

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

M. POIARES MADURO

της 30ής Σεπτεμβρίου 2009¹

1. Η υπό κρίση αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης θέτει για πρώτη φορά το ζήτημα της έκτασης της διακριτικής εξουσίας που έχουν τα κράτη μέλη όταν αποφασίζουν ποιοι είναι υπήκοοί τους. Δεδομένου ότι με τη Συνθήκη θεσπίζεται η ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία βέβαια συναρτάται προς την ύπαρξη ιθαγένειας κράτους μέλους, τίθεται το ερώτημα αν τα κράτη μέλη εξακολουθούν να μπορούν να ασκούν την αρμοδιότητά τους να καθορίζουν τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους το κοινοτικό δίκαιο. Αυτό είναι ουσιαστικά το αντικείμενο της διαφοράς στην παρούσα υπόθεση. Το Δικαστήριο καλείται δηλαδή να διασαφηνίσει τις σχέσεις μεταξύ της έννοιας της ιθαγένειας κράτους μέλους αφενός και της έννοιας της ιθαγένειας της Ένωσης, πράγμα που, σαφέστατα, έχει ουσιώδη σημασία για τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

I — Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

2. Ο αναιρεσείων στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο Janko Rottmann, γεννήθηκε το

1956 στο Γκρατς της Αυστρίας και απέκτησε την αυστριακή ιθαγένεια λόγω της γέννησής του στην αυστριακή επικράτεια. Κατόπιν της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Αυστρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Ιανουαρίου 1995, απέκτησε επίσης, ως Αυστριακός υπήκοος, την ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Κατόπιν προκαταρκτικής εξέτασης που διενήργησαν οι ομοσπονδιακές αστυνομικές αρχές του Γκρατς λόγω της υποψίας τους ότι ο αναιρεσείων είχε τελέσει σοβαρές απάτες κατά την άσκηση του επαγγέλματός του, απαγγέλθηκε κατ' αυτού κατηγορία και εξετάστηκε ως κατηγορούμενος τον Ιούλιο του 1995 από το Landesgericht für Strafsachen (Πλημμελειοδικείο) του Γκρατς. Στη συνέχεια ο αναιρεσείων εγκατέλειψε την Αυστρία και εγκαταστάθηκε στο Μόναχο, στη Γερμανία. Τον Φεβρουάριο του 1997 το Landesgericht für Strafsachen του Γκρατς εξέδωσε εθνικό ένταλμα σύλληψης κατά του αναιρεσείοντος.

4. Τον Φεβρουάριο του 1998 ο αναιρεσείων υπέβαλε στον Δήμο Μονάχου αίτηση πολιτογράφησης του ως Γερμανού. Κατά τη

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

συμπλήρωση του σχετικού εντύπου απέκρυψε ότι είχε ασκηθεί κατ' αυτού ποινική δίωξη στην Αυστρία. Το έγγραφο απονομής της γερμανικής ιθαγένειας, που φέρει ημερομηνία 25 Ιανουαρίου 1999, εγχειρίστηκε στον προσφεύγοντα στις 5 Φεβρουαρίου 1999. Λόγω της κτήσης της γερμανικής ιθαγένειας, ο J. Rottmann απώλεσε, σύμφωνα με το αυστριακό δίκαιο περί ιθαγένειας, την αυστριακή ιθαγένεια².

6. Ο ενδιαφερόμενος άσκησε ένδικη προσφυγή για την ακύρωση της παραπάνω απόφασης, ισχυριζόμενος ότι η ανάκληση της πολιτογράφησης του τον καθιστούσε, κατά παράβαση του δημόσιου διεθνούς δικαίου, μη ιθαγενής, με συνέπεια την απώλεια επίσης, κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, της ιθαγένειας της Ένωσης. Κατόπιν της απόρριψης της προσφυγής του σε πρώτο και σε δεύτερο βαθμό, ο J. Rottmann υπέβαλε αίτηση ανάρreσης ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht.

5. Τον Αύγουστο του 1999 οι αυστριακές αρχές πληροφόρησαν τις δημοτικές αρχές του Μονάχου ότι κατά του J. Rottmann εκκρεμούσε ένταλμα σύλληψης στην Αυστρία και ότι ο ενδιαφερόμενος είχε εξεταστεί ήδη τον Ιούλιο του 1995 από το Landesgericht für Strafsachen του Γκρατς υπό την ιδιότητα του κατηγορουμένου. Κατόπιν αυτού το αναιρεσίβλητο, το Freistaat Bayern (ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας), ανακάλεσε αναδρομικά, με απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, την πολιτογράφησή του, διότι ο ενδιαφερόμενος είχε αποκτήσει την αυστριακή ποινική διαδικασία και επομένως είχε αποκτήσει τη γερμανική ιθαγένεια χάρη σε απάτη. Για την έκδοση της ανακλητικής αυτής απόφασης οι γερμανικές αρχές στηρίχθηκαν στο άρθρο 48, παράγραφος 1, του βαυαρικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (BayVwVfG), κατά το οποίο «οι παράνομες διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακαλούνται αναδρομικά ή να καταργούνται για το μέλλον, εν όλω ή εν μέρει, ακόμη και αν έχουν ήδη καταστεί απρόσβλητες [...]».

7. Το Bundesverwaltungsgericht, επειδή είχε αμφιβολίες για το αν η επίμαχη ανακλητική απόφαση και η απόφαση του Εφετείου είναι συμβατές με το κοινοτικό δίκαιο, και συγκεκριμένα με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΕΚ, λόγω της απώλειας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας την οποία συνεπάγεται κατά κανόνα η απώλεια της γερμανικής ιθαγένειας και λόγω της προκύπτουσας ανιθαγένειας, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο η νομική συνέπεια της απώλειας της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και των συνακόλουθων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών) η οποία επέρχεται όταν η καταρχήν νόμιμη κατά το εθνικό (γερμανικό) δίκαιο ανάκληση της πράξης απονομής της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους (της Γερμανίας), πράξης της οποίας η έκδοση επιτεύχθηκε με απάτη, οδηγεί, λόγω της παράλληλης εφαρμογής της σχετικής με την ιθαγένεια

2 — Κατά το άρθρο 27, παράγραφος 1, του ομοσπονδιακού αυστριακού νόμου περί ιθαγένειας (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985, σ. 311), «όποιος αποκτά, κατόπιν αίτησής του, δηλωσής του ή ρητής συναίνεσής του, αλλοδαπή ιθαγένεια χάνει την αυστριακή, εκτός αν του έχει προηγουμένως επιτραπεί ρητά να τη διατηρήσει».

νομοθεσίας άλλου κράτους μέλους (της Αυστρίας), σε ανιθαγένεια —όπως εν προκειμένω στην περίπτωση του αναιρεσείοντος, όπου δεν ανακτάται αυτόματα η αρχική αυστριακή ιθαγένεια;

απορριφθεί η ένσταση που πρόβαλαν ορισμένα κράτη μέλη και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δηλαδή ότι η υπό κρίση περίπτωση, καθόσον έχει αμιγώς εγχώριο χαρακτήρα, δεν εμπίπτει στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου, οπότε η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης είναι अपαράδεκτη.

