

Η εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας και η απόφαση C-181/23: Το ΔΕΕ κατά του μαλτέζικου «χρυσού διαβατηρίου» και οι προεκτάσεις για την Ελλάδα

Βέρα Καρανίκα

I. Η απόφαση C-181/23 του ΔΕΕ

Τον Απρίλιο του 2024, το τμήμα μείζονος σύνθεσης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) εξέδωσε μια [απόφαση-ορόσημο](#) για τον δεσμό της ιθαγένειας¹. Το ΔΕΕ έκρινε ότι το πρόγραμμα citizenship by investment (ιθαγένεια μέσω επένδυσης) της Μάλτας, γνωστό και ως golden passport (χρυσό διαβατήριο), παραβιάζει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Το πρόγραμμα, το οποίο ξεκίνησε το 2020, επέτρεπε σε ξένους υπηκόους να αποκτήσουν την ιθαγένεια της Μάλτας -και κατ' επέκταση της ΕΕ - με αντάλλαγμα οικονομικές επενδύσεις, χωρίς να απαιτείται ουσιαστικός δεσμός ή διαμονή στη Μάλτα.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αφού προειδοποίησε επανειλημμένα τη Μάλτα, κίνησε την κυρωτική διαδικασία το 2023, υποστηρίζοντας ότι η εν λόγω συναλλακτική πολιτογράφηση υπονομεύει την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη φύση της ιθαγένειας της ΕΕ, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 9 ΣΕΕ και 20 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Ενώ η Επιτροπή υποστήριξε ότι απαιτείται γνήσιος δεσμός (genuine link) με τη χώρα (π.χ. διαμονή) για να είναι έγκυρη η απόκτηση ιθαγένειας σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ², γεγονός το οποίο αμφισβητήθηκε από τον Γενικό Εισαγγελέα³, το δικαστήριο διάλεξε διαφορετική συλλογιστική για να θεμελιώσει το περιεχόμενο της απόφασης.

¹ Για το κείμενο της απόφασης βλ. ΔΕΕ, C-181/23, 29.04.2025, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Μάλτας*, στο <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=FCCB1A9C124B67C1026E1901BDE65B1F?text=&docid=298579&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4731073> (πρόσβαση 28.08.2025).

² Για το κείμενο της προσφυγής βλ. ΔΕΕ, C-181/23, 28.04.2025, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Μάλτας*, στο <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273734&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3418760>, Αξίζει να σημειωθεί ότι η αίτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βασίστηκε στην υπόθεση Nottebohm (Λιχτενστάιν κατά Γουατεμάλας) ICJ Reports (1955) 4· βλ. την εν λόγω απόφαση στο <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf> (πρόσβαση 28.08.2025).

³ Βλ. τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στο ΔΕΕ, C-181/23, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Μάλτας*, 04.10.2024, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290735&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1209761>. Σύμφωνα με τον Γενικό Εισαγγελέα, το δίκαιο της ΕΕ δεν παρέχει στα θεσμικά όργανα της ΕΕ εξουσία επί των εθνικών κανόνων για τη χορήγηση ιθαγένειας, η οποία παραμένει κυρίαρχο

Κεντρικό επιχείρημα στο σκεπτικό του Δικαστηρίου είναι ότι η ιθαγένεια της ΕΕ αποτελεί βασική έκφραση της αλληλεγγύης στην οποία βασίζεται η διαδικασία της ολοκλήρωσης (integration process).⁴ Η διαδικασία της ολοκλήρωσης αποτελεί τον λόγο ύπαρξης της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ιδιαίτερου νομικού συστήματος, αποδεκτού από τα κράτη μέλη στη βάση της αμοιβαιότητας (§93)⁵. Δεύτερον, κρίνεται ότι, πέρα από την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, κάθε κράτος μέλος καλείται, μεταξύ άλλων, να απέχει από κάθε μέτρο που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (§94)⁶. Τρίτον, το Δικαστήριο αποφαινεται (§95) ότι η άσκηση της εξουσίας των κρατών μελών να καθορίζουν τους όρους χορήγησης και απώλειας της ιθαγένειας ενός κράτους μελους δεν είναι απεριόριστη. Η ιθαγένεια της Ένωσης βασίζεται στις κοινές αξίες που περιέχονται στο άρθρο 2 ΣΕΕ και στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών

