

Αθήνα , 13 Ιουλίου 2010
Αρ. Πρωτ.:5757.2.1/09
Πληροφορίες: Καλλιόπη Λυκοβαρδή, Δήμητρα Μυτιληναίου,
Γιάννης Μπούτσελης, Μαρία Βουτσίνου
Τηλ: 210 7289619, 210 7289803,
210 7289634, 210 7289609
Φαξ: 210 72 92 129

Αποδέκτες :

Γραφείο Υφυπουργού
Προστασίας του Πολίτη
κ. Σπύρου Βούγια
Π.Κανελλοπούλου 4
101 77 Αθήνα

Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής
Σταδίου 27
101 83 Αθήνα
Υπ'όψιν Γενικού Γραμματέα
κ. Ανδρέα Τάκη

Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης
Αριστοτέλους 17
101 87 Αθήνα
Υπ'όψιν Γενικού Γραμματέα
κ. Νίκου Πολύζου

Υπουργείο Εσωτερικών
Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής
& Κοινωνικής Ένταξης
Ευαγγελιστρίας 2
105 63 Αθηνών

Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη
Διεύθυνση Αλλοδαπών
Π.Κανελλοπούλου 4
101 77 Αθήνα

Νομαρχία Αθηνών
Κηφισίας 125-127
11524 Αθήνα
Υπ'όψιν Νομάρχη
κ. Γιάννη Σγούρου

Δήμος Αθηναίων
Αθηνάς 63
105 52 Αθήνα
Υπ'όψιν Δημάρχου Αθηναίων
κ. Νικήτα Κακλαμάνη

Θέμα: «Εκτιμήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη για το ιστορικό εμπορικό κέντρο Αθηνών»

Ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης μεγάλου αριθμού αναφορών, ατομικών αλλά και συλλογικών, υπογεγραμμένων από εκατοντάδες κατοίκους, επιχειρηματίες και εργαζόμενους της

περιοχής του ιστορικού εμπορικού κέντρου της Αθήνας, σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν από τη ραγδαία υποβάθμιση της περιοχής αυτής. Η Αρχή μας στο πλαίσιο διερεύνησης αυτών των αναφορών για την κατάσταση στο ιστορικό εμπορικό κέντρο του Δήμου Αθηναίων ως προς τα ζητήματα που σχετίζονται με τα δικαιώματα και την ποιότητα ζωής των ανθρώπων που ζουν και εργάζονται εκεί, διενήργησε με κλιμάκια του αυτοψίες την 13.05.2009 και την 12.03.2010, συναντήθηκε με αναφερόμενους πολίτες και εκπροσώπους αναφερόμενων φορέων, αλλά και συνομίλησε με απλούς περιοίκους και επαγγελματίες της περιοχής, καταγράφοντας τα προβλήματα και εμπλουτίζοντας τα με όψεις και πτυχές που δεν προέκυπταν ρητώς από τις αναφορές. Πραγματοποιήθηκαν επίσης συναντήσεις με τους Διοικητές των Αστυνομικών Τμημάτων Ομοιοίας και Ακρόπολης και με τον Αντιδήμαρχο Καταστημάτων και Ασφάλειας του Δήμου Αθηναίων, ως άμεσα εμπλεκόμενες δημόσιες αρχές. Κατόπιν τούτων, ο Συνήγορος του Πολίτη απευθύνει στους αρμόδιους φορείς το παρόν έγγραφο με τις διαπιστώσεις του σχετικά με τα προβλήματα, τα οποία εντοπίζονται στην ευρύτερη περιοχή του ιστορικού εμπορικού κέντρου της Αθήνας, και ειδικότερα στο εσωτερικό του δακτυλίου που σχηματίζουν οι οδοί Μενάνδρου, Γερανίου, Κλεισθένους, Αγίου Κωνσταντίνου, Αθηνάς, Σωκράτους και Ευριπίδου.

Σημειώνεται επίσης ότι στην παρούσα φάση ο Συνήγορος του Πολίτη προβαίνει σε γενικές διαπιστώσεις για την επικρατούσα κατάσταση στην ευρύτερη περιοχή του ιστορικού εμπορικού κέντρου και διατυπώνει προτάσεις για την λήψη μέτρων προκειμένου να αντιμετωπισθούν τα βασικά προβλήματα, τα οποία ήδη εντοπίστηκαν από την μέχρι τώρα ενασχόλησή του. Θα πρέπει, όμως, να αναφερθεί ότι θα ακολουθήσει και μεταγενέστερη παρέμβασή του για άλλα ειδικότερα ζητήματα τα οποία αφορούν την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και άπτονται της εν γένει ποιότητας ζωής των πολιτών στην ευρύτερη περιοχή (συστηματική υποβάθμιση δημόσιου χώρου, μη τήρηση των εγκεκριμένων χρήσεων γης, ανάπτυξη του παραεμπορίου κ.ά).

I. Προβλήματα – Διαπιστώσεις κατά την διερεύνηση από τον Συνήγορο του Πολίτη

Συγκεκριμένα, οι αναφερόμενοι Έλληνες και αλλοδαποί, διαμαρτύρονται για την ραγδαία υποβάθμιση της περιοχής αυτής και ζητούν τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προκειμένου να αντιμετωπιστούν άμεσα τα προβλήματα, που σχετίζονται με την αποκατάσταση κλίματος ασφάλειας και αξιοπρεπούς διαβίωσης στην περιοχή, την τήρηση των όρων υγιεινής και τον έλεγχο των όρων άσκησης οικονομικής και επαγγελματικής δραστηριότητας. Περαιτέρω οι κάτοικοι της περιοχής καταγγέλλουν την ανέλεγκτη συγκέντρωση και διαμονή αλλοδαπών στερουμένων τίτλου νόμιμης παραμονής υπό συνθήκες που απειλούν τη δημόσια υγεία λόγω της απουσίας επαρκών μέτρων υγιεινής, τη διαρκή παρουσία τοξικοεξαρτημένων ατόμων, τη συστηματική και ανεμπόδιστη διακίνηση και εμπορία ναρκωτικών ουσιών, την παράνομη δραστηριότητα εκδιδομένων επ' αμοιβή προσώπων, κυρίως αλλοδαπής προέλευσης, το παραεμπόριο και την έλλειψη επαρκούς και αποτελεσματικής αστυνόμευσης.

Οι διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη μετά την εξέταση των ανωτέρω ζητημάτων και την διενέργεια των προαναφερόμενων αυτοψιών στην περιοχή συνοψίζονται στα εξής:

1. Η μαζική διαμονή σε μισθωμένα διαμερίσματα της περιοχής, κατά καταστρατήγηση των διατάξεων περί χρήσεων γης στην περιοχή, υπό συνθήκες που υπερβαίνουν κάθε στοιχειώδες ανεκτό όριο για την αξιοπρεπή διαβίωση προσώπων.
2. Η συστηματική υποβάθμιση των γενικών όρων διαβίωσης και κυκλοφορίας, ακόμη και όσον αφορά και αυτή την ευχέρεια πρόσβασης σε ορισμένα σημεία της περιοχής, στο πλαίσιο είτε της κατοίκησης, είτε της ανάπτυξης επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Ιδιαίτερες δε πτυχές των όρων διαβίωσης στην περιοχή που κατ' εξοχήν δοκιμάζονται οδηγώντας σε σοβαρή υποβάθμιση την ποιότητα ζωής και την εν γένει ικανότητα των εκεί διαβιούντων ή απασχολουμένων προσώπων, ελλήνων ή αλλοδαπών, να απολαμβάνουν θεμελιώδη δικαιώματά τους είναι :

(α) η δημόσια υγεία, που τίθεται σε κίνδυνο αφ' ενός με την ελλιπή τήρηση όρων υγιεινής και καθαριότητας, αφ' ετέρου με την περιορισμένη συνδρομή που παρέχουν οι αρμόδιες υπηρεσίες υγείας και καθαριότητας του κεντρικού κράτους όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης

(β) η δημόσια τάξη και ασφάλεια, που διακυβεύονται αφ' ενός από τις περιστάσεις αυξημένης επικινδυνότητας που φέρονται να επικρατούν στη περιοχή, αφ' ετέρου από την ανεπαρκή αστυνόμευση.

Στο σύνθετο αυτό πλέγμα ακανθωδών κοινωνικών προβλημάτων φέρονται να συμβάλλουν κατά κύριο λόγο:

- Η συγκέντρωση και ανέλεγκτη εγκατάσταση και κυκλοφορία στην περιοχή υπέρμετρου πλήθους αλλοδαπών, στερουμένων ως επί το πλείστον νόμιμων εγγράφων παραμονής.
- Η κατά εκατοντάδες ή και χιλιάδες καθημερινή τους συνάθροιση επί του οδοστρώματος, που καθιστά εξαιρετικά δυσχερή ή και αδύνατη την κυκλοφορία και, κατά συνέπεια, σε συνδυασμό με την άνθηση του παραεμπορίου, πλήττει καίρια τη νόμιμη επιχειρηματική δράση στην περιοχή. Πλήττει επίσης σημαντικά την τουριστική κίνηση και τη συναφή επιχειρηματικότητα.
- Η αθλιότητα των συνθηκών διαβίωσης αυτών των αλλοδαπών και το συνακόλουθο έντονα ρυπογόνο αποτέλεσμα.
- Η συστηματική και ανέλεγκτη εμπορία και χρήση ναρκωτικών ουσιών στην περιοχή και η εν γένει παραβατικότητα και εγκληματικότητα «του δρόμου» που συνδέεται με την αυξημένη παρουσία τοξικοεξαρτημένων ατόμων
- Η οργανωμένη εγκληματικότητα κυκλωμάτων εμπορίας ανθρώπων και σεξουαλικής εκμετάλλευσης κυρίως γυναικών αλλοδαπής προέλευσης.

