

ČLÁNKY

Neřešené problémy úpravy unijního občanství aneb Malta zlobí

Roman Říčka*, David Sehnálek**

1 Malta – peníze až na prvním místě

V roce 2004 vstoupil po boku České republiky do Evropské unie též ostrovní stát Malta, který pro svou malou rozlohu (cca 316 km²) a počet obyvatel (zhruba 400 tisíc) bývá mnohdy odsouván na okraj pozornosti evropské integrace. V roce 2013 zde však proběhly volby, které dostaly do čela labouristickou stranu Josepha Muscata, jenž se tak stal novým maltským premiérem¹. Zároveň odstartoval projekt tohoto politického subjektu, díky němuž se Malta rázem stala středem pozornosti EU. Projekt, jehož realizaci mělo dojít k výraznému navýšení příjmů státního rozpočtu, avšak který současně vyvolal svou kontroverzní povahou obavy na straně Evropské komise a řady členských států Evropské unie. Jedná se o investiční plán, v rámci něhož Malta za úplatu poskytne vybraným zájemcům své občanství².

Nahlíženo zcela obecně, není nastíněný úmysl maltské vlády v zásadě až tak rozporný, neboť i Soudní dvůr Evropské unie³ ve své judikatuře uvedl, že „podle mezinárodního práva, **je na každém členském státu, majíce ohled na komunitární (dnes unijní) právo, stanovit podmínky pro nabytí a ztrátu občanství**“^{4,5}. Dle našeho názoru však ne-

může členský stát zapomínat, jak konečně v citaci akcentuje i Soudní dvůr, že součástí státního občanství je v současnosti i jeho unijní kontext, v důsledku čehož je třeba mít na paměti i cíle Evropské unie. Mezi tyto spadá i to, že „Unie poskytuje svým občanům **prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti**“⁶. Neuvážené „rozdávání“ státního občanství pak může uvedené záměry evropského seskupení významně ohrozit. Cílem tohoto článku je tak ozřejmit okolnosti a podmínky zamýšlené maltskou vládou pro získání občanství tohoto státu a jejich zasazení do kontextu práva Evropské unie, včetně jejího postoje reprezentovaného mj. Evropskou komisí. Maltská právní úprava bude v článku podrobně přiblížena, protože její účel a obsah je významný pro možnost posouzení takové praxe z hlediska jejího souladu s právem Evropské unie.

Domníváme se nadto, že nastíněná problematika je a zůstává aktuální otázkou unijního práva. I pokud by totiž Malta svůj záměr přehodnotila či jej zcela zrušila, podstata problému latentně přetrvá dál. Maltský postup totiž odhalil slabiny současné unijní úpravy pohybu a pobytu občanů Evropské unie, které na základě současné právní úpravy prakticky nelze uspokojivě vyřešit. Situace se proto i v budoucnu může opakovat v případě, že některý z členských států pocítí potřebu vylepšit své finanční příjmy využí-

* Mgr. Roman Říčka, Ph.D., Oddělení Dokumentace a analytiky, Nejvyšší správní soud, Brno.

** JUDr. David Sehnálek, Ph.D., Katedra mezinárodního a evropského práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Members of Parliament. *Parliament of Malta* [online]. Parliament of Malta, © 2013 [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.parliament.mt/membersofparliament?l=1>

² RETTMAN, Andrew. EU institutions attack Malta passport scheme. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 16. 1. 2014 [cit. 3. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122744>

³ Dále též Soud, Soudní dvůr, SDEU.

⁴ Není-li výslovně uvedeno jinak jsou zvýraznění v citacích provedeny autory tohoto článku.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992. Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria. Věc C-369/90. In: *EUR-Lex* [právní

informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0369:EN:HTML> (odst. 10). Srov. též odst. 39 rozsudku Soudního dvora ze dne 2. března 2010. Janko Rottman proti Freistaat Bayern. Věc C-135/08. In: *CURIA* [databáze judikatury SDEU]. Soudní dvůr Evropské unie [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=414901>

⁶ Čl. 3, odst. 3 SEUKZ.

tím možností, jež mu členství v Evropské unii skýtá, byť to mělo být potenciálně na úkor ohrožení zájmů jiných členských států.

2 Proč je přiznání maltského občanství relevantní pro EU, aneb Schengenský prostor

Je obecně známou skutečností, že na samém počátku projektu Roberta Schumana stála snaha kontrolovat vývoj v poválečném Německu. Postupem času však získávaly stále navrch ekonomické zájmy a brzy tak v centru evropského projektu stály základní svobody volného pohybu. Mezi nimi nechyběla ani možnost volného pohybu osob, respektive ve své původní podobě pracovníků. Tuto přitom, jak poukazuje Cathryn Castello, bylo třeba již od jejího počátku vnímat v širším kontextu, neboť již „od své nejranější legislativy právo Společenství uznalo, že **rodinní příslušníci migrujících pracovníků, bez ohledu na jejich státní příslušnost, rovněž těží z ustanovení o volném pohybu**“⁷.

Z hlediska praktického naplňování zmíněné svobody měly pak zásadní význam především 80. a 90. léta 20. století. V roce 1984 uzavřely Francie a Německo tzv. Saarbrückenskou dohodu s cílem vyřešit nekonečné fronty na společných hraničních přechodech⁸. Tato dílčí dohoda konsekventně vyústila v obdobná jednání se státy Benelexu, čímž došlo ke zrodu úpravy, která dodnes ovlivňuje život desetitisíců Evropanů. V letech 1985 a 1990 byly totiž podepsány tzv. Schengenské dohody, mající praktický dopad od roku 1995.

Počátek 90. let přinesl současně i zrod Evropské unie a s ním též institutu unijního občanství, přičemž svoboda pohybu osob se stala neodmyslitelnou složkou tohoto nova. Jeho význam akcentuje i systematika ustanovení čl. 20 SFEU, které právo volného pohybu a pobytu uvádí mezi právy občana EU hned na prvním místě⁹. Ve spojení s naší tematikou, poskytováním maltského občanství, je přitom namísto připomenout znění čl. 9 SEU¹⁰ – „občanem Unie je každá osoba, která **má státní příslušnost členského státu**“.

Z perspektivy dneška je volný pohyb osob pro laickou veřejnost patrně nejznámějším právem zaštiťovaným Evropskou unií. Tato si nicméně ne vždy uvědomuje, že předmětná svoboda přináší i dílčí komplikace. Členské státy měly tuto skutečnost naopak na zřeteli a paralelně s rozvojem jejího praktického uplatňování, tak docházelo i k budování policejní a justiční spolupráce s cílem podpořit bezpečnost v rámci EU. Florian Trauner a Helena Carrapiço k tomuto poznamenávají, že „*cesta vstříc hlubší integraci v rámci justice a vnitřních věcí byla položena Amsterodamskou smlouvou, která zahrnuje Schengenská pravidla do unijního právního rámce a přenesla témata politiky, zahrnující občanské právo, hraniční kontroly, víza, migraci a azyl, z mezivládního třetího pilíře do komunitárního prvního pilíře*“^{11,12}.

Zájem, a zejména jeho intenzitu, na bezpečnosti schengenského prostoru dokresluje velmi dobře i aktivita členských států v podobě vytvoření Fondu pro vnější hranice – „*pro některé státy, především ty situované na vnějších hranicích Unie, mohou být investice (do dané politiky) velmi vysoké v důsledku specifických migračních tlaků. Unijní Fond pro vnější hranice utváří solidaritu mezi schengenskými státy podporováním těch zemí, které nesou těžké finanční břímě při zavádění společných standardů u kontrol na vnějších hranicích*“¹³.

