



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ  
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

## Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ  
(άρθρο 3 § 5 ν. 3094/2003)

# ΔΗΜΟΤΟΛΟΓΙΚΗ ΤΑΚΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΤΣΙΓΓΑΝΩΝ

---

*Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Ανδρέας Τάκης*

*Επιμέλεια: Μαρία Βουτσίνου, Καλλιόπη Λυκοβαρδή, Γιάννης Μόσχος, Λάμπρος Μπαλτσιώτης,  
Δήμητρα Μυτιληναίου, Ανδριανή Παπαδοπούλου, Χάρης Παπαχαραλάμπους, Χάρης  
Σιμόπουλος, Μιχάλης Τσαπόγας, Γρηγόρης Τσιούκας, Δημήτρης Χορμοβίτης*

---

**ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2009**

# ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

## ΔΗΜΟΤΟΛΟΓΙΚΗ ΤΑΚΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ ΤΣΙΓΓΑΝΩΝ

### Περιεχόμενα

#### Περίληψη

1. Εισαγωγή: επικαιρότητα και αναγκαιότητα της δημοτολογικής τακτοποίησης των τσιγγάνων
2. Η διαπλοκή στεγαστικής και δημοτολογικής αποκατάστασης
  - 2.1. Στόχοι και γενικότερα προβλήματα της στεγαστικής αποκατάστασης
  - 2.2. Η δημοτολογική εγγραφή ως προϋπόθεση λήψης δανείου
  - 2.3. Η αξίωση δημοτολογικής εγγραφής ως εγγενής αντίφαση του στεγαστικού εγχειρήματος
  - 2.4. Πρακτικές συνέπειες της αδυναμίας εξεύρεσης πιστοποιητικών
  - 2.5. Προσωρινά συμπεράσματα
3. Σύντομη ιστορική ανασκόπηση περιπτώσεων αθρόου και κατ' εξαίρεση καθορισμού ελληνικής ιθαγένειας
  - 3.1. Η λύση του 1978-79 για τη δημοτολογική τακτοποίηση των τσιγγάνων
  - 3.2. Ένα ανάλογο ιστορικό προηγούμενο: η «παλιννόστηση» ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ
  - 3.3. Σύγκριση των δύο διαδικασιών
4. Οι εναλλακτικές εκδοχές δημοτολογικής τακτοποίησης
  - 4.1. Πρώτη εκδοχή: αξιοποίηση των ισχυουσών διαδικασιών καθορισμού ιθαγένειας
  - 4.2. Δεύτερη εκδοχή: παράκαμψη καθορισμού ιθαγένειας και αξιοποίηση των ισχυουσών διαδικασιών δημοτολόγησης βάσει ληξιαρχικών εγγραφών
  - 4.3. Τρίτη εκδοχή: απ' ευθείας δημοτολόγηση
5. Ειδικά ζητήματα της προτεινόμενης διαδικασίας δημοτολογικής τακτοποίησης
  - 5.1. Όργανα & διαδικασίες: αρμόδιο όργανο - κριτήρια - αποδεικτικά μέσα - αυτεπάγγελτη αναζήτηση - νομική βοήθεια & δικονομικές διευθετήσεις
  - 5.2. Αποφάσεις & συνέπειες: εγγυήσεις κατά διπλοεγγραφών - επιλογή δήμου - αποτροπή διακρίσεων - εξασφάλιση διάρκειας
6. Τελικά συμπεράσματα

Παράρτημα: έντυπο Ελληνικής Χωροφυλακής (1979) από την τελευταία επιχείρηση απογραφής και δημοτολογικής τακτοποίησης ελλήνων τσιγγάνων

English Summary: Comments and recommendations of the Greek Ombudsman on the necessity developing a new official registration procedure for the Greek Roma

### 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 μίαν 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 αφεθεί 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 σύρρευσης 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 συντόμηση 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 ελλিপών ή αδιασταύρωτων στοιχείων, τούτο όμως απ' ενός αποτελεί το αναγκαίο τίμημα της ταχύτητας, απλότητας και μαζικότητας, απ' 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.

## 1. Εισαγωγή: επικαιρότητα και αναγκαιότητα της δημοτολογικής τακτοποίησης των τσιγγάνων

Η ενασχόληση του Συνηγόρου του Πολίτη με τα προβλήματα των τσιγγάνων στην Ελλάδα ανατρέχει ήδη στις απαρχές της λειτουργίας του θεσμού και εκτείνεται σε ολόκληρο το φάσμα της διοικητικής δράσης, την οποία κατά καιρούς καλείται η Αρχή να ελέγξει: εγγραφές αστικής και δημοτικής κατάστασης, κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, στέγαση, εκπαίδευση και κατάρτιση, άσκηση επαγγελματών, αστυνόμευση.

Ωστόσο, η υπερδεκαετής αυτή εμπειρία οδήγησε τον Συνήγορο του Πολίτη στην ανάδειξη ενός τομέα ως αντικειμένου επιβεβλημένης παρέμβασης του κράτους, κατ' επιτακτική προτεραιότητα, προκειμένου να επιτευχθεί η κοινωνική στήριξη του ιδιαίτερου αυτού πληθυσμού της χώρας και η άμβλυση του προϊόντος κοινωνικού του αποκλεισμού. Το πεδίο αυτό είναι η λεγόμενη «στεγαστική αποκατάσταση», της οποίας την προτεραιότητα επιβάλλει η κοινή διαπίστωση ότι οι αναγκαίες δράσεις κοινωνικής στήριξης, από την ιατρική και προνοιακή φροντίδα και την εκπαίδευση ως τα προγράμματα κατάρτισης και τη χρηματοδότηση μικροεπιχειρήσεων, συνδέονται με ορισμένη, σαφή και ασφαλή εγκατάσταση των αποδεκτών τους.

Με δεδομένες τις δομικές αδυναμίες των κοινωνικών υπηρεσιών της χώρας μας, η ασάφεια και η μεταβλητότητα του κατοικείν πολλών -ίσως των περισσότερων- τσιγγάνων στην Ελλάδα μοιραία σχετικοποιούν και απομειώνουν στο ελάχιστο την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων που στοχεύουν στη κοινωνική ένταξη και στήριξή τους. Εύγλωττα παραδείγματα αποτελούν οι περιπτώσεις των προγραμμάτων σχολικής ένταξης ή ιατρικής μέριμνας, από τη φύση τους στενά συνδεδεμένες με την πραγματική εγκατάσταση του πληθυσμού-στόχου.

Με αυτή την έννοια, η στεγαστική εκκρεμότητα συμπαρασύρει αυτή καθαυτή την «ύπαρξη» καθενός από τους τσιγγάνους συμπολίτες μας απέναντι στη διοίκηση, με αποτέλεσμα έναν ευδιάκριτο φαύλο κύκλο ανάμεσα στην έλλειψη ή αβεβαιότητα της στέγης και στην αδυναμία πρόσβασης στη μίαν ή την άλλη κοινωνική παροχή ή άσκηση δικαιώματος. Η διαίωσιση της δημοτολογικής αταξίας υπονομεύει τις πιθανότητες επιτυχίας κάθε εγχειρήματος για κοινωνική ενσωμάτωση των ελλήνων τσιγγάνων, για ένταξή τους στο ρυθμιστικό πλαίσιο άσκησης οιασδήποτε επαγγέλματος ή για εξασφάλιση, υπέρ αυτών, οιασδήποτε κοινωνικής παροχής.

Αλλ' ακόμη και την άσκηση κλασικών ατομικών δικαιωμάτων υπονομεύει η ιδιότυπη δημοτολογική «αφάνεια». Έτσι, λόγου χάριν, οι στερούμενοι δημοτολογικής εγγραφής αδυνατούν να επιδείξουν δελτίο αστυνομικής ταυτότητας και έτσι διαβιούν συνεχώς υπό τον κίνδυνο προσαγωγής<sup>1</sup> με την παραμικρή ευκαιρία. Ομοίως, η απουσία δημοτολογικής

---

<sup>1</sup> Άρθρο 74 § 15θ' π.δ. 141/91: «οδηγεί στο αστυνομικό κατάστημα για εξέταση άτομα τα οποία στερούνται στοιχείων αποδεικτικών της ταυτότητάς τους».

εγγραφής, ή άλλως πως πιστοποιούμενης εγκατάστασης, παρέχει ενίοτε σε διευθύνσεις σχολείων, υπό τοπική κοινωνική πίεση, προφάσεις προκειμένου ν' αρνηθούν ή να παρακωλύσουν την εγγραφή τσιγγάνων μαθητών.

## **2. Η διαπλοκή στεγαστικής και δημοτολογικής αποκατάστασης**

Η πρόταξη, στην παρούσα έκθεση, του στεγαστικού ζητήματος έχει παραδειγματική σημασία αλλά και ουσιαστικό προσανατολισμό. Η παραδειγματική της σημασία έγκειται στο ότι, εκτός από τη στέγαση, θα μπορούσε να προβληθεί μακρά σειρά πεδίων της διοικητικής δράσης στα οποία η συμμετοχή των τσιγγάνων παρακωλύεται λόγω της δημοτολογικής τους αταξίας, ωστόσο η στέγαση παραμένει το πλέον επίκαιρο και φλέγον από τα πεδία αυτά, διατηρεί δε επί πλέον μίαν «δρυτική» σημασία για τον εντοπισμό των τσιγγάνων συμπολιτών μας από τον κρατικό μηχανισμό και την καθιέρωση τακτικής και απροκατάληπτης επαφής τους με αυτόν. Ο ουσιαστικός προσανατολισμός έγκειται στην προσπάθεια να καταδειχθεί ότι το ζήτημα της δημοτολογικής τακτοποίησης των τσιγγάνων δεν επιλέχθηκε σαν πολιτειακός αυτοσκοπός ή σαν θέμα αρχής για την ολοκλήρωση ενός παντεποπτικού συστήματος καταγραφής, παρά μόνο σαν πραγματιστικός δίαυλος επίλυσης απτών και καθημερινών προβλημάτων μιάς μερίδας του πληθυσμού.

### **2.1. Στόχοι και γενικότερα προβλήματα της στεγαστικής αποκατάστασης**

Μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 2000, η κρατική παρέμβαση επεδίωξε τον στόχο της στεγαστικής αποκατάστασης μόνον ευκαιριακά και αποσπασματικά, μέσω κυρίως της χρηματοδότησης μεμονωμένων «πιλοτικών» δράσεων που ανελάμβαναν με πρωτοβουλία τους επιμέρους δήμοι της χώρας. Ωστόσο, μετά από μακρόχρονη κυφορία των σχετικών κανονιστικών πράξεων, τη συστηματική επιδίωξη της στεγαστικής αποκατάστασης των τσιγγάνων εγκαινίασε η ελληνική διοίκηση με την ενεργοποίηση ενός ευρέος προγράμματος χρηματοδότησης στέγης μέσω τραπεζικών δανείων με εγγύηση του ελληνικού δημοσίου<sup>2</sup>. Το πρόγραμμα αυτό προβάλλεται από τις αρμόδιες αρχές ως η βασική «καλή πρακτική» του ελληνικού κράτους σε επίπεδο θετικών δράσεων υπέρ των ελλήνων τσιγγάνων.

Παρά την αναμφισβήτητη σημασία του προγράμματος για την καταπολέμηση της κοινωνικής περιθωριοποίησης των τσιγγανικών πληθυσμών που διαβιούν στην Ελλάδα, σειρά παραγόντων φαίνονται να υπονομεύουν σοβαρά την αποτελεσματικότητά του στην πράξη. Αναμενόμενες δυσκολίες και

---

<sup>2</sup> ΚΥΑ 13576/31.3.2003, 36165/23.6.2006, 38818/19.7.2006, 21630/25.5.2007. Από την έναρξη του σχετικού προγράμματος μέχρι σήμερα, περισσότεροι από 9.000 έλληνες τσιγγάνοι έχουν λάβει στεγαστικό δάνειο ύψους 60.000 ευρώ για την αγορά ή, εναλλακτικά, την ανέγερση κατοικίας, ενώ σημαντικός αριθμός δικαιούχων φέρεται να έχει υποβάλει σχετικό αίτημα και να αναμένει την έγκρισή του.

καθυστερήσεις στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών διεκπεραίωσης των αιτημάτων, έγκρισης και ελέγχου των πινάκων των τελικών δικαιούχων<sup>3</sup>, καθώς και αλληπάλληλες εμπλοκές στη συνεργασία διοίκησης και πιστωτικών ιδρυμάτων, αναγόμενες ιδίως στη συχνότατη αδυναμία εξυπηρέτησης των δανειακών οφειλών, έχουν απειλήσει περισσότερες φορές τη συνέχιση του προγράμματος εν μέρει ή και στο σύνολό του<sup>4</sup>.

Τα προβλήματα αυτά, ωστόσο, ανάγονται στην αποτελεσματικότητα ατομικής αποκατάστασης όσων πράγματι συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Σε μακροσκοπικό επίπεδο, αντίθετα, ο παράγοντας που φαίνεται να τείνει σε καθολική αποτυχία του προγράμματος, αφήνοντας εκτός κρατικής στήριξης εκείνους ακριβώς τους πληθυσμούς που χρήζουν της πλέον επιτακτικής μέριμνας, είναι το γεγονός ότι αυτό απευθύνεται στην πραγματικότητα σε περιορισμένο, και μάλλον μη πλειοψηφικό, τμήμα του πληθυσμού των ελλήνων τσιγγάνων και συγκεκριμένα μόνον σε όσους είναι ήδη δημοτολογικά τακτοποιημένοι σε κάποιον δήμο της ελληνικής επικράτειας και διαθέτουν ευχερώς αποδειξιμη μόνιμη κατοικία.

