



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΚΥΚΛΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

**«Δυσλειτουργίες στην έκδοση διαβατηρίων
από τις αστυνομικές αρχές,
με βάση τον ν. 3103/2003»**

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη:

Ανδρέας Τάκης

Γενική επιμέλεια έκθεσης:

Γιάννης Μόσχος

Συνεργασία σε ειδικές ενότητες:

Φωτεινή Παντελίδου, Μιχάλης Τσαπόγας

Νοέμβριος 2006

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ
ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

Δυσλειτουργίες στην έκδοση διαβατηρίων από τις αστυνομικές αρχές,
με βάση τον ν. 3103/2003

Π Ε Ρ Ι Λ Η Ψ Η

Αξιολογώντας και οργανώνοντας τις διαπιστώσεις του από την επεξεργασία δεκάδων αναφορών πολιτών από την αρχή του 2006, με τις οποίες επισημαίνονται δυσλειτουργίες στην έκδοση διαβατηρίων από τις αστυνομικές αρχές με βάση τον νόμο 3103/2003, ο Συνήγορος του Πολίτη συνέταξε και εκδίδει την προκείμενη Ειδική Έκθεση για το επίκαιρο και ακανθώδες αυτό θέμα, το οποίο αφορά, σε βάθος χρόνου, ολόκληρο τον πληθυσμό της χώρας.

Παρά τις συντονισμένες προσπάθειες της Ελληνικής Αστυνομίας, ιδιαίτερα στο επίπεδο των τεχνικών μέσων, η έναρξη άσκησης της νέας αυτής αρμοδιότητάς της συνοδεύεται από φαινόμενα δυσλειτουργίας τα οποία προδίδουν ότι μέχρι στιγμής έχει δοθεί πολύ μεγαλύτερο βάρος στην ασφάλεια των διαβατηρίων απ' όσο στον εξορθολογισμό της διαδικασίας, την αποφυγή της ταλαιπωρίας των πολιτών, την εγγύηση των δικαιωμάτων τους και την εφαρμογή πρακτικών χρηστής διοίκησης. Από τη διερεύνηση των σχετικών αναφορών και τις διενεργηθείσες αυτοψίες συνάγεται σημαντικός αριθμός προβλημάτων με πάγια χαρακτηριστικά, είτε πρακτικού-τεχνικού, είτε νομικού χαρακτήρα, ενώ εξ ίσου έντονα προβλήματα προξενεί η συστηματική διασταύρωση της διαδικασίας έκδοσης διαβατηρίων με μη συναφείς νομικές εκκρεμότητες ή με την ιδιαιτερότητα του προσωπικού καθεστώτος συγκεκριμένων κατηγοριών πολιτών.

Μετά από αναλυτική παρουσίαση των επί μέρους προβλημάτων, η Έκθεση καταλήγει σε συγκεκριμένες εισηγήσεις για την επίλυση ή έστω την η άμβλυνσή τους. Έτσι, μεταξύ άλλων, προτείνονται: η δημιουργία συστήματος πιστοποίησης επαγγελματιών φωτογράφων, η τροποποίηση του λογισμικού για την εκτύπωση οποιουδήποτε γραμματικού χαρακτήρα ή συμβόλου, η εκ των προτέρων πλήρης ενημέρωση των αιτούντων για τα ισχύοντα σε σχέση με τη λατινική απόδοση ονοματεπωνύμων, η τροποποίηση του λογισμικού για τη δυνατότητα νέας επεξεργασίας αιτήσεων επί των οποίων έχει γίνει δεκτή ένσταση, η καθιέρωση καταλόγου εξυπηρέτησης πολιτών με προκαθορισμένο χρονοδιάγραμμα, η αναδιοργάνωση του συστήματος παραλαβής αιτήσεων από κατοίκους εξωτερικού, ο συμψηφισμός των καταβληθέντων παραβόλων που αντιστοιχούσαν στην υπολειπόμενη χρονική ισχύ των παλαιών διαβατηρίων, η επιβάρυνση του δημοσίου με το κόστος επανέκδοσης διαβατηρίου λόγω εσφαλμένης εγγραφής, η απεξάρτηση της έκδοσης διαβατηρίου από την παλαιότητα των δελτίων αστυνομικής ταυτότητας, η ρητή αναγραφή του δικαιώματος χορήγησης διαβατηρίου στις βεβαιώσεις που χορηγούνται στους ανυποτάκτους εξωτερικού, η εξακολούθηση χορήγησης διαβατηρίων στους ομογενείς Τουρκίας-Αλβανίας μέχρι την οριστική επίλυση του προβλήματός τους, ο περιορισμός της διασταύρωσης στοιχείων μόνο στον έλεγχο τυχόν ισχύουσας απαγόρευσης εξόδου.

I. Γενικές επισημάνσεις

1. Οι απαιτήσεις ασφάλειας, τα συνταγματικά τους όρια και τα νέα διαβατήρια

Με τις διατάξεις του νόμου 3103/2003 «Έκδοση διαβατηρίων από την Ελληνική Αστυνομία και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 23 α') η αρμοδιότητα έκδοσης διαβατηρίων μετατέθηκε από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας στην Ελληνική Αστυνομία. Όπως επισημαίνεται και στην οικεία αιτιολογική έκθεση, δύο ήταν οι βασικοί λόγοι που επέβαλαν την μεταφορά της αρμοδιότητας αυτής:

(α) Η ουσιώδης αλλαγή του θεσμικού ρόλου των παλαιών νομαρχιών, με την μετατροπή τους από περιφερειακές υπηρεσίες του κράτους σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Έτσι, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, απαλλαγμένες πλέον από τον φόρτο της διαδικασίας αυτής, μπορούν να διοχετεύσουν αποτελεσματικότερα τη δράση τους στη διαχείριση και προαγωγή των τοπικών υποθέσεων.