II. Η εξέλιξη και επιδείνωση του φαινομένου

Το ιστορικό εμπορικό κέντρο της Αθήνας τις τελευταίες δεκαετίες ακολουθούσε σε γενικές γραμμές μία πορεία μετάλλαξης σε μία προβληματική περιοχή της πόλης, με πολύμορφα και αντιφατικά όμως χαρακτηριστικά, όπως άλλωστε έχει αντίστοιχα παρατηρηθεί σε πολλές περιπτώσεις μητροπολιτικών αστικών κέντρων στην Ευρώπη. Ωστόσο, ενόψει της διεξαγωγής των Ολυμπιακών Αγώνων στην Αθήνα το 2004, φάνηκε, μέσω μίας σειράς περιστασιακών πρωτοβουλιών και ad hoc παρεμβάσεων της πολιτείας, ότι η περιοχή μπορούσε προοπτικά ν' αλλάξει όψη, να αποτελέσει πόλο έλξης νέων κατοίκων και επισκεπτών καθώς και σημείο επιχειρηματικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων, να αναβαθμιστεί διατηρώντας ευρεία ταξική διαστρωμάτωση και θετικό πολυπολιτισμικό στίγμα και χαρακτήρα. Όμως, αντίθετα, το 2004, αμέσως μετά τη διεξαγωγή των Αγώνων, αποτελεί- σύμφωνα με όλες τις μαρτυρίες- ορόσημο για την εφεξής ραγδαία υποβάθμιση, τον πολλαπλασιασμό των προβλημάτων και τη διάχυση της αίσθησης ανασφάλειας και αδιέξοδου των πολιτών της περιοχής. Η διακοπή των πιστώσεων για την ανάπλαση του ιστορικού κέντρου, η εξάχνωση της κοινωνικής ευφορίας από την προετοιμασία και τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων, η περιστολή της αστυνομικής εγρήγορσης, η επανάκαμψη των τοξικομανών και η δημιουργία πορνικής «πιάτσας» υπήρξαν τα πρώτα

συμπτώματα, τα οποία γρήγορα πολλαπλασιάστηκαν και με την αρχόμενη οικονομική ύφεση. Επίσης, την ίδια περίοδο και ιδίως από το 2006, καταγράφεται σημαντική προϊούσα αύξηση εισερχομένων στη χώρα αντικανονικών μεταναστών και αιτούντων άσυλο κυρίως από χώρες της Ασίας και της Αφρικής, πολλοί από τους οποίους, κυρίως λόγω της έλλειψης κατάλληλων κέντρων υποδοχής, αλλά και εξαιτίας των αδυναμιών της διαδικασίας ασύλου σε συνδυασμό και με την συστηματική επαναπροώθηση από τα υπόλοιπα κράτη – μέλη της Ε.Ε. στην χώρα μας ως πρώτη χώρα εισόδου των ατόμων αυτών κατ'εφαρμογή του Κανονισμού «Δουβλίνο II» (2003), καταλήγουν ως «άνθρωποι σε παρένθεση» στην περιοχή του ευρύτερου κέντρου της Αθήνας.

Με τον τρόπο αυτό το ιστορικό κέντρο και η ευρύτερη περιοχή γίνεται χώρος υπέρμετρης συγκέντρωσης νεοφερμένων μεταναστών «χωρίς χαρτιά» και αιτούντων άσυλο, χωρίς δίκτυα υποδοχής, εργασία και στέγη, με υψηλή θεατότητα στο δημόσιο χώρο και ρυπογόνες πρακτικές, αλλά και ανάπτυξη μικρο-εγκληματικότητας επιβίωσης, η μεγάλη έκταση της οποίας επηρεάζει αποφασιστικά την ποιότητα της καθημερινής ζωής των πολιτών, αποθαρρύνει την επισκευσιμότητα, και συμβάλλει στην περαιτέρω υποβάθμιση της περιοχής. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργούνται δίκτυα «μαύρης αγοράς» ναρκωτικών, κλοπιμαίων, παραεμπορίου και πορνείας, που συντηρούν και αναπαράγουν αυτή την ανομική κατάσταση.

Ταυτόχρονα, περιθωριακά στοιχεία από άλλα σημεία της πόλης μοιραία μετακινούνται στην περιοχή καθώς οι συνθήκες εμφανίζονται ευνοϊκές για τις δραστηριότητες και την «υπόγεια» επιβίωση τους, με αποτέλεσμα την ενεργοποίηση ενός «φαύλου κύκλου» υποβάθμισης- παραβατικότητας- κοινωνικού αποκλεισμού- περαιτέρω υποβάθμισης- διάχυσης της παραβατικότητας κοκ. Η εικόνα περιπλέκεται καθώς το φαινόμενο εκφεύγει από τον συνήθη παραδοσιακό προβληματισμό σχετικά με ζητήματα ενσωμάτωσης των μεταναστευτικών κοινοτήτων, καθώς ο νεοφερμένος πληθυσμός φέρει σε μεγάλο βαθμό χαρακτηριστικά «νομαδικού, εκ-τοπισμένου» πληθυσμού που βιώνουν ζωή περιορισμένη στα απολύτως στοιχειώδη της ανθρώπινης ύπαρξης, υπό το κράτος της «διαρκούς εξαίρεσης», χωρίς στοιχειώδεις δεσμούς μίας τοπικής, κοινωνικής, εργασιακής και θεσμικής αναφοράς. Οφείλουν συνεχώς να αυτοσχεδιάζουν για να υπάρχουν. Αυτά τα εκ-τοπισμένα άτομα δημιουργούν ένα αόρατο ιστό, μία «δική τους πόλη» εκτός δικαϊκού χώρου και κάθε έννοιας συνεκτικού κοινωνικού και αστικού ιστού.

Περαιτέρω, ιδιαίτερα από το 2008, η δυσφορία και ανασφάλεια κυρίως των ελλήνων πολιτών (αλλά και παλαιότερων μεταναστών) διογκώνεται και μετατρέπεται σε εγκληματοφοβία, κοινωνική ένταση, έντονη ξενοφοβία και επιθετικές διαθέσεις αυτοδικίας. Στο σημείο αυτό η φυλετική-πολιτισμική διάσταση περιπλέκει και επιδεινώνει την αρνητική κοινωνική δι-αντίδραση, καθώς η εθνοτική προέλευση των νεοφερμένων μεταναστών δημιουργεί αρνητικά στερεότυπα περί συλλογικής επικινδυνότητας ομάδων που ούτε θέλουν ούτε μπορούν να ενσωματωθούν στην ελληνική κοινωνία λόγω των «ιδιαιτεροτήτων» τους. Το νέο ξενοφοβικό φαινόμενο θα μπορούσε να ονομαστεί «Ισλαμοφοβία» σε διάκριση από την «Αλβανοφοβία» που παρατηρήθηκε κατά τη δεκαετία του 1990. Η τωρινή κοινωνική αντίδραση έχει όλα τα χαρακτηριστικά ενός κοινωνικού «ηθικού πανικού» που αντιλαμβάνεται την παρουσία αυτού του πληθυσμού με εχθρότητα και ανησυχία ανάλογη προς την έλευση μίας σοβαρής φυσικής καταστροφής που πρέπει με κάθε μέσον να εξουδετερωθεί, ιδίως με την έντονη ενεργοποίηση των κρατικών κατασταλτικών μηχανισμών. Αυτή η στάση και αντίληψη πολλών πολιτών εδράζεται βεβαίως σε υπαρκτά προβλήματα της καθημερινότητας που συνοπτικά εκθέσαμε, καθώς αποτελεί γεγονός ότι η ανεπαρκής και πλημμελής παρέμβαση του κράτους έχει μετατρέψει τα αρχικώς μεμονωμένα προβλήματα σε ένα σύνθετο πλέγμα ακανθωδών κοινωνικών προβλημάτων, με πιο πιεστικές όψεις τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία και τη δημόσια τάξη και ασφάλεια των πολιτών.

Στο σημείο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη τονίζει ότι αυτή η κατάσταση και η περιρρέουσα ατμόσφαιρα αποτελεί ιδανικό θερμοκήπιο για τη δράση ακραίων πολιτικών ομάδων με ξενοφοβικές και ρατσιστικές αντιλήψεις, που επιστρατεύουν βίαιες μεθόδους και προπαγανδίζουν την αυτοδικία εκ μέρους των πολιτών σε περιοχές του ευρύτερου κέντρου της Αθήνας με υπαρκτά προβλήματα, υπό το πρόσχημα της απουσίας ή της ανικανότητας του κράτους.

III. Θεσμικό πλαίσιο: Αναποτελεσματική εφαρμογή – νομοθετικά κενά

Από την καταγραφή και μόνο των ανωτέρω προβλημάτων διαφαίνεται η συστηματική απουσία, καθώς και η ανεπαρκής ή/και πλημμελής παρέμβαση του κράτους σε καίρια πεδία της κοινωνικής ζωής της χώρας, όπου η δημόσια ρύθμιση και η αποτελεσματική εφαρμογή της είναι επιβεβλημένες. Συγκεκριμένα διαπιστώνεται ότι τα προβλήματα της περιοχής του ιστορικού κέντρου εξαρτώνται άμεσα από :

- i.** την αμηχανία της διοίκησης, αλλά και του νομοθέτη ενώπιον του φαινομένου της παρουσίας στη χώρα και ιδίως σε υποβαθμισμένες κεντρικές συνοικίες της πρωτεύουσας πολύ μεγάλου και διαρκώς αυξανόμενου αριθμού αλλοδαπών «χωρίς χαρτιά», που διαβιούν σε συνθήκες αθλιότητας και στο απόλυτο περιθώριο της οικονομικής και κοινωνικής ζωής
- ii.** την ανεπάρκεια σχεδιασμού και την παντελή έλλειψη μέτρων για την πρόληψη και την αντιμετώπιση των κινδύνων για τη δημόσια υγεία εξαιτίας της υπερσυγκέντρωσης στον αστικό ιστό πληθυσμών με τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά
- iii.** τα γενικότερα προβλήματα σχεδιασμού, αποτελεσματικής υλοποίησης αλλά και κοινωνικής συναίνεσης που φαίνονται να κατατρύχουν τα μέτρα καταπολέμησης της χρήσης ναρκωτικών ουσιών, στήριξης των τοξικοεξαρτημένων και χωροθέτησης των σχετικών εγκαταστάσεων.

