

## **Επί μακρόν διαμένων αλλοδαπός που διαμένει παράνομα σε δεύτερο κράτος μέλος: Πότε απελαύνεται και πώς προστατεύεται;**

**Η ενισχυμένη προστασία από την απέλαση, την οποίαν απολαμβάνουν οι επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαποί βάσει της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ, εφαρμόζεται ακόμη και εάν αυτοί απελαύνονται από κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο που τους χορήγησε το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, και, μάλιστα, ακόμη και εάν βρίσκονται στο εν λόγω δεύτερο κράτος μέλος παράνομα, κατά παράβαση απαγόρευσης εισόδου.**

*προδικαστική παραπομπή – μεταναστευτική πολιτική – καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες – Οδηγία 2003/109/ΕΚ – άρθρα 12 και 22 – ενισχυμένη προστασία από την απέλαση – δυνατότητα εφαρμογής – υπήκοος τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο που του χορήγησε το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος – απόφαση απέλασης στο κράτος μέλος που του χορήγησε το καθεστώς αυτό, ληφθείσα από αυτό το άλλο κράτος μέλος, για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας – προσωρινή απαγόρευση εισόδου στο έδαφος αυτού του άλλου κράτους μέλους, επιβληθείσα από αυτό – παράβαση της υποχρέωσης υποβολής σε αυτό το άλλο κράτος μέλος αίτησης για άδεια διαμονής βάσει των διατάξεων του κεφαλαίου III της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ – απόφαση απέλασης του εν λόγω υπηκόου τρίτης χώρας στη χώρα καταγωγής του, ληφθείσα από το τελευταίο κράτος μέλος για τους ίδιους λόγους*

ΔΕΕ C-752/22, ΕΡ (Απομάκρυνση επί μακρόν διαμένοντος), 14.03.2024, Τμήμα δεύτερο, Πρόεδρος: A. Prechal, Εισηγήτρια: A. Prechal, Γεν. Εισαγγελέας: J. Richard de la Tour, ECLI:EU:C:2024:225 – Προδικαστική παραπομπή

Ο ΕΡ, πολίτης Ρωσίας, διαθέτει εσθονική άδεια παραμονής επί μακρόν διαμένοντος - ΕΕ, για το χρονικό διάστημα από τις 12 Ιουλίου 2019 έως τις 12 Ιουλίου 2024. Μεταξύ 2017-2019, ο ΕΡ είχε απελαθεί τέσσερις φορές από τη Φινλανδία στην Εσθονία, ενώ του είχε επιβληθεί και απαγόρευση εισόδου στη Φινλανδία για τέσσερα έτη. Παράλληλα, έχουν επιβληθεί σε βάρος του διάφορα πρόστιμα για παράβαση της φινλανδικής νομοθεσίας περί αλλοδαπών και παράνομη είσοδο στο φινλανδικό έδαφος, καθώς επίσης και ποινή φυλάκισης 80 ημερών με αναστολή, λόγω του ότι οδηγούσε σε κατάσταση βαριάς μέθης και χωρίς άδεια οδήγησης. Ο ΕΡ είναι ύποπτος και για τη διάπραξη διάφορων άλλων αδικημάτων.

Κατά την τελευταία παράνομη είσοδο του ΕΡ στη Φινλανδία, οι φινλανδικές αρχές αποφάσισαν να τον απελάσουν, αυτή τη φορά όχι στην Εσθονία που του έχει χορηγήσει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, αλλά στη Ρωσία, το κράτος καταγωγής του. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ακροάσεως, ο ΕΡ δήλωσε ότι αντιτίθεται στην απέλασή του στη Ρωσία, διότι δεν διατηρεί κανέναν άλλον δεσμό με εκείνη, πέραν της ρωσικής ιθαγένειας. Πάντως, δεν αντιτίθεται στην απέλασή του στην Εσθονία, όπου και διαμένει σχεδόν σε όλη του τη ζωή. Διευκρίνισε ότι η διαμονή του στη Φινλανδία είναι μόνο προσωρινή, για όσο χρόνο εργάζεται σε δύο φινλανδικές επιχειρήσεις, χωρίς να διατηρεί άλλους δεσμούς με τη Φινλανδία. Το ανήλικο τέκνο του ζει στην Εσθονία με την πρώην σύζυγό του.

Η αιτιολογία για την απέλαση του ΕΡ στη Ρωσία ανέφερε ότι: α) ο ΕΡ θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια της Φινλανδίας, β) δεν έχει προσκομίσει έγγραφα που να πιστοποιούν τους οικογενειακούς δεσμούς που υποστηρίζει ότι διατηρεί στην Εσθονία και γ) δεν διαθέτει άδεια διαμονής που να του παρέχει το δικαίωμα να εργάζεται στη Φινλανδία. Παράλληλα, η υπηρεσία μετανάστευσης της Φινλανδίας ρώτησε τις εσθονικές αρχές αν προτίθεντο να προβούν σε ανάκληση της παραπάνω άδειας διαμονής του ΕΡ. Οι εσθονικές αρχές δήλωσαν ότι δεν είχαν τέτοια πρόθεση, με αποτέλεσμα η φινλανδική υπηρεσία μετανάστευσης να μεταρρυθμίσει την απόφασή της και να περιορίσει την απαγόρευση εισόδου όχι στο σύνολο του χώρου Σένγκεν, παρά μόνο στη φινλανδική επικράτεια.

Στις 24 Μαρτίου 2020 έλαβε χώρα η απομάκρυνση του ΕΡ στη Ρωσία<sup>1</sup>. Εν τω μεταξύ, το διοικητικό πρωτοδικείο του Ελσίνκι απέρριψε την προσφυγή του κατά της επίμαχης απόφασης

<sup>1</sup>. Ο ΕΡ εισήλθε εκ νέου στη φινλανδική επικράτεια, από όπου απελάθηκε στην Εσθονία άλλες δύο φορές εντός του 2020.