(β) Ο δεύτερος και βασικότερος ωστόσο λόγος έγκειται στην –σήμερα πλέον ιδιαίτερα πιεστική - ανάγκη για εξασφάλιση υψηλού βαθμού ασφάλειας των στοιχείων που αναγράφονται στο δημόσιο αυτό έγγραφο καθώς και της αναφοράς των στοιχείων αυτών στο πρόσωπο του δικαιούχου. Οι υψηλές αυτές απαιτήσεις ασφαλείας φαίνονται να απορρέουν με τη σειρά τους από τη γενικότερη αυξημένη ανάγκη για αποτελεσματικό έλεγχο της διασυνοριακής διακίνησης των προσώπων, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι σημερινές προκλήσεις σε βάρος της **δημόσιας ασφάλειας** διεθνώς. Ως εκ τούτου, μεταξύ των πιεστικών λόγων που επέβαλαν την πρωτοβουλία για την ουσιώδη τροποποίηση της μέχρι προ τινος ισχύουσας διαδικασίας έκδοσης διαβατηρίων, πρέπει να συμπεριληφθούν και οι σχετικές δεσμεύσεις που ανέλαβε η χώρα μας στο πλαίσιο των διεθνών της σχέσεων, διμερών ή πολυμερών, για ένταξη της ασφάλειας των ταξιδιωτικών εγγράφων που χορηγεί στους πολίτες της.

Εν όψει της ιδιάζουσας αυτής μέριμνας για τη δημόσια ασφάλεια, η θεσμική αποστολή, η ειδική οργάνωση και η κεκτημένη εμπειρία της Ελληνικής Αστυνομίας την αναδεικνύουν ευλόγως στον φορέα δημόσιας εξουσίας που μπορεί να αναδεχθεί και να ασκήσει με τη μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα την αρμοδιότητα έκδοσης των νέων ταξιδιωτικών τίτλων ασφαλείας. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμισθεί ότι η απόσπαση της αρμοδιότητας αυτής από ένα αμιγώς πολιτικό όργανο του κράτους και η ανάθεσή της σε ένα οιονεί στρατιωτικά οργανωμένο σώμα ασφαλείας σηματοδοτεί με κρίσιμο και συμβολικό τρόπο ένα δυσοίωνα γεγονός διεθνούς εμβελείας: ότι η διασυνοριακή διακίνηση των προσώπων αποτελεί πρωτίστως ζήτημα δημόσιας ασφαλείας των χωρών διέλευσης και προορισμού.

Παρά την ανησυχητική αυτή γενικότερη διάσταση του ζητήματος, οι διατάξεις του ν. 3031/2003, με τις προδιαγραφές ασφαλείας που ορίζουν, και την ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας έκδοσης των ταξιδιωτικών εγγράφων στην ΕΛ.ΑΣ., φαίνονται να αποβλέπουν στο να εξοπλίσουν τους πολίτες με ένα πραγματικά ασφαλές διαβατήριο που θα βοηθά τον κάτοχό του να ταξιδεύει απρόσκοπτα οπουδήποτε στον κόσμο. Για τον σκοπό αυτό, όπως έγινε γνωστό από ανακοινώσεις του αρμοδίου Υπουργείου Δημόσιας Τάξης αλλά και διαπιστώθηκε σε επίσκεψη του Συνηγόρου του Πολίτη στις εγκαταστάσεις της κεντρικής υπηρεσίας,

επιστρατεύτηκαν τα πλέον προηγμένα τεχνικά μέσα και λύσεις σε επίπεδο εγκαταστάσεων, μηχανικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού και λογισμικού, ενώ επελέγησαν για τη στελέχωση των σχετικών υπηρεσιακών μονάδων έμπιστα στελέχη με κατάρτιση και εμπειρία. Έτσι, από την 1^η Ιανουαρίου 2006, με την κοινοποίηση των προδιαγραφών του εντύπου του νέου ασφαλούς διαβατηρίου και της διαδικασίας που θα πρέπει να ακολουθούν οι πολίτες για την χορήγησή του ξεκίνησε η εφαρμογή του νέου νομοθετικού πλαισίου (ΚΥΑ 3021/22/10/28.6.2005 και ΚΥΑ 3021/22/19 – α'/8.3.2005 με την οποία ορίζεται ότι η έναρξη ισχύος του νόμου 3103/03 αναβάλλεται μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 2006) από την Ελληνική Αστυνομία.

Ωστόσο, η αποτελεσματική παραγωγή του διοικητικού προϊόντος, εν προκειμένω, των υψηλής ασφαλείας νέων ταξιδιωτικών εγγράφων, δεν μπορεί να αποτελεί την μόνη ή, έστω, την επικρατούσα σε κάθε περίπτωση παράμετρο της σχετικής διοικητικής δράσης. Αυτονόητες παράμετροι πρέπει να θεωρούνται για την ΕΛ.ΑΣ., όπως και για κάθε άλλη κρατική αρχή, επειδή απορρέουν από το ίδιο το Σύνταγμά μας : (α) ο πλήρης **σεβασμός των δικαιωμάτων των πολιτών** και (β) η αρχή της **χρηστής διοίκησης** που επιβάλλει την κατά το δυνατόν ενεργό, θετική μέριμνα της διοίκησης προκειμένου κάθε πολίτης να μπορεί να ασκεί πραγματικά τα δικαιώματά του αλλά και να εκπληρώνει τα βάρη και τις υποχρεώσεις με τρόπο που εναρμονίζεται με την ιδιαιτερότητα (λ.χ. αναπηρία, αναλφαβητισμός, καταγωγή από άλλη χώρα, προχωρημένη ηλικία κ.α.) και τις πραγματικές δυνατότητές του (λ.χ. διαμονή στο εξωτερικό, ειδικό νομικό καθεστώς κ.α.).

