

ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ένταξη Ελλήνων Τσιγγάνων σε ενεργητικές μορφές απασχόλησης Προτάσεις πολιτικής- Καλές πρακτικές

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ 2-3 Μαρτίου

«Σύνθετες δράσεις Συνηγόρου του Πολίτη για την ομάδα στόχο (Ρομά)»

*Καλλιόπη Λυκοβαρδή, Ειδική Επιστήμονας
Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
του Συνηγόρου του Πολίτη
Lykovardi@synigoros.gr*

Οι ποικίλες εκδηλώσεις του αποκλεισμού, τον οποίο εξακολουθούν να υφίστανται οι περισσότεροι έλληνες Τσιγγάνοι ή Ρομά από την κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, έχουν κατ' επανάληψη απασχολήσει τον Συνήγορο του Πολίτη. Όψεις της οκταετούς αυτής εμπειρίας αποτυπώνονται στις ετήσιες εκθέσεις της Αρχής, στην ειδική έκθεση του Κύκλου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για την «Πειθαρχική/διοικητική διερεύνηση καταγγελιών εναντίων αστυνομικών υπαλλήλων», αλλά και σε πολλά πορίσματα της Αρχής.

Το θλιβερό και, σε ορισμένες περιπτώσεις, προσβλητικό της αξίας του ανθρώπου αυτό φαινόμενο συνδέεται με θεσμικές ή οιονεί θεσμικές μορφές –έμμεσης κυρίως– δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης των μελών του πληθυσμού αυτού από όργανα του κράτους, ιδίως δε της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και από το κοινωνικό σύνολο. Παρά τη νομική και ηθική κρισιμότητα τέτοιων πρακτικών αθέμιτων διακρίσεων, η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη έχει καταδείξει ότι τα πάγια σχήματα κοινωνικού αποκλεισμού των ελλήνων Ρομά στηρίζονται εν τέλει σε δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας (όπως λ.χ. η αδιαφανής οργάνωση της απασχόλησης, η άναρχη οικιστική διάρθρωση της χώρας και τα πελατειακά χαρακτηριστικά της πολιτικής, ιδίως τοπικής, ζωής).

Ο διαρθρωτικός χαρακτήρας του φαινομένου αυτού καθιστά στην πράξη αναποτελεσματική την παρέμβαση φορέων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος εστιάζει τη δράση του σε ατομικές περιπτώσεις. Έτσι, ακόμη και αν ο συγκεκριμένος πολίτης Ρομά καταφέρει

να αποκτήσει εν τέλει την άδεια ή το πιστοποιητικό που έχει ανάγκη, να αποφύγει την καταστροφή του προσωρινού του καταλύματος ή να εγγράψει εν τέλει τα παιδιά του στο σχολείο, η επενέργεια σωρείας άλλων δυσμενών παραγόντων πιθανότατα θα ματαιώσει τους πιο μακροπρόθεσμους βιοτικούς του στόχους. Η διαπίστωση αυτή, κατέστησε σαφή στον Συνήγορο του Πολίτη την ανάγκη να κλιμακώσει την εμπλοκή του στο συγκεκριμένο πεδίο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και καταπολέμησης των διακρίσεων αναπτύσσοντας παρεμβάσεις ευρύτερης εμβέλειας και επιζητώντας λύσεις σε επίπεδο συντονισμού φορέων του κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και σε αυτό της νομοθετικής παρέμβασης.

Η ανάδειξη του Συνηγόρου του Πολίτη σε επίσημο *φορέα προώθησης της ίσης μεταχείρισης και καταπολέμησης των διακρίσεων* από τις διατάξεις του άρθρου 19 του Ν. 3304/2005 του παρέχει τη δυνατότητα να προσδώσει στην κλιμάκωση αυτή της δράσης του τον χαρακτήρα παρέμβασης *στρατηγικής εφαρμογής* υπό το πρίσμα των κατευθύνσεων της Οδηγίας 2000/43/EK (ιδίως άρθρο 7, παράγρ. 1). Στο πλαίσιο της νέας αυτής αρμοδιότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη επέλεξε να εστιάσει τη δραστηριότητά του στις θεσμικές πρακτικές διαχείρισης της εγκατάστασης των πληθυσμών ελλήνων Ρομά, καθώς, όπως κατέδειξε η μέχρι σήμερα εμπειρία του, το ιδιότυπο ζήτημα της εγκατάστασης αποτελεί το πεδίο στο οποίο κατά κύριο λόγο συμπυκνώνονται τα βασικά προβλήματα κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής του ευαίσθητου αυτού τμήματος του πληθυσμού.