προνόμιο κάθε κράτους μέλους (§46). Επιπλέον, η νομολογία της ίδιας της ΕΕ, ιδίως η Micheletti (C-369/90) και η Zhu and Chen (C-200/02), απαγορεύει σε ένα κράτος μέλος να αμφισβητεί την ιθαγένεια που χορηγεί ένα άλλο - επιβεβαιώνοντας την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης (§47-48). Το δικαίωμα της ΕΕ παρεμβαίνει σε θέματα ιθαγένειας μόνο όταν θίγονται δικαιώματα που απονέμονται από το δικαίωμα της ΕΕ - αλλά αυτό αφορά συνήθως την απώλεια της ιθαγένειας (όπως στις υποθέσεις Rottmann (C-135/08) και Tjebbes (C-221/17) και όχι τη χορήγησή της (§52-54). Η έννοια του «γνήσιου δεσμού», η οποία προέρχεται από το διεθνές δικαίωμα [υπόθεση Nottebohm (ICJ Rep 4)], δεν είναι δεσμευτική και δεν απαιτείται ούτε από το δικαίωμα της ΕΕ ούτε από το διεθνές δικαίωμα για τη χορήγηση ιθαγένειας (§55-57). Το σύστημα της Μάλτας δεν παραβιάζει το άρθρο 20 της ΣΛΕΕ διότι δεν απαιτεί γνήσιο δεσμό για να είναι έγκυρη η απονομή της ιθαγένειας (§58). Ο ισχυρισμός που θεμελιώνεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ (υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας) επίσης καταρρίπτεται, διότι εξαρτάται από την απόδειξη παραβίασης του άρθρου 20 (§40). Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι ενδιαφέρον παρουσιάζει και η §51 της γνώμης του Γενικού Εισαγγελέα καθώς αφήνει χώρο να εξεταστεί η νομιμότητα της χορήγησης ή της απόκτησης της ιθαγένειας της ΕΕ υπό το πρίσμα της «γενικής αρχής του δικαίου σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα της ΕΕ δεν μπορεί να επικληθεί για καταχρηστικούς ή δόλιους σκοπούς» (πρόσβαση 28.08.2025).

⁴ Για τη διαδικασία της ολοκλήρωσης βλ. συναφώς Shaw J., *European Integration*, The Oxford Encyclopedia of EU Law, Oxford University Press, Oxford 2022, διαθέσιμο και στο <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-oeu/law-oeu-e102> (πρόσβαση 28.08.2025). Κατά τον Shaw, «Ως ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορεί να οριστεί η διαδικασία με την οποία τα ευρωπαϊκά κράτη αναπτύσσουν στενές μορφές συνεργασίας στον οικονομικό, πολιτικό, κοινωνικό και νομικό τομέα. Αυτές οι μορφές συνεργασίας έχουν υπερβεί τις χαλαρότερες σχέσεις που συνήθως αναπτύσσουν μέσω της διπλωματικής δράσης στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, είτε διμερώς είτε πολυμερώς. Η διαδικασία της ολοκλήρωσης έχει τόσο κοινωνικές διαστάσεις -καθώς οι πολιτικοί παράγοντες στρέφουν την προσοχή τους και μετατοπίζουν την πίστη τους προς ένα νέο επίκεντρο- όσο και πολιτικές και νομικές πτυχές, με τη δημιουργία νέων θεσμικών δομών και πλαισίων δράσης. Ωστόσο, η ένταξη μπορεί να γίνει αντιληπτή όχι μόνο ως διαδικασία, αλλά και ως πολιτικός στόχος. Στην Ευρώπη μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, έχει γίνει ευρέως κατανοητή ως στόχος που παράγει επίσης ειρήνη, ευημερία και σταθερότητα».

⁵ Supra 1, παραπομπή στις Αποφάσεις ΔΕΚ 6/64 Costa, 15 Ιουλίου 1964, σ. 593-594 και ΔΕΕ, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 και C-840/19, 21.12.2021, *Euro Box Promotion and Others*, σκέψη 246.

⁶ Supra 1, παραπομπή στην Απόφαση ΔΕΕ C-252/21, 04.07.2023, *Meta Platforms and Others (General terms of use of a social network)*, σκέψη 53.

όσον αφορά το γεγονός ότι κανένα από αυτά δεν πρόκειται να ασκήσει την εξουσία αυτή κατά τρόπο προδήλως ασυμβίβαστο με την ίδια τη φύση της ιθαγένειας της Ένωσης.