## 2.2. Η δημοτολογική εγγραφή ως προϋπόθεση λήψης δανείου

Συγκεκριμένα, η νυν ισχύουσα ΚΥΑ 33165/2006 όπως έχει τροποποιηθεί, που αποτελεί και την κύρια νομική βάση του προγράμματος στεγαστικής αποκατάστασης, προσδιορίζει κατ' αρχήν ως δικαιούχους των στεγαστικών δανείων, δηλαδή ως ομάδα-στόχο της σχετικής δράσης, τους *«Έλληνες Τσιγγάνους οι οποίοι διαβιούν σε καταυλισμούς της χώρας, μέσα σε σκηνές, παράγκες ή άλλες κατασκευές που δεν πληρούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις μόνιμης κατοικίας»* (άρθρο 2 § 1). Προσδιορίζοντας όμως περαιτέρω τις τυπικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση του δανείου, το άρθρο 2 § 2 στοιχ. β' της ίδιας ΚΥΑ απαιτεί οι αιτούντες να *«είναι εγγεγραμμένοι στα δημοτολόγια των*

<sup>3</sup> Αναφορές στον Συνήγορο του Πολίτη υπ' αρ. πρωτ. 12677/2005, 20483/2005, 16048/2006, 10110/2007, 9817/2008 & 1110/2009.

<sup>4</sup> Ακόμη πιο σοβαρά ερωτηματικά όμως για την ευόδωση του εγχειρήματος στεγαστικής αποκατάστασης όσων ελλήνων τσιγγάνων έσπευσαν να συμμετέχουν στο συγκεκριμένο πρόγραμμα, δημιουργεί το γεγονός ότι αυτό στερείται πλήρως δομών καθοδήγησης και κοινωνικής στήριξης προκειμένου να παρακολουθείται η χρήση του εν τέλει χορηγουμένου δανείου. Έτσι, με βάση σωρεία ατύπων μαρτυριών, την απουσία επίσημης στήριξης και καθοδήγησης των ενδιαφερομένων φαίνεται να αναπληρώνουν σε πολλές περιπτώσεις, παρακρατώντας μεγάλα ποσά ως «αμοιβή», δίκτυα εργολάβων και ποικίλων μεσαζόντων, τσιγγάνων και μη. Επίσης μαρτυρείται ατύπως ότι σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων τα χορηγηθέντα δάνεια είτε δεν απέληξαν στην αγορά ή ανέγερση κατοικίας καθώς τα σχετικά ποσά διετέθησαν από τους δικαιούχους τους για την κάλυψη άλλων πιεστικών αναγκών ή χρεών, είτε το αγορασθέν ακίνητο απεδείχθη μη οικοδομήσιμο. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις (αναφορές στον Συνήγορο του Πολίτη υπ' αρ. πρωτ. 12372/2005, 18637/2005, 1956/2006, 1587/2007, 15366/2008 & 6438/2009) πιθανολογείται ότι η σχετική αγορά αποθαρρύνθηκε από εμπλεκόμενες δημόσιες αρχές, λ.χ. δημοτικές υπηρεσίες αρμόδιες για την έκδοση πιστοποιητικών ΤΑΠ ή τοπικές πολεοδομικές αρχές, προκειμένης της αποφυγής της «υπερβολικής συγκέντρωσης τσιγγάνων» στην περιοχή.

*Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας», ενώ στο άρθρο 3 § 1 προβλέπεται ότι οι σχετικές αιτήσεις υποβάλλονται «στην αρμόδια υπηρεσία του Δήμου ή της Κοινότητας, που κατοικεί μόνιμα ο δικαιούχος».*

Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, *«κάθε Έλληνας πολίτης είναι δημότης ενός μόνο Δήμου ή μιας μόνο Κοινότητας. Δημότες ενός Δήμου ή Κοινότητας είναι όσοι είναι εγγεγραμμένοι στο δημοτολόγιο».* Έτσι, η δημοτολογική εγγραφή ενός προσώπου, που επιτρέπει και την έκδοση του περιβόητου «πιστοποιητικού γέννησης», αποτελεί αμάχητο τεκμήριο της ελληνικής του ιθαγένειας. Ταυτόχρονα όμως αποτελεί κατ' αρχήν και μαχητό τεκμήριο μόνιμης κατοικίας στην περιφέρεια του δήμου όπου αυτή συντρέχει. Στην οικεία δημοτική αρχή απόκειται, εφόσον ευλόγως αμφισβητεί το γεγονός ότι δημότης της πράγματι κατοικεί μόνιμα εντός της περιφέρειάς της, να απαιτήσει, πέραν της δημοτολογικής εγγραφής, και την πιστοποίηση της μόνιμης κατοικίας του<sup>5</sup>. Η σχετική πιστοποίηση διενεργείται, σύμφωνα με το άρθρο 86 του Κώδικα, δια της βεβαίωσης μόνιμου κατοικίας που εκδίδει ο δήμος κατόπιν της προσκόμισης από τον ενδιαφερόμενο των εκεί προβλεπόμενων εγγράφων στοιχείων, όπως οι λογαριασμοί οργανισμών παροχής κοινωφελών υπηρεσιών ή το φορολογικό εκκαθαριστικό<sup>6</sup>.

### **2.3. Η αξίωση δημοτολογικής εγγραφής ως εγγενής αντίφαση του στεγαστικού εγχειρήματος**

Η κοινή πείρα, ωστόσο, καθιστά ευχερές το να αντιληφθεί κανείς ότι η δημοτολογική τακτοποίηση ενός προσώπου και η σαφής μόνιμη εγκατάσταση, ικανή μάλιστα να αποδειχθεί μέσω παραστατικών συναλλαγής με δημόσιες αρχές και κοινωφελείς οργανισμούς, αποτελούν αφ' εαυτά ενδείξεις υψηλού βαθμού κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής στη κοινωνική ζωή. Θα εξελάμβανε πράγματι κανείς ως εύλογη την απαίτηση της συνδρομής των στοιχείων αυτών προκειμένης της απόληψης ορισμένης κρατικής παροχής όσον αφορά τη πλειοψηφία των ελλήνων πολιτών. Στην περίπτωση όμως των ελλήνων τσιγγάνων, τέτοιος βαθμός ένταξης αποτελεί συνήθως τον στόχο και όχι την αφετηρία της κρατικής δράσης στήριξης.

---

<sup>5</sup> Αναφορά στον Συνήγορο του Πολίτη υπ' αρ. πρωτ. 14650/2002.

<sup>6</sup> Στο άρθρο 86 στοιχ. η' του Κώδικα Δήμων & Κοινοτήτων ορίζεται ότι ο Δήμαρχος ή το κατ' εξουσιοδότηση του αρμόδιο όργανο εκδίδει τη βεβαίωση μόνιμης κατοικίας με τη διαδικασία του άρθρου 279. Σύμφωνα με αυτό το τελευταίο, *«Η ιδιότητα μόνιμου κατοίκου, όπου αυτή απαιτείται, βεβαιώνεται από τον Δήμαρχο ή τον Πρόεδρο της Κοινότητας. Η οικεία βεβαίωση χορηγείται εφόσον προκύπτει πραγματική εγκατάσταση στο Δήμο ή στην Κοινότητα, που αποδεικνύεται με την υποβολή από τον ενδιαφερόμενο απόδειξης λογαριασμού Δ.Ε.Κ.Ο. ή αντιγράφου εκκαθαριστικού της οικείας Δημόσιας Οικονομικής Υπηρεσίας (Δ.Ο.Υ.). Εάν, αιτιολογημένως, η ιδιότητα του μόνιμου κατοίκου δεν μπορεί να αποδειχθεί από τα ανωτέρω δικαιολογητικά, αποδεικνύεται από τον ενδιαφερόμενο με κάθε άλλο πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερόμενου δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μοναδικό αποδεικτικό μέσο. Σε κάθε περίπτωση ο Δήμαρχος δύναται να αρνηθεί τη χορήγηση της βεβαίωσης με παράθεση ειδικής αιτιολογίας».*



Η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας για τη μεγάλη πλειοψηφία των ελλήνων τσιγγάνων ανάγεται στο πρόγραμμα ιθαγενειακής και δημοτολογικής τακτοποίησης που εφάρμοσε με σχετική -πλην όμως, ατυχώς, μόνο βραχυπρόθεσμη- επιτυχία το Υπουργείο Εσωτερικών το 1978 (βλ. παρακάτω υπό 3.1.). Έκτοτε, σημαντικός αριθμός εξ αυτών μερίμνησαν για τη διατήρηση της τάξης στις δημοτολογικές και ληξιαρχικές τους εγγραφές ενώ ακόμη μεγαλύτερος ίσως αριθμός, με την ευκαιρία κάποιας συναλλαγής ή άλλης κοινωνικής τους ανάγκης ή, ακόμη, εν όψει της υπαγωγής τους σε κάποια δράση στήριξης -συχνά δε και με την καθοδήγηση κοινωνικών υπηρεσιών- αποκατέστησε τυχόν παραλείψεις (ιδίως εγγραφής κατιόντων τους) και λοιπές αταξίες στις οικείες τους μερίδες. Διόλου τυχαία, πρόκειται ακριβώς για το τμήμα εκείνο του πληθυσμού των ελλήνων τσιγγάνων που εμφανίζει και το μεγαλύτερο δείκτη ενσωμάτωσης και συμμετοχής στη κοινωνική ζωή της χώρας, διαθέτοντας ταυτοχρόνως σαφή μόνιμη κατοικία, ακόμη και αν αυτή βρίσκεται στη περιφέρεια άλλου δήμου από εκείνον της δημοτολογικής τους εγγραφής (ετεροδημότες).

Ωστόσο, συνδυασμός παραγόντων, αναγομένων σε χαρακτηριστικά της κοινωνικής θέσης που αναπαράγουν η φτώχεια και οι μηχανισμοί κοινωνικού αποκλεισμού, κατέληξε να ματαιώσει σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων τις ευεργετικές συνέπειες της αρχικής αυτής δημοτολογικής τακτοποίησης των ελλήνων τσιγγάνων:

- ο ιδιαίτερα έντονος δημογραφικός δυναμισμός, που εκδηλώνεται με ταχύτατη εναλλαγή γενεών και πολυτεκνία -φαινόμενα αναγόμενα με τη σειρά τους σε συνήθεις γαμικές πρακτικές της συγκεκριμένης κοινωνικής ομάδας (γάμοι ανηλίκων και εφήβων) και τη θέση της γυναίκας μέσα στην οικογένεια,
- η ισχυρή περιοδική κινητικότητα μεγάλων πληθυσμών με βάση σχήματα εποχικής ή πλανόδιας απασχόλησης τους στο σύνολο της επικράτειας, που οδηγεί συχνότατα στην οριστική μετεγκατάσταση ολόκληρων φατριών σε περιοχές απομακρυσμένες από αυτήν της αρχικής εγκατάστασης,
- η σχεδόν πλήρης απουσία κουλτούρας συναλλακτικής επαφής με τη διοίκηση, απότοκη τόσο της παραδοσιακά αυταρχικής στάσης της τελευταίας έναντι αυτών όσο και των επίσης παραδοσιακά πατριαρχικών δομών της συμβίωσής τους και του πελατειακού χαρακτήρα της επικοινωνίας τους με τον λοιπό πληθυσμό,
- σε συνδυασμό με τον εξαιρετικά διαδεδομένο μεταξύ αυτών αναλφαβητισμό, που υπονομεύει την εκ μέρους τους αντίληψη της νομικής κρισιμότητας του δημοσίου εγγράφου ή της διατήρησής του καθώς και της ανάγκης καταχώρισης ή απόδειξης ληξιαρχικών συμβάντων,

είχαν ως συνέπεια τη μαζική αναπαραγωγή των προβλημάτων της δημοτολογικής αταξίας<sup>7</sup> και της ασάφειας του κατοικείν, ήδη στην αμέσως επόμενη γενεά όσων είχαν υπαχθεί στο αρχικό πρόγραμμα της δημοτολογικής τακτοποίησης.

#### 2.4. Πρακτικές συνέπειες της αδυναμίας εξεύρεσης πιστοποιητικών

Έτσι, σήμερα πολλοί είναι οι έλληνες τσιγγάνοι που απλώς διαθέτουν κάποιο ληξιαρχικό ίχνος στα σχετικά βιβλία κάποιου δήμου της χώρας, ενώ στην περίπτωση πολλών άλλων μπορεί να ανευρεθεί μόνο κάποια δημοτολογική εγγραφή γονέα τους ή κάποιο πιστοποιητικό βάπτισής τους. Οπωσδήποτε σημαντικός παραμένει ο αριθμός όσων, στερούμενοι οιασδήποτε εγγραφής οι ίδιοι και αδυνατώντας να αποδείξουν τον συγγενικό τους δεσμό με κάποιον ανιόντα με δημοτολογική εγγραφή, δεν διαθέτουν κανένα τεκμήριο ιθαγένειας, ανήκουν δηλαδή στην ατυχή κατηγορία των «αδηλώτων».

Πρέπει να επισημανθεί ότι, αν και έλληνες πολίτες από τη γέννησή τους, τα μέλη της τελευταίας αυτής κατηγορίας διατελούν στην πράξη σε καθεστώς αντίστοιχο με εκείνο των αλλοδαπών, ενώ η εγγύτητα των εθνοφυλετικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών τους με αυτά του μεγάλου αριθμού αλλοδαπών τσιγγάνων που έχει συρρεύσει στη χώρα μας από τις βαλκανικές χώρες τα τελευταία χρόνια προκαλεί σοβαρή σύγχυση στις δημόσιες αρχές επ' ωφελεία συχνά των τελευταίων (επιτρέποντάς τους λ.χ. να διαφεύγουν ελέγχους της νομιμότητας της παραμονής τους) και σε βάρος των πρώτων, οι οποίοι έτσι στερούνται της παρεχόμενης στήριξης που ως έλληνες πολίτες αναμφισβήτητα θα εδικαιούντο.