Θα ανέμενε λοιπόν κανείς ότι, εν προκειμένω, θα λαμβάνονταν υπ' όψιν παράμετροι που θα απέβλεπαν στον εξορθολογισμό της διαδικασίας, την αποφυγή της γραφειοκρατίας και της ταλαιπωρίας του πολίτη και, βεβαίως, την εγγύηση των συνταγματικών δικαιωμάτων του. Επίσης, εύλογο θα ήταν να προηγηθεί η συνεργασία μεταξύ των φορέων που ήταν έως τότε αρμόδιοι για την έκδοση διαβατηρίων και αυτών που θα αναλάμβαναν εφεξής την αρμοδιότητα, ώστε να εντοπιστούν τα μέχρι τότε παθογενή στοιχεία και ελλείψεις της διαδικασίας και να αντιμετωπιστούν με αποτελεσματικό τρόπο κατά την εφαρμογή της νέας διαδικασίας έκδοσης διαβατηρίων.

2. Τα προβλήματα, η δυσaréσκεια των πολιτών και η εμπλοκή του Σνηγόρου του Πολίτη

Σχεδόν αμέσως με την έναρξη εφαρμογής της νέας διαδικασίας έκδοσης διαβατηρίων, άρχισαν να υποβάλλονται στον Σνήγορο του Πολίτη, αναφορές με παράπονα πολιτών σχετικά με τη διαδικασία αυτή. Επίσης, το τηλεφωνικό κέντρο εξυπηρέτησης πολιτών της Αρχής κατακλύσθηκε από σχετικά τηλεφωνήματα που δεν έχουν πάψει να συνεχίζονται μέχρι σήμερα. Δεν έχουν πάψει επίσης να βλέπουν το φως της δημοσιότητας μέσω του ημερήσιου τύπου, έντυπου και ηλεκτρονικού, σωρεία περιστατικών ταλαιπωρίας πολιτών που επιδιώκουν να τους χορηγηθεί διαβατήριο καθώς και εκδηλώσεων έντονης δυσaréσκειάς τους για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Αποκορύφωμα ίσως των περιστατικών που έλαβαν ευρεία δημοσιότητα στάθηκε η σύλληψη και κράτηση πανεπιστημιακού καθηγητή μέσα σε αστυνομικό κατάστημα, επειδή από την διασταύρωση των στοιχείων που υπέβαλε για την έκδοση του νέου διαβατηρίου του, διαπιστώθηκε η ύπαρξη εκκρεμούς σε βάρος του εντάλματος σύλληψης από το 1973. Το συμβάν αυτό μάλιστα προκάλεσε την προσωπική παρέμβαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης για την απόλυσή του συλληφθέντος.

Ευελπιστώντας αρχικά ότι μεγάλο μέρος των προβλημάτων αυτών οφειλόταν κατά κύριο λόγο στις δυσλειτουργίες που ευλόγως ανακόπτουν κατά την πρώτη εφαρμογή κάθε νέας σύνθετης διοικητικής διαδικασίας, ο Συνήγορος του Πολίτη προέβη στη διερεύνηση των αναφορών και παραπόνων πολιτών, περιοριζόμενος κατ' αρχήν στην ανταλλαγή εγγράφων και τηλεφωνημάτων με την νεοσυσταθείσα αρμόδια Διεύθυνση Διαβατηρίων της Ελληνικής Αστυνομίας. Ο επίμονος ωστόσο χαρακτήρας των δυσλειτουργιών, που πιστοποιούσε τόσο ο αύξων αριθμός των περιερχομένων σε αυτόν παραπόνων όσο και ο ημερήσιος τύπος, υποχρέωσαν τον Συνήγορο του Πολίτη να διενεργήσει επιτόπια επίσκεψη στη Διεύθυνση Διαβατηρίων καθώς και σε ένα αστυνομικό τμήμα από τα ορισθέντα για την παραλαβή των αιτήσεων των πολιτών για έκδοση διαβατηρίου στην Αθήνα. Οι επισκέψεις αυτές αποσκοπούσαν να εντοπίσουν τα προβλήματα που έθεσαν υπ' όψιν του Συνήγορου οι πολίτες με τις αναφορές τους.

Από τη διερεύνηση των σχετικών παραπόνων και τις διενεργηθείσες επισκέψεις-αυτοψίες, προέκυψε ότι, πέρα από ορισμένα μεμονωμένα περιστατικά, δημιουργήθηκε πράγματι και εξακολουθεί εν πολλοίς να υφίσταται σημαντικός αριθμός προβλημάτων με πάγια χαρακτηριστικά. Τα προβλήματα αυτά μπορούν να ταξινομηθούν σε περισσότερες κατηγορίες.