Το ΔΕΕ έκρινε ότι η ιθαγένεια της ΕΕ, η οποία χορηγείται αυτομάτως στους υπηκόους των κρατών μελών δυνάμει των άρθρων 9 ΣΕΕ και 20 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, αποτελεί ουσιώδες και θεμελιώδες καθεστώς, το οποίο διαφέρει από την εθνική ιθαγένεια αλλά τη συμπληρώνει. Η ιθαγένεια της ΕΕ παρέχει ένα ευρύ φάσμα δικαιωμάτων -συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας, της πολιτικής συμμετοχής και της διπλωματικής προστασίας - και η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών βασίζεται στη διαβεβαίωση ότι τα δικαιώματα αυτά χορηγούνται κατά τρόπο που συνάδει με τις αξίες της Ένωσης. Παράλληλα, το ΔΕΕ απέρριψε το επιχείρημα της Μάλτας ότι η χορήγηση της ιθαγένειας θα πρέπει να υπόκειται σε έλεγχο της ΕΕ μόνο σε περιπτώσεις σοβαρών και συστημικών παραβιάσεων των αξιών της ΕΕ.

Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές έναντι προκαθορισμένων πληρωμών ή επενδύσεων, που παρουσιάστηκε από τη Μάλτα ως πρόγραμμα πολιτογράφησης το οποίο παρέχει κυρίως τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, θέσπισε μια διαδικασία συναλλακτικού χαρακτήρα που ισοδυναμεί με εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας της Ένωσης (§120). Μια τέτοια πρακτική παραβιάζει την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας (άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ) και τη θεμελιώδη φύση της ιθαγένειας της ΕΕ (άρθρο 20 της ΣΛΕΕ), η οποία, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου⁷, εδράζεται σε μια ειδική σχέση αλληλεγγύης και καλής πίστης μεταξύ του κράτους μέλους και του ατόμου και αμοιβαιότητας των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που αποτελεί και το θεμέλιο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών της Ένωσης. Το συμπέρασμα αυτό υποστηρίχθηκε περαιτέρω με τη σύγκριση του καθεστώτος των επενδυτών με τη συνήθη διαδικασία πολιτογράφησης της Μάλτας, η οποία απαιτεί ουσιαστική και διαρκή διαμονή.

Με την απόφαση αυτή το ΔΕΕ εισήγαγε, σε επίπεδο δικαίου της ΕΕ, μια μορφή «γνήσιου δεσμού» βασισμένου στη σχέση αλληλεγγύης και καλής πίστης μεταξύ του κράτους μέλους και του ατόμου. Η απόφαση αυτή σηματοδοτεί μια κρίσιμη καμπή στη νομική και ηθική προσέγγιση της ιθαγένειας εντός της ΕΕ⁸. Παρόμοιο συμπέρασμα με εκείνο του ΔΕΕ ως προς τον έλεγχο χορήγησης της ιθαγένειας υιοθετεί μερίδα της θεωρίας, στηρίζοντας, ωστόσο, τη θεμελίωση της

⁷ Supra note 1, (§96) παραπομπή στις αποφάσεις ΔΕΚ, 149/79, 17.12.1980, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, σκέψη 10· ΔΕΚ 66/85, 03.07.1986, *Lawrie-Blum*, σκέψη 27· ΔΕΚ, C-392/05, 26.04.2007, *Αλεβίζος κατά Υπουργού Οικονομικών*, σκέψη 70· ΔΕΚ, C-135/08, *Rottmann*, 02.03.2010, σκέψη 51· ΔΕΕ, C-684/22 έως C-686/22, 02.04.2024, *Stadt Duisburg*, σκέψη 37, με αντικείμενο την απώλεια της γερμανικής ιθαγένειας.

⁸ Για απόφαση τεράστιας συμβολικής σημασίας που εστιάζει στο «συλλογικό συμφέρον των ευρωπαϊκών λαών» και όχι σε ατομικά δικαιώματα κάνει λόγο ο Λέντζης Δ., «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», στο: <https://nomarchia.gr/χορήγηση-ιθαγένειας-σε-επενδυτές-το-δ/> (πρόσβαση 28.08.2025).

παραβίασης στη γενική αρχή που απαγορεύει την κατάχρηση δικαιωμάτων⁹ που αποτελεί και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου¹⁰.