Σκοπός της εστιασμένης αυτής δράσης του Συνηγόρου του Πολίτη είναι να αναδειχθούν και να αξιολογηθούν, με αφορμή τις ατομικές αναφορές, οι τρέχουσες πρακτικές εγκατάστασης Ρομά και ο τρόπος με τον οποίο συνδέονται οι επί μέρους τύποι εγκατάστασης με τα προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού, ιδίως όσον αφορά στην υγιεινή, την απασχόληση, την εκπαίδευση, τη συμμετοχή στη δημόσια ζωή, καθώς και οι πρακτικές διαχείρισης του προβλήματος από τη Διοίκηση στα πεδία: χωροταξίας-πολεοδομίας, δημοτολογικής κατάστασης, πρόνοιας και εκπαίδευσης. Με αυτόν τον τρόπο θα καταστεί δυνατή η συνολικότερη αποτίμηση των πρακτικών αυτών, τόσο από τη σκοπιά της νομιμότητας καθαυτής όσο και από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητάς τους ως προς τους διακηρυγμένους στόχους της δημόσιας μέριμνας για τους έλληνες Ρομά. Αναμένεται συνεπώς να αναδειχθούν συστηματικά τα θεσμικά και κανονιστικά ελλείμματα που συντείνουν στη διαίωνιση ή και την

επιδείνωση του προβλήματος, ώστε να καταστεί δυνατή μια επωφελής συμβολή της Αρχής με συγκεκριμένες θεσμικές προτάσεις.

Στην προσπάθεια αυτή κρίσιμος αναδεικνύεται ο ρόλος των ιδίων των ρομά, αλλά και οργανώσεων που δραστηριοποιούνται για την προστασία των δικαιωμάτων των ρομά. Για τον λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη επιδιώκει τη δημιουργία δικτύου αμοιβαίας ενημέρωσης και πληροφόρησης με οργανώσεις, φορείς και ενώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε οποιαδήποτε περιοχή εντός της ελληνικής επικράτειας υπέρ της προστασίας των δικαιωμάτων και της κοινωνικής στήριξης των ρομά που διαμένουν στη χώρα.

Διαπιστώσεις-προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για την αντιμετώπιση του στεγαστικού προβλήματος των ρομά με βάση τη διερεύνηση σχετικών αναφορών στην Πάτρα

A. Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο

Σύμφωνα με τη η διάταξη του άρθρου 21, παρ. 4 του Συντάγματος «*Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που τη στερούνται ή στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους*» αποτελεί το έρεισμα για την κατάστρωση του νομοθετικού πλαισίου και την υλοποίηση της υποχρέωσης του κράτους να μεριμνά για τους πολίτες του που είναι άστεγοι ή διαβιούν υπό ανεπαρκείς συνθήκες. Η ένταξη των ρομά σε προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης και η λήψη μέτρων για την εγκατάστασή τους σε χώρους που ανταποκρίνονται σε στοιχειώδη πρότυπα υγιεινής και αξιοπρέπειας, αποτελεί επιμέρους εξειδίκευση της ειδικής αυτής υποχρέωσης, δεδομένου του οξύτατου στεγαστικού προβλήματος και των ανεπαρκών συνθηκών διαβίωσης που πλήττουν μαζικά τη συγκεκριμένη πληθυσμιακή ομάδα.

Κατά την κατάστρωση του σχετικού πλαισίου, ειδική νομοθετική μέριμνα λαμβάνεται κατ' αρχήν για την αναζήτηση και στέγαση των ρομά σε ιδιόκτητες κατοικίες. Προς την κατεύθυνση αυτή παρέχεται η δυνατότητα λήψης δανείων για την απόκτηση μόνιμης κατοικίας, υπό τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις (...). Παράλληλα στην οικεία νομοθεσία ρυθμίζεται το ζήτημα της προσωρινής εγκατάστασης σε οργανωμένους για τις ανάγκες τους χώρους (υπ. αριθμ. Αριθ. Γ.Π/23641 (ΦΕΚ Β' 973/15.07.2003) υπουργική απόφαση με την οποία τροποποιήθηκε η υπ. αριθμ. Α5/696/25.4.83 Υγειονομική Διάταξη, για την οργανωμένη εγκατάσταση πλανοδίων).