Οι παραπάνω περιστάσεις καθιστούν σαφές ότι το συγκεκριμένο, και πιθανότατα πλειοψηφικό, τμήμα των ελλήνων τσιγγάνων είναι και αυτό που εξακολουθεί να διαβιού υπό τις πλέον δυσμενείς και προϊόντως άθλιες συνθήκες, υπό συνθήκες δηλαδή που αντανακλούν και αναπαράγουν την κοινωνική τους περιθωριοποίηση<sup>8</sup>. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για το τμήμα εκείνο των ελλήνων τσιγγάνων με τον κατά τεκμήριο χαμηλότερο δείκτη κοινωνικής ενσωμάτωσης και άρα για έναν πληθυσμό που θα έπρεπε κατ' εξοχήν να αποτελεί ομάδα στόχο των επειγόντων προγραμμάτων θετικής δράσης και κοινωνικής στήριξης<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Όπως επιβεβαιώνει το Ιατροκοινωνικό Κέντρο ΔΟΚΠΥ Δήμου Νέας Ιωνίας Μαγνησίας (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 151/10.6.2009): «η καταχώριση λάθος στοιχείων σε ληξιαρχικές πράξεις γέννησης αποτελεί την απαρχή των δημοτολογικών προβλημάτων».

<sup>8</sup> Συνοικισμοί ολόκληροι πρόχειρων παραπηγμάτων από ευτελή υλικά στις παρυφές του αστικού ιστού πολλών πόλεων και σε χωματερές, καθώς και καταυλισμοί και πρόχειρες εγκαταστάσεις σε αυτογνωμόνως κατελημμένες εκτάσεις ή εγκαταλελειμμένα κτίρια, ακόμη και αρχαιολογικούς χώρους, είτε ανήκουν στο δημόσιο και σε δήμους είτε και, συχνά πλέον, σε επιχειρήσεις και απλούς ιδιώτες (λ.χ. Χαλάνδρι Αττικής).

<sup>9</sup> Πράγματι, τον πληθυσμό αυτό φαίνεται εκ πρώτης όψεως να περιγράφει ως ομάδα-στόχο του προγράμματος δανειοδότησης κατοικίας το άρθρο 2 § 1 της προαναφερθείσας ΚΥΑ 33165/2006 κάνοντας λόγο για «Έλληνες Τσιγγάνους οι οποίοι διαβιούν σε καταυλισμούς της χώρας, μέσα

Όπως όμως καθιστούν σαφές οι προηγούμενες εμπειρικές διαπιστώσεις, ελάχιστοι είναι μεταξύ αυτών όσοι διαθέτουν σαφή δημοτικότητα και ακόμη λιγότεροι όσοι διαθέτουν βέβαιη κατοικία. Χαρακτηριστική εξαίρεση αποτελούν μόνον παλαιοί συνοικισμοί στις παρυφές επαρχιακών αστικών κέντρων, οι κάτοικοι των οποίων είναι οικείοι στις τοπικές δημοτικές και κοινωνικές υπηρεσίες.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι απαιτήσεις δημοτικότητας και μόνιμης κατοικίας που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις της ΚΥΑ απολήγουν, κατά πλήρη αντίθεση προς τον διακηρυγμένο στόχο της όλης ρύθμισης, να αποκλείουν από το ευεργετικό μέτρο της δανειοδότησης στέγης το συντριπτικά μεγαλύτερο τμήμα των χρηζόντων κοινωνικής στήριξης ελλήνων τσιγγάνων, θέτοντας αυτούς εκτός εμβέλειας του προγράμματος και αναπαράγοντας έτσι στο διηνεκές τους όρους εξαθλίωσης και κοινωνικού τους αποκλεισμού.

Οι απαιτήσεις σαφούς δημοτικότητας και μόνιμης κατοικίας, προκειμένης της υπαγωγής στο πρόγραμμα δανειοδότησης για την απόκτηση στέγης, αποτελούν οπωσδήποτε σοβαρούς παράγοντες πίεσης προς τους έλληνες τσιγγάνους για τη δημοτολογική τους τακτοποίηση. Ταυτόχρονα όμως, εν όψει και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κοινωνικής μειονεξίας που συναντώνται στον συγκεκριμένο πληθυσμό, οι απαιτήσεις αυτές αναγορεύουν τις τοπικές δημοτικές αρχές σε αποκλειστικούς και εν πολλοίς ανέλεγκτους «θυροφύλακες» της πρόσβασης στο κοινωνικό ευεργέτημα της δανειοδότησης στέγης.

Έτσι, με δεδομένο το σχετικό θεσμικό πλαίσιο, οι κατά περίπτωση αρμόδιοι δήμοι της χώρας αποκτούν στην πράξη απεριόριστη σχεδόν διακριτική ευχέρεια εκτίμησης (ακόμη και δι' ίδιας γνώσεως) περί τη συνδρομή των προϋποθέσεων για την εγγραφή στα δημοτολόγια ή/και τη χορήγηση βεβαίωσης μόνιμου κατοίκου. Δεν εκπλήσσει λοιπόν το γεγονός ότι, τα τελευταία έτη, έχει περιέλθει στον Σύνηγορο του Πολίτη σωρεία αναφορών περί αυθαίρετων απορρίψεων, εκ μέρους πολλών δημοτικών αρχών, αιτημάτων δημοτολογικής ή ληξιαρχικής εγγραφής ή βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας, καθώς και καταγγελιών περί πελατειακού χαρακτήρα συναλλαγών για τη διευθέτηση τέτοιων ζητημάτων.

Όπως προκύπτει από τη διερεύνηση άλλων αναφορών σχετικά με την παρεχόμενη από διάφορους δήμους της χώρας αρωγή προς τσιγγανικούς πληθυσμούς που διαβιούν στην περιφέρειά τους, οι επιπλοκές που προκαλεί η δημοτολογική αταξία, όσον αφορά τα πρόσωπα που κατ' εξοχήν χρήζουν κοινωνικής στήριξης, τείνουν να επεκταθούν με ανησυχητικές συνέπειες και σε άλλα πεδία πέραν του προγράμματος δανειοδότησης στέγης. Ιδιαίτερη μάλιστα ανησυχία προκαλεί το ενδεχόμενο, ότι πολλοί δήμοι της χώρας ίσως αντιλαμβάνονται τις διατάξεις περί δημοτικότητας και μόνιμης κατοικίας ως εύχρηστους μηχανισμούς διαχείρισης του μεγέθους των ομάδων προς τις οποίες οφείλουν κατά νόμον (λ.χ. εν όψει ορισμένων διατάξεων του Κώδικα Δήμων και

---

*σε σκηνές, παράγκες ή άλλες κατασκευές που δεν πληρούν τις ελάχιστες προϋποθέσεις μόνιμης κατοικίας».*

Κοινοτήτων) να παρέχουν κοινωνική στήριξη κάθε είδους. Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο<sup>10</sup> να αποκλείονται εκ προοιμίου από τοπικές θετικές δράσεις (λ.χ. επιδοτήσεις ενοικίου, μετεγκαταστάσεις καταυλισμών, σχολική ένταξη, παροχή ιατροφαρμακευτικής μέριμνας κ.ο.κ.) πρόσωπα που διαβιώνουν πραγματικά και αποδείξιμα επί δεκαετίες στην περιοχή, για μόνο τον λόγο ότι δεν είναι «δικοί μας», δεν είναι δηλαδή ήδη εγγεγραμμένοι στα οικεία δημοτολόγια.

## 2.5. Προσωρινά συμπεράσματα

Οι παραπάνω διαπιστώσεις και παρατηρήσεις επιβεβαιώνουν, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι η επιτυχία του τρέχοντος προγράμματος δανειοδότησης στέγης αλλά και κάθε άλλης θετικής δράσης υπέρ των ελλήνων τσιγγάνων, είτε αυτή αφορά τη στεγαστική τους αποκατάσταση είτε άλλες πτυχές της περιορισμένης κοινωνικής τους συμμετοχής, είναι στενά εξαρτημένη από την ευκρινή θεσμική ορατότητα των προσώπων τα οποία στοχεύουν οι δράσεις αυτές. Η θεσμική αυτή ορατότητα συγκροτείται κατ' εξοχήν στη βάση του προσωπικού αστικοδημοτικού καθεστώτος τους, που συνθέτουν η ιθαγένεια, η δημοτικότητα και η μόνιμη κατοικία τους.

Στην ίδια κατεύθυνση φαίνεται να τείνουν και οι κατ' ιδίαν ρυθμίσεις σε σειρά άλλων διοικητικών πεδίων, ενίοτε δε δυνάμει ρητών σχετικών διατάξεων που επαναλαμβάνουν την προϋπόθεση δημοτολογικής εγγραφής χωρίς, όπως φαίνεται, να έχει προηγηθεί μελέτη και στάθμιση των πρακτικών παρενεργειών αυτού του όρου στο εκάστοτε ρυθμιζόμενο πεδίο. Έτσι, λόγου χάριν, ακόμη και στο πρόσφατο νομοσχέδιο *«Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών και άλλες διατάξεις»*, που κατατέθηκε στη Βουλή μόλις στις 2 Απριλίου 2009, ορίζεται (άρθρο 17 § 4) ότι *«άδειες πωλητών λαϊκών αγορών δικαιούνται ... οι Έλληνες τσιγγάνοι Ρομ που έχουν εγγραφεί στα δημοτολόγια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας»*, με αποτέλεσμα να περιάγονται οι αδημοτολόγητοι έλληνες τσιγγάνοι σε θέση δυσμενέστερη ακόμη και από αλλοδαπούς.

Το συμπέρασμα αυτό αναδεικνύει έτσι ως απaráκαμπτη όσο και επιτακτική ανάγκη, προκειμένης της αποτροπής της μαζικής αποτυχίας των τρεχόντων -και αρκούντως δαπανηρών- προγραμμάτων αρωγής των ελλήνων τσιγγάνων, την άμεση κατάρτιση και ενεργοποίηση ειδικής θετικής δράσης που θα αποβλέπει στη ταχεία αλλά και ασφαλή -όσο τουλάχιστον το επιτρέπουν οι παρούσες περιστάσεις- δημοτολογική τους τακτοποίηση κατά τρόπο άμεσα υποστηρικτικό της υπαγωγής τους σε δράσεις κοινωνικής στήριξης. Κατά συνέπεια, τέτοιο πρόγραμμα θετικής δράσης είναι αναγκαίο να αποβλέπει στη διευθέτηση τόσο ληξιαρχικών και δημοτολογικών εκκρεμοτήτων όσο και

---

<sup>10</sup> Ρηγανόκαμπος Πατρών, Βοτανικός, Ερμιόνη, Νέα Αρτάκη Ευβοίας κ.ο.κ.: αναφορές στον Συνήγορο του Πολίτη υπ' αρ. πρωτ. 12677/2005, 13625/2005, 13986/2006 & 20485/2008.

ζητημάτων αποτόμων της μονιμότητας της κατοικίας του ενδιαφερομένου προσώπου.

Τα ειδικά ζητήματα που εγείρει η βεβαίωση μόνιμης κατοικίας των μελών ομάδων τσιγγάνων που διαβιούν σε καταυλισμούς ή πρόχειρα παραπήγματα έχει πραγματευθεί λεπτομερέστερα στο παρελθόν ο Συνήγορος του Πολίτη, προτείνοντας μάλιστα συγκεκριμένες λύσεις, σε σχετική ειδική έκθεσή του<sup>11</sup>. Η παρούσα έκθεση εστιάζει πιο συγκεκριμένα στο πρόβλημα των δημοτολογικών και ληξιαρχικών εκκρεμοτήτων των ελλήνων τσιγγάνων και προτείνει, σε