Εκτός όμως από την έλλειψη συνολικού σχεδιασμού και την ανεπάρκεια των κανονιστικών ρυθμίσεων, διαπιστώνεται επίσης πολύχρονη αδράνεια ή/και έλλειψη βούλησης των αρμοδίων φορέων, τόσο της κεντρικής διοίκησης, όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης να ασκήσουν τα προβλεπόμενα από το ήδη ισχύον νομοθετικό πλαίσιο καθήκοντά τους προκειμένου να αντιμετωπισθούν άμεσα τα ζητήματα, τα οποία σχετίζονται με την δημόσια υγεία και ασφάλεια στην περιοχή. Περαιτέρω, η «οιονεί απόσυρση» του κράτους από την περιοχή, εκτός από τα επιτακτικά αιτήματα άμεσης παρέμβασης των υπηρεσιών υγείας και ασφαλείας, που έχει κατανοητά γεννήσει, έχει επίσης συμβάλει στην δημιουργία αντίληψης από την πλειοψηφία των κατοίκων και των επαγγελματιών της περιοχής ότι τα σοβαρά προβλήματα της περιοχής οφείλονται κυρίως στον εκεί συγκεντρωμένο πληθυσμό αλλοδαπών «χωρίς χαρτιά» και τοξικοεξαρτημένων και όχι στην προαναφερόμενη αδράνεια των αρμοδίων αρχών, με αποτέλεσμα να αναπτύσσονται αυξόντως τάσεις εθνοφυλετικής και κοινωνικής μισαλλοδοξίας.

Στο σημείο αυτό ο Συνήγορος του Πολίτη οφείλει βέβαια να σημειώσει και πρόσφατες ενέργειες εκ μέρους της πολιτείας προς την κατεύθυνση της διαχείρισης της προβληματικής κατάστασης σε ορθή κατ' αρχήν βάση. Συγκεκριμένα θα πρέπει ως ένα τέτοιο δείγμα θα πρέπει να αναφερθεί το Πόρισμα Ομάδας Εργασίας υπό τον Υφυπουργό Προστασίας του Πολίτη και μέλη εκπροσώπους αρμόδιων Υπουργείων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εμπλεκόμενων φορέων, με τίτλο «Δράση στην Αθήνα» (Απρίλιος 2010). Στο ζήτημα αυτό θα επανέλθουμε στο τέλος του παρόντος. Προηγουμένως όμως, και ειδικότερα αναφορικά με τις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων φορέων και τις επιβαλλόμενες από το νόμο υποχρεώσεις τους για την άμεση αντιμετώπιση των προβλημάτων στην περιοχή του ιστορικού κέντρου θα πρέπει να επισημάνουμε τα εξής:

A. Δημόσια ασφάλεια

α) Γενικές υποχρεώσεις και νόμιμες οφειλόμενες ενέργειες των αστυνομικών οργάνων

Πρωταρχική αποστολή των αστυνομικών αρχών είναι η διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η δημόσια ασφάλεια δεν αποτελεί ένα αυτοτελές δικαίωμα, αλλά αποτελείται από το σύνολο των δικαιωμάτων, που οφείλει να απολαμβάνει κάθε πρόσωπο που διαμένει στην ελληνική επικράτεια. Η αστυνομική δράση στην συγκεκριμένη περίπτωση καλείται να εξασφαλίσει την απρόσκοπτη απόλαυση των δικαιωμάτων αυτών. Προκειμένου, όμως, να επιτευχθεί η τήρηση της δημόσιας τάξης, όπως ήδη αναφέρθηκε, είναι αναγκαία από την πλευρά της αστυνομίας η ανάπτυξη δράσης και η λήψη μέτρων για την προστασία των ατομικών και δημοσίων αγαθών, τόσο σε επίπεδο πρόληψης, όσο και σε επίπεδο καταστολής, όπου αυτό είναι αναγκαίο. Στη κατά νόμο διακριτική ευχέρεια των καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδίων αστυνομικών αρχών ανήκει η απόφαση και ο σχεδιασμός περί των αναγκαίων και πρόσφορων κατά περίπτωση αστυνομικών μέτρων ή ενεργειών. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να εξασφαλισθεί συνεργασία και συντονισμός τόσο σε επίπεδο κεντρικής υπηρεσίας, όσο και των κατά τόπον αρμοδίων αστυνομικών τμημάτων προκειμένου να ανταποκρίνεται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό η εναρμόνιση της αστυνομικής δράσης με τις προαναφερθείσες απαιτήσεις

Όπως προβλέπεται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τις αρμοδιότητες των αστυνομικών αρχών, οι ενέργειες των αστυνομικών οργάνων για την τήρηση της δημόσιας ασφάλειας διακρίνονται σε προληπτικές και κατασταλτικές (βλ. άρθρο 93 του Π.Δ 141/1991). Ειδικότερα σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη ορίζεται ότι : *«Η προληπτική ενέργεια αποτελεί το πρώτιστο καθήκον της Ελληνικής Αστυνομίας. Αποσκοπεί στην πρόληψη των αξιόποινων πράξεων και δυστυχημάτων και την εξασφάλιση της δημόσιας ειρήνης, ευταξίας και απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των πολιτών»* (άρθρο 93 παρ. 1). Ειδικότερα η υποχρέωση των αστυνομικών αρχών σε προληπτικές ενέργειες αφορά κυρίως *«την πρόληψη αξιόποινων πράξεων και δυστυχημάτων και την εξασφάλιση της δημόσιας ειρήνης, ευταξίας και απρόσκοπτης κοινωνικής διαβίωσης των πολιτών»* (άρθρο 94 του Π.Δ. 141/1991).

Περαιτέρω προβλέπεται ότι : *«Η κατασταλτική ενέργεια εκδηλώνεται σε περιπτώσεις τέλεσης ή απόπειρας τέλεσης αξιόποινων πράξεων, είτε ως δικαστική προανάκριση είτε ως καταδιωκτική ενέργεια και αποσκοπεί στη ματαίωση των αξιόποινων πράξεων ή τον περιορισμό των δυσμενών συνεπειών τους, την εξιχνίαση των τελουμένων εγκλημάτων, την ανακάλυψη και σύλληψη των δραστών και την ανεύρεση και κατάσχεση των πειστηρίων και των προϊόντων του εγκλήματος»*. (άρθρο 93 παρ. 2). Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία η αποτελεσματική άσκηση των ανωτέρω ενεργειών αποτελεί και το κριτήριο για την ικανότητα και την υπηρεσιακή απόδοση των αρμοδίων οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας (βλ. άρθρο 93 παρ. 3)

Τέλος θα πρέπει να επισημανθεί ότι η μη λήψη των απαραίτητων μέτρων από τα αρμόδια αστυνομικά όργανα στο πλαίσιο των νόμιμων υποχρεώσεών τους θεωρείται παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας και είναι δυνατόν να στοιχειοθετηθούν πειθαρχική ή/και ποινική ευθύνη των αρμοδίων αστυνομικών οργάνων (πρβλ. ΑΠ 696/1999).

β) Υποχρεώσεις των αστυνομικών οργάνων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους

Σε κάθε περίπτωση όμως η πολυπλοκότητα του προβλήματος ή ο αυξημένος βαθμός δυσκολίας επίλυσης του δεν απαλλάσσει τις αστυνομικές αρχές από την υποχρέωσή τους να ασκούν τα προσδιοριζόμενα από την κείμενη νομοθεσία καθήκοντα γενικής αστυνόμευσης, διασφάλισης της δημόσιας τάξης και δίωξης του εγκλήματος. Ούτε βέβαια νοείται δήθεν

αναγνώριση κάποιας ιδιότυπης ασυλίας σε παραβατικές συμπεριφορές λόγω της δυσκολίας αντιμετώπισής τους. Αντιθέτως λόγω της κοινωνικής έντασης και αναταραχής, που προκαλείται στην περιοχή, αυξάνονται επίσης και οι υποχρεώσεις και οι ευθύνες των αστυνομικών αρχών έναντι του κοινωνικού συνόλου για την λήψη κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπιση της. Η καταπολέμηση του εγκλήματος, η προστασία των δικαιωμάτων του καθενός, ανεξαρτήτως καταγωγής, ιθαγένειας ή πεποιθήσεων, είναι αδιαπραγμάτευτο χρέος κάθε αστυνομικής αρχής.