Bezpečnostní aspekty jsou jistě významným faktorem ovlivňujícím migraci občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, nikoliv ale jediným. Současnou realitou zůstává spíše rezervovaný přístup obyvatelstva členských států Evropské unie k migrantům z jiných zemí. I občané jiných zemí Evropské unie jsou z tohoto pohledu ne vždy vítáni. Ještě větší nedůvěra pak panuje vůči občanům třetích zemí. Na tuto skutečnost ostatně reaguje i právo, kdy v podstatě všechny členské státy tyto cizince více či méně omezují v možnosti vstoupit na jejich území a pobývat zde. Jejich právní režim je tak ve srovnání s liberálním režimem pohybu a pobytu občanů Evropské unie podstatně přísnější.

⁷ Metock: Free movement and “normal family life” in the Union. *Common Market Law Review*. 2009, roč. 46, č. 2, s. 587-662. ISSN 0165-0750.

⁸ Co je Schengen. *Euroskop.cz* [online]. Vláda České republiky, © 2005-13 [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>

⁹ Srov. čl. 20, odst. 2, písm. a) SFEU.

¹⁰ Smlouva o Evropské unii v konsolidovaném znění. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 8. 2. 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012M/TXT:CS:PDF>

¹¹ V době po Lisabonské smlouvě, která nastíněnou systematiku unijního práva zrušila, již uvedené přirozeně neplatí. Ve své době šlo však o podstatnou změnu.

¹² TRAUNER, Florian; CARRAPIÇO, Helena. The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification. *European Foreign Affairs Review*. 2012, roč. 17, zvláštní číslo, s. 1–18. ISSN SS13846299.

¹³ Border crossing. *European Commission* [online]. European Commission, © 2013 [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/index_en.htm

Ve světle těchto aktivit Evropské unie, respektive členských států, a při propojení mezi jejich občanstvím a unijním, je zřejmé, že jakýkoliv program umožňující jednotlivci nabytí státní příslušnost některého z členských států, zakládá cizincům, tedy občanům třetích států možnost obejít přísnou národní úpravu pobytového práva a tím jim otvírá současně i dveře do všech ostatních „sjednocených zemí“. Je tak hlavní otázkou, nakolik si tuto skutečnost uvědomila i maltská vláda, a především, nakolik ji zohlednila v podmínkách zaváděného investičního programu.

3 Občanství věcí členského státu?

Ano, ale...

Výše jsme uvedli poznatek vyplývající z judikatury SDEU, totiž, že rozhodování o občanství je v dílci každého státu. To podporuje i znění výše citovaného čl. 9 SEU. Ten nad uvedené totiž dodává i to, že „[o]bčanství Unie **doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je**“. Tím je zajištěno, že institut unijního občanství nezasahuje do výlučné pravomoci členských států definovat si základní požadavky pro získání jejich státního občanství.¹⁴

Soudní dvůr výše uvedené respektuje, zohledňuje ale i další právní rozměr tohoto institutu, který rovněž nemůže zůstat opomenut. V rozhodnutí Rottman Soudní dvůr konstatoval, že „v tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury vymezení podmínek nabývání a pozbytvání státního občanství **spadá v souladu s mezinárodním právem do pravomoci členských států**“¹⁵. Jestliže totiž Soudní dvůr, a to zcela správně, poukázal u předmětného tématu na mezinárodní právo, pak je vhodné v této souvislosti připomenout rozhodnutí **Mezinárodního soudního dvora** ve věci Nottebohm.¹⁶ V tomto rozhodnutí Mezinárodní soudní dvůr rozlišil v zásadě dvě klíčové otázky týkající se státního občanství. První se týká podmínek a možnosti jeho udělení a dle Mezinárodního soudního dvora je toto čistě záležitostí vnitrostátního práva každého státu.¹⁷ Druhá otázka nicméně je, zda takový akt má, resp. může mít účin-

ky podle mezinárodního práva veřejného vůči třetím státům.¹⁸ Zde dospěl Mezinárodní soudní dvůr k závěru, že to je možné jen tehdy, existuje-li mezi občanem a dotčeným státem skutečné a efektivní pouto. Zohledněny přitom mohou být nejrůznější faktory, např. skutečnost, kde má daná osoba své bydliště, kde je centrum jejich zájmů, rodinné vazby, kde se účastní veřejného života apod.¹⁹

Ve světle případu Nottebohm²⁰ a mezinárodního práva veřejného se proto nabízí zjevná otázka – lze v případě maltského programu hovořit o existenci „skutečného pouta“ na straně žadatelů o občanství? Otázka je to důležitá, protože jen tehdy bude možné dovodit důsledky pro jiné státy v rovině mezinárodního práva veřejného. V opačném případě takové účinky přirozeně nenastanou. Na první pohled by bylo možné namítnout, že již to, že Malta koncipuje celý projekt jako investiční, vyvolává jisté pochybnosti. Zde je nicméně třeba objektivně zdůraznit, že sama tato skutečnost nečiní z Malty až tak výjimečný případ, neboť obdobný program nabízí více členských států (viz dále). Jak však poukazuje Laura Devine, je třeba v případě ostrovního státu akcentovat, že „**zatímco mnoho unijních států nabízí investiční programy, maltské schéma je mezi nimi nestandardní: v porovnání nízkou cenou**²¹; platby jsou spíše poplatkového, než investičního charakteru; a **absencí požadavků na trvalý pobyt**“²². Maltský režim je tedy liberální a má proto potenciál učinit z jinak spíše výjimečné záležitosti běžnou praxi.

¹⁸ Ibidem s. 21.

¹⁹ Ibidem s. 22.

²⁰ Považujeme za vhodné upozornit, že právní závěry vyplývající z případu Nottebohm podléhají diskusi a vývoji. Viz např. Andenas, M. Jurisdiction, Procedure and the Transformation of International Law: from Nottebohm to Diallo in the ICJ. 2012/23, European Business Law Review, č. 1, s. 127 – 138. Někteří autoři mají toto rozhodnutí dokonce za překonané, i oni alespoň uznávají jeho jistý přetrvávající vliv – viz např. Marian, C. Who is Afraid of Nottebohm? — Reconciling the ICSID Nationality Requirement for Natural Persons with Nottebohm's "Effective Nationality" Test. 2011/28, Journal of International Arbitration, č. 4, s. 314. Na druhou stranu ale tento případ stejně jako požadavek efektivního vztahu je připomínán např. v judikatuře českého Nejvyššího správního soud např. v rozhodnutích č. j. 1 As 62/2006 – 82 či 5 As což naznačuje, že se jedná o stále aktuální koncept.

²¹ Zde musíme podotknout, jak bude demonstrováno níže, že existují i srovnatelně drahé, či dokonce levnější, programy.

²² DEVINE, Laura. Immigration: Malta Individual Investor Programme. *The Law Society Gazette* [online]. The Law Society Gazette, publikováno 3. 2. 2014 [cit. 5. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://www.lawgazette.co.uk/law/legal-updates/immigration-malta-individual-investor-programme/5039699.article>

¹⁴ Viz Condinanzi, M., Lang, A., Nascimbene, B. Citizenship of the Union and Free Movement of Persons. 2008. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, s. 5.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. března 2010. Janko Rottman proti Freistaat Bayern. Věc C-135/08. In: *CURIA* [databáze judikatury SDEU]. Soudní dvůr Evropské unie [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=414901> (odst. 39).