(α) Η πρώτη είναι αυτή των προβλημάτων που ανάγονται σε κατ' αρχήν πρακτικού ή τεχνικού χαρακτήρα παραμέτρους (προδιαγραφές των ίδιων των νέων ταξιδιωτικών τίτλων, τεχνικά χαρακτηριστικά του εξοπλισμού, ελλιπής διευθέτηση των περιστάσεων υποβολής της αίτησης). Πιο συγκεκριμένα, τα βασικότερα προβλήματα αυτής της κατηγορίας ήταν:

1. Οι προδιαγραφές των φωτογραφιών
2. Η εκτόπωση του ονοματεπώνυμου
3. Η λατινική απόδοσή του σύμφωνα με το πρότυπο ΕΛΟΤ
4. Η επεξεργασία των αιτήσεων που απορρίπτονται
5. Η εξυπηρέτηση με βάση αριθμούς προτεραιότητας
6. Η έκδοση διαβατηρίου στο εξωτερικό

Το γεγονός ότι τα προβλήματα αυτά είναι τεχνικού ή πρακτικού χαρακτήρα δεν σημαίνει ότι δεν είναι επώδυνα για όσους τα υφίστανται ή δεν συνιστούν προσβολή δικαιωμάτων. Η ταλαιπωρία των πολιτών ή η υποχρεωτική επιβολή μιας ανεπιθύμητης γραφής των προσωπικών τους στοιχείων διαθέτουν εν προκειμένω και νομική σημασία. Οπωσδήποτε, όλα τα προβλήματα αυτά θα μπορούσαν να είχαν σε σημαντικό βαθμό αποφευχθεί ή, πάντως, σοβαρά αμβλυθεί, εάν η συνολική οργανωτική πρωτοβουλία ή ορισμένες επί μέρους πτυχές της κινούνταν περισσότερο στην κατεύθυνση της χρηστής διοίκησης, έστω και εκ των υστέρων.

(β) Η δεύτερη κατηγορία αποτελείται από προβλήματα νομικού χαρακτήρα, που απορρέουν από την τήρηση της διαδικασίας που προβλέπει ο νόμος, όπως η ίδια η διοίκηση με εξαιρετικά αμφισβητήσιμο τρόπο τον ερμηνεύει σε κάθε περίπτωση. Τα προβλήματα αυτά είναι:

1. Το παράβολο των παλαιών διαβατηρίων
2. Η χρέωση του «κακέκτυπου» διαβατηρίου

(γ) Τέλος υπάρχει και η ιδιαίτερος σοβαρή κατηγορία των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν πολίτες επ' ευκαιρία της έκδοσης διαβατηρίου. Τα προβλήματα αυτά αναφέρονται λόγω της διασταύρωσης της διαδικασίας της έκδοσης διαβατηρίων, μιας διαδικασίας που φέρει πολύ έντονα, όπως προαναφέρθηκε, το στοιχείο της μέριμνας για τη δημόσια ασφάλεια, με εκκρεμότητες που οι ενδιαφερόμενοι πολίτες ενδέχεται καλώς ή κακώς να έχουν με τον νόμο ή, ακόμη, με την ιδιαιτερότητα του προσωπικού καθεστώτος τους. Τέτοια προβλήματα αντιμετωπίζουν:

1. Όσοι διαθέτουν αστυνομικά δελτία ταυτότητας η ισχύς των οποίων έχει λήξει
2. Οι ανυπότακτοι εξωτερικού
3. Οι ομογενείς Τουρκίας, Αλβανίας
4. Οι υποκείμενοι σε έλεγχο δίωξης

Η σοβαρότητα των προβλημάτων αυτής της κατηγορίας οφείλεται σε περισσότερους λόγους. Αφ' ενός οι δυσχέρειες που προκαλεί η ίδια η διαδικασία έκδοσης διαβατηρίων έρχονται να επισωρευθούν στις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν, συχνά παράνομα και αδικαιολόγητα, οι ενδιαφερόμενοι πολίτες λόγω κάποιας εκκρεμότητάς τους με τις αρχές της χώρας ή λόγω της ιδιαιτερότητας του καθεστώτος τους. Αφ' ετέρου, η στάση των αστυνομικών αρχών που είναι αρμόδιες για την έκδοση των διαβατηρίων απέναντι στα συγκεκριμένα αυτά προβλήματα προβληματίζει γενικότερα σχετικά με το αν και πόσο συμβαδίζει με την υποχρέωσή τους για σεβασμό των δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων.

* * *

Αμέσως παρακάτω ακολουθεί η ανάπτυξη των προβλημάτων αυτών ανά κατηγορία, η εκτίμηση των παραμέτρων τους εν όψει της κείμενης νομοθεσίας και η διατύπωση προτάσεων και υποδείξεων που θα επέτρεπαν αφ' ενός την επαναφορά σε μια αδιαμφισβήτητη νομιμότητα, όπου κρίνεται ότι υπάρχει απόκλιση από αυτήν, και, αφ' ετέρου, την άμβλυνση της ταλαιπωρίας των εμπλεκόμενων πολιτών και στελεχών της διοίκησης, όπου κάτι τέτοιο φαίνεται εφικτό.

II. Ανάπτυξη των επιμέρους προβλημάτων

A. Προβλήματα πρακτικού ή τεχνικού χαρακτήρα

1. Η φωτογραφία του διαβατηρίου (αναφ. 1517/06, 14596/06, 14858/06, 17241/06).

Το πλέον προβεβλημένο από τον ημερήσιο Τύπο πρόβλημα της διαδικασίας είναι αυτό της (μη) αποδοχής από τη Δ/νση Διαβατηρίων των φωτογραφιών που προσκομίζουν οι πολίτες.

