

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCE



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

**«Οι συνθήκες και οι διαδικασίες υποδοχής των αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο του νέου
ευρωπαϊκού συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Μησελίδης Παρασκευάς

Αθήνα 2025

Τριμελής Επιτροπή

Απ. Καψάλης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ν. Κουραχάνης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Δ. Χριστόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Παρασκευάς Μησελίδης, 2025

All rights reserved. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να αναφέρεται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	10
Μέθοδος	11
1. Ιστορικό πλαίσιο της διαδικασίας υποδοχής αιτούντων άσυλο	12
1.1 Μεικτές μεταναστευτικές ροές και ασφαλειοποίηση	12
1.2 Θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης των πολιτικών για την υποδοχή αιτούντων άσυλο	13
2. Οι ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κ-μ της Ε.Ε. 16	
2.1 Δικαιώματα και παροχές.....	19
Ενημέρωση.	19
Επίσημα έγγραφα.....	20
Απασχόληση.	20
Μαθήματα γλωσσών και επαγγελματική κατάρτιση.	22
Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.	22
2.2 Περιορισμοί – Υποχρεώσεις.....	22
Περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας.	22
Λόγοι Κράτησης.	23
Εγγυήσεις για τους κρατούμενους αιτούντες.	24
Περιορισμός ή ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής.	25
2.3 Αιτούντες με ειδικές ανάγκες υποδοχής	26
Αξιολόγηση των ειδικών αναγκών υποδοχής.	26
Ανήλικοι.....	27
Ασυνόδευτοι ανήλικοι.	28
Κράτηση αιτούντων με ειδικές ανάγκες υποδοχής.	30
2.4 Νέα πρόβλεψη για σχεδιασμό μέτρων έκτακτης ανάγκης	31
3. Νομολογία ΔΕΕ σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο	31
Υπόθεση υπ’ αριθμόν C-233/18 Zubair Haqbin κατά Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers	32
Υπόθεση υπ’ αριθμόν C-422/ Ministero dell’Interno κατά TO.....	33
Η ρύθμιση της νέας οδηγίας 2024/1346/ΕΕ.....	33
4. Ο Κανονισμός 2024/1356 για τον έλεγχο διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα.....	34

Προκαταρκτικοί ιατρικοί έλεγχοι και έλεγχοι ευαλωτότητας	34
Εξακρίβωση ή επαλήθευση της ταυτότητας	35
Έλεγχος ασφαλείας.....	35
Έντυπο ελέγχου διαλογής.....	35
Συμπεράσματα	36
Πηγές	38
Βιβλιογραφία	40

Περίληψη

Η εν θέματι εργασία εξετάζει το θεσμικό πλαίσιο των αιτούντων διεθνή προστασία βάσει της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Πιο συγκεκριμένα, αναλύει τις διαδικασίες και τις συνθήκες υποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών και των ανιθαγενών που υποβάλλουν αίτηση για παροχή διεθνούς προστασίας σε κράτη μέλη της Ε.Ε. Το πεδίο αυτό ρυθμιζόταν έως πρότινος με την ευρωπαϊκή οδηγία 2013/33/ΕΕ, ενώ με το νέο ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο αναδιατυπώθηκε με την Οδηγία (ΕΕ) 2024/1346 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία. Η σύγκριση των δύο οδηγιών σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία εστιάζεται στις σημαντικότερες διαφορές, αναλύοντας την προηγούμενη πρόβλεψη, αυτή που εισάγεται με τη νέα οδηγία και σχολιάζοντας τις γενεσιουργούς αιτίες των αλλαγών και τα μελλοντικά αποτελέσματα αυτών. Κατόπιν, πραγματοποιείται μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) σχετικά με την προϊσχύσασα οδηγία (2013/33/ΕΕ) σε μια προσπάθεια να αναδειχθούν τα σημεία από τα οποία ανέκυψαν οι περισσότερες δικαστικές διαφορές, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο η νέα ενωσιακή νομοθεσία ήλθε να τα βελτιώσει. Περαιτέρω, εξετάζεται ο Κανονισμός 2024/1356 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα, καθώς αυτός εφαρμόζεται από κοινού με τη νέα οδηγία σχετικά τις απαιτήσεις για τις συνθήκες υποδοχής, στο μέτρο που ο έλεγχος διαλογής αφορά σε υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν υποβάλλει αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας. Στο τελευταίο κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα και οι προβλέψεις για το μέλλον υπό το φως των τελευταίων εξελίξεων στις μεταναστευτικές ροές προς την ευρωπαϊκή ήπειρο.

Λέξεις κλειδιά

- Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο
 - Συνθήκες υποδοχής
- Αιτούντες διεθνή προστασία
 - Διαδικασίες υποδοχής
 - Έλεγχος διαλογής
- Μεταναστευτικές ροές
 - Διεθνής προστασία

**«Conditions and procedures for the reception of asylum seekers in the context of the
new European Pact on Immigration and Asylum»**

Miselidis Paraskevas

Key words

- European Pact on Immigration and Asylum
 - Reception conditions
- Applicants for international protection
 - Reception procedures
 - Screening checks
 - Migration flows
- International protection

Abstract

This paper examines the institutional framework of applicants for international protection under European Union (EU) legislation. More specifically, it analyses the procedures and conditions for the reception of third-country nationals and stateless people applying for international protection in EU Member States. This field was until recently regulated by European Directive 2013/33/EU, while with the new European Pact on Immigration and Asylum it was reformulated by Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the reception of applicants for international protection. The comparison of the two Directives on the requirements for the reception of applicants for international protection focuses on the most important differences, analysing the previous provision, the one introduced by the new Directive and commenting on the drivers of the changes and their future effects. Then, an overview of the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) on the previous directive (2013/33/EU) is carried out in an attempt to highlight the points from which most of the litigation arose, but also the way in which the new EU legislation came to improve them. Further, Regulation 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a mechanism for the screening of third-country nationals at the external borders is examined, as it applies jointly with the new Directive on reception conditions requirements, insofar as the screening concerns third-country nationals who have applied for international protection. The final chapter summarises the conclusions and the outlook for the future in the light of the latest developments in migration flow towards the European continent.

Εισαγωγή

Το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο έλαβε την οριστική του μορφή τον Μάιο του 2024 και περιλαμβάνει επτά Κανονισμούς και μια Οδηγία. Προτού όμως συμβεί αυτό προηγήθηκε μια σειρά γεγονότων και εξελίξεων τα οποία έθεσαν σε λειτουργία τους συννομοθέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε). Το έναυσμα της μακράς διαδικασίας αναμόρφωσης και ενίσχυσης της ενωσιακής νομοθεσίας σχετικά με τη μετανάστευση και το άσυλο αποτέλεσε η μαζική εισροή εκτοπισμένων Σύριων ως απότοκο του συριακού εμφυλίου πολέμου. Ήταν 23 Απριλίου 2015 όταν πραγματοποιήθηκε η έκτακτη σύνοδος του Συμβουλίου της Ε.Ε, λόγω των μαζικών μεταναστευτικών ροών, ιδίως από την Μεσόγειο και στη σκιά των χιλιάδων θανάτων στις θάλασσές της. Η μεταναστευτική κρίση των ετών 2015-2016 ανέδειξε με τον χειρότερο τρόπο τις αδυναμίες του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) και ολόκληρου του πλαισίου διαχείρισης της μετανάστευσης, καθώς και τις συγκρούσεις που ανέκυπταν από αυτό μεταξύ των κρατών μελών, ιδιαίτερα ανάμεσα στον βορρά και τον νότο. Πέρα όμως από αυτήν την χρονική περίοδο, σημαντικό ρόλο έπαιξε και η εργαλειοποίηση των μεταναστευτικών ροών από την Τουρκία το 2019 και 2020, στα σύνορα με την Ελλάδα στον Έβρο. Τότε η Τουρκία σε μια προσπάθεια να ασκήσει πίεση για χρηματοδότηση από την Ε.Ε για τη συγκράτηση των Σύριων προσφύγων που βρίσκονταν στο έδαφός της, αλλά και προκειμένου να προκαλέσει μια τεχνητή αποσταθεροποίηση στη χώρα μας, προώθησε συστηματικά σημαντικό αριθμό Σύριων και όχι μόνο στα Ελληνοτουρκικά σύνορα στον Έβρο ποταμό. Σε όλα τα παραπάνω ήρθαν να προστεθούν και μια σειρά καταδικαστικών αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Δ.Δ.Α.) για παραβίαση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α.) και συγκεκριμένα λόγω της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης που τύγχαναν οι αιτούντες διεθνή προστασία στα κράτη πρώτης εισόδου, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα.

Όλα τα παραπάνω αποτελούν το έναυσμα για την γέννηση ερωτημάτων, για την απάντηση των οποίων απαιτείται περεταίρω διερεύνησή τους. Γεννώνται, επομένως, τα εξής ερευνητικά ερωτήματα: με ποιο τρόπο το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο έρχεται να διορθώσει και να επιλύσει προβλήματα του παρελθόντος, αλλά και να αντιμετωπίσει τα νέα; Πώς ρυθμίζονται οι συνθήκες και οι διαδικασίες για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία με τη νέα Οδηγία 2024/1346/ΕΕ και σε ποια σημεία αυτή διαφέρει σε σύγκριση με την προϊσχύσασα

2013/33/ΕΕ; Ποιες νέες διαδικασίες προβλέπει ο νέος Κανονισμός 2024/1356/ΕΕ για τη θέσπιση του ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης και πώς αυτός συνδέεται με τις συνθήκες και τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης των αιτούντων διεθνή προστασία; Πως διαγράφεται το μέλλον της ευρωπαϊκής πολιτικής για την μετανάστευση και το άσυλο υπό το πρίσμα του νέου συμφώνου; Τα ερωτήματα αυτά επιχειρείται να απαντηθούν μέσα από την εξέταση του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου σχετικά με τις συνθήκες και τις διαδικασίες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία.

Στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια ανασκόπηση των γεγονότων που οδήγησαν σταδιακά στην διαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) και στην «κοινή» ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο, ξεκινώντας από τον τρίτο, διακυβερνητικό πυλώνα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ένωσης (Ε.Ο.Κ.) έως τη συντρέχουσα αρμοδιότητα που αποτελεί πλέον για την Ε.Ε. Στο δεύτερο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια επισκόπηση του περιεχομένου της νέας οδηγίας 2024/1346/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία και η σύγκρισή της με την προϋσχύσασα οδηγία 2013/33/ΕΕ. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής και τα ζητήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας. Το τέταρτο κεφάλαιο πραγματεύεται τον νέο Κανονισμό για τη θέσπιση του ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα, τις νέες διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης που θεσπίζονται με αυτόν αλλά και τον τρόπο που συνδέεται με την οδηγία 2024/1346/ΕΕ. Στο τελευταίο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια αποτύπωση των βασικότερων συμπερασμάτων που δύνανται να εξαχθούν μέχρι τώρα και κυριότερα επιχειρείται μια πρόβλεψη για το μέλλον των συνθηκών και των διαδικασιών υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία υπό το πρίσμα του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο.

Μέθοδος

Η μέθοδος που θα χρησιμοποιηθεί για την ανάλυση του ζητήματος των συνθηκών και των διαδικασιών υποδοχής αιτούντων άσυλο υπό το πρίσμα του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση. Πιο συγκεκριμένα, θα αναλυθούν τα σχετικά νομικά κείμενα της ενωσιακής νομοθεσίας, η επιστημονική βιβλιογραφία καθώς και ανακοινώσεις, εκθέσεις και άλλα κείμενα των θεσμικών οργάνων

της Ε.Ε., όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

1. Ιστορικό πλαίσιο της διαδικασίας υποδοχής αιτούντων άσυλο

1.1 Μεικτές μεταναστευτικές ροές και ασφαλειοποίηση

Το πλαίσιο της διαδικασίας υποδοχής αιτούντων άσυλο και των συνθηκών υποδοχής στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαμορφώθηκε από τις απαρχές του υπό το πρίσμα δυο σημαντικών φαινομένων που αφορούσαν στη μετανάστευση είτε άμεσα είτε έμμεσα. Το πρώτο από αυτά είναι ο μεικτός χαρακτήρας που έλαβαν οι μεταναστευτικές ροές τα τελευταία χρόνια και αφορά άμεσα την μετανάστευση και το δεύτερο είναι η ασφαλειοποίηση, μια έννοια ευρεία που αφορά και επηρεάζει οριζόντια διάφορους τομείς της πολιτικής και κοινωνικής ζωής και εν προκειμένω τις διαδικασίες και τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων.