- 2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα: Έχει το κράτος μέλος (η Γερμανία) που πολιτογράφησε τον πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σκοπεύει να ανακαλέσει την πράξη απονομής της ιθαγένειας, της οποίας η έκδοση επιτεύχθηκε με απάτη, την υποχρέωση, κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, να μην ανακαλέσει καθόλου ή να μην ανακαλέσει προσωρινά την εν λόγω πράξη, αν ή ενόσω η ανάκληση αυτή έχει την περιγραφόμενη στο πρώτο ερώτημα νομική συνέπεια της απώλειας της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και των συνακόλουθων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών), ή μήπως το κράτος μέλος της προηγούμενης ιθαγένειας (η Αυστρία) έχει την υποχρέωση, κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, να ερμηνεύει και να εφαρμόζει ή μάλιστα και να προσαρμόζει το εθνικό του δίκαιο κατά τρόπο ώστε να μην επέρχεται αυτή η νομική συνέπεια;»

9. Η ιθαγένεια της Ένωσης, έστω και αν συνιστά «θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών»³, δεν αποσκοπεί βέβαια στη διεύρυνση του καθ' ύλη πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, ώστε να καλύπτονται και εσωτερικές καταστάσεις που δεν έχουν καμία σχέση με το κοινοτικό δίκαιο⁴. Επομένως, δεν επιτρέπεται η επίκλησή της σε τέτοιες περιπτώσεις.

10. Θα ήταν όμως προφανώς σφάλμα να γίνει δεκτό ότι, όπως φαίνεται να υποστηρίζουν με τις παρατηρήσεις τους ορισμένα κράτη μέλη, πρόκειται για αμιγώς εσωτερική κατάσταση επειδή ακριβώς το αντικείμενο της διαφοράς, δηλαδή η κτήση και η απώλεια

II — Επί του παραδεκτού της αίτησης για την έκδοση προδικαστικής απόφασης

8. Πριν προσπαθήσω να απαντήσω στα υποβαλλόμενα ερωτήματα, θα πρέπει να

3 — Αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 31), και της 11ης Σεπτεμβρίου 2007, C-76/05, Schwarz και Gootjes-Schwarz (Συλλογή 2007, σ. I-6849, σκέψη 86).

4 — Βλ. αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 1997, C-64/96 και C-65/96, Uecker και Jacquet (Συλλογή 1997, σ. I-3171, σκέψη 23), της 2ας Οκτωβρίου 2003, C-148/02, Garcia Avello (Συλλογή 2003, σ. I-11613, σκέψη 26), της 12ης Ιουλίου 2005, C-403/03, Schempp (Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκέψη 20), της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-192/05, Tas-Hagen και Tas (Συλλογή 2006, σ. I-10451, σκέψη 23), της 1ης Απριλίου 2008, C-212/06, Gouvernement de la Communauté française και Gouvernement wallon (Συλλογή 2008, σ. I-1683, σκέψη 39), και της 22ας Μαΐου 2008, C-499/06, Nerkowska (Συλλογή 2008, σ. I-3993, σκέψη 25).

της ιθαγένειας, ρυθμίζεται αποκλειστικά από την εθνική νομοθεσία. Στο σημείο αυτό αρκεί η υπενθύμιση ότι, κατά τη νομολογία, το γεγονός ότι οι διατάξεις που διέπουν το όνομα των φυσικών προσώπων εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών δεν σημαίνει ότι τα κράτη αυτή δεν πρέπει να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής⁵. Οι εθνικές διατάξεις βέβαια που διέπουν την κτήση και την απώλεια της ιθαγένειας δεν είναι δυνατόν, χωρίς να διευρυνθεί το πεδίο της Συνθήκης, να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου για τον λόγο και μόνο ότι οδηγούν στην κτήση ή στην απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης. Ακόμη και αν μια κατάσταση αφορά τομέα του οποίου η ρύθμιση εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, η κατάσταση αυτή εμπίπτει πάντως στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, εφόσον ενέχει στοιχεία αλλοδαπότητας, δηλαδή έχει κάποιες διασυνοριακές πτυχές. Δεν αποτελούν δηλαδή αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις παρά μόνο οι καταστάσεις των οποίων όλα τα στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνο κράτους μέλους⁶.

11. Από την άποψη αυτή δεν μπορεί βασίμως να αμφισβητηθεί η ύπαρξη ενός στοιχείου αλλοδαπότητας με το επιχείρημα ότι οι νομικές σχέσεις του αναρρεσειόντος της κύριας δίκης με την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ήσαν, μετά την κτήση από τον ενδιαφερόμενο της γερμανικής ιθαγένειας, σχέσεις μεταξύ του κράτους αυτού και ενός υπηκόου του και ότι, ειδικότερα, η

ανάκληση της πολιτογράφησης αποτελεί γερμανική διοικητική πράξη που απευθύνεται σε Γερμανό υπήκοο που κατοικεί στη Γερμανία. Το επιχείρημα αυτό δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη το πώς περιήλθε στην κατάσταση αυτή ο J. Rottmann. Ο J. Rottmann μετέφερε την κατοικία του στη Γερμανία το 1995, με σκοπό την πολιτογράφηση του, ασκώντας το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, το οποίο απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης, την οποία είχε ως Αυστριακός υπήκοος. Η κτήση της γερμανικής ιθαγένειας και η απώλεια της αυστριακής από τον ενδιαφερόμενο πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα βέβαια με τις προϋποθέσεις που θέτει η εθνική νομοθεσία, αλλά κατόπιν της άσκησης μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες⁷ που του απονέμει το κοινοτικό δίκαιο. Κατά πάγια νομολογία όμως, οι περιπτώσεις άσκησης των θεμελιωδών ελευθεριών τις οποίες κατοχυρώνει η Συνθήκη, και ιδίως εκείνων που άπτονται του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο παρέχει το άρθρο 18 ΕΚ, δεν μπορούν να θεωρούνται ως εσωτερικές καταστάσεις που δεν έχουν σχέση με το κοινοτικό δίκαιο⁸.

12. Για παράδειγμα, έγινε δεκτό ότι ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου η περίπτωση του φορολογούμενου που κατοικούσε στη Γερμανία και δεν μπορούσε, βάσει της γερμανικής νομοθεσίας, να εκπίπτει από το φορολογητέο εισόδημά του στο κράτος μέλος αυτό τη διατροφή που κατέβαλλε στην πρώην σύζυγό του, η οποία κατοικούσε στην Αυστρία, ενώ θα είχε τέτοιο δικαίωμα έκπτωσης, αν η πρώην σύζυγός του

5 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Garcia Avello (σκέψεις 20 έως 29).

6 — Βλ. αποφάσεις της 16ης Ιανουαρίου 1997, C-134/95, USSL n° 47 di Biella (Συλλογή 1997, σ. I-195, σκέψη 23), της 11ης Οκτωβρίου 2001, C-95/99 έως C-98/99 και C-180/99, Khalil κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-7413, σκέψη 69), και της 25ης Ιουλίου 2008, C-127/08, Metock κ.λπ. (Συλλογή 2008, σ. I-6241, σκέψη 77).

7 — Σύμφωνα με τον ρητό χαρακτηρισμό στον οποίο προέβη το Δικαστήριο (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-224/98, D'Hoop, Συλλογή 2002, σ. I-6191, σκέψη 29).

