

Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές

Το πρόγραμμα της Μάλτας για τη χορήγηση εθνικής και κατ' επέκταση ευρωπαϊκής ιθαγένειας σε επενδυτές παραβιάζει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ

παράβαση κράτους μέλους – άρθρο 20 ΣΛΕΕ – ιθαγένεια της Ένωσης – άρθρο 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ – αρχή της καλόπιστης συνεργασίας – αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών – χορήγηση της ιθαγένειας κράτους μέλους – ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης – εφαρμογή προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές – πολιτογράφηση με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις – συναλλακτικός χαρακτήρας του συστήματος πολιτογράφησης, που ισοδυναμεί με «εμπορευματοποίηση» της ιθαγένειας της Ένωσης

ΔΕΕ C-181/23, Επιτροπή/Μάλτα (Citoyenneté par investissement), 29.04.2025, Τμήμα μείζονος συνθέσεως, Πρόεδρος: K. Lenaerts, Εισηγητής: S. Rodin, Γεν. Εισαγγελέας: A. M. Collins, ECLI:EU:C:2025:283 – Προσφυγή κατά κράτους μέλους

Στις 29 Απριλίου 2025, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: Δικαστήριο) εξέδωσε την ιδιαίτερα σημαντική απόφασή του στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Μάλτας* (C-181/23), κατόπιν προσφυγής επί παραβάσει που ασκήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Επ' αυτής, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το εν λόγω κράτος μέλος, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας θεσμοθετημένο πρόγραμμα χορήγησης εθνικής και κατ' επέκταση ευρωπαϊκής ιθαγένειας σε φυσικά πρόσωπα, ως αντάλλαγμα για επενδύσεις (citizenship by investment/CBI), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ, που καθιερώνει την ιθαγένεια της Ένωσης, και το άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ, που καθιερώνει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας.

Πέραν της Μάλτας, εθνικά προγράμματα CBI διέθεταν η Κύπρος και η Βουλγαρία, τα οποία, όμως, καταργήθηκαν τα έτη 2020 και 2022, αντίστοιχα. Έτσι, η Μάλτα παρέμενε το μοναδικό κράτος μέλος της Ένωσης που εξακολουθούσε να διατηρεί σε ισχύ καθεστώς πολιτογράφησης, με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις, παρά τις επανειλημμένες συστάσεις τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ήδη από το 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε εκφράσει την έντονη ανησυχία του για το φαινόμενο της «εμπορευματοποίησης» της ιθαγένειας της Ένωσης και είχε καλέσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να λάβει θέση επ' αυτού. Μάλιστα, είχε τονίσει ότι η ιθαγένεια της Ένωσης «δεν πρέπει να πωλείται σε καμία τιμή» και ότι τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτήν, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία, δεν πρέπει να θεωρούνται «εμπορεύσιμα προϊόντα». Κατά το Κοινοβούλιο, τέτοιου είδους προγράμματα δεν διαφυλάττουν τις κοινές αξίες της Ένωσης, υπονομεύουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη και εισάγουν διακρίσεις υπέρ των οικονομικά ισχυρών υπηκόων τρίτων χωρών¹. Επιπλέον, εμπερικλείουν κινδύνους, ιδίως όσον αφορά την ασφάλεια, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τη φοροδιαφυγή και τη διαφθορά². Το ίδιο ζήτημα επανήλθε το 2022, όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με Ψήφισμά του, πρότεινε τη σταδιακή κατάργηση των προγραμμάτων CBI έως το 2025³.

¹ Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 16ης Ιανουαρίου 2014, σχετικά με την προσφερόμενη προς πώληση ιθαγένεια της ΕΕ (2013/2995(RSP)), το οποίο εγκρίθηκε με ευρύτατη πλειοψηφία (560 ψήφοι υπέρ, 22 κατά και 44 αποχές). Πρβλ. Ι. ΚΟΥΡΤΗΣ, *Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια. Η επίδρασή της στην εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2024, σσ. 196-199.

² Βλ. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 23ης Ιανουαρίου 2019, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2019) 12 final.