απέλασής και ο ΕΡ άσκησε αίτηση αναίρεσεως ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της Φινλανδίας, το οποίο, στο πλαίσιο εκδίκασης της υπόθεσης, απέστειλε στο ΔΕΕ δύο προδικαστικά ερωτήματα, με τα οποία ρώτησε :

1) εάν οι αυξημένες εγγυήσεις της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ για τους επί μακρόν διαμένοντες εφαρμόζονται στην περίπτωση πολίτη τρίτης χώρας, ο οποίος έχει αποκτήσει άδεια επί μακρόν διαμένοντος σε άλλο κράτος μέλος (Εσθονία) από εκείνο που προτίθεται να τον απελάσει, ακόμη και εάν ο εν λόγω πολίτης τρίτης χώρας βρίσκεται στο δεύτερο κράτος (Φινλανδία) παρανόμως και κατά παράβαση απαγόρευσης εισόδου και

2) εάν τα άρθρα 12(1) (3) και 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ είναι απαλλαγμένα αιρέσεων και αρκούντως ακριβή ώστε ο υπήκοος τρίτης χώρας να δικαιούται να τα επικαλεστεί έναντι κράτους μέλους.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, το ΔΕΕ προέβη σε τριπλή ερμηνεία του άρθρου 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ<sup>2</sup>, εξετάζοντάς το γραμματικά, συστηματικά και τελεολογικά. Διερευνώντας, αρχικά, ποιοί είναι, εν προκειμένω, οι εφαρμοστέοι κανόνες, επεσήμανε ότι, κατά το ενωσιακό δίκαιο, οι επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαποί απολαμβάνουν αυξημένης προστασίας από την απέλαση. Διευκρίνισε πως, μολονότι ο ΕΡ διέμενε παρανόμως στη Φινλανδία, δεν μπορεί να συναχθεί η μη εφαρμογή των κανόνων της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ. Με δεδομένο ότι έχει δικαίωμα να διαμείνει νόμιμα στην εσθονική επικράτεια, ο ΕΡ εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ για τους επί μακρόν διαμένοντες και όχι της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ περί επιστροφής (σκ. 46-49).

Ερμηνεύοντας γραμματικά την κρίσιμη αυτή διάταξη του άρθρου 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ, το ΔΕΕ διαπίστωσε ότι για την εφαρμογή της πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά τέσσερις προϋποθέσεις: α) ο υπήκοος τρίτης χώρας να μην έχει αποκτήσει το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στο δεύτερο κράτος μέλος το οποίο προτίθεται να τον απελάσει, β) η απέλαση να διενεργείται σύμφωνα με τις εγγυήσεις του άρθρου 12 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ, γ) η απόφαση απέλασης να λαμβάνεται μόνο «για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας» και δ) το κράτος απομάκρυνσης να προβαίνει σε διαβουλεύσεις με το πρώτο κράτος μέλος και να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή της απόφασης απομάκρυνσης, καθώς και να παρέχει στο πρώτο κράτος μέλος τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της (σκ. 53). Στη βάση αυτή, διαπίστωσε ότι δεν μπορεί να στηριχθεί στο γράμμα της διάταξης ο αποκλεισμός από το προστατευτικό της πεδίο ενός πολίτη τρίτης χώρας που διαμένει παρανόμως στο δεύτερο κράτος μέλος/κράτος απομάκρυνσης (σκ. 54 και 56).

Ερμηνεύοντας συστηματικά τη διάταξη, το ΔΕΕ επεσήμανε το πλαίσιο εντός του οποίου εκείνη εντάσσεται και το οποίο περιλαμβάνει μία ενισχυμένη προστασία από την απέλαση, όπως κατοχυρώνεται συνολικά στο άρθρο 22 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ. Έτσι, μεταξύ αυτών, τα στοιχεία β' και γ' του άρθρου 22 (1)<sup>3</sup> αναγνωρίζουν περιπτώσεις που συνδέονται με την

<sup>2</sup>. «Μέχρις ότου αποκτήσει καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος ο υπήκοος τρίτης χώρας και με την επιφύλαξη της υποχρέωσης επανεισδοχής που προβλέπεται στην παράγραφο 2, το δεύτερο κράτος μέλος μπορεί να λάβει την απόφαση να απομακρύνει τον υπήκοο τρίτης χώρας από το έδαφος της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 12 και δυνάμει των εγγυήσεων του εν λόγω άρθρου, για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας. Στις περιπτώσεις αυτές, όταν το δεύτερο κράτος μέλος λαμβάνει την εν λόγω απόφαση, προβαίνει σε διαβουλεύσεις με το πρώτο κράτος μέλος. Όταν το δεύτερο κράτος μέλος λαμβάνει απόφαση απομάκρυνσης του ενδιαφερόμενου υπηκόου τρίτης χώρας, λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή της. Στις περιπτώσεις αυτές, το δεύτερο κράτος μέλος παρέχει στο πρώτο κράτος μέλος τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της απόφασης απομάκρυνσης».

<sup>3</sup>. «Έως ότου ο υπήκοος τρίτης χώρας αποκτήσει καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος, το δεύτερο κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αρνηθεί να ανανεώσει ή να ανακαλέσει την άδεια διαμονής και να υποχρεώσει τον ενδιαφερόμενο και τα μέλη της οικογένειάς του/της να εγκαταλείψουν το έδαφός του, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από το εθνικό δίκαιο διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών απομάκρυνσης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: (...)β) όταν οι όροι που προβλέπονται στα άρθρα 14, 15 και 16 δεν πληρούνται πλέον γ) όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν διαμένει νομίμως στο εν λόγω κράτος μέλος».

παρανομία της διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού, ως δικαιολογητικούς της απέλασης λόγους (σκ. 58-67).

Τέλος, από τον σκοπό που εξυπηρετεί η εν λόγω διάταξη προκύπτει ότι το άρθρο 22(1 και 3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ διαχωρίζει τις περιπτώσεις απέλασης αναλόγως με το εάν ο αλλοδαπός πρόκειται να απελαθεί εντός ή εκτός ΕΕ, μεταβάλλοντας και το αντίστοιχο επίπεδο προστασίας. Με τον τρόπο αυτόν, αποφεύγεται οποιοδήποτε κενό στο πλαίσιο του καθεστώτος «ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση», όπως κατοχυρώνεται από το άρθρο 22 και την αιτιολογική σκ. 16 της Οδηγίας. Ως εκ τούτου, διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της προστασίας αυτής (σκ. 69).

Στη βάση αυτή, το ΔΕΕ έκρινε ότι ο πολίτης τρίτης χώρας απολαμβάνει το καθεστώς ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση, ακόμη κι αν διαμένει στο έδαφος του δεύτερου κράτους μέλους/κράτους απομάκρυνσης κατά παράβαση απαγόρευσης εισόδου και χωρίς καν να έχει υποβάλει αίτημα, προκειμένου να του χορηγηθεί άδεια διαμονής. Ως εκ τούτου, οι εγγυήσεις του άρθρου 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ εφαρμόζονται κανονικά στην περίπτωση του (σκ. 70-71).

Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, το ΔΕΕ έκρινε ότι οι διατάξεις των άρθρων 22(3) και 12(3)<sup>4</sup> της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ είναι αρκούντως ακριβείς και απαλλαγμένες αιρέσεων καθόσον, χωρίς να προβλέπουν προϋπόθεση ή να καθιστούν αναγκαία τη λήψη πρόσθετων μέτρων, επιβάλλουν με σαφείς όρους στο δεύτερο κράτος μέλος/κράτος απομάκρυνσης, όταν προτίθεται να απελάσει επί μακρόν διαμένοντα πολίτη τρίτης χώρας εκτός της ΕΕ, για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, να διασφαλίζει την τήρηση των οικείων προϋποθέσεων και εγγυήσεων, οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου από την Οδηγία 2003/109/ΕΚ σκοπού περί ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση. Ως εκ τούτου, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι κράτους μέλους, ακόμη και εάν δεν έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο (σκ. 76-79).

## Παρατηρήσεις

*Πασχάλης Πασχαλίδης\**

### *I. Εισαγωγή*

Είναι γνωστό ότι τα κράτη διαθέτουν το κυριαρχικό μονοπώλιο ελέγχου των ζητημάτων εισόδου και διαμονής εντός του εδάφους τους, από το οποίο απορρέει και η εξουσία τους να απελαύνουν αλλοδαπούς. Το μονοπώλιο αυτό δεν είναι ασφαλώς απόλυτο, αλλά σχετικοποιείται από μία σειρά εγγυήσεων του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου και άλλοτε από συνταγματικούς κανόνες. Εν προκειμένω, από το σύνολο των περιορισμών αυτών, ενδιαφέρον για τη σχολιαζόμενη απόφαση έχουν δύο ενωσιακές Οδηγίες, και συγκεκριμένα η Οδηγία 2003/109/ΕΚ για τους επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαπούς και η Οδηγία 2008/115/ΕΚ περί επιστροφής.

Η βασική προβληματική της απόφασης ανάγεται στο ζήτημα της απέλασης εκτός της ΕΕ ενός αλλοδαπού/πολίτη τρίτης χώρας που διαθέτει μεν άδεια επί μακρόν διαμένοντος σε ένα κράτος μέλος (Εσθονία), αλλά επιλέγει συνειδητά να παραμείνει, παρανόμως, σε άλλο κράτος μέλος (Φινλανδία). Έτσι, ενώ για το πρώτο κράτος μέλος ο αλλοδαπός είναι νομίμως διαμένων και μάλιστα τεκμαίρεται ότι έχει ισχυρούς δεσμούς με αυτό, για το δεύτερο κράτος μέλος ο αλλοδαπός είναι, κατ' αρχήν, υποκείμενος σε απέλαση, ως παρανόμως διαμένων.

<sup>4</sup>. «Πριν να λάβουν απόφαση να απελάσουν επί μακρόν διαμένοντα, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους ακόλουθους παράγοντες: α) τη διάρκεια της διαμονής στην επικράτειά τους, β) την ηλικία του ενδιαφερομένου προσώπου, γ) τις επιπτώσεις για ενδιαφερόμενο πρόσωπο και τα μέλη της οικογένειάς του, δ) τους δεσμούς με τη χώρα διαμονής ή την απουσία δεσμών με τη χώρα καταγωγής του».

\* ΜΔΕ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ, Στέλεχος ΜοΚΕ

## **II. Βασικοί κανόνες προστασίας των επί μακρόν διαμενόντων από την απέλαση**

Πριν προχωρήσουμε στην ουσία της απόφασης, σκόπιμο είναι να γνωρίζει κανείς τα βασικά στοιχεία των νομοθετικών κανόνων που αφορούν την απέλαση των επί μακρόν διαμενόντων. Οι εν λόγω αλλοδαποί διαφοροποιούνται από τους υπόλοιπους λόγω ακριβώς της μακρόχρονης νόμιμης διαμονής τους σε ορισμένο κράτος μέλος. Μπορεί για διάφορους, αντικειμενικούς ή υποκειμενικούς, λόγους να μην έχουν λάβει την ιθαγένειά αυτού, θεμελιώνουν, όμως, τόσο ισχυρούς δεσμούς με αυτό, ώστε λογίζονται ως άξιοι αναγνώρισης ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση. Για τον λόγο αυτόν, έχει θεσπιστεί η Οδηγία 2003/109/ΕΚ, η οποία θέτει ένα ειδικό καθεστώς για τους επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαπούς, αποσκοπώντας στην ενσωμάτωσή τους<sup>5</sup>.

Το άρθρο 12 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ θέτει έναν γενικό κανόνα βάσει του οποίου οι επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαποί μπορούν να απελαθούν, αλλά με πολύ αυξημένα εχέγγυα<sup>6</sup>. Συγκεκριμένα, από το σύνολο των λόγων που ένα κράτος μπορεί να επικαλεστεί ως δικαιολογητικούς της απέλασης, οι επί μακρόν διαμένοντες μπορούν να απελαθούν μόνο για λόγους ενεστώσας και επαρκώς σοβαρής απειλής κατά της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας<sup>7</sup>, ενώ ποτέ δεν μπορεί μία τέτοια κατάσταση να εδράζεται σε οικονομικούς λόγους<sup>8</sup>. Η πλήρωση των παραπάνω προϋποθέσεων διαπιστώνεται κατόπιν συνολικής αξιολόγησης της υπόθεσης, όπου λαμβάνονται σωρευτικά υπόψη: α) η διάρκεια της διαμονής του αλλοδαπού στο έδαφος του κράτους απομάκρυνσης, β) η ηλικία του, γ) οι επιπτώσεις της απέλασης στον ίδιο και στα μέλη της οικογενείας του, δ) οι δεσμοί του με το κράτος απομάκρυνσης και ε) οι δεσμοί του με το κράτος καταγωγής<sup>9</sup>. Στον αντίποδα, η Οδηγία 2008/115/ΕΚ περί επιστροφής αναγνωρίζει μία περισσότερο περιορισμένη προστασία από την απέλαση στους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς<sup>10</sup>, η οποία, εν προκειμένω, δύσκολα θα μπορούσε να δικαιολογήσει την παραμονή του ΕΡ στη Φινλανδία, με την οποία δεν είχε κανέναν δεσμό πέραν μίας εποχιακής φύσης εργασίας.

Ως εκ τούτου, στην κρινόμενη υπόθεση, το να υπαχθεί ο ΕΡ στο προστατευτικό πεδίο της παραπάνω διάταξης, ως επί μακρόν διαμένων, αντί να λογιστεί απλώς ως παρανόμως διαμένων, ήταν κομβικής σημασίας, καθώς, με δεδομένο ότι μάλλον είχε αποδείξει την ανυπαρξία δεσμών με το κράτος καταγωγής του (Ρωσία) και την ύπαρξη ισχυρών δεσμών με το κράτος που του είχε χορηγήσει την άδεια διαμονής (Εσθονία), θα προέκυπτε, κατά πάσα πιθανότητα, δυσαναλογία του μέτρου της απέλασης που θα οδηγούσε σε ακύρωση της σχετικής πράξης.