Με τα δεδομένα αυτά καθίσταται σαφές ότι η βασική αρχή που οφείλει να διέπει οποιοδήποτε εγχείρημα απομάκρυνσης των ρομά από τον χώρο όπου επί μακρόν διαβιούν, δεν μπορεί παρά να συνδυάζεται, είτε με την οριστική επίλυση του ζητήματος της μόνιμης εγκατάστασής τους, είτε με την προσωρινή λύση παροχής χώρου κατάλληλου για την άμεση μετεγκατάστασή τους. Η τήρηση της αρχής αυτής, πέραν του γεγονότος ότι εναρμονίζεται με την επιδίωξη συστηματικής αντιμετώπισης του προβλήματος και αποφυγής του ενδεχομένου απλής μετατόπισής του σε άλλη περιοχή της επικράτειας, απορρέει από την υποχρέωση του κράτους να μην ανατρέπει αιφνιδιαστικά συνθήκες οι οποίες παγιώθηκαν με τη διαρκή και ανεμπόδιστη παραμονή των ρομά σε συγκεκριμένες περιοχές (άποψη η οποία αποτελεί πάγια νομολογία).

Βεβαίως, η κατ' αρχήν απαγόρευση απομάκρυνσης των ρομά από την περιοχή όπου επί μακρόν διαβιούν δεν σημαίνει ότι οι ρομά ορισμένης περιοχής αποκτούν αυτοδικαίως δικαίωμα παραμονής, εκεί όπου μένουν. Εφόσον υπάρχουν λόγοι που επιβάλλουν την απομάκρυνσή τους (αξιοποίηση χώρου για δημιουργία χώρων αναψυχής, αθλητικές εγκαταστάσεις, μη τήρηση υγειονομικών διατάξεων κλπ) αυτή διενεργείται νομίμως, μόνον εφόσον οι αρμόδιες αρχές υποδείξουν άλλο κατάλληλο χώρο για την άμεση μετεγκατάστασή τους. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγεται η ανέλεγκτη μετακίνηση πληθυσμών και η αυθαίρετη εγκατάστασή τους σε άλλη περιοχή, τακτική η οποία δεν αντιμετωπίζει, αλλά μετακυλύει το πρόβλημα διαιωνίζοντας και αναπαράγοντας τις αιτίες που το προκαλούν.

Οι ως άνω γενικές κατευθύνσεις οι οποίες διέπουν τον σχεδιασμό και την υλοποίηση λύσεων προς την κατεύθυνση επίλυσης του ζητήματος της μόνιμης εγκατάστασης των ρομά διαπνέουν και τις ρυθμίσεις της υπουργικής απόφασης ΥΑ/2003/Β-973 για την οργανωμένη εγκατάσταση πλανοδίων, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Ειδικότερα, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται, κατ' αρχήν, η απαγόρευση αυθαίρετης εγκατάστασης πλανοδίων. Θεμιτή και δικαιολογημένη απόκλιση από την απαγόρευση αυτή είναι η υπό προϋποθέσεις δημιουργία χώρων προσωρινής εγκατάστασης πλανοδίων, υπό την εποπτεία των αρμόδιων αρχών και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην οικεία απόφαση, μέχρι την οριστική ρύθμιση του ζητήματος της μόνιμης εγκατάστασης.

Περαιτέρω, για τον σχεδιασμό της προσωρινής εγκατάστασης, από την ως άνω ΥΑ συνάγεται ότι κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της προσωρινής εγκατάστασης, το πεδίο αρμοδιότητας και αντίστοιχης ευθύνης επιμερίζεται με σαφή τρόπο στους

εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς. Έτσι, ο οικείος ΟΤΑ, κατά το στάδιο καθορισμού των χώρων εγκατάστασης καταθέτει πρόταση εγκεκριμένη από το οικείο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο κατόπιν εισήγησης της Επιτροπής του άρθρου 2, μετά δε τον καθορισμό του χώρου αυτού και τη δημιουργία των οικείων εγκαταστάσεων έχει την ευθύνη οργάνωσης και εποπτείας της λειτουργίας των οργανωμένων χώρων εγκατάστασης (άρθρο 4 παρ.1 της ως άνω τροποποιητικής απόφασης). Σε κάθε περίπτωση πάντως την αποφασιστική αρμοδιότητα για την ανεύρεση χώρου προσωρινής εγκατάστασης έχει, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ο οποίος στο ενδεχόμενο αδυναμίας εξεύρεσης λύσης ή τυχόν κωλυσιεργίας από την πλευρά του οικείου ΟΤΑ να καταθέσει σχετική πρόταση, μπορεί να προχωρήσει τη διαδικασία κατά τα οριζόμενα στην ως άνω απόφαση.