«Η έννοια των μεικτών μεταναστευτικών ροών γενικά αναφέρεται σε ροές που αποτελούνται από πολλές κατηγορίες μεταναστών με διαφορετικά κίνητρα και διαφορετικές ανάγκες προστασίας, που ταξιδεύουν μαζί κατά μήκος των ίδιων μεταναστευτικών οδών, χρησιμοποιώντας τα ίδια μέσα μεταφοράς και βασιζόμενοι στα ίδια δίκτυα διακίνησης» (Ανάγνου, 2020).

Οι μεταναστευτικές ροές καθίστανται μεικτές με ποικίλους τρόπους αντικατοπτρίζοντας την πολυπλοκότητα και την ρευστότητα της ανθρώπινης μετακίνησης. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) οι κύριοι λόγοι της μεικτής μετανάστευσης εντοπίζονται κυρίως στα εξής (Van Hear, Brubaker, & Bessa, 2009):

1. Μεικτά κίνητρα κατά το στάδιο της απόφασης για μετακίνηση,
2. Μεικτές ροές μεταναστών, όπου ταξιδεύουν μαζί μετανάστες με διαφορετικά κίνητρα όπως οικονομικοί μετανάστες, πρόσφυγες ή αιτούντες άσυλο,
3. Αλλαγή κινήτρων κατά τη διάρκεια του ταξιδιού,
4. Μεικτές κοινότητες μεταναστών κατά τη διαδρομή ή στον προορισμό.

Αυτή η συνθετότητα των μεικτών μεταναστευτικών ροών υπογραμμίζει την ανάγκη για εξειδικευμένες πολιτικές και μέτρα προσαρμοσμένα στις διαφορετικές ανάγκες και εμπειρίες των μεταναστών. Αναμφίβολα, ο πρώτος τομέας που σίγουρα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ανωτέρω είναι αυτός της υποδοχής των μεταναστευτικών ροών. Όταν δηλαδή αυτές οι μεικτές ροές φτάνουν στα σύνορα ενός κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής

Ένωσης, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων στα εξωτερικά σύνορα αυτής, όπου το πρώτο σημείο επαφής τους με το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) είναι οι δομές υποδοχής και ταυτοποίησης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν φέρουν τις νόμιμες διαπιστεύσεις για την είσοδό τους στην επικράτεια.

Πέρα, όμως, από το φαινόμενο των μεικτών μεταναστευτικών ροών, που σχετίζεται άμεσα με το σύστημα υποδοχής και ταυτοποίησης αιτούντων άσυλο, ένας κρίσιμος παράγοντας που διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των σχετικών πολιτικών για τις συνθήκες υποδοχής και διαλογής των αιτούντων διεθνή προστασία, είναι αυτός της ασφαλειοποίησης. Σύμφωνα με την Ανάγνου (2022) «σε γενικές γραμμές, ως ασφαλειοποίηση ορίζεται ο επαναπροσδιορισμός πεδίων της πολιτικής και η επανατοποθέτησή τους στη σφαίρα της ασφάλειας χρησιμοποιώντας ολοένα και περισσότερες αφηγήσεις απειλής και κινδύνου, που στοχεύουν στην δικαιολόγηση υιοθέτησης έκτακτων μέτρων». Άλλωστε, όπως έχει γίνει αντιληπτό η μετανάστευση και ιδιαίτερα η πολιτική ασύλου ξεκίνησαν να γίνονται αντικείμενο ολοένα και στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. ήδη από την δεκαετία του 1980, λόγω και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων και της ανάγκης για την δημιουργία «αντισταθμιστικών μέτρων», ώστε να διατηρηθεί η εσωτερική ασφάλεια στην χωρίς σύνορα Ε.Ε. (Lavenex, 2001).

1.2 Θεσμικό πλαίσιο διαμόρφωσης των πολιτικών για την υποδοχή αιτούντων άσυλο

Με τον Κανονισμό 1612/68 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.) «περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας» εισήχθη για πρώτη φορά ο διαχωρισμός μεταξύ των πολιτών της Κοινότητας και των υπηκόων τρίτων χωρών (ΥΤΧ), ως προς το δικαίωμα εισόδου και κυκλοφορίας εντός των κρατών μελών.

Το 1975 με τη δημιουργία της ομάδα Trevi πραγματοποιήθηκαν τα πρώτα βήματα συνεργασίας στην Ε.Κ. στον τομέα της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Αυτή απαρτιζόταν από τους υπουργούς εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης των κρατών μελών και αφορούσε κυρίως την αστυνομική συνεργασία, καθώς είχε ήδη γίνει αντιληπτό το μέγεθος και η σημασία των διασυνοριακών αλληλεξαρτήσεων που δημιουργούνταν εντός της Κοινότητας.

Μετέπειτα, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 ο τομέας της μετανάστευσης σε πολιτικό επίπεδο, αναδεικνυόταν και συσχετιζόταν έντονα με τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης, τη διατήρηση της εθνικής σταθερότητας, ενώ συχνά αντιμετωπιζόταν και ως

πρόκληση για το κράτος πρόνοιας και ως απειλή για την πολιτιστική ομοιογένεια των κρατών (Ανάγνου, 2022).

Με την υπογραφή της συμφωνίας Σένγκεν το 1985, με αφορμή την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων των μελών και των αναδυόμενων απειλών που σχετίζονταν με το διασυνοριακό έγκλημα και την παραβίαση των εξωτερικών συνόρων, η μετανάστευση και η ρύθμισή της συσχετίστηκαν πιο στενά με την εσωτερική ασφάλεια. Με την εφαρμογή Συμφωνίας και την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων το 1995 η μετανάστευση και το άσυλο συνδέθηκαν με την τρομοκρατία και το διασυνοριακό έγκλημα, καθώς όλα τα κράτη μέλη που συμμετείχαν στη Σύμβαση ήθελαν να διασφαλίσουν ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων θα είναι ικανός να εξασφαλίζει τη διατήρηση της ασφάλειας και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν (SBC) προβλέπει μεταξύ άλλων και το μέτρο της προσωρινής επαναφοράς του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα. Οι έλεγχοι προβλέπεται ότι δύναται να επαναφέρονται στα εσωτερικά σύνορα όταν υπάρχει σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους μέλους και μόνο ως έσχατο μέτρο (Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, σχετικά με έναν ενωσιακό κώδικα σχετικά με τους κανόνες που διέπουν τη διασυνοριακή διακίνηση προσώπων (Κώδικας Συνόρων Σένγκεν) (κωδικοποίηση), 2016). Χαρακτηριστικά, κατά την περίοδο της εκδήλωσης μεγάλων μεταναστευτικών ροών τη διετία 2015-2016 λόγω του πολέμου στη Συρία, η Γερμανία ήταν η πρώτη χώρα η οποία επικαλούμενη την μεγάλη εισροή αιτούντων διεθνή προστασία επανάφερε τους ελέγχους σε όλα τα εσωτερικά σύνορα, με έμφαση στα χερσαία σύνορα με την Αυστρία. Ακολούθησαν αρκετές χώρες ιδιαίτερα της κεντρικής και δυτικής Ευρώπης, οι οποίες αποτελούσαν χώρες προορισμού (European Commission, 2024).

Η πτώση του τείχους του Βερολίνου το 1989 και αργότερα η κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης το 1991, μεταξύ όλων των γνωστών επακόλουθων, είχε και ως συνέπεια τη μετακίνηση μεγάλων πληθυσμιακών ομάδων από τις χώρες των πρώην κομμουνιστικών καθεστώτων προς την κεντρική και δυτική Ευρώπη, αλλά και τα Βαλκάνια. Το γεγονός αυτό ενέτεινε την ανάγκη για καταγραφή και έλεγχο των μεταναστευτικών ροών.

Η Σύμβαση του Δουβλίνου το 1990 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997) εντασσόταν στον διακυβερνητικό πυλώνα συνεργασίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στόχευε στη δημιουργία ενός συστήματος προσδιορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση διανθούς προστασίας και ουσιαστικά να εμποδίσει τους αιτούντες να αιτηθούν άσυλο σε διάφορες χώρες βάσει των ευνοϊκότερων συνθηκών υποδοχής και χορήγησης ασύλου που ισχύουν σε

κάθε κράτος μέλος (asylum shopping). Το 2003 η Σύμβαση του Δουβλίνου ενσωματώθηκε στο ευρωπαϊκό δίκαιο με τη νομική μορφή του ευρωπαϊκού κανονισμού, γνωστή ως «Δουβλίνο II» και μετέπειτα τροποποιήθηκε με τον κανονισμό «Δουβλίνο III». Η Σύμβαση και οι κανονισμοί του Δουβλίνου, λειτούργησαν συμπληρωματικά με τη Σύμβαση Σένγκεν που ρύθμιζε τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της παράτυπης μετανάστευσης και του ασύλου και πιο συγκεκριμένα στόχευε, από κοινού με άλλα μέτρα που εντάσσονταν στο Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ), στην ρύθμιση και τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών.

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992) ο τομέας της μετανάστευσης εντάχθηκε στον τρίτο, διακυβερνητικό, πυλώνα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών υποθέσεων ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος και συνδέθηκε έτι περαιτέρω με τον τομέα της ασφάλειας.

Τα γεγονότα που διαδραματίστηκαν τα επόμενα χρόνια ανέδειξαν με πολύ άμεσο τρόπο τις αδυναμίες των κοινών μέτρων και των πολιτικών που είχαν υιοθετηθεί έως τότε από τα κράτη μέλη και επιτάχυναν την διαδικασία για την θέσπιση ενός ολοκληρωμένου, πιο συνεκτικού και πιο αποτελεσματικού συστήματος για την διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου. Αρχικά, οι πόλεμοι στα Βαλκάνια (Βοσνία 1995 και Κόσσοβο 1999) που οδήγησαν στη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας, αύξησαν κατακόρυφα την μετακίνηση εκτοπισμένων πληθυσμών προς τα κράτη μέλη και λειτούργησαν καταλυτικά στην κοινοτικοποίηση των πολιτικών για τη μετανάστευση και το άσυλο στο πλαίσιο της δημιουργίας του Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) και την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν με την Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997).

Ακολούθως, η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου το 2001 στις ΗΠΑ, αλλά και στην Ευρώπη με τα τρομοκρατικά χτυπήματα στη Μαδρίτη (2004) και στο Λονδίνο (2005) οδήγησαν σε έναν κύκλο επανεξέτασης και ενίσχυσης των μέτρων ασφαλείας στον δυτικό κόσμο και ιδιαίτερα τους συνοριακούς ελέγχους.

Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε αποτυπώνεται για πρώτη φορά η επιθυμία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ώστε να συνδυαστούν οι αξίες που προβάλλει η ευρωπαϊκή ενοποίηση με την διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας και την μετανάστευση. Ενόψει της έναρξης των εργασιών για την κατάρτιση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον οποίο εν τέλει επιβεβαιώθηκε η δέσμευση της κοινότητας στην τήρηση και εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης κατοχυρώνοντας στο άρθρο 18 το δικαίωμα ασύλου (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016), το

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε διαπιστώσει πως η ασφάλεια και η ελευθερία τις οποίες απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης «προσελκύει πολλούς άλλους ανά τον κόσμο που δεν απολαμβάνουν την ελευθερία την οποία οι πολίτες της Ένωσης θεωρούν ως δεδομένη» (Υπουργείο Εσωτερικών, 1999). Καθοδηγούμενη, όμως, από το σκεπτικό ότι η άρνηση της ελευθερίας σε αυτούς τους ανθρώπους δεν θα ήταν σύμφωνη με τις παραδόσεις και τις αξίες τη Ένωσης, κατέληγε πως ήταν ανάγκη να αναπτυχθούν κοινές πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης, ενώ παράλληλα ο συνεχής έλεγχος των εξωτερικών συνόρων θα συνέβαλε στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Στο πρόγραμμα του Τάμπερε γίνεται πρώτη φορά λόγος για ένα «ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», το οποίο στο πλαίσιο της καθολικής εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης θα περιλάμβανε βραχυπρόθεσμα «μια σαφή και λειτουργική μέθοδο καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, κοινούς κανόνες για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου, κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, και την προσέγγιση των κανόνων που αφορούν την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα» και, μακροπρόθεσμα, μια κοινή διαδικασία ασύλου με ομοιόμορφο νομικό καθεστώς για όλη την Ένωση (Υπουργείο Εσωτερικών, 1999).