## **III. Διπλή ιδιότητα: «επί μακρόν διαμένων» σε ένα κράτος μέλος και «παρανόμως διαμένων» σε άλλο κράτος μέλος**

Ένα βασικό ερώτημα που ανακύπτει και απαντάται για πρώτη φορά, σε επίπεδο ενωσιακής νομολογίας, από τη σχολιαζόμενη απόφαση είναι τι συμβαίνει όταν ο αλλοδαπός διαθέτει ταυτόχρονα δύο ιδιότητες: αυτήν του επί «μακρόν διαμένοντος» (Εσθονία) και αυτήν του «παρανόμως διαμένοντος» (Φινλανδία). Υπενθυμίζεται ότι η τελευταία αυτή ιδιότητα επισύρει

<sup>5</sup>. ΔΕΕ C-508/10, *Επιτροπή/Κάτω Χώρες*, 26.04.2012, ECLI:EU:C:2012:243, σκ. 66· ΔΕΕ C-309/14, *CGIL και INCA*, 02.09.2015, ECLI:EU:C:2015:523, σκ. 32. Βλ. και D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, στο: K. Hailbronner / D. Thym (eds), *EU Immigration and Asylum Law: A commentary*, Baden-Baden, 2016, σ. 428 επ. και ιδίως σ. 436 επ.

<sup>6</sup>. Βλ. και αιτιολογική σκ. 16 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ.

<sup>7</sup>. Άρθρο 12 (1) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ. Αναλυτικότερα: A. TUTILESCU, *Considerations on the Legal Status of Third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents in the EU*, *Journal of Law and Administrative Sciences*, 2015, σ. 201 επ.

<sup>8</sup>. Άρθρο 12 (2) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ. Αναλυτικότερα: K. HAMENSTADT, *The Protection of Turkish Citizens against Expulsion – This Far and No Further*, *German Law Journal*, 2013, σ. 239 επ. και ιδίως σ. 258 επ., D.A. ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, *European Law Journal*, 2015, σ. 216 επ.

<sup>9</sup>. Άρθρο 12 (3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ.

<sup>10</sup>. A. BALDACCINI, *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive*, *European Journal of Migration and Law*, 2009, σ. 125 επ.

αυτοδικαίως την υποχρέωση του αντίστοιχου κράτους μέλους να θέσει τέλος στην παράνομη διαμονή του αλλοδαπού, κατά κύριο λόγο μέσω έκδοσης απόφασης επιστροφής σε βάρος του<sup>11</sup>.

Το ερώτημα αυτό δεν απαντάται ακριβώς από την Οδηγία 2003/109/EK, αλλά επιλύεται από την Οδηγία 2008/115/EK, η οποία στο άρθρο 4(2) ορίζει ότι τυγχάνει εφαρμογής, εφόσον δεν υπάρχουν ευνοϊκότερες για τους αλλοδαπούς διατάξεις. Οι διατάξεις της Οδηγίας 2003/109/EK είναι ασφαλώς ευνοϊκότερες για τον αλλοδαπό, στο μέτρο που του παρέχουν αυξημένη προστασία από την απέλαση, αλλά και αναβαθμισμένο νομικό status. Ως εκ τούτου, ορθώς το ΔΕΕ όσο και ο Γεν. Εισαγγελέας συμφώνησαν ότι, εν προκειμένω, δεν είναι εφαρμοστέοι οι κανόνες της Οδηγίας 2008/115/EK, αλλά της Οδηγίας 2003/109/EK, ως ειδικότεροι αλλά και ως παρέχοντες αυξημένη προστασία υπέρ του αλλοδαπού.

Τώρα, τίθεται το ερώτημα τι συμβαίνει σε περίπτωση που ο αλλοδαπός δεν διαθέτει άδεια διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος. Σημειώνεται ότι ως «δευτερο κράτος μέλος» ορίζεται «κάθε κράτος μέλος άλλο από εκείνο που χορήγησε για πρώτη φορά το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος σε υπήκοο τρίτης χώρας και στο οποίο ο εν λόγω επί μακρόν διαμένων ασκεί το δικαίωμα διαμονής του»<sup>12</sup>. Το άρθρο 15 της Οδηγίας προβλέπει διάφορους όρους για τη νομιμότητα της διαμονής του αλλοδαπού στο δεύτερο κράτος μέλος.

Μία πρώτη βάση για να απαντηθεί το ερώτημα που θέσαμε είναι η αιτιολογική σκ. 22 της Οδηγίας 2003/109/EK, η οποία ορίζει ότι ο επί μακρόν διαμένων πρέπει να απολαμβάνει και στο δεύτερο κράτος μέλος την ίδια μεταχείριση που θα απολάμβανε και στο πρώτο. Με την επιφύλαξη, πάντως, ότι το δεύτερο κράτος μπορεί να ανακαλεί τυχόν άδεια διαμονής, εφόσον ο αλλοδαπός δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις της Οδηγίας.

Το ζήτημα δεν φαίνεται πάντως να αντιμετωπίζεται ρητώς από την Οδηγία. Η πλησιέστερη νομική βάση είναι εκείνη του άρθρου 22, το οποίο φέρει τον τίτλο «ανάκληση της άδειας διαμονής και υποχρέωση επανεισδοχής». Η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι, εφόσον ο αλλοδαπός δεν έχει αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος και εντός του δεύτερου κράτους μέλους, έως την απόκτηση της ιδιότητας αυτής, το καθεστώς της διαμονής του μπορεί να ανακληθεί ή να μην ανανεωθεί και αντίστοιχα να υποχρεωθεί ο αλλοδαπός να εγκαταλείψει το έδαφος του δεύτερου κράτους μέλους για λόγους: α) δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας, β) τήρησης των όρων νομιμότητας της διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος βάσει της αρχής του παραλληλισμού<sup>13</sup>, γ) εξ υπαρχής ή επιγενόμενης παρανομίας της διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος. Άρα, βάσει του εθνικού δικαίου, ο εν λόγω αλλοδαπός μπορεί, κατ' αρχήν, να απελαθεί. Το σημαντικό στοιχείο που συναγεται από τις δύο πρώτες παραγράφους του άρθρου 22 είναι ότι η απέλασή του αυτή λαμβάνει χώρα προς το κράτος μέλος που του χορήγησε το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, δηλαδή εντός της ΕΕ. Αντιθέτως, οι προϋποθέσεις για την απέλαση του αλλοδαπού εκτός της ΕΕ προβλέπονται στην παρ. 3, όπου ορίζεται πως ο αλλοδαπός απελαύνεται μόνο για «σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας», τηρουμένων των προαναφερόμενων προστατευτικών εγγυήσεων του άρθρου 12 της Οδηγίας.