³ Τα προγράμματα CBI, γνωστά ως «χρυσά διαβατήρια», θα πρέπει να διακρίνονται από τα προγράμματα διαμονής μέσω επενδύσεων (residence by investment / RBI), τις λεγόμενες «χρυσές θεωρήσεις». Δώδεκα κράτη μέλη διαθέτουν RBI, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Έτσι, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το Ψήφισμά του πρότεινε τη σταδιακή κατάργηση των CBI, για τα RBI πρότεινε να θεσπιστεί ειδικό νομικό πλαίσιο υπό τη μορφή

Ειδικότερα, ο νόμος περί μαλτέζικης ιθαγένειας προέβλεπε ότι πιστοποιητικό πολιτογράφησης δύναται να χορηγηθεί σε αλλοδαπό ή ανιθαγενή που έχει προσφέρει εξαιρετικές υπηρεσίες προς τη Δημοκρατία της Μάλτας, συμπεριλαμβανομένων των άμεσων επενδύσεων. Οι προϋποθέσεις που έπρεπε να τηρούνται ήταν οι ακόλουθες: α) καταβολή ποσού 600.000 ευρώ ή 750.000 ευρώ στην Κυβέρνηση της Μάλτας, β) αγορά κατοικίας αξίας τουλάχιστον 700.000 ευρώ ή σύναψη μίσθωσης ακινήτου με ετήσιο μίσθωμα τουλάχιστον 16.000 ευρώ για τουλάχιστον 5 έτη, γ) δωρεά τουλάχιστον 10.000 ευρώ σε μη κυβερνητική οργάνωση, δ) νόμιμη διαμονή στη Μάλτα για τουλάχιστον 36 μήνες (ή για 12 μήνες με επιπλέον πληρωμή), και ε) επικύρωση της επιλεξιμότητας του ενδιαφερομένου από τις υπηρεσίες της Μάλτας⁴.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή απηύθυνε στη Μάλτα προειδοποιητικές επιστολές και κατέληξε στη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης, υποστηρίζοντας ότι η νομοθεσία της παραβιάζει το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ, καθώς υπονομεύει την ουσία της ιθαγένειας της Ένωσης και θίγει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας κατά το άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, τα οποία οφείλουν να εκπληρώνουν τις εκ των Συνθηκών υποχρεώσεις βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. Από την άλλη πλευρά, η Μάλτα αντέτεινε ότι η ρύθμιση της ιθαγένειας αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών στο πλαίσιο της εθνικής τους κυριαρχίας και ότι η παρέμβαση της Επιτροπής υπερέβαινε τις αρμοδιότητές της κατά παράβαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας⁵.

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση, το Δικαστήριο, για πρώτη φορά, κλήθηκε να αποφασίσει για τη συμβατότητα με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο των όρων κτήσης της εθνικής ιθαγένειας⁶. Μέχρι πρότινος, η νομολογία του Δικαστηρίου περιοριζόταν στα ζητήματα συμβατότητας της απώλειας της ιθαγένειας, κρίνοντας ότι, αν και ανήκει στην αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους ο καθορισμός των όρων για την απόκτηση και την απώλεια ιθαγένειας, η αρμοδιότητα αυτή θα πρέπει να ασκείται με γνώμονα την τήρηση του ενωσιακού δικαίου⁷.

Παρατηρήσεις

Βασιλική-Ελένη Γκέκα*

1. Η σχέση εθνικής και ευρωπαϊκής ιθαγένειας

Σύμφωνα με το άρθρο 9, εδάφιο β', της ΣΕΕ και το άρθρο 20 παρ. 1, εδάφιο β', της ΣΛΕΕ, κάθε πολίτης κράτους μέλους είναι αυτοδικαίως και πολίτης της Ένωσης⁸. Αυτό σημαίνει ότι οποιαδήποτε μεταβολή στο καθεστώς της εθνικής ιθαγένειας, είτε πρόκειται για κτήση είτε για

Κανονισμού. Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2022, με προτάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με συστήματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές (2021/2026(INL)).

⁴. Σκ. 16-27 της σχολιαζόμενης απόφασης.

⁵. Για την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία βλ. σκ. 28-40 της σχολιαζόμενης απόφασης.

⁶. Βλ. τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα Α. Μ. Collins, 04.10.2024, ECLI:EU:C:2024:849, σημ. 50.

⁷. Βλ., ενδεικτικά, ΔΕΚ C-369/90, *Micheletti κ.λπ./Delegación del Gobierno en Cantabria*, 07.07.1992, ECLI:EU:C:1992:295, σκ. 10, ΔΕΚ C-200/02, *Zhu και Chen*, 19.10.2004, ECLI:EU:C:2004:639, σκ. 37, ΔΕΕ C-135/08, *Rottmann*, 02.03.2010, ECLI:EU:C:2010:104, σκ. 39, ΔΕΕ C-221/17, *Tjebbes κ.λπ.*, 12.03.2019, ECLI:EU:C:2019:189, σκ. 30, ΔΕΕ C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, 05.09.2023, ECLI:EU:C:2023:626, σκ. 39.