¹⁶ Nottebohm Case (second phase), rozsudek ze dne 6. dubna 1955. I.C. J. Reports 1955, s. 4. a násl. [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/18/2674.pdf>

¹⁷ Ibidem s. 20.

Z pohledu zvýrazněného parametru srovnáme například s belgickým programem „Belgium Residence & Citizenship for Wealthy Investors“, u nějž platí, že požaduje **3 roky** kontinuálního legálního pobytu, aby se dotyčná osoba stala způsobilou pro žádost o občanství²³. Vedle toho projekt z Pyrenejského poloostrova („Portugal Golden Residence Permit“) stanovuje dokonce, že „**po 6 letech** pobytu je možné požádat o portugalský pas a občanství“²⁴. Tedy oba komparované programy kladou, oproti maltskému, na požadavek trvalého pobytu značný důraz. Jak konkrétně je koncipován, a na čem tedy stojí ten, z pera Josepha Muscata?

Před jeho rozbohem poukážme ještě na jeden problematický fakt. Z konstatování Soudního dvora v případě Rottman vyplývá, že jen otázky nabývání a pozbývání občanství se řídí vnitrostátním právem, což je v souladu s postojem Mezinárodního soudního dvora. Otázka účinku vůči třetím státům, která v rozhodnutí Nottebohm podléhá mezinárodnímu právu veřejnému, v něm ale adresována není. Přirozené pak je, že v dosahu Evropské unie by se takové účinky měly řídit právem unijním. To ale tento problém nijak specificky neřeší. V dosahu unijního práva tak členské státy mají povinnost přiznat občanům jiných členských států se statutem unijního občanství unijní úpravou předvídaná práva automaticky, bez toho, že by byl nastaven jakýkoliv mechanismus reagující na otázku, zda tito občané jsou v pravdě skutečně a efektivně občané jiného členského státu. Ani to ale dle našeho soudu není neřešitelný problém. Jak připomíná Malenovský, unijní právo není absolutně soběstačným, tj. zcela vyděleným právním systémem, ale existuje a uplatňuje se v kontextu mezinárodního práva veřejného, které tak slouží jako *lex generalis*. V dosahu unijního práva se proto mezinárodní právo veřejné může a často musí použít, a to i bez výslovného odkazu v unijním právu samém.²⁵ Z uvedeného vyplývá možnost zaplnění mezer v unijní úpravě použitím závěrů vyplývajících z mezinárodního práva veřejného, a tedy i případu Nottebohm.

²³ Belgium Residence&Citizenship for Wealthy Investors. *Belgium-immigration.com* [online]. Belgium-immigration, © neuvedeno [cit. 7. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.belgium-immigration.com/>

²⁴ Portugal Citizenship by Investment. *Citizenship-by-investment.net* [online]. Citizenship-by-investment.net, © 2014 [cit. 7. 2. 2014]. Dostupné z: www.citizenship-by-investment.net/portugal-citizenship-by-investment/.

²⁵ J. Malenovský. Důvěřuj, ale prověřuj: prověrka principu přednosti unijního práva před vnitrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva. *Právník* 8/2010, s. 779.

4 Novela maltského zákona o občanství

Dne 15. listopadu 2013 přijala Malta novelu zákona o občanství, která do předmětné legislativy zakomponovala rozebíraný individuální investiční program. Do čl. 10 odst. 9 bylo nově zařazeno, že „**navzdory ustanovením tohoto nebo jakéhokoliv jiného zákona, může ministr udělit potvrzení o naturalizaci za občana Malty: [...] jakékoliv osobě, která je žadatelem, nebo manželovi (manželce), nebo způsobilé osobě závislé na tomto žadateli, v rámci individuálního investičního programu Republiky Malta, a naplní požadavky stanovené tímto zákonem: za předpokladu, že takováto osoba podá žádost předepsaným způsobem a složí přísahu věrnosti Maltě**“²⁶.

Jak již přitom bylo podotknuto, odlišuje se program Malty od přístupů zavedených jinými členskými státy mj. v kritériu pobytu na území státu. Ve své původní podobě (další komentář viz níže) nevyžadovala maltská legislativa prakticky žádný pobyt, respektive pouze návštěvu tohoto státu. Na to poukazuje i Andrew Rettman, když podotýká, že „**pravidla jim ukládají (žadatelům o občanství) navštívit Maltu ke složení přísahy věrnosti. Stanovují jim rovněž koupit nebo pronajmout maltskou nemovitost a nakoupit maltské finanční nástroje, jako cenné papíry a dluhopisy, což je může donutit navštívit (Maltu) dvakrát nebo třikrát, aby podepsali související dokumenty**“²⁷.

Absence požadavku pobytu na území státu, jako predispozice pro podání žádosti o občanství, byla jedním z nejvýraznějších bodů, které vyvolaly vůči novele vlnu kritiky ze strany Evropské unie. Pro lepší představu si však pojdme představit i další významné parametry předmětného investičního programu.

4.1 Individuální investiční program

4.1.1 Základní informace

Před podrobnějším rozebráním vybraných bodů individuálního investičního programu²⁸ zmiňme úvodem jeho základní charakteristiku. Plán počítá s ka-

²⁶ Bod 3 zákona č. XV/2013, pozměňující zákon o maltském občanství 188. In: *Justiceservices.gov.mt* [online právní informační systém]. Parlamentní sekretariát pro spravedlnost při úřadu premiéra [cit. 9. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25798&l=>

²⁷ RETTMAN, Andrew. Malta's sale of EU passports causes controversy. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 7. 1. 2014 [cit. 5. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122627>

²⁸ Podpurná legislativa č. 188.03, úprava individuálního investičního programu Republiky Malta. In: *Justice-*

pacitou 1800 *úspěšných* (naturalizovaných) *hlavních žadatelů*, tedy do tohoto množství se nezapočítávají osoby závislé na tomto subjektu, ergo celkový počet nových maltských občanů může být podstatně vyšší, než uvedené číslo. Přičemž základní poplatek (formálně „správnější“ překlad by byl patrně příspěvek) tvoří **650 000 €** za hlavního žadatele, **25 000 €** za manžela(ku), stejně jako dítě pod 18 let. Částka **50 000 €** je požadována za každé svobodné dítě ve věku mezi 18 a 26 lety života, stejně jako za rodiče žadatele nad 55 let, závislých na hlavním žadateli. Další „procesní poplatky“ zmíníme v rámci dalšího rozboru. U závislých osob, tedy subjektů mimo hlavního žadatele, nad 18 let musí přitom hlavní žadatel, s výjimkou manžela(ky), učinit čestné prohlášení, že tyto *zaopatrjuje*.

