analyzuje schémy „zlatých pasov“ a „zlatých víz“, ktoré umožňujú cudzincom získať občianstvo alebo pobyt v členských štátoch EÚ výmenou za investíciu. Autor sa zameriava na rozhodnutie Súdneho dvora vo veci C-181/23, ktorým bolo udeľovanie maltského občianstva bez skutočného prepojenia s krajinou vyhlásené za nezákonné. Rozsudok potvrdzuje, že občianstvo EÚ nemožno komercializovať. Text poukazuje na potrebu väčšej transparentnosti, bezpečnostných štandardov a harmonizácie pravidiel v rámci Európskej únie.

Abstract

The article analyzes “golden passport” and “golden visa” schemes that allow foreign nationals to obtain citizenship or residence in EU Member States in exchange for investment. The author focuses on the Court of Justice ruling in case C-181/23, which declared Malta’s practice of granting citizenship without a genuine link to the country unlawful. The judgment confirms that EU citizenship cannot be commercialized. The text highlights the need for greater transparency, stronger security standards, and harmonization of rules across the European Union.

Kľúčové slová

Občianstvo EÚ, štátne občianstvo, zásada lojálnej spolupráce, nadobúdanie štátneho občianstva, „zlaté“ pasy, „zlaté“ víza

Key words

EU citizenship, national citizenship, principle of loyal cooperation, acquisition of national citizenship, “golden” passports, “golden” visas

1 Občianstvo Európskej únie

Koncept občianstva Európskej únie (ďalej len „EÚ“) bol zavedený v Maastrichtskej zmluve a predstavoval významný krok smerom od čisto hospodárskeho zoskupenia k politickej únii. Občianstvo EÚ predstavuje jeden zo základných pilierov európskej integrácie. Každý štátny príslušník členského štátu je zároveň občanom EÚ. Občianstvo EÚ dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho. Zo statusu občana EÚ priamo vyplývajú viaceré práva, ktoré sú ekonomického ako aj politického charakteru. Práva ekonomického charakteru sú spojené

s vnútorným trhom a zahŕňajú najmä právo voľného pohybu a pobytu, prístup na vnútorný trh. Politické práva súvisia najmä s právom voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy v štáte, kde má občan EÚ pobyť. Keďže podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva sú ponechané na vnútroštátnu právnu úpravu, ich výkon musí byť vždy v súlade s právom EÚ a rešpektovať jeho zásady.

1.1 Nadobúdanie a strata štátneho občianstva

Ako potvrdil Súdny dvor Európskej únie, členské štáty sú naďalej výlučne oprávnené určovať podmienky nadobudnutia a straty štátneho občianstva, čo má následne vplyv aj na priznávanie občianstva EÚ¹. K občianstvu EÚ vydal Súdny dvor viacero rozhodnutí, ktoré potvrdzujú, že podľa medzinárodného práva je na každom členskom štáte, aby s náležitým zreteľom na právo EÚ stanovil podmienky nadobudnutia a straty štátneho občianstva, pričom právna úprava členského štátu nesmie obmedzovať účinky udelenia štátneho občianstva iného členského štátu tým, že stanoví dodatočnú podmienku na uznanie tohto občianstva za účelom výkonu základných slobôd ustanovených v Zmluve². Súdny dvor sa vo svojej rozhodovacej činnosti nezaoberal iba situáciou nadobúdania štátneho občianstva, ale aj jeho stratou. Obdobne ako v predchádzajúcej judikatúre zaoberajúcou sa podmienkami nadobúdania štátneho občianstva, aj pri podmienkach straty štátneho občianstva zdôraznil zásadu medzinárodného práva, podľa ktorej sú členské štáty EÚ oprávnené definovať podmienky nadobúdania ako aj straty štátneho občianstva. Štátne občianstvo predstavuje vzťah medzi štátom a jeho príslušníkmi charakterizovaný lojalitou medzi štátnymi príslušníkmi a štátom ako aj recipitou medzi vzájomnými právami a povinnosťami. Je legitímnym cieľom každého štátu tento vzťah chrániť, preto rozhodnutie o odňatí štátneho občianstva môže byť viazané na dôvody spočívajúce vo všeobecnom záujme, najmä v prípadoch podvodu. Súdny dvor potvrdzuje legitimitu tohto vzťahu ako aj legitimitu dôvodov odňatia štátneho občianstva. Zároveň však reflektoval, že ak osoba stratí občianstvo členského štátu, tak automaticky stráca aj občianstvo EÚ, ktoré priznáva práva a preto je prítomný aj európsky prvok pri posudzovaní odôvodnenia straty štátneho občianstva. Súdny dvor EÚ požaduje, aby v prípadoch rozhodovania o odňatí štátneho občianstva bola *dodržaná zásada proporcionality, pokiaľ ide o dôsledky tohto rozhodnutia na situáciu dotknutej osoby z hľadiska práva EÚ, a to popri skúmaní proporcionality tohto rozhodnutia vzhľadom na*