Με την έναρξη ισχύος του νέου νόμου για την έκδοση διαβατηρίων από την ΕΛ.ΑΣ., προσδιορίστηκαν αυστηρές τεχνικές προδιαγραφές για τις φωτογραφίες διαβατηρίων, που αφορούν όχι μόνον αμιγώς τεχνικά χαρακτηριστικά της φωτογραφικής λήψης και της εκτύπωσης, αλλά και, χάριν αυτόματης αναγνωρισιμότητας, την στάση και εμφάνιση του φωτογραφιζομένου. Αναμενόμενο σε ορισμένο βαθμό αποτέλεσμα, τουλάχιστον κατά τους πρώτους μήνες εφαρμογής της νέας διαδικασίας, ήταν να επιστρέφονται σωρηδόν οι αιτήσεις

που υποβάλλονταν, λόγω ακαταλληλότητας των φωτογραφιών που προσκομίζονταν, συχνά μάλιστα και περισσότερες της μιας φορές για τον ίδιο πολίτη.

Βεβαίως, η ευθύνη, σε μεγάλο βαθμό, βάρυνε τους επαγγελματίες φωτογράφους που, παρότι κλήθηκαν εγκαίρως μέσω των φορέων συλλογικής επαγγελματικής εκπροσώπησης τους να εναρμονισθούν με τις σχετικές οδηγίες, δεν ανταποκρίθηκαν πάντοτε κατάλληλα. Οπωσδήποτε, το τελευταίο διάστημα, το πρόβλημα των φωτογραφιών έχει περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό αλλά, πάντως δεν έχει εκλείψει και ούτε διαφαίνεται λύση του, στο άμεσο μέλλον τουλάχιστον.

Όπως διαπίστωσε με τις επισκέψεις του ο Συνήγορος του Πολίτη, η αρχική κρίση για την καταλληλότητα των φωτογραφιών γίνεται από τα αστυνομικά όργανα παραλαβής των αιτήσεων για διαβατήρια. Όσο και αν αυξάνεται η εμπειρία των στελεχών αυτών στο συγκεκριμένο θέμα, έτσι ώστε να κρίνουν ουσιαστικότερα ποιες φωτογραφίες είναι κατάλληλες και ποιες όχι και όσο και αν προσαρμόζονται κάποιοι φωτογράφοι με τις απαιτούμενες προδιαγραφές, πάντοτε θα υπάρχει το ενδεχόμενο να μη γίνονται δεκτές οι φωτογραφίες πολιτών και να αναγκάζονται, κατ' αυτόν τον τρόπο, οι ενδιαφερόμενοι να επανέρχονται δυο και τρεις φορές ίσως, μέχρι να γίνει δεκτή φωτογραφία τους. Επί πλέον, δεν θα πρέπει να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο η παρέλευση του χρόνου να έχει και τα αντίθετα αποτελέσματα: να αμβλυνθεί δηλαδή η απαίτηση από την αστυνομία αλλά και η πρακτική από τους επαγγελματίες φωτογράφους της τήρησης των αυστηρών προδιαγραφών, ώστε πολίτες να αντιμετωπίζουν στο μέλλον προβλήματα αποδοχής των διαβατηρίων τους από αλλοδαπές αρχές.

Το πρόβλημα φαίνεται εντονότερο για τους Έλληνες κατοίκους εξωτερικού που επιχειρούν να ανανεώσουν το διαβατήριό τους στα οικεία προξενεία. Πολύ συχνά, οι φωτογραφίες που προσκομίζουν έχουν τυπωθεί από αλλοδαπούς φωτογράφους που δεν είναι ενήμεροι -ούτε έχουν υποχρέωση να είναι- των προδιαγραφών της Ελληνικής Αστυνομίας για τις φωτογραφίες των ελληνικών διαβατηρίων. Δεν αποκλείεται, μάλιστα, οι ενδιαφερόμενοι Έλληνες κάτοικοι εξωτερικού, εξαιτίας του προβλήματος στις προδιαγραφές των φωτογραφιών, να αναγκάζονται να προσέρχονται επανειλημμένα στις προξενικές αρχές, γεγονός που επιτείνει την ταλαιπωρία που υφίστανται ούτως ή άλλως οι ενδιαφερόμενοι, όπως επισημαίνεται και παρακάτω (υπό Π.6).

Για τους πολίτες τουλάχιστον που κατοικούν στο εσωτερικό της χώρας (αλλά, με τη μεσολάβηση των κατά τόπους προξενικών αρχών, και για τους κατοίκους εξωτερικού) θα ήταν κάλλιστα δυνατή, από την έναρξη ακόμη της ισχύος του νόμου, η εγκαθίδρυση, σε συνεργασία της ΕΛ.ΑΣ. με τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης του κλάδου των επαγγελματιών φωτογράφων, ενός επισήμου «συστήματος πιστοποίησης» για την παραγωγή φωτογραφιών διαβατηρίων. Οι ενδιαφερόμενοι φωτογράφοι θα μπορούσαν να εντάσσονται στο εν λόγω σύστημα, λ.χ. σε επίσημο κατάλογο πιστοποιημένων φωτογραφείων, που θα διατίθεται δωρεάν στο ευρύ κοινό, μετά από έλεγχο πλήρους ανταπόκρισης του εξοπλισμού τους και της πρακτικής τους στις απαιτούμενες προδιαγραφές της ΕΛ.ΑΣ. Η επιλογή πιστοποιημένου φωτογράφου, θα διασφάλιζε κατ' αρχήν ότι οι φωτογραφίες των πολιτών που θα κατέφευγαν σε αυτόν θα γίνονταν δεκτές, χωρίς περαιτέρω δική τους ταλαιπωρία, ενώ τυχόν περιστατικά μη αποδοχής θα επέτρεπαν τον κατάλληλο καταλογισμό ευθύνης (λ.χ. αποζημίωση πελάτη, προσωρινή ή οριστική διαγραφή από τον κατάλογο συμβεβλημένων κ.ο.κ.) σε όσους, παρά την