8 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Garcia Avello (σκέψη 24), και Schwarz και Gootjes-Schwarz (σκέψη 87), καθώς και αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 2005, C-209/03, Bidar (Συλλογή 2005, σ. I-2119, σκέψη 33), Schemp, ό.π. (σκέψεις 17 και 18), και Nerowska, ό.π. (σκέψεις 26 έως 29).

εξακολουθούσε να κατοικεί στη Γερμανία. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα αυτό, μολονότι ο ίδιος ο φορολογούμενος δεν είχε ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, με το σκεπτικό ότι η άσκηση από την πρώην σύζυγό του του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, το οποίο της απένεμε το άρθρο 18 ΕΚ, είχε επηρεάσει αρνητικά τη δυνατότητα του πρώην συζύγου της να εκπίπτει από το φορολογητέο εισόδημά του στη Γερμανία τη διατροφή που της κατέβαλλε⁹. Ομοίως, δεν συνιστά αμιγώς εσωτερική κατάσταση η άρνηση των πολωνικών αρχών να καταβάλλουν σύνταξη αναπηρίας άμαχων θυμάτων πολέμου σε μια Πολωνή υπήκοο, καθόσον η άρνηση αυτή βασιζόταν στο γεγονός ότι η ενδιαφερόμενη είχε μεταφέρει την κατοικία της στη Γερμανία, πράγμα που σήμαινε ότι η άσκηση από την ενδιαφερόμενη του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, το οποίο συναρτάται προς την ιθαγένεια της Ένωσης, είχε αρνητικές επιπτώσεις επί της αξίωσής της για καταβολή της εν λόγω παροχής¹⁰.

σε άλλα κράτη μέλη είχε επίπτωση επί της αλλαγής της προσωπικής του κατάστασης: η μεταφορά της κατοικίας του στη Γερμανία είχε ακριβώς ως αποτέλεσμα να του δοθεί η δυνατότητα πλήρωσης των προϋποθέσεων κτήσης της γερμανικής ιθαγένειας, δηλαδή της προϋπόθεσης ύπαρξης νόμιμης μόνιμης διαμονής στη γερμανική επικράτεια. Η ύπαρξη αυτής της σχέσης αρκεί για να γίνει δεκτό ότι η υπόθεση εμπίπτει στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου. Τούτο αποδεικνύεται από το γεγονός ότι υπήχθη στο κοινοτικό δίκαιο μια περίπτωση άρνησης αλλαγής του επωνύμου, την οποία προέβαλαν οι βελγικές αρχές έναντι τέκνων που είχαν γεννηθεί και διέμεναν ανέκαθεν στο Βέλγιο έχοντας τη βελγική ιθαγένεια, με το σκεπτικό ότι είχαν επίσης την ισπανική ιθαγένεια, οπότε μπορούσαν να θεωρηθούν ως υπήκοοι κράτους μέλους που διέμεναν νόμιμα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Η άρνηση αλλαγής του επωνύμου όμως δεν είχε σχέση με την ελευθερία κυκλοφορίας, η οποία απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης, αφού στηριζόταν στην αιτιολογία ότι, κατά το βελγικό δίκαιο, το επώνυμο των τέκνων συμπίπτει παραδοσιακά με το επώνυμο του πατέρα¹¹.

13. Στην προκείμενη βέβαια περίπτωση η σχέση μεταξύ της επίδικης ανάκλησης της πολιτογράφησης και της κοινοτικής θεμελιώδους ελευθερίας είναι λιγότερο άμεση: ο λόγος της ανάκλησης δεν έγκειται στην άσκηση της εν λόγω ελευθερίας, αλλά στην εκ προθέσεως διάπραξη απάτης από τον ενδιαφερόμενο. Παρ' όλα αυτά, η εκ μέρους του J. Rottmann άσκηση του δικαιώματος που έχει ως πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα

III — Επί της ρύθμισης των ζητημάτων ιθαγένειας από το εθνικό δίκαιο υπό τον όρο «της τήρησης του κοινοτικού δικαίου»

14. Η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορά κατ' ουσία το ζήτημα αν το κοινοτικό δίκαιο περιορίζει την κρατική

9 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Schempp (σκέψεις 13 έως 25).

10 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Nerkowska (σκέψεις 20 έως 29).

11 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Garcia Avello (σκέψεις 20 έως 39).

εξουσία ρύθμισης των ζητημάτων ιθαγένειας, όταν ένα πρόσωπο που είχε αρχικά την ιθαγένεια κράτους μέλους, την οποία απώλεσε κατόπιν της πολιτογράφησης του σε άλλο κράτος μέλος, του οποίου απέκτησε έτσι την ιθαγένεια, υφίσταται την ανάκληση της πράξης απονομής αυτής της ιθαγένειάς του, για τον λόγο ότι την απέκτησε κατόπιν απάτης, οπότε καθίσταται ανιθαγενής και χάνει την ιθαγένεια της Ένωσης. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, τίθεται το ερώτημα αν, κατά το κοινοτικό δίκαιο, την ευθύνη για τη μη επέλευση της νομικής συνέπειας της ανιθαγένειας έχει το κράτος της αρχικής ιθαγένειας ή το κράτος της ανακληθείσας ιθαγένειας.

15. Τα ερωτηματικά του αιτούντος δικαστηρίου βασίζονται στις ακόλουθες σκέψεις. Η ιθαγένεια της Ένωσης έχει παράγωγο και συμπληρωματικό χαρακτήρα σε σχέση με την εθνική ιθαγένεια, όπως προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΕΚ, το οποίο προβλέπει ότι «πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους» και ότι «η ιθαγένεια της Ένωσης συμπληρώνει και δεν αντικαθιστά την εθνική ιθαγένεια»¹². Κατά συνέπεια, η ιθαγένεια της Ένωσης ούτε αποκτάται ούτε χάνεται αυτοτελώς. Η κτήση και η απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης αποτελούν συνάρτηση της κτήσης και της απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους: η ιθαγένεια της Ένωσης προϋποθέτει την ιθαγένεια κράτους μέλους.

12 — Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 17 ΕΚ προστέθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

16. Αυτή η σχέση μεταξύ των δύο καθεστώτων (μεταξύ κρατικής αφενός και ενωσιακής αφετέρου ιθαγένειας) οφείλεται στην ίδια τη φύση και στο νόημα της ιθαγένειας της Ένωσης. Ενώ οι λέξεις «πολίτης» ή «υπήκοος» σημαίνουν ανέκαθεν τη νομική και πολιτική θέση την οποία καταλαμβάνουν οι έχοντες την ιθαγένεια ενός κράτους εντός της κοινότητας των πολιτών στην οποία ανήκουν, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια παραπέμπει στο νομικό και πολιτικό καθεστώς που αναγνωρίζεται στους πολίτες ενός κράτους εκτός της κρατικά οργανωμένης κοινότητας των πολιτών. Ο παράγωγος χαρακτήρας της ιθαγένειας της Ένωσης σε σχέση με την υπηκοότητα των κρατών μελών απορρέει από τον χαρακτηρισμό της ως «διακρατικής ιθαγένειας»¹³, η οποία απονέμει στους υπηκόους ενός κράτους μέλους δικαιώματα εντός των άλλων κρατών μελών, και κυρίως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής και το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης¹⁴, καθώς επίσης και έναντι της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, το λογικό επακόλουθο είναι ότι η ιθαγένεια ενός κράτους καθιστά το άτομο πολίτη του κράτους αυτού και ταυτόχρονα πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω ιθαγένεια απονέμει στους υπηκόους των κρατών μελών ιθαγένεια που υπερβαίνει τα όρια του κράτους.

