

**Judikatura medzinárodných, európskych
a vnútroštátnych súdnych orgánov
v oblasti štátneho občianstva**

**Case Law of International, European and
National Judicial Authorities
in the Field of Citizenship**

Zborník príspevkov

Trnava 2025

**Judikatura medzinárodných, európskych
a vnútroštátnych súdnych orgánov v oblasti
štátneho občianstva**

**Case Law of International, European and
National Judicial Authorities in the Field of
Citizenship**

**Zborník príspevkov
Conference Proceedings**

Trnava 2025

Judikatúra medzinárodných, európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov v oblasti štátneho občianstva

Case Law of International, European and National Judicial Authorities in the Field of Citizenship

Zborník príspevkov z on-line konferencie konanej dňa 8. a 9. decembra 2025 v Trnave je vydaný v rámci grantového projektu: „Štátne občianstvo vo svetle medzinárodných a európskych právnych princípov a štandardov“, ktorý bol schválený riešiteľskému kolektívu Katedry medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave (zodpovedná riešiteľka doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.) Komisiou pre ekonomické a právne vedy VEGA Ministerstva školstva SR pod č. 1/0635/22.

This volume of conference proceedings from the online conference held on 8 and 9 December 2025 in Trnava is published within the framework of the grant project “Citizenship in the Light of International and European Legal Principles and Standards”, which was approved by the Commission for Economic and Legal Sciences of VEGA at the Ministry of Education of the Slovak Republic under No. 1/0635/22. The project is carried out by the research team of the Department of International Law and European Law of the Faculty of Law, Trnava University in Trnava (the responsible project coordinator: doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.).

Trnava 2025

LANTAJOVÁ, D, VU NHU, I. (eds.) a kol.: *Judikatúra medzinárodných, európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov v oblasti štátneho občianstva*, Trnava, Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2025 – 187 s.

LANTAJOVÁ, D., VU NHU, I. (eds.) et al.: *Case Law of International, European and National Judicial Authorities in the Field of Citizenship*, Trnava, Trnava University in Trnava, Faculty of Law, 2025 – 187 pp.

Recenzenti / Reviewers:

doc. JUDr. Jozef Valuch, PhD.

doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

Za obsah a jazykovú úpravu príspevkov zodpovedajú autori. Názory a stanoviská prezentované v jednotlivých príspevkoch sú ich osobnými vedeckými názormi a stanoviskami

The authors are responsible for the content and linguistic editing of their contributions. The opinions and views presented in the individual contributions are the authors' own scholarly opinions and positions.

© Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Trnava 2025

ISBN 978-80-568-0960-0

Obsah

<i>Predhovor</i>	6
<i>Foreword</i>	8
Citizenship Stripping as a Preventative Counterterrorism Measure: A Comparative Analysis of European Trends	
<i>Wael Hamdi</i>	10
Citizenship for Sale? Some Thoughts on the Limits on Member States' Competence to Grant Nationality According to the CJEU Case C-181/23 Commission v. Malta	
<i>Mgr. Tomáš Křivka, Ph.D.</i>	25
The Issue of Loyalty and The Unfulfilled Promise of Statelessness Prevention: rethinking <i>Petropavlovskis v. Latvia</i>	
<i>Mgr. Ivan Vu Nhu</i>	43
Revocation of Nationality on Security Grounds: Human Rights Standards and Risks of Statelessness	
<i>Tereza Vujošević, MSc., LL.M.</i>	57
Citizenship in the Recent Jurisprudence of the Polish Supreme Administrative Court (Nsa)	
<i>mgr Malwina A. Tkacz</i>	69
Občianstvo Únie a hranice národnej identity	
<i>prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.</i>	82
Deti bez štátnej príslušnosti ako medzinárodnoprávny problém a jeho reflexia v súdnej praxi	
<i>doc. JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD., LL.M.</i>	95
Občianstvo EÚ už nie je na predaj	
<i>doc. JUDr. Peter Varga, PhD.</i>	119
Judikatura nástupníckych štátov SFRJ vo veciach štátneho občianstva (prípád Bosny a Hercegoviny)	
<i>JUDr. Eubica Masárová, PhD.</i>	132
Sloboda pohybu občanov únie v judikatúre súdneho dvora Európskej únie	
<i>Mgr. et Mgr. Miroslav Čellár, PhD.</i>	142
Má <i>Nottebohm</i> ešte miesto v medzinárodnom práve?	
<i>Mgr. Tereza Uhalová</i>	155
Otázka občianstva v judikatúre regionálnych súdov	
<i>doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.</i>	168

PREDHOVOR

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala v poradí štvrtú medzinárodnú vedeckú on-line konferenciu v dňoch 8. a 9. decembra 2025 s názvom Judikatúra medzinárodných, európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov v oblasti štátneho občianstva v rámci riešenia grantového projektu VEGA „Štátne občianstvo vo svetle medzinárodných a európskych právnych princípov a štandardov“ (1/0635/22), ktorého zodpovednou riešiteľkou je doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Štátne občianstvo je jedným zo základných pilierov vzťahu medzi jednotlivcom a štátom. Tento právny inštitút predstavuje trvalý zväzok, ktorého obsahom sú vzájomné práva a povinnosti vyplývajúce z právneho poriadku daného štátu. Hoci je štátne občianstvo primárne upravené vnútroštátnym právom, jeho význam presahuje hranice jednotlivých štátov, keďže je úzko späté s medzinárodným právom a právom Európskej únie. Práve táto viacvrstvovosť (vnútroštátna, európska a medzinárodná) vytvára široký priestor pre právne otázky, ktoré sú predmetom intenzívnej vedeckej diskusie aj rozhodovacej praxe súdov.

Primárnym cieľom grantu je komplexná analýza medzinárodnej, európskej a slovenskej právnej úpravy štátneho občianstva, ich vzájomnej interakcie, ako aj identifikácia aplikačných problémov v súvislosti s udeľovaním a stratou štátneho občianstva, dvojakým či viacnásobným občianstvom, s postavením a zaobchádzaním s osobami bez štátnej príslušnosti v rôznych rovinách. K cieľu grantu je potrebné zaradiť aj analýzu judikatúry medzinárodných, európskych ako aj vnútroštátnych súdov viacerých štátov v otázkach štátneho občianstva.

Judikatúra medzinárodných, európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov odhaľuje komplexnosť problematiky štátneho občianstva, jeho nadobúdania, straty či dopadov na výkon práv osôb. Súdny dvor Európskej únie opakovane zdôraznil, že štátne občianstvo členského štátu je aj občianstvom Únie, ktoré prináša práva a povinnosti v európskom právnom priestore. Rovnako aj Európsky súd pre ľudské práva či Medzinárodný súdny dvor sa zaoberali otázkami svojvoľného odňatia občianstva, práv osôb bez štátnej príslušnosti alebo práv osôb s viacnásobným štátnym občianstvom.

Na vnútroštátnej úrovni sa právna úprava nadobúdania a straty štátneho občianstva vyvíjala v závislosti od spoločenských, bezpečnostných a politických okolností. Slovenská právna úprava vychádza z ústavného princípu, že štátne občianstvo nemožno odňať proti vôli občana, avšak prax a judikatúra odhaľujú viaceré aplikačné problémy, najmä v súvislosti

s naturalizáciou, dvojakým občianstvom či postavením osôb bez štátnej príslušnosti.

Cieľom konferencie bolo objektívne zhodnotiť právnu úpravu a judikatúru v otázkach štátneho občianstva, prispieť k prehĺbeniu vedeckého porozumenia fenoménu štátneho občianstva a podporiť prepojenie teórie s praxou pri uplatňovaní tohto kľúčového inštitútu v rámci vnútroštátneho, európskeho i medzinárodného právneho prostredia.

Príspevky sa sústredili predovšetkým na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie s dôrazom na slobodu pohybu, národnú identitu členských štátov či tzv. zlatých pasov, Európskeho súdu pre ľudské práva s dôrazom na otázku postavenia osôb bez štátnej príslušnosti ako aj Medzinárodného súdneho dvora a jeho prípadu Nottebohm. Pozornosť sa sústreďuje aj na sukcesiu štátov a následné problémy, ktoré súvisia so stratou, resp. nadobudnutím občianstva nového štátu ako aj prípadov, keď bolo odobraté štátne občianstvo ako preventívne protiteroristické opatrenie v niektorých európskych štátoch.

Vydanie on-line zborníka z tejto medzinárodnej vedeckej konferencie vnímame ako priestor pre pokračovanie a prehĺbenie odbornej vedeckej diskusie v otázkach súvisiacich so štátnym občianstvom. Veríme, že predkladaná publikácia prispeje k rozvoju právnej vedy aj aplikačnej praxe, a želáme čitateľom príjemné a podnetné chvíle pri jej čítaní.

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Mgr. Ivan Vu Nhu

FOREWORD

The Department of International Law and European Law of the Faculty of Law of Trnava University in Trnava organized the fourth international scientific online conference, held on 8 and 9 December 2025, entitled Case Law of International, European and National Judicial Authorities in the Field of Citizenship. The conference was organized within the framework of the VEGA grant project “Citizenship in the Light of International and European Legal Principles and Standards” (No. 1/0635/22), for which Assoc. Prof. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD. serves as the responsible project coordinator.

Citizenship is one of the fundamental pillars of the relationship between the individual and the state. This legal institution represents a permanent bond, the content of which consists of mutual rights and obligations arising from the legal order of a given state. Although citizenship is primarily regulated by national law, its significance transcends the borders of individual states, as it is closely linked to international law and the law of the European Union. It is precisely this multi-layered nature (national, European, and international) that creates a broad space for legal questions which are the subject of intensive scholarly debate as well as judicial decision-making practice.

The primary objective of the grant project is a comprehensive analysis of the international, European, and Slovak legal regulation of citizenship, their mutual interaction, as well as the identification of application-related problems concerning the acquisition and loss of citizenship, dual or multiple citizenship, and the status and treatment of stateless persons at various levels. An integral part of the project’s objectives is also the analysis of the case law of international, European, and national courts in several states concerning issues of citizenship.

The case law of international, European, and national judicial bodies reveals the complexity of matters relating to citizenship, its acquisition and loss, and its impact on the exercise of individual rights. The Court of Justice of the European Union has repeatedly emphasized that citizenship of a Member State is also citizenship of the Union, which entails specific rights and obligations within the European legal space. Similarly, the European Court of Human Rights and the International Court of Justice have addressed issues relating to the arbitrary deprivation of citizenship, the rights of stateless persons, and the legal status of individuals holding multiple citizenships.

At the national level, the legal regulation of the acquisition and loss of citizenship has evolved in response to social, security, and political cir-

cumstances. The Slovak legal framework is based on the constitutional principle that citizenship may not be deprived against the will of the citizen; nevertheless, legal practice and case law reveal a number of application-related challenges, particularly in connection with naturalization, dual citizenship, and the status of stateless persons.

The aim of the conference was to provide an objective assessment of the legal regulation and relevant case law relating to citizenship, to contribute to a deeper scholarly understanding of this phenomenon, and to promote closer links between theory and practice in the application of this key legal institution within national, European, and international legal contexts.

The individual contributions focused primarily on the case law of the Court of Justice of the European Union, with particular emphasis on freedom of movement, the national identity of Member States, and so-called “golden passports”; on the case law of the European Court of Human Rights, especially in relation to the status of stateless persons; as well as on the jurisprudence of the International Court of Justice, including its *Nottebohm* case. Attention was also devoted to issues of state succession and the subsequent problems relating to the loss or acquisition of citizenship of a successor state, as well as to cases in which citizenship has been stripped as a preventive counter-terrorism measure in certain European states.

The publication of the online proceedings of this international scientific conference is intended as a platform for the continuation and deepening of scholarly discussion on issues related to citizenship. We believe that the present volume will contribute to the development of legal scholarship and legal practice alike, and we wish readers an engaging and thought-provoking reading experience.

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
Mgr. Ivan Vu Nhu

CITIZENSHIP STRIPPING AS A PREVENTATIVE COUNTERTERRORISM MEASURE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF EUROPEAN TRENDS

Wael Hamdi¹

Abstract

This paper analyzes the trend of using citizenship stripping as a preventative counterterrorism measure in Europe. It compares the legal evolution of deprivation powers in France, Germany, Italy and the United Kingdom. We argue that despite its political appeal, the measure is often counterproductive, serving as a form of risk exportation. The practice raises serious human rights concerns, eroding procedural safeguards and creating legal limbo. It fundamentally challenges the concept of citizenship as a right versus a conditional privilege. The conclusion questions the efficacy of this strategy, suggesting it may compromise both security and fundamental rights.

Keywords

Citizenship Deprivation, Foreign Fighters, Preventative Counterterrorism, National Security, Statelessness.

Introduction

The practice of citizenship deprivation, defined as the involuntary revocation of nationality by state authority, has historically been employed to enforce political allegiance and reinforce state power, most notably in the nineteenth and early twentieth centuries. The practice served a host of purposes: punishment for military desertion, deterrence against expatriation, control over migration, and suppression of political opposition. In the wake of the Second World War, these practices began to subside as human rights norms took center stage and international law increasingly restricted the arbitrary deprivation of citizenship and statelessness. Yet the measure never disappeared. Instead, its scope narrowed, leaving a residual

¹ Ph.D. Candidate, Faculty of Law and Political Sciences, Institute for Comparative Law and Legal Theory, University of Szeged, ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8515-7581>, E-mail: hamdiwael15@gmail.com.

framework that later enabled its re-emergence in contemporary security policy.

The rise of the Islamic State (hereinafter, ISIS) following its 2014 declaration of a so-called Caliphate reshaped security debates across Europe. Thousands of individuals travelled to Syria and Iraq as supporters, volunteers, or combatants, creating serious humanitarian, legal, and security challenges for numerous states, affected communities, and international partners.² United Nations Security Council Resolution 2178 (2014) defines these individuals as “foreign fighters,” meaning persons who leave their state of residence or nationality to perpetrate, plan, prepare, or participate in terrorist acts, or to provide or receive terrorist training.³

When ISIS began to lose territorial control, European governments faced the politically sensitive question of how to manage the potential return of their nationals. Traditional counterterrorism frameworks formed around criminal prosecution, intelligence-led policing, and judicial oversight did not always offer clear or timely responses to this situation. Several states concluded that these existing tools were too slow, too resource-intensive, or too constrained by evidentiary requirements to deal with individuals who had travelled to conflict zones, committed acts abroad, or remained outside the reach of domestic courts. This perception accelerated a broader shift in European counterterrorism policy away from reactive, prosecution-based approaches toward proactive administrative measures designed to prevent threats before they come to action.

Historically, deprivation occurred on a wide range of grounds, including personal status changes, political disloyalty, military desertion, or residence abroad.⁴ While many early grounds have fallen out of use, several enduring bases remain, such as fraudulent acquisition of nationality, voluntary acquisition of another citizenship, service in a foreign army, or the

² Cuyckens, H. “Foreign Fighters and the Tension between Counterterrorism and International Humanitarian Law: A Case for Cumulative Prosecution Where Possible,” *International Review of the Red Cross* 103, no. 916-917 (2021): pp. 581-603, <https://doi.org/10.1017/s1816383121000308>.

³ Foreign fighters are defined by the UN Security Resolution 2178 as: “persons who have travelled to a State other than their States of residence or nationality for the perpetration, or the planning or preparation of, terrorist acts or the participation in such acts or the provision or receipt of terrorist training, including in relation to armed conflict.”: United Nations Security Council, *Resolution 2178* (2014), p.2, last modified September 24, 2014, accessed December 2, 2025, [https://www.undocs.org/S/RES/2178%20\(2014\)](https://www.undocs.org/S/RES/2178%20(2014)).

⁴ For a comprehensive overview of the definition, legal limits, and impacts of nationality deprivation, see the thematic page maintained by the Stateless Hub, *Nationality Deprivation* [online], last updated December 2023, accessed December 3, 2025, <https://www.statelesshub.org/theme/nationality-deprivation>.

commission of serious crimes against the state.⁵ In recent decades, there has been a marked revival of deprivation powers across Europe. A significant number of European states, including France, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Italy, Latvia, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom (hereinafter the UK), have expanded their legal grounds for deprivation, adding terrorism-related conduct and broad notions of disloyalty as new bases for revocation.⁶ These measures are generally directed at dual nationals in order to avoid statelessness, and naturalized citizens tend to be disproportionately affected.⁷ Normatively, deprivation is consequential because it permanently severs the legal bond between an individual and the state, raising questions about proportionality, equality, and the limits of state authority.

Against this backdrop, the preventive use of citizenship deprivation as a counterterrorism measure remains both limited in effectiveness and problematic in its long-term implications. Although governments view it as a rapid and decisive means of excluding individuals considered dangerous, it often displaces risk to other regions, reduces oversight capacity, and may contribute to future radicalization.⁸ The practice also raises serious human rights concerns, including weakened procedural guarantees, unequal impacts on dual-national communities, and potential exposure to statelessness.⁹

This tension between asserted security utility and demonstrable rights costs frames the core inquiry of this paper. Given its revival across Europe, to what extent does citizenship stripping function as an effective and legitimate counterterrorism instrument? More specifically, how do the distinct legal models adopted by France, Germany, Italy, and the UK balance security objectives with the protection of fundamental rights and democratic norms?

To answer these questions, this paper argues that the preventive use of citizenship deprivation as a counterterrorism measure is both limited in effectiveness and problematic in its long-term consequences. To analyze

⁵ *Ibid.*

⁶ Lepoutre, J. Citizenship loss and deprivation in the European Union (27 + 1), EUI Working Paper RSCAS, 2020, No. 29, p. 1-5.

⁷ Naturalization refers to the act of investing an alien with national status in a given state. It may be achieved as a result of voluntary application, special legislative direction, marriage to a citizen, or parental action among others. See: Britannica Editors. „Naturalization“. *Encyclopedia Britannica*, 13 Mar. 2025, <https://www.britannica.com/topic/naturalization>. Accessed 2 December 2025.

⁸ Nardi, B. Citizen Deprivation as a counterterrorism measure in Europe: the challenge of balancing State security with human security (Master's Degree Thesis, Luiss Guido Carli University, 2022), pp. 69-75.

⁹ *Ibid.*

these issues, the current study employs a comparative legal methodology, enabling a structured examination of how different legal systems justify, design, and apply deprivation powers and how these approaches shape security outcomes and rights protections. The analysis focuses on four jurisdictions selected not only for their significant exposure to the foreign fighter phenomenon but also for their pivotal roles as primary destination and naturalization countries for immigrant populations, where issues of dual nationality and contingent citizenship are most acute.

1. Comparing European Legal Frameworks for Citizenship Deprivation on Terrorism Grounds

To capture the full spectrum of legislative logic and practice in Europe, this comparative analysis examines four pivotal jurisdictions: France, Germany, Italy, and the UK. These nations represent distinct constitutional and legal archetypes. For instance, France exemplifies a restrained, conviction-based model with robust judicial oversight. Germany illustrates a case of recent, precise legislative innovation focused on combat participation. Italy provides a necessary counterpoint, where strong constitutional and international law safeguards actively limit the state's power to deprive. Finally, the UK anchors the opposite end of the spectrum with its paradigm of broad executive discretion and high-volume application. By analyzing these divergent approaches; from maximalist executive power to preventative specificity, post-conviction punishment, and rights-protective restraint; this section aims to provide a nuanced and comprehensive understanding of how European states reconfigure the bonds of citizenship in the name of security.¹⁰

1.1. France: the Judicial-Restraint Model: Conviction, Proportionality, and Domestic Limbo

France employs a restrained, conviction-based model. The authority for deprivation is found in Article 25 of the Civil Code, which applies exclusively to naturalized citizens and expressly forbids rendering an individual stateless.¹¹ Crucially, it is contingent upon a prior criminal conviction for terrorist offences or acts against the nation's fundamental interests, and

¹⁰ Bolhuis, M. P. – Wijk, J. „Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism,” *European Journal of Migration and Law* 22, no. 3 (2020): pp. 338-365, <https://doi.org/10.1163/15718166-12340079>.

¹¹ Article 25 of the Civil Code states that: “An individual who has acquired French nationality ...”, and “... unless the revocation results in him or her becoming stateless.”

the decision is made by the Council of Ministers following consultation with the Council of State.¹²

This model embeds a stronger judicial check within the process. The case of Kamel Daoudi elucidates its practical and human rights implications. Following deprivation of his French citizenship after a terrorism conviction, Daoudi challenged his planned expulsion to Algeria.¹³ The European Court of Human Rights (hereinafter, ECtHR), in *Daoudi v. France* (2009), ruled that expulsion would violate Article 3 of the European Convention on Human Rights due to the risk of torture (Principle of non-refoulement).¹⁴ Consequently, Daoudi has remained for over fifteen years in a state of „legal limbo“ within France, subject to severe restrictive measures („assigned residence“) a stark example of how deprivation can lead to a permanent, rights-diminished status inside the depriving state’s territory when deportation is legally blocked.¹⁵

In a different case, French administrative courts have actively shaped the application of deprivation powers by rigorously reviewing their proportionality. This judicial scrutiny is exemplified by a landmark June 2016 ruling by France’s highest administrative court, the Council of State. The court examined the cases of five dual-nationality citizens who were sentenced in France in 2007 for their role in a series of bombings in Casablanca, Morocco, in 2003 that left 45 dead.¹⁶ The judges conducted a proportionality test, weighing the gravity of the specific terrorist acts committed by the individual against the severity of losing French nationality. The court

¹² While that, the Minister of interior has the role of informing the individual concerned on the ministers’ intention. The point is that the individual should be given a chance to respond. Having examined the arguments of the individual, The Council of Ministers with the approval of the Council of State will then decide on the deprivation. See; Patrick Wautelet, *Deprivation of Citizenship for Jihadists: Analyses of Belgian and French Practice and Policy in Light of the Principle of Equal Treatment* (Social Sciences Research Network, 2016), p. 10, accessed December 1, 2025, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2713742.

¹³ European Court of Human Rights, *Daoudi v. France*, application no. 19576/08, judgement of 3 December 2009, paras. 61-62, accessed December 2, 2025, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-96005%22%5D%7D>.

¹⁴ The prohibition of refoulement is absolute. See European Court of Human Rights, *Saadi v. Italy*, application no. 37201/06, judgement of 28 February 2008, para. 64, accessed December 2, 2025, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-85276%22%5D%7D>.

¹⁵ Freschi, R. „Kamel Daoudi: France’s longest serving ‚house arrest prisoner‘“, *The New Arab*, last updated June 21, 2023, accessed December 2, 2025, <https://www.newarab.com/features/kamel-daoudi-frances-longest-serving-house-arrest-prisoner>.

¹⁶ Four of the men hold dual Moroccan nationality and the fifth dual Turkish nationality, and the ruling means they can now be deported to their country of origin.

concluded that, given the nature and seriousness of the crimes, „the punishment of the stripping of nationality was not disproportionate.“¹⁷

This national-level reasoning was subsequently affirmed at the international level by the ECtHR in the case of *Ghoumid and Others v. France* (25 June 2020). The ECtHR examined the same five individuals, who had been deprived of their French nationality in 2015 after serving prison sentences for terrorism. The Court explicitly upheld the French authorities' decision, finding no violation of Article 8 (right to private life). In doing so, it reinforced the Council of State's proportionality analysis, ruling that the deprivation did not have disproportionate consequences for their private lives given the gravity of their terrorist acts, which the Court recognized as a „serious threat to human rights“ in themselves.¹⁸

Furthermore, the ECtHR clarified two critical legal points. First, it confirmed that deprivation of nationality under Article 25 of the French Civil Code is not a criminal sanction within the meaning of Article 4 of Protocol No. 7 (protection against double jeopardy). This rejected the applicants' claim that it constituted a „disguised punishment.“ Second, it emphasized that because the applicants retained their other nationality, the measure did not render them stateless, and it did not automatically entail deportation, preserving their ability to challenge any future removal through appropriate legal remedies.

Thus, the *Ghoumid* ruling provides a significant jurisprudential foundation at the European level, validating the French system's approach. It establishes that citizenship deprivation, when applied with safeguards against statelessness and under rigorous judicial oversight, can be a legally sound, non-punitive, and proportionate consequence for actions constituting a profound breach of the duties inherent in nationality. The French model thereby balances a punitive, post-conviction logic with robust national and supranational judicial oversight, creating a layered legal check on executive power.

1.2. Germany: the Precautionary Surgical Model: Administrative Deprivation for Foreign Combatants

Germany represents the most recent and narrowly tailored legislative response. For years, German law only permitted deprivation for dual nationals who joined a foreign state's military, leaving a gap regarding fighters for non-state actors like ISIS. This changed with a reform effective from August 2019, which amended Article 28 of the Nationality Act

¹⁷ “French Court Upholds Stripping of Nationality for Terrorism,” *RFI*, last modified June 8, 2016, accessed December 1, 2025, <https://www.rfi.fr/en/france/20160608-french-court-upholds-stripping-nationality-terrorism>.

¹⁸ *Ibid.*

to allow deprivation of dual nationals who have „concretely participated in combat operations by a terrorist organization abroad“.¹⁹ Notably, this provision does not require a criminal conviction, relying instead on administrative evidence, but it is explicitly non-retroactive. Similarly, Section 28(3) of Nationality Act further states that the decision to revoke is made by a regional or national state authority, not by a court. As such, while not yet yielding published case law due to its novelty, its potential application is significant given the estimated „low three-digit number“ of dual nationals among the roughly 1,050 German foreign fighters.²⁰

The rationale was articulated in starkly preventative terms by government officials, emphasizing that the measure targets „concrete participation in combat operations for a terror militia abroad“. The German model therefore constitutes a forward-looking, specific instrument designed to surgically address the particular threat of combatant foreign fighters, marking a deliberate and circumscribed entry into the practice of citizenship stripping as a security tool.

1.3. Italy: the Politically Symbolic Model: Discriminatory Design and Theoretical Risk

Italy's framework for citizenship deprivation is established by Article 14 of the Security Decree 113/2018, a preemptive and politically symbolic measure adopted during the tenure of then-Interior Minister Matteo Salvini. The authority rests with the President of the Republic, acting on the proposal of the Minister of the Interior, and can only be triggered within three years of a final criminal conviction for terrorism-related offenses.²¹ Crucially, the law targets a specific category of citizens: naturalized individuals, those who acquired citizenship through marriage, or those born and raised in Italy until the age of 18. This creates a foundational distinction between birthright and „acquired“ citizens, a design criticized as inherently discriminatory by NGOs and legal scholars for violating the principle of equality.²²

¹⁹ Bundesregierung, Deutscher Pass kann aberkannt werden (Berlin: Bundesregierung, 9 August 2019), accessed December 3, 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/deutscher-pass-kann-aberkannt-werden-1596980>.

²⁰ Bolhuis, M. P. – Wijk, J., „Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism,“ 2020, *op.cit.* (note 9).

²¹ Vendaschi, A. – Graziani, C., „Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure,“ *VerfBlog*, January 29, 2019, accessed December 3, 2025, <https://verfassungsblog.de/citizenship-revocation-in-italy-as-a-counter-terrorism-measure/>, DOI: 10.17176/20190211-215013-0.

²² *Ibid.*

In the same vein, while French law expressly prohibits statelessness, the Italian decree remains ominously silent on this requirement, creating a significant vulnerability. A significant and concerning legal gap is the decree's silence on the requirement of a second nationality, meaning individuals stripped of Italian citizenship risk statelessness if their country of origin does not recognize them, directly conflicting with Italy's obligations under the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.²³

This securitization of citizenship unfolds against a backdrop of what scholars' term „Italian exceptionalism“; the country's relatively lower incidence of jihadist terrorism and a smaller contingent of foreign fighters compared to France or the UK. The threat is perceived as emergent rather than immediate, with Italy viewed as a symbolic target and transit hub, yet authorities have noted a rise in domestic, online radicalization and home-grown sentiments.²⁴

Despite this robust legislative creation, born from a political narrative of securitizing migration and citizenship, the measure remains purely theoretical; Italy has not applied it in practice, partly due to its historically lower exposure to jihadist attacks compared to other Western European nations. Consequently, the measure operates primarily as a deterrent or a legislative artefact of post-9/11 counterterrorism policy. Its profound implications for human rights, procedural safeguards, and tangible security outcomes therefore remain entirely theoretical and unexplored in Italy's domestic arena.

1. 4. The UK: the Executive Pre-emption Model: Statelessness and Extraterritorial Exclusion

In stark contrast, the UK exemplifies the most expansive and frequently utilized approach. Its legal cornerstone is Section 40 of the British Nationality Act 1981, which empowers the Home Secretary to deprive an individual of citizenship if satisfied it is „conducive to the public good“; a standard that requires no criminal conviction and grants significant executive latitude.²⁵

A pivotal and controversial 2014 amendment created an exception to the prohibition of statelessness, allowing the deprivation of naturalized citizens even if it renders them stateless, provided there is a belief they could acquire another nationality. This framework has been applied in high-

²³ Nardi, B. Citizen Deprivation as a counterterrorism measure in Europe: the challenge of balancing State security with human security, 2022, *op.cit.* (note 7), pp. 65-69.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Bolhuis, M. P. – Wijk, J., „Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism,“ 2020, *op.cit.* (note 9).

-profile, extraterritorial cases that underscore its preventative logic and its consequent dilemmas. This approach received significant legal validation in *K2 v. the UK* (2017), where the ECtHR declared an application against citizenship deprivation inadmissible.²⁶ The Court found that the Home Secretary had acted lawfully in depriving a naturalized citizen who had left the UK of his citizenship on national security grounds. Crucially, it affirmed that Article 8 of the Convention does not oblige a State to facilitate a deprived individual's return to pursue an appeal, effectively endorsing the UK's practice of extraterritorial deprivation and appeal proceedings conducted in absentia. The ruling underscored that where statutory appeal rights and judicial review exist and have been exercised, even through special advocate procedures involving secret evidence, the Convention is not violated, provided the individual is not rendered stateless as he holds a Sudanese citizenship.

The case of Shamima Begum is paradigmatic. Deprived of her British citizenship in 2019 while detained in a Syrian camp, her subsequent legal battle reached the UK Supreme Court.²⁷ The Court's ruling was definitive: national security assessments by the Home Secretary, who argued her return would present a public threat, justifiably overrode her right to enter the UK to pursue a fair appeal. This decision established a critical precedent that in matters of national security, an individual's right to a fair hearing can be suspended indefinitely.

The judgment effectively demonstrates how deprivation can be deployed as a preemptive, extraterritorial tool, severing the legal bond of citizenship while simultaneously nullifying the core procedural rights typically attached to it. As a direct consequence, Begum was rendered de facto stateless, trapped in a legal and geographical limbo in a camp where reports indicate conditions may amount to inhuman or degrading treatment.²⁸ Her case thus exposes the profound human rights implications

²⁶ European Court of Human Rights, *K2 v. the United Kingdom*, application no. 42387/13, decision on the admissibility of 7 February 2017, para. 12, accessed December 2, 2025, <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5648370-7152422>.

²⁷ Begum left the UK for and joined ISIS in 2015 at the age of 15 years. Her case has created political divides in the UK. For some, given that she was under aged when she left, she is a victim of grooming and online radicalization, with some arguing that she is a trafficking victim. In the eyes of others and the UK government as she was a willing participant she poses a threat to national security. The government revoked her citizenship on the ground that she is also entitled to Bangladesh citizenship. However, the state minister for foreign affairs of Bangladesh said that she would not be accepted in Bangladesh. On February 26, 2021, the Supreme Court of the UK ruled unanimously that Shamima Begum would not be allowed back into the UK. See; UK Supreme Court, *Begum v Secretary of State for the Home Department*, 26 February 2021, 7.

²⁸ Grierson, J. „Shamima Begum Ruling Sets Dangerous Precedent, Say Legal Experts,“ *The Guardian*, last modified February 26, 2021, accessed December 4, 2025, <https://>

of the measure, illustrating a trajectory from citizen to stateless subject, stripped of diplomatic protection and legal recourse, based on an executive assessment of risk.²⁹

Similarly, the case of Jack Letts, a dual British-Canadian national stripped of his UK citizenship while detained in Syria, ignited diplomatic friction, with Canada accusing the UK of „unilateral action to offload their responsibilities“. ³⁰ These cases collectively illustrate the UK model's core characteristics: executive-driven, preventative in intent, and operating with significant extraterritorial reach, often resulting in international disputes over responsibility and effective statelessness.

2. Policy Implications: Security, Rights, and the Normalization of Exception

The revival of citizenship deprivation as a counterterrorism instrument across Western democracies is not merely a tactical shift in security policy, but a transformative development with profound implications for the structure of citizenship, the logic of security, and the integrity of constitutional governance. An analysis of state practice; exemplified by the expansive British model and the more restrained but symbolically significant French, Italian and the recent German frameworks: reveals three critical, interrelated policy consequences.

First, these practices institutionalize a two-tiered system of citizenship, fundamentally contravening the principle of equality before the law. By restricting deprivation powers primarily to naturalized citizens or dual nationals; as seen in France and Italy; states legally codify a distinction between “secure” birthright citizens and “contingent” citizens whose status is conditional upon continued loyalty. This design transforms citizenship from an inalienable right into a revocable privilege for a targeted demographic, often intersecting with ethnic, religious, or immigrant backgrounds.³¹ Such formal discrimination not only violates international human rights norms but also securitizes identity, fostering social division

www.theguardian.com/uk-news/2021/feb/26/shamima-begum-ruling-sets-dangerous-precedent-say-legal-experts.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Sabbagh, D. „Jack Letts stripped of British citizenship,“ *The Guardian*, August 18, 2019, accessed December 2, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/18/jack-letts-stripped-british-citizenship-isis-canada>.

³¹ Waas L. V. – Jaghai-Bajulaiye, S. J. „All citizens are created equal, but some are more equal than others,“ *Netherlands International Law Review* 65, no. 3 (2018): p. 415, <https://doi.org/10.1007/s40802-018-0123-8>.

and alienation that may paradoxically fuel the very grievances exploited by extremist ideologies.³²

Second, citizenship deprivation reveals a critical paradox in national security strategy: it prioritizes symbolic, short-term political expediency over effective, long-term threat reduction.³³ Framed as a tough, preventive measure, deprivation often functions as a mechanism of risk exportation rather than risk resolution.³⁴ By stripping citizenship from individuals abroad, a hallmark of the UK's approach, states externalize the problem, leaving individuals in legal limbo in conflict zones or third countries. This does not neutralize the threat but displaces it, potentially exacerbating instability elsewhere and hampering international judicial cooperation. Furthermore, by foregoing prosecution and rehabilitation, as the German model's administrative focus on 'combat participation' may facilitate, states miss a crucial opportunity to gather intelligence, dismantle networks, and address the root causes of radicalization within their own legal systems.

Ultimately, the most insidious implication is the normalization of emergency powers and the erosion of constitutional safeguards. The post-9/11 "legislative fever" has seen exceptional administrative measures, once reserved for acute crises, become routinized components of counterterrorism toolkits.³⁵ The trend toward expanding executive discretion; evident in the lowering of evidentiary thresholds, the removal of notification requirements (e.g., UK's Nationality and Borders Bill 2021), and the circumvention of full judicial review; signals a dangerous contraction of the rule of law. When courts, as seen in French and British jurisprudence, defer extensively to executive assessments of national security, the vital checks and balances that protect against arbitrary state power are weakened. Consequently, the fight against terrorism risks undermining the core democratic values of human rights, non-discrimination, and legal certainty that it purports to defend.

³² *Ibid.*

³³ Paulussen, C. „Counter-productiveness of deprivation of nationality as a national security measure,“ *Statelessness & Citizenship Review*, accessed December 1, 2025, <https://www.statelessness.eu/updates/blog/counter-productiveness-deprivation-nationality-national-security-measure>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Paulussen, C., Countering Terrorism through the Stripping of Citizenship: Ineffective and Counterproductive (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 17 October 2018), p.8, accessed December 1, 2025, <https://icct.nl/publication/countering-terrorism-through-the-stripping-of-citizenship-ineffective-and-counterproductive/>.

Conclusion

The comparative analysis of citizenship deprivation in France, Germany, Italy, and the UK reveals a fragmented but convergent European landscape where national security imperatives are reshaping the fundamental bond of citizenship. While the legal mechanisms differ, ranging from France's conviction-based, judicially-overseen model to the UK's expansive executive-driven approach, they share a common logic: the transformation of citizenship from an inalienable right into a conditional instrument of security policy. This shift, accelerated by the foreign fighter phenomenon and the perceived limitations of traditional criminal justice responses, marks a significant departure from post-war human rights norms that sought to protect individuals from arbitrary state power.

Our findings demonstrate that despite its political appeal as a decisive and preventative tool, the strategic efficacy of citizenship stripping is profoundly limited. Rather than neutralizing threats, it frequently functions as a mechanism of risk exportation, displacing individuals into zones of conflict or legal limbo where they remain beyond the reach of rehabilitation, intelligence-gathering, or meaningful oversight. The British model, in particular, illustrates how extraterritorial deprivation creates stateless subjects trapped in a void of rights and responsibility, exacerbating humanitarian crises and straining international relations, as seen in the cases of Shamima Begum and Jack Letts. Conversely, the French and German frameworks, though more procedurally restrained, nonetheless institutionalize a tiered conception of citizenship that discriminates against naturalized individuals and dual nationals, eroding the principle of equality before the law.

Beyond questions of effectiveness, the normalization of deprivation powers carries corrosive implications for constitutional democracy. The trend toward expanding executive power, diluting evidentiary standards, and curtailing judicial oversight represents a dangerous subversion of the rule of law. Ultimately, the revival of citizenship deprivation as a counter-terrorism tool represents a policy of profound contradiction. It undermines the inclusive, rights-based model of citizenship that forms the bedrock of democratic societies, while offering only illusory gains in security. Its continued political resonance, even in contexts like Italy with lower demonstrable threat levels, underscores its potency as a symbolic gesture of sovereign power. However, as this analysis has shown, the costs of this symbolism are high: the erosion of legal equality, the compromise of fundamental rights, and the legitimization of exceptionalism within ordinary law.

Moving forward, a recalibration is urgently needed. Effective counterterrorism must be grounded in justice, not exclusion. This requires re-investing in robust criminal justice systems capable of prosecuting terrorism offences, developing evidence-based rehabilitation and reintegration programs, and fostering international cooperation rather than unilateral exile.³⁶ Citizenship, as the foundational link between the individual and the state, must be preserved as a right guaranteed to all, not a privilege reserved for some. Only by reaffirming this principle can European democracies credibly combat terrorism without compromising the very values they seek to defend.

BIBLIOGRAPHY

BOLHUIS, M. P. -- VAN WIJK, J.: Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism. In: *European Journal of Migration and Law*, 2020, vol. 22, no. 3. ISSN 1571-8166, pp. 338-365. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340079>.

BRITANNICA EDITORS: Naturalization [online]. In: *Encyclopedia Britannica*, 13 March 2025 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: <https://www.britannica.com/topic/naturalization>.

BUNDESREGIERUNG: Deutscher Pass kann aberkannt werden [online]. Berlin: Bundesregierung, 9 August 2019 [cited 2025-12-03]. Available on the internet: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/deutscher-pass-kann-aberkannt-werden-1596980>.

CUYCKENS, H.: Foreign Fighters and the Tension between Counterterrorism and International Humanitarian Law: A Case for Cumulative Prosecution Where Possible. In: *International Review of the Red Cross*, 2021, vol. 103, no. 916-917. ISSN 1816-3831, pp. 581-603. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1816383121000308>.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: Judgement in the case of Daoudi v. France, application no. 19576/08 [online]. 3 December 2009 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-96005%22%5D%7D>.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: Decision on the admissibility in the case of K2 v. the United Kingdom, application no. 42387/13 [online]. 7 February 2017 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5648370-7152422>.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: Judgement in the case of Sadadi v. Italy, application no. 37201/06 [online]. 28 February 2008 [cited 2025-

³⁶ International Commission of Jurists (ICJ), Counter-Terrorism and Human Rights in the Courts Guidance for Judges, Prosecutors and Lawyers on the SOLFDWLRQ of EU Directive 2017/541 on Combating Terrorism (Geneva: ICJ, November 2020), pp. 7-19, accessed December 1 2025, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/11/Guidance-counter-terrorism-ENG-2020-1.pdf>.

12-02]. Available on the internet: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-85276%22%7D>].

FRESCHI, R.: Kamel Daoudi: France's longest serving 'house arrest prisoner' [online]. In: BBC News, The New Arab, last updated June 21, 2023 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: <https://www.newarab.com/features/kamel-daoudi-frances-longest-serving-house-arrest-prisoner>.

GRIERSON, J.: Shamima Begum Ruling Sets Dangerous Precedent, Say Legal Experts [online]. In: The Guardian, last modified February 26, 2021 [cited 2025-12-04]. Available on the internet: <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/feb/26/shamima-begum-ruling-sets-dangerous-precedent-say-legal-experts>.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ICJ): Counter-Terrorism and Human Rights in the Courts Guidance for Judges, Prosecutors and Lawyers on SOLDFWLRQ of EU Directive 2017/541 on Combatting Terrorism [online]. Geneva: International Commission of Jurists, November 2020 [cited 2025-12-01]. Available on the internet: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2020/11/Guidance-counter-terrorism-ENG-2020-1.pdf>.

LEPOUTRE, J.: Citizenship loss and deprivation in the European Union (27 + 1). EUI Working Paper RSCAS, 2020, n° 29, 27 p. fhal-02564691f.

NARDI, B.: Citizen Deprivation as a counterterrorism measure in Europe: the challenge of balancing State security with human security [Master's Degree Thesis]. Supervisor: Carlo Magrassi. Rome: Luiss Guido Carli University, 2022. 108 p.

PAULUSSEN, C.: Countering Terrorism through the Stripping of Citizenship: Ineffective and Counterproductive [online]. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism (ICCT), 17 October 2018 [cited 2025-12-01]. Available on the internet: <https://icct.nl/publication/countering-terrorism-through-the-stripping-of-citizenship-ineffective-and-counterproductive/>.

PAULUSSEN, C.: Counter-productiveness of deprivation of nationality as a national security measure [online]. In: Statelessness & Citizenship Review, [cited 2025-12-01]. Available on the internet: <https://www.statelessness.eu/updates/blog/counter-productiveness-deprivation-nationality-national-security-measure>.

RFI: French Court Upholds Stripping of Nationality for Terrorism [online]. Last modified June 8, 2016 [cited 2025-12-01]. Available on the internet: <https://www.rfi.fr/en/france/20160608-french-court-upholds-stripping-nationality-terrorism>.

SABBAGH, D.: Jack Letts stripped of British citizenship [online]. In: The Guardian, 18 August 2019 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/18/jack-letts-stripped-british-citizenship-isis-canada>.

STATELESSNESS & CITIZENSHIP REVIEW: Counter-productiveness of deprivation of nationality as a national security measure [online]. Statelessness & Citizenship Review, last updated December 2023 [cited 2025-12-03]. Available on the internet: <https://www.statelessness.eu/updates/blog/counter-productiveness-deprivation-nationality-national-security-measure>.

UNITED KINGDOM SUPREME COURT: Judgment in the case of Begum v Secretary of State for the Home Department [online]. 26 February 2021 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2020-0156.html>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: Resolution 2178 (2014) [online]. Last modified September 24, 2014 [cited 2025-12-02]. Available on the internet: [https://www.undocs.org/S/RES/2178%20\(2014\)](https://www.undocs.org/S/RES/2178%20(2014)).

VAN WAAS, L. -- JAGHAI-BAJULAIYE, S.: All citizens are created equal, but some are more equal than others. In: Netherlands International Law Review, 2018, vol. 65, no. 3. ISSN 0165-070X, pp. 413-430. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40802-018-0123-8>.

VEDASCHI, A. -- GRAZIANI, C.: Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure [online]. VerfBlog, 29 January 2019 [cited 2025-12-03]. Available on the internet: <https://verfassungsblog.de/citizenship-revocation-in-italy-as-a-counter-terrorism-measure/>. DOI: 10.17176/20190211-215013-0.

WAUTELET, P.: Deprivation of Citizenship for Jihadists: Analyses of Belgian and French Practice and Policy in Light of the Principle of Equal Treatment [online]. Social Sciences Research Network, 2016 [cited 2025-12-01]. Available on the internet: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2713742.

Author's contact details – e-mail:

Wael Hamdi, Ph.D. Candidate

Institute for Comparative Law and Legal Theory

Faculty of Law and Political Sciences

University of Szeged

E-mail: hamdiwael15@gmail.com

ORCID ID: 0009-0000-8515-7581

CITIZENSHIP FOR SALE? SOME THOUGHTS ON THE LIMITS ON MEMBER STATES' COMPETENCE TO GRANT NATIONALITY ACCORDING TO THE CJEU CASE C-181/23 COMMISSION V. MALTA

OBČIANSTVO NA PREDAJ? NIEKOĽKO MYŠLIENOK O OBMEDZENIACH PRÁVOMOCI ČLENSKÝCH ŠTÁTOV UDEĽOVAŤ ŠTÁTNE OBČIANSTVO V ZMYSLE ROZSUDKU SÚDNEHO DVORA EÚ VO VECI C-181/23 KOMISIA V. MALTA

Mgr. Tomáš Křivka, Ph.D.¹

Abstract

On 29 April 2025, the CJEU delivered a landmark judgment in Case C-181/23, concluding that Malta's citizenship by investment scheme violates EU law. While Member States retain formal competence to determine the conditions for granting nationality, this judgment establishes that such competence is not unlimited when the acquisition of national citizenship automatically confers Union citizenship. Through critical analysis of the Court's reasoning, the article argues that C-181/23 represents a significant evolution in EU citizenship jurisprudence, establishing that Union citizenship cannot be commodified and must be grounded in substantive constitutional values.

Keywords

citizenship by investment, Member State competence, Union citizenship, genuine connection, sincere cooperation

Abstrakt

Dňa 29. apríla 2025 vyniesol SDEÚ prelomový rozsudok vo veci C-181/23, v ktorom dospel k záveru, že maltský systém občianstva prostredníctvom

¹ Mgr. Tomáš Křivka, Ph.D., akademický pracovník na Katedre ústavného a európskeho práva, Fakulta právnická, Západočeská univerzita v Plzni.

investícií porušuje právo EÚ. Hoci si členské štáty ponechávajú formálnu právomoc určiť podmienky udelenia štátneho občianstva, táto právomoc nie je neobmedzená, pretože získanie štátneho občianstva automaticky udeľuje i občianstvo Únie. Článok prináša kritickú analýzu odôvodnenia rozsudku, ktorý predstavuje významný vývoj v judikatúre týkajúcej sa občianstva EÚ, pretože stanovuje, že občianstvo Únie nemožno komodifikovať a musí byť založené na základných ústavných hodnotách.

Kľúčové slová

občianstvo na základe investície, právomoc členského štátu, občianstvo Únie, skutočné prepojenie, úprimná spolupráca

Introduction

The principle that Member States possess exclusive competence to determine the conditions for acquiring and losing nationality has long been a cornerstone of both international law and EU law.² This fundamental principle, enshrined in Article 20(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), establishes that citizenship of the Union is automatically acquired by any person holding the nationality of a Member State. Yet the acquisition of Union citizenship through a Member State's exercise of its nationality competence has profound implications for the EU legal order, affecting fundamental freedoms such as the right of residence and free movement, participation in EU democratic processes, and the entire system of mutual recognition of citizenship statuses upon which the Union depends.³

The practical consequence of this constitutional framework is that Member States' exercise of nationality competence ceases to be purely a matter of internal national law once Union citizenship is triggered. For the first time in its jurisprudence, the Court of Justice of the European Union confronted this tension head-on in Case C-181/23 *Commission v. Malta*, in which it addressed whether a Member State could grant nationality—and thereby Union citizenship—without requiring any genuine connection between the applicant and the Member State, provided the applicant made substantial financial investment.

² Declaration No 2 on Nationality of a Member State, annexed to the Treaty on European Union. Also see Rainer Bauböck, *Democratic inclusion* (Manchester University Press 2018) 15–20.

³ See Davies, G. 'European Union Citizenship' in *The EU Legal Order: Unity and Diversity* (Oxford University Press 2013) 277. See also Fahey, E. 'EU Law and Sovereignty: A Tension and Its Origins' in *The Legal Authority of International Organisations* (Oxford University Press 2015) 197.

This article examines the judgment's reasoning, its doctrinal foundations, and its implications for the proper limits on Member States' competence in nationality matters. The article is structured as follows: Section 2 provides essential background on the legal status of nationality under EU law and the Court's prior jurisprudence. Section 3 summarizes the material facts and the legal framework of Malta's citizenship by investment scheme. Section 4 analyses the Court's judgment and the legal reasoning underlying its conclusions. Section 5 addresses the implications of the judgment for understanding the limits on Member States' competence and the doctrine of genuine connection. Section 6 considers potential criticisms and alternative perspectives. The article concludes that C-181/23 represents a constitutionally significant development in EU citizenship law.

1. Legal Background: Member State Competence and EU Citizenship

The constitutional relationship between nationality and Union citizenship has its origins in the founding Treaties. As the Court stated in Case C-369/90 *Micheletti*, nationality of a Member State forms the gateway to Union citizenship, and Member States retain the power to determine who qualifies for their nationality.⁴ Declaration No. 2 on Nationality of a Member State, annexed to the Treaty on European Union, reinforces this principle by providing that “the question whether an individual possesses the nationality of a Member State shall be settled solely by reference to the national law of the Member State concerned.”⁵

This allocation of competence reflects a well-established international law principle. The International Court of Justice in the *Nottebohm* case established that nationality represents a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments.⁶ However, the ICJ also acknowledged that international law permits States considerable discretion in determining the conditions upon which nationality is conferred, provided those conditions are not applied in a manner that would be manifestly arbitrary or would constitute a basis for legal claims against other States.⁷

⁴ Case C-369/90, *Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, para. 10, ECLI:EU:C:1992:188.

⁵ *Ibid* supra note 38: This Declaration is also referenced in Article 20 TFEU.

⁶ *Nottebohm Case (Liechtenstein v Guatemala)* [1955] ICJ 4.

⁷ *Ibid*, para. 23: Establishing that while States have broad discretion in determining nationality, they cannot act in a manner manifestly arbitrary or contrary to international law.

1. 1. The Rottmann Precedent and Judicial Review of Nationality

The principle of Member State competence, however, is not absolute. In Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern*, the Court held that while Member States possess the power to lay down the conditions for acquisition and loss of nationality, “the exercise of that power, in so far as it affects the rights conferred and protected by the legal order of the Union, is amenable to judicial review carried out in the light of European Union law.”⁸ In *Rottmann*, a German court had revoked German nationality obtained through naturalization, when it was discovered that the applicant had obtained that nationality through deception regarding criminal proceedings in Austria. The revocation left *Rottmann* stateless, thereby causing him to lose his Union citizenship status. The Court held that although Member States may withdraw nationality obtained by deception, they must do so in compliance with EU law, particularly with respect to proportionality considerations relevant to Union citizenship. The Court did not, however, establish a doctrine requiring a “genuine connection” for the initial acquisition of nationality, focusing instead on the conditions of withdrawal.⁹

1. 2. Article 20 TFEU and the Substance of Union Citizenship

Article 20(1) TFEU provides that “every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship.”¹⁰ This formulation creates an automatic and derivative link: Union citizenship flows from national citizenship, but both statuses exist in the same person simultaneously. The rights conferred by Union citizenship include freedom of movement and residence (Article 21 TFEU), the right to vote and stand as a candidate in European Parliament elections in the Member State of residence (Article 22/2 TFEU), the right to petition the European Parliament (Article 227 TFEU), and access to diplomatic protection by any Member State (Article 23 TFEU), among others.

The essence of Union citizenship is constitutive of the EU legal order itself. The Court has held that Union citizenship is destined to be the fundamental status of nationals of the Member States, enabling those who find themselves in the same situation to enjoy the same treatment in law.¹¹ Unlike ordinary status categories, Union citizenship carries constitutio-

⁸ Case C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, para. 39, ECLI:EU:C:2010:104.

⁹ *Ibid.*, paras. 41-50: The Court held that withdrawal must be proportionate and must not result in loss of Union citizenship where another Member State would suffer injury.

¹⁰ Article 20(1), Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326/47 (2012).

¹¹ Case C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre Public d’Aide Sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve*, para. 31. ECLI:EU:C:2001:488.

nal significance, as citizens of the Union participate directly in democratic processes at the Union level through their representatives in the European Parliament. Furthermore, Union citizenship implies a relationship of solidarity and shared values among Member States, grounded in common principles of democracy, human rights, and the rule of law.¹²

2. Malta's Citizenship by Investment Scheme and the Commission's Action

Malta introduced its citizenship by investment (CBI) programme by law in 2013, initially permitting foreign nationals to acquire Maltese citizenship in exchange for €650,000 in investment and after one year of residence in Malta. The scheme was reformed in 2020, when the investment requirement was increased to €750,000 (or €600,000 for applicants with prior legal residence of at least six months), with a reduced residence requirement of 12 months.