⁸. Βλ. την πανομοιότυπη διατύπωση των άρθρων 9, εδάφιο β', της ΣΕΕ, και 20 παρ. 1, εδάφιο β', της ΣΛΕΕ: «Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους». Πρβλ. σκ. 79 της σχολιαζόμενης απόφασης.

* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Υπότροφος «Δ. Ευρυγένη», ΚΔΕΟΔ

απώλεια, επηρεάζει αυτομάτως, και χωρίς άλλη πρόσθετη διατύπωση, την ιθαγένεια της Ένωσης⁹. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, συνεπώς, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την εθνική.

Η ευρωπαϊκή, όμως, ιθαγένεια έχει νομική και πολιτική αυτοτέλεια, καθώς δεν περιορίζεται στο περιεχόμενο της εθνικής ιθαγένειας. Αφενός, παρέχει πρόσθετα δικαιώματα στους πολίτες της Ένωσης¹⁰. Αφετέρου, καθιστά τους Ευρωπαίους πολίτες κοινωνούς ενός νέου πολιτικού χώρου, που προϋποθέτει τη συνειδητή συνεργασία και αλληλεγγύη, ενισχύοντας, έτσι, τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹¹. Τα ανωτέρω ανάγουν την ιθαγένεια της Ένωσης σε θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών¹² και καθιστούν τις σχετικές διατάξεις αναπόσπαστο τμήμα του συνταγματικού πλαισίου της Ένωσης¹³.

Τα βασικά δικαιώματα κατονομάζονται στα άρθρα 21 έως 24 της ΣΛΕΕ. Το πιο εμβληματικό είναι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρο 21 της ΣΛΕΕ). Ακολουθούν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, καθώς και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος κατοικίας (άρθρο 22 της ΣΛΕΕ). Επιπλέον, το άρθρο 23 της ΣΛΕΕ καθιερώνει το δικαίωμα διπλωματικής και προξενικής προστασίας από τις αρχές άλλου κράτους μέλους, όταν το κράτος μέλος της εθνικής ιθαγένειας δεν εκπροσωπείται στην τρίτη χώρα. Τέλος, το άρθρο 24 της ΣΛΕΕ προβλέπει δικαιώματα αναφοράς και επικοινωνίας: δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προσφυγής στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, καθώς και δικαίωμα γραπτής επικοινωνίας με τα θεσμικά όργανα σε οποιαδήποτε επίσημη γλώσσα της Ένωσης.

Το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια συνεπάγεται ένα σύνολο πρόσθετων δικαιωμάτων, στα οποία κατά πάσα πιθανότητα αποβλέπει ο υπήκοος τρίτης χώρας, που αποκτά μέσω επένδυσης την ιθαγένεια κράτους μέλους, γεννά εύλογα το ενδιαφέρον της Ένωσης να ελέγξει τους όρους χορήγησης της εθνικής ιθαγένειας¹⁴. Πόσω μάλλον, όταν το οικείο κράτος μέλος προωθεί τα προγράμματα αυτά, προβάλλοντας, κυρίως, τα πλεονεκτήματα της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης¹⁵.

Το ερώτημα, που ανακύπτει, εν προκειμένω, είναι εάν η Ένωση έχει αρμοδιότητα να παρέμβει στις εσωτερικές διαδικασίες χορήγησης της εθνικής ιθαγένειας και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, ποια είναι η νομική βάση για τα όρια που τίθενται στην εξουσία του οικείου κράτους μέλους.

⁹. Βλ. Δ. ΛΕΝΤΖΗΣ, Χορήγηση ιθαγένειας σε επενδυτές: το δίκαιο της Ένωσης ως ανάχωμα στην εμπορευματοποίηση της ιδιότητας του πολίτη. Σχόλιο στην απόφαση ΔΕΕ, 29.4.2025, C-181/23, Επιτροπή κ. Μάλτας, <https://nomarchia.gr> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025).