17. Δεν αμφισβητείται ότι, στο πλαίσιο αυτό, ο καθορισμός των προϋποθέσεων κτήσης και απώλειας της υπηκοότητας –άρα, και της ιθαγένειας της Ένωσης– εμπίπτει

13 — Βλ., επ' αυτού, ανάλυση του Schönberger, C., «European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism», *REDF*, τόμος 19, αριθ. 1, 2007, σ. 61· καθώς και, του ίδιου συγγραφέα, *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 — Βλ., επ' αυτού σύνθεση της Ιλιοπούλου, Α., *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, εκδ. Bruylant, 2008.

στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Είναι γνωστό ότι η υπηκοότητα ή ιθαγένεια ορίζεται ως ο δημοσίου δικαίου νομικός δεσμός μεταξύ ενός ατόμου και συγκεκριμένου κράτους, λόγω του οποίου το άτομο αυτό αποκτά ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Το χαρακτηριστικό αυτού του δεσμού της ιθαγένειας είναι ότι στηρίζεται σε μια ιδιαίτερη αλληλεγγύη προς το εν λόγω κράτος και στην αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και καθηκόντων¹⁵. Το κράτος ορίζει τον λαό του χάρη στην ιθαγένεια. Μέσα από τον δεσμό της ιθαγένειας επιδιώκεται η δημιουργία μιας εθνικής κοινότητας και είναι επομένως αυτονόητο ότι το κράτος μέλος είναι ελεύθερο να διαμορφώνει τα βασικά χαρακτηριστικά της προσδιορίζοντας τα πρόσωπα τα οποία θεωρεί υπηκόους του.

18. Αυτή είναι η παραδοσιακή αντίληψη που προκύπτει από το διεθνές δίκαιο. Το Μόνιμο Διεθνές Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι τα ζητήματα ιθαγένειας αποτελούν καταρχήν τομέα της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών¹⁶. Στη συνέχεια, το Διεθνές Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι, κατά το διεθνές

δίκαιο, κάθε κράτος είναι ελεύθερο να ρυθμίζει την κτήση της ιθαγένειάς του και την απανομή της από τα κρατικά όργανα, σε περίπτωση πολιτογράφησης, σύμφωνα με τη νομοθεσία του¹⁷. Τέλος, πιο πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την ιθαγένεια, η οποία εγκρίθηκε στις 6 Νοεμβρίου 1997 από το Συμβούλιο της Ευρώπης και άρχισε να ισχύει την 1η Μαρτίου 2000, επανέλαβε, στο άρθρο 3, παράγραφος 1, ότι κάθε κράτος προσδιορίζει με τη νομοθεσία του ποιои είναι οι υπηκόοί του.

19. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν παρεκκλίνει από τη λύση που έχει δοθεί στο πεδίο του διεθνούς δικαίου και την οποία θεωρεί ως «αρχή του εθνικού διεθνούς δικαίου»¹⁸. Αυτό ανταποκρίνεται στη βούληση των κρατών μελών, όπως προκύπτει ρητά από τη δήλωση (αριθ. 2) για την ιθαγένεια κρατών μελών, την οποία τα κράτη μέλη επισυναψαν στην τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁹, ενώ δεν μπορεί να προταθεί βασίμως η αντίρρηση ότι οι δηλώσεις που έχουν επισυναφθεί στις Συνθήκες δεν έχουν, αντίθετα από τα πρωτόκολλα, την ίδια νομική

15 — Τούτο έχει τονιστεί από το ίδιο το Δικαστήριο (βλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980, 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 537, σκέψη 10), αλλά και παλαιότερα από το Διεθνές Δικαστήριο [βλ. υπόθεση Nottebohm (δευτέρα φάση), απόφαση της 6ης Απριλίου 1955, CII, Rec. σ. 4, και ειδικότερα σ. 23: «Η ιθαγένεια αποτελεί νομικό δεσμό που βασίζεται στο κοινωνικής φύσης γεγονός της ένταξης σε συγκεκριμένο σύνολο, σε μια πραγματική υπαρξιακή αλληλεγγύη και σε κοινότητα συμφερόντων και αισθημάτων, μαζί με αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και καθηκόντων»].

16 — Βλ. συμβουλευτική γνώμη της 7ης Φεβρουαρίου 1923, σχετικά με τα διατάγματα περί ιθαγένειας που εκδόθηκαν στην Τυνησία και στο Μαρόκο, Σειρά Β, αριθ. 4 (1923), και ειδικότερα σ. 24.

17 — Βλ. προαναφερθείσα υπόθεση Nottebohm (δευτέρα φάση), και ειδικότερα σ. 20 και 23.

18 — Βλ. απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-192/99, Kaur (Συλλογή 2001, σ. I-1237, σκέψη 20).

19 — Βλ. το κείμενο στην ΕΕ 1992, C 191, σ. 45: «Η Συνδιάσκεψη δηλώνει 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. Τα κράτη μέλη μπορούν να δηλώνουν, πληροφοριακά, ποια άτομα πρέπει να θεωρούνται ως υπήκοοί τους για τους σκοπούς της Κοινότητας, με δήλωση που θα καταθέτουν στην Προεδρία· μπορούν ενδεχομένως να τροποποιήσουν τη δήλωσή τους.».

αξία με τις Συνθήκες. Η κοινοτική νομολογία τούς αναγνωρίζει ερμηνευτική τουλάχιστον αξία²⁰. Θα ήθελα εδώ να υπενθυμίσω ειδικότερα ότι το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά μια μονομερή δήλωση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας με την οποία το κράτος αυτό διευκρίνισε ποιοι έπρεπε να θεωρούνται υπήκοοί του κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου, ότι η δήλωση αυτή έπρεπε να ληφθεί υπόψη για την ερμηνεία της Συνθήκης, και ειδικότερα ενόψει του καθορισμού του πεδίου εφαρμογής της *ratione personae*²¹. Ανάλογη αξία θα πρέπει κατά μείζονα λόγο να προσδοθεί σε δήλωση όλων των κρατών μελών, όπως είναι η δήλωση αριθ. 2 για την ιθαγένεια κράτους μέλους. Επιπλέον, καμία διάταξη του πρωτογενούς δικαίου και καμία πράξη του παράγωγου δεν ρυθμίζει τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους ή της ιθαγένειας της Ένωσης. Τέλος, το κυριότερο, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, κατά το παρόν στάδιο της εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου, το ζήτημα αυτό εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών²². Το Δικαστήριο κατέληξε συγκεκριμένα στο συμπέρασμα ότι καλώς το Ηνωμένο Βασίλειο καθόρισε ελεύθερα, με δύο διαδοχικές δηλώσεις συνημμένες στη Συνθήκη Προσχώρησης, ποιες κατηγορίες Βρετανών πολιτών έπρεπε να θεωρούνται ότι έχουν την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους, κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου και προς τον σκοπό της εφαρμογής του²³.