Αντιθέτως, συντασσόμενοι με το Γενικό Εισαγγελέα, θεωρητικοί όπως ο Kochenov πέρα από την αμφισβήτηση της δικαιοδοσίας του ΔΕΕ για το επίδικο, υποστηρίζουν ότι το δικαστήριο αποτυγχάνει να θεμελιώσει την υποχρέωση «αλληλεγγύης και καλής πίστης» ως προϋπόθεση απονομής ιθαγένειας βάσει του δικαίου της ΕΕ και να προσφέρει σαφή νομική θεμελίωση για το πως η «ιθαγένεια μέσω επένδυσης» το παραβιάζει¹¹. Μεταξύ άλλων, ο Kochenov υποστηρίζει ότι

⁹ Olmedo J.C., «Nottebohm Under Attack (Again): Is it Time for Reconciliation?», στο <https://www.ejiltalk.org/nottebohm-under-attack-again-is-it-time-for-reconciliation/> (πρόσβαση 28.08.2025). Βλ. ευρύτερα Sloane R., «*Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*», Harvard International Law Journal 50/1, 2009, σ. 4, ο οποίος κάνει λόγο για «σιωπηρή εφαρμογή της αρχής της κατάχρησης δικαιωμάτων» στην υπόθεση Nottebohm.

¹⁰ Spieker L. / Weber F., «*Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law*», Yearbook of European Law, 43/2024, σ. 60 όπου με αφορμή την υπόθεση της Μάλτας υπογραμμίζεται ότι ο γνήσιος δεσμός που εισήχθη με την υπόθεση Nottebohm αποτελεί έκφραση της απαγόρευσης κατάχρησης δικαιωμάτων στον τομέα του δικαίου της ιθαγένειας. Επίσης, παρατηρείται ότι η απαγόρευση κατάχρησης δικαιωμάτων στοιχειοθετείται ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου σ. 79 και υποστηρίζεται ότι «ο γνήσιος δεσμός προκύπτει από την αλληλεπίδραση διαφόρων πηγών: του διεθνούς δικαίου που έχει ενσωματωθεί στην έννομη τάξη της ΕΕ, τη γενική αρχή της κατάχρησης δικαιωμάτων υπό το δίκαιο της ΕΕ και τις συνταγματικές αρχές της αλληλεγγύης και της δημοκρατίας» (σ. 86). Βλ. επίσης Spieker L., «*Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles*», στο <https://verfassungsblog.de/dismissing-the-genuine-link/>, όπου ο συγγραφέας υπογραμμίζει ότι για να θεμελιωθεί απαίτηση γνήσιου δεσμού στο Άρθρο 20 ΣΛΕΕ θα πρέπει να ερμηνευτεί υπό το πρίσμα διαφόρων αρχών: της απαγόρευσης κατάχρησης του δικαίου της Ένωσης, της αλληλεπίδρασης με το διεθνές δίκαιο, καθώς και των συνταγματικών αρχών της αλληλεγγύης, της εμπιστοσύνης, της δημοκρατίας και της ισότητας. Πρβλ. τη σημαντική παρέμβαση της Πούλου Κωνσταντίνας-Αντιγόνης, «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», στο <https://nomarchia.gr/επανακαθορίζοντας-τις-προϋποθέσεις/> (πρόσβαση 28.08.2025), η οποία σημειώνει ως εναλλακτική θεμελίωση τη γενική αρχή απαγόρευσης καταχρηστικών πρακτικών και καταχρηστικής άσκησης αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ και της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας [...] σε συνδυασμό με τις διατάξεις περί της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Η ίδια επισημαίνει ως εναλλακτική θεμελίωση την παραβίαση της αξίας της αλληλεγγύης, υπό την έννοια του άρθρου 2, της ΣΕΕ.

¹¹ Kochenov D., «*Never mind the Law, again: Commission v. Malta (C-181/23)*», στο <https://eulawlive.com/op-ed-never-mind-the-law-again-commission-v-malta-c-181-23/> (πρόσβαση 28.08.2025). van den Brink M., «*Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*», στο <https://globalcit.eu/why-bother-with-legal-reasoning-the-cjeu-judgment-in-commission-v-malta-citizenship-by-investment/> (πρόσβαση 28.08.2025). Βλ. επίσης Van Der Baaren L., «*Investor Citizenship and State Sovereignty in International Law*», στο Kochenov D. / Surak K. (επιμ.), *Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging*, Cambridge University Press, Cambridge 2023, σ. 109–136, ιδίως σ. 135 όπου αναφέρει ότι «η πολιτογράφηση αλλοδαπών φυσικών προσώπων ως αντάλλαγμα για μια επένδυση ή δωρεά δεν είναι ασυμβίβαστη με το διεθνές δίκαιο βάσει της απαίτησης του «γνήσιου δεσμού» που απορρέει από την απόφαση Nottebohm του ΔΔΔ, καθώς η απαίτηση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά και να εφαρμόζεται μόνο στο πλαίσιο της διπλωματικής προστασίας. Επίσης, στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ, η υπεροχή της κρατικής κυριαρχίας σε θέματα ιθαγένειας εξακολουθεί να ισχύει». Βλ. επίσης van den Brink M., «*A qualified defence of the primacy of nationality over European Union citizenship*», International & Comparative Law Quarterly, 69/198, 2020.