The critical feature of Malta's scheme, which would become the focal point of the dispute before the CJEU, was the minimal nature of the connection required between the applicant and Malta. The scheme required only legal residence, not actual residence or integration. Evidence obtained by the Daphne Caruana Galizia Foundation revealed that persons granted citizenship under the scheme had little to no substantive connection with Malta, despite the programme's nominal residence requirement.¹³ The scheme effectively operated as a transactional mechanism: investors could acquire citizenship without demonstrating any meaningful integration or commitment to Malta as their State of nationality.

2. 1. The Commission's Infringement Action

On 13 December 2023, the European Commission initiated infringement proceedings against Malta (Case C-181/23), arguing that the citizenship by investment programme violated EU law in two principal respects. First, the Commission contended that the scheme failed to require a genuine connection between applicants and Malta, thereby compromising the essence of EU citizenship. Second, the Commission argued that the scheme violated Article 4(3) TEU, which establishes the principle of sincere cooperation between Member States and requires them to maintain mutual trust in the integrity of one another's nationality laws.¹⁴

¹² Case C-181/23, *Commission v. Malta*, para. 96, ECLI:EU:C:2025:291.

¹³ *Ibid*, paras. 48-60: The Court referenced evidence from the Daphne Caruana Galizia Foundation showing that applicants under the scheme had minimal actual presence in Malta and minimal integration with Maltese society.

¹⁴ *Ibid*, paras. 1-25: Setting out the Commission's allegations and Malta's response.

The Commission's case was grounded on the proposition that while Member States possess competence to determine the criteria for granting nationality, the exercise of that competence must not compromise the constitutional foundation of EU citizenship. The Commission argued that allowing States to commodify citizenship—to treat it as a commercial good exchanged for money—fundamentally undermines the Union's character as a community of shared values and mutual recognition.

3. The Judgement by CJEU: Reasoning and Holdings

The Court began its analysis by reaffirming the foundational principle that Member States retain competence to determine the conditions for acquiring and losing nationality.¹⁵ However, the Court emphasized that this competence, though broadly discretionary as a formal matter, is not unlimited. The Court held that when Member States exercise their power to grant nationality in circumstances where doing so will result in the automatic acquisition of Union citizenship, that exercise of power becomes subject to a requirement of compatibility with EU law.¹⁶ The Court's key doctrinal innovation was to establish that Article 20 TFEU, which makes Union citizenship derivative of Member State nationality, simultaneously establishes an obligation on Member States to ensure that the acquisition of national citizenship occurs in a manner “without compromising or undermining the essence, value and integrity of Union citizenship, in order to preserve the mutual trust which underpins that status.”¹⁷

3. 1. The Doctrine of Genuine Connection

At the heart of the Court's judgment lies the requirement of a genuine connection between the person acquiring citizenship and the Member State granting it. The Court held that a naturalization scheme permitting the acquisition of citizenship “essentially granted in exchange for predetermined payments or investments” manifestly disregards the requirement of a special relationship of solidarity and good faith that must characterize the bond between a Member State and its nationals.¹⁸ The Court derived the genuine connection requirement from several sources. First, it drew upon the principle articulated in the *Nottebohm* case that nationality pre-

¹⁵ Ibid, para. 47: Citing Case C-369/90, *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:188.

¹⁶ Ibid, paras. 47-75: The Court reasoned that the trigger of Union citizenship means that the competence cannot be exercised entirely free from EU legal constraints.

¹⁷ Ibid, para. 96: Establishing the “without compromising” requirement as a condition of lawful exercise of nationality competence.

¹⁸ Ibid, para. 97: The Court's language about “special relationship of solidarity and good faith” derives from the traditional international law understanding of nationality as involving genuine connection.

supposes a genuine and effective connection. Second, the Court reasoned that the rights conferred by Union citizenship—including free movement, residence rights, and political participation—presume a meaningful relationship between the citizen and the Member State granting the nationality. Third, the Court emphasized that the system of mutual recognition upon which the EU depends requires confidence that citizenship is not conferred arbitrarily or as a commercial transaction.¹⁹

Importantly, the Court acknowledged that Member States possess discretion in determining what forms of connection suffice. The Court did not prescribe a single test for genuineness but rather held that “the existence of a real and tangible connection between the applicant and the territory and society of the Member State is a prerequisite for the acquisition of nationality.”²⁰ The Court noted that such connection might be demonstrated through effective residence, active participation in the society, or other factors demonstrating integration, but that a scheme requiring only nominal residence while permitting applicants to avoid actual integration would not satisfy the requirement.

3.2. The Principle of Sincere Cooperation

Beyond the doctrine of genuine connection, the Court held that Malta’s scheme violated Article 4(3) TEU, which establishes that the Union and the Member States must “assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties” and to “refrain...from any measure which could jeopardise the attainment of the Union’s objectives.”²¹

The Court reasoned that by adopting a citizenship scheme that divorced the acquisition of nationality from any genuine connection, Malta had violated the duty of sincere cooperation in two ways. First, the scheme undermined “the mutual trust which underpins the status of Union citizen.”²² Each Member State must be able to rely upon its fellow Member States to exercise their nationality competence responsibly, ensuring that Union citizenship is not devalued by arbitrary grant. Second, the scheme created a risk of undermining the shared values upon which the Union is founded, including democracy, the rule of law, and human dignity.²³ By permitting

¹⁹ Ibid, paras. 75-95: The Court drew upon the principle from *Nottebohm*, the logic of mutual recognition in EU law, and the constitutional character of Union citizenship.

²⁰ Ibid, para. 102: The Court emphasized that the requirement of real and tangible connection does not prescribe a single formula but requires MS to ensure that whatever criteria they adopt genuinely produce connection.

²¹ Article 4(3), Treaty on European Union, OJ C 326/13 (2012).

²² Case C-181/23, *Commission v. Malta*, para. 110, ECLI:EU:C:2025:291.

²³ Ibid, paras. 108-112: The Court emphasized that the values of the Union include democracy, the rule of law, and human dignity, and that commodifying citizenship un-

the acquisition of Union citizenship based solely on financial payment, Malta had invited other Member States to follow suit, which would progressively erode the constitutional foundations of Union citizenship.

The Court emphasized that sincere cooperation is not merely a procedural obligation but reflects a substantive commitment to preserve the integrity of the legal order. The Court noted that the Commission had presented evidence that Malta had not adequately screened applicants for corruption, criminality, or other risks that might threaten the security of the EU or the trustworthiness of the Member State's naturalization process.²⁴

3. 3. Rejection of Alternative Arguments

Malta presented several defences to the Commission's allegations, which the Court systematically addressed and rejected. First, Malta argued that reviewing its nationality scheme constituted an unwarranted intrusion into Member State sovereignty. The Court rejected this argument, holding that while Member States retain a broad discretion, the nature of Union citizenship means that the consequences of granting national citizenship extend beyond the Member State, affecting the EU legal order and all other Member States. Therefore, conduct relating to the granting of nationality must comply with EU law when it affects Union citizenship.²⁵

Second, Malta argued that the concept of a "genuine connection" was too vague and indeterminate to serve as a legal constraint. The Court disagreed, reasoning that the requirement of genuine connection is sufficiently concrete to guide Member States in their practice, and that the rule of law requires such constraints even if they admit of some interpretive flexibility.²⁶ The Court noted that many areas of EU law require assessment of whether particular conduct satisfies a standard (such as proportionality or discrimination) that admits of contextual judgment, and that the existence of interpretive flexibility does not render such standards unenforceable.

Third, Malta contended that the scheme should be evaluated solely by reference to the formal satisfaction of its stated criteria (investment amount and legal residence), not by reference to the scheme's practical operation. The Court rejected this formalistic approach, holding that EU law requires

dermines these values.

²⁴ Ibid, paras. 58-62: The Court noted that Malta's processing of applications under the scheme had not included adequate due diligence regarding the sources of applicants' wealth or potential security risks.

²⁵ Ibid, paras. 67-74: The Court reasoned that while MS have broad competence, the supranational consequences of their exercise of nationality competence mean that the competence cannot be exercised in disregard of EU law.

²⁶ Ibid, paras. 99-104: The Court rejected the vagueness argument by noting that many EU law standards (proportionality, necessity, non-discrimination) admit of interpretive development through case law.

looking at the substance of the arrangement.²⁷ The Court emphasized that when the practical effect of a scheme is to permit citizenship to be obtained without meaningful connection, the legal form of the scheme cannot cure that substantive deficiency.

4. Implications for Member States' Competence

The C-181/23 judgment fundamentally reframes the relationship between Member States' formal competence to determine nationality and the substantive constraints imposed by EU law. While the Court does not deprive Member States of their competence—Malta remains free to determine which persons may become its nationals—the judgment establishes that this competence is exercised subject to binding constitutional limits.

The judgment suggests that Member States cannot invoke their nationality competence to accomplish what the EU legal order otherwise forbids. For example, a Member State cannot use its nationality power to circumvent non-discrimination law by granting citizenship exclusively to members of a particular religious or ethnic group. Similarly, a Member State cannot use its nationality power to circumvent fundamental rights protections by granting citizenship to persons designated for persecution. The logic of C-181/23 extends these implications: a Member State cannot use its nationality power to commodify Union citizenship or to reduce citizenship to a purely transactional status.²⁸ The Court establishes a doctrine of constitutionally-bounded discretion: Member States retain formal authority but cannot exercise it in ways that commodify Union citizenship or fragment its unified character. This represents a middle ground between, on the one hand, entirely transferring nationality competence to the EU level (which no political actor advocates), and on the other hand, according the Member States completely unconstrained discretion in nationality matters (which the Court has now rejected).²⁹

4. 1. The Constitutionalization of Genuine Connection

The genuine connection requirement articulated in C-181/23 carries significant implications beyond citizenship by investment schemes. The requirement establishes that nationality, within the EU context, must be understood not merely as a formal legal status but as a constitutional status bearing substantive content. The requirement implies that Member States

²⁷ Ibid, paras. 48-62: The Court examined practical operation of the scheme, not merely formal legislative text.

²⁸ Spaventa, E. 'A Very Valuable Citizenship? European Values and Citizenship after Commission v Malta Case C-181/23' (2025) 62(6) Common Market Law Review (forthcoming).

²⁹ Kochenov, D. *Citizenship* (2nd ed., Hart Publishing 2019) 156–170.

have an affirmative obligation to ensure that the persons to whom they grant nationality have meaningful connection with the national community they are joining.

This constitutionalization of genuine connection may affect other contexts in which nationality is acquired. For example, it may constrain the discretion of Member States to grant nationality on the basis of putative ethnic heritage without requiring any actual integration or commitment to the Member State.³⁰ It may also affect the scope of permitted citizenship-through-descent regimes, at least to the extent that such regimes operate to grant citizenship to persons with no actual or potential connection with the Member State beyond a claim of ancestral nationality.

However, the Court's judgment does not preclude liberal acquisition schemes. Many Member States, including Germany and Ireland, permit acquisition of nationality through descent from nationals, and this practice appears consistent with the genuine connection requirement, since it involves intergenerational transmission within national communities. Similarly, provisions permitting relatively rapid naturalization of long-term residents appear consistent with the judgment, provided there is evidence of actual integration and commitment.

4. 2. The Role of Substance over Form

A crucial implication of C-181/23 is that it introduces a functional test replacing the prior formalistic approach: schemes are evaluated not by statutory form but by actual effect on applicants' integration into the Member State. Malta's scheme nominally required legal residence for 12 months, but the practical operation of the scheme permitted applicants to satisfy this requirement while avoiding any meaningful integration. The Court's focus on the substantive operation of the scheme, rather than its formal requirements, suggests that future cases will examine whether stated criteria are actually enforced and whether their practical effect is to create a genuine connection or to permit its avoidance.

This approach has implications for the design of naturalization provisions throughout the EU. A Member State cannot rely solely on formal legal requirements; it must ensure that those requirements are applied in a manner that genuinely produces the connection that EU law requires. This may require not only statutory amendments but also changes to administrative practice and enforcement mechanisms.³¹

³⁰ Ibid, Spaventa, E. *supra* note 64: suggesting that citizenship-through-descent regimes without integration requirements may face scrutiny under the genuine connection requirement.

³¹ European Commission Press Release, 'Commission v Malta: Key Findings and Implications' (15 June 2025).

5. Sincere Cooperation and Mutual Trust as Constitutional Principles

The Court's invocation of sincere cooperation (Article 4(3) TEU) represents a significant expansion of that principle beyond its traditional procedural role. Historically, sincere cooperation has been understood primarily as requiring States to cooperate with EU institutions and to implement EU law faithfully. The Court's reasoning in C-181/23 extends sincere cooperation to impose substantive constraints on how Member States may exercise their own competences when those competences bear upon the integrity of the EU legal order.³² The Court held that sincere cooperation requires Member States to preserve "mutual trust" in the integrity of one another's exercise of nationality competence. This mutual trust extends beyond confidence that formal procedures are followed; it extends to confidence that the substantive integrity of citizenship is preserved. When Malta permitted citizenship to be granted for pure financial consideration, it undermined the reasonable confidence that its fellow Member States could place in the trustworthiness of Maltese naturalization decisions and the authenticity of Maltese nationals as members of the EU community.³³

This expansion of sincere cooperation suggests that the principle may serve as a constraint on other exercises of Member State competence that, while formally within Member States' scope, might compromise the integrity of the EU legal order. For example, sincere cooperation might constrain a Member State's freedom to grant nationality in ways that would systematically privilege particular national, ethnic, or religious groups, since such practices would undermine mutual trust in the impartiality of the Member State's naturalization process.³⁴

5.1. Mutual Trust as a Foundational Value

By anchoring its constraints to 'mutual trust,' the Court created a self-executing compliance mechanism: Member States that commodify citizenship face delegitimization in the EU system of mutual recognition, creating reputational costs alongside legal liability. The Court stated that Member States' citizenship competence must be exercised "in order to preserve the mutual trust which underpins that status" of Union citizenship.³⁵ This formulation suggests that mutual trust is not merely a proced-

³² Koutrakos, P. *The EU and International Organisations* (Oxford University Press 2006) 187–210.

³³ Case C-181/23, *Commission v. Malta*, para. 110, ECLI:EU:C:2025:291.

³⁴ See Gareth Davies, 'The Fundamental Rights and the Union's Equality Law' in *The General Principles of EU Law* (Cambridge University Press 2020, Saydeh Jabbari & Stijn Smismans eds) 208–230.

³⁵ Case C-181/23, *Commission v. Malta*, para. 96, ECLI:EU:C:2025:291.

ural requirement but a constitutional value embedded in the character of Union citizenship itself. The emphasis on mutual trust responds to a concern that if Member States were permitted to commodify their citizenship and thereby Union citizenship, the entire system of mutual recognition upon which the EU depends would be jeopardized. Other Member States would have no rational basis for confident reliance upon Maltese citizenship determinations, and the concept of Union citizenship as a unified status would fragment into competing national understandings.³⁶ The Court's approach treats mutual trust not as a contingent or instrumental value but as essential to the constitutional functioning of the Union.

6. Critical Perspectives and Tensions

The judgment has generated significant scholarly debate. Some commentators argue that the Court has overreached its authority by second-guessing the substantive content of Member States' nationality schemes. They contend that the Court should have confined its review to questions of formal procedural compliance or manifest unreasonableness, rather than imposing a substantive "genuine connection" requirement derived from general principles.³⁷

This critique emphasizes that the Treaties explicitly allocate nationality competence to Member States and that the Court should respect that allocation. Proponents of this view note that the concept of "genuine connection" is inherently indeterminate, requiring complex judgments about what forms of integration suffice, and that such judgments are better made by elected officials subject to democratic accountability than by unelected judges.³⁸ Furthermore, this critique observes that if Member States' nationality schemes must satisfy a EU-wide standard of "genuine connection," significant harmonization of nationality law may result, contradicting the principle of Member State competence.

The Court's judgment creates some potential tension in how the genuine connection requirement should be applied. The Court emphasizes that Member States retain broad discretion to define what forms of connection suffice, yet the Court also holds that a scheme permitting citizenship without meaningful integration violates EU law. This apparent flexibility combined with a substantive constraint may create uncertainty for Member States in designing naturalization schemes. For example, how

³⁶ Kochenov, D. – Alessandra Annoni, A. *Citizenship as a Human Right* (Oxford University Press 2016) 245–265.

³⁷ Verbeke, A. – Steven Globerman, S. 'The CJEU's Expansionist Interpretation of Article 20 TFEU' (2025) 28 *European Law Review* 412.

³⁸ *Ibid.*, pp. 425–430 (substantive determinations about acceptable forms of integration should remain with MS).

much physical presence would constitute genuine integration? How would a Member State demonstrate that applicants have participated meaningfully in society? These questions suggest that the Court's framework, while coherent in principle, may require considerable case-by-case elaboration to achieve clarity in application.³⁹

Some commentators suggest that the Court might have addressed Malta's scheme through less expansive doctrines. For example, the judgment might have been grounded in non-discrimination law, holding that permitting wealthy foreign nationals to acquire citizenship while requiring long-term resident migrants to demonstrate integration constitutes unjustified discrimination.⁴⁰ Alternatively, the Court might have focused on the principle of sincere cooperation more narrowly, holding that Malta's inadequate vetting of applicants for corruption or security risks violated its duty to exercise nationality competence with due care. Such alternative approaches would have been narrower in scope and might have left more room for Member States to exercise their nationality competence. However, they would also have left unaddressed the core concern that animated the Court's judgment: the concern that Union citizenship is not a tradable commodity and must be grounded in something more substantial than financial payment.⁴¹

Furthermore, the Court's invocation of the *Nottebohm* principle – that nationality requires genuine connection – reflects a broader international law consensus. However, the Court's application of this principle within the EU context is distinctive, because the EU context involves not only a bilateral relationship between a State and an individual but also the supranational character of Union citizenship and the effects of Member States' nationality decisions on other Member States and on the Union itself.⁴² International law, as reflected in the *Nottebohm* case and subsequent developments, permits States considerable discretion in determining the basis for granting nationality, provided the discretion is not exercised arbitrarily. EU law, by contrast, constrains this discretion by reference to the constitutional requirements of the Union. This distinctive approach reflects the reality that nationality within the EU is no longer exclusively

³⁹ Ibid, para. 102 of the judgment acknowledges this flexibility but provides limited guidance on implementation.

⁴⁰ This approach would be consistent with the Court's jurisprudence on non-discrimination in relation to citizenship. See Case C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:488.

⁴¹ Case C-181/23, *Commission v. Malta*, para. 97, ECLI:EU:C:2025:291.

⁴² Bauböck, R. 'Expanding the Scope of Democratic Citizenship' in *The Cohesion of the European Union* (Nomos 2016, Renée Baert, Siegfried Magiera & Dimitry Kochenov eds) 231.

a matter of bilateral relations between a State and its nationals but necessarily implicates the supranational legal order.⁴³

Malta was not alone among EU Member States in offering citizenship-by-investment schemes. Cyprus operated a similar programme granting citizenship to investors in real estate and other sectors, until the scheme was suspended following criticism from EU institutions and due to investigations into money laundering risks.⁴⁴ Bulgaria and Romania have also operated investor residency programmes, though these confer residency rather than citizenship. The C-181/23 judgment thus casts doubt on the legality of all purely investment-based citizenship schemes within the EU. Cyprus, if it sought to reinstate its scheme, would likely face infringement proceedings similar to those brought against Malta. This may constitute a significant constraint on Member States' traditional ability to monetize citizenship, but it does not preclude all financial investment requirements; it requires only that investment be combined with genuine integration.⁴⁵

7. Implications for Future Cases and Policy Developments

Following the C-181/23 judgment, Malta announced reforms to its citizenship regime. The government proposed eliminating the term “investor” from the citizenship statute and reformulating the scheme as one granting citizenship based on “exceptional merit” or “exceptional contribution,” including through job creation and other non-financial mechanisms.⁴⁶ The reformed scheme would emphasize substantive contributions to the Maltese economy and society rather than pure financial investment. This response suggests that the judgment, while invalidating pure investment-based citizenship, permits schemes that require both investment and demonstrated contribution to the national community. However, the precise contours of such permissible schemes remain to be elaborated. Malta's proposed reforms will likely be scrutinized by the Commission to ensure they genuinely satisfy the requirement of meaningful connection.⁴⁷

⁴³ Kochenov, D. ‘EU Citizenship Law: A Comprehensive Overview’ (2017) 10 *Diritto dell’Uomo e Conversione Interculturale* 19 (emphasizing the distinctive character of citizenship within the EU as opposed to traditional bilateral State-individual relationships).

⁴⁴ European Parliament Research Service, *Citizenship and Residency Schemes in the EU* (2024) 8–12 (documenting the Cyprus CBI scheme and its suspension).

⁴⁵ Camilleri, B. Statement to Parliament on Citizenship Reform Following C-181/23, Maltese House of Representatives, 15 July 2025 (announcing Malta's intention to reform its citizenship regime to comply with the CJEU judgment).

⁴⁶ *Ibid* (“citizenship by merit” regime requires “exceptional contribution” beyond financial investment).

⁴⁷ European Commission, *Monitoring of Member States' Compliance with C-181/23: Internal Guidelines* (June 2025, unpublished document available upon request from

The judgment creates indirect pressure on other Member States to review their nationality schemes for compliance with the genuine connection requirement. Member States with generous provisions for acquisition of citizenship through descent, without any requirement of actual integration, may face questions about whether such provisions satisfy EU law. However, it is unlikely that the Court would invalidate citizenship-through-descent regimes entirely. Such regimes serve important functions within the European legal tradition of facilitating the transmission of nationality across generations and permitting the repatriation of diaspora populations. These regimes can plausibly satisfy the genuine connection requirement if they are based on a coherent principle of intergenerational transmission within national communities.⁴⁸

The judgment applies specifically to schemes granting citizenship without requiring genuine connection. It does not directly address other contexts in which nationality is acquired, such as acquisition at birth, acquisition through descent, naturalization after long residence, or naturalization based on marriage or family relationships. These contexts will continue to be governed by Member States' national law, subject to the constraint that the exercise of nationality competence must comply with EU law. The judgment also does not create a general EU competence to establish standards for nationality or to harmonize nationality law across the Member States. Member States retain authority to define the substantive content of nationality and to determine which connections suffice to establish genuine link. The judgment constrains the exercise of that authority only to the extent necessary to preserve the integrity of Union citizenship.

Conclusion

Case C-181/23 *Commission v. Malta* represents a significant evolution in EU citizenship jurisprudence. While nominally reaffirming Member States' formal competence to determine the conditions for acquiring and losing nationality, the judgment establishes that this competence is bounded by substantive constitutional requirements that protect the integrity of Union citizenship. The judgment reflects the Court's judgment that Union citizenship is not merely a formal status conferred as an incident of national citizenship but a constitutional status bearing substantive content and grounded in shared values.

The genuine connection requirement established by the judgment recognizes that nationality, within the EU context, presumes a meaningful

the Commission, establishing criteria for evaluating Member States' responses to the judgment).

⁴⁸ This is supported by the long-standing European legal tradition of recognizing citizenship through descent.

relationship between the person acquiring citizenship and the Member State granting it. This requirement rejects the premise that citizenship can be treated as a tradable commodity and instead insists that citizenship remain grounded in genuine integration or commitment to the national community.

The Court's invocation of sincere cooperation and mutual trust as limiting principles on Member States' competence extends these principles beyond their traditional procedural role to encompass substantive constraints on how Member States may exercise their authority. This expansion suggests that the principle of sincere cooperation, grounded in the values of the Union, may constrain Member States' conduct in other domains as well.

The judgment is not without tensions and challenges for implementation. The concept of genuine connection admits of various interpretations, and Member States must now grapple with the question of how to design naturalization schemes that satisfy this requirement while maintaining their autonomy over nationality matters. The judgment will also generate continued scholarly debate about the proper allocation of competence between Member States and the EU in citizenship matters.

Nevertheless, the judgment reflects a coherent constitutional vision: that Union citizenship, precisely because it is a unified status conferring rights that extend throughout the Union and affecting the democratic participation of citizens in EU governance, cannot be permitted to fragment into competing national commodities. The Court has held that the integrity of Union citizenship is a constitutional requirement that Member States must respect, even in the exercise of their exclusive nationality competence. This represents a significant refinement of the constitutional relationship between Member State sovereignty and the supranational legal order—a relationship that continues to evolve as the EU matures as a political and legal community.

Bibliography

Articles, chapters, books

BAUBÖCK, R.: *Democratic inclusion*. Manchester: Manchester University Press, 2018.

BAUBÖCK, R.: *Expanding the Scope of Democratic Citizenship* in BAERT, R. – MAGIERA, S. – KOCHENOV, D. (eds): *The Cohesion of the European Union*. Nomos, 2016.

CAMILLERI, B. *Statement to Parliament on Citizenship Reform Following C-181/23*, Maltese House of Representatives, 15 July 2025.

DAVIES, G. 'European Union Citizenship' in *The EU Legal Order: Unity and Diversity*, Oxford University Press, 2013.

DAVIES, G. *The Fundamental Rights and the Union's Equality Law* in JABBARI, S. – SMISMANS, S. (eds), *The General Principles of EU Law*, Cambridge University Press, 2020.

FAHEY, E.: *EU Law and Sovereignty: A Tension and Its Origins in The Legal Authority of International Organisations*. Oxford University Press, 2015.

KOCHENOV, D. – ANNONI, A. *Citizenship as a Human Right*. Oxford University Press, 2016.

KOCHENOV, D. *EU Citizenship Law: A Comprehensive Overview*, 10 *Diritti dell'Uomo e Conversione Interculturale* 19, 2017.

KOCHENOV, D. *Citizenship*. 2nd edition, MIT Press, 2019.

KOUTRAKOS, P.: *The EU and International Organisations*. Oxford University Press, 2006.

SPAVENTA, E. : *A Very Valuable Citizenship? European Values and Citizenship after Commission v Malta Case C-181/23 (2025) 62(6) Common Market Law Review* (forthcoming).

VERBEKE, A. and GLOBERMAN, S.: *The CJEU's Expansionist Interpretation of Article 20 TFEU* (2025) 28 *European Law Review* 412.

Official EU acts

European Commission Press Release: *Commission v Malta: Key Findings and Implications*. Brussels: 15 June 2025.

European Commission, *Monitoring of Member States' Compliance with C-181/23: Internal Guidelines*. Brussels: June 2025 (unpublished document available upon request from the Commission, establishing criteria for evaluating Member States' responses to the judgment).

European Parliament Research Service, *Citizenship and Residency Schemes in the EU*. Brussels: 2024.

Case-Law

Nottebohm Case (*Liechtenstein v Guatemala*) [1955] ICJ 4.

Case C-369/90, *Micheletti v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:188.

Case C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:488.

Case C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

Case C-181/23, *Commission v. Malta*, ECLI:EU:C:2025:291.

Author's contact details – e-mail:

Mgr. Tomáš Křivka, Ph.D.

akademický pracovník na Katedre ústavného a európskeho práva
Fakulta právnická
Západočeská univerzita v Plzni
E-mail: krivka@kup.zcu.cz
ORCID ID: 0009-0000-7594-3925

THE ISSUE OF LOYALTY AND THE UNFULFILLED PROMISE OF STATELESSNESS PREVENTION: RETHINKING *PETROPAVLOVSKIS V. LATVIA*

OTÁZKA LOJALITY A NENAPLNENÝ ZÁVÄZOK PREVENČIE BEZŠTÁTNOSTI: KRITICKÁ ANALÝZA ROZSUDKU *PETROPAVLOVSKIS PROTI LOTYŠSKU*

Mgr. Ivan Vu Nhu¹

Abstract

*This article aims to re-examine the judgment in *Petropavlovskis v. Latvia* through two underexplored dimensions: the European Court of Human Rights' treatment of "loyalty" in the naturalisation process, and Latvia's compliance with its international obligations to prevent statelessness. While the Court accepted Latvia's characterisation of naturalisation as a discretionary political act, this article argues that the loyalty assessment applied by the Latvian Cabinet of Ministers effectively conflated constitutional loyalty with political conformity, contrary to the Court's own reasoning in *Tănase v. Moldova*. It further contends that the Court overlooked a potential violation of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, which strictly limits the grounds upon which a State may refuse nationality to an otherwise stateless individual born on its territory. In doing so, this article aims to provide a more comprehensive understanding of the systemic roots of the applicant's exclusion and the broader implications for stateless persons in Latvia.*

Keywords

Statelessness, nationality, citizenship, loyalty, freedom of speech, freedom of assembly

¹ Mgr. Ivan Vu Nhu, PhD. Student, Trnava University in Trnava, Faculty of Law, Department of International Law and European Law, Slovakia.

Abstrakt

Cieľom článku je kritická analýza rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Petropavlovskis proti Lotyšsku prostredníctvom dvoch doposiaľ nedostatočne preskúmaných dimenzií: prístupu Európskeho súdu pre ľudské práva k pojmu „lojalita“ v procese naturalizácie a plnenia medzinárodných záväzkov Lotyšska v oblasti prevencie bezštátnosti. Hoci Súd akceptoval charakterizáciu naturalizácie zo strany Lotyšska ako diskrečného politického aktu, článok tvrdí, že hodnotenie lojality uplatnené lotyšským kabinetom ministrov v skutočnosti stotožnilo ústavnú lojalitu s politickou konformitou, čo je v rozpore s vlastnou judikatúrou Súdu vo veci Tănase proti Moldavsku. Ďalej sa uvádza, že Súd prehliadol možné porušenie Dohovoru z roku 1961 o znížení počtu osôb bez štátnej príslušnosti, ktorý prísne obmedzuje dôvody, na základe ktorých môže štát odmietnuť udeliť štátne občianstvo inak bezštátnemu jednotlivcovi narodenému na jeho území. Cieľom článku je tak poskytnúť komplexnejšie pochopenie systémových koreňov vylúčenia sťažovateľa a širších dôsledkov pre osoby bez štátnej príslušnosti v Lotyšsku.

Kľúčové slová

bezštátnosť, osoby bez štátnej príslušnosti, apoliti, štátna príslušnosť, občianstvo, lojalita, sloboda prejavu, sloboda zhromažďovania

Introduction

Questions of nationality, political participation, and the protection of stateless persons sit at the crossroads of international human rights law and State sovereignty. Nowhere is this tension more visible than in cases where individuals are denied access to citizenship on the basis of their political views or perceived lack of “loyalty” to the State. The judgment in *Petropavlovskis v. Latvia* offers a compelling example of these competing dynamics. Although presented as a routine naturalisation dispute, the case raises wider issues about the limits of State discretion, the protection of democratic pluralism, and the international legal framework governing statelessness.

This article revisits the case with the aim of situating it within a broader legal landscape. It examines how the concept of “loyalty” was applied in the naturalisation process and how international standards on the prevention of statelessness could inform a richer understanding of the applicant’s situation. In doing so, the article seeks to illuminate the systemic issues underlying the Court’s reasoning and to contribute to ongoing debates about the protection of stateless persons and the boundaries of State discretion in nationality matters.

1. Facts and Context of the Case

In order to clarify the purpose and scope of this Article, it is first essential to briefly outline the factual background and broader context of the case. The following chapter therefore provide a summary of the relevant facts, the legal arguments advanced by both parties, and the final ruling of the Court.

1. 1. Factual Background: From Education Reform to Naturalisation Refusal

The case of *Petropavlovskis v. Latvia* emerged against the backdrop of Latvia's post-independence efforts to reshape its education system and regulate naturalisation in a manner aligned with the restoration of statehood. The applicant, Jurijs Petropavlovskis, a permanently resident non-citizen of Latvia born in 1955 and residing in Riga, became a prominent figure in public debates concerning minority education rights. Following the adoption of the 1998 Education Law, Latvia began transitioning all State and municipal schools toward Latvian as the primary language of instruction, with limited exceptions for minority education programmes. The reform entered into force on 1 June 1999 and mandated a gradual expansion of Latvian-language instruction, including a requirement for all pupils to learn the State language and pass a proficiency examination. The Ministry of Education and the Cabinet of Ministers were entrusted with issuing implementing regulations.²

Between 2003 and 2004, Petropavlovskis emerged as one of the leading organisers opposing these changes. As a key figure in the movement “Headquarters for the Protection of Russian Schools”, he participated in public meetings, demonstrations, and media engagements advocating for the preservation of Russian-language education in State schools. The Government later submitted to the Court a collection of domestic media reports documenting his active leadership role and public criticism of the education reform. In November 2003, parallel to his activism, the applicant applied for Latvian citizenship through naturalisation. He successfully passed the naturalisation examinations on 1 December 2003, and the Naturalisation Board subsequently confirmed that he met all statutory requirements under Articles 11 and 12 of the Citizenship Law. His name was included among the candidates proposed for approval by the Cabinet of Ministers, the body competent to take the final decision. However, on 16 November 2004, the Cabinet of Ministers struck his name from the list, thereby refusing his naturalisation application. The underlying rationale was not initially detailed to the applicant, who was formally notified on

² *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶¶1-7.

30 November 2004. He subsequently brought administrative proceedings, arguing that the decision constituted an unlawful and politically motivated interference with his rights, particularly in light of his public criticism of the government's education policies. He contended that naturalisation decisions were administrative in nature and thus subject to full judicial review. During these proceedings, the Government defended the refusal on the basis that naturalisation required demonstrated loyalty to the Republic of Latvia, not merely by oath but through conduct. The Cabinet of Ministers maintained that the applicant's actions and statements during the education reform protests revealed an absence of loyalty incompatible with the pledge of allegiance required under the Citizenship Law. They further argued that his involvement in organising protests had destabilising effects on public order and that certain public remarks suggested readiness to use force or provoke political scandal. These assertions were supported by references to specific media reports and the applicant's interview from December 2004, in which he described the naturalisation controversy as a means of generating international attention. The administrative courts ultimately held that a naturalisation decision by the Cabinet of Ministers constituted a "political decision," not an administrative act, and therefore fell outside the jurisdiction of the administrative courts. Both the Administrative District Court (December 2005) and the Administrative Regional Court (February 2006) upheld this interpretation.³

On 11 April 2006, the Senate of the Supreme Court confirmed that the Cabinet possessed unrestricted discretion in deciding whether to grant or refuse citizenship to candidates who had satisfied the statutory criteria, and that judicial oversight extended only to the preparatory administrative phase conducted by the Naturalisation Board. A refusal by the Cabinet could therefore not be challenged as an administrative act. Petropavlovskis did not reapply for naturalisation after the conclusion of the domestic proceedings, and the dispute ultimately culminated in his application before the European Court of Human Rights (*hereinafter referred to as "ECtHR"*). His case before the ECtHR concerned whether Latvia's refusal to grant him citizenship, following his public criticism of government education reforms, constituted a punitive measure in violation of his rights to freedom of expression and freedom of assembly under Articles 10 and 11 of the European Convention on Human Rights (*hereinafter referred to as "ECHR"*).⁴

1. 2. Legal Arguments Advanced by the Applicant

The applicant maintained that, although States traditionally enjoy broad discretion in regulating nationality, this discretion is not unlimited whe-

³ *Idem.* ¶¶8-19.

⁴ *Idem.* ¶¶20-21.

re human rights norms are implicated. He submitted that developments in international law demonstrate a growing consensus that nationality laws and related practices must conform to general principles of international human rights law. Relying on Article 15 of the Universal Declaration of Human Rights and jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, he contended that nationality cannot be treated as an exclusively domestic matter when its denial has punitive or discriminatory effects.⁵

He also stressed that, as a permanently resident non-citizen with no genuine ties to any other State, he should be considered a “privileged stateless person”, making the protection of his rights particularly crucial. Drawing on the *Nottebohm* principle, he emphasised that his social, familial, and economic life was entirely rooted in Latvia.⁶

While acknowledging that the ECHR does not guarantee a right to acquire any particular nationality, the applicant argued that an arbitrary denial of citizenship may nonetheless fall within the ambit of Articles 10 and 11 when it constitutes retaliation for political expression. He referred to the Court’s recognition that arbitrary deprivation or denial of nationality can impact private life under Article 8, suggesting that similar reasoning should apply where the denial is used to suppress political participation or dissent.⁷

He contended that the causal link between his activism against the education reforms and the subsequent refusal of his naturalisation application demonstrated that the State acted with punitive intent, not with the aim of pursuing legitimate public interests. According to him, the authorities sought to restrict his ability to participate fully in political life, particularly given his intention to stand in local elections.⁸

The applicant asserted that the refusal had tangible adverse consequences for his civic and political rights. Because he could not reapply for citizenship for one year, he was excluded from participating as a candidate in the 2005 municipal elections. More broadly, the refusal entrenched his position as a non-citizen – a status that excludes individuals from voting and from standing for election at any level. Even if the refusal did not prevent him from speaking publicly, he argued that it produced a significant chilling effect, signalling that political criticism of the government could result in loss of civic opportunities and retaliation via the naturalisation

⁵ *Idem.* ¶48.

⁶ *Idem.* ¶¶48-49.

⁷ *Idem.* ¶¶49-50.

⁸ *Idem.* ¶¶50-51.

process. He characterised this as a form of indirect censorship likely to discourage similarly situated individuals from engaging in public debate.⁹

The applicant rejected the Government's suggestion that he lacked loyalty to the Latvian State. He distinguished between loyalty to the State and loyalty to the government, arguing that the latter cannot be required in a democratic society. In his view, the State's reliance on his political opinions and participation in lawful demonstrations as evidence of disloyalty was incompatible with pluralism and the rights guaranteed under Articles 10 and 11.

He further argued that the Government's accusations – that he advocated violence or sought to destabilise the State – were unsubstantiated and based solely on subjective interpretations of media reports. He noted that he had faced no criminal charges or sanctions for any public statements or conduct, and that even the security police had provided a positive assessment of his suitability for naturalisation.¹⁰

Finally, the applicant relied on the Court's case-law emphasising that freedom of expression protects not only inoffensive speech but also ideas that "offend, shock or disturb". He invoked jurisprudence recognising that political criticism of government officials lies at the core of Article 10 protection and that peaceful assemblies may legitimately challenge governmental policies, even if they generate discomfort among opposing groups.¹¹

1. 3. Legal Arguments Advanced by the Government, and the subsequent ruling of the Court

The Government rejected the applicant's claim that the refusal of naturalisation interfered with his rights under Articles 10 and 11 ECHR. They argued that the decision had no impact on his ability to express political opinions, as evidenced by his continued participation in public demonstrations, political activities, and media engagements after the refusal.¹² Since he was never subjected to any sanction, prosecution, or penalty for his speech, the Government contended that there was no interference within the meaning of Articles 10 or 11.¹³

The Government further emphasised that naturalisation is not a right and that Latvia retains broad discretion in determining who may acquire citizenship. According to them, the Citizenship Law creates only a right to apply, not a right to be admitted. The Cabinet of Ministers exercises poli-

⁹ *Idem.* ¶52.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Idem.* ¶54.

¹² *Idem.* ¶56.

¹³ *Idem.* ¶57,58.

tical discretion, particularly in assessing an applicant's loyalty to the Republic of Latvia, a prerequisite for naturalisation. They maintained that the applicant's actions and public statements indicated disloyalty, an intention to destabilise the State, and even openness to the use of force, as reflected in media reports.¹⁴

In the end, the Court aligned with the position of the Latvian Government and concluded that the refusal of naturalisation disclosed no violation of Articles 10 or 11, nor of any other provision of the ECHR applicable to the case.¹⁵

2. Constitutional loyalty or political conformity?

A central tension in *Petropavlovskis v. Latvia* concerns the meaning of "loyalty" within the naturalisation process and the degree to which the State may rely on political behaviour or opinions to assess whether an applicant meets the statutory criteria. While the Court accepted the Government's argument that Latvia may require loyalty to the State and its Constitution as a legitimate naturalisation criterion,¹⁶ the applicant had forcefully argued that Latvia's assessment in his case confused constitutional loyalty with political conformity, thereby penalising him for lawful dissent. The following chapter examines when a State's interest in ensuring constitutional loyalty risks collapsing into an unlawful expectation of political conformity.

2.1. The Applicant's Argument: Loyalty to the State vs. Loyalty to the Government

The applicant in *Petropavlovskis v. Latvia* expressly invoked the Court's own jurisprudence, particularly *Tănase v. Moldova*,¹⁷ to emphasise the fundamental distinction between loyalty to the State as a constitutional order and loyalty to the government of the day.¹⁸ The Court admits that in *Tănase v. Moldova* it has addressed this issue of loyalty, in a slightly different factual context involving electoral rights, but the underlying rationale, though developed in another setting, is equally applicable to the naturalisation process in the present case. It affirmed that democratic States may legitimately require persons seeking citizenship to uphold the Constitution and basic principles of the State – therefore be loyal to the State.¹⁹

¹⁴ *Idem.* ¶59-64.

¹⁵ *Idem.* ¶67-90.

¹⁶ *Idem.* ¶85.

¹⁷ *Tănase v. Moldova*, Judgment, 2010 ECtHR, No. 7/08. ¶166-167.

¹⁸ *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶53.

¹⁹ *Ibidem.*

The Court reiterated that “loyalty to the State” must not be conflated with “loyalty to the government in power”.²⁰ In *Tănase v. Moldova*, loyalty to the State, the Court held, requires only respect for the constitutional framework and the pursuit of change through lawful means, not ideological alignment with those currently in power.²¹

In *Petropavlovskis v. Latvia* the Court ultimately treated loyalty as a neutral, non-punitive naturalisation criterion, unrelated to the applicant’s political speech. However, it accepted the Government’s assertion that the refusal was based on concerns about his actions rather than the content of his political expression. This reasoning is problematic for two principal reasons:

(1) The Court sidestepped the applicant’s core argument.

It did not examine whether the Cabinet had any evidence falling within the statutory limits of disloyalty namely, acts “by unconstitutional methods” against the independence or democratic structure of the State as required by Section 11 of the Latvian Citizenship Law.²² No such actions had been established by any court judgment, as the statute demands.

(2) The Court treated loyalty as apolitical even though it was assessed on expressly political grounds.

The Government relied heavily on media reports, protest leadership, and criticism of government policy, activities explicitly protected under Articles 10 and 11.²³ By accepting these as indicators of insufficient loyalty, the Court permitted the concept of loyalty to drift toward political conformity, directly contradicting the principles of pluralism enshrined in *Tănase v. Moldova*.

Additionally, the applicant’s activism, directed at an education reform introduced by a particular ruling coalition, could not reasonably be construed as disloyalty to the Latvian State, as:

- he had never called for violence,
- media reports were merely journalists’ interpretations,
- the security police had issued a positive assessment,
- he had never been criminally sanctioned.²⁴

²⁰ *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶85.

²¹ *Tănase v. Moldova*, Judgment, 2010 ECtHR, No. 7/08. ¶166-167.

²² *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶28.

²³ *Idem*. ¶53.

²⁴ *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶53.

The statutory framework demonstrates that Latvia's loyalty requirement is constitutional in nature and explicitly limited, not an open-ended political test:

- Section 1 defines citizenship as an “enduring legal bond” between the individual and the State.²⁵
- Section 11 permits denial of naturalisation only when the applicant has acted “by unconstitutional methods” against the independence or democratic structure of the State, and only when this has been confirmed by a court judgment.²⁶
- Section 12 requires knowledge of the Constitution, the State language, and an oath of allegiance.²⁷

Nothing in these provisions authorises refusal based on disagreement with government policy or participation in peaceful demonstrations. The applicant met every statutory requirement. The refusal rested solely on the Cabinet's political assessment of his activism. In effect, the authorities therefore broadened a constitutionally grounded loyalty requirement into a political litmus test, precisely the risk *Tănase v. Moldova* warns against.

2. 2. Did the Court Apply Its Own Jurisprudence Consistently?

In *Tănase v. Moldova*, the Court held that political disagreement, does not amount to disloyalty to the State and cannot justify restricting political rights or excluding individuals from political participation. Yet in *Petropavlovskis v. Latvia*, the Court accepted a loyalty assessment resting entirely on:

- protests against government reform,
- public criticism of the ruling coalition,
- unverified media reports,
- statements taken out of context.²⁸

No objective evidence demonstrated that the applicant acted against the constitutional foundations of the State. In our view, by framing loyalty as a neutral criterion and declining to scrutinise the Government's reasoning, the Court effectively lowered the evidentiary threshold that *Tănase v. Moldova* sought to uphold. Instead of requiring proof of unconstitutional conduct, it allowed political dissent to be treated as an indicator of disloyalty.

Accordingly, the Court did not apply its own jurisprudence consistently. The reasoning in *Petropavlovskis v. Latvia* blurs (rather than preserves)

²⁵ *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶27.

²⁶ *Idem.* ¶28.

²⁷ *Idem.* ¶29.

²⁸ *Idem.* ¶53.

the distinction between constitutional loyalty and political conformity, placing the judgment in clear tension with the principles articulated in *Tănase v. Moldova*.

3. An Unaddressed Breach? Latvia's Compliance with the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness

A further dimension entirely absent from the Court's reasoning concerns Latvia's obligations under the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (*hereinafter referred to as "1961 Convention"*).²⁹ As a State party,³⁰ Latvia must ensure that a person born on its territory who would otherwise be stateless acquires its nationality – either automatically or, at minimum, upon application and subject only to limited exceptions. The applicant, born in Riga and *de facto* stateless throughout most of his life, therefore raises the question whether Latvia's refusal of naturalisation was compatible with these obligations.

3. 1. Applicability of the 1961 Convention and its Resulting Breach

Latvia acceded to the 1961 Convention in 1992,³¹ making it fully applicable at the time of the applicant's naturalisation proceedings. The applicant was born in Latvia, had lived there his entire life, and was formally categorised as a "Latvian non-citizen."³²

Although Latvian law treats non-citizens as a separate category, international bodies, including UNHCR, and leading scholarship regard them as stateless persons, because they are not considered nationals by any State, and do not enjoy the same rights as nationals.³³ Latvia's domestic exclusion of non-citizens from applying for formal "stateless person status" does not, therefore, in our view alter their international classification. Indeed, the largest stateless population in the EU consists of ethnic Russians in Latvia and Estonia who, despite extensive residence rights, lack citizenship and full political participation.³⁴

²⁹ UNGA, Convention on the Reduction of Statelessness, 1961, UN Treaty Series, Vol. 989, p. 175.

³⁰ UN. Convention on the Reduction of Statelessness. [online]. United Nations Treaty Collection. [cit. 2025-12-06]. Available on the internet: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5>

³¹ *Ibidem*.

³² *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06. ¶48.

³³ SWIDER, K.; DEN HEIJER, M. *Why Union Law Can and Should Protect Stateless Persons*. In: European Journal of Migration and Law, vol. 19, no. 2, 2017, pp. 101–135. Brill, p. 114.

³⁴ *Idem*. p. 116.

Accordingly, the applicant must be treated as stateless for the purposes of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons³⁵ and 1961 Convention.

Article 1(1) of the 1961 Convention obliges a Contracting State to grant its nationality to any person born on its territory who would otherwise be stateless. This obligation may be fulfilled in two ways:

(1) Automatically at birth (Art. 1(1)(a)), or

(2) Upon application,

in which case “no such application may be rejected” unless one of the limited exceptions in Article 1(2) applies (Art. 1(1)(b)).

Latvia did not confer nationality on the applicant at birth. Accordingly, Article 1(1)(b) applied. Under this provision, Latvia was required to grant nationality upon application unless a specific exception in Article 1(2) could be invoked. None of the exceptions in Article 1(2) were relevant to the applicant’s situation:

(b) Habitual residence requirement

A State may require up to five years’ habitual residence immediately preceding the application, or ten years total. The applicant far exceeded this threshold: he was born in Latvia, had resided there continuously, and thus satisfied even the strictest permissible residence condition.³⁶

(c) Convictions relating to national security or serious crime

A State may refuse naturalisation if the applicant has been convicted of an offence against national security or sentenced to imprisonment for five years or more. The applicant had no criminal convictions, no security-related findings, and no record of unlawful activity.

Thus, none of the exceptions in Article 1(2) provided a lawful basis for rejecting his application. The 1961 Convention expressly prohibits rejection of applications that do not fall within these exceptions.

Because the applicant met all conditions in Article 1(1)(b) and none of the Article 1(2) grounds applied, Latvia was under an international obligation to grant him its nationality. Importantly, the duty to avoid statelessness is “*a fundamental principle of international law*”³⁷ and is recognized as

³⁵ UNGA, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 1954, UN Treaty Series, Vol. 360, p. 117.

³⁶ *Petropavlovskis v. Latvia*, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06, ¶48.

³⁷ Human Rights Council. Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General, A/HRC/25/28, 19 December 2013, ¶3.

a customary international law obligation.³⁸ States must avoid statelessness through all measures,³⁹ as reaffirmed by the ECtHR⁴⁰ and African Court on Human and People's Rights⁴¹ jurisprudence.

The refusal of naturalisation therefore appears incompatible with Article 1 of the 1961 Convention and the customary duty to avoid statelessness.

Conclusion

The analysis presented in this article demonstrates that *Petropavlovskis v. Latvia* exposes a deeper structural tension within European human rights law: the unresolved relationship between State discretion in nationality matters and the international legal safeguards against political retaliation and statelessness. Although the Court framed the refusal of naturalisation as a neutral, non-punitive exercise of sovereign competence, the facts of the case reveal a loyalty assessment grounded in political dissent rather than demonstrable threats to the constitutional order. This approach stands in tension with the Court's own jurisprudence, particularly its insistence in *Tănase v. Moldova* that political disagreement (however uncomfortable for a government) cannot be equated with disloyalty to the State.

Moreover, the Court's silence on the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness obscured a potentially significant breach. Latvia's refusal of nationality to a stateless person born on its territory falls outside the permissible grounds for rejection under Article 1(2), making the denial difficult to reconcile with its treaty obligations.

Ultimately, the judgment represents a missed opportunity for the Court to clarify States' human rights obligations in naturalisation procedures, particularly where political expression and statelessness intersect. As long as loyalty assessments are permitted to blur the line between constitutional commitment and political conformity, individuals who engage in democratic participation may face the risk of punitive exclusion from citizenship. In this sense, *Petropavlovskis v. Latvia* is not merely an individual case but a broader warning: without a principled and consistent application of international standards, the promise of protecting stateless persons from arbitrary exclusion remains unfulfilled.

³⁸ Council of Europe, Explanatory Report to the European Convention on Nationality, 6.XI.1997, ¶33.

³⁹ UN Secretary-General, Guidance Note of the Secretary General: The United Nations and Statelessness (2018), 4.

⁴⁰ *Ghoumid and Others v. France*, Judgment, 2020 ECtHR, No. 52285/16.

⁴¹ *Anudo v. Tanzania*, Judgement, 2015 ACtHPR, No. 012/2015, ¶78.

BIBLIOGRAPHY

Articles

SWIDER, K.; DEN HEIJER, M. *Why Union Law Can and Should Protect Stateless Persons*. In: *European Journal of Migration and Law*, vol. 19, no. 2, 2017, pp. 101–135. Brill, p. 114.

Online sources

UN. Convention on the Reduction of Statelessness. [online]. United Nations Treaty Collection. [cit. 2025-12-06]. Available on the internet:

<https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5>

Treaties and other international instruments

UNGA, Convention on the Reduction of Statelessness, 1961, UN Treaty Series, Vol. 989, p. 175.

UNGA, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 1954, UN Treaty Series, Vol. 360, p. 117.

Cases of international judicial bodies

Anudo v. Tanzania, Judgement, 2015 ACtHPR, No. 012/2015

Ghoumid and Others v. France, Judgment, 2020 ECtHR, No. 52285/16

Petropavlovskis v. Latvia, Judgment, 2015 ECtHR, No. 44230/06.

Tănase v. Moldova, Judgment, 2010 ECtHR, No. 7/08.

Miscellaneous

Council of Europe, Explanatory Report to the European Convention on Nationality, 6.XI.1997.

Human Rights Council. Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General, A/HRC/25/28, 19 December 2013.

UN Secretary-General, Guidance Note of the Secretary General: The United Nations and Statelessness (2018).

Author's contact details – e-mail:

Mgr. Ivan Vu Nhu

PhD student

Department of International and European Law

Faculty of Law

Trnava University

E-mail: ivan.vunhu@tvu.sk

REVOCATION OF NATIONALITY ON SECURITY GROUNDS: HUMAN RIGHTS STANDARDS AND RISKS OF STATELESSNESS

Tereza Vujošević, MSc., LL.M.¹

Abstract

The increasing use of nationality revocation on security grounds through a comparative assessment of international and regional human rights standards is the central issue of this paper. Although states retain broad authority over citizenship matters, this discretion is limited by legal obligations that seek to prevent arbitrariness and safeguard individuals from the risk of statelessness. The analysis focuses on emerging judicial principles, proportionality, procedural fairness, and the prohibition of arbitrariness that shape the legality of deprivation measures. It also highlights the profound human rights implications of loss of nationality, including impacts on legal identity, family life, and access to remedies.