πιστοποίησή τους, παραβίαζαν τις προδιαγραφές. Δεν φαίνεται μάλιστα να εγείρει ιδιαίτερα ζητήματα νομιμότητας το να αποδέχεται η ΕΛ.ΑΣ φωτογραφίες προερχόμενες αποκλειστικά από πιστοποιημένους φωτογράφους.

2. Εκτόπωση ιδιαίτερων ονοματεπωνυμικών στοιχείων (αναφ. 1873/06, 9474/06).

Στη σύγχρονη κοινωνική ζωή, δεν είναι σπάνια η περίπτωση «διπλού» επωνύμου ή κυρίου ονόματος ή, ακόμη, επωνύμου που γράφεται με διαφορετικό, ιδιαίτερο τρόπο. Εύλογο θεωρείται επομένως, ότι ο πολίτης που φέρει ένα τέτοιο επώνυμο (ή κύριο όνομα) να αναμένει –και αυτό αποτελεί μια νόμιμη προσδοκία και απαίτηση, που εγγυάται στο πρόσωπο του καθενός ο συνταγματικά επιβαλλόμενος σεβασμός της προσωπικότητάς του- ότι αυτό θα εμφανίζεται και στο διαβατήριό του όπως ακριβώς αναγράφεται στην αστυνομική του ταυτότητα και στις συναλλαγές του. Ωστόσο, το νέο ηλεκτρονικό σύστημα έκδοσης των διαβατηρίων φέρεται κατ' αρχήν να αδυνατεί να αποδώσει ακριβώς αυτά τα ονοματεπώνυμα, επειδή, όπως μας επισημάνθηκε, αδυνατεί να εκτυπώσει ορισμένους γραμματικούς χαρακτήρες ή σύμβολα, όπως η παύλα (-).

Το γεγονός αυτό προκαλεί κατάπληξη. Παλαιότερα, τα προγράμματα ηλεκτρονικής επεξεργασίας κειμένου δυσκολεύονταν να εμφανίσουν ειδικά γραμματικά στοιχεία. Σήμερα όμως, η σύγχρονη τεχνολογία δεν θέτει κανενός είδους παρόμοιο περιορισμό. Ο εκσυγχρονισμός του σχετικού λογισμικού, εαν πράγματι εκεί εδράζεται ο λόγος της αδυναμίας, είναι άμεσα επιβεβλημένος, καθότι αφ' ενός συνδέεται εσθώς με την υποχρέωση σεβασμού του προσώπου του κάθε πολίτη, αφ' ετέρου η αιτιολογία της μη επίδειξης του σεβασμού αυτού εν όψει ιδιαίτερων ονοματεπωνυμικών στοιχείων παρίσταται εν όψει των συγχρόνων τεχνολογικών δυνατοτήτων, όλως αστήρικτη. (Σε διαβατήρια ξένων χωρών η δυνατότητα αυτή αποτελεί «κοινό τόπο», συνεπώς δεν είναι δυνατό να προβληθεί η τεχνική αδυναμία του ηλεκτρονικού συστήματος για την παράλειψη εύρεσης λύσης).

3. Λατινική απόδοση ονόματος σύμφωνα με το πρότυπο ΕΛΟΤ 743 (αναφ. 1873/06, 9474/06, 13344/06, 15045/06)

Συναφές θέμα αποτελεί και η απόδοση των ονοματεπωνυμικών στοιχείων του κατόχου διαβατηρίου με λατινική γραφή βάσει του προτύπου ΕΛΟΤ 743 (άρθρο 5§1 της ΚΥΑ).

Στην αίτηση για διαβατήριο, η λατινική απόδοση του ονοματεπωνύμου πρέπει να αναγράφεται στα αντίστοιχα πεδία κάτω από τα πεδία με το ελληνικό ονοματεπώνυμο. Ο πολίτης που επιθυμεί διαφορετική λατινική απόδοση του ονοματεπωνύμου του, πρέπει, εκτός από την αναγραφή της επιθυμητής λατινικής απόδοσης στο οικείο πεδίο, να υποβάλει σχετικό, ήδη υφιστάμενο επίσημο έγγραφο, ως αιτιολογικό του προτεινόμενου τρόπου γραφής. Όμως, όπως διαπιστώθηκε, τόσο από τις αναφορές των πολιτών, αλλά και από την επίσκεψη στελεχών της Αρχής σε γραφείο διαβατηρίων της ΕΛ.ΑΣ., η αίτηση έκδοσης νέου διαβατηρίου συμπληρώνεται, συνήθως, από τα υπηρεσιακά αστυνομικά όργανα και όχι από τους ίδιους τους πολίτες. Καθώς προκόπτει, δεν ζητείται από (ή συμφωνείται με) τον πολίτη η με απόλυτη ακρίβεια επιθυμητή απόδοση στη λατινική των στοιχείων, καθώς θεωρείται ότι η κεντρική υπηρεσία, όπου εκτυπώνονται τα διαβατήρια, έχει την δυνατότητα να αποδώσει επακριβώς τον ζητούμενο τρόπο γραφής (Στις αναφορές τους προς τον Συνήγορο του Πολίτη, οι πολίτες υπογραμμίζουν ότι τα αστυνομικά όργανα τους διαβεβαίωναν ότι, όσον αφορά το