η απόφαση αυτή σηματοδοτεί μια πολιτικοποιημένη μετατόπιση μακριά από την παραδοσιακή φιλελεύθερη αντίληψη της ΕΕ για την ιθαγένεια ως νομικό καθεστώς, αντικαθιστώντας την με μια πιο «ηθικοποιημένη» έννοια που απαιτεί ασαφείς «γνήσιους δεσμούς». Επικρίνει, επίσης, το ΔΕΕ ότι νομοθετεί και μάλιστα αγνοώντας δεδικασμένα όπως η υπόθεση Micheletti δημιουργώντας ένα επικίνδυνο προηγούμενο¹².

II. Ηθικές και πολιτικές διαστάσεις της εμπορευματοποίησης της ιθαγένειας

Το τεθέν ζήτημα, πέρα από την κρίση του ΔΕΕ, εγείρει ένα ευρύτερο ερώτημα το οποίο απασχολεί τη διεθνή κοινότητα και αφορά την εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας στον αντίποδα της ανάγκης εδραίωσης «γνήσιου δεσμού» μεταξύ του κράτους μέλους και του ατόμου. Ολοένα και περισσότερες χώρες παγκοσμίως προσφέρουν εξατομικευμένους και ταχύτερους τρόπους κτήσης της ιθαγένειας μετατρέποντάς την από μη αγοραία ιδιότητα μέλους μιας πολιτικής κοινότητας σε εμπόρευμα. Η εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας μέσω των λεγόμενων «προγραμμάτων πώλησης ιθαγένειας» εγείρει ηθικά και πολιτικά ερωτήματα.

Σύμφωνα με τη Shachar, η οικονομική ισχύς ως κριτήριο απόκτησης ιθαγένειας εντείνει τις ήδη υπάρχουσες ανισότητες σε παγκόσμιο επίπεδο¹³. Η πρόσβαση στην ιθαγένεια και τα προνόμια που συνδέονται με αυτή, όπως η ασφάλεια, η κινητικότητα και η πολιτική προστασία εξαρτώνται από τη συσσώρευση οικονομικής δύναμης, ενώ οι μη προνομιούχοι αποκλείονται. Έτσι, κατά την ίδια, η ιθαγένεια μετασχηματίζεται από εγγύηση ισότητας μεταξύ των υφιστάμενων μελών της πολιτικής κοινότητας σε εργαλείο διαχωρισμού και ταξικής «προνομιοποίησης». Η διείσδυση της λογικής της αγοράς στον ορισμό του πολιτικού ανήκειν αλλοιώνει τη φύση της ιθαγένειας ως σχέσης πολιτικής συμμετοχής, αμοιβαιότητας και δέσμευσης. Η δημιουργία μιας «αγοράς ιθαγένειας» υπονομεύει τη θεσμική υπόσταση του δεσμού πολίτη–πολιτείας, προσδίδοντάς του χαρακτηριστικά οικονομικής συναλλαγής χωρίς ουσιαστικό κοινωνικό περιεχόμενο. Τέλος, οι πρακτικές αυτές μεταβάλλουν το ίδιο το περιεχόμενο της ιθαγένειας, αποδυναμώνοντας τις θεμελιώδεις της αρχές. Αν η ιθαγένεια καθίσταται απλώς ανταλλάξιμο αγαθό, απειλείται η διατήρηση της πολιτικής κοινότητας ως χώρου δημοκρατικής συνευθύνης και ισότιμης συμμετοχής¹⁴.

¹² ΔΕΚ, C-369/90, 07.07.1992, *Mario Vicente Micheletti and Others κατά Delegación del Gobierno en Cantabria*. Σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση του ΔΕΚ, όταν ένα κράτος μέλος, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη το κοινοτικό δίκαιο, έχει χορηγήσει την ιθαγένειά του σε ένα πρόσωπο, ένα άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί, επιβάλλοντας πρόσθετη προϋπόθεση για την αναγνώρισή της, να περιορίσει τα αποτελέσματα της χορήγησης της ιθαγένειας αυτής ενόψει της άσκησης μιας θεμελιώδους ελευθερίας που προβλέπεται στη Συνθήκη, δεδομένου μάλιστα ότι η παροχή μιας τέτοιας δυνατότητας θα είχε ως συνέπεια το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων να ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

¹³ Shachar A., «Citizenship for Sale?» στο Shachar A. et al (επιμ.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 2017, σ. 910 επ.