---

<sup>11</sup> Ειδική έκθεση «Μεταδημοτεύσεις και βεβαίωση μόνιμης κατοικίας: κατευθύνσεις εφαρμογής», Ιαν. 2007, <[http://www.synigoros.gr/reports/Eidikh\\_ek8esh\\_Metadimoteuseis\\_18\\_1.pdf](http://www.synigoros.gr/reports/Eidikh_ek8esh_Metadimoteuseis_18_1.pdf)> κεφάλαιο 5 «Η ανάγκη ευέλικτης ερμηνείας υπέρ ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων»: Για ορισμένες κατηγορίες πολιτών, η διαδικασία έκδοσης της βεβαίωσης μόνιμου κατοίκου και, κατά συνέπεια, η διαδικασία μεταδημότευσης μπορεί να δημιουργήσει δυσεπίλυτες δυσκολίες. Τέτοιες αντιμετωπίζουν κατ' εξοχήν όσοι πολίτες έχουν υιοθετήσει ιδιότυπες ή άτυπες μορφές του κατοικείν (λ.χ. προσωρινό κατάλυμα, τροχόσπιτο ή κινητό παράπηγμα), όπως χαρακτηριστικά οι έλληνες Ρομά, είτε κατ' επιλογή τους, είτε λόγω παράδοσης, είτε και, όπως κατά κανόνα συμβαίνει, λόγω φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης. Η έλλειψη εξοικείωσης των κρινόντων, ενδεχομένως δε σε ορισμένες περιπτώσεις και η αρνητική ή μεροληπτική στάση τους σε βάρος των αιτούντων εν όψει της φυλετικής, κοινωνικής ή πολιτιστικής διαφοράς, αποτελούν πηγή προβλημάτων ως προς την ευελιξία στη χρήση εναλλακτικών μέσων απόδειξης της μόνιμης κατοικίας. Εδώ αναδεικνύεται ακριβώς η κρισιμότητα που έχει, όπως επισημάνθηκε αμέσως παραπάνω, το να αποφεύγει κανείς να ερμηνεύει στενά και αποκλειστικά την έννοια της «μόνιμου κατοικίας». Έτσι, ασχέτως του αν αποτελεί «κατοικία» κατά τον Αστικό Κώδικα, αποτελεί πραγματική εγκατάσταση που μπορεί να θεωρηθεί «μόνιμη κατοικία» για τις ανάγκες της διοικητικής βεβαίωσης η συνεχής περιοδική μέσα στο έτος επάνοδος σε ορισμένη περιοχή με βάση τον κύκλο των αγροτικών εργασιών. Η ανάγκη ειδικής μέριμνας για τέτοιους πληθυσμούς, με ταυτόχρονο σεβασμό στην ιδιαιτερότητα και τις επιλογές τους, επιβάλλεται τόσο από την αρχή της χρηστής διοίκησης όσο και από τη συνταγματική υποχρέωση ειδικής φροντίδας του Κράτους για όσους στεγάζονται ανεπαρκώς (άρθρο 21 § 4 του Συντάγματος) και υποδεικνύει με τη σειρά της τη διευκόλυνση της επαφής και συναλλαγής τους με τις δημόσιες αρχές, καθιστώντας προσιτούς γι' αυτούς τους όρους και τις διαδικασίες του νόμου. Εν όψει λοιπόν του ότι συνήθως υπάρχουν επαρκώς σταθερά γεωγραφικά σημεία αναφοράς της εγκατάστασης των προσώπων που ανήκουν σε τέτοιους πληθυσμούς, ώστε η διαπίστωσή τους να είναι στοιχειωδώς πρόσφορη για την απόδειξη του μόνιμου της κατοικίας τους, καθίσταται δυνατός ο εντοπισμός ενός κέντρου βασικών βιοτικών (επαγγελματικών ή οικογενειακών) δραστηριοτήτων των μελών της κάθε οικογένειας Ρομά. Κατά τον εντοπισμό αυτό, και εφόσον τα προσκομιζόμενα δικαιολογητικά ενδέχεται πράγματι να μην επαρκούν για την πιστοποίηση της μόνιμης κατοικίας ή αφήνουν αμφιβολίες κατά τη διαπίστωση «της πραγματικής εγκατάστασης στον δήμο ή τη κοινότητα», απαιτείται, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 279 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, η αξιοποίηση κάθε πρόσφορου αποδεικτικού μέσου. Στην περίπτωση αυτή, η απόδειξη της μόνιμης κατοικίας, εν όψει των συγκεκριμένων περιστάσεων διαβίωσης των Ρομά, δεν επιτρέπεται να βαρύνει αποκλειστικά τους ίδιους τους ενδιαφερόμενους. Εφόσον η σχετική απόδειξη δεν είναι ευχερής με την προσκόμιση των απαιτούμενων δικαιολογητικών ή υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με την πραγματική εγκατάσταση του αιτούντος, αποδεικτικά μέσα που εμπίπτουν στη αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών, όπως λ.χ. η αυτοψία από υπαλλήλους του Δήμου ή βεβαιώσεις άλλων αρχών, όπως του διευθυντή του σχολείου όπου φοιτούν τέκνα Ρομά κτλ., αλλά και ένορκες ή απλές υπεύθυνες δηλώσεις άλλων προσώπων γνωστής κατοικίας, θα πρέπει οπωσδήποτε να γίνονται αποδεκτά. Επιπλέον, σκόπιμη είναι η συνεργασία με συλλογικούς φορείς εκπροσώπησης των Ρομά, οι οποίοι τυχόν είναι σε θέση να καταγράφουν τις μετακινήσεις των μελών τους και, πάντως, ως νομικά πρόσωπα, διαθέτουν συγκεκριμένη έδρα.

περισσότερες εκδοχές του και με στάθμιση των αντίστοιχων πλεονεκτημάτων ή μειονεκτημάτων, ένα ευέλικτο πρόγραμμα ταχείας και ασφαλούς -κατά το δυνατόν- αντιμετώπισής του<sup>12</sup>.

### **3. Σύντομη ιστορική ανασκόπηση περιπτώσεων αθρόου και κατ' εξαίρεση καθορισμού ελληνικής ιθαγένειας**

Για την καλύτερη κατανόηση της προτεινόμενης δράσης και των σχετικών εναλλακτικών επιλογών, προτάσσεται ένα σύντομο ιστορικό αντίστοιχων θεσμικών προηγούμενων που αφορούν την τακτοποίηση του δημοτολογικού καθεστώτος μελών ευπαθών ομάδων στη χώρα μας.

#### **3.1. Η λύση του 1978-79 για τη δημοτολογική τακτοποίηση των τσιγγάνων**

Το μεγαλύτερο τμήμα των ελλήνων τσιγγάνων δεν είχε τακτοποιηθεί δημοτολογικά μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970. Το 1978 και το 1979 το Υπουργείο Εσωτερικών εξέδωσε τις Γενικές Διαταγές 212/78 και 81/1979, με τις οποίες διευθετήθηκε η ιθαγενειακή και δημοτολογική τακτοποίηση των τσιγγάνων. Η λογική του Υπουργείου ακολούθησε, και ορθώς, τις διατάξεις του ΚΕΙ περί ανιθαγενών γεννημένων στο ελληνικό έδαφος, καθώς ήδη από πριν τακτοποιούνταν από τις αστυνομικές αρχές της χώρας ως ακαθορίστου ιθαγένειας, όπως προκύπτει από τη Γενική Διαταγή 212/78.

Βάσει της διαδικασίας αυτής, πρώτα διαπιστωνόταν η γέννηση στην Ελλάδα και εν συνεχεία γίνονταν οι εγγραφές ως αδηλώτων. Στην πράξη, οι περιφερειακές αστυνομικές αρχές προσκόμιζαν ό,τι στοιχείο είχαν ή συνέλεγαν νέα στοιχεία και τα διαβίβαζαν στις Νομαρχίες. Στη Διαταγή γινόταν μνεία της ανάγκης να τηρηθούν οι διατάξεις σχετικά με την ιθαγενειακή τακτοποίηση των κατιόντων. Έτσι, για παράδειγμα, αν δεν υπήρχε υποστατός γάμος των γονέων θα αποκτούσε η μητέρα την ιθαγένεια και το τέκνο θα αποκτούσε από μητέρα ελληνίδα και «*εκ πατρός μη νομίμου*».

Δυνάμει της δεύτερης Γενικής Διαταγής:

- α. η Νομαρχία θα μπορούσε να ζητήσει από την αστυνομική αρχή να αναζητήσει ληξιαρχικά γεγονότα, ενώ η ίδια η Νομαρχία διεξήγαγε απ'

---

<sup>12</sup> Οι εκδοχές αυτές, με τη μορφή προσχεδίου της παρούσας έκθεσης, τέθηκαν ήδη από τον Απρίλιο 2009 υπ' όψη ειδικευμένων Ιατροκοινωνικών Κέντρων, Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και άλλων φορέων της κοινωνίας πολιτών που ασχολούνται με την προστασία των δικαιωμάτων των Ρομά και την κοινωνική τους στήριξη ή μετέχουν στο σχετικό δίκτυο αμοιβαίας ενημέρωσης που έχει οργανώσει <[http://www.synigoros.gr/docs/Prosklisi\\_endiaferontos\\_NGO\\_12\\_2.pdf](http://www.synigoros.gr/docs/Prosklisi_endiaferontos_NGO_12_2.pdf)> ο Συνήγορος του Πολίτη, καθώς και υπ' όψη στελεχών της διοίκησης και εμπειρογνομόνων, προς διαβούλευση προκειμένου τυχόν παρατηρήσεις τους να συνεκτιμηθούν κατά τη διαμόρφωση του τελικού κειμένου. Στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε, οι σχετικές αντιδράσεις υπήρξαν θετικές, επισημαίνεται δε ιδιαίτερος η εποικοδομητική ανταπόκριση (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 151/10.6.2009) του Ιατροκοινωνικού Κέντρου ΔΟΚΠΥ Δήμου Νέας Ιωνίας Μαγνησίας.

ευθείας αλληλογραφία με Δήμους, Ναούς κλπ. για αναζήτηση πιστοποιητικών,

- β. ο καθορισμός της ηλικίας των αρρένων γινόταν με βάση ακόμη και υπεύθυνες δηλώσεις,
- γ. η ανυπαρξία γάμου δεν θεραπευόταν, οπότε το τέκνο αναγραφόταν με το επώνυμο της μητέρας, ακόμη και αυτή όμως η ρύθμιση μπορούσε να καμφθεί για ενήλικα τέκνα που μπορούσαν να γραφούν με το επώνυμο του πατέρα.

Στην πράξη φαίνεται ότι η Αστυνομία συνέτασσε έγγραφο εν είδει οικογενειακού ιστορικού, με ό,τι στοιχείο είχε συλλέξει ή είχε δηλώσει ο αιτών και το απέστειλε στη Νομαρχία μαζί με την υπεύθυνη δήλωση του αιτούντος. Από τα στοιχεία που περιείχε το έγγραφο, αξιοσημείωτα είναι:

- α. η ύπαρξη ή μη δημοτολογικής εγγραφής,
- β. η ύπαρξη ή μη γάμου, και
- γ. η αναγνώριση ή όχι από τον πατέρα.

Συμπερασματικά, επρόκειτο για μια ιδιαίτερα ευέλικτη διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας παρακάμπτονταν πολλές από τις απαιτήσεις του νομοθέτη.

### **3.2. Ένα ανάλογο ιστορικό προηγούμενο: η «παλιννόστηση» ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ**

Η παλιννόστηση ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ είχε επίσης τα χαρακτηριστικά εξαιρετικής διαδικασίας. Σύμφωνα με τις Συνθήκη της Λοζάνης (*«δικαιούχοι της IX Δηλώσεως»*) και Άγκυρας, αλλά και ειδική νομοθεσία του μεσοπολέμου η οποία ρητώς επέκτεινε τις σχετικές ρυθμίσεις για τους πρόσφυγες (από την Οθωμανική Αυτοκρατορία-Τουρκία) και σε αυτούς που προέρχονταν από τη «Ρωσία», την ελληνική ιθαγένεια αποκτούσε ουσιαστικά οποιοσδήποτε *«έλληνας το γένος»* είχε εγκαταλείψει οθωμανικά-τουρκικά εδάφη πριν και μετά το 1912 και είχε εγκατασταθεί σε τρίτη χώρα. Τούτο ίσχυσε μέχρι το 1940, οπότε τις διεθνείς αυτές συνθήκες ανέτρεψε για την μεγάλη πλειοψηφία των εγκατεστημένων σε τρίτες χώρες ο Αναγκαστικός Νόμος 2280/1940<sup>13</sup>.

Όμως, όταν μετά το 1986 και ειδικότερα μετά το 1989-1990 κατέφθασαν ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ, κατά την εγγραφή τους σε ληξιαρχεία, δημοτολόγια και στα μητρώα αρρένων χαρακτηρίζονταν ως έλληνες από γεννήσεως, ενεργοποιήθηκαν δηλαδή οι διατάξεις των Συνθηκών, αν και αυτές είχαν καταργηθεί αναδρομικά από το 1940.

Έτσι, αρχικά με εγκύκλιο και εν συνεχεία με την ΚΥΑ 24755/6/9.4.1990 η οποία περιείχε τις παραπάνω ρυθμίσεις, τέθηκε εκτός εφαρμογής ο Α.Ν. 2280/1990. Ο νομοθέτης κατήργησε τις σχετικές διατάξεις του Α.Ν., και μάλιστα

---

<sup>13</sup> Ο νόμος αυτός θεώρησε ότι ουδέποτε απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια οι παραπάνω κατηγορίες των υπαχθέντων στη Συνθήκη της Λοζάνης και Άγκυρας, καταργώντας κατ' ουσίαν αναδρομικά τις σχετικές ρυθμίσεις των Συνθηκών.

ως μηδέποτε ισχύσασες, τρία έτη μετά την έκδοση της ΚΥΑ και τη μαζική εισροή από την πρώην ΕΣΣΔ (ν. 2130/1993).

Τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας ήταν τα ακόλουθα:

- α. Υιοθέτηση της αρχής ότι οι όλοι «παλινοστούντες» υπάγονταν στις Συνθήκες Λοζάνης και Άγκυρας, άρα θα μπορούσαν να διεκδικήσουν την ελληνική ιθαγένεια από γέννηση επικαλούμενοι «έλληνα το γένος» ανιόντα (ν. 2130/1993).
- β. Εξαιρετικά χαλαρή διαδικασία όπου όλα τα κρίσιμα στοιχεία του αιτούντος μπορούσαν να τεκμηριωθούν με υπεύθυνη δήλωση (ΚΥΑ 24755/6/9.4.1990). Η οποιαδήποτε εγγραφή γινόταν «κατά παρέκκλιση από κάθε γενική ή ειδική διάταξη» με βάση τα στοιχεία του διαβατηρίου και υπεύθυνη δήλωση, εκτός από το έτος γέννησης (βλ. την προαναφερθείσα ΚΥΑ). Έτσι, για παράδειγμα, στην πράξη οι αιτούντες προσκόμιζαν πιστοποίηση πολιτικού γάμου και απλώς δήλωναν ότι υπήρξε θρησκευτικός, ώστε να προχωρήσει η διαδικασία καθορισμού ιθαγένειας σύμφωνα με το τότε ισχύον δίκαιο.
- γ. Η σταδιακά αυστηρότερη διαδικασία οδήγησε σε όλο και μεγαλύτερη χρήση πλαστών δικαιολογητικών τα οποία προσπαθούσαν να παρακάμψουν την «αυστηρότητα» του προγενέστερου ελληνικού δικαίου και τα οποία, ως αναγκαίο κακό, δέχονταν οι ελληνικές αρχές. Για παράδειγμα, σε σχέση με το υποστατό του γάμου, οι αιτούντες προσκόμιζαν βεβαιώσεις περί τελέσεως θρησκευτικού γάμου, καθώς αυτό έλυne τα χέρια της διοίκησης για τον καθορισμό της ιθαγένειας των κατιόντων τους.