Vedle žadatelů a závislých osob jsou pak dalšími významnými subjekty, které vystupují v rámci investičního programu následující subjekty: *Identity Malta* (IM), *autorizovaní zprostředkovatelé, koncesionáři a Národní rozvojový a sociální fond*. První z vyjmenovaných, Identity Malta, je zvlášť pro IIP zřízený orgán, zaštiťující projekt, který má s výjimkou/vedle pověřeného ministra rozhodující slovo stran přiznání občanství. Autorizovaní zprostředkovatelé, jak vyplývá z názvu, slouží k tomu, aby uvedenému orgánu představovali potencionální žadatele, přičemž Identity Malta má možnost odebrat těmto oprávnění, pokud by jednali neeticky, neprofesionálně, nebo závažným způsobem porušovali směrnice vydané tímto subjektem²⁹. Koncesionáři jsou pak entity, kterým byla udělena veřejná koncese plánovat, spravovat a zveřejňovat investiční program. Posledním významnějším „členem“ programu je Národní rozvojový a sociální fond, do něž IM bude posílat 70% příspěvků, zbytek bude směřován do Konsolidačního fondu. Ustanovení o IIP přitom v obecné rovině nastiňuje, na co zdroje z prvně jmenovaného fondu budou směřovány – pokrok ve vzdělávání, inovace, veřejné zdraví, životní prostředí aj³⁰.

V rámci obecných informací o programu a subjektech na něm participujících se pozastavme i nad společností Henley & Partners (H & P). Tato britská konzultační firma byla po nástupu nové maltské vlády do úřadu povolána k vytvoření rozebíraného investičního programu. Jejím úkolem bylo „...vytvořit právní a administrativní struktury podírající projekt. Firma bude rovněž poskytovat každodenní služby, jako je marketing a **prověřování potencionálních zájemců. Odměnou dostane** čtyřprocentní

services.gov.mt [online právní informační systém]. Parlamentní sekretariát pro spravedlnost při úřadu premiéra [cit. 9. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=12141&l=1> – dále též ÚIIP (Úprava Individuálního Investičního Programu).

²⁹ Bod 3, odst. 5, písm. a, b) ÚIIP.

³⁰ Bod 13, odst. 2 ÚIIP.

podíl z 650 000 €, 50 000 € a 25 000 €, *coby poplatků za pas*³¹⁻³². Jinými slovy tato společnost na projektu vydělá miliony eur.

Samotné zapojení britské společnosti, respektive její najmutí na vytvoření projektu, není samozřejmě samo o sobě kontroverzní. Skutečností, která již však dle našeho mínění je varovná, je propojení její role s formou odměňování. Problematická se nám jeví i skutečnost, že do veřejnoprávního rozhodování je vtažen soukromoprávní subjekt, jehož pohnutky nemusí být vždy vedeny veřejným zájmem.

Úkolem Henley & Partners bude totiž mj. i provádění *rizikového hodnocení* (v orig. „risk-weighting assessment“) žadatele, na základě něhož bude Identity Malta realizovat konečné rozhodnutí. Přestože tak hlavní slovo bude mít státní orgán (IM), je vliv H & P nepochybně zásadní. Pozici, do níž je ve svém důsledku H & P postavena, tak velmi pregnančně vystihuje poslanec maltského parlamentu Jason Azzopardi (Nacionalistická strana) slovy, že „*je to jako dát učiteli stoh písemek k oznámkování a říci: ‚Dám ti 26 000 € za každého studenta, který projde zkouškou‘*“³³. I přes nepopíratelnou míru nadsázky není možné dle našeho mínění popřít pointu tohoto přirovnání, přičemž „...*ujištění od H & P, že vytvořilo ‚Čínskou zeď‘ k ujištění, že její prodejní oddělení nebude mít kontakt se zaměstnanci odpovídajícími za realizaci ‚rizikového hodnocení‘ každého klienta*“³⁴ dává jen stěží hmatatelný důvod k označení poznámky Jason Azzopardiho za neoprávněnou. Vedle absence požadavku pobytu, jde tak v našich očích o druhý otazníky vyvolávající moment maltského projektu.

4.1.2 Požadavky na hlavní žadatele a závislé osoby

Představme si nyní *základní* požadavky ÚIIP na hlavní žadatele a závislé osoby pro demonstraci mantinelů, které projekt těmto subjektům nastavu-

³¹ Zde se jedná o špatné označení, poplatky za pas („passport fees“) jsou pouze ve stovkách eur. Uvedené částky odpovídají požadovaným příspěvkům.

³² RETTMAN, Andrew. Malta's sale of EU passports causes controversy. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 7. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122627>

³³ RETTMAN, Andrew. Malta's sale of EU passports causes controversy. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 7. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122627>

³⁴ MILMO, Cahal. Passports for profit: British company to make ‚disgusting amounts of money‘ from controversial EU passport sale. *The Independent* [online]. The Independent, publikováno 30. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN 0951-9467. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/passports-for-profit-british-company-to-make-disgusting-amounts-of-money-from-controversial-eu-passport-sale-9094251.html>

je. *Hlavní žadatel* musí být starší 18 let, nabídnout realizaci příspěvku, poskytnout důkaz, že disponuje adresou (v orig. „residential address“) na Maltě a konečně se zavázat k realizaci investice mj. do akcií a dluhopisů (viz dále)³⁵.

Kritérii *společnými pro hlavního žadatele a případně další žádající (závislé) osoby* je pak prověření jejich původu, výpis z rejstříků trestů. Osoby nesmí být obviněny před Mezinárodním trestním tribunálem, nesmí se v době podání žádosti nacházet na seznamu Interpolu, ani představovat hrozbu pro národní bezpečnost Malty. Dále nesmí být obviněny, popřípadě shledány vinnými, mj. ze zločinů terorismu, z činů proti lidskosti, z jednání porušujících Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Vyloučeny jsou rovněž ty osoby, které byly obviněny/vinny ze zločinů vyjmenovaných v příslušném ustanovení ÚIIP (mj. pedofilie, znásilnění apod.). Konečně subjekt nesmí být odsouzen, nebo v době žádosti obviněn, nebo vyslýchán za delikt, jiné než nedbalostní povahy, který může být potrestán více než rokem vězení³⁶.

V jistém smyslu generální vylučovací klauzule, z hlediska obecnosti vymezení, představuje podmínka negace žadatele, pakliže je tento (i jen pravděpodobně) zapojen do aktivity, která by mohla poškodit reputaci Malty. Naopak Identity Malta má v některých výše uvedených případech možnost rozhodnout, na základě *zvláštních okolností doložených žadatelem*, že by tento měl být i tak zvažován pro občanství³⁷.

Předchozí řádky stanovily základní předpoklady, které musí uchazeči o občanství v rámci investičního programu splňovat, přičemž každá ze žádostí těmito subjekty předložená má být dle ÚIIP přezkoumána buď přímo IM, nebo nepřímo, tedy některým z koncesionářů. To by mohlo eliminovat některé obavy jiných členských států z narušení jejich bezpečnostních zájmů nekontrolovanou migrací potenciálně rizikových osob.