¹ Lantajová D.: Štátna príslušnosť fyzických osôb v kontexte sukcesie štátov v priestore Európskej únie. In: Nová Európa - výzvy a očakávania. Výzvy pre medzinárodnoprávnu a európsku ochranu ľudských práv v podmienkach novej Európy. Dies iuris Tynavienses. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 226-251, ISBN 978-80-8168-560-6.

*vnútroštátne právo*³. Členský štát pri prijímaní rozhodnutia o odňatí štátneho občianstva musí zohľadniť prípadné dôsledky, ktoré toto rozhodnutie má pre dotknutú osobu a prípadne pre členov jeho rodiny, pokiaľ ide o stratu práv, ktoré má každý občan EÚ, pričom je potrebné najmä preveriť, či táto strata je odôvodnená vzhľadom na závažnosť porušenia, ktorého sa táto osoba dopustila, na čas uplynutý medzi rozhodnutím o udelení štátneho občianstva a rozhodnutím o jeho odňatí, ako aj na možnosť dotknutej osoby nadobudnúť späť svoje pôvodné štátne občianstvo⁴. Súdny dvor požaduje, aby inštitúcia členského štátu, ktorá rozhoduje o odňatí štátneho občianstva, obligatórne posúdila uplatnenie zásady proporcionality vo vzťahu k porušeniu, ktorého sa daná osoba mala dopustiť.

1.2 Zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti

Pre uplatňovanie práv vyplývajúcich z občianstva EÚ sa aplikuje všeobecná zásada zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti⁵, v zmysle ktorej nie je možné zaobchádzať s občanom iného členského štátu EÚ rozdielne, štandardne menej výhodne, ako so štátnymi príslušníkmi domovského členského štátu. Táto zásada bola potvrdená a viackrát zdôraznená Súdnym dvorom EÚ, podľa ktorého *poslaním ustanovenia o občianstve Únie ako základného ustanovenia týkajúceho sa štátnych príslušníkov členských štátov je umožniť, aby s občanmi Únie, ktorí sa nachádzajú v rovnakej situácii, nezávisle na ich štátnom občianstve a v tomto smere okrem výslovne stanovených výnimiek, bolo rovnako zaobchádzané*⁶.

2 Schémy vydávania investorských pasov a pobytových víz: zlaté víza vs. zlaté pasy

Schémy udeľovania štátneho občianstva pre investorov umožňujú osobe zo štátu mimo EÚ nadobudnúť nové štátne občianstvo na základe vopred stanovených platieb alebo investícií, a to bez skutočného prepojenia s krajinou, ktorá občianstvo udeľuje (tzv. „zlaté víza“), ako je napríklad dlhodobý pobyt. Tieto schémy sa líšia od schém pobytu pre investorov (tzv. „zlaté víza“), ktoré umožňujú štátnym príslušníkom tretích krajín, za určitých podmienok, získať povolenie na pobyt v krajine EÚ. Obe formy schém predstavujú riziká, keďže z nich môže

² Rozsudok Súdneho dvora zo 7. júla 1992, C-369/90, Mario Vicente Micheletti a iní proti Delegación del Gobierno en Cantabria (ECLI:EU:C:1992:295), bod 10.

³ Rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 2010, C-135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayern (ECLI:EU:C:2010:104), bod 55.

⁴ Ibid., bod 56.

⁵ V zmysle článku 18 ZFEÚ sa zakazuje akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti: *V rámci pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti je zakázaná.*

⁶ Rozsudok Súdneho dvora z 20. septembra 2001, C-184/99, Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (ECLI:EU:C:2001:458), BOD 31.

vyplývať bezpečnostné riziko, mnohokrát sú spojené s práním špinavých peňazí, daňovými únikmi a korupciou.