Στη βάση αυτή, με δεδομένο ότι η Οδηγία 2003/109/EK δεν φαίνεται να απαντά επακριβώς στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ κλήθηκε ερμηνευτικά να επιλύσει το ζήτημα. Στις 26 Οκτωβρίου 2023, ο Γεν. Εισαγγελέας Jean Richard de la Tour εξέδωσε τις Προτάσεις του επί του ζητήματος, με τις οποίες πρότεινε στο ΔΕΕ να καταλήξει στην αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη που τελικώς κατέληξε. Κατά τον Γεν. Εισαγγελέα, οι εγγυήσεις του άρθρου 22(3)

<sup>11</sup>. Άρθρο 6 (1) της Οδηγίας 2008/115/EK. Ομοίως, ΔΕΕ C-61/11 PPU, *El Dridi*, 28.04.2011, ECLI:EU:C:2011:268, σκ. 35· ΔΕΕ C-329/11, *Achughbabian*, 06.12.2011, ECLI:EU:C:2011:807, σκ. 31· ΔΕΕ C-166/13, *Mukarubega*, 05.11.2014, ECLI:EU:C:2014:2336, σκ. 59 και 62· ΔΕΕ C-38/14, *Zaizoune*, 23.04.2015, ECLI:EU:C:2015:260, σκ. 31 επ.· ΔΕΕ C-181/16, *Gnandi*, 19.06.2018, ECLI:EU:C:2018:465, σκ. 37· ΔΕΕ C-568/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo*, 08.10.2020, ECLI:EU:C:2020:807, σκ. 29· ΔΕΕ C-673/19, *Μ κ.ά. (Απομάκρυνση προς κράτος μέλος)*, 24.02.2021, ECLI:EU:C:2021:127, σκ. 32· ΔΕΕ C-546/19, *Westerwaldkreis*, 03.07.2021, ECLI:EU:C:2021:432 σκ. 55 επ.· ΔΕΕ C-409/20, *Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*, 03.03.2022, ECLI:EU:C:2022:148, σκ. 42 επ. Στις επόμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου προβλέπονται και άλλοι τρόποι αντιμετώπισης της παρανομίας της διαμονής.

<sup>12</sup>. Άρθρο 2(δ) της Οδηγίας 2003/109/EK.

<sup>13</sup>. D. THYM, ό.π., 2016, σ. 515.

της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ δεν διέπουν τους όρους υπό τους οποίους ένα κράτος μέλος εκδίδει απόφαση απέλασης σε βάρος επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού, όταν αυτός μετέβη στο έδαφος του συγκεκριμένου κράτους μέλους κατά παράβαση απαγόρευσης εισόδου που του επιβλήθηκε για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας, διότι το άρθρο αυτό προϋποθέτει ο αλλοδαπός να έχει αποκτήσει νόμιμη άδεια διαμονής και στο δεύτερο κράτος μέλος. Ο Γεν. Εισαγγελέας ήταν ο πρώτος που επιστράτευσε τριπλή ερμηνεία της διάταξης (γραμματική, συστηματική, τελεολογική), την οποία ακολούθησε και το ΔΕΕ, για να καταλήξει, όμως, στο αντίθετο συμπέρασμα.

#### ***IV. Το γράμμα του άρθρου 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ***

Κατά τη σχολιαζόμενη απόφαση, το άρθρο 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ εφαρμόζεται κατόπιν τεσσάρων σωρευτικώς πληρουμένων προϋποθέσεων: α) ο αλλοδαπός να μην έχει αποκτήσει το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στο δεύτερο κράτος μέλος (κράτος απομάκρυνσης), β) η απέλαση να διενεργείται σύμφωνα με τις εγγυήσεις του άρθρου 12 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ, γ) η απόφαση απομάκρυνσης να λαμβάνεται μόνο «για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας» και δ) το κράτος απομάκρυνσης να προβαίνει σε διαβουλεύσεις με το πρώτο κράτος μέλος και να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή της απόφασης απομάκρυνσης, καθώς και να παρέχει στο πρώτο κράτος μέλος τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της (σκ. 53).

Με αναφορά στη φράση «μέχρις ότου» ο αλλοδαπός αποκτήσει καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στο δεύτερο κράτος μέλος, την οποία χρησιμοποιεί η Οδηγία, ο Γεν. Εισαγγελέας επεσήμανε ότι δεν είναι ξεκάθαρο το προστατευτικό πεδίο της διάταξης. Επικαλούμενος τα άρθρα 2(δ), 14(1) και 21 της Οδηγίας, επεσήμανε ότι η άσκηση δικαιώματος διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος προϋποθέτει ότι ο υπήκοος αυτός πληροί τους όρους του κεφαλαίου III της Οδηγίας, περί διαμονής σε άλλα κράτη μέλη, και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αυξημένη προστασία από την απέλαση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί όταν ο αλλοδαπός δεν διαθέτει παράγωγο δικαίωμα διαμονής, λόγω της απαγόρευσης εισόδου.

Το ΔΕΕ απάντησε ότι η εν λόγω ερμηνεία δεν μπορεί να στηριχθεί στο γράμμα της διάταξης. Παρά τις αναφορές του άρθρου 22(1) της Οδηγίας, η παρ. 3 δεν αναφέρεται σε κανένα σημείο στη λήψη άδειας διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος. Αντιθέτως, η διάταξη είναι αρκούντως ευρεία, ώστε να καταλαμβάνει και αλλοδαπούς που δεν είχαν λάβει σχετική άδεια.

Αμφότερες οι ερμηνείες έχουν προβλήματα. Η μεν ερμηνεία του Γεν. Εισαγγελέα φαίνεται να βασίζεται σε άλλες διατάξεις της Οδηγίας, γεγονός που προσομοιάζει μάλλον σε συστηματική παρά σε γραμματική ερμηνεία. Η δε ερμηνεία του ΔΕΕ απομονώνει την παράγραφο από το άρθρο στο οποίο εντάσσεται, παραγνωρίζοντας, όμως, το γεγονός ότι και αυτή, όπως και η πρώτη παράγραφος του ιδίου άρθρου (η οποία καθιερώνει τον γενικό κανόνα), αναφέρεται ρητά στο γεγονός της κτήσης του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος, το οποίο προϋποθέτει ασφαλώς τη λήψη άδειας διαμονής και στο δεύτερο κράτος μέλος. Το διπλό αυτό πρόβλημα των δύο ερμηνειών οφείλεται στο γεγονός ότι η ίδια η διάταξη δεν φαίνεται να λύνει το ερμηνευτικό ζήτημα.