πρόβλημα, δεν πρέπει να σημειωθεί κάτι ιδιαίτερο στην αίτηση και ότι η Υπηρεσία θα εκδώσει διαβατήριο με την ορθή και ζητούμενη λατινική γραφή). Ως αποτέλεσμα, η Δ/ση Διαβατηρίων δεν σχηματίζει ακριβή εικόνα του αιτήματος και η λατινική απόδοση των ονοματεπωνυμικών στοιχείων του πολίτη εκτυπώνεται εσφαλμένα (ή κατά τη μη επιθυμητή από τον πολίτη απόδοση σύμφωνα με το πρότυπο ΕΛΟΤ).

Συνέπεια της ως άνω διαδικασίας είναι ότι το αίτημα της κατά παρέκκλιση του προτύπου ΕΛΟΤ αναγραφής στη λατινική απόδοση των στοιχείων των πολιτών δεν ικανοποιείται και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες αρνούνται να παραλάβουν τα διαβατήριά τους και ζητούν να εκδοθούν νέα με την ορθή απόδοση. Η Δ/ση Διαβατηρίων της ΕΛΑΣ, όμως, προκειμένου να προβεί στην έκδοση νέου διαβατηρίου, απαιτεί την εκ νέου υποβολή παραβόλου διαβατηρίου (όχι της χρονικής ισχύος του), θεωρώντας ότι η ευθύνη (και άρα το κόστος του έντυπου διαβατηρίου) επιβαρύνει τον πολίτη. Η μέχρι σήμερα απάντηση της ΕΛΑΣ, σε σχετικά ερωτήματα της Αρχής, είναι ότι η συμπλήρωση της αίτησης γίνεται από τον αιτούντα, σύμφωνα και με το άρθρο 3 του ν. 2690/99, και, στην περίπτωση ακόμη που το έντυπο συμπληρώνεται από υπηρεσιακό όργανο, λόγω αδυναμίας του αιτούντος, αυτό γίνεται πάντοτε με τις κατάλληλες υποδείξεις του πολίτη, ο οποίος, αφού ελέγξει την αίτηση, την υπογράφει τελικώς, αποδεχόμενος έτσι την ακρίβεια των αναγραφόμενων (βλ. σχετικά και παρακάτω, κεφάλαιο Β2, «Χρέωση κακέκτυπου διαβατηρίου»).

Παρότι τίθεται από την Ελληνική Αστυνομία θέμα αμφισβήτησης των δηλώσεων των πολιτών που προσφεύγουν στον Συνήγορο του Πολίτη, ότι λαμβάνουν τις (προφορικές) διαβεβαιώσεις των αρμόδιων αστυνομικών ότι η λατινική απόδοση των στοιχείων τους θα είναι η επιθυμητή (σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τα υπάρχοντα δικαιολογητικά), η Αρχή θεωρεί ότι χρήζει ιδιαίτερης προσοχής από την ΕΛ.ΑΣ. η εφαρμογή ή όχι του προτύπου ΕΛΟΤ στη λατινική απόδοση των ονοματεπωνυμικών στοιχείων των πολιτών, όπου θα λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη και το σχετικό επισυναπτόμενο στην αίτηση δικαιολογητικό. Η παραμικρή αμφιβολία ως προς την ορθή απόδοση των στοιχείων είναι προτιμότερο να καταλήγει σε επικοινωνία και συνεννόηση με τον ενδιαφερόμενο πολίτη ώστε να αποφεύγεται η εκτύπωση διαβατηρίου που θα ακυρωθεί αργότερα με χρέωση είτε της υπηρεσίας είτε του πολίτη.

4. Επεξεργασία αίτησης που απορρίφθηκε (αναφ. 3351/06, 16828/06).

Όπως επίσης διαπιστώθηκε, το ηλεκτρονικό σύστημα καταχώρησης και επεξεργασίας αιτήσεων αδυνατεί να επεξεργαστεί εκ νέου αίτηση που είχε απορριφθεί για οποιονδήποτε λόγο και αναβιώνει κατόπιν αποδοχής προσφυγής κατά της απόρριψής της. Έτσι, εφόσον η προσφυγή γίνει δεκτή από την υπηρεσία, ο πολίτης εν προκειμένω υποχρεούται να προσέλθει εκ νέου στο οικείο αστυνομικό τμήμα και να καταθέσει **νέα** αίτηση, η οποία και λαμβάνει **διαφορετικό** αριθμό πρωτοκόλλου από την προηγούμενη αίτησή του. Η ταλαιπωρία και η επιβάρυνση που υφίσταται ο πολίτης είναι προφανής, ιδίως στην περίπτωση που ο πολίτης είναι κάτοικος εξωτερικού και πρέπει να ταξιδεύσει εκ νέου προς το οικείο προξενείο που θα παραλάβει την αίτησή του. Η Δ/ση Διαβατηρίων έχει απαντήσει στον Συνήγορο του Πολίτη, ότι, παρ' όλο που κατανοεί την ταλαιπωρία που υφίσταται ο πολίτης, το συγκεκριμένο πρόβλημα είναι τεχνικής φύσεως και δεν είναι δυνατόν αντιμετωπιστεί.