### 3.3. Σύγκριση των δύο διαδικασιών

Μεταξύ των δύο διαδικασιών (τσιγγάνοι / «ομογενείς ΕΣΣΔ») εντοπίζονται οι εξής διαφορές:

- α. Ενώ στην περίπτωση των τσιγγάνων η επίκληση συγκεκριμένων άρθρων, είτε του Α.Ν. 1856 είτε του ΚΕΙ, ήταν σαφής και σύννομη, στην περίπτωση των «ομογενών» ήταν αμφισβητούμενης νομιμότητας καθώς δεν υπήρχε νόμος που να επιτρέπει την κτήση ιθαγένειας με καθορισμό για αυτή την κατηγορία (ο σχετικός νόμος είχε καταργηθεί αναδρομικά από το 1940).
- β. Η άρση της μη βασισμένης σε νόμο, αλλά αντίθετης στο νόμο, διαδικασίας διαπίστωσης, διορθώθηκε τρία έτη μετά τις πρώτες διαπιστώσεις ιθαγένειας οι οποίες είχαν γίνει με έκδοση Υπουργικής Απόφασης.
- γ. Η κτήση ιθαγένειας και η δημοτολόγηση των «ομογενών ΕΣΣΔ» (καθώς και η εγγραφή στα μητρώα αρρένων) γινόταν μεν «κατά παρέκκλιση από κάθε γενική ή ειδική διάταξη», χωρίς όμως να υπάρχει κάποιο έλεγχο, προτείνον ή/και γνωμοδοτικό όργανο όπως ήταν ουσιαστικά στην περίπτωση των τσιγγάνων οι αστυνομικές αρχές. Στην, πράξη ο έλεγχος



είχε αφεθεί σε διάφορα ιδιωτικά σωματεία ή ιδρύματα τα οποία χρηματοδοτούνταν ή δημιουργήθηκαν από το κράτος, παρόλο ότι μετά το 1990 έχουμε «ανοικτά σύνορα» οι δε «παλιννοστούντες» προέρχονταν από συνταγμένα κράτη.

Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι η διαδικασία που ακολουθήθηκε για τους ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ οδήγησε στη σταδιακή άρση της δυνατότητας καθορισμού, κυρίως μέσω γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ (κυρίως η 89/2006), εγκυκλίων (όπως η 9/2005) και νόμου (3491/2006 άρθρο 18). Με τις παραπάνω ρυθμίσεις όλοι οι αιτούντες, ακόμη και αν είχε καθοριστεί η ιθαγένεια του κρίσιμου ανιόντα ώστε να αποκτήσει ιθαγένεια άλλος, εκτός του αιτούντος, κατιών, έπρεπε και πρέπει να υπαχθούν στην ιδιότυπη πολιτογράφηση ομογενούς του ν. 2790/2000 όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 2910/2001.

Με αυτόν τον τρόπο, ακόμη και αυτοί που θα μπορούσαν να αιτηθούν τον καθορισμό της ιθαγένειάς τους, σε αντίθεση με όσα προβλέπει η νομοθεσία της ιθαγένειας από συστάσεως του ελληνικού κράτους, πρέπει να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια μέσω πολιτογράφησης. Όπως ήδη έχει επισημανθεί, η προβληματική διαδικασία που είχε θεσμοθετηθεί λύθηκε με μια ακόμη μη σύννομη αντιμετώπιση.

#### **4. Οι εναλλακτικές εκδοχές δημοτολογικής τακτοποίησης**

Όσον αφορά τον σχεδιασμό για κάθε μελλοντικό εγχείρημα δημοτολογικής τακτοποίησης ελλήνων τσιγγάνων, όλες οι δυνατές εκδοχές ξεκινούν από το δεδομένο ότι οι έλληνες τσιγγάνοι, ακόμη και οι αδημοτολόγητοι, διαθέτουν ήδη από τη γέννησή τους την ελληνική ιθαγένεια δυνάμει ουσιαστικών διατάξεων (άρθρο 1 § 1 ΚΕΙ «τέκνο Έλληνα ή Ελληνίδας» ή § 2 «όποιος γεννιέται σε ελληνικό έδαφος εφόσον δεν αποκτά με τη γέννησή του αλλοδαπή ιθαγένεια ή είναι άγνωστης ιθαγένειας»), οπότε τίθεται θέμα καθορισμού ιθαγένειας και όχι πολιτογράφησης.

Επομένως, ανεξάρτητα από τυχόν διαδικαστικές ομοιότητες ή διαφορές, οι εδώ προτεινόμενες εναλλακτικές διαδικασίες:

- δεν παραπέμπουν στο πρότυπο της αθρόας δημοτολόγησης ομογενών εξ ΕΣΣΔ κατά τη δεκαετία του '90, της οποίας το νομιμοποιητικό υπόβαθρο ήταν μια ειδική διαδικασία κτήσης ιθαγένειας (οι δε προς απόδειξιν «ιδιότητες» ήσαν εξ ορισμού εξωνομικές, ρευστές και δεκτικές καταστρατηγήσεων), παρά μόνο
- παραπέμπουν στο πρότυπο της δημοτολόγησης τσιγγάνων των ετών 1978-79, της οποίας το νομιμοποιητικό υπόβαθρο ήταν η διαπίστωση ιθαγένειας κτηθείσης από τη γέννηση (οι δε προς απόδειξιν προϋποθέσεις, παρά τις εγγενείς αποδεικτικές δυσχέρειες, είναι εξ ορισμού ασφαλέστερες και επαληθεύσιμες).

#### 4.1. Πρώτη εκδοχή: αξιοποίηση των ισχυουσών διαδικασιών καθορισμού ιθαγένειας

Απλούστερη, προφανώς, εμφανίζεται η εκδοχή της απλής εφαρμογής του ισχύοντος νομικού πλαισίου.

Προτάσσεται η γνωστή διαδικασία καθορισμού (άρθρο 25 § 2 ΚΕΙ: «*με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας διαπιστώνεται η κτήση ή μη της Ελληνικής ιθαγένειας προσώπων που ζητούν να καθορισθεί η ιθαγένειά τους*»), στο πλαίσιο της οποίας:

- 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 ούτε καν η γέννηση, θα πρέπει προηγουμένως:

- να συνταχθεί σχετική ληξιαρχική πράξη με δικαστική απόφαση (άρθρο 15 ν. 344/76: «*ληξιαρχική πράξις συντάσσεται και περί γεγονόςτος γεννήσεως ..., βεβαιουμένου δια τελεσιδίκου δικαστικής αποφάσεως, ως λαβόντος χώραν δι' ωρισμένον χρόνον*»), ή
- να προσκομισθεί κάποιο από τα ήδη προβλεπόμενα (υ.α. Φ.42301/12168/95) εναλλακτικά αποδεικτικά.

Στη συνέχεια, με την πράξη καθορισμού και τα λοιπά δικαιολογητικά της υ.α. Φ.42301/12168/95 (επί πλέον δε, προκειμένου περί αρρένων, κατόπιν εγγραφής τους και στο μητρώο αρρένων ως «αδήλωτων» κατ' άρθρο 3 ν. 2119/93), οι ενδιαφερόμενοι θα εγγράφονται σε δημοτολόγιο.

Για όσους διαθέτουν ήδη επαρκή καταχώριση σε κάποιο από τα κρίσιμα δημόσια μητρώα (λ.χ. ληξιαρχείο ή μητρώο αρρένων), εξυπακούεται ότι παρέλκει η αντίστοιχη φάση της περιγραφόμενης διαδικασίας και απλώς αξιοποιούνται οι υπάρχουσες εγγραφές.

Η ανωτέρω διαδικασία είναι νομοθετικά ευχερέστερη, καθ' όσον δεν απαιτεί καν νέα ρύθμιση, παρά μόνο συντονισμένη κινητοποίηση των αρμοδίων φορέων. Η μόνη νομοθετική παρέμβαση που ίσως απαιτηθεί, θα είναι μία διάταξη περί αυτεπάγγελτης προώθησης των πράξεων για τις οποίες σήμερα απαιτείται αίτηση του ενδιαφερομένου.

Στο σύνολό της, ωστόσο, η διαδικασία αυτή παραμένει εξαιρετικά χρονοβόρα λόγω της σώρευσης επαλλήλων φάσεων, ενώ παρίσταται αμφίβολο το κατά πόσο μπορεί, διατηρώντας τον ισχύοντα ανελαστικό πίνακα εναλλακτικών δικαιολογητικών<sup>14</sup>, να συμπεριλάβει σημαντικό αριθμό πραγματικών δικαιούχων.

<sup>14</sup> Άρθρο 1γ' υ.α. Φ.42301/12168/95: «*βεβαίωση εφημερίου ... ή του οικείου θρησκευτικού λειτουργού ... από την οποία να προκύπτει η ακριβής χρονολογία και ημερομηνία γεννήσεως ..., βεβαίωση διευθυντή σχολείου από τα τηρούμενα στο σχολείο μαθητολόγια περί της ηλικίας και*

#### 4.2. Δεύτερη εκδοχή: παράκαμψη καθορισμού ιθαγένειας και αξιοποίηση των ισχυουσών διαδικασιών δημοτολόγησης βάσει ληξιαρχικών εγγραφών

Με την εκδοχή αυτή παρακάμπτεται η πρώτη φάση της προηγούμενης διαδικασίας, δηλαδή ο καθορισμός ιθαγένειας. 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 νέο αρμόδιο όργανο, κατά προτίμηση μιά επιτροπή της Περιφέρειας, θα καταγράφει τους έλληνες τσιγγάνους με ελεύθερη εκτίμηση αποδεικτικών μέσων. Στη συνέχεια, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας θα εκδίδει βεβαίωση καταγραφής η οποία ταυτόχρονα θα επέχει θέση:

- πράξης καθορισμού ιθαγένειας,
- (προκειμένου περί αρρένων) εντολής για εγγραφή στο μητρώο αρρένων και
- εντολής για εγγραφή στο δημοτολόγιο.

Για την υλοποίηση της εγγραφής, οι ενδιαφερόμενοι θα προσκομίζουν τα δικαιολογητικά του άρθρου 1 υ.α. Φ.42301/12168/95. Επειδή στα δικαιολογητικά αυτά συγκαταλέγεται ληξιαρχική πράξη γέννησης, αν εκείνη δεν υπάρχει θα πρέπει προηγουμένως:

- να συνταχθεί με δικαστική απόφαση (άρθρο 15 ν. 344/76) ή
- να υποκατασταθεί από εναλλακτικά αποδεικτικά του άρθρου 1γ' υ.α. Φ.42301/12168/95.

Η διαδικασία αυτή είναι πρακτικά ταχύτερη από την αμέσως προηγούμενη. Παραμένει, ωστόσο, προβληματική η πρόταξη της ληξιαρχικής τακτοποίησης, καθώς απαιτεί την εκ του μηδενός σύνταξη πολύ περισσότερων πράξεων (αντίστοιχων προς τα πιστοποιούμενα γεγονότα) προκειμένου να καταστρωθεί πλήρης αλληλουχία σχέσεων συγγένειας, ενώ παραμένει υπέρμετρη η συνολική διάρκεια της διαδικασίας καθ' όσον οι πάντες θα πρέπει, με τις νέες ληξιαρχικές τους πράξεις ανά χείρας, ν' αναμείνουν και τη δημοτολογική εγγραφή.

Η έλλειψη ληξιαρχικής εγγραφής αναπληρώνεται μόνο με δικαστική απόφαση, εν όψει των συνεπειών της ιδίως για περιουσιακές σχέσεις, και ενδεχόμενη κάμψη αυτού του κανόνα (ειδικά για τους τσιγγάνους) θα προξενούσε αναστάτωση στο σύστημα του ελληνικού αστικού δικαίου και εύλογες ενστάσεις ανισότητας.

Επί πλέον, η ληξιαρχική καταχώριση εξ ορισμού οφείλει να κατέλθει μέχρις εσχάτης λεπτομερείας (λ.χ. πλήρης ημερομηνία γέννησης, στοιχεία

---

*του έτους φοίτησης στο σχολείο, παλαιό δελτίο ταυτότητας ή πιστοποιητικό γεννήσεως που έχει εκδοθεί από τα παλαιά και μη ισχύοντα δημοτολόγια».*

πραγματικών γονέων, έλεγχος κύρους γάμων), οπότε τυχόν αθρόες καταχωρίσεις όλων αυτών των λεπτομερειών, στηριζόμενες σε πλασματικά ή επισφαλής στοιχεία, θα έπλητταν το κύρος της δικαιοσύνης εμπλέκοντάς την σε διαδικασίες εμφανούς εικονικότητας ή θα έθεταν σε κίνδυνο την ταχεία και ισόρροπη ολοκλήρωση του εγχειρήματος λόγω αδυναμίας κεντρικής καθοδήγησης.

