Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ANTHONY MICHAEL COLLINS
της 4ης Οκτωβρίου 2024[1]

Υπόθεση C-181/23

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Δημοκρατίας της Μάλτας

«Παράβαση από κράτος μέλος των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ – Πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές – Πολιτογράφηση υπηκόων τρίτων χωρών με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις – Απουσία πραγματικού δεσμού μεταξύ των αιτούντων πολιτογράφηση και του κράτους μέλους»

Επί του περιεχομένου της προσφυγής

1. Η υπό κρίση προσφυγή που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ ανέκυψε στο πλαίσιο της θέσπισης και εφαρμογής του προγράμματος του 2020 για τη χορήγηση μαλτέζικης ιθαγένειας με πολιτογράφηση λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών μέσω άμεσων επενδύσεων (στο εξής: πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020)[2]. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Μάλτας, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020, το οποίο παρέχει σε πρόσωπα τη δυνατότητα πολιτογράφησης με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις παρά την απουσία πραγματικού δεσμού τους με το εν λόγω κράτος μέλος, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

2. Η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι νόμω και ουσία αβάσιμη. Το δίκαιο της Ένωσης δεν ρυθμίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα πρόσωπο μπορεί να αποκτήσει την ιθαγένεια κράτους μέλους, παρά μόνον εάν οι προϋποθέσεις αυτές είναι ικανές να θέσουν σε κίνδυνο, κατά τρόπο γενικό και συστηματικό, τις αξίες και τους σκοπούς της Ένωσης. Ούτε το δημόσιο διεθνές δίκαιο[3] ούτε το δίκαιο της Ένωσης απαιτούν από τους πολίτες την ύπαρξη «προηγούμενου πραγματικού δεσμού» με το κράτος πριν από την πολιτογράφησή τους. Η Δημοκρατία της Μάλτας διατείνεται επίσης ότι η Επιτροπή, στην προσπάθειά της να «κατευθύνει» το Δικαστήριο σε εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, έχει προβεί σε υπεραπλούστευση του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] Το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 διέπεται από τον νόμο περί ιθαγένειας του 2020 και την κανονιστική απόφαση του 2020, τα οποία περιγράφονται στα σημεία 5 έως 7 των παρουσών προτάσεων.

[3] Στο εξής: διεθνές δίκαιο.

Το νομικό πλαίσιο – Το μαλτέζικο δίκαιο

Ο νόμος περί μαλτέζικης ιθαγένειας

3. Ο νόμος περί μαλτέζικης ιθαγένειας ρυθμίζει την κτήση, την αφαίρεση και την αποποίηση της μαλτέζικης ιθαγένειας[4]. Το άρθρο 10 του εν λόγω νόμου καθορίζει τις προϋποθέσεις για τη συνήθη πολιτογράφηση. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, ο αιτών δύναται να λάβει πιστοποιητικό πολιτογράφησης ως υπήκοος Μάλτας εφόσον αποδείξει στον Υπουργό[5]:

«(a) ότι έχει διαμείνει στη Μάλτα επί δώδεκα συναπτούς μήνες αμέσως πριν από την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως· και

(b) ότι, κατά την τελευταία εξαετία πριν από την προαναφερθείσα περίοδο των δώδεκα μηνών, είχε διαμείνει στη Μάλτα για χρονικά διαστήματα το σύνολο των οποίων ανέρχεται σε τέσσερα τουλάχιστον έτη· και

(c) ότι διαθέτει επαρκή γνώση της μαλτέζικης ή της αγγλικής γλώσσας· και

(d) ότι πληροί τις προϋποθέσεις ήθους· και

(e) ότι θα είναι άξιος πολίτης Μάλτας.»

4. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας, ο Υπουργός μπορεί, εφόσον το κρίνει σκόπιμο υπό τις ιδιαίτερες περιστάσεις συγκεκριμένης υποθέσεως, να επιτρέψει, για τον υπολογισμό του συνολικού χρονικού διαστήματος που αναφέρεται στο στοιχείο b του ως άνω άρθρου, να ληφθούν υπόψη περίοδοι διαμονής προγενέστερες των επτά ετών πριν από την ημερομηνία υποβολής της αιτήσεως. Η κανονιστική απόφαση περί ιθαγένειας του 1989 (όπως τροποποιήθηκε) θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες για τις αιτήσεις πολιτογράφησης που υποβάλλονται βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 1, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας[6].

[4] Νόμος περί μαλτέζικης ιθαγένειας (κεφάλαιο 188), ACT XXX του 1965, όπως τροποποιήθηκε από τους νόμους: II του 1970, XXXI του 1972, LVIII του 1974, XXXI του 1975, IX του 1977, XIII του 1983, XXIV του 1989, IV του 2000 και X του 2007 καθώς και νομοθετική απόφαση 410 του 2007 και νόμος XV του 2013, νόμοι XXIV και XXVI του 2017 και νόμοι XV και XXXVIII του 2020.

[5] Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας ορίζει ότι ως «Υπουργός» νοείται «ο εκάστοτε αρμόδιος για τα ζητήματα που αφορούν τη μαλτέζικη ιθαγένεια Υπουργός και, στον βαθμό της παρεχόμενης εξουσιοδότησης, οποιοδήποτε εξουσιοδοτημένο από τον εν λόγω Υπουργό πρόσωπο να ενεργεί εξ ονόματος και για λογαριασμό του».

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations (παράγωγη νομοθεσία 188.01, κανονιστική απόφαση περί ιθαγένειας), της 1ης Αυγούστου 1989 (νομοθετική απόφαση 106 του 1989, όπως τροποποιήθηκε από τις νομοθετικές αποφάσεις 16 του 1993, 232 του 1997, 26 του 2000, 188 και 410 του 2007, 17 και 63 του 2014· νόμος XIII του 2015, νομοθετικές αποφάσεις 336 του 2017 και 214 του 2019 και 443 του 2020).

Ο νόμος περί μαλτέζικης ιθαγένειας (τροποποίηση αριθ. 2) του 2020

5. Στις 28 Ιουλίου 2020 η Δημοκρατία της Μάλτας θέσπισε τον Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 [νόμο περί μαλτέζικης ιθαγένειας (τροποποίηση αριθ. 2) του 2020] (στο εξής: νόμος του 2020 περί ιθαγένειας)[7]. Το άρθρο 3 του εν λόγω νόμου αντικατέστησε το άρθρο 10, παράγραφος 9, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας με το ακόλουθο κείμενο:

«Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του παρόντος ή οποιουδήποτε άλλου νόμου, ο Υπουργός δύναται να χορηγήσει πιστοποιητικό πολιτογράφησης ως πολίτη Μάλτας σε αλλοδαπούς ή ανιθαγενείς, οι οποίοι έχουν παράσχει εξαίρετες υπηρεσίες στη Δημοκρατία της Μάλτας ή στην ανθρωπότητα ή των οποίων η πολιτογράφηση είναι εξαιρετικής σημασίας για τα συμφέροντα της Μάλτας και οι οποίοι πληρούν τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου. Για τους σκοπούς του παρόντος εδαφίου, ως "εξαίρετη" νοείται η προδήλως ανώτερη υπηρεσία και αναφέρεται κυρίως στη συνεισφορά επιστημόνων, ερευνητών, αθλητών, ανθρώπων του αθλητισμού, καλλιτεχνών, ερμηνευτών καλλιτεχνών, επενδυτών και επιχειρηματιών: προβλέπεται επίσης ότι ο Υπουργός δύναται να χορηγήσει πιστοποιητικό πολιτογράφησης και σε επιλέξιμους συγγενείς αλλοδαπών ή ανιθαγενών, οι οποίοι έχουν παράσχει εξαίρετες υπηρεσίες στη Δημοκρατία της Μάλτας μέσω επενδύσεων: προβλέπεται περαιτέρω ότι τα πρόσωπα αυτά υποβάλλουν τις αιτήσεις τους κατά τον οριζόμενο τρόπο και κατόπιν όρκου πίστεως στη Μάλτα».

6. Στις 20 Νοεμβρίου 2020 η Δημοκρατία της Μάλτας εξέδωσε[8] την Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (κανονιστική απόφαση του 2020 σχετικά με τη χορήγηση ιθαγένειας λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών, στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2020)[9]. Το μέρος III και το μέρος IV της κανονιστικής απόφασης του 2020 περιέχουν λεπτομερείς διατάξεις οι οποίες διέπουν την εξέταση αιτήσεων πολιτογράφησης λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών βάσει αξίας και «μέσω άμεσων επενδύσεων στη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της

[7] Νόμος XXXVIII του 2020, ο οποίος δημοσιεύθηκε στις 31 Ιουλίου 2020. Στις 15 Νοεμβρίου 2013 η Δημοκρατία της Μάλτας θέσπισε τον νόμο XV του 2013, ο οποίος τροποποίησε τον νόμο περί μαλτέζικης ιθαγένειας [Chap. 188 (15 Νοεμβρίου 2013)] (στο εξής: νόμος περί ιθαγένειας του 2013). Παράλληλα με τη διαδικασία που προβλεπόταν από το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας, ο νόμος περί ιθαγένειας του 2013 θέσπισε μια ταχεία διαδικασία πρόσβασης στην πολιτογράφηση μέσω της συμμετοχής σε ένα «πρόγραμμα για ιδιώτες επενδυτές» το οποίο διέπεται από διαφορετικές προϋποθέσεις και διαδικασίες. Η Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [κανονιστική απόφαση της Δημοκρατίας της Μάλτας του 2014 σχετικά με το πρόγραμμα ιδιωτών επενδυτών (παράγωγη νομοθεσία 188.03 των νόμων της Μάλτας)], η οποία τέθηκε σε ισχύ με τη νομοθετική απόφαση 47 του 2014 και δημοσιεύτηκε στην *The Malta Government Gazette* στις 4 Φεβρουαρίου 2014 (στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2014), καταργήθηκε στις 20 Νοεμβρίου 2020 με τη νομοθετική απόφαση 437 του 2020. Για το πρόγραμμα που θεσπίστηκε δυνάμει του νόμου περί ιθαγένειας του 2013 και της κανονιστικής απόφασης του 2014 (στο εξής: πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2014) ισχύει όριο 1 800 αιτούντων των οποίων οι αιτήσεις μπορούν να γίνουν δεκτές (εξαιρουμένων των εξαρτωμένων προσώπων). Παρά τις ομοιότητες των προγραμμάτων χορήγησης ιθαγένειας του 2014 και του 2020 και τις πολυάριθμες αναφορές των υπομνημάτων σε αμφότερα, το αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως περιορίζεται στο πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020.

[8] Σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 9, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας, όπως τροποποιήθηκε από τον νόμο περί ιθαγένειας του 2020.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (παράγωγη νομοθεσία 188.06 των νόμων της Μάλτας). Η κανονιστική απόφαση του 2020 τέθηκε σε εφαρμογή δυνάμει της νομοθετικής πράξεως 437 του 2020.

Δημοκρατίας της Μάλτας»[10]. Οι αλλοδαποί επενδυτές[11] μπορούν να υποβάλουν αίτηση πολιτογράφησης δυνάμει της δεύτερης κατηγορίας εφόσον πληρούν ή δεσμεύονται να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) καταβολή ποσού 600 000 ευρώ ή 750 000 ευρώ στη Μαλτεζική Κυβέρνηση, εκ των οποίων ποσό 10 000 ευρώ καταβάλλεται ως μη επιστρέψιμη προκαταβολή κατά τον χρόνο υποβολής των αιτήσεων χορήγησης άδειας διαμονής ή του εντύπου επιλεξιμότητας, το δε οφειλόμενο υπόλοιπο καταβάλλεται μετά την έγκριση της αιτήσεως πολιτογράφησης·

β) απόκτηση και κατοχή κατοικίας στη Μάλτα ελάχιστης αξίας 700 000 ευρώ ή μίσθωση κατοικίας στη Μάλτα έναντι κατώτατου ετησίου μισθώματος 16 000 ευρώ (για τουλάχιστον 5 έτη)·

γ) δωρεά τουλάχιστον 10 000 ευρώ σε καταχωρισμένη ή άλλως εγκεκριμένη από τις αρχές φιλανθρωπική, πολιτιστική, αθλητική, επιστημονική, καλλιτεχνική ή φιλοζωική μη κυβερνητική οργάνωση ή οργανισμό·

δ) διαμονή του ενδιαφερομένου στη Μάλτα για χρονικό διάστημα τουλάχιστον 36 μηνών (οπότε το καταβαλλόμενο ποσό ανέρχεται σε 600 000 ευρώ), το οποίο μπορεί να μειωθεί σε 12 μήνες κατ' ελάχιστο όριο εφόσον πραγματοποιηθεί εξαιρετική άμεση επένδυση (οπότε το καταβαλλόμενο ποσό ανέρχεται σε 750 000 ευρώ)·

ε) επικύρωση της επιλεξιμότητας του ενδιαφερομένου από τις αρχές και παροχή άδειας για την υποβολή αίτησης πολιτογράφησης δυνάμει του άρθρου 10 της εν λόγω κανονιστικής απόφασης.

7. Κατά το άρθρο 19 της κανονιστικής απόφασης του 2020, ο «αριθμός των πιστοποιητικών που χορηγούνται στο πλαίσιο του προγράμματος χορήγησης μαλτέζικης ιθαγένειας με πολιτογράφηση λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών μέσω άμεσων επενδύσεων, εξαιρουμένων των εξαρτωμένων προσώπων, δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τετρακόσια (400) ανά έτος, σε κάθε δε περίπτωση, ο συνολικός αριθμός των αιτήσεων που γίνονται δεκτές, εξαιρουμένων των εξαρτωμένων προσώπων, δεν μπορεί να υπερβεί τις χίλιες πεντακόσιες (1 500)».