¹⁰. Βλ. την πανομοιότυπη διατύπωση των άρθρων 9, εδάφιο γ', της ΣΕΕ, και 20 παρ. 1, εδάφιο γ', της ΣΛΕΕ: «*Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά*». Πρβλ. Βλ. Δ. ΛΕΝΤΖΗΣ, ό.π., ο οποίος αναφέρει ότι, πέρα από παρακολούθημα της εθνικής ιθαγένειας, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια λειτουργεί και ως συμπλήρωμά της.

¹¹. Πρβλ. τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα M. Poirares Maduro, C-135/08, *Rottmann*, 30.09.2009, ECLI:EU:C:2009:588, σημ. 23, ο οποίος σημείωσε ότι, μολονότι εθνική και ευρωπαϊκή ιθαγένεια είναι άρρηκτα συνδεδεμένες, ωστόσο, είναι συγχρόνως και αυτοτελείς. Η αυτοτέλεια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας δεν συνίσταται, απλώς, στην παροχή κάποιων πρόσθετων δικαιωμάτων, αλλά εκφράζει τη συνειδητή συνεργασία και αλληλεγγύη των πολιτών για τη δημιουργία ενός νέου πολιτικού χώρου.

¹². Σκ. 92 της σχολιαζόμενης απόφασης: «*η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης συνιστά τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών*». Πρβλ. τη διαφορετική διατύπωση του Δικαστηρίου στην παρούσα απόφαση έναντι της ΔΕΚ C-184/99, *Grzelczyk*, 20.09.2001, ECLI:EU:C:2001:458, σκ. 31: «*η ιδιότητα του πολίτη της Ενώσεως τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών*».

¹³. Σκ. 91 της σχολιαζόμενης απόφασης.

¹⁴. Βλ. Δ. ΛΕΝΤΖΗΣ, ό.π.

¹⁵. Σκ. 119-120 της σχολιαζόμενης απόφασης.

II. Η αρμοδιότητα επί ζητημάτων ιθαγένειας

Το Δικαστήριο εκκινεί¹⁶ τον συλλογισμό του με αναφορά στη Δήλωση αριθ. 2 για την ιθαγένεια κράτους μέλους¹⁷, καθώς και στην απόφαση του Εδιμβούργου¹⁸, σύμφωνα με τις οποίες το ζήτημα της κτήσης ή της απώλειας της ιθαγένειας κρίνεται αποκλειστικά βάσει της εθνικής νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους. Όπως γίνεται δεκτό, τα ανωτέρω κείμενα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την ερμηνεία των Συνθηκών, χωρίς, ωστόσο, να διαθέτουν νομική ισχύ ανάλογη με εκείνη των Συνθηκών¹⁹. Κατ' αρχήν, λοιπόν, η αποκλειστική αρμοδιότητα επί ιθαγένειας ανήκει στα κράτη μέλη.

Ωστόσο, στην αμέσως επόμενη σκέψη²⁰, διευκρινίζεται ότι η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής θα πρέπει να τηρεί το ενωσιακό δίκαιο. Η Μάλτα δεν αρνήθηκε τον έλεγχο της εθνικής της νομοθεσίας υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου²¹, προέβαλε, ωστόσο, δύο κύριους αμυντικούς ισχυρισμούς. Πρώτον, επικαλέστηκε το άρθρο 4 παρ. 2 της ΣΕΕ περί σεβασμού της εθνικής ταυτότητας, ισχυρισμός που δεν εξετάστηκε καθόλου από το Δικαστήριο²². Δεύτερον, υποστήριξε ότι πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ περιπτώσεων χορήγησης και απώλειας της ιθαγένειας. Σύμφωνα με τη Μάλτα, οι περιπτώσεις χορήγησης εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, με αποτέλεσμα ο έλεγχος της Ένωσης να πρέπει να περιοριστεί μόνο σε σοβαρές και συστηματικές παραβάσεις των άρθρων 2 και 3 της ΣΕΕ. Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό αυτό, υπογραμμίζοντας ότι οι Συνθήκες δεν προβλέπουν καμία τέτοια διάκριση και ότι *«ούτε το κείμενο των Συνθηκών ούτε η οικονομία τους επιτρέπουν να συναχθεί ότι βούληση των συντακτών τους ήταν να προβλέψουν, όσον αφορά τη χορήγηση της ιθαγένειας κράτους μέλους, εξαίρεση από την υποχρέωση τήρησης του δικαίου της Ένωσης»*. Πρόσθεσε, μάλιστα, ότι μια τέτοια διάκριση θα ισοδυναμούσε με καταστρατήγηση της συνταγματικής αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης²³. Για πρώτη φορά, λοιπόν, το Δικαστήριο, σε αντίθεση με την πρόταση του Γεν. Εισαγγελέα Α. Μ. Collins²⁴, αναγνωρίζει την αρμοδιότητα της Ένωσης στις περιπτώσεις χορήγησης ιθαγένειας, επιβάλλοντας όρια στην εξουσία των κρατών μελών²⁵.