20. Αυτό που είναι βέβαιο πάντως είναι ότι, εφόσον μια περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου, η εκ μέρους των κρατών μελών άσκηση των αρμοδιοτήτων που εξακολουθούν να έχουν δεν μπορεί να εξαρτάται από τη διακριτική τους ευχέρεια, αλλά περιορίζεται από την υποχρέωση τήρησης των κοινοτικών κανόνων. Η σχετική νομολογία είναι πάγια και γνωστή. Θα ήθελα μόνο να υπενθυμίσω ότι έχει γίνει δεκτό νομολογιακά ότι τα κράτη μέλη, όταν ρυθμίζουν τα ζητήματα της άμεσης φορολογίας²⁴, του επωνύμου²⁵, των συντάξεων των άμαχων θυμάτων πολέμου²⁶, οφείλουν, μολονότι τα ζητήματα αυτά εμπίπτουν στο πεδίο των εθνικών αρμοδιοτήτων, να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο. Είναι απόλυτα λογικό ότι δεν θα πρέπει να δοθεί διαφορετική λύση σχετικά με τη ρύθμιση των όρων κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας. Στην υπόθεση *Micheletti* κ.λπ. το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι η αρμοδιότητα των κρατών μελών στον σχετικό τομέα «πρέπει» και αυτή «να ασκείται τηρουμένου του κοινοτικού δικαίου»²⁷.

21. Το Δικαστήριο δεν έχει πάντως διασαφηνίσει ακόμη επαρκώς την επιφύλαξη αυτή. Απλώς έχει συναγάγει την αρχή ότι ένα

20 — Επί της νομικής αξίας των δηλώσεων, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση C-64/05 P, Σουηδία κατά Επιτροπής (απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Συλλογή 2007, σ. I-11389, σημείο 34).

21 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Kaur* (σκέψη 24).

22 — Βλ. αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1992, C-369/90, *Micheletti* κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-4239, σκέψη 10), της 11ης Νοεμβρίου 1999, C-179/98, *Mesbah* (Συλλογή 1999, σ. I-7955, σκέψη 29), και προαναφερθείσα απόφαση *Kaur* (σκέψη 19).

23 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Kaur*.

24 — Βλ. απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2005, C-446/03, *Marks & Spencer* (Συλλογή 2005, σ. I-10837, σκέψη 29).

25 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Garcia Avello* (σκέψη 25).

26 — Βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις *Tas-Hagen* και *Tas* (σκέψεις 21 και 22) και *Nerkowska* (σκέψη 23).

27 — Προαναφερθείσα απόφαση *Micheletti* κ.λπ. (σκέψη 10). Τούτο επιβεβαιώθηκε στη συνέχεια με τις προαναφερθείσες αποφάσεις *Mesbah* (σκέψη 29) και *Kaur* (σκέψη 19).

κράτος μέλος δεν μπορεί να περιορίζει τα αποτελέσματα της χορήγησης της ιθαγένειας άλλου κράτους μέλους θέτοντας επιπλέον προϋποθέσεις για την αναγνώριση της εν λόγω ιθαγένειας, ενόψει της άσκησης θεμελιώδους ελευθερίας που προβλέπεται από τη Συνθήκη²⁸.

αποκτήσει ο ενδιαφερόμενος νόμιμα ως υπήκοος ενός άλλου κράτους μέλους;

22. Ποια είναι όμως η έκταση αυτής της υποχρέωσης τήρησης του κοινοτικού δικαίου σε σχέση με την απώλεια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας του αναιρεσείοντος της κύριας δίκης, με δεδομένο ότι η απώλεια αυτή οφείλεται στην ανάκληση της πολιτογράφησης του ως Γερμανού, πολιτογράφησης την οποία ο ενδιαφερόμενος πέτυχε χάρη σε απάτη, και στη μη ύπαρξη δυνατότητας ανάκτησης της αυστριακής ιθαγένειας, την οποία είχε αποκτήσει νόμιμα εκ γενετής; Με άλλα λόγια, ποιο συμπέρασμα πρέπει να συναχθεί από την υποχρέωση αυτή σχετικά με τη ρύθμιση ενός κράτους μέλους που αφορά μόνο την ιθαγένειά του και όχι την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους, ιδιαίτερα όταν η εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης οδηγεί στην απώλεια της θεμελιώδους ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την οποία είχε

23. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει να γίνει πλήρως κατανοητή η σχέση μεταξύ της ιθαγένειας κράτους μέλους και της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για δύο έννοιες που είναι συγχρόνως άρρηκτα συνδεδεμένες και αυτοτελείς²⁹. Η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης προϋποθέτει την ιθαγένεια κράτους μέλους, αλλά αποτελεί ταυτόχρονα αυτοτελή νομική και πολιτική έννοια σε σχέση με την έννοια της ιθαγένειας. Η ιθαγένεια κράτους μέλους δεν παρέχει μόνο πρόσβαση στα δικαιώματα που απονέμει το κοινοτικό δίκαιο, αλλά μας κάνει πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ιδιότητα του Ευρωπαίου πολίτη αποτελεί κάτι παραπάνω από ένα σύνολο δικαιωμάτων που θα μπορούσαν, καθαυτά, να απονεμηθούν ακόμη και σε όσους δεν την έχουν. Η ιδιότητα αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη δεσμού πολιτικής φύσης μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών, έστω και αν δεν πρόκειται για δεσμό που να σημαίνει ότι ο ενδιαφερόμενος ανήκει σε ορισμένο λαό. Αντίθετα, ο πολιτικής φύσης δεσμός αυτός ενώνει τους λαούς της Ευρώπης. Στηρίζεται στην αμοιβαία δέσμευσή τους να καταστήσουν προσιτό το πολιτικής φύσης κοινωνικό σύνολο κάθε κράτους μέλους στους άλλους Ευρωπαίους πολίτες και να δημιουργήσουν μια νέα μορφή αλληλεγγύης των πολιτών, με πολιτικό χαρακτήρα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο δεσμός αυτός δεν απαιτεί την ύπαρξη ενός λαού, αλλά στηρίζεται στην ύπαρξη ενός ευρωπαϊκού χώρου με πολιτικό χαρακτήρα, από τον οποίο

28 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Micheletti* κ.λπ. Υπενθυμίζω ότι στην υπόθεση εκείνη το Βασίλειο της Ισπανίας αρνούταν να αναγνώρισει την ελευθερία εγκατάστασης Ιταλού υπηκόου που είχε συγχρόνως την αργεντινή ιθαγένεια, με το αιτιολογικό ότι η ισπανική νομοθεσία τον θεωρούσε υπήκοο Αργεντινής, της χώρας δηλαδή στην οποία είχε τη συνήθη διαμονή του. Βλ., επίσης, προαναφερθείσα απόφαση *García Avello* (σκέψη 28) και απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 2004, C-200/02, *Zhu και Chen* (Συλλογή 2004, σ. I-9925, σκέψη 39).

29 — Για μια εμπειριστατωμένη ανάλυση της σχέσης και των διαφορών μεταξύ της ιθαγένειας κράτους μέλους και της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. *Closa, C.*, «Citizenship of the Union and Nationality of the Member States», *CMLRev*, 1995, σ. 487.

