

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

33	ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
36	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ
37	ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΝΟΜΙΜΗΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ
37	ΕΚΠΤΩΣΗ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΓΙΑ ΤΥΠΙΚΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ
37	ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΟΜΟΓΕΝΩΝ
37	ΜΕΤΑΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ
37	ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΓΙΑ ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ
38	ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ
38	ΑΔΕΙΕΣ ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ
38	ΑΔΕΙΕΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΟΡΙΣΤΗΣ ΔΙΑΡΚΕΙΑΣ
38	ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΜΟΝΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ
39	ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ
39	ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ
39	ΥΠΟΤΡΟΦΙΕΣ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ ΣΠΟΥΔΑΣΤΩΝ
39	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ
40	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΟΜΑΔΕΣ
40	ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ ΚΑΙ ΡΟΜΑ
41	ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΠΑΡΑΝΟΜΑ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΙΡΗΝΗ
42	ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΑΡΑΝΟΜΑ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
43	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ
43	ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ – ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ
44	ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΛΛΟΓΕΝΕΙΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ
44	ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΜΟΓΕΝΕΙΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ
44	ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ
45	ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ
46	ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΤΣΙΓΓΑΝΩΝ
46	ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ ΕΛΛΗΝΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ
47	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ
47	ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ
47	Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ
47	ΠΑΡΕΚΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ
47	ΔΙΑΣΤΑΥΡΩΣΗ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ
48	ΚΑΤΑΧΡΗΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΕΚΔΟΣΗΣ
48	ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΑΚΡΙΒΕΙΑ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ
48	ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΥΛΛΗΨΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΓΩΓΩΝ
49	ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΑΠΟ ΜΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ
49	ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΑ ΟΜΟΓΕΝΩΝ
49	ΕΚΔΟΧΕΣ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ
50	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Δικαιώματα του ανθρώπου



ΑΝΔΡΕΑΣ ΤΑΚΗΣ
Βοηθός Συνήγορος

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

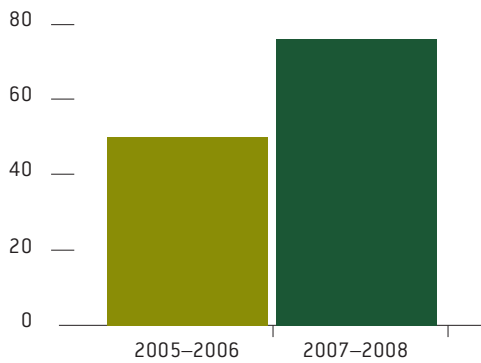
Η χρονιά του 2008 σηματοδεύτηκε από μια σειρά γεγονότων κρίσιμων για τα δικαιώματα του ανθρώπου (ο πρώτος γάμος ομοφύλων, η απαίτηση από το μάθημα των θρησκευτικών, η διάσταση απόψεων για την ύπαρξη μειονοτήτων κ.ά.). Συνοδικά ξεχώρισαν όμως τα προβλήματα εκείνα που εδώ και χρόνια φαίνονταν να σοβούν και σήμερα φθάνουν πλέον να ξεσπούν με σοβαρές συνέπειες σε περισσότερα μέτωπα:

■ Πρόκειται κατ' αρχήν για το χρόνιο ζήτημα των φυλακών. Εκεί οι παρωχημένες δομές διαχείρισης της καθημερινής λειτουργίας του εγκλεισμού κατέρρευσαν κάτω από το βάρος των μεσαιωνικών συνθηκών κράτησης ενός ιδιαίτερα αυξημένου αριθμού κρατουμένων. Η ενδημική αυθαιρεσία και η αδιαφάνεια των αποφάσεων των σωφρονιστικών μηχανισμών και των οργάνων της φυλακής συγκάλυπταν προσωρινά το ζήτημα, αλλά επίσηυσαν τελικά την έκρηξή του. Την κρίσιμότητα της κατάστασης υπογράμμισε με καθοριστικό τρόπο η συντονισμένη ειρηνική κινητοποίηση της μεγάλης πλειοψηφίας των κρατουμένων της χώρας για τη βελτίωση της κατάστασης. Ο Συνήγορος του Πολίτη, σε συνεργασία κατά περίπτωση και με άλλες αρχές ή κοινωνικούς φορείς, συμμετείχε στον δημόσιο προβληματισμό και στην πίεση για μια θετική έκβαση της αντιπαράθεσης με μια σειρά ενεργειών του. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται και η εκπόνηση ειδικής έκθεσης για τις τακτικές άδειες των κρατουμένων.* Ένα από τα αιτήματα των κρατουμένων που ο αρμόδιος Υπουργός Δικαιοσύνης έκανε εντέλει πλήρως δεκτό (αν και αυτό μένει να αποδειχθεί στην πράξη) ήταν να αποκατασταθεί η απρόσκοπτη είσοδος των στελεχών του ΣτΠ, που κατά παράβαση του νόμου απέτρεπαν έως τώρα οι

σωφρονιστικές αρχές. Το γεγονός αυτό επιτρέπει την αισιόδοξη προσδοκία ότι το απόλυτο κοινωνικό στεγανό της φυλακής θα πάψει να αποκρύπτει τα πραγματικά προβλήματα της άκριτης επιβολής του εγκλεισμού, της διαφθοράς και των αδιέξοδων πολιτικών στα ναρκωτικά, στη μετανάστευση κ.ά. Από μια ευρύτερη δε σκοπιά, τα προβλήματα του σωφρονιστικού συστήματος διαπλέκονται στενά με αυτά της αξιοπιστίας του συστήματος λογοδοσίας των δημόσιων και κρατικών λειτουργιών, αλλά και της ποινικής δικαιοσύνης γενικότερα.



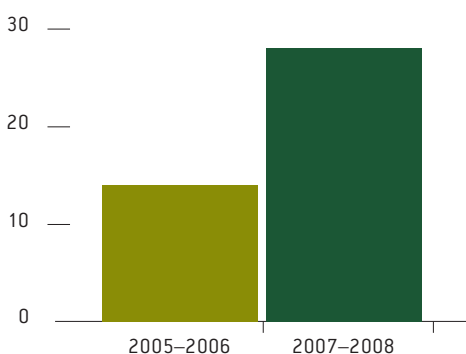
ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΦΥΛΑΚΩΝ



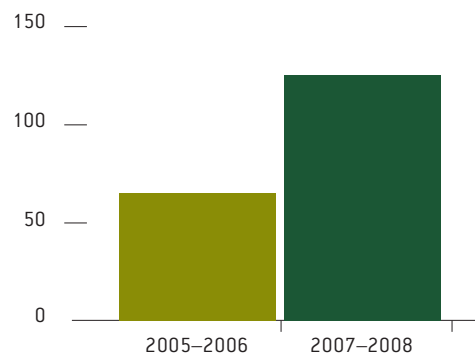
■ Αντίστοιχα όμως ξεσπούν κατά κύματα και με αντιφατικό τρόπο οι αντιδράσεις για την εφαρμογή του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου για τη *διασφάλιση των επαγγελματικών δικαιωμάτων των κατόχων πανεπιστημιακών τίτλων της ΕΕ* σε όλες τις χώρες-μέλη και στην Ελλάδα. Οι δομικές αγκυλώσεις των ελληνικών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και η αντίδραση από ομάδες συμφερόντων που έχουν εποικίσει συντεχνιακά τους θεσμούς της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης φαίνεται να έχουν αναστείλει στην πράξη την εφαρμογή της κοινοτικής νομιμότητας. Αυτή όμως τελεί εν προκειμένω σε συνάρτηση με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων της ελεύθερης διακίνησης και της επαγγελματικής ελευθερίας. Με αλληπάλληλες παρεμβάσεις του ο ΣτΠ επιχείρησε να συμβάλει ώστε να απεμπλακούν οι διαδικασίες αναγνώρισης δικαιωμάτων για συγκεκριμένες κατηγορίες και να επιταχυνθεί η έκδοση ρυθμιστικών πράξεων εξειδίκευσης του κοινοτικού πλαισίου. Βασικός άλλωστε λόγος εκκαθάρισης της θεσμικής αυτής υποχρέωσης της χώρας μας δεν είναι μόνον η εγγύηση ατομικών ελευθεριών, αλλά η απελευθέρωση της επιδίωξης του δημόσιου συμφέροντος και της πραγματικής ισότητας από την ιδεοληπτική καθήλωση στο οργανωτικό σχήμα της κρατικής ιδιοκτησίας.

■ Τρίτο ζήτημα που κατέκλυσε μέσα στο 2008 το προσκήνιο του (διεθνούς μάλιστα) προβληματισμού για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ελλάδα είναι η μεταχείριση των *αλλοδαπών χωρίς χαρτιά*. Με δεδομένη την πρακτική αδυναμία απέλασης του μεγαλύτερου μέρους των εισερχομένων, πίσω στις εμπόλιμες χώρες τους, η αύξηση της ροής απλώς οδήγησε στη δημιουργία ενός ραγδαία αυξανόμενου πληθυσμού «παράνομων» αλλοδαπών – ήδη περί τους 220.000 με τις επίσημες παραδοχές. Οι θεσμοί του πολιτικού ασύλου και της επικουρικής προστασίας μοιραία εισπράττουν την εξαιρετική πίεση που ασκούν δεκάδες χιλιάδες αιτήματα από πρόσωπα που στις περισσότερες περιπτώσεις δεν πληρούν πραγματικά τις στενές προϋποθέσεις προστασίας. Με υποτυπώδη μηχανισμό και υποδομή, οι υπηρεσίες ασύλου και τα όργανα που αποφασίζουν στην πραγματικότητα αποτελούν τμήματα ενός αστυνομικού μηχανισμού διαχείρισης ενός πληθυσμού εισβολέων.* Οι προσπάθειες πολλών, ίσως των περισσότερων από αυτούς, να καταφύγουν σε άλλες χώρες της ΕΕ παρεμποδίζονται από την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας με αποτέλεσμα οι αλλοδαποί αυτοί να «εγκλωβίζονται» ως θύλακες ακραίας ετερότητας αλλά και εξαθλίωσης στην καρδιά του πολεοδομικού ιστού μεγάλων αστικών κέντρων, υποκινώντας έτσι τις φοβικές αντιδράσεις του τοπικού πληθυσμού (περιοχές Αγίου Παντελεήμονα και Πέτρου Ράλλη στην Αθήνα, Πάτρα, Ηγουμενίτσα). Τα πρόσωπα αυτά, στερούμενα εν προκειμένω σχεδόν κάθε εγγύηση ασφάλειας, απομένουν έκθετα στις αυταρχικές πρακτικές των κρατικών οργάνων (συλλήψεις «σκούπα», πολλαπλές απελάσεις, αδικαιολόγητες κρατήσεις, επαναπροωθήσεις και βιαιοπραγίες) και, κυρίως, στην ακραία εκμετάλλευση της ληθαργίας απασχόλησης από δίκτυα διακίνησης (πρβλ. αγροτικές περιοχές Ηλείας, Αχαΐας, Ηπείρου).*

ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΕΣ ΥΓΕΙΑΣ



ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΑΣΥΛΟΥ





Ο ΣτΠ έχει παρέμβει ποικιλοτρόπως σε μεγάλο αριθμό ατομικών περιπτώσεων για τη διασφάλιση της σύμφωνης με τον νόμο μεταχείρισης συγκεκριμένων αθλοδωπών, ιδίως αιτούντων άσυλο. Επίσης, με τις αλληλεπλήθεις επισκέψεις του σε χώρους κράτησης και καταυλισμούς αθλοδωπών «χωρίς χαρτιά», αλλά και με τη συνεχή επαφή του τόσο με την ηγεσία των αρμόδιων αρχών όσο και με τους πλέον ενεργούς κοινωνικούς φορείς του πεδίου, έχει προσπαθήσει να συμβάλει σε ρεαλιστικές και βιώσιμες λύσεις, στις οποίες λαμβάνεται υπόψη εξίσου το δημόσιο συμφέρον όσο και το αδιαπραγμάτευτο των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η συστηματική ενασχόληση του ΣτΠ με τα προαναφερθέντα προβλήματα έχει καταστήσει σαφή την καθοριστική σημασία που προσλαμβάνει για την προστασία των δικαιωμάτων η ετοιμότητα του ευρέος κοινού, των ίδιων των πολιτών, να αντιληφθούν ότι παραβιάσεις κείμενων διατάξεων και κακές πρακτικές της διοίκησης σχετικές με δικαιώματα τους αφορούν ακόμη και αν δεν θίγονται οι ίδιοι προσωπικά. Με δεδομένο ότι η παρέμβαση του ΣτΠ δεν έχει εξαναγκαστό χαρακτήρα, η δημόσια υποστήριξη των θέσεών του από το κοινό αποτελεί το βασικό πρόσφορο μέσον που διαθέτει η Αρχή για να πετύχει τη συμμόρφωση της διοίκησης, αλλά και την εν γένει ενδυνάμωση της προστασίας των δικαιωμάτων. Δεδομένου ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι καθολικά, ενδεχόμενες παραβιάσεις τους πλήττουν κατά μία έννοια τον καθένα, και όχι μόνο τον ατομικό δικαιούχο τους. Η συνειδητοποίηση αυτού του κινδύνου όμως κάμπτεται από την υποκειμενική δυσκολία πολλών από εμάς να έρθουμε στη θέση του προσώπου που πράγματι πλήττεται και να δούμε τα πράγματα από μια τέτοια σκοπιά. Υπάρ-

χει μια φυσική σχεδόν δυσκολία να «ταυτιστεί» με κάποιον στη θέση του οποίου δεν είχες φανταστεί ή δεν πιθανολογείς ότι θα βρεθείς, όπως χαρακτηριστικά συμβαίνει στην περίπτωση των κρατουμένων.