¹⁶. Σκ. 80 της σχολιαζόμενης απόφασης.

¹⁷. Πρόκειται για τη Δήλωση αριθ. 2, για την ιθαγένεια κράτους μέλους, την οποία τα κράτη μέλη προσάρτησαν στην Τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1992, C 191, σ. 98), η οποία έχει το εξής περιεχόμενο: «Η Συνδιάσκεψη δηλώνει ότι, όταν στην συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας γίνεται αναφορά στους υπηκόους των κρατών μελών, το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους».

¹⁸. Στο τμήμα Α της απόφασης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, που συνήλθαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο, στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, για ορισμένα προβλήματα που έθεσε η Δανία σχετικά με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1992, C 348, σ. 1), προβλέπονται τα εξής: «Οι διατάξεις του δεύτερου μέρους της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης παρέχουν στους πολίτες των κρατών μελών επιπλέον δικαιώματα και προστασία κατά τα οριζόμενα στο εν λόγω μέρος. Δεν αντικαθιστούν όμως επ' ουδενί την ιθαγένεια των κρατών μελών. Το αν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους κρίνεται αποκλειστικά βάσει της νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους».

¹⁹. Βλ. ΔΕΕ C-135/08, ό.π., σκ. 40.

²⁰. Σκ. 81 της σχολιαζόμενης απόφασης.

²¹. Σκ. 63 της σχολιαζόμενης απόφασης.

²². Βλ. Κ.Α. ΠΟΥΛΟΥ, Επανακαθορίζοντας τις προϋποθέσεις απονομής εθνικής ιθαγένειας υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ, 29.4.2025, C-181/23, Επιτροπή κ. Μάλτας, <https://nomarchia.gr> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025), η οποία υπογραμμίζει την έλλειψη οποιασδήποτε αναφοράς στο άρθρο 4 παρ. 2 της ΣΕΕ περί σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών. Μάλιστα, επισημαίνει ότι: «εάν η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί, ως βασική έκφραση της αλληλεγγύης, μέρος της ταυτότητας της Ένωσης, το ίδιο ισχύει, πολλώ δε μάλλον, για την εθνική ιθαγένεια, ως μέρος της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών».

²³. Σκ. 83 της σχολιαζόμενης απόφασης.

²⁴. Βλ. τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., σημ. 47 και 52-53, ο οποίος συντάσσεται με τη θέση της Μάλτας περί διάκρισης των περιπτώσεων χορήγησης και απώλειας της ιθαγένειας, μη αναγνωρίζοντας αρμοδιότητα της Ένωσης επί ζητημάτων χορήγησης της ιθαγένειας.

²⁵. Α. BOUBEL, Union Citizenship shall not be commercialised: Commission v. Malta (C-181/23), EU Law Live, 06.05.2025, <https://eulawlive.com/> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025).

III. Η νομική θεμελίωση του περιορισμού

Η Επιτροπή στήριξε την προσφυγή της σε παράβαση του άρθρου 20 της ΣΛΕΕ, που κατοχυρώνει την ιθαγένεια της Ένωσης, και του άρθρου 4 παρ. 3 της ΣΕΕ, το οποίο καθιερώνει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας της Μάλτας σε επενδυτές παραβιάζει την ουσία της ιθαγένειας της Ένωσης και θέτει εκποδών την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, καθώς η απονομή της εθνικής ιθαγένειας, και συνακόλουθα της ευρωπαϊκής, πραγματοποιείται χωρίς την ύπαρξη «πραγματικού δεσμού» μεταξύ των αιτούντων και του κράτους μέλους²⁶.