2. Οι ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κ-μ της Ε.Ε.

Μια από τις βασικότερες προτεραιότητες του Προγράμματος της Προεδρίας του Τάμπερε ήταν η καθιέρωση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ). Στο πλαίσιο αυτό εξεδόθη η Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2003). Σκοπός της οδηγίας ήταν η θέσπιση ελάχιστων προτύπων μεταξύ των κρατών μελών για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο. Η οδηγία ήταν διατυπωμένη με αρκετά αφαιρετικό τρόπο, ορίζοντας ουσιαστικά τους επιμέρους τομείς που απαιτούσαν συντονισμένη ρύθμιση και οι οποίοι αποτέλεσαν και τη βάση στις δύο επόμενες οδηγίες που ακολούθησαν το 2013 και το 2024.

Μεταξύ των θετικών στοιχείων που περιλαμβάνονταν στην οδηγία 2003/9/ΕΚ ήταν η πρόσβαση των αιτούντων σε ΜΚΟ, κυρίως στον τομέα της ενημέρωσης, η εκπαίδευση των ανηλίκων, η οικογενειακή ενότητα, η πρόσβαση στην ιατρική περίθαλψη και η αναγνώριση των ειδικών αναγκών των ευάλωτων ατόμων. Ωστόσο, ένα βασικό πρόβλημα που προέκυπτε από την εν λόγω οδηγία εκπορευόταν από τα μεγάλα περιθώρια απόκλισης που παρείχε από τις ρυθμισθείς σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή. Δημιουργούνταν, έτσι, η εντύπωση ότι οι γενναιόδωρες παροχές και τα υψηλά πρότυπα υποδοχής λειτουργούν ως

πόλος έλξης για τους αιτούντες άσυλο, ενώ οι χαμηλότερες παροχές λειτουργούσαν ως μέσο αποθάρρυνσης (Ανάγνου, 2014). Το γεγονός αυτό δεν αποτελεί απλώς μια συνέπεια κακού σχεδιασμού, αλλά έρχεται σε αντίθεση με έναν από τους βασικότερους στόχους θέσπισης της οδηγίας για τις ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με την υποδοχή αιτούντων άσυλο που δεν ήταν άλλος από την αντιμετώπιση του «asylum shopping¹» και του ευρύτερου φαινομένου των δευτερογενών μετακινήσεων.

Το 2004 το πρόγραμμα της Χάγης έθεσε τους προς υλοποίηση στόχους για τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την περίοδο 2005-2010, στο οποίο περιλαμβάνονταν η υποβολή των μέτρων και των εργαλείων της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ένας από τους σημαντικότερους μακροπρόθεσμους στόχους του προγράμματος ήταν η θέσπιση μια κοινής διαδικασίας και ένα κοινό καθεστώς για τους πρόσφυγες (Ένωση Ευρωπαϊκή, 2004).

Με το πρόγραμμα της Στοκχόλμης το 2009 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε την προσήλωσή του στη δημιουργία ενός χώρου προστασίας και αλληλεγγύης, ο οποίος θα βασιζόταν στην κοινή διαδικασία ασύλου και στο ομοιόμορφο καθεστώς που θα υπάγονταν τα πρόσωπα που αιτούνται διεθνή προστασία (Ευρωπαϊκή Ένωση, EUR-Lex, 2009). Το ανώτατο θεσμικό όργανο της Ε.Ε. διατύπωσε στο πλαίσιο του προγράμματος τη σημασία της ισότιμης μεταχείρισης όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο υποβαλλόταν η αίτηση ασύλου. Αναμενόμενο αποτέλεσμα της πολιτικής αυτής ήταν η πρόληψη και η μείωση των δευτερογενών μετακινήσεων μεταξύ των κρατών μελών.

Έτσι, το 2013 ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ η οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, η οποία ουσιαστικά συνιστούσε μέρος της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ. Η εν λόγω οδηγία αποτελούσε αναδιατύπωση της οδηγίας 2003/9/ΕΚ, η οποία είχε τεθεί σε ισχύ κατά το πρώτο στάδιο. Ωστόσο, το 2013 η νέα οδηγία ερχόταν να ενσωματώσει αλλαγές που κρίθηκαν σκόπιμες κατά την αξιολόγηση της εφαρμογής της πρώτης και βελτιώσεις που θα ενίσχυαν έτι περαιτέρω την ομοιόμορφη ρύθμιση αναφορικά με τις συνθήκες και τις διαδικασίες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία.

¹ Ο όρος «αγορές ασύλου» δεν έχει νομικό ορισμό, αλλά χρησιμοποιείται με ανεπίσημη έννοια και επίσης στις ανακοινώσεις της Επιτροπής. Συχνά χρησιμοποιείται με αρνητική χροιά, καθώς συνεπάγεται κατάχρηση της διαδικασίας ασύλου μέσω της υποβολής περισσότερων της μιας αιτήσεων για διεθνή προστασία σε διαφορετικά κράτη μέλη της ΕΕ (επιλέγοντας το κράτος μέλος της ΕΕ που μπορεί να χορηγήσει την πιο ελκυστική κοινωνική, ανθρωπιστική και οικονομικά πρότυπα) (βλ. επίσημη ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής).

Το 2020 στην ανακοίνωσή της προς τους θεσμούς της Ε.Ε, σχετικά με το νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όριζε ως σημείο αναφοράς την προσφυγική κρίση της περιόδου 2015-2016. Κατά την περίοδο αυτή αποδείχθηκε πως το υφιστάμενο πλαίσιο δεν ήταν δυνατό να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την πολυπλοκότητα μιας προσφυγικής κρίσης που έπληττε διαφορετικά κράτη μέλη με διαφορετικούς τρόπους. Το συμπέρασμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατέληγε σε μια θεμελιώδη παραδοχή: ότι κάθε ενέργεια έχει επιπτώσεις για τους άλλους, υποδηλώνοντας την αλληλεξάρτηση των κρατών-μελών στο εν λόγω ζήτημα και την αναζήτηση ενός βιώσιμου πλαισίου για τη διαχείριση αυτής της αλληλεξάρτησης στο μέλλον (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020).

Σύμφωνα με την Ανάγνου, η μεταναστευτική κρίση του 2015-2016 ανέδειξε τις αδυναμίες των συστημάτων υποδοχής των κρατών μελών, καθώς και της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ για τις ελάχιστες απαιτήσεις για τις συνθήκες υποδοχής που μόλις πρόσφατα είχαν τεθεί σε ισχύ εκείνη την περίοδο. Το πρόβλημα ήταν διττό: αφενός τα κράτη μέλη πρώτης εισόδου αντιμετώπισαν σημαντικά προβλήματα στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών· αφετέρου τα κράτη μέλη του βορρά δέχθηκαν ισοδύναμες πιέσεις λόγω των δευτερογενών μετακινήσεων που προκαλούνταν από την αναζήτηση ευνοϊκότερων συστημάτων και συνθηκών υποδοχής (asylum shopping), καθώς οι συνθήκες υποδοχής ήταν σημαντικά καλύτερες από αυτές των υπόλοιπων κρατών (Ανάγνου, 2020).

Οι δευτερογενείς μετακινήσεις είναι ένας σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει αρνητικά την ομαλή λειτουργία του ΚΕΣΑ. Ένας από τους βασικούς παράγοντες που προκαλούν το φαινόμενο των δευτερογενών μετακινήσεων είναι οι συνθήκες υποδοχής, καθώς αυτές διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών και συνεπώς καθορίζουν τις επιλογές των παράτυπων μεταναστών ως προς την χώρα εισόδου αλλά και προορισμού. Οι συνέπειες αυτού του φαινομένου, όχι μόνο επιβαρύνουν επιμέρους διαδικασίες του ΚΕΣΑ, όπως η λειτουργία του μέχρι πρότινος μηχανισμού του Δουβλίνου, αλλά υπονομεύουν και την αρχή της ενιαίας διαδικασίας ασύλου στην Ε.Ε (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2020).

Έτσι, η ψήφιση της νέας Οδηγίας σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία ολοκληρώθηκε και τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 2024. Τα πεδία παρέμβασης της οδηγίας διαμορφώθηκαν εξ αρχής από τις ανωτέρω παραμέτρους που αφορούσαν στην διαχείριση του φαινομένου των προσφυγικών ροών και τον τρόπο με τον οποίο αυτή μπορούσε να επιτευχθεί προστατεύοντας τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και τα δικαιώματα των προσφύγων, όπως αυτά ορίζονται από τη Σύμβαση της Γενεύης και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (ΕΕ Γ 202, 2016).

Οι δύο οδηγίες σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία ρυθμίζουν ζητήματα που κινούνται γύρω από κοινούς άξονες και θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής: οι παροχές και τα δικαιώματα των αιτούντων, οι περιορισμοί και οι υποχρεώσεις, καθώς και η ειδική ρύθμιση για αιτούντες με ειδικές ανάγκες υποδοχής. Επιπρόσθετα, στην οδηγία 2024/1346/ΕΕ εμπεριέχεται νέα πρόβλεψη σχετικά με τον σχεδιασμό μέτρων έκτακτης ανάγκης όταν ένα κράτος μέλος βρίσκεται αντιμέτωπο με δυσανάλογο αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία.

2.1 Δικαιώματα και παροχές

Ενημέρωση.

Το άρθρο 3 της οδηγίας 2013/33/ΕΕ θέσπιζε την υποχρέωση των κρατών μελών να ενημερώνουν τους αιτούντες για τις παροχές και τις υποχρεώσεις που απορρέουν σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής, το αργότερο σε δεκαπέντε ημέρες από την ημέρα υποβολής της αίτησης διεθνούς προστασίας. Οι πληροφορίες αυτές έπρεπε να παρέχονται γραπτώς ή προφορικώς σε γλώσσα που να κατανοεί ο αιτών. Η νέα οδηγία, 2024/1346/ΕΕ, συγκεκριμενοποιεί περισσότερο την υποχρέωση ενημέρωσης τυποποιώντας τον τρόπο με τον οποίο αυτή θα παρέχεται μέσω ενός υποδείγματος που θα εκπονήσει ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο (EUAA). Επίσης, οι τρόποι παροχής της ενημέρωσης διευρύνονται και πλέον προβλέπεται, πέραν της έγγραφης ή προφορικής, η ενημέρωση και σε οπτική μορφή, όπως λόγου χάρη με την χρήση βίντεο ή εικονογραμμάτων, ώστε να προσαρμόζονται στις ανάγκες των αιτούντων. Κατά περίπτωση, ωστόσο, όταν πρόκειται για σπάνια γλώσσα, προβλέπεται και ενημέρωση του αιτούντα με διερμηνέα. Ειδική πρόβλεψη υπάρχει για πρώτη φορά και για τους ασυνόδευτους ανήλικους, για τους οποίους η ενημέρωση πρέπει να είναι κατάλληλα προσαρμοσμένη για την ηλικία τους και να πραγματοποιείται παρουσία του εκπροσώπου τους ή του προσώπου που έχει οριστεί προσωρινά ως εκπρόσωπος. Η νέα οδηγία, όπως και σε πολλά άλλα σημεία, αυστηροποιεί την προθεσμία κατά την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώσουν τους αιτούντες διεθνή προστασία για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις συνθήκες υποδοχής, μειώνοντας την από δεκαπέντε σε τρεις ημέρες από την υποβολή της αίτησης. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι ενώ στην προϊσχύσασα οδηγία, στο άρθρο 5 που προβλεπόταν η υποχρέωση ενημέρωσης γινόταν λόγος για «παροχές» σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής, η νέα οδηγία χρησιμοποιεί τον όρο «δικαιώματα».

Επίσημα έγγραφα.