2.1 Správa Európskej komisie o rizikách schém občianstva a pobytu pre investorov v EÚ a kroky na ich riešenie

Európska komisia vydala 23. januára 2019 po prvýkrát predstavila komplexnú správu o schémach občianstva a pobytu pre investorov, ktoré uplatňuje niekoľko členských štátov EÚ⁷. Správa mapuje existujúce praktiky a identifikuje určité riziká, ktoré tieto schémy predstavujú pre EÚ, najmä pokiaľ ide o bezpečnosť, pranie špinavých peňazí, daňové úniky a korupciu. Nedostatok transparentnosti pri ich uplatňovaní a nedostatočná spolupráca medzi členskými štátmi tieto riziká ešte zhoršujú.

2.1.1 Schémy občianstva pre investorov („zlaté pasy“)

Európska komisia v roku 2019 identifikovala tri členské štáty (Bulharsko, Cyprus a Malta), ktoré uplatňujú schémy, ktoré udeľujú investorom štátne občianstvo za podmienok, ktoré sú menej prísne než bežné režimy naturalizácie. V týchto troch členských štátoch neexistuje povinnosť fyzického pobytu jednotlivca ani požiadavka na skutočné prepojenie s krajinou pred získaním občianstva. Európska komisia upozorňuje na súvislosť s občianstvom EÚ, keďže každá osoba, ktorá získa štátne občianstvo členského štátu, zároveň nadobúda občianstvo EÚ, ktoré je spojené najmä s právom na voľný pohyb a pobyt, prístupom na vnútorný trh EÚ, ako aj s právom voliť a byť volený v európskych a miestnych voľbách.

Správa Európskej komisie identifikovala nasledujúce riziká:

- Bezpečnostné riziko spočívajúce v nedostatočnej kontrole žiadateľov;
- Pranie špinavých peňazí keďže štáty nedostatočne vykonávajú kontroly na zamedzenie prania špinavých peňazí;
- Daňové úniky spojené so zneužívaním týchto schém na získanie výhodných daňových podmienok;
- Absencia transparentnosti a informovania ohľadom uplatňovania daných schém.

2.1.2 Schémy pobytu pre investorov („zlaté víza“)

Schémy pobytu pre investorov rovnako predstavujú bezpečnostné riziká pre členské štáty aj pre EÚ keďže platné povolenie na pobyt dáva štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo zdržiavať sa v príslušnom členskom štáte, ale aj voľne cestovať v schengenskom priestore. Navyše, udeľovanie povolení na pobyt pre investorov nie je regulované na úrovni EÚ a zostáva v právomoci jednotlivých štátov. Európska komisia identifikovala až 20 členských

⁷ Správa je dostupná na webovom sídle Európskej komisie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_526 (15.9.2025).

štátov, ktoré takúto schému v roku 2019 uplatňovali: Bulharsko, Česko, Estónsko, Írsko, Grécko, Španielsko, Francúzsko, Chorvátsko, Taliansko, Cyprus, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Malta, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Spojené kráľovstvo.

Správa Európskej komisie identifikovala nasledujúce riziká:

- Bezpečnostné kontroly sú nedostatočné a chýbajú informácie o ich praktickej realizácii;
- Požiadavka fyzického pobytu je obmedzená alebo žiadna;
- Nedostatok transparentnosti a dohľadu nad týmito schémami, pričom chýbajú štatistiky členských štátov.

Európska komisia vyzvala členské štáty, aby systematicky vykonávali všetky povinné hraničné a bezpečnostné kontroly, riadne dodržiavali požiadavky smernice o povolení na dlhodobý pobyt a smernice o zlučovaní rodín, zabezpečili riadne dodržiavania pravidiel EÚ proti praniu špinavých peňazí a využívali nástroje administratívnej spolupráce EÚ na boj proti daňovým únikom.