#### ***V. Πλαίσιο και σκοπός της αυξημένης προστασίας από την απέλαση***

Από τη σιωπή του ενωσιακού νομοθέτη θα μπορούσε να συναγάγει κανείς δύο πιθανά συμπεράσματα. Από τη μία, ότι επιθυμούσε να προσδώσει αυξημένη προστασία στην απέλαση εκτός ΕΕ και για αυτό τη διαφοροποίησε από την απέλαση εντός ΕΕ, προβλέποντας αυξημένους όρους. Από την άλλη, πως η κατοχή νόμιμης άδειας διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος θεωρήθηκε, λίγο πολύ, ως αυτονόητη προϋπόθεση για την παροχή αυξημένης προστασίας από την απέλαση. Αναγκαστικά, η λύση της υπόθεσης έρχεται μέσω ενός συνδυασμού της συστηματικής και τελεολογικής ερμηνείας της διάταξης.

Ο Γεν. Εισαγγελέας βασίστηκε στον σκοπό της Οδηγίας 2003/109/EK<sup>14</sup> και στην υλοποίησή του μέσω ενός συστήματος πλειόνων βαθμίδων. Κατά το σύστημα αυτό, το παράγωγο δικαίωμα διαμονής πέραν των τριών μηνών στο δεύτερο κράτος μέλος απορρέει από το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος που αποκτήθηκε στο πρώτο κράτος μέλος, εφόσον ο αλλοδαπός δεν αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια. Στη βάση αυτή, συμπεράνε ότι το άρθρο 22 της Οδηγίας 2003/109/EK αφορά προδήλως τον επί μακρόν διαμένοντα αλλοδαπό, ο οποίος έχει κινήσει πραγματική διαδικασία ενσωμάτωσης στο δεύτερο κράτος μέλος, ασκώντας το παράγωγο δικαίωμα διαμονής που αντλεί από το καθεστώς στο οποίο έχει υπαχθεί. Στον αντίποδα, δεν αφορά αλλοδαπούς, όπως ο ΕΡ, οι οποίοι δεν έχουν δικαίωμα εισόδου στο δεύτερο κράτος μέλος λόγω προηγούμενης απαγόρευσης εισόδου. Για να τεκμηριώσει το συμπέρασμά του αυτό, ο Γεν. Εισαγγελέας υποστήριξε ότι ο σκοπός της αυξημένης προστασίας από την απέλαση είναι η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του δευτερογενούς δικαιώματος διαμονής, το οποίο, όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση, δεν υπάρχει καν, λόγω της απαγόρευσης εισόδου (σημ. 52-55). Έτσι, κατά τον Γεν. Εισαγγελέα, η αυξημένη προστασία από την απέλαση αφορά μόνο το πρώτο κράτος μέλος, το οποίο έχει χορηγήσει στον αλλοδαπό το δικαίωμα διαμονής και στο οποίο ο αλλοδαπός μπορεί να μεταβεί οικειοθελώς ή με καταναγκασμό (σημ. 57-58).

Στο σημείο αυτό, ο Γεν. Εισαγγελέας έχει δίκιο. Η Οδηγία, αλλά και εν γένει η αναγνωρισμένη προστασία από την απέλαση για λόγους προσωπικής και οικογενειακής ζωής, προϋποθέτουν πάντα την ύπαρξη ισχυρών δεσμών με ένα ορισμένο κράτος και την κοινωνία αυτού. Δεν αφορούν μια γενική και αόριστη κατάσταση δεσμών και ενσωμάτωσης με την ΕΕ εν τω συνόλω. Αντίστοιχα, οι δεσμοί αυτοί αναγνωρίζονται εφόσον ο αλλοδαπός συμμορφώνεται με τους ισχύοντες κανόνες της μεταναστευτικής νομοθεσίας και δεν αφορούν, κατ' αρχήν, αλλοδαπούς οι οποίοι επιλέγουν να διαμένουν παράνομα εντός ορισμένου κράτους<sup>15</sup>.

Το ΔΕΕ, πάντως, δεν πείστηκε από την επιχειρηματολογία αυτή. Με εφιαλτήριο την ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικότητας του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος, διέκρινε την παρ. 1 από την παρ. 3 του άρθρου 22 της Οδηγίας 2003/109/EK, υποστηρίζοντας ότι καθιερώνουν δύο διαφορετικά είδη προστασίας από την απέλαση, ανάλογα με το εάν ο αλλοδαπός απελαύνεται εντός ή εκτός του εδάφους της ΕΕ. Κατά το ΔΕΕ, το προκείμενο της ερμηνείας αυτής είναι να κατοχυρωθεί ότι ο αλλοδαπός θα απολαμβάνει το καθεστώς ενισχυμένης προστασίας από την απέλαση, ακόμη κι αν διαμένει στο έδαφος του δεύτερου κράτους μέλους κατά παράβαση απαγόρευσης εισόδου και δεν έχει υποβάλει αίτηση για άδεια διαμονής στο κράτος αυτό (σκ. 70). Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ συμπεράνε ότι η ενισχυμένη προστασία από την απέλαση πρέπει να χορηγηθεί και σε έναν πολίτη τρίτου κράτους, όπως ο ΕΡ.

## **VI. Επιλογικές παρατηρήσεις**

Η σχολιαζόμενη υπόθεση έθεσε στον πυρήνα της ένα σκληρό δογματικό ζήτημα που απασχολεί τους κλάδους του μεταναστευτικού και προσφυγικού δικαίου: τη σύγκρουση της αρχής της νομιμότητας με την αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων του αλλοδαπού. Είναι ακριβώς οι δύο αντίθετες θέσεις που εκφράστηκαν από τον Γεν. Εισαγγελέα de la Tour,

---

<sup>14</sup>. Από τις αιτιολογικές σκ. 4, 6 και 12 της Οδηγίας, διαπιστώνει ως σκοπό του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος «να συνιστά ένα πραγματικό μέσο για την ενσωμάτωση του υπηκόου τρίτης χώρας στην κοινωνία στην οποία έχει εγκατασταθεί, ενσωμάτωση η οποία αποτελεί εξάλλου στοιχείο-κλειδί για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, θεμελιώδους στόχου της Ένωσης» (σημ. 54).

