

Αθήνα, 12 Φεβρουαρίου 2007

Αρ. πρωτ. 377

Υπουργό Εξωτερικών
Κυρία Ντόρα Μπακογιάννη
Βασιλίσσης Σοφίας 5, 100 27 ΑΘΗΝΑ

Υπουργό Δημόσιας Τάξης
Κύριο Βύρωνα Πολύδωρα
Π. Κανελλοπούλου 4, 101 77 ΑΘΗΝΑ

Αξιότιμη Κυρία Υπουργέ,
Αξιότιμε Κύριε Υπουργέ,

Οργανώνοντας και αξιοποιώντας τις διαπιστώσεις του από την επεξεργασία δεκάδων αναφορών πολιτών, με τις οποίες επισημαινόνταν δυσλειτουργίες στην έκδοση διαβατηρίων μετά την έναρξη εφαρμογής του νόμου 3103/2003, ο Συνήγορος του Πολίτη εξέδωσε τον Δεκέμβριο 2006 Ειδική Έκθεση για το επίκαιρο και ακανθώδες αυτό θέμα, το οποίο αφορά, σε βάθος χρόνου, ολόκληρο τον πληθυσμό της χώρας. Στην Έκθεση διαπιστώνονταν μεταξύ άλλων ότι, παρά τις συντονισμένες προσπάθειες της Ελληνικής Αστυνομίας και των Προξενείων, η μετάβαση στο νέο νομοθετικό καθεστώς συνοδεύεται από φαινόμενα δυσλειτουργίας των σχετικών διαδικασιών και συνακόλουθη, εν πολλοίς αδικαιολόγητη, ταλαιπωρία των πολιτών. Μετά από αναλυτική παρουσίαση των επί μέρους προβλημάτων, η Έκθεση κατέληγε σε εισηγήσεις για την επίλυση ή έστω την άμβλυνσή τους. Ανταποκρινόμενη με ειλικρινή διάθεση συνεργασίας, η Διεύθυνση Διαβατηρίων του Αρχηγείου ΕΛΑΣ εξέθεσε αναλυτικά τις απόψεις της επί της Έκθεσης (έγγραφο υπ' αρ. πρωτ. 3021/22/96/2-πε' /13.1.2007), τις οποίες ο Συνήγορος του Πολίτη αποτιμά κατ' αρχήν ως εν μέρει ικανοποιητικές αλλ' εν μέρει αποθαρρυντικές, ήδη δε επεξεργάζεται συγκεκριμένες παρατηρήσεις επί αυτών, προτιθέμενος να επανέλθει το συντομότερο δυνατό.

Στο μεταξύ, όμως, τόσο από τις νέες αναφορές που καθημερινά καταφθάνουν όσο και από σχετικά δημοσιεύματα, προκύπτει σαφής εικόνα επέκτασης και επίτασης των σχετικών προβλημάτων, ιδιαίτερα μετά την πλήρη εφαρμογή της διάταξης περί πρόωρης

εκπνοής της ισχύος των παλαιών διαβατηρίων ανεξάρτητα από την αναγραφόμενη ημερομηνία λήξεώς τους (1.1.2006 κατ' άρθρο 1 § 7 ν. 3103/2003, 1.1.2007 κατ' άρθρο ν. 3243/2004). Στο εσωτερικό της χώρας, τα προβλήματα επεκτάθηκαν και στη διαδικασία έκδοσης δελτίων αστυνομικής ταυτότητας, καθώς πολλοί υπεύθυνοι στις υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων, ενίοτε παραβλέποντας κατά τρόπο τουλάχιστον ανεξήγητο (ίσως μάλιστα άξιο ακόμη και πειθαρχικής διερεύνησης) ρητές αντίθετες εγκυκλίους, **αρνούνται συστηματικά ν' αποδεχθούν παλαιά δελτία αστυνομικής ταυτότητας** και «*αποσυμφορούν*» πρόσκαιρα τον δικό τους φόρτο εργασίας μετακυλίωντας αυτόν στους συναδέλφους τους των υπηρεσιών έκδοσης δελτίων αστυνομικής ταυτότητας και εν τέλει στους πολίτες. Εξ αυτού του λόγου και μόνον, η ταλαιπωρία των πολιτών στα αστυνομικά τμήματα όλης της χώρας φαίνεται να έχει ξεφύγει από κάθε έλεγχο και κάθε δυνατότητα πρόβλεψης.