Η δε απαίτηση αυτή εξειδικεύεται εν προκειμένω ως υποχρέωση επιμονής στην λήψη των αναγκαίων προληπτικών μέτρων (π.χ. περιπολίες, έλεγχοι, συστάσεις και υποδείξεις), ώστε να καταστεί στους αποδέκτες αυτών σαφής η αξίωση του νόμου, πριν την επιβολή κάποιας κύρωσης, καθώς και η προτίμηση ήπιων μορφών καταναγκασμού και, κυρίως, η με κάθε τρόπο αποφυγή εκφράσεων και συμπεριφορών υποτιμητικών σε βάρος αυτών ή ικανών να εντείνουν το ήδη υφιστάμενο κλίμα αντιπαλότητας. Αναγκαίο είναι επίσης να επιδεικνύουν οι αστυνομικές αρχές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους κάθε δυνατή μέριμνα προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία εκφοβιστικού κλίματος ή εντυπώσεων συλλογικής δίωξης σε βάρος της συγκεκριμένης ομάδας (π.χ. αλλοδαποί, χρήστες ναρκωτικών ουσιών, εκδιδόμενα πρόσωπα κλπ). Αυτό σημαίνει ότι η δράση των αστυνομικών αρχών θα πρέπει να εναρμονίζεται ως προς τους τρόπους και τη μεθοδολογία της με την ιδιαιτερότητα των περιστάσεων και την ανάγκη μέριμνας και σεβασμού για κάθε ευαίσθητη κοινωνική ομάδα. Η παράμετρος αυτή δεν πρέπει να αγνοείται κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αστυνομικών επιχειρήσεων, εμφανίζοντας τη δημόσια ασφάλεια ως έννοια αντίπαλη ή ανταγωνιστική του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Θα πρέπει, βέβαια να επισημανθεί ότι η δημόσια ασφάλεια και η αποκατάστασή της στο ιστορικό κέντρο δεν σχετίζεται μόνο ή έστω δεν συνδέεται μονομερώς με την αστυνομικού τύπου απομάκρυνση μαζικών πληθυσμών (παρανόμως διαμένοντες αλλοδαποί, τοξικοεξαρτημένα άτομα, εκδιδόμενα πρόσωπα κλπ.), προκειμένου να αισθανθούν οι υπόλοιποι ασφαλείς. Τυχόν επιλεκτική λήψη μέτρων με σκοπό μόνο την απομάκρυνση των ανωτέρω προσώπων, δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει επί της ουσίας τον κίνδυνο απλής μεταφοράς του προβλήματος σε άλλη περιοχή και δεν εστιάζει στους τρόπους αντιμετώπισης του προβλήματος συνολικά με όρους σεβασμού των δικαιωμάτων όλων των εμπλεκόμενων προσώπων. Ενδεχόμενες αστυνομικές επιχειρήσεις με στόχο τη μαζική σύλληψη παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών στο ιστορικό κέντρο, έχουν το επικοινωνιακό πλεονέκτημα του άμεσου και ορατού αποτελέσματος, είναι όμως απολύτως αναποτελεσματικές, εάν δεν συνδυάζονται με συγκεκριμένες πολιτικές διαχείρισης του πληθυσμού αυτού υπό συνθήκες σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Όπως υποδηλώνει η διεθνής εμπειρία και η επιστημονική έρευνα σε ανάλογες συνθήκες, κρίσιμο αποτρεπτικό παράγοντα της εγκληματικότητας «του δρόμου» αποτελεί η αμεσότητα της αστυνομικής παρέμβασης και η ευρεία δημοσιοποίηση αυτής της δυνατότητας, έτσι ώστε να ενισχυθεί το αίσθημα ασφάλειας των πολιτών και η εμπιστοσύνη τους προς την αστυνομία, και να ανασταλεί η διάθεση δυνάμει παραβατών για προσβολή «εύκολων» στόχων. Άλλος επίσης σημαντικός παράγοντας είναι η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση της προβληματικής κατάστασης με τρόπο θεσμικά συντεταγμένο.

B. Γενικές αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος

Η σύνθετη φύση των ζητημάτων αναδεικνύει ως συναφείς και ενδεχομένως κρίσιμες για την αντιμετώπιση των προβλημάτων σειρά από διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας. Η ειδική μέριμνα, την οποία οφείλει να επιδεικνύει το κράτος απέναντι στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, απορρέει από την προστασία της αξίας του ανθρώπου (αρ. 2 παρ. 1 και 5 παρ.1, 2 και 5 του

Συντάγματος και άρθρο 3, 8 και 14 της ΕΣΔΑ) ασχέτως ιθαγένειας, φύλου, καταγωγής, θρησκευματος και πεποιθήσεων.

Εκτός όμως από τις υποχρεώσεις της κεντρικής διοίκησης για την λήψη μέτρων, υποχρεώσεις υπέχουν επίσης και οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο των ανατεθειμένων σε αυτούς αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος προβλέπεται ότι : «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους». Σύμφωνα με τις αναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκει κατ' αρχήν η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, δύναται όμως να ανατεθεί σε αυτούς από τον νομοθέτη και η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους (βλ. ΣτΕ 1022/2003).

Στο άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 2218/1994 ορίζεται ότι : «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι "σχετικές" αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών ...». Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνονται μεταξύ των άλλων η κοινωνική πρόνοια ,η υγεία, το περιβάλλον και η πολεοδομία . Αντίστοιχες είναι και οι διατάξεις των άρθρων 8 και 9 του π.δ. 30/1996 «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης».

Περαιτέρω σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) αναφορικά με τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α Α' βαθμού προβλέπεται ότι : «Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας».

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι παρά τις αλλαγές, οι οποίες θα επέλθουν στην οργάνωση και το διοικητικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης από το επόμενο έτος στο πλαίσιο του προγράμματος «Καλλικράτης», το νέο σύστημα οργάνωσης της τοπικής και της περιφερειακής διοίκησης επιφυλάσσει επίσης έναν σημαντικό ρόλο στους τοπικούς φορείς για τα ανωτέρω ζητήματα και ειδικότερα για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών, οι οποίοι διαβιούν στην διοικητική τους περιφέρεια.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι είναι απαραίτητη η εντατική και συντονισμένη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών, και συγκεκριμένα στην παρούσα φάση της Νομαρχίας Αθηνών και του Δήμου Αθηναίων, στον σχεδιασμό και υλοποίηση άμεσων μέτρων για την καθαριότητα της περιοχής, την τήρηση των αναγκαίων συνθηκών υγιεινής στην περιοχή, την παροχή βασικών υπηρεσιών υγείας και την εν γένει προστασία της δημόσιας υγείας, τον έλεγχο και την αποτροπή οχληρών δραστηριοτήτων, καθώς και τη λήψη οποιουδήποτε θετικού μέτρου για την αντιμετώπιση της κατάστασης και την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων της περιοχής της διοικητικής τους περιφέρειας .

Γ. Καθεστώς διαμονής αλλοδαπών - δικαιώματα

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, ένας από τους παράγοντες, που συντελούν στη σοβαρή υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων και επαγγελματιών της περιοχής, ελλήνων και αλλοδαπών, είναι η ανεξέλεγκτη υπερσυγκέντρωση πληθυσμού. Ειδικότερα για τον αλλοδαπό πληθυσμό αυτός αποτελείται: **α)** από νόμιμους μετανάστες, **β)** από αλλοδαπούς που έχουν εμπλακεί στις χρονοβόρες διαδικασίες του ασύλου και έχουν αποκτήσει προσωρινή νόμιμη διαμονή στη χώρα και **γ)** από αλλοδαπούς που διαμένουν στη χώρα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα.

Ανάλογα με το καθεστώς διαμονής τους (νόμιμη ή μη) στην χώρα, ο αλλοδαπός πληθυσμός έχει δικαιώματα, τα οποία προβλέπονται στην ισχύουσα νομοθεσία.

α) Νόμιμα διαμένοντες αλλοδαποί

αα) Κοινωνική ένταξη

Με το ν. 3386/2005 «*Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια*» προβλέπονται τα επί μέρους δικαιώματα, τα οποία απορρέουν από την νόμιμη παραμονή στην Ελλάδα των αλλοδαπών τρίτων χωρών. Με τον προαναφερόμενο νόμο προβλέπεται επίσης και το κανονιστικό πλαίσιο για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στην χώρα. Ειδικότερα στο άρθρο 66 παρ. 1 του Ν. 3386/2005 ορίζεται ότι : « *Για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στη Χώρα και με γνώμονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σε συνεργασία με τα καθ' ύλην συναρμόδια Υπουργεία και φορείς, εφαρμόζει Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης*». Ανάμεσα στις βασικές αρχές για την κοινωνική ένταξη, οι οποίες δεσμεύουν όλους τους συμμετέχοντες φορείς είναι οι ακόλουθες: **α.** *Η αποφυγή οποιασδήποτε μορφής διακρίσεων σε βάρος υπηκόων τρίτων χωρών λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετήσιων χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών ή άλλων φρονημάτων, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, αναπηριών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, β.* *Η επιδίωξη εφαρμογής ίσης μεταχείρισης, σε κάθε πτυχή της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής, ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, με στόχο την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, γ.* *Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, όπως αυτά διασφαλίζονται από την εσωτερική έννομη τάξη, σχετικά με την προστασία της πολιτισμικής και θρησκευτικής ιδιαιτερότητας, δ.* *Η υποστήριξη, ανάδειξη και προβολή της προσωπικής τους συμβολής στις ευρύτερες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές δραστηριότητες, αλλά και των προσπαθειών τους για αυτοεξυπηρέτηση και προσωπική συμμετοχή στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής τους.*

Κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω διατάξεων για την υλοποίηση του προγράμματος κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών έχει εκδοθεί και η με αριθμ.οικ.25057/2008 (ΦΕΚ Β' 2363/20.11.2008) κοινή υπουργική απόφαση «*Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια: Πρόγραμμα "Εστία"*». Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 της ανωτέρω ΚΥΑ προβλέπεται ότι : «*για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια εφαρμόζεται Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης (Ο.Π.Δ.), υπό τον διακριτό τίτλο, Πρόγραμμα "ΕΣΤΙΑ"*. Σκοπός του προβλεπόμενου ολοκληρωμένου προγράμματος σύμφωνα με την σχετική ΚΥΑ είναι: «*να καθοριστούν οι προτεραιότητες της εθνικής πολιτικής και να αναληφθούν νέα μέτρα και δράσεις ένταξης που θα ανταποκρίνονται στις τάσεις και τις προοπτικές του μέλλοντος, στο πλαίσιο συγκεκριμένων επιχειρησιακών προγραμμάτων*». Περαιτέρω σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις : «*Στο πλαίσιο του Προγράμματος Δράσης η κοινωνική ένταξη εκλαμβάνεται ως ένα οργανωμένο σύνολο δραστηριοτήτων μεταξύ κράτους, αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιωτικού τομέα και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των ίδιων των μεταναστών, νεοεισερχόμενων και ήδη εγκατεστημένων πρώτης και δεύτερης γενιάς, προσφύγων και ατόμων υπό καθεστώς προστασίας και των αντιπροσώπων τους, καθώς και όλων των αξιόπιστων φορέων που δραστηριοποιούνται στο χώρο, ανεξάρτητων αρχών και μη κυβερνητικών οργανώσεων*».