Η δυσκολία «ταύτισης» φαίνεται μερικές φορές ανυπέμβλητη εκεί όπου τα πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα φέρονται να προσβάλλονται δεν τυχαίνει να τελούν απλώς υπό διαφορετικές και εξαιρετικές κοινωνικές περιστάσεις απ' ό,τι οι υπόλοιποι, αλλά επιπλέον προσδιορίζονται (ή και *αυτοπροσδιορίζονται*) ως *ιδιαίτερη κατηγορία πληθυσμού* με βάση φυσικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν δραστικά τους φορείς τους από τους υπόλοιπους πολίτες και κατοίκους της χώρας. Κοινωνικά ορατές διαφορές, όπως η ιθαγένεια, η εθνική ή η φυλετική καταγωγή, η ένταξη σε μια μειοψηφική θρησκευτική κοινότητα κ.λπ., έχουν την τάση να αμβλύνουν την ευαισθησία απέναντι στις προσβολές δικαιωμάτων που υφίστανται ενδεχομένως οι «διαφορετικοί», καθώς δεν πιθανολογείται ότι αυτές θα μπορούσαν να πλήξουν και τους υπολοίπους. Τέτοιες προσβολές μπορεί να παρακάμπτονται σιωπηλά ως αδιάφορες, ενίοτε δε και ως δικαιολογημένες. Παραμένει βέβαια αναμφισβήτητο ότι η διαφορετική μεταχείριση που επιφυλάσσει το ελληνικό κράτος στους αθλοδωπούς που κατοικούν ή διαμένουν στη χώρα είναι σε πολλές περιπτώσεις δικαιολογημένη λόγω των ιδιαίτερων δικαιωμάτων, πολιτικών και κοινωνικών, που συνδέονται με την ιδιότητα του έλληνα πολίτη. Εξίσου αναμφισβήτητο όμως είναι το ότι όλοι όσοι τελούν υπό τη δικαιοδοσία των ελληνικών αρχών θα πρέπει να απολαμβάνουν την πλήρη προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από το γεγονός ότι είναι πρόσωπα. Η μειωμένη ευαισθησία απέναντι στα θε-

μελιώδη δικαιώματα των «ριζικά» διαφορετικών τα καθιστά μοιραία πιο «μαλακά» και ευάλωτα στις παραβιάσεις τους και ευνοεί τον κερματισμό του κοινωνικού σώματος, της ενότητας δηλαδή των φορέων των ατομικών δικαιωμάτων, ως προσώπων που συμβιώνουν επί ίσοις όροις υπό την προστασία του νόμου, σε μια πλειάδα ιδιαίτερων πληθυσμιακών κατηγοριών καθηλωμένων σε ιδιαίτερα καθεστώς διαφορετικού βαθμού έννομης προστασίας.

Παρακάτω θα γίνει προσπάθεια να αναδειχθεί πώς οι πρακτικές της ελληνικής διοίκησης αντανακλούν σε πολλές περιπτώσεις την τάση να εκλαμβάνεται η ριζική ετερότητα ως κάτι που αμβλύνει την υποχρέωση μέριμνας για τα δι-

καιώματα του ανθρώπου ή ακόμη και ως λόγος που επιτρέπει, άνευ άλλου, τη διαφορετική μεταχείριση. Εκτός όμως από τις σοβαρότατες μακροπρόθεσμες (αν και ήδη ορατές) συνέπειες για την κοινωνική συνοχή μέσα σε ένα διεθνοποιημένο και πολυπολιτισμικό περιβάλλον, η τάση αυτή φαίνεται επιπλέον να προσφέρει πολύ μεγαλύτερα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στην κρατική διοίκηση να διαχειρίζεται το στοιχείο της ετερότητας, κρίνοντας η ίδια κατά βούληση την υπαγωγή κάποιου στη μια ή την άλλη κατηγορία ή καθεστώς, προσδιορίζοντας έτσι, συχνά με ευκαιριακό και ανέλεγκτο τρόπο, και τον βαθμό προστασίας των δικαιωμάτων του.

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Ενώ συμπληρώνεται σχεδόν δεύτερη δεκαετία με ισχυρή παρουσία μεταναστών στην επικράτεια της, η χώρα μας φαίνεται να εξοικειώνεται αργά με το γεγονός ότι σημαντικός, ίσως ο μεγαλύτερος, αριθμός των προσώπων αυτών πρόκειται να παραμείνει εδώ. Ύστερα από πολλές προσπάθειες της κεντρικής διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών και αρκετών υπηρεσιών περιφερειακών διοικήσεων, με χαρακτηριστικότερη αυτή των Διευθύνσεων Αλληλοδοπιών Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής, και παρά τα σοβαρά προβλήματα καθυστερήσεων και οργάνωσης και στελέχωσης που εξακολουθούν, φαίνεται να έχει πλέον ομαλοποιηθεί

σε γενικές γραμμές η διαδικασία έκδοσης και ανανέωσης των τακτικών αδειών διαμονής αλλοδαπών. Παρά την ένδειξη εδραίωσης όμως του διαφορετικού στην κοινωνική και πολιτική καθημερινότητά μας, το ζήτημα της πραγματικής κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών που βρίσκονται εδώ και χρόνια στη χώρα έχει μετατραπεί από αφηρημένη (και επιβεβλημένη από το κοινοτικό δίκαιο) διακήρυξη της εθνικής νομοθεσίας σε αντικείμενο έντονου δημόσιου προβληματισμού με άμεσες πρακτικές προεκτάσεις. Ωστόσο, οι σοβαρότατες δυσχέρειες στην ενεργοποίηση του νομικού πλαισίου που αναμένεται να διασφαλίσει πλήρως την κοι-



ωνική συμμετοχή όσων αλλοδαπών έχουν ισχυρούς πλέον δεσμούς με την Ελλάδα φαίνεται να θέτουν σε κίνδυνο τόσο την προοπτική της πλήρους ένταξης ενός δυναμικού και ιδιαίτερα κρίσιμου για την ανάπτυξη της χώρας στοιχείου όσο και την ίδια την κοινωνική συνοχή.

ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΝΟΜΙΜΗΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Μια σειρά υποθέσεων που έχουν απασχολήσει τον ΣτΠ καταδεικνύουν ότι τόσο το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο όσο και η διοικητική πρακτική που το εξειδικεύει δεν διευκολύνουν τη διατήρηση του καθεστώτος νόμιμης παραμονής ακόμη και σε μακροχρόνια διαμένοντες αλλοδαπούς.

ΕΚΠΤΩΣΗ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑ ΓΙΑ ΤΥΠΙΚΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ

Δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις μεταναστών αυτής της κατηγορίας οι οποίοι κινδυνεύουν να εκπέσουν από το καθεστώς νομιμότητας λόγω αδυναμίας εκπλήρωσης σε δεδομένη χρονική στιγμή των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για την ανανέωση της άδειας διαμονής τους. Είναι ενδεικτική η περίπτωση νεαρού αλλοδαπού, ηλικίας 22 ετών σήμερα, ο οποίος διαμένει νόμιμα στη χώρα από το 1991 με την οικογένειά του, έχει ολοκληρώσει τις σπουδές του στην Ελλάδα και σήμερα αδυνατεί να παραμείνει σε νόμιμο καθεστώς διαμονής επειδή δεν κατάφερε να συμπληρώσει τα απαιτούμενα εκ του νόμου ένημα κατά τον χρόνο ανανέωσης της άδειας διαμονής του. Το παράδειγμα δεν είναι μεμονωμένο, καθώς το ίδιο πρόβλημα

αντιμετωπίζουν πολλοί νεαροί αλλοδαποί (μετανάστες δεύτερης γενιάς) που έχουν γεννηθεί ή ενηλικιωθεί στην Ελλάδα. Εν προκειμένω, μοιλονότι η κοινωνική ένταξη έχει ήδη ουσιαστικά επιτευχθεί, η απουσία ρυθμίσεων για τακτοποίηση της διαμονής τους, χωρίς αυστηρές προϋποθέσεις, οδηγεί όχι μόνο στον κοινωνικό τους αποκλεισμό, αλλά και στην εν γένει μη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα (υπόθεση 13136/2008).

ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΟΜΟΓΕΝΩΝ

Σημαντικός αριθμός αλλοδαπών από την Αλβανία, οι οποίοι διαμένουν μακροχρόνια στην Ελλάδα με καθεστώς ομογενούς και έχουν ενταχθεί ομαλά στην ελληνική κοινωνία, εκπίπτουν της νομιμότητας, όταν τα αιτήματα χορήγησης ή ανανέωσης του ειδικού δελτίου ταυτότητας ομογενούς (ΕΔΤΟ) απορρίπτονται, με την αιτιολογία ότι δεν συντρέχει στο πρόσωπό τους η ιδιότητα του ομογενούς. Η αιφνίδια αυτή αλλαγή της στάσης της διοίκησης δεν επιφυλάσσει δυνατότητα υπαγωγής σε άλλο καθεστώς νομιμότητας. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση ομογενούς, κατόχου ΕΔΤΟ, ο οποίος βρίσκεται στην Ελλάδα εδώ και μια δεκαετία τουλάχιστον με τη σύζυγο και τα δύο ανήλικα τέκνα του, τα οποία μάλιστα γεννήθηκαν στη χώρα μας. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα η διαμονή του ίδιου και της οικογένειάς του ήταν νόμιμη, αλλά κατά την πρόσφατη ανανέωση του ΕΔΤΟ η άρνηση της διοίκησης να αναγνωρίσει σε αυτόν την ιδιότητα του ομογενούς ήταν αρκετή για να περιέλθει όλη η οικογένεια σε καθεστώς παράνομης διαμονής (υπόθεση 4035/2008). Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το παραπάνω πρόβλημα επιχειρείται να αντιμετωπιστεί με ειδική ρύθμιση στον Ν. 3731/2008 (ΦΕΚ 263 Α' /23.12.2008).

ΜΕΤΑΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Η αδυναμία υπαγωγής σε εναλλακτικό καθεστώς νόμιμης διαμονής, για τους μετανάστες που έχουν μακροχρόνια διαμονή, αποτελεί εγγενές πρόβλημα του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου. Έτσι, ενδεχόμενη μετάβαση από μια κατηγορία άδειας διαμονής (πρόσφυγες, ομογενείς-αλληλογενείς αλλοδαποί) σε μια άλλη δεν είναι επιτρεπτή. Ενδεικτική του προβλήματος είναι η περίπτωση αλλοδαπού, αιτούντας άσυλο, ο οποίος διέμενε στη χώρα νόμιμα για μια πενταετία και του οποίου το αίτημα ασύλου τελικώς απορρίφθηκε, χωρίς να του παρέχεται καμία δυνατότητα μετάβασης σε άλλο καθεστώς νόμιμης διαμονής (υπόθεση 12921/2008).*

ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΑΔΕΙΩΝ ΓΙΑ ΕΞΑΙΡΕΤΙΚΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ

Την αδυναμία αυτή του θεσμικού πλαισίου δεν καθίσταται δυνατόν να αντιμετωπίσουν ούτε οι κείμενες διατάξεις περί αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους. Η αντι-





κειμενική αδυναμία προσκόμισης των απαιτούμενων σύμφωνα με τον νόμο δικαιολογητικών, και μάλιστα η απαίτηση προσκόμισής τους ως τυπικής προϋπόθεσης για την περαιτέρω εξέταση του αιτήματος, αποδεικνύει την έλλειψη ευελιξίας των οικείων διατάξεων και καθιστά ανέφικτη τη διατήρηση της νόμιμης διαμονής προσώπων που συνδέονται με ισχυρούς και μακροχρόνιους βιοτικούς δεσμούς με την Ελλάδα (υπόθεση 1476/2008). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση αλλοδαπής, συζύγου Έλληνα και μητέρας δύο ανήλικων τέκνων ελληνικής ιθαγένειας, η οποία διαμένει στην Ελλάδα περισσότερο από δέκα χρόνια και σήμερα αδυνατεί να υπαχθεί σε καθεστώς νομιμότητας επειδή δεν μπορεί να προσκομίσει ούτε θεώρηση εισόδου στην Ελλάδα ούτε παλαιότερη άδεια διαμονής (υπόθεση 19096/2007).

ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η σταθερότητα της νόμιμης διαμονής των αλλοδαπών διασφαλίζεται επαρκώς μόνο με την απόκτηση άδειας μακράς διάρκειας. Οι κάτοχοι των τίτλων αυτών δεν διατρέχουν τον, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, κίνδυνο έκπτωσης από τη νομιμότητα για τυπικούς λόγους και παράλληλα είναι φορείς συγκεκριμένων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων που διασφαλίζουν και προωθούν την κοινωνική τους ένταξη.

ΑΔΕΙΕΣ ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

Μολονότι ο τύπος της άδειας του επί μακρόν διαμένοντος καθιερώθηκε ήδη από το 2005, ελάχιστες τέτοιες άδειες έχουν εκδοθεί, για λόγους που σχετίζονται με την προβλεπόμενη διαδικασία χορήγησης και, ιδίως, με την προϋπόθεση πιστοποίησης των όρων ένταξης (γνώση ελληνικής γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού). Είναι χαρακτηριστικό ότι το σύστημα πιστοποίησης της «ελληνομάθειας» άρχισε στην ουσία να λειτουργεί μόλις τον Οκτώβριο του 2008. Οι αυστηρές προϋποθέσεις και οι δυσχέρειες της διοικητικής διαδικασίας καθιστούν ευχερέστερη, υπό τις παρούσες τουλάχιστον συνθήκες, την υποβολή αιτημάτων για απόκτηση άδειας αόριστης διάρκειας, καθεστώς που επιλέγουν άλλωστε οι περισσότεροι αλλοδαποί με μακρόχρονη εγκατάσταση στη χώρα. Ενδεικτική της αυστηρότητας του οικείου κανονιστικού πλαισίου είναι η περίπτωση σπουδαστή ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος, ο οποίος διέμενε νόμιμα, ως προστατευόμενο μέλος οικογένειας, επί εννέα χρόνια στη χώρα και μετά την ενηλικίωσή του αδυνατεί να υποβάλει αίτημα για άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος, καθώς δεν μπορεί να αποδείξει το προβλεπόμενο ελάχιστο ετήσιο εισόδημα (υπόθεση 10584/2008).

Το τοπίο, ωστόσο, αναμένεται να διαφοροποιηθεί με τον πρόσφατο Ν. 3731/2008 και την υιοθέτηση ευνοϊκότερων ρυθμίσεων για τους αλλοδαπούς που γεννήθηκαν και ενηλικιώθηκαν στην Ελλάδα και έχουν ολοκληρώσει την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση στη χώρα.

ΑΔΕΙΕΣ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΑΟΡΙΣΤΗΣ ΔΙΑΡΚΕΙΑΣ

Ακόμη όμως και κατά τη διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής αόριστης διάρκειας οι δυσχέρειες συχνά δεν είναι λίγες. Η απαιτούμενη 10ετής νόμιμη διαμονή ως απαραίτητη προϋπόθεση χορήγησης της εν λόγω άδειας αποτέλεσε αμφιλεγόμενο ζήτημα, στο σκέλος που αφορά τον υπολογισμό του χρόνου έναρξής της. Μετά την παρέμβαση του ΣτΠ προς το Υπουργείο Εσωτερικών και τον ΟΑΕΔ –φορέα διαχείρισης του προγράμματος νομιμοποίησης του 1998–, η διάρκεια της νόμιμης παραμονής υπολογίστηκε με αφετηρία την υποβολή των οικείων αιτημάτων και όχι την τελική χορήγηση της πράσινης κάρτας, και παράλληλα η οικεία ρύθμιση εφαρμόστηκε και στα προστατευόμενα μέλη του κύριου κατόχου της κάρτας τα οποία αναγράφονται σε αυτή (υπόθεση 4501/2008).*

ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΜΟΝΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Η νομοθεσία αναγνωρίζει μια σειρά δικαιωμάτων στους νόμιμα διαμένοντες αλλοδαπούς, με σκοπό την προώθηση



της κοινωνικής τους ένταξης. Τα δικαιώματα αυτά διαφοροποιούνται ανάλογα με το καθεστώς διαμονής των αλλοδαπών και ενισχύονται σημαντικά όταν αυτοί διαμένουν μακροχρόνια ή επί μακρόν στη χώρα. Ωστόσο, περιορισμένος αριθμός προσώπων έχει καταφέρει να εφοδιαστεί με τις οικείες άδειες, γεγονός που αντανακλά αντίστοιχα το περιορισμένο εύρος δικαιωμάτων που απολαμβάνει η πλειονότητα των νόμιμα διαμενόντων αλλοδαπών στη χώρα.

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

Μολοντί η οικογενειακή επανένωση αποτελεί μέσον κοινωνικής ένταξης και δικαίωμα του αλλοδαπού που πληροί τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, συχνά η πολυπλοκότητα της διαδικασίας, η έλλειψη συντονισμού των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και το γεγονός ότι η τελική χορήγηση εξαρτάται από αξιολογικές κρίσεις της διοίκησης οδηγούν σε υπέρμετρες καθυστερήσεις και απορρίψεις αιτημάτων, χωρίς επαρκή αιτιολογία. Το πρόβλημα εστιάζεται ιδίως στην επιφυλακτική στάση των ελληνικών προξενικών αρχών κατά τον έλεγχο ύπαρξης του οικογενειακού δεσμού των αιτούντων.* Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση απόρριψης αιτήματος για θεώρηση εισόδου, παρά την ύπαρξη προηγούμενης έγκρισης της Περιφέρειας, με την αιτιολογία ότι δεν διαφυλάσσεται η «ενότητα της οικογένειας», αφού ο αιτών δεν ζητούσε οι-

κογενειακή επανένωση με όλα τα μέλη της οικογένειάς του, αλλά με ορισμένα από αυτά (υπόθεση 17948/2007).

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η διασφάλιση του δικαιώματος στην εργασία αποτελεί ίσως τον πρωταρχικό παράγοντα και το κομβικό σημείο κάθε χειρήματος κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που έχουν μακροχρόνια διαμονή. Ωστόσο, η στάση της διοίκησης δεν φαίνεται να διευκολύνει πάντοτε την άσκηση του δικαιώματος αυτού. Είναι ενδεικτικό ότι για τη μετατροπή μιας άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία σε άδεια για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα ελέγχεται η σκοπιμότητα της εν λόγω δραστηριότητας, γεγονός που καταλείπει ευρύτατο πεδίο διακριτικής ευχέρειας στην αρμόδια επιτροπή της Περιφέρειας. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα απόρριψης αιτήματος για την εξαγορά ήδη υφιστάμενης επιχείρησης, με την αιτιολογία ότι δεν κρίνεται σκόπιμη η αιτούμενη μετατροπή λόγω κορεσμού του οικείου επαγγελματικού κλάδου (υπόθεση 14307/2008). Αντίστοιχα προβλήματα κατά την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας αντιμετωπίζουν και αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογένειας ημεδαπών ή πολιτών της ΕΕ. Στην περίπτωση, ωστόσο, αλλοδαπής υπηκόου τρίτης χώρας, συζύγου Έλληνα, επιτράπηκε τελικώς η άσκηση υπηρεσίας ιατρού υπαίθρου και ιατρικής ειδικότητας, μετά την παρέμβαση του ΣτΠ προς το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (υποθέσεις 7906/2008, 18868/2007).

ΥΠΟΤΡΟΦΙΕΣ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΩΝ

Σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, η χορήγηση υποτροφιών και βραβείων επιφυλάσσεται μόνο για όσους έχουν ελληνική ιθαγένεια ή εθνικότητα. Για τον λόγο αυτόν το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών αρνήθηκε να χορηγήσει υποτροφία επίδοσης σε αλλοδαπό σπουδαστή τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει επί μακρόν στην Ελλάδα. Ο ΣτΠ, επικαλούμενος την υποχρέωση να αναγνωρισθεί η δυνατότητα αυτή για τους επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαπούς σπουδαστές, με βάση την οικεία Οδηγία της ΕΕ, πρότεινε στον Υπουργό Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων την εφαρμογή της και στους μακροχρόνια διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών, ως μέτρο για την επίτευξη της κοινωνικής τους ένταξης (υπόθεση 17817/2005).*

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα προβλήματα που επιστημάνθηκαν παραπάνω και σχετίζονται με την απροθυμία της διοίκησης να εγγυηθεί τη νόμιμη παραμονή αλλοδαπών που διαμένουν μακροχρόνια στη χώρα, ως προϋπόθεση για την κοινωνική τους ένταξη, σχετίζονται αναμφίβολα με τη συνολικότερη διαχείριση

της μετανάστευσης και ιδίως της παράνομης διαμονής σημαντικού αριθμού αλλοδαπών στην Ελλάδα. Έτσι:

- μετανάστες που, μοιλονότι διαμένουν επί μακρόν στη χώρα, δεν κατάφεραν να ενταχθούν σε κάποιο πρόγραμμα νομιμοποίησης ή εξέπεσαν της νομιμότητας για τυπικούς λόγους,
- αιτούντες άσυλο που δεν έχουν υπαχθεί στο ειδικό καθεστώς προστασίας προσφύγων, λόγω της αυστηρής και περιοριστικής πολιτικής που ακολουθεί η χώρα μας στο ζήτημα,

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΟΜΑΔΕΣ

Οι παραλείψεις της διοίκησης που προαναφέρθηκαν και οι συνακόλουθες συνέπειές τους επαναλαμβάνονται με πανομοιότυπο τρόπο στα ζητήματα διαχείρισης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι Τσιγγάνοι. Τα σοβαρά προβλήματα διαβίωσης και οι ποικίλες εκδηλώσεις αποκλεισμού, τον οποίο εξακολουθούν να υφίστανται οι περισσότεροι Έλληνες Τσιγγάνοι από την κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, έχουν κατ' επανάληψη απασχολήσει τον ΣτΠ. Η εμπειρία αυτή καταδεικνύει ότι η αμήχανη στάση της διοίκησης σε ένα επί μακρόν υφιστάμενο πρόβλημα όχι μόνον το διαιωνίζει, αλλά τροφοδοτεί παράλληλα την ένταση και την κοινωνική αντιπαράθεση μεταξύ Τσιγγάνων και πολιτών που διαμένουν κοντά σε καταυλισμούς.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ ΚΑΙ ΡΟΜΑ

Ο τρόπος με τον οποίο περιγράφονται σε σχετικό έγγραφο δημάρχου της Αττικής οι συνθήκες διαβίωσης των Τσιγγάνων είναι χαρακτηριστικός: «Οι Ρομά διαβιούν σε...τραγικές συνθήκες...δίπλα από σκουπιδοτόπους...σε παράγκες, χωρίς νερό και φως, χωρίς τους στοιχειώδεις κανόνες υγιεινής, ανάμεσα σε τρωκτικά και στο έλεος των ακραίων καιρικών συνθηκών και φαινομένων... να πλήττονται από επιδημίες, που εν πολλοίς προκαλούνται από τα σκουπίδια τα οποία επ' αμοιβή αναλαμβάνουν να απομακρύνουν απ' όλη την έκταση της Αττικής ...» (υπόθεση 16048/2007). Η εικόνα αυτή δεν είναι ούτε μεμονωμένη ούτε σπάνια. Θα μπορούσε εύκολα να περιγράψει τις συνθήκες διαβίωσης των Τσιγγάνων στον Ασπρόπυργο, τον Βοτανικό, την Πάτρα και σε άλλες περιοχές της χώρας, αποτυπώνοντας με ακρίβεια την πραγματικότητα. Από την άλλη πλευρά, η εικόνα αυτή δεν αφήνει ανεπηρέαστη την ευρύτερη περιοχή, στην οποία έχουν εγκατασταθεί αυθαιρέτως και διαβιούν επί μακρόν Τσιγγάνοι. Οι επιπτώσεις στην υγεία των ίδιων των εγκατεστημένων στους καταυλισμούς, αλλά και στη δημόσια υγεία και την ποιότητα ζωής του υπόλοιπου πληθυσμού (υποθέσεις 10960/2008, 10964/2008, 10969/

- αλλοδαποί για τους οποίους καθίσταται αντικειμενικά ανέφικτη η εκτέλεση των αποφάσεων απέλασης, λόγω της κατάστασης που επικρατεί στις χώρες προέλευσής τους (πολιτική κρίση, πόλεμος),

πλήττονται από τις παραλείψεις της διοίκησης να ρυθμίσει, έστω και προσωρινά, τις ειδικές συνθήκες παραμονής τους, γεγονός που δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τον κοινωνικό τους αποκλεισμό, την εκμετάλλευση της εργασίας τους και τη διαβίωσή τους υπό συνθήκες εξευτελιστικές της ανθρώπινης αξίας.