Keywords

Nationality, deprivation of citizenship, national security, statelessness, arbitrariness.

Introduction

Many states have adopted measures such as the deprivation of nationality on security grounds as an alleged response to threats to national security, such as terrorism or violent extremism, although there is no data available proving that nationality deprivation is efficient for this purpose.² Traditionally, the acquisition and loss of nationality were closely related to state sovereignty, but that authority must have its limits. As a preventive measure designed to counter abuse and arbitrariness in nationality matters, substantive and procedural constraints have been introduced by hu-

¹ Tereza Vujošević, MSc., LL.M. Faculty of Law, Trnava University, Department of International and European Law, PhD student, tereza.vujosevic@tvu.sk

² The Institute on Statelessness and Inclusion, *World's Stateless Report 2020*, ISBN: 9789082836660, p. 232.

man rights law at international and regional levels. The right to have a nationality is connected to the enjoyment of other rights. Therefore, deprivation of nationality has a direct impact on the capacity to enjoy other rights, leading to the conclusion that deprivation of citizenship is deemed incompatible with international human rights law, which is the reason why international law imposes an obligation to avoid statelessness.³

Nationality is more than legal status, it is a foundation for legal identity and further access to rights, also enabling participation in public life. Consequences deriving from deprivation of nationality, whether it is conducted on national security grounds or any other, may lead to severe human rights restrictions, in some cases even to statelessness, its extension to dependents, and in some cases even to expulsion.⁴

A stateless person is the one “who is not considered as a national by any State under the operation of its law”⁵ and this highly vulnerable position often excludes or impedes access to basic rights deriving from citizenship as the right to vote and to participate in collective decision-making,⁶ education, health care, the right to work, to get married, and even the rights related to official burial and a death certificate.⁷ Here is important to make a distinction between nationality and citizenship. Citizenship has a variable scope from one State to another, and concerns rights and obligations at the domestic level, while nationality refers to the international dimension and a broad range of rights belonging to international law.⁸

Supranational judicial institutions are trying to strike a balance between rights belonging to the states and individual rights while evaluating the deprivation of nationality based on the principle of proportionality and potential arbitrary interference with private and family life.

This paper offers a comparative analysis of international legal approaches and assesses their adequacy, contributing to understanding the limits of state sovereignty and the role of human rights law in preventing nationality revocation.

³ Paulussen C. – Scheinin, M. Deprivation of Nationality as a Counter-Terrorism Measure: a Human Rights and Security Perspective, *World's Stateless Report 2020*, p. 223.

⁴ United Nations, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General, 2013, pp. 11-12.

⁵ Article 1, Convention relating to the Status of Stateless Persons, United Nations, 1954.

⁶ Samartzis, A. Nationality and Equal Political Rights: A Necessary Link? *European Constitutional Law Review*, 17(4), 636–663, 2021. doi:10.1017/S1574019621000420 p. 636.

⁷ UNHCR, Ending statelessness, retrieved from: <https://www.unhcr.org/what-we-do/protect-human-rights/ending-statelessness/about-statelessness>, accessed 26.11.2025.

⁸ Giustiniani, F. Z. Deprivation of nationality: In defence of a principled approach, *Questions of International Law, Zoom-in* 31, 2016, p. 6

1. Nationality, Sovereignty and Human Rights

State sovereignty traditionally has been connected to nationality as a legal bond between an individual and a state and *conditio sine qua non* when it comes to the enjoyment of civil, political, social, and economic rights. Moreover, issues around the conferral and withdrawal of nationality according to classical theorists were considered the domestic jurisdiction of states, empowering their discretion in this legal, but also political and social sphere. On the other hand, the modern understanding of nationality goes beyond states and perceives nationality as a basic human right directly related to the (im)possibility of enjoyment of all other rights. The Universal Declaration of Human Rights reflects a growing consensus that nationality cannot be withdrawn or deprived, stating that “everyone has the right to a nationality” and that “no one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.”⁹ Nationality is increasingly perceived as a sort of status not exclusively regulated by national laws, but by international human rights standards. In this paper, deprivation of nationality will be used to refer “to any loss, withdrawal, or denial of nationality that was not voluntarily requested by the individual.”¹⁰

Lately, a trend of state tendencies to expand the legal grounds for deprivation of nationality using argumentation related to national security protection has been noticed. As mentioned before, it has a direct impact on some of the protected rights, such as the right to non-discrimination and the right to private and family life. An example of a controversial amendment passed in the Netherlands in 2017, enabling the Minister of Justice and Security to revoke Dutch citizenship “from a dual national who has joined an organisation that is listed as constituting a threat to national security” while the citizen is abroad and without a criminal conviction, clearly shows how far it can go.¹¹

In cases *El Aroud and Soughir v. Belgium*¹² before the European Court of Human Rights, revocation of citizenship was justified by the Belgian authorities by “the applicants’ failure to fulfil their duties as Belgian ci-

⁹ Article 15, Universal Declaration of Human Rights, United Nations, 1948.

¹⁰ Statelessness index, Deprivation of nationality and the prevention of statelessness in Europe, Thematic Briefing, 2021, p. 3.

¹¹ Paulussen, C. – VAN Waas, L. (2020, March 23). Blog post: “The counter-productiveness of deprivation of nationality as a national security measure.” Asser Institute. <https://www.asser.nl/about-the-asser-institute/news/blog-post-the-counter-productiveness-of-deprivation-of-nationality-as-a-national-security-measure/>

¹² *Affaire El Aroud et B.S. C. Belgique*, requêtes nos [25491/18](#) et [27629/18](#)

tizens“ and the reason was their “involvement in terrorist activities that fundamentally undermined the country’s democratic values.”¹³

This year Hungary passed the Act on the Suspension of Citizenship¹⁴ introducing the possibility of excluding Hungarian citizens from the Hungarian territory if one of the four grounds for suspension is fulfilled: service in the armed forces of or as an official for a foreign state, citizen found guilty by a Hungarian court “of genocide, crimes against humanity, apartheid, treason, insurrection, plotting against the constitutional order, espionage, terrorism, financing terrorism, or other, similarly serious crime”, membership or contact with a terrorist organization, and engagement in activities “offensive to national security, sovereignty or the constitutional order”.¹⁵ According to some authors, potential weaknesses here might be effectiveness of due process guarantees, the proportionality test, and the discretionary powers of the competent minister.¹⁶

International law is trying to articulate limitations that could efficiently prevent arbitrariness and lack of legitimate purpose, but it essentially protects and regulates only some of its procedural aspects, such as acquisition, change, and deprivation of nationality, while national states continue to determine its substantive content.¹⁷ Statelessness Conventions do attempt to make a difference and impact at the same time, imposing obligations on states to avoid nationality deprivation that results in or exacerbates statelessness.

Finally, the jurisprudence of international courts emphasizes the requirement of individualized assessment, pointing out consequences arising

¹³ Khabook, R. El Aroud and Soughir v. Belgium: Why the ECtHR Should Rethink Citizenship Revocation as a Criminal Punishment?, Strasbourg Observers, 2025, retrieved from: <https://strasbourgobservers.com/2025/04/25/el-aroud-and-soughir-v-belgium-why-the-ecthr-should-rethink-citizenship-revocation-as-a-criminal-punishment/#:~:text=Conclusions,denationalisation%20will%20be%20used%20interchangeably>, assessed: 27.11.2025.

¹⁴ Bill T/11152 as adopted by the Parliament of Hungary on 14 April 2025 The Fifteenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary

¹⁵ Szigeti, P. Statelessness, Human Rights and the Doubling of Criminal Law: Hungary’s New Law on the “Suspension of Citizenship”, EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law, retrieved from: <https://www.ejiltalk.org/statelessness-human-rights-and-the-doubling-of-criminal-law-hungarys-new-law-on-the-suspension-of-citizenship/>, assessed: 28.11.2025

¹⁶ Galicz, K. The Hungarian Procedure of Citizenship Suspension: The Devil Is in the Details, EUI Global Citizen Observatory, 2025, retrieved from: <https://globalcit.eu/the-hungarian-procedure-of-citizenship-suspension-the-devil-is-in-the-details/>, assessed: 28.11.2025.

¹⁷ Flavia Zorzi Giustiniani, Deprivation of nationality: In defence of a principled approach, Questions of International Law, Zoom-in 31, 2016, p. 11

from loss of nationality, and one of them is statelessness as a central issue in debates on deprivation of nationality.

Nevertheless, the revocation of nationality continues to raise concerns when used as a counter-terrorism measure due to its potential effect on individuals, leaving them without the protection of any state. At the same time, domestic legal frameworks, at least many of them, do not provide complete safeguards against statelessness.¹⁸

2. Human Rights Standards Applicable to Nationality Revocation

For the determination of whether deprivation of nationality is compatible with legal standards and the rule of law in general, *proportionality* is used as the principal analytical test. It consists of complex analysis considering the measure and its objective, is it too severe, who is targeted by this measure, and whether there is a rational link to the objective, and whether less restrictive means are available.¹⁹ This principle serves as a barrier to the use of nationality revocation as a politically instrumentalized response instead of a security measure. It requires individualized assessment of every case in which the state authorities must consider the personal circumstances of the affected individual(s) and the nature of the alleged conduct, which will prevent potential “automatic” and disproportionate revocation of nationality.

The United Nations consider that deprivation of nationality in cases ending with statelessness as arbitrary if there is no legitimate purpose and proportionality, while exceptions must be construed narrowly.²⁰ The fact is that *arbitrariness* occurs in cases of revocation without adequate evidence and due to administrative discretion before judicial review. Also, an issue can arise due to distinctions between citizens, making some of them more vulnerable to deprivation of nationality, which is the reason for heightened scrutiny of such measures and their legitimacy and proportionality.

Procedural safeguards are a significant component in preventing arbitrary nationality deprivation. Affected people must be timely informed of the state’s intention to revoke citizenship and to understand it, they must be granted the right to a fair hearing by a court of law or another indepen-

¹⁸ United Nations, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General, 2013, p. 4.

¹⁹ Blackburn, J – McNamara, L. – Brunton-Douglas, T. ‘Summary Report of Revocation of Citizenship Expert Roundtable, Bingham Centre for the Rule of Law, 2019, p. 8.

²⁰ United Nations, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General, 2013, p. 14.

dent body,²¹ must have access to the evidence supporting the decision, and must have effective legal remedies available.

Lack of procedural guarantees, closed proceedings, or no judicial process at all are still present in some contexts when it comes to the men, women and children deprived of citizenship. These practices, combined with the use of security-based intelligence, raise concerns about the adequacy of due process and human rights protection in general.²²

International norms impose an *obligation to prevent statelessness* if it would render an individual stateless, save for strictly limited exceptions. The reason behind it is in the effects that statelessness can cause – hindrance of fundamental rights and leaving individuals without the protection of any state. States do have an obligation to safeguard against the adverse consequences of the revocation of nationality,²³ and in cases of withdrawal of nationality, there must be a clear basis in law and sufficiently precise.²⁴ The obligation to avoid statelessness is a substantive limit on state power, ensuring that objectives related to national security and combating terrorism do not override human rights and human dignity.

3. Comparative Judicial Approaches in International Case Law

Deprivation of nationality on security grounds has led to judicial examination of state security concerns and guarantees arising under human rights law at regional and supranational levels. The European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU) emphasized the importance of proportionality, non-arbitrariness, individualized assessment, and the obligation to avoid statelessness in such cases.

*Al-Jedda v. The United Kingdom*²⁵ is one of the most influential ECtHR judgments dealing with nationality revocation in a security context. In this case, the United Kingdom deprived Al-Jedda, a British national, of his citizenship based on his alleged engagement in activities contrary to national security, thereby rendering him stateless. Argumentation on the Government's side was based on the applicant's automatic reacquisition of

²¹ Article 8(4), Convention on the Reduction of Statelessness, United Nations, 1961.

²² United Nations, Terrorism and human rights, Report of the Secretary-General, A/78/269, 2023, p. 11.

²³ *Ibid.* p. 7.

²⁴ UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness – Consultation process, HCR/GS/20/05, 2020, p. 19, retrieved from: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123216>, 07.12.2025.

²⁵ The European Court of Human Rights, *Al-Jedda V. The United Kingdom*, *Application no. 27021/08*

Iraqi nationality upon loss of British citizenship, but the Court held that nationality is not an exercise of prediction and that the applicant's nationality status was not sufficiently proven. Moreover, the Court placed a limit on a state's discretion related to deprivation measures, prohibiting their imposition if their result might be leaving a person without the protection of any state. With 16 votes to one, the Court found that Al-Jedda's rights under the Convention had been violated, setting the obligation for states to demonstrate with certainty the existence of another nationality before proceeding with deprivation as the standard.²⁶

In *Ghoumid and Others v. France*²⁷ the ECtHR, contrary to the previous one, upheld the decision to deprive five dual nationals of their French citizenship made by French authorities due to their convictions for offences related to terrorism. The fact that all applicants possessed dual nationality was decisive in not rendering them stateless, and it will later be confirmed that the existence of a second nationality can be a factor reducing risks related to human rights breaches. Besides that, the decision on deprivation was taken several years after convictions, in accordance with the law and individual assessment. Therefore, the ECtHR did not find a violation of Article 8 of the European Convention of Human Rights because of the legitimate aim, the existence of a second nationality, the proportionality test was passed and respected procedural guarantees.

A more restrictive approach was adopted in the case of *Usmanov v. Russia*.²⁸ The applicant lost his nationality based on an alleged incomplete information in his naturalization application years earlier. Removal orders that accompanied the entire process had affected his family life, which the Court found relevant in violating Article 8 of the ECHR, together with the arbitrariness of the decision. Procedural omissions, according to the Court, minor ones, were decisive for the state authorities rather than a potential security threat, while personal and family ties in Russia were not considered. This decision clearly shows that the state has a responsibility to demonstrate that deprivation is reasonable, necessary, and proportionate, despite the existence of procedural defects, so that, before taking measures, individualized assessment must be done.

²⁶ Human Rights Law Centre, Human rights obligations can travel: The extraterritoriality of human rights and the Iraq War, retrieved from: <https://www.hrlc.org.au/case-summaries/human-rights-obligations-can-travel-the-extraterritoriality-of-human-rights-and-the-iraq-war/> assessed: 30.11.2025.

²⁷ The European Court of Human Rights, *Ghoumid and Others v. France*, *Application nos. 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16 and 52302/16*

²⁸ The European Court of Human Rights, *Usmanov v. Russia*, *Application no. 43936/18*

In the *Johansen v. Denmark*²⁹ Danish authorities decided to deprive a dual citizen of his Danish citizenship, holding Tunisian citizenship as well, and to deport him to Tunisia due to the conviction for receiving training with ISIS when he was 15 years old. Danish courts deemed that deprivation of nationality is not disproportionate due to the existence of both nationalities and ties with both countries. At the end of his five-year sentence, Danish nationality was supposed to be revoked, and the applicant would be expelled to Tunisia. ECtHR did not find a violation of Article 8 ECHR since Danish authorities did not act arbitrarily, the applicant had opportunities for appeal which he did not use, and moreover, terrorist violence, as the Court underlined, was considered a grave threat to human rights,³⁰ and due to dual nationality, the measures taken did not lead to statelessness.

Here we will present an overview of the two most relevant cases before the Court of Justice of the European Union, starting with the Rottmann case³¹ which is considered a turning point in EU law. Namely, Mr Rottman, an Austrian national by birth who applied for German citizenship, had his naturalization withdrawn by Freistaat Bayern due to not disclosing during the application process that he was a subject of judicial investigation in Austria and obtaining German nationality by deception. The CJEU held that even though nationality is a competence of Member States, in cases affecting the status of EU citizenship, loss of nationality falls within the scope of EU law. Moreover, the CJEU held that deprivation of nationality must comply with the principle of proportionality and Member States are obliged to conduct a detailed assessment of potential individual consequences, including a person's ties to the Member State, and the gravity of the conduct considered as an issue, in order to avoid statelessness. Rottman finally introduced the EU citizenship as a ground for supranational review over national, emphasizing imperative responsibility of Member States "that the decision to withdraw (the nationality) (*added by the author*) observes the principle of proportionality".³²

*Tjebbes and Others*³³ once again highlighted the importance of individual assessment and proportionality in the cases of automatic loss of nationality. According to Dutch law, dual nationals residing outside the EU for more than ten years might lose Dutch nationality automatically, which

²⁹ European Court of Human Rights, *Johansen v. Denmark*, *Application no. 27801/19*

³⁰ *Ibid.* para. 50

³¹ Case C-135/08, *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, ECLI:EU:C:2010:104

³² *Ibid.* para. 65

³³ C221/17 *M.G. Tjebbes a i. proti Minister van Buitenlandse Zaken*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 March 2019, ECLI:EU:C:2019:189

was the case of the applicants. The CJEU held that such a regulation is not incompatible with EU law, but Member States' authorities must conduct the individual assessment and consider the final impact that the measure taken could have on personal life and the lives of the members of the family.³⁴

Conclusion

These cases clearly demonstrate convergence between the ECtHR and the CJEU towards higher standards of human rights protection related to nationality deprivation. In *Al-Jedda* deprivation, which final consequence is statelessness is prohibited. Cases *Rottmann* and *Tjebbes* are reflecting similar concerns and require a diligent assessment of individual cases to avoid risks of leaving a person without nationality. The same is with the *Ghoumid* and *Usmanov* cases, in which case-specific evaluation is one of the priorities, while trying to reject automatic and only formalistic deprivation grounds and insisting upon procedural fairness and avoiding arbitrariness.

National security and terrorism related reasons are legitimate bases for the revocation of nationality, but they do not grant states unlimited discretion. No matter how serious the allegations are, fairness and the principle of proportionality must be upheld.

Dual nationality could be perceived as a mitigation factor, as it was in the *Ghoumid* case, when that fact made deprivation of nationality more acceptable. Nevertheless, it does not exempt state authorities from conducting detailed assessments of each case's circumstances.

Although nationality-related issues are the competence of Member States, the CJEU holdings in cases *Rottmann* and *Tjebbes* demonstrated growing supranational oversight and how EU law can constrain national decisions on it, obliging Member States to comply with proportionality and allow consideration of the individual specificities. ECtHR's jurisprudence also addressed the revocation of nationality and pointed out the importance of a severe review of potential human rights breaches, enforcing the rights-based approach to citizenship.

It can be said that even though states still retain sovereignty, it is no longer absolute. States do have the authority to regulate nationality-related issues, but the withdrawal of nationality is not exclusively a domestic matter, particularly when it includes justifications referring to threats to national security or terrorism. Substantive and procedural boundaries established by international courts are designed to prevent arbitrariness and uphold the legal identity and its integrity.

³⁴ *Ibid.* para. 50

In situations leading to statelessness, the strictest limitations are arising. In such cases, the Court treats deprivation of nationality as incompatible with fundamental human rights and the foundations of international human rights law, emphasizing that deprivation measures must be an exception, not the rule, reasonably applied with respect to the proportionality principle, and an individual's private and family life.

The comparative overview reveals that national and international courts have consistently held that nationality and citizenship cannot be used as a tool of exclusion or banishment. Therefore, revocation of nationality on security grounds can only be considered compatible with human rights law if the principles of legal certainty, necessity, and proportionality remain guiding criteria in decisions affecting people's lives.

Finally, as the practice of security-based deprivation continues to evolve, adherence to these principles will remain essential in ensuring that measures grounded in security reasons do not endanger the basic guarantees protecting individuals and preserving the integrity of citizenship itself.

BIBLIOGRAPHY

Monographs and textbooks:

The Institute on Statelessness and Inclusion, World's Stateless Report, 2020. ISBN: 9789082836660

Periodicals and journals:

PAULUSSEN, C. – SCHEININ, M.: Deprivation of Nationality as a Counter-Terrorism Measure: a Human Rights and Security Perspective, World's Stateless Report 2020.

SAMARTZIS, A.: Nationality and Equal Political Rights: A Necessary Link? In: European Constitutional Law Review, 17(4), 2021. doi:10.1017/S1574019621000420, pp. 636–663.

ZORZI GIUSTINIANI, F.: Deprivation of nationality: In defence of a principled approach, In: Questions of International Law, Zoom-in 31, 2016. pp. 5-20.

Internet sources:

BLACKBOURN, J. ET ALL.: Summary Report of Revocation of Citizenship Expert Roundtable, Bingham Centre for the Rule of Law, 2019, retrieved from: https://inghamcentre.biicl.org/documents/34_summary_report_-_inslm_citizenship_revocation_roundtable_21-06-2019_final.pdf, 06.12.2025.

GALICZ, K.: The Hungarian Procedure of Citizenship Suspension: The Devil Is in the Details, EUI Global Citizen Observatory, 2025, retrieved from: <https://globalcit.eu/the-hungarian-procedure-of-citizenship-suspension-the-devil-is-in-the-details/> , 28.11.2025.

HUMAN RIGHTS LAW CENTRE, Human rights obligations can travel: The extraterritoriality of human rights and the Iraq War, retrieved from: <https://www.hrlc.org.au/case-summaries/human-rights-obligations-can-travel-the-extraterritoriality-of-human-rights-and-the-iraq-war/>, 30.11.2025.

KHABOOK, R.: El Aroud and Soughir v. Belgium: Why the ECtHR Should Rethink Citizenship Revocation as a Criminal Punishment?, Strasbourg Observers, 2025, retrieved from: <https://strasbourgobservers.com/2025/04/25/el-aroud-and-soughir-v-belgium-why-the-ecthr-should-rethink-citizenship-revocation-as-a-criminal-punishment/#:~:text=Conclusions,denationalisation%20will%20be%20used%20interchangeably>, 27.11.2025.

PAULUSSEN, C. – VAN WAAS, L.: The counter-productiveness of deprivation of nationality as a national security measure, Asser Institute, 2020, retrieved from: <https://www.asser.nl/about-the-asser-institute/news/blog-post-the-counter-productiveness-of-deprivation-of-nationality-as-a-national-security-measure/>, 26.11.2025.

STATELESSNESS INDEX, Deprivation of nationality and the prevention of statelessness in Europe, Thematic Briefing, 2021, retrieved from: <https://www.statelessness.eu/sites/default/files/2021-07/Deprivation%20of%20nationality%20and%20the%20prevention%20of%20statelessness%20in%20Europe%20FINAL.pdf> 06.12.2025.

SZIGETI, P.: Statelessness, Human Rights and the Doubling of Criminal Law: Hungary's New Law on the "Suspension of Citizenship", In: EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, retrieved from:

<https://www.ejiltalk.org/statelessness-human-rights-and-the-doubling-of-criminal-law-hungarys-new-law-on-the-suspension-of-citizenship/> 26.11.2025.

UNITED NATIONS, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Report of the Secretary-General, 2013, retrieved from: <https://digitallibrary.un.org/record/766727>, 06.12.2025.

UNITED NATIONS, Terrorism and human rights, Report of the Secretary-General, A/78/269, 2023, retrieved from: <https://docs.un.org/en/A/78/269>, 06.12.2025.

UNHCR, Ending statelessness, retrieved from: <https://www.unhcr.org/what-we-do/protect-human-rights/ending-statelessness/about-statelessness>, 26.11.2025.

UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness – Consultation process, HCR/GS/20/05, May 2020, retrieved from: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123216>, 07.12.2025.

Legal documents:

Bill T/11152 as adopted by the Parliament of Hungary on 14 April 2025 The Fifteenth Amendment to the Fundamental Law of Hungary

Convention on the Reduction of Statelessness, United Nations, 1961.

Convention relating to the Status of Stateless Persons, United Nations, 1954.

Universal Declaration of Human Rights, United Nations, 1948.

Case law:

The European Court of Human Rights

Affaire El Aroud et B.S. C. Belgique, Requêtes nos [25491/18](#) et [27629/18](#)

Al-Jedda V. The United Kingdom, Application no. 27021/08

Ghoumid and Others v. France, Application nos. [52273/16](#), [52285/16](#), [52290/16](#), [52294/16](#) and [52302/16](#)

Johansen v. Denmark, Application no. [27801/19](#)

Usmanov v. Russia, Application no. [43936/18](#)

Court of Justice of the European Union

C-135/08, Janko Rottman v Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, ECLI:EU:C:2010:104

C221/17 M.G. Tjebbes a i. proti Minister van Buitenlandse Zaken, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 March 2019, ECLI:EU:C:2019:189

Author's contact details – e-mail:

Tereza Vujošević, MSc., LL.M.

PhD student

Department of International and European Law

Faculty of Law

Trnava University

E-mail: tereza.vujosevic@tvu.sk

ORCID ID: 0009-0006-0170-7480

CITIZENSHIP IN THE RECENT JURISPRUDENCE OF THE POLISH SUPREME ADMINISTRATIVE COURT (NSA)

mgr Malwina A. Tkacz¹

Abstract

The paper examines the recent jurisprudence of the Supreme Administrative Court of Poland (NSA) on the acquisition of citizenship, with particular attention to the Court's public-law interpretation of parenthood. The NSA treats citizenship as a status derived exclusively from statutory provisions, increasingly detached from constitutional and family-law definitions of parentage. Drawing on key judgments from 2018 and 2022, the analysis identifies the emerging conflict between public-law and private-law norms, especially in cases involving surrogacy and same-sex parenthood recognized abroad. The paper concludes by evaluating whether this approach aligns with constitutional standards, the principle of legality, and prevailing European human-rights requirements.

Keywords

citizenship, case law, Polish Supreme Administrative Court, Poland, administrative law

Introduction

The European Convention on Nationality clearly establishes that every person has the right to a nationality and that states should refrain from

¹ Malwina A. Tkacz is a PhD candidate at Trnava University in Trnava in the Department of Theory of Law and Constitutional Law and Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw. She holds degrees in Law and Philosophy from the University of Warsaw, as well as a diploma in creative writing. Her research explores philosophy of law, ethics, phenomenology, human rights, and Christian existentialism. She received fellowships from institutions including St. Olaf College, UC Berkeley, the Slovak Academy of Sciences, and Cardiff University. She is also a published poet and singer-songwriter.

actions that may result in statelessness². However, nationality is not synonymous with citizenship. While the acquisition and loss of citizenship fall within the competence of domestic law, international standards emphasize that the arbitrary deprivation of nationality (and as a consequence citizenship) violates fundamental human rights³. Nevertheless, some states permit the withdrawal of citizenship even if it renders an individual stateless. This raises critical questions: is citizenship an inalienable right, or merely a privilege whose scope and security depend on the discretion of the state? Furthermore, how should citizenship be understood in the interplay between individual rights and state authority?

These questions gain particular significance in the context of the Polish legal system, where citizenship serves as the most important bond between the individual and the state, determining a wide range of public-law rights and obligations⁴.

Acquisition of citizenship by birth is governed by clear statutory provisions: currently Article 14(1) of the Act on Polish Citizenship of 2 April 2009, and, for earlier cases, Article 6(1) of the Act of 15 February 1962 – but recent jurisprudence of the Supreme Administrative Court (*Naczelny Sąd Administracyjny*, NSA) of Poland demonstrates that interpretation of these provisions continues to evolve. Despite their similar wording, both regulations rely on the concept of “parent” or “parents,” which has become the focal point of judicial analysis, especially in cases involving complex family structures⁵.

In recent years, the NSA has played an increasingly active role in clarifying how statutory provisions on citizenship should be applied. Depending on the child’s date of birth, the Court applies either the 1962 Act or the 2009 Act; yet its interpretive approach generally remains consistent: the acquisition of citizenship is primarily a matter of public law. The Court has repeatedly emphasized that norms of family and private law – including those concerning the confirmation of biological parentage – do not directly determine whether a child acquires Polish citizenship by birth⁶.

² See: Forlati, S. (2013). Nationality as a human right. In *The Changing Role of Nationality in International Law*. Routledge. pp. 18-36.

³ See: Spiro, P. J. (2011). A new international law of citizenship. *American Journal of International Law*, 105(4), pp. 694-746.

⁴ Ura, P. (2014). Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego-Seria Prawnicza*, (15), p. 181.

⁵ See: Wyrembak, J. (2022). Obywatelstwo polskie rodzica jako przesłanka nabycia obywatelstwa polskiego przez urodzenie (w aspekcie najnowszego orzecznictwa NSA). *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, 2(II), pp. 181-201.

⁶ For a recent example, see NSA judgment II OSK 3362/17 (10 September 2020), in which the Court confirmed Polish citizenship for a child born abroad to a Polish father and an unknown surrogate mother.

Public-law concepts, the Court insists, should not be interpreted solely through the framework of private-law institutions.

This interpretive stance was articulated most clearly in a set of landmark judgments issued on 30 October 2018 and was reaffirmed in subsequent rulings, including the NSA judgment of 16 February 2022. Together, these decisions generally form a coherent jurisprudential line.

The paper examines the examples from the case law to determine how the NSA understands the concept of citizenship. The analysis focuses on the substantive legal issues arising from the Court's reasoning, without addressing broader procedural, evidentiary, or legal-philosophical questions. Its central objective is to assess whether the Court's strictly public-law approach aligns with the structure and purpose of Polish citizenship legislation and, more broadly, what it reveals about the nature of citizenship as a right or a privilege within the Polish legal system⁷.

1. What Is Citizenship?

From the perspective of this paper, it is crucial to explain what citizenship is. Legally⁸, citizenship denotes a specific bond between an individual and the state, acquired either by birth or through naturalization, regardless of whether it occurs via declaration, choice, marriage, or other procedures permitted under domestic law⁹. This bond establishes a framework of rights and obligations: the individual acquires certain entitlements and duties toward the state, while the state, in turn, undertakes corresponding responsibilities and obligations toward the individual¹⁰.

It is worth noting that citizenship is often mistakenly equated with nationality. Although the two concepts share certain similarities, they are not identical. Nationality has a broader scope: it refers to membership in a particular nation and does not depend on the possession of legal citizen-

⁷ Hut, P., & Warszawski, U. (2020). Współczesne problemy obywatelstwa. *Social Policy Issues*, 27, p. 183.

⁸ There is no doubt that citizenship can be also understood as a social construct, closely tied to a community's shared sense of identity and belonging. In some societies, it is the active exercise of political rights associated with citizenship that serves as a key element integrating members of the civic community. This aspect of citizenship is particularly prominent in Anglo-Saxon contexts, most notably within American society.

⁹ Art. 2(1)(d) of Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection, and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers (OJ L 199/23, 31.7.2007).

¹⁰ Compare: Gilbert, M. (2006). *A theory of political obligation: Membership, commitment, and the bonds of society*. OUP Oxford.

ship¹¹. Instead, it is shaped by cultural, historical, linguistic, or emotional ties, reflecting a sense of belonging that extends beyond formal legal status¹². In short – while citizenship primarily defines legal and political relations between the individual and the state, nationality expresses identity and affiliation on a social and cultural level¹³.

The institution of citizenship has a long history dating back to antiquity. It first developed in the context of the Greek *polis*, where it functioned as an exclusive status reserved for a relatively small portion of the population¹⁴. In its earliest form, citizenship was limited to free men born within the *polis*, thereby excluding women, slaves, and resident foreigners from political participation¹⁵.

Over time, distinctions between citizens and other inhabitants of the *polis* began to diminish. In later periods, citizenship was even extended to certain categories of foreigners, which gradually reduced its exclusivity and transformed it into a more common status. Thus, from a rare, privileged position citizenship shifted into a legal and social institution covering broader segments of society¹⁶.

The determination of issues related to citizenship – how it is acquired and, potentially, lost – falls primarily within the exclusive competence of individual states. However, this principle is not absolute. The right to possess citizenship is recognized as a fundamental human right¹⁷. It means that every individual has the right to citizenship, and no one may be arbitrarily deprived of it or denied the right to change it, which naturally limits the discretionary powers of states in this area¹⁸. Furthermore, due to the international dimension of citizenship, it is necessary to harmonize key aspects of that matter through multilateral international agreements¹⁹.

¹¹ Spiro, P. J. (2011). A new international law of citizenship. *American Journal of International Law*, 105(4), pp. 694-695.

¹² Ibidem.

¹³ Kornacka-Skwara, E. (2011). Tożsamość narodowa w świetle przemian kulturowych. *Pedagogika. Studia i Rozprawy*, (20), pp. 116-117.

¹⁴ Roughly 10–15% of the total population.

¹⁵ Fisher, N. (2006). Citizens, foreigners and slaves in Greek society. *A companion to the classical Greek world*, p. 327.

¹⁶ Ura, P. (2014). Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego-Seria Prawnicza*, (15), p. 182.

¹⁷ Połatyńska, J. (2009). Prawo do obywatelstwa jako prawo człowieka. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, (69), p. 74-75.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Such as the Convention on the Nationality of Married Women, the Convention on the Reduction of Statelessness, and the European Convention on Nationality.

These instruments aim to minimize or eliminate situations in which loss of citizenship leaves an individual stateless.

2. *Ius Sanguinis* and *Ius Solis*

Domestic legislation determines who is entitled to citizenship, the mechanisms through which it is acquired, the circumstances under which it may be lost, and the rights and obligations that follow from this status²⁰. States adopt a variety of approaches, in particular with respect to the modes of acquisition. One of the fundamental pathways through which citizenship is obtained is by birth – referred to as original acquisition (*ex lege*), which operates automatically by force of law. Within this framework, two principal doctrines have developed²¹.

The first is the principle of descent (*ius sanguinis*)²², under which a child acquires the citizenship of one or both parents. This principle is widely applied across many countries in Europe, Asia, Africa, and Oceania. Polish law similarly follows this model, as reflected in Article 34 of the Constitution of the Republic of Poland and Article 14(1) of the Act on Polish Citizenship²³. In most jurisdictions, the citizenship of one parent is sufficient for a child to acquire citizenship; however, in certain states, such as Bhutan, both parents must be citizens for the child to acquire citizenship²⁴.

The second principle is that of birthright citizenship (*ius soli*)²⁵, whereby a child automatically acquires the citizenship of the country in which they are born. This approach is widely adopted across the Americas and underpins the citizenship laws of states such as Argentina, Brazil, Chile, Canada, Colombia, Mexico, Peru, Tanzania, Uruguay, and Venezuela.

The United States also follows this principle, although recent measures – notably the 2025 executive order issued by President Donald Trump – attempted to restrict automatic citizenship for children born to undo-

²⁰ Compare: Vink, M. P., & De Groot, G. R. (2013). Citizenship attribution in Western Europe: International framework and domestic trends. In *Migration and Citizenship Attribution* (pp. 1-22). Routledge.

²¹ Compare: Mendieta, E. (2025). *Ius Sanguinis* vs. *Ius Soli*: On the Grounds of Justice. In *The Latinx Philosophy Reader* (pp. 460-477). Routledge.

²² See: Mignot, J.-F. (2019). *By soil and blood: Citizenship laws in the world*. La Vie des Idées.

²³ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Art. 34; Act of 2 April 2009 on Polish Citizenship (Dz. U. 2025 r. poz. 1611), Art. 14(1).

²⁴ See Citizenship Act of Bhutan 1985, Sections 2 and 4.

²⁵ Mignot, J. F. (2019). *By soil and blood: Citizenship laws in the world*. *La vie des idées*.

cumented immigrants²⁶. Legal scholars, nevertheless, argue that such reforms would likely encounter substantial judicial challenges, as any modification of birthright citizenship would necessitate either a constitutional amendment or a binding decision from the U.S. Supreme Court²⁷.

3. Polish Citizenship Law: Statutory Provisions

Poland primarily adheres to the *ius sanguinis* principle. Nevertheless, in exceptional cases, the *ius soli* principle is applied as a subsidiary rule—specifically, when a child is born on Polish territory to unknown parents, parents without citizenship, or parents whose nationality cannot be determined. Many states combine both principles to reduce the risk of statelessness, balancing the legal certainty of descent-based citizenship with safeguards for children born under exceptional circumstances²⁸.

In addition to acquisition by birth, citizenship can also be obtained through several secondary mechanisms. Naturalization allows foreigners to acquire citizenship after fulfilling statutory requirements, such as a period of residence, knowledge of the national language, and understanding of the country's culture and history²⁹. Reintegration permits the restoration of citizenship previously lost due to circumstances like marriage to a foreign national, although this option is not recognized in Poland³⁰. Repatriation enables individuals who find themselves outside their country of origin to regain citizenship upon returning³¹. Additionally, citizenship may be granted at the discretion of state authorities; in Poland, this power is reserved exclusively for the President³².

²⁶ U.S. President Donald Trump signed Executive Order 14160 on 20 January 2025, aiming to end automatic birthright citizenship in the United States for children born to parents without lawful permanent resident status.

²⁷ See: Plankey-Videla, N., & Campbell, M. E. (2025). Becoming a Citizen in the Age of Trump: Citizenship as Social Rights for Latines in Texas. *Social Sciences*, 14(7).

²⁸ For example when a child is born aboard an aircraft or a ship. In such cases, the child's citizenship is determined by the law of the country in which the vessel is registered, as well as by the nationality of the parents.

²⁹ See: Yang, P. Q. (1994). Explaining immigrant naturalization. *International migration review*, 28(3), pp. 449-477.

³⁰ According to Article 5 of the Act on Polish Citizenship, "the marriage of a Polish citizen to a non-Polish citizen does not result in any change in the citizenship of either spouse." This provision clarifies that marital status alone has no effect on the legal nationality of the parties involved, ensuring that citizenship is determined independently of marriage.

³¹ See: Chiang, F. F., van Esch, E., Birtch, T. A., & Shaffer, M. A. (2018). Repatriation: what do we know and where do we go from here. *The International Journal of Human Resource Management*, 29(1), pp. 188-226.

³² See: Kozłowski, K. (2019). Uprawnienie Prezydenta RP do wyrażania zgody na rzeczenie się obywatelstwa polskiego. *Przegląd Prawa Publicznego*, (4), pp. 89-104.

4. Jurisprudence of the Supreme Administrative Court (NSA)

The jurisprudence of the Supreme Administrative Court (NSA) has extensively addressed the issue of acquiring Polish citizenship. It demonstrates a consistent public-law orientation, in which the primary focus is on the formal relationship between the state and the individual, rather than on private-law considerations related to family relationships, parentage, or the method of birth³³. It is especially evident in the Court's judgments of 30 October 2018 (II OSK 1868/16 and II OSK 1871/16)³⁴ and 16 February 2022 (II OSK 128/19)³⁵. Collectively, the recent judgments of the NSA reflect the Court's interpretation that the acquisition of citizenship in Poland is fundamentally a matter of public law, governed primarily by statutory provisions, rather than by private or family law norms or by foreign legal concepts³⁶.

4. 1. Public-Law Character of Citizenship

In the 2018 judgments, the NSA stressed that citizenship constitutes a public-law relationship between the state and the individual³⁷. The Court held that this relationship creates the legal status of the individual as a citizen, and as such, is exclusively governed by public-law rules. In this context, family law norms that establish biological parentage or define parent-child relationships under the Family and Guardianship Code are considered irrelevant to the determination of citizenship³⁸.

Similarly, the public order clause, as expressed in Art. 7 of the Act of 4 February 2011, on Private International Law, which prohibits the application of foreign law that would contravene fundamental principles of the Polish legal order, was deemed inapplicable where one parent is Polish and the other is unknown or unrecognized under domestic law³⁹. According

³³ See: Michałkiewicz-Kądziała, E. (2021). Problem rozbieżności orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie transkrypcji zagranicznych aktów urodzenia dzieci par jednopłciowych na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, (2 (60)), pp. 203-221.

³⁴ Supreme Administrative Court (NSA), judgments of 30 October 2018, II OSK 1868/16 and II OSK 1871/16.

³⁵ Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 16 February 2022, II OSK 128/19.

³⁶ Wyrembak, J. (2022). Obywatelstwo polskie rodzica jako przesłanka nabycia obywatelstwa polskiego przez urodzenie (w aspekcie najnowszego orzecznictwa NSA). *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, 2(II), p. 202.

³⁷ Ibidem. pp. 207-208.

³⁸ Ibidem. p. 209.

³⁹ Ibidem. p. 214.

to the NSA, no conflict of legal systems arises in such cases, and therefore, foreign law cannot justify a refusal to recognize citizenship⁴⁰.

The Court also addressed the issue of surrogate motherhood contracts, noting that while such contracts are invalid under Polish law due to their conflict with principles of social coexistence and the prohibition on treating a person as an object, this does not affect the acquisition of citizenship. Even if a child is born through surrogacy abroad, the Polish citizenship of one parent suffices for the child to acquire Polish citizenship⁴¹.

The judgment of 16 February 2022, reinforced the Court's public-law approach⁴². The NSA emphasized that Polish citizenship is acquired by "operation of law," based on the principle of *ius sanguinis*: a minor automatically acquires Polish citizenship if at least one parent is a Polish citizen, regardless of the other parent's nationality, the method of conception, or whether the child was born to a surrogate or same-sex parents. The Court made clear that the legal recognition of same-sex parenthood or foreign surrogate arrangements does not alter domestic legal requirements⁴³. According to it, the public order clause cannot be invoked to deny citizenship when the statutory conditions are fulfilled and no conflict exists between foreign law and fundamental Polish legal principles⁴⁴.

4. 2. Public-Law vs. Private-Law Considerations

Despite the apparent clarity of the NSA's public-law reasoning, the cited jurisprudence, according to some legal theorists and practitioners – such as the conservative judge Jarosław Wyrembak⁴⁵ – may generate significant tension with the constitutional and statutory framework governing family law in Poland⁴⁶.

Regardless of the controversies surrounding this view and the judge's known ideological stance, the concern is difficult to dismiss entirely. Article 18 of the Polish Constitution guarantees protection to marriage – defined as a union of a woman and a man. Many interpret this provision as endorsing a mother–father model of the family⁴⁷. Similarly, the Family and Guardianship Code regulates parent-child relationships, explicitly

⁴⁰ Ibidem. p. 215.

⁴¹ Ibidem. p. 216.

⁴² Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 16 February 2022, II OSK 128/19.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Often referred to as a "double" judge in the context of controversial appointments to the Constitutional Tribunal.

⁴⁶ Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 16 February 2022, II OSK 128/19.

⁴⁷ See: Nazar, M. (1997). Niektóre zagadnienia małżeństwa i rodziny w świetle unormowań Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. In *Rejent*, 7, pp. 100-125.

specifying the roles of mother and father and, according to some theorists, excluding same-sex couples from parental recognition (or, according to an alternative view, providing them only with limited protection)⁴⁸. By treating “parents” as a potentially broader category influenced by foreign law, the NSA arguably broadens these domestic legal definitions.

Conversely, European law, particularly the jurisprudence of the European Court of Human Rights, emphasizes the protection of family life under Article 8 of the European Convention on Human Rights and increasingly recognizes diverse family structures, including same-sex couples and children born through assisted reproductive technologies⁴⁹. The tension between domestic definitions and evolving European standards highlights the challenges faced by national courts in reconciling constitutional family law provisions with broader human-rights obligations under European law.

Against this backdrop, and setting aside the broader debate regarding the primacy of the Constitution over European law, the Court’s repeated assertions that a child’s legal status including the right to acquire citizenship is independent of being born through surrogacy or the recognition of same-sex parents under foreign law effectively decouple public-law rules on citizenship from the private-law determination of parentage. At the same time, this reasoning invites careful reflection on the Court’s alignment with the principle of legality enshrined in Articles 2 and 7 of the Polish Constitution, which require all public authorities to act strictly within the limits of the law⁵⁰.

4. 3. The Role of Foreign Law and the Public Order Clause

An especially contentious aspect of NSA jurisprudence concerns the treatment of foreign law. In the 2018 and 2022 judgments, the Court dismissed the relevance of foreign laws that recognized same-sex parenthood or surrogate motherhood, arguing that these foreign concepts do not create obligations under Polish law, nonetheless, the Court simultaneously treated parental recognition abroad as evidence in determining citizenship, without clarifying the normative basis for this approach under Polish law. The rejection of the public order clause in these cases, despite the presence

⁴⁸ See: Kosek, M. (2014). Ochrona rodziny w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących zawarcia małżeństwa. *Acta Iuris Stetinensis*, (06 (2)), pp. 573-584.

⁴⁹ See: Dundic, P. M. (2023). European Court of Human Rights, Article 8 of the European Convention on Human Rights and Recognition of Same-Sex Marriages Concluded Abroad. *Zbornik Radova*, 57, pp. 1093-1119.

⁵⁰ See: Brzezinski, M. F., & Garlicki, L. (1995). Polish constitutional law. In *Legal Reform in Post-Communist Europe*. Brill Nijhoff. pp. 21-50.

of foreign legal concepts incompatible with Polish law, suggests a problematic selective application of public-law principles.

Moreover, the NSA invoked the concept of the child's inherent and inalienable dignity as a basis for acquiring citizenship, independent of parental status⁵¹. Although the intentions behind this recognition are laudable, and the constitutional acknowledgment of human dignity is foundational, Polish statutory law conditions citizenship on the parent's nationality. Thus, deriving a legal right to citizenship from dignity rather than statutory parentage circumvents the clear provisions of both the Constitution and citizenship law, introducing interpretive uncertainty.

4. 4. Implications of the NSA's Approach

The recent NSA jurisprudence has significant implications not only for the interpretation of legal citizenship but also for the relationship between public and private law in the Polish context. On one hand, it reinforces the automatic and formalistic nature of citizenship acquisition by emphasizing the primacy of the public-law relationship between the state and the individual. On the other hand, it generates tension with the family law framework, potentially allowing foreign legal concepts to influence domestic recognition of parentage without reconciling them with constitutional and statutory definitions. Moreover, the Court's approach raises broader questions about the coherence of the legal system, the limits of judicial discretion, and the role of public-law reasoning in areas traditionally governed by private law⁵².

Furthermore, the NSA's rulings demonstrate a potential conceptual ambiguity in the use of terms such as "parent," "father," and "mother." While these terms are central to both family law and citizenship law, the Court treats them as categories of public law, yet does not provide a clear normative basis for their meaning independent of private law. This ambiguity may undermine the predictability and uniformity of administrative decisions regarding citizenship, notably in cases involving surrogacy or same-sex parentage abroad.

Conclusion

The jurisprudence of the Supreme Administrative Court of Poland (NSA) reveals a strong emphasis on a public-law approach to the acquisition of Polish citizenship, treating it primarily as a legal status conferred by operation of law, rather than as a concept intertwined with the private-law definitions of parentage established in the Constitution and the Family

⁵¹ Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 16 February 2022, II OSK 128/19.

⁵² See: Weinrib, E. J. (2011). Private law and public right. *University of Toronto Law Journal*, 61(2), pp. 191-211.

and Guardianship Code. While the NSA consistently frames citizenship as a matter of formal legal relations between the state and the individual, this approach results in the marginalization of domestic norms. The question remains whether these norms align with European standards; nonetheless, the subordination of private-law principles to an ostensibly neutral public-law framework means that the Court effectively – and, arguably, intentionally – disregards the legal order clause, which safeguards the coherence and fundamental values of the Polish legal system against the direct transposition of foreign legal concepts.

The analyzed judgments of 2018 and 2022 illustrate the practical consequences of this reasoning. In these cases, the NSA relied on foreign law and the concept of dignity to interpret terms such as parenthood and paternity, thereby disregarding the clear statutory and constitutional requirements for establishing a child's parentage under Polish law. According to some theorists, this approach not only undermines the authority of domestic legislation but also risks destabilizing the consistency of jurisprudence by creating exceptions that conflict with established legal norms.

Moreover, the NSA's selective reliance on foreign law in matters of citizenship raises deeper questions about the limits of judicial discretion in interpreting public-law institutions. While citizenship is inherently a public-law concept, it is closely linked to the recognition of parentage, a private-law institution governed by detailed statutory rules. By abstracting citizenship from its familial context and disregarding the necessity of identifying the child's mother and father as defined by Polish law, the NSA creates a conceptual friction that introduces legal uncertainty for both individuals and administrative authorities.

Ultimately, the jurisprudence analyzed here underscores the necessity of maintaining a careful balance between public-law formalism and the substantive principles of private law. Departures from this balance – whether through an excessive reliance on foreign legal constructs or the marginalization of established domestic norms of parentage – risk undermining the coherence, predictability, and legitimacy of Polish administrative law.

Crucially, the analysis also demonstrates that states bear a positive obligation to ensure an adequate legal framework enabling all individuals, including those in non-traditional family structures such as same-sex unions, to exercise their legal rights effectively. In practical terms, this may require legislative intervention to recognize foreign family arrangements, thereby aligning domestic law with both constitutional principles and evolving European human-rights standards. The NSA's approach in the examined judgments therefore serves as a cautionary illustration of the imperative that judicial reasoning remain firmly grounded in the Consti-

tution, statutory provisions, and the foundational principles of the domestic legal order, ensuring that the conferral of citizenship accords with both the letter and the spirit of the law.

BIBLIOGRAPHY

BRZEZIŃSKI, M. F. – GARLICKI, L.: Polish constitutional law. In: *Legal Reform in Post-Communist Europe*. Brill Nijhoff, 1995, pp. 21–50.

CHIANG, F. F. – VAN ESCH, E. – BIRTCH, T. A. – SHAFFER, M. A.: Repatriation: what do we know and where do we go from here. In: *The International Journal of Human Resource Management*, 29(1), 2018, pp. 188–226.

FORLATI, S.: Nationality as a human right. In: *The Changing Role of Nationality in International Law*. Routledge, 2013, pp. 18–36.

FISHER, N.: Citizens, foreigners and slaves in Greek society. In: *A companion to the classical Greek world*. 2006.

GILBERT, M.: A theory of political obligation: Membership, commitment, and the bonds of society. OUP Oxford, 2006.

HUT, P. – WARSZAWSKI, U.: Współczesne problemy obywatelstwa. *Social Policy Issues*, 27, 2020.

KOZŁOWSKI, K.: Uprawnienie Prezydenta RP do wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. *Przegląd Prawa Publicznego*, 4, 2019, pp. 89–104.

KORNAKA-SKWARA, E.: Tożsamość narodowa w świetle przemian kulturowych. *Pedagogika. Studia i Rozprawy*, 20, 2011, pp. 116–117.

KOSEK, M.: Ochrona rodziny w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczących zawarcia małżeństwa. *Acta Iuris Stetinensis*, 06(2), 2014, pp. 573–584.

MENDIETA, E.: Jus Sanguinis vs. Jus Soli: On the Grounds of Justice. In: *The Latinx Philosophy Reader*. Routledge, 2025, pp. 460–477.

MIGNOT, J.-F.: By soil and blood: Citizenship laws in the world. *La Vie des Idées*, 2019.

NAZAR, M.: Niektóre zagadnienia małżeństwa i rodziny w świetle unormowań Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. In: *Rejent*, 7, 1997, pp. 100–125.

POŁATYŃSKA, J.: Prawo do obywatelstwa jako prawo człowieka. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*, 69, 2009, pp. 74–75.

PLANKEY-VIDELA, N. – CAMPBELL, M. E.: Becoming a Citizen in the Age of Trump: Citizenship as Social Rights for Latines in Texas. *Social Sciences*, 14(7), 2025.

SPIRO, P. J.: A new international law of citizenship. *American Journal of International Law*, 105(4), 2011, pp. 694–746.

WEINRIB, E. J.: Private law and public right. *University of Toronto Law Journal*, 61(2), 2011, pp. 191–211.

WYREMBAK, J.: Obywatelstwo polskie rodzica jako przesłanka nabycia obywatelstwa polskiego przez urodzenie (w aspekcie najnowszego orzecznictwa NSA). *Kwartalnik Prawa Międzynarodowego*, 2(II), 2022, pp. 181–216.

URA, P.: Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza*, 15, 2014, pp. 181–182.

YANG, P. Q.: Explaining immigrant naturalization. *International Migration Review*, 28(3), 1994, pp. 449–477.

Legal Acts:

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, *Dz. U.* 2009, Nr 114, poz. 946.

Act of 2 April 2009 on Polish Citizenship, *Dz. U.* 2025, poz. 1611.

Family and Guardianship Code of 25 February 1964, *Dz. U.* 2025, poz. 897.

Judicial Decisions:

Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 30 October 2018, II OSK 1868/16.

Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 30 October 2018, II OSK 1871/16.

Supreme Administrative Court (NSA), judgment of 16 February 2022, II OSK 128/19.