Na správu Európskej komisie reagoval Európsky parlament, ktorý dňa 10. júla 2020 prijal uznesenie o komplexnej politike Únie na predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu – akčnom pláne Komisie a ďalšom nedávnom vývoji (2020/2686(RSP))⁸. V uznesení Európsky parlament vyzýva členské štáty⁹, aby čo najskôr postupne ukončili všetky existujúce systémy občianstva na základe investícií alebo pobytu na základe investícií, najmä v prípade nedostatočného overenia a nedostatočnej transparentnosti, aby sa minimalizovala často spájaná hrozba prania špinavých peňazí, oslabovanie vzájomnej dôvery a integrity schengenského priestoru, ako aj ďalšie politické, hospodárske a bezpečnostné riziká pre EÚ a jej členské štáty. Taktiež vyzýva Komisiu, aby čo najskôr informovala o opatreniach, ktoré plánuje prijať v súvislosti so systémami občianstva a pobytu na základe investícií, ako aj o všetkých záveroch svojej expertnej skupiny vytvorenej na tento účel a vyzýva Komisiu, aby ďalej posúdila, či sú splnené predpoklady na začatie postupov v prípade nesplnenia povinnosti proti členským štátom za porušenie článku 4 ods. 3 ZFEÚ.

3 Konanie Európskej komisie proti členským štátom

⁸ Uznesenie Európskeho parlamentu je dostupné na webovom sídle Európskeho parlamentu: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_SK.html (15.9.2025).

⁹ Ibid., bod 31.

Európska komisia posudzovala schémy zlatých pasov a zlatých víz vo viacerých členských štátoch. V roku 2020 začala konanie o porušení zmlúv voči Cypru pre jeho schému občianstva pre investorov. Následkom iniciovania konania zo strany Európskej komisie Cyprus túto schému pozastavil a od 1. novembra 2020 prestal prijímať nové žiadosti. Keďže však pokračoval v spracúvaní už podaných žiadostí, Európska komisia zaslala 9. júna 2021 Cypru odôvodnené stanovisko. Cyprus ukončil spracovanie všetkých čakajúcich žiadostí v júli 2021.

Komisia mala vážne námietky voči schéme občianstva pre investorov, ktorú uplatňovalo Bulharsko. Následkom námietok zo strany Európskej komisie Bulharsko v roku 2022 túto schému zrušilo.

3.1 Schéma zlatých maltských víz

Malta spustila program individuálneho investora ako prvú schému získavania občianstva pre investorov v roku 2014 a odvtedy sa na Malte naturalizovalo niekoľko tisíc investorov a členov ich rodín. V roku 2020 zaviedla novú schému, ktorú nazvalo „Maltské občianstvo naturalizáciou za výnimočné služby prostredníctvom priamej investície“. Novú schému zaviedli z dôvodu, že predchádzajúca schéma bola limitovaná na 1 800 úspešných hlavných žiadateľov a jej kapacita sa začala naplňovať. Nová schéma zachovávala pôvodnú štruktúru a umožňovala udelenie štátneho občianstva výmenou za vopred stanovené platby, bez potreby preukázania skutočného prepojenia medzi žiadateľom a Maltou. Malta v reakcii na začatie vojny zo strany Ruska na Ukrajine v roku 2022 až do odvolania začala pozastavovať spracovanie žiadostí od štátnych príslušníkov Ruskej federácie a Bieloruska.

3.1.1 Podmienky programu maltských víz

V roku 2020 prijala Malta novelu zákona o občianstve, ktorá umožňovala investorom, ktorí splnia zoznam finančných požiadaviek, po 12 mesiacoch pobytu v krajine požiadať o maltské občianstvo. Medzi požiadavky naturalizácie patria nasledujúce podmienky:

- poskytnutie príspevku maltskej vláde vo výške 600 000 eur alebo 750 000 eur,
- nadobudnutie nehnuteľnosti určenej na bývanie na Malte v minimálnej hodnote 700 000 eur, alebo prenájatie nehnuteľnosti určenej na bývanie za minimálne ročné nájomné 16 000 eur na minimálne päť rokov,
- poskytnutie daru 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,

- pobyt na Malte počas obdobia 36 mesiacov (platba je 600 000 eur), ktoré môže byť skrátené na minimálne dvanásť mesiacov za predpokladu, že sa uskutoční výnimočná priama investícia (platba je 750 000 eur),
- žiadosti môžu zahŕňať aj rodinných príslušníkov žiadateľa, pričom na tento účel sa musia vykonať dodatočné platby vo výške 50 000 eur na manžela/manželku a každé dieťa.