Αναφορικά με τη χορήγηση εγγράφου το οποίο ταυτοποιεί τον αιτούντα διεθνή προστασία ενώπιον των εθνικών αρχών, για όσο διάστημα εκκρεμεί η εξέταση της αίτησής του, η οδηγία 2013/33/ΕΕ προέβλεπε την έκδοση ενός εγγράφου ο τύπος του οποίου και οι πληροφορίες που περιείχε ήταν στη διακριτική ευχέρεια των εκάστοτε εθνικών αρχών. Η νέα οδηγία παραπέμπει στο άρθρο 29 του κανονισμού 2024/1348/ΕΕ για την θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση. Αυτός προβλέπει την έκδοση δύο εγγράφων. Το ένα έγγραφο χορηγείται αμέσως με την καταχώριση της αίτησης και περιλαμβάνει μόνο το όνομα του αιτούντα και αναγράφει ότι έχει υποβληθεί και καταχωριστεί η αίτηση (παρ. 1), ενώ το δεύτερο εκδίδεται σε δεύτερο χρόνο και σε κάθε περίπτωση το συντομότερο δυνατόν, το οποίο περιλαμβάνει αναλυτικότερες πληροφορίες σχετικά με τα προσωπικά στοιχεία του αιτούντα, πληροφορίες που αφορούν στην έκδοση του εγγράφου, την ιδιότητα του προσώπου ως αιτούντος, την δήλωση ότι το έγγραφο δεν αποτελεί ταξιδιωτικό έγγραφο και συνεπώς δεν υπάρχει η δυνατότητα μετακίνησης σε άλλα κράτη μέλη, πέρα αυτού στο οποίο κατατίθεται η αίτηση καθώς και η δυνατότητα ελεύθερης μετακίνησης στο σύνολο ή σε μέρος της επικράτειας της χώρας υποδοχής (παρ. 4) (2024/1348, 2024). Η ύπαρξη δύο εγγράφων εξυπηρετεί την ταχύτητα έκδοσης του αρχικού εγγράφου, το οποίο περιλαμβάνει μόνο τις απαραίτητες πληροφορίες, ενώ παράλληλα διασφαλίζεται και η αξιοπιστία της ταυτοποίησης με την έκδοση του δεύτερου εγγράφου το οποίο εμπεριέχει πλέον περισσότερες πληροφορίες. Η ισχύς του πρώτου εγγράφου διαρκεί έως την έκδοση του δεύτερου εγγράφου που ορίζεται στην παράγραφο 4 του αρ. 29 του κανονισμού, ενώ το έγγραφο αυτό έχει διάρκεια ισχύος δώδεκα μηνών, διάστημα μέσα στο οποίο οφείλει πλέον το κράτος μέλος να εκδώσει οριστική απόφαση για τη χορήγηση ή μη διεθνούς προστασίας.

Απασχόληση.

Η απασχόληση των αιτούντων διεθνή προστασία ρυθμιζόταν ελάχιστα στην προηγούμενη οδηγία. Όριζε ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να παρέχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο εννέα μήνες μετά την υποβολή της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, εφόσον δεν είχε έως τότε ληφθεί πρωτοβάθμια απόφαση από την αρμόδια αρχή. Πέραν τούτου, παρεχόταν η δυνατότητα στα κράτη μέλη να δίνουν προτεραιότητα στους υπηκόους τους, στους πολίτες της Ε.Ε. και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, καθώς και στους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών έναντι των αιτούντων διεθνή προστασία, για

θέματα σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Όλα τα υπόλοιπα ζητήματα σχετικά με τις εργασιακές συνθήκες και τους κανόνες εισόδου στην αγορά εργασίας εναπόκειντο στη ρύθμιση του εθνικού δικαίου. Η οδηγία 2024/1346/ΕΕ στο άρθρο 17 εισάγει περισσότερες και λεπτομερέστερες ρυθμίσεις για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Αρχικά, μειώνεται το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο οφείλουν να παρέχουν τη δυνατότητα απασχόλησης στους αιτούντες, από εννέα σε έξι μήνες από την υποβολή της αίτησης. Η αλλαγή αυτή συνάδει με το γενικότερο πνεύμα που διέπει τη νέα οδηγία αλλά και τα υπόλοιπα νομικά κείμενα του νέου ευρωπαϊκού συμφώνου για τη μετανάστευση και το άσυλο, τα οποία συντείνουν προς την επιτάχυνση των διαδικασιών του ασύλου και στην ελαχιστοποίηση των προθεσμιών. Η πρόταξη των υπηκόων των κρατών μελών της Ε.Ε. και των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών έναντι των αιτούντων στην πρόσβαση εργασίας ισχύει και με την νέα οδηγία, ωστόσο, γίνεται πιο περιοριστική, ορίζοντας ότι αυτή θα εφαρμόζεται για λόγους που αφορούν κυρίως τα επίπεδα ανεργίας των νέων και θα αφορά σε συγκεκριμένες θέσεις εργασίας, όταν κατά περίπτωση θα κρίνεται ότι μια συγκεκριμένη θέση εργασίας μπορεί να καλυφθεί από νόμιμους κατοίκους της χώρας. Σε αυτή την περίπτωση το κράτος μέλος ή ο εργοδότης θα έχουν την δυνατότητα να αρνηθούν την απασχόληση του αιτούντος στη συγκεκριμένη θέση.

Η παράγραφος 3 του άρθρου 17 αναφέρεται στο δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης που οφείλουν να διασφαλίζουν τα κράτη μέλη στους αιτούντες διεθνή προστασία αναφορικά με την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας. Αυτή αφορά στους όρους απασχόλησης, την ελάχιστη ηλικία εργασίας και τις συνθήκες εργασίας και ειδικότερα ζητήματα όπως η αμοιβή, οι ώρες εργασίας, η απόλυση, οι άδειες και οι διακοπές και η ασφάλεια και η υγεία των ατόμων στον εργασιακό χώρο. Στο ίδιο άρθρο κατοχυρώνεται το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι σε επαγγελματικές οργανώσεις εργαζομένων ή εργοδοτών για τους αιτούντες διεθνή προστασία, πρόβλεψη που επίσης εισέρχεται για πρώτη φορά με την νέα οδηγία, καθώς επίσης και η ίση μεταχείριση στην εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, την αναγνώριση των διπλωμάτων και των επίσημων τίτλων στο πλαίσιο των υφιστάμενων διαδικασιών αναγνώρισης αλλοδαπών τίτλων σπουδών και η πρόσβαση των κρατών μελών σε κατάλληλα συστήματα για την αξιολόγηση, αναγνώριση και επικύρωση των εκπαιδευτικών τίτλων ή της εργασιακής εμπειρίας των αιτούντων (L 2024/1346, 2024).

Μαθήματα γλωσσών και επαγγελματική κατάρτιση.

Η οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία προέβλεπε προαιρετικά την μέριμνα για την επαγγελματική κατάρτιση από την πλευρά των κρατών μελών, χωρίς να ορίζεται το περιεχόμενο αυτής. Με τη νέα οδηγία η επαγγελματική κατάρτιση των αιτούντων διεθνή προστασία είναι υποχρεωτική και λαμβάνει έναν ευρύτερο χαρακτήρα, καθώς αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει και μαθήματα γλώσσας και αγωγής του πολίτη, τα οποία θα ενισχύουν την αυτονομία τους και την δυνατότητα απασχόλησης και αλληλεπίδρασης με τις εθνικές αρχές.

Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Η παροχή της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης περιλαμβάνει, όπως και πρότινος, τις πρώτες βοήθειες και την βασική θεραπευτική αντιμετώπιση ασθενειών. Η νέα οδηγία προβλέπει ειδικά και την σεξουαλική και αναπαραγωγική υγειονομική περίθαλψη που απαιτείται για την αντιμετώπιση σοβαρών σωματικών παθήσεων. Ωστόσο, ενώ στην προϊσχύσασα οδηγία υπήρχε πρόβλεψη γενικά για τους αιτούντες με ειδικές ανάγκες υποδοχής ως προς την παροχή της απαραίτητης ιατρικής συνδρομής, η νέα οδηγία προβλέπει για τους ανήλικους αιτούντες την παροχή ίδιου επιπέδου ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης με τους ημεδαπούς ανήλικους, η οποία μάλιστα θα συνεχίζεται και αφού ενηλικιωθεί ο αιτών εφόσον υφίσταται ακόμα η ανάγκη για περίθαλψη και θεραπεία. Το εν λόγω μέτρο αποτελεί μια σημαντική αλλαγή, αφενός ως προς την ενισχυμένη προστασία που παρέχεται στους ανήλικους και αφετέρου ως προς τις επιπτώσεις που θα έχει στα συστήματα υγείας και τις ιατροφαρμακευτικές δαπάνες των κρατών μελών, ιδίως για χώρες πρώτης υποδοχής όπως η Ελλάδα, τα οποία δέχονται δυσανάλογα μεγάλες ροές μεταναστών σε σχέση με τις δυνατότητές τους.

2.2 Περιορισμοί – Υποχρεώσεις

Περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Σχετικά με το δικαίωμα διαμονής και ελεύθερης κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία στην χώρα υποδοχής, η οδηγία 2013/33/ΕΕ προέβλεπε το δικαίωμα των αιτούντων να κυκλοφορούν ελεύθερα σε όλη την επικράτεια ή σε μέρος μόνο αυτής, το οποίο όριζε η χώρα υποδοχής (παρ. 1 αρ. 7). Δεν ορίζονταν, ωστόσο, λεπτομερώς οι λόγοι για τους οποίους το κράτος υποδοχής είχε την δυνατότητα να ορίσει συγκεκριμένο τόπο

διαμονής για τους αιτούντες παρά μόνο για λόγους δημόσιου συμφέροντος, δημόσιας τάξης ή, όταν κρινόταν αναγκαίο, για την ταχεία επεξεργασία και την αποτελεσματική παρακολούθηση της αίτησής διεθνούς προστασίας (παρ. 2 αρ. 7). Στη νέα οδηγία δεν προβλέπεται ως λόγος περιορισμού του τόπου διαμονής η ταχεία επεξεργασία και παρακολούθηση της αίτησης, αλλά προβλέπονται μόνο λόγοι δημόσιας τάξης και αποτελεσματικής αποτροπής της διαφυγής του αιτούντος. Ο κίνδυνος διαφυγής του αιτούντος εξειδικεύεται στην οδηγία ιδίως σε δύο περιπτώσεις: α) στην περίπτωση αιτούντων οι οποίοι υποχρεούνται να βρίσκονται σε άλλο κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1351 και β) όσοι έχουν μεταφερθεί στο κράτος μέλος όπου υποχρεούνται να βρίσκονται σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1351, μετά τη διαφυγή τους σε άλλο κράτος μέλος. Πρόκειται δηλαδή για έναν νέο λόγο περιορισμού της ελεύθερης μετακίνησης που συνδέεται άμεσα με τον ευρύτερα διακηρυγμένο στόχο της αναδιατύπωσης της οδηγίας και αφορά στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων μεταξύ των κρατών μελών. Επίσης, το άρθρο 9 της οδηγίας 2024/1346/ΕΕ προβλέπει και ένα νέο εργαλείο ελέγχου του τόπου διαμονής των αιτούντων και αφορά στην υποχρέωση να εμφανίζονται ενώπιον των αρμόδιων αρχών σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή ή σε εύλογα χρονικά διαστήματα. Η εξάρτηση της παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής από τον πραγματικό τόπο διαμονής των αιτούντων παρέμεινε ίδια και στη νέα οδηγία.

Λόγοι Κράτησης.

Οι λόγοι κράτησης των αιτούντων διεθνή προστασία παρέμειναν οι ίδιοι με αυτούς που προέβλεπε και η προϊσχύσασα οδηγία και είναι οι εξής:

- α) η διαπίστωση ή η επαλήθευση της ταυτότητας του αιτούντος,
- β) για να προσδιορισθούν τα στοιχεία στα οποία βασίζεται η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, η εξακρίβωση των οποίων απαιτεί την κράτηση του αιτούντα,
- γ) για να αποφασιστεί, στο πλαίσιο της διαδικασίας στα σύνορα σύμφωνα με το άρθρο 43 του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1348, το δικαίωμα του αιτούντος για είσοδο στο έδαφος,
- δ) όταν ο αιτών κρατείται στο πλαίσιο της διαδικασίας επιστροφής δυνάμει της οδηγίας,
- ε) για λόγους εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης.