Ακόμη περισσότερο οξυμένα εμφανίζονται τα προβλήματα στο εξωτερικό, καθ' όσον τα μεν Προξενεία αποδεικνύονται ανέτοιμα για μιá τόσο ραγδαία αύξηση του κύκλου εργασιών τους, οι δε έλληνες του εξωτερικού, ανυπαίτιως στερούμενοι ενημέρωσης για την πρόωρη εκπνοή της ισχύος των παλαιών διαβατηρίων τους και εμπιστευθέντες την πολιτειακή δέσμευση που ενσωματωνόταν στην αναγραφόμενη ημερομηνία λήξεως αυτών, αδυνατούν πλέον, ελλείπει ισχυρού διαβατηρίου και εν όψει της παρατηρούμενης καθυστέρησης στην έκδοση νέου, να διεκπεραιώσουν ακόμη και **στοιχειώδεις διοικητικές και βιοτικές ανάγκες** στις χώρες όπου κατοικούν. Η περιγραφόμενη κατάσταση στα Προξενεία είναι αποκαρδιωτική: το σύστημα των προγραμματισμένων επισκέψεων, το οποίο και ο ίδιος ο Συνήγορος του Πολίτη είχε συστήσει ως πλέον πρόσφορο, φαίνεται πως έχει εν τω μεταξύ οδηγηθεί σε ολοκληρωτική κατάρρευση, καθώς πολλά Προξενεία στην Ευρώπη δεν μπορούν να ορίσουν ραντεβού παρά μόνον **6-8 μήνες μετά την αρχική κλήση**, η δε ολοκλήρωση της διαδικασίας, αν συνεκτιμηθούν και οι στατιστικώς σημαντικοί κίνδυνοι επιστροφής λόγω ακαταλληλότητας φωτογραφιών ή άλλων ελλείψεων της αίτησης, μπορεί πια να πιθανολογείται ακόμη και για ένα έτος μετά τη λήξη του παλαιού διαβατηρίου. Συμβατικά ίσως ικανοποιητικοί υπό το κριτήριο της ασφάλειας δικαίου, οι χρόνοι αυτοί είναι οπωσδήποτε απαράδεκτοι υπό το κριτήριο της χρηστής διοίκησης: αν για κάποιους έλληνες του εσωτερικού η πρόσκαιρη έλλειψη διαβατηρίου επιφέρει μιάν απλώς δυσάρεστη αναβολή προγραμματισμένου ταξιδιού αναψυχής, για όλους τους έλληνες του εξωτερικού η ίδια έλλειψη προσλαμβάνει διαστάσεις καταστροφής, αρκεί δε ν' αναλογισθεί κανείς την εικόνα της κατάστασης προβαλλόμενη σε προσεχείς περιόδους μαζικών αναγκών μετακίνησης όπως οι θερινές διακοπές ή οι βουλευτικές εκλογές.

Ελπίζεται ότι **ακόμη και στην παρούσα κρίσιμη φάση, τα προβλήματα αυτά δεν παύουν να είναι δεκτικά επιλύσεως δι' οργανωτικών διευθετήσεων**, όπως η απόσπαση προσωπικού, η διεύρυνση του ωραρίου λειτουργίας των Προξενείων ή η πυκνώση του διπλωματικού ταχυδρομείου. Συμμεριζόμενος ως θεμελιώδη προτεραιότητα την ανάγκη να διατηρηθεί αλώβητο το κύρος του νομοθέτη, ο Συνήγορος του Πολίτη προτίθεται να συμβάλει εκπονώντας εκ νέου εισηγήσεις οργανωτικής φύσεως, τόσον ως προς τα σημεία παραλαβής αιτήσεων (αστυνομικά τμήματα, Προξενεία), όσο και ως προς τη διαδικασία διαβίβασης και διεκπεραίωσης αυτών. Οι προτάσεις αυτές, φυσικά, θα συμπεριληφθούν

σε έγγραφα απευθυνόμενα προς τις συναρμόδιες υπηρεσίες και δεν παρίσταται επί του παρόντος ανάγκη ν' απασχολήσουν την πολιτική ηγεσία.