Obtížnějším, a svou *konceptí* kontroverznějším, bodem je však to, že Identity Malta má rovněž přímo, či nepřímo (koncesionář), zajistit realizaci čtyřstupňové prověrky žadatele a to některou z mezinárodně uznávaných specializovaných agentur. Identity Malta by přitom měla současně realizovat další prověrku nezávislou na koncesionáři. Uváděný požadavek je dle našeho zcela korektní, respektive přímo nutný, a není to tedy samozřejmě samo stanovení povinnosti realizace bezpečnostní prověrky, co považuje za kontroverzní. Jako problematické spatřujeme to, že legislativa upravující IIP počítá stran prověření s rozpočtem v rozmezí 3000-7500 €, v závislosti

na subjektu. Jestliže přitom vyjdeme z důvodného předpokladu, že u mnohých žadatelů hrozí potenciálně (politicky) komplikovaný původ, a zjišťování informací o těchto tak bude patrně poměrně obtížné, patrně i nákladné, je třeba se ptát, zda je vyhrazená částka dostačující. Podle našeho mínění nikoli, přičemž problematičnost řešeného momentu podtrhuje, ve spojení s prověrkou realizovanou separátně IM, i to, že „...*bezpečnostní a policejní zdroje* (Malty) jsou *mikroskopické ve srovnání s velkými státy EU*...“³⁸. Je tedy zřejmé, že při nastíněných predispozicích bezpečnostní prověrky, je důvodné nadnášet pochybnosti o její důkladnosti, ergo vypovídající hodnotě. Tato „nedůvěra“ je nad uvedené akcentována i relativně krátkou lhůtou pro realizaci prověření, což však ponechejme následujícím oddílu zabírajícímu se právě časovým rámcem investičního programu. Závěrem této části dodejme již jen to, že žádost o občanství může být podle ÚIIP zamítnuta čistě na základě důvodu, že uvede nepravdivé informace, nebo je zamlčí³⁹.

4.1.3 První fáze řízení⁴⁰

Představme nyní v krátkosti též časovým rámcem zpracování žádosti o občanství podané v rámci individuálního investičního programu. Okamžikem předložením žádosti počíná běh 90 denní lhůty, v rámci níž musí administrativní struktura programu realizovat řadu významných úkonů. Identity Malta musí ověřit, že všechny *relevantní údaje* hlavního žadatele, popřípadě též závislých osob, stejně jako jejich *původ* byl *prověřen* jedním nebo více nezávislými společnostmi. Rovněž musí být v této době *verifikován* původ finančních zdrojů a konečně posledním zcela zásadním bodem je *provedení rizikového hodnocení*. Z hlediska komplexnosti patrně nejméně náročnou, avšak formálně nepochybně podstatnou podmínkou je i kontrola zaplacení předepsaných poplatků.

Výše jsme naznačili, že považujeme prostředky vytříbené na provedení prověrek dotčených osob za neekvivalentní reálným nákladům. V případě časového rámce si dovoluujeme vznést obdobnou námitku. Je přitom třeba opětovně poukázat na to, že je důvodné předpokládat vysokou náročnost realizovaných prověrek, neboť mezi žadateli bude s vysokou mírou pravděpodobnosti řada osob s politicky citlivým původem. Je-li přitom úmyslem Malty,

³⁸ RETTMAN, Andrew. Malta's sale of EU passports causes controversy. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 7. 1. 2014 [cit. 9. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122627>

³⁹ Bod 4, odst. 8 ÚIIP.

⁴⁰ Řízení strukturováno na uvedené fáze autory tohoto článku, nikoli maltským zákonem, pro větší přehlednost řízení.

³⁵ Bod 4, odst. 1 ÚIIP.

³⁶ Bod 5 ÚIIP.

³⁷ Bod 6 ÚIIP.

aby prověrky nebyly pouze formálního charakteru, ale plnily roli, kterou skutečně plnit mají, pak by dle našeho mínění bylo namísto časový rámec navýšit. Naší námitku sice do jisté míry kompenzuje bod 7, odst. 5 ÚIIP, který v návaznosti na uvedené kontroly dodává, že „**během 30 dnů od data dokončení verifikací, zmíněných výše, by měla Identity Malta dále přezkoumávat** jí předloženou žádost, provést **další vhodné prověrky** původu, **tam kde to považuje za nezbytné**...“, nicméně jednak se domníváme, že ani takováto lhůta nemusí v případě složitých kauz být dostačující a dále dikce ustanovení naznačuje, že s předmětným prodloužením je počítáno patrně spíše jako s výjimečným opatřením. Ve spojení s diskutovanou prolongací je přitom IM povinna písemně vyrozumět koncesionáře, popřípadě zprostředkovatele, že žádost byla buď v zásadě schválena, odmítnuta, nebo je dále zpracovávána. Doplňme pro úplnost, že po vydání dopisu o principiálním schválení žádosti *nejsou příspěvky a poplatky⁴¹ již vyplaceny IM refundovatelné⁴².*

4.1.4 Druhá fáze řízení

Za předpokladu, že IM dospěje k závěru principiálního schválení žádosti, je žadatel konsekventně vyzván, aby v limitu *4 měsíců* poskytl důkaz o svých „investičních krocích“. Míněn je mj. písemný závazek nabýt/pronajmout nemovitost na území Malty, přičemž tento právní vztah k nemovitosti musí trvat nejméně po dobu *5 let*. Nemovitost tedy nemůže být žadatelem prodána, nebo dána do podnájmu s výjimkou situace, kdy by žadatel koupil/pronajmul jinou odpovídající nemovitost⁴³.

Již v rámci předcházejícího textu jsme předeslali, že příspěvek 650 000 €, popřípadě další částky za závislé osoby, nepředstavuje jediný výdaj hlavního žadatele. Ten je v rozebírané fázi řízení povinen se též písemně zavázat k realizaci dalších investic na Maltě a to ve výši 150 000 €, přičemž tyto investice musí udržet minimálně po dobu *5 let*. V teoretické rovině je otázná, zda stanovené pětileté lhůty, pro udržení nemovitosti/investice, mají zabránit tomu, aby nabytí maltského občanství skrze investiční program bylo nahlíženo jako čistě formalistická záležitost, tedy to, zda doba/trvání závazku má symbolizovat skutečný zájem žadatele na rozvoji Malty a tím ospravedlnovat poskytnutí občanství. Stejně jako případný zájem žadatele participovat na rozvoji ostrovního státu, demonstruje totiž časová podmínka i pragmatický

přístup Malty, jejímž zájmem je přirozeně to, aby žadatel skutečně poskytl do systému, ve stanoveném časovém rámci, určitou míru finančních prostředků.

V souvislosti s tématem důkladnosti prověření (původu) žadatele/závislých osob vyvolává podle našeho mínění jistě pochyby též to, že *osobní interview s žadatelem netvoří obligatorní součást procesu* přiznání občanství, ale je pouhou možností, jejíž realizace může být doporučena koncesionářem, případně o ní může být rozhodnuto z vlastní vůle příslušným orgánem (Identity Malta)⁴⁴.

Principiálním schválením žádosti počíná rovněž běžet pětidenní lhůta, v rámci níž je žadatel instruován k poukázání příspěvku sníženého o již poskytnutou nevratnou zálohu a to v době 20 dnů od předmětné výzvy. Jestliže je platba poskytnuta, a při splnění stanovených podmínek, uvědomí Identity Malta ministra s tím, aby vydal potvrzení o naturalizaci. To by tak mělo být vydáno v době ne kratší než (dle nás pouhých) **6 měsíců** a ne delší než **2 roky od podání žádosti**⁴⁵. Pro úplnost doplňme, že vydáním potvrzení/certifikátu o naturalizaci počíná běžet pětidenní lhůta, během které je koncesionář povinen dokončit výplatu nezbytných příspěvků vůči Identity Malta, přičemž si sám ponechá příslušnou částku.