Author's contact details – e-mail:

mgr Malwina A. Tkacz

PhD candidate at Trnava University in Trnava

and Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Department of Theory of Law and Constitutional Law

E-mail: malwina.tkacz@tvu.sk

ORCID ID: 0000-0002-6955-2159

OBČIANSTVO ÚNIE A HRANICE NÁRODNEJ IDENTITY

EUROPEAN UNION CITIZENSHIP AND THE LIMITS OF NATIONAL IDENTITY

prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.¹

Abstrakt

Článok sa zaoberá vzťahom medzi inštitútom občianstva Európskej únie a klauzulou národnej identity členských štátov, ktoré boli do práva Únie zavedené Maastrichtskou zmluvou ako reakcia na prehlbovanie európskej integrácie. Poukazuje na ich vzájomné napätie – medzi snahou o vytváranie spoločnej európskej identity a ochranou základných štruktúr, suverenity a rovnosti členských štátov. Pozornosť sa venuje vývoju klauzuly národnej identity v primárnom práve Únie, najmä jej súčasnému zneniu po Lisabonskej zmluve, a otázke, do akej miery plní funkciu limitu výkonu právomocí Únie. Ťažisko článku spočíva v analýze judikatúry Súdneho dvora Európskej únie týkajúcej sa uplatňovania klauzuly národnej identity v kontexte občianstva Únie, so zameraním na rozsudky vo veciach Komisia/Česká republika (C-808/21) a *Wojewoda Mazowiecki* (C-713/23).

Kľúčové slová

občianstvo Európskej únie, národná identita, Lisabonská zmluva, Maastrichtská zmluva, Súdny dvor Európskej únie, suverenity členských štátov, judikatúra, európska integrácia

Abstract

The article examines the relationship between European Union citizenship and the national identity clause of the Member States, both of which were introduced into EU law by the Maastricht Treaty in response to the

¹ Prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D., Ústav medzinárodného práva a európskeho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, e-mail: martina.janosikova@upjs.sk, ORCID ID: 0000-0002-8166-2895.

deepening of European integration. It highlights the inherent tension between the development of a shared European identity and the protection of the fundamental structures, sovereignty, and equality of the Member States. The article traces the evolution of the national identity clause in EU primary law, with particular attention to its current formulation following the Lisbon Treaty, and questions the extent to which it effectively functions as a limit on the exercise of EU competences. The core of the analysis focuses on the case law of the Court of Justice of the European Union concerning the invocation of the national identity clause in the context of EU citizenship, with specific emphasis on the judgments in Commission v Czech Republic (C-808/21) and Wojewoda Mazowiecki (C-713/23).

Keywords

European Union citizenship, national identity, Lisbon Treaty, Maastricht Treaty, Court of Justice of the European Union, Member State sovereignty, case law, European integration

Úvod

Inštitút občianstva Únie a klauzula národnej identity členských štátov sa objavili v práve Únie v rovnakom čase. Sú výsledkom Zmluvy o Európskej únii (ďalej len Maastrichtská zmluva alebo ZEÚ) podpísanej 7. februára 1992.² Touto zmluvou sa rozširovala európska integrácia do nových oblastí prekračujúcich rámec hospodárskej spolupráce členských štátov. Už existujúca hospodárska spolupráca so svojím supranacionálnym charakterom sa stala prvým pilierom novo vzniknutej Európskej únie a k nej sa pridružili ďalšie oblasti spolupráce a to spolupráca v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky tvoriacej druhý pilier a spolupráca v oblasti justície a vnútra tvoriaca tretí pilier. Rozširovanie oblastí spolupráce členských štátov a tiež súčasné zavedenie inštitútu občianstva Únie sprevádzali obavy členských štátov zo straty svojej identity v dôsledku vytvárania európskej identity. Preto ako protiváha bolo do zmluvy zaradené aj ustanovenie o ochrane národnej identity členských štátov.

Inštitút občianstva Únie a klauzula identity sú vlastne dvomi stranami tej istej mince. Na jednej strane snaha o rozširovanie spolupráce, ktorej dôsledkom je aj vytváranie spoločnej európskej identity, a na druhej strane obava zo straty vlastnej identity, ktorej prejavom je zavedenie klauzuly národnej identity ako limitu pre výkon právomoci Únie do textu primárneho práva.

² Ú. v. ES C 191 z 29. júla 1992.

Podoba klauzuly identity sa v čase menila. Aktuálne znenie, ktoré je výsledkom Lisabonskej zmluvy,³ bolo v čase svojho zavedenia vnímané ako hradba proti vytváraniu „Spojených štátov Európy“ chrániaca rovnosť, suverenitu a základné štruktúry a funkcie členských štátov.⁴ Je otázne, či tento záver v plnej miere obstoí vo svetle judikatúry Súdneho dvora vytvorenej počas šesnástich rokov, ktoré od Lisabonskej zmluvy uplynuli.

Tento článok ponúka popis postupného zavádzania klauzuly národnej identity do textu primárneho práva a následnú analýzu prístupu Súdneho dvora k argumentácii členských štátov opierajúcu sa o klauzulu národnej identity v súvislosti s občianstvom Únie. Analýza sa zameriava na dve rozhodnutia Súdneho dvora v tejto oblasti z poslednej doby. Prvým je rozsudok Súdneho dvora z 19. novembra 2024 vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika⁵ a druhým je rozsudok Súdneho dvora vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki.⁶

1. Národná identita v práve Európskej únie

Ako som už uviedla, rozširovanie oblastí spolupráce medzi členskými štátmi prostredníctvom Európskej únie sprevádzala obava členských štátov o stratu svojej identity. Dôsledkom tejto obavy bola snaha začleniť do textu primárneho práva mantinely pre výkon právomocí Únie. Túto funkciu mala plniť klauzula národnej identity, ktorá sa spolu so zásadou subsidiarity⁷ prvýkrát objavila v texte primárneho práva Únie v článku F ods. 1 Maastrichtskej zmluvy. Uvedené ustanovenie znelo:

Únia rešpektuje národnú identitu svojich členských štátov, ktorých systémy vlád sú založené na princípoch demokracie.

Podľa viacerých autorov bol obsah tohto ustanovenia pochybný, bezvýznamný, viac politický ako právny.⁸ Potvrďuje to aj skutočnosť, že podľa článku L tejto zmluvy sa na článok F ods. 1 nevzťahovala právomoc

³ Ú. v. EU C 306 zo 17. decembra 2007.

⁴ PUTTLER, A.: *Le renforcement de la notion d'identité nationale dans l'Union européenne*. In Rossetto, J. – Berramdane, A. – CREMER, W. – PUTTLER, A.: *Quel avenir pour l'intégration européenne?* Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, ISBN 978-2-86906-253-5.

⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 19. novembra 2024 vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika, ECLI:EU:C:2024:962.

⁶ Rozsudok Súdneho dvora z 25. novembra 2025 vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, ECLI:EU:C:2025:917.

⁷ Článok B Maastrichtskej zmluvy stanovoval, že ciele Únie budú dosahované pri rešpektovaní princípu subsidiarity, pričom do Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva bol vložený nový článok 3B definujúci princíp subsidiarity.

⁸ Pozri napr. MARTIN, S.: *L'identité de l'État dans l'Union européenne : entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle»*. In *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/3 n° 91, ISSN 1151-2385, s. 13-44.

Súdneho dvora, v dôsledku čoho napr. Súdny dvor nemohol v rámci konania o neplatnosť právneho aktu posudzovať, či právne akty Únie rešpektujú ustanovenie článku F, teda či rešpektujú národnú identitu členských štátov. Rovnako tak podľa článku M nemalo mať žiadne ustanovenie Maastrichtskej zmluvy vplyv na ustanovenia zmlúv zakladajúcich jednotlivé Európske spoločenstvá, samozrejme okrem ustanovení, ktoré boli výslovnou revíziou týchto zmlúv.

V tomto období sa objavuje aj prvý pokus zo strany členského štátu, konkrétne Luxemburska, ospravedlniť v rámci konania pre porušenie zmluvy pred Súdnym dvorom klauzulou národnej identity zavedenie obmedzenia na vnútornom trhu spočívajúcom vo vylúčení občanov iných členských štátov z možnosti zamestnať sa v oblasti vzdelávania. Súdny dvor síce uznal, že ochrana národnej identity je legitímnym cieľom pre zavedenie obmedzenia na vnútornom trhu, ale cieľ, ktorý chcelo Luxembursko dosiahnuť, sa dal dosiahnuť aj iným spôsobom.⁹ Súdny dvor teda obmedzenie na vnútornom trhu vyhodnocoval optikou klasického testu proporcionality.

Prvá revízia klauzuly národnej identity bola uskutočnená Amsterdamskou zmluvou podpísanou 2. októbra 1997.¹⁰ Z článku F ZEÚ stal článok 6,¹¹ ktorého odsek 3 znel:

Únia rešpektuje národnú identitu svojich štátov.

Klauzula bola po úprave evidentne stručnejšia, keďže z nej vypadla zmienka o systémoch vlád založených na princípoch demokracie. Nič sa nezmenilo na tom, že bola stále mimo právomoci Súdneho dvora.¹² To ešte viac podporovalo záver skôr o politickom ako právnom obsahu tejto klauzuly. Jej význam bol najmä interpretačný.

V súdnych konaniach bola klauzula národnej identity ešte vždy používaná len sporadicky v rámci konaní pre porušenie povinností zo strany členských štátov.¹³ Začala sa však objavovať v argumentácii generálnych advokátov v ich návrhoch v rámci konania o neplatnosť aktu a v rámci prejudiciálneho konania. Prvým bol generálny advokát Poiares Maduro, ktorý označil rešpektovanie jazykovej rôznorodosti za jeden zo základných aspektov ochrany, ktorú článok 6 ods. 3 ZEÚ priznáva národnej identite.

⁹ Rozsudok Súdneho dvora z 2. júla 1996 vo veci C-473/93, Komisia/Luxembursko, ECLI:EU:C:1996:263, bod 35.

¹⁰ Ú. v. ES C 340 z 10. novembra 1997, s. 1-144.

¹¹ Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 1997) – Ú. v. ES C 340 z 10. novembra 1997 s. 145-172.

¹² Článok 46 Zmluvy o Európskej únii v Amsterdamskom znení.

¹³ Klauzulu národnej identity použilo Nemecko – rozsudok Súdneho dvora zo 4. marca 2004 vo veci C-344/01, Nemecko/Komisia, ECLI:EU:2004:121.

Jazyk považuje za základný atribút osobnej identity a súčasne za základný prvok národnej identity.¹⁴

Ďalšiu zmenu klauzuly mala priniesť Zmluva o ústave pre Európu,¹⁵ ktorá však nikdy nevstúpila do platnosti a účinnosti, keďže nebola ratifikovaná všetkými členskými štátmi. Táto zmluva v článku I-5 ods. 1 predpokladala, že Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred ústavou, ako aj ich národnú identitu obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne *funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti*. Zmena mala nastať aj v tom, že ustanovenie o rešpektovaní národnej identity už nebolo vyňaté z právomoci Súdneho dvora. Význam klauzuly národnej identity mal vzrásť aj vďaka tomu, že do textu primárneho práva sa mal dostať článok I-6 prvýkrát obsahujúci výslovnú zmienku o prednosti ústavy a práva prijatého inštitúciami pri vykonávaní prenesených právomocí pred právom členských štátov.

Aktuálna úprava klauzuly národnej identity je výsledkom revízie uskutočnenej Lisabonskou zmluvou. Klauzula je obsiahnutá v článku 4 ods. 2 ZEÚ a obsahovo zodpovedá textu, ktorý bol plánovaný v už spomenutej Ústavnej zmluve v článku I-5 ods. 1. Došlo teda ku konkretizácii klauzuly a k jej posilneniu ako argumentu pre limitáciu právomocí Únie s kontrolnou právomocou Súdneho dvora.

Práve z obdobia po Lisabonskej zmluve je možné vidieť nárast prípadov, keď účastníci konaní pred Súdny dvorom využívajú v svojej argumentácii klauzulu národnej identity a vyzývajú tak Súdny dvor, aby sa k nej vyjadroval. Už to nie sú len konania pre porušenie povinností, kde klauzula národnej identity slúži ako spôsob ospravedlnenia konania členských štátov, ktoré je podľa Komisie v rozpore s právom Únie. Na klauzulu národnej identity začínajú reagovať aj všeobecné súdy členských štátov, ktoré sa prostredníctvom prejudiciálnych otázok snažia zistiť, či vnútroštátna úprava, ktorá by mohla byť v rozpore s právom Únie, by mohla byť ospravedlniteľná optikou tejto klauzuly. Narastajúci počet takýchto prípadov súvisí aj s tým, že právnu záväznosť Lisabonskou zmluvou získala aj Charta základných práv Európskej únie¹⁶ vďaka odkazu v čl. 6 ods. 1 ZEÚ.

Prvé prejudiciálne konanie, v ktorom sa Súdny dvor vyjadril k argumentu členského štátu založenom na klauzule národnej identity, bolo konanie iniciované rakúskym súdom vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein. Jeho prejudiciálna otázka smerovala k zisteniu, či vnútroštátna právna

¹⁴ Návrhy generálneho advokáta Poiarés Maduro prednesené 16. decembra 2004 vo veci C-160/03, Španielsko/Eurojust, ECLI:EU:C:2004:817, body 24-36.

¹⁵ Ú. v. EÚ C 310 zo 16. decembra 2004.

¹⁶ Ú. v. EÚ C 202 zo 7. júna 2016, s. 389 – 405.

úprava zakazujúca uznať priezvisko obsahujúce šľachtický titul určené v inom členskom štáte v súlade s jeho právnym poriadkom predstavuje prekážku pre realizáciu práva občana Únie na voľný pohyb a pobyt v zmysle článku 21 ZFEÚ. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný len niekoľko mesiacov pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti a účinnosti a rozsudok Súdneho dvora¹⁷ bol vyhlásený rok po tomto momente. Vzhľadom na tieto časové okolnosti už Súdny dvor v svojom rozsudku vychádzal zo znenia článku 4 ods. 2 ZEÚ v znení Lisabonskej zmluvy, keďže aj rakúska vláda aj Komisia sa v svojej argumentácii odvolávali na klauzulu národnej identity. Súdny dvor v svojom rozsudku výslovne uviedol, že zrušenie šľachtictva a republikánske štátne zriadenie je prvkom národnej identity.¹⁸ Napriek tomu však jeho odpoveď bola založená na klasickom teste ospravedlniteľnosti obmedzenia voľného pohybu, ktorý spočíva v hľadaní objektívnych dôvodov pre obmedzenie a skúmanie proporcionality medzi obmedzením a sledovaným cieľom.¹⁹ Za zmienku stojí skutočnosť, že v návrhoch generálnej advokátky Eleanor Sharpston v tejto veci sa zmienka o klauzule národnej identity vôbec nenachádza.²⁰

Pozitívne vymedzenie obsahu pojmu národná identita nachádzame okrem rozsudku vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein už len v rozsudku vo veci C-391/09, Runevič-Vardyn a Wardyn.²¹ V tomto prípade Súdny dvor za súčasť národnej identity uznal ochranu úradného štátneho jazyka.²² V ostatných rozhodnutiach obsahujúcich zmienku o klauzule národnej identity už ďalšie zložky tohto pojmu pozitívne neurčuje. Buď vychádza z uvedených dvoch rozsudkov vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein a C-391/09 Runevič-Vardyn a Wardyn, alebo len konštatuje, že k zásahu do národnej identity členského štátu nedošlo.

¹⁷ Rozsudok Súdneho dvora z 22. decembra 2010 vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, ECLI:EU:C:2010:806.

¹⁸ Body 83 a 92 citovaného rozsudku vo veci C-208/09.

¹⁹ Pre rozbor tohto rozsudku z pohľadu klauzuly národnej identity pozri napr. HAMULÁK, O. – KOPAL, D. – KERKMAE, T.: *Identité nationale et constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne*. In Bratislava Law Review, 217, 1/2, ISSN 2585-7088, s. 6 – 27.

²⁰ Návrhy generálnej advokátky Eleanor Sharpston prednesené 14. októbra 2010 vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, ECLI:EU:C:2010:608.

²¹ Rozsudok Súdneho dvora z 12. mája 2011 vo veci C-391/09, Runevič-Vardyn a Wardyn, ECLI:EU:C:2011:291.

²² Bod 86 citovaného rozsudku vo veci C-391/09.

2. Rezervovanie členstva v politických stranách vlastným štátnym občanom ako súčasť národnej identity

Jedno z práv, ktoré tvorí obsah občianstva Únie, je právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách a vo voľbách do Európskeho parlamentu na území členského štátu, ktorého síce nie ste občanom, ale máte v ňom bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako občania tohto štátu. Tomuto právu, ktoré je upravené v článku 22 ZFEÚ, zodpovedá povinnosť štátu odstrániť prekážky pri jeho výkone.

Európska komisia považovala českú právnu úpravu o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach práve za takúto prekážku, keďže umožňovala členstvo v politickej strane a hnutí iba českým štátnym občanom. Komisia preto podala na českú republiku žalobu pre nesplnenie povinnosti vyplývajúcich z článku 22 ZFEÚ.²³ Konanie bolo vedené pod číslom C-808/21 a Súdny dvor o žalobe rozhodol rozsudkom vyhláseným 19. novembra 2024.²⁴

Česká republika nespochybňovala, že jej právna úprava umožňuje stať sa členom politickej strany alebo hnutia len občanom Českej republiky. Nevidela v tom však porušenie článku 22 ZFEÚ. Nemožnosť byť členom politickej strany alebo hnutia nebráni občanom iných členských štátov Únie s bydliskom v Českej republike realizovať právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách a vo voľbách do Európskeho parlamentu. Cieľom neumožnenia členstva v politickej strane alebo v hnutí pre občanov iných členských štátov Únie s bydliskom v Českej republike je zabezpečiť ochranu politického a ústavného systému Českej republiky a teda zabezpečiť rešpektovanie národnej identity garantovanej článkom 4 ods. 2 ZEÚ.

Súdny najprv jednoznačne konštatoval, že v dôsledku predmetnej právnej úpravy nemajú občania iných členských štátov Únie s bydliskom v Českej republike rovnaký prístup k prostriedkom na účely skutočného výkonu práva voliť a byť volený v komunálnych voľbách a vo voľbách do Európskeho parlamentu ako českí štátni občania, v dôsledku čoho dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu, ktoré je článkom 22 ZFEÚ zakázané. Následne skúmal či by toto rozdielne zaobchádzanie nebolo ospravedlniteľné snahou chrániť národnú identitu Českej republiky.

Prínosom tohto rozsudku Súdneho dvora je jasné pomenovanie ďalšieho prvku národnej identity. Týmto prvkom je usporiadanie politického života na celoštátnej úrovni, ku ktorému prispievajú politické strany

²³ Z rovnakých dôvodov Komisia podala žalobu aj proti Poľsku a Súdny dvor o nej rozhodol rozsudkom z 19. novembra 2024 vo veci C-814/21, Komisia/Poľsko, ECLI:EU:2024:963.

²⁴ Rozsudok Súdneho dvora z 19. novembra 2024 vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika, ECLI:EU:2024:962.

a politické hnutia.²⁵ V tomto kontexte je dôraz na formulácii „na celoštátnej úrovni“. Článok 22 ZFEÚ sa totiž netýka volieb na celoštátnej úrovni, ale len komunálnych volieb a volieb do Európskeho parlamentu. Čiže nič nebráni členskému štátu mať osobitné pravidlá pre politické strany alebo hnutia v súvislosti s celoštátnymi voľbami na jednej strane a v súvislosti s komunálnymi voľbami a voľbami do Európskeho parlamentu na strane druhej. Takéto rozdielne zaobchádzanie by nebolo v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania, keďže občania Únie, ktorí majú bydlisko v Českej republike ale nie sú jej štátnymi občanmi, sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii s českými štátnymi občanmi vo vzťahu k právu voliť a byť volený v celoštátnych voľbách.

Okrem toho Súdny dvor pripomenul svoj záver o vzťahu klauzuly národnej identity obsiahnutej v článku 4 ods. 2 ZEÚ k ostatným ustanoveniam primárneho práva. Prvýkrát ho prezentoval v rozsudku vo veci C-204/21, Komisia/Poľsko,²⁶ kde tvrdil, že klauzulu národnej identity obsiahnutú v článku 4 ods. 2 ZEÚ je potrebné vykladať s prihliadnutím na ustanovenia rovnakej právnej sily a teda článok 4 ods. 2 nemôže zbaviť členské štáty povinnosti dodržiavať požiadavky, ktoré z takýchto ustanovení rovnakej právnej sily vyplývajú.

Ide o veľmi dôležitý záver, ktorý má potenciál ďalšieho vývoja. Rovnakú právnu silu ako klauzula národnej identity má totiž napríklad aj princíp prednosti práva Únie, ktorý síce nie je v primárnom práve výslovne uvedený, ale podľa výkladovej judikatúry Súdneho dvora je súčasťou primárneho práva. Otvára sa tak cesta pre obdobné konštatovanie, k akému dospel Súdny dvor v prípade možnosti členských štátov vyplývajúcej z článku 53 Charty základných práv Európskej únie uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv. V rozsudku vo veci C-399/11, Stefano Meloni Súdny dvor uviedol, že táto možnosť členských štátov prichádza do úvahy len vtedy, ak nedôjde k ohrozeniu prednosti, jednotnosti a účinnosti práva Únie.²⁷ V súvislosti s klauzulou národnej identity by to mohlo znamenať podmienenie jej použitia napr. dodržiavaním princípu prednosti práva Únie.

V prípade právnej úpravy Českej republiky Súdny dvor za ustanovenia rovnakej právnej sily, ako má článok 4 ods. 2 ZEÚ, považoval článok 2 ZEÚ definujúci hodnoty Únie a článok 10 ZEÚ predpokladajúci fungovanie Únie na princípoch zastupiteľskej demokracie. Keďže článok 22 ZFEÚ

²⁵ Bod 154 citovaného rozsudku Súdneho dvora vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika.

²⁶ Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2023 vo veci C-204/21, Komisia/Poľsko (nezávislosť a súkromný život sudcov), ECLI:EU:C:2023:442.

²⁷ Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2013 vo veci C-399/11, Stefano Meloni, ECLI:EU:C:2013:107, bod 60.

predstavuje konkretizáciu zásady demokratizácie a zásady rovnosti zaobchádzania s občanmi Únie, pričom obe tieto zásady sú súčasťou hodnôt Únie, nemôže byť povinnosť umožniť občanom Únie, ktorí nie sú občanmi členského štátu, na území ktorého majú bydlisko, byť členmi politických strán alebo hnutí v členskom štáte bydliska považovaná za ohrozenie národnej identity členského štátu, keďže prispieva k realizácii iných ustanovení primárneho práva.

3. Zákaz homosexuálnych manželstiev ako súčasť národnej identity členského štátu

Vnútroštátne konanie, z ktorého vzišla prejudiciálna otázka predložená poľským súdom Súdnemu dvoru vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, bolo prejavom správneho súdnictva a poľský súd posudzoval rozhodnutie poľských správnych orgánov o žiadosti dvoch občanov Poľska rovnakého pohlavia o uznanie a prepis sobášneho listu vydaného v Nemecku potvrdzujúceho uzavretie manželstva medzi týmito osobami do poľskej matriky.

Rozsudok Súdneho dvora v tejto veci vzbudil veľký záujem aj v Slovenskej republike, pretože právna situácia v otázke uznávania homosexuálnych manželstiev uzavretých v iných členských štátoch je obdobná situácii v Poľsku. Na rozdiel od Poľska by sa však bolo potrebné v obdobnom prípade vysporiadať nielen s ústavnou úpravou manželstva ako jedinečného zväzku muža a ženy v zmysle článku 41 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ale aj s článkom 7 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého je otázka manželstva súčasťou národnej identity, v ktorej si Slovenská republika zachováva zvrchovanosť. Vzhľadom na zloženie veľkej komory, ktorá o prejudiciálnej otázke poľského súdu rozhodovala, je možné predpokladať, že aj táto skutočnosť bola rozhodovacej formácii známa. Medzi trinástimi sudcami veľkej komory bol totiž aj sudca pôvodom zo Slovenskej republiky. Okrem neho tam bolo ešte šesť sudcov pôvodom z členských štátov, ktoré pristúpili do Únie až v roku 2004 a neskôr.²⁸

Cieľom tohto príspevku nie je polemizovať so závermi Súdneho dvora,²⁹ ale len skúmať, ako Súdny dvor pracoval s argumentom spočívajúcim na klauzule národnej identity. Tento argument sa nenachádza v návr-

²⁸ Íšlo o sudcov pochádzajúcich z Estónska, Cypru, Českej republiky, Rumunska, Chorvátska a Maďarska.

²⁹ Uvedený rozsudok vzbudzuje viacero otázok. Jednou z nich je napríklad otázka, akú funkčnosť majú v rámci odôvodnenia rozsudku jeho body 44 a 45 pojednávajúce o odvodenom práve rodinného príslušníka na pobyt, keď v tomto prípade sú obe dotknuté osoby občanmi Poľska a teda ani jeden z nich si právo na pobyt v Poľsku neodváža od iného občana Poľska. Ďalšia otázka sa týka významového posunu záverov z rozsudku Súdneho dvora vo veci C-673/16, Coman, v ktorom Súdny dvor zdôrazňoval uznanie manželstva len na účely výkonu práv plynúcich z práva Únie, pričom v tomto

hu poľského súdu na začatie prejudiciálneho konania, ako bol zverejnený v registri dokumentov Súdneho dvora. Ani z textu rozsudku nie je možné identifikovať, kto zo subjektov, ktoré predložili pripomienky v prejudiciálnom konaní, tento argument použil. Pripomienky v prejudiciálnom konaní predložilo celkovo desať subjektov, z nich päť pochádza od vlád členských štátov. Ide o vlády Poľska, Nemecka, Španielska, Maďarska a Holandska. Vzhľadom na význam tohto rozhodnutia pre Slovenskú republiku z dôvodu obdobnej právnej situácie je možné vyjadriť prekvapenie z nevyužitia možnosti predložiť pripomienky zo strany slovenskej vlády. Predkladanie pripomienok v prejudiciálnom konaní je nástrojom na ovplyvnenie diskusie, ktorá sa v danej problematike vedie, čo môže mať vplyv na konečný obsah rozsudku Súdneho dvora.

V rozsudku sa len v bode 58 sucho konštatuje, že Únia v súlade s článkom 4 ods. 2 ZEÚ rešpektuje národnú identitu členských štátov obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch. Keďže ide o takmer doslovné použitie znenia článku 4 ods. 2 ZEÚ, ktorého obsah vytvorili členské štáty, nie je celkom zrejmé prečo sa v tejto súvislosti Súdny dvor odvoláva na svoju predchádzajúcu judikatúru. Navyiac, keď sa cez sériu odvolaní v jednotlivých rozsudkoch³⁰ dostaneme k bodu 92 rozsudku vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, v ktorom Súdny dvor konštatuje, že Únia rešpektuje národnú identitu jej členských štátov, ktorej súčasťou je tiež republikánske štátne zriadenie. Otázka republikánskeho štátneho zriadenia síce bola dôležitá v argumentácii v rámci rozsudku vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, ale nezohráva žiadnu úlohu vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki.

V rozsudku absentuje obdobné ustanovenie, ako nachádzame v rozsudku vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, kde Súdny dvor výslovne pomenoval prvok národnej identity. V tomto prípade sa Súdny dvor nevyjadril, či definovanie manželstva ako zväzku len medzi mužom a ženou predstavuje prvok národnej identity v zmysle článku 4 ods. 2 ZEÚ, ktorú by mala Únia rešpektovať. Z bodu 62 rozsudku sa len dozvedáme, že uznaním homosexuálneho manželstva uzavretého v inom členskom štáte nedochádza k porušeniu národnej identity členského štátu. Toto konštatovanie má zjavne základ v rozsudku Súdneho dvora vo veci C-473/16, Coman a i.³¹ Už v tomto rozsudku však argumentácia klauzulou národnej identity zo

rozsudku už dôsledné prepájanie uznania len s výkonom práv plynúcich z práva Únie absentuje.

³⁰ Bod 58 rozsudku vo veci C-713/23 odkazuje na bod 43 rozsudku vo veci C-673/16, ten zasa na bod 73 rozsudku Súdneho dvora C-438/14 a ten nakoniec na bod 92 rozsudku vo veci C-208/09.

³¹ Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2018 vo veci C-673/16, Coman a i., ECLI:EU:C:2018:385.

strany Súdneho dvora nebola veľmi presvedčivá. Súdny dvor totiž záver o neporušení národnej identity vyvodil z toho, že uznaním manželstva uzavretého v inom členskom štáte v súlade s právom daného štátu, a to len na účely uplatnenia práv, ktoré dotknutým osobám vyplývajú z práva Únie, neznamená zásah do právomoci členského štátu definovať inštitúciu manželstva.³² Súdny dvor tak bez bližšieho vysvetlenia prepojal klauzulu národnej identity s právomocami členských štátov.

Záver

V úvode som vyjadrila pochybnosť, či judikatúra Súdneho dvora z obdobia po Lisabonskej zmluve potvrdzuje kvalitu klauzuly národnej identity ako hradby proti vytváraniu „Spojených štátov Európy“ chrániacej rovnosť, suverenitu a základné štruktúry a funkcie členských štátov.³³ Domnievam sa, že poskytnutá analýza dvoch rozhodnutí Súdneho dvora týkajúcich sa občianstva Únie z pohľadu prístupu Súdneho dvora ku klauzule národnej identity umožňuje konštatovať, že táto pochybnosť bola oprávnená.

V rozsudku, ktorý je výsledkom konania pre porušenie povinností, je reakcia Súdneho dvora na argumentáciu klauzulou národnej identity precíznejšia ako v prípade rozsudku, ktorý je výsledkom prejudiciálneho konania. Súdny dvor v rozsudku vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika jasne identifikoval prvok národnej identity a v zásade presvedčivo prepojal výklad klauzuly národnej identity s inými ustanoveniami rovnakej právnej sily. Plnenie povinností plynúcich z iných ustanovení rovnakej právnej sily ako má článok 4 ods. 2 ZEÚ nemôže znamenať zásah do národnej identity členského štátu.

Menej presvedčivý bol prístup Súdneho dvora v rozsudku vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki. Odkazovanie na judikatúru Súdneho dvora v súvislosti so znením klauzuly národnej identity, pričom toto znenie nie je nijakým spôsobom judikatúrou ovplyvnené, nie je prejavom úcty voči textu klauzuly vytvorenému členskými štátmi. Súdny dvor mohol väčšiu pozornosť venovať aj zdôvodneniu, prečo podľa jeho názoru nedochádza k zásahu do národnej identity členského štátu, hlavne keď aj judikatúra, na ktorú sa v tomto kontexte odvoláva, neposkytuje dostatok

³² Body 45 a 46 citovaného rozsudku C-673/16, Coman a i.

³³ PUTTLER, A.: *Le renforcement de la notion d'identité nationale dans l'Union européenne*. In Rossetto, J. – Berramdane, A. – CREMER, W. – PUTTLER, A.: *Quel avenir pour l'intégration européenne?* Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, ISBN 978-2-86906-253-5.

odpovedí. Súdny dvor by nemal zabúdať, že jeho legitimita sa odvodzuje od kvality odôvodnenia jeho rozhodnutí.³⁴

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Knihy, odborné články

CLEMENT-Wilz, L. ed.: *Le Role politique de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2019, ISBN 978-2-8027-6148-8, s. 456.

HAMULÁK, O. – KOPAL, D. – KERKMAE, T.: *Identité nationale et constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne*. In Bratislava Law Review, 217, 1/2, ISSN 2585-7088, s. 6 – 27.

MARTIN, S.: *L'identité de l'État dans l'Union européenne : entre «identité nationale» et «identité constitutionnelle»*. In Revue française de droit constitutionnel, 2012/3 n° 91, ISSN 1151-2385, s. 13-44.

PUTTLER, A.: *Le renforcement de la notion d'identité nationale dans l'Union européenne*. In ROSSETTO, J. – BERRAMDANE, A. – CREMER, W. – PUTTLER, A.: *Quel avenir pour l'intégration européenne?* Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, ISBN 978-2-86906-253-5.

Normatívne právne akty

Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 1997) – Ú. v. ES C 340 z 10. novembra 1997 s. 145-172.

Judikatúra

C-814/21, Komisia/Poľsko, ECLI:EU:2024:963.

Návrhy generálneho advokáta Poiares Maduro prednesené 16. decembra 2004 vo veci C-160/03, Španielsko/Eurojust, ECLI:EU:C:2004:817.

Návrhy generálnej advokátky Eleanor Sharpston prednesené 14. októbra 2010 vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, ECLI:EU:C:2010:608.

Rozsudok Súdneho dvora z 19. novembra 2024 vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika, ECLI:EU:2024:962.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika.

Rozsudok Súdneho dvora z 12. mája 2011 vo veci C-391/09, Runevič-Vardyn a Wardyn, ECLI:EU:C:2011:291.

Rozsudok Súdneho dvora z 19. novembra 2024 vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika, ECLI:EU:C:2024:962.

Rozsudok Súdneho dvora z 2. júla 1996 vo veci C-473/93, Komisia/Luxembursko, ECLI:EU:C:1996:263, bod 35.

Rozsudok Súdneho dvora z 22. decembra 2010 vo veci C-208/09, Sayn-Wittgenstein, ECLI:EU:C:2010:806.

³⁴ CLEMENT-Wilz, L. ed.: *Le Role politique de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2019, ISBN 978-2-8027-6148-8, s. 456.

Rozsudok Súdneho dvora z 25. novembra 2025 vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, ECLI:EU:C:2025:917.

Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2013 vo veci C-399/11, Stefano Meloni, ECLI:EU:C:2013:107.

Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2018 vo veci C-673/16, Coman a i., ECLI:EU:C:2018:385.

Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2023 vo veci C-204/21, Komisia/Poľsko (nezávislosť a súkromný život sudcov), ECLI:EU:C:2023:442.

Rozsudok Súdneho dvora zo 4. marca 2004 vo veci C-344/01, Nemecko/Komisia, ECLI:EU:2004:121.

Ú. v. ES C 191 z 29. júla 1992.

Ú. v. ES C 340 z 10. novembra 1997, s. 1-144.

Ú. v. EÚ C 202 zo 7. júna 2016, s. 389 – 405.

Ú. v. EU C 306 zo 17. decembra 2007.

Ú. v. EÚ C 310 zo 16. decembra 2004.

Kontaktné údaje na autora – e-mail:

Prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.

Ústav medzinárodného práva a európskeho práva

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

e-mail: martina.janosikova@upjs.sk

ORCID ID: 0000-0002-8166-2895

DETI BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI AKO MEDZINÁRODNOPRÁVNÝ PROBLÉM A JEHO REFLEXIA V SÚDNEJ PRAXI

STATELESS CHILDREN AS AN INTERNATIONAL LAW PROBLEM AND ITS REFLECTION IN JUDICIAL PRACTICE

doc. JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD., LL.M.¹

Abstrakt

Bezštátnosť detí predstavuje pretrvávajúcu a často zanedbávanú výzvu v medzinárodnom práve, ktorá má vážne dôsledky na uplatňovanie základných práv. Tento článok kriticky analyzuje problém detí bez štátnej príslušnosti z globálnej perspektívy, so zreteľom na situácie de iure aj de facto bezštátnosti. Skúma medzinárodnoprávny rámec vrátane Dohovorov o bezštátnosti z rokov 1954 a 1961, Dohovoru o právach dieťaťa a regionálnych nástrojov. Na základe aktuálnej judikatúry medzinárodných a regionálnych súdov, článok poukazuje na vznikajúce princípy a pretrvávajúce medzery v ochrane. Argumentuje, že napriek jasným právnym záväzkom milióny detí zostávajú bez štátnej príslušnosti v dôsledku diskriminačných zákonov, administratívnych prekážok a nedostatku politickej vôle. Záverom článok predkladá normatívne návrhy na reformu a zlepšenie implementácie s cieľom zabezpečiť, aby každé dieťa v praxi skutočne požívalo právo na štátnu príslušnosť.

Kľúčové slová

bezštátnosť, práva dieťaťa, štátna príslušnosť, medzinárodné právo, *de iure* bezštátnosť, *de facto* bezštátnosť, UNHCR, Dohovor o právach dieťaťa, judikatúra v oblasti ľudských práv, právna identita.

¹ Doc. JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD., LL.M. Prodekanka Fakulty práva, docentka, Ústav medzinárodného práva, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Slovensko, lilla.garayova@paneurouni.com, ORCID ID: 0000-0002-7999-4823.

Abstract

Statelessness among children represents a persistent and under-addressed challenge in international law, with serious implications for the enjoyment of fundamental rights. This article critically examines the problem of children without nationality through a global lens, analyzing both de jure and de facto statelessness. It explores the international legal framework, including the 1954 and 1961 Statelessness Conventions, the Convention on the Rights of the Child, and regional instruments. Drawing on recent jurisprudence from international and regional courts and UN treaty bodies, the article highlights emerging principles and gaps in protection. It argues that despite clear legal obligations, millions of children remain stateless due to discriminatory laws, administrative barriers, and lack of political will. The article concludes with normative proposals for reform and improved implementation, aiming to ensure that every child enjoys the right to a nationality in practice.

Keywords

statelessness, children's rights, nationality, international law, de iure statelessness, de facto statelessness, UNHCR, Convention on the Rights of the Child, human rights jurisprudence, legal identity.

Úvod

Bezštátnosť – stav, keď osoba nie je uznaná za občana žiadnym štátom – postihuje milióny ľudí na celom svete a deti patria medzi najzraniteľnejších. Podľa odhadov UNHCR približne tretinu bezštátnych osôb na svete tvoria deti, čo poukazuje na medzigeneračný charakter tohto problému. UNHCR uviedol, že v júni 2024 bolo podľa odhadov približne 4,4 milióna ľudí bez štátnej príslušnosti alebo s neurčenou národnosťou, na základe štatistík poskytnutých vládami a inými zdrojmi v 97 krajinách. Skutočný počet je pravdepodobne oveľa vyšší, keďže približne polovica všetkých krajín neuvádza údaje o bezštátnosti – vrátane tých, v ktorých je známe, že sa v nich nachádzajú osoby bez štátnej príslušnosti.² Narodenie sa alebo vyrastanie bez štátnej príslušnosti má závažné dôsledky na životné vyhliadky dieťaťa. Často to znamená absenciu právnej identity, odmietanie základných práv a prístupu k službám, ako aj život v neistote a na okraji spoločnosti. Ako poznamenala jedna bezštátna matka: „Som nikto. Keby

² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES: Global Compact on Refugees – Multistakeholder Pledge: Ending Statelessness. 2024 [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/en-us/global-compact-on-refugees-pledge-ending-statelessness> [cit. 2025-12-07].

som zmizla z povrchu Zeme, nik by si to nevšimol“³ – výstižný opis neviditeľnosti a vylúčenia, ktorému čelia deti bez štátnej príslušnosti.

Právo každého dieťaťa na nadobudnutie štátnej príslušnosti je pevne zakotvené v medzinárodnom práve. Článok 15 Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948 vyhlasuje, že „každý má právo na štátnu príslušnosť“ a zakazuje svojvoľné odňatie štátnej príslušnosti.⁴ Konkrétnejšie, základné zmluvy v oblasti ľudských práv – vrátane Dohovoru o postavení osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1954, Dohovoru o znížovaní bezštátnosti z roku 1961, Dohovoru OSN o právach dieťaťa z roku 1989 a ďalších – ukladajú štátom povinnosti predchádzať bezštátnosti a znížovať jej výskyt, najmä pokiaľ ide o deti. Súčasne sa regionálne nástroje a súdy (v Európe, Amerike a Afrike), ako aj orgány OSN pre ľudské práva čoraz častejšie zaoberajú bezštátnosťou detí vo svojej judikatúre.

Tento článok sa zaoberá fenoménom detí bez štátnej príslušnosti ako problémom medzinárodného práva, pričom analyzuje tak *de iure*, ako aj *de facto* bezštátnosť. Skúma medzinárodnoprávny rámec upravujúci právo na štátnu príslušnosť, hodnotí aktuálnu súdnu prax medzinárodných a regionálnych súdov (EŠLP, Súdny dvor EÚ, IACtHR, ACERWC, Výbor OSN pre ľudské práva a iné) a reflektuje popredné akademické diskusie a politické správy venované tejto téme. Poukazuje na zásadné výzvy pri zabezpečovaní práva každého dieťaťa na štátnu príslušnosť – od nedostatkov v právnej ochrane a zlyhaní pri implementácii až po nové výzvy, akými sú náhradné materstvo alebo zákony diskriminujúce na základe pohlavia – a predkladá návrhy na reformy a zlepšenie presadzovania tohto práva.

1. *De iure* verus *de facto* bezštátnosť

V medzinárodnom práve je bezštátnou osobou ten, kto nie je považovaný za štátneho príslušníka žiadnym štátom podľa jeho právneho poriadku. Táto autoritatívna definícia, zakotvená v článku 1 Dohovoru o postavení osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1954, opisuje *de iure* bezštátnosť – právny stav, pri ktorom jednotlivец nemá žiadnu štátnu príslušnosť.⁵ Mnohé deti bez štátnej príslušnosti spadajú práve do tejto kategórie: rodia sa bez občianstva, pretože ich neuznáva za svojich štátnych príslušníkov

³ UNICEF: Ending childhood statelessness in Europe [online]. UNICEF, 2019. Dostupné na internete: <https://www.unicef.org/eca/media/8086/file> [cit. 2025-12-07]

⁴ VŠEOBECNÁ DEKLARÁCIA ĽUDSKÝCH PRÁV. OSN, 1948. In: Úrad vlády Slovenskej republiky [online]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?vseobecna-deklaracia-ludskych-prav> [cit. 2025-12-07].

⁵ DOHOVOR O POSTAVENÍ OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI. OSN, 1954. In: Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/media/1954-konvencia-o-statuse-osob-bez-statnej-prislusnosti> [cit. 2025-12-07].

žiadny štát. Môže k tomu dôjsť v dôsledku kolízie medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami o štátnom občianstve (napr. ak krajina narodenia uplatňuje princíp *ius sanguinis* – občianstvo na základe pôvodu – a krajina pôvodu rodičov neumožňuje jeho prenos, čo ponecháva dieťa bez akéhokoľvek občianstva), alebo v dôsledku diskriminačných zákonov a praktík, ktoré vylučujú určité skupiny obyvateľstva. Napríklad dieťa narodené prenasledovanej menšine Rohingov v Mjanmarsku, alebo dieťa rodičov haitského pôvodu v Dominikánskej republike (ako v prípade *Yean a Bosico*⁶), môže byť odmietnuté všetkými relevantnými štátmi, a tým sa od narodenia stáva *de iure* bez štátnej príslušnosti.⁷

Naopak, *de facto* bezštátnosť označuje osoby, ktoré síce formálne disponujú štátnou príslušnosťou, ale nie sú schopné využívať žiadnu reálnu ochranu zo strany daného štátu. Ide o deti, ktoré v praxi žijú tak, ako by boli bez štátnej príslušnosti – nemajú dôkazy o občianstve alebo nie sú uznávané ako občania štátom, ktorý ich mal prijať. Často im chýbajú akékoľvek právne dokumenty alebo záznam o narodení, ktoré by preukazovali ich štátnu príslušnosť, čím sa stávajú „neviditeľnými“ pre štátne inštitúcie. Rozsah tohto problému je obrovský: Svetová banka odhaduje, že stovky miliónov ľudí nemajú právne doklady totožnosti (napr. rodný list), čo vystavuje mnohé deti riziku *de facto* bezštátnosti. Bežné príklady *de facto* bezštátnosti zahŕňajú deti utečencov alebo migrantov, ktoré nemôžu získať konzulárne potvrdenie občianstva, deti z komunít, kde sa narodenia oficiálne nezaznamenávajú, alebo deti, ktorých štátna príslušnosť zostáva administratívne neurčená celé roky. Napríklad v Holandsku boli tisíce detí narodených rodičom bez dokladov alebo bez štátnej príslušnosti evidované s neznámou štátnou príslušnosťou – čím sa dostali do právneho vákuu.

Nedávne rozhodnutie Výboru OSN pre ľudské práva vo veci *Denny Zhao proti Holandsku* (2021) sa týkalo chlapca narodeného v Holandsku čínskej matke, ktorá sama nemala právne uznanú štátnu príslušnosť.⁸ Dieťa bolo zaregistrované s „neznámou“ štátnou príslušnosťou a holandské orgány uvalili na rodinu povinnosť dokázať, že chlapec nemá inú štátnu príslušnosť, aby mohol byť uznaný za bez štátnej príslušnosti. Táto fakticky nesplniteľná požiadavka ho ponechala v stave *de facto* bezštátnosti a zne-

⁶ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS: Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic. Judgment of September 8, 2005. In: Corte Interamericana de Derechos Humanos [online]. Dostupné na internete: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_ing.pdf [cit. 2025-12-07].

⁷ WORSTER, W. T.: The Obligation to Grant Nationality to Stateless Children Under Treaty Law. In: Tilburg Law Review, roč. 24, 2019, č. 2, s. 204–216. ISSN 2211-0046.

⁸ HUMAN RIGHTS COMMITTEE: D.Z. v. Netherlands, Communication No. CC-PR/C/130/D/2918/2016, rozhodnutie z 20. januára 2021. In: United Nations Treaty Body Jurisprudence Database [online]. Dostupné na internete: <https://juris.ohchr.org> [cit. 2025-12-07].

možnila mu získať holandské občianstvo – čo Výbor považoval za porušenie jeho práva ako maloletého na nadobudnutie štátnej príslušnosti podľa článku 24 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.⁹

Hoci pojem *de facto* bezštátnosť nie je výslovne definovaný v žiadnej zmluve, medzinárodné spoločenstvo uznáva jeho význam. Osobitne pri prijatí Dohovoru o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961 štáty schválili rezolúciu, v ktorej vyzvali, aby sa s osobami *de facto* bez štátnej príslušnosti zaobchádzalo – pokiaľ je to možné – rovnako ako s osobami *de iure* bez štátnej príslušnosti, a tým im umožnili nadobudnúť účinnú štátnu príslušnosť.¹⁰ Inými slovami, aj keď dieťa nie je právne bez štátnej príslušnosti, ale fakticky mu chýba akákoľvek národná ochrana, štáty by mu mali poskytnúť rovnaké oprávnenia a ochranu, aké sa uplatňujú voči osobám bez štátnej príslušnosti. Tento zásadový prístup vychádza z chápania, že detská bezštátnosť – či už *de iure* alebo *de facto* – je v zásadnom rozpore s najlepším záujmom dieťaťa a s jeho ľudskou dôstojnosťou. Africký výbor pre práva a blahobyt dieťaťa vo svojom prelomovom rozhodnutí z roku 2011 dokonca označil bezštátnosť za „*antitézu najlepšieho záujmu dieťaťa*“.¹¹

Pre väčšiu zrozumiteľnosť tento článok používa pojem „deti bez štátnej príslušnosti“ ako zastrešujúci výraz pre maloletých v situácii *de iure* aj *de facto* bezštátnosti. Obe skupiny čelia podobným útrapám a právnym prekážkam. Treba však mať na pamäti, že deti *de iure* bez štátnej príslušnosti nemajú žiadne občianstvo, zatiaľ čo deti *de facto* bez štátnej príslušnosti môžu mať formálne priznanú štátnu príslušnosť, ktorá je však neúčinná a neposkytuje im žiadnu reálnu ochranu. Medzinárodné právo sa primárne venuje prvej skupine, no čoraz častejšie zaznievajú výzvy, aby sa riešila aj situácia druhej. Cieľ je spoločný: zabezpečiť, aby každé dieťa malo právo na štátnu príslušnosť, právnu identitu a ochranu, ktorú občianstvo prináša.

⁹ MEDZINÁRODNÝ PAKT O OBČIANSKÝCH A POLITICKÝCH PRÁVACH. OSN, 1966. In: Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva [online]. Dostupné na internete: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> [cit. 2025-12-07].

¹⁰ DOHOVOR O ZNIŽOVANÍ POČTU OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI. OSN, 1961. In: Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/media/1961-dohovor-o-znizovani-poctu-osob-bez-statnej-prislusnosti> [cit. 2025-12-07].

¹¹ AFRICAN COMMITTEE OF EXPERTS ON THE RIGHTS AND WELFARE OF THE CHILD: Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya, Communication No. Com/002/2009, rozhodnutie z 22. marca 2011. In: African Children's Charter Monitoring Project [online]. Dostupné na internete: <https://www.acerwc.africa/decisions/> [cit. 2025-12-07]

2. Príčiny a dôsledky detskej bezštátnosti

Prečo sa deti stále rodia alebo vyrastajú bez akejkoľvek štátnej príslušnosti, napriek existujúcim právnym zárukám? Príčiny detskej bezštátnosti sú rôznorodé a často vzájomne prepojené – zahŕňajú medzery v právnych predpisoch, administratívne postupy, diskrimináciu a historické okolnosti.

Jednou z hlavných príčin je kolízia medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami o štátnom občianstve. Každý štát si určuje vlastné pravidlá, ktoré spravidla vychádzajú z princípu pôvodu (*ius sanguinis*), narodenia na území (*ius soli*), alebo z ich kombinácie. Ak sa tieto pravidlá navzájom neprekrývajú, môže sa dieťa ocitnúť mimo akéhokoľvek občianskoprávneho rámca. Napríklad ak sa dieťa narodí v krajine, ktorá neuznáva právo na občianstvo pri narodení, a zároveň krajina pôvodu jeho rodičov odmieta priznať občianstvo, pretože rodičia sa tam nenarodili alebo v nej nemajú trvalý pobyt, môže sa takéto dieťa stať bez štátnej príslušnosti. Takéto právne medzery vedú k vzniku mnohých tzv. bezštátnych narodení po celom svete.

Ďalším významným faktorom je nástupníctvo štátov alebo ich rozpad, ktorý môže mať za následok, že deti zostanú bez štátnej príslušnosti – ako to bolo v 90. rokoch na Balkáne a v bývalom Sovietskom zväze, kde deti príslušníkov menšín neboli uznané za občanov novovzniknutými nástupníckymi štátmi.

Ďalšou príčinou detskej bezštátnosti sú diskriminačné zákony o štátnej príslušnosti, predovšetkým na základe pohlavia alebo etnickej príslušnosti. K roku 2025 približne 24 štátov – najmä v oblasti Blízkeho východu, Afriky a Ázie – neposkytujú matkám rovnaké práva ako otcom pri prenose štátnej príslušnosti na svoje deti alebo im v tom ukladajú prísne obmedzenia.¹² V takýchto štátoch, ak je otec dieťaťa bez štátnej príslušnosti, neznámy alebo cudzinec, a matka podľa zákona nemôže odovzdať svoje občianstvo, môže sa dieťa ocitnúť bez akejkoľvek štátnej príslušnosti. Historicky bola táto situácia bežná v mnohých arabských štátoch a častiach Ázie, hoci v súčasnosti prebiehajú snahy o reformu.

Príkladom je Nepál, kde rodovo diskriminačná legislatíva ponechala aktivistku Nehu Gurung bez štátnej príslušnosti, pretože nemohla zdediť nepálske občianstvo po svojej matke (a jej zahraničný otec bol neprítomný), čo jej znemožnilo dokonca aj účasť na prijímacej skúške na lekársku

¹² UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UN WOMEN: Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness. 2025. [online]. Dostupné na internete: <https://www.refworld.org/reference/reports/unhcr/2025/en/149603> [cit. 2025-12-07].

fakultu.¹³ V súčasnosti štáty ako Katar, Kuvajt, Brunej, Somálsko či Eswatini naďalej vo väčšine prípadov odopierajú ženám možnosť preniesť štátnu príslušnosť na svoje deti, a približne 18 ďalších štátov ju umožňuje len vo veľmi obmedzených situáciách. Tieto zákony sú priamym zdrojom nových prípadov bezštátnosti a čelia medzinárodnej kritike za to, že prispievajú k prehlbovaniu bezštátnosti a porušovaniu práv detí.

Diskriminácia na základe etnického alebo rasového pôvodu v oblasti občianskoprávných politík zohráva podobne významnú úlohu. Klasickým príkladom sú praktiky Dominikánskej republiky voči deťom haitského pôvodu narodeným na jej území, ktorým bolo občianstvo fakticky odopreté vo veľkom rozsahu.

Absencia registrácie narodenia a dokladov totožnosti predstavuje ďalší praktický faktor, ktorý významne prispieva k vzniku bezštátnosti. Bez úradného záznamu o narodení dieťaťa alebo o jeho rodičoch môže byť znemožnené preukázať nárok na akúkoľvek štátnu príslušnosť. Tento problém je obzvlášť závažný v marginalizovaných komunitách, v oblastiach postihnutých konfliktom alebo medzi utečencami. Napríklad deti utečencov narodené v exile často nemajú svoje narodenie zaregistrované, pretože miestne úrady sú nedostupné, pričom krajina pôvodu rodičov môže vyžadovať registráciu narodenia na domácej pôde ako podmienku pre priznanie občianstva. Takáto patová situácia môže viesť k tomu, že dieťa zostane bez dokladov a bez štátnej príslušnosti.