¹⁴ Idem. Στην ίδια κατεύθυνση βλ. Bauböck R., «What Is Wrong with Selling Citizenship? It Corrupts Democracy!», στο Bauböck R. (επιμ.), *Debating Transformations of National Citizenship*, IMISCOE Research Series, Springer,

Αντίθετες φωνές εκκινούν από το επιχείρημα ότι η ιθαγένεια κατανέμεται ήδη άνισα από τη γέννηση και ότι η προσφορά της μέσω επενδύσεων δεν είναι ηθικά πιο προβληματική. Αντιθέτως επιτρέπει στο άτομο να αναβαθμίσει το νομικό καθεστώς που έλαβε άδικα και τυχαία κατά τη γέννησή του¹⁵. Η εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας παρουσιάζεται επομένως ως ευκαιρία ενίσχυσης της προσβασιμότητας της ιθαγένειας – και δη της ιθαγένειας χωρών του Παγκόσμιου Βορρά – σε μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού, εφόσον ο πλούτος πλέον συσσωρεύεται και στον Παγκόσμιο Νότο¹⁶. Παράλληλα, ως προς την υπονόμηση του χαρακτήρα της ιθαγένειας, ο Kochenov υπογραμμίζει ότι στην πράξη η πολιτική πτυχή αντί να αποτελεί τον πυρήνα της ιδιότητας του πολίτη, συχνά δικαιολογεί την άρνηση πρόσβασης στην ιθαγένεια σε όσους ήδη ανήκουν σε μια κοινωνία θέτοντας εμπόδια για να προστατευτεί το «ιερό πολιτικό σώμα»¹⁷. Τέλος, παρόλο που ο Spiro αμφισβητεί τη σημασία του «γνήσιου δεσμού» σε έναν κόσμο οικονομικής παγκοσμιοποίησης και μετανάστευσης, αναφέρει ότι οι πολίτες-επενδυτές θα έχουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, τουλάχιστον ένα συνεχές οικονομικό συμφέρον στη χώρα που επενδύουν που δεν είναι λιγότερο ουσιαστικό από τους ενίοτε πολύ ισχυρούς δεσμούς που θεμελιώνουν την πρόσβαση στην ιθαγένεια σε διαφορετική βάση¹⁸.

Η απόφαση του ΔΕΕ, αν και δέχτηκε κριτική για την ερμηνεία των άρθρων 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ και 20 της ΣΛΕΕ και τη χρήση τους ως βάση για την κρίση της νομιμότητας του προγράμματος golden passport, προμηνύει μια νομολογιακή - και πολιτική - κατεύθυνση που αφορά και το ερώτημα της ίδιας της φύσης της ιθαγένειας. Η απόφαση αυτή συνδέεται άμεσα με θεωρητικές προσεγγίσεις που πέρα από το νομικό καθεστώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που συνδέονται με αυτό, επικεντρώνονται στην κοινωνικοπολιτική διάσταση της ιθαγένειας. Αυτή η πιο «ουσιαστική» πτυχή της ιθαγένειας συνδέεται με τη συμμετοχή, την ταυτότητα και το ανήκειν¹⁹. Όσον αφορά αυτή τη διάσταση, η ιθαγένεια περιλαμβάνει την ενεργό συμμετοχή στην πολιτική και δημόσια ζωή, αλλά και την κοινή ταυτότητα και την αίσθηση

Cham 2020, σ. 37–41. Βλ. στον ίδιο τόμο και Džankić J., «*The Maltese Falcon, or: my Porsche for a Passport!*», σ. 33–35 και Ochoa Espejo P., «*What Money Can't Buy: Face-to-Face Cooperation and Local Democratic Life*», σ. 43–46.

¹⁵ Kochenov D., «*Victims of Citizenship: Feudal Statuses for Sale in the Hypocrisy Republic*» στο Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging, Cambridge University Press, Cambridge 2023, σ. 73· Surak K., «*Millionaire mobility and the sale of citizenship*», Journal of Ethnic and Migration Studies 47/166, 2021· Harpaz Y., «*Compensatory citizenship: dual nationality as a strategy of global upward mobility*», Journal of Ethnic and Migration Studies 45/897, 2019. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον Carens J., «*Aliens and Citizens*», Review of Politics 49 (2) /251, 1987, η ιθαγένεια παραμένει ένα «σύγχρονο ισοδύναμο του φεουδαρχικού προνομίου».