Επίσης σύμφωνα με τις γενικές αρχές του ολοκληρωμένου προγράμματος δράσης (βλ. άρθρο 2 της ΚΥΑ 25057/2008) ορίζεται ότι το πρόγραμμα αυτό «*διέπεται από την αρχή της καθολικότητας, του συντονισμού και της συνεργασίας όλων των αρμοδίων Υπουργείων*». Ειδικότερα προβλέπεται ότι : «*Στο πλαίσιο του καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για συμπερίληψη της κοινωνικής ένταξης σε όλες τις δημόσιες πολιτικές που αφορούν στους τομείς της πληροφόρησης και της εξυπηρέτησης, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της στέγασης, του πολιτισμού και της σωφρονιστικής μεταχείρισης και μέριμνας (αρχή της ίσης διαχείρισης)*» (άρθρο 2 παρ. 2).

Περαιτέρω για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος προβλέπεται η ενίσχυση της συνεργασίας και του διαλόγου «μεταξύ όλων των φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία της ένταξης, καθώς και η σύναψη προγραμματικών συμφωνιών, η υπογραφή μνημονίων δεοντολογίας, η κύρωση πρωτοκόλλων και μνημονίων πρακτικής, η συγκρότηση δικτύων ανταλλαγής πληροφοριών και πρακτικών». Τέλος προβλέπεται ότι : «Η ευθύνη για την εφαρμογή της αρχής της ίσης διαχείρισης ανήκει στην Διυπουργική Επιτροπή του άρθρου 3, παρ. 1 του ν. 3386/2005, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3536/2007, καθώς και στην Ειδική Επιτροπή που την επικουρεί στο έργο της. Σχετική αναφορά για την πορεία εφαρμογής της αρχής αυτής συμπεριλαμβάνεται στην ειδική Έκθεση που υποβάλλεται στη Βουλή των Ελλήνων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 6 του άρθρου 9 της παρούσας κοινής υπουργικής απόφασης». (άρθρο 2 παρ. 4 της ΚΥΑ).

αβ) Ειδική κοινωνική μέριμνα για τους μετανάστες

Σύμφωνα με το άρθρο 21 του Συντάγματος προβλέπεται ότι : «το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων» (παρ. 3), καθώς και ότι : «η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους»(παρ. 4). Από την προαναφερόμενη διάταξη απορρέει η υποχρέωση της Πολιτείας για την θέσπιση του νομοθετικού πλαισίου και την λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς και η ειδική μέριμνα για τους πολίτες του, που είναι άστεγοι ή διαβιούν υπό ανεπαρκείς συνθήκες.

Επίσης και στο Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την κοινωνική ένταξη μεταναστών προβλέπεται επιχειρησιακό πρόγραμμα για την υγεία και την στέγαση. Συγκεκριμένα στο άρθρο 6 της ΚΥΑ 25057/2008 αναφέρεται ότι: «Με γνώμονα την ανάγκη για αναλογικά ισότιμη συμμετοχή των υπηκόων τρίτων χωρών στους τομείς της παροχής υπηρεσιών υγείας και στέγασης, λαμβάνονται μέτρα και υλοποιούνται δράσεις που αφορούν αφενός στη δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την διευκόλυνση της πρόσβασης και της χρήσης των υπηρεσιών αυτών από τους υπηκόους τρίτων χωρών, αφετέρου στην εγκαθίδρυση των συνθηκών που ανταποκρίνονται σε ιδιότυπες και πολιτισμικά καθορισμένες συμπεριφορές στα θέματα αυτά». Ανάμεσα στα μέτρα που προβλέπονται είναι : η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η κοινωνική φροντίδα και προληπτική ιατρική, η αποτροπή φαινομένων γκετοποίησης, και η βελτίωση της ποιότητας της ζωής των υπηκόων τρίτων χωρών.

Εκτός από το κανονιστικό πλαίσιο για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και οι ισχύουσες διατάξεις του Κώδικα Δήμων & Κοινοτήτων ρυθμίζουν με αρκετά επαρκή τρόπο τι υποχρεώσεις των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και τις προβλεπόμενες διαδικασίες για τα θέματα κοινωνικής μέριμνας της ανωτέρω κατηγορίας προσώπων, τα οποία διαβιούν στην διοικητική περιφέρεια των Ο.Τ.Α Α' βαθμού [πρβλ. άρθρο 75 παρ.1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006)]. Σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις, μεταξύ των αρμοδιοτήτων του τομέα Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης του Δήμου είναι : «Η μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα» (υπ'αρ. 3), «ο σχεδιασμός και εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας» (υπ' αριθ. 5), καθώς και «ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τους χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων» (υπ' αριθμ. 10).

Συγκεκριμένα για την στεγαστική αποκατάσταση στο άρθρο 185 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προβλέπεται η δωρεάν παραχώρηση κυριότητας και χρήσης δημοτικών και κοινοτικών ακινήτων για την κάλυψη στεγαστικών αναγκών των δημοτών. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι :

«Με απόφαση του ίδιου οργάνου επιτρέπεται να παραχωρούνται δωρεάν, κατά πλήρη κυριότητα, δημοτικά ή κοινοτικά ακίνητα σε αθίγγανους και ομογενείς που εγκαθίστανται στην Ελλάδα και οι οποίοι έχουν ενταχθεί σε κρατικά προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης ή σε προγράμματα που χρηματοδοτούνται, καθ' οιονδήποτε τρόπο, από το κράτος» (παρ.3), καθώς και ότι «με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθορίζονται οι προϋποθέσεις και τα ειδικότερα κριτήρια παραχώρησης, καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια» (παρ. 4).

β) Αιτούντες άσυλο αλλοδαποί

βα) Ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή αιτούντων άσυλο αλλοδαπών

Εκτός από τις ανωτέρω διατάξεις για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στην χώρα, με το Π.Δ. 220/2007 (ΦΕΚ Α 251/13.11.2007) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (ΕΕΛ 31/6.2.2003)» ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η ανωτέρω οδηγία για την υποδοχή στην χώρα των αιτούντων άσυλο αλλοδαπών.

Σύμφωνα με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα ορίζονται οι ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη και οι σχετικές υποχρεώσεις της χώρας για την εξασφάλιση των προβλεπόμενων παροχών στους δικαιούχους. Με τις ανωτέρω διατάξεις προβλέπεται μεταξύ άλλων η παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, η δημιουργία και λειτουργία Κέντρων Φιλοξενίας για τα πρόσωπα αυτά, καθώς και η λήψη των απαιτούμενων μέτρων για την παροχή της προβλεπόμενης προστασίας από τις αρμόδιες αρχές.

Ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 12 του Π.Δ. 220/2007 (πρβλ. άρθρο 13 Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου) αναφορικά με τις υλικές συνθήκες υποδοχής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης ορίζεται ότι: «Οι αρμόδιες αρχές υποδοχής και φιλοξενίας μεριμνούν ώστε να εξασφαλιστούν οι υλικές συνθήκες υποδοχής στους αιτούντες άσυλο. Οι συνθήκες αυτές παρέχουν στους αιτούντες επίπεδο διαβίωσης που διασφαλίζει την υγεία, την κάλυψη βιοτικών αναγκών και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Το προαναφερόμενο επίπεδο διαβίωσης εξασφαλίζεται και στην ειδική περίπτωση των ατόμων με ειδικές ανάγκες, σύμφωνα με το άρθρο 17 του παρόντος, καθώς και στην περίπτωση των ατόμων που τελούν υπό κράτηση. Προβλέπεται επίσης ότι: «Η παροχή του συνόλου ή μέρους των υλικών συνθηκών υποδοχής και της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης τελεί υπό την προϋπόθεση ότι οι αιτούντες δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, που να τους εξασφαλίζουν κατάλληλο βιοτικό επίπεδο από απόψεως υγείας και να καθιστούν δυνατή τη συντήρησή τους. Την προϋπόθεση αυτή ελέγχουν οι αρμόδιες αρχές υποδοχής και φιλοξενίας. (παρ. 3).

Περαιτέρω προβλέπεται ότι : «Η στέγαση σε Κέντρα Φιλοξενίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα (1) έτος, μετά την παρέλευση του οποίου παρέχεται κάθε διευκόλυνση στους αιτούντες προκειμένου να εξασφαλίσουν κατάλληλο ιδιωτικό χώρο στέγασης (άρθρο 13 παρ. 2), καθώς και ότι : «κατ' εξαίρεση, όταν δεν υπάρχει δυνατότητα στέγασης σε Κέντρο Φιλοξενίας και ο αιτών δεν τελεί υπό κράτηση ή περιορισμό σε συνοριακό φυλάκιο, οι αρμόδιες αρχές εξασφαλίζουν ξενοδοχείο ή άλλον κατάλληλο χώρο. Σε κάθε περίπτωση καλύπτονται οι βασικές ανάγκες του αιτούντος» (άρθρο 13 παρ. 10).