3.2 Konanie o porušení zmlúv

3.2.1 Napomínací list

Na novelu zákona promptne reagovala Európska komisia, ktorá 20. októbra 2020 poslala maltskej a cyperskej vláde napomínací list, čím iniciovala konanie o porušení zmlúv podľa článku 258 ZFEÚ. Európska komisia obom štátom vytýkala nesúlad programu s právom EÚ, keďže mala za to, že udeľovanie štátneho občianstva, a tým aj občianstva EÚ, výmenou za vopred stanovenú platbu alebo investíciu, bez skutočného prepojenia s dotknutými členskými štátmi, nie je v súlade so zásadou lojálnej spolupráce zakotvenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ¹⁰. Takéto konanie zároveň naruša integritu občianstva EÚ, ako je upravené v článku 20 ZFEÚ a mala za to, že vzhľadom na povahu občianstva EÚ majú tieto schémy dopad na celú EÚ, keďže ak členský štát udelí štátne občianstvo, dotyčná osoba sa automaticky stáva občanom EÚ a získava všetky práva s tým spojené, teda všetky ekonomické a politické práva, akými sú právo voľného pohybu osôb a pracovníkov alebo volebné právo v komunálnych voľbách a vo voľbách do Európskeho parlamentu. V dôsledku toho nie sú účinky schém občianstva pre investorov obmedzené len na štáty, ktoré ich prevádzkujú, a nie sú ani neutrálnym prvkom vo vzťahu k ostatným členským štátom a celej EÚ. Európska komisia v napomínacom liste deklarovala, že udeľovanie občianstva EÚ výmenou za vopred stanovené platby alebo investície bez skutočného prepojenia s dotknutými členskými štátmi naruša samotnú podstatu občianstva EÚ.

3.2.2 Dopĺňujúci napomínací list

Dňa 9. júna 2021¹¹ Európska komisia rozhodla podniknúť ďalšie kroky v rámci konaní o porušení povinností voči Cypru a Malte v súvislosti s ich schémami občianstva pre investorov. Európska komisia naďalej plne rešpektuje právomoc oboch štátov rozhodovať o tom, kto sa môže stať cyperským alebo maltským občanom, má však za to, že tieto aktuálne

¹⁰ Karpát A.: Zásada lojality v práve Európskej únie. 1. vyd. Praha: rw&w Science & New Media Passau-Berlin-Prague, 2021, pp. 68-106. ISBN 978-80-87488-41-6

¹¹ Pozri https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743

pravidla musia byť v súlade s právom EÚ. Cyprus síce svoj program zrušil a od 1. novembra 2020 prestal prijímať nové žiadosti, stále však spracúva tie, ktoré boli podané predtým. Preto sa Komisia dnes rozhodla postúpiť v konaní proti Cypru a vydať odôvodnené stanovisko, keďže Cyprus neodstránil výhrady Európskej komisie špecifikované v napomínacom liste. Európska komisia podnikla aj ďalšie kroky voči Malte keďže Malta na konci roka 2020 zaviedla novú schému udeľovania občianstva.

Cyprus v reakcii na odôvodnené stanovisko Európskej komisie zastavil spracúvanie žiadostí a k 15. októbru 2021 zrušil občianstvo 39 investorom.

3.2.3 Odôvodnené stanovisko

Dňa 6. apríla 2022 vydala Európska komisia odôvodnené stanovisko¹² keďže Malta naďalej prevádzkovala program zlatých víz a neprejavila žiadny zámer ho ukončiť, hoci ho pozastavila pre občanov Ruska a Bieloruska po ruskej invázii na Ukrajinu. Aj napriek tomuto obmedzeniu sa Európska komisia domnieva, že takýto program porušuje zásadu lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ) a narúša samotný status občianstva EÚ. Keďže Malta v stanovenej lehote dvoch mesiacov nevykonala nápravu, Európska komisia podala žalobu na Maltu Súdnemu dvoru EÚ, ktorá bola založená na jedinom žalobnom dôvode vychádzajúcom z porušenia článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ.