¹⁶ Ibid. Kochenov, «*Victims of Citizenship...*», ό.π., σ. 74.

¹⁷ Kochenov, «*Victims of Citizenship...*», ό.π., σ. 104.

¹⁸ Spiro P., «*Investment Citizenship and the Long Leash of International Law*» στο Kochenov D. / Surak K. (επιμ.), Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging, eds. Dimitry Vladimirovich. Cambridge University Press, Cambridge 2023, σ. 153.

¹⁹ Henrard K., «*The Shifting Parameters of Nationality*», Netherlands International Law Review, 65/278, 2018.

σύνδεσης με μια συγκεκριμένη κοινότητα²⁰. Θεωρητικοί όπως ο Marshall ήδη από τα μέσα του 20ού αιώνα εντόπιζαν ότι η ιθαγένεια περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις: αστικά (civil), πολιτικά (political) και κοινωνικά (social) δικαιώματα²¹. Η εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας, σύμφωνα με αυτή τη προσέγγιση, υπονομεύει ακριβώς αυτήν την τριπλή διάσταση, ιδιαίτερα την πολιτική, η οποία προϋποθέτει πραγματική συμμετοχή και αίσθηση κοινού συμφέροντος.

III. Η ελληνική πραγματικότητα: τιμητικές πολιτογραφήσεις και προκλήσεις συμβατότητας με το δίκαιο της Ε.Ε.

Πέρα από τη σημασία αυτής της υπόθεσης σε επίπεδο νομολογίας εντός της ΕΕ και ευρύτερου διεθνούς debate ως προς τη φύση της ιθαγένειας, ενδιαφέρον εμφανίζει και η εξέτασή της σε συνάρτηση με την εθνική πρακτική της χώρας μας. Η Ελλάδα δεν έχει εισάγει ακόμα κάποιο πρόγραμμα πώλησης ιθαγένειας, όπως το «golden passport» της Μάλτας, αν και το πρόγραμμα «golden visa» που παρέχει άδεια διαμονής σε επενδυτές θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι λειτουργεί ως προοίμιο ταχύτερης απόκτησης ιθαγένειας. Ωστόσο, η πρακτική των τιμητικών πολιτογραφήσεων που ακολουθείται στην Ελλάδα εγείρει σημαντικά ερωτήματα ως προς τη συνέπεια και τη συμμόρφωση με τις αρχές του δικαίου της ΕΕ και ιδίως ως προς την ειδική σχέση αλληλεγγύης και καλής πίστης που επικαλείται το ΔΕΕ.

Οι τιμητικές πολιτογραφήσεις στην Ελλάδα, βάσει του άρθρου 13 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004), συνιστούν μια ιδιότυπη, «κατ' εξαίρεση» διαδικασία που αφορά την απονομή ελληνικής ιθαγένειας αποκλειστικά σε αλλοδαπούς χωρίς τις συνήθεις απαιτήσεις διαμονής, εξέτασης γνώσεων ή ένταξης²². Εφαρμόζονται σε περιπτώσεις ατόμων που έχουν προσφέρει «εξαιρετικές υπηρεσίες» προς τη χώρα ή των οποίων η πολιτογράφιση μπορεί να εξυπηρετήσει «εξαιρετικό συμφέρον» της χώρας. Βέβαια, οι «εξαιρετικές υπηρεσίες» και το «εξαιρετικό συμφέρον» αποτελούν αόριστες έννοιες ενώ σε ορισμένες αποφάσεις απονομής ελληνικής ιθαγένειας μέσω τιμητικής πολιτογράφισης δεν καθίσταται σαφές ποιες ακριβώς είναι οι εξαιρετικές υπηρεσίες ή το συμφέρον, που οδήγησαν την πολιτεία να λάβει την εν λόγω απόφαση. Η τρέχουσα επικαιρότητα παρουσιάζει πληθώρα παραδειγμάτων όπου η πολιτογράφιση εμφανίζει περισσότερο συναλλακτικά/ανταποδοτικά στοιχεία για υπηρεσίες (επενδυτικές, αθλητικές) που, σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν έχουν ήδη παρασχεθεί αλλά η Ελληνική ιθαγένεια καθιστά ευκολότερη την παροχή τους. Η ιθαγένεια δηλαδή προσφέρεται με την προσδοκία παροχής μελλοντικών υπηρεσιών και όχι ως αναγνώριση ήδη παρασχεθέντων, «εξαιρετικών» υπηρεσιών. Στις περιπτώσεις αυτές η τιμητική πολιτογράφιση, αντί να αποτελεί

²⁰ Idem. Για μια πιο δημοκρατική (republican) προσέγγιση της ιθαγένειας από το ΔΕΕ κάνει λόγο και ο Spieker L., «It's solidarity, stupid!», στο <https://verfassungsblog.de/its-solidarity-stupid/> (πρόσβαση 28.08.2025).