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

8. Στις 20 Οκτωβρίου 2020 η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Μάλτας προειδοποιητική επιστολή. Εξέφραζε τις ανησυχίες της ότι το πρόγραμμα ιδιωτών επενδυτών που είχε θεσπιστεί σύμφωνα με τον νόμο περί μαλτέζικης ιθαγένειας, όπως τροποποιήθηκε από τον νόμο του 2013 περί ιθαγένειας και την κανονιστική απόφαση του 2014, δεν συνάδει με την ιθαγένεια της Ένωσης, την οποία θεσπίζει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, και την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Στις 9 Ιουνίου 2021 η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Μάλτας συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή με την οποία επισήμανε ότι, λαμβανομένου υπόψη ότι το αναθεωρημένο νομοθετικό πλαίσιο του 2020

[10] Μολονότι η κανονιστική απόφαση του 2020 κατάργησε την κανονιστική απόφαση του 2014, το άρθρο 31, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της κανονιστικής αποφάσεως του 2020 διατήρησε σε ισχύ την κανονιστική απόφαση του 2014 μέχρις ότου συμπληρωνόταν ο μέγιστος αριθμός των 1 800 αιτήσεων που επέτρεπε η τελευταία να γίνουν δεκτές.

[11] Στις αιτήσεις μπορούν να περιλαμβάνονται και «εξαρτώμενα» μέλη της οικογένειας του αιτούντος υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, της καταβολής πρόσθετου ποσού 50 000 ευρώ για έκαστο εξ αυτών. Βλ. άρθρο 16, παράγραφος 3, της κανονιστικής απόφασης του 2020 και άρθρο 1, στοιχείο b, του πρώτου παραρτήματος της εν λόγω κανονιστικής απόφασης.

σχετικά με το καθεστώς ιθαγένειας δεν μετέβαλε τον συναλλακτικό χαρακτήρα του καθεστώτος το οποίο, ως εκ τούτου, συνιστούσε παράβαση του άρθρου 20 ΣΛΕΕ και του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

9. Η Δημοκρατία της Μάλτας απάντησε στην εν λόγω επιστολή στις 6 Αυγούστου 2021. Εξέφρασε τη διαφωνία της με την εκτίμηση της Επιτροπής. Υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι η θέση της Επιτροπής είναι αντίθετη προς την αρχή της δοτής αρμοδιότητας στον βαθμό που παρεμβαίνει σε τομέα που εμπίπτει στην κυριαρχία των κρατών μελών.

10. Στις 2 Μαρτίου 2022 η Δημοκρατία της Μάλτας ανέστειλε, μέχρι νεωτέρας, το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές για τους Ρώσους και τους Λευκορώσους πολίτες.

11. Στις 6 Απριλίου 2022 η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στη Δημοκρατία της Μάλτας. Η Επιτροπή επανέλαβε και ανέπτυξε περαιτέρω τα επιχειρήματα που διαλαμβάνονταν στην προειδοποιητική επιστολή και στη συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή. Στην απάντησή της, η Δημοκρατία της Μάλτας διαφώνησε με την εκτίμηση της Επιτροπής και ενέμεινε στη θέση της ότι το νομοθετικό της πλαίσιο περί χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές συνάδει πλήρως προς το δίκαιο της Ένωσης.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

12. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 22 Μαρτίου 2023, η Επιτροπή άσκησε δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ την υπό κρίση προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου ζητώντας να διαπιστωθεί ότι:

«η Δημοκρατία της Μάλτας, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας θεσμοθετημένο πρόγραμμα, όπως το πρόγραμμα χορήγησης μαλτέζικης ιθαγένειας με πολιτογράφηση λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών μέσω άμεσων επενδύσεων, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 9, του Maltese Citizenship Act (νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας), όπως τροποποιήθηκε με τον Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 (νόμο του 2020 για την τροποποίηση αριθ. 2 του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας) και της Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (κανονιστικής αποφάσεως του 2020 σχετικά με τη χορήγηση ιθαγένειας λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών), το οποίο καθιστά δυνατή την πολιτογράφηση ελλείψει πραγματικού δεσμού των αιτούντων με τη χώρα, με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ».

13. Η Επιτροπή ζητεί επίσης να καταδικαστεί η Δημοκρατία της Μάλτας στα δικαστικά έξοδα.

14. Με το υπόμνημά της αντικρούσεως, το οποίο κατατέθηκε στις 27 Ιουνίου 2023, η Δημοκρατία της Μάλτας ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την υπό κρίση προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

15. Μετά από περαιτέρω υποβολή εκατέρωθεν υπομνημάτων, διεξήχθη, στις 17 Ιουνίου 2024, επ' ακροατηρίου συζήτηση κατά την οποία η Επιτροπή και η Δημοκρατία της Μάλτας ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

Νομική ανάλυση

Τα επιχειρήματα των διαδίκων

16. Η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται σε έναν μόνο λόγο, ο οποίος αποτελείται από τρία σκέλη.

17. Πρώτον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, μολονότι τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να θεσπίζουν τους κανόνες που διέπουν την κτήση της ιθαγένειάς τους, το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει περιορισμούς στην άσκηση της αρμοδιότητας αυτής [12]. Η ιθαγένεια της Ένωσης στηρίζεται στην έννοια της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Ο σεβασμός αυτής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν κανόνες για την ιθαγένεια οι οποίοι υπονομεύουν την ουσία, την αξία και την ακεραιότητα της ιθαγένειας της Ένωσης. Η ιθαγένεια της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών [13]. Το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει αυξημένες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη όσον αφορά την αντιμετώπιση των πολιτών της Ένωσης που επιθυμούν να επικαλεστούν τα δικαιώματα τα οποία τους παρέχει η ιθαγένεια της Ένωσης. Δεδομένου ότι η χορήγηση ιθαγένειας κράτους μέλους συνεπάγεται αυτοδικαίως την κτήση της ιθαγένειας της Ένωσης και την απόλαυση των συνδεόμενων με αυτήν δικαιωμάτων, οι προϋποθέσεις χορήγησής της έχουν άμεσο αντίκτυπο στα λοιπά κράτη μέλη και στην Ένωση, ο οποίος είναι τόσο σημαντικός ώστε οι προϋποθέσεις αυτές να μην αφορούν πλέον αποκλειστικά και μόνο το συγκεκριμένο κράτος μέλος. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη οφείλουν, όταν απονέμουν την ιθαγένειά τους σε υπηκόους τρίτων χωρών, να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τους το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ και την ακεραιότητα της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης την οποία καθιερώνει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ.

18. Δεύτερον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, καθόσον η Ένωση στηρίζεται στην ενσωμάτωση ευρωπαϊκών κρατών που μοιράζονται κοινές επιδιώξει και αξίες, τούτο συνεπάγεται την προσέγγιση των λαών καθενός από αυτά τα κράτη μέλη. Συνεπώς, η ιθαγένεια της Ένωσης έχει ως συνέπεια τόσο την ενίσχυση των δεσμών μεταξύ των πολιτών των κρατών μελών και της Ένωσης όσο και την ενσωμάτωση και την εμβάθυνση της αλληλεγγύης μεταξύ των διαφορετικών λαών της Ευρώπης, προκειμένου, με τον τρόπο αυτόν, να συνενωθούν σε μια ενιαία πολιτική οντότητα ως συστατικοί παράγοντες της Ένωσης. Υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορεί ο χαρακτήρας της ιθαγένειας της Ένωσης, στον οποίο περιλαμβάνονται τα δικαιώματα μετακίνησης και διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, η ισότιμη αντιμετώπιση των υπηκόων αυτού του κράτους μέλους και το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές των κρατών μελών υποδοχής και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Συνεπώς, η ιθαγένεια της Ένωσης και τα απορρέοντα από αυτήν δικαιώματα εκφράζουν την αλληλεγγύη και την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Η αυτόματη και ανεπιφύλακτη επέκταση ορισμένων δικαιωμάτων στους υπηκόους όλων των κρατών μελών συνάδει με την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και στηρίζεται σε μια κοινή αντίληψη, ήτοι ότι «η ιθαγένεια [αποτελεί] εκδήλωση πραγματικού δεσμού μεταξύ [ενός κράτους] και των υπηκόων του» [14]. « [Η]

[12] Αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1992, Micheletti κ.λπ. (C-369/90, EU:C:1992:295, σκέψη 10) (στο εξής: απόφαση Micheletti), της 20ής Φεβρουαρίου 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, σκέψη 19) (στο εξής: απόφαση Kaur), της 19ης Οκτωβρίου 2004, Zhu και Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, σκέψη 37) (στο εξής: απόφαση Zhu και Chen), της 2ας Μαρτίου 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, σκέψεις 39, 41 και 45) (στο εξής: απόφαση Rottmann), και της 12ης Μαρτίου 2019, Tjebbes κ.λπ. (C-221/17, EU:C:2019:189, σκέψη 30) (στο εξής: απόφαση Tjebbes).

[13] Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, Baumbast και R (C-413/99, EU:C:2002:493, σκέψη 82).

[14] Απόφαση Tjebbes, σκέψη 35.

ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστης που υπάρχει μεταξύ του κράτους και των υπηκόων του και […] [η] αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων […] αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας» [15].

19. Όταν ένα κράτος μέλος θεσπίζει και εφαρμόζει πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές το οποίο διευκολύνει τη συστηματική χορήγηση της ιθαγένειάς του σε πρόσωπα έναντι προκαθορισμένων πληρωμών, χωρίς, παράλληλα, να απαιτεί την ύπαρξη οποιουδήποτε πραγματικού δεσμού μεταξύ του κράτους αυτού και των συγκεκριμένων προσώπων, θίγει και υπονομεύει τόσο την ουσία όσο και την ακεραιότητα της ιθαγένειας της Ένωσης αλλά και την αμοιβαία εμπιστοσύνη στην οποία αυτή στηρίζεται. Συνεπώς, ένα τέτοιο πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές δεν συνάδει ούτε με την έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης που θεσπίζει το άρθρο 20 ΣΛΕΕ ούτε με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Εξ αυτού συνάγεται ότι η θέσπιση και εφαρμογή τέτοιων προγραμμάτων, ακόμη και αν πραγματοποιείται προς όφελος (αμιγώς οικονομικών) συμφερόντων ενός κράτους μέλους είναι επιζήμια για τους σκοπούς της Ένωσης.

20. Τρίτον, το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 πληροί τα κριτήρια ενός παρανόμου προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, όπως αυτό περιγράφεται στο δεύτερο σκέλος, καθόσον καθιστά δυνατή τη συστηματική χορήγηση ιθαγένειας με αντάλλαγμα την καταβολή σημαντικών προκαθορισμένων χρηματικών ποσών χωρίς να απαιτεί από τους αιτούντες να αποδείξουν την ύπαρξη πραγματικού δεσμού με τη Δημοκρατία της Μάλτας. Το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο a, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας, το οποίο διέπει τη «συνήθη» πολιτογράφηση, ορίζει ότι ο αιτών πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει ότι έχει «διαμείνει στη Μάλτα επί δώδεκα συναπτούς μήνες» αμέσως πριν από την υποβολή της αιτήσεως. Σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο b, του ίδιου νόμου, το πρόσωπο αυτό υποχρεούται να αποδείξει περιόδους διαμονής «οι οποίες ανέρχονται συνολικώς σε τέσσερα τουλάχιστον έτη» εντός χρονικού διαστήματος έξι ετών. Για τους αιτούντες που υποβάλουν αίτηση δυνάμει του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020 ισχύουν ποιοτικώς διαφορετικές διατάξεις. Η Επιτροπή υποστηρίζει, ιδίως, ότι το τελευταίο αυτό πρόγραμμα δεν περιλαμβάνει επαρκείς εγγυήσεις ώστε να διασφαλίζεται ότι η υποχρέωση διαμονής δεν αποτελεί απλώς μια καθαρά πλασματική απαίτηση ή ότι υπάρχει οποιοσδήποτε πραγματικός δεσμός μεταξύ της Δημοκρατίας της Μάλτας και των αιτούντων που υποβάλουν αίτηση για τη χορήγηση της μαλτέζικης ιθαγένειας δυνάμει του εν λόγω προγράμματος.

21. Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο a, της κανονιστικής απόφασης του 2020, ο αιτών και τα εξαρτώμενα από αυτόν πρόσωπα ηλικίας άνω των δεκαοκτώ ετών πρέπει να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία διαμονής τους στη Μάλτα για χρονικό διάστημα 36 μηνών. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο a, σε συνδυασμό με το πρώτο παράρτημα της κανονιστικής απόφασης του 2020, προβλέπει ότι, με την καταβολή 750 000 ευρώ (δηλαδή, 150 000 ευρώ επιπλέον), αυτή η περίοδος διαμονής μπορεί να μειωθεί μέχρι το κατώτατο όριο των 12 μηνών. Η κανονιστική απόφαση του 2020 δεν περιέχει ορισμό ούτε της έννοιας «διαμένων» ούτε της έννοιας «διαμονή». Δεν επιβάλλει καμία ισοδύναμη απαίτηση η διαμονή αυτή να λαμβάνει χώρα «καθ' όλη» την προβλεπόμενη περίοδο. Λαμβανομένου υπόψη ότι δεν υπάρχουν κανόνες οι οποίοι να απαιτούν τακτική φυσική παρουσία για σημαντικό χρονικό διάστημα το οποίο μπορεί να διακοπεί από ταξίδια ή σύντομες παραμονές στην αλλοδαπή, η κανονιστική απόφαση του 2020 δεν περιέχει κανόνες σχετικά με τις απουσίες που θα μπορούσαν να διακόψουν ενδεχόμενες

[15] Απόφαση Rottmann, σκέψη 51, και απόφαση Tjebbes, σκέψη 33. Βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου (149/79, EU:C:1980:297, σκέψη 10), και Λιχτενστάιν κατά Γουατεμάλας, προκαταρκτική ένσταση (δεύτερο στάδιο). Βλ., επίσης, απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου (στο εξής: Διεθνές Δικαστήριο) της 6ης Απριλίου 1955, [1955] ICJ Rep 4, 20 (στο εξής: απόφαση Nottebohm).