προκύπτουν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Η ιδιότητα του πολίτη, δεδομένου ότι δεν προϋποθέτει την ύπαρξη ευρωπαϊκού λαού, αυτονομείται εννοιολογικά από την ιθαγένεια. Όπως παρατήρησε ένας από τους θεωρητικούς του δικαίου, ο ριζικά καινοτόμος χαρακτήρας της έννοιας του Ευρωπαίου πολίτη οφείλεται στο γεγονός ότι «η Ένωση ανήκει σε πολίτες και αποτελείται από πολίτες που, εξ ορισμού, δεν έχουν την ίδια ιθαγένεια»³⁰. Αντίθετα, τα κράτη μέλη, ανάγοντας την ιθαγένεια σε προϋπόθεση της ιδιότητας του Ευρωπαίου πολίτη, θέλησαν να καταστήσουν σαφές ότι η νέα αυτή μορφή ιθαγένειας δεν αναιρεί την πρωτογενή πίστη που οφείλουμε στο εθνικό κοινωνικό σύνολο στο οποίο ανήκουμε. Επομένως, ο δεσμός αυτός με την ιθαγένεια των διαφόρων κρατών μελών συνιστά την αναγνώριση του γεγονότος ότι μπορεί να υπάρχουν (και ότι όντως υπάρχουν) πολίτες των οποίων η ιδιότητα αυτή να μην εξαρτάται από την ιθαγένεια. Αυτό είναι το καταπληκτικό με την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης: ενισχύει τους δεσμούς που μας ενώνουν με τα κράτη μας (αφού ο λόγος για τον οποίο είμαστε Ευρωπαίοι πολίτες έγκειται στο ότι είμαστε υπήκοοι των κρατών μας) και ταυτόχρονα μας χειραφετεί (αφού είμαστε πλέον πολίτες πέρα από τα όρια του κράτους μας). Η κτήση της ιδιότητας του Ευρωπαίου πολίτη εξαρτάται από την ύπαρξη ιθαγένειας κράτους μέλους, η οποία ρυθμίζεται από το εθνικό δίκαιο, αλλά, όπως σε κάθε περίπτωση θεμελίωσης της ιδιότητας του πολίτη, αποτελεί τη βάση ενός νέου πολιτικού χώρου, από τον οποίο προκύπτουν δικαιώματα και υποχρεώσεις που καθορίζονται από το κοινοτικό δίκαιο και δεν εξαρτώνται από το κράτος. Αυτό άλλωστε νομιμοποιεί με τη σειρά του την αυτοτέλεια και το κύρος της κοινοτικής έννομης τάξης. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, μολονότι η ιθαγένεια ενός κράτους μέλους αποτελεί προϋπόθεση για την κτήση της ιδιότητας του Ευρωπαίου

πολίτη, το σύνολο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που συναρτώνται προς την ιδιότητα αυτή δεν μπορεί να περιορίζεται αποκλειστικά από την εν λόγω ιθαγένεια. Με άλλα λόγια, ναι μεν η κτήση και η απώλεια της ιθαγένειας κράτους μέλους (άρα και της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης) δεν ρυθμίζονται καθαυτές από το κοινοτικό δίκαιο, αλλά οι προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας πρέπει να συμβιβάζονται με τους κοινοτικούς κανόνες και να σέβονται τα δικαιώματα του Ευρωπαίου πολίτη.

24. Δεν θα μπορούσε όμως από τα παραπάνω να συναχθεί ότι δεν υπάρχει καμία δυνατότητα αφαίρεσης της ιθαγένειας, όταν η αφαίρεση αυτή συνεπάγεται την απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης. Αυτό θα απέκλειε την αρμοδιότητα των κρατών μελών να ρυθμίζουν τους όρους κτήσης και απώλειας της ιθαγένειάς τους και θα έθιγε, κατά παράβαση του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΕΚ, την ίδια την ουσία της αυτονομίας που έχουν στον εν λόγω τομέα τα κράτη μέλη. Θα καταλήγαμε δηλαδή στην παράλογη λύση να καθορίζεται το πρωτογενές από το δευτερογενές: η διατήρηση της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα παρείχε την αξίωση διατήρησης της ιθαγένειας ορισμένου κράτους μέλους.

25. Η λύση αυτή θα ήταν επίσης αντίθετη προς το καθήκον που επιβάλλει στην Ένωση το άρθρο 6, παράγραφος 3, ΕΕ σχετικά με τον

30 — Weiler, J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, σ. 344.

σεβασμό της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών, ουσιώδες στοιχείο της οποίας αποτελεί προφανώς ο προσδιορισμός των προσώπων που έχουν την ιθαγένεια του οικείου κράτους μέλους.

καθορισμό των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των πολιτών της.

26. Αντίθετα, δεν μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί, όπως ισχυρίστηκαν ορισμένα κράτη μέλη, ότι με γνώμονα το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να εξετάζεται μόνο η άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, η οποία παρέχεται στους έχοντες την ιθαγένεια κράτους μέλους, και όχι οι ίδιες οι προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας του κράτους μέλους. Αφού από την κατοχή της ιθαγένειας κράτους μέλους εξαρτώνται η κατοχή της ιθαγένειας της Ένωσης και, συνακόλουθα, η κτήση και άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που συναρτά ρητά η Συνθήκη προς την ιθαγένεια αυτή, αλλά ακόμη και η αξίωση χορήγησης κοινωνικών παροχών³¹, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση τήρησης του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους στον τομέα της ιθαγένειας είναι κενή περιεχομένου. Η εν λόγω υποχρέωση δεν μπορεί συνεπώς να μην έχει ως αποτέλεσμα ορισμένους περιορισμούς ως προς την κρατική πράξη με την οποία αφαιρείται η ιθαγένεια, αφού η πράξη αυτή συνεπάγεται την απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης· ειδάλλως θα θιγόταν η αρμοδιότητα της Ένωσης ως προς τον

27. Η άποψη αυτή γίνεται δεκτή και από τους θεωρητικούς του δικαίου³². Η νομολογία παρέχει ήδη ορισμένες ενδείξεις για το ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο όταν ρυθμίζουν τα ζητήματα ιθαγένειας. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν έπρεπε να ληφθεί υπόψη, προς τον σκοπό της εφαρμογής του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων, η πολιτογράφηση μιας Βελγίδας υπαλλήλου ως Ιταλίδας, διότι η απόκτηση της ιταλικής ιθαγένειας της είχε επιβληθεί από την ιταλική νομοθεσία λόγω του γάμου της με Ιταλό, χωρίς να της δοθεί η δυνατότητα να την αποποιηθεί, πράγμα που συνιστούσε παραβίαση της κοινοτικής αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών υπαλλήλων³³.

28. Θα ήταν επίσης εσφαλμένο να γίνει δεκτό ότι, λόγω των ιδιαιτεροτήτων της νομοθεσίας περί ιθαγένειας, στην άσκηση της κρατικής αρμοδιότητας στον τομέα αυτόν μπορούν να αντιταχθούν ορισμένοι μόνο κοινοτικοί κανόνες, κυρίως δε οι γενικές αρχές του

31 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση D'Hoop, όπ.π., και αποφάσεις της 23ης Μαρτίου 2004, C-138/02, Collins (Συλλογή 2004, σ. I-2703), της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-456/02, Trojani (Συλλογή 2004, σ. I-7573), Bidar, όπ.π., και της 18ης Νοεμβρίου 2008, C-158/07, Förster (Συλλογή 2008, σ. I-8507).