γ) Αλλοδαποί «χωρίς χαρτιά»

γα) Καθεστώς παραμονής στην χώρα

Θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι υπάρχει ένα μεγάλο κενό στο ισχύον κοινοτικό δίκαιο, σε επίπεδο νομοθετικών ρυθμίσεων για την παροχή προστασίας και εξασφάλισης των δικαιωμάτων, όσων δεν μπορούν να υπαχθούν στο καθεστώς του δικαιούχου διεθνούς προστασίας, ή είχαν αρχικά υπαχθεί και πλέον έχουν εκπέσει από αυτό. Αυτό σημαίνει ότι μεγάλος αριθμός των παρανόμως εισερχομένων αλλοδαπών εξακολουθεί να παραμένει εγκλωβισμένος σε καθεστώς παρανομίας στις χώρες εισόδου, χωρίς κανενός είδους αναγνώριση, χωρίς ειδική μέριμνα, χωρίς αναγνωρισμένα δικαιώματα., με αποτέλεσμα οι άνθρωποι αυτοί να γίνονται ευκολότερα «αντικείμενα» εκμετάλλευσης.

Για όσους διαμένουν παράνομα η επιλογή του νομοθέτη είναι σαφής και απαιτεί την απομάκρυνσή τους από τη χώρα (βλ. άρθρα 76επ. του ν.3386/2005). Η διαπίστωση αυτή, κατ'αρχήν, δεν θα δημιουργούσε πρόβλημα και θα είχαν εφαρμογή οι ισχύουσες διατάξεις για την απέλασή τους ή την με οποιονδήποτε άλλο τρόπο νόμιμη απομάκρυνσή τους από την χώρα. Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις πρόκειται για πρόσωπα, τα οποία βρίσκονται για μεγάλο χρονικό διάστημα στην χώρα και για τα οποία οι αρμόδιες αρχές έχουν διαπιστώσει ότι δεν είναι δυνατόν να επιστρέψουν στην χώρα προέλευσής τους για υποκειμενικούς ή αντικειμενικούς λόγους. Ειδικότερα οι λόγοι αυτοί σχετίζονται είτε με την επιχειρησιακή αδυναμία των αρμόδιων υπηρεσιών, είτε με την άρνηση συνεργασίας των ίδιων των προς απομάκρυνση αλλοδαπών ή/και των χωρών προέλευσής τους. Κρίσιμο είναι κατ' αρχήν να ανασυρθούν τα πρόσωπα αυτά στη θεσμική επιφάνεια και να αναγνωρισθεί σε αυτούς καθεστώς προσωρινής διαμονής στην χώρα με περιοριστικούς όρους, έως ότου καταστεί αντικειμενικά δυνατή η απομάκρυνσή τους από τη χώρα

Στο πλαίσιο αυτό, παρά τις αντιρρήσεις που εγείρονται από τη σκοπιά των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η δημιουργία κέντρων φιλοξενίας με ανθρώπινες συνθήκες, όσο και αν εμφανίζεται αλυσιτελής λόγω του μεγάλου αριθμού των παρανόμως διαμενόντων, θα ήταν πράγματι χρήσιμη, τουλάχιστον στην πρώτη φάση διαχείρισης του προβλήματος, προκειμένου να καταστεί δυνατή η άμεση συνδρομή για την κάλυψη των βασικών βιοτικών τους αναγκών. Σε κάθε περίπτωση πάντως, βασική συνθήκη για την αποτελεσματικότητα του όποιου εγχειρήματος είναι να αρθούν οι δυσχέρειες υλοποίησης του μέτρου της απομάκρυνσης όσων αλλοδαπών δεν έχουν δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα και για τους οποίους έχουν εκδοθεί σχετικές διοικητικές πράξεις ή δικαστικές αποφάσεις. Διαφορετικά, το πρόβλημα θα ανακυκλώνεται και θα μεταφέρεται από περιοχή σε περιοχή με διαδοχικές περιόδους έξαρσης και ύφεσης των μέτρων καταστολής χωρίς να καθίσταται δυνατή η ουσιαστική επίλυσή του.

γβ) Αναγκαιότητα νομοθετικής πρόβλεψης ειδικού καθεστώτος παραμονής για τους μη απελάσιμους αλλοδαπούς

Προς αποφυγή παρανοήσεων, θα πρέπει για μια ακόμα φορά να επισημανθεί ότι ανεξάρτητα από την νομιμότητα ή μη της εισόδου ενός προσώπου στο έδαφος ενός κράτους, αυτό σε καμία περίπτωση δεν παύει να είναι υποκείμενο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία απολαμβάνει οποιοσδήποτε, ανεξαρτήτως ιθαγένειας ή νομιμότητας παραμονής, όπως προβλέπεται σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου και τα εθνικά συντάγματα των κρατών εισόδου¹.

Δυστυχώς, όμως, η μη νομιμότητα της παραμονής τους, αποκλείει τα άτομα αυτής της κατηγορίας από την άσκηση και την απόλαυση βασικών δικαιωμάτων, όπως είναι η εργασία, η κοινωνική ασφάλιση, η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας, η εκπαίδευση κ.α . Άμεση

¹ Βλ. σχετικά για το θέμα της ανέφικτης απέλασης πρόσφατη καταδίκη της χώρας μας με την απόφαση του ΕΔΔΑ, *Tabesh v. Greece*, no 8256/07, 26.11. 2009.

συνέπεια των ανωτέρω είναι ότι οι άνθρωποι αυτοί στον αγώνα τους για επιβίωση στερούνται οποιονδήποτε νόμιμων μέσων με αποτέλεσμα να καταλήγουν θύματα οποιουδήποτε είδους εκμετάλλευσης, π.χ. εργασιακής, σεξουαλικής κλπ., είτε να καταφεύγουν σε εγκληματικές δραστηριότητες, και την υποστήριξη τους από παράνομες «μαύρες» αγορές και δίκτυα.

Ειδικότερα για το θέμα της προστασίας των αλλοδαπών «χωρίς χαρτιά» (“sans papiers”), ο Συνήγορος του Πολίτη ενεργώντας στο πλαίσιο της αρμοδιότητας, η οποία του έχει ανατεθεί από τον νομοθέτη, έχει και κατά το παρελθόν διατυπώσει νομοθετικές προτάσεις, προκειμένου να εξασφαλισθεί και για τη συγκεκριμένη κατηγορία αλλοδαπών το δικαίωμα κάποιας μορφής (προσωρινής) νόμιμης παραμονής μαζί με τα δικαιώματα, τα οποία απορρέουν από το είδος της παραμονής αυτής, ούτως ώστε ο πληθυσμός αυτός να αναδυθεί από την νομική αφάνεια (legal “limbo”), και να βγουν από μία ύπαρξη «σε παρένθεση» εντός ενός δικαϊκού κενού.

Περαιτέρω οι πρόσφατες εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής ένωσης και οι προσπάθειες για την εφαρμογή κοινής πολιτικής ασύλου παρέχουν τις απαιτούμενες εγγυήσεις για τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Σημαντική εξέλιξη επίσης αποτελεί σε επίπεδο προστασίας και ο θεσμός της επικουρικής προστασίας, ο οποίος θα πρέπει να λειτουργήσει παραπληρωματικά, προκειμένου να εξασφαλίσει το minimum προστασίας στα πρόσωπα αυτά, τα οποία δεν μπορούν να υπαχθούν στο καθεστώς του πρόσφυγα. Προσφάτως με σειρά αποφάσεων η πρόσφατη νομολογία του Δ.Ε.Κ ερμηνεύει αρκετά διασταλτικά τις σχετικές διατάξεις και τονίζει την αναγκαιότητα για μια σύμφωνη με τον σκοπό των σχετικών διατάξεων ερμηνεία προκειμένου αυτές να αντιμετωπίσουν την παρούσα κατάσταση. Σημειώνουμε άλλωστε, ότι πρόσφατες νομοθετικές πρωτοβουλίες κινούνται στην κατεύθυνση ομαλοποίησης και εξορθολογισμού των διαδικασιών ασύλου, με αναμενόμενο αποτέλεσμα, όταν ολοκληρωθούν, την βελτίωση της σημερινής ιδιαίτερα προβληματικής κατάστασης και εικόνας.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι σύμφωνα και με την Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών προβλέπεται ότι : *«Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν, ανά πάσα στιγμή, να χορηγήσουν αυτόνομη άδεια διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής για λόγους φιλευσπλαχνίας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους, σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παράνομα στο έδαφός τους. Στην περίπτωση αυτή, δεν εκδίδεται απόφαση επιστροφής. Εφόσον η απόφαση επιστροφής έχει ήδη εκδοθεί, τότε αυτή ανακαλείται ή αναστέλλεται για τη διάρκεια ισχύος του τίτλου διαμονής ή άλλης άδειας που παρέχει δικαίωμα παραμονής»* (άρθρο 6 παρ. 4)

δ. Θύματα εμπορίας ανθρώπων

δα) Μέτρα για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων

Η περίπτωση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων για την οικονομική ή τη σεξουαλική τους εκμετάλλευση είναι χαρακτηριστική αυτής της διάστασης του θέματος. Οι περιπτώσεις αυτές -ιδιαίτερα διαδεδομένες, μολονότι ελάχιστες απασχολούν τη διοίκηση ή την αστυνομία ως τέτοιες-, πέρα από την ποινική τους διάσταση και την αστυνομική τους αντιμετώπιση σχετίζονται με κρίσιμα ζητήματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η πρόβλεψη μορφών τέλεσης του εγκλήματος στον ποινικό νόμο συνδυάζεται με την ειδική προστασία μορφών εκμετάλλευσης της εργασίας ή της γενετήσιας ζωής με απώτερο στόχο τη διασφάλιση και προστασία θεμελιωδών πτυχών της προσωπικής ελευθερίας και αξιοπρέπειας του ατόμου.