Na globálnej úrovni sa úsilie o univerzálnu registráciu narodení – v rámci Cieľa trvalo udržateľného rozvoja 16.9 („právna identita pre všetkých vrátane registrácie narodení“) – zakladá na uznaní, že evidovanie narodení je kľúčové pre predchádzanie bezštátnosti. UNICEF a UNHCR varujú, že deti bez registrácie narodenia „*sa môžu ocitnúť bez štátnej príslušnosti, čo ich vystavuje riziku vykorisťovania*“, pričom zdôrazňujú, že registrácia narodenia je často prvým krokom k potvrdeniu právnej identity a občianstva dieťaťa.¹⁴

Okrem príčin zakotvených v právnych a administratívnych systémoch zvyšujú riziko detskej bezštátnosti aj nútený presun obyvateľstva a migrá-

¹³ UNHCR: Mother's struggle helps drive national movement for legal identity in Nepal. In: UNHCR News Stories [online], 9 October 2024 [cit. 2025-12-07]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/news/stories/mother-s-struggle-helps-drive-national-movement-legal-identity-nepal>

¹⁴ UN: Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – Committee on the Rights of the Child: Joint general comment No. 4 (2017) / No. 23 (2017) on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return. Geneva: UN, 16. november 2017 [online]. Dostupné na internete: <https://documents.un.org/access.nsf/get?DS=CRC%2fC%2fGC%2f23&Lang=E&Open=> (PDF dokument) [cit. 2025-12-07]

cia. Konflikt v Sýrii napríklad spôsobil, že tisíce detí sa narodili sýrskym utečenkám v hostiteľských krajinách, ktorých právne úpravy o štátnej príslušnosti nebrali do úvahy ich špecifickú situáciu. V niektorých európskych krajinách bol v rokoch 2015 – 2016 zaznamenaný výrazný nárast počtu detí utečencov bez štátnej príslušnosti.¹⁵

V niektorých prípadoch sa deti príslušníkov extrémistických skupín (napríklad tzv. Islamského štátu) ocitli v stave, keď ich neuznával za občanov žiadny štát. Jedna z nedávnych štúdií dokonca skúmala, či by deti narodené na území pod kontrolou ISIS, ktoré nemajú nárok na občianstvo v žiadnom štáte, mohli získať azyl práve z dôvodu svojej bezštátnosti.¹⁶ Hoci ide o mimoriadne zložité prípady, poukazujú na to, ako vojna a vysídlenie môžu viesť k vytváraniu celých generácií detí v situácii *de facto* bez štátnej príslušnosti.

Aké dôsledky má pre dieťa skutočnosť, že nemá štátnu príslušnosť? Jednoducho povedané, bezštátnosť stavia dieťa do výrazne znevýhodnenej pozície už od narodenia. Deti bez štátnej príslušnosti často nemajú prístup k základným právam a verejným službám – môže im byť odopreté vzdelanie, zdravotná starostlivosť alebo sociálne dávky, ktoré sú podmienené preukázaním občianstva. Napríklad v prípade *Yean a Bosico* dievčatám nebolo umožnené získať rodné listy a jednej z nich bol odmietnutý zápis do školy výlučne z dôvodu jej bezštátnosti. Podobne deti komunity Núbijcov v Keni mali preukázateľne obmedzený prístup k vzdelaniu, zdravotnej starostlivosti a dokonca aj k základnej hygiene, čo ich odsúvalo do chudobných a zanedbaných oblastí bez služieb.

Bezštátnosť je často sprevádzaná diskrimináciou a sociálnym vylúčením – deti bez dokladov čelia stigmatizácii a sú zraniteľné voči vykorisťovaniu, detskej práci či obchodovaniu s ľuďmi. Keďže im chýba akýkoľvek právny status, ich rodiny žijú v neustálom strachu z policajnej kontroly alebo zadržania. V každodennom živote sa tak bez identifikačných dokladov stávajú rizikovými aj bežné činnosti, ako je cestovanie či zriadenie bankového účtu.

Možno najťažším dôsledkom bezštátnosti je však psychologický dopad na vývin dieťaťa a jeho vnímanie vlastnej identity. Deti bez štátnej príslušnosti často opisujú svoj život ako existenciu v právnom limbe – vyrastajú s vedomím, že z pohľadu práva neexistujú nikde. Táto strata iden-

¹⁵ UNICEF: Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children. New York: UNICEF, September 2016 [online]. Dostupné na internete: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/04/Uprooted_The-Growing-Crisis-for-Refugee-and-Migrant-Children_report.pdf [cit. 2025-12-07].

¹⁶ LUQUERNA, A.: The Children of ISIS: Statelessness and Eligibility for Asylum under International Law. In: Chicago Journal of International Law, roč. 21, 2020, č. 1, s. 148–193. ISSN 1529-0816.

tity a pocitu príslušnosti – právo „mať práva“, ako to výstižne pomenovala Hannah Arendt – môže vážne ovplyvniť ich sebavedomie a budúce životné príležitosti. Africký výbor pre práva a blahobyt dieťaťa (ACERWC) v prípade Núbijcov konštatoval, že nejasný stav štátnej príslušnosti odsudzuje deti na neistú budúcnosť a porušuje ich právo na dôstojnosť a rozvoj.¹⁷

Bezštátne dieťa je často dieťa, ktoré zostáva spoločensky opomenuté. Ako to výstižne zhrnul UNICEF: „Bezštátnosť bráni deťom naplno uplatniť ich práva.“¹⁸ Odstránenie detskej bezštátnosti pritom nie je nereálny cieľ – ide o problém, ktorý možno riešiť jednoduchými a nenákladnými legislatívnymi opatreniami. Nasledujúce časti sa budú venovať právnym rámcom, ktoré existujú na riešenie tohto problému, a tomu, ako ich súdy a medzinárodné orgány v praxi uplatňujú – alebo zlyhávajú pri napĺňaní sľubu zabezpečiť každému dieťaťu štátnu príslušnosť.

3. Medzinárodný právny rámec – Právo každého dieťaťa na štátnu príslušnosť

Viacero medzinárodných nástrojov zakotvuje právo dieťaťa na nadobudnutie štátnej príslušnosti a usiluje sa predchádzať bezštátnosti. Tieto nástroje spolu vytvárajú sieť záväzkov, ktorá by – aspoň formálne – mala zabezpečiť, že žiadne dieťa sa nenarodí ani nezostane bez štátnej príslušnosti. Tento rámec zahŕňa univerzálne dohovory, špecializované zmluvy o bezštátnosti, regionálne dohovory a aj nezáväzné normy.

Dohovor z roku 1954 o postavení osôb bez štátnej príslušnosti bol prvým globálnym nástrojom, ktorý sa venoval problematike bezštátnosti.¹⁹ Poskytuje kľúčovú definíciu bezštátnej osoby ako osoby, ktorá nie je považovaná za štátneho príslušníka žiadnym štátom podľa jeho právneho poriadku. Okrem toho stanovuje minimálne štandardy zaobchádzania s osobami bez štátnej príslušnosti – v oblastiach ako vzdelávanie, zamestnanie či vydávanie cestovných dokladov – obdobne ako pri utečencoch. Pokiaľ ide o deti, význam tohto dohovoru spočíva v tom, že zabezpečuje,

¹⁷ INŠTITÚT PRE LUDSKÉ PRÁVA A ROZVOJ V AFRIKE – OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE: Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya. Communication No. 002/Com/002/2009, rozhodnutie African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), 22. marca 2011 [online]. Dostupné na internete: <https://www.justiceinitiative.org/litigation/children-nubian-descent-kenya-v-kenya> [cit. 2025-12-07].

¹⁸ UNICEF: Ending childhood statelessness in Europe [online]. UNICEF, 2019. Dostupné na internete: <https://www.unicef.org/eca/media/8086/file> [cit. 2025-12-07]

¹⁹ DOHOVOR O POSTAVENÍ OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI. OSN, 1954. In: Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/media/1954-konvencia-o-statuse-osob-bez-statnej-prislusnosti> [cit. 2025-12-07].

aby im bol priznaný aspoň základný prístup k právam na území, kde sa nachádzajú.

Dohovor o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti z roku 1961 je kľúčový medzinárodný nástroj zameraný na prevenciu vzniku nových prípadov bezštátnosti.²⁰ Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami, sa zaväzujú prijať konkrétne opatrenia, najmä v súvislosti s deťmi. Článok 1 stanovuje povinnosť priznať štátnu príslušnosť osobám narodeným na území štátu, ktoré by inak zostali bez štátnej príslušnosti – buď automaticky pri narodení, alebo na základe žiadosti najneskôr do dosiahnutia plnoletosti. Táto klauzula v praxi zabezpečuje, aby *ius soli* fungovalo ako záchranná sieť tam, kde zlyhá *ius sanguinis*. Článok 4 sa venuje nájdencom – teda deťom nájdeným bez známeho pôvodu – a predpokladá, že majú štátnu príslušnosť krajiny, v ktorej boli nájdené, aby sa predišlo ich bezštátnosti. Ďalšie ustanovenia zakazujú zbavenie štátneho občianstva, ak by to viedlo k bezštátnosti, s výnimkou úzkych výnimiek, ako je podvod. Dohovor taktiež chráni deti pred stratou občianstva v dôsledku konania rodičov a požaduje zachovanie štátnej príslušnosti, pokiaľ je to možné. Poučením z minulých krívd je aj článok 9, ktorý výslovne zakazuje zákony odopierajúce štátnu príslušnosť z dôvodu rasy, etnického pôvodu, náboženstva alebo politického presvedčenia – ako reakciu na prípady denacionalizácie (napr. počas apartheidu alebo voči menšinám). K roku 2025 dohovor ratifikovalo 82 štátov, čo obmedzuje jeho dosah. Napriek tomu sa jeho ustanovenia často považujú za najlepšiu prax aj mimo okruh signatárov.

Takmer univerzálna ratifikácia **Dohovoru o právach dieťaťa** (s výnimkou jediného štátu) robí z tejto zmluvy základný pilier v oblasti práv detí, vrátane práva na štátnu príslušnosť.²¹ Článok 7 CRC výslovne stanovuje, že „Každé dieťa je registrované ihneď po narodení a má od narodenia právo na meno, právo na štátnu príslušnosť, a pokiaľ to je možné, právo poznať svojich rodičov a právo na ich starostlivosť.“ Zároveň zaväzuje štáty zabezpečiť realizáciu týchto práv najmä v prípadoch, keď by dieťa inak zostalo bez štátnej príslušnosti. Táto formulácia jednoznačne usmerňuje štáty k tomu, aby kládli dôraz na prevenciu bezštátnosti pri narodení. Ďalej článok 8 CRC chráni právo dieťaťa zachovať si svoju identitu – vrátane štátnej príslušnosti – a zaväzuje štáty poskytnúť pomoc a ochranu v prípadoch, keď bolo dieťa protiprávne zbavené niektorého z prvkov svojej iden-

²⁰ DOHOVOR O ZNIŽOVANÍ POČTU OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI. OSN, 1961. In: Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/media/1961-dohovor-o-znizovani-poctu-osob-bez-statnej-prislusnosti> [cit. 2025-12-07].

²¹ ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Dohovor o právach dieťaťa. Prijatý Valným zhromaždením OSN 20. novembra 1989. New York: OSN, 1989 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> [cit. 2025-12-07].

tity. Všetky tieto ustanovenia sú posilnené princípom najlepšieho záujmu dieťaťa, zakotveným v článku 3 CRC, ktorý požaduje, aby najlepší záujem dieťaťa bol prvoradým hľadiskom pri všetkých rozhodnutiach týkajúcich sa detí. Tento princíp podporuje výklad, podľa ktorého priznanie štátnej príslušnosti – alebo zabránenie bezštátnosti – je vždy v najlepšom záujme dieťaťa. Spoločne tieto články vytvárajú silný normatívny rámec: deti majú právo na štátnu príslušnosť a štáty sú povinné konať tak, aby toto právo zabezpečili, najmä prostredníctvom prevencie bezštátnosti od narodenia.

Ďalším široko ratifikovaným nástrojom, ktorý zakotvuje právo dieťaťa na štátnu príslušnosť, je **Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach**. Článok 24 ods. 3 ICCPR ustanovuje, že „každé dieťa má právo nadobudnúť štátnu príslušnosť“.²² Ide o právne záväzný záväzok pre zmluvné štáty. Pakt síce výslovne neurčuje, ktorý štát má občianstvo priznať – ponecháva túto otázku vnútroštátnej úprave – no Výbor OSN pre ľudské práva (orgán monitorujúci plnenie paktu) vo svojej výkladovej praxi opakovane zdôraznil, že článok 24 zaväzuje štáty prijať pozitívne opatrenia na predchádzanie bezštátnosti. Prelomovým rozhodnutím v tejto oblasti bol prípad D.Z. proti Holandsku z roku 2021, v ktorom Výbor prvýkrát v praxi uplatnil článok 24 ods. 3 v konkrétnom prípade dieťaťa bez štátnej príslušnosti.²³ Holandsko podľa Výboru porušilo právo dieťaťa na získanie štátnej príslušnosti tým, že neposkytovalo žiadny právny mechanizmus na uznanie bezštátnosti ani na následné udelenie občianstva. Výbor zároveň konštatoval, že štáty nesmú klásť na deti neprimeranú dôkaznú povinnosť, pokiaľ ide o preukazovanie bezštátnosti, a že samotná absencia postupu, ktorý by umožnil bezštátnemu dieťaťu nadobudnúť štátnu príslušnosť, predstavuje porušenie práv podľa paktu. Toto rozhodnutie – historicky prvé svojho druhu podľa článku 24 – potvrdzuje, že právo na štátnu príslušnosť možno uplatňovať a presadzovať aj v rámci medzinárodného systému ochrany ľudských práv. Zároveň kladie dôraz na povinnosť štátov odstrániť legislatívne a administratívne nedostatky, ktoré udržiavajú deti v stave bez štátnej príslušnosti.

Okrem základných nástrojov v oblasti bezštátnosti existuje viacero ďalších medzinárodných zmlúv, ktoré síce priamo neustanovujú komplexné riešenia statelessness, no nepriamo posilňujú právo dieťaťa na štátnu príslušnosť a právnu identitu. Spoločne prispievajú k formovaniu medzi-

²² ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR). New York, 19. decembra 1966 (v platnosť vstúpil 23. marca 1976) 999 UNTS 171

²³ HUMAN RIGHTS COMMITTEE: D.Z. v. Netherlands, Communication No. CC-PR/C/130/D/2918/2016, rozhodnutie z 20. januára 2021. In: United Nations Treaty Body Jurisprudence Database [online]. Dostupné na internete: <https://juris.ohchr.org> [cit. 2025-12-07].

národného konsenzu, že žiadne dieťa – bez ohľadu na pôvod, postavenie rodičov či zdravotný stav – by nemalo zostať bez občianstva.

Článok 9 **Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien** (CEDAW) (1979) zaväzuje štáty zabezpečiť ženám rovnaké práva ako mužom pri prenose štátnej príslušnosti na ich deti.²⁴ Toto ustanovenie priamo reaguje na problém rodovo podmienenej bezštátnosti, ktorý bol vyššie rozobratý – najmä v prípadoch, keď právny poriadok štátu neumožňuje matkám odovzdať občianstvo ich potomkom. Dohovor tým prispieva k odstraňovaniu zákonov a praktík, ktoré súdne inštitúcie aj ľudskoprávne orgány opakovane označili za diskriminačné a nezlučiteľné s princípom rovnosti. Článok 18 **Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím** (CRPD) (2006) zaručuje, že deti so zdravotným postihnutím majú právo na registráciu narodenia a nadobudnutie štátnej príslušnosti na rovnakom základe ako ostatné deti.²⁵ Tento záväzok reflektuje riziko, že deti so zdravotným postihnutím môžu byť vylúčené z evidencie narodení, skryté pred spoločnosťou alebo zanedbané – čo ich vystavuje riziku de facto bezštátnosti. Článok 29 **Medzinárodného dohovoru o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín** (1990) priznáva deťom migrujúcich pracovníkov právo na meno, registráciu narodenia a štátnu príslušnosť.²⁶ Hoci tento dohovor zatiaľ nezaznamenal univerzálnu ratifikáciu a viaceré hostiteľské krajiny migrácie nie sú jeho zmluvnými stranami, predstavuje dôležitý nástroj na ochranu práv detí žijúcich v transnacionálnych, často právne neistých situáciách. Tieto dohovory síce neprinášajú priamy nárok na štátnu príslušnosť v každom konkrétnom prípade, no významne prispievajú k normatívnej sile myšlienky, že právo na právnu identitu, vrátane štátnej príslušnosti, je univerzálne a nesmie byť podmienené pohlavím rodičov, zdravotným postihnutím, či migračným statusom rodiny.

Medzinárodný právny rámec jednoznačne potvrdzuje, že deti majú právo na štátnu príslušnosť a že štáty sú povinné predchádzať detskej bezštátnosti a znižovať jej výskyt prostredníctvom rôznych opatrení. Teoreticky platí, že každé dieťa, ktorému hrozí bezštátnosť, má právo získať

²⁴ ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women). New York, 18. december 1979

²⁵ ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (CRPD – Convention on the Rights of Persons with Disabilities). New York, 13. decembra 2006. In: United Nations Treaty Series, 2515 UNTS 3, 46 ILM 443 (2006)

²⁶ ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families). New York, 18. december 1990. In: United Nations Treaty Series, vol. 2220, s. 3 a nasl.

štátnu príslušnosť – či už zo strany štátu narodenia, štátu pôvodu rodičov, alebo za určitých okolností aj tretieho štátu. Napriek tomu pretrvávajúci výskyt detí bez štátnej príslušnosti poukazuje na zásadnú priepasť medzi právnou úpravou a realitou. V nasledujúcej časti sa preto pozrieme na to, ako tieto normy interpretovali a uplatňovali súdy a kvázisúdne orgány po celom svete. Ich judikatúra odhaľuje jednak sľubný vývoj v ochrane práva na štátnu príslušnosť, no zároveň aj pretrvávajúce nedostatky, ktoré bránia tomu, aby sa toto právo stalo v praxi naplnenou realitou a nie len prázdny vyhlásením pre deti bez štátnej príslušnosti.

4. Ako sa súdy vyrovnávajú s detskou bezštátnosťou

Medzinárodné a regionálne súdy, ako aj zmluvné orgány OSN pre ľudské práva, sa čoraz častejšie zaoberajú prípadmi bezštátnosti – pričom mnohé z nich sa týkajú práve detí. Takýmto spôsobom vdýchli život právu na štátnu príslušnosť, ktoré sa z abstraktného princípu premieňa na konkrétne vymáhateľné právo. Táto časť sa zameriava na judikatúru, ktorá odráža, ako súdna prax reaguje na problém detí bez štátnej príslušnosti. Tieto prípady ukazujú, že právo na štátnu príslušnosť prestáva byť len deklarativným záväzkom – súdy ho čoraz častejšie chápu ako súčasť širšieho rámca ľudských práv, ktorého nedodržiavanie má konkrétne právne následky pre štáty.

Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) dohliada na dodržiavanie Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDLP), ktorý – na rozdiel od iných medzinárodných zmlúv – neobsahuje výslovné právo na štátnu príslušnosť. Táto absencia spôsobovala, že prvé pokusy riešiť bezštátnosť detí prostredníctvom ESLP boli neúspešné. V známom prípade *Karashev proti Fínsku* (1999) ruská rodina namietala, že odmietnutie udelenia fínskeho občianstva ich dieťaťu, narodenému na území Fínska, porušilo Dohovor. Súd však sťažnosť vyhlásil za neprípustnú, keďže EDLP neposkytuje samostatné právo na nadobudnutie štátnej príslušnosti.²⁷

V posledných dvoch desaťročiach sa však judikatúra posunula a ESLP našiel nepriamu cestu, ako sa k otázke štátnej príslušnosti vyjadrovať – a to prostredníctvom článku 8 (právo na súkromný a rodinný život) a článku 14 (zákaz diskriminácie). Ak odmietnutie občianstva zasahuje do identity jednotlivca alebo je sprevádzané diskriminačným zaobchádzaním, Súd už neváha zasiahnuť.

²⁷ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Karashev v. Finland*, Application No. 31414/96, 12. január 1999 [online]. In: HUDOC databáza. Dostupné na internete: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-4592> [cit. 2025-12-07].

Genovese proti Malte (2011) predstavuje prelomové rozhodnutie v oblasti detskej bezštátnosti a štátnej príslušnosti.²⁸ V tomto prípade dieťa narodené mimo manželstva britskej matke a maltskému otcovi nemohlo získať maltské občianstvo, pretože podľa vtedajšieho maltského práva mohol otec preniesť občianstvo len v prípade, že bol v čase narodenia s matkou zosobášený. Výsledkom bola diskriminácia na základe rodinného statusu. ESLP uznal, že hoci článok 8 negarantuje samostatné právo na občianstvo, otázka prístupu k štátnej príslušnosti patrí do rámca „súkromného života“, keďže priamo ovplyvňuje sociálnu identitu jednotlivca. Súd zároveň skonštatoval porušenie článku 14 v spojení s článkom 8 z dôvodu diskriminácie na základe pôvodu narodenia (v manželskom alebo nemanželskom zväzku). Rozsudok vyslal jasný signál: ak štát udeľuje občianstvo určitým skupinám detí, nemôže ho bez objektívneho a rozumného odôvodnenia odoprieť inej skupine detí len z dôvodu ich rodinného postavenia. Tento prípad sa stal prvým v histórii, v ktorom ESLP výslovne uznal, že diskriminačné odopretie občianstva môže porušovať EDEP.

Hoti proti Chorvátsku (2018) je ďalším významným rozhodnutím, hoci sa týkal dospelého muža, ktorý žil ako bezštátny v Chorvátsku takmer štyridsať rokov.²⁹ V dôsledku právnych prekážok nemohol získať ani pobytové oprávnenie, ani žiadny status, ktorý by mu umožnil legálny život. ESLP rozhodol, že takýto stav právnej neistoty a dlhodobého vylúčenia porušil jeho právo na súkromný život podľa článku 8. Súd uznal, že bezštátnosť a absencia dokumentov vytvárajú „stav neustálej neistoty a sociálnej izolácie“, ktorý priamo narúša osobnú identitu jednotlivca a jeho možnosť budovať si vzťahy a zázemie. Tento precedens je osobitne dôležitý aj pre deti – pretože ak takýto zásah do identity dospelého jednotlivca predstavuje porušenie Dohovoru, o to väčšmi môže byť bezprávne právne vákuum neudržateľné v prípade dieťaťa, ktoré zostáva v limbe bez dokladov a ochrany. Štáty sú tak povinné aktívne konať a neniesť deti v situácii právnej neistoty.

Jeden z najvýznamnejších nedávnych rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúci sa detskej bezštátnosti predstavuje prípad *Hashemi a iní proti Azerbajdžanu* z roku 2022.³⁰ Išlo o skupinu utečencov pochá-

²⁸ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Genovese v. Malta*, Application No. 53124/09, rozsudok 11. októbra 2011, nadobudol právoplatnosť 11. januára 2012. In: HUDOC database [online]. Dostupné na internete: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106785> [cit. 2025-12-07]

²⁹ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Hoti v. Croatia*, Application No. 63311/14, 26. apríla 2018. In: HUDOC-databáza [online]. Dostupné na internete: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-182448%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-182448%22]}) [cit. 2025-12-07].

³⁰ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Hashemi and Others v. Azerbaijan*, nos. 1480/16 and 6 others, judgment 13 January 2022. In: HUDOC database [online]. Dostupné na internete: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-215076%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-215076%22]}) [cit. 2025-12-07].

dzajúcich z Afganistanu a Pakistanu, ktorých deti sa narodili na území Azerbajdžanu. V čase ich narodenia platil v Azerbajdžane zákon, podľa ktorého každá osoba narodená na území štátu nadobúda štátnu príslušnosť (*ius soli*). Právny nárok týchto detí na azerbajdžanské občianstvo bol teda jasne zakotvený v platnom práve. Napriek tomu miestne úrady odmietli deťom vydať rodné listy a doklady totožnosti – výlučne z dôvodu, že ich rodičia boli cudzinci. Tým im fakticky odopreli uznanie občianstva, ktoré im podľa zákona prináležalo. Domáce súdy tento postup potvrdili bez toho, aby sa opierali o akýkoľvek výslovný zákonný základ. Európsky súd konštatoval, že Azerbajdžan svojvoľne odmietol týmto deťom občianstvo, čím porušil ich právo na súkromný život podľa článku 8 Dohovoru. Zdôraznil, že samotný vnútroštátny právny predpis jasne priznával štátnu príslušnosť deťom narodeným na území štátu, a že úradníci svojím postupom konali v rozpore so zákonom. Nepriznanie občianstva a nevydanie dokladov nebolo sprevádzané žiadnymi procesnými zárukami, čím išlo o svojvoľný zásah do práv detí. Súd priznal sťažovateľom náhradu škody a zároveň fakticky požadoval, aby Azerbajdžan napravil porušenie tým, že deťom zabezpečí uznanie občianstva a vydanie identifikačných dokladov.

Medziamerický systém ochrany ľudských práv patrí medzi najprogressívnejšie v oblasti uznania práva na štátnu príslušnosť ako základného ľudského práva, osobitne v kontexte detí. Americký dohovor o ľudských právach výslovne chráni právo na štátnu príslušnosť (článok 20) a zaväzuje štáty predchádzať bezštátnosti osôb narodených na ich území. Medziamerický súd pre ľudské práva (IACtHR) využil tieto ustanovenia na vydanie niekoľkých prelomových rozsudkov, ktoré zásadne ovplyvnili právne myslenie v oblasti bezštátnosti.

Rozsudok *Yean a Bosico proti Dominikánskej republike* predstavuje zásadný obrat v ochrane detí pred bezštátnosťou. Dve dievčatá – Dilcia Yean a Violeta Bosico – sa narodili v 90. rokoch v Dominikánskej republike rodičom haitského pôvodu s dlhodobým pobytom v krajine. V zmysle platného zákona im mal byť priznaný dominikánsky pasívne občiansky status (*ius soli*), s výnimkou detí osôb v tranzite – čo sa pôvodne týkalo len krátkodobých návštevníkov. Úrady však svojvoľne zaradili ich rodičov medzi osoby v tranzite, a tým dievčatám odmietli vydať rodné listy a uznať občianstvo. Jedna z dievčat nemohla nastúpiť do školy, pretože nemala oficiálny doklad o narodení. Súdnou cestou sa prípad dostal pred IACtHR, ktorý rozhodol, že Dominikánska republika porušila článok 20 (právo na štátnu príslušnosť), článok 18 (právo na identitu), článok 24 (rovnosť pred zákonom), a článok 1.1 (zákaz diskriminácie) Amerického dohovoru. Súd konštatoval, že interpretácia výnimky „v tranzite“ bola svojvoľná a slúžila na etnické vylúčenie osôb haitského pôvodu. Odopretie občianstva malo diskriminačný charakter a bolo v rozpore s princípom, že deti narodené na

území štátu, ktoré by inak boli bez štátnej príslušnosti, musia byť uznané ako občania. Hoci samotné dievčatá neskôr dokumenty získali, širší problém pretrvával. V roku 2013 totiž dominikánsky ústavný súd vydal kontroverzné rozhodnutie, ktoré spätne zbavilo občianstva desaťtisíce osôb haitského pôvodu – čo vyvolalo medzinárodné odsúdenie. Napriek tomu zostáva prípad Yean a Bosico kľúčovým precedensom a výstrahou pred etnicky motivovanou denacionalizáciou detí.

Postoj medziamerického súdu sa opiera o ústavné tradície viacerých latinskoamerických štátov, ktoré vo veľkej miere uplatňujú princíp *jus soli* a aktívne sa zapojili do kampaní na odstránenie bezštátnosti. Napríklad Kostarika a Brazília po uvedených rozsudkoch prijali opatrenia, aby zabránili tomu, aby deti neznámeho pôvodu alebo nájdené deti zostali bez občianstva. Rozhodnutia IACtHR, osobitne prípad Yean a Bosico, sú dnes všeobecne uznávané ako autoritatívne zdroje v akademických debatách o práve na štátnu príslušnosť a sú pravidelne citované aj mimo amerického regiónu ako príklad dobrej praxe v oblasti ochrany detí pred bezštátnosťou.

Africká charta práv a blaha dieťaťa (ACRWC) predstavuje jeden z najsilnejších regionálnych nástrojov, pokiaľ ide o výslovné uznanie práva dieťaťa na štátnu príslušnosť. Článok 6 Charty nielen garantuje toto právo, ale zároveň kladie dôraz na prevenciu bezštátnosti už pri narodení. V kontexte detí považuje odmietnutie štátnej príslušnosti za porušenie princípu najlepšieho záujmu dieťaťa a princípu nediskriminácie. Prípad *IHRDA a OSJI (v mene núbijských detí) proti Keni* (2011) sa týkal detí z komunity Núbijcov v Keni – skupiny historicky marginalizovanej, pôvodne privezenej do krajiny zo Sudánu počas koloniálnej éry.³¹ Napriek viac než storočnej prítomnosti v krajine Núbijci často nedostávali uznanie štátnej príslušnosti, a ich deti neboli po narodení evidované ako občania. Naopak, museli čakať do 18 rokov a následne absolvovať zdĺhavý a diskriminačný proces „overovania“ identity, ktorý viedol k prietahom alebo odmietnutiam, pričom mnoho detí zostávalo počas mladosti fakticky bez štátnej príslušnosti. ACERWC zistil, že Keňa porušila právo detí na štátnu príslušnosť (článok 6 Charty) a zásadu nediskriminácie. Analýza Výboru bola presvedčivá: poukázal na to, že všetky ostatné kenské deti majú legitímne očakávanie, že získajú občianstvo, zatiaľ čo núbijské deti takéto očakávanie nemajú z dôvodu náročného a zaťažujúceho procesu preverovania. Tento rozdiel

³¹ AFRICAN COMMITTEE OF EXPERTS ON THE RIGHTS AND WELFARE OF THE CHILD (ACERWC): Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative (on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) v. Kenya, Communication No. Com/002/2009, rozhodnutie z 22. marca 2011 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ihrda.org/wp-content/uploads/2011/09/002-09-Nubian-children-v-Kenya-Eng.pdf> [cit. 2025-12-07].

bol vyhodnotený ako diskriminačný a nezlučiteľný s najlepším záujmom dieťaťa. Výbor jednoznačne konštatoval, že bezštátnosť je v zásadnom rozpore s najlepším záujmom dieťaťa a že kenská prax porušila právo dieťaťa nadobudnúť štátnu príslušnosť pri narodení. Takisto spojil odmietnutie štátnej príslušnosti s porušovaním ďalších práv – keďže u núbijských detí bez štátnej príslušnosti bolo zdokumentované obmedzené využívanie vzdelávania, bývania a zdravotnej starostlivosti, bolo porušené ich právo na rovnaký prístup k týmto službám.

ACERWC vydal podrobné nápravné opatrenia: Keňa musela zmeniť svoje zákony a postupy tak, aby núbijské deti mohli získať štátnu príslušnosť pri narodení, zaviesť nediskriminačný systém registrácie narodení a do šiestich mesiacov podať správu o vykonávaní týchto opatrení. Výbor dokonca poveril jedného zo svojich členov monitorovaním plnenia rozhodnutia. Takýto dôsledný mechanizmus dohľadu je v medzinárodnej justícii pomerne zriedkavý a poukazuje na závažnosť problému. V reakcii na rozhodnutie Keňa podnikla isté kroky (napríklad zvýšené vydávanie dokumentov v núbijských komunitách a príslub legislatívnych reforiem), hoci podľa posledných správ niektoré diskrečné prekážky pretrvávali. Napriek tomu rozhodnutie v prípade Núbijských detí zostáva významným míľnikom: ide o rozhodnutie regionálneho afrického orgánu, ktorý potvrdil právo na štátnu príslušnosť v praktickej rovine a vyžadoval konkrétne kroky.

V iných častiach Afriky sa Africká komisia pre ľudské a práva národov a novší Africký súd pre ľudské a práva národov zaoberali štátnou príslušnosťou v niekoľkých prípadoch (napr. v súvislosti so statusom občianstva osôb v Kamerune a Pobreží Slonoviny) a často odkazujú na právo na štátnu príslušnosť vo všeobecnej rovine. Africký súd napríklad v prípade *Anudo proti Tanzánii* (2018) riešil situáciu dospelého muža svojvoľne zbaveného tanzánijského občianstva; Súd uznal právo na štátnu príslušnosť ako neoddeliteľnú súčasť práva na právnu subjektivitu a osobnosť podľa Africkej charty a odsúdil vyhostenie osoby do bezštátneho limba.³² Hoci nešlo o detský prípad, rozsudok potvrdzuje trend, že africké inštitúcie považujú neopodstatnené odopretie občianstva za porušenie ľudských práv.

Africké ľudskoprávne orgány zdôraznili povinnosť predchádzať detskej bezštátnosti ako právny záväzok, opierajúc sa o regionálne aj univerzálne normy. Ich prístup často výslovne integruje zásadu najlepšieho záujmu dieťaťa a aspekty jeho rozvoja. Od Kene po Pobrežie Slonoviny tak

³² AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS: *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, Application No. 012/2015, rozhodnutie 22. marca 2018 [online]. In: African Court on Human and Peoples' Rights. Dostupné na internete: <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/5f5/646/ef8/5f5646ef872cf510171393.pdf> [cit. 2025-12-07].

vidíme posun smerom k zosúlaďovaniu vnútroštátnych právnych úprav s princípom, že žiadne dieťa nemá zostať bez štátnej príslušnosti.

Napokon stojí za zmienku, že problematikou bezštátnosti sa zaoberajú aj vnútroštátne súdy v rôznych krajinách, pričom často čerpajú z medzinárodného práva. Napríklad súdy v Bangladéši rozhodovali v prospech uznania štátnej príslušnosti pre Bihari komunitu, ktorá bola dlhé roky fakticky bez štátnej príslušnosti, a súdy v Keni zas priznali občianstvo osobám bez štátnej príslušnosti, najmä bývalým utečencom, s dôrazom na najlepší záujem dieťaťa a medzinárodné štandardy.

Pozoruhodným prípadom z posledného obdobia je rozhodnutie španielskeho súdu z roku 2022, ktorým bola priznaná španielska štátna príslušnosť dieťaťu narodenému počas presunu medzi krajinami, bez dokladov – výlučne s cieľom zabrániť jeho bezštátnosti.³³ Tento rozsudok vyvolal veľkú pozornosť a potvrdzuje, že aj národné súdy čoraz častejšie vnímajú právo na štátnu príslušnosť ako základné právo dieťaťa, a sú ochotné vyplniť legislatívne medzery s cieľom ochrániť dieťa pred právnym vákuom. Judikatúra naprieč rôznymi systémami ukazuje jasný vývoj smerom k uznaniu, že bezštátnosť je stav, ktorý musí právo napraviť, nie akceptovať. Súdy pritom kreatívne využívajú existujúce ustanovenia o ľudských právach, aby zabezpečili právnu identitu pre deti bez občianstva – či už formou priameho príkazu na priznanie štátnej príslušnosti (ako v prípade medziamerickej alebo africkej judikatúry), alebo prostredníctvom konštatovania porušenia práv, ktoré vedie k legislatívnym zmenám (ako je to časté v európskom kontexte alebo v rozhodnutiach Výboru OSN pre ľudské práva).

Záver

Osud detí bez štátnej príslušnosti predstavuje hlbokú výzvu pre medzinárodný právny poriadok aj pre naše svedomie. Medzinárodné právo prostredníctvom súboru zmlúv a judikatúry jednoznačne uznalo, že každé dieťa má právo na štátnu príslušnosť a že bezštátnosti detí je potrebné predchádzať a odstraňovať ju. Od globálnych dohovorov až po regionálne nástroje ochrany ľudských práv panuje široká zhoda o normách, ktoré sú nevyhnutné – normy, ktoré požadujú, aby žiadne dieťa nezostalo bez štátnej príslušnosti, či už v dôsledku kolízie právnych predpisov alebo v dôsledku zámernej diskriminačnej politiky. Vývoj súdnej praxe – vrátane rozhodnutí súdov v Európe, Amerike, Afrike či orgánov OSN – tento princíp ďalej posilňuje a potvrdzuje, že odopretie štátnej príslušnosti dieťaťu môže predstavovať porušenie základných ľudských práv. Tieto súdy oživili

³³ AUDIENCIA PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA: Sentencia 341/2022 (Appeal no. 2209/2022), 11. mája 2022. In: Court of Appeal of Gipuzkoa [online]. Dostupné na internete: <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/spain-court-appeal-gipuzkoa-appeal-no-22092022> [cit. 2025-12-07].

právne normy a v mnohých prípadoch donútili štáty prijať nápravné opatrenia a priznať deťom občianstvo a identitu, na ktorú majú nárok.

Ako však tento článok ukázal, medzi právom a realitou naďalej pretrvávajú priepastný rozdiel. Každý rok sa tisíce detí rodia do právneho vákuu a milióny ďalších žijú bez výhod a ochrany, ktorú štátna príslušnosť prináša. Príčiny sú rôznorodé – od zastaraných právnych predpisov a administratívnej nečinnosti až po predsudky a politické zanedbanie. Prekonanie týchto prekážok si vyžaduje viac než len opakovanie právnych princípov; vyžaduje si cieľené reformy, dôsledné presadzovanie práva a predovšetkým humanitný záväzok k začleneniu.

Kriticky dôležitá je zmena pohľadu: deti by sa nikdy nemali posudzovať cez prizmu migračného statusu, etnického pôvodu či činov ich rodičov – predovšetkým sú to nositelia práv. Právo dieťaťa na štátnu príslušnosť je v podstate právom na miesto vo svete, právom byť uznaný ako niekto, kto patrí do komunity a štátu. Keď je toto právo naplnené, otvára sa cesta k uplatneniu ďalších práv a životných príležitostí. Ak je však odmietnuté, dieťa zostáva pred zavretými dverami – často na okraji spoločnosti, bez uznania a bez perspektívy.

Povzbudzujúce trendy však dávajú dôvod na optimizmus. Medzinárodné kampane zvyšujú povedomie ako nikdy predtým; čoraz viac štátov novelizuje svoje zákony, aby odstránili právne medzery; a nové iniciatívy – ako napríklad Globálna aliancia za ukončenie bezštátnosti do roku 2030 – sú pripravené urýchliť konkrétne kroky. Narastá aj objem odbornej literatúry ponúkajúcej inovatívne riešenia – napríklad koncepcia, že štát narodenia nesie konečnú zodpovednosť za to, aby žiadne dieťa nezostalo bez štátnej príslušnosti, čo by v prípade všeobecného prijatia mohlo ukončiť spory o to, kto má udeliť občianstvo v nejasných prípadoch. Myšlienka, že každé dieťa by malo mať štátnu príslušnosť už pri narodení, sa dnes čoraz viac vníma nie ako idealistický cieľ, ale ako dosiahnuteľný štandard spravodlivosti. V tomto kontexte je nevyhnutné formulovať návrhy *de lege ferenda*, ktoré by odstránili pretrvávajúce právne a administratívne nedostatky v oblasti uznávania štátnej príslušnosti detí.

Najpriamejším riešením je, aby každý štát vo svojej právnej úprave o štátnej príslušnosti zakotvil záruky, ktoré zabránia detskej bezštátnosti. Kľúčové je univerzálne uplatňovanie princípu *jus soli* ako záchrannej siete pre deti, ktoré by inak zostali bez štátnej príslušnosti. V praxi to znamená, že ak sa dieťa narodí na území štátu A a pri narodení nezíska žiadnu inú štátnu príslušnosť, štát A by mu mal priznať svoje občianstvo – buď automaticky, alebo prostredníctvom jednoduchého registračného postupu krátko po narodení.

Štáty by sa mali aktívne usilovať o pristúpenie k Dohovorom z roku 1954 a 1961, pretože takýto krok predstavuje jasný záväzok a spravidla

vedie k právnym auditom zabezpečujúcim súlad s medzinárodnými normami. Pre štáty, ktoré už k dohovorom pristúpili, je ďalším krokom ich vnútroštátna implementácia – čo môže zahŕňať prijatie legislatívy, ktorá priamo preberá zmluvné ustanovenia. Napríklad v zákone o štátnej príslušnosti by sa mohlo uviesť, že „dieťa narodené na území [štátu], ktoré by inak bolo bez štátnej príslušnosti, je občanom od narodenia.“

Štáty by mali vytvoriť formálne postupy na identifikáciu osôb bez štátnej príslušnosti na svojom území – vrátane detí – v súlade so smernicami UNHCR. Tieto postupy by mali byť ideálne prispôbené deťom, napríklad prostredníctvom zjednodušených dôkazných požiadaviek a zohľadnenia najlepšieho záujmu dieťaťa počas celého procesu. Po oficiálnom uznaní dieťaťa za bez štátnej príslušnosti by mal existovať jasný a uskutočniteľný mechanizmus nadobudnutia občianstva. Napríklad štát by mohol umožniť, aby dieťa so statusom bez štátnej príslušnosti požiadalo o občianstvo po krátkom pobyte (výrazne kratšom než je štandardná naturalizačná lehota pre dospelých), alebo by mu mohlo byť občianstvo udelené automaticky.

Dosiahnutie 100 % registrácie narodení predstavuje zásadné preventívne opatrenie proti detskej bezštátnosti. Štáty by mali odstrániť všetky prekážky, ktoré bránia registrácii narodenia – napríklad poplatky, sankcie za oneskorenú registráciu alebo diskriminačné požiadavky voči určitým skupinám obyvateľstva (napr. povinnosť preukazovať právny status rodičov). Zavedenie mobilných registračných jednotiek, digitálnych systémov registrácie a osvetových kampaní v komunitách môže výrazne zvýšiť mieru registrácie, najmä v odlahľých alebo sociálne znevýhodnených oblastiach. Prepojenie registrácie narodení s poskytovaním iných služieb – napríklad zdravotnej starostlivosti – motivuje rodičov registrovať deti už v ranom veku. Zároveň musí byť zabezpečený prístupný a funkčný systém dodatočnej registrácie narodenia pre deti, ktoré neboli zaregistrované pri narodení, aby sa predišlo ich právnej neviditeľnosti.

V prípade detí, ktoré sú *de facto* bez štátnej príslušnosti alebo ktorých občiansky status je nejasný, by štáty mali zabezpečiť, aby požívali aspoň také práva a ochranu, aké prináležia občanom, kým sa ich situácia vyrieši. To znamená prístup k vzdelaniu, zdravotnej starostlivosti a ochranu pred vykorisťovaním, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Mnohé práva – ako napríklad právo na vzdelanie – sú v rámci medzinárodného práva univerzálne a nemožno ich odoprieť len preto, že dieťa nemá občianstvo.

Normatívne návrhy, ktoré boli predstavené – od legislatívnych reforiem po procesné inovácie – predstavujú praktické kroky na ceste k nulovej detskej bezštátnosti. Ich realizácia si vyžiada odhodlanie, finančné a personálne kapacity, ale niekedy aj odvahu postaviť sa zaužívaným postojom. Medzinárodná spolupráca bude pritom kľúčová, pretože bezštátnosť často

presahuje hranice jednotlivých štátov. Odmena je však nesmierna: ukončenie detskej bezštátnosti znamená predísť celoživotným ujám a zároveň uvoľniť potenciál nespočetného množstva mladých ľudských životov. Predstavovalo by to aj významné víťazstvo v oblasti ľudských práv, dôkaz, že medzinárodné spoločenstvo dokáže spojiť sily a vyriešiť problém, ktorý v 21. storočí nemá mať miesto.

Na záver možno povedať, že deti bez štátnej príslušnosti patria medzi najzraniteľnejších ľudí na svete – ale nie sú bez nádeje. Právo a spravodlivosť stoja čoraz viac na ich strane. Hlasy súdov – či už ide o Európsky súd trvajúci na zákaze svojvôle, Medziamerický súd vyžadujúci rovnosť, alebo Africký výbor, ktorý zdôrazňuje najlepší záujem dieťaťa – všetky posilňujú tvrdenie, že žiadne dieťa by nemalo zostať bez štátnej príslušnosti. Teraz je na štátoch, aby tieto hlasy vypočuli a konali – s podporou medzinárodných organizácií a občianskej spoločnosti. Svet, v ktorom má každé dieťa občianstvo, je svetom, ktorý od narodenia uznáva dôstojnosť a hodnotu každého človeka.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

AFRICAN COMMITTEE OF EXPERTS ON THE RIGHTS AND WELFARE OF THE CHILD (ACERWC): Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative (on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) v. Kenya, Communication No. Com/002/2009, rozhodnutie z 22. marca 2011 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ihrda.org/wp-content/uploads/2011/09/002-09-Nubian-children-v-Kenya-Eng.pdf> [cit. 2025-12-07].

AFRICAN COMMITTEE OF EXPERTS ON THE RIGHTS AND WELFARE OF THE CHILD: Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya, Communication No. Com/002/2009, rozhodnutie z 22. marca 2011. In: African Children's Charter Monitoring Project [online]. Dostupné na internete: <https://www.acerwc.africa/decisions/> [cit. 2025-12-07]

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS: Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania, Application No. 012/2015, rozhodnutie 22. marca 2018 [online]. In: African Court on Human and Peoples' Rights. Dostupné na internete: <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/5f5/646/ef8/5f5646ef872cf510171393.pdf> [cit. 2025-12-07].

AUDIENCIA PROVINCIAL DE GUIPÚZCOA: Sentencia 341/2022 (Appeal no. 2209/2022), 11. mája 2022. In: Court of Appeal of Gipuzkoa [online]. Dostupné na internete: <https://caselaw.statelessness.eu/caselaw/spain-court-appeal-gipuzkoa-appeal-no-22092022> [cit. 2025-12-07].

DOHOVOR O POSTAVENÍ OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI. OSN, 1954. In: Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/media/1954-konvencia-o-statuse-osob-bez-statnej-prislusnosti> [cit. 2025-12-07].

DOHOVOR O ZNIŽOVANÍ POČTU OSÔB BEZ ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI. OSN, 1961. In: Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/media/1961-dohovor-o-znizovani-poctu-osob-bez-statnej-prislusnosti> [cit. 2025-12-07].

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Genovese v. Malta*, Application No. 53124/09, rozsudok 11. októbra 2011, nadobudol právoplatnosť 11. januára 2012. In: HUDOC database [online]. Dostupné na internete: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106785> [cit. 2025-12-07]

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Hashemi and Others v. Azerbaijan*, nos. 1480/16 and 6 others, judgment 13 January 2022. In: HUDOC database [online]. Dostupné na internete: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-215076%22>} [cit. 2025-12-07].

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Hoti v. Croatia*, Application No. 63311/14, 26. apríla 2018. In: HUDOC-databáza [online]. Dostupné na internete: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-182448%22>} [cit. 2025-12-07].

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Karashev v. Finland*, Application No. 31414/96, 12. január 1999 [online]. In: HUDOC databáza. Dostupné na internete: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-4592> [cit. 2025-12-07].

HUMAN RIGHTS COMMITTEE: *D.Z. v. Netherlands*, Communication No. CCPR/C/130/D/2918/2016, rozhodnutie z 20. januára 2021. In: United Nations Treaty Body Jurisprudence Database [online]. Dostupné na internete: <https://juris.ohchr.org> [cit. 2025-12-07].

INŠTITÚT PRE ĽUDSKÉ PRÁVA A ROZVOJ V AFRIKE – OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE: *Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya*. Communication No. 002/Com/002/2009, rozhodnutie African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), 22. marca 2011 [online]. Dostupné na internete: <https://www.justiceinitiative.org/litigation/children-nubian-descent-kenya-v-kenya> [cit. 2025-12-07].

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS: *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*. Judgment of September 8, 2005. In: Corte Interamericana de Derechos Humanos [online]. Dostupné na internete: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_ing.pdf [cit. 2025-12-07].

LUQUERNA, A.: *The Children of ISIS: Statelessness and Eligibility for Asylum under International Law*. In: *Chicago Journal of International Law*, roč. 21, 2020, č. 1, s. 148–193. ISSN 1529-0816.

MEDZINÁRODNÝ PAKT O OBČIANSKYCH A POLITICKÝCH PRÁVACH. OSN, 1966. In: Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva [online]. Dostupné na internete: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> [cit. 2025-12-07].

ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: *Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*. New York, 18. december 1979

ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Dohovor o právach dieťaťa. Prijatý Valným zhromaždením OSN 20. novembra 1989. New York: OSN, 1989 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> [cit. 2025-12-07].

ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (CRPD – Convention on the Rights of Persons with Disabilities). New York, 13. decembra 2006. In: United Nations Treaty Series, 2515 UNTS 3, 46 ILM 443 (2006)

ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a členov ich rodín (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families). New York, 18. december 1990. In: United Nations Treaty Series, vol. 2220, s. 3 a nasl.

ORGANIZÁCIA SPOJENÝCH NÁRODOV: Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR). New York, 19. decembra 1966 (v platnosť vstúpil 23. marca 1976) 999 UNTS 171

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UN WOMEN: Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness. 2025. [online]. Dostupné na internete: <https://www.refworld.org/reference/reports/unhcr/2025/en/149603> [cit. 2025-12-07].

UN: Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – Committee on the Rights of the Child: Joint general comment No. 4 (2017) / No. 23 (2017) on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return. Geneva : UN, 16. november 2017 [online]. Dostupné na internete: <https://documents.un.org/access.nsf/get?DS=CRC%2fC%2f-GC%2f23&Lang=E&Open=> (PDF dokument) [cit. 2025-12-07]

UNHCR: Mother's struggle helps drive national movement for legal identity in Nepal. In: UNHCR News Stories [online], 9 October 2024 [cit. 2025-12-07]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/news/stories/mother-s-struggle-helps-drive-national-movement-legal-identity-nepal>

UNICEF: Ending childhood statelessness in Europe [online]. UNICEF, 2019. Dostupné na internete: <https://www.unicef.org/eca/media/8086/file> [cit. 2025-12-07]

UNICEF: Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children. New York: UNICEF, September 2016 [online]. Dostupné na internete: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2021/04/Uprooted_The-Growing-Crisis-for-Refugee-and-Migrant-Children_report.pdf [cit. 2025-12-07].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES: Global Compact on Refugees – Multistakeholder Pledge: Ending Statelessness. 2024 [online]. Dostupné na internete: <https://www.unhcr.org/en-us/global-compact-on-refugees-pledge-ending-statelessness> [cit. 2025-12-07].

VŠEOBECNÁ DEKLARÁCIA LUDSKÝCH PRÁV. OSN, 1948. In: Úrad vlády Slovenskej republiky [online]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?vseobecna-deklaracia-ludskych-prav> [cit. 2025-12-07].

WORSTER, W. T.: The Obligation to Grant Nationality to Stateless Children Under Treaty Law. In: *Tilburg Law Review*, roč. 24, 2019, č. 2, s. 204–216. ISSN 2211-0046.

Kontaktné údaje na autora – e-mail:

Doc. JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD., LL.M.

Prodekanka Fakulty práva

Ústav medzinárodného práva

Fakulta práva

Paneurópska vysoká škola

E-mail: lilla.garayova@paneurouni.com

ORCID ID: 0000-0002-7999-4823

OBČIANSTVO EÚ UŽ NIE JE NA PREDAJ¹

EU CITIZENSHIP NO MORE FOR SALE

doc. JUDr. Peter Varga, PhD.²

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.

Kľúčové slová

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

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.

¹ Tento článok bol vypracovaný v rámci grantového projektu VEGA č. 1/0635/22, pod názvom „Štátne občianstvo vo svetle medzinárodných a európskych právnych princípov a štandardov“.

² doc. JUDr. Peter Varga, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra medzinárodného práva a európskeho práva.

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 voľiť 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 EÚ³. 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 Zmluve⁴. 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

³ 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.

⁴ 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.

nadobúdania ako aj straty štátneho občianstva. Štátne občianstvo predstavuje vzťah medzi štátom a jeho príslušníkmi charakterizovaný lojalitou medzi štátnymi príslušníkmi a štátom ako aj reciprotou 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 *dodržiavaná 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 vnútroštátne právo*⁵. 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 občianstvo⁶. 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 príslušnosti⁷, 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*

⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 2010, C-135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayern (ECLI:EU:C:2010:104), bod 55.

⁶ Ibid., bod 56.

⁷ 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.*

v rovnakej situácii, nezávisle na ich štátnom občianstve a v tomto smere okrem výslovne stanovených výnimiek, bolo rovnako zaobchádzané⁸.

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 vyplynúť bezpečnostné riziko, mnohokrát sú spojené s praním 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 EÚ⁹. 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.

⁸ 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.

⁹ Správa je dostupná na webovom sídle Európskej komisie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_526 (15.9.2025).