2008, 11004/2008), η ανοχή από τις δημόσιες αρχές δραστηριοτήτων βιοπορισμού των Τσιγγάνων, όπως είναι η καύση ελαστικών και απορριμμάτων και η επεξεργασία μετάλλων στους καταυλισμούς (Ασπρόπυργος, Βοτανικός), επιβαρύνει σοβαρά την ευρύτερη περιοχή όπου είναι εγκατεστημένοι (υποθέσεις 10961/2008, 10963/2008, 11003/2008). Συχνά δε, περιστατικά κλητών από επιχειρήσεις και ιδιοκτησίες επαγγελματιών που δραστηριοποιούνται στην περιοχή και αποδίδονται σε μέλη της κοινότητας των Τσιγγάνων δεν διερευνώνται επαρκώς από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές (υποθέσεις 10969/2008, 13896/2007). Το γεγονός αυτό, μοιλονότι μεμονωμένο, τροφοδοτεί την εντύπωση περί γενικευμένης εγκληματικότητας των κοινοτήτων των Τσιγγάνων, η οποία ενισχύεται από την ανέλεγκτη χρήση και τη διακίνηση ναρκωτικών στους καταυλισμούς (υπόθεση 10969/2008).

Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι εντάσεις και οργανωμένες αντιδράσεις αγανάκτησης των περιοίκων. Δεν είναι σπά-



νιες οι κινητοποιήσεις κατοίκων από τους πληττόμενους ή όμορους δήμους με αποκλεισμούς τμημάτων οδικών δικτύων και πορείες διαμαρτυρίας προς τους αρμόδιους φορείς. Η κεντρική και η περιφερειακή διοίκηση εμφανίζονται διστακτικές να υιοθετήσουν δραστικές λύσεις και να συντονίσουν αποφασιστικά τους άμεσα εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς στο πεδίο αρμοδιότητας του καθενός. Η τοπική αυτοδιοίκηση μεταθέτει τις ευθύνες στην κεντρική διοίκηση, θεωρώντας ότι το ζήτημα χρήζει συνολικής και κεντρικής αντιμετώπισης, χωρίς να αναλαμβάνει το μερίδιο ευθύνης ή αρμοδιότητας που της αναλογεί. Στη γενική αμήχανη στάση της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης προστίθεται και η εξίσου αμήχανη στάση των αστυνομικών αρχών οι οποίες αδυνατούν να ελέγξουν αποτελεσματικά την παραβατική συμπεριφορά συγκεκριμένων μελών της κοινότητας των Τσιγγάνων, επιτείνοντας το κλίμα ανασφάλειας και έντασης.

Ο ΣτΠ έχει επισημάνει ότι, ανεξάρτητα από την επί μέρους κατανομή των αρμοδιοτήτων, οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι φορείς υπέχουν το καθήκον επίλυσης του προβλήματος, σεβόμενοι τα συνταγματικώς προστατευόμενα δικαιώματα των Τσιγγάνων, αλλά και των περιοίκων (υπόθεση Ασπροπύργου 16048/2007, υπόθεση Βοτανικού 13986/2006, υπόθεση Πάτρας 2880/2005). Στο πλαίσιο αυτό, η υποχρέωση κατάθεσης ρεαλιστικών και άμεσα εφαρμόσιμων προτάσεων του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) προσλαμβάνει καθοριστικό ρόλο, δεδομένου ότι οι ΟΤΑ διαθέτουν επαρκέστερη γνώση και ευρεία εποπτεία τόσο του προβλήματος και των ιδιαιτεροτήτων των Τσιγγάνων της περιοχής τους όσο και των διαθέσιμων κατάλη-

των χώρων για την εγκατάστασή τους μέσα στα διοικητικά όριά τους. Ωστόσο, οι λύσεις σε τοπικό επίπεδο θα αποβούν απολύτως αλυσιστελείς για τη συνολική αντιμετώπιση του προβλήματος, εάν δεν ενταχθούν στο πλαίσιο κεντρικότερου σχεδιασμού και συστηματικής εποπτείας και ενίσχυσης των προτεινόμενων λύσεων.

Στο σκέλος που αφορά τις ενέργειες των αστυνομικών αρχών, ο ΣτΠ έχει επισημάνει επανειλημμένα ότι η βίαιη απομάκρυνση των Τσιγγάνων από τον τόπο όπου έχουν εγκατασταθεί επί μακρόν, χωρίς να τηρούνται οι νόμιμες διαδικασίες, όχι μόνο δεν είναι νόμιμη, αλλά αποδεικνύεται στην πράξη και απολύτως απρόσφορη για την αντιμετώπιση του προβλήματος (υποθέσεις 13986/2006, 2880/2005). Είναι χαρακτηριστικό ότι, μετά την έναρξη εργασιών ανάπλασης στην περιοχή του Βοτανικού, η απομάκρυνση των διαβιούντων Τσιγγάνων της περιοχής το καλοκαίρι του 2007 προκάλεσε την αυθαίρετη κατάληψη και εγκατάσταση σε δημόσιες και σε ιδιωτικές εκτάσεις της ευρύτερης περιοχής (υπόθεση 12036/2007).* Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο ΣτΠ έχει επισημάνει ότι η απαγόρευση της βίαιης απομάκρυνσης των Τσιγγάνων από υφιστάμενους καταυλισμούς δεν απαλλάσσει τις αστυνομικές αρχές από την υποχρέωση να ασκούν τα προσδιοριζόμενα από την κείμενη νομοθεσία καθήκοντα γενικής αστυνόμευσης, διασφάλισης της δημόσιας τάξης και δίωξης του εγκλήματος (υπόθεση 13986/2006).

ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΠΑΡΑΝΟΜΑ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΙΡΗΝΗ

Οι εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης σε αυτοσχέδιους καταυλισμούς και οι συνακόλουθες επιπτώσεις και αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας, ως συνέπεια των παραλείψεων της διοίκησης να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά ένα επί μακρόν υφιστάμενο πρόβλημα, αφορά και άλλες ευπαθείς ομάδες. Χαρακτηριστική είναι η κατάσταση που επικρατεί στον αυτοσχέδιο καταυλισμό που έχει δημιουργηθεί σε ιδιωτικό χώρο κοντά στο λιμάνι της Πάτρας. Στον καταυλισμό αυτόν διαβιούν, υπό απάνθρωπες συνθήκες και εξαθλίωση, εκατοντάδες παράνομα διαμένοντες στη χώρα αλλοδαποί. Η απομάκρυνση των αλλοδαπών αυτών από τη χώρα καθίσταται αντικειμενικά ανέφικτη για λόγους που αφορούν την πολιτική κατάσταση στις χώρες προέλευσής τους. Ωστόσο, η εκ των πραγμάτων αναγκαστική παραμονή τους στην περιοχή υπό ένα ιδιότυπο καθεστώς ανοχής και η απουσία οποιασδήποτε κρατικής μέριμνας τροφοδοτούν και αναπαράγουν ένα διαρκώς διογκούμενο πρόβλημα, χωρίς η υφιστάμενη και επί μακρόν γνωστή αυτή κατάσταση να καθίσταται ικανή να προκαλέσει την παρέμβαση των αρμόδιων δημόσιων αρχών (υποθέσεις 18364/2007, 8616/2008).



Η επίσκεψη του ΣτΠ στον καταυλισμό επιβεβαίωσε την εικόνα εξαθλίωσης και παντελούς έλλειψης στοιχειωδών αγαθών και υπηρεσιών (υγειονομική περίθαλψη, ύδρευση, αποχέτευση, καθαριότητα), με όλες τις συνέπειες που αυτή συνεπάγεται για την υγεία των ίδιων των αλλοδαπών, αλλά και για τη δημόσια υγεία. Η απουσία υγειονομικών παροχών και ιατρικής φροντίδας, η αδυναμία αποτελεσματικής διερεύνησης και δίωξης εγκληματικών πράξεων μεμονωμένων ατόμων που διαμένουν στον καταυλισμό, αλλά και η εν γένει πληθμελής άσκηση των καθηκόντων αστυνόμευσης για τη διασφάλιση της τάξης και της κοινωνικής ειρήνης προκαλούν συχνά εντάσεις και αντιπαραθέσεις με την τοπική κοινωνία [υποθέσεις 11259/2008, 8433/2008]. Ο ΣτΠ, στη σχετική παρέμβασή του προς τους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς, επισήμανε την ανάγκη συνεργασίας για την άμεση λήψη μέτρων και την πρόληψη έκρυθμων καταστάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, πρότεινε την άμεση παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών στους διαβιούντες στον καταυλισμό και παράλληλα τον προγραμματισμό της μετεγκατάστασής τους σε κατάλληλο χώρο φιλοξενίας, ο οποίος δεν θα παρέμπει σε χώρο κράτησης ή εκτόπισης.* Παρά την κοινή διαπίστωση ότι το πρόβλημα χρήζει άμεσης αντιμετώπισης, η κατάσταση εξακολουθεί να υφίσταται υπό τις ίδιες οξυμένες συνθήκες, προκαλώντας μάλιστα κατά καιρούς εντάσεις και επεισόδια με τις αστυνομικές και τις λιμενικές αρχές. Τον Οκτώβριο του 2008,

το Υπουργείο Εσωτερικών ανακοίνωσε ότι στην περιοχή του Δρέπανου, σε απόσταση 15 χλμ. από την πόλη της Πάτρας, πρόκειται να δημιουργηθεί «το νέο κέντρο υποδοχής και φιλοξενίας παράνομων μεταναστών», έκτασης 40 περίπου στρεμμάτων και ικανότητας να φιλοξενήσει 1000 περίπου άτομα. Η ανακοίνωση αυτή προκάλεσε την αντίδραση των κατοίκων της περιοχής του Δρέπανου, οι οποίοι φοβούνται ότι το ήδη υφιστάμενο πρόβλημα στην περιοχή της Πάτρας πρόκειται να μεταφερθεί στην περιοχή τους. Είναι αμφίβολο εάν η όποια παρασχεθείσα διαβεβαίωση από την πλευρά των αρμόδιων αρχών θα καταστεί ικανή να αποκαταστήσει την ήδη κλονισμένη αξιοπιστία της διοίκησης, και είναι ορατός ο κίνδυνος της μετατροπής του σχεδιαζόμενου «κέντρου φιλοξενίας» σε κέντρο ή, καλύτερα, σε στρατόπεδο μακρόχρονης κράτησης.

ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΑΡΑΝΟΜΑ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

Η διαβίωση μελών ευπαθών ομάδων σε πρόχειρους, αυτοσχέδιους καταυλισμούς υπό συνθήκες εξαθλίωσης σε συνδυασμό με την αντικειμενική τους ανάγκη να διασφαλίσουν στοιχειωδώς τον βιοπορισμό τους, καθιστούν το ενδεχόμενο εκμετάλλευσης της εργασίας τους όχι μόνον αναμενόμενο αλλά αναπόφευκτο. Δεν είναι τυχαία, αλλά ούτε και μοναδική η περίπτωση που απασχόλησε έντονα την κοινή γνώμη και αφορούσε την εκ-



μετάλλευση σε μεγάλο βαθμό πολλών αλλοδαπών εργαζομένων σε θερμοκήπια παραγωγής φράουλας σε περιοχή του νομού Ηλείας. Μια σειρά από δημοσιεύματα μερίδας του έντυπου και ηλεκτρονικού Τύπου κατήγγειλαν σοβαρές παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας που αφορούσαν ιδίως τους όρους αμοιβής, ασφάλισης και παροχής εργασίας των αλλοδαπών εργαζομένων. Για τον καλύτερο έλεγχο των προσώπων αυτών, οι εργοδότες είχαν επινοήσει ένα ιδιότυπο καθεστώς παροχής τροφής και στέγης σε αυτοσχέδιους καταυλισμούς, υπό απάνθρωπες συνθήκες, με την κατακράτηση μέρους της πενιχρής αμοιβής τους. Έτσι, η παραμονή και η εργασία των αλλοδαπών εργαζομένων ελέγχονταν απολύτως από τους εργοδότες και τελούσε σε πλήρη εξάρτηση από αυτούς, γεγονός που παραπέμπει στον τρόπο δράσης οργανωμένων κυκλωμάτων παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων.