Χωρίς να υποτιμώνται οι επιχειρησιακές δυσχέρειες που σχετίζονται με τη εξάρθρωση των κυκλωμάτων αυτών, αλλά και το ανεπαρκές νομοθετικό πλαίσιο για την αντιμετώπισή του, στην πράξη, συνήθεις αποδέκτες των συνεπειών του νόμου δεν είναι οι διακινητές αλλά τα θύματα αυτής

της οργανωμένης εγκληματικής δραστηριότητας. Επιπλέον η δραστηριότητα αυτή φαίνεται να ανθεί σε περιοχές που συγκεντρώνονται μαζικά αλλοδαποί όπου η ευαισθητοποίηση των διωκτικών και διοικητικών μηχανισμών του κράτους για την πρόληψη και καταστολή του φαινομένου και την προστασία των θυμάτων του εμφανίζεται μειωμένη. Είναι εξάλλου αναμενόμενο ότι σε περιστάσεις, όπως η υφιστάμενη στο ιστορικό κέντρο, όπου η ανάγκη παρέμβασης είναι άμεση, η πιεστικότητα της κατάστασης είναι πιθανότερο να οδηγήσει σε μαζικές, συνοπτικές διαδικασίες όπου η καχυποψία και η εξάντληση κάθε αποθέματος αυστηρότητας στην ερμηνεία των κείμενων διατάξεων είναι επικρατέστερες.

δβ) Προστασία θυμάτων

Πρέπει επίσης να ληφθεί ειδική μέριμνα και για την προστασία των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία ειδικής προστασίας (σύμφωνα με το ν. 3386/2005) χρήζουν τα αλλοδαπά θύματα :α) εμπορίου δούλων (323 Π.Κ.), β) εμπορίας ανθρώπων (323 Α Π.Κ.), γ) μαστροπείας (349 Π.Κ.), δ) σωματεμπορίας (351 Π.Κ.), ε) ασέλγειας σε βάρος ανηλίκου με αμοιβή (351 Α Π.Κ). Η προστασία των θυμάτων αυτών συνδέεται με την άσκηση ποινικής δίωξης κατά των διακινητών και την ποινική διαδικασία και εξακολουθεί να προβληματίζει (πρβλ. σχετικές διατάξεις Ποινικού Κώδικα, Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και Ν. 3386/2005). Συγκεκριμένα η προβλεπόμενη προστασία (π.χ. φιλοξενία σε ειδικές δομές, προθεσμία περίσκεψης, ειδική άδεια διαμονής, δικαίωμα εργασίας, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, διαδικασία επαναπατριsmού κλπ.) παρέχεται στα θύματα μόνο με την προϋπόθεση της άσκησης ποινικής δίωξης και μέχρι την έκδοση τελεσίδικης δικαστικής απόφασης.

Περαιτέρω, προβληματική εμφανίζεται η διαδικασία της περίσκεψης, η οποία προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 48 του Ν. 3386/2005. Στο πλαίσιο αυτό παρέχεται στους εν δυνάμει δικαιούχους «*με πράξη της αρμόδιας εισαγγελικής αρχής, προθεσμία περίσκεψης, ώστε να συνέλθουν και να είναι σε θέση να διαφύγουν από την επιρροή των δραστών των σχετικών αδικημάτων, για να μπορούν να λάβουν ανεπηρέαστη απόφαση σχετικά με τη συνεργασία τους με τις διωκτικές αρχές*». Η προθεσμία αυτή είναι μέχρι ένα (1) μήνα. Ειδικά για τους ανήλικους, η ίδια προθεσμία μπορεί να παρατείνεται για έναν (1) ακόμη μήνα με απόφαση της αρμόδιας εισαγγελικής αρχής και με κριτήριο την εξυπηρέτηση του συμφέροντος του ανηλίκου. Η προθεσμία, όμως, αυτή χορηγείται μόνο στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας και «*δεν θεμελιώνει δικαίωμα διαμονής στη Χώρα*». Κατά τον χρόνο αυτό, προβλέπεται μόνο προστασία από την απέλαση ή αναστολή της εκτέλεσης αυτής «*σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 12 του ν. 3064/2002 (ΦΕΚ 248 Α`)*." (άρθρο 48 παρ. 3, όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 11 παρ.2 Ν.3536/2007).

Η άδεια διαμονής (πρβλ. ΚΥΑ 22467/2008), η οποία εκδίδεται από τον Υπουργό Εσωτερικών έχει κατ'αρχήν διάρκεια δώδεκα (12) μηνών, η οποία ανανεώνεται κάθε φορά για ισόχρονο διάστημα, εφόσον συνεχίζουν να πληρούνται οι ίδιες προϋποθέσεις μέχρι την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης. Προβλέπεται επίσης η δυνατότητα αλλαγής σκοπού και συνέχιση της παραμονής στην χώρα (άρθρο 52) «*μέσα σε ένα μήνα από την περάτωση της σχετικής διαδικασίας με την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης*. Η ανανέωση της άδειας αυτής επιτρέπεται για έναν από τους λόγους και υπό τις αντίστοιχες προϋποθέσεις που προβλέπονται στο Ν. 3386/2005 «*με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας*»

Επίσης και για τον επαναπατριsmό είναι αναγκαίος ο χαρακτηρισμός του θύματος σύμφωνα με τα ανωτέρω προκειμένου να υπαχθεί στην προβλεπόμενη διαδικασία.

Οι ανωτέρω διατάξεις έχουν αποτελέσει και κατά το παρελθόν αντικείμενο κριτικής από τον Συνήγορο του Πολίτη λόγω του γεγονότος ότι στην πράξη παρέχουν αναποτελεσματική προστασία στα θύματα, επειδή είχε διαπιστωθεί κατά το παρελθόν δυσκολία στον εντοπισμό τους προκειμένου

να υπαχθούν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Επιπλέον, πολλά από τα θύματα για ευνόητους λόγους διστάζουν να καταγγείλουν τους διακινητές τους με αποτέλεσμα να μην μπορούν να υπαχθούν στις ανωτέρω διατάξεις για την χορήγηση σε αυτά άδεια διαμονής στη χώρα. Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι ανεξάρτητα από τον εντοπισμό τους και την καταγραφή τους στα νέα κέντρα και με δεδομένο ότι ο εντοπισμός του θύματος θα γίνεται συνήθως κατά την είσοδό του στην χώρα τις περισσότερες φορές πιθανόν να μην υπάρχει δυνατότητα για άσκηση ποινικής δίωξης λόγω ανεπαρκών στοιχείων ή μη σύλληψη των δραστών.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είχε και κατά το παρελθόν προτείνει την αποσύνδεση της προστασίας των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων από την ποινική διαδικασία. Ειδικότερα αναφορικά με την προστασία των θυμάτων η Αρχή μας έχει προτείνει μετά την καταγραφή τους ως θυμάτων εμπορίας ανθρώπων να εφαρμοσθεί το άρθρο 44 του Ν. 3386/2005 σύμφωνα με το οποίο προβλέπεται ότι η χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, μεταξύ των άλλων σε : *α) θύματα εγκληματικών πράξεων, εφόσον αυτές προκύπτουν από δικαστική απόφαση και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η θεραπεία τους, και β) πρόσωπα, τα οποία φιλοξενούνται σε ιδρύματα και σε νομικά πρόσωπα κοινωφελούς σκοπού.* Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι με την παράγραφο 5 του ανωτέρω άρθρου προβλέπεται η δυνατότητα ανανέωσης της ανωτέρω άδειας διαμονής, που χορηγείται για ανθρωπιστικούς λόγους *«για έναν από τους λοιπούς λόγους του νόμου αυτού, εφόσον εκλείψουν οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκαν ή εφόσον τούτο έχει ορισθεί με την απόφαση χορήγησής της».*

Τα ανωτέρω προϋποθέτουν βέβαια την ύπαρξη των κατάλληλων δομών, όπου μπορούν να φιλοξενηθούν τα θύματα και θα γίνεται η παραπομπή τους μετά τον εντοπισμό τους. Ο εντοπισμός τους επίσης ως θυμάτων θα παρείχε επίσης την δυνατότητα για την υπαγωγή τους στην διαδικασία ασύλου και την παροχή διεθνούς προστασίας (επικουρική προστασία). Τέλος, χρήζει ειδικής ρύθμισης η διαδικασία επαναπατριsmού στην χώρα προέλευσης και η διερεύνηση της ασφαλούς επιστροφής σε αυτή σε περίπτωση που το θύμα επιθυμεί την επιστροφή του σε αυτήν.