²¹ Marshall T.H., *Citizenship and social class*. Cambridge University Press, Cambridge 1950, σ. 8.

²² Για περισσότερα αναφορικά με τις προϋποθέσεις της πολιτογράφισης βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας, Διαδικασία Πολιτογράφισης Αλλογενών Αλλοδαπών, Τυπικές και Ουσιαστικές Προϋποθέσεις, Ιανουάριος 2023, στο <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2023/01/202301-Propotheses20230127-20230130.pdf> (πρόσβαση 28.08.2025).

αναγνώριση υφιστάμενων και εξαιρετικών δεσμών με την ελληνική πολιτεία, μετατρέπεται ουσιαστικά σε εργαλείο ανταποδοτικής πολιτικής. Κατά συνέπεια, η πρακτική τιμητικών πολιτογραφήσεων που ουσιαστικά καθιστά την ιθαγένεια δεσμό με συναλλακτικό/ανταποδοτικό χαρακτήρα χωρίς να βασίζεται σε μια συγκεκριμένη σχέση αλληλεγγύης και καλής πίστης, βάσει της πρόσφατης απόφασης του ΔΕΕ υπονομεύει την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας, που προβλέπεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ, και την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, που προβλέπεται στο άρθρο 20 ΣΛΕΕ και, ως εκ τούτου, είναι ασύμβατη με το δίκαιο της ΕΕ.

Η περίπτωση της Ελλάδας προσφέρει ένα χρήσιμο παράδειγμα επανεξέτασης της διαδικασίας πολιτογράφησης στη βάση αυτή, ιδίως σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Εφόσον οι τιμητικές πολιτογραφήσεις λειτουργούν εκτός των συνήθων μηχανισμών αξιολόγησης ένταξης και συμβολής στο κοινωνικό σύνολο, είναι απαραίτητο να θεσπιστούν σαφέστερα κριτήρια και εγγυήσεις ελέγχου, ώστε να διασφαλιστεί η ουσιαστική σχέση πολιτικού ανήκειν. Αντί για ένα καθεστώς αδιαφάνειας και ευνοιοκρατίας, απαιτείται ένα πλαίσιο που ενισχύει την εμπιστοσύνη των πολιτών και σέβεται τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας.

IV. Συμπεράσματα

Σε κάθε περίπτωση, η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ για το πρόγραμμα «ιθαγένεια μέσω επένδυσης» της Μάλτας σηματοδοτεί μια κρίσιμη καμπή στη νομική και ηθική προσέγγιση της ιθαγένειας εντός της ΕΕ. Το ΔΕΕ υπογραμμίζει ότι η ιθαγένεια της Ένωσης δεν μπορεί να αποκοπεί από τη θεμελιώδη σχέση αλληλεγγύης και εμπιστοσύνης μεταξύ κράτους και πολίτη, και απορρίπτει τη λογική της εμπορευματοποίησής της. Παρά τις αντίθετες φωνές που υποστηρίζουν μια πιο φιλελεύθερη ή αγοραία προσέγγιση, η απόφαση ενισχύει την ανάγκη για έναν ουσιαστικό και μη συναλλακτικό δεσμό στην πολιτογράφηση. Σε αυτό το πλαίσιο, και εφόσον η ελληνική πρακτική τιμητικών πολιτογραφήσεων παρουσιάζει χαρακτηριστικά ανταποδοτικότητας χωρίς επαρκή θεμελίωση σε συγκεκριμένη σχέση αλληλεγγύης και καλής πίστης, η συμβατότητά της με το δίκαιο της ΕΕ τίθεται υπό αμφισβήτηση. Το ζήτημα που αναδεικνύεται, τελικά, είναι βαθύτερα πολιτικό και θεσμικό: αφορά τον ορισμό και τη διατήρηση της ιθαγένειας ως θεμελιώδους δεσμού συμμετοχής σε μια δημοκρατική κοινότητα και όχι ως αντικείμενου συναλλαγής.