



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

## ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΔΗΜΟΤΟΛΟΓΙΚΗ ΤΑΚΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΤΣΙΓΓΑΝΩΝ

6 Αυγούστου 2009

### Περίληψη

1. Η επικαιρότητα και αναγκαιότητα της δημοτολογικής τακτοποίησης των ελλήνων τσιγγάνων αναδεικνύεται από τα προβλήματα που αντιμετωπίζει αυτή η ομάδα πληθυσμού σε ολόκληρο το φάσμα της διοικητικής δράσης. Παρίσταται, ωστόσο, ιδιαίτερα έντονη στην περίπτωση της στεγαστικής αποκατάστασης, η οποία βρίσκεται στην αφετηρία κάθε σχεδίου για την κοινωνική στήριξη των τσιγγάνων: η διοίκηση είναι εθισμένη να γνωρίζει και ν' αναγνωρίζει μόνον όσους διαθέτουν μόνιμη κατοικία, ενώ για τους υπόλοιπους η έλλειψη ή αβεβαιότητα της στέγης επιφέρει αδυναμία πρόσβασης στη μιάν ή την άλλη κοινωνική παροχή ή άσκηση δικαιώματος. Ειδικότερα, το πρόσφατο ευρύ πρόγραμμα χρηματοδότησης στέγης μέσω τραπεζικών δανείων με εγγύηση του δημοσίου απευθύνεται μόνο σε όσους είναι ήδη δημοτολογικά τακτοποιημένοι και αποδεικνύουν μόνιμη κατοικία. Τούτο όμως αποτελεί εγγενή αντίφαση του συστήματος και αφήνει εκτός κρατικής στήριξης εκείνους ακριβώς που τη χρειάζονται.

2. Στην πράξη, οι μόνοι τσιγγάνοι που μεριμνούν για την ενημέρωση των σχετικών εγγραφών τους είναι ακριβώς εκείνοι που εμφανίζουν και το μεγαλύτερο δείκτη ενσωμάτωσης και συμμετοχής στη κοινωνική ζωή της χώρας, διαθέτοντας ταυτοχρόνως σαφή μόνιμη κατοικία. Επί πλέον, παράγοντες αναγόμενοι σε κοινωνικά χαρακτηριστικά όπως ο δημογραφικός δυναμισμός, η περιοδική κινητικότητα και ο αναλφαβητισμός, ματαιώνουν σε μεγάλο βαθμό την ολοκλήρωση κάθε επιχείρησης καταγραφής. Έτσι, σήμερα πολλοί έλληνες τσιγγάνοι δεν διαθέτουν κανένα τεκμήριο ιθαγένειας, διατελούν δηλαδή σε καθεστώς αντίστοιχο με εκείνο των αλλοδαπών. Επί πλέον, με δεδομένο το σχετικό θεσμικό πλαίσιο, οι κατά περίπτωση αρμόδιοι δήμοι αποκτούν στην πράξη απεριόριστη σχεδόν διακριτική ευχέρεια εκτίμησης περί τη συνδρομή των προϋποθέσεων για την εγγραφή στα δημοτολόγια και τη χορήγηση βεβαίωσης μόνιμου κατοίκου, με αποτέλεσμα ορατούς κινδύνους καταχρήσεων.

**3.** Για την καλύτερη κατανόηση της προτεινόμενης δράσης και των σχετικών εναλλακτικών επιλογών, πρέπει να συνεκτιμηθούν αντίστοιχα προηγούμενα εγχειρήματα αθρόας δημοτολόγησης μελών ευπαθών ομάδων. Η πρώτη περίπτωση αφορούσε ομοίως τους έλληνες τσιγγάνους, που τακτοποιήθηκαν δημοτολογικά με εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών (1978-79) κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας περί ανιθαγενών γεννημένων σε ελληνικό έδαφος. Η δεύτερη περίπτωση αφορούσε ομογενείς παλιννοστήσαντες από την πρώην ΕΣΣΔ, που τακτοποιήθηκαν δημοτολογικά με υπουργικές αποφάσεις (1990-93) βάσει διεθνών συνθηκών του μεσοπολέμου περί ιθαγένειας ομογενών. Συγκριτικά παρατηρείται ότι, ενώ στην περίπτωση των τσιγγάνων η επίκληση συγκεκριμένων διατάξεων ήταν σαφής και ορθή, στην περίπτωση των «ομογενών» ήταν αμφισβητούμενης νομιμότητας. Επί πλέον, στην περίπτωση των τσιγγάνων υπήρχε προτείνον και γνωμοδοτικό όργανο, ενώ στην περίπτωση των «ομογενών» ο έλεγχος είχε αφηθεί ιδιωτικά σωματεία ή ιδρύματα.