Ο ΣτΠ, στη σχετική παρέμβασή του, κάλεσε τους αρμόδιους φορείς, κατά λόγιο αρμοδιότητας, να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα, προκειμένου να αποκατασταθεί η νομιμότητα (υπόθεση 1166/2008).* Από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς μόνο το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, έπειτα από σχετική εντολή της Υπουργού Απασχόλησης, διενήργησε ελέγχους σε εργοδότες και επέβαλε περιορισμένες κυρώσεις. Ωστόσο, οι έλεγχοι αυτοί αποδείχθηκαν συγκυριακοί και πρόχειροι, δεδομένου ότι δεν αναζητήθηκαν και, κυρίως, δεν αντιμετωπίστηκαν τα αίτια που επέτρεψαν την προβληματική αυτή κατάσταση. Αντίστοιχες περιπτώσεις εκμετάλλευσης της εργασίας αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα είναι βέβαιο ότι υπάρχουν. Η απουσία ρύθμισης των σχέσεων εργασίας που αφορούν ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού και η άρνηση τακτοποίησης του καθεστώτος παραμονής σημαντικού τμήματος του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει μεν παράνομα

στη χώρα, αλλά δεν καθίσταται αντικειμενικά εφικτή η απομάκρυνσή του, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την εκμετάλλευση της ανθρώπινης εργασίας. Όσο δεν λαμβάνεται μέριμνα για την αποτροπή του φαινομένου, είναι βέβαιο ότι θα επαναληφθεί, ιδίως σε περιοχές των οποίων η αγροτική οικονομία στηρίζεται κατ' εξοχήν στην εποχική απασχόληση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στην παρούσα ενότητα αναδείχθηκαν φαινόμενα προϊούσας κοινωνικής εξαθλίωσης ολόκληρων πληθυσμιακών ομάδων. Κοινή συνιστώσα όλων αυτών των ομάδων είναι ότι μπορούν να προσδιοριστούν με βάση στοιχεία εθνοφυλετικής διαφοράς, ακόμη και όταν μέλη των ομάδων αυτών, όπως π.χ. οι Τσιγγάνοι στην πλειονότητά τους, διαθέτουν την ελληνική ιθαγένεια. Ωστόσο, η εστίαση σε αυτά τα στοιχεία ετερότητας φαίνεται να υπονομεύει σοβαρά την ικανότητα του υπόλοιπου πληθυσμού να αντιληφθεί τα προβλήματα που η κατά περίπτωση ευπαθής ομάδα αντιμετωπίζει ως προβλήματα δικαιωμάτων του ανθρώπου, άρα ως ζήτημα που αφορά εν τέλει τον καθένα. Όμως, αυτό που φαίνεται να παίζει καθοριστικό ρόλο στην κοινωνική περιθωριοποίηση των πληθυσμών αυτών δεν είναι το στοιχείο της εθνοφυλετικής ετερότητας. Αυτό απλώς αποτυπώνει συμβολικά αλλά και σχηματικά το πόσο πραγματικά δύσκολη είναι η κοινωνική συμβίωση ή η γειτονία μεταξύ πληθυσμών με δραστηρικά διαφορετικά ή ασύμβατα *κοινωνικά* χαρακτηριστικά και πρακτικές (πρβλ. π.χ. την επώδυνη συμβίωση Τσιγγάνων και «Ελληνοποντίων» στον Ασπρόπυργο ή αστικού πληθυσμού της Πάτρας και Αφγανών «οιονεί-προσφύγων»), όταν οι μηχανισμοί του κράτους αδρανούν απέναντι στην αναστόμφευκτη οριζόντια κοινωνική ένταση.

ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ – ΕΤΕΡΟΤΗΤΑ

Οι προηγούμενες δύο ενότητες εστίασαν στις σοβαρές συνέπειες που φαίνεται να έχει για τα δικαιώματα του ανθρώπου, αλλά και για την κοινωνική συνοχή στη χώρα μας η παθητικότητα ή και η απροθυμία με την οποία η ελληνική διοίκηση αντιμετωπίζει συχνά τα αιτήματα κοινωνικής στήριξης πληθυσμιακών ομάδων με πρόσρημο εθνοφυλετικής ετερότητας. Την ίδια στιγμή, όμως, το στοιχείο της ετερότητας φαίνεται να απασχολεί ενεργά διοικητικούς μηχανισμούς που διαδραματίζουν ζωτικής σημασίας ρόλο στην απονομή ή την αναγνώριση δικαιωμάτων στα πρόσωπα που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια. Έτσι, παρατηρείται η οργάνωση περισσότερων και διαφορετικών μεταξύ τους προσωπικών καθε-

στώτων που συνεπάγονται τελικά διαφορετικό βαθμό απόλαυσης δικαιωμάτων με βάση την εθνική καταγωγή. Ακόμη όμως και πέραν της κατ' αρχήν θεμιτής διαφοροποίησης στη μεταχείριση και στα αποδιδόμενα δικαιώματα των ελλήνων πολιτών έναντι των αλλοδαπών υπηκόων, μια σειρά επί μέρους διαβαθμίσεων παρατηρείται τόσο στη μια όσο και στην άλλη κατηγορία προσώπων. Έτσι, το κοινωνικό σώμα του συνόλου των κατοίκων της χώρας, συμπεριλαμβανομένων και των ελλήνων πολιτών, κερματίζεται σε επί μέρους κατηγορίες, η θεσμική αντιμετώπιση των οποίων μέσα στη δράση της διοίκησης δεν μπορεί παρά να εγείρει απορίες σχετικά με την αρχή της ισότητας.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΛΛΟΓΕΝΕΙΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ

Το εύρος των δικαιωμάτων και των παροχών που χορηγούνται σε αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών που είναι *αλλογενείς* είναι σαφώς περιορισμένο έναντι εκείνου που τυγχάνουν οι ομογενείς αλλοδαποί. Οι σοβαρές δυσλειτουργίες που παρατηρήθηκαν στη διαδικασία έκδοσης και ανανέωσης των αδειών διαμονής των αλλογενών αλλοδαπών (βλ. επανειλημμένες παρεμβάσεις και διαπιστώσεις του ΣτΠ, όπως καταγράφονται σε όλες τις ετήσιες εκθέσεις) είχε ως επακόλουθο οι εν λόγω αλλοδαποί να στερηνθούν μια σειρά από δικαιώματα και παροχές που αναγνωρίζει η κείμενη νομοθεσία. Αντ' αυτών, διευθετήσεις ή διευκολύνσεις, όπως π.χ. το δικαίωμα ταξιδιού στις χώρες προέλευσης, εμφανίζονται να υποκαθιστούν, και μάλιστα χαριστικά, την απόλαυση δικαιωμάτων. Συνεχίζει να παρατηρείται μεγάλη καθυστέρηση στην εμπέδωση ενός συστήματος αδειοδότησης λειτουργικού και ταχέος που δεν θα δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα στον συναλλασσόμενο. Τούτο εμφανίζει και τη διοίκηση και τον νομοθέτη απρόθυμους να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά δυσλειτουργίες που για άλλες κατηγορίες πολιτών θα ήταν ανεπίτρεπτες. Μολονότι η διαδικασία διεκπεραίωσης των οικείων αιτημάτων φαίνεται να έχει αισθητά βελτιωθεί, μετά την παρέλευση 10ετίας περίπου από την έναρξη των προγραμμάτων νομιμοποίησης, τα προβλήματα μετατοπίζονται σε πεδία που δεν αφορούν οργανωτικές, αλλά ουσιαστικές παραλείψεις της διοίκησης και σχετίζονται με την απόλαυση δικαιωμάτων (βλ. «Διασφάλιση νόμιμης διαμονής»).

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΜΟΓΕΝΕΙΣ ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ

Σε αντίθεση με άλλες εθνικές νομοθεσίες, η ελληνική επιφυλάσσει μια σειρά από δικαιώματα και πολιτικές πρόνοιες σε εκείνη την κατηγορία των αλλοδαπών τρίτων χωρών οι οποίοι έχουν χαρακτηριστεί ως ομογενείς. Ακόμη και εκείνοι οι αλλοδαποί που έχουν γεννηθεί ή/και μεγαλώσει στην Ελλάδα δεν είναι δικαιούχοι των ευνοϊκών ρυθμίσεων που απολαμβάνουν οι ομογενείς. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άρνηση χορήγησης υποτροφίας σε αριστεύσαντα φοιτητή, μολονότι είχε μεγαλώσει και ολοκληρώσει τις σπουδές του στην Ελλάδα (υπόθεση 17817/2005).

Ακόμη όμως και η απόδοση της ομογενειακής ιδιότητας και τα τυχόν ευεργετήματα που απορρέουν από αυτή φαίνεται να υπόκεινται περισσότερο σε συγκυριακά μεταβαλλόμενες πρακτικές που προσδιορίζονται από ευρύτερες γεωπολιτικές εκτιμήσεις, παρά στην υλοποίηση της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του απόδημου ελληνισμού. Η πρόσφατη άρνηση της διοίκησης να ανανεώσει το ΕΔΤΟ σε υπηκόους της Αλβανίας, παρά την

αναγνωρισμένη στο παρελθόν από τις ελληνικές αρχές ομογενειακή τους ιδιότητα αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα (υποθέσεις 13870/2007, 210/2008, 4035/2008). Η αλλαγή στάσης στο προκείμενο ζήτημα φαίνεται να συνδέεται με το γεγονός ότι, εδώ και περίπου δύο χρόνια, καθίσταται πλέον εφικτή η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση για όσους έχουν χαρακτηριστεί ως ομογενείς από την Αλβανία. Το ενδεχόμενο μαζικών πολιτογραφήσεων αυτής της κατηγορίας ομογενών και οι συνέπειές της προκάλεσαν την επιφυλακτικότητα της διοίκησης ως προς την εγκυρότητα των δικαιολογητικών, με βάση τα οποία τους είχε αναγνωριστεί η ιδιότητα του ομογενούς. Αυτή η αιφνίδια αλλαγή στάσης ευλόγως κλονίζει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των προσώπων αυτών στην ελληνική διοίκηση, αφού κατά τη δεκαετή τουλάχιστον νόμιμη διαμονή τους στη χώρα ουδέποτε είχε αμφισβητηθεί η εγκυρότητα των δικαιολογητικών που είχαν προσκομίσει στο παρελθόν.

Ο ΣτΠ επισήμανε στις αστυνομικές αρχές την ανάγκη ειδικής και επαρκούς αιτιολόγησης των οικείων αποφάσεων, επικαλούμενος την ανάγκη προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των ενδιαφερομένων και της ασφάλειας δικαίου. Παράλληλα, η Αρχή πρότεινε να θεσπιστεί ρύθμιση για τη διασφάλιση της νόμιμης διαμονής σε περιπτώσεις απόρριψης αιτημάτων για ανανέωση ΕΔΤΟ, σε αντιστοιχία με τα ισχύοντα για ομογενείς που προέρχονται από χώρες της πρώην Ένωσης Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών.

ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ

Στο ελληνικό σύστημα απόδοσης της ελληνικής ιθαγένειας η απόκτησή της δεν αποτελεί το φυσικό επακόλουθο της δημιουργίας ισχυρών δεσμών με τον τόπο και τους ανθρώπους, αλλά κυρίως (ή σε ορισμένες περιπτώσεις αποκλειστικά) βασίζεται σε πολιτικές εκτιμήσεις που σχετίζονται με την αναγνώριση της «ικανότητας» του αιτούντος την πολιτογράφηση να ανήκει στο εθνικό σύνολο (βλ. *Ετήσια έκθεση 2007*, σ. 68–75). Μολονότι η παροχή της προαναφερθείσας ευρείας διακριτικής ευχέρειας προβλέπεται στον Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας, η διοικητική πρακτική που την εξειδικεύει συστηματικά αποκλείει κατηγορίες αλλογενών αλλοδαπών που βρίσκονται στην Ελλάδα (ακόμη και μετά την πάροδο δύο γενεών) από την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση. Ειδικά μάλιστα αλλογενείς υπήκοοι ορισμένων κρατών, συνήθως γειτονικών, δεν πολιτογραφούνται, μολονότι οι δεσμοί τους με τη χώρα είναι σε αρκετές περιπτώσεις αναμφισβήτητοι, όπως για παράδειγμα αλλοδαποί σύζυγοι Ελλήνων και γονείς ημεδαπών (υποθέσεις 6994/2007, 13752/2007, 15116/2007, 9886/2008 κ.ά.).