IV. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Όπως από την αρχή επισημάνθηκε, τα προβλήματα, τα οποία διαπιστώνονται στην ανωτέρω περιοχή, πλήττουν θεμελιώδη δικαιώματα των ανθρώπων, που διαβιούν στην ευρύτερη περιοχή. Η συνεχής υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης, η δημόσια υγεία και ασφάλεια, αλλά και τα ζητήματα, τα οποία σχετίζονται με την μετανάστευση, αλλά και την μεταχείριση των τοξικοεξαρτημένων, είναι ιδιαίτερος σοβαρά και σύνθετα και χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης, αλλά και μεσοπρόθεσμων πολιτικών και ειδικών χειρισμών από τις αρμόδιες αρχές, τόσο της κεντρικής διοίκησης, όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό, απαιτείται η συνεργασία και ο συντονισμός των προαναφερόμενων φορέων προς εξεύρεση λύσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ως θετική την «ολιστική» προσέγγιση του φαινομένου στο Πόρισμα «Δράση στην Αθήνα» που αναφέρθηκε ανωτέρω, έχει όμως την άποψη για τη συνέχεια, ότι η μορφή της δι-υπουργικής επιτροπής δεν αποτελεί παραγωγική μορφή συντονισμού για τη διαχείριση ενός σύνθετου φαινομένου, με πολλές και συχνά αντιφατικές όψεις, υπό το πρίσμα μάλιστα των αρχών του κράτους δικαίου. Ούτε όμως θεωρεί λυσιτελή τη σύσταση ad hoc ειδικού φορέα στη φάση αυτή, ενόψει του επείγοντος χαρακτήρα των βασικών προβλημάτων, αλλά και του δημοσιονομικού προβλήματος της χώρας. Επομένως, κρίνει ότι το ζήτημα του συντονισμού και του ελέγχου υλοποίησης των επιμέρους δράσεων και η εποπτεία της αποτελεσματικής εφαρμογής τους, θα πρέπει να ανατεθεί σε κάποιο ήδη υφιστάμενο πολιτειακό φορέα ή αρχή, που θα ενεργεί ως “primus inter pares” συντονιστικά και ελεγκτικά, και θα έχει την κύρια ευθύνη λογοδοσίας έναντι της κυβέρνησης και των πολιτών. Στην κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να αξιοποιηθεί η πλούσια

(κυρίως θετική αλλά και αρνητική) εμπειρία από την εφαρμογή των μειζόνων ευρωπαϊκών προγραμμάτων URBAN I (1994-1999) και ιδιαίτερα του URBAN II (2000-2006), το οποίο αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην παρουσία μεταναστευτικών και εθνοτικών πληθυσμών στις εντασσόμενες στο πρόγραμμα περιοχές.

Περαιτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη κρίνει ότι, σε κάθε περίπτωση, η παρούσα κατάσταση στην περιοχή του ιστορικού κέντρου καθιστά επιβαλλόμενη τη λήψη άμεσων μέτρων για την αντιμετώπιση και την εκτόνωση αυτής, ειδικότερα για τα επιτακτικά ζητήματα, τα οποία σχετίζονται με την δημόσια υγεία και ασφάλεια στην περιοχή, και καλεί τους αρμόδιους φορείς να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα στο πλαίσιο των νόμιμων αρμοδιοτήτων τους, όπως έχουν ήδη εκτεθεί ανωτέρω.

Συγκεκριμένα θα πρέπει άμεσα να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα για :

A) Την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας από την Ελληνική Αστυνομία, με την εφαρμογή ειδικού αστυνομικού σχεδιασμού προσαρμοσμένου στις τοπικές συνθήκες, πράγμα που πρόσφατα ανακοινώθηκε ότι έλαβε χώρα. Απολύτως αναγκαία κρίνεται η αναβάθμιση της αμεσότητας της αστυνομικής παρέμβασης (εμφανούς και μη) σε προβληματικές καταστάσεις και στις κλήσεις θυμάτων ή παρατυχόντων πολιτών, χωρίς όμως εκπτώσεις ως προς τον σεβασμό των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων υπόπτων.

Αναφορικά δε με το ζήτημα αυτό και προς υποβοήθηση ενός αποτελεσματικού σχεδιασμού και της ορθής εφαρμογής του, κρίνεται σκόπιμη η άμεση διενέργεια τοπικής θυματολογικής έρευνας, που θα καταγράψει την πραγματική έκταση (πέραν της επίσημης στατιστικής) και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της εγκληματικότητας στην περιοχή, το βαθμό ανασφάλειας, αλλά και τις ανάγκες, στάσεις και αντιλήψεις των πολιτών, έτσι ώστε να προσαρμοστούν περαιτέρω οι δράσεις στις ειδικές τοπικές συνθήκες².

Στο ίδιο πλαίσιο της συμμετοχής των πολιτών στην εξεύρεση λύσεων που προσιδιάζουν στην τοπική ιδιαιτερότητα με τρόπο θεσμικό και δημιουργικό, θα πρέπει να ενεργοποιηθούν τα υφιστάμενα στο Δήμο Αθηναίων Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Παραβατικότητας που προβλέπει ο Ν. 2713/1999 (αρχικά ως Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας-ΤΟΣΠΕ). Επίσης, να συγκροτηθεί το προβλεπόμενο Κεντρικό Συμβούλιο Πρόληψης της Παραβατικότητας, η θητεία του οποίου έχει λήξει από τον Ιούνιο 2009, και έκτοτε δεν υπάρχει, πράγμα που η Αρχή μας θεωρεί χαρακτηριστικό δείγμα αβελτηρίας της διοίκησης. Ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι οι έγκριτοι επιστήμονες που θα οριστούν δεν θα προβάλλουν απαιτήσεις αποζημίωσης, εάν εκεί έγκειται το ζήτημα.

B) Την ειδική μέριμνα των αλλοδαπών, οι οποίοι διαβιούν στην περιοχή, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα στο οικείο μέρος του παρόντος, με την επιβαλλόμενη λήψη κατά προτεραιότητα μέτρων και πρωτοβουλιών κατά το μέτρο που επιτρέπει το δημοσιονομικό πρόβλημα της χώρας.

Εκτίμηση του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ότι στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των ανωτέρω θεμάτων θα συμβάλει η ολοκλήρωση των νομοθετικών πρωτοβουλιών για τη διαδικασία ασύλου στη λογική του εξορθολογισμού και της δημοκρατικής αποτελεσματικότητας, λαμβάνοντας ρεαλιστικά υπόψη ως προς τις δημιουργούμενες δομές και το τρέχον δημοσιονομικό πρόβλημα.

Τέλος, αναγκαία κρίνεται και η τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων για την προστασία των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, όπως ήδη ανωτέρω αναφέρθηκε.

² Ειδικότερα για τον σκοπό αυτό η Αρχή μας ήδη επικοινωνήσε με τον Διευθυντή του Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Ερευνών του Πανεπιστημίου Αθηνών, το οποίο προτίθεται να αναλάβει αφιλοκερδώς την επιστημονική υποστήριξη του εγχειρήματος. Το κόστος για την τεχνική διενέργεια της έρευνας, τη στατιστική επεξεργασία των ευρημάτων κλπ από μία έγκυρη εταιρεία δεν υπερβαίνει, σύμφωνα με μία πρόχειρη έρευνα αγοράς, το ποσόν των 8.000-9.000 ευρώ.

Γ) Την αναγνώριση ειδικού καθεστώτος διαμονής, στους αλλοδαπούς, οι οποίοι δεν είναι δυνατόν να απομακρυνθούν από την χώρα.

Ειδικότερα για το ζήτημα αυτό με αφορμή την διαπιστωθείσα κατάσταση στην περιοχή του ιστορικού κέντρου της Αθήνας, η οποία κατά την κρίση του Συνηγόρου του Πολίτη είναι ενδεικτική για τους κινδύνους που ενέχει η απροθυμία των αρμοδίων αρχών να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για τα ζητήματα, τα οποία σχετίζονται με την μετανάστευση και την παραμονή στην χώρα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, θεωρεί πλέον επιβαλλόμενη προς αποφυγή περαιτέρω επιδείνωσης της ήδη κρίσιμης κατάστασης, αλλά και γενίκευσης αυτής, την αναγνώριση στα πρόσωπα αυτά ειδικού καθεστώτος προσωρινής παραμονής στην χώρα, για όσο διάστημα δεν είναι δυνατόν να απομακρυνθούν νομίμως από αυτήν, καθώς και την αναγνώριση σε αυτούς των δικαιωμάτων, τα οποία απορρέουν από την νομιμότητα της παραμονής στην χώρα (π.χ. εργασία, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, στέγη κλπ). Με τον τρόπο αυτό, θα καταστεί – πέραν των άλλων- δυνατή και η αναγκαία καταγραφή αυτού του πληθυσμού.

Κατόπιν των ανωτέρω ο Συνήγορος του Πολίτη δεσμεύεται ότι θα αναλάβει την πρωτοβουλία της πρόσκλησης των αρμόδιων φορέων, στους οποίους απευθύνεται το παρόν, σε κοινή συνάντηση εργασίας εντός του μηνός Οκτωβρίου 2010, προκειμένου να εκθέσουν τις απόψεις τους για την ανάληψη από μέρους τους των αναγκαίων μέτρων προς επίλυση των ανωτέρω προβλημάτων, και την πορεία υλοποίησής τους.

Αναμένουμε εντός ευλόγου χρόνου τις απόψεις σας για τα ανωτέρω ζητήματα, όπως θα θέλαμε επίσης να υπάρξει ενημέρωση της Αρχής μας για τις ενέργειες, στις οποίες τυχόν έχετε ήδη προβεί ή θα προβείτε για την άμεση αντιμετώπιση της παρούσας κατάστασης.

Για οποιοσδήποτε πληροφορίες ή διευκρινίσεις οι συνεργάτες μου κι εγώ παραμένουμε πάντα στην διάθεσή σας.

Ο Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη

Βασίλης Καρύδης

Κοινοποίηση

Αστυνομικό Τμήμα Ακροπόλεως
Λεοχάρους 4
10562 Αθήνα

Αστυνομικό Τμήμα Ομοιοίας
Βερανζέρου 24
10432 Αθήνα