32 — Βλ. επ' αυτού, μεταξύ άλλων, Hall, S., «Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights», *ELR*, 1996, σ. 129, και Kotalakidis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, και ειδικότερα σ. 305 έως 316.

33 — Βλ. απόφαση της 20ης Φεβρουαρίου 1975, 21/74, Airolo κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1975, σ. 221).

δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Θεωρητικά επιτρέπεται η επίκληση οποιουδήποτε κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης στον οποίο αντιβαίνουν ενδεχομένως οι προϋποθέσεις κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας που θέτει ένα κράτος μέλος.

τον τομέα της ιθαγένειας. Δυσκολεύομαι όμως να αντιληφθώ ποιον κανόνα του διεθνούς δικαίου παραβιάζει εν προκειμένω η ανάκληση της πολιτογράφησης. Βέβαια, τόσο η Σύμβαση για την εξάλειψη της αντιθαγένειας, της 30ής Αυγούστου 1961, όσο και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την ιθαγένεια, η οποία εγκρίθηκε στις 6 Νοεμβρίου 1997 από το Συμβούλιο της Ευρώπης, ακόμη και αν υποθεθεί ότι τα δύο αυτά κείμενα αποτελούν, μολονότι δεν έχουν κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την έκφραση γενικών κανόνων διεθνούς δικαίου, τείνουν να θέσουν την αρχή ότι πρέπει να αποφεύγονται οι περιπτώσεις αντιθαγένειας. Εντούτοις, επιτρέπουν στα κράτη, κατ' εξαίρεση, να αφαιρούν από ένα άτομο την ιθαγένειά του, έστω και αν η αφαίρεση αυτή συνεπάγεται την αντιθαγένειά του, εφόσον ο ενδιαφερόμενος απέκτησε την εν λόγω ιθαγένεια κατόπιν απάτης ή παροχής ψευδών στοιχείων³⁶, όπως συνέβη εν προκειμένω.

29. Ειδικότερα, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν το διεθνές δίκαιο. Η υποχρέωση των κρατών μελών να τηρούν το διεθνές δίκαιο, όταν ρυθμίζουν τον τομέα της ιθαγένειας, συνιστά μια γενικώς αναγνωρισμένη αρχή, η οποία αποτυπώθηκε στο άρθρο 1 της Σύμβασης της Χάγης, της 12ης Μαΐου 1930, περί ορισμένων ζητημάτων ιδιωτικού διεθνούς δικαίου σχετικών με την ιθαγένεια³⁴. Οι κανόνες όμως του γενικού διεθνούς δικαίου και του εθιμικού διεθνούς δικαίου είναι κανόνες που δεσμεύουν την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και αποτελούν τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης³⁵. Στην κατηγορία αυτή ανήκει και ο κανόνας που επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να τηρούν το διεθνές δίκαιο όταν ρυθμίζουν

30. Μεταξύ των κανόνων που ενδέχεται να περιορίζουν τη νομοθετική εξουσία των κρατών μελών στον τομέα της ιθαγένειας καταλέγονται επίσης οι κανόνες του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και οι γενικές αρχές του

34 — Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής: «Κάθε κράτος είναι αρμόδιο να καθορίζει με τη νομοθεσία του ποιός θα είναι οι υπήκοοί του. Τα άλλα κράτη οφείλουν να αναγνωρίζουν τη νομοθεσία αυτή, εφόσον είναι σύμφωνη με τις διεθνείς συμβάσεις, το εθιμικό διεθνές δίκαιο και τις γενικά αναγνωρισμένες αρχές του δικαίου στον τομέα της ιθαγένειας» (βλ. *Recueil des Traités de la Société des Nations*, τόμος 179, σ. 89).

35 — Βλ. ιδίως, αποφάσεις της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-286/90, Poulsen και Diva Navigation (Συλλογή 1992, σ. I-6019, σκέψεις 9 και 10), και της 16ης Ιουνίου 1998, C-162/96, Racke (Συλλογή 1998, σ. I-3655, σκέψεις 45 και 46).

36 — Βλ. άρθρο 8, παράγραφος 2, στοιχείο β', της Σύμβασης για την εξάλειψη της αντιθαγένειας και άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια.

κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό η νομική θεωρία³⁷ και η Ελληνική Δημοκρατία, με τις παρατηρήσεις της, αναφέρθηκαν στην αρχή της κοινοτικής αλληλεγγύης, την οποία θέτει το άρθρο 10 ΕΚ και η οποία θα θιγόταν στην περίπτωση π.χ. που ένα κράτος μέλος προέβαινε, χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με την Επιτροπή και τους εταίρους του, σε μαζική πολιτογράφηση υπηκόων τρίτων χωρών χωρίς να υπάρχει λόγος προς τούτο.

31. Κατά της επίμαχης εν προκειμένω ανάκλησης της πολιτογράφησης θα μπορούσε να προβληθεί η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως προς τη διατήρηση της ιδιότητας του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν αντιλαμβάνομαι όμως πώς θα μπορούσε να έχει παραβιαστεί η εν λόγω αρχή, αφού ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος απέκτησε παράνομα, αφού παρέσχε ψευδή στοιχεία ή διέπραξε απάτες, τη γερμανική ιθαγένεια, δεν είναι δυνατόν να είχε αξία προστασίας εμπιστοσύνη, με δεδομένο μάλιστα αφενός ότι το διεθνές δίκαιο επιτρέπει την αφαίρεση της ιθαγένειας σε περίπτωση απάτης και αφετέρου ότι η ιθαγένεια της

Ένωσης είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κατοχή της ιθαγένειας κράτους μέλους.

32. Η επίμαχη ανάκληση της πολιτογράφησης θα μπορούσε ειδικότερα να αντιβαίνει επίσης στις διατάξεις της Συνθήκης που διέπουν την ιθαγένεια της Ένωσης και τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που συναρτώνται προς αυτή. Οι κρατικοί κανόνες περί ιθαγένειας δεν μπορούν δηλαδή να περιορίζουν αδικαιολόγητα την άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που απορρέουν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, πράγμα που επίσης γίνεται δεκτό από τους θεωρητικούς του δικαίου³⁸. Αυτή άλλωστε φαίνεται να είναι πλέον και η τάση της νομολογίας. Θα ήθελα να τονίσω ιδιαίτερα τον δικαιολογητικό λόγο στον οποίο στηρίχθηκε η λύση που συνήγαγε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Micheletti* κ.λπ. από την υποχρέωση τήρησης του κοινοτικού δικαίου: όταν πρόκειται για την άσκηση θεμελιώδους ελευθερίας την οποία προβλέπει η Συνθήκη, η επιβαλλόμενη στο κράτος μέλος απαγόρευση θέσπισης πρόσθετων προϋποθέσεων για την αναγνώριση της ιθαγένειας που έχει χορηγήσει άλλο κράτος μέλος στηρίζεται όχι μόνο στον σκοπό προάσπισης της αρμοδιότητας των κρατών μελών να καθορίζουν ποιοι θα είναι οι υπήκοοί τους, αλλά και στον σκοπό αποφυγής του ενδεχομένου να μη διαφέρει το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών θεμελιωδών ελευθεριών από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, ανάλογα με τις διατάξεις που θεσπίζουν τα κράτη αυτά σχετικά με την ιθαγένεια³⁹. Για παράδειγμα, θα πρόσβαλλε αναμφίβολα το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής που απονέμει στον πολίτη της Ένωσης το άρθρο 18 ΕΚ η διάταξη κράτους μέλους που θα πρόβλεπε την απώλεια της

37 — Βλ. de Groot, G. R., «The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship», La Torre, M. (επιμ.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International, 1998, σ. 115, και ειδικότερα σ. 123 και 128 έως 135, Zimmermann, A., «Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit», *EuR*, 1995, αριθ. ½, σ. 54, και ειδικότερα σ. 62-63.