Αντιθέτως, στην πολιτική ηγεσία επαφίεται η αποφασιστική κρίση επί του ερωτήματος, **αν είναι καν εύλογη η ελπίδα επίλυσης** του προβλήματος δι' απλών οργανωτικών διευθετήσεων, ιδιαίτερα σε σχέση με την κατάσταση που επικρατεί στα Προξενεία. Αν, ο μη γένοιτο, κριθεί ότι ακόμη και με τις μέγιστες δυνατές προσπάθειες σ' αυτό το πεδίο δεν θα ήταν βραχυπρόθεσμα δυνατή μιά αισθητή βελτίωση, τα συναρμόδια Υπουργεία θα πρέπει αναπόφευκτα να εξετάσουν, ως απονενομημένη εναλλακτική διέξοδο, το ενδεχόμενο **αναθεώρησης της νομοθετικής επιλογής περί πρόωρης και μαζικής λήξης των παλαιών διαβατηρίων.**

Αντιλαμβανόμενος ως κύριο πεδίο δραστηριότητάς του τον έλεγχο διοικητικών πράξεων, ο Συνήγορος του Πολίτη **συνειδητά απέφυγε**, στην προαναφερθείσα Ειδική Έκθεσή του, να σχολιάσει την επίμαχη διάταξη του ν. 3103/2003, αντιθέτως δε την έλαβε ως δεδομένη και εισηγήθηκε συγκεκριμένα μέτρα προς άμβλυνση των διοικητικών δυσλειτουργιών που εκείνη είχε επιφέρει. Σεβόμενος αυτή την επιλογή του νομοθέτη και ευελπιστώντας ότι θα τύχει απρόσκοπτης εφαρμογής, ο Συνήγορος του Πολίτη απέσχε ακόμη και από τη διατύπωση σχολίων για το κατά πόσον εκείνη τυγχάνει συμβατή προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Ακόμη και σε αναφορές ελλήνων του εξωτερικού, οι οποίοι διαμαρτύρονταν για την πρόωρη λήξη των διαβατηρίων τους ως ζήτημα αρχής ή (αβασίμως) ως ζήτημα τήρησης διατάξεων υπερεθνικού δικαίου, ο Συνήγορος του Πολίτη απάντησε ότι η διοίκηση δεν μπορεί παρά να εκτελέσει την κυρίαρχη βούληση του νομοθέτη, η οποία, άλλωστε, ουδόλως συγκρούεται προς τον Κανονισμό 2252/2004 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού εκείνος ρητώς (άρθρο 6) απέσχε από τη θέσπιση ενιαίας ρύθμισης όσον αφορά την επιλογή μεταξύ σταδιακού ή άμεσου χαρακτήρα της μετάβασης από το παλαιό στο νέο σύστημα. Ήδη, όμως, η σημερινή κατάσταση των πραγμάτων καθιστά αναγκαία την κατ' εξαίρεσιν παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη σε ζήτημα νομοθετικής σκοπιμότητας, εξ ου και το παρόν έγγραφο απευθύνεται σε σας ως έχοντες τη νομοθετική πρωτοβουλία.