περιόδους διαμονής. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο a, της κανονιστικής απόφασης του 2020 απαιτεί απλώς νόμιμη διαμονή, και όχι φυσική παρουσία, στη Μάλτα.

22. Η Επιτροπή απορρίπτει επίσης τον ισχυρισμό της Δημοκρατίας της Μάλτας ότι έχει δικαίωμα να χορηγεί ιθαγένεια επικαλούμενη «μελλοντικούς δεσμούς» μέσω της μελλοντικής ένταξης και συνεισφοράς στο εν λόγω κράτος μέλος. Προσέγγιση του τύπου «αγοράστε τώρα – αναπτύξτε δεσμούς αργότερα» δεν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται η ιθαγένεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας, τίθενται σε ισχύ από το χρονικό σημείο κτήσης του εν λόγω καθεστώτος. Ουδεμία εγγύηση παρέχεται ότι ένας Μαλτέζος πολίτης ο οποίος έχει πολιτογραφηθεί δυνάμει του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020 θα παραμείνει και θα συνάψει δεσμούς με τη Δημοκρατία της Μάλτας. Μπορεί να επιλέξει να μετοικήσει σε άλλο κράτος μέλος ή ακόμη και να διατηρήσει το κέντρο των δραστηριοτήτων του σε μια τρίτη χώρα εκμεταλλευόμενος παράλληλα τα δικαιώματα που του παρέχει η ιθαγένεια της Ένωσης χωρίς να συνάψει δεσμούς με οποιοδήποτε κράτος μέλος. Το διαφημιστικό υλικό που δημοσιεύτηκε από φορείς εξουσιοδοτημένους να προωθήσουν το εν λόγω πρόγραμμα παρουσιάζει ως ένα από τα «πλεονεκτήματα» κτήσης της μαλτέζικης ιθαγένειας τη δυνατότητα του πολιτογραφημένου πολίτη να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος ή σε συνδεδεμένο κράτος Σένγκεν.

23. Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή αντικρούει τον ισχυρισμό ότι με την υπό κρίση προσφυγή αμφισβητείται το σύνολο του εθνικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει την πολιτογράφηση. Στόχος της Επιτροπής δεν είναι να υποδείξει στα κράτη μέλη τον τρόπο με τον οποίον θα καθορίζουν «ποιοι είναι υπήκοοί τους». Το αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής περιορίζεται σε ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές το οποίο, εμπορευματοποιώντας την ιθαγένεια της Ένωσης, υπονομεύει την ακεραιότητα της ιδιότητας αυτής κατά τρόπο που συνιστά ιδιαιτέρως σοβαρή παράβαση του δικαίου της Ένωσης.

24. Η Επιτροπή στηρίζει το αίτημά της στο δίκαιο της Ένωσης, τις ιδιαίτερες απαιτήσεις που απορρέουν από το καθεστώς της ιθαγένειας της Ένωσης και το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, το οποίο απαιτεί από τα κράτη μέλη να απέχουν από ενέργειες ικανές να θέσουν σε κίνδυνο την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης. Μολονότι η Δημοκρατία της Μάλτας αμφισβητεί ότι η απόφαση Nottebohm ενισχύει την άποψη ότι το διεθνές δίκαιο επιτάσσει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού ως προϋπόθεση για την κτήση ιθαγένειας, η απόφαση αυτή ήταν, και εξακολουθεί να είναι, μια ευρέως μνημονευόμενη απόφαση όσον αφορά το δικαίωμα των κρατών να αρνούνται να αναγνωρίσουν την ιθαγένεια που έχει χορηγηθεί από άλλο κράτος. Κατά την απόφαση Micheletti, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν να αναγνωρίσουν την ιθαγένεια υπηκόου άλλου κράτους μέλους. Ο αυτόματος χαρακτήρας αυτής της αναγνώρισης στην έννομη τάξη της Ένωσης αποτελεί τη νομική βάση για μια κοινή ενιαία αντίληψη της ιθαγένειας, η οποία συνεπάγεται την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του κράτους μέλους και των υπηκόων του.

25. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το νομικό πλαίσιο του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020 καταδεικνύει ότι η διαδικασία δέουσας επιμέλειας που διεξάγεται όσον αφορά τους αιτούντες συνίσταται στο να ελεγχθεί ο κίνδυνος που συνιστούν από απόψεως ασφάλειας ή φήμης καθώς και η έκταση του πλούτου τους. Δεν σκοπεί στο να εξακριβώσει την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του αιτούντος και της Δημοκρατίας της Μάλτας. Η ύπαρξη αυτής της διαδικασίας επαλήθευσης και η διακριτική ευχέρεια του Υπουργού [16] να αρνηθεί τη χορήγηση πιστοποιητικού πολιτογράφησης δεν μεταβάλλουν τον συναλλακτικό χαρακτήρα του

[16] Όπως ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου περί μαλτέζικης ιθαγένειας.

προγράμματος. Η Δημοκρατία της Μάλτας δεν αμφισβητεί ότι, προκειμένου να υπαχθεί κάποιος στο πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020, απαιτείται πραγματική φυσική παρουσία του στη Μάλτα σε δύο μόνο χρονικές στιγμές: αφενός, για την παροχή βιομετρικών στοιχείων προκειμένου να αποκτήσει άδεια διαμονής και, αφετέρου, για την παροχή όρκου πίστης. Κατά συνέπεια, η απαιτούμενη από το πρόγραμμα «νόμιμη διαμονή» δεν είναι ικανή να δημιουργήσει πραγματικό δεσμό μεταξύ της Δημοκρατίας της Μάλτας και του αιτούντος ιθαγένεια.

26. Η Δημοκρατία της Μάλτας παρατηρεί, πρώτον, ότι από αρχαιοτάτων χρόνων τα κράτη επιδίωκαν να προσελκύσουν τον πλούτο και την ευημερία ενθαρρύνοντας την εισροή εύπορων προσώπων μέσω της χορήγησης της ιθαγένειάς τους ή αντίστοιχου ισοδυνάμου. Η εξουσία απονομής της ιθαγένειας κείται στον πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας. Συνδέεται στενά με τη σύλληψη και την ανάπτυξη της εθνικής ταυτότητας κράτους μέλους, την οποία η Ένωση οφείλει, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, να προστατεύει. Η Δημοκρατία της Μάλτας δέχεται ότι η ύπαρξη «προηγούμενου πραγματικού δεσμού» συνιστά τη νόμιμη βάση επί της οποίας τα κράτη μπορούν να αποφασίζουν την αναγνώριση των δεσμών ενός πολίτη με την πολιτική κοινότητά τους. Εντούτοις, επαφίεται στους δημοκρατικούς θεσμούς εκάστου κράτους μέλους να επιλέξουν τη δυνατότητα αυτή μέσω πολιτικών και κυρίαρχων αποφάσεων οι οποίες συχνά στηρίζονται σε εκτιμήσεις ακεραιότητας και ηθικής δικαιοσύνης. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη απολαύουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας προκειμένου να αποφασίζουν ποιοι δεσμοί είναι ικανοί να δικαιολογήσουν την πρόσκληση ενός προσώπου προκειμένου να καταστεί μέλος της κοινωνίας τους. Ούτε οι Συνθήκες ούτε οι προπαρασκευαστικές εργασίες τους υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να απαιτούν από τα πρόσωπα να διατηρούν «προηγούμενο πραγματικό δεσμό» με τα κράτη μέλη πριν από την πολιτογράφησή τους. Η Δημοκρατία της Μάλτας διατείνεται επίσης ότι η συγκεκριμένη απαίτηση δεν απαντά ούτε στο διεθνές δίκαιο και ότι η απόφαση Nottebohm, την οποία επικαλείται η Επιτροπή, έχει υπάρξει αντικείμενο εκτεταμένης και δεόντως αιτιολογημένης κριτικής.

27. Για τους λόγους αυτούς, η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι μόνο στην περίπτωση που η πολιτική πολιτογράφησης ενός κράτους μέλους αποτελεί, κατά γενικό και συστηματικό τρόπο, σοβαρή παράβαση των αξιών και των σκοπών της Ένωσης, όπως αυτοί καθορίζονται στις Συνθήκες και στη νομοθεσία, θα μπορούσε η πολιτική αυτή να συνιστά παράβαση των εν λόγω κανόνων και αξιών. Εν προκειμένω, δεν ισχύει κάτι τέτοιο. Η προσφυγή της Επιτροπής είναι άνευ προηγουμένου. Σκοπός της είναι να εμποδίσει ένα κράτος μέλος να εφαρμόσει πολιτικές επιλογές στις οποίες έχει καταλήξει νομίμως σε τομέα εθνικής αρμοδιότητας όπως αναγνωρίζεται από το άρθρο 9 ΣΕΕ και το άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Η προσφυγή αμφισβητεί επίσης τη νομιμότητα ενός ολόκληρου εθνικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει την πολιτογράφηση. Περαιτέρω, η Δημοκρατία της Μάλτας προβάλλει ότι η διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 20 ΣΛΕΕ και του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, τα οποία επικαλείται η Επιτροπή, θα έχει άμεσο αντίκτυπο στα νομοθετικά πλαίσια που διέπουν την ιθαγένεια σε όλα τα κράτη μέλη, ιδίως δε σε εκείνα στα οποία η πολιτογράφηση πραγματοποιείται βάσει διακριτικής ευχέρειας. Θα προκύψουν αναπόφευκτα υποχρεώσεις αναφοράς, οι οποίες θα οδηγήσουν την Επιτροπή, ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, να επανεξετάσει τις πολιτικές πολιτογράφησης, τους νόμους και τις πρακτικές των κρατών μελών υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης. Η εξέλιξη αυτή θα ωθήσει τα κράτη μέλη να αμφισβητήσουν και, εν τέλει, να στραφούν κατά της νομοθεσίας και των πρακτικών των λοιπών κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα. Τέτοιου είδους έλεγχος δικαιολογείται μόνο στην περίπτωση που αποδειχθεί σαφώς, μέσω των κατάλληλων αποδεικτικών μέσων, ότι οι κανόνες ενός κράτους μέλους αποτελούν, κατά τρόπο γενικό και συστηματικό, πραγματικό κίνδυνο για τις αξίες και τους σκοπούς της Ένωσης.

28. Η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει περαιτέρω ότι ο μοναδικός λόγος της προσφυγής της Επιτροπής αποτελεί υπεραπλούστευση της νομολογίας του Δικαστηρίου, καθόσον επιδιώκει να εξομοιώσει την αφαίρεση της ιθαγένειας με την κτήση της. Η αφαίρεση της ιθαγένειας κράτους μέλους από έναν πολίτη στερεί από το πρόσωπο αυτό την ιθαγένεια της Ένωσης και το σύνολο των συνδεόμενων με αυτήν δικαιωμάτων. Κατά το δίκαιο της Ένωσης, ενέργειες των κρατών μελών οι οποίες ενδέχεται να συνεπάγονται την de iure ή de facto στέρηση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνδέονται με την ιθαγένεια της Ένωσης πρέπει να υπόκεινται σε προσεκτική και αυστηρή εποπτεία. Αντιθέτως, η κτήση της ιθαγένειας διευρύνει, αντί να περιορίζει, το εύρος των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ενός προσώπου. Ως εκ τούτου, η κτήση της ιθαγένειας πρέπει να εξετάζεται βάσει διαφορετικών κριτηρίων. Η αδυναμία της Επιτροπής να αντιληφθεί τη θεμελιώδη αυτή διαφορά την οδήγησε στο να υιοθετήσει μια ερμηνεία των Συνθηκών η οποία έχει ως συνέπεια τη δυσανάλογη έκταση του ελέγχου της Ένωσης σε έναν τομέα εθνικής αρμοδιότητας που συνδέεται στενά με τα κυριαρχικά δικαιώματα των κρατών μελών.