Η επιφυλακτικότητα των αρχών να αποδώσουν την ιθαγένεια σε όσους δεν πληρούν τα κριτήρια της «ελληνικότητας» καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής, ακόμη και σε περιπτώσεις που η ομογενειακή ιδιότητα έχει αναγνωρισθεί (υπόθεση 10896/2008). Η διάκριση άλλωστε μεταξύ αλλογενοφών και ομογενοφών σε πολλές περιπτώσεις είναι ιδιαίτερα επισφαλής, γεγονός που καθιστά αντίστοιχα επισφαλής την αξιοποίησή της ως κριτηρίου απόδοσης της ελληνικής ιθαγένειας. Ενδεικτική περίπτωση αποτελούν οι απόγονοι Αρμενίων που ήρθαν στη χώρα μετά τη Μικρασιατική καταστροφή, οι οποίοι δεν αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια ή για να την αποκτήσουν συναντούν ισχυρά προσκόμματα, παρά την ιδιαίτερη σχέση τους με την Ελλάδα επί γενεές. Αν και στην πραγματικότητα οι παραπάνω είναι ανιθαγενείς και θα έπρεπε να αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια από τη γέννησή τους, όπως έχει υποστηρίξει ο ΣτΠ στη σχετική παρέμβασή του, οι αστυνομικές αρχές τους θεωρούν τούρκους υπηκόους και αλλογενείς, με αποτέλεσμα να υφίστανται τόσο την ταλαιπωρία της πολιτογράφησης όσο και την αμφίβολης έκβασης διακριτική ευχέρεια του υπουργού που αυτή συνεπάγεται (υπόθεση 12884/2007).

Ειδική περίπτωση αποτελούν οι Αρμένιοι ή οι απόγονοι Αρμενίων που είχαν εγκατασταθεί στην Ελλάδα μετά το 1922 και μετακινήθηκαν στην τότε σοβιετική Αρμενία το 1947–1948. Αν και πολλοί από αυτούς ήταν αναγνωρισμένοι ως ανιθαγενείς από τις ελληνικές αρχές, μέχρι σήμερα το Υπουργείο Εσωτερικών αμφισβητούσε την παραδεδεγμένη στο παρελθόν ανιθαγένειά τους με το επιχείρημα ότι στο μεταξύ είχαν αποκτήσει τη σοβιετική ιθαγένεια* (υποθέσεις 3359/2007, 8088/2007). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η παρέμβαση του ΣτΠ είχε θετική έκβαση και οι ενδιαφερόμενοι απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια ως ανιθαγενείς. Αντίστοιχη θετική έκβαση δεν έχει, τουλάχιστον προς το παρόν, η παρέμβαση του ΣτΠ στις υποθέσεις αρρένων Κωνσταντινουπολιτών των οποίων η ιθαγένεια είχε αφαιρεθεί στο παρελθόν από το τουρκικό κράτος. Μολονότι οι συγκεκριμένοι θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται επίσης ως ανιθαγενείς, θεωρούνται από την ελληνική διοίκηση ως τούρκοι υπήκοοι. Την ίδια στάση τηρεί η διοίκηση και στην περίπτωση ομογενοφών, οι γονείς των οποίων είχαν την αλβανική ιθαγένεια την οποία στερήθηκαν από το αλβανικό κράτος με την εγκατάστασή τους στην Ελλάδα ήδη από τον Μεσοπόλεμο αλλιά και μετά. Και εν προκειμένω, οι αιτούντες εξακολουθούν να θεωρούνται Αλβανοί και όχι, όπως θα έπρεπε, ανιθαγενείς, ακόμη και εάν ορισμένοι από αυτούς απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια επειδή γεννήθηκαν σε ελληνικό έδαφος (υπόθεση 14993/2008).

ΑΛΛΟΔΑΠΟΙ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ

Η επιφυλακτικότητα ή η αμήχανη στάση της ελληνικής διοίκησης στην απόδοση δικαιωμάτων, εκεί όπου υπάρχουν στοιχεία ετερότητας, δεν αφορά μόνον αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών, αλλιά συχνά και πολίτες της ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικά τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν αλλοδαποί υπήκοοι χωρών της ΕΕ οι οποίοι διαμένουν πολλά χρόνια στην Ελλάδα και δεν απολαμβάνουν μια σειρά από δικαιώματα που σχετίζονται με την ιδιότητα του δημότη. Εν προκειμένω, εμφανίζεται το παράδοξο πρόσωπα τα οποία έχουν δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές εκλογές να μην απολαμβάνουν τα πλήρη δικαιώματα των δημοτών. Ενδεικτική του προβλήματος είναι η περίπτωση κοινοτικού υπηκόου, μόνιμου κατοίκου δήμου της Αττικής και εγγεγραμμένου ενδεικτικά στο δημοτολόγιο, ο οποίος, κατά τη διαδικασία πρόσληψης ως εποχικού υπαλλήλου στον δήμο, κατετάγη τελευταίος στον πίνακα κατάταξης λόγω έλλειψης του απαιτούμενου «βαθμού εντοπιότητας». Ο ΣτΠ στη σχετική παρέμβασή του υποστήριξε ότι η μακροχρόνια μόνιμη εγκατάσταση του ενδιαφερομένου, σε συνδυασμό με την ενδεικτική εγγραφή στο δημοτολόγιο, ανταποκρίνεται κατ' ουσίαν στις προβλήψεις

των κείμενων διατάξεων που αφορούν την απασχόληση της συγκεκριμένης κατηγορίας προσωπικού, άποψη η οποία έγινε τελικώς αποδεκτή από τον δήμο (υπόθεση 11155/2006).

Όμως, το κριτήριο της «δημοτικότητας» προκαλεί αθέμιτες ανισότητες ακόμη και μεταξύ των ίδιων των ελλήνων πολιτών. Με δεδομένη την αρμοδιότητα των δήμων στην ίδρυση, τη λειτουργία και τη διαχείριση των κοιμητηρίων, διαπιστώνεται ότι στις περισσότερες περιπτώσεις οι δήμοι επιφυλάσσουν σαφώς ευνοϊκότερη μεταχείριση υπέρ των δημοτών τους. Η κατ' αρχήν θεμιτή αυτή διάκριση φθάνει κάποτε σε υπέρμετρες αποκλίσεις, με κριτήριο το εάν ο θανών υπήρξε δημότης, ετεροδημότης ή αλλοδαπός, σε βαθμό που να καθιστά απαγορευτική τη χρήση των δημοτικών κοιμητηρίων από τους μη δημότες, ακόμη και εάν πρόκειται για μόνιμους κατοίκους της περιοχής* (υπόθεση 11327/2008). Το πρόβλημα επιτείνεται σε περιπτώσεις αλλοδαπών πολιτών, καθώς οι μεν έλληνες ετεροδημότες έχουν πάντοτε τη δυνατότητα ενταφιασμού με ίσους όρους στον τόπο της δημοτολογικής τους εγγραφής, οι αλλοδαποί όμως, πολίτες της ΕΕ και μη, δεν έχουν αντίστοιχη ευχέρεια.

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΤΣΙΓΓΑΝΩΝ

Η μεροληπτική στάση της διοίκησης απέναντι σε κατηγορίες πολιτών που εμφανίζουν στοιχεία πολιτισμικής ετερότητας εμφανίζεται με ιδιαίτερη ένταση στις περιπτώσεις των Τσιγγάνων. Σε αρκετές περιπτώσεις η διοίκηση, αντί να διευκολύνει με τη λήψη ειδικών μέτρων την κοινωνική τους ένταξη, λαμβανομένων υπόψη των πολιτισμικών και βιοτικών ιδιαιτεροτήτων που τους χαρακτηρίζουν, εμφανίζεται να παρεμβάλλει προσκόμματα και επιπλέον δυσχέρειες στην ισότιμη ένταξή τους στον κοινωνικό ιστό. Είναι ενδεικτική η στάση της Ελληνικής Αστυνομίας (ΕΛΑΣ) κατά την αντικατάσταση του δελτίου ταυτότητας Ρομά, όπως προέκυψε από τη διερεύνηση σχετικής υπόθεσης. Καταγγέλλθηκε στον ΣτΠ ότι οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές απαιτούν την προσκόμιση βεβαίωσης από την οποία να προκύπτει το επίπεδο των γραμματικών γνώσεων του αιτούντος την αντικατάσταση. Εάν δεν καθίσταται εφικτή η οικεία πιστοποίηση ή για οποιονδήποτε λόγο δεν προσκομίζεται από τον αιτούντα η σχετική βεβαίωση, το δελτίο αστυνομικής ταυτότητας εκδίδεται με την ένδειξη «αδυναμία υπογραφής», γεγονός που επιφέρει σοβαρές συνέπειες στις βιοτικές σχέσεις και τις καθημερινές συναλλαγές του αιτούντος. Ο ΣτΠ, στη σχετική παρέμβασή του, επισήμανε ότι η πρακτική αυτή δεν προβλέπεται στην ισχύουσα νομοθεσία, η δε εφαρμογή της μόνο σε έλληνες Ρομά είναι δυνατόν να στοιχειοθετεί διακριτική μεταχείριση.* Τελικά, η αρμόδια αστυνομική διεύθυνση προέβη στην αντικατάσταση

του δελτίου ταυτότητας χωρίς να εμμείνει στην απαίτηση προσκόμισης της οικείας βεβαίωσης (υπόθεση 18706/2007).

Ακόμη, σοβαρά προβλήματα αντιμετωπίζουν οι Τσιγγάνοι όταν συναλλιάσσονται με τη διοίκηση για θέματα αστικής–δημοτικής κατάστασης. Η άρνηση από δήμο να χορηγήσει πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης σε δημότες Τσιγγάνους, με την αιτιολογία ότι δεν έχουν δηλώσει το όνομα των τέκνων τους, αποτελεί ένα ακόμη σύμπτωμα δυσμενούς μεταχείρισης της συγκεκριμένης ομάδας πληθυσμού (υπόθεση 11299/2008). Συχνά μάλιστα η άρνηση χορήγησης πιστοποιητικών από τους δήμους συνεπάγεται αποκλεισμό μεγάλου αριθμού δικαιούχων από τις ευεργετικές ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί για τη στεγαστική τους αποκατάσταση. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση απόρριψης αιτήματος χορήγησης στεγαστικού δανείου, λόγω αδυναμίας πιστοποίησης της μόνιμης κατοικίας του αιτούντος στη διοικητική περιφέρεια του δήμου εγγραφής του (υπόθεση 9817/2008). Αντίστοιχες συνέπειες έχει και η άρνηση έκδοσης βεβαίωσης τέλους ακίνητης περιουσίας από τους οικείους ΟΤΑ ή η άρνηση συνεργασίας ορισμένων ΟΤΑ με τράπεζες στο πλαίσιο του δανειοδοτικού προγράμματος για τη στεγαστική αποκατάσταση των Τσιγγάνων, όταν ο αγοραστής είναι Τσιγγάνος. Εκτός από τα ζητήματα νομιμότητας που ανακύπτουν από την προαναφερόμενη στάση του δήμου, ευλόγως εγείρονται ζητήματα διακριτικής μεταχείρισης λόγω φυλετικής καταγωγής (υπόθεση 15366/2008).