Ο ως άνω επιμερισμός αρμοδιοτήτων στο ζήτημα της προσωρινής εγκατάστασης, δεν σημαίνει ωστόσο ότι η υποχρέωση του οικείου ΟΤΑ στα ζητήματα στεγαστικής αποκατάστασης των ρομά που διαβιούν εντός των διοικητικών ορίων του περιορίζεται ή εξαντλείται στην ως άνω περιγραφείσα διαδικασία και συγκεκριμένα, στην υποβολή πρότασης για την μετεγκατάστασή τους. Η υποχρέωση ουσιαστικής συνεισφοράς στην επίλυση του προβλήματος απορρέει κατ' αρχήν από την υποχρέωση των ΟΤΑ να επιδεικνύουν ειδική κοινωνική μέριμνα για τους δημότες που την έχουν ανάγκη (βλ. μεταξύ άλλων και άρθρα 24, 261 σε συνδ. με άρθρο 249 και 262 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα). Στο πεδίο αυτής της ειδικής κοινωνικής προστασίας εμπίπτει και η υποχρέωση του οικείου ΟΤΑ να μεριμνά κατ' αρχήν για την εν γένει βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ρομά που διαμένουν εντός του Δήμου, υπό συνθήκες που επιτείνουν την κοινωνική τους εξαθλίωση και τον κοινωνικό τους αποκλεισμό.

B. Οι γενικές κατευθύνσεις που προκύπτουν από την οικεία νομοθεσία κατά τον σχεδιασμό των λύσεων για τη στεγαστική αποκατάσταση των ρομά

Επιχειρώντας τη συστηματοποίηση των βασικών διατάξεων που διέπουν την οικεία νομοθεσία, υπό μορφή κατευθυντήριων γραμμών, θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε στα εξής:

- Ο επιδιωκόμενος σκοπός των οικείων διατάξεων είναι η ρύθμιση της μόνιμης εγκατάστασης των ρομά σε όλη την επικράτεια.
- Ενόψει αυτού, απαγορεύεται η αυθαίρετη εγκατάσταση πλανοδίων
- Επιτρέπεται η προσωρινή εγκατάσταση σε χώρους που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις και οι οποίες προσδιορίζονται ειδικώς στην

οικεία απόφαση (άρθρο 3), μέχρι την υλοποίηση της μόνιμης εγκατάστασής τους.

- Οι υπάρχουσες πρόχειρες εγκαταστάσεις κατ' αρχήν διατηρούνται, εκτός εάν δεν καθίσταται δυνατή η εξασφάλιση συνθηκών διαβίωσης σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην απόφαση, οπότε κινείται η διαδικασία μετεγκατάστασης σε οργανωμένους χώρους.
- Η απομάκρυνση των ρομά από τους καταυλισμούς όπου διαβιούν επί μακρόν απαγορεύεται χωρίς την προηγούμενη υπόδειξη χώρου κατάλληλου για την έστω και προσωρινή εγκατάστασή τους. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται το ενδεχόμενο αυθαίρετης εγκατάστασης τους σε άλλη περιοχή και ενισχύεται καθοριστικά η σχέση εμπιστοσύνης προς τη Διοίκηση.
- Ανεξάρτητα από τις όποιες δυσχέρειες τυχόν ανακύψουν στην πράξη (πλημμελής κατάστρωση του οικείου νομοθετικού πλαισίου, ασαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων, πλημμελής συνεργασία των ιδίων των ρομά κλπ), οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι φορείς είτε πρόκειται για την κεντρική διοίκηση, είτε πρόκειται για την τοπική αυτοδιοίκηση υπέχουν το επιβαλλόμενο από το δημόσιο συμφέρον καθήκον επίλυσης του προβλήματος, γεγονός το οποίο υπαγορεύει τη συστηματική και επίμονη παρακολούθηση και εποπτεία, αλλά και τη διαρκή μεταξύ τους συνεργασία για την επίτευξη της οριστικής επίλυσης του προβλήματος.