29. Η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι η περιγραφή του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020 από την Επιτροπή ως ενός «αυτόματου και ανεπιφύλακτου» μέσου πρόσβασης στη μαλτέζικη ιθαγένεια, το οποίο προβλέπει τη «συστηματική χορήγηση ιθαγένειας με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές» χάριν «αμιγώς δημοσιονομικών συμφερόντων» της Δημοκρατίας της Μάλτας, αποτελεί υπεραπλούστευση η οποία δεν ερείδεται ούτε στον νόμο ούτε στα πραγματικά περιστατικά. Αν και μια αρχική επένδυση ενεργοποιεί όντως την πρόσβαση στο πρόγραμμα, τούτο δεν γίνεται κατά τρόπο «αυτόματο και ανεπιφύλακτο», αλλά, αντιθέτως, δίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στον αντίκτυπο που έχει κάθε αίτηση «στην ασφάλεια, τη φήμη, τις συστημικές επιπτώσεις, τη συμμόρφωση και λοιπά κριτήρια». Το ποσοστό απόρριψης το οποίο αντιστοιχεί στο ένα τρίτο περίπου του συνόλου των παραδεκτών αιτήσεων αποτελεί επαρκή απόδειξη απουσίας οποιουδήποτε αυτοματισμού. Επιπλέον, η χορήγηση της ιθαγένειας δεν αποτελεί άμεση συνέπεια χρηματοοικονομικής συναλλαγής, καθόσον οι αιτούντες υποχρεούνται να αναλάβουν μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις και εξακολουθούν να υπόκεινται σε παρατεταμένες διαδικασίες ελέγχου μετά την πολιτογράφηση. Ως εκ τούτου, όπως υποστηρίζει η Δημοκρατία της Μάλτας, το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 αποτελεί ένα νόμιμο, συνεκτικό, υπό επαγγελματική διαχείριση και αποτελεσματικό πρόγραμμα πολιτογράφησης, η λειτουργία του οποίου δεν υπονομεύει τους σκοπούς της Ένωσης. Το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 είναι διαφανές, αυστηρά εποπτευόμενο και έχει άμεσο και θετικό αντίκτυπο στη μαλτέζικη κοινωνία. Η Δημοκρατία της Μάλτας δεν δέχεται τον χαρακτηρισμό του προγράμματος από την Επιτροπή ως μιας προσέγγισης «αγοράστε τώρα – αναπτύξτε δεσμό αργότερα». Οι αιτούντες των οποίων οι αιτήσεις γίνονται δεκτές παρουσιάζουν ευρύτητα δεσμών με τη μαλτέζικη κοινωνία, οι οποίοι συνίστανται σε προηγούμενους, παρόντες και μελλοντικούς δεσμούς που εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου.

30. Με το υπόμνημα ανταπαντήσεώς της, η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι, εάν το Δικαστήριο δεχθεί την αιτίαση της Επιτροπής, η ίδια θα υποχρεωθεί να καταργήσει ένα σύνολο νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων, οι οποίες δεν περιορίζονται σε μία μόνο διάταξη ή συγκεκριμένη κατηγορία κανόνων περί ιθαγένειας. Αμφισβητώντας το σύνολο του νομικού πλαισίου ενός κράτους μέλους που διέπει την πρόσβαση στην ιθαγένεια, η Επιτροπή καλεί το Δικαστήριο να ενεργήσει ως «έμμεσος νομοθέτης», ασκώντας βέτο στην εθνική νομοθεσία που έχει θεσπιστεί σε έναν τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών. Όσο πιο ευρεία είναι η έκταση του ελέγχου που μπορεί να ασκηθεί σε τομέα αποκλειστικής εθνικής αρμοδιότητας, τόσο μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος η άσκηση του ελέγχου αυτού να βαίνει πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε έναν ιδιαιτέρως ευαίσθητο τομέα. Για τον λόγο αυτό, η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι μόνο μια σοβαρή παράβαση των αξιών και/ή των

σκοπών της Ένωσης θα μπορούσε να δικαιολογήσει ενδεχόμενη παρέμβαση του Δικαστηρίου. Τέλος, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, η Δημοκρατία της Μάλτας υπογραμμίζει ότι η Ένωση αποτελεί πολιτική κοινότητα και όχι «ενιαία πολιτική οντότητα».

Ανάλυση

Επί του παραδεκτού

31. Μολονότι η Δημοκρατία της Μάλτας δεν έχει εγείρει ρητώς ένσταση απαραδέκτου της υπό κρίση προσφυγής, παραπέμπει στις διαφορές μεταξύ των επιχειρημάτων που προέβαλε η Επιτροπή κατά το στάδιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και αυτών που επικαλείται στο παρόν στάδιο της διαδικασίας. Η Δημοκρατία της Μάλτας υποστηρίζει ότι αρκετά από τα επιχειρήματα της Επιτροπής που προβάλλονται με το υπόμνημα απαντήσεως διαφέρουν από εκείνα που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο. Διαφωνεί επίσης με την προσκόμιση των «Passport Papers» [17] ως αποδεικτικών στοιχείων, καθόσον αυτά αφορούν τη λειτουργία του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2014 και όχι του επίδικου εν προκειμένω προγράμματος του 2020.

32. Το Δικαστήριο δύναται να εξετάσει αυτεπαγγέλτως εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 258 ΣΛΕΕ για την άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως [18]. Δεδομένου ότι το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής προβλήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και η Επιτροπή είχε τη δυνατότητα να απαντήσει σε ερώτηση που της υποβλήθηκε από το Δικαστήριο επί του ζητήματος, κρίνεται σκόπιμο το Δικαστήριο να εξετάσει το συγκεκριμένο ζήτημα. Κατά πάγια νομολογία, το αντικείμενο της προσφυγής λόγω παραβάσεως που ασκείται δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ καθορίζεται από την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής. Το έγγραφο αυτό πρέπει να περιλαμβάνει συνεκτική και λεπτομερή παράθεση των λόγων που έπεισαν την Επιτροπή ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρέβη μία από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη. Η συνακόλουθη προσφυγή λόγω παραβάσεως πρέπει να στηρίζεται στους ίδιους λόγους και στους ίδιους ισχυρισμούς με αυτούς που παρατίθενται στην αιτιολογημένη γνώμη, το δε Δικαστήριο δεν μπορεί να εξετάσει αιτίαση που δεν έχει διατυπωθεί στην αιτιολογημένη γνώμη [19]. Το υπό κρίση εισαγωγικό δικόγραφο έχει πιο περιορισμένο αντικείμενο σε σχέση με τις αιτιάσεις που περιέχονται στην αιτιολογημένη γνώμη της 6ης Απριλίου 2022, καθόσον η τελευταία αφορούσε τόσο το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2014 όσο και αυτό του 2020. Υπό την επιφύλαξη αυτή –η οποία δεν εγείρει λόγους ανησυχίας [20]– το εισαγωγικό δικόγραφο στηρίζεται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς με αυτούς που περιέχονται στην αιτιολογημένη γνώμη.

[17] Βλ. «Passport Papers» τα οποία δημοσιεύτηκαν από το ίδρυμα Daphne Caruana Galizia. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up>.

[18] Απόφαση της 5ης Απριλίου 2017, Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-488/15, EU:C:2017:267, σκέψη 50).

[19] Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2004, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-350/02, EU:C:2004:389, σκέψη 20). Σκοπός της διαδικασίας που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής είναι να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεις του ή να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων τις οποίες διατυπώνει η Επιτροπή. Το νομότυπο της διαδικασίας που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής συνιστά ουσιώδη εγγύηση όχι μόνο για την προστασία των δικαιωμάτων του οικείου κράτους μέλους αλλά και για να εξασφαλιστεί ότι η δίκη που ενδεχομένως θα κινηθεί θα έχει ως αντικείμενο μια σαφώς καθορισμένη διαφορά. Έτσι, η διαδικασία που προηγείται της ασκήσεως της προσφυγής επιδιώκει τους ακόλουθους τρεις σκοπούς: να επιτραπεί στο κράτος μέλος να θέσει τέρμα στην τυχόν παράβαση, να καταστεί εφικτό να ασκήσει τα δικαιώματα άμυνάς του και να οριοθετηθεί σαφώς το αντικείμενο της διαφοράς ενόψει τυχόν προσφυγής στο Δικαστήριο. Βλ. απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015, Επιτροπή κατά Σλοβακίας (C-433/13, EU:C:2015:602, σκέψεις 39 και 49).

[20] Η επιταγή σύμφωνα με την οποία το αντικείμενο της προσφυγής που ασκείται βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ πρέπει να οριοθετείται κατά την προβλεπόμενη από το άρθρο αυτό προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία δεν μπορεί να φθάνει μέχρι το σημείο να απαιτείται σε κάθε περίπτωση απόλυτη σύμπτωση του διατακτικού της αιτιολογημένης γνώμης και των αιτημάτων της προσφυγής όταν το αντικείμενο της διαφοράς δεν έχει διευρυνθεί ή τροποποιηθεί, αλλ' αντιθέτως απλώς περιοριστεί. Βλ. απόφαση της 14ης Μαρτίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-177/04, EU:C:2006:173, σκέψη 37).

Τόσο με την αιτιολογημένη γνώμη όσο και με το εισαγωγικό δικόγραφο προβάλλεται παράβαση του άρθρου 20 ΣΛΕΕ και του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ λόγω της νομοθεσίας που θεσπίστηκε από τη Δημοκρατία της Μάλτας, η οποία παρέχει τη δυνατότητα πολιτογράφησης σε πρόσωπα με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις χωρίς να απαιτεί την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του εν λόγω κράτους μέλους και των οικείων προσώπων.

33. Όσον αφορά τις φερόμενες διαφορές μεταξύ του εισαγωγικού δικογράφου και του υπομνήματος απαντήσεως, κατά πάγια νομολογία, οι διάδικοι δεν μπορούν να μεταβάλουν το αντικείμενο της διαφοράς, το δε βάσιμο μιας προσφυγής πρέπει να εξετάζεται μόνον σε σχέση προς τα αιτήματα που περιλαμβάνονται στο εισαγωγικό δικόγραφο[21]. Παρά ταύτα, η Επιτροπή δικαιούται να απαντήσει στα επιχειρήματα τα οποία προβάλλει η Δημοκρατία της Μάλτας προς υπεράσπισή της, υπό την προϋπόθεση –όπως συμβαίνει εν προκειμένω– ότι δεν μεταβάλλεται το αντικείμενο της διαφοράς.

34. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι τόσο η υπό κρίση προσφυγή όσο και τα επιχειρήματα που προβάλλονται προς αντίκρουσή της είναι παραδεκτά.

35. Όσον αφορά την προσκόμιση ως αποδεικτικών στοιχείων των αποκαλούμενων «Passport Papers», η Επιτροπή ουδόλως αμφισβητεί ότι αυτά αφορούν την εφαρμογή του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2014, η οποία ουδεμία επιρροή ασκεί ratio materiae στην υπό κρίση προσφυγή. Ως εκ τούτου, σε αντίθεση προς όσα φαίνεται να υποστηρίζει η Επιτροπή, δεν μπορεί να γίνει επίκληση του περιεχομένου των εν λόγω εγγράφων προκειμένου να συναχθούν συμπεράσματα ως προς τη νομιμότητα του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020.

Επί της ουσίας

– *Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

36. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Μάλτας, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας το άρθρο 10, παράγραφος 9, του νόμου περί ιθαγένειας του 2020 και της κανονιστικής απόφασης του 2020, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Εφόσον το Δικαστήριο κάνει δεκτή την υπό κρίση προσφυγή, η Δημοκρατία της Μάλτας θα υποχρεωθεί να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς την απόφαση του Δικαστηρίου[22]. Εξ αυτού συνάγεται ότι, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς της Δημοκρατίας της Μάλτας, με την υπό κρίση προσφυγή δεν αμφισβητείται η νομιμότητα του συνόλου του νομοθετικού πλαισίου περί πολιτογράφησης του εν λόγω κράτους μέλους[23]. Ούτε η προσφυγή της Επιτροπής αποτελεί μια απόπειρα του θεσμικού αυτού οργάνου, με την άμεση ή έμμεση συνδρομή του Δικαστηρίου, να νομοθετήσει στον τομέα της ιθαγένειας της Ένωσης.

37. Η Δημοκρατία της Μάλτας αναγνωρίζει ότι κράτος μέλος το οποίο υιοθετεί πολιτική πολιτογράφησης η οποία αποκλείει πολίτες συγκεκριμένης φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής παραβιάζει, μεταξύ άλλων, το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, υπό το πρίσμα του άρθρου 2 ΣΕΕ. Αφ' ης στιγμής

[21] Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-543/08, EU:C:2010:669, σκέψη 20). Βλ., επίσης, άρθρο 21 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άρθρο 120, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

[22] Βλ. άρθρο 260, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

[23] Στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 258 απόκειται αποκλειστικά στην Επιτροπή, εφόσον κρίνει ότι κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του, να εκτιμήσει κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί κατά του συγκεκριμένου κράτους, να προσδιορίσει τις διατάξεις που αυτό παραβαίνει και να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα κινήσει εις βάρος του τη διαδικασία λόγω παραβάσεως. Βλ. απόφαση της 3ης Μαρτίου 2016, Επιτροπή κατά Μάλτας (C-12/14, EU:C:2016:135, σκέψη 24).

η Επιτροπή δεν υποστηρίζει ότι το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 λειτουργεί κατά τρόπο εισάγοντα διακρίσεις λόγω φυλής, εθνοτικής καταγωγής ή οποιουδήποτε άλλου λόγου, ο συγκεκριμένος ισχυρισμός δεν χρήζει περαιτέρω εξέτασης από το Δικαστήριο [24]. Η Δημοκρατία της Μάλτας διατείνεται επίσης ότι έχει καταβάλει αξιοσημείωτες προσπάθειες και έχει επενδύσει σημαντικούς πόρους προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή μια πολυεπίπεδη διαδικασία δέουσας επιμέλειας ώστε να διασφαλίσει ότι το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 συμμορφώνεται, μεταξύ άλλων, με τη νομοθεσία της Ένωσης περί καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και την εφαρμόζει. Λαμβανομένου υπόψη ότι η προσφυγή της Επιτροπής δεν στηρίζεται σε οποιαδήποτε παράβαση της Δημοκρατίας της Μάλτας να συμμορφωθεί προς την ως άνω νομοθεσία ή οποιαδήποτε άλλη νομοθεσία της Ένωσης, ο συγκεκριμένος ισχυρισμός δεν ευσταθεί.

38. Στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή οφείλει να αποδείξει ότι το κράτος μέλος έχει παραβεί δεσμευτική κατά το δίκαιο της Ένωσης υποχρέωσή του και δεν μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο προς τούτο [25].