Ωστόσο, με την οδηγία 2024/1346/ΕΕ προστέθηκε ένας ακόμη λόγος κράτησης των αιτούντων ο οποίος αφορά στη μη συμμόρφωση με την υποχρέωση διαμονής σε συγκεκριμένο τόπο σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 1 της ίδιας οδηγίας. Η ρύθμιση

της οδηγίας, όμως, παραμένει περιοριστική και ως προς τις δικλίδες ασφαλείας σχετικά με την κράτηση αιτούντων διεθνή προστασία. Αφενός διακηρύσσει ότι απαγορεύεται η κράτηση ενός προσώπου μόνο από το γεγονός ότι είναι αιτών (αρ. 8 παρ. 1), αφετέρου θέτει δύο προϋποθέσεις στην περίπτωση που η κράτηση κρίνεται αναγκαία: πρώτον να πραγματοποιείται κατόπιν ατομικής αξιολόγησης της κάθε περίπτωσης και δεύτερον η κράτηση να αποφασίζεται εάν δεν είναι δυνατό να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα, λιγότερο περιοριστικά μέτρα (αρ. 8 παρ. 2).

Εγγυήσεις για τους κρατούμενους αιτούντες.

Αναφορικά με την κράτηση των αιτούντων διεθνή προστασία, εφόσον αυτή κριθεί σκόπιμη και αναγκαία βάσει των λόγων που αναφέρθηκαν ανωτέρω, η νέα οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή αιτούντων διεθνή προστασία θεσπίζει μια νέα εγγύηση η οποία αφορά στον καθορισμό του χρονικού διαστήματος της δικαστικής επανεξέτασης της απόφασης κράτησης, όταν αυτή λαμβάνεται από τις διοικητικές αρχές. Η προϊσχύσασα οδηγία εναπόθετε στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να ορίσουν το χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο η απόφαση κράτησης θα επανεξεταζόταν δικαστικώς είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αίτησης του κρατούμενου αιτούντα. Τώρα πλέον, η οδηγία 2024/1346/ΕΕ ορίζει συγκεκριμένα και δεσμευτικά για όλα τα κράτη μέλη, την δικαστική επανεξέταση της απόφασης κράτησης το αργότερο εντός δεκαπέντε ημερών ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις εντός είκοσι μίας ημερών. Αν το διάστημα των είκοσι μια ημερών παρέλθει χωρίς να εξεταστεί δικαστικά η απόφαση κράτησης, τότε ο αιτών αφήνεται άμεσα ελεύθερος. Η αλλαγή αυτή αποτελεί κατ' εξοχήν μια διάταξη που διασφαλίζει την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ενισχύει το κράτος δικαίου, καθώς η δυνατότητα κράτησης των αιτούντων με απόφαση της διοίκησης και όχι των δικαστικών αρχών ενέχει πάντα τον κίνδυνο της αυθαίρετης κρατικής δράσης, η οποία δεν μπορεί να καθυστερεί και να παραμένει ανέλεγκτη.

Συνθήκες υποδοχής σε κ-μ άλλο από εκείνο στο οποίο υποχρεούται να βρίσκεται ο αιτών.

Στη νέα οδηγία 2024/1346/ΕΕ έχει προστεθεί μια νέα πρόβλεψη στο άρθρο 21, σχετικά με τις υλικές συνθήκες υποδοχής για τους αιτούντες διεθνή προστασία που βρίσκονται σε άλλο κράτος μέλος από αυτό που υποχρεούνται να βρίσκονται. Η υποχρέωση αυτή

προκύπτει από το άρθρο 17 του Κανονισμού (ΕΕ) 2024/1351 για την διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης, σύμφωνα με το οποίο, η αίτηση διεθνούς προστασίας υποβάλλεται και καταχωρίζεται στο κράτος μέλος πρώτης εισόδου (L1351, 2024). Έτσι η νέα οδηγία ορίζει ότι αιτούντες δεν δικαιούνται τις συνθήκες υποδοχής (αρ 17-21) σε άλλο κράτος μέλος, παρά μόνο σε αυτό της πρώτης εισόδου στο οποίο κατατίθεται και η αίτηση.

Περιορισμός ή ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής.

Ως υλικές συνθήκες υποδοχής νοούνται «οι συνθήκες υποδοχής οι οποίες περιλαμβάνουν την παροχή στέγης, τροφής, ρουχισμού και ειδών προσωπικής υγιεινής που παρέχονται σε είδος, υπό μορφή οικονομικού βοηθήματος, δελτίων, ή συνδυασμό αυτών, καθώς και βοήθημα για τα καθημερινά έξοδα», ενώ ως βοήθημα για τα καθημερινά έξοδα νοείται «το βοήθημα που παρέχεται περιοδικά στους αιτούντες ώστε να μπορούν να απολαμβάνουν έναν ελάχιστο βαθμό αυτονομίας στην καθημερινή τους ζωή, το οποίο παρέχεται ως χρηματικό ποσό, σε δελτία, σε είδος ή ως συνδυασμός αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι το βοήθημα αυτό περιλαμβάνει χρηματικό ποσό» (L 2024/1346, 2024).

Η οδηγία 2013/33/ΕΕ όριζε ρητά ότι τα κράτη μέλη είχαν την δυνατότητα να περιορίζουν ή να ανακαλούν τις υλικές συνθήκες υποδοχής στις περιπτώσεις που ο αιτών α) εγκατέλειπε τον τόπο διαμονής που είχε καθορισθεί από την αρμόδια αρχή χωρίς να ενημερώσει, β) δεν συμμορφωνόταν με υποχρεώσεις δήλωσης στοιχείων ή δεν ανταποκρινόταν σε αιτήσεις παροχής πληροφοριών ή δεν προσερχόταν, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ασύλου, σε προσωπική συνέντευξη, γ) υπέβαλε μεταγενέστερη αίτηση², δ) δεν υπέβαλε εντός εύλογου χρόνου αίτηση διεθνούς προστασίας μετά την άφιξή του στο κράτος μέλος και ε) είχε αποκρύψει οικονομικούς πόρους που διέθετε και συνεπώς επωφελούνταν αθέμιτα από τις υλικές συνθήκες υποδοχής. Ωστόσο, ο ευρωπαίος νομοθέτης είχε επιλέξει να τοποθετήσει στο ίδιο άρθρο (αρ. 20) που αφορούσε τον περιορισμό και την ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής και μια διάταξη (παρ.4), η οποία έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη «να καθορίζουν τις κυρώσεις που ισχύουν για σοβαρές παραβάσεις των κανόνων των κέντρων φιλοξενίας, καθώς για την επίδειξη ιδιαίτερα βίαιης συμπεριφοράς» (L 180/96 , 2013). Η θέσπιση αυτής της διάταξης οδήγησε πολλά κράτη μέλη να ερμηνεύσουν και να ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο ως ποινή

² Η περαιτέρω αίτηση διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε ένα κράτος μέλος μετά τη λήψη τελεσίδικης απόφασης επί προηγούμενης αίτησης, περιλαμβανομένων περιπτώσεων όπου η αίτηση απορρίφθηκε ως ρητώς ή σιωπηρώς ανακληθείσα (βλ. Κανονισμό (ΕΕ) 2024/1348).

για την παράβαση των κανόνων των κέντρων φιλοξενίας των αιτούντων διεθνή προστασία, τον περιορισμό ή την ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής, πράγμα το οποίο όπως θα αναλυθεί στην συνέχεια αποτέλεσε αντικείμενο πολλών διαφορών που οδηγήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).

Η οδηγία 2024/1346/ΕΕ ήρθε να διορθώσει αυτή την διάταξη στο εν λόγω άρθρο, αναγνωρίζοντας την ασάφεια που εμπεριείχε η διατύπωσή της. Έτσι στο άρθρο 23, παράγραφος 1, μεταξύ των λόγων για τους οποίους τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίζουν ή να ανακαλούν τις υλικές συνθήκες υποδοχής είναι η σοβαρή ή επανειλημμένη παραβίαση των κανόνων του κέντρου φιλοξενίας, η βίαιη ή απειλητική συμπεριφορά, όπως προβλέπει το στοιχείο ε) (L 2024/1346, 2024).

2.3 Αιτούντες με ειδικές ανάγκες υποδοχής

Όσον αφορά τους αιτούντες με ειδικές ανάγκες υποδοχής, όπως ονομάζονται στη νέα οδηγία, το άρθρο 24 απαριθμεί εξαντλητικά τις ομάδες ατόμων που χαρακτηρίζονται με αυτό τον τρόπο και είναι οι εξής: α) ανήλικοι, β) ασυνόδευτοι ανήλικοι, γ) άτομα με αναπηρίες, δ) ηλικιωμένοι, ε) οι έγκυες, στ) οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά, ζ) τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, η) τα άτομα με σοβαρές ασθένειες, θ) άτομα με ψυχικές διαταραχές, συμπεριλαμβανομένης της διαταραχής μετατραυματικής καταπόνησης, ι) άτομα που έχουν υποστεί βασανιστήρια, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας, για παράδειγμα θύματα έμφυλης βίας, ακρωτηριασμού των γυναικείων γεννητικών οργάνων, γάμου παιδιών ή καταναγκαστικού γάμου, ή βίας με σεξουαλικό, έμφυλο, ρατσιστικό ή θρησκευτικό κίνητρο και ια) γυναίκες και άνδρες ομοφυλόφιλοι, αμφιφυλόφιλοι, διεμφυλικά και διαφυλικά άτομα, οι οποίοι συμπεριλαμβάνονται για πρώτη φορά σε ειδική πρόβλεψη στην οδηγία και χαρακτηρίζονται ως ευάλωτα πρόσωπα.

Αξιολόγηση των ειδικών αναγκών υποδοχής.

Η αξιολόγηση των ειδικών αναγκών υποδοχής αποτελεί ένα ακόμη σημείο, το οποίο η νέα οδηγία έρχεται να συγκεκριμενοποιήσει και να ρυθμίσει διεξοδικότερα. Αρχικά, ενώ η προϊσχύσασα οδηγία προέβλεπε την εκτίμηση των ειδικών αναγκών υποδοχής σε εύλογο χρόνο από την υποβολή της αίτησης για διεθνή προστασία, η νέα οδηγία περιορίζει την

προθεσμία εντός 30 ημερών. Η διαδικασία αξιολόγησης εκκινεί με τον προσδιορισμό των ειδικών αναγκών υποδοχής, στηριζόμενη σε ορατές ενδείξεις, τις δηλώσεις ή συμπεριφορές του αιτούντος και στην περίπτωση ανηλίκου σε δηλώσεις των γονέων ή εκπροσώπων όταν πρόκειται για ασυνόδευτο ανήλικο. Επιπρόσθετα, η νέα οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε το προσωπικό που αξιολογεί τις ειδικές ανάγκες υποδοχής να είναι κατάλληλα εκπαιδευμένο, να συντάσσουν και να περιλαμβάνουν στον φάκελο του αιτούντος όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με τις ειδικές ανάγκες του αιτούντος. Τέλος, το αρμόδιο προσωπικό οφείλει να παραπέμπει τον αιτούντα στον κατάλληλο ιατρό ή ψυχολόγο και με αυτόν τον τρόπο ολοκληρώνεται η διαδικασία της αξιολόγησης.

Ανήλικοι.

Η πρόβλεψη για τους ανήλικους αιτούντες άσυλο δεν άλλαξε σε σχέση με την προηγούμενη οδηγία. Το μείζον συμφέρον του παιδιού είναι η αρχή κάτω από την οποία επιτάσσει ο ευρωπαϊός νομοθέτης να λειτουργούν τα συστήματα υποδοχής των κρατών μελών, η οποία εξειδικεύεται στην δυνατότητα της οικογενειακής επανένωσης, στην ποιότητα του βιοτικού επιπέδου και της κοινωνικής ανάπτυξης του ανηλίκου, στα ζητήματα προστασίας του ανηλίκου από κάθε μορφή βίας ή εκμετάλλευσης και στις απόψεις που αυτά εκφράζουν. Πέραν τούτων, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν για τους ανήλικους πρόσβαση σε δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου εντός των κέντρων φιλοξενίας, καθώς και σε εκπαιδευτικό υλικό. Επίσης, στους ανήλικους που είναι θύματα κάθε μορφής βίας παρέχονται υποχρεωτικά υπηρεσίες αποκατάστασης. Υποχρέωση των κρατών μελών αποτελεί, επίσης, οι ανήλικοι να διαμένουν με τους γονείς τους ή με τον ενήλικο συγγενή που έχει την ευθύνη τους και μαζί με τα ανήλικα άγαμα αδέρφια τους.