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ ΕΛΛΗΝΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ

Όμως, ακόμη και έλληνες πολίτες μπορούν να κινητοποιήσουν την καχύποπτη στάση της διοίκησης στον βαθμό που αυτοί εμφανίζουν κάποια στοιχεία ετερότητας. Έτσι, ο κάτοχος δελτίου ταυτότητας ο οποίος φέρει ένα «μη ελληνικό» επώνυμο ή φυλετικά χαρακτηριστικά που τον διαφοροποιούν από τον «μέσο Έλληνα» ενδέχεται να αντιμετωπίσει ιδιαίτερες δυσχέρειες κατά την έκδοση του διαβατηρίου του. Αντί της προβλεπόμενης από τον νόμο προθεσμίας των τριών ημερών, έχει συμβεί να χρειαστεί η πάροδος μηνών προκειμένου να εκδοθεί το αιτούμενο διαβατήριο. Όπως έχει προκύψει μάλιστα από τη σχετική έρευνα του ΣτΠ, ο χρονοβόρος αυτός έλεγχος δεν διενεργείται κατά τυχαία δειγματοληψία, αλλά στηρίζεται σε στοιχεία «αλλοδαπότητας», όπως είναι το ονοματεπώνυμο μη ελληνικής προέλευσης, με αποτέλεσμα την ηθελημένη και επιλεκτική επιβάρυνση αλλογενών (ακόμη και αν απέκτησαν ελληνική ιθαγένεια από γέννηση) πολιτογραφηθέντων (όποια και αν είναι η εθνική τους καταγωγή) ή τέκνων αλλοδαπών

(που απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια από έναν από τους γονείς τους). Παρεμβαίνοντας, ο ΣτΠ υπενθύμισε ρητή διάταξη νόμου, σύμφωνα με την οποία η δημοτολογική εγγραφή πρέπει να γίνεται δεκτή ως τεκμήριο ελληνικής ιθαγένειας χωρίς να υπάρχει ανάγκη και άλλων αποδείξεων, και ρητή διάταξη υπουργικής απόφασης, σύμφωνα με την οποία τα διαβατήρια εκδίδονται μέσα σε συγκεκριμένη προθεσμία από την κατάθεση της σχετικής αίτησης. Παρά ταύτα, η ΕΛΑΣ, επικαλούμενη την ανάγκη για εντοπισμό και εκκαθάριση των κρουσμάτων παράνομων πολιτογραφήσεων, δεν φαίνεται μέχρι στιγμής να εγκαταλείπει την επίμαχη πρακτική (υποθέσεις 137/2008, 145/2008, 6354/2008, 6788/2008, 12812/2008).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τη συνοπτική παρουσίαση των ζητημάτων που εκτέθηκαν και σχετίζονται με τη διαχείριση της ετερότητας, ιδίως της εθνοφυλετικής, από την ελληνική δημόσια δι-

οίκηση, αναδεικνύονται πρακτικές και πεδία στα οποία δοκιμάζεται με ιδιαίτερη ένταση το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Εν προκειμένω, η εστίαση στα όποια στοιχεία ετερότητας ενδέχεται να διαφοροποιούν τον φορέα τους από συγκεκριμένα εθνοφυλετικά, εθνογλωσσικά ή θρησκευτικά χαρακτηριστικά τα οποία, παραδοσιακά, είναι συνδεδεμένα με την ιδιότητα του έλληνα πολίτη, αποδυναμώνει εν γένει την αξία της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και, ιδίως, την καθολικότητά τους. Έτσι, ενώ θα ήταν αναμενόμενο η διοικητική κρίση και πρακτική να εστιάσουν στα ζητήματα αυτά με γνώμονα την αποτελεσματική προστασία των θιγόμενων δικαιωμάτων και των φορέων τους, ανεξάρτητα από χαρακτηριστικά που τους ετεροκαθορίζουν, συχνά παρατηρείται να σταθμίζονται και εν τέλει να παρακάμπτονται τα δικαιώματα αυτά με την επίκληση ευκαιρικών και εν δυνάμει ανέλεγκτων κρίσεων περί προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, το οποίο εμφανίζεται ως έννοια ανταγωνιστική της προστασίας των δικαιωμάτων.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΔΗΜΟΣΙΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Η επίκληση λόγων δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας τάξης ή γενικότερα δημόσιου συμφέροντος ως νομιμοποιητικό επιχείρημα για την περιστολή δικαιωμάτων ή την παράκαμψη εγγυήσεων αποτελεί μια τρέχουσα διοικητική πρακτική, την οποία συναντά ο ΣτΠ ήδη από τις πρώτες ημέρες της λειτουργίας του. Η διοίκηση, και μάλιστα όχι μόνον εκείνοι οι κλάδοι της που έχουν ως κύρια αρμοδιότητά τους τη διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας, συνθηθίζει να χρησιμοποιεί το επιχείρημα αυτό ως λόγο περιορισμού δικαιωμάτων.

Η ΕΠΙΚΛΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Ασφαλώς, η επίκληση λόγων δημόσιας ασφάλειας, στο πλαίσιο διοικητικών διαδικασιών, δεν είναι πάντοτε καταχρηστική. Σε πολυάριθμες περιπτώσεις, όπως π.χ. στη διαδικασία πολιτογράφησης ή χορήγησης άδειας εισόδου στη χώρα, ο ίδιος ο νομοθέτης έχει μεριμνήσει είτε να καταστήσει ρητώς υποχρεωτική τη συνεκτίμηση λόγων δημόσιας ασφάλειας είτε να εφοδιάσει τη διοίκηση με διακριτική ευχέρεια, στο πλαίσιο της οποίας είναι κατ' αρχήν θεμιτή η αιτιολογημένη επίκληση τέτοιων λόγων. Σε άλλες περιπτώσεις, ωστόσο, ο νομοθέτης έχει καθιερώσει δέσμια αρμοδιότητα, καθώς δεν έχει προβλέψει αντίστοιχη δυνατότητα της διοίκησης: εδώ οι γενικές προϋποθέσεις άσκησης των αντίστοιχων δικαιωμάτων ισχύουν χωρίς εξαίρεση. Κάποιες, όμως, δημόσιες υπηρεσίες, έχοντας εθιστεί σε πρακτικές που προσιδιάζουν σε παλαιότερες μορφές οργάνωσης της ελληνικής έννομης τάξης, θεωρούν αυτονόητο ότι η δράση τους επικαθρορίζεται από το δημόσιο

συμφέρον στις ποικίλες εκδοχές του. Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια ασφάλεια, ως ύψιστη προτεραιότητα, κάμπτει κάθε διαδικαστική εγγύηση και αποδεσμεύει κάθε δέσμια αρμοδιότητα, ενώ ο πολίτης βαρύνεται με την υποχρέωση να αποδείξει ο ίδιος ότι δεν την απειλεί.

ΠΑΡΕΚΒΑΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΔΙΑΒΑΤΗΡΙΟΥ

Από τα πρόσφατα σχετικά κρούσματα που έχει αντιμετωπίσει ο ΣτΠ, χαρακτηριστικότερο είναι εκείνο που αφορά τη διαδικασία έκδοσης διαβατηρίου.* Οι αστυνομικές αρχές, αναλαμβάνοντας από τον Ιανουάριο του 2006 ένα έργο το οποίο έως τότε ανήκε στις νομαρχίες, εξέλαβαν το γεγονός ότι περιήλθε σε αυτές η σχετική αρμοδιότητα ως ευκαιρία για τη διευκόλυνση της κύριας αποστολής τους. Το αποτέλεσμα ήταν ότι μια έως πρότινος άσχετη διαδικασία προσέλαβε αστυνομική φύση, εντάχθηκε στον γενικότερο σχεδιασμό αστυνόμευσης της ΕΛΑΣ και προξένησε αλληλοουχία προβλημάτων.

ΔΙΑΣΤΑΥΡΩΣΗ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Το σοβαρότερο από αυτά τα προβλήματα ανακύπτει λόγω της συστηματικής διασταύρωσης στοιχείων όλων των προσερχομένων για έκδοση διαβατηρίου, προκειμένου να ερευνηθεί μήπως τυχόν καταζητούνται. Το πρόβλημα έχει παρουσιαστεί εκτενώς σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις [2006, σ. 68–69· 2007, σ. 48], ιδίως με την ευκαιρία της επιδημίας συλλήψεων λόγω ελλήπων ή ανενήμερων εγ-

γραφών στα ηλεκτρονικά αρχεία καταζητούμενων. Ο ΣτΠ έθεσε επανειλημμένα το ζήτημα κατά πόσον η διασφάλιση αυτή είναι καν θεμιτή: όλοι συλληθέντες οι πολίτες υφίστανται προληπτικώς και αφηρημένα έναν έλεγχο, ο οποίος κατ' αρχήν προβλέπεται για περιπτώσεις ειδικών και εξατομικευμένων υπονοιών τέλεσης αδικήματος.* Έτσι, όμως, όλοι αντιμετωπίζονται ως κατ' αρχήν ύποπτοι ή, έστω, αφηρημένα επικίνδυνοι, κατά παράβαση του τεκμηρίου αθωότητας και ελευθερίας. Υπεραμυνόμενη της πρακτικής της, η ΕΛΑΣ επικαλείται τη θεσμική αποστολή της για προστασία της δημόσιας ασφάλειας. Εφόσον, ωστόσο, οι μέχρι πρότινος αρμόδιες υπηρεσίες διαβατηρίων των νομαρχιών δεν είχαν πρόσβαση στα αρχεία καταζητούμενων, που αποτελούν ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα, είναι αμφίβολο εάν η μεταβίβαση αρμοδιότητας αρκεί για να επιτρέψει την πρόσβαση αυτή (υποθέσεις 871/2007, 2968/2007, 3647/2007, 4904/2007 κ.ά.).

ΚΑΤΑΧΡΗΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ ΕΚΔΟΣΗΣ

Ακόμη περισσότερο συχνή είναι η διαπίστωση των συνεπειών της επίμαχης αστυνομικής αντίληψης σε αυτή καθαυτή τη διαδικασία έκδοσης διαβατηρίου. Στην πλέον ακραία περίπτωση, η οποία μνημονεύθηκε στην αμέσως παραπάνω ενότητα ως χαρακτηριστικό παράδειγμα άνισης μεταχείρισης μεταξύ ελλήνων πολιτών με βάση το κριτήριο της εθνοτικής καταγωγής, η Διεύθυνση Διαβατηρίων του Αρχηγείου της ΕΛΑΣ έχει παραγγείλει στις περιφερειακές της υπηρεσίες να ελέγχουν επιπροσθέτως και παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας. Ο χρονοβόρος αυτός έλεγχος διενεργείται μάλιστα όχι κατά τυχαία δειγματοληψία, αλλά στις περιπτώσεις στις οποίες εμφανίζονται στοιχεία «αλληλοδαπότητας».

ΑΣΦΑΛΕΙΑ, ΑΚΡΙΒΕΙΑ ΚΑΙ ΧΡΟΝΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ

Ανάλογες καθυστερήσεις, κατά την έκδοση διαβατηρίου ή δελτίου αστυνομικής ταυτότητας, υφίστανται και όσοι πολίτες προσκρούουν, όχι με δική τους υπαιτιότητα, στην αστυνομική ετοιμότητα για επίλυση κάθε ασάφειας ή απόκλισης των εγγραφών αστικής ή ποινικής κατάστασης: με επίκληση της δήθεν υπέρτερης αρχής της «ασφάλειας των διαβατηρίων» ή των δελτίων ταυτότητας, παραβιάζονται κατά σύστημα οι διατάξεις περί προθεσμιών και απαιτούμενων δικαιολογητικών για την έκδοση των εγγράφων αυτών. Έτσι λ.χ.,

- Όταν εντοπίζεται ελαφρώς διαφορετική εκδοχή πατρώνυμου ή μητρώνυμου ανάμεσα στη δημοτολογική εγγραφή και στο παλιό διαβατήριο ή στο δελτίο ταυτότητας, ακόμη και αν είναι προφανές ότι πρόκειται για επουσιωδώς διαφορετικές εκδοχές ενός και του αυτού ονόματος,

ο πολίτης παραπέμπεται στη χρονοβόρο και δαπανηρή διαδικασία (δικαστική ή διοικητική) διόρθωσης ή μεταβολής, παραμένοντας έως τότε χωρίς διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας (υποθέσεις 11071/2008, 11333/2008).

- Όταν στα προσκομιζόμενα πιστοποιητικά αναγράφεται ως τόπος γέννησης μόνο μια πόλη του εξωτερικού χωρίς ένδειξη κράτους, όσο πασιδηλη και αν είναι η ελλείπουσα υπαγωγή, ο πολίτης υποχρεώνεται να αναζητήσει βεβαίωση από την αντίστοιχη πρεσβεία (υποθέσεις 6238/2007, 9436/2007, 13333/2007, 2671/2008).
- Όταν εις βάρος του αιτούντος διενεργείται αστυνομική έρευνα για αδίκημα σχετιζόμενο με την έκδοση ή τη χρήση του παλαιού του διαβατηρίου, η διαδικασία έκδοσης νέου διαβατηρίου διακόπτεται επί μήνες, μοιλονότι ο νόμος αναφέρει ότι κωλύεται η έκδοση μόνον αν έχει ασκηθεί σχετική ποινική δίωξη (υποθέσεις 20138/2007, 2349/2008).
- Όταν διενεργείται έρευνα για τις συνθήκες απώλειας του παλαιού διαβατηρίου, η αίτηση έκδοσης νέου απορρίπτεται, ακόμη και αν η ευθύνη για την πολύμηνη καθυστέρηση της έρευνας βαρύνει την ίδια την ΕΛΑΣ (υπόθεση 11245/2008).