39. Κατά πάγια νομολογία, από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, απορρέει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προς εξασφάλιση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Η παράβαση της γενικής υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας που απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ διακρίνεται από την παράβαση των υποχρεώσεων εκείνων οι οποίες αποτελούν ειδική έκφανση της υποχρεώσεως που υπέχει το εν λόγω κράτος μέλος [26].

40. Με την υπό κρίση προσφυγή ζητείται να διαπιστωθεί ότι η Δημοκρατία της Μάλτας, θεσπίζοντας και εφαρμόζοντας το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020, το οποίο προσφέρει τη δυνατότητα πολιτογράφησης σε πρόσωπα τα οποία δεν διατηρούν πραγματικό δεσμό με το εν λόγω κράτος μέλος, με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές ή επενδύσεις, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Όπως επιβεβαιώθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 λειτουργεί κατά τρόπον ο οποίος επιβάλλει υποχρεώσεις και καθήκοντα σε άλλα κράτη μέλη κατά παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ οφείλεται και επέρχεται ως συνέπεια του ισχυρισμού της ότι η Δημοκρατία της Μάλτας παρέβη το άρθρο 20 ΣΛΕΕ. Συνεπώς, εάν δεν αποδειχθεί παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης που διέπουν την ιθαγένεια, η αιτίαση της Επιτροπής ότι η Δημοκρατία της Μάλτας προσβάλλει την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας είναι, νόμω και ουσία, αβάσιμη. Όπως επιβεβαιώνεται από τη νομολογία, η εικαζόμενη παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ αναφέρεται σε συμπεριφορά η οποία δεν διακρίνεται από την παράβαση της συγκεκριμένης υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι, στην παρούσα διαδικασία, το Δικαστήριο δεν καλείται να εξετάσει τον ισχυρισμό ότι η Δημοκρατία της Μάλτας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ χωριστά από εκείνον που ερείδεται στο άρθρο 20 ΣΛΕΕ.

[24] Η Δημοκρατίας της Μάλτας υποστηρίζει ότι το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας του 2020 εφαρμόζει αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια, η οποία θεσπίστηκε υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαρτίου 2000 (στο εξής: ευρωπαϊκή σύμβαση για την ιθαγένεια), ορίζει ότι «[ο]ι κανόνες των συμβαλλομένων μερών για την ιθαγένεια δεν θα περιλαμβάνουν διακρίσεις ούτε πρακτικές που ισοδυναμούν με διακρίσεις λόγω φύλου, θρησκείας, φυλής, χρώματος ή εθνικής και εθνοτικής καταγωγής».

[25] Πρβλ. απόφαση της 26ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-494/01, EU:C:2005:250, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[26] Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (Αρχεία της ΕΚΤ) (C-316/19, EU:C:2020:1030, σκέψεις 119 και 121 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

– Η απαίτηση ύπαρξης «πραγματικού δεσμού» κατά το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο περί ιθαγένειας

41. Από τις γραπτές και τις προφορικές παρατηρήσεις των διαδίκων συνάγεται με σαφήνεια ότι ουδεμία διαφωνία υπάρχει μεταξύ τους ως προς το περιεχόμενο του προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας του 2020 και τον τρόπο εφαρμογής του. Ειδικότερα, η Δημοκρατία της Μάλτας ουδόλως αμφισβητεί ότι παρέχει τη δυνατότητα πολιτογράφησης σε πρόσωπα με αντάλλαγμα προκαθορισμένες πληρωμές, υπό την προϋπόθεση πληρώσεως ορισμένων απαιτήσεων [27]. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Δημοκρατία της Μάλτας επιβεβαίωσε ότι, με αντάλλαγμα την καταβολή συγκεκριμένης χρηματοοικονομικής συνεισφοράς, αρκεί η νόμιμη διαμονή ενός έτους στο εν λόγω κράτος για τους σκοπούς πολιτογράφησης. Η Επιτροπή επιβεβαίωσε επίσης με τις προφορικές παρατηρήσεις της ότι ο μοναδικός λόγος της προσφυγής της στηρίζεται στην ύπαρξη της υποχρέωσης που απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης –και, σε μικρότερο βαθμό, από το διεθνές δίκαιο– ότι, προκειμένου να διατηρηθεί η ακεραιότητα της ιθαγένειας της Ένωσης, πρέπει να υπάρχει «πραγματικός δεσμός» μεταξύ των κρατών μελών και των υπηκόων τους. Κατά την ανάπτυξη των παρατηρήσεων αυτών, η Επιτροπή επιβεβαίωσε επίσης ότι η ευδοκίμηση της προσφυγής της εξαρτάται από το κύρος της ως άνω παραδοχής.

42. Το άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ θεσπίζει την ιθαγένεια της Ένωσης. Κατά το άρθρο 9 ΣΕΕ και το άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους είναι πολίτης της Ένωσης. Το άρθρο 9 ΣΕΕ ορίζει επίσης ότι η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά. Το καθεστώς ιθαγένειας της Ένωσης είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με την κατοχή της ιθαγένειας κράτους μέλους και εξαρτάται εξ ολοκλήρου από αυτήν. Η κτήση της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους συνεπάγεται την αυτόματη και ανεπιφύλακτη κτήση της ιθαγένειας της Ένωσης. Η απώλεια της ιθαγένειας κράτους μέλους συνεπάγεται για τον ενδιαφερόμενο την αυτοδίκαιη απώλεια της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης [28]. Η ιθαγένεια κράτους μέλους αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ ή «βασική» προϋπόθεση για την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης.

43. Ήδη από την απόφαση Grzelczyk [29], το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει επανειλημμένως ότι η ιθαγένεια της Ένωσης «τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών» [30]. Στην πράξη, τούτο σημαίνει ότι η ιθαγένεια της Ένωσης απονέμει ένα ευρύ φάσμα δικαιωμάτων στα πρόσωπα που την κατέχουν. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται το δικαίωμα

[27] Βλ. σημείο 29 των παρουσών προτάσεων.

[28] Απόφαση της 9ης Ιουνίου 2022, Préfet du Gers και Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, σκέψεις 46 έως 48 και 57) (στο εξής: απόφαση Préfet du Gers). Στη σκέψη 48 της εν λόγω αποφάσεως αναφέρεται ότι, «με το άρθρο 9 ΣΕΕ και με το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, οι συντάκτες των Συνθηκών δημιούργησαν έναν άρρηκτο και αποκλειστικό δεσμό μεταξύ της κατοχής της ιθαγένειας κράτους μέλους και της απόκτησης, αλλά και διατήρησης, της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης». Κατόπιν της κυριαρχικής απόφασης του Ηνωμένου Βασιλείου να αποχωρήσει από την Ένωση βάσει του άρθρου 50, παράγραφος 1, ΣΕΕ, οι Συνθήκες έπαυσαν να έχουν εφαρμογή στο Ηνωμένο Βασίλειο την 1η Φεβρουαρίου 2020, κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΕ 2020, L 29, σ. 7). Από την ημερομηνία αυτή, οι υπήκοοι του Ηνωμένου Βασιλείου δεν έχουν πλέον την ιθαγένεια κράτους μέλους και δεν είναι πλέον πολίτες της Ένωσης. Βλ. απόφαση Préfet du Gers, σκέψη 91.

[29] Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, σκέψη 31). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2002, Baumbast και R (C-413/99, EU:C:2002:493, σκέψη 82), και της 15ης Ιουλίου 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, σκέψη 62). Στη γνωμοδότηση 2/13 (Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ) της 18ης Δεκεμβρίου 2014 (EU:C:2014:2454, σκέψη 172), το Δικαστήριο έκρινε ότι «[ό]σον αφορά την επιδίωξη των σκοπών της Ένωσης, τους οποίους υπενθυμίζει το άρθρο 3 ΣΕΕ, αυτή έχει συγκεκριμενοποιηθεί με σειρά θεμελιωδών διατάξεων, όπως οι διατάξεις που προβλέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων, την ιθαγένεια της Ένωσης, τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και την πολιτική ανταγωνισμού. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος της Ένωσης, είναι διαρθρωμένες κατά τέτοιο τρόπο ώστε να συμβάλλουν, καθεμία στον συγκεκριμένο τομέα για τον οποίο έχει θεσπιστεί και με τα δικά της ειδικά χαρακτηριστικά, στην υλοποίηση της διαδικασίας ολοκληρώσεως που αποτελεί τον λόγο ύπάρξεως της ίδιας της Ένωσης».

[30] Βλ., επίσης, απόφαση Tjebbes, σκέψη 31, και απόφαση Préfet du Gers, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών[31] και το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και στις δημοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους[32]. Ομοίως, κάθε πολίτης της Ένωσης μπορεί να επικαλείται την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας που προβλέπει το άρθρο 18 ΣΛΕΕ σε όλες τις περιπτώσεις οι οποίες εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης[33]. Η θεμελιώδης ιδιότητα της ιθαγένειας της Ένωσης και οι αντίστοιχες υποχρεώσεις και καθήκοντα που επιβάλλει στα κράτη μέλη δεν εμποδίζουν η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών να υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις[34].

44. Δεδομένου ότι η απόλαυση της ιθαγένειας της Ένωσης εξαρτάται πλήρως από την ύπαρξη της ιθαγένειας κράτους μέλους, εναπόκειται, κατά πάγια νομολογία, σε κάθε κράτος μέλος, το οποίο ενεργεί στο πλαίσιο της αποκλειστικής του αρμοδιότητας[35] και σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο[36], να καθορίσει τις προϋποθέσεις κτήσεως και απώλειας της ιθαγένειας[37]. Όπως επισήμανα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Préfet du Gers[38], τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να είχαν παραιτηθεί των αρμοδιοτήτων τους και να είχαν αναθέσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση την εξουσία να αποφασίζει ποια πρόσωπα δικαιούνται να αποκτήσουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης. Επέλεξαν να μην το πράξουν.

[31] Άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ και άρθρο 21 ΣΛΕΕ. Τα δικαιώματα που παρέχει το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ στους πολίτες της Ένωσης αποσκοπούν, ιδίως, στο να ενθαρρύνουν την προοδευτική ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής. Βλ. απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, σκέψη 56).

[32] Υπό τους όρους και εντός των ορίων που ορίζονται από τις Συνθήκες και από τα μέτρα που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους: άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ και άρθρο 22 ΣΛΕΕ. Βλ., επίσης, άρθρα 40 και 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

[33] Το άρθρο 18 ΣΛΕΕ δύναται να τύχει εφαρμογής αυτοτελώς μόνο σε περιπτώσεις διεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης για τις οποίες η Συνθήκη ΛΕΕ δεν προβλέπει ειδικούς κανόνες περί απαγορεύσεως των διακρίσεων. Βλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, σκέψεις 63 και 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[34] Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77), ορίζει ότι «[ο]ι πολίτες της Ένωσης έχουν δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους για χρονικό διάστημα έως τρεις μήνες χωρίς κανένα όρο ή διατύπωση πέραν της απαίτησης κατοχής ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου». Κατ' αντιδιαστολή, σύμφωνα με τα άρθρα 7 και 16 της οδηγίας 2004/38, το δικαίωμα διαμονής πολίτη της Ένωσης σε άλλο κράτος μέλος για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών αλλά μικρότερο από πέντε έτη υπόκειται σε πρόσθετες προϋποθέσεις. Για παράδειγμα, το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι οι μη ενεργοί πολίτες της Ένωσης πρέπει να «διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και τα μέλη των οικογενειών τους, ούτως ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της περιόδου παραμονής τους το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής […]». Βλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, σκέψεις 75 έως 79).

[35] Δεν υπάρχει νομοθεσία της Ένωσης ούτε για την κτήση ούτε για την απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης. Η Δημοκρατία της Μάλτας σημείωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι τέτοια νομοθεσία θα μπορούσε να θεσπιστεί με βάση το άρθρο 352 ΣΛΕΕ.

[36] Τόσο στις γραπτές όσο και στις προφορικές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας δεν επικαλείται το διεθνές δίκαιο. Η δήλωση αυτή είναι κάπως ανακόλουθη με το γεγονός ότι η ίδια επικαλείται την απόφαση Nottebohm για να στηρίξει το επιχείρημά της. Εν πάση περιπτώσει, το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί από τα κράτη μέλη να σέβονται το διεθνές δίκαιο κατά τη θέσπιση κανόνων σχετικών με την κτήση και την απώλεια της ιθαγένειας (βλ. απόφαση Tjebbes, σκέψη 30). Εξ αυτού συνάγεται ότι, ελλείψει σύγκρουσης, οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα λαμβάνουν υπόψη το διεθνές δίκαιο και πρέπει να το σέβονται. Βλ., ωστόσο, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro στην υπόθεση Kadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P, EU:C:2008:11, σημείο 24), ο οποίος επισημαίνει ότι «[η] σχέση μεταξύ διεθνούς δικαίου και έννομης τάξης [της Ένωσης] ρυθμίζεται από τη δεύτερη, το δε διεθνές δίκαιο αναπτύσσει αποτελέσματα εντός αυτής της εννόμου τάξεως μόνον υπό τις προϋποθέσεις που θέτουν οι συνταγματικές αρχές [της Ένωσης]».

[37] Απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2022, Wiener Landesregierung (Ανάκληση διαβεβαιώσεως περί πολιτογράφησης) (C-118/20, EU:C:2022:34, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία) (στο εξής: απόφαση Wiener Landesregierung). Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Kaur, σκέψη 25. Το Δικαστήριο αποσαφήνισε ότι η μονομερής δήλωση κράτους μέλους πριν από την προσχώρησή του στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) περί προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής ratione personae των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ και, συνεπώς, ο καθορισμός των πολιτών που θα ενέπιπταν στις διατάξεις αυτές, δεν στέρησε από τους πολίτες του εν λόγω κράτους μέλους τη δυνατότητα να ασκήσουν τα σχετικά δικαιώματα, καθόσον ουδέποτε επωφελήθηκαν από αυτά.