<sup>15</sup>. *Mutatis mutandis*, ΕΔΔΑ Chandra κ.ά. κατά Ολλανδίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 13ης Μαΐου 2003, άνευ παραγραφοποίησης· ΕΔΔΑ Benamar κατά Ολλανδίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 5ης Απριλίου 2005, άνευ παραγραφοποίησης· ΕΔΔΑ Rodrigues da Silva & Hoogkamer κατά Ολλανδίας (Προσφυγή No 50435/99), απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2006, παρ. 43· ΕΔΔΑ Darren Omeregie κ.ά. κατά Νορβηγίας (Προσφυγή No 265/07), απόφαση της 31ης Ιουλίου 2008, παρ. 58 επ.· ΕΔΔΑ Jeunesse κατά Ολλανδίας (Προσφυγή No 12738/10), απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2014 του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης, παρ. 103· ΕΔΔΑ A.S. κατά Ελβετίας (Προσφυγή No 39350/13), απόφαση της 30ής Ιουνίου 2015, παρ. 44· ΕΔΔΑ Z.H. & R.H. κατά Ελβετίας (Προσφυγή No 60119/12), απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2015, παρ. 38· ΕΔΔΑ Danelyan κατά Ελβετίας, απόφαση επί του παραδεκτού της 29ης Μαΐου 2018, παρ. 29.

αφενός, και από το δεύτερο τμήμα του ΔΕΕ, αφετέρου, που περιγράφουν τις δύο αντίθετες τοποθετήσεις επί του ζητήματος.

Στα κρίσιμα πραγματικά στοιχεία της υπόθεσης, πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι το ΔΕΕ βρέθηκε ενώπιον μίας υπόθεσης όπου ο αλλοδαπός είχε ζήσει όλη του τη ζωή στην Εσθονία και δεν είχε κανέναν δεσμό με τη Ρωσία, στοιχείο που πρέπει να έπαιξε καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση της τελικής κρίσης του Δικαστηρίου. Αντίστοιχο ρόλο πρέπει να έπαιξε και το γεγονός ότι η Ρωσία δεν είναι κράτος μέλος της ΕΕ, καθώς επίσης και η γεωπολιτική συγκυρία εντός της οποίας διαλαμβάνεται η σχετική κρίση, με τις συνακόλουθες προεκτάσεις ως προς το status quo του ΕΡ στη Ρωσία.

Μία τέτοια κατάσταση, υπό το πρίσμα των κριτηρίων που έχει αναπτύξει η νομολογία του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, θα οδηγούσε ευλόγως το φινλανδικό δικαστήριο να συμπεράνει ότι πρέπει να ξεπεραστεί ένας πολύ υψηλός πήγης, για να είναι αναλογικό το μέτρο της απέλασης, όπως και τελικώς έγινε<sup>16</sup>. Αντιθέτως, λόγω του τρόπου με τον οποίον υποβλήθηκε το προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ δεν ασχολήθηκε, παρά μόνον παρεμπιπτόντως, με το ζήτημα της έντασης των δεσμών του ΕΡ με την ΕΕ και τη Ρωσία, αλλά επικεντρώθηκε στην εφαρμογή ή μη του υψηλού πήγης των «σοβαρών» λόγων δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας που συνηγορούν στην απέλαση. Αντί, δηλαδή, να ασχοληθεί με το δεύτερο μέρος του διπόλου «λόγοι στους οποίους εδράζεται η απέλαση vs λόγοι προστασίας από την απέλαση», ασχολήθηκε μόνο με το πρώτο.

Αυτή ακριβώς η μονομερής έμφαση αποκλειστικά στους λόγους επί των οποίων εδράζεται η απέλαση είναι ίσως το στοιχείο που συνηγόρησε στο συμπέρασμα του ΔΕΕ. Αντιμετωπίζοντας ένα προφανές νομοθετικό κενό της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ, το Δικαστήριο προέκρινε την αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων του αλλοδαπού έναντι της αρχής της νομιμότητας που απορρέει από την κυριαρχική εξουσία των κρατών να ελέγχουν την είσοδο και διαμονή στο έδαφός τους. Η κρίση αυτή εγκωμιάστηκε, με το επιχείρημα ότι σε περίπτωση τέτοιων νομοθετικών κενών, η νομολογία είναι εκείνη που έχει καθήκον να θεραπεύσει κενά στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων του αλλοδαπού<sup>17</sup>, επιχείρημα που, άλλωστε, φαίνεται να διαπνέει όλη την απόφαση.

Παρά ταύτα, πρόκειται για μία κρίση μάλλον μαξιμαλιστική και, όπως αναδείχθηκε, μη υποστηριζόμενη ούτε από το γράμμα, αλλά ούτε και από τον σκοπό της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ. Μπορεί η Οδηγία να αποσκοπεί στην αποτελεσματική προστασία του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού από την απέλαση, ο ενωσιακός νομοθέτης όμως δεν έχει φθάσει στο σημείο να υπαγορεύσει ρητά στα κράτη μέλη να χορηγούν πάντα δευτερογενές δικαίωμα εισόδου και διαμονής στους αλλοδαπούς που emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Έτσι, η κρίση αυτή καταλήγει να καθιστά άνευ αντικειμένου την απαγόρευση εισόδου σε πολίτη τρίτου κράτους που έχει προηγουμένως λάβει το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντα σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ. Συνεπειοκρατικά, μία τέτοια κρίση ενδέχεται να ενισχύσει την επιφυλακτικότητα μεταξύ των κρατών μελών και να υπονομεύσει τη συνεργασία τους, όταν οι μονομερείς αποφάσεις ενός κράτους καταλήγουν να έχουν τέτοια εξωεδαφική ισχύ, ώστε να επηρεάζουν άρδην τον τρόπο με τον οποίον ένα άλλο κράτος επιλέγει να προστατεύσει τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλειά του.

Ένα σημαντικό στοιχείο που απουσιάζει από την επίμαχη κρίση είναι η σύνδεση της διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος με τη λήψη νόμιμης άδειας διαμονής από αυτό<sup>18</sup> και όχι αυθαιρέτως και παρανόμως, όπως φαίνεται να συνέβη, εν προκειμένω. Μόνο κατόπιν λήψης της εν λόγω

<sup>16</sup>. Απόφαση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της Φινλανδίας, με αριθμό φακέλου 2476/2020, της 5ης Ιουνίου 2024, διαθέσιμη στο: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2024/202401656> (τελευταία πρόσβαση 19.04.2024).