**4.** Ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγείται τρεις εναλλακτικές εκδοχές ενός προγράμματος ταχείας, ασφαλούς και αποτελεσματικής καταγραφής. Όλες ξεκινούν από το δεδομένο ότι οι έλληνες τσιγγάνοι, ακόμη και οι αδημοτολόγητοι, διαθέτουν ήδη από τη γέννησή τους την ελληνική ιθαγένεια δυνάμει ουσιαστικών διατάξεων του Κώδικα, οπότε δεν τίθεται θέμα πολιτογράφησης.

**4α.** Απλούστερη εμφανίζεται η εκδοχή της απλής εφαρμογής του ισχύοντος νομικού πλαισίου που διέπει τον καθορισμό ιθαγένειας, οπότε όσοι μεν διαθέτουν αποδεικτικά στοιχεία προγονικής ιθαγένειας θα τα επικαλεσθούν ως «αδήλωτοι», οι δε υπόλοιποι θα επικαλεσθούν ανιθαγένεια και γέννηση στην Ελλάδα. Αν δεν μπορεί ν' αποδειχθεί η γέννηση, θα πρέπει προηγουμένως να συνταχθεί σχετική ληξιαρχική πράξη με δικαστική απόφαση, ή να προσκομισθεί κάποιο από τα ήδη προβλεπόμενα εναλλακτικά αποδεικτικά. Μετά την πράξη καθορισμού, οι ενδιαφερόμενοι θα εγγράφονται σε δημοτολόγιο. Η ανωτέρω διαδικασία είναι νομοθετικά ευχερέστερη, καθ' όσον δεν απαιτεί καν νέα ρύθμιση. Στο σύνολό της, ωστόσο, παραμένει εξαιρετικά χρονοβόρα λόγω της σάρρευσης επαλλήλων φάσεων, ενώ παρίσταται αμφίβολο το κατά πόσο μπορεί, διατηρώντας τον ισχύοντα ανελαστικό πίνακα εναλλακτικών δικαιολογητικών, να συμπεριλάβει σημαντικό αριθμό πραγματικών δικαιούχων.

**4β.** Η δεύτερη εκδοχή συνίσταται στην παράκαμψη του καθορισμού ιθαγένειας και δημοτολόγηση βάσει ληξιαρχικών εγγραφών. Για τη συντόμευση αυτή απαιτείται νομοθετική ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία ο τυπικός καθορισμός θα αντικατασταθεί από συνοπτική και αθρόα αναγνώριση ιθαγένειας βάσει ειδικής απογραφής. Το αρμόδιο όργανο θα καταγράφει τους έλληνες τσιγγάνους με ελεύθερη εκτίμηση αποδεικτικών μέσων, και στη συνέχεια ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας θα εκδίδει βεβαίωση καταγραφής η οποία ταυτόχρονα θα επέχει θέση πράξης καθορισμού ιθαγένειας και εντολής για εγγραφή στο δημοτολόγιο. Για την υλοποίηση της εγγραφής, οι ενδιαφερόμενοι θα προσκομίζουν

ληξιαρχική πράξη γέννησης, και αν εκείνη δεν υπάρχει θα πρέπει προηγουμένως να συνταχθεί με δικαστική απόφαση ή να υποκατασταθεί από τα ήδη προβλεπόμενα εναλλακτικά αποδεικτικά. Η διαδικασία αυτή είναι ταχύτερη από την αμέσως προηγούμενη. Παραμένει, ωστόσο, προβληματική η πρόταξη της ληξιαρχικής τακτοποίησης, καθώς απαιτεί την εκ του μηδενός σύνταξη λεπτομερών πράξεων βάσει πλασματικών ή επισφαλών στοιχείων ώστε να καταστρωθεί πλήρης αλληλουχία σχέσεων συγγένειας, ενώ παραμένει υπέρμετρη η συνολική διάρκεια της διαδικασίας.

**4γ.** Η τρίτη εκδοχή συνίσταται στην απ' ευθείας δημοτολόγηση, δηλαδή κατά παράκαμψη τόσο του καθορισμού ιθαγένειας, όσο και της ληξιαρχικής εγγραφής. Για τη συντόμευση αυτή απαιτείται νομοθετική ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία ο μεν τυπικός καθορισμός θα αντικατασταθεί από συνοπτική και αθρόα αναγνώριση ιθαγένειας βάσει ειδικής απογραφής, η δε δημοτολογική εγγραφή θα καταστεί κατ' εξαίρεση δυνατή ακόμη και χωρίς προηγούμενη ληξιαρχική πράξη γέννησης. Το αρμόδιο όργανο θα καταγράφει τους έλληνες τσιγγάνους και θα προκαλεί αυτεπαγγέλτως την εγγραφή τους στο δημοτολόγιο βάσει των στοιχείων της ειδικής απογραφής, δηλαδή χωρίς ξεχωριστή πράξη καθορισμού ιθαγένειας ή ακόμη και χωρίς τα συνήθως απαιτούμενα πλήρη στοιχεία. Εν ανάγκη η εγγραφή θα γίνεται ξεχωριστά σε μερίδες ατομικές και όχι οικογενειακές, αν τυχόν δεν αποδεικνύεται συγγενική σχέση. Η διαδικασία αυτή είναι απλούστερη και ταχύτερη από τις δύο προηγούμενες: απαιτεί μόνο τη σύνταξη μιάς πράξης κατ' άτομο, με διοικητική πράξη και όχι δικαστική απόφαση, ακόμη και με ελλιπή ή συμβατικά στοιχεία. Βασικό μειονέκτημα της εκδοχής αυτής είναι η καταχώριση ελλιπών ή αδιασταύρωτων στοιχείων, τούτο όμως αφ' ενός αποτελεί το αναγκαίο τίμημα της ταχύτητας, απλότητας και μαζικότητας, αφ' ετέρου επιδέχεται διορθώσεις εκ των υστέρων υπό καθεστώς «νομιμότητας».