[38] Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. M. Collins στην υπόθεση Préfet du Gers και Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, σημείο 22).

45. Η δήλωση αριθ. 2 για την ιθαγένεια κράτους μέλους, η οποία προσαρτάται στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση [39], αντικατοπτρίζει επίσης την έκταση των κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα. Όπως προαναφέρθηκε, η κτήση της ιθαγένειας κράτους μέλους συνεπάγεται αυτομάτως την κτήση της ιθαγένειας της Ένωσης, την οποία όλα τα κράτη μέλη δεσμεύονται, κατά το δίκαιο της Ένωσης, να αναγνωρίζουν. Η δήλωση αριθ. 2 καθιστά σαφές ότι, «[…] όταν στη 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 […]». Συνεπώς, η δήλωση αριθ. 2 αποτυπώνει την άποψη των κρατών μελών ότι οι αντίστοιχες αντιλήψεις τους για την ιθαγένεια αφορούν την ίδια την ουσία της εθνικής κυριαρχίας και της εθνικής ταυτότητάς τους, την οποία δεν προτίθενται να απεμπολήσουν.

46. Οι Συνθήκες περιέχουν πολυάριθμες αναφορές στους λαούς της Ευρώπης, τους λαούς της Ένωσης, τους λαούς των κρατών μελών και τους ευρωπαϊκούς λαούς. Επιπλέον, οι πολίτες της Ένωσης αποτελούν συστατικούς παράγοντες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μια ενιαία πολιτική οντότητα [40], όπως μαρτυρά, ιδίως, το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου [41]. Τούτο, ωστόσο, επ' ουδενί αναιρεί το γεγονός ότι τα κράτη μέλη αποφάσισαν ότι εναπόκειται σε αυτά και μόνο να καθορίζουν ποιος έχει το δικαίωμα να είναι υπήκοός τους και, κατά συνέπεια, πολίτης της Ένωσης. Ως εκ τούτου, η «ενιαία πολιτική οντότητα» που απορρέει από τη δημιουργία της ιθαγένειας της Ένωσης δεν επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη μέλη όσον αφορά τους όρους και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες απονέμουν την ιθαγένειά τους.

47. Στο πνεύμα του αμοιβαίου σεβασμού και εμπιστοσύνης, τα κράτη μέλη έχουν συμφωνήσει ανεπιφύλακτα να συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις των λοιπών κρατών μελών ως προς το εάν ένας πολίτης κατέχει την υπηκοότητα κράτους μέλους και, κατά συνέπεια, την ιθαγένεια της Ένωσης, ανεξάρτητα από την ιδιαίτερη σχέση μεταξύ του προσώπου αυτού και του εν λόγω κράτους μέλους. Το άρθρο 9 ΣΕΕ, το άρθρο 20, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και η δήλωση αριθ. 2 δεν επιτρέπουν ούτε στα θεσμικά όργανα της Ένωσης ούτε στα λοιπά κράτη μέλη να θέτουν οποιεσδήποτε προϋποθέσεις για την αναγνώριση της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους.

48. Με την απόφαση Micheletti [42], το Δικαστήριο έκρινε ότι προκειμένου να μπορούν να ασκούνται οι προβλεπόμενες στη Συνθήκη ΕΚ θεμελιώδεις ελευθερίες, η νομοθεσία κράτους μέλους δεν επιτρέπεται να περιορίζει τα αποτελέσματα της απονομής της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους επιβάλλοντας οποιαδήποτε πρόσθετη προϋπόθεση αναγνωρίσεώς της [43]. Μολονότι η απόφαση αυτή προηγείται χρονικώς της θέσπισης της ιθαγένειας της Ένωσης, το

[39] ΕΕ 1992, C 191, σ. 98 (στο εξής: δήλωση αριθ. 2), η οποία προσαρτάται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992 με την οποία θεσπίστηκε η ιθαγένεια της Ένωσης. Με τη δήλωση αριθ. 2 επιδιωκόταν η διασαφήνιση του ζητήματος της οριοθέτησης του προσωπικού πεδίου εφαρμογής των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που κάνουν αναφορά στην έννοια της ιθαγένειας και, ως εκ τούτου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ενόψει της οριοθέτησης του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης ΕΕ. Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Απώλεια της δανικής ιθαγένειας) (C-689/21, EU:C:2023:626, σκέψη 27).

[40] Αυτή η «ενιαία πολιτική οντότητα» οριοθετείται από τις διατάξεις των Συνθηκών και, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να εξομοιώνεται με αυτή ενός κράτους.

[41] Άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ. Βλ., επίσης, άρθρα 9 έως 11 ΣΕΕ περί των δημοκρατικών αρχών, τα οποία αναφέρονται εκτενώς στους πολίτες της Ένωσης.

[42] Σκέψη 10.

[43] Στις προτάσεις του στην υπόθεση Micheletti κ.λπ. (C-369/90, EU:C:1992:47, σημεία 3 και 4), ο γενικός εισαγγελέας G. Tesauro επισημαίνει ότι ο καθορισμός του τρόπου κτήσεως και απώλειας της ιθαγένειας εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους. Η κατοχή της υπηκοότητας κράτους μέλους, ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίον αποκτήθηκε, αποτελεί τη μοναδική υποκειμενική προϋπόθεση που πρέπει να πληροί ένα πρόσωπο για την υπαγωγή στις ευεργετικές διατάξεις της ελευθερίας εγκαταστάσεως, κανένα δε άλλο στοιχείο ή κριτήριο δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη.

Δικαστήριο επανέλαβε την εν λόγω αρχή, μεταξύ άλλων, στην απόφαση Zhu και Chen [44] στο πλαίσιο της ιθαγένειας της Ένωσης [45]. Εξ αυτού συνάγεται ότι η Ένωση, τα θεσμικά της όργανα και τα κράτη μέλη της πρέπει, κατ' αρχήν, να συμμορφώνονται προς τους κανόνες όλων των λοιπών κρατών μελών σχετικά με τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας. Το σύστημα της υποχρεωτικής αμοιβαίας αναγνώρισης που προβλέπεται από την εν λόγω νομολογία έχει ως συνέπεια ότι τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να έχουν μια κοινή αντίληψη ως προς το τι ακριβώς συνιστά ιθαγένεια και ότι οι σχετικοί με τη χορήγησή της κανόνες τους μπορούν να αποκλίνουν.

49. Μολονότι το δίκαιο της Ένωσης δεν καθορίζει τις προϋποθέσεις κτήσεως και απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους [46] και τα κράτη μέλη πρέπει να συμμορφώνονται συναφώς προς τους κανόνες των λοιπών κρατών μελών, έχει κριθεί ότι η εφαρμογή των σχετικών κανόνων δεν πρέπει να παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τελευταίου [47]. Η άσκηση του κυριαρχικού δικαιώματος ενός κράτους μέλους περί χορήγησης ή αφαίρεσης της ιθαγένειας δεν είναι άνευ ορίων, τόσο δε το δίκαιο της Ένωσης όσο και το διεθνές δίκαιο μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην άσκησή του [48]. Σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της Δημοκρατίας της Μάλτας, όλες οι παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης, ανεξαρτήτως του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Η προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία δεν αφορά αποκλειστικά και μόνο τη δίωξη των παραβάσεων που μπορούν να χαρακτηριστούν ως σοβαρές [49].

50. Εκτός από την υπό κρίση προσφυγή, δεν έχω υπόψη μου καμία άλλη υπόθεση μέχρι σήμερα στην οποία το Δικαστήριο να εξέτασε τους κανόνες κράτους μέλους για την κτήση της ιθαγένειας υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης και, ιδίως, σε συνάρτηση με την ιθαγένεια της Ένωσης. Το γεγονός ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν δύναται να απονείμει σε ένα πρόσωπο το δικαίωμα να καταστεί υπήκοος κράτους μέλους φαίνεται να εξηγεί τη συγκεκριμένη κατάσταση. Με την απόφαση Micheletti, το Δικαστήριο δεν εξέτασε τους ιταλικούς κανόνες περί πολιτογράφησης υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, αλλά, αντιθέτως, το κατά πόσον συνάδουν με το δίκαιο της Ένωσης οι ισπανικοί κανόνες οι οποίοι φέρεται να περιόριζαν τα αποτελέσματα της ιταλικής νομοθεσίας στην Ισπανία. Με την απόφαση Zhu και Chen [50], το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα της κατάχρησης δικαίου ή της κατάχρησης δικαιωμάτων στο

[44] Σκέψη 39. Βλ., επίσης, απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, σκέψη 28). Στην απόφαση Zhu και Chen, σκέψη 39, το Δικαστήριο δεν παραπέμπει σε κάποιον περιορισμό επιβαλλόμενο από τη νομοθεσία, αλλά επισημαίνει, γενικότερα, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίζει τα αποτελέσματα της απονομής της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους επιβάλλοντας πρόσθετες προϋποθέσεις για την αναγνώριση της ιθαγένειας αυτής.

[45] Άρθρα 17 και 18 ΕΚ (νυν άρθρα 20 και 21 ΣΛΕΕ).

[46] Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας διέπει την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης: άρθρο 4, παράγραφος 1, και άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση ανήκει στα κράτη μέλη. Η Ένωση δεν μπορεί να οικειοποιηθεί αρμοδιότητες σε τομείς που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

[47] Η απόφαση Rottmann, σκέψεις 39 και 41, και η απόφαση Tjebbes, σκέψη 30, εφαρμόζουν τη γενική αυτή αρχή του δικαίου της Ένωσης.

[48] Βλ. απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι, «αφενός, ο καθορισμός των προϋποθέσεων κτήσεως και απώλειας της ιθαγένειας εμπίπτει, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, στην αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους και, αφετέρου, ότι στις περιπτώσεις οι οποίες εμπίπτουν στο δίκαιο της Ένωσης οι σχετικοί κανόνες της εθνικής νομοθεσίας πρέπει να συνάδουν προς το δίκαιο αυτό».

[49] Το άρθρο 258 ΣΛΕΕ παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να κινήσει διαδικασία λόγω παραβάσεως αν κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης, χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε διάκριση όσον αφορά τη φύση ή τη σημασία της εικαζόμενης παραβάσεως. Απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1990, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-209/88, EU:C:1990:423, σκέψη 14). Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2007, Επιτροπή κατά Δανίας (C-19/05, EU:C:2007:606, σκέψη 35).

[50] Απόφαση Zhu και Chen, σκέψεις 34 έως 40.

πλαίσιο της κτήσης της ιθαγένειας της Ένωσης[51]. Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα της Κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου ότι υπήκοοι τρίτων χωρών δεν μπορούν να επικαλούνται το δίκαιο της Ένωσης –ιδίως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης εντός της επικράτειας των κρατών μελών– όταν τα πρόσωπα αυτά έχουν μεριμνήσει ώστε το τέκνο τους να λάβει την ιθαγένεια κράτους μέλους και, ως εκ τούτου, της Ένωσης καθώς και τα απορρέοντα από αυτήν δικαιώματα. Απορρίπτοντας το επιχείρημα της Κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι ουδείς εκ των διαδίκων δεν είχε καταθέσει παρατηρήσεις στην υπόθεση οι οποίες να αμφισβητούν είτε τη νομιμότητα είτε το γεγονός ότι το οικείο ανήλικο τέκνο είχε αποκτήσει την ιθαγένεια κράτους μέλους[52].

51. Το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει ότι οι πολίτες πρέπει να συμμορφώνονται προς τη γενική αρχή κατά την οποία δεν μπορούν να επικαλούνται δολίως ή καταχρηστικώς τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης[53]. Συνεπώς, η νομιμότητα της χορήγησης ή της κτήσης της ιθαγένειας της Ένωσης πρέπει, κατ' αρχήν, να εξετάζεται υπό το πρίσμα της έννοιας αυτής. Με την υπό κρίση προσφυγή προβάλλεται ότι η Δημοκρατία της Μάλτας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ. Ουδόλως υποστηρίζεται ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος προέβη σε κατάχρηση του δικαίου ή των δικαιωμάτων που του απονέμονται. Κατά συνέπεια, δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της ως άνω θεωρίας στο πλαίσιο της υπό κρίση διαδικασίας.

52. Η νομολογία του Δικαστηρίου είναι πιο πλούσια όσον αφορά το ζήτημα της ανάκλησης ή της απώλειας της ιθαγένειας της Ένωσης. Μολονότι η αρμοδιότητα χορήγησης ιθαγένειας εμπίπτει στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των κρατών μελών και η ιθαγένεια της Ένωσης εξαρτάται από την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, η προσφυγή στο δικαίωμα ανάκλησης της εθνικής ιθαγένειας και, συνεπώς, της ιθαγένειας της Ένωσης υπόκειται σε αρκετούς διακριτούς περιορισμούς. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της νομολογίας αυτής είναι ότι αφορά την άσκηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών έναντι των υπηκόων τους και όχι έναντι υπηκόων άλλων κρατών μελών ή τρίτων χωρών. Με βάση το ανησυχητικό ενδεχόμενο η ανάκληση της ιθαγένειας, η οποία συνεπάγεται απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης, να μπορεί να καταστήσει τους πολίτες ανιθαγενείς και να τους στερήσει δικαιώματα που τους αναγνωρίζονται από τις Συνθήκες και τον Χάρτη, το δίκαιο της Ένωσης εγγυάται ένα ελάχιστο όριο έννομης προστασίας στα πρόσωπα που βρίσκονται στην κατάσταση αυτή. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας κατάστασης στην οποία δεν είναι δυνατόν να γίνει ακριβής παραλληλισμός μεταξύ της χορήγησης και της αφαίρεσης της ιθαγένειας κράτους μέλους, με συνέπεια το δίκαιο της Ένωσης να επιβάλλει διαφορετικές απαιτήσεις για καθεμία από τις περιπτώσεις αυτές. Για τους λόγους αυτούς, συντάσσομαι με την άποψη της Δημοκρατίας της Μάλτας ότι η αφαίρεση της ιθαγένειας κράτους μέλους δεν μπορεί να εξομοιώνεται με την απόκτησή της.