5 Opozice vůči návrhu

Přestože otázka státní příslušnosti spadá zásadně do diskrece členského státu, připomněli jsme výše styčné body této otázky a existence EU. Patrně ten nejzákladnější zmiňuje čl. 9 SEU_{KZ} – „*občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu*“. Na základě tohoto dílčího ustanovení se pak přirozeně dané osobě otevírá celá řada možností, přičemž z hlediska bezpečnosti je jednou z nejvýznamnějších jistě ta, že jedinec disponuje svobodou pohybu, má možnost žít ve všech 28 členských státech, a konečně akcentujeme zejména existenci Schengenského prostoru, tedy oblasti bez vnitřních hranic/kontrol. Jinými slovy, **Malta skrze svůj program „neprodává“ pouze výsady plynoucí z maltského občanství v užším slova smyslu, ale i práva unijního občana**, což přirozeně vzbudilo zájem jak Evropské komise, tak ostatních členských států. Ve světle otázky volnosti pohybu je nezanebatelným faktem i to, že Malta má bezvívazový styk s mnoha neunijními státy⁴⁶, mj. i s USA (při splnění stanovených podmínek).

⁴¹ S výjimkou poplatků za pas.

⁴² Bod 8 ÚIIP.

⁴³ Zákon vymezuje minimální finanční náklady, které musí žadatele v souvislosti s nemovitostí vydat. V případě koupi je limit stanoven na 350 000 €, u nájmu 16 000 € ročně – viz bod 7, odst. 5, pododstavec 2.

⁴⁴ Bod 7, odst. 7 ÚIIP.

⁴⁵ Bod 7, odst. 9 ÚIIP.

⁴⁶ Viz Visa requirements for Maltese Nationals as at 27/11/2013. *Ministry of Foreign Affairs Malta* [online]. Ministry of Foreign Affairs Malta, © 2013 [cit. 7. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.foreign.gov.mt/Li>

Vzhledem k nastíněným skutečnostem vyvolává projekt Maltské republiky nemalé obavy, které vyjadřovala mj. i Viviane Reding, tehdejší (lucemburská) eurokomisařka pro spravedlnost, základní práva a občanství – „*Líbí se nám myšlenka prodeje práv vyplývajících z unijních smluv? Samozřejmě, že ne. Občanství (EU) nesmí být na prodej*“ řekla členům Evropského parlamentu⁴⁷. Slova bývalé členky Evropské komise přitom není možné považovat za obsahově prázdná, neboť se tento orgán zaobíral případnou možností postupovat vůči Maltě na základě článku 4 SEU, známého též pod označením „článek o loajalitě“. Ten ve svém třetím odstavci uvádí, že „*podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv*“⁴⁸. Relevantní je i další pasáž tohoto ustanovení, deklarující, že „*členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie*“⁴⁹. Připomeňme v tomto kontextu opětovně i článek předcházející citované pasáži, který v rámci cílů EU uvádí, že „*Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva*...“⁵⁰

Vraťme se i k citaci rozhodnutí Soudního dvora, že „...je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury vymezení podmínek nabývání a pozbývání státního občanství spadá v souladu s mezinárodním právem do pravomoci členských států“⁵¹. V souvislosti s ním je nutno doplnit, že slova Soudního dvora nelze vykládat ve smyslu, že danou problematiku lze zcela oddělit od evropského práva. To zcela jasně vyplývá ze slov Soudu, že „*skutečnost, že některá oblast spadá do pravomoci členských států, však nebrání tomu, aby v situacích, na které se uplatní právo Unie, musela dotyčná vnitrostátní pravidla toto právo respektovat*“⁵². Zároveň je zcela zásadní doplnit slova mluvčí Viviane Reding, že „*nevolá (Reding) po rozšíření pravomocí Komise na problematiku, kdo komu udílí občanství*“⁵³.

brary/PDF/VISA%20REQUIREMENTS%20FOR%20MALTESE%20NATIONALS%2027%2011%202013.pdf (pozn. v době psaní tohoto článku se jednalo o nejaktuálnější seznam).

⁴⁷ RETTMAN, Andrew. EU institutions attack Malta passport scheme. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 16. 1. 2014 [cit. 3. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122744>

⁴⁸ Čl. 4, odst. 3, bod 1 SEU_{KZ}.

⁴⁹ Čl. 4, odst. 3, bod 3 SEU_{KZ}.

⁵⁰ Čl. 3, odst. 3 SEU_{KZ}.

⁵¹ Rozsudek SDEU, věc C-135/08, odst. 39.

⁵² Op. cit. 45, odst. 41.

⁵³ RETTMAN, Andrew. EU commission prepares legal challenge on Malta passport sales. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 23. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122843>

Uvedenou citaci lze současně chápat i jako reakci na postoj soudobého řeckého ministra pro unijní záležitosti, který svým způsobem podporoval přístup Malty – „*je na jednotlivých členských státech, aby stanovily pravidla upravující státní příslušnost. Neexistuje zde harmonizace unijním právem*“⁵⁴. Na proti tomu zazněly i kritické hlasy europoslanců. Jan Mulder, nizozemský člen Evropského parlamentu, varoval, že „*Malta ze sebe dělá ‚zadní vrátka‘ do Evropské unie*“⁵⁵. Konečně „...*hlasování v Evropském parlamentu [...] naprostou většinou podporuje podnitit Maltu k zastavení (investičního) projektu*...“⁵⁶.

Již samotným úvodem jsme poukazovali na významnou slabinu maltského záměru vyplývající z jeho konfrontace s rozhodnutím MSD v případě Nottebohm – absence „skutečného pouta“ žadatele a státu, zde demonstrována vypuštěním požadavku předchozího pobytu. Podotkneme, že alespoň v tomto bodě dosáhla Evropská komise za dobu trvání analyzované kauzy významného pokroku. V rámci společného vyjádření Komise a maltských úřadů totiž byla deklarována novelizace ustanovení o IIP, obsahující mj. to, že „*potvrzení o naturalizaci nebude vydáno, pokud žadatel nepředloží důkaz, že pobýval na Maltě po dobu nejméně 12 měsíců bez prostředně předcházejících dnu vydání potvrzení o naturalizaci*“⁵⁷. Řečené sice z našeho úhlu pohledu neřeší všechny nastíněné slabiny maltského projektu, avšak bezpochyby lze hovořit o zásadním postupu v maltsko-unijním jednání. Čistě pro porovnání doplníme, že v případě ČR zásadně⁵⁸ platí, že „*státní občanství České republiky lze udělit, pokud má žadatel na území České republiky povolen trvalý pobyt ke dni podání žádosti nepřetržitě po dobu alespoň*

⁵⁴ RETTMAN, Andrew. EU institutions attack Malta passport scheme. *EUobserver* [online]. EUobserver, publikováno 16. 1. 2014 [cit. 3. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122744>

⁵⁵ Op. cit. 48.

⁵⁶ MILMO, Cahal. Passports for profit: British company to make ‚disgusting amounts of money‘ from controversial EU passport sale. *The Independent* [online]. The Independent, publikováno 30. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN 0951-9467. Dostupné z: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/passports-for-profit-british-company-to-make-disgusting-amounts-of-money-from-controversial-eu-passport-sale-9094251.html>

⁵⁷ Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP). *European Commission: Press releases database* [online] European Commission, © 2014 [cit. 6. 2. 2014]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm

⁵⁸ Podrovněji viz § 14 a 15 zákona 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), v aktuálním znění. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 2. 2014].

5 let (pozn. **3 roky** v případě, že jde o občana jiného čl. státu)⁵⁹. Případný požadavek pobytu přitom může být prominut z hlediska své délky, nikoli však existence. Jinými slovy „*trvalý pobyt na území České republiky musí mít žadatel tedy v každém případě povolen*“⁶⁰.