### 4.3. Τρίτη εκδοχή: απ' ευθείας δημοτολόγηση

Με την εκδοχή αυτή παρακάμπτονται και οι δύο πρώτες φάσεις των προηγούμενων διαδικασιών, δηλαδή ο καθορισμός ιθαγένειας και η ληξιαρχική εγγραφή. 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, με γενική ρύθμιση παρέκκλισης<sup>15</sup>.

Το νέο αρμόδιο όργανο θα καταγράφει τους έλληνες τσιγγάνους όπως και στην αμέσως προηγούμενη εκδοχή, στη συνέχεια όμως θα προκαλεί αυτεπαγγέλτως την εγγραφή τους στο δημοτολόγιο βάσει των στοιχείων της ειδικής απογραφής, δηλαδή:

- χωρίς τα δικαιολογητικά του άρθρου 1 υ.α. Φ.42301/12168/95,
- χωρίς ξεχωριστή πράξη καθορισμού ιθαγένειας (αυτή θα εμπεριέχεται στην πράξη εγγραφής στο δημοτολόγιο),
- χωρίς εγγραφή στο μητρώο αρρένων ή ακόμη και
- χωρίς τα συνήθως απαιτούμενα πλήρη στοιχεία (παρά μόνο με τα ελάχιστα στοιχεία εξατομίκευσης όπως θα έχουν καταγραφεί και θα πιστοποιούνται από το αρμόδιο όργανο).

Εν ανάγκη η εγγραφή αυτή θα γίνεται ξεχωριστά σε μερίδες ατομικές και όχι οικογενειακές, αν τυχόν:

- δεν αποδεικνύεται συγγενική σχέση, ή
- δεν δηλώνεται ευθύς εξ αρχής συγγενική σχέση, ή
- η αρμόδια επιτροπή αμφισβάλλει για την αλήθεια σχετικής δήλωσης, λ.χ. εν όψει αντιφατικών στοιχείων.

Ειδικά επί ελλείψεως γάμου, οι μεν γυναίκες θα μπορούν να καταγράφονται με το πατρικό τους επώνυμο, τα δε τέκνα στη μητρική δημοτολογική μερίδα (η λύση αυτή είχε προτιμηθεί και το 1979).

<sup>15</sup> Όπως εκείνη της υ.α. 24755/6.4.90: «για τους ... που αδυνατούν να προσκομίσουν τα δικαιολογητικά που προβλέπονται ... για την εγγραφή τους στα μητρώα αρρένων, δημοτολογία και ληξιαρχικά βιβλία, επιτρέπεται να γίνεται η εγγραφή κατά παρέκκλιση από κάθε γενική ή ειδική διάταξη».

Αμέσως μετά την «πρόχειρη» δημοτολογική εγγραφή, οι ενδιαφερόμενοι, έχοντας κατοχυρώσει τεκμήριο ιθαγένειας κατ' άρθρο 27 § 2 Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας:

- θα μπορέσουν να ζητήσουν την έκδοση δελτίου αστυνομικής ταυτότητας,
- θα κινήσουν τις προβλεπόμενες διαδικασίες απόδειξης συγγένειας ή άλλων ληξιαρχικών γεγονότων προκειμένου να τακτοποιηθούν και ληξιαρχικά,
- στη συνέχεια θα μπορούν να διορθώσουν τυχόν σφάλματα της αρχικής δημοτολογικής τους εγγραφής, ενώνοντας τυχόν ατομικές δημοτολογικές τους μερίδες σε νέες οικογενειακές,
- ενώ η εγγραφή στο μητρώο αρρένων θα γίνεται αυτεπάγγελτα όπως ήδη προβλέπει το άρθρο 3 § 3 ν. 2119/93.

Η διαδικασία αυτή είναι απλούστερη και ταχύτερη από τις δύο προηγούμενες: η πρόταξη της δημοτολογικής τακτοποίησης απαιτεί μόνο τη σύνταξη μίας πράξης κατ' άτομο (και φυσικά μόνο για τους ζώντες), με διοικητική πράξη και όχι δικαστική απόφαση (διαδικασία γνώριμη προκειμένου περί δημοτολογικών εγγραφών), ακόμη δε και με ελλιπή ή συμβατικά στοιχεία, ενώ η κεντρική διοίκηση θα έχει τη δυνατότητα εποπτείας και αποτελεσματικού σχεδιασμού προκειμένου να επιδειχθεί επιείκεια και ελαστικότητα κατά την εκτίμηση των προσαγομένων αποδεικτικών μέσων, δεδομένου ότι, εν προκειμένω, δεν προέχει η καταχώριση γεγονότων (δηλαδή με αξιώσεις πραγματικής απόδειξης), αλλ' η απογραφή προσώπων (των οποίων η ύπαρξη είναι αυταπόδεικτη).

Άλλωστε, αυτό που κυρίως ενδιαφέρει τους ίδιους τους τσιγγάνους, ως αφετηρία της διοικητικής τους ύπαρξης, δεν είναι το ληξιαρχείο, αλλά το δημοτολόγιο, διότι μόνον αυτό αποτελεί νόμιμο τεκμήριο ιθαγένειας και μόνο βάσει αυτού εκδίδονται δελτία ταυτότητας και λοιπά δημόσια έγγραφα, γίνονται εγγραφές σε σχολεία, διεκδικούνται παροχές κ.ο.κ.<sup>16</sup>, αντιστοίχως δε η πολιτική προτεραιότητα φαίνεται πως κλίνει υπέρ της μέγιστης δυνατής απλότητας, ταχύτητας και μαζικότητας, επομένως υπέρ της παράκαμψης κάθε θεσμικού προσκόμματος όπως είναι η αξίωση τυπικού καθορισμού ιθαγένειας ή προηγούμενης ληξιαρχικής εγγραφής.

Για τους ίδιους, προφανώς, λόγους, προ τριακονταετίας είχε ομοίως προτιμηθεί η αθρόα διευθέτηση σε επίπεδο δημοτολογίου κατά παράκαμψη του ληξιαρχείου (Γενικές Διαταγές Υπουργείου Εσωτερικών υπ' αρ. πρωτ. 212/69468/20.10.1978 & 81/16701/12.3.1979), εισάγοντας, προκειμένου περί τσιγγάνων, ευρείες εξαιρέσεις από τους γενικούς κανόνες. Κατά τη διαδικασία

---

<sup>16</sup> Όπως επισημαίνει το Ιατροκοινωνικό Κέντρο ΔΟΚΠΥ Δήμου Νέας Ιωνίας Μαγνησίας (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 151/10.6.2009): «στις περιπτώσεις ανθρώπων που στερούνται ληξιαρχικών πράξεων γέννησης, είναι ιδιαίτερα σημαντική μια πρώτη εγγραφή και έκδοση ενός προσωρινού δελτίου ατομικών στοιχείων από το δημοτολόγιο μέχρι να ολοκληρωθεί η πλήρης διαδικασία της έκδοσης αστυνομικής ταυτότητας».

εκείνη είχε διατηρηθεί η προδικασία των ξεχωριστών πράξεων καθορισμού ιθαγένειας (με αποφάσεις Νομάρχη, ως τότε αρμόδιου): η εδώ περιγραφόμενη εναλλακτική εκδοχή, της συγχώνευσης καθορισμού και εγγραφής, εξοικονομεί χρόνο και υπηρεσιακή επιβάρυνση χωρίς να θίγει την κατανομή αρμοδιοτήτων, αφού η εντολή δημοτολόγησης θα αποτελεί ούτως ή άλλως πράξη του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, οπότε κατ' ουσίαν θα εμπεριέχει και τον (δικής του, ομοίως, αρμοδιότητας) καθορισμό ιθαγένειας.

Βασικό μειονέκτημα της εκδοχής αυτής είναι η καταχώριση ελλιπών ή αδιασταύρωτων στοιχείων (λ.χ. αμφιθαλή αδέρφια σε ξεχωριστές δημοτολογικές μερίδες, συμβατικό πατρώνυμο, έτος γέννησης αντί ημερομηνίας, ανυπαρξία αποδείξεων συγγένειας κ.ο.κ.), τα οποία διαταράσσουν την ευταξία του όλου συστήματος και στο απώτερο μέλλον ίσως αποτελέσουν αιτίες τριβής και διοικητικής επιβάρυνσης. Τούτο αληθεύει, πλην όμως αφ' ενός αποτελεί το αναγκαίο τίμημα της ταχύτητας, απλότητας και μαζικότητας, αφ' ετέρου επιδέχεται διορθώσεις εκ των υστέρων, σε βάθος χρόνου και υπό καθεστώς «νομιμότητας», η οποία, επί πλέον, αποτελεί την καλύτερη εγγύηση για το ότι οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι θα αισθάνονται πια αρκετά ασφαλείς ώστε να επιδείξουν προθυμία συνεργασίας.

## **5. Ειδικά Ζητήματα της προτεινόμενης διαδικασίας δημοτολογικής τακτοποίησης**

Δεδομένου ότι η τρίτη (ανωτέρω υπό 4.3.) από τις εναλλακτικές εκδοχές που αναπτύχθηκαν εμφανίζεται ως η πλέον συνεκτική και αποτελεσματική, κρίθηκε σκόπιμο να τύχει ακόμη ειδικότερης επεξεργασίας, στο πλαίσιο της οποίας ακολουθούν προτάσεις για την αντιμετώπιση ειδικών ζητημάτων.

### **5.1. Όργανα & διαδικασίες**

**Αρμόδιο όργανο:** επιτροπή της Περιφέρειας, με συμμετοχή εκπροσώπων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' & β' βαθμού, καθώς και στελεχών από τις υπηρεσίες οι οποίες διαθέτουν εμπειρία σε στεγαστικά, προνοιακά και εκπαιδευτικά θέματα των τσιγγάνων (όμως χωρίς συμμετοχή στελεχών της ΕΛΑΣ, των οποίων η παρουσία, κατά την εναρκτήρια φάση της διαδικασίας, θα μπορούσε να επιδράσει αποθαρρυντικά). Εκτός από τη σταθερή της έδρα, η επιτροπή θα διαθέτει δυνατότητα επιτοπίων επισκέψεων. Οι πράξεις της επιτροπής θα έχουν χαρακτήρα σύμφωνης γνώμης (όπως εκείνες της επιτροπής του άρθρου 1 § 2 ν. 2790/2000), ενώ την τελική απόφαση δημοτολόγησης θα εκδίδει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας με δυνατότητα απόκλισης σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με ειδική αιτιολογία.

**Κριτήρια:** η επιτροπή θα διαθέτει διακριτική ευχέρεια και αρμοδιότητα ελεύθερης εκτίμησης αποδεικτικών μέσων (στα οποία ενδεχομένως θα συμπεριλαμβάνεται η δυνατότητα συνέντευξης) ούτως ώστε ν' αποφευχθεί η καταχρηστική εισροή

μη δικαιούχων (δηλαδή μη «ελλήνων» τσιγγάνων), με βασικό γνώμονα τη διαπίστωση συνδρομής των προϋποθέσεων του άρθρου 1 § 1 («τέκνο Έλληνα ή Ελληνίδας») ή § 2 ΚΕΙ («όποιος γεννιέται σε ελληνικό έδαφος εφόσον δεν αποκτά με τη γέννησή του αλλοδαπή ιθαγένεια ή είναι άγνωστης ιθαγένειας»), δηλαδή είτε γονικής ιθαγένειας, είτε τόπου γέννησης.

**Αποδεικτικά μέσα:** τυχόν νομοθετική απαρίθμηση αποδεκτών αποδεικτικών μέσων θα είναι προφανώς ενδεικτική.

Εκτός από στοιχεία αστικής κατάστασης των οποίων η προτεραιότητα είναι αυτονόητη, όπως:

- ληξιαρχικές, δημοτολογικές ή στρατολογικές εγγραφές,
- του καταγεγραμμένου ή συγγενών του,
- ακόμη και με ελλιπή ή αντιφατικά στοιχεία,

θα συνεκτιμώνται κατ' αρχήν οποιαδήποτε δημόσια έγγραφα, όπως:

- εκπαιδευτικών, προνοιακών, ασφαλιστικών, υγειονομικών, δημοτικών, εκκλησιαστικών, αστυνομικών ή σωφρονιστικών υπηρεσιών, καθώς και
- προερχόμενα από διαδικασίες αδειοδότησης και αστυνόμευσης εμπορικών και άλλων επαγγελματικών δραστηριοτήτων ή τυχόν παλαιότερες απόπειρες απογραφής πληθυσμών τσιγγάνων σε τοπικό επίπεδο,
- εν ανάγκη δε ακόμη και ιδιωτικά (λ.χ. αποδεικτικά περιστασιακής απασχόλησης) με στοιχειώδη εχέγγυα αξιοπιστίας,

ενώ θα δοθεί ιδιαίτερο βάρος σε στοιχεία ανατρέχοντα σε χρόνο προ της δεκαετίας του '90.

Σε κάθε περίπτωση, όλα τα συνεκτιμώμενα στοιχεία (ακόμη και τα δημόσια έγγραφα) αποτελούν μαχητά τεκμήρια, και η επιτροπή θα μπορεί, προβαίνοντας στην επιλογή των προς καταγραφή προοριζομένων στοιχείων, ν' αποκλίνει απ' αυτά εφ' όσον αμφισβητεί αιτιολογημένα την ακρίβειά τους (ιδίως σε περιπτώσεις αντιφάσεων).