Μία νέα πρόβλεψη της οδηγίας 2024/1346/ΕΕ αποτελεί το μέτρο σχετικά με το προσωπικό που εργάζεται με τους ανήλικους στις δομές υποδοχής και φιλοξενίας, συμπεριλαμβανομένων και των εκπροσώπων των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτούντων άσυλο. Το προσωπικό αυτό δεν πρέπει να έχει ιστορικό εγκλημάτων κατά ανηλίκων και γενικότερα εγκλημάτων ή αδικημάτων, τα οποία εγείρουν σοβαρές αμφιβολίες ώστε να έχουν την ευθύνη των ανηλίκων αιτούντων διεθνή προστασία.

Ασυνόδευτοι ανήλικοι.

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι είναι μια από τις ομάδες των αιτούντων άσυλο στην οποία η νέα οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής δίνει μεγάλη έμφαση, ενισχύοντας το πλαίσιο μεταχείρισής τους και εξειδικεύοντας έτι περαιτέρω τις υποχρεώσεις των κρατών μελών αναφορικά με αυτούς.

Αρχικά, αξίζει να διευκρινιστεί ότι ως ασυνόδευτος ανήλικος λογίζεται κάθε ανήλικος που φθάνει στο έδαφος κράτους μέλους χωρίς να συνοδεύεται από ενήλικο υπεύθυνο για αυτόν σύμφωνα με τον νόμο ή την πρακτική του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, και για όσο χρονικό διάστημα ο εν λόγω ανήλικος δεν τελεί πραγματικά υπό την επιμέλεια ενός τέτοιου ενήλικα, συμπεριλαμβανομένου ανηλίκου που έμεινε ασυνόδευτος μετά την είσοδό του στο έδαφος κράτους μέλους (L 2024/1346, 2024).

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι που υποβάλλουν αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας φιλοξενούνται α) μαζί με ενήλικα συγγενικά πρόσωπα, β) από ανάδοχη οικογένεια, γ) σε ειδικά κέντρα φιλοξενίας για ανηλίκους ή δ) σε άλλου είδους καταλύματα κατάλληλα για ανηλίκους (L 2024/1346, 2024). Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να αναζητούν τα μέλη της οικογένειας του ασυνόδευτου ανηλίκου, αμέσως μετά την υποβολή της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας, ακόμη και σε συνεργασία με διεθνείς ή άλλες σχετικές οργανώσεις.

Η προϊσχύσασα οδηγία προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να ορίσουν εκπρόσωπο ³ για κάθε ασυνόδευτο ανήλικο το συντομότερο δυνατό από την στιγμή που υπέβαλε αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας. Ωστόσο, η νέα οδηγία εισάγει τον θεσμό του προσωρινού εκπροσώπου, ο οποίος διορίζεται άμεσα με την υποβολή της αίτησης από τον ασυνόδευτο ανήλικο και έως ότου διοριστεί εκπρόσωπος. Ο εκπρόσωπος οφείλει πλέον να διοριστεί το αργότερο σε δεκαπέντε εργάσιμες ημέρες από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας από τον ασυνόδευτο ανήλικο. Ο κάθε εκπρόσωπος ή το πρόσωπο που είναι κατάλληλο να ενεργεί προσωρινά ως εκπρόσωπος μπορεί να είναι υπεύθυνος για έως και τριάντα (30) ασυνόδευτους ανηλίκους ταυτόχρονα,

³ «εκπρόσωπος»: φυσικό πρόσωπο ή οργάνωση, συμπεριλαμβανομένης δημόσιας αρχής, διορισμένο από τις αρμόδιες αρχές, με τις απαραίτητες δεξιότητες και εμπειρογνωσία, μεταξύ άλλων όσον αφορά τη μεταχείριση και τις ειδικές ανάγκες των ανηλίκων, για να εκπροσωπεί και να συνδράμει ασυνόδευτο ανήλικο και να ενεργεί εξ ονόματος του εν λόγω ασυνόδευτου ανηλίκου, κατά περίπτωση, προκειμένου να διασφαλίζονται το βέλτιστο συμφέρον και η γενική ευημερία του εν λόγω ασυνόδευτου ανηλίκου και να μπορεί ο ασυνόδευτος ανήλικος να επωφελείται από τα δικαιώματα και να συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία. (βλ. Οδηγία 2024/1346/ΕΕ, ορισμοί).

ώστε να εξασφαλίζεται η επιμελής εκτέλεση των καθηκόντων του. Γίνεται σαφές με αυτόν τον τρόπο ότι ο ευρωπαϊός νομοθέτης επιδιώκει την πιο επισταμένη παρακολούθηση και μεταχείριση των ασυνόδευτων ανηλίκων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι από την πρώτη στιγμή που εισέρχονται σε μια δομή αιτούντων διεθνή προστασία που είναι αρμόδια για την παροχή των υλικών συνθηκών υποδοχής, απολαμβάνουν της προστασίας των δικαιωμάτων τους και γενικότερα των αναγκών τους, για την προάσπιση και εξασφάλιση των οποίων φροντίζει αρχικά ο προσωρινός εκπρόσωπος και στη συνέχεια ο εκπρόσωπος.

Το θεσμικό πλαίσιο του προσωρινού εκπροσώπου και του εκπροσώπου, κατέχοντας ιδιαίτερη βαρύτητα πλέον στην διαχείριση των ασυνόδευτων αιτούντων διεθνή προστασία, επιφορτίζει τα κράτη μέλη με μια σειρά υποχρεώσεων ενημέρωσης έχοντας τον ρόλο του διαμεσολαβητή μεταξύ ασυνόδευτου ανήλικου και εκπροσώπου. Αρχικά, οι εθνικές αρμόδιες αρχές οφείλουν να ενημερώνουν αμέσως τον ασυνόδευτο ανήλικο για τον ορισμό εκπροσώπου για αυτόν, να ενημερώνουν την αρχή που είναι αρμόδια για την παροχή των συνθηκών υποδοχής για τον ορισμό εκπροσώπου και τέλος να ενημερώνουν συνεχώς τον εκπρόσωπο για τα πραγματικά περιστατικά που αφορούν τον ασυνόδευτο ανήλικο. Δεδομένου ότι η παράγραφος 3 του άρθρου 27 της οδηγίας 2024/1346, προβλέπει ότι ως εκπρόσωπος ή ως κατάλληλο πρόσωπο να ενεργεί προσωρινά ως εκπρόσωπος μπορεί να ορίζεται και μια οργάνωση (π.χ ΜΚΟ), δημιουργείται η ανάγκη για αμεσότερη επικοινωνία και συνεργασία των αρμόδιων εθνικών αρχών με τους εμπλεκόμενους μη κυβερνητικούς φορείς για την ορθή εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα οδηγία. Φυσικά, για την διασφάλιση της προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων προβλέπεται, στη νέα οδηγία και η δυνατότητα καταγγελίας του διορισμένου εκπροσώπου από τον εκπροσωπούμενο.

Σχολική εκπαίδευση και φοίτηση ανηλίκων.

Σχετικά με την εκπαίδευση των ανηλίκων *παρατηρείται* μια προσπάθεια για μεγαλύτερη ενσωμάτωση τους στα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα. Στην οδηγία 2013/33/ΕΕ οριζόταν ότι τα κράτη μέλη όφειλαν να εξασφαλίζουν στα ανήλικα τέκνα των αιτούντων διεθνή προστασία και στους ανήλικους αιτούντες, πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα ανάλογη με αυτή των δικών τους υπηκόων, καθώς και ότι η εκπαίδευση δύνατο να παρέχεται στα κέντρα φιλοξενίας (αρ. 14 παρ. 1). Η νέα οδηγία στο άρθρο 16 παράγραφος 1, προβλέπει

κατά κανόνα, την ενσωμάτωση των ανήλικων αιτούντων στην εκπαίδευση των υπηκόων των κρατών μελών και διευκρινίζει μάλιστα ότι αυτή πρέπει να είναι της ίδιας ποιότητας. Έτσι, η εκπαίδευση των αιτούντων διεθνή προστασία πραγματοποιείται στο πλαίσιο του γενικού εκπαιδευτικού συστήματος και μόνο κατ' εξαίρεση, ως προσωρινό μέτρο και για μέγιστο διάστημα ενός μηνός, μπορεί να παρέχεται εκτός του γενικού εκπαιδευτικού συστήματος. Οι αλλαγές στις διατάξεις της νέας οδηγίας σχετικά με την σχολική φοίτηση των ανήλικων αιτούντων καταδεικνύουν τον προσανατολισμό σε μια περισσότερο συμπεριληπτική ⁴ εκπαιδευτική προσέγγιση που θα λάβουν τα εθνικά εκπαιδευτικά συστήματα με την ενσωμάτωση της οδηγίας στο εθνικό τους δίκαιο.

Κράτηση αιτούντων με ειδικές ανάγκες υποδοχής.

Καταρχάς, στο κείμενο της ευρωπαϊκής οδηγίας ως αιτούντες με ειδικές ανάγκες υποδοχής ορίζονται όσοι χρήζουν ειδικών συνθηκών ή εγγυήσεων ώστε να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους και να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία για τις συνθήκες υποδοχής (L 2024/1346, 2024).

Η πρόβλεψη της οδηγίας 2013/33/ΕΕ σχετικά με την κράτηση ατόμων με ειδικές ανάγκες υποδοχής περιλάμβανε τις εγγυήσεις για τους κρατούμενους της συγκεκριμένης ομάδας πληθυσμού. Ειδικότερα προβλεπόταν ότι κατά την κράτηση των ευάλωτων προσώπων οι εθνικές αρχές έπρεπε να λαμβάνουν υπόψη πρωταρχικά την υγεία των κρατούμενων και το μείζον συμφέρον του παιδιού, στις περιπτώσεις ανηλίκων. Επίσης, η διαδικασία και οι συνθήκες κράτησης τους έπρεπε να υπόκεινται σε τακτική παρακολούθηση και επαρκή υποστήριξη λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαίτερη κατάστασή τους. Όσον αφορά τους ανηλίκους, η κράτησή τους προβλέπεται και με τη νέα οδηγία, μόνο ως έσχατο μέτρο, όταν δεν μπορούν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά άλλα, λιγότερο περιοριστικά μέτρα. Ωστόσο, η προϊσχύσασα οδηγία δεν διευκρίνιζε αν επιτρέπεται η κράτηση ανηλίκων αιτούντων σε σωφρονιστικά ιδρύματα, σε αντίθεση με τους ασυνόδευτους ανηλίκους όπου υπήρχε ρητή απαγόρευση κράτησής τους σε σωφρονιστικά καταστήματα. Η νέα οδηγία στο άρθρο 13 παράγραφος 2 ορίζει ρητά ότι κατά κανόνα οι ανήλικοι δεν τίθενται υπό κράτηση και όταν ακόμα κρατούνται αυτό δεν γίνεται ποτέ σε

⁴ Η συμπεριληπτική εκπαίδευση είναι ένα εκπαιδευτικό κίνημα, αλλά και μια κοινωνική και πολιτική τάση που στοχεύει στην υπεράσπιση του δικαιώματος όλων των ατόμων να συμμετέχουν, με συνειδητό και υπεύθυνο τρόπο, στην κοινωνία στην οποία είναι μέρος και να γίνονται αποδεκτοί και σεβαστοί για τα πράγματα που τους διαφοροποιούν από τους άλλους ((S4I), 2020).

σωφρονιστικά καταστήματα, αλλά σε κατάλληλα διαμορφωμένα καταλύματα. Στο ίδιο άρθρο ορίζεται ότι η κράτηση ανηλίκων εφαρμόζεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και πάντα λαμβάνοντας υπόψη το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού, μόνο σε δύο αποκλειστικά περιπτώσεις: στην περίπτωση συνοδευόμενων ανηλίκων, όταν ο γονέας ή ο κύριος φροντιστής του ανηλίκου τελεί υπό κράτηση και στην περίπτωση των ασυνόδευτων ανηλίκων, όταν η κράτηση διασφαλίζει τον ανήλικο.