Στο πρόσφατο (υπ' αρ. πρωτ. 3021/22/96/2-πε'/13.1.2007) απαντητικό έγγραφο του Αρχηγείου ΕΛΑΣ γίνεται λόγος για την ανάγκη τάχισης ολοκλήρωσης ενός συστήματος ασφαλών διαβατηρίων. Ωστόσο, ακόμη και υπό τον μέγιστο βαθμό σοβαρότητας της ανάγκης αυτής, η παρούσα κατάσταση και η προοπτική χειροτέρευσής της ίσως επιβάλλουν την αναθεώρηση των νομοθετικών επιλογών, καθ' όσον εκείνες φαίνεται ότι **εδράζονταν σε αισιόδοξες εκτιμήσεις περί αντοχής και προσαρμοστικότητας της διοίκησης οι οποίες, δυστυχώς, αποδείχθησαν ανεδαφικές ή δεν έτυχαν της προσήκουσας οργανωτικής στήριξης.**

Δεν τίθεται, άλλωστε, θέμα ματαίωσης του νέου συστήματος, παρά μόνο πρόσκαιρης αναβολής της πλήρους εφαρμογής αυτού, κατ' επιταγή μιάς εξ ίσου σοβαρής προτεραιότητας, της πολιτειακής μέριμνας για τον απόδημο ελληνισμό. Νομοτεχνικά, η αναβολή αυτή θα μπορούσε να μεθοδευθεί ως **αναβίωση** της ισχύος όσων εκ των παλαιών (νομαρχιακών ή προξενικών) διαβατηρίων αναγράφουν ημερομηνία λήξεως η

οποία δεν έχει παρέλθει. Αναλόγως προς τις υπηρεσιακές εκτιμήσεις ως προς τον **χρόνο ο οποίος θα απαιτηθεί προς εξομάλωση της κατάστασης**, η αναβίωση αυτή θα μπορούσε να ορισθεί είτε για ορισμένους μόνο μήνες (λ.χ. μέχρι τέλους Σεπτεμβρίου 2007), είτε, όπερ προτιμότερον, μέχρι πλήρους λήξεως της αναγραφομένης ισχύος όλων των παλαιών διαβατηρίων. Για προφανείς λόγους ισότητας και πρακτικής εφαρμογής, μιά ρύθμιση περί αναβίωσης δεν είναι δυνατό να περιορισθεί στους έλληνες του εξωτερικού, αλλά θα πρέπει να καταλάβει όλους τους έλληνες πολίτες που κατέχουν παλαιό «ισχυρό» διαβατήριο και δεν έχουν προμηθευθεί νέο. Η κατάσταση της ταυτόχρονης ισχύος παλαιών και νέων διαβατηρίων, οπωσδήποτε δυσάρεστη, είναι πάντως **γνώριμη** στις ελληνικές και αλλοδαπές αρχές, αφού αποτελούσε πραγματικότητα επί ένα ολόκληρο έτος (απ' αρχής μέχρι τέλους του 2006).

Για οποιαδήποτε διευκρίνιση, εξειδίκευση ή περαιτέρω τεκμηρίωση της εισήγησης αυτής και των διαπιστώσεων οι οποίες την κατέστησαν αναγκαία, οι συνεργάτες μου και εγώ παραμένουμε στη διάθεση των υπηρεσιών των Υπουργείων σας.

Με τιμή,

Γιώργος Β. Καμίνης
Συνήγορος του Πολίτη

Κοινοποιήσεις:

Κύριο Κωνσταντίνο Αιλιανό
Γενικό Γραμματέα Υπουργείου Δημόσιας Τάξης
Π. Κανελλοπούλου 4, 101 77 ΑΘΗΝΑ

Αντιστράτηγο Αναστάσιο Δημοσχάκη
Αρχηγό Ελληνικής Αστυνομίας
Π. Κανελλοπούλου 4, 101 77 ΑΘΗΝΑ

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημ. Διοίκησης & Αποκέντρωσης
Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών & Παραγωγικότητας
Βασιλίσσης Σοφίας 15, 106 74 ΑΘΗΝΑ

Υπουργείο Εξωτερικών
Διεύθυνση Ε3 (Διοικητικών & Δικαστικών Υποθέσεων)
Ακαδημίας 3, 106 71 ΑΘΗΝΑ

Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας
Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας
Τμήμα Δ' (Ταυτοτήτων & Αρχείων)
Π. Κανελλοπούλου 4, 101 77 ΑΘΗΝΑ

Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας
Διεύθυνση Διαβατηρίων
Χίου 8, 161 21 ΚΑΙΣΑΡΙΑΝΗ