[51] Βλ., κατ' αναλογίαν, R. D. Sloane, «Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality», *Harvard International Law Review*, τεύχος 50, αριθ. 1. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι ο ορθός τρόπος ερμηνείας της αποφάσεως Nottebohm είναι ότι πρόκειται περί μιας απόφασης με περιορισμένο αντικείμενο, με την οποία το Διεθνές Δικαστήριο στηρίχθηκε στη γενική αρχή της κατάχρησης δικαίου προκειμένου να μην επιτρέψει στον F. Nottebohm να αποφύγει τις συνέπειες του δικαίου του πολέμου.

[52] Προκειμένου να αποδειχθεί η ύπαρξη καταχρηστικής πρακτικής, απαιτείται αφενός μεν η συνδρομή ενός συνόλου αντικειμενικών περιστάσεων από τις οποίες να προκύπτει ότι, παρά την τυπική τήρηση των προϋποθέσεων που προβλέπει η νομοθεσία της Ένωσης, δεν επιτεύχθηκε ο επιδιωκόμενος με τη νομοθεσία αυτή σκοπός, αφετέρου δε η ύπαρξη ενός υποκειμενικού στοιχείου, το οποίο συνίσταται στη βούληση του ενδιαφερομένου να αποκομίσει όφελος από τη νομοθεσία της Ένωσης δημιουργώντας τεχνητά τις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες προκειμένου να αντλήσει το όφελος αυτό. Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2019, T Danmark και Y Denmark (C-116/16 και C-117/16, EU:C:2019:135, σκέψεις 70 και 97 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία) (στο εξής: απόφαση T Danmark).

[53] Απόφαση T Danmark, σκέψεις 70 έως 71. Η έννοια της κατάχρησης του δικαίου της Ένωσης ή της κατάχρησης δικαιωμάτων μπορεί, κατ' αρχήν, να τύχει εφαρμογής τόσο σε ενέργειες πολιτών όσο και σε ενέργειες κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν διαπιστωθεί η απαιτούμενη αρμοδιότητα της Ένωσης αλλά και τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία.

53. Αυτό αποτυπώνεται στην απόφαση Rottmann [54], στο πλαίσιο της οποίας το Δικαστήριο έκρινε ότι, παρά το γεγονός ότι οι προϋποθέσεις για την κτήση και την απώλεια της ιθαγένειας εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, το δίκαιο της Ένωσης έχει εφαρμογή στην περίπτωση που ένας πολίτης απολέσει την ιθαγένεια της Ένωσης και τα συνδεόμενα με αυτήν δικαιώματα. Εφόσον η άσκηση των εξουσιών των κρατών μελών στον συγκεκριμένο τομέα θίγει δικαιώματα τα οποία απονέμει και προστατεύει το δίκαιο της Ένωσης, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικού ελέγχου όσον αφορά τα δικαιώματα αυτά. Το κράτος μέλος μπορεί να προβεί σε ανάκληση της ιθαγένειας πολίτη εφόσον αυτή αποκτήθηκε μέσω απάτης, παρά το γεγονός ότι, με τον τρόπο αυτό, ο ενδιαφερόμενος θα απολέσει την ιθαγένεια της Ένωσης και ενδέχεται να καταστεί ανιθαγενής [55], υπό την προϋπόθεση ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας [56]. Η εφαρμογή της αρχής αυτής απαιτεί, ενδεχομένως, να παρασχεθεί στον ενδιαφερόμενο ένα εύλογο χρονικό διάστημα πριν από την απώλεια της ιθαγένειάς του, το οποίο θα του επιτρέψει να αποκτήσει την ιθαγένεια ενός άλλου κράτους μέλους [57].

54. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης με την απόφαση Tjebbes [58] ότι είναι θεμιτό για ένα κράτος μέλος να θεωρεί την ιθαγένεια εκδήλωση πραγματικού δεσμού μεταξύ του ίδιου και των υπηκόων του. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος μπορεί να προβλέπει ότι η απουσία, ή η απώλεια, του πραγματικού δεσμού μεταξύ αυτού και ενός προσώπου συνεπάγεται την απώλεια της ιθαγένειας του τελευταίου, υπό την προϋπόθεση ότι εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τις συνέπειες που έχει για τον ενδιαφερόμενο [59] η απώλεια αυτή από τη σκοπιά του δικαίου της Ένωσης. Κατά το Δικαστήριο, η αυτοδίκαιη απώλεια της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους δεν θα ήταν συμβατή προς την αρχή της αναλογικότητας, εάν οι σχετικοί εθνικοί κανόνες δεν επέτρεπαν την ατομική εξέταση των συνεπειών που έχει η απώλεια αυτή για τους ενδιαφερομένους [60].

[54] Σκέψεις 41, 42, 48, 57 και 58.

[55] Το άρθρο 15, παράγραφος 2, της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία εγκρίθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 10 Δεκεμβρίου 1948, ορίζει ότι «[κ]ανείς δεν μπορεί να στερηθεί αυθαίρετα την ιθαγένειά του». Το άρθρο 8, παράγραφος 2, στοιχείο β', της Σύμβασης για την εξάλειψη της ανιθαγένειας, η οποία συνήφθη στη Νέα Υόρκη στις 30 Αυγούστου 1961 και τέθηκε σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου 1975, ορίζει ότι ένα πρόσωπο μπορεί να στερηθεί την ιθαγένεια συμβαλλόμενου κράτους εφόσον η ιθαγένεια αυτή έχει αποκτηθεί με ψευδή δήλωση ή με οποιαδήποτε άλλη [απάτη]. Το άρθρο 8, παράγραφος 4, προβλέπει περαιτέρω ότι ένα συμβαλλόμενο κράτος δεν θα χρησιμοποιήσει τη δυνατότητα να στερήσει από κάποιο πρόσωπο την υπηκοότητά του υπό τις συνθήκες που ορίζονται στο άρθρο 8, παράγραφος 2, στοιχείο β', παρά μόνον σύμφωνα με τον νόμο, ο οποίος θα περιλαμβάνει τη δυνατότητα για τον ενδιαφερόμενο να προβάλει όλα τα μέσα άμυνας ενώπιον ανεξάρτητης αρχής ή οργανισμού. Επιπλέον, το άρθρο 7, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια ορίζει ότι «τα [συμβαλλόμενα] κράτη δεν μπορούν να προβλέπουν στην εσωτερική τους νομοθεσία την αυτοδίκαιη απώλεια της ιθαγένειας ή την απώλεια της ιθαγένειας βάσει κρατικής ενέργειας εκτός από τις περιπτώσεις: […] β) κτήσης της ιθαγένειας του [συμβαλλόμενου] κράτους με απατηλή ενέργεια, βάσει πλαστών πληροφοριών ή απόκρυψης σημαντικών στοιχείων από τον αιτούντα». Βλ., επίσης, άρθρο 18, παράγραφος 2, στοιχείο α', της εν λόγω συμβάσεως, το οποίο ορίζει ότι «προκειμένου να αποφασίσει περί της κτήσης ή της απώλειας της ιθαγένειας σε περιπτώσεις διαδοχής κρατών, κάθε ενδιαφερόμενο συμβαλλόμενο κράτος πρέπει να λαμβάνει υπόψη του ιδίως: […] α) τον πραγματικό και ουσιαστικό δεσμό του ενδιαφερομένου με το κράτος αυτό […]».

[56] Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η απόφαση ανάκλησης της ιθαγένειας λόγω απάτης μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Βλ. απόφαση Rottmann, σκέψη 51, απόφαση Tjebbes, σκέψη 33, και απόφαση Wiener Landesregierung, σκέψη 52.

[57] Το οποίο απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει.

[58] Σκέψεις 35, 40 και 41. Το Δικαστήριο εξέτασε εάν το άρθρο 20 ΣΛΕΕ αντιτίθεται σε νομοθεσία κράτους μέλους η οποία προβλέπει αυτοδίκαιη απώλεια της ιθαγένειας του εν λόγω κράτους. Στις περιπτώσεις προσώπων τα οποία δεν είναι ταυτόχρονα και υπήκοοι άλλου κράτους μέλους, η εν λόγω απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης επέρχεται χωρίς να διενεργείται ατομική εξέταση της αναλογικότητας των συνεπειών που έχει για τον ενδιαφερόμενο.

[59] Και, εφόσον είναι κρίσιμο, για τα μέλη της οικογενείας του: απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Απώλεια της δανικής ιθαγένειας) (C-689/21, EU:C:2023:626, σκέψη 32). Η απώλεια της ιθαγένειας πρέπει να συνάδει προς τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη και, ιδιαίτερα, προς το δικαίωμα στον σεβασμό της οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη (απόφαση Tjebbes, σκέψη 45, απόφαση Wiener Landesregierung, σκέψη 61).

[60] Βλ. απόφαση Tjebbes, σκέψη 41, και απόφαση Wiener Landesregierung, σκέψη 59. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση κράτους μέλους περί ανάκλησης της διαβεβαιώσεως σχετικά με τη χορήγηση της ιθαγένειας του εν λόγω κράτους μέλους, η οποία καθιστά οριστική την απώλεια της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης για τον ενδιαφερόμενο, δεν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, σε περίπτωση που η αιτιολογία μιας τέτοιας απόφασης στηρίζεται σε διοικητικές παραβάσεις του κώδικα οδικής κυκλοφορίας, οι οποίες επισύρουν απλή χρηματική κύρωση: απόφαση Wiener Landesregierung, σκέψη 74.

55. Εξ αυτού συνάγεται ότι, μολονότι ένα κράτος μέλος μπορεί, βάσει της νομοθεσίας του περί ιθαγένειας, να απαιτεί να αποδειχθεί η ύπαρξη πραγματικού δεσμού, όπως ορίζεται στη νομοθεσία αυτή –ή «ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύης και πίστεως που υπάρχει μεταξύ αυτού του ίδιου και των υπηκόων του» [61]–, το δίκαιο της Ένωσης δεν καθορίζει, πολύ δε περισσότερο δεν απαιτεί, την ύπαρξη του δεσμού αυτού για την κτήση ή τη διατήρηση της εν λόγω ιθαγένειας [62]. Το δίκαιο της Ένωσης επιτρέπει την ύπαρξη τέτοιας απαίτησης στο εθνικό δίκαιο κράτους μέλους μόνον όσον αφορά την ανάκληση ή την αφαίρεση της ιθαγένειας, υπό την προϋπόθεση ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και ότι παρέχονται ορισμένες διαδικαστικές εγγυήσεις στο θιγόμενο πρόσωπο [63].

56. Σχετικά με την απαίτηση ύπαρξης «πραγματικού δεσμού» κατά το διεθνές δίκαιο, είναι αληθές –όπως παρατηρεί η Επιτροπή– ότι με την απόφαση Nottebohm [64] το Διεθνές Δικαστήριο έκρινε ότι ένα κράτος δύναται να αρνηθεί να αναγνωρίσει τη χορηγηθείσα από άλλο κράτος ιθαγένεια σε περίπτωση απουσίας πραγματικού δεσμού ή συνδέσεως μεταξύ του εν λόγω πολίτη και της ιθαγένειας που ισχυρίζεται ότι κατέχει. Η απόφαση Nottebohm επιτρέπει απλώς στα κράτη να αρνούνται την αναγνώριση της ιθαγένειας που έχει χορηγηθεί ελλείψει πραγματικού δεσμού μεταξύ ενός προσώπου και του κράτους του οποίου ισχυρίζεται ότι είναι υπήκοος. Δεν υποχρεώνει τα κράτη να απαιτούν να υπάρχει ο δεσμός αυτός είτε μεταξύ των ίδιων και των

[61] Απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Stadt Duisburg (Απώλεια της γερμανικής ιθαγένειας) (C-684/22 έως C-686/22, EU:C:2024:345, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[62] Βλ., κατ' αναλογίαν, άρθρο 7, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια, κατά την οποία «[τ]α Συμβαλλόμενα Κράτη δεν μπορούν να προβλέπουν στην εσωτερική τους νομοθεσία την αυτοδίκαιη ή κατόπιν δικής τους πρωτοβουλίας απώλεια της ιθαγένειας, εκτός από τις περιπτώσεις: […] ε) απουσίας πραγματικού δεσμού μεταξύ του Συμβαλλομένου Κράτους και του πολίτη που έχει τη συνήθη διαμονή του στην αλλοδαπή». Η εν λόγω σύμβαση δεν παραθέτει τον ορισμό του «πραγματικού δεσμού». Εξ αυτού συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια αναθέτει σε κάθε συμβαλλόμενο κράτος να αποφασίσει ποιος είναι ο πραγματικός δεσμός μεταξύ του ιδίου και των υπηκόων του.

[63] Βλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Stadt Duisburg (Απώλεια της γερμανικής ιθαγένειας) (C-684/22 έως C-686/22, EU:C:2024:345, σκέψεις 56 έως 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., κατ' αντιδιαστολή, απόφαση Préfet de Gers, σκέψη 62, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση διενέργειας εξατομικευμένης εξέτασης της αναλογικότητας των συνεπειών της απώλειας της ιθαγένειας της Ένωσης σε καταστάσεις διεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης δεν έχει εφαρμογή στην απώλεια της ιδιότητας αυτής ως αυτόματου αποτελέσματος κυριαρχικής απόφασης την οποία έλαβε πρώην κράτος μέλος να αποχωρήσει από την Ένωση.