2.4 Νέα πρόβλεψη για σχεδιασμό μέτρων έκτακτης ανάγκης

Η οδηγία 2024/1346/ΕΕ αποτελεί όπως προαναφέρθηκε προϊόν προσαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στις αλλαγές που μεσολάβησαν στο μεταναστευτικό ζήτημα, ιδίως από την μεταναστευτική κρίση του 2015-2016. Αυτό γίνεται φανερό με την θέσπιση για τον σχεδιασμό των μέτρων έκτακτης ανάγκης. Ο σχεδιασμός των μέτρων έκτακτης ανάγκης αφορά την περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος βρίσκεται αντιμέτωπο με δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία. Αυτό άλλωστε κατέδειξε και η εμπειρία της χώρας μας με την προσφυγική κρίση του 2015-2016, με την οποία ήρθε αντιμέτωπη λόγω του συριακού εμφυλίου πολέμου. Φυσικά, την περίοδο εκείνη όχι μόνο δεν υπήρχε σχέδιο έκτακτης ανάγκης, αλλά ολόκληρος ο μηχανισμός υποδοχής και ταυτοποίησης ήταν σε εμβρυακό επίπεδο. Το σχέδιο έκτακτης ανάγκης κάθε κράτους μέλους κοινοποιείται στον Οργανισμό για το Άσυλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε περίπτωση ενεργοποίησής του ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

3. Νομολογία ΔΕΕ σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει απασχοληθεί αρκετές φορές για ζητήματα που αφορούν τις υλικές συνθήκες υποδοχής και ειδικότερα με την ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας 2013/33/ΕΕ. Στη συντριπτική πλειοψηφία οι υποθέσεις που αφορούσαν την οδηγία 2013/33/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία, ήλθαν ενώπιον του Δικαστηρίου με την μορφή προδικαστικών ερωτημάτων από τις εθνικές δικαστικές αρχές των κρατών μελών. Ενδεικτικά, σε δύο πρόσφατες αποφάσεις του το ΔΕΕ αποφάνθηκε σχετικά με τις διατάξεις της οδηγίας που προέβλεπαν τον περιορισμό ή την ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία. Όπως προαναφέρθηκε η οδηγία 2013/33/ΕΕ στο άρθρο 20 περιλάμβανε τους λόγους για τους οποίους οι εθνικές αρχές δύνατο να επιβάλλουν τον περιορισμό ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, την ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής, ως διοικητική

ποιινή. Έτσι, μεταξύ άλλων, η παράγραφος 4 του άρθρου 20 επέτρεπε στα κράτη μέλη να καθορίζουν τις κυρώσεις για σοβαρές παραβάσεις των κανόνων των δομών υποδοχής και φιλοξενίας των αιτούντων διεθνή προστασία, οι οποίες ήταν και αρμόδιες για την παροχή των υλικών συνθηκών υποδοχής.

Υπόθεση υπ' αριθμόν C-233/18 Zubair Haqbin κατά Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers

Εν προκειμένω, ο διευθυντής του κέντρου υποδοχής του Broechem του Βελγίου, επέβαλλε σε έναν Αφγανό υπήκοο, φιλοξενούμενο της δομής, την ποινή του αποκλεισμού από τις υλικές συνθήκες υποδοχής για διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών με την αιτιολογία ότι ο τελευταίος ενεπλάκη σε διαπληκτισμό εντός του κέντρου. Η υπόθεση C-233/18 αφορά σε προδικαστικό ερώτημα του Βελγικού δευτεροβάθμιου δικαστηρίου σχετικά με το κατά πόσο οι λόγοι για την επιβολή της ποινής του περιορισμού ή της ανάκλησης των υλικών συνθηκών υποδοχής που προβλέπει το άρθρο 20 παράγραφοι 1 έως 3 λειτουργούν περιοριστικά ή βάσει των παραγράφων 4 και 5 η εν λόγω ποινή δύναται να επιβάλλεται και για σοβαρές παραβάσεις των κανόνων των κέντρων φιλοξενίας. Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι ενώ οι παράγραφοι 1 έως 4 απαριθμούσαν τις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να επιβάλλουν τον περιορισμό ή την ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής ή άλλες κυρώσεις, η παράγραφος 5 του ίδιου άρθρου ανέφερε ότι όταν λαμβάνονταν αποφάσεις για την επιβολή των ανωτέρω ποινών όφειλαν σε κάθε περίπτωση να εξασφαλίζουν την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη που προέβλεπε η ίδια οδηγία και αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης για όλους τους αιτούντες. Συνεπώς, εγείρεται το ερώτημα εάν στην περίπτωση επιβολής της ποινής του περιορισμού ή της ανάκλησης των υλικών συνθηκών υποδοχής ή για άλλες κυρώσεις, οφείλουν οι εθνικές αρχές να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλίζεται η αξιοπρεπής διαβίωση των αιτούντων κατά την περίοδο του αποκλεισμού ή όχι.

Το ΔΕΕ, κατέληξε ότι στις κυρώσεις που μπορεί να καθορίζουν τα κράτη μέλη λόγω σοβαρής παράβασης των κανόνων των δομών φιλοξενίας ή της επίδειξης ιδιαίτερα βίαιης συμπεριφοράς που προβλέπει η παράγραφος 4 του άρθρου 20, δεν δύναται να συμπεριλαμβάνεται η ανάκληση του συνόλου των υλικών συνθηκών υποδοχής, αλλά ούτε των υλικών συνθηκών που αφορούν τη στέγαση, την τροφή και την ένδυση, όπως αναφέρεται στο εδάφιο 47 της απόφασης, καθώς κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε αντίθεση με την παράγραφο

5 του ίδιου άρθρου που επιφορτίζει τις εθνικές αρχές με την εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης (C-233/18, 2019).

Υπόθεση υπ' αριθμόν C-422/ Ministero dell'Interno κατά TO

Το εν λόγω προδικαστικό ερώτημα αφορά στην υπόθεση ενός αιτούντα διεθνή προστασία, ο οποίος διέμενε σε κέντρο προσωρινής φιλοξενίας στην Ιταλία και ήταν δικαιούχος των υλικών συνθηκών υποδοχής που προέβλεπε η οδηγία 2013/33/ΕΕ, όπως αυτή είχε ενσωματωθεί στο ιταλικό δίκαιο. Ο συγκεκριμένος αιτών επιτέθηκε φραστικά, εκτός της δομής φιλοξενίας, σε έναν σιδηροδρομικό υπάλληλο και σε δύο αστυνομικούς της δημοτικής αστυνομίας της Φλωρεντίας, με συνέπεια την επιβολή της ποινής της ανάκλησης των υλικών συνθηκών υποδοχής, όπως προέβλεπε το ιταλικό δίκαιο. Η υπόθεση έφτασε στο ΔΕΕ με το ερώτημα αν η «επίδειξη ιδιαίτερα βίαιης συμπεριφοράς» της παραγράφου 4 του άρθρου 20 καλύπτει και πράξεις που έλαβαν χώρα εκτός του κέντρου φιλοξενίας και όχι μόνο εντός αυτού.

Το ΔΕΕ απεφάνθη σχετικά ότι οι «σοβαρές παραβάσεις των κανόνων των κέντρων φιλοξενίας» και η «επίδειξη ιδιαίτερα βίαιης συμπεριφοράς», συνιστούν δύο διακριτές περιπτώσεις, καθεμία από τις οποίες αρκεί για να δικαιολογήσει την επιβολή κυρώσεων τις οποίες καθορίζουν τα κράτη μέλη (C-422/21, 2022). Επαναλαμβάνει, ωστόσο, όπως και στην προηγούμενη περίπτωση ότι ο περιορισμός ή η ανάκληση των υλικών συνθηκών πρέπει να εφαρμόζεται πάντα με την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και της εξασφάλισης της αξιοπρεπούς διαβίωσης του αιτούντα.

Η ρύθμιση της νέας οδηγίας 2024/1346/ΕΕ

Η νέα οδηγία, όπως αναφέρθηκε στην αντίστοιχη ενότητα, τροποποίησε το άρθρο που αφορά τον περιορισμό και την ανάκληση των υλικών συνθηκών που παρέχονται βάσει της οδηγίας στους αιτούντες διεθνή προστασία, συμπεριλαμβάνοντας την σοβαρή ή επανειλημμένη παραβίαση των κανόνων του κέντρου φιλοξενίας ή την συμπεριφορά με βίαιο τρόπο του αιτούντα εντός του κέντρου φιλοξενίας ως έναν από τους λόγους για τους οποίους τα κράτη μέλη δύναται να περιορίζουν ή να ανακαλούν το βοήθημα για τα καθημερινά έξοδα και σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις να ανακαλούν και άλλες υλικές συνθήκες υποδοχής, κάνοντας μάλιστα ιδιαίτερη αναφορά στον ανωτέρω λόγο στο άρθρο 23 παράγραφος 1 περίπτωση β).

4. Ο Κανονισμός 2024/1356 για τον έλεγχο διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα

Στην αιτιολογική σκέψη 11 του Κανονισμού 2024/1356 (ΕΕ) αναφέρεται ότι κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαλογής εφαρμόζονται και οι σχετικές διατάξεις της οδηγίας (ΕΕ) 2024/1346 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (ΕΕ L, 2024/1356, 2024). Ο έλεγχος διαλογής που προβλέπεται στον Κανονισμό 2024/1356 εφαρμόζεται σε όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών, ανεξαρτήτως εάν έχουν υποβάλλει αίτηση διεθνούς προστασίας ή όχι και δεν φέρουν τις νόμιμες διατυπώσεις. Ο έλεγχος διαλογής πραγματοποιείται είτε στα εξωτερικά σύνορα σε υπηκόους τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται λόγω παράνομης διέλευσης των εξωτερικών συνόρων κράτους μέλους διά ξηράς, θαλάσσης ή αέρος ή που αποβιβάζονται στην επικράτεια κράτους μέλους κατόπιν επιχείρησης έρευνας και διάσωσης, είτε στο εσωτερικό της επικράτειας σε όσους διαμένουν παράνομα και διήλθαν τα εξωτερικά σύνορα για να εισέλθουν στην επικράτεια οποιουδήποτε κράτους μέλους παρανόμως και δεν έχουν ήδη υποβληθεί σε έλεγχο διαλογής σε κράτος μέλος.

Κατά τον έλεγχο διαλογής οι υπήκοοι τρίτων χωρών είναι υποχρεωμένοι να δηλώσουν, το ονοματεπώνυμο, την ημερομηνία γέννησης, την ιθαγένεια και το φύλο τους καθώς και έγγραφα ή άλλα δεδομένα με τα οποία δύνανται να αποδείξουν τις ανωτέρω πληροφορίες. Επίσης, κατά τον έλεγχο συλλέγονται τα βιομετρικά δεδομένα, δηλαδή τα δακτυλικά αποτυπώματα ή η εικόνα του προσώπου (ΕΕ L, 2024/1358).

Προκαταρκτικοί ιατρικοί έλεγχοι και έλεγχοι ευαλωτότητας

Ο προκαταρκτικός έλεγχος διενεργείται από ειδικευμένο ιατρικό προσωπικό και αποσκοπεί στον προσδιορισμό των υγειονομικών αναγκών των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν εισέλθει παράνομα στην επικράτεια ενός κράτους μέλους ή στην απομόνωσή τους για λόγους δημόσιας υγείας. Τα κράτη μέλη οφείλουν, βάσει του σχετικού Κανονισμού της Ε.Ε να εξασφαλίζουν την πρόσβαση σε επείγουσα υγειονομική περίθαλψη και στην απαραίτητη θεραπευτική αγωγή σε όσους υπόκεινται στον έλεγχο διαλογής.

Πέρα όμως από τον προκαταρκτικό ιατρικό έλεγχο, στην εν λόγω διαδικασία λαμβάνει χώρα και προκαταρκτικός έλεγχος ευαλωτότητας. Αυτός αφορά στον εντοπισμό ανιθαγενών ή ευάλωτων προσώπων, θυμάτων βασανιστηρίων ή άλλης απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης και όσους έχουν ειδικές ανάγκες (ΕΕ L, 2024/1356, 2024). Είναι χρήσιμο στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι ο έλεγχος ευαλωτότητας ως διαδικασία στο πλαίσιο του ελέγχου διαλογής συνδέεται με τις διατάξεις για τους αιτούντες με ειδικές

ανάγκες υποδοχής της οδηγίας 2024/1346/ΕΕ, όπου υπάρχει η αξιολόγηση των ειδικών συνθηκών υποδοχής ώστε να παραπέμπονται στο κατάλληλα ειδικευμένο προσωπικό.