3.2.4 Rozsudok Súdného dvora

Dlho očakávaný rozsudok vo veci C-181/23, Komisia vs. Malta (Citoyenneté par investissement) vydal Súdny dvor 29. apríla 2025 (ECLI:EU:C:2025:283). Komisia v žaloba zdôraznila, že rešpektuje, že vymedzenie podmienok udeľovania a straty štátnej príslušnosti členského štátu patrí do právomoci každého členského štátu, zdôrazňuje však, že táto právomoc sa musí vykonávať v súlade s právom EÚ aby nedošlo k ohrozeniu podstaty, hodnôt a integrity občianstva EÚ s cieľom zachovať vzájomnú dôveru, keďže ide o požiadavky vyplývajú zo zásady lojálnej spolupráce uvedenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ a z postavenia občana EÚ stanoveného v článku 20 ZFEÚ¹³. Európska komisia nespochybňuje proces naturalizácie osôb ale len režim udeľovania štátnej príslušnosti členského štátu investorom, ktorý tým, že mení občianstvo EÚ na tovar, čo predstavuje obzvlášť závažné porušenie práva EÚ¹⁴. Európska komisia tvrdí, že program udeľovania štátneho občianstva investorom za vopred určené platby alebo investície a bez požiadavky skutočnej väzby medzi štátom a žiadateľmi, narúša a ohrozuje podstatu a integritu občianstva EÚ

¹² INFR(2020)2301, dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2068

¹³ Rozsudok Súdného dvora z 29. apríla 2025 vo veci C-181/23, Komisia vs. Malta (Citoyenneté par investissement) (ECLI:EU:C:2025:283), bod 42.

stanoveného v článku 20 ZFEÚ a porušuje zásadu lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ¹⁵. Európska komisia zdôrazňuje, že inštitút občianstva EÚ sa opiera o vzájomnú dôveru medzi členskými štátmi ktoré automaticky a bezpodmienečne rozšírili určité práva na štátnych príslušníkov všetkých ostatných členských štátov¹⁶. Preto považuje program udeľovania občianstva investorom transakčnej povahy spočívajúci v systematickom udeľovaní štátnej príslušnosti členského štátu za vopred určené platby alebo investície za rozporný so samotnou podstatou postavenia občana EÚ. Európska komisia napadla ako nedostačujúce, že na udelenie občianstva požaduje Malta preukázanie legálneho pobytu, keďže táto požiadavka nepostačuje na preukázanie požiadavky skutočného pobytu, dokonca bez potreby preukázania fyzickej prítomnosti, a zabezpečenia existencie skutočnej väzby s Maltskou republikou. Riziko neexistencie skutočnej väzby spočíva aj v tom, že po získaní občianstva EÚ sa občan môže okamžite presťahovať do iného členského štátu EÚ.

Súdny dvor odkázal na svoju predchádzajúcu judikatúru, v zmysle ktorej patrí vymedzenie podmienok udelenia a straty štátnej príslušnosti členského štátu v súlade s medzinárodným právom do právomoci každého členského štátu. Túto právomoc však musí členský štát vykonávať v súlade s právom EÚ¹⁷. Mal za to, že členské štáty pri udeľovaní štátneho občianstva, kedy vykonávajú svoju právomoc, nemožno porušiť hodnoty a ciele EÚ keďže by to znamenalo obmedzenie účinkov spojených s prednosťou práva EÚ¹⁸. Občania EÚ majú tak ekonomické ako aj politické práva, preto určenie podmienok udelenia ich štátnej príslušnosti má vplyv na fungovanie EÚ ako spoločného právneho poriadku¹⁹, tieto práva sú súčasťou systému práva EÚ a tvoria neoddeliteľnú súčasť jej ústavného rámca²⁰, sú prejavom solidarity medzi členskými štátmi a patri do identity EÚ. Súdny dvor argumentoval aj zásadou lojálnej spolupráce, ktorá obsahuje povinnosť členského štátu nekonať, ak by mohol ohroziť dosiahnutie cieľov EÚ. Keďže inštitút občianstva EÚ je založený na spoločných hodnotách obsiahnutých v článku 2 ZEÚ a na vzájomnej dôvere

¹⁴ Ibid., bod 44.

¹⁵ Ibid., bod 46.

¹⁶ Pozri rozsudok Súdneho dvora zo 7. júla 1992 vo veci C-369/90, Mario Vicente Micheletti a iní proti Delegación del Gobierno en Cantabria (ECLI:EU:C:1992:295).

¹⁷ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 2010 vo veci C-135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayern (ECLI:EU:C:2010:104).

¹⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 29. apríla 2025 vo veci C-181/23, Komisia vs. Malta (Citoyenneté par investissement) (ECLI:EU:C:2025:283), bod 83.