Κεντρική, αν και όχι μοναδική, στην επιχειρηματολογία της Επιτροπής υπήρξε η έννοια του «πραγματικού δεσμού»²⁷. Η έννοια αυτή προέρχεται από την υπόθεση *Nottebohm* (Λιχτενστάιν κ. Γουατεμάλας) του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης της 6ης Απριλίου 1955²⁸, στην οποία το Διεθνές Δικαστήριο έκρινε ότι η Γουατεμάλα μπορούσε να μην αναγνωρίσει την ιθαγένεια του Nottebohm, πρώην Γερμανού υπηκόου, που απέκτησε την ιθαγένεια του Λιχτενστάιν, χωρίς την ύπαρξη «πραγματικού δεσμού» με το κράτος αυτό, με μοναδικό σκοπό να αποκτήσει το καθεστώς ουδετέρου υπηκόου λόγω του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.

Ωστόσο, ούτε το διεθνές ούτε το ευρωπαϊκό δίκαιο επιβάλλουν την ύπαρξη «πραγματικού δεσμού» για την κτήση της εθνικής ιθαγένειας. Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, τα κράτη μέλη έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα αυτό, τηρουμένου του ενωσιακού δικαίου. Έτσι, τα κράτη μέλη δύναται να προβλέψουν την ύπαρξη τέτοιου είδους δεσμού στο εσωτερικό τους δίκαιο²⁹, χωρίς, όμως, η προϋπόθεση αυτή να επιβάλλεται από το ενωσιακό δίκαιο. Εξ αυτού του λόγου, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής περί «πραγματικού δεσμού» δεν έγινε δεκτή ούτε από τον Γεν. Εισαγγελέα³⁰, ενώ και το Δικαστήριο δεν ασχολήθηκε με την έννοια αυτή³¹.

Η υπόθεση *Nottebohm*, απλώς, έδωσε τη δυνατότητα σε ένα κράτος (τη Γουατεμάλα) να μην αναγνωρίσει την ιθαγένεια που χορήγησε ένα άλλο κράτος (το Λιχτενστάιν) ελλείψει τέτοιου «πραγματικού δεσμού». Μια τέτοια ευχέρεια, όμως, δεν θα μπορούσε να είναι νοητή στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης και ακριβώς αυτό το σημείο αποτελεί το «κλειδί» της προσέγγισης που ακολούθησε το Δικαστήριο³².

Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ιθαγένεια εκφράζει «την ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης που υπάρχει μεταξύ του κράτους και των υπηκόων του ...»³³. Έτσι, τα κράτη μέλη, κατά τη θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης, συμφώνησαν να αναγνωρίζουν την απονομή ιθαγένειας από τα λοιπά κράτη μέλη και, συνακόλουθα, να αποδέχονται τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την αυτόματη κτήση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (άρθρο 20 παρ. 1, εδάφιο β'). Η συμφωνία αυτή στηρίχθηκε στην κοινή αντίληψη και παραδοχή ότι κάθε

²⁶. Σκ. 42-62 της σχολιαζόμενης απόφασης.

²⁷. G. ÍÑIGUEZ, On genuine Links, Burdens of Proof, and Declaration No. 2: some Musings on the Court's Reasoning in *Commission v. Malta* (C-181/23), EU Law Live, 05.05.2025, <https://eulawlive.com/> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025).

²⁸. ΔΔΧ *Nottebohm* (Λιχτενστάιν κ. Γουατεμάλας) Δεύτερη Φάση, απόφαση της 6ης Απριλίου 1955, ICJ Reports 4 (1955).

²⁹. Βλ. ΔΕΕ C-221/17, ό.π., σκ. 35, όπου έγινε δεκτό πως «είναι θεμιτό ένα κράτος μέλος, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας που του παρέχει τη δυνατότητα να καθορίζει τις προϋποθέσεις κτήσεως και απώλειας της ιθαγένειας, να θεωρεί την ιθαγένεια εκδήλωση πραγματικού δεσμού μεταξύ του ιδίου και των υπηκόων του και να προβλέπει ως συνέπεια της ελλείψεως ή της παύσεως ενός τέτοιου πραγματικού δεσμού την απώλεια της ιθαγένειάς του».

³⁰. Βλ. τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., σημ. 56-57.

³¹. E. DE FALCO, The End of Citizenship for sale? a legal turning Point in *Commission v. Malta* (C-181/23), EU Law Live, 30.04.2025, <https://eulawlive.com/> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025), που επικροτεί την απόφαση του Δικαστηρίου να μην αξιοποιήσει την έννοια του «πραγματικού δεσμού», έννοια αμφιλεγόμενη και αρκετά περιοριστική για τα κράτη μέλη, σε έναν τομέα που εξακολουθούν να έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα.