Για την συστηματική και πρόσφορη επιδίωξη του ως άνω σκοπού, είναι εν τοις πράγμασι αναγκαία:

- Η καταγραφή του πληθυσμού ρομ της εκάστοτε περιοχής με την ειδική επισήμανση των όποιων ιδιαιτεροτήτων αυτή εμφανίζει (δημότες της συγκεκριμένης περιοχής, μόνιμοι κάτοικοι της περιοχής, εποχικά απασχολούμενοι στην περιοχή, διερχόμενοι και προσωρινά διαμένοντες στην περιοχή κλπ). Η καταγραφή αυτή δεν μπορεί παρά να αποτελεί την αφετηρία για τον οποιοδήποτε περαιτέρω σχεδιασμό, αφού παρέχει σαφή εικόνα για τον αριθμό των προσώπων που θα περιληφθούν στον οικείο σχεδιασμό αλλά και τις συγκεκριμένες ανάγκες που το καθένα εμφανίζει. Δεδομένου δε ότι συχνά υπάρχουν εκκρεμότητες με την αστική και δημοτολογική κατάσταση των ρομά, είναι προφανές ότι οι σχετικές εγγραφές δεν μπορούν να αποτελέσουν ασφαλές κριτήριο για την οικεία ρύθμιση. Εξάλλου, η

υποχρέωση του Δήμου να μεριμνήσει για τους ρομά που αντιμετωπίζουν πρόβλημα ανεπαρκούς στέγασης στην περιοχή του, δεν περιορίζεται σε εκείνους που έχουν προβεί στην οικεία δημοτολογική εγγραφή, αλλά καταλαμβάνει και εκείνους που διαμένουν μόνιμα στην περιοχή, ακόμη και εάν δεν έχουν τακτοποιήσει τη σχετική δημοτολογική τους υποχρέωση.

- Η ανάληψη πρωτοβουλιών και η προώθηση λύσεων από την πλευρά του οικείου ΟΤΑ με την ένταξη των σχετικών δράσεων στην κοινωνική μέριμνα του Δήμου προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία δεδομένης της παράλληλης επιδίωξης της κοινωνικής ένταξης των ρομά. Δεδομένης δε της επαρκέστερης γνώσης και της συνολικότερης εποπτείας των στεγαστικών αναγκών, των ιδιαιτεροτήτων της πληθυσμιακής ομάδας ρομά της συγκεκριμένης περιοχής, αλλά και των διαθέσιμων πρόσφορων χώρων για την εγκατάστασή τους εντός των διοικητικών ορίων του οικείου ΟΤΑ, η συνεισφορά τους είναι καθοριστική για την αποτελεσματικότερη επίλυση των οικείων προβλημάτων.
- Οι όποιες επιχειρούμενες λύσεις σε τοπικό επίπεδο θα αποβούν απολύτως αλυσιτελείς για την συνολική αντιμετώπιση του προβλήματος, εάν δεν ενταχθούν στο πλαίσιο κεντρικότερου σχεδιασμού και συστηματικής εποπτείας των προτεινόμενων λύσεων και βεβαίως εάν δεν συνδυαστούν με την αναγκαία οικονομική ενίσχυση για την υλοποίησή τους.

Από τα ανωτέρω συνάγεται η σημασία που, κατ' αρχήν, προσλαμβάνει το νομοθετικό πλαίσιο για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των λύσεων του στεγαστικού προβλήματος των ρομά και εν προκειμένω μπορούν να επέλθουν βελτιώσεις. Πέρα ωστόσο από την αξία που αναμφισβήτητα έχει ένα σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο, κρίσιμο εν τέλει αναδεικνύεται το πέρασμα από την πρόβλεψη στην εφαρμογή, από τη θεωρία στην πράξη, από την ιδεολογική παραδοχή στην πρακτική συμφιλίωση και εδώ ακριβώς αναδεικνύεται η ευθύνη του κράτους να αναλάβει τις ενδεικνυόμενες περαιτέρω πρωτοβουλίες και μέτρα αξιοποιώντας τις εξελίξεις στο διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο, αλλά και η υποχρέωση των οργάνων του κράτους δικαιοδοτικών και διοικητικών να προσδώσουν ουσιαστικό περιεχόμενο στις νομοθετικές προβλέψεις και να συνεισφέρουν καθοριστικά στην αποτελεσματική εφαρμογή του οικείου πλαισίου.