Πληθώρα παρεμφερών περιπτώσεων, για τις οποίες κλήθηκε να παρέμβει ο ΣτΠ, επιτρέπει την υπόνοια ότι η διαδικασία έκδοσης διαβατηρίων δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως μια δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης που αντιστοιχεί στο θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα αποδημίας, αλλά σαν κρατική παραχώρηση, η υλοποίηση της οποίας τελεί υπό την επιφύλαξη μιας διαρκούς ρήτρας δημόσιας ασφάλειας. Τούτο δε συμβαίνει παρά τις ρητές διατάξεις που απαριθμούν κατά τρόπο περιοριστικό τα κωλύματα έκδοσης ή καθορίζουν συγκεκριμένες προθεσμίες διεκπεραίωσης.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΥΛΛΗΨΕΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΣΑΓΩΓΩΝ

Η καταχρηστική εκ μέρους των αστυνομικών αρχών επίκληση της δημόσιας ασφάλειας εντοπίζεται επανειλημμένα στην προσπάθεια να αιτιολογηθεί κάθε επιλήψιμη αστυνομική πρακτική ως προς τις προϋποθέσεις σωματικής έρευνας ή έρευνας μεταφορικού μέσου, αλλά και σύλληψης, προσαγωγής και κράτησης προσώπων.* Το φαινόμενο αυτό, που έχει επισημανθεί σε προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις (2002, σ. 119–120· 2003, σ. 84–87· 2004, σ. 78–79· 2005, σ. 53–54· 2006, σ. 68· 2007, σ. 46–47), επαναλήφθηκε και το 2008 με αμείωτη συχνότητα, παρά τις σχετικές διευκρινιστικές εγκυκλίους της ΕΛΑΣ.* Κοινό χαρακτηριστικό των σχετικών ατομικών περιπτώσεων αποτελεί η εδραιωμένη πεποίθηση των αξιωματικών που διενεργούν τις διοικητικές έρευνες ότι για την αιτιολόγηση των επίμαχων αστυνομικών ενεργειών δεν χρειάζεται καν

αναγωγή στη συμπεριφορά του συλληφθέντος ή σε εξατομικευμένες υπόνοιες τέλεσης ποινικού αδικήματος, όπως ρητώς απαιτεί ο νόμος, αλλά αρκεί η αόριστη επίκληση υποκειμενικών εκτιμήσεων του εκάστοτε υπεύθυνου αστυνομικού ως προς τους κινδύνους για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.* Αντίστοιχα, τα σχετικά πορίσματα προσάπτουν κατά κανόνα στους ίδιους τους συλληφθέντες ότι βρισκόταν «ασκόπως» στον τόπο και χρόνο του περιστατικού, ως εάν ο νόμος να επιβάλλει στους πολίτες να συνδέουν προς ορισμένο «νόμιμο» σκοπό τη φυσική τους παρουσία σε δημόσιο χώρο (υποθέσεις 3422/2008, 18589/2007, 13339/2007, 11374/2007 κ.ά.).

ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΑΠΟ ΜΗ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Ωστόσο, το φαινόμενο που αναλύεται στην παρούσα ενότητα δεν περιορίζεται στις αστυνομικές αρχές, αλλά απαντά και σε άλλες υπηρεσίες με παράδοση σχετικής ευαισθησίας σε θέματα ατομικών δικαιωμάτων.

ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΑ ΟΜΟΓΕΝΩΝ

Παρά την ύπαρξη ρητής διάταξης, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση υποχρεούται να δέχεται χωρίς άλλο μεταφράσεις εγγράφων από δικηγόρους, το Υπουργείο Εσωτερικών παρενέβαλε, με εγκύκλιό του, πρόσθετες προϋποθέσεις αποδοχής τέτοιων μεταφράσεων, ειδικά για δικαιολογη-

τικά που κατατίθενται από ομογενείς από την Αλβανία στο πλαίσιο αιτήσεων πολιτογράφησης. Απαντώντας σε σχετική παρατήρηση του ΣτΠ, το υπουργείο παραδέχθηκε μεν ότι η εγκύκλιός του αποκλίνει από τις ισχύουσες διατάξεις, επικαλέστηκε όμως τη βούληση «προάσπισης του δημόσιου συμφέροντος», τη «μείζονα σημασία» της πολιτογράφησης και τους συνακόλουθους «λόγους ασφάλειας και δημόσιας τάξης» (υπόθεση 15974/2007).

ΕΚΔΟΧΕΣ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Ανάλογη είναι η επιχειρηματολογία σε περιπτώσεις στις οποίες το υπό διακινδύνευση φερόμενο αγαθό δεν είναι η δημόσια ασφάλεια με τη στενή της έννοια, αλλά κάποια άλλη, εξίσου άκαμπτη εκδοχή δημόσιου συμφέροντος, ενώπιον του οποίου, κατά την άποψη της διοίκησης, υποχωρούν ρητές νομοθετικές ή ακόμη και συνταγματικές εγγυήσεις. Έτσι, επικαλούμενο «πιθανώς αρνητικές, για τα εθνικά συμφέροντα, συνέπειες», το Υπουργείο Εξωτερικών εκτιμά ότι αιτιολογείται η αφαίρεση της ελληνικής ιθαγένειας από αλλογενή αγιορείτη μοναχό, ακόμη και χωρίς να έχει τηρηθεί η αποκλειστική απαρίθμηση λόγων και διαδικασιών αφαίρεσης ιθαγένειας, όπως επιβάλλεται από το Σύνταγμα (υπόθεση 18233/2006).* Σε άλλη περίπτωση, το Γενικό Επιτελείο Στρατού, επικαλούμενο το «συμφέρον του στρατεύματος», θεώρησε ότι αιτιολογείται επαρκώς ο εξαναγκασμός στρατευσίμων σε κατάταξη,



ακόμη και χωρίς να έχει προηγηθεί η θετική και οριστική κρίση της αρμόδιας υγειονομικής επιτροπής για τη σωματική τους καταλληλότητα, όπως προβλέπεται στον νόμο (υποθέσεις 19464/2007, 11822/2008, 14346/2008, 15990/2008).* Αναγνωρίζοντας την απουσία σχετικής απαγορευτικής διάταξης, αλλά επικαλούμενος την ασφάλεια των εγκαταστάσεων, ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος απαγόρευε, μέχρι πρότινος, τη φωτογράφιση χώρων και συρμών προσιτών στην κοινή θέα (υποθέσεις 14417/2004, 18914/2004, 19054/2007).* Ο κατάλογος αυτός θα μπορούσε να είναι ακόμη πιο μακρύς και με ποικιλία περιπτώσεων, αν συμπεριελάμβανε και αυτές για τις οποίες ο ΣτΠ επιφυλάσσει, μην έχοντας ακόμη πληροφορηθεί επισήμως τις απόψεις της διοίκησης, όπως λ.χ. για την περίπτωση μιας καταγγελίας για μη νόμιμες μεθόδους σωματικής έρευνας εις βάρος γυναικών κρατούμενων κατά την επιστροφή τους στη φυλακή μετά τη λήξη της άδειάς τους (υπόθεση 12568/2008).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παραπάνω παράθεση ενδεικτικών περιπτώσεων επιτρέπει τη γενίκευση ότι κριτήριο επίτευξης του κράτους δικαίου δεν είναι μόνον η θέσπιση εγγυητικού νομοθετικού πλαισίου, αλλά επιπλέον ο εθισμός της διοίκησης και των διοικουμένων σε αντίστοιχους τρόπους σκέψης. Συνομιλώντας με τη διοίκηση, ο ΣτΠ αποκομίζει συχνά την εντύπωση ότι έχει απέναντί του μια καλόπιστη πηλη όμως παρωχημένη αντίληψη περί αυτονότητας παντοδυναμίας του δημόσιου συμφέροντος. Αντίληψη που μετουσιώνεται σε ειλικρινή έκκληση ή και αμηχανία, όταν η διοίκηση καλείται να αιτιολογήσει πληρέστερα κάποιες πρακτικές της, για τις οποίες άλλοτε θα αρκούσε η απλή επίκληση πολιτειακών προτεραιοτήτων που δήθεν υπερτερούν κάθε ατομικού δικαιώματος, πολλώ μάλλον της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ακόμη και όταν ο ΣτΠ κατανοεί τις προτεραιότητες αυτές ως εύλογες, επισημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να εξασφαλιστούν παρά μόνο με αναγωγή σε ρητές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες, εφόσον περιορίζουν δικαιώματα, πρέπει επιπλέον να διέλθουν από τη βάση του ελέγχου συμβατότητας προς τις οικείες συνταγματικές και διεθνείς διατάξεις.

* Περισσότερα και πιο αναλυτικά στοιχεία (έγγραφα του ΣτΠ, απαντήσεις της διοίκησης κ.ά.) μπορείτε να βρείτε:

Στην ιστοσελίδα του ΣτΠ www.synigoros.gr

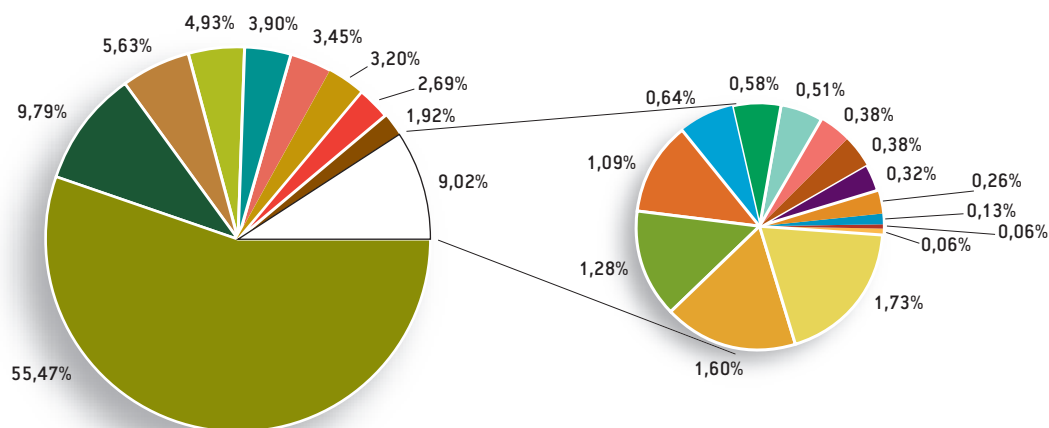
[Επιλέξτε: Εκθέσεις – Πορίσματα, Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου]

Στην υπο-ιστοσελίδα για τους μετανάστες, τους πρόσφυγες και τους ομογενείς

www.synigoros.gr/allodapoι

Στην υπο-ιστοσελίδα για την ίση μεταχείριση www.synigoros.gr/diakriseis

ΓΡΑΦΗΜΑ 8 ΘΕΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΟΡΩΝ ΤΟΥ ΚΥΚΛΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ



- Νομιμότητα εισόδου και παραμονής αλλοδαπών [55,47%]
- Ανώτατη και ανώτερη εκπαίδευση [9,79%]
- Αστική κατάσταση [5,63%]
- Ιθαγένεια [4,93%]
- Προσωπική ελευθερία [3,90%]
- Ακρόαση, αναφορά και άλλα δικαιώματα στο πλαίσιο διοικητικών διαδικασιών [3,45%]
- Δικαίωμα εργασίας [3,20%]
- Δικαιώματα μελών μειονοτήτων [2,69%]
- Ελευθερία θρησκείας, γνώμης και πεποιθήσεων [1,92%]
- Προστασία ιδιοκτησίας [1,73%]
- Προστασία προσωπικότητας [1,60%]
- Δικαστική προστασία [1,28%]
- Στράτευση [1,09%]
- Ειδικά δικαιώματα πολιτών της ΕΕ [0,64%]
- Προστασία του γάμου και της οικογένειας [0,58%]
- Παραβίαση ιδιωτικής σφαίρας [0,51%]
- Σωματεία – Ενώσεις [0,38%]
- Προστασία των πολιτών από προσβολές δικαιωμάτων από ιδιώτες [0,38%]
- Διακρίσεις εις βάρος αλλοδαπών [0,32%]
- Ελευθερία Τύπου [0,26%]
- Παραβίαση ισότητας φύλων κ.λπ. [0,13%]
- Οικονομική ελευθερία [0,06%]
- Δικαίωμα ψήφου [0,06%]