³². Βλ. Δ. ΛΕΝΤΖΗΣ, ό.π.

³³. Σκ. 96 της σχολιαζόμενης απόφασης. Πρβλ., ενδεικτικά, ΔΕΕ C-135/08, ό.π., σκ. 51.

κράτος μέλος χορηγεί την ιθαγένειά του μόνο όταν υπάρχει αυτή η «ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης». Σε διαφορετική περίπτωση, ασκεί την αρμοδιότητά του κατά τρόπο προδήλως ασυμβίβαστο με την ουσία της ιθαγένειας της Ένωσης και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση³⁴, παραβιάζοντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών³⁵ (άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ).

Σύμφωνα, λοιπόν, με το Δικαστήριο, η Μάλτα, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας πρόγραμμα χορήγησης της ιθαγένειας σε επενδυτές, έναντι προκαθορισμένων πληρωμών ή επενδύσεων, προέβη σε εμπορευματοποίηση της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης προς ίδιον όφελος και εις βάρος των λοιπών κρατών μελών και της Ένωσης συνολικά. Άλλωστε, ο έλεγχος του Δικαστηρίου για την ύπαρξη ενδεχόμενων συνδετικών δεσμών μεταξύ των επενδυτών και της Μάλτας δεν εντόπισε καμία δικλείδα που να διασφαλίζει ότι υφίσταται τέτοια «ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης»³⁶.

IV. Προβληματισμοί που εγείρονται με τη σχολιαζόμενη απόφαση

Η σχολιαζόμενη απόφαση χαρακτηρίζεται ως απόφαση-σταθμός τόσο για τις νομικές της συνέπειες όσο και για τις κοινωνικοπολιτικές της προεκτάσεις, δεδομένου ότι το σχετικό ζήτημα απασχολεί τα ενωσιακά όργανα για περισσότερο από μία δεκαετία. Αν λάβει κανείς υπόψη και την αντίθετη θέση που διατύπωσε ο Γεν. Εισαγγελέας Α. Μ. Collins, γίνεται αντιληπτό γιατί η πολυαναμενόμενη απόφαση του Δικαστηρίου δεν έγινε καθολικά αποδεκτή από τον επιστημονικό κόσμο.

Η κριτική επικεντρώνεται, κυρίως, στην έλλειψη ισχυρού νομικού ερείσματος, χωρίς κατ' ανάγκην να απορρίπτεται η ουσία της απόφασης. Πρώτον, υποστηρίχθηκε ότι η γενική αρχή της καλόπιστης συνεργασίας δεν μπορεί να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 20 της ΣΛΕΕ. Επομένως, η συλλογιστική του Δικαστηρίου φαίνεται να ακολουθήσε περισσότερο μια συνεπειοκρατική προσέγγιση, θέλοντας να περιορίσει, με έναν οποιονδήποτε τρόπο, την εξουσία των κρατών μελών, παρά μια κανονιστική προσέγγιση³⁷. Παράλληλα, η απόφαση αποφεύγει να πάρει θέση επί της αμφιλεγόμενης έννοιας του «πραγματικού δεσμού», η οποία χρησιμοποιήθηκε από την Επιτροπή για τη στήριξη της προσφυγής και η οποία αναφερόταν επανειλημμένως και από τα άλλα ευρωπαϊκά όργανα. Επιπλέον, παραμένει μετέωρο το εάν η έννοια της «ιδιαίτερης σχέσης αλληλεγγύης και πίστης» καθιερώνει για τα κράτη μέλη ενωσιακή υποχρέωση κατά τη διαδικασία απονομής της ιθαγένειας³⁸.

Υπάρχουν, βέβαια, και απόψεις που απορρίπτουν συλλήβδην τη συλλογιστική του Δικαστηρίου, θεωρώντας ότι η Ένωση ενεργεί καθ' υπέρβαση της δοτής αρμοδιότητας και πως το Δικαστήριο προχωρεί στη δημιουργία δικαίου. Οι θέσεις αυτές επικαλούνται ότι η έννοια της «εμπορευματοποίησης» στερείται σαφούς νομικής βάσης τόσο στο ενωσιακό όσο και στο διεθνές δίκαιο, ενώ θα μπορούσε να υπάρξει προσφυγή στη ρήτρα ευελιξίας του άρθρου 352 της ΣΛΕΕ³⁹.