38 — Βλ. de Groot, G. R., ό.π., και ειδικότερα σ. 136 έως 146.

39 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Micheletti* κ.λπ. (σκέψεις 10 έως 12).

ιθαγένειάς του σε περίπτωση μεταφοράς της κατοικίας σε άλλο κράτος μέλος⁴⁰.

33. Εν προκειμένω η ανάκληση της πράξης χορήγησης της ιθαγένειας δεν συνδέεται με την άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που απορρέουν από τη Συνθήκη ούτε παραβιάζεται κανείς άλλος κανόνας του κοινοτικού δικαίου από την προϋπόθεση που έχει θέσει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και που είχε εν προκειμένω ως συνέπεια την απώλεια της ιθαγένειας. Αντίθετα, πιστεύω ότι το γεγονός ότι ένα κράτος ανακαλεί την πράξη πολιτογράφησης που επιτεύχθηκε κατόπιν απάτης εξυπηρετεί το θεμιτό συμφέρον του να διασφαλίσει τη σχέση πίστης και εμπιστοσύνης των υπηκόων του. Πράγματι, ένα από τα καθήκοντα που απορρέουν από την ιθαγένεια είναι η υποχρέωση του υπηκόου να επιδεικνύει πίστη και εμπιστοσύνη προς το κράτος του και το καθήκον αυτό γεννάται μόλις αποκτηθεί η ιθαγένεια. Το άτομο όμως που κατά τη διαδικασία κτήσης της ιθαγένειας παρέχει ψευδή στοιχεία εσκεμμένα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επιδεικνύει πίστη προς το κράτος το οποίο έχει επιλέξει. Αυτός άλλωστε είναι ο λόγος για τον οποίο το διεθνές δίκαιο δεν απαγορεύει την αφαίρεση της ιθαγένειας στην περίπτωση αυτή, έστω και αν συνεπάγεται ανιθαγένεια.

34. Όσον αφορά, τέλος, την ανάκτηση της αυστριακής ιθαγένειας, το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει καμία τέτοια υποχρέωση, έστω

και αν ο αναιρεσείων καθίσταται έτσι άπατρις και στερείται συνακόλουθα την ιθαγένεια της Ένωσης. Για να συναχθεί το αντίθετο συμπέρασμα, δεν θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη αφενός ότι η απώλεια της αυστριακής ιθαγένειας αποτελεί τη συνέπεια της ατομικής απόφασης του πολίτη της Ένωσης να αποκτήσει συνειδητά την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους⁴¹ και αφετέρου ότι δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο ούτε η αυστριακή ρύθμιση κατά την οποία ο Αυστριακός που αποκτά, κατόπιν αίτησής του, αλλοδαπή ιθαγένεια χάνει την ιδιότητα του Αυστριακού υπηκόου⁴². Θα μπορούσε βέβαια να γίνει δεκτό ότι, αφού η ανάκληση της πολιτογράφησης στη Γερμανία έχει αναδρομική ισχύ, ο J. Rottmann δεν απέκτησε ποτέ τη γερμανική ιθαγένεια και άρα δεν συνέβη ποτέ το γενεσιουργό της απώλειας της αυστριακής ιθαγένειας γεγονός. Στην περίπτωση αυτή ο J. Rottmann θα είχε το δικαίωμα να ανακτήσει αυτόματα την αυστριακή ιθαγένεια. Η απόφαση αν πρέπει να εφαρμοστεί ο συλλογισμός αυτός πρέπει όμως να ληφθεί στο πλαίσιο της αυστριακής έννομης τάξης. Κανείς κανόνας του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να επιβάλλει την εφαρμογή του. Η εφαρμογή αυτή θα ήταν υποχρεωτική μόνο στην περίπτωση που το αυστριακό δίκαιο πρόβλεπε ήδη παρόμοια λύση σε παρεμφερείς περιπτώσεις, οπότε την εφαρμογή θα επέβαλλε η κοινοτική αρχή της ισοδυναμίας.

41 — Το αντίθετο συμπέρασμα θα σήμαινε επίσης, κατά κάποιο τρόπο, ότι ο αρχικός δεσμός της ιθαγένειας δεν λύθηκε εξ ολοκλήρου με την κτήση της γερμανικής ιθαγένειας. Ειδάλλως δεν θα ήταν κατανοητό για ποιο λόγο η Δημοκρατία της Αυστρίας θα ήταν το μόνο κράτος μέλος που, με σκοπό την αποφυγή της ανιθαγένειας και τη συνακόλουθη απώλεια της ιθαγένειας της Ένωσης, θα είχε υποχρεώσεις σχετικά με τη διασφάλιση της ανάκτησης από τον αναιρεσείοντα της ιθαγένειας κάποιου κράτους μέλους.

42 — Δεν αποκλείεται τα κράτη μέλη να αποφασίσουν στο μέλλον ότι η κτήση της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους δεν επιτρέπει να συνεπάγεται ποτέ την απώλεια της ιθαγένειας ενός άλλου κράτους μέλους. Δεν πρόκειται όμως για υποχρέωση που να μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να συναχθεί από τις ισχύουσες Συνθήκες (βλ., όσον αφορά τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν μια τέτοια πρωτοβουλία των κρατών μελών, Kochenov, D., *A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement to Renounce Community Nationality upon Naturalising in the Member State of Residence as a Pretext)*, Ομιλία στο 11ο Συνέδριο της EUSA, Απρίλιος 2009, Λος Άντζελες (Καλιφόρνια) (δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί).

40 — Για άλλα παραδείγματα, βλ. de Groot, G. R., ό.π.κ.

IV — Πρόταση

35. Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, θεωρώ ότι στα ερωτήματα του Bundesverwaltungsgericht πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

- «1) Δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο η απώλεια της ιθαγένειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (και των συνακόλουθων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών) η οποία επέρχεται λόγω του ότι η ανάκληση της πράξης πολιτογράφησης σε ένα κράτος μέλος οδηγεί σε ανιθαγένεια του ενδιαφερομένου, ο οποίος δεν ανακτά την αρχική του ιθαγένεια λόγω της παράλληλης εφαρμογής της νομοθεσίας του άλλου κράτους μέλους, εφόσον η ανάκληση αυτή δεν οφείλεται στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που απορρέουν από τη Συνθήκη ούτε στηρίζεται σε άλλο λόγο απαγορευόμενο από το κοινοτικό δίκαιο.
- 2) Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει την ανάκτηση της αρχικής ιθαγένειας.»