**5.** Στο πλαίσιο της τρίτης από τις ανωτέρω εναλλακτικές εκδοχές, απομένουν προς επίλυση ειδικά ζητήματα. Ως καταλληλότερο αρμόδιο όργανο προτείνεται επιτροπή της Περιφέρειας, με συμμετοχή εκπροσώπων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και στελεχών από τις υπηρεσίες οι οποίες διαθέτουν εμπειρία σε στεγαστικά, προνοιακά και εκπαιδευτικά θέματα των τσιγγάνων. Η επιτροπή θα διαθέτει διακριτική ευχέρεια και αρμοδιότητα ελεύθερης εκτίμησης αποδεικτικών μέσων, με βασικό γνώμονα τη διαπίστωση συνδρομής γονικής ιθαγένειας ή γέννησης σε ελληνικό έδαφος. Τυχόν νομοθετική απαρίθμηση αποδεικτικών μέσων θα είναι ενδεικτική. Εκτός από στοιχεία αστικής κατάστασης, θα συνεκτιμώνται οποιαδήποτε δημόσια έγγραφα, εν ανάγκη δε ακόμη και ιδιωτικά με στοιχειώδη εχέγγυα αξιοπιστίας, ενώ η επιτροπή θα διαθέτει τη δυνατότητα αυτεπάγγελτης σχετικής έρευνας. Εφ' όσον χρειασθεί δικαστική απόφαση για τη σύνταξη ληξιαρχικών πράξεων, θα πρέπει επί πλέον να εξασφαλισθεί η ταχύτητα και η μη επιβάρυνση των ίδιων των δικαιούχων, με επέκταση της διαδικασίας νομικής βοήθειας σε όσους πρόκειται να ενταχθούν στη διαδικασία αθρόας δημοτολόγησης. Η αρμόδια επιτροπή θα πρέπει να δεσμεύεται με σαφή

κριτήρια επιλογής του δήμου στον οποίο θα γίνει κάθε δημοτολογική καταχώριση. Επί αμφισβητήσεων, η επιτροπή μπορεί να καταφεύγει σε αναλογική εφαρμογή των ισχυόντων κριτηρίων και μέσων απόδειξης κατοικίας επί αιτήσεων μεταδημότευσης. Επί πλέον, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας θα πρέπει να διαθέτει τη δυνατότητα καταναγκασμού, ή ακόμη και υποκατάστασης των δήμων με απ' ευθείας πραγματοποίηση της εγγραφής. Η όλη διαδικασία θα πρέπει ευθύς εξ αρχής να υποστηριχθεί τεχνικά με καταχώριση σε ενιαίο ηλεκτρονικό σύστημα, ενώ χρήσιμο θα ήταν να προβλεφθεί διαρκής έλεγχος από ανεξάρτητο κεντρικό φορέα. Τέλος, θα πρέπει να συγκροτηθεί αποκεντρωμένος και ευέλικτος μηχανισμός διαρκούς παρακολούθησης προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέχιση της καταχώρισης νέων ληξιαρχικών γεγονότων και η αντίστοιχη ενημέρωση των δημοτολογικών μερίδων στο διηνεκές.

**6.** Ο οσοδήποτε άρτιος νομοθετικός σχεδιασμός δεν αρκεί σε βάθος χρόνου αν δεν συνοδευθεί από μέτρα μακροπρόθεσμης επικοινωνιακής στρατηγικής. Η κατάλληλη προετοιμασία της όλης διαδικασίας, ιδιαίτερα δε η διάχυσή της στις νεότερες γενεές μέσω της εκπαίδευσης, θα μπορέσει να διαλύσει κάθε σχετική διστακτικότητα ή προκατάληψη και να παράσχει το υπόβαθρο για την κοινωνική ενσωμάτωση και την απρόσκοπτη άσκηση των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων των ελλήνων τσιγγάνων.