<sup>17</sup>. J. BORNEMANN, Between politics of suspicion and reinforced protection: the EU long-term residence Directive and expulsion of ethnic Russians (Case C-752/22, EP), EU Law Live, 04.04.2024, <https://eulawlive.com/op-ed-between-politics-of-suspicion-and-reinforced-protection-the-eu-long-term-residence-directive-and-deportations-of-ethnic-russians-case-c-752-22-ep-by-jonas-bornemann/> (τελευταία πρόσβαση: 19.04.2024).

<sup>18</sup>. Άρθρα 19 και 21 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ.



άδειας, ο αλλοδαπός αποκτά στο δεύτερο κράτος μέλος την προβλεπόμενη ίση μεταχείριση με το πρώτο κράτος<sup>19</sup>. Τι συμβαίνει όταν ο αλλοδαπός δεν διαθέτει, αλλά ούτε και προσπαθεί να αποκτήσει, άδεια διαμονής στο δεύτερο κράτος μέλος δεν απαντάται ρητώς από την Οδηγία. Άλλωστε, θεμελιώδης πυρήνας της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ είναι η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και όχι η ενθάρρυνσή της, με τη δημιουργία country shopping εντός της ΕΕ, εφόσον ο αλλοδαπός καταφέρει να αποκτήσει άδεια διαμονής σε ένα μόνον κράτος μέλος.

Περαιτέρω, το ΔΕΕ δεν εξέτασε καθόλου την καταχρηστικότητα της προβολής των δευτερογενών δικαιωμάτων που τυχόν αντλούσε ο ΕΡ από την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος<sup>20</sup>. Ο ΕΡ είχε παραβιάσει πολλάκις και συνειδητά τους μεταναστευτικούς κανόνες, καθώς και την ποινική νομοθεσία του φινλανδικού κράτους, επιδεικνύοντας, με τον τρόπο αυτόν, αδιαφορία για την έννομη τάξη του κράτους απομάκρυνσης, καθώς και για την ίδια την αρχή της νομιμότητας. Το στοιχείο αυτό συναξιολογείται πάντοτε κατά την επιμέτρηση της αναλογικότητας του μέτρου της απέλασης<sup>21</sup>. Ως εκ τούτου, έπρεπε να πιστωθεί στις φινλανδικές μεταναστευτικές αρχές ότι προσπάθησαν επανειλημμένα να απελάσουν τον ΕΡ στην Εσθονία αντί της Ρωσίας, τηρώντας την αρχή του αναγκαίου μέτρου.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σκοπός της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ είναι να ενισχύσει την ενσωμάτωση του αλλοδαπού στο κράτος μέλος με το οποίο έχει αναπτύξει ισχυρούς δεσμούς. Δεν φθάνει στο σημείο να αναγνωρίσει έναν γενικό δεσμό με την ΕΕ εν τω συνόλω. Μία τέτοια ερμηνεία θα καθιστούσε άνευ περιεχομένου την ίδια την Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ και των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην ΕΕ. Η Οδηγία αυτή επιτρέπει, τηρουμένων των σχετικών προϋποθέσεων<sup>22</sup>, την απέλαση πολίτη κράτους μέλους της ΕΕ, άρα Ευρωπαίου πολίτη. Αναγνωρίζει, συναφώς, ότι η ενσωμάτωση δεν αφορά την ΕΕ εν τω συνόλω, αλλά μόνο ορισμένο κράτος. Συνεπώς, το ΔΕΕ, με την παραπάνω κρίση του, παραγνωρίζει ότι η ενσωμάτωση και η ύπαρξη δεσμών αφορούν συγκεκριμένο και εντοπισμένο κάθε φορά κράτος και την κοινωνία του.

Ο μαξιμαλισμός της κρίσης του ΔΕΕ εντός της παρούσας ρευστής γεωπολιτικής συγκυρίας είναι κατανοητός. Δεν πρέπει, όμως, να λησμονείται το γεγονός ότι αποφάσεις που επιβάλλουν στα κράτη μέλη υποχρεώσεις, πρόσθετες και μη συμφωνηθείσες σε επίσημα νομοθετικά κείμενα, μπορούν να αποτελέσουν σημαντική αιτία επιφυλακτικότητας και αναταραχών στην κοινή μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, σε μία εποχή όπου η συναίνεση για τόσο ακανθώδη ζητήματα είναι όχι πλέον ένα ζητούμενο, αλλά μία αναγκαιότητα κοινής επιβίωσης.

Όσο για την πλήρωση του νομοθετικού κενού, σε περίπτωση που κρινόταν μη εφαρμοστέα η διάταξη του άρθρου 22(3) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ, ο έλεγχος της αναλογικότητας του μέτρου της απέλασης μπορούσε κάλλιστα να διενεργηθεί, ήδη με άμεση εφαρμογή των συνταγματικής περιωπής διατάξεων περί προστασίας της ατομικής και οικογενειακής ζωής. Στις διατάξεις αυτές περιλαμβάνεται και η κρίσιμη διάταξη του άρθρου 8 ΕΣΔΑ<sup>23</sup>, το οποίο, ως κανόνας συνταγματικής τάξης, τυγχάνει άμεσα εφαρμοστέος σε κάθε περίπτωση απέλασης αλλοδαπού, υποχρεώνοντας τις αρμόδιες αρχές να προβαίνουν σε έλεγχο αναλογικότητας του μέτρου της απέλασης, ελέγχοντας τα σχετικά κριτήρια, μεταξύ των οποίων είναι οι δεσμοί που θεμελιωμένα είχε αναπτύξει ο ΕΡ στην Εσθονία και η απουσία των δεσμών του με τη Ρωσία.

<sup>19</sup>. Άρθρο 21(1) της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ.

<sup>20</sup>. Βλ. αιτιολογική σκ. 11 της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ.

<sup>21</sup>. ΕΔΔΑ *Muradeli κατά Ρωσίας* (Προσφυγή No 72780/12), απόφαση της 9ης Απριλίου 2015, παρ. 81· ΕΔΔΑ *Levakovic κατά Δανίας* (Προσφυγή No 7841/14), απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2018, παρ. 44· ΕΔΔΑ *Munir Johana κατά Δανίας* (Προσφυγή No 56803/18), απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 2021, παρ. 58.

<sup>22</sup>. Βλ. άρθρα 14 και 28-33 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ.

<sup>23</sup>. D. THYM, *Residence as De Facto Citizenship? Protection of Long-term Residence under Article 8 ECHR*, στο: R. Rubio-Marin (ed.), *Human Rights and Immigration*, Oxford, 2015, σ. 106 επ. και ιδίως σ. 123 επ.