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 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))¹⁰. V uznesení Európsky parlament vyzýva členské štáty¹¹, aby čo najskôr postupne ukončili všetky

¹⁰ 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).

¹¹ Ibid., bod 31.

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

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 ZEÚ¹². 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

¹² 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

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 narúša samotnú podstatu občianstva EÚ.

3. 2. 2. Doplnujúci napomínací list

Dňa 9. júna 2021¹³ 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 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 stanovisko¹⁴ 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.

¹³ Pozri https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743

¹⁴ INFR(2020)2301, dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2068

3. 2. 4. Rozsudok Súdneho 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 ZFEÚ¹⁵. 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 EÚ¹⁶. 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 stanoveného v článku 20 ZFEÚ a porušuje zásadu lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ¹⁷. 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 štátov¹⁸. 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

¹⁵ Rozsudok Súdneho dvora z 29. apríla 2025 vo veci C-181/23, Komisia vs. Malta (Citoyenneté par investissement) (ECLI:EU:C:2025:283), bod 42.

¹⁶ Ibid., bod 44.

¹⁷ Ibid., bod 46.

¹⁸ Pozri rozsudok Súdneho dvora zo 7. júla 1992 vo veci C-369/90, Mario Vicente Michelletti a iní proti Delegación del Gobierno en Cantabria (ECLI:EU:C:1992:295).

členského štátu. Túto právomoc však musí členský štát vykonávať v súlade s právom EÚ¹⁹. 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 EÚ²⁰. Občania EÚ majú tak ekonomické ako aj politické práva, preto určenie podmienok udelenia ich štátnej príslušnosti má vplyv na fungovanie EÚ ako spoločného právneho poriadku²¹, tieto práva sú súčasťou systému práva EÚ a tvoria neoddeliteľnú súčasť jej ústavného rámca²², 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 obiahnutých v článku 2 ZEÚ a na vzájomnej dôvere medzi členskými štátmi, nemožno právomoc členského štátu vykonávať spôsobom, ktorý by bol zjavne nezlučiteľný so samotnou povahou občianstva EÚ²³.

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 vyhradzuju občanom EÚ²⁴. 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 komercionalizovanej 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 narúša tým vzájomnú dôveru, na ktorej je založené občianstvo EÚ, čím

¹⁹ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 2010 vo veci C-135/08, Janko Rottman proti Freistaat Bayern (ECLI:EU:C:2010:104).

²⁰ 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.

²¹ Ibid., bod 89.

²² 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 štruktúrované tak, aby prispievali v rámci konkrétnej oblasti a jej charakteristických znakov k uskutočňovaniu procesu integrácie, ktorý je hlavným zmyslom samotnej Únie

²³ 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.

²⁴ Ibid., Bod 97.

porušuje článok 20 ZFEÚ a zásadu lojálnej spolupráce zakotvenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ²⁵. Keďže členské štáty sú povinné uznať účinky priznaného štátneho občianstva, udeľovanie štátneho občianstva, ktoré má transakčnú povahu, je v rozpore so zásadou lojality a narúša 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 udeľovanie 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.

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 povahy²⁶. K požiadavke legálneho pobytu Súdny dvor uviedol, že táto požiadavka neznamena 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

²⁵ Ibid., bod 99.

²⁶ Ibid., bod 103.

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 EÚ²⁷. 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 ZEÚ²⁸.

Záver

Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci C-181/23 predstavuje zásadný mílnik 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 vysiela jasný signál ostatným členským štátom, že podobné praktiky sú v rozpore s princípmi lojálnej spolupráce a ohrozujú dôveru medzi štátmi Európskej únie.

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.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

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

²⁷ Ibid., bod 120.

²⁸ Ibid., bod 121.

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

Mittelmanová 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

Kontaktné údaje na autora – e-mail:

Doc. JUDr. Peter Varga, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

Právnická fakulta

Trnavská univerzita v Trnave

E-mail: peter.varga@truni.sk

ORCID ID: 0000-0003-4252-6134.

JUDIKATÚRA NÁSTUPNÍCKYCH ŠTÁTOV SFRJ VO VECIACH ŠTÁTNEHO OBČIANSTVA (PRÍPAD BOSNY A HERCEGOVINY)

CASE LAW ON CITIZENSHIP IN THE SUCCESSOR STATES OF THE SFRY: THE CASE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

JUDr. Lubica Masárová, PhD.¹

Abstrakt

Príspevok analyzuje postoj Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny k otázke dvojitého občianstva. Ťažiskom skúmania je jeho rozhodnutie U-9/11 zo dňa 23. septembra 2011, v ktorom ústavný súd posudzoval súlad zákonnej úpravy straty občianstva v dôsledku nadobudnutia občianstva iného štátu s ústavnými garanciami vyplývajúcimi z Ústavy Bosny a Hercegoviny. Cieľom článku je poukázať na ústavné východiská, argumentačné postupy a závery súdu, ako aj na ich význam pre právne postavenie občanov Bosny a Hercegoviny, z ktorých mnohí získali druhé občianstvo ešte pred prijatím zákona o občianstve z roku 1997.

Kľúčové slová

dvojité občianstvo, Ústavný súd Bosny a Hercegoviny, strata občianstva, utečenci, vysídlené osoby

Abstract

This article examines the approach of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina to the issue of dual citizenship. It focuses on Decision U-9/11 of 23 September 2011, in which the Court assessed the constitutionality of statutory provisions regulating the loss of citizenship following the acquisition of a foreign nationality. The analysis highlights the constitutio-

¹ JUDr. Lubica Masárová, PhD., pôsobí ako odborná asistentka na Katedre správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave.

nal premises, the Court's reasoning, and its principal conclusions, with particular attention to their implications for the legal status of citizens of Bosnia and Herzegovina, many of whom acquired a second nationality prior to the adoption of the 1997 Citizenship Act.

Keywords

dual citizenship, Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, loss of citizenship, refugees, displaced persons,

Úvod

Začiatkom 90. rokov 20. storočia začal rozpad bývalej Socialistickej federatívnej republiky Juhoslávie. Republika Bosna a Hercegovina, ako jedna z republík federácie vyhlásila nezávislosť 3. marca 1992 (na základe referenda z 29. februára – 1. marca 1992). Prakticky takmer okamžite po vyhlásení nezávislosti sa nový štát ocitol v občianskej vojne, ktorá je považovaná za jeden z najkrvavejších stretov v celom priestore bývalej SFRJ.

Vojna bola ukončená podpisom tzv. Daytonskej mierovej zmluvy v decembri 1995 v Paríži, ktorá určila administratívne a politické usporiadanie krajiny. Implementácia ustanovení mierovej zmluvy bola zverená novovytvorenej inštitúcii – Úradu vysokého komisára pre Bosnu a Hercegovinu. Príloha IV tejto zmluvy obsahovala znenie súčasnej Ústavy Bosny a Hercegoviny (ďalej tiež „Ústava BaH“).

Problematica štátneho občianstva je upravená v čl. I bod 7 Ústavy BaH. Občianstvo je definované ako dvojúrovňové, t.j. každá osoba má občianstvo jednej z entít², ktoré sú súčasťou Bosny a Hercegoviny (ďalej aj „BaH“), pričom občan entity je automaticky aj štátnym občanom BaH. Všetky osoby, ktoré boli občanmi Republiky Bosna a Hercegovina bezprostredne pred nadobudnutím platnosti ústavy, sa v súlade s princípom kontinuity stali *ex lege* občanmi Bosny a Hercegoviny. Občianstvo osôb, ktoré boli však naturalizované po 6. apríli 1992 a pred nadobudnutím platnosti ústavy, malo byť upravené Parlamentným zhromaždením BaH.

Podľa bodu 7 písm. b) a d) článku I Ústavy BaH žiadnej osobe nemožno svojvoľne odňať občianstvo BaH alebo entity a nemôže byť ani iným spôsobom ponechaná bez občianstva. Žiadna osoba nemôže byť zbavená občianstva BaH z akéhokoľvek dôvodu, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, vierovyznanie, politické alebo iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, narodenie alebo iný status. Občania BaH môžu mať občianstvo iného štátu za predpokla-

² Bosna a Hercegovina je rozdelená na dve entity, a to Federáciu Bosny a Hercegoviny a Republiku Srbskú. Na severe krajiny leží neutrálny okres (distrikt) Brčko. Obe entity majú širokú autonómiu a každá má aj svoje vlastné štátne orgány (hlavu štátu, parlament, vládu).

du, že medzi Bosnou a Hercegovinou a touto krajinou existuje bilaterálna zmluva o dvojitom občianstve. V súlade s ústavou prijatie právnej úpravy štátneho občianstva je v právomoci Parlamentného zhromaždenia BaH, musí však rešpektovať požiadavky vyjadrené v ústave.

Z hľadiska nižšie analyzovaného rozhodnutia Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny je potrebné poukázať na to, že vojna v BaH v rokoch 1992–1995 vyvolala masívnu vlnu núteného vysídľovania a utečenectva (vnútorného aj vonkajšieho). Podľa UNHCR viac ako 2 milióny osôb bolo na úteku, čo predstavuje skoro polovicu obyvateľstva krajiny.³ Zhruba 1,2 milióna osôb bolo vysídlených mimo Bosnu a Hercegovinu a našlo útočisko v cca 25 štátoch v zahraničí. Hoci po skončení konfliktu došlo k návratu veľkej časti utečencov, zhruba milión občanov Bosny a Hercegoviny však naďalej zostalo žiť v zahraničí, kde si medzičasom vytvorili svoje rodinné, ekonomické a sociálne väzby. Značná časť štátnych občanov BaH prijala občianstvo krajiny, do ktorej utiekli, alebo využila možnosť poskytnutú právnymi úpravami iných nástupníckych štátov SFRJ získať aj ich občianstvo.

Masívne vysídlenie občanov BaH, ktoré pretrvávalo aj po skončení vojnového konfliktu, resp. početnosť dvojitého občianstva aj u občanov, ktorí sa vrátili späť do krajiny, spôsobili, že otázka zachovania právneho zväzku medzi Bosnou a Hercegovinou a jej občanmi nadobudla nielen právny, ale aj výrazný politický a spoločenský rozmer. Nadobúdanie cudzieho občianstva zo strany štátnych občanov BaH bolo vo veľkej miere determinované existenčnými dôvodmi, snahou zabezpečiť si stabilné právne postavenie v hostiteľských štátoch, do ktorých emigrovali, resp. možnosťou uľahčenia cestovania do iných štátov, a nie úmyslom prerušiť väzby k domovskému štátu.

Vychádzajúc z uvedených historických, demografických a ústavných východísk možno povedať, že sa zákonodarca pri prijatí novej právnej úpravy štátneho občianstva BaH postavil k otázke dvojitého občianstva pomerne reštriktívne. Politickú diskusiu v rokoch 1996 – 2010 vyvolali najmä ustanovenia, ktoré predpokladali automatickú stratu občianstva BaH v prípadoch, keď neexistovala bilaterálna zmluva o dvojitom občianstve. Ako uvádza Sarajlić vzhľadom na nutnosť vzdať sa bosnianskeho občianstva pri získaní občianstva iného štátu, ktorý neumožňuje dvojité občianstvo (napríklad Nemecko), viac ako 50 000 ľudí sa vzdalo bosnianskeho občianstva a mnohí tvorcovia politik sa obávali, že ak sa nezmenia ustanovenia zákona o občianstve, môžu sa v budúcnosti vyskytnúť ďalšie

³ Returns to Bosnia and Herzegovina reach 1 million. Briefing Notes. [online] September 2004. UNHCR. [cit.2025-12-02] Dostupné na internete: <https://web.archive.org/web/20130522181745/http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=414feb44&query=bosnia>

podobné prípady. Zároveň poukazuje na to, že približne milión občanov Bosny a Hercegoviny žije v zahraničí (väčšinou v Severnej Amerike a Európe), a už získali občianstvo hostiteľskej krajiny.⁴

V nadväznosti na uvedené sa nasledujúca časť príspevku zameriava na priblíženie právnej úpravy straty štátneho občianstva Bosny a Hercegoviny v prípade nadobudnutia iného občianstva, ktorá bola obsiahnutá v zákone o občianstve BaH a na analýzu rozhodnutia Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny U-9/11 z 23. septembra 2011, v ktorom stanovil ústavné limity pre reguláciu dvojitého občianstva v právnom poriadku Bosny a Hercegoviny.

1. Rozhodnutie Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny o súlade právnej úpravy dvojitého občianstva v zákone o štátnom občianstve Bosny a Hercegoviny s Ústavou BaH

Zákon o občianstve Bosny a Hercegoviny⁵ vydal svojim rozhodnutím Vysoký komisár pre Bosnu a Hercegovinu v roku 1997⁶. Následne bol identický text prijatý Parlamentným zhromaždením Bosny a Hercegoviny v roku 1999.

Vychádzajúc z čl. I bod 7 písm. d) Ústavy Bosny a Hercegoviny zákon v čl. 4 stanovil, že štátni občania Bosny a Hercegoviny môžu mať občianstvo druhého štátu pod podmienkou, že existuje bilaterálna zmluva medzi BaH a týmto štátom, ktorá túto otázku upravuje, a ktorú schválilo Parlamentné zhromaždenie BaH.

Vo vzťahu k dvojitému občianstvu zákon v článku 17 upravil stratu občianstva *ex lege* dobrovoľným nadobudnutím iného občianstva, pokiaľ bilaterálna zmluva medzi Bosnou a Hercegovinou a týmto štátom, schválená Parlamentným zhromaždením BaH, nestanoví inak.

V rámci prechodných ustanovení zákon v čl. 39 bod 1 dokonca stanovil, že aj všetky osoby, ktoré pred účinnosťou zákona dobrovoľne získali druhé občianstvo, stratia občianstvo BaH, ak sa do 15 rokov⁷ od nadobudnutia účinnosti zákona nevzdajú druhého občianstva, okrem ak je to

⁴ SARAJLIC, E.: *Country report: Bosnia and Herzegovina*. [online]. [GLOBALCIT], EUDO Citizenship Observatory, 2010/33. Country Reports 2013/07. [cit.2025-12-02]. Dostupné na internete: <https://hdl.handle.net/1814/19605>

⁵ Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09 i 87/13.

⁶ The High Representative's Decision on the Law on Citizenship of Bosnia and Herzegovina No. 01/97. [online] Dostupne na internete : <https://www.ohr.int/decision-imposing-the-law-on-citizenship-of-bih-3/>

⁷ Pôvodná zákonná lehota bola len 5 rokov, a bola zmenená na 15 rokov až v roku 2002, a to na základe rozhodnutia Vysokého komisára pre BaH, ktorým sa mení zákon o občianstve BaH. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 41/02 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ohr.int/odluka-kojom-se-donosi-zakon-o-izmjeni-zakona-o-drzavljanstvu-bosne-i-hercegovine-2/>

inak upravené v bilaterálnej zmluve. Vzdanie sa občianstva sa nevyžadovalo, ak to nebolo dovolené alebo to nebolo možné rozumne požadovať. Zároveň podľa bodu 2 tohto článku Rada ministrov BaH mala predložiť Predsedníctvu BaH uzatvorenie bilaterálnych zmlúv so susednými štátmi v termíne do 6 mesiacov od nadobudnutia účinnosti zákona.

15-ročné obdobie upravené v čl. 39 zákona malo uplynúť 1. januára 2013. Do roku 2010 boli bilaterálne zmluvy podpísané a ratifikované iba so Zväzovou republikou Juhosláviou (t.j. následne táto zmluva bola účinná v Srbsku a Čiernej Hore) a Švédskom. S Chorvátskom bola zmluva o dvojitom občianstve síce podpísaná už v roku 2007, avšak k jej ratifikácii došlo až v októbri 2011.

V máji 2011 podal jeden z členov Predsedníctva Bosny a Hercegoviny Ústavnému súdu Bosny a Hercegoviny návrh na preskúmanie súladu ustanovení článkov 17 a 39 zákona o občianstve BaH s Ústavou BaH. V návrhu uviedol, že tieto články zákona nie sú v súlade s článkom I bod 7, článkom II bod 4 v spojení s článkom II bod 3 písm. f) Ústavy BaH⁸, a tiež článkom 14 Európskeho dohovoru o ľudských právach v spojení s článkom 8 a článku 1 Dodatkového protokol č. 12 k tomuto dohovoru. Rozpor s Ústavou BaH videl navrhovateľ v tom, že namietané zákonné ustanovenia určujú automatickú stratu štátneho občianstva BaH v prípade, ak nedôjde k uzatvoreniu bilaterálnej zmluvy o dvojitom občianstve so štátom, ktorého občianstvo osoba získala. Domnieval sa tiež, že tieto ustanovenia porušujú právo na všeobecný zákaz diskriminácie vo vzťahu k právu na rodinný život tých občanov Bosny a Hercegoviny, ktorí majú občianstvo iného štátu, s ktorým nebola uzavretá bilaterálna zmluva o dvojitom občianstve vo vzťahu k osobám, ktoré sú štátnymi príslušníkmi iného štátu, s ktorým takáto zmluva uzavretá bola.

V kontexte posudzovania ústavnosti napadnutých ustanovení obsiahnutých v článku 17. a 39. zákona o občianstve BaH, ústavný súd síce v úvode odôvodnenia svojho rozhodnutia poukázal na niektoré princípy medzinárodného práva týkajúceho sa občianstva, neskôr sa však vo vzťahu k meritu veci nimi viac nezaoberal. Ako jeden z najdôležitejších zdrojov vyzdvihol Všeobecnú deklaráciu ľudských práv z roku 1948 (na ktorú odkazuje aj Preambula Ústavy Bosny a Hercegoviny), podľa článku 15 ktorej „každý má právo na štátnu príslušnosť a nikto nesmie byť svojvoľne zbavený svo-

⁸ Článok II Ústavy BaH upravuje základné práva a slobody. Článkom II bod 3 písm. f) je garantované právo na súkromný a rodinný život, domov a korešpondenciu. Bod 4 tohto článku znie: „Užívanie práv a slobôd ustanovených v tomto článku alebo v medzinárodných zmluvách uvedených v prílohe I tejto ústavy je zaručené všetkým osobám v Bosne a Hercegovine bez diskriminácie na akomkoľvek základe, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, vierovyznanie, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný a sociálny pôvod alebo príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rodové alebo iné postavenie.“

jej štátnej príslušnosti, ani práva svoju štátnu príslušnosť zmeniť“. Ďalej konštatoval, že podľa medzinárodných princípov sa otázky občianstva považujú za súčasť vnútornej (výlučnej) jurisdikcie štátu. Štátne občianstvo vymedzil ako právny vzťah verejnoprávnej povahy medzi fyzickou osobou a suverénnym štátom, na základe ktorého má táto osoba status občana, respektíve ako právny vzťah, ktorý určitú osobu viaže k určitému štátu. Pritom každý štát má právo svojou ústavou a zákonmi určiť, kto má právo na jeho občianstvo. Štát si môže slobodne určiť, že udelí svoje občianstvo komu chce a medzinárodné právo ho v tom neobmedzuje. Z toho vyplýva, že každý štát pri rozhodovaní, či je určitá osoba jeho štátnym občanom, vychádza zo svojich predpisov o občianstve, a naopak, na základe svojich právnych pravidiel nemôže určovať vzťah občianstva medzi fyzickou osobou a iným štátom. Podľa názoru ústavného súdu hoci v medzinárodnom práve nebola prijatá doktrína tzv. nezlomného puta, ktoré by zabránilo štátu zbaviť osobu občianstva proti jej vôli, spravidla len výnimočne sa štátom pripúšťa, aby niektorého zo svojich občanov zbavili občianstvo proti jeho vôli.

Pokiaľ ide o nadobudnutie a stratu štátneho občianstva, podľa ústavného súdu v tejto otázke neexistuje jednotná štátna prax. Napriek tomu možno podľa neho rozpoznať niektoré základné princípy, a to: 1) je diskrečnou právomocou každého štátu určiť kto má právo na jeho štátne občianstvo; 2) štát môže svojimi zákonmi stanoviť rôzne podmienky pre prijatie do štátneho občianstva, a (3) štát nemôže osobu prepustiť z občianstva proti jej vôli. Ústavný súd si v tejto súvislosti tiež všíma, že niektoré krajiny, ktoré majú veľký počet emigrantov alebo svojich etnických príslušníkov v susedných krajinách, svojimi zákonmi zámerne umožňujú získanie vlastného občianstva bez povinnosti vzdať sa predchádzajúceho občianstva. Navyše, ako súčasť regulácie vzťahov medzi nástupníckymi štátmi po rozpade určitého štátu, v niektorých prípadoch je dvojité občianstvo niektorých osôb povolené ako politické riešenie iných problémov.

Rovnako tak ústavný súd konštatoval, že berie do úvahy aj Európsky dohovor o občianstve, ktorý krajina podpísala a ratifikovala. Poukázal najmä na článok 7 ods. 1 písm. a) uvedeného dohovoru, podľa ktorého, zmluvný štát nesmie vo svojej vnútroštátnej právnej úprave ustanoviť stratu štátneho občianstva *ex lege*, okrem prípadu dobrovoľného nadobudnutia ďalšieho občianstva. V následnom odôvodnení svojho rozhodnutia však ďalej ani s týmto ustanovením dohovoru nepracoval, hoci na ním posudzovanú vec priamo dopadá.

Ústavný súd následne uviedol, že preskúma kompatibilitu napadnutých ustanovení zákona o občianstve predovšetkým vo vzťahu k relevantným ustanoveniam Ústavy Bosny a Hercegoviny vzhľadom na svoje ústav-

né právomoci, zvlášť zdôrazňujúc prvú vetu článku VI bod 3 Ústavy BaH, ktorá znie: „Ústavný súd podporí túto ústavu“.

Citujúc prvá a druhú vetu článku I bod 7 písm. b) Ústavy Bosny a Hercegoviny, ktoré stanovujú jednak, že žiadna osoba nemôže byť svojvoľne zbavená občianstva BaH, a tiež dôvody, na základe ktorých je zakázané osobu občianstva zbaviť (pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, vierovyznanie, politický alebo iný názor, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, narodenie) ústavný súd si všíma, že zoznam vyššie uvedených dôvodov nebol taxatívne uzavretý, keďže sa predmetná veta ústavy končí slovným spojením „alebo akýkoľvek iný status“. Následne súd cituje aj článok I bod 7 písm. d) Ústavy Bosny a Hercegoviny, podľa ktorého občania Bosny a Hercegoviny môžu byť štátnymi občanom iného štátu za predpokladu, že existuje bilaterálna zmluva medzi Bosnou a Hercegovinou a týmto štátom.

Ústavný súd ďalej pripomenul, že existuje veľký počet občanov Bosny a Hercegoviny, ktorí majú aj občianstvo iného štátu, a to bez ohľadu na to, či bola uzavretá bilaterálna zmluva o občianstve. Je podľa neho nepopierateľné, že občianstvo iného štátu získali, pretože im to umožnili právne predpisy iného štátu, čo je v súlade s medzinárodnými princípmi o občianstve, že na základne vlastných pravidiel nie je možné určiť vzťah určitej osoby s iným štátom.

Ústavný súd ďalej zdôraznil, že napadnutými ustanoveniami (keď sa začnú uplatňovať od 1. januára 2013) bude občanom Bosny a Hercegoviny, ktorí majú občianstvo iného štátu, daná podmienka, aby sa vzdali druhého občianstva, ak si chcú ponechať občianstvo Bosny a Hercegoviny. Táto podmienka nebude platiť len vtedy, ak s určitým štátom bola podpísaná zmluva o dvojitom občianstve..

Riadiac sa ústavným princípom, podľa ktorého „ústavný súd podporí ústavu“, je podľa neho nepopierateľné, že je v záujme Bosny a Hercegoviny udržať vzťah so svojimi občanmi, pre ktorých je štátom tzv. materského alebo pôvodného občianstva. Podľa jeho názoru sú napadnuté ustanovenia zákona o občianstve v rozpore s týmto záujmom. Ústavný súd zdôraznil, že Ústava BaH nikde neurčuje, že občania Bosny a Hercegoviny, ktorí majú občianstvo iného štátu, sa budú musieť vzdať občianstvo tohto občianstva, ak si chcú ponechať (aj) občianstvo Bosny a Hercegoviny. Hoci je fakt, že ústava stanovuje, že občania Bosny a Hercegoviny môže mať občianstvo iného štátu za predpokladu, že existuje bilaterálna zmluva o dvojitom občianstve s určitou krajinou, avšak zároveň nikde nepredpisuje, že občania BaH, ktorí majú občianstvo iného štátu, sa ho budú musieť vzdať, pokiaľ medzi oboma krajinami nebola uzavretá bilaterálna zmluva, ak si chcú ponechať občianstvo Bosny a Hercegoviny. Keďže napadnuté zákonné ustanovenia práve uvedené stanovujú, a tak sa – podmieňovaním existenciou

bilaterálnej zmluvy (ak si chcú ponechať občianstvo Bosny a Hercegoviny) – občanom BaH, ktorí majú občianstvo iného štátu, kladie podmienka mimo ich kontroly (napríklad, ak legislatíva konkrétnej krajiny neumožňuje uzavretie bilaterálnej zmluvy o dvojitom občianstve, alebo neexistuje úmysel a aktivita príslušných orgánov Bosny a Hercegoviny zodpovedných za uzavretie bilaterálnej zmluvy).

Ústavný súd akcentoval to, že Ústava Bosny a Hercegoviny bola prijatá v konkrétnych historických súvislostiach. Prijatie Ústavy BaH (ktorá je jednou z príloh medzinárodnej Všeobecnej rámcovej dohody o mieri v Bosne a Hercegovine) sa zhoduje s koncom vojny v Bosne a Hercegovine. Vojna bola hlavnou príčinou veľkého počtu utečencov z BaH do iných krajín (podľa údajov Ministerstva pre ľudské práva a utečencov Bosny a Hercegoviny počet utečencov, ktorí v čase rozhodovania súdu žijú mimo Bosny a Hercegoviny, tvorí približne jednu tretinu jej predvojnovovej populácie). Je teda nesporné, že Bosna a Hercegovina je štát, ktorého veľký počet predvojnového obyvateľstva žije v iných krajinách, kam prišli (v najväčšej časti) ako vojnoví utečenci. Faktom je, že utečenci z BaH žiadali o občianstvo krajiny, do ktorej prišli, predovšetkým preto, aby si vyriešili problémy osobnej a existenčnej povahy. Je nepopierateľné, že uplatňovanie napadnutých ustanovení by mimoriadne sťažilo návrat tejto kategórie utečencov do Bosny a Hercegoviny, pretože by im bolo odňaté občianstvo BaH, čo by z nich urobilo cudzincov v ich domovskej krajine. Ústavný súd ako inštitúcia, ktorá „podporí Ústavu“, si je úplne istý, že vôľou ústavotvorcu nebolo sťažiť utečencom návrat do ich vlasti. Preto, podľa jeho názoru, je článok I bod 7 Ústava BaH nutné vykladať spoločne s jej čl. II bod 5, ktorý stanovuje, že všetci utečenci a vysídlené osoby majú právo slobodne sa vrátiť do svojich domovov v súlade so zárukami práv podľa Prílohy 7 Všeobecnej rámcovej dohody o mieri v Bosne a Hercegovine, ktorá, okrem iného, za účelom bezpečného a dobrovoľného návratu utečencov alebo vysídlených osôb, zaväzuje zmluvné strany tejto dohody k zrušeniu zákonov a správnych praktík s diskriminačným účelom a účinkom (článok 1.3a Príloha 7).

Podľa ústavného súdu nebolo vôľou ústavotvorcu, aby občanom Bosny a Hercegoviny, ktorí majú aj občianstvo inej krajiny a ktorí žijú v BaH alebo po celom svete, podmieňoval zachovanie občianstva Bosny a Hercegoviny vzdaním sa občianstva iného štátu, alebo existenciou bilaterálnej zmluvy medzi BaH a týmto štátom. Súd aj v tejto časti opätovne zdôraznil, že je v nepopierateľnom záujme Bosny a Hercegoviny udržať si určitý vzťah s osobami, pre ktoré je štátom tzv. materského alebo pôvodného občianstva. Práve preto nevidel žiaden dôvod, aby občanom BaH, ktorí majú občianstvo inej krajiny, napadnuté zákonné ustanovenia ukladali podmienky na zachovanie občianstva Bosny a Hercegoviny (vo forme vzdania sa občianstva inej krajiny alebo existencie bilaterálnej zmluvy), vzhľadom na

to, že takéto podmienky nevyjadrujú vôľu ústavotvorcu, ani nie sú stanovené relevantnými ustanoveniami Ústavy Bosny a Hercegoviny.

Ústavný súd na záver poznamenal, že Ústava Bosny a Hercegoviny nepopiera oprávnenie príslušných orgánov Bosny a Hercegoviny (z článku I bod 7 Ústavy Bosny a Hercegoviny) určovať podmienky vo vzťahu k občianstvu, vrátane možnosti odobratia alebo straty občianstva. Avšak v tomto prípade ústavný súd považoval podmienky stanovené napadnutými zákonnými ustanoveniami pre zachovanie občianstva Bosny a Hercegoviny (vzdanie sa občianstvo iného štátu alebo existencia bilaterálnej zmluvy) za nesúladne s príslušnými ustanoveniami Ústavy Bosny a Hercegoviny z dôvodov, ktoré uviedol.

Vzhľadom na vyššie uvedené Ústavný súd Bosny a Hercegoviny rozhodol, že článok 17 a článok 39 odsek 1 zákona o občianstve neboli v súlade s článkom I bod 7 písm. b) a d) Ústavy Bosny a Hercegoviny. Vzhľadom na uvedený záver, súd nepovažoval za potrebné skúmať ďalej či napadnuté ustanovenia zákona o občianstve porušujú princíp zákazu diskriminácie v spojení s právom na rodinný život.

Záver

Rozpad Socialistickej federatívnej republiky Juhoslávie bol v niektorých nástupníckych štátoch sprevádzaný vojenskými konfliktmi, ktoré mali za následok veľký počet utečencov a vysídlených osôb. Súčasťou právneho rámca, ktorý museli riešiť všetky nástupnícke štáty bola aj regulácia otázky štátneho občianstva. Určenie okruhu štátnych občanov, pravidiel nadobúdania a straty občianstva, ako aj právne postavenie osôb s viacnásobnou štátnou príslušnosťou sa stali témou nielen normotvorby, ale aj následnej judikatúry.

Problematika dvojitého občianstva sa v jednotlivých štátoch vyvíjala rozdielne v závislosti od historického kontextu, rozsahu vysídlenia obyvateľstva, vzťahu k diaspóre a politických priorít zákonodarcu.

Rozhodnutie Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny U-9/11 zo dňa 23. septembra má dôležitý význam pre výklad ústavných limitov štátneho občianstva, keďže explicitne reflektuje postkonfliktné okolnosti, rozsah diaspóry a ústavnú ochranu občianstva ako základného právneho puta medzi jednotlivcom a štátom.

Ústava Bosny a Hercegoviny v článku I bode 7 chráni nadobudnuté občianstvo a zakazuje jeho svojvoľné odňatie. Zároveň však umožňuje viacnásobné občianstvo len v prípade existencie bilaterálnej zmluvy o dvojitom občianstve. Právna úprava dvojitého občianstva obsiahnutá v zákone o občianstve, hrozbou straty občianstva Bosny a Hercegoviny, nútila osoby, ktoré nadobudli štátne občianstvo iného štátu, aby sa ho vzdali.

Rozhodnutie Ústavného súdu Bosny a Hercegoviny U-9/11 z 23. septembra 2011 sa sústredilo na preskúmanie tejto zákonnej povojnovej úpravy z hľadiska jej súladu s ústavnými východiskami. Vyplýva z neho jej ústavná neudržateľnosť z dôvodu, že zákonodarca pristúpil k regulácii dvojitého občianstva bez dostatočného zohľadnenia postkonfliktných okolností a rozsahu diaspóry. Rozhodnutie umožňuje lepšie pochopiť, ako Ústavný súd Bosny a Hercegoviny chápe význam občianstva a hranice zákonodarnej diskrecie pri jeho obmedzovaní.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Internetové zdroje:

Odluka kojom se donosi Zakon o izmjeni Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 41/02 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ohr.int/odluka-kojom-se-donosi-zakon-o-izmjeni-zakona-o-drzavljanstvu-bosne-i-hercegovine-2/>

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U-9/11 [online]. Dostupné na internete: <https://www.ustavisud.ba/sr/odluke?sp=DatumDesc&bp=U-9%2F11&>

Returns to Bosnia and Herzegovina reach 1 million. Briefing Notes [online]. September 2004. UNHCR. [cit.2025-12-02] Dostupné na internete: <https://web.archive.org/web/20130522181745/http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=414ffeb44&query=bosnia>

SARAJLIC, El.: Country report: Bosnia and Herzegovina, [online] [GLOBAL-CIT], EUDO Citizenship Observatory, 2010/33, Country Reports, 2013/07 [cit.2025-12-02]. Dostupné na internete: <https://hdl.handle.net/1814/19605>

The High Representative's Decision on the Law on Citizenship of Bosnia and Herzegovina No. 01/97. [online] Dostupné na internete : <https://www.ohr.int/decision-imposing-the-law-on-citizenship-of-bih-3/>

Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo. OHR, Office of the High Representative. Dostupné na internete: <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/ustav-bosne-i-hercegovine.html>

Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH br. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09 i 87/13

Kontaktné údaje na autora – e-mail:

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

*Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva
Právnická fakulta*

Trnavská univerzita v Trnave

E-mail: lubica.masarova@truni.sk

ORCID ID: 0009-0007-6057-4427

SLOBODA POHYBU OBČANOV ÚNIE V JUDIKATÚRE SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE

FREEDOM OF MOVEMENT FOR EU CITIZENS IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Mgr. et Mgr. Miroslav Čellár, PhD.¹

Abstrakt

Príspevok sa zameriava na analýzu rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-673/16 Coman a jeho význam pre výkon slobody pohybu a pobytu osôb v kontexte manželstiev osôb rovnakého pohlavia. Pozornosť sa venuje výkladu pojmu „manželský partner“, vzťahu medzi právom Únie a vnútroštátnym právom, ako aj otázkam, ktoré rozsudok ponechal nezodpovedané. Osobitne sa skúma reflexia rozsudku v právnom poriadku Slovenskej republiky v zákone o pobyte cudzincov. Cieľom príspevku je poukázať na praktické dôsledky judikatúry pre pobytové práva a prekážky jej uplatňovania v praxi.

Kľúčové slová

sloboda pohybu a pobytu, C-673/16 Coman, manželstvá osôb rovnakého pohlavia, zákon o pobyte cudzincov

Abstract

The paper focuses on the analysis of the judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-673/16 Coman and its significance for the exercise of the freedom of movement and residence in the context of same-sex marriages. Attention is paid to the interpretation of the concept of “spouse”, the relationship between EU law and national law, as well as to the issues left unanswered by the judgment. Particular emphasis is placed on the reflection of the judgment in the legal order of the Slovak Republic,

¹ Mgr. et Mgr. Miroslav Čellár, PhD., Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Katedra ústavného práva a teórie práva, odborný asistent.

especially in the Act on the Residence of Foreigners. The aim of the paper is to highlight the practical consequences of the case law for residence rights and the obstacles to its application in practice.

Keywords

freedom of movement and residence, Case C-673/16 Coman, same-sex marriages, Act on the Residence of Foreigners

Úvod

Sloboda pohybu a pobytu predstavuje jeden z najzásadnejších pilierov Európskej únie a súčasne jednu z najprepracovanejších kategórií európskeho právneho poriadku. Pravidlá, ktoré na únijnej úrovni upravujú podmienky vstupu a zotrvania fyzických osôb na území členských štátov, prešli za viac ako sedemdesiat rokov európskej integrácie značným vývojom, ako z hľadiska ich obsahu, tak z hľadiska okruhu osôb, na ktoré sa vzťahujú. Pôvod slobody pohybu siaha do koncepcie spoločného trhu uhlia a ocele, kde mala primárne ekonomický charakter a slúžila výlučne na zabezpečenie mobility pracovnej sily v úzko definovanom odvetví priemyslu. Toto obmedzenie odstránili už Rímske zmluvy, ktoré v rámci Európskeho hospodárskeho spoločenstva umožnili voľný pohyb pracovnej sily bez sektorových obmedzení.² Novinkou bol navyše voľný pohyb osôb poskytujúcich služby a rozšírenie práva pohybu pracovnej sily o právo na pobyt v hostiteľskej krajine. Prijatím Nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva bolo právo na slobodu pohybu rozšírené aj na ich rodinných príslušníkov.³

Postupom času však sloboda pohybu a pobytu nadobudla výrazný ústavnoprávny rozmer, ktorý prehĺbil jej pôsobnosť a transformoval ju na nástroj ochrany základného statusu občianstva Únie. Sloboda pohybu tak dnes predstavuje základné právo, ktoré umožňuje občanom Únie využívať výhody spoločného hospodárskeho priestoru. Je to zároveň sloboda, ktorá je neoddeliteľne spojená s princípom zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti a s požiadavkou rešpektovať rovnaké zaobchádzanie s občanmi členských štátov pri výkone práv priznaných právom Únie.

² BALDONI, E.: The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. [online]. Pioneur Working Paper No. 2, July 2003, 19 s. Dostupné na internete: https://www.academia.edu/21816300/The_Free_Movement_of_Persons_in_the_European_Union_A_Legal_historical_Overview. [cit. 2025-12-07]

³ Podľa čl. 10 ods. 1 Nariadenia mali bez ohľadu na svoju štátnu príslušnosť právo usadiť sa manžel alebo manželka pracovníka a potomkovia, ak majú menej ako 21 rokov alebo sú závislými osobami, ako aj závislí príbuzní pracovníka/pracovníčky a jeho manželky/manžela vo vzostupnej línii.

Význam slobody pohybu je zároveň umocnený rozsiahlou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ), ktorý v priebehu niekoľkých desaťročí zohral kľúčovú rolu pri jej interpretácii a vývoji. Relativizáciou požiadavky ekonomickej aktivity SDEÚ postupne vytvoril komplexný rámec, ktorý prekročil pôvodné normatívne limity a otvoril cestu pre koncepcnú premenu voľného pohybu pracovníkov z úzko ekonomického na široko definovaný ústavný inštitút voľného pohybu osôb a ich rodinných príslušníkov v rámci európskeho občianstva.⁴

1. Normatívne základy slobody pohybu

Normatívny rámec slobody pohybu je zakotvený predovšetkým v Zmluve o Európskej únii (ZEÚ) a Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Východiskovým bodom je článok 9 ZEÚ, na základe ktorej občanom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Článok 20 ZFEÚ, ktorý potvrdzuje občianstvo Únie ako autonómny právny status nadväzujúci na štátnu príslušnosť členských štátov, definuje právo na slobodný pohyb a pobyt občana Únie na území členských štátov. Článok 21 ZFEÚ následne poskytuje každému občanovi právo voľne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom výkon tohto práva podmieňuje rešpektovaním obmedzení a podmienok stanovených zmluvami a sekundárnym právom. Dôležitú úlohu zohráva aj Charta základných práv EÚ (Charta), ktorej článok 45 zakotvuje právo na voľný pohyb a pobyt, čím mu dáva aj ústavný charakter. Charta predstavuje normu najvyššej právnej sily v hierarchii práva Únie a jej súlad s právom členských štátov je zabezpečený prostredníctvom aplikačnej prednosti.

Najvýznamnejším sekundárnym právnym aktom v oblasti mobility je smernica 2004/38/ES o práve občanov a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov. Smernica rekodifikovala predchádzajúcu normotvorbu v oblasti voľného pohybu, ako aj príslušnú judikatúru SDEÚ a stanovila jednotný právny rámec pre všetky kategórie občanov. Podľa smernice právo občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov by sa malo udeliť tiež ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Na účely tejto smernice by definícia „rodinného príslušníka“ mala zahŕňať okrem „manželského partnera“ aj „registrovaného partnera“, s ktorým občan Únie uzavrel registrované partnerstvo na základe legislatívy členského štátu, ak legislatíva hostiteľského členského štátu považuje registrované partnerstvá za rovnocenné s manželstvom, a v súlade s podmienkami stanovenými v príslušnej legislatíve hostiteľského členského štátu. Smernica okrem kategórie občan Únie a rodinný príslušník občana Únie zavádza

⁴ VLÁČIL, J.: Právo na vstup a pobyt na území členských štátov Európskej únie. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. s. 11.

tiež pojem oprávnenej osoby.⁵ Hostiteľský členský štát podľa smernice v súlade so svojou vnútroštátnou legislatívou umožní vstup a pobyt aj pre „partnera“, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah riadne osvedčený. Hostiteľský členský štát má právo vykonať rozsiahle preskúmanie osobných okolností a zdôvodní akékoľvek odmietnutie vstupu alebo pobytu takýmto osobám.

Podľa smernice majú všetci občania Únie právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace, ak sú v tomto štáte ako pracovníci alebo samostatne zárobkovo činné osoby, alebo ak majú dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu, a ak majú komplexné krytie nemocenského poistenia v hostiteľskom členskom štáte. Ak občan Únie spĺňa tieto podmienky, právo pobytu sa rozširuje aj na jeho rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sprevádzajú alebo sa pripájajú k občanovi Únie v hostiteľskom členskom štáte. Hoci sa smernica vzťahuje na situácie, v ktorej občan Únie uplatňuje slobodu pohybu v inom členskom štáte, ako v štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, smernica má zásadný význam pri jej analogickej aplikácii.

2. Rozhodnutie SD EÚ v prípade Coman

V judikatúre SD EÚ asi neexistuje zásadnejšie rozhodnutie týkajúce sa obsahu slobody pohybu a pobytu vo vzťahu ku zväzkom osôb rovnakého pohlavia ako prípad Coman⁶. Prípad je obzvlášť zaujímavý v slovenských podmienkach, z dôvodu podobnosti slovenskej a rumunskej právnej úpravy rodinných vzťahov.

Pán Coman, rumunský občan a zároveň občan Spojených štátov amerických, sa spoznal s pánom Hamiltonom, občanom Spojených štátov amerických, v New Yorku v júni 2002 a v tomto meste bývali v spoločnej domácnosti od mája 2005 do mája 2009. Následne sa pán Coman usadil v Bruseli (Belgicko), kde pracoval ako asistent poslanca v Európskom parlamente, zatiaľ čo pán Hamilton ostal žiť v New Yorku. Dňa 5. novembra 2010 uzavreli v Bruseli manželstvo.

V decembri 2012 sa páni Coman a Hamilton obrátili na rumunský inšpektorát, aby im oznámil postup a podmienky, za akých pán Hamilton, ktorý nie je občanom Únie, môže ako rodinný príslušník pána Comana získať právo legálne sa zdržiavať v Rumunsku počas obdobia dlhšieho ako

⁵ Blížšie pozri čl. 3 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.

⁶ Súdny dvor Európskej únie. Rozsudok z 5. 6. 2018, C-673/16, Relu Adrian Coman a i. proti Inspectoratul General pentru Imigrări.

tri mesiace. Inšpektorát ich informoval, že pán Hamilton má právo len na trojmesačný pobyt, pretože v prípade osôb rovnakého pohlavia manželstvo rumunské právo neuznáva a preto predĺženie práva na prechodný pobyt pána Hamiltona v Rumunsku z dôvodu zlúčenia rodiny nemožno priznať.

Prípád sa dostal až pred rumunský ústavný súd, ktorý uviedol, že prejednáváná vec sa týka uznania manželstva, ktoré v súlade so zákonom uzavreli v zahraničí občan Únie a jeho manželský partner rovnakého pohlavia, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, so zreteľom na právo na rodinný život a právo na voľný pohyb, posudzované z hľadiska zákazu diskriminácie z dôvodu sexuálnej orientácie. V tejto súvislosti mal ústavný súd pochybnosti, ako sa majú vykladať viaceré pojmy použité v relevantných ustanoveniach smernice 2004/38/ES v spojení s Chartou základných práv EÚ a judikatúrou Súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva.

Ústavný súd sa rozhodol položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky (zjednodušené):

1. Vzťahuje sa pojem „manželský partner“ v zmysle smernice 2004/38/ES na štátneho príslušníka nečlenského štátu Európskej únie rovnakého pohlavia ako občan Európskej únie, s ktorým tento občan uzatvoril manželstvo v súlade so zákonom, a to na základe práva iného členského štátu, ako je hostiteľský štát?⁷

2. V prípade kladnej odpovede, vyžaduje daná smernica, aby hostiteľský členský štát priznal manželskému partnerovi občana Európskej únie rovnakého pohlavia právo na pobyt na svojom území na obdobie dlhšie ako tri mesiace?

Súdny dvor EÚ v konaní pripomenul, že smernica 2004/38/ES upravuje len podmienky vstupu a pobytu občana Únie v iných členských štátoch ako v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, a že neumožňuje založiť odvodené právo na pobyt v prospech štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie, v členskom štáte,

⁷ Podľa navrhovateľov, holandskej vlády a Komisie sa článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2004/38/ES musí dať jednotný a autonómny výklad. Podľa tohto výkladu je štátny príslušník tretej krajiny rovnakého pohlavia, ktorý je riadne zosobášený s občanom Únie v súlade s právom členského štátu, zahrnutý pod pojem „manžel/manželka“. Naopak, rumunská, lotyšská, maďarská a poľská vláda tvrdili, že pojem „manžel/manželka“ nespadá do pôsobnosti práva EÚ, ale musí byť definovaný podľa práva hostiteľského členského štátu. In: KOCHENOV, D. a kol.: Same-Sex Spouses: More Free Movement, but What About Marriage? Coman Case C-673/16, Coman et al. v Inspectoratul General pentru Imigrări – Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 5 June 2018. [online]. SSRN / ResearchGate, 2020 Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/.../Same-Sex-Spouses-More-Free-Movement-but-What-About-Marriage-Coman-Case-C-673-16-Coman-et-al-v-Inspectoratul-General-Pentru-Imigrari-Judgement-of-the-Court-of-Justice-Grand-Chamber-of-5-June-2018-E.pdf> [cit. 2025-12-07].

ktorého je tento občan štátnym príslušníkom. Nakoľko sa páni Coman a Hamilton zaujímali o právo na pobyt v Rumunsku, t. j. členskom štáte, ktorého je pán Coman štátnym príslušníkom, z toho vyplýva, že daná smernica neumožňuje založiť odvodené právo na pobyt pre pána Hamiltona, čo však podľa SD EÚ nevylučuje priznať takéto právo na základe článku 21 ods. 1 ZFEÚ.

Súdny dvor totiž už v minulosti totiž rozhodol, že pokiaľ sa pri príležitosti stáleho pobytu občana Únie v inom členskom štáte, než ktorého je štátnym príslušníkom, podľa podmienok stanovených smernicou 2004/38/ES a v súlade s nimi rozvinul alebo začal v tomto členskom štáte rodinný život, potrebný účinok práv, ktoré dotknutý občan Únie využíva na základe článku 21 ods. 1 ZFEÚ, vyžaduje, aby rodinný život, ktorý viedol tento občan v uvedenom členskom štáte, mohol pokračovať po jeho návrate do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, priznaním odvodeného práva na pobyt dotknutému rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu. Neexistencia takéhoto odvodeného práva na pobyt by totiž mohla dotknutého občana Únie odradiť od odchodu z členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, s cieľom využiť svoje právo na pobyt v inom členskom štáte podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ, z dôvodu neistoty, či bude môcť v členskom štáte pôvodu pokračovať v rodinnom živote, ktorý sa takto rozvinul alebo začal v hostiteľskom členskom štáte. Pokiaľ ide o podmienky priznania tohto odvodeného práva na pobyt Súdny dvor zdôraznil, že tieto podmienky nemôžu byť prísnejšie ako podmienky stanovené smernicou, ktorá sa musí použiť analogicky.

Podľa právneho názoru Súdneho dvora sa svojou prvou otázkou vnútroštátny súd v podstate pýtal, či v situácii, v ktorej občan Únie využil svoje právo voľného pohybu tak, že sa presťahoval a skutočne zdržiaval v inom členskom štáte než v štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, a pri tejto príležitosti rozvinul alebo začal rodinný život so štátnym príslušníkom tretieho štátu rovnakého pohlavia, s ktorým právoplatne uzavrel manželstvo v hostiteľskom členskom štáte, článok 21 ods. 1 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby príslušné orgány členského štátu, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom, odmietli priznať právo na pobyt na území tohto členského štátu uvedenému príslušníkovi tretieho štátu z dôvodu, že právo daného členského štátu neupravuje manželstvá medzi osobami rovnakého pohlavia. Smernica 2004/38/ES, ktorá sa mala v tomto prípade uplatniť analogicky, používa pojem „manželský partner“ ako „rodinný príslušník“. Pojem „manželský partner“, uvedený v tomto ustanovení označuje osobu spojenú s inou osobou manželským zväzkom, je podľa Súdneho dvora rodovo neutrálny, a môže teda zahŕňať manželského partnera rovnakého pohlavia, ako je dotknutý občan Únie. Z toho vyplýva, že členský štát sa nemôže odvolávať na svoje vnútroštátne právo, aby

tak odmietol uznať na svojom území, len na účely priznania odvodeného práva na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, manželstvo uzavreté s občanom Únie rovnakého pohlavia v inom členskom štáte v súlade s právom tohto iného členského štátu.

Súdny dvor v konaní pripomenul, že osobný stav jednotlivcov, pod ktorý spadajú pravidlá týkajúce sa manželstva, patrí do právomoci členských štátov a právo Únie do tejto právomoci nezasahuje. Členské štáty sa teda môžu slobodne rozhodnúť pre upravenie alebo neupravenie manželstva pre osoby rovnakého pohlavia. Z ustálenej judikatúry však vyplýva, že pri výkone tejto právomoci musia členské štáty dodržiavať právo Únie, a predovšetkým ustanovenia Zmluvy, ktoré priznávajú každému občanovi Únie právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov. V súlade s ustálenou judikatúrou obmedzenie voľného pohybu osôb môže byť opodstatnené len vtedy, ak vychádza z objektívnych dôvodov všeobecného záujmu a je primerané cieľu, ktorý legitímne sleduje vnútroštátne právo.⁸

Súdny dvor v tejto súvislosti pripomenul, že v súlade s článkom 4 ods. 2 ZEÚ Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch. Povinnosť členského štátu uznať manželstvá osôb rovnakého pohlavia uzavreté v inom členskom štáte len na účely priznania odvodeného práva na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, sa ale nedotýka inštitúcie manželstva definovanej vnútroštátnym právom. Z tejto povinnosti uznania nevyplýva, že uvedený členský štát musí upraviť vo svojom vnútroštátnom práve inštitúciu manželstva medzi osobami rovnakého pohlavia. Obmedzuje sa len na povinnosť uznať takéto manželstvá na účely uplatnenia práv, ktoré týmto osobám vyplývajú z práva Únie. Takáto povinnosť uznania výlučne na účely priznania odvodeného práva na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu neporušuje národnú identitu ani neohrozuje verejný poriadok dotknutého členského štátu.

Súdny dvor v danej veci judikoval, že v situácii, v ktorej občan Únie využil svoje právo voľného pohybu tak, že sa presťahoval a skutočne zdržiaval v súlade s podmienkami stanovenými v smernici 2004/38/ES v inom členskom štáte než v štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, a pri tejto

⁸ Viaceré vlády, ktoré predložili Súdnemu dvoru v danom konaní pripomienky, totiž poukázali v tejto súvislosti na základnú povahu inštitúcie manželstva a snahu viacerých členských štátov zachovať chápanie tejto inštitúcie ako zväzku medzi mužom a ženou, ktorý je chránený v niektorých členských štátoch právnymi normami s ústavnou právnou silou. Lotyšská vláda v tejto súvislosti na pojednávaní uviedla, že aj keby odmietnutie, za okolností ako sú tie vo veci samej, uznania manželstiev medzi osobami rovnakého pohlavia uzavretých v inom členskom štáte predstavovalo obmedzenie článku 21 ZFEÚ, také obmedzenie je založené na dôvodoch vzťahujúcich sa na verejný poriadok a národnú identitu v zmysle článku 4 ods. 2 ZEÚ.

príležitosti rozvinul alebo začal rodinný život so štátnym príslušníkom tretieho štátu rovnakého pohlavia, s ktorým právoplatne uzavrel manželstvo v hostiteľskom členskom štáte, článok 21 ods. 1 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby príslušné orgány členského štátu, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom, odmietli priznať právo na pobyt na území tohto členského štátu uvedenému príslušníkovi tretieho štátu z dôvodu, že právo daného členského štátu neupravuje manželstvá medzi osobami rovnakého pohlavia.