¹⁹ Ibid., bod 89.

²⁰ Stanovisko Súdneho dvora 2/13 z 18. decembra 2014 (ECLI:EU:C:2014:2454), bod 172: 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 Únie, sú

medzi členskými štátmi, nemožno právomoc členského štátu vykonávať spôsobom, ktorý by bol zjavne nezlučiteľný so samotnou povahou občianstva EÚ²¹.

Súdny dvor vychádzal z charakteristiky občianstva EÚ, ktoré vyjadruje osobitný vzťah solidarity a lojality medzi každým členským štátom a jeho štátnymi príslušníkmi, pričom tento vzťah je aj základom práv a povinností, ktoré Zmluvy vyhradzuje občanom EÚ²². Členské štáty majú širokú mieru voľnej úvahy pri výbere kritérií, ktoré môžu uplatniť pre udelenie štátneho občianstva, avšak tieto kritériá musia uplatňovať v súlade s právom EÚ. Program naturalizácie komercializovanej povahy, ktorý má transakčnú povahu a podľa ktorého sa štátna príslušnosť udeľuje výmenou za vopred určené platby alebo investície zjavne porušuje požiadavku osobitného vzťahu solidarity a lojality, ktorý sa vyznačuje reciprocitou práv a povinností medzi členským štátom a jeho štátnymi príslušníkmi, a narušá tým vzájomnú dôveru, na ktorej je založené občianstvo EÚ, čím porušuje článok 20 ZFEÚ a zásadu lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ²³. Keďže členské štáty sú povinné uznať účinky priznaného štátneho občianstva, udeľovanie štátneho občianstva, ktoré má transakčnú povahu, je v rozpore so zásadou lojality a narušá vzájomnú dôveru medzi členskými štátmi, ktorá je založená na osobitnom vzťahu solidarity a lojality, ktorý odôvodňuje priznanie práv vyplývajúcich najmä z postavenia občana EÚ. Súdny dvor sa vyjadril k jednotlivým podmienkam na udelenie štátneho občianstva:

- zaplatenie príspevku 600 000 alebo 750 000 eur maltskej vláde,
- nadobudnutie nehnuteľnosti určenej na bývanie na Malte v minimálnej hodnote 700 000 eur alebo prenájom nehnuteľnosti určenej na bývanie na Malte za minimálne ročné nájomné 16 000 eur na minimálne 5 rokov,
- 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,
- legálny pobyt na Malte počas 36 mesiacov, pričom toto obdobie môže byť skrátené na 12 mesiacov, pokiaľ žiadateľ poskytne dodatočný príspevok najmenej 150 000 eur, a
- získanie potvrdenia oprávnenosti a povolenia podať žiadosť o naturalizáciu.

štruktúrované tak, aby prispievali v rámci konkrétnej oblasti a jej charakteristických znakov k uskutočňovaniu procesu integrácie, ktorý je hlavným zmyslom samotnej Únie

²¹ Rozsudok Súdneho dvora z 29. apríla 2025 vo veci C-181/23, Komisia vs. Malta (Citoyenneté par investissement) (ECLI:EU:C:2025:283), bod 95.

²² Ibid., Bod 97.

Z vyššie uvedených prvých troch podmienok vyplýva, že platby alebo investície vo vopred určených minimálnych sumách majú v tomto programe rozhodujúce miesto, čo naznačuje, že tento program sa podobá komercializácii udeľovania štátneho občianstva členského štátu na základe postupu transakčnej povahy²⁴. K požiadavke legálneho pobytu Súdny dvor uviedol, že táto požiadavka neznamená preukázanie skutočného pobytu na maltskom území, keďže fyzická prítomnosť žiadateľa na tomto území sa vyžaduje len pri získavaní biometrických údajov na účely získania povolenia na pobyt a na zloženie sľubu vernosti čo je veľmi obmedzená prítomnosť na území Malty, rovnako aj požiadavka skrátenia legálneho pobytu z troch rokov na jeden rok dodatočnou platbou vo výške 150 000 eur dokumentuje jej transakčnú povahu. To je v rozpore so štandardným postupom naturalizácie podľa maltských zákonov, ktoré požadujú výrazne dlhšie obdobie skutočného pobytu na Malte. Súdny dvor zohľadnil aj fakt, že Malta verejne predstavila program udeľovania občianstva investorom ako program naturalizácie, ktorý ponúka predovšetkým výhody vyplývajúce z občianstva EÚ, najmä práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa v iných členských štátoch. Takáto propagácia programu prispieva k preukázaniu, že prostredníctvom tohto programu tento členský štát zaviedol postup transakčnej povahy, ktorý sa podobá komercializácii udelenia štátnej príslušnosti členského štátu, pričom na propagáciu tohto postupu využil práva vyplývajúce z postavenia občana EÚ²⁵. Z vyššie uvedených dôvodov došiel Súdny dvor k záveru, že zavedením programu udeľovania občianstva investorom, ktorý zavádza transakčný postup naturalizácie výmenou za vopred určené platby alebo investície, a podobá sa tak na komercializáciu udeľovania štátnej príslušnosti členského štátu, a tým aj postavenia občana EÚ, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 20 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ²⁶.