Οι ανωτέρω απόψεις, που απορρίπτουν πλήρως την απόφαση, δεν μπορούν να μας βρουν σύμφωνους, καθώς το πραγματικό ζήτημα της «εμπορευματοποίησης» της ιθαγένειας της Ένωσης, με όλες τις συνεπαγόμενες συνέπειες, εξακολουθεί να υφίσταται. Σύμφωνα με τα λεγόμενα της ίδιας της Προέδρου Ursula von der Leyen, «οι ευρωπαϊκές αξίες δεν είναι προς

³⁴. Σκ. 95 της σχολιαζόμενης απόφασης.

³⁵. Σκ. 101 της σχολιαζόμενης απόφασης.

³⁶. Σκ. 104-118 της σχολιαζόμενης απόφασης.

³⁷. Κ.Α. ΠΟΥΛΟΥ, ό.π., η οποία διευκρινίζει τις αδυναμίες της απόφασης, αποδεχόμενη πάντως τα ουσιαστικά πορίσματα της συλλογιστικής του Δικαστηρίου.

³⁸. J. COUDRON, Not yours to sell: the long-awaited Commission v. Malta Judgment (Case C-181/23), EU Law Live, 12.05.2024, <https://eulawlive.com/> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025).

³⁹. D. KOCHENOV, Never Mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23), EU Law Live, 30.04.2025, <https://eulawlive.com/>, και C. BAUDENBACHER, After Commission v. Malta – what are Switzerland's Prospects?, EU Law Live, 14.05.2025, <https://eulawlive.com/> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025).

πώληση⁴⁰». Ακόμη και εάν η πρόβλεψη περιορίζεται σε ένα μόνο κράτος μέλος, όπως η Μάλτα, το πρόβλημα παραμένει ανοικτό και επηρεάζει τόσο τα λοιπά κράτη μέλη όσο και την Ένωση συνολικά. Από ηθικο-δικαιοπολιτική άποψη, δεν είναι ανεκτό ένα κράτος να επικαλείται, αφενός, την αποκλειστική του αρμοδιότητα για τον καθορισμό των προϋποθέσεων απόκτησης της ιθαγένειάς του, ώστε να προσελκύει επενδυτές λόγω της συμμετοχής του στην Ένωση, και, αφετέρου, να απορρίπτει την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα σχετικά προγράμματα, επικαλούμενο την εθνική του ταυτότητα.

Σε επίπεδο δικαίου, η πρακτική αυτή της Μάλτας θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί εναργέστερα μέσω της επίκλησης της γενικής αρχής της απαγόρευσης των καταχρηστικών πρακτικών, σε συνδυασμό με τις διατάξεις για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και την καλόπιστη συνεργασία⁴¹. Η αρχή αυτή δύναται να έχει ως αποδέκτες, όχι μόνον τους πολίτες, αλλά και τα κράτη μέλη, τα οποία δεν μπορούν να φτάνουν μέχρι του σημείου να διενεργούν πράξεις με σκοπό τη δόλια ή καταχρηστική εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Το ζήτημα, όμως, που φαίνεται να εμποδίζει το Δικαστήριο από το να προσφύγει στη θεωρία περί καταχρηστικών πρακτικών είναι ότι ο λόγος αυτός δεν προβλήθηκε με το δικόγραφο της προσφυγής από την Επιτροπή⁴².

Συνολικά, η απόφαση βάζει τέλος στις πρακτικές πολιτογράφησης μέσω επενδύσεων, όπως είχε επανειλημμένα τονιστεί από την πλευρά των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Το ερώτημα που ανακύπτει, πλέον, είναι ποια στάση θα επιλέξει να υιοθετήσει η Ένωση απέναντι στα προγράμματα χορήγησης άδειας διαμονής σε επενδυτές («χρυσές θεωρήσεις» ή αλλιώς «golden visas»).

⁴⁰. Δήλωση της Προέδρου της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2020, προς την Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την κατάσταση της Ένωσης, διαθέσιμη: <https://ec.europa.eu/> (τελευταία πρόσβαση: 21.07.2025).

⁴¹. Για την εναλλακτική θεμελίωση στην κατάχρηση δικαίου βλ. Κ.Α. ΠΟΥΛΟΥ, ό.π.

⁴². Η κατάχρηση δικαίου ή δικαιωμάτων αναφέρεται στις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα, ό.π., σημ. 51, ο οποίος δεν προβαίνει σε εξέταση αυτής, καθώς δεν περιέχεται ως λόγος στο δικόγραφο της προσφυγής.