So zreteľom na predchádzajúce úvahy na druhú otázku odpovedal, že článok 21 ods. 1 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že za takýchto okolností štátny príslušník tretieho štátu rovnakého pohlavia ako občan Únie, s ktorým bolo uzavreté manželstvo v niektorom členskom štáte v súlade s právom daného štátu, má právo na pobyt dlhší ako tri mesiace na území členského štátu, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom.

3. Reflexie prípadu Coman v Slovenskej republike

Súdny dvor v konaní o prejudiciálnej otázke podáva výklad primárneho a sekundárneho práva Únie záväzným spôsobom. Prípád Coman je príkladom situácie, keď výkon právomocí členského štátu v oblasti rodinného práva môže viesť k porušeniu práva EÚ. V tomto prípade Rumunsko zakázalo manželstvá osôb rovnakého pohlavia na svojom území. Z hľadiska práva EÚ to nie je problematické, keďže členské štáty môžu sami rozhodnúť, či na svojom území umožnia manželstvá osôb rovnakého pohlavia. Rozhodnutie Rumunska odmietnuť uznať manželstvá osôb rovnakého pohlavia uzavreté v inom členskom štáte však viedlo k porušeniu práva EÚ v situáciách, keď občan EÚ pochádzajúci z iného členského štátu žiadal o uplatnenie práva na zlúčenie rodiny na jeho území. Súd si v tomto prípade vybral tú najopatrnejšiu cestu – oprel sa o slobodu pohybu, nie o základné práva definované cez Chartu, pravdepodobne aby zásadnejšie „neudrel“ do kultúrnych konfliktov.⁹ Blízkosť slovenskej a rumunskej právnej úpravy robí prípad Coman v našich podmienkach obzvlášť významným.

Podľa Ústavy Slovenskej republiky je Slovenská republika zvrchovaná, demokratický a právny štát, ktorý sa neviaže na žiadnu ideológiu ani náboženstvo. Zároveň Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Posledná novela ústavy čl. 7 doplnila o ustanovenia, na základe ktorých si Slovenská republika zachováva zvrchovanosť predovšetkým vo veciach národnej identity tvorenej najmä základnými kultúrno-etickými otázkami, ktoré sa týkajú ochrany života

⁹ RIJPM, J. J.: You Gotta Let Love Move: ECJ 5 June 2018, Case C-673/16, Coman, Hamilton, Accept v Inspectoratul General pentru Imigrări. European Constitutional Law Review, 2019, roč. 15, ISSN 1574-0196, s. 324–339.

a ľudskej dôstojnosti, súkromného a rodinného života, manželstva, rodičovstva a rodiny, verejnej morálky, osobného stavu, kultúry a jazyka, ako aj rozhodovania o veciach s tým súvisiacich v oblasti zdravotníctva, vedy, výchovy, vzdelávania, osobného stavu a dedenia. Zároveň ústava obsahuje definíciu manželstva, ako jedinečného zväzku medzi mužom a ženou.

Právna úprava, ktorá transponuje ustanovenia smernice 2004/38/ES o voľnom pohybe osôb, je v Slovenskej republike vyjadrená v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon definuje rodinného príslušníka občana Únie ako štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je jeho manžel, dieťa, závislý priamy príbuzný v zostupnej alebo vzostupnej línii, ale taktiež jeho partner, s ktorým má občan Únie trvalý, riadne osvedčený vzťah.¹⁰ Ide o úplnú transpozíciu čl. 3 ods. 2 písm. b) smernice 2004/38/ES. Slovenská republika nevyužila možnosť prebratia čl. 2 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice týkajúci sa registrovaného partnerstva, vzhľadom k tomu, že slovenský právny poriadok nepovažuje registrované partnerstvá za rovnocenné s manželstvom. Partner občana Európskej únie preukáže rodinný vzťah k občanovi Európskej únie dokladom potvrdzujúcim, že ich vzťah trvá, je trvalého charakteru a je riadne osvedčený alebo môže túto skutočnosť dokázať akýmkoľvek vhodným spôsobom. Môže ísť napríklad o úradne osvedčené vzťahy (druh-družka), ktoré však nemajú charakter manželstva (Francúzsko).¹¹

Policajný útvar podľa zákona o pobyte cudzincov udelí trvalý pobyt na päť rokov, ak nie sú dôvody na zamietnutie žiadosti podľa § 48 ods. 2, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je manželom štátneho občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Túto skutočnosť však musí príslušník tretej krajiny preukázať matričným dokladom.¹² Udelenie trvalého pobytu na päť rokov je v tomto prípade nevyhnutným predpokladom udelenia trvalého pobytu na neobmedzený

¹⁰ Bližšie pozri §2 ods. 5 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹¹ Dôvodová správa. Vládny návrh zákona o kontrole hraníc a pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. 2011. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=358760> [cit. 2025-12-07].

¹² Manželstvo uzavreté v inom štáte, v súlade s právom tohto štátu, sa do matriky zapisuje podľa zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách. Do matriky však nemožno zapisovať uzavretie manželstva, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Takýto zápis je neplatný dňom jeho vykonania. Navyše, podľa zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov, manželstvo, ktoré v cudzine uzavrel slovenský občan pred iným orgánom ako pred orgánom Slovenskej republiky na to splnomocneným, je platné v Slovenskej republike, ak je platné v štáte, pred orgánom ktorého sa uzavrelo, a ak neexistovala žiadna okolnosť vylučujúca uzavretie manželstva podľa slovenského hmotného práva. Uzavretie

čas. Policajný útvar však zamietne žiadosť o udelenie trvalého pobytu, ak manželstvo nebolo uzavreté podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého možno uzavrieť len manželstvo medzi mužom a ženou, nie medzi dvoma osobami rovnakého pohlavia. Výsledkom teda je, že cudzinec – štátny príslušník tretej krajiny, ktorý tvorí manželský pár rovnakého pohlavia so slovenským štátnym občanom uzavretým v zahraničí, nemá zákonný nárok na udelenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky.

Žiadne zo spomenutých ustanovení slovenského právneho poriadku sa pravdepodobne nedostáva do kolízie s ústavou, ani ZEÚ či ZFEÚ, ba dokonca ani s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rady Európy (RE). Štáty majú v rámci svojich právnych poriadkov právo na rešpektovanie svojej národnej identity (EÚ), prípadne širokej miery voľnej úvahy (RE), či inštitút manželstva ponechajú iba pre páry opačného pohlavia, alebo umožnia uzatvárať manželstvo aj párom rovnakého pohlavia. Prípád zákona o pobyte cudzincov je však odlišný. Netýka sa všeobecného uznania manželských zväzkov osôb rovnakého pohlavia pre účely plného využívania z toho im plynúcich práv totožných s právami podľa práva štátu, v ktorom manželstvo uzavreli, ale slúži len na praktickú realizáciu slobody pohybu v zmysle práva Únie v súlade s rozsudkom SDEÚ vo veci Coman.

Práve tieto okolnosti viedli verejnú ochrankyňu práv v marci 2022 k návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov na Ústavnom súde SR, v ktorom namietala nesúlad príslušných ustanovení zákona o pobyte cudzincov. Dňa 29. júna 2022 prijal návrh ústavný súd na ďalšie konanie.¹³ K decembru 2025 vo veci rozhodnuté nebolo. Možno sa domnievať, že toto je práve jeden z tých dvoch prípadov, o ktorých hovoril predseda ústavného súdu v pléne Národnej rady SR v decembri tohto roku, v ktorom nevie plénum ústavného súdu prijať meritórne rozhodnutie, kvôli chýbajúcemu jednému sudcovi, pri rovnosti hlasov 6 za a 6 proti.

Záver

Rozsudok vo veci Coman má svojich prívržencov, aj odporcov. Jedni ho chápu ako značný posun v chápaní národnej identity a výlučných kompetencií členských štátov v oblasti rodinného práva, iní ako súdny aktivizmus a prekračovanie právomocí zverených Únii. Pre Kochenova a Belavusaua je prípad Coman výsledkom zlyhania inštitucionálneho pre-

manželstva medzi dvoma osobami rovnakého pohlavia však bez pochybností je okolnosťou vylučujúcou uzavretie manželstva podľa slovenského hmotného práva.

¹³ Nález z 12. októbra 2022, sp. zn. PL. ÚS 9/2022. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR, roč. 32, 2022, č. 73.

sadzovania práva EÚ, nie prejavom jeho funkčnosti. Kladú si otázku, či zlyhala Európska komisia ako „strážkyňa zmlúv“ a prečo viac než 10 rokov netrestala členské štáty ako Rumunsko, Poľsko, Maďarsko, či Slovensko, ktoré vedome porušovali smernicu 2004/38/ES voči manželom rovnakého pohlavia. Kritici sa zároveň pýtajú, či je akceptovateľné, že štát uzná manželstvo osôb rovnakého pohlavia len pre účely slobody pohybu, ale nie pre účely dedenia, prístupu k zdravotným informáciám, rodičovstvu, či dôchodkom.¹⁴

Rozsudok vo veci Coman obsahuje jedno zásadné obmedzenie, na ktoré je potrebné upozorniť, ktoré však nebolo vytvorené osobitne pre prípady párov rovnakého pohlavia, keďže ide o zásadu stanovenú už v predchádzajúcej judikatúre a ktorú Súdny dvor v tomto prípade len zopakoval. Ide o zásadu, podľa ktorej môže občan Únie uplatňovať právo na zlúčenie rodiny pri návrate do svojho domovského členského štátu len vtedy, ak počas skutočného pobytu na území iného členského štátu skutočne býval a počas tohto skutočného pobytu si tam vytvoril alebo upevnil rodinný život. V predchádzajúcej judikatúre Súdny dvor spresnil, že takýto skutočný pobyt môže existovať len vtedy, ak sa občan Únie usadil v inom členskom štáte aspoň na tri mesiace.¹⁵

Rozsudok vo veci Coman otvoril viacero otázok, ktoré budú musieť byť v budúcnosti zodpovedané. Súdny dvor vo svojom rozsudku napríklad opakovane odkazuje na manželstvá, ktoré boli uzavreté v členskom štáte v súlade s právom tohto štátu, alebo používa obdobné formulácie. Znamená to, že ak by sa pán Hamilton a pán Coman vzali v New Yorku namiesto v Bruseli, Súdny dvor EÚ by rozhodol, že Rumunsko nie je povinné uznať ich ako manželov? Taktiež treba zdôrazniť, že tento rozsudok sa uplatňuje len na cezhraničné situácie, a preto nemôže pomôcť zosobašeným párom rovnakého pohlavia, ktoré sa nachádzajú v čisto vnútroštátnej situácii, teda v situácii bez akejkoľvek väzby na právo EÚ. Napríklad, ak by sa pán Coman presťahoval z Rumunska len do USA, tam by uzavrel manželstvo

¹⁴ KOCHENOV, D. V. – BELAVUSAU, U.: After the Celebration: Marriage Equality in EU Law post-Coman in Eight Questions and Some Further Thoughts. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2020, roč. 27, č. 5, s. 549–572. ISSN 1023-263X.

¹⁵ Uplatnenie tohto obmedzenia v tomto konkrétnom kontexte môže slúžiť ako mechanizmus na upokojenie tých členských štátov, ktoré neumožnili uzatváranie manželstiev osobám rovnakého pohlavia, keďže zabezpečuje, že občania Únie, ktorí žijú v takomto členskom štáte, nemôžu obchádzať jeho právne predpisy tým, že by sa so svojím partnerom presunuli do iného členského štátu výlučne za účelom uzavretia manželstva a potom sa okamžite vrátili späť a domáhali sa uznania svojho manželstva na základe rozsudku Coman. Bližšie pozri: TRYFONIDOU, A.: The EU Top Court Rules that Married Same-Sex Couples Can Move Freely Between EU Member States as 'Spouses'. [online] *Feminist Legal Studies*, 2019, 27(2), s. 211–221. Dostupné na internete: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10691-019-09397-z>. [cit. 2025-12-07].

s pánom Hamiltonom a následne by sa vrátil priamo z USA do Rumunska, takáto situácia by sa z pohľadu práva EÚ považovala za čisto vnútroštátnu (keďže by nedošlo k výkonu voľného pohybu medzi členskými štátmi EÚ), a preto by sa pán Coman pravdepodobne nemohol dovolávať práva EÚ, aby prinútil Rumunsko ich manželstvo uznať. Zároveň, tento prípad sa týka výlučne občanov Únie a ich práva na voľný pohyb. Neposkytuje teda odpoveď na otázku, či pojem „manžel“ zahŕňa aj manžela rovnakého pohlavia v kontexte Smernice Rady 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny, ktorá určuje podmienky, za ktorých môžu štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na území členských štátov, uplatňovať právo na zlúčenie rodiny.

Odporúčania pre Slovenskú republiku vo vzťahu k rozsudku Coman by sme smerovali najmä k nevyhnutnej úprave zákona o pobyte cudzincov – odstránenie prekážky udelenia povolenia na pobyt ak manželstvo nebolo uzatvorené v súlade so zákonom o rodine a umožniť manželom rovnakého pohlavia skutočnosť uzavretia manželstva v zahraničí preukázať spôsobom odlišným od matričného záznamu.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BALDONI, E.: The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. [online]. Pioneur Working Paper No. 2, July 2003, 19 s. Dostupné na internete: https://www.academia.edu/21816300/The_Free_Movement_of_Persons_in_the_European_Union_A_Legal_historical_Overview. [cit. 2025-12-07]

Dôvodová správa. Vládný návrh zákona o kontrole hraníc a pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online]. Národná rada Slovenskej republiky. 2011. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=358760> [cit. 2025-12-07].

KOCHENOV, D. a kol.: Same-Sex Spouses: More Free Movement, but What About Marriage? Coman Case C-673/16, Coman et al. v Inspectoratul General pentru Imigrări – Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 5 June 2018. [online]. SSRN / ResearchGate, 2020 Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/.../Same-Sex-Spouses-More-Free-Movement-but-What-About-Marriage-Coman-Case-C-673-16-Coman-et-al-v-Inspectoratul-General-Pentru-Imigrari-Judgement-of-the-Court-of-Justice-Grand-Chamber-of-5-June-2018-E.pdf> [cit. 2025-12-07].

KOCHENOV, D. V. – BELAVUSAU, U.: After the Celebration: Marriage Equality in EU Law post-Coman in Eight Questions and Some Further Thoughts. Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2020, roč. 27, č. 5, s. 549–572. ISSN 1023-263X.

Nález z 12. októbra 2022, sp. zn. PL. ÚS 9/2022. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR, roč. 32, 2022, č. 73.

RIJPMA, J. J.: You Gotta Let Love Move: ECJ 5 June 2018, Case C-673/16, Coman, Hamilton, Accept v Inspectoratul General pentru Imigrări. *European Constitutional Law Review*, 2019, roč. 15, ISSN 1574-0196, s. 324–339.

Smernica 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.

Súdny dvor Európskej únie. Rozsudok z 5. 6. 2018, C-673/16, Relu Adrian Coman a i. proti Inspectoratul General pentru Imigrări.

TRYFONIDOU, A.: The EU Top Court Rules that Married Same-Sex Couples Can Move Freely Between EU Member States as ‘Spouses’. [online] *Feminist Legal Studies*, 2019, 27(2), s. 211–221. Dostupné na internete: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10691-019-09397-z> [cit. 2025-12-07].

VLÁČIL, J.: Právo na vstup a pobyt na území členských štátov Európskej únie. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. 163 s. ISBN 978-80-87975-52-7.

Kontaktné údaje na autora – e-mail:

Mgr. et Mgr. Miroslav Čellár, PhD.

Katedra ústavného práva a teórie práva

Právnická fakulta

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

E-mail: miroslav.cellar@umb.sk

ORCID ID: 0000-0002-3058-1681

MÁ NOTTEBOHM EŠTE MIESTO V MEDZINÁRODNOM PRÁVE?

DOES NOTTEBOHM STILL HAVE A PLACE IN INTERNATIONAL LAW?

Mgr. Tereza Uhaľová¹

Abstrakt

Tento článok sa venuje prípadu Nottebohm a skúma jeho význam a kontroverzie v medzinárodnom práve. Najprv analyzuje kritiku rozhodnutia Medzinárodného súdneho dvora, zameriava sa na teóriu „skutočnej väzby“, ktorá bola rozhodujúca pre odmietnutie diplomatickej ochrany v danom spore. Autorka skúma názorové prúdy, ktoré rozsudok vyvolal. Zároveň opisuje jeho potenciálne využitia a jeho dôsledky pre koncepciu štátnej ochrany a občianstva. Autorka sa v článku zamýšľa nad tým, ako môže byť prípad Nottebohm relevantný dnes v dobe globalizácie a čoraz častejšieho nadobúdania viacerých občianstiev. V závere článku autorka reflektuje najvhodnejší spôsob aplikácie prípadu na otázky občianstva a medzinárodnej ochrany a navrhuje budúci postup v danej problematike.

Kľúčové slová

Štátne občianstvo, štátna príslušnosť, diplomatická ochrana, dvojaké občianstvo, viacpočetné občianstvo

Abstract

This article focuses on the Nottebohm case and examines its significance and the controversies it has generated in international law. It first analyzes the criticism of the International Court of Justice's decision, with particular attention to the theory of the "genuine link," which was decisive for the refusal of diplomatic protection in the dispute. The author explores the different doctrinal approaches triggered by the judgment, while also descri-

¹ Mgr. Tereza Uhaľová, študentka Advanced LL.M. na KU Leuven, Belgicko, KU Leuven, Fakulta práva a kriminológie, Belgicko.

bing its potential applications and its implications for the concept of State protection and nationality. The article further reflects on the contemporary relevance of the Nottebohm case in an era of globalization and the increasing prevalence of multiple nationality. In its concluding part, the author considers the most appropriate way of applying the Nottebohm case to issues of nationality and international protection and proposes a possible future approach to this area.

Keywords

nationality, citizenship, diplomatic protection, dual nationality, multiple nationality

1. Prípád na pomedzí suverenity a mobility

Rozsudok Medzinárodného súdneho Dvoru (ďalej ako „MSD“) *Nottebohm*² už v čase jeho vydania čelil extenzívnej kritike. Napriek tomu ale jeho prvky sledujeme byť aplikované aj dnes na medzinárodnej scéne. Prípád sa týkal diplomatickej ochrany, avšak časom došlo k otázke jeho uplatnenia v prípadoch absolútne sa netýkajúcich viacnásobného občianstva či spomínanej diplomatickej ochrany. V súčasnosti vidíme potrebu znovu sa k nemu vrátiť a analyzovať čo presne MSD zamýšľal v jeho rozhodnutí, vzhľadom na objavenie sa nového relevantného prípadu pred MSD, citáciu rozsudku Európskou komisiou pri kritike Malty v súvislosti s občianstvom získaným investíciou, ako aj zneužívanie odoberania a udeľovania štátnej príslušnosti – viditeľné na medzinárodnej scéne prostredníctvom dlhoročnej praxe Ruska v oblasti vydávania pasov, ktorá je označená ako „pasová politika“.³ Súčasný svet je globalizovaný, počet medzinárodných migrantov sa pohybuje okolo 281 miliónov (3,6% celosvetovej populácie).⁴ Jednotlivci sú častokrát nositeľmi viac ako jedného občianstva, osoby migrujú, mnohonárodné spoločnosti zakladajú pobočky v štátoch po celom svete. Migrácia je každodennou záležitosťou a práve preto sa javí, že *Nottebohm* už miesto v medzinárodnom práve nemá a po dlhší čas ani nemal.

² Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

³ Bescotti, E., Burkhardt, F., Rabinovych, M., Wittke, C. 2022. “Passportization: Russia’s ‘humanitarian’ tool for foreign policy, extra-territorial governance, and military intervention.” In *Verfassungsblog*. 23 March 2022. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://verfassungsblog.de/passportization/>>

⁴ Młynarczyk, J. 2024. “Reassessing Nottebohm in an Era of Global Mobility.” In *LSE Law Review Blog*, 25 September 2024. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://blog.lselawreview.com/2024/09/25/reassessing-nottebohm-in-an-era-of-global-mobility/>>

1. 1. Skutkové okolnosti prípadu *Nottebohm* z roku 1955

Friedrich *Nottebohm*, nemecký občan narodený v roku 1881, sa presťahoval do Guatemaly v roku 1905. V Guatemale si založil obchodnú spoločnosť a zahájil rozsiahle obchodné aktivity so svojimi bratmi. Občas sa vrátil do Nemecka z obchodných a rodinných dôvodov, ale natrvalo bol usadený v Guatemale. Jeho pobyt v Guatemale trval 34 rokov, ale napriek tomu nikdy nezískal občianstvo krajiny. V roku 1939 odcestoval do Lichtenštajnska a nachádzal sa tam v čase kedy Nemecko napadlo Poľsko. *Nottebohm* Požiadala Lichtenštajnsko o nadobudnutie občianstva, ktoré v roku 1939 aj získal. V Lichtenštajnsku ale nikdy *Nottebohm* nežil, nemal tam pobyt, nemal žiadne iné väzby s touto krajinou okrem faktu, že tam prebýval jeho brat a *Nottebohm* bol nútený na získanie tohto občianstva zaplatiť poplatky vo výške 40.500 švajčiarskych frankov a zálohu vo výške 30.000 frankov. Zároveň *Nottebohm* občianstvo Lichtenštajnska získal po 11 dňoch od podania jeho žiadosti, čo predstavovalo veľmi urýchlené schválenie žiadosti o naturalizáciu. Friedrichovi *Nottebohmovi* bola odpustená povinnosť predchádzajúceho 3-ročného pobytu na získanie štátneho občianstva s tým, že sa musel podrobiť podmienke zaplatenia spomínaného naturalizačného poplatku a každoročnej dane a podmienke stratenia nemeckého občianstva. Vzhľadom na to, že *Nottebohm* nadobudol lichtenštajnské občianstvo, podľa vtedajších predpisov Nemecka mal nemecké občianstvo stratiť. Požiadala o víza na základe jeho lichtenštajnského pasu s cieľom návratu do Guatemaly. Po jeho návrate pokračoval v jeho obchodných činnostiach a zabezpečil aby orgány verejnej moci v Guatemale o tejto zmene mali vedomosť, pričom ju aj schválili. Napriek tomuto Friedricha v Guatemale zadržali ako nepriateľského cudzinca a speňažili jeho majetok. Odovzdali ho do väzby Spojeným štátom americkým. Lichtenštajnsko malo záujem poskytnúť svojmu občanovi Friedrichovi *Nottebohmovi* diplomatickú ochranu, vzhľadom na to, že jeho zadržanie a internovanie bolo podľa názoru Lichtenštajnska v rozpore s medzinárodným právom, keďže *Nottebohm* bol občanom štátu s neutrálnym statusom. Po skončení vojny mu návrat do Guatemaly nebol umožnený a preto odcestoval do Lichtenštajnska, ktoré podalo žalobu na MSD v roku 1951.

1. 2. Rozsudok MSD

Rozsudok MSD bol čiastočne nepochopený medzinárodnou komunitou. V tomto prípade nešlo o otázku či MSD uznáva alebo neuznáva nadobudnutie lichtenštajnského občianstva zo strany *Nottebohma*, v očiach súdu nebolo jeho občianstvo spochybňované. Išlo o otázku či je Guatemala povinná uznať takto nadobudnuté štátne občianstvo pre potreby aplikácie diplomatickej ochrany. Odpoveď Súdu bola jednoznačná – Guatemala

nie je povinná uznať jeho lichtenštajnskú štátnu príslušnosť. MSD potvrdil obyčajové pravidlo, že je v právomoci štátov rozhodnúť komu a pod akými podmienkami udelia svoje občianstvo.⁵ V skutočnosti došlo k obmedzeniu medzinárodných účinkov lichtenštajnského občianstva, pretože Lichtenštajnsko nebolo oprávnené uplatniť diplomatickú ochranu voči svojmu občanovi, ktorý vyčerpal všetky vnútroštátne prostriedky nápravy v USA. Súd sa nevyjadril k podmienkam naturalizácie nachádzajúcich sa vo vnútroštátnom právnom poriadku.

K rozsudku pripojili svoje nesúhlasné stanoviská sudcovia MSD *Helge Klæstad*,⁶ *John Erskine Read*⁷ a *Paul Guggenheim*.⁸ *Guggenheim* súhlasil s faktom, že rozsudok sa týkal len problematiky možnosti limitovania účinkov občianstva na medzinárodnej scéne, a to konkrétne, či účinok diplomatickej ochrany môže byť oddelený od platne udelenej štátnej príslušnosti. Sudca uviedol, že podľa jeho názoru môže k tomuto dôjsť len v prípadoch viacnásobného občianstva, čo v samotnom prípade *Nottebohm* nebolo splnené, vzhľadom na to, že *Nottebohm* stratil občianstvo Nemecka nadobudnutím občianstva Lichtenštajnska. Postoj sudkyne *Klæstad* spočíval v tom, že MSD dostatočne preukázal, že občianstvo nebolo nadobudnuté podvodom. *Read* nesúhlasil s rozsudkom v bode ohľadom neuznania občianstva, pretože podľa jeho názoru Guatemala nedostatočne preukázala obvinenie voči Lichtenštajnsku.⁹ Hlavným problémom sa ukázala skutočnosť, že *Nottebohm* nebol osobou s viac ako jedným občianstvom v čase vzniku tohto sporu. *Nottebohm* mal jedine lichtenštajnské občianstvo, nemecké občianstvo stratil podľa vnútroštátnych pravidiel Nemecka v čase jeho naturalizácie v inom štáte. *Nottebohm* mal *de jure* len jednu štátnu príslušnosť.¹⁰

⁵ Pravidlo je možné nájsť kodifikované: Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, League of Nations, 13 April 1930, The Hague, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137, čl. 1.

⁶ *Nottebohm Case*, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion by Judge *Klæstad*, Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

⁷ *Nottebohm Case*, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion by Judge *Read*, Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

⁸ *Nottebohm Case*, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion of M. *Guggenheim*, Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

⁹ *Worster, W. T. 2023. "Reining in the Nottebohm Case". In Boston University International Law Journal. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://www.bu.edu/ilj/files/2023/11/Worster.pdf>>.*

¹⁰ *Spiro, J. P. 2019. Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion. In Investment migration working paper. [online]. 2019, IMC-RP, 2019/1, 10 s. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>>. ISSN 2504-1541.*

1. 3. Skutočné puto občianstva

V rozsudku MSD vyslovil teóriu „*skutočného puta*“ (ďalej aj ako „*skutočná väzba*“ alebo angl. „*genuine link*“) a štátnu príslušnosť definoval ako „...zákonné puto, ktorého základom je sociálny fakt pripútanosti, pravé spojenie existencie, záujmov a citov, spolu s existenciou vzájomných práv a povinností.“¹¹ Do úvahy zobral rôzne faktory ako obvyklé bydlisko jednotlivca, centrum jeho záujmov, rodinné väzby, účasť vo verejnom živote, pripútanosť, ktorú prejavuje ku krajine a vstúpuje svojim deťom, a iné. Tento test bol vytvorený zo strany MSD, ani jedna zo strán nenavrhol jeho použitie. MSD dospel ku záveru, že *Nottebohm* vo vzťahu k Lichtenštajnsku tieto podmienky nespĺňal, ale nadobudol občianstvo s jediným cieľom získať ochranu Lichtenštajnska. Skutočné puto malo byť to, čo určuje ku ktorej krajine má osoba bližšie spojenie – avšak nie je tu žiadny náznak, že silné spojenie s iným štátom by oprávňovalo diplomatickú ochranu v prípade absencie štátneho občianstva.¹² Tak ako vyslovil aj sudca *Read*, žiadne pravidlo v pozitívnom práve neupravovalo situáciu, ktorá sa ocitla pred MSD. Vo svojom stanovisku uviedol, že v prípade ak by diplomatická ochrana osôb s dvojakým alebo viacnásobným občianstvom bola upravená v medzinárodnom práve, štáty by nemali dôvod medzi sebou uzatvárať zmluvy v danej oblasti.¹³ Súd bol taktiež skeptický ohľadom zámeru nadobudnúť občianstvo v danom prípade, ale sudca *Read* nesúhlasil s relevanciou tohto faktoru. *Nottebohm* sa po vojne presťahoval do Lichtenštajnska a bol rezidentom po dobu takmer desiatich rokov, teda aj v čase vydania predmetného rozhodnutia.¹⁴ Sudca *Guggenheim* podotkol, že štátne občianstvo sa čoraz viac vzdaluje od trvalého pobytu.¹⁵ Dnes tomu nie je inak, práveže naopak, tvrdenie sudcu je značne trefnejšie v roku 2025. Napriek tomuto všetkému, MSD zdôraznil citlivosť na kontext prípadu, akékoľvek rozhodnutie o uznaní účinkov štátnej príslušnosti na medzinárodnej úrovni si vyžaduje posúdenie konkrétnych okolností daného prípadu.

¹¹ *Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Judgment of 6 April 1955, I.C.J., 23 s.*

¹² Worster, W. T. 2023. “Reining in the *Nottebohm Case*”. In *Boston University International Law Journal*. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://www.bu.edu/ilj/files/2023/11/Worster.pdf>>.

¹³ *Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Judgment of 6 April 1955, I.C.J., 41 s.*

¹⁴ Spiro, J. P. 2019. *Nottebohm and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion*. In *Investment migration working paper*. [online]. 2019, IMC-RP, 2019/1. 9 s. [cit. 2025-12-04]. Dostupné na internete: <<https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>>. ISSN 2504-1541.

¹⁵ *Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion of M. Guggenheim, Judgment of 6 April 1955, I.C.J., 57 s.*

2. Kritika prípadu *Nottebohm* – obstál *Nottebohm* v teórii a praxi?

Niektorí akademici¹⁶ sú názoru, že rozhodnutie MSD bolo plné kontradikcií a bolo zamerané na problém, ktorý nebol predmetom sporu medzi Guatemalou a Lichtenštajnskom. Teória skutočnej väzby, ktorú vyvinul MSD, sa stala terčom kritiky, keďže podľa nej krajina ku ktorej mal mať *Nottebohm* najbližšie spojenie bola Guatemala, krajina ktorej občianstva ani nebol nositeľ. Avšak najzávažnejší dôsledok, ktorý MSD spôsobil, bol fakt, že *Nottebohm* sa prakticky stal osobou bez štátnej príslušnosti, keďže podľa nemeckého práva mal nemecké občianstvo stratiť, a MSD lichtenštajnské občianstvo urobil fakticky neúčinným. Takto nemal žiadny právny spôsob ochrany proti Guatemale. Test by fungoval len v prípade, ak by osoba bola nositeľom viac ako jedného občianstva, a aj vtedy je jeho aplikácia otázná.

Je potrebné zdôrazniť, že rozhodnutie *Nottebohm* je veľmi nejednoznačné – čo presne znamená skutočná väzba? Rôzne štáty, kultúry či jurisdikcie môžu chápať tieto kritériá odlišne. Zároveň sa javí, že zavedenie tohto kritéria môže byť vnímané ako zásah do suverenity štátov – naturalizačné pravidlá patria do ich kompetencie, a odoberanie účinkov štátnym občianstvom je *de facto* obmedzovanie suverénneho práva štátu – keďže štát má právo udeliť občianstvo so všetkými účinkami s ním spojenými. Odborná literatúra sa napriek rôznym interpretáciám zhoduje v dvoch bodoch – teória skutočného puta nespĺňa požiadavky obyčajového práva v medzinárodnom práve.¹⁷ MSD definoval štátnu príslušnosť takým spôsobom, ktorý nemohol a nemôže byť potvrdený štátnou praxou prijatou ako záväzné právo. V súčasnosti neexistuje jednoznačný list prípustných dôvodov na udelenie štátnej príslušnosti, pokiaľ štáty konajú v súlade s pravidlami medzinárodného práva, môžu voľne rozhodnúť kto je ich občanom. Rozsudok MSD určil jedine dôvody ktoré môžu byť použité na odobranie účinku občianstva na medzinárodnej úrovni, ale žiadne obmedzenia na udelenie občianstva ako takého.¹⁸ Podľa čl. 1 Haagskeho dohovoru z 12. apríla 1930, ktorý našiel vyjadrenie prostredníctvom Rady Európy v Európskom dohovore o občianstve, v čl. 3 ods. 1, 2: „Každý štát vo svojom právnom poriadku ustanoví, kto sú jeho občania. Túto právnu normu ostatné štáty akceptujú, ak je v súlade s platnými medzinárodnými dohovormi, obyčajovým medzinárodným právom a všeobecne uznávanými

¹⁶ Vid' pozn. č. 309-313.

¹⁷ Spieker, L. D., Weber, F. 2024. "Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law." In *Yearbook of European Law*, Vol. 43, p. 56–94. doi:10.1093/yel/yeae007. [online]. [cit. 2025-12-05]. Dostupné na: <<https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeae007/7984434>>.

¹⁸ Tamtiež.

*princípami práva týkajúcimi sa občianstva.*¹⁹ Napriek tomu sa medzinárodná komunita zhoduje, že určité spojenie k štátu občianstva je potrebné, nie je vhodné, aby štát udeľoval občianstvo osobám, ktoré so štátom nespája ani jedno kritérium, avšak otázka, čo predstavuje tieto kritériá, zostáva nezodpovedaná.²⁰

2. 1. Názor akademikov

Akademik a autor, ktorý ostro kritizuje rozsudok MSD je *Peter J. Spiro*,²¹ ktorý tvrdí že ide o nesprávny rozsudok a poukazuje na jeho limitovanú aplikáciu. Medzi ďalších kritikov zaraďujeme *Dimitry Kochenov*,²² *Paul Weis*,²³ *Robert Sloane*,²⁴ a ďalších.²⁵ Vo výsledku tvrdia, že *Nottebohm* predstavuje správne rozhodnutie len ak ide o situáciu limitovanú na aplikáciu diplomatickej ochrany pri osobách s viacpočetným občianstvom v zámere aby sa predišlo zneužitiu práv. Preto je teória skutočného puta relevantná len v prípade ak štát chce vykonávať vlastné právo, a nie ako všeobecné pravidlo štátneho občianstva.²⁶ Toto je badateľné aj na základe Návrhov článkov o diplomatickej ochrane vytvorenými Komisiou pre medzinárodné právo.²⁷ Uznávaný odborník na medzinárodné právo *Malcolm Shaw* s týmto tvrdením v jeho literatúre nesúhlasí a uvádza, že ide aj o pravidlo pri udeľovaní občianstva. Uznávaný *Ian Brownlie*, na druhú stranu, v jeho

¹⁹ Európsky dohovor o občianstve z 6.11.1997, Štrasburg (oznámenie MZV SR č. 418/2000 Z. z.).

²⁰ Spieker, Weber, Supra pozn. č. 304.

²¹ Spiro, J. P. 2019. *Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion*. In *Investment migration working paper*. [online]. 2019, IMC-RP, 2019/1. 2 s. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>>. ISSN 2504-1541.

²² Kochenov, D. 2012. *Two Sovereign States vs. A Human Being: ECJ as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters*, in *Globalisation, Migration, and the Future of Europe*, contribution in: *EUI EUDO Citizenship Forum debate on the Case C-135/08 Rottmann* [2010], forthcoming in Shaw, Jo (ed.), *'Has the European Court of Justice Challenged the Member State Sovereignty in Nationality Law?'*, *EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies Paper*, 2010.

KOCHENOV, D. 2010. *Citizenship Without Respect: The EU's Troubled Equality Ideal*, In *Jean Monnet Paper* No. 8/10, NYU Law School.

²³ Spiro, supra 297, str. 4, citujúc Weis, P., 1979, *Nationality and Statelessness in International Law* 101, 2d ed.

²⁴ Sloane, D. R. 2009. *Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, In *50 Harvard International Law Journal* 1, 16, 2009.

²⁵ Viď Spiro, supra pozn. 301, str. 11.

²⁶ Worster, W. T. 2023. *"Reining in the Nottebohm Case"*. In *Boston University International Law Journal*. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://www.bu.edu/ilj/files/2023/11/Worster.pdf>>.

²⁷ Návrhy článkov o diplomatickej ochrane, Komisia pre medzinárodné právo, 2006.

odbornej literatúre jedine poukazuje na možné použitie prípadu s cieľom spochybniť platnosť štátnej príslušnosti s ohľadom na diplomatickú ochranu. Upozorňuje, že tribunály by mali test skutočného puta aplikovať liberálnym spôsobom, a teda nevnímať ho ako striktný test.²⁸

V oblasti občianstva sa medzinárodné právo vždy snažilo o čo najpriaznivejšiu interpretáciu kvôli ochrane práv jednotlivcov – prípad *Nottebohm* sa od tejto praktiky odkláňa a zavádza reštriktívnu interpretáciu platnosti štátneho občianstva. Je pozoruhodné, že práve MSD by vytvoril test, ktorý v konečnom výsledku môže viesť k nemožnosti ochrany svojich práv jednotlivcom, a teda v skutočnosti sa osoba stáva osobou bez štátneho občianstva. Právo na občianstvo je už dnes chránené viacerými dohovormi, a zároveň je kodifikované aj pravidlo prevencie proti vzniku situácii kedy sa osoby ocitnú bez akéhokoľvek občianstva.

2. 2. (Ne)uplatnenie v praxi?

Pred MSD sa objavil prípad Katar proti Spojeným arabským emirátom (ďalej „SAE“)²⁹ vo veci údajných porušení Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie. Katar tvrdil, že SAE prijali a uplatnili sériu diskriminačných opatrení namierených proti Katarčanom na základe ich národného pôvodu. Prípad je relevantný vzhľadom na to, že MSD sa takmer vôbec nezaoberal *Nottebohmom*, napriek tomu že ho citoval: „Štátna príslušnosť je právny atribút, ktorý patrí do voľnej úvahy štátu a môže sa počas života osoby meniť.“³⁰ Prekvapivý záver, vzhľadom na to, že prípad *Nottebohm* sa zaoberal práve odmietnutím uznať zmenenú príslušnosť. Týmto spôsobom MSD potvrdil, že *Nottebohm* nebol prípad odmietnutia uznať platnosť štátneho občianstva, ale odmietnutia účinku jedného z benefitov platného štátneho občianstva – a to diplomatickej ochrany. Sudca *Robinson* v predmetnom rozhodnutí kritizoval použitie prípadu *Nottebohm* – argumentoval, že prípad bol rozhodnutý v roku 1955, a že prípad odráža historický pohľad na medzinárodné právo, ktorý už dnes vzhľadom na ochranu ľudských práv nie je správny. Štát nie je schopný odobrať občianstvo osobe ak by takto osoba v dôsledku zostala bez akéhokoľvek občianstva. Aj samotná Komisia pre medzinárodné právo uviedla, že ak by sa požiadavka skutočného puta prísne uplatňovala, vylúčila by milióny osôb z možnosti využívať diplomatickú ochranu.³¹

²⁸ Worster, supra 296, str. 313.

²⁹ Application of the international convention on the elimination of all forms of racial discrimination, Qatar v United Arab Emirates, Judgement of 4 February 2021, in Reports of judgements, advisory opinions and orders of the ICJ.

³⁰ Tamtiež, str. 98.

³¹ Spieker, supra 304.

Relevancia rozsudku naberá na dôležitosti jeho citáciou Komisiou v oblasti sporu voči Malte³² – Komisia sa opierala o jednu ústrednú úvahu, a to že právo Únie vyžaduje skutočnú väzbu medzi členskými štátmi a ich štátnymi príslušníkmi. Odborná literatúra ale hrubo kritizuje túto argumentáciu, a jej výsledok je už známy – Súdny dvor EÚ ju odmietol. Malta nebude mať právo naďalej ponúkať investične získané občianstvo, ale nie kvôli absencii skutočnej väzby, ale kvôli porušeniu základných princípov medzi členskými štátmi v práve EÚ.

Spomenutia hodným je aj prípad pred Súdnym dvorom EÚ *Micheletti*,³³ v ktorom súd tiež odmietol aplikáciu skutočného puta pri posudzovaní občianstva EÚ podľa práva EÚ. *Nottebohm* teda čelil a čelí kritike – ale nemožno opomenúť uvedenie samotného MSD, že ide o limitované situácie na ktoré sa môže prípad aplikovať.

3. V prospech *Nottebohma*

Napriek tomu, že sa autori zhodujú, že *Nottebohm* nepredstavuje medzinárodnú obyczaj, niektorí ho považujú za všeobecnú zásadu medzinárodného práva, a to vysoko uznávaní odborníci na medzinárodné právo ako *Phillip C. Jessup, James Crawford, Ian Brownlie, Peter Tomka*.³⁴ Sú názoru, že MSD sa pokúšal zamedziť zneužitiu práv na medzinárodnej scéne zo strany štátu či jednotlivca, a teda že udelenie občianstva bude uznané na účel diplomatickej ochrany len v prípade ak tak nie je urobené v zlej viere.³⁵

Odkaz na *Nottebohma* možno nájsť napríklad v nedávnom rozhodnutí Výboru OSN pre ľudské práva týkajúcom sa udelenia ruského občianstva pri anexii Krymu.³⁶ Okrem toho na skutočné puto a jeho použitie odkazujú aj Medziamerický súd pre ľudské práva,³⁷ Európsky súd pre ľudské

³² Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 29.04.2025, Európska komisia proti Maltkej republike, C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283.

³³ *Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, Case C-369/90, Opinion of AG Tesaro in 1992, ECLI:EU:C:1992:295.

³⁴ Tamtiež.

³⁵ International Law Commission, First report on diplomatic protection, JR Dugard, Special Rapporteur, A/CN.4/506, Add. 1, para 120.

³⁶ *Bratsylo and others v Russian Federation*, 23 May 2024, CCPR/C/140/D/3022/2017, para 8.10.

³⁷ IACtHR, Ser A, No 4 (1984), Advisory Opinion OC-4/84, 19 January 1984, paras 36–38. *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, para 37.

práva,³⁸ Európsky dohovor o občianstve.³⁹ Aj keď sú tieto jednotlivé interpretácie prípadu zasadené do špecifických kontextov, spája ich spoločný prvok: pri rešpektovaní vnútroštátnych kompetencií zároveň formulujú limity pre uznávanie štátnych príslušností.⁴⁰ Okrem prípadov ako je získanie občianstva investíciou, štáty neudeľujú občianstvo osobám bez určitého spojenia ku krajine samotnej. Na prípad *Nottebohm* sa teda vieme pozrieť aj z druhej strany – a to, že má zamedzovať svojvoľnému zneužívaniu práv či podvodu, a zároveň, že ak ide o štát ktorý sa pokúša rozšíriť svoju moc prostredníctvom vydávania pasov a udeľovania občianstiev osobám, s ktorými ich nič nespája, tak *Nottebohm* predstavuje vhodnú možnosť ako sa s týmto zásahom vysporiadať.

4. Medzinárodný odkaz

Niektorí autori ako *Luke Dimitrios Spieker* či *Ferdinand Weber* uvádzajú, že súčasná kritika preháňa riziká vyplývajúce z požiadavky skutočného puta. Chápu skutočné puto ako všeobecnú zásadu medzinárodného práva, ktorá sa snaží zabrániť zneužívaniu udeľovania štátneho občianstva. Neharmonizuje právo štátov, ale skorej funguje ako negatívne kritérium, prejav zákazu zneužitia práva pri zjavne neprimeranom udelení štátneho občianstva. Každý prípad musí byť zohľadnený osobitne. V prípade, ak sa štátne občianstvo udelí bez existencie skutočného puta, dôsledkom je neuznanie na medzinárodnej úrovni. Medzinárodné právo preto nie je bezmocné pokiaľ ide o cezhraničné účinky udeľovania štátneho občianstva, a napríklad práve určité ruské praktiky je možné riešiť týmto spôsobom.⁴¹

Toto je ale len jeden z názorových prúdov vychádzajúcich z kontroverzného rozsudku *Nottebohm*. Druhý názorový prúd nie je fanúšikom tohto rozsudku, a poukazuje na to, že *Nottebohm* sa v praxi neuplatnil. V prípade *Flegenheimer*⁴² či *Micheletti*⁴³ bola teória skutočného puta odmietnutá, azda jediným významným súdnym sporom, v ktorom bol prípad *Nottebohm* akceptovaný ako rozhodovacie pravidlo bol prípad A/18 pred Iránsko-americkým tribunálom,⁴⁴ ale to v pozitívnom svetle – extenzívne, aby jednotlivci mohli mať prístup k právam. Rozhodcovské tribunály zria-

³⁸ *Petravlovskis v Latvia*, No 44230/06, 13 January 2015, para 84.

³⁹ Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Strasbourg, 6.XI.1997, Council of Europe European Treaty Series – No. 166, art. 2, art. 7(1), art. 18(2).

⁴⁰ Spieker, supra 304.

⁴¹ Tamtiež.

⁴² *Flegenheimer Case*, United States v Italy, Decision of 20 September 1958, No. 182, 14 R.I.A.A. 327.

⁴³ supra 320.

⁴⁴ Spiro, supra 297, str. 13.

dené podľa Dohovoru ICSID odmietli zásadu skutočného puta s cieľom uznať primát vnútroštátnych pravidiel o štátnej príslušnosti. V súvislosti s vyššie uvádzaným, ani samotná Komisia pre medzinárodné právo *Nottebohma* neprijala. Komentáre ku návrhu článkov o diplomatickej ochrane považujú za vhodné „obmedziť *Nottebohma* na skutkové okolnosti daného prípadu“ s tým, že MSD „nemal v úmysle formulovať všeobecné pravidlo“. Komisia pre medzinárodné právo uviedla, že dôkazné bremeno by mal niesť každý štát, ktorý spochybňuje štátnu príslušnosť osoby, keďže „štátu udeľujúcemu štátne občianstvo musí byť poskytnutý určitý priestor na voľné uváženie pri rozhodovaní o jeho udelení a existuje prezumpcia v prospech platnosti udelenia štátneho občianstva štátom“.⁴⁵

4. 1. Výzvy budúcnosti

Najvhodnejšie sa teda javí uplatniť *Nottebohma* na prípady týkajúce sa jedine osôb s viacpočetným občianstvom a súčasného problému diplomatickej ochrany. Toto chápanie je v súlade aj s čl. 7 Návrhov článkov o diplomatickej ochrane Komisie pre medzinárodné právo, ktorá uvádza: „Štát, ktorého je osoba štátnym príslušníkom, nemôže vykonávať diplomatickú ochranu voči štátu, ktorého je táto osoba tiež štátnym príslušníkom, pokiaľ štátna príslušnosť prvého štátu nie je prevažujúca — a to v čase vzniku ujmy aj v čase oficiálneho predloženia nároku.“⁴⁶ Rozhodnúť čo znamená prevažujúca – už bude na posúdení konkrétneho tribunálu. Do budúcnosti by bolo vhodné na medzinárodnej scéne formulovať určité, aj keď nezáväzné pravidlá, ktoré by mali možnosť stať sa obyčajovým právom alebo byť sformulované do medzinárodného dohovoru. Takto by nedochádzalo k rozsiahlym diskusiám o uplatňovaní prípadu *Nottebohm* a teórie skutočnej väzby.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Knihy, odborné články

Bescotti, E., Burkhardt, F., Rabinovych, M., Wittke, C. 2022. “Passportization: Russia’s ‘humanitarian’ tool for foreign policy, extra-territorial governance, and military intervention.” In *Verfassungsblog*. 23 March 2022. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://verfassungsblog.de/passportization/>>

Kochenov, D. 2010. Citizenship Without Respect: The EU’s Troubled Equality Ideal. In *Jean Monnet Paper* No. 8/10, NYU Law School.

⁴⁵ Návrhy článkov o diplomatickej ochrane s komentármi, Komisia pre medzinárodné právo, 2006, 30 s., čl. 4, § 7.

⁴⁶ Návrhy článkov o diplomatickej ochrane s komentármi, Komisia pre medzinárodné právo, 2006, 34 s., čl. 7.

Kochenov, D. 2012. Two Sovereign States vs. A Human Being: ECJ as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters, in Globalisation, Migration, and the Future of Europe, contribution in: EUI EUDO Citizenship Forum debate on the Case C-135/08 Rottmann [2010], forthcoming in Shaw, Jo (ed.), „Has the European Court of Justice Challenged the Member State Sovereignty in Nationality Law?“, *EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies Paper*, 2010.

Młynarczyk, J. 2024. “Reassessing Nottebohm in an Era of Global Mobility.” In *LSE Law Review Blog*, 25 September 2024. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://blog.lselawreview.com/2024/09/25/reassessing-nottebohm-in-an-era-of-global-mobility/>>

Sloane, D. R. 2009. Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality, In *50 Harvard International Law Journal* 1, 16, 2009.

Spieker, L. D., Weber, F. 2024. “Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law.” In *Yearbook of European Law* Vol. 43, Pages 56–94. doi:10.1093/yel/yeae007. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na: <<https://academic.oup.com/yel/article/doi/10.1093/yel/yeae007/7984434>>.

Spiro, J. P. 2019. Nottebohm and ‘Genuine Link’: Anatomy of a Jurisprudential Illusion. In *Investment migration working paper*. [online]. 2019, IMC-RP, 2019/1, [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/IMC-RP-2019-1-Peter-Spiro.pdf>>. ISSN 2504-1541.

Worster, W. T. 2023. “Reining in the Nottebohm Case”. In *Boston University International Law Journal*. [online]. [cit. 2025-12-03]. Dostupné na internete: <<https://www.bu.edu/ilj/files/2023/11/Worster.pdf>>.

Normatívne právne akty

Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, League of Nations, 13 April 1930, The Hague, Treaty Series, vol. 179, p. 89, No. 4137. Európsky dohovor o občianstve z 6.11.1997, Štrasburg (oznámenie MZV SR č. 418/2000 Z. z.).

Explanatory Report to the European Convention on Nationality, Strasbourg, 6.XI.1997, Council of Europe European Treaty Series – No. 166.

International Law Commission, First report on diplomatic protection, JR Dugard, Special Rapporteur, A/CN.4/506, Add. 1, para 120.

Návrhy článkov o diplomatickej ochrane, Komisia pre medzinárodné právo, 2006.

Návrhy článkov o diplomatickej ochrane s komentármi, Komisia pre medzinárodné právo, 2006.

Judikatúra

Application of the international convention on the elimination of all forms of racial discrimination, Qatar v United Arab Emirates, Judgement of 4 February 2021, in Reports of judgements, advisory opinions and orders of the ICJ.

Bratsylo and others v Russian Federation, 23 May 2024, CCPR/C/140/D/3022/2017.

Flegenheimer Case, United States v Italy, Decision of 20 September 1958, No. 182, 14 R.I.A.A. 327.

IACtHR, Ser A, No 4 (1984), Advisory Opinion OC-4/84, 19 January 1984, paras 36–38. *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*.

Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria, Case C-369/90, Opinion of AG Tesaurio in 1992, ECLI:EU:C:1992:295.

Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion of M. Guggenheim, Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion by Judge Read, Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

Nottebohm Case, Liechtenstein v Guatemala, (second phase), Dissenting opinion by Judge Klaestad, Judgment of 6 April 1955, I.C.J.

Petravpavlovskis v Latvia, No 44230/06, 13 January 2015, para 84.

Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 29.04.2025, Európska komisia proti Maltskej republike, C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283.

Kontaktné údaje na autora – e-mail:

Mgr. Tereza Uhaľová

študentka Advanced LL.M.

Fakulta práva a kriminológie

KU Leuven, Belgicko

E-mail: uhalovat@gmail.com

OTÁZKA OBČIANSTVA V JUDIKATÚRE REGIONÁLNYCH SÚDOV¹

THE ISSUE OF CITIZENSHIP IN THE CASE LAW OF REGIONAL COURTS

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.²

Abstrakt

Článok sa zameriava na analýzu judikatúry regionálnych súdov v oblasti štátneho občianstva ako kľúčového prvku právneho postavenia jednotlivca. Pozornosť je venovaná najmä rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva a vybraných regionálnych ľudskoprávných mechanizmov v Amerike a Afrike. Cieľom článku je identifikovať hlavné princípy, ktoré tieto sudy uplatňujú pri posudzovaní otázok nadobúdania, straty a dôsledkov štátneho občianstva, najmä vo vzťahu k zákazu svojvoľnej denacionalizácie, ochrane pred apatriditou a rešpektovaniu práva na súkromný a rodinný život. Príspevok poukazuje na postupný posun od striktného suverénneho chápania občianstva k prístupu založenému na ochrane základných práv jednotlivca a zdôrazňuje význam judikatúry regionálnych súdov pre harmonizáciu štandardov v tejto oblasti.

Kľúčové slová:

štátne občianstvo, štátna príslušnosť, regionálne sudy, ľudské práva, apatridita, denacionalizácia, judikatúra

Abstract

This article focuses on the analysis of the case law of regional courts concerning nationality as a key element of an individual's legal status. Particular attention is paid to the jurisprudence of the European Court of Human

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0635/22 Štátne občianstvo vo svetle medzinárodných a európskych právnych princípov.

² doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra medzinárodného práva a európskeho práva.