[64] Ο Freidrich Nottebohm, Γερμανός υπήκοος, γεννήθηκε στη Γερμανία το 1881. Το 1905 μετοίκησε στη Γουατεμάλα και ίδρυσε μια επιχείρηση. Το 1939, αμέσως μετά την έναρξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, υπέβαλε αίτηση προκειμένου να αποκτήσει την ιθαγένεια του Λιχτενστάιν. Κατόπιν της απόκτησης διαβατηρίου από το Λιχτενστάιν τον Δεκέμβριο του 1939, ο F. Nottebohm έλαβε θεώρηση από το γενικό προξενείο της Γουατεμάλας στη Ζυρίχη. Επέστρεψε στη Γουατεμάλα στις αρχές του 1940 προκειμένου να συνεχίσει τις επιχειρηματικές του δραστηριότητες. Το 1943 ο F. Nottebohm συνελήφθη από τις αρχές της Γουατεμάλας κατόπιν αιτήματος της Κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, παραδόθηκε στις ένοπλες δυνάμεις της τελευταίας και μεταφέρθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες όπου παρέμεινε προφυλακισμένος χωρίς δίκη για χρονικό διάστημα δύο ετών και τριών μηνών. Οι αρχές της Γουατεμάλας κίνησαν ένδικη διαδικασία εις βάρος του F. Nottebohm προκειμένου να προβούν σε αναγκαστική απαλλοτρίωση των περιουσιακών του στοιχείων χωρίς την καταβολή αποζημίωσης. Τον Δεκέμβριο του 1951 η Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν άσκησε προσφυγή ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου κατά της Κυβέρνησης της Γουατεμάλας διεκδικώντας την επιστροφή των περιουσιακών στοιχείων και αποζημίωση για τις ενέργειες της τελευταίας εις βάρος του προσώπου και της περιουσίας του F. Nottebohm. Η Κυβέρνηση της Γουατεμάλας υποστήριξε ότι η προσφυγή έπρεπε να απορριφθεί ως απαράδεκτη βάσει του ότι, μεταξύ άλλων, το Πριγκιπάτο του Λιχτενστάιν δεν απέδειξε ότι ο F. Nottebohm, «για την προστασία του οποίου ενεργεί», είχε αποκτήσει νομίμως την ιθαγένεια του Λιχτενστάιν σύμφωνα με τη νομοθεσία του εν λόγω κράτους. Η απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου, η οποία περιορίζεται στο ζήτημα του παραδεκτού, εξετάζει «κατά πόσον μπορεί να γίνει επίκληση της ιθαγένειας που χορηγήθηκε στον F. Nottebohm έναντι της Γουατεμάλας […] στο πλαίσιο της διαδικασίας που κινήθηκε ενώπιον του [Διεθνούς Δικαστηρίου]».

υπηκόων τους είτε μεταξύ άλλων κρατών και των υπηκόων τους[65]. Για τους σκοπούς της υπό κρίση προσφυγής, είναι σημαντικό να υπογραμμισθεί ότι το Διεθνές Δικαστήριο δεν παραθέτει οποιονδήποτε ορισμό του «πραγματικού δεσμού» κατά το διεθνές δίκαιο, πολλώ δε μάλλον δεν απαιτεί από τα κράτη να χορηγούν την ιθαγένειά τους παραπέμποντας στην εν λόγω έννοια. Το αντίθετο μάλιστα: το Διεθνές Δικαστήριο έκρινε ότι «επαφίεται σε κάθε κυρίαρχο κράτος να καθορίζει, στο πλαίσιο της νομοθεσίας του, τους κανόνες σχετικά με την κτήση της ιθαγένειάς του […]»[66]. Συνεπώς, από την απόφαση Nottebohm συνάγεται ότι, τουλάχιστον κατά την κρίση του Διεθνούς Δικαστηρίου, οι κανόνες για τη χορήγηση της ιθαγένειας εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα κάθε κράτους.

57. Μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του διεθνούς δικαίου δεν υπάρχει σημαντική απόκλιση ως προς το κατά πόσον πρέπει να υφίσταται πραγματικός δεσμός μεταξύ ενός προσώπου και του κράτους του οποίου είναι υπήκοος, καθόσον κανένα από τα δύο δεν επιβάλλει σχετική υποχρέωση. Οι προϋποθέσεις χορήγησης της ιθαγένειας αποτελούν αντικείμενο της εθνικής νομοθεσίας[67], αν και σε κάποιο βαθμό λαμβάνονται υπόψη οι διεθνείς κανόνες κατά της ανιθαγένειας και γίνονται σεβαστά τα ανθρώπινα και δικονομικά δικαιώματα των ενδιαφερομένων. Στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, η δήλωση αριθ. 2 και η νομολογία Micheletti δεν επιτρέπουν στα κράτη μέλη να μην αναγνωρίσουν την ιθαγένεια που έχει χορηγηθεί από άλλα κράτη μέλη, την οποία φαίνεται να κάνει ανεκτή η απόφαση Nottebohm[68]. Επίσης, σε καμία λογική βάση δεν ερείδεται ο ισχυρισμός ότι επειδή τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να αναγνωρίζουν τη χορηγηθείσα από άλλα κράτη μέλη ιθαγένεια, η σχετική με την ιθαγένεια νομοθεσία τους πρέπει να περιέχει κάποιον ειδικό κανόνα, πολλώ δε μάλλον έναν κανόνα ο οποίος να απαιτεί την ύπαρξη «πραγματικού δεσμού» ως προϋπόθεση για την κτήση της εν λόγω ιθαγένειας. Η απορρέουσα από το δίκαιο της Ένωσης υποχρέωση αναγνώρισης της ιθαγένειας που έχει χορηγηθεί από άλλα κράτη μέλη συνιστά αμοιβαία αναγνώριση και σεβασμό της κυριαρχίας κάθε κράτους μέλους και όχι μέσο υπονόμευσης των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων που απολαύουν τα κράτη μέλη στον συγκεκριμένο τομέα. Το αντίθετο

[65] Βλ., κατ' αναλογίαν, άρθρο 3, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια, της 6ης Νοεμβρίου 1997, το οποίο ορίζει ότι «[κ]άθε κράτος υποχρεούται να καθορίσει σύμφωνα με το εσωτερικό του δίκαιο τους πολίτες του». Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της ίδιας σύμβασης ορίζει ότι «[τ]ο εσωτερικό δίκαιο τυγχάνει της αποδοχής των άλλων κρατών εφόσον είναι εναρμονισμένο με τις ισχύουσες διεθνείς συμβάσεις, το διεθνές εθιμικό δίκαιο και τις γενικά αναγνωρισμένες στα θέματα ιθαγένειας αρχές δικαίου». Βλ., επίσης, άρθρο 1 της Συμβάσεως όσον αφορά τη ρύθμιση ορισμένων ζητημάτων ιδιωτικού διεθνούς δικαίου αναφορικά με την ιθαγένεια (η οποία συνήφθη στις 13 Απριλίου 1930 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1937) 179 LNTS 4137 (στο εξής: Σύμβαση ζητημάτων ιδιωτικού διεθνούς δικαίου αναφορικά με την ιθαγένεια), το κείμενο του οποίου είναι σχεδόν πανομοιότυπο με αυτό του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια. Το άρθρο 2 της Σύμβασης ζητημάτων ιδιωτικού διεθνούς δικαίου αναφορικά με την ιθαγένεια ορίζει ότι «κάθε ζήτημα ως προς το εάν ένα πρόσωπο έχει την ιθαγένεια συγκεκριμένου κράτους καθορίζεται σύμφωνα με το εσωτερικό δίκαιο του κράτους αυτού». Οι αναφορές στο διεθνές δίκαιο στις εν λόγω συμβάσεις είναι κάπως επαναλαμβανόμενες. Θα ανέμενε κανείς ότι οι εν λόγω συμβάσεις θα καθόριζαν ή, τουλάχιστον, θα σκιαγραφούσαν τις ελάχιστες προϋποθέσεις που απαιτεί το διεθνές δίκαιο κατά τη χορήγηση της ιθαγένειας σε ένα πρόσωπο από ένα κράτος. Το γεγονός ότι οι εν λόγω συμβάσεις αποφεύγουν συστηματικά τη θέσπιση έστω και των ελάχιστων δυνατών κανόνων στον συγκεκριμένο τομέα καταδεικνύει, κατά τη γνώμη μου, τη σαφή πρόθεση να αφεθεί ο ορισμός της ιθαγένειας και των προϋποθέσεων χορήγησής της στις νομοθεσίες των επιμέρους κρατών. Κατά συνέπεια, μέχρι και σήμερα, το διεθνές δίκαιο δεν είχε παρά οριακό αντίκτυπο στον συγκεκριμένο τομέα.

[66] Το Διεθνές Δικαστήριο έκρινε περαιτέρω ότι «[…] δεν είναι αναγκαίο να καθοριστεί εάν το διεθνές δίκαιο επιβάλλει ενδεχόμενους περιορισμούς όσον αφορά την ελευθερία λήψης αποφάσεων στον συγκεκριμένο τομέα. Εξάλλου, η ιθαγένεια επιφέρει τις πλέον άμεσες, τις πλέον εκτεταμένες και, για τα περισσότερα πρόσωπα, τις μοναδικές της επιπτώσεις εντός της έννομης τάξης του κράτους που την έχει χορηγήσει. Πρωτίστως, η ιθαγένεια εξυπηρετεί το να καθοριστεί ότι το πρόσωπο στο οποίο έχει χορηγηθεί απολαύει τα δικαιώματα και δεσμεύεται από τις υποχρεώσεις τις οποίες η νομοθεσία του επίμαχου κράτους απονέμει ή επιβάλλει στους υπηκόους του. Τούτο υποδηλώνει υπό ευρεία έννοια ότι η χορήγηση της ιθαγένειας εμπίπτει στην εσωτερική δικαιοδοσία του κράτους».

[67] Δεν υπάρχουν καθολικά αποδεκτοί κανόνες για την κτήση της ιθαγένειας δυνάμει του δικαίου της Ένωσης ή του διεθνούς δικαίου. Τούτο ισχύει παρότι τα κράτη συχνά χορηγούν ιθαγένεια βάσει (παραλλαγών) κοινών κανόνων ή εννοιών όπως το ius soli (δίκαιο του εδάφους) ή το ius sanguinis (δίκαιο του αίματος). Βλ., κατ' αναλογίαν, άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια.

[68] Στις προτάσεις του στην υπόθεση Micheletti κ.λπ. (C-369/90, EU:C:1992:47, σημείο 5), ο γενικός εισαγγελέας G. Tesauro επισήμανε ότι δεν νομίζει «ότι η υποβληθείσα στο Δικαστήριο υπόθεση άπτεται ζητημάτων αποτελεσματικής ιθαγενείας, εννοίας που ανάγεται σε μια "ρομαντική" περίοδο της ζωής των διεθνών σχέσεων και που εφαρμόζεται κατ' ουσία σε θέματα διπλωματικής προστασίας· η απόφαση Nottebohm του [Διεθνούς Δικαστηρίου], η οποία είναι ευρύτατα γνωστή (και, πρέπει να υπενθυμίσω, πολύ αμφισβητούμενη), νομίζω ότι είναι άσχετη προς την παρούσα υπόθεση».

συμπέρασμα θα διατάρασσε την επιμελώς διαμορφωμένη ισορροπία μεταξύ της εθνικής ιθαγένειας και της ιθαγένειας της Ένωσης στις Συνθήκες και θα συνιστούσε όλως παράτυπη παραβίαση της αρμοδιότητας των κρατών μελών σε έναν εξαιρετικά ευαίσθητο τομέα επί του οποίου είναι σαφές ότι έχουν αποφασίσει να διατηρήσουν τον αποκλειστικό έλεγχο.

58. Εξ αυτού συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι, προκειμένου να χορηγηθεί νομίμως ιθαγένεια, το άρθρο 20 ΣΛΕΕ απαιτεί την ύπαρξη «πραγματικού δεσμού» ή «προηγούμενου πραγματικού δεσμού» μεταξύ ενός κράτους μέλους και ενός προσώπου, πέραν αυτού που απαιτεί, ενδεχομένως, η εσωτερική νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους. Η Δημοκρατία της Μάλτας θα όφειλε, ενδεχομένως, να απαντήσει όσον αφορά το δεύτερο και το τρίτο σκέλος της αιτιάσεως της Επιτροπής: ωστόσο, η πιστή εφαρμογή της προσεγγίσεως των τριών σταδίων της Επιτροπής με οδηγεί με βεβαιότητα στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να αποφανθεί πέραν του πρώτου σκέλους. Ελλείψει αποδεικτικών στοιχείων τέλεσης οποιασδήποτε άλλης παράβασης του δικαίου της Ένωσης, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την υπό κρίση προσφυγή.

Δικαστικά έξοδα

59. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

60. Στην υπό κρίση υπόθεση, τόσο η Επιτροπή όσο και η Δημοκρατία της Μάλτας έχουν ζητήσει, αντιστοίχως, να καταδικαστεί ο αντίδικος στα δικαστικά έξοδα.

61. Λαμβανομένου υπόψη ότι η Δημοκρατία της Μάλτας ζήτησε να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα και αυτή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Πρόταση

62. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής·

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδά της και σε αυτά στα οποία υποβλήθηκε η Δημοκρατία της Μάλτας.