Εξακρίβωση ή επαλήθευση της ταυτότητας

Κατά την διαδικασία του ελέγχου διαλογής επαληθεύεται ή εξακριβώνεται η ταυτότητα των υπηκόων τρίτων χωρών κυρίως με την αξιοποίηση των εγγράφων ταυτότητας ή των ταξιδιωτικών εγγράφων που φέρουν ή με δεδομένα και πληροφορίες που παρέχονται από τον αιτούντα διεθνή προστασία, καθώς και μέσω βιομετρικών δεδομένων. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές αναζητούν, βάσει των διαθέσιμων στοιχείων, την ταυτότητα του υπηκόου τρίτης χώρας στο κοινό αποθετήριο ταυτότητας που θεσπίστηκε με τους κανονισμούς (ΕΕ) 2019/817 και (ΕΕ) 2019/818 (CIR), καθώς και στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν και σε εθνικές βάσεις δεδομένων. Η διαδικασία επαλήθευσης της ταυτότητας ολοκληρώνεται με την καταχώριση των βιομετρικών δεδομένων στο πληροφοριακό σύστημα Eurodac.

Έλεγχος ασφαλείας

Ο έλεγχος ασφαλείας πραγματοποιείται για να εξακριβωθεί εάν κάποιος από τους υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλονται στον έλεγχο διαλογής αποτελεί απειλή για την εσωτερική ασφάλεια. Ο συγκεκριμένος έλεγχος διενεργείται στις ενωσιακές βάσεις δεδομένων και κυρίως στο πληροφοριακό σύστημα SIS, στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1240 (ETIAS), στο σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις που θεσπίστηκε με την απόφαση 2004/512/ΕΚ (VIS) και στο κεντρικό σύστημα εντοπισμού των κρατών μελών που διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με καταδικαστικές αποφάσεις εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/816 (ECRIS-TCN).

Έντυπο ελέγχου διαλογής

Οι αρμόδιες εθνικές αρχές, μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου διαλογής, συμπληρώνουν έντυπο το οποίο περιλαμβάνει τα στοιχεία του ελέγχου όπως τα βασικά προσωπικά στοιχεία του καταγραφόμενου, ένδειξη ιθαγενειών ή ανιθαγένειας, χώρες διαμονής πριν από την άφιξη και ομιλούμενες γλώσσες, τον λόγο για τον οποίο διενεργήθηκε ο έλεγχος διαλογής, καθώς και τις πληροφορίες από τον προκαταρκτικό ιατρικό έλεγχο και τον προκαταρκτικό έλεγχο ευαλωτότητας.

Συμπεράσματα

Το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο αποτελεί ολοφάνερα προϊόν των εμπειριών και των γεγονότων των προηγούμενων ετών. Διαμορφώθηκε από τις εξελίξεις στο μεταναστευτικό ζήτημα, ιδιαίτερα από την μεταναστευτική κρίση του 2015-2016 στην ανατολική Μεσόγειο και σίγουρα από τα γεγονότα στον Έβρο το 2020, όπου επιχειρήθηκε η μαζική είσοδος παράτυπων μεταναστών, φτάνοντας στα όριά του το σύστημα και τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης αιτούντων διεθνή προστασία και αναδεικνύοντας τα αδύναμα σημεία του.

Η νέα Οδηγία σχετικά με τις απαιτήσεις για τις υλικές συνθήκες υποδοχής των αιτούντων διεθνή προστασία, θεσπίζει πιο ξεκάθαρους κανόνες, αυστηροποιεί τις προθεσμίες και δημιουργεί ένα πιο ενισχυμένο προστατευτικό πλαίσιο για τις ομάδες προσώπων που έχουν ειδικές ανάγκες υποδοχής και ιδιαίτερα για τους ανήλικους και τους ασυνόδευτους ανήλικους. Επίσης, έρχεται να συνδεθεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ρυθμίσεων του νέου Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο το οποίο στοχεύει στην αντιμετώπιση και αποτροπή φαινομένων εργαλειοποίησης των μεταναστευτικών ροών με τη θέσπιση του σχεδιασμού μέτρων έκτακτης ανάγκης στις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη θα έρθουν αντιμέτωπα με δυσανάλογο αριθμό αιτούντων διεθνή προστασία. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη αφορά στον τρόπο διαχείρισης μεγάλου αριθμού αιτούντων και στην ανθεκτικότητα των συστημάτων υποδοχής και αφορά άμεσα και τη χώρα μας ως μια χώρα πρώτης εισόδου.

Αξίζει, ακόμα, να αναφερθεί και η σημαντική συμβολή του ΔΕΕ στην διαμόρφωση αλλά και τη συμπλήρωση της ενωσιακής νομοθεσίας μέσω της νομολογίας του. Στην συγκεκριμένη έρευνα αναδείχθηκε η συμβολή αυτή με την περίπτωση των διατάξεων για τον περιορισμό και την ανάκληση των υλικών συνθηκών υποδοχής, τις οποίες πολλά κράτη μέλη μετέφεραν και εφάρμοσαν με λανθασμένο τρόπο στο εθνικό τους δίκαιο.

Όσον αφορά τον νέο Κανονισμό για την θέσπιση του ελέγχου διαλογής των υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα, είναι σημαντικό να αναγνωριστεί η ανάγκη που υπήρχε για ένα πιο συντονισμένο θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης. Δεν ήταν λίγες οι φορές όπου μέλη εξτρεμιστικών και τρομοκρατικών οργανώσεων διήλθαν κατά το παρελθόν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. χωρίς να γίνουν αντιληπτοί ή να ταυτοποιηθούν εγκαίρως. Ο έλεγχος διαλογής συνδέεται άμεσα και με τις υλικές συνθήκες υποδοχής, καθώς αποτελούν το πρώτο σημείο επαφής των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται σε ευρωπαϊκό έδαφος με σκοπό την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας και τυγχάνουν παράλληλης εφαρμογής.

Όντως αρκετά νωρίς για να μπορεί να κριθεί η αποτελεσματικότητα τους και η συμβολή τους στην βελτίωση των διαδικασιών και συνθηκών υποδοχής αιτούντων διεθνή προστασία, οι νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες που εξετάστηκαν δεν μπορούν παρά να χαρακτηριστούν ως ένα αισιόδοξο μήνυμα για το μέλλον. Γίνεται αντιληπτό ότι στοχεύουν στην εξασφάλιση και την ενίσχυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά τις διαδικασίες υποδοχής και ταυτοποίησης, στην προστασία των ευάλωτων ομάδων και στη δημιουργία ταχύτερων και πιο ολοκληρωμένων διαδικασιών. Είναι φανερό, επίσης, σε όλο το πλέγμα των παροχών ότι η διασφάλιση του αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όσους έχουν αιτηθεί την παροχή διεθνούς προστασίας και έως την λήψη της τελικής απόφασης, είναι ύψιστης σημασίας για τον ευρωπαϊό νομοθέτη.

Συνοψίζοντας, το νέο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο αποτελεί αναμφίβολα μια κίνηση ενίσχυσης της συνεργασίας των κρατών μελών στην μετανάστευση και το άσυλο και στην εναρμόνιση των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης, καθώς και της χορήγησης ασύλου. Στοχεύει στη δημιουργία ομοιόμορφων διαδικασιών και υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών και αντιμετωπίζει αποτελεσματικά, τουλάχιστον σε νομοθετικό επίπεδο, τις ελλείψεις του παρελθόντος. Απομένει να κριθεί από την πλήρη εφαρμογή των νέων νομοθετημάτων σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. κατά πόσο θα αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα τα προβλήματα που ταλάνιζαν μέχρι πρότινος τις συνθήκες και τις διαδικασίες για την παροχή διεθνούς προστασίας. Είναι κρίσιμο οι νέες μεταρρυθμίσεις να τύχουν της ανάλογης προσοχής από όλα τα κράτη μέλη δεδομένων και των γεωπολιτικών συνθηκών οι οποίες φαίνεται περισσότερο να επιδεινώνονται παρά να βελτιώνονται σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, ιδίως στην περιοχή της ανατολικής Μεσογείου, αλλά και λόγω των νέων μορφών μεταναστευτικών ροών που έχουν ξεκινήσει να κάνουν την εμφάνισή τους όπως η μετανάστευση λόγω της κλιματικής κρίσης.

Πηγές

- (S4I), S. (2020). *ΟΔΗΓΟΣ ΣΥΜΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ- ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΛΙΚΗ ΣΧΟΛΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΜΠΕΡΙΛΗΠΤΙΚΗ – ΕΝΤΑΞΙΑΚΗ* ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΤΩΝ ΠΑΙΔΙΩΝ ΠΟΥ ΑΝΗΚΟΥΝ ΣΕ ΟΜΑΔΕΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ, ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ, ΑΙΤΟΥΝΤΩΝ ΑΣΥΛΟ ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΣΥΝΟΔΕΥΤΩΝ ΠΑΙΔΙΩΝ.*
- C-233/18. (2019). *Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).* CURIA.
- C-422/21. (2022). *ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (ΔΕΕ).* CURIA.
- European Commission. (2024). *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code.* Ανάκτηση από European Commission: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en_0.pdf
- L 180/96 . (2013). *ΟΔΗΓΙΑ 2013/33/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση).*
- L 2024/1346. (2024). *ΟΔΗΓΙΑ (ΕΕ) 2024/1346 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Μαΐου 2024 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.*
- EE L, 2024/1356. (2024). *ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2024/1356 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Μαΐου 2024 για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/12.* Ευρωπαϊκή Ένωση.
- EE L, 2024/1358. (χ.χ.). *ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2024/1358 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ.* Ευρωπαϊκή Ένωση.
- EE Γ 202. (2016). *ΧΑΡΤΗΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.*

Ένωση Ευρωπαϊκή. (2004). *EUR-Lex*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/the-hague-programme-10-priorities-for-the-next-five-years.html>

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2003). *EE L 31*.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2016). Ανάκτηση από EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1992). Ανάκτηση από EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1997).

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1997). Ανάκτηση από EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2009). *EUR-Lex*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/the-stockholm-programme.html>

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2024). *ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2024/1348 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 14ης Μαΐου 2024 για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2013/32/ΕΕ*.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). *European Commision*. Ανάκτηση από <file:///C:/Users/paras/OneDrive/%CE%A5%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%AE%CF%82/%CE%94%CE%99%CE%A0%CE%9B%CE%A9%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97/%CE%9D%CE%95%CE%9F%20%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%A6%CE%A9%CE%9D%CE%9F/%CE%95%CE%A0%CE%99%CE%A4%>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2020). Ανάκτηση από Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: ΕΚΘΕΣΗ σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού «Δουβλίνο III»:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_EL.html#_ftn3

Κανονισμός (ΕΕ) 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 2016, σχετικά με έναν ενωσιακό κώδικα σχετικά με τους κανόνες που διέπουν τη διασυνοριακή διακίνηση προσώπων (Κώδικας Συνόρων Σένγκεν) (κωδικοποίηση). (2016). Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

ΟΚΕ. (2017). *Ανθρώπινες ροές στην Ελλάδα και την Ευρώπη σήμερα: Πτυχές του φαινομένου και τρόποι αντιμετώπισης*. Αθήνα: Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος.

Υπουργείο Εσωτερικών. (1999). *Ανάκτηση από Υπουργείο Εσωτερικών: https://www.ypes.gr/eguklioι/programma-toy-tampere-1999-2004/*

Βιβλιογραφία

Van Hear, N., Brubaker, R., & Bessa, T. (2009). *Munich Personal RePEc Archive*.
Ανάκτηση από https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19202/1/MPRA_paper_19202.pdf

Lavenex, S. (2001). «*The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies*» (Τόμ. 39). *Journal of Common Market Studies*.

Ανάγνου, Μ. (2014). *Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013)*.

Ανάγνου, Μ. (2020). *ΑΚΥΒΕΡΝΗΤΕΣ ΡΟΕΣ: Πολιτικές διαχείρισης προσφυγικής/μεταναστευτικής κρίσης*. ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ.

Ανάγνου, Μ. (2022). *Στα ενωσιακά σύνορα των Κρίσεων. Η σύνδεση μετανάστευσης, συνόρων και ασφάλειας και οι νέες διαστάσεις: (Γεω)πολιτικές ανακατατάξεις, εργαλειοποίηση μεταναστευτικών ροών, πανδημία*. . Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.