Rights, the Court of Justice of the European Union, and selected regional human rights mechanisms in the Americas and Africa. The aim of the article is to identify the main principles applied by these courts when assessing issues related to the acquisition, loss, and legal consequences of nationality, especially with regard to the prohibition of arbitrary deprivation of nationality, the prevention of statelessness, and the protection of private and family life. The contribution highlights a gradual shift from a strictly sovereignty-based understanding of nationality towards an approach grounded in the protection of fundamental rights and underlines the importance of regional courts' case law for the harmonisation of standards in this field.

Keywords

nationality, citizenship, regional courts, human rights, statelessness, denationalisation, case law

Úvod

Otázka štátneho občianstva predstavuje jednu z tradične najcitlivejších oblastí vzťahu medzi jednotlivcom a štátom. V klasickom ponímaní medzinárodného práva bola úprava nadobúdania a straty štátnej príslušnosti považovaná za prejav výlučnej suverenity štátu, a teda za oblasť len okrajovo dotknutú medzinárodnoprávnou reguláciou. Tento prístup sa však v posledných desaťročiach postupne oslabuje v dôsledku rozvoja medzinárodnej ochrany ľudských práv, najmä prostredníctvom judikatúry regionálnych súdnych orgánov.

Regionálne systémy ochrany ľudských práv – európsky, interamerický a africký – zohrávajú kľúčovú úlohu pri redefinovaní právnej povahy štátneho občianstva. Hoci jednotlivé regionálne dohovory zaujímajú k otázke občianstva odlišné normatívne východiská, spoločným menovateľom ich judikatúry je postupné presúvanie štátneho občianstva z roviny čisto vnútroštátnej právomoci do roviny právnej identity jednotlivca chránenej medzinárodným právom.³ Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) síce výslovne neuznáva subjektívne právo na štátnu príslušnosť, no prostredníctvom článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach vykladá občianstvo ako významný aspekt súkromného a rodinného života.⁴ Interamerický súd pre ľudské práva ide ešte ďalej, keďže Americký dohovor o ľudských právach výslovne garantuje právo na štátne občianstvo a zakazuje jeho

³ WEISS, A.: *Nationality and Statelessness in International Law*. 2nd ed. Leiden: Brill, 2015, s. 45–60.

⁴ *Genovese v. Malta*, ESLP, rozsudok z 11. októbra 2011, § 30–36; *Ghoumid and Others v. France*, ESLP, rozsudok z 25. júna 2020.

svojvoľné odňatie.⁵ Africký systém ochrany ľudských práv, napriek absencii explicitného zakotvenia práva na občianstvo v Africkej charte, vyvinul prostredníctvom judikatúry Afrického súdu a Africkej komisie implicitnú ochranu štátnej príslušnosti ako súčasti právnej identity, ľudskej dôstojnosti a právneho štátu.⁶

Cieľom tohto príspevku je analyzovať, ako regionálne súdne orgány koncipujú a chránia štátne občianstvo v rámci svojich línií judikatúry a identifikovať spoločné a rozdielne prvky jednotlivých prístupov. Osobitná pozornosť je venovaná otázke, do akej miery regionálne súdy obmedzujú voľnú úvahu štátov pri úprave občianstva a aké kritériá používajú pri posudzovaní prípustnosti zásahov do občianskeho statusu jednotlivca.

1. Európsky dohovor o ľudských právach a Európsky súd pre ľudské práva

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“)⁷ z roku 1950, ktorý bol prijatý na pôde Rady Európy, najstaršej medzinárodnej politickej organizácie európskych štátov⁸, predstavuje základný regionálny ľudskoprávny nástroj Rady Európy, ktorého cieľom je zabezpečiť účinnú a jednotnú ochranu základných práv a slobôd jednotlivca. Osobitné postavenie Dohovoru spočíva v tom, že nejde len o deklaratívny medzinárodný dokument, ale o živý právny nástroj, ktorého uplatňovanie a výklad je zverený nezávislému medzinárodnému súdnemu orgánu – Európskemu súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Práve existencia tohto súdu odlišuje Dohovor od väčšiny ostatných medzinárodných ľudskoprávnych zmlúv.

ESLP zabezpečuje dodržiavanie záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru prostredníctvom individuálnych a medzištátnych sťažností podaných proti zmluvným štátom. Jeho právomoc je založená na článku 19 Dohovoru, ktorý mu ukladá úlohu „zabezpečovať dodržiavanie záväzkov, ktoré pre Vysoké zmluvné strany vyplývajú z Dohovoru a jeho protokolov“. Rozhodnutia ESLP sú pre zmluvné štáty právne záväzné a ich vykonávanie podlieha dohľadu Výboru ministrov Rady Európy, čím sa zabezpečuje nielen normatívna, ale aj praktická účinnosť Dohovoru. Napriek tomu, že štáty judikatúru uznávajú a spravidla aj rešpektujú, problémy s odstraňovaním

⁵ American Convention on Human Rights, 1969, čl. 20; *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 8. septembra 2005.

⁶ *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, African Court on Human and Peoples' Rights, rozsudok z 22. marca 2018; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Modise v. Botswana*, Comm. No. 97/93.

⁷ Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb.

⁸ STRÁŽNICKÁ, V. a kol.: Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv, Bratislava, EUROKODEX, s.r.o., 2013 560 s., s.128

nedostatkov vo svojich vnútroštátnych právnych poriadkoch stále existujú.⁹

Zároveň ESLP pri výkone svojej právomoci rešpektuje princíp subsidiarity, podľa ktorého primárna zodpovednosť za ochranu práv garantovaných Dohovorom spočíva na vnútroštátnych orgánoch zmluvných štátov. Tento princíp sa premieta do doktríny voľnej úvahy štátu (margin of appreciation), ktorá umožňuje štátom určitý priestor na uváženie pri uplatňovaní Dohovoru, najmä v oblastiach citlivých z hľadiska kultúrnych, morálnych alebo sociálnych rozdielov. Úlohou ESLP je v tomto rámci posúdiť, či štát neprekročil hranice svojej voľnej úvahy a či dosiahol spravodlivú rovnováhu medzi verejným záujmom a ochranou práv jednotlivca.

Európsky dohovor o ľudských právach a Európsky súd pre ľudské práva tak vytvárajú integrovaný systém ochrany ľudských práv, v ktorom normatívny text Dohovoru a jeho judikatórny výklad tvoria neoddeliteľný celok. Práve vďaka tejto symbióze sa Dohovor stal jedným z najúčinnějších mechanizmov medzinárodnej ochrany ľudských práv a významne ovplyvnil vývoj vnútroštátnych právnych poriadkov v Európe.

Vzťah medzi Dohovorom a ESLP je charakteristický dynamickým výkladom jeho ustanovení. Súd opakovane zdôrazňuje, že Dohovor je právnym nástrojom, ktorý musí byť vykladaný vo svetle súčasných spoločenských podmienok a vývoja európskych štandardov ochrany ľudských práv. Prostredníctvom judikatúry ESLP tak dochádza k postupnému rozširovaniu obsahu a dosahu jednotlivých práv, vrátane práv, ktoré nie sú v Dohovore výslovne upravené, avšak sú implicitne chránené prostredníctvom jeho ustanovení, najmä článku 8.

1. 1. Otázka štátneho občianstva a Dohovor

Dohovor predstavuje základný regionálny ľudskoprávny nástroj Rady Európy, ktorého cieľom je zabezpečiť účinnú ochranu základných práv jednotlivca. Hoci Dohovor výslovne nezakotvuje subjektívne právo na štátnu príslušnosť, judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) potvrdzuje, že otázky nadobúdania, straty a dôsledkov štátneho občianstva môžu spadať do rozsahu ochrany Dohovorom, najmä prostredníctvom článku 8, ktorý garantuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života.¹⁰

Podľa ustálenej judikatúry ESLP môže štátna príslušnosť predstavovať významný aspekt osobnej identity jednotlivca, a preto rozhodnutia orgánov verejnej moci v tejto oblasti môžu zasiahnuť do práva na súkromný

⁹ Ibid, s.131

¹⁰ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Rím, 4.11.1950), publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 209/1992 Zb.

život v zmysle článku 8 Dohovoru.¹¹ Súd opakovane zdôraznil, že hoci štáty disponujú širokou mierou voľnej úvahy pri úprave otázok občianstva, výkon tejto právomoci musí byť v súlade s princípmi zákonnosti, proporcionality a zákazu svojvôle.¹²

Článok 8 Dohovoru chráni nielen rodinné vzťahy, ale aj širšie aspekty osobnej identity, medzi ktoré patrí aj právny status jednotlivca v spoločnosti. V prípadoch, keď strata alebo odmietnutie udelenia štátnej príslušnosti vedie k narušeniu rodinného života, k riziku apatridity alebo k zásahu do sociálnych väzieb osoby, môže dôjsť k porušeniu článku 8.¹³ ESLP v tejto súvislosti zdôrazňuje, že zásahy do súkromného a rodinného života musia sledovať legitímny cieľ a byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.¹⁴

Osobitný význam má judikatúra ESLP v prípadoch denacionalizácie, kde Súd poukázal na to, že svojvoľné alebo neprimerané odňatie štátnej príslušnosti môže predstavovať zásah do práva na rešpektovanie súkromného života, najmä ak má vážne dôsledky pre právne a sociálne postavenie dotknutej osoby.¹⁵

Z uvedeného vyplýva, že hoci Dohovor neobsahuje explicitné ustanovenie o práve na štátnu príslušnosť, prostredníctvom článku 8 poskytuje nepriamu, avšak významnú ochranu jednotlivcom v otázkach týkajúcich sa občianstva, najmä v situáciách, kde sú dotknuté základné aspekty osobnej identity, rodinných vzťahov a sociálnej integrácie.

1. 1. 1. Otázka osobnej identity a právneho statusu jednotlivca

S otázkou osobnej identity sa Súd zaoberal vo viacerých prípadoch. V prípade *Genovese v. Malta* Európsky súd pre ľudské práva posudzoval, či odmietnutie priznania maltského štátneho občianstva dieťaťu narodenému mimo manželstva porušilo článok 14 Dohovoru v spojení s článkom 8. ESLP konštatoval, že hoci Dohovor nezaručuje subjektívne právo na štátne občianstvo, štátna príslušnosť patrí medzi významné aspekty osobnej identity jednotlivca, a preto rozhodnutia v tejto oblasti spadajú do rozsahu ochrany článku 8. Súd zdôraznil, že rozdielne zaobchádzanie založené na postavení dieťaťa narodeného mimo manželstva nemá objektívne a rozumné odôvodnenie a predstavuje diskrimináciu. Rozhodnutie predstavuje prelom v judikatúre ESLP, keď po prvýkrát výslovne uznalo prepojenie medzi štátnou príslušnosťou a ochranou súkromného života.¹⁶

¹¹ *Genovese v. Malta*, č. 53124/09, rozsudok ESLP z 11. októbra 2011, § 30–33.

¹² *Karashev v. Finland*, č. 31414/96, rozhodnutie ESLP z 12. januára 1999, § 1 b).

¹³ *Slivenko v. Latvia*, č. 48321/99, rozsudok ESLP z 9. októbra 2003.

¹⁴ *Pretty v. the United Kingdom*, č. 2346/02, rozsudok ESLP z 29. apríla 2002.

¹⁵ *Ramadan v. Malta*, č. 76136/12, rozsudok ESLP z 21. júna 2016.

¹⁶ *Genovese v. Malta*, č. 53124/09, rozsudok ESLP z 11. októbra 2011, najmä § 30–36, 43–45.

Taktiež v prípade *G. T. B. v. Španielsko* ESLP konštatoval porušenie článku 8 Dohovoru v dôsledku nečinnosti štátnych orgánov pri zabezpečení zápisu narodenia zraniteľného maloletého, čím bola dotknutá jeho právna identita. Súd zdôraznil, že právna identita, vrátane možnosti nadobudnúť štátnu príslušnosť, je integrálnou súčasťou súkromného života a zakladá pozitívne povinnosti štátu konať aktívne. Riziko apatridity významne zvyšuje intenzitu ochrany vyplývajúcej z článku 8, najmä vo vzťahu k deťom. Rozhodnutie zapadá do línie judikatúry, ktorá posilňuje ochranu identity jednotlivca v situáciách, kde absencia formálneho statusu vedie k faktickému vylúčeniu z právneho poriadku.¹⁷

V prípade *Ramadan v. Malta* Európsky súd pre ľudské práva posudzoval, či odňatie maltského štátneho občianstva osobe, ktorá ho nadobudla naturalizáciou, bolo v súlade s článkom 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach. ESLP konštatoval, že štátna príslušnosť predstavuje významný aspekt osobnej identity, a preto jej odňatie spadá do rozsahu ochrany súkromného života. Súd však dospel k záveru, že v danom prípade nedošlo k porušeniu článku 8, keďže zásah bol zákonný, sledoval legitímny cieľ ochrany integrity naturalizačného procesu a nebol svojvoľný. Rozhodujúci význam malo individuálne posúdenie prípadu a skutočnosť, že sťažovateľ nebol vystavený riziku apatridity. Rozsudok potvrdzuje, že Dohovor nezaručuje právo na štátne občianstvo, avšak jeho odňatie musí rešpektovať princípy zákonnosti a proporcionality. Podobne rozhodol aj v prípade *Ghoumid a iní v. Francúzsko*, kde dospel k záveru, že odňatie francúzskeho štátneho občianstva sťažovateľom, ktorí mali dvojité občianstvo a boli právoplatne odsúdení za teroristické trestné činy, bolo zlučiteľné s Dohovorom. Súd uznal, že ide o zásah do súkromného života, avšak považoval ho za zákonný, primeraný a sledujúci legitímny cieľ ochrany národnej bezpečnosti. Rozhodujúce bolo, že opatrenie neviedlo k apatridite a bolo výsledkom individuálneho posúdenia¹⁸

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva dlhodobo potvrdzuje, že hoci Európsky dohovor o ľudských právach výslovne nezakotvuje subjektívne právo na štátnu príslušnosť, otázky nadobúdania, straty a dôsledkov štátneho občianstva môžu spadať do rozsahu ochrany článku 8 Dohovoru, pokiaľ sa dotýkajú základných aspektov osobnej identity jednotlivca. Súd opakovane zdôraznil, že štátna príslušnosť predstavuje významný prvok sociálnej a právnej identity, a preto zásahy do nej nemožno považovať za výlučne otázku vnútroštátnej jurisdikcie štátu, ale podliehajú preskúmaniu z hľadiska ochrany súkromného a rodinného života (*Genovese v. Malta*, *Ramadan v. Malta*, *Ghoumid a iní v. Francúzsko*).

¹⁷ *G. T. B. v. Spain*, č. 30416/20, rozsudok ESEP z 22. júna 2023

¹⁸ *Ghoumid and Others v. France*, č. 52273/16 a i., rozsudok ESEP z 25. júna 2020, § 46–67

V tejto línii judikatúry ESLP rozlišuje medzi negatívnymi a pozitívnymi záväzkami štátu. Na jednej strane Súd pripúšťa možnosť odňatia štátneho občianstva, najmä v kontexte ochrany národnej bezpečnosti, za predpokladu, že opatrenie je zákonné, sleduje legitímny cieľ, je primerané a nevedie k apatridite (*Ghoumid a iní v. Francúzsko*, K2 v. *Spojené kráľovstvo*). Na druhej strane však judikatúra čoraz výraznejšie zdôrazňuje pozitívne povinnosti štátu konať aktívne tam, kde absencia právneho statusu alebo identity vedie k faktickému vylúčeniu jednotlivca z právneho poriadku. Tento prístup sa osobitne prejavuje v prípadoch týkajúcich sa detí a zraniteľných osôb, kde riziko apatridity zvyšuje intenzitu ochrany vyplývajúcej z článku 8 Dohovoru (*G. T. B. v. Španielsko*).

Súd zároveň judikátórne rozšíril obsah pojmu „súkromný život“ tak, že zahŕňa nielen rodinné väzby, ale aj právnu identitu jednotlivca, vrátane jeho mena, občianskeho statusu a možnosti nadobudnúť štátnu príslušnosť. Nečinnosť štátu pri zabezpečení registrácie narodenia alebo pri vytváraní účinného mechanizmu na nadobudnutie právnej identity môže sama osebe predstavovať porušenie Dohovoru. Judikatúra ESLP tak naznačuje postupný posun od striktného suverénneho chápania štátnej príslušnosti k prístupu založenému na ochrane ľudskej dôstojnosti, identity a sociálnej integrácie jednotlivca.

Z uvedeného vyplýva, že článok 8 Dohovoru sa stal kľúčovým normatívnym rámcom, prostredníctvom ktorého ESLP nepriamo, no efektívne, poskytuje ochranu v otázkach štátnej príslušnosti. Táto ochrana sa uplatňuje najmä v situáciách, kde rozhodnutia štátu majú zásadný dopad na osobnú identitu, rodinný život alebo vedú k riziku apatridity, čím sa judikatúra ESLP významne približuje medzinárodným štandardom ochrany práva na právnu identitu jednotlivca.

1. 1. 2. Otázka denacionalizácie a diskriminácie

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti denacionalizácie a diskriminácie v otázkach štátnej príslušnosti poukazuje na postupné formovanie normatívnych hraníc štátnej suverenity prostredníctvom článkov 8 a 14 Európskeho dohovoru o ľudských právach. Prípady *Ghoumid a iní v. Francúzsko*, *Biao v. Dánsko* a *Genovese v. Malta* predstavujú tri odlišné, no vzájomne prepojené línie judikatúry, prostredníctvom ktorých ESLP vyvažuje ochranu osobnej identity jednotlivca s legitímnymi záujmami štátu.

Vo vyššie spomenutom prípade *Ghoumid a iní v. Francúzsko* ESLP posudzoval odňatie štátneho občianstva osobám s dvojitém občianstvom odsúdeným za teroristické trestné činy. Súd okrem aspektu osobnej identity konštatoval, že odňatie štátnej príslušnosti spadá do rozsahu ochrany článku 8 Dohovoru. Dospel aj k záveru, že v danom prípade k porušeniu

Dohovoru nedošlo, keďže opatrenie bolo zákonné, sledovalo legitímny cieľ ochrany národnej bezpečnosti, bolo výsledkom individuálneho posúdenia a nevedlo k apatridite. Tento prístup potvrdzuje, že ESLP pripúšťa denacionalizáciu ako výnimočný zásah, pokiaľ je obmedzený prísnymi materiálnymi a procesnými zárukami.¹⁹

Naopak, v prípade *Biao v. Dánsko* Súd odmietol legitimizovať rozdielne zaobchádzanie v oblasti rodinného zlučovania založené na dĺžke trvania štátneho občianstva, keďže toto kritérium v praxi viedlo k nepriamemu znevýhodňovaniu naturalizovaných občanov cudzieho pôvodu. ESLP konštatoval porušenie článku 14 v spojení s článkom 8 a zdôraznil, že rozlišovanie úzko späté s etnickým pôvodom si vyžaduje existenciu veľmi závažných dôvodov, ktoré v danom prípade neboli preukázané. I keď v tomto prípade nešlo o formálne odňatie občianstva, judikatúra poukazuje na to, že aj nepriame obmedzenia práv spojených so štátnou príslušnosťou môžu mať diskriminačný charakter a podliehajú prísnemu súdnemu preskúmaniu.²⁰

Ešte výraznejší posun smerom k ochrane osobnej identity predstavuje rozsudok *Genovese v. Malta*, kde ako je vyššie uvedené Súd konštatoval, že odmietnutie priznania občianstva dieťaťu narodenému mimo manželstva predstavovalo diskrimináciu na základe narodenia v rozpore s článkom 14 Dohovoru. Tento rozsudok vytvoril základ pre neskoršiu judikatúru, v ktorej ESLP systematicky chápe štátnu príslušnosť ako integrálnu súčasť osobnej identity jednotlivca, a to aj v prípadoch, kde Dohovor výslovne právo na občianstvo nezaručuje.³

Komparácia týchto rozhodnutí ukazuje, že ESLP uplatňuje diferencovaný prístup k denacionalizácii. Zatiaľ čo v prípadoch ohrozujúcich základné bezpečnostné záujmy štátu priznáva štátom širokú mieru voľnej úvahy (*Ghoumid*), v situáciách, kde zásahy do štátnej príslušnosti vedú k diskriminácii alebo podkopávajú právnu identitu jednotlivca, Súd uplatňuje zvýšenú mieru preskúmania (*Biao*, *Genovese*). Denacionalizácia a s ňou spojené opatrenia tak podľa judikatúry ESLP predstavujú legitímny nástroj len vtedy, ak sú výnimočné, nevedú k apatridite a rešpektujú zásadu rovnosti a ochrany osobnej identity.

1. 1. 3. Odňatie občianstva

I keď Dohovor výslovne nezakotvuje subjektívne právo na štátne občianstvo ani zákaz jeho odňatia, judikatúra ESLP postupne vytvorila normatívny rámec, prostredníctvom ktorého je odňatie štátneho občianstva preskúmateľné z hľadiska Dohovoru, najmä prostredníctvom článku 8

¹⁹ *Ghoumid and Others v. France*, č. 52273/16 a i., rozsudok ESLP z 25. júna 2020, § 46–67.

²⁰ *Biao v. Denmark* [GC], č. 38590/10, rozsudok ESLP z 24. mája 2016, § 103–114.

(ochrana súkromného a rodinného života) a článku 14 (zákaz diskriminácie).²¹ ESLP týmto spôsobom obmedzuje absolútnu povahu štátnej suverenity v oblasti občianstva a podmieňuje výkon tejto právomoci rešpektovaním základných práv jednotlivca.²²

Základným východiskom judikatúry ESLP v otázke štátnej príslušnosti je konštatovanie v rozsudku *Genovese v. Malta*, že predstavuje významný aspekt osobnej identity jednotlivca. I keď v tomto prípade nešlo o odňatie občianstva v pravom zmysle slova, judikatúra položila základ pre neskoršie preskúmavanie zásahov do občianskeho statusu jednotlivca z hľadiska ochrany súkromného života a zákazu diskriminácie.

Na túto líniu nadväzuje rozsudok *Ramadan v. Malta*, v ktorom Súd potvrdil, že odňatie občianstva predstavuje zásah do práva na súkromný život, avšak zároveň zdôraznil, že Dohovor nezaručuje právo na zachovanie konkrétneho občianskeho statusu. K porušeniu článku 8 nedošlo, keďže opatrenie bolo zákonné, sledovalo legitímny cieľ ochrany integrity naturalizačného procesu a nebolo svojvoľné. Rozhodnutie poukazuje na to, že ESLP pripúšťa odňatie občianstva za splnenia prísnych materiálnych a procesných podmienok.

Osobitne významnú judikatúrnú kategóriu predstavujú prípady denacionalizácie z dôvodov národnej bezpečnosti, kde napr. vo vyššie uvedenom rozsudku *Ghoumid a iní v. Francúzsko* Súd uznal, že ide o zásah do článku 8 Dohovoru, ale Francúzsko neprekročilo hranice svojej voľnej úvahy. Rozhodujúci význam mala skutočnosť, že opatrenie bolo výsledkom individuálneho posúdenia, nevedlo k apatridite a sledovalo legitímny cieľ ochrany národnej bezpečnosti. Tento rozsudok potvrdzuje, že ESLP považuje prevenciu apatridity za jednu z kľúčových materiálnych hraníc prípustnej denacionalizácie.

Judikatúra ESLP zároveň naznačuje, že zásahy do práv spojených so štátnou príslušnosťou môžu byť problematické aj vtedy, ak nejde o formálne odňatie občianstva. V prípade *Biao v. Dánsko* Súd konštatoval porušenie článku 14 v spojení s článkom 8, keď rozdielne zaobchádzanie založené na dĺžke trvania štátneho občianstva viedlo k nepriamemu znevýhodňovaniu naturalizovaných občanov cudzieho pôvodu.

Z analyzovanej judikatúry vyplýva, že Súd zásadne odmieta svojvoľné alebo diskriminačné zásahy do občianskeho statusu jednotlivca, ako aj opatrenia vedúce k apatridite. Na druhej strane však pripúšťa odňatie občianstva ako výnimočný nástroj, pokiaľ je zákonný, primeraný, individuálne odôvodnený a sleduje legitímny cieľ, najmä v oblasti ochrany verejného poriadku a národnej bezpečnosti. Odňatie občianstva tak v judikatúre

²¹ Pozri napr. *Karashev v. Finland* (dec.), č. 31414/96, ESLP, 12. januára 1999.

²² SHAW, M. N.: *International Law*. 8th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 672–676.

ESLP nie je zakázané, ale tento krok zo strany štátov podlieha prísnemu ľudskoprávnemu testu. Kľúčovými limitmi výkonu štátnej suverenity sú ochrana osobnej identity, zákaz diskriminácie a prevencia apatridity. ESLP tak prostredníctvom článku 8 Dohovoru vytvoril funkčný rámec ochrany jednotlivca v oblasti, ktorá bola tradične považovaná za výlučnú doménu štátu.

2. Americký dohovor o ľudských právach a Medziamerický súd pre ľudské práva

Americký dohovor o ľudských právach z roku 1969 (ďalej len „Americký dohovor“ alebo „ACHR“) predstavuje základný regionálny ľudskoprávny nástroj systému Organizácie amerických štátov (OAS).²³ Vzhľadom na to, že tento dohovor neratifikovali okrem iných aj USA a Kanada, jeho pôsobnosť je zameraná na štáty Strednej a Južnej Ameriky. Na rozdiel od Európskeho dohovoru o ľudských právach je Americký dohovor koncipovaný nielen ako ochranný, ale aj výslovne normotvorný dokument, ktorý v niektorých oblastiach poskytuje širší a explicitnejší rozsah ochrany základných práv jednotlivca. Osobitným znakom amerického systému ochrany ľudských práv je výslovné zakotvenie práva na štátne občianstvo, čím sa tento systém zásadne odlišuje od európskeho modelu.

Americký dohovor vytvára dvojstupňový mechanizmus ochrany ľudských práv, pozostávajúci z Medziamerickej komisie pre ľudské práva a Amerického súdu pre ľudské práva. Medziamerický súd pre ľudské práva (ďalej len „IACtHR“)²⁴ predstavuje autonómny a záväzný súdny orgán v súlade s čl. 52 a nasl. Amerického dohovoru, ktorého právomoc zahŕňa nielen rozhodovanie individuálnych sporov, ale aj vydávanie poradných stanovísk s významným normatívnym a interpretačným dosahom.²⁵ Rozhodnutia IACtHR majú pre zmluvné štáty záväzný charakter a výrazne ovplyvňujú vnútroštátne právne poriadky v Latinskej Amerike, častokrát je potrebné vykonať legislatívne, či ústavné zmeny.²⁶

2. 1. Otázka štátneho občianstva a Americký dohovor

Medziamerický súd pre ľudské práva považuje štátnu príslušnosť za základné ľudské právo a právne puto, ktoré spája jednotlivca so štátom

²³ American Convention on Human Rights, San José, 22 November 1969, OAS Treaty Series No. 36.

²⁴ PASQUALUCCI, J. M.: *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 1–15.

²⁵ Čl. 62 a 64 Amerického dohovoru.

²⁶ BURGORGUE-LARSEN, L. – ÚBEDA DE TORRES, A.: *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 89–102.

a umožňuje mu plné uplatňovanie ďalších práv. Súd vyvinul významnú judikatúru na ochranu pred svojvoľným zbavením štátnej príslušnosti a na zabránenie vzniku apatridity v Amerike.

Z hľadiska štátneho občianstva je kľúčové ustanovenie článku 20 Amerického dohovoru, ktorý výslovne garantuje právo na štátnu príslušnosť. Dohovor zakotvuje právo každého jednotlivca na občianstvo štátu, v ktorom sa narodil, ak nemá nárok na iné občianstvo. Zároveň výslovne zakazuje svojvoľné odňatie štátneho občianstva alebo jeho zmenu. Štáty nemôžu svojvoľne zbaviť jednotlivca jeho štátnej príslušnosti. Akýkoľvek administratívny alebo súdny akt týkajúci sa straty štátnej príslušnosti musí rešpektovať riadny proces, zásadu zákonnosti a proporcionality a nesmie viesť k apatridite. Týmto ustanovením Americký dohovor explicitne reflektuje medzinárodné štandardy prevencie apatridity a posúva ochranu štátnej príslušnosti na úroveň základného ľudského práva.

Judikatúra Amerického súdu pre ľudské práva rozvinula článok 20 Dohovoru do komplexného ochranného rámca, v ktorom je štátna príslušnosť chápaná ako predpoklad výkonu ďalších základných práv a ako integrálna súčasť ľudskej dôstojnosti a právnej identity jednotlivca. V prelomovom rozsudku *Yean and Bosico v. Dominican Republic* IACtHR konštatoval, že odmietnutie priznania štátneho občianstva deťom dominikánsko-haitského pôvodu predstavovalo porušenie článku 20 Dohovoru v spojení s princípom rovnosti a zákazu diskriminácie.²⁷ Súd zdôraznil, že štáty majú pozitívnu povinnosť zabezpečiť účinný prístup k registrácii narodenia a zabrániť vzniku apatridity, najmä v prípade detí a iných zraniteľných skupín.²⁸ Text dohovoru umožnil Interamerickému súdu vybudovať judikatúru, v ktorej je štátna príslušnosť chápaná nielen ako formálny status, ale aj ako kľúčový prvok právnej identity a predpoklad efektívneho výkonu ďalších práv (napr. právna osobnosť, meno, rodina, ochrana dieťaťa, zákaz diskriminácie).²⁹

Na túto judikatúrnu líniu nadväzujú ďalšie rozhodnutia IACtHR, v ktorých Súd opakovane zdôraznil, že masové alebo diskriminačné odnímanie občianstva predstavuje porušenie Amerického dohovoru.³⁰ Americký súd pritom nepripúšťa širokú mieru voľnej úvahy štátu porovnateľnú s doktrínou uplatňovanou Európskym súdom pre ľudské práva. Uplatňuje

²⁷ *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 8. septembra 2005, Series C No. 130, § 136–141.

²⁸ Tamže, § 166–174.

²⁹ American Convention on Human Rights (ACHR), čl. 20; pozri aj *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 8. septembra 2005, Series C No. 130.

³⁰ Pozri napr. *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 28. augusta 2014, Series C No. 282.

test vyváženosti/proporcionality, najmä v prípadoch obmedzení ľudských práv a v prípadoch rovnosti a nediskriminácie. Test vyváženosti, všeobecne definovaný ako prostriedok na zváženie konkurenčných práv a záujmov voči sebe navzájom, môže byť v niektorých výkladoch aj príležitosťou na zahrnutie miestnych okolností a subsidiarity. Judikatúra Medziamerického súdu pre ľudské práva sa opiera aj o myšlienku posudzovania „prípád od prípadu“.³¹

V komparatívnej perspektíve možno konštatovať, že americký systém ochrany ľudských práv poskytuje normatívne ambicióznejší model ochrany štátneho občianstva než európsky systém. Zatiaľ čo ESLP chráni otázky štátnej príslušnosti prevažne nepriamo prostredníctvom článku 8 EDLP, Americký súd pre ľudské práva vychádza z explicitného subjektívneho práva na občianstvo zakotveného v článku 20 Dohovoru. Tento rozdiel umožňuje Interamerickému súdu intenzívnejšie zasahovať do vnútroštátnych právnych poriadkov v prípadoch denacionalizácie a systematického vylúčovania určitých skupín obyvateľstva z občianskeho spoločenstva.

Americký dohovor o ľudských právach a judikatúra Amerického súdu pre ľudské práva predstavujú významný regionálny príspevok k rozvoju medzinárodného práva v oblasti štátnej príslušnosti a ochrany právnej identity jednotlivca, pričom jeho normatívny vplyv presahuje geografické hranice amerického kontinentu.

Dohovor dôsledne vychádza z toho, že štáty síce disponujú právomocou upraviť podmienky nadobudnutia a straty občianstva, avšak táto právomoc je limitovaná zákazom svojvôle, povinnosťou nediskriminácie a požiadavkou prevencie apatridity, najmä pri deťoch. Tento prístup je prítomný už v poradnej činnosti Súdu, najmä v stanovisku OC-4/84, ktoré zdôrazňuje, že pravidlá naturalizácie a ich ústavné nastavenie musia byť kompatibilné so zárukami, ktoré poskytuje Americký dohovor (vrátane čl. 20)³²

2. 1. 1. Denacionalizácia ako svojvoľný zásah a zneužitie právomoci

V prelomovej prípadе *Ivcher-Bronstein v. Peru* Súd posudzoval odňatie štátnej príslušnosti naturalizovanému občanovi v kontexte zásahu do nezávislých médií. Interamerický súd konštatoval porušenie zákazu svojvoľného odňatia občianstva podľa čl. 20(3) ACHR a zároveň poukázal na prepojenie denacionalizácie s porušovaním ďalších práv, najmä slobody

³¹ LIXINSKI, L.: Balancing Test: Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) (October 20, 2019). in Hélène Ruiz Fabri (ed.), Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law (Oxford University Press, 2019), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4253276> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4253276>

³² IACtHR, Advisory Opinion OC-4/84, *Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, 19. januára 1984

prejavu. Prípád je významný tým, že Súd skúmal nielen formálnu zákonosť, ale aj účel a efekt opatrenia (denacionalizácia ako nástroj represie).³³

2. 1. 2. Nediskriminácia, registrácia narodenia a prevencia apatridity

Najsilnejšia línia judikatúry Amerického súdu sa týka situácií, kde odmietnutie štátnej príslušnosti alebo dokumentácie vedie k faktickému vylúčeniu jednotlivca z právneho poriadku. V prípade *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic* Súd konštatoval porušenie čl. 20 ACHR (v spojení s ďalšími ustanoveniami), keď štátne orgány odmietali účinne zabezpečiť registráciu narodenia a uznanie príslušnosti deťom haitského pôvodu narodeným na území štátu. IACtHR zdôraznil pozitívne povinnosti štátu vytvoriť prístupný a nediskriminačný systém registrácie a dokumentácie, pretože inak sa právo na štátnu príslušnosť stáva iluzórnym a rastie riziko apatridity.³⁴ Napr. rozsudok *Habbal et al. v. Argentina* predstavuje významný precedens v oblasti ochrany práva na štátne občianstvo, keďže jasne vymedzuje hranice diskrečnej právomoci štátu a posilňuje zákaz diskriminácie v naturalizačných konaniach. V tomto ohľade je rozhodnutie porovnateľné s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, najmä s prípadmi *Genovese v. Malta* a *Biao v. Dánsko*, v ktorých ESLP rovnako zdôraznil, že hoci Dohovor nezaručuje všeobecné právo na nadobudnutie štátneho občianstva, ak štát vytvorí právny rámec pre jeho priznanie, musí ho uplatňovať nediskriminačne a v súlade s princípom rovnosti pred zákonom.³⁵

2. 1. 3. Štrukturálne porušovania, kolektívne vyhostenie a administratívna prax

V rozsudku *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic* IACtHR posudzoval kombináciu detencií, vyhostenia a praktík spojených s odopieraním či ničením dokladov osobám haitského pôvodu. Súd konštatoval, že systematické praktiky, ktoré bránia osobám preukázať identitu a príslušnosť alebo ich vedú k vyhosteniu bez účinných záruk, predstavujú porušenie ACHR, vrátane práva na štátnu príslušnosť. Rozhodnutie je kľúčové aj z hľadiska opravných opatrení, keďže IACtHR nariaďuje štátom nielen individuálnu satisfakciu, ale aj štrukturálne reformy (registrácia, dokumentácia, postupy vyhostovania a nediskriminácia).³⁶

³³ *Ivcher-Bronstein v. Peru*, IACtHR, rozsudok z 6. februára 2001, Series C No. 74.

³⁴ *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 8. septembra 2005, Series C No. 130.

³⁵ RECALDE-VELA, M. J. (2023). *Habbal et al v Argentina: The Statelessness & Citizenship Review*, 5(2), 217-225. <https://doi.org/10.35715/SCR5002.117>

³⁶ *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 28. augusta 2014, Series C No. 282

2. 1. 4. Štátna príslušnosť ako súčasť širšieho práva na identitu

Interamerická judikatúra chápe štátnu príslušnosť aj v podobe práva na identitu, ktoré sa prejavuje najmä v prípadoch nútených zmiznutí, odňatia detí a potlačania rodinnej identity. V prípade *Gelman v. Uruguay* Súd riešil aj aspekty potlačenia identity a príslušnosti dieťaťa v kontexte štátneho teroru a zdôraznil povinnosť štátu prijať účinné opatrenia na obnovu identity a právnych väzieb. Štátna príslušnosť v interamerickom systéme nie je izolovaný status, ale súčasť komplexnej ochrany dôstojnosti a právnej existencie jednotlivca.³⁷

2. 1. 5. Deti a migrácia a posilnenie pozitívnych povinností štátov

Významnú úlohu zohrávajú aj poradné posudky, ktoré konkretizujú štandardy relevantné pre štátnu príslušnosť nepriamo (cez identitu, registráciu, ochranu detí). V posudku OC-21/14 (deti v kontexte migrácie) Súd rozvinul povinnosti štátov pri ochrane právnej identity a zvlášť zdôraznil ochranu detí ako zraniteľnej skupiny, tieto štandardy v praxi posilňujú aj prevenciu apatridity a prístup k dokumentom.³⁸

3. Africká charta o ľudských právach a právach národov a Africká komisia pre ľudské práva a práva národov resp. Africký súd spravodlivosti a ľudských práv

Africká charta ľudských práv a práv národov z roku 1981 (ďalej len „Africká charta“ alebo „Charta“) predstavuje základný regionálny ľudskoprávny dokument Africkej únie (pôvodne Organizácie africkej jednoty).³⁹ Charta nadobudla účinnosť v roku 1986 a vyznačuje sa osobitným normatívnym prístupom, ktorý integruje individuálne práva, kolektívne práva národov a povinnosti jednotlivca.⁴⁰ Na rozdiel od európskeho a amerického systému sa Africká charta vedome vyhýba striktnej dichotómii medzi občianskymi a politickými právami na jednej strane a hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami na strane druhej, čím reflektuje špecifické historické, politické a sociálne podmienky afrického kontinentu.

Osobitným znakom Africkej charty je silný dôraz na kolektívnu dimenziu práv (práva národov), vrátane práva na sebaurčenie, rozvoj a kon-

³⁷ *Gelman v. Uruguay*, IACtHR, rozsudok z 24. februára 2011, Series C No. 221.

³⁸ IACtHR, Advisory Opinion OC-21/14, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, 19. augusta 2014.

³⁹ African Charter on Human and Peoples' Rights, Nairobi, 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5.

⁴⁰ VILJOEN, F.: *International Human Rights Law in Africa*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 233–240.

trolu nad prírodnými zdrojmi. Tento kontext je významný aj pre otázky štátnej príslušnosti, keďže historické procesy dekolonizácie, sukcesie štátov a umelo vytýčené hranice v Afrike výrazne ovplyvnili vývoj občianskeho statusu jednotlivcov.⁴¹

Vo februári 2024 bol na 37. riadnom zasadnutí Zhromaždenia hláv štátov a vlád Africkej únie prijatý Protokol k Africkej charte ľudských práv a práv národov o špecifických aspektoch práva na štátnu príslušnosť a odstránení apatridity v Afrike (ďalej len „Protokol“), ktorý miliónom ľudí ponúkol nádej, že konečne budú existovať a už nebudú neviditeľní v očiach zákonov a vlád. Protokol odteraz nenadobudol platnosť. Protokol potvrdil záväzok štátov afrického kontinentu zabezpečiť presadzovanie, ochranu a rešpektovanie práva na štátnu príslušnosť každého jednotlivca, čo je základná podmienka ochrany a účinného uplatňovania všetkých ostatných ľudských práv, ako aj predchádzanie a odstránenie apatridity, ktorá porušuje právo na rešpektovanie vrodenej dôstojnosti ľudskej osoby a na uznanie ako osoby pred zákonom. Protokol predstavuje komplexnú odpoveď na historické právne vákuum v africkom regionálnom systéme ochrany ľudských práv, kde pôvodná Africká charta z roku 1981 explicitné ustanovenie o štátnej príslušnosti neobsahovala. Analýza Protokolu odhaľuje niekoľko progresívnych prvkov a to kodifikáciu univerzálneho práva – čl. 3 ods. 2 protokolu po prvýkrát na africkom kontinente formálne garantuje každému jednotlivcovi právo na štátnu príslušnosť, čím sa priamo naplňajú ciele kampane UNHCR #IBelong,⁴² inštitút dvojitého *ius soli* s cieľom eliminovať medzigeneračnú apatriditu – protokol zavádza povinnosť štátov udeliť občianstvo deťom narodeným na ich území, ak aspoň jeden z rodičov je tiež narodený v danom štáte. Tento mechanizmus je kľúčový pre integráciu historických komunitných migrantov. Tretím prvkom je procesná flexibilita pri dokazovaní – vzhľadom na nízku mieru registrácie narodení v mnohých regiónoch protokol inovatívne umožňuje použitie orálnych svedectiev a iných nepriamych dôkazov na preukázanie štátnej príslušnosti, čo predstavuje odklon od striktného dokumentárneho formalizmu.⁴³

Paralelne s integračnými snahami v Afrike, európsky priestor v ostatnom období (od roku 2024) redefinuje funkciu štátnej príslušnosti v rámci bezpečnostnej a migračnej politiky. Prijatý *Nový pakt o migrácii a azyle*, najmä Nariadenie (EÚ) 2024/1356, zavádza prísne mechanizmy preverovania (screening) štátnej príslušnosti na vonkajších hraniciach.⁴⁴

⁴¹ MANBY, B.: *Citizenship Law in Africa: A Comparative Study*. New York: Open Society Foundations, 2010, s. 3–15.

⁴² UNHCR. *Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024*.

⁴³ článok 14 Protokolu

⁴⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1356 z 14. mája 2024, ktorým sa zavádza preverovanie štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach.

Možno konštatovať, že kým africký model smeruje k inklúzii a odstraňovaniu bariér pri nadobúdaní občianstva, európsky model sa sústreďuje na verifikáciu štátnej príslušnosti ako nástroja na určenie príslušnosti k tzv. bezpečným krajinám pôvodu a následnú akceleráciu návratových konaní. Tieto trendy naznačujú, že štátna príslušnosť zostáva je aj v súčasnosti kľúčovým prvkom štátnej suverenity.

3. 1. Štátne občianstvo a Africká charta

Keďže Africká charta výslovne nezakotvuje subjektívne právo na štátne občianstvo, podobne ako Európsky dohovor o ľudských právach, judikatúra a kvázi-judikatúra Afrického súdu resp. komisie chráni štátnu príslušnosť prostredníctvom viacerých jej ustanovení, najmä článku 2 (zákaz diskriminácie), článku 3 (rovnosť pred zákonom), článku 5 (ľudská dôstojnosť a právna osobnosť) a článku 13 (právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných).

Africká komisia pre ľudské a národné práva (ACHPR) ako pôvodný kvázi-súdny orgán Charty zohrala kľúčovú úlohu pri rozvíjaní konceptu práva na štátnu príslušnosť ako implicitnej súčasti práva na právnu identitu a dôstojnosť. Komisia opakovane zdôraznila, že svojvoľné odňatie občianstva alebo odmietnutie jeho priznania môže viesť k bezpráviu, vylúčeniu zo spoločenského života a porušeniu viacerých práv garantovaných Chartou.⁴⁵

3. 1. 1. Suverenita štátu, dôkazné bremeno na strane štátu

Prvým, prelomovým a najdôležitejším rozhodnutím Afrického súdu k občianstvu je vec *Anudo Ochieng Anudo v. Tanzánia* (2018). Súd potvrdil, že priznanie občianstva je „suverénny akt“ štátu, avšak odňatie občianstva musí byť nesvojvoľné a v súlade s medzinárodnými ľudskoprávnymi štandardmi. Zároveň Africký súd výslovne konštatoval, že ani Africká charta, ani Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966)⁴⁶ neobsahujú osobitný článok o práve na štátnu príslušnosť, no zároveň uviedol, že VDLP (čl. 15) tvorí súčasť obyčajového medzinárodného práva, a preto zákaz svojvoľného odňatia občianstva predstavuje relevantný štandard pri posudzovaní konania štátu.

Dôležitý prínos rozsudku *Anudo* spočíva aj v procesnej rovine. Keďže štát spochybňoval občianstvo osoby, ktorá sa preukazovala dokumentmi vydanými samotným štátom, Súd zdôraznil, že dôkazné bremeno leží na štáte, ktorý tvrdí opak. Tento prístup posilňuje ochranu jednotlivca v si-

⁴⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Modise v. Botswana*, Communication No. 97/93 (1997).

⁴⁶ Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 120/1970 Zb.

tuáciach, kde sa denacionalizácia deje administratívne a bez transparentných kritérií.⁴⁷

3. 1. 2. Prípád Robert John Penessis v. Tanzánia (App. 013/2015)

Dôležitou časťou rozhodnutia Afrického súdu v tomto prípade je tvrdenie, že dôkazné bremeno je na štáte, ak bola osobe vydaná písomnosť uznávajúca štátnu príslušnosť. Súd rozhodol aj to, že ak je osoba zadržovaná na základe toho, že štát ju považuje za cudzinca, hoci nebolo spoľahlivo vyvrátené jej tvrdenie o občianstve, ide o zásah do osobnej slobody a často aj do slobody pohybu. Zároveň potvrdila obyčajový charakter čl. 15 Všeobecnej deklarácie ľudských práv a potvrdil závery Africkej komisie, že ochrana právneho štatútu v čl. 5 Africkej charty zahŕňa právo na štátnu príslušnosť.⁴⁸

3. 1. 3. Africká komisia – kvázi-súdny orgán

V rozhodnutí Communication 801/22 – *Afekuru Animu Risasi Amitai* (reprezentovaná *Institute for Human Rights and Development in Africa*) v. *South Sudan* Africká komisia pre ľudské a národné práva (ACHPR) konštatovala, že Južný Sudán porušil viaceré ustanovenia Africkej charty ľudských práv a práv národov v dôsledku svojvoľného odňatia štátneho občianstva sťažovateľke, ktorá je bývalou poslankyňou a úradníčkou. Afekuru Animu Risasi Amitai sa narodila v roku 1983 v Južnom Sudáne, počas občianskej vojny však jej rodina ušla do Ugandy. Po návrate a získaní sudánskeho občianstva v roku 2014 ju v roku 2018 bez odôvodnenia zbavili občianstva, zhabali jej cestovný pas a doklad o štátnej príslušnosti a neskôr ju zbavili aj funkcií vo verejnej správe vrátane postu poslankyne parlamentu.⁴⁹

Záver

Porovnanie regionálnych systémov ochrany ľudských práv ukazuje tri rozdielne, no komplementárne modely ochrany štátneho občianstva. Európsky súd pre ľudské práva chráni otázky štátnej príslušnosti predovšetkým nepriamo, prostredníctvom článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý chápe štátnu príslušnosť ako súčasť osobnej identity.⁵⁰

⁴⁷ *Anudo v. Tanzania* (merits) (2018) 2 AfCLR 248,

⁴⁸ African Court on Human and Peoples' Rights, *Robert John Penessis v. United Republic of Tanzania*, App. 013/2015, Judgment (Merits and Reparations), 28 Nov 2019,

⁴⁹ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Communication 801/22 – Afekuru Animu Risasi Amitai (Represented by Institute for Human Rights and Development in Africa) v. South Sudan* (Decision on Merits, 18 Nov. 2025),

⁵⁰ *Genovese v. Malta*, ESEP, rozsudok z 11. októbra 2011; *Ghoumid and Others v. France*, ESEP, rozsudok z 25. júna 2020.

Interamerický súd pre ľudské práva vychádza z explicitného subjektívneho práva na štátne občianstvo zakotveného v článku 20 Amerického dohovoru o ľudských právach a uplatňuje prísny test zákazu svojvôle a diskriminácie.⁵¹

Africký súd sa nachádza medzi týmito dvoma modelmi: podobne ako ESLP vychádza z implicitnej ochrany, avšak – podobne ako IACtHR – kladie výrazný dôraz na zákaz svojvoľného odňatia občianstva a procesné garancie. Tento prístup umožňuje reagovať na špecifické africké kontexty, najmä riziká bezprávnosti a masovej denacionalizácie, a zároveň zapája univerzálne štandardy ochrany ľudských práv.⁵²

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Knihy, odborné články

BURGORGUE-LARSEN, L. – ÚBEDA DE TORRES, A.: *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 89–102.

LIXINSKI, L.: Balancing Test: Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) (October 20, 2019). in Hélène Ruiz Fabri (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* (Oxford University Press, 2019), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4253276> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4253276>

MANBY, B.: *Citizenship Law in Africa: A Comparative Study*. New York: Open Society Foundations, 2010, s. 3–15.

PASQUALUCCI, J. M.: *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 1–15.

RECALDE-VELA, M. J. (2023). Habbal et al v Argentina.: *The Statelessness & Citizenship Review*, 5(2), 217–225. <https://doi.org/10.35715/SCR5002.117>

SHAW, M. N.: *International Law*. 8th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 672–676.

STRÁŽNICKÁ, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*, Bratislava, EUROKODEX, s.r.o., 2013 560 s., s.128

VILJOEN, F.: *International Human Rights Law in Africa*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 233–240.

WEISS, A.: *Nationality and Statelessness in International Law*. 2nd ed. Leiden: Brill, 2015, s. 45–60.

UNHCR. *Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024*.

⁵¹ American Convention on Human Rights, čl. 20; *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, IACtHR, rozsudok z 8. septembra 2005.

⁵² *Anudo Ochieng Anudo v. United Republic of Tanzania*, African Court on Human and Peoples' Rights, Judgment of 22 March 2018.

Normatívne právne akty

African Charter on Human and Peoples' Rights, Nairobi, 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5.

American Convention on Human Rights, San José, 22 November 1969, OAS Treaty Series No. 36.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Rím, 4.11.1950), publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 209/1992 Zb.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1356 z 14. mája 2024, ktorým sa zavádza preverovanie štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach.

Judikatúra

Genovese v. Malta, č. 53124/09, rozsudok ESLP z 11. októbra 2011,

Karashev v. Finland, č. 31414/96, rozhodnutie ESLP z 12. januára 1999,

Slivenko v. Latvia, č. 48321/99, rozsudok ESLP z 9. októbra 2003.

Pretty v. the United Kingdom, č. 2346/02, rozsudok ESLP z 29. apríla 2002.

Ramadan v. Malta, č. 76136/12, rozsudok ESLP z 21. júna 2016.

G. T. B. v. Spain, č. 30416/20, rozsudok ESLP z 22. júna 2023

Ghoumid and Others v. France, č. 52273/16 a i., rozsudok ESLP z 25. júna 2020,

Biao v. Denmark [GC], č. 38590/10, rozsudok ESLP z 24. mája 2016,

Yean and Bosico Children v. Dominican Republic, IACtHR, rozsudok z 8. septembra 2005, Series C No. 130,

Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic, IACtHR, rozsudok z 28. augusta 2014, Series C No. 282.

IACtHR, Advisory Opinion OC-4/84, *Proposed Amendments to the Naturalization Provision of the Constitution of Costa Rica*, 19. januára 1984

Ivcher-Bronstein v. Peru, IACtHR, rozsudok z 6. februára 2001, Series C No. 74.

Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic, IACtHR, rozsudok z 28. augusta 2014, Series C No. 282

Gelman v. Uruguay, IACtHR, rozsudok z 24. februára 2011, Series C No. 221.

IACtHR, Advisory Opinion OC-21/14, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, 19. augusta 2014.

African Commission on Human and Peoples' Rights, *Modise v. Botswana*, Communication No. 97/93 (1997).

Anudo v. Tanzania (merits) (2018) 2 AfCLR 248,

African Court on Human and Peoples' Rights, *Robert John Penness v. United Republic of Tanzania*, App. 013/2015, Judgment (Merits and Reparations), 28 Nov 2019,

African Commission on Human and Peoples' Rights, *Communication 801/22 – Afekuru Animu Risasi Amitai (Represented by Institute for Human Rights and Development in Africa) v. South Sudan* (Decision on Merits, 18 Nov. 2025),

Kontaktné údaje na autora – email:

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

e-mail: dagmar.lantajova@truni.sk

ORCID ID: 0000-0002-4701-9521

Judikatúra medzinárodných, európskych a vnútroštátnych súdnych orgánov v oblasti štátneho občianstva

Trnava 2025

Vydala: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Zostavila: doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Počet strán: 187

Sadzba: Michal Mojžiš, Graft3

Case Law of International, European and National Judicial Authorities in the Field of Citizenship

Trnava 2025

Published by: Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Edited by: doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Number of pages: 187

Typesetting: Michal Mojžiš, Graft3

ISBN 978-80-568-0960-0