4 Záver

Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci C-181/23 predstavuje zásadný míľnik v právnom posudzovaní schém občianstva na základe investície. Vyhlásením maltských „zlatých pasov“ za nezákonné potvrdil, že občianstvo EÚ nie je obchodovateľným artiklom, ale právnym statusom, ktorý si vyžaduje skutočné prepojenie s členským štátom. Tento rozsudok zároveň vysielal jasný signál ostatným členským štátom, že podobné praktiky sú v rozpore s princípmi lojálnej spolupráce a ohrozujú dôveru medzi štátmi Európskej únie.

²³ Ibid., bod 99.

²⁴ Ibid., bod 103.

²⁵ Ibid., bod 120.

V kontexte rastúcich bezpečnostných rizík, nedostatočnej transparentnosti a potenciálu na obchádzanie pravidiel proti praniu špinavých peňazí či daňovým únikom, je nevyhnutné, aby EÚ pristúpila k harmonizácii pravidiel udeľovania občianstva a pobytu. Len tak možno zabezpečiť integritu občianstva EÚ, ochranu verejného záujmu a rovnováhu medzi národnými kompetenciami a spoločnými hodnotami EÚ.

Literatúra

Craig P., de Búrca G.: EU Law, Text, Cases and Materials, 6th edition, Oxford University Press, 2015. ISBN 978-0-19-871492-7

Foster N.: Foster on EU Law. Oxford University Press, 8th edition, Oxford University Press, 2021. ISBN 978-0-19-289796-1

Karas V., Králik A.: Európske právo, druhé doplnené a prepracované vydanie, Iura edition, Trnavská univerzita v Trnave. ISBN 978-80-8078-148-4

Karpat A.: Zásada lojality v práve Európskej únie. 1. vydanie. rw&w Science & New Media Passau-Berlin-Prague, Praha 2021

Kun-Buczko M.: Prawa człowieka w Unii Europejskiej- wybrane zagadnienia. Publikacja wydana w ramach projektu Jean Monet, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok, 2006

Lantajová D.: Štátna príslušnosť fyzických osôb v kontexte sukcesie štátov v priestore Európskej únie. In: Nová Európa - výzvy a očakávania. Výzvy pre medzinárodnoprávnu a európsku ochranu ľudských práv v podmienkach novej Európy. Dies iuris Tyrnaviensis. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 226-251, ISBN 978-80-8168-560-6.

Mazák J., Jánošková M.: Základy práva Európskej únie: ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava: Iura Edition, 2009. ISBN 978-80-8078-289-4

Mazák J., Jánošková M.: Lisabonská zmluva: ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava: Iura Edition, 2011. ISBN 978-80-8078-416-4

Mittelmannová M., Lantajová D.: Vykonávanie vybraných ustanovení medzinárodného práva a práva Európskej únie v oblasti azylu v čase ochorenia COVID-19. In: Aktuálne otázky azylového práva: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 23. jún 2020 Trnava, Slovenská republika. Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2021. - ISBN 978-80-568-0221-2, s. 145-163.

Stehlík V., Hamulák O., Petr M. Právo Evropské unie: ústavní základy a vnitřní trh. Leges, 2017.

Stehlík V., Hamulák O., Petr M.: Praktikum práva Evropské unie. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-159-5.

Weatherill S.: Cases and materials on EU law – 12th edition. Oxford University Press. Oxford 2016. ISBN 9780198748809

²⁶ Ibid., bod 121.