**Αυτεπάγγελτη αναζήτηση:** σε περιπτώσεις όπου οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι πιθανολογούν την ύπαρξη ληξιαρχικών, δημοτολογικών, στρατολογικών ή οποιωνδήποτε άλλων δημόσιων ή και ιδιωτικών εγγραφών τους σε αρχεία ή μητρώα ευρισκόμενα σε τόπο παλαιότερης ή περιστασιακής εγκατάστασης των ίδιων ή ανιόντων τους και διαφορετικό από τον τόπο της καταγραφής, η επιτροπή θα πρέπει να διαθέτει τη δυνατότητα αυτεπάγγελτης σχετικής έρευνας, αναζήτησης και διακίνησης των πιστοποιητικών αυτών, με τη συνδρομή των κατά τόπους Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών.

**Νομική βοήθεια και δικονομικές διευθετήσεις:** εφ' όσον χρειασθεί δικαστική απόφαση για τη σύνταξη ληξιαρχικών πράξεων (είτε πριν τη δημοτολόγηση, είτε κατόπιν αυτής, ανάλογα με την εκδοχή του θα προτιμηθεί), θα πρέπει επί πλέον

να εξασφαλισθεί νομοθετικά η ταχύτητα και η μη επιβάρυνση των ίδιων των δικαιούχων ή των φορέων που τους εκπροσωπούν<sup>17</sup>. Ειδικότερα, στο πεδίο της νομικής βοήθειας, θα έπρεπε μεν να γίνεται δεκτή ως αυτονόητη η υπαγωγή των αδημοτολόγητων ελλήνων τσιγγάνων στην ισχύουσα σχετική διάταξη<sup>18</sup>, ωστόσο στην πράξη ίσως αποδειχθεί χρήσιμη η έκδοση εγκυκλίου προς αποτροπή του ενδεχομένου προβολής ανελαστικών προσκομμάτων ως προς την απόδειξη κατοικίας, διαμονής ή ανιθαγένειας.

Ακόμη ασφαλέστερη θα ήταν η νομοθετική παρέμβαση:

- με συλλήβδην επέκταση της νομικής βοήθειας σε όσους πρόκειται να ενταχθούν στη διαδικασία αθρόας δημοτολόγησης,
- χωρίς καν έλεγχο των ειδικών προϋποθέσεων του άρθρου 1 § 1 ν. 3226/2004,
- με δυνατότητα κίνησης της διαδικασίας κατόπιν αίτησης του οικείου ιατροκοινωνικού κέντρου αντί του ίδιου του δικαιούχου (άρθρο 2 § 1 ν. 3226/2004), και
- με ενδεχόμενη συμμετοχή του Υπουργείου Εσωτερικών στο βάρος εξεύρεσης των ανάλογων πιστώσεων (άρθρο 13 ν. 3226/2004).

Στο δικονομικό πεδίο, θα μπορούσαν να προταθούν διευθετήσεις όπως:

- η αυτεπάγγελτη κίνηση της διαδικασίας από τον οικείο εισαγγελέα κατόπιν σχετικής αίτησης της αρμόδιας επιτροπής της Περιφέρειας,
- η σώρευση ομοειδών σχετικών δικογράφων και
- η εξασφάλιση εκτάκτων δικασίμων κατ' απόλυτη προτεραιότητα.

## 5.2. Αποφάσεις & συνέπειες

**Εγγυήσεις κατά διπλοεγγραφών:** η όλη διαδικασία θα πρέπει ευθύς εξ αρχής να υποστηριχθεί τεχνικά με καταχώριση σε ενιαίο ηλεκτρονικό σύστημα, το οποίο θα μπορεί να ενσωματώσει φωτογραφίες ή κάθε άλλο νομίμως συλλεγόμενο στοιχείο κατά τρόπο δεκτικό διασταύρωσης (όπως το σύστημα που διαθέτει η Διεύθυνση Διαβατηρίων του Αρχηγείου ΕΛΑΣ). Γενικότερα και προς αποφυγή αμφισβητήσεων και αμφιβολιών όπως εκείνες οι οποίες έχουν ανεπανόρθωτα σκιάσει την αντίστοιχη διαδικασία ένταξης των ομογενών εξ ΕΣΣΔ κατά τη δεκαετία του '90, χρήσιμο θα ήταν να προβλεφθεί διαρκής δειγματοληπτικός ή και εξαντλητικός έλεγχος από ανεξάρτητο κεντρικό φορέα (λ.χ. κοινοβουλευτικό).

<sup>17</sup> Ιδίως ιατροκοινωνικών κέντρων, όπως εκείνο του Δήμου Νέας Ιωνίας Μαγνησίας, το οποίο (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 151/10.6.2009) «έχει αναθέσει σε εξωτερικό συνεργάτη – δικηγόρο πς υποθέσεις αστικοδημοτικής τακτοποίησης τσιγγάνων πολιτών».

<sup>18</sup> Άρθρο 1 § 1 ν. 3226/2004: «δικαιούχοι είναι, επίσης, οι χαμηλού εισοδήματος πολίτες τρίτου κράτους και ανιθαγενείς, εφόσον έχουν, νομίμως, κατοικία ή συνήθη διαμονή στην Ευρωπαϊκή Ένωση».



**Επιλογή δήμου:** η αρμόδια επιτροπή της Περιφέρειας θα πρέπει να δεσμεύεται με σαφή κριτήρια επιλογής του δήμου στον οποίο θα γίνει κάθε δημοτολογική καταχώριση, ώστε ν' αποφεύγονται τριβές και αμφισβητήσεις.

Τα κριτήρια επιλογής δήμου θα πρέπει να ταξινομηθούν κατά σειρά προτεραιότητας, η οποία όμως δεν θα αποκλείει αιτιολογημένες ανατροπές. Η σειρά θα μπορούσε να είναι, λόγω χάριν:

- τόπος σταθερής εγκατάστασης,
- τόπος συνήθους επαγγελματικής δραστηριότητας,
- τόπος απογραφής (εκτός αν ρητώς δηλωθεί ότι αποτελεί πρόσκαιρη εγκατάσταση),
- τυχόν προϋπάρχουσα δημοτολογική μερίδα ανιόντος,
- τυχόν υπάρχουσα ληξιαρχική πράξη γέννησης.

Επί αμφισβητήσεων, η επιτροπή μπορεί να καταφεύγει σε αναλογική εφαρμογή των ισχυόντων κριτηρίων μεταδημότευσης και των αντιστοίχων εναλλακτικών μέσων απόδειξης κατοικίας επί αιτήσεων μεταδημότευσης.

Επί πλέον, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας θα πρέπει να διαθέτει τη δυνατότητα καταναγκασμού, ή ακόμη και υποκατάστασης τυχόν δυστροπώντων δήμων με απ' ευθείας πραγματοποίηση της εγγραφής.

Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται σκόπιμο να παραμείνει αλώβητη η θεμελιώδης αρχή του ελληνικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία η ιθαγένεια συνδέεται υποχρεωτικά με ορισμένη δημοτικότητα. Τυχόν κατ' εξαίρεσιν θέσπιση ιθαγένειας χωρίς δημοτολογική εγγραφή, ειδικά χάριν των τσιγγάνων, θα προξενούσε αναστάτωση σε σειρά διοικητικών διαδικασιών χωρίς ορατό αντίστοιχο όφελος και επί πλέον θα αποτελούσε έδαφος διακρίσεων. Περιπτώσεις έντονης και αθρόας κινητικότητας μπορούν, άλλωστε, ν' αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά με προσφυγή στις διαδικασίες μεταδημότευσης, εν ανάγκη ακόμη και με μεταρρύθμιση αυτών των διαδικασιών επί το ελαστικότερον<sup>19</sup>, οπωσδήποτε όμως με διατήρηση της υποχρεωτικής καταχώρισης κάθε έλληνα πολίτη σε δημοτολόγιο.

**Αποτροπή διακρίσεων:** εφ' όσον χρειασθεί νομοθετική ρύθμιση για απόκλιση από τις κοινές διαδικασίες δημοτολογικής εγγραφής, χρήσιμο θα ήταν ν' αναζητηθεί νομοθετικός ορισμός των δικαιούχων χωρίς χρήση φυλετικού προσδιορισμού ή κριτηρίου (σχετικές εναλλακτικές διατυπώσεις μπορούν ν' αναζητηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπου απαντούν μετακινούμενοι πληθυσμοί αδιακρίτως φυλετικής προελεύσεως). Σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να τηρηθεί ο κανόνας του άρθρου 27 § 1 ΚΕΙ (*«εκδίδουν πιστοποιητικά ελληνικής ιθαγένειας ... βάσει του δημοτολογίου, στα οποία αναφέρεται και η νομική βάση κτήσης της ιθαγένειας»*) χωρίς κίνδυνο παραβίασης του ν. 2472/97 λόγω άμεσης

<sup>19</sup> Σχετικές προτάσεις από παλαιότερη Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, επαναλαμβάνονται στην υποσημείωση υπ' αρ. 10 του παρόντος.

ένδειξης φυλετικής καταγωγής<sup>20</sup>, θα πρέπει να καταστεί σαφές στις υπηρεσίες δημοτολογίου ότι τα σχετικά πιστοποιητικά δεν θα πρέπει ν' αναγράφουν ως νομική βάση κτήσης ιθαγένειας τη διάταξη με την οποία θα έχει θεσπισθεί η προκειμένη ειδική διαδικασία, παρά μόνο την πρωτογενή ουσιαστική διάταξη του ΚΕΙ<sup>21</sup>, από την οποία αντλεί τη νομιμοποίησή του ο εκάστοτε καταχωριζόμενος καθορισμός. Εξυπακούεται, τέλος, ότι κάθε σχετικό αρχείο θα πρέπει ν' αδειοδοτηθεί και να διαφυλαχθεί υπό τους όρους του ν. 2472/97.

**Εξασφάλιση διάρκειας:** οι διατάξεις περί εξαιρετικής δημοτολόγησης θα πρέπει να έχουν περιορισμένη διάρκεια ισχύος, βάσει πραγματιστικών υπολογισμών ως προς την περίοδο ολοκλήρωσης της απογραφής και δημοτολογικής τακτοποίησης. Ωστόσο, εκτός από τις μεταβατικές αυτές ρυθμίσεις, θα πρέπει να συγκροτηθεί αποκεντρωμένος και εύελικτος μηχανισμός διαρκούς παρακολούθησης προκειμένου να εξασφαλισθεί, με ενημέρωση, με διοικητική διαμεσολάβηση ή ακόμη και με αυτεπάγγελτη υποκατάσταση<sup>22</sup>, η συνέχιση της καταχώρισης νέων ληξιαρχικών γεγονότων και η αντίστοιχη ενημέρωση των δημοτολογικών μερίδων στο διηνεκές.

## 6. Τελικά συμπεράσματα

Το τελευταίο από τα ανωτέρω ειδικά ζητήματα, το σχετικό με την εξασφάλιση διάρκειας, παρά την «τεχνική» του διατύπωση, αποτελεί εν τέλει και τη λυδία λίθο για την επιτυχία της μιάς ή της άλλης εναλλακτικής λύσης. Όπως κατέδειξε το τελευταίο αντίστοιχο εγχείρημα της περιόδου 1978-79, ο οσοδήποτε άρτιος νομοθετικός σχεδιασμός δεν αρκούσε σε βάθος χρόνου αν δεν συνοδευόταν από μέτρα μακροπρόθεσμης διοικητικής αλλά και επικοινωνιακής στρατηγικής. Με την έννοια αυτή, η δεδομένη πολιτική βούληση και η εφικτή διοικητική προθυμία θα πρέπει να διοχετεύσουν τη μέριμνα και τη φαντασία τους ισομερώς, τόσο στα ζητήματα νομιμότητας, ασφάλειας και ευταξίας των νέων δημοτολογικών

---

<sup>20</sup> Απόφαση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα 1446/10.11.2000, σχετικά με την αναγραφή ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων σε δημοτολογικά πιστοποιητικά.

<sup>21</sup> Άρθρο 1 § 1 «τέκνο Έλληνα ή Ελληνίδας» ή § 2 «όποιος γεννιέται σε ελληνικό έδαφος εφόσον δεν αποκτά με τη γέννησή του αλλοδαπή ιθαγένεια ή είναι άγνωστης ιθαγένειας».

<sup>22</sup> Το Ιατροκοινωνικό Κέντρο ΔΟΚΠΥ Δήμου Νέας Ιωνίας Μαγνησίας (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 151/10.6.2009) προτείνει: «για τα παιδιά που γεννιούνται στο νοσοκομείο ... η σχετική βεβαίωση γέννησης να στέλνεται αυτόματα και χωρίς την μεσολάβηση γονέων ή άλλων συγγενών κατευθείαν στο αρμόδιο ληξιαρχείο έτσι ώστε να διασφαλίζεται η εγγραφή του παιδιού. Επειδή πς περισσότερες φορές τα στοιχεία που δίνονται από τους ίδιους τους Ρομά είναι λάθος (για παράδειγμα έχοντας κάνει εθιμικό γάμο οι ίδιοι θεωρούν ότι είναι έγγαμοι και δηλώνουν το επίθετο του συντρόφου ως επίθετο του παιδιού) θα μπορούσε η δήλωση αυτή να συμπληρώνεται με ευθύνη της κοινωνικής υπηρεσίας του νοσοκομείου για να διασφαλιστεί η ορθότητα της καταχώρισης των στοιχείων. Όταν πέσει στην αντίληψη των επαγγελματιών του ΙΑΚ ή των υπαλλήλων της δημόσιας διοίκησης παιδί που δεν έχει δηλωθεί θα μπορούσε να κινηθεί η διαδικασία αυτεπάγγελα ακόμη και χωρίς αίτηση των γονέων/κηδεμόνων».

εγγραφών, όσο και στα ζητήματα πειθούς, κινήτρων αλλά και συνεργασίας με τις ίδιες τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού.