Za poněkud otevřenější a zejména kontroverznější projev nesouhlasu lze označit slova Simona Busuttila, představitele maltské opoziční Nacionalistické strany, že „*těm, co žádají o maltský pas, je třeba říci, do čeho že se chystají jít, a že jejich pas jim bude odňat budoucí Nacionalistickou vládou*“⁶¹. Z našeho úhlu pohledu, mírně řečeno, „*hraničnost*“ daného výroku reflektovala i „maltská strana zelených“ (Alternattiva Demokratik), když reagovala výrokem, že „...*(citovaná) hrozba Simona Busuttila, že odejme nabyté občanství jakmile a pokud se dostane do vlády je neakceptovatelná. Nabytá práva nelze hodit do koše*“⁶². Předseda této strany, Arnold Cassola, tak přichází se slovy vyzívající „...*společnost ke sjednocení proti zákonu, který může poškodit reputaci Malty...*“⁶³, požadujíc přitom uspořádání referenda⁶⁴.

K postupu odkazovanému Arnoldem Cassolou je nicméně třeba dodat, že jeden ze zásadních důvodů jeho návrhu spočíval v tom, že „...*trvání vlády na ochraně anonymity těchto nových občanů Malty (občanství skrze IIP) vyvolává vážné obavy...*“⁶⁵.

⁵⁹ Op. cit. 52, § 14, odst. 1, písm. a,b).

⁶⁰ Udělení státního občanství České republiky. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, © 2010 [cit. 11. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/udeleni-statniho-obcanstvi-ceske-republiky.aspx>

⁶¹ Autor neuveden. PN to file judicial protest on citizenship scheme - Busuttil urges government MPs to speak up. *timesofmalta.com* [online]. timesofmalta.com, publikováno 26. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140126/local/pn-to-file-judicial-protect-on-citizenship-scheme.504188#.UvNyhftqGLt>

⁶² Autor neuveden. PN to file judicial protest on citizenship scheme - Busuttil urges government MPs to speak up. *timesofmalta.com* [online]. timesofmalta.com, publikováno 26. 1. 2014 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20140126/local/pn-to-file-judicial-protect-on-citizenship-scheme.504188#.UvNyhftqGLt>

⁶³ Autor neuveden. Citizenship: AD calls for referendum; chamber expresses concern. *Malta Independent* [online]. Malta Independent, publikováno 12. 11. 2013 [cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://www.independent.com.mt/articles/2013-11-12/news/citizenship-scheme-ad-calls-for-an-abrogative-referendum-3163127810/>

⁶⁴ Op. cit. 57.

⁶⁵ Autor neuveden. Citizenship: AD calls for referendum; chamber expresses concern. *Malta Independent* [online]. Malta Independent, publikováno 12. 11. 2013

V legislativním textu, který jsme získali z oficiálních stránek provozovaných Parlamentní sekretariátem pro spravedlnost při úřadu premiéra, však již bylo zakomponováno následující ustanovení „*(pověřený) ministr zveřejní každý rok [...] jména všech osob, které během předchozích 12 kalendářních měsíců bylo přiznáno maltské občanství registrací nebo naturalizací, včetně těch osob, kterým bylo uděleno maltské občanství v rámci programu* (rozuměj individuální investiční program)⁶⁶. Jeden z argumentů pro referendum lze tedy požadovat za znegovaný, což však nepochybně neplatí pro pochybnosti panujících nad tímto maltským projektem obecně. Považovali jsme nicméně za nutné tuto skutečnost zmínit.

6 Závěrečné slovo a zhodnocení právních možností obrany

Volný pohyb osob, a s ním související vznik Schengenského prostoru, patří bez jakýchkoliv pochyb mezi nejvýznamnější výdobytky evropské integrace. Domníváme se, že řečené je ještě intenzivněji vnímáno právními laiky, v jejichž očích je možnost svobodného cestování napříč Evropou to první co jim ve spojení s Evropskou unií přijde na mysl. Odborná veřejnost a čelní představitelé členských států i Unie si však uvědomují i druhou stranu této svobody, tu která znamená ohrožení bezpečnosti a tedy potřebu vzájemné spolupráce k zajištění prostoru svobody, bezpečnosti a práva, jak o tom hovoří Smlouvy.

Zrušení vnitřních hranic, respektive souvisejících kontrol, tak donutilo členské státy zaměřit svou pozornost o to intenzivněji na ty subjekty, které do „Evropy bez hranic“ vstupují. Velmi pregnantně vystihuje obecný cíl členských států Vladimír Týč, když uvádí, že „*uvolnění pohybu [...] (zboží a osob) nesmí být na úkor bezpečnosti v EU...*“⁶⁷. Hlavní „nebezpečí“ přitom pro Evropu dlouhodobě představuje ilegální imigrace, kdy v souvislosti s tímto problémem je podrobováno silné kritice především Řecko, neboť „*do Evropy proudí touto branou (rozuměj Řecko) 90 % nelegálních přistěhovalců*“⁶⁸.

Případ Malty a jejího investičního programu nicméně ukazuje, že potencionálních bezpečnostních

[cit. 6. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://www.independent.com.mt/articles/2013-11-12/news/citizenship-scheme-ad-calls-for-an-abrogative-referendum-3163127810/>

⁶⁶ Bod 14, odst. 2 ÚIIP.

⁶⁷ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2010, 301 s. ISBN 9788087212608. S. 205.

⁶⁸ Nekontrolovatelná řecko-turecká hranice. *Presseurop.eu* [online]. Presseurop.eu, © 2011 [cit. 13. 2. 2014]. Dostupné z: <http://www.presseurop.eu/cs/content/article/678031-nekontrolovatelnarecko-turecka-hranice>

rizik je více a nemusí být pouze ilegální. Z hlediska práva národního a čistě pod zorným úhlem rozdělení kompetencí pak i podle práva unijního, totiž Maltu nelze zásadně kritizovat. Konečně sám Soudní dvůr EU souhlasil s tím, že jsou to členské státy, kdo určuje podmínky nabývání a ztráty (jejich) občanství⁶⁹. V kontextu zavedení unijního občanství a vazeb, které se v důsledku tohoto kroku utvořily, však již není v dnešní době dle našeho mínění dost dobře možné problematiku státní příslušnosti jednoduše zcela separovat od materie Evropské unie. Tuto skutečnost vyjádřil Soudní dvůr poznámkou, že členské státy musejí při úpravě dotčených podmínek *brát ohled na právo EU*⁷⁰. Pokud tak činit nebudou, je velmi lehce možné, že svým jednáním ohrozí cíl vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Problém je, že *současná unijní úprava občanství Evropské unie je nedostatečná a nereaguje tak na možné problémy, k nimž může v praxi docházet*. To ostatně dokládá i případ Malty. Právní řešení je možné dovozovat pouze v dosahu unijního práva, avšak na základě mezinárodního práva veřejného. Klíčovou roli zde může sehrát Soudní dvůr, jehož rozhodování lze ale v tuto chvíli jen těžko předvídat. Lze ale předpokládat, že i když vyjde z úpravy v mezinárodním právu veřejném, bude rozhodovat spíše ve prospěch zajištění maximální možnosti výkonu práv souvisejících s unijním občanstvím. To na druhou stranu nemusí být přijatelné pro členské státy. Řešením by proto měla být změna či doplnění primárního práva, která by buď konkretizovala, kdo je občanem Evropské unie (i při zachování subsidiárního charakteru), samozřejmě v kontextu případu *Nottebohm* a zajistila též možný přezkum na unijní úrovni (což ale není z politických důvodů příliš reálné), případně dala ostatním členským státům k dispozici nástroj umožňující provést přezkum splnění takových podmínek a případně i vydat rozhodnutí, že určitý občan jiného členského státu občanem Evropské unie není. Absolutní důvěra totiž zjevně není na místě, existuje-li potenciál jejího využití hraničícího se zneužitím. Negativem zavedení dodatečných

⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992. *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*. Věc C-369/90. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0369:EN:HTML> (odst. 10). Srov. též odst. 39 rozsudku Soudního dvora ze dne 2. března 2010. *Janko Rottman proti Freistaat Bayern*. Věc C-135/08. In: *CURIA* [databáze judikatury SDEU]. Soudní dvůr Evropské unie [cit. 5. 2. 2014]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75336&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=414901>

⁷⁰ Op. cit. 63.

podmínek pro přiznání statusu občanství Evropské unie bylo vytvoření dvojí kategorie občanů členských států, kdy jedni by občany Evropské unie byli, zatímco druhí nikoliv.

Snahu problém řešit v rámci stávající úpravy měla i Evropská komise, která v případě Malty, jak uvedeno výše, zvažovala možnost tento stát k odpovědnosti na základě čl. 4 SEU. Na tomto místě nicméně musíme dodat, že jakkoliv Evropská unie disponuje závazným právním řádem, umožňujícím vyvinout jistý tlak, na ten který „neposlušný“ členský stát, tak není možné pominout ani roli, kterou na evropské scéně sehrává politika. Nejde tak pouze o právní kroky, které EU učiní, ale i názor vyjádřený Evropským parlamentem na maltský projekt má svou váhu. To, že má politický tlak své praktické dopady, konečniců dokladuje i výše uvedená změna v postoji ostrovního státu stran požadavku předchozího pobytu na jeho území při žádosti o občanství (viz výše citované vyjádření Komise a Malty).

V krajním případě by řízení pro porušení povinnosti stanovení v čl. 4 SEU mohl zahájit i kterýkoliv jiný členský stát, s ohledem na dosavadní praxi a jen občasně využití tohoto institutu, se to ale nejeví příliš pravděpodobné. V každém případě ale zůstává otázkou, zda by Soudní dvůr porušení čl. 4 SEU vůbec vyslovil. Je totiž sporné, zda Malta vůbec svou úpravou unijní právo porušuje či ohrožuje. Jak již bylo konstatováno, tak přiznání státního občanství je výsostným právem státu. Je to též běžná praxe. Jak připomíná Shaw, občanství je nezřídka přiznáváno hromadně celým skupinám občanů třetích států. Z tohoto pohledu jsou kroky Malty odlišné jen a pouze tím, že jsou motivovány ryze finančními zájmy.⁷¹ Domníváme se proto, že případná žaloba by mohla být úspěšná jen tehdy, pokud by se podařilo prokázat, že *těžiště maltské úpravy spočívá ve snaze využitím unijní úpravy pohybu osob zajistit vstup a pobyt občanů třetích států do jiných členských zemí Evropské unie. Tedy, že je zcela v rozporu s duchem, účelem a tedy i samotnou podstatou unijního občanství*. Prokázat tuto skutečnost jen na základě výše popsané maltské úpravy je však dle našeho přesvědčení vyloučené.

Cesta modifikace původní podoby národního aktu, upravující individuální investiční program, je dle našeho názoru ostatně jedinou možnou alternativou krom do budoucna patrně nezbytné úpravy unijního práva, chce-li Malta dostat znění jeho čtrnáctého bodu, který uvádí, že „*program má být prováděn*

⁷¹ Viz SHAW, Jo. *Citizenship for Sale: Could and Should the EU Intervene?* *EU Working Paper Series*, no. 01, vol. 2014, [online] European University Institute, [cit. 5. 2. 2014] Dostupné z: http://www.research.ed.ac.uk/portal/files/14816652/Citizenship_for_Sale_RSCAS_2014_01.pdf, Itálie, pp. 33-34.

*s nejvyšším ohledem na mezinárodní (ergo i evropské) závazky Malty a zachování její dobré reputace jako uznávaného, transparentního a váženého finančního centra a směodatnosti pro mezinárodní obchod*⁷². Tento závazek akcentuje de facto i premiér Joseph Muscat, který ústy svého mluvčího popřel spekulace, že hlavní motivací realizace projektu jsou čistě peníze – „*máme silnou ekonomiku. Děláme to (IIP), abychom přilákali vážené osoby, které mohou investovat do státu*“⁷³. Zcela proti zájmu Malty respektovat své mezinárodní závazky pak dle našeho mínění vyznívá alternativa proklamovaná opozicí, v podobě úmyslu odebrat v budoucnu občanství těm osobám, které jej prostřednictvím projektu získaly.

Závěrem však lze ve světle skutečnosti, že „*maltští zástupci prezentovali svůj záměr dalších úprav ustanovení vydaných na základě maltského zákona o občanství [...], s cílem vyjasnit, že tento program bude přiznávat práva, odpovědnost a plný občanský status*“⁷⁴ predikovat, že Malta pod naznačeným politickým, a případně i právním, tlakem učiní úpravy nezbytné k tomu, aby Unie jako taková, stejně jako i jednotlivé členské státy, její projekt akceptovaly.

⁷² Bod 14, odst. 1 ÚIIP.

⁷³ RETTMAN, Andrew. Malta's sale of EU passports causes controversy. EUobserver [online]. *EUobserver*, publikováno 7. 1. 2014 [cit. 5. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122627>

⁷⁴ Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP). *European Commission: Press releases database* [online] European Commission, © 2014 [cit. 6. 2. 2014]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm

Summary

The paper discusses a problem whether a Member State is free to grant its citizenship according to conditions set purely by its own national law. The problem is that Malta decided naturalize wealthy foreigners on a commercial basis. Such practice has, however, serious implications in the sphere of European Union law. Such citizen due to this fact acquires a set of rights, which stems directly from EU law, independently on national regulation of any other Member State. The most important right from this perspective is the right to move and reside anywhere in the European Union. This may enable him/her to circumvent strict provisions of immigration law of majority of Member States which of course applies only on nationals of third states but may not apply on citizens of European Union. Existing provisions of the European Union citizenship do not foresee the possibility of such use or even abuse of EU law by a Member State. Thus, they do not introduce any tool which would enable the other Member State to defend their interests. Potential solution lies only within the EU law, however, since it does not explicitly address this problem, it may only be derived from international public law as it was interpreted in case *Nottebohm*. Such national legislation may also constitute a breach of duty of loyal cooperation as it is set in article 4 TEU. In the article authors however conclude that conditions necessary to invoke this provision are most likely not met.

Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování*

Karel Černín**

* Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

** Mgr. Karel Černín, asistent soudce Nejvyššího správního soudu a doktorand na Katedře správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

Úvod

Nestrannost je důležitá zásada jakéhokoliv výkonu veřejné moci. Občané oprávněně očekávají, že rozhodovat bez předpojatosti či sympatií k jedné ze stran bude nejen soudce, ale též úředník. Jaké však dává český právní řád záruky, že tomu tak opravdu bude? Co všechno pod pojem nestrannosti spadá?