Άλλωστε, το πραγματικό ενδιαφέρον των ομάδων αυτών μπορεί από τώρα να θεωρείται δεδομένο. Η διευκόλυνση της διοικητικής «ορατότητας» των ελλήνων τσιγγάνων δεν συνιστά καθ' οιονδήποτε τρόπο αμφισβήτηση ή υπονόμηση των εθιμικών τους πρακτικών, καθώς εκείνοι βρίσκονταν μέχρι στιγμής στη σκιά όχι από ιδεολογική ή εθνοφυλετική επιλογή, αλλ' επειδή το διοικητικό μας σύστημα αδυνατούσε να κατανοήσει τις ανάγκες τους και τις ιδιοτυπίες της κοινωνικής τους οργάνωσης. Αντίστοιχα, η διευθέτηση των δημοτολογικών εκκρεμοτήτων τους δεν θα αποτελέσει απειλή για κανέναν άλλον, παρά μόνο για εκείνους που κατά καιρούς είτε υποκαθιστούσαν το κράτος, εκμεταλλευόμενοι πελατειακά την απουσία ή την αδράνειά του, είτε αξιοποιούσαν τη διοικητική τους «αφάνεια» προκειμένου να δρουν στο περιθώριο της νομιμότητας διαφεύγοντας τον κίνδυνο κυρώσεων.

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:

- όχι μόνο για την κοινωνική ενσωμάτωση των ελλήνων τσιγγάνων και
- την απρόσκοπτη άσκηση των ατομικών και συλλογικών τους δικαιωμάτων, αλλ' επί πλέον
- για την αποτελεσματική εγρήγορση του κράτους προκειμένου να εκπληρούνται υπό όρους ισότητας οι προς αυτό υποχρεώσεις (φορολογικές, στρατολογικές κ.ο.κ.), τέλος δε
- για την καλλιέργεια, μελέτη και αυτοδύναμη προστασία των κοινωνικών και λοιπών χαρακτηριστικών των ίδιων των τσιγγάνων.

Παράρτημα

Έντυπο Ελληνικής Χωροφυλακής (1979) από την τελευταία επιχείρηση απογραφής και δημοτολόγησης ελλήνων τσιγγάνων [βλ. ανωτέρω υπό 3.1]

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΧΩΡΟΦΥΛΑΚΗ  
ΚΕΝΤΡΟ Α.Π. ΠΡΩΤ/ΣΗΣ  
ΓΡΑΦΕΙΟ 38997 9/13  
ΑΡΙΘ. ΠΡΩΤ.

13 Ιουνίου 1979  
Αμαρούσιον  
ΠΡΟΣ  
ΤΗΝ ΓΟΜΑΡΙΑ ΤΗΣ ΑΡΤΙΝΗΣ  
ΒΙΣ  
ΚΟΙΝ: ΥΠ.Ε.Α./Β/Τ/2  
Υ.Φ.: 409717  
Α.Π. ΠΡΩΤ/ΣΗΣ

ΟΝΟΜΑ: Κ... Ν... τα Γ... να τα Π...

Σας παρακαλούμε να αποφασίσετε για την ιθαγένεια του ανωτέρω και των μελών της οικογένειάς του, αφού λάβετε υπόψη σας τις εξής πληροφορίες:

1. - Γεννήθηκε 6/7 Σεπτεμβρίου 45 το έτος 19... και από γεννήσεώς του μένει στην Ελλάδα.-
2. - Είναι Εβραίοι θρησκείας, άλλογενής, Χριστιανός, ορθόδοξος και άγαμος.-
3. - ~~Είναι~~ Εβραίοι του γέννησθκαίου 1/1/1945 το έτος 19... και από γεννήσεώς του μένει στην Ελλάδα.-
4. - Ο ανωτέρω δεν είναι γραμμένος σε Δήμο ή Κοινότητα όπως και ο πατέρας του.-
5. - Συζεί παρόμοια με την Κ... της οποίας γνωρίζουμε στοιχεία ιθαγένειας ως εξής:
  - α. - Αυτή γεννήθηκε σε Κοζάνη το έτος 19... και από γεννήσεώς της μένει στην Ελλάδα.-
  - β. - Είναι Εβραίοι θρησκείας, άλλογενής, Χριστιανός, ορθόδοξος και άγαμος.-
  - γ. - Ο πατέρας της γεννήθηκε 1/1/1945 το έτος 19... και από γεννήσεώς του μένει στην Ελλάδα.-

6. - Δεν είναι γραμμένη σε Δήμο ή Κοινότητα όπως και ο πατέρας της.-
6. - Άλλα τρία εξάγαμας σχέσεις τους απόκτησαν τα εξής παιδιά τα όποια δεν είναι γραμμένα σε Δήμο ή Κοινότητα:
 

(α)	<u>Κοιτίνα</u>	γεν. 19 <u>66</u>	σε <u>Κοζάνη</u>
(β)	<u>Χένια</u>	" 19 <u>67</u>	" <u>Κοζάνη</u>
(γ)		" 19	"
(δ)		" 19	"
(ε)		" 19	"
(στ)		" 19	"
(ζ)		" 19	"

7. - Τα ανωτέρω παιδιά αναγνωρίζονται από τον πατέρα τους.-  
8. - Επισημαίνουμε ετήσιον Ν.Δ. 105/1969.-



Αναπλ. Διοικητού  
ΑΡΤΙΝΗΣ  
Ταγματάρχης

English Summary  
**Comments and recommendations of the Greek Ombudsman  
on the necessity developing a new official registration procedure  
for the Greek Roma**

1. The numerous problems the Greek citizens of Roma origin encounter in their dealings with a whole spectrum of public administrative services highlights both, the reality of their “invisibility” as not officially registered persons, as well as, the need to develop a process that would effectively resolve this problem. The problem manifests itself in a very intense manner through the process of implementation housing programs as a way of providing social support to this vulnerable group. A prerequisite administrative officials use in order to determine who is eligible to participate in such programs is official recognition of the applicant’s “permanent residence” in the relevant municipality. The individuals who cannot provide evidence of their municipal status and permanent residence, even though they may be exactly the subjects for whom the housing programs were intended, are blocked from accessing this type of social service or from exercising a similar right . In particular, the recently extended government housing program of state guaranteed low or non interest loans, it seem that is exclusively intended for applicants who are already enrolled in municipal registries and can demonstrate permanent residence in the relevant area. This practice illustrates the contradiction inherent in the system which it sets out to assist those in need of housing it pushes to the margins those people that actually need this assistance.

2. What happens in practice is that citizens of Roma origin who have been diligent and have promptly fulfilled their obligations in acquiring municipal status are precisely those who are exhibiting the highest degree of social integration and participation in social life and thus, they are the ones who have declared permanent residence. However they are not the ones which the housing program intended primarily to reach. Moreover, factors pertaining to other social traits, such as the size of family, movement in search of seasonal work and illiteracy exert an inhibitive influence on the process of recording all unregistered members of the Roma community. Thus, today many Greek citizens of Roma origin bear no recognition of their nationality, that is to say, their status may be considered as similar to that of foreigners. Moreover, given the actual institutional framework within which we operate, it appears that the competent municipal authorities possess an almost unrestricted discretionary power as to both, evaluate the existence of sufficient requirements for enrolling a citizen in their municipal registries and issuing a certificate of permanent residence. It obviously this practice increases the danger of abuse of power.

3. In order to achieve a better understanding of the action plan proposed below, as well as of the alternative options offered, there must be a review of prior attempts to perform en-mass municipal registrations of members belonging to vulnerable social groups. One such case was a previous attempt to register the Greek citizens of Roma origin. The registration to the municipal registries occurred by virtue of circulars issued by the Ministry of Interior (1978-79) pursuant to the provisions of the Greek Nationality Code pertaining to stateless persons born on Greek soil. Another case concerned Greek expatriates who had repatriated from former Soviet Union Republics. They acquired municipal registration/national identity by virtue of ministerial decisions (1990-93) which were based on mid-war international treaties regarding the nationality of expatriates. Comparison between these two previous attempts shows that whereas in the case of the Greek Roma the invocation of particular provisions was accurate and correct, in the case of ‘expatriates’ it was considered to be of a dubious legal validity. Furthermore, in the case of Greek Roma, for the purposes of materializing the process of registration a specific administrative body was formed, vested with the power to issue non-mandatory opinions, whereas in the case of ‘expatriates’ corresponding duty of examination necessary elements was entrusted on private associations or foundations.

4. The Greek Ombudsman proposes three alternative versions of an expedient, secure and effective registration of a procedure. All three of them are premised on the fact that Greek citizens of Roma

origin, even those that remain unregistered, have already acquired Greek nationality in the time of their birth by virtue of material provisions stipulated in the Greek Nationality Code, so that no question of naturalization arises.

**4a.** The simpler version is the one of solely implementing the legislation in force, since it already provides ways for the determination of an individual's nationality: those who have at their disposal some evidence which proves their ancestral nationality they may invoke it and thus be classified as being 'undeclared' persons, whereas the rest, who do not possess such evidence, may be classified as stateless persons born on Greek soil. If place and time of birth cannot be determined, the applicant must obtain a birth certificate which would be issued on the basis of a relevant court ruling or, alternatively, adduce some of the enumerated in the law equivalent evidence. Following the official determination of their nationality status, the applicants have the right to request their enrollment in a municipal registry. The aforementioned procedure is more convenient from a legislative point of view as it does not require further regulation. As a whole though this process is highly time-consuming due to the many successive stages it includes, whereas, it is doubtful whether it can accommodate a significantly large number of potential users while it still maintains rigid about the submission of valid supporting documents.

**4b.** The second version consists in doing away with the determination of nationality in favor of proceeding with the municipal registration on the basis of personal status certificates. This abbreviated procedure would require the creation of a new regulatory framework by virtue of which the formal determination of nationality will be replaced by an expeditious, large-scale recognition of nationality of the Roma unregistered population, based on a special census. The competent administrative body shall be assigned with the task of registering Greek citizens of Roma origin based on a free evaluation of evidentiary material. On a further step the Secretary General of the District shall be issuing a certificate of registration which will be valid as an official determination of the person's nationality, thus rendering municipal registration mandatory. For the purpose of registration applicants would be required to submit a birth certificate. If there is no such document, the issuance of the relevant certificate must be judicially ordered, or replaced by the equivalent evidentiary material provided for by the law. This procedure is more expeditious than the former. However, what is equally troubling is the fact that municipal registration is put forth as a prerequisite, thus leading into a new chain of issuing certificates ex nihilo, based only on spurious or precarious evidence, for the purpose of establishing kinship, whereas, the total amount of time spent for going through such a process remains unreasonably inordinate.

**4c.** The third version consists in direct municipal registration, that is, in doing away with both, the determination of nationality and the registration in the public records registry. This abbreviated method requires statutory regulation by virtue of which the formal determination would be replaced by an expeditious large-scale recognition of nationality based on a special census, whereas the municipal registration shall be exceptionally permitted even without prior submission of a birth certificate. The competent administrative body would be recording Greek citizens of Roma origin and this would be followed by an ex officio municipal registration, based on the data of the special census. That is, without a separate act determining the applicant's nationality or even without provision of full evidence of personal data as it is usually required. If there is no alternative, registration shall be conducted by creating an individual file for the applicant at that moment, instead of keeping a family record, especially in case of lack of evidence of kinship. This procedure is simpler and quicker than the other two. It requires the performance of a single not judicial administrative act, which can take place even without submission of full or substantial evidence. The principal drawback of this procedure is that it allows for the filing of inadequate or unconfirmed data. Nevertheless, this is precisely the cost that could be incurred especially in view of the demands of expediency, simplicity and provision of large-scale services, whereas it is possible to make adjustments of an already existing valid legal framework.

**5.** However, within the context of the third of the above mentioned procedure, there is a series of special issues which call for practical solutions. Thus, a committee organized by the District is considered to be the most suitable administrative body for the materialization of it, since it would

allow for the participation of Local Government Organizations officials and executive staff members who are working in agencies which are adequately experienced in housing, social care and educational matters pertaining to the Roma community. The committee shall be vested with discretionary power and with the exclusive jurisdiction to freely evaluate all evidentiary material submitted for the purpose of identifying whether any given case is a case of parental nationality or birth on Greek soil. Any statutory enumeration of types of evidence shall be indicative. Apart from evidence related to one's civil status, any public document, even private documents of minimum credibility shall be taken into due consideration. Moreover, the committee shall have the right to order ex officio any kind of investigation it deems necessary. If a priori court ruling is required for the performance of the relevant public registration acts, further assurance must be provided that there will be no delays and that no burden be placed on the applicants. In that direction the extension of legal assistance should include all applicants who participate in the large-scale project of municipal registrations. The competent committee should operate on the basis of clear standards in regards the obligation of the municipality that will accept the enrollment of the applicant in its registry. In case of a dispute the committee may revert to the proportional application of the valid standards and evidence of residence employed in the case of an application for the change of municipal registration. Moreover, the Secretary General of the District should be vested with the power to enforce his decisions or even act in substitution for the municipal officials having the power to directly execute the act of registration. The whole process must be supported by a unified system of electronic filing, whereas it would be advisable to establish a system of continuous inspection of the application of the process to be performed by an independent central agency. Finally, a decentralized and flexible monitoring system is necessary in order to ensure that the process of filing new public records and the respective updating of municipal files would not be subject to interruptions.

**6.** No matter how complete a statutory framework seems to be, it shall be inadequate unless long-term measures of strategic steps for dissemination of information are taken. The appropriate preparation of public to the whole process, and especially the education of younger generations, would be capable of erasing any feeling of misgivings or prejudice and preparing the ground for the social inclusion and the unimpeded exercise of the individual and collective rights of Greek citizens of Roma origin.