Ωστόσο, όπως συμβαίνει κατ' αρχήν και σε κάθε άλλη περίπτωση απόρριψης αιτήματός του, έτσι και στην περίπτωση απόρριψης αιτήματος έκδοσης διαβατηρίου, εφόσον υποβληθεί προσφυγή η οποία γίνει δεκτή, η Διοίκηση προβαίνει στις ανάλογες ενέργειες οίκοθεν, χωρίς δηλ. να εξαρτά τις ενέργειές της από πρωτοβουλίες του ενδιαφερομένου. Τούτο δε, επιβάλλεται και από την αρχή της νομιμότητας ενώ αντίθετη επιλογή θα αναιρούσε το νόημα της διοικητικής ή δικαστικής προστασίας του διοικουμένου, αφού αυτός και μετά την αποδοχή της προσφυγής του από τη Διοίκηση ή τη Δικαιοσύνη δεν θα επετόγχανε την ικανοποίηση του αιτήματός του. Εξάλλου με την αποδοχή της προσφυγής η αρχική απορριπτική πράξη εξαφανίζεται, δεν υφίσταται δηλ. πλέον στο νομικό κόσμο και ως εκ τούτου το αρχικό αίτημα έκδοσης διαβατηρίου φέρεται ακόμα –παρ' ανόμως- να μην έχει ικανοποιηθεί, αφού μάλιστα έχει διαγνωστεί το σύννομον αυτού.

Κατόπιν τούτων, Αρχή μας θεωρεί, ότι είναι ή πάντως πρέπει να καταστεί δυνατή η κατάλληλη τροποποίηση του λογισμικού του συστήματος επεξεργασίας των αιτήσεων διαβατηρίων, ώστε να μην οριστικοποιείται κάθε αίτηση παρά μόνον εφόσον έχει εξετασθεί και τοχόν προσφυγή σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος. Ή, σε κάθε περίπτωση, να οριστικοποιείται και να μην είναι δυνατόν να ακυρωθεί, στο τελευταίο στάδιο επεξεργασίας της, ακριβώς πριν από την εκτύπωση του διαβατηρίου.

5. Εξυπηρέτηση πολιτών με αριθμό προτεραιότητας (αναφ. 11018/06, 12101/06, 17274/06,).

Προσφάτως, διαπιστώνεται ότι σε ορισμένες υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων, οι πολίτες αντιμετώπιζουν σοβαρό πρόβλημα στην προμήθεια αριθμού προτεραιότητας.

Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες αυτές έχουν προϋπολογίσει χονδρικά τον αριθμό πολιτών που εκτιμούν ότι μπορούν να εξυπηρετήσουν ημερησίως (αναφέρεται αριθμός 15-20 πολιτών) και εκδίδουν σημειώματα με αριθμό προτεραιότητας για εξυπηρέτηση μόνον μέχρι του προϋπολογισθέντος αριθμού. Έτσι, οι ενδιαφερόμενοι πολίτες αναγκάζονται να προσέρχονται πολύ πρωινές ώρες, πολύ νωρίτερα του κανονικού ωραρίου λειτουργίας της υπηρεσίας, ώστε να προμηθευτούν τον αριθμό προτεραιότητας που θα τους επιτρέψει να εξυπηρετηθούν κατά τη διάρκεια της ίδιας ημέρας. Όσοι πολίτες προσέλθουν αργότερα δεν εξυπηρετούνται και καλούνται να επανέλθουν την επόμενη μέρα και να επιδιώξουν να προμηθευτούν αριθμό προτεραιότητας με την ίδια διαδικασία. Ένας πολίτης μάλιστα έχει αναφέρει στην Αρχή μας ότι χρειάστηκε να προσέλθει στην υπηρεσία διαβατηρίων πέντε φορές χωρίς να κατορθώσει να προμηθευτεί τον απαραίτητο αριθμό προτεραιότητας.

Περιπτώσεις αυξημένης προσέλευσης πολιτών για έκδοση διαβατηρίου είναι δυνατόν να παρατηρηθεί (και είχε ήδη διαπιστωθεί με το παλαιό καθεστώς έκδοσης διαβατηρίων) σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους, όπως οι θερινοί μήνες, οι εορτές των Χριστουγέννων και Πάσχα κ.λπ. Κατά τις περιόδους αυτές, πολλοί περισσότεροι πολίτες επιθυμούν να ταξιδεύουν στο εξωτερικό και για τον λόγο αυτό αυξάνεται και η προσέλευση του κοινού στα γραφεία διαβατηρίων. Κατά τις περιόδους αυτές, είναι δυνατόν να παρατηρηθεί αδυναμία του γραφείου διαβατηρίων να εξυπηρετήσει όλους τους πολίτες, λόγω του μεγάλου αριθμού τους.

Επίσης, σε συνδυασμό με τις προαναφερθείσες συνθήκες, το πρόβλημα εξυπηρέτησης του κοινού μπορεί να γίνει εντονότερο εάν το προσωπικό που έχει ορισθεί στα γραφεία διαβατηρίων

για να εξυπηρετεί τους πολίτες είναι λιγοστό, εξ αιτίας του μειωμένου προσωπικού (λ.χ. λόγω αδειών εορτών) .

Η τήρηση σειράς προτεραιότητας, στις περιπτώσεις αυτές, αλλά και γενικότερα, σκοπό έχει να διορθώσει μια κατάσταση σύγχυσης και ανασφάλειας σχετικά με το ποιος πολίτης προηγείται και ποιος έπεται, καθώς είναι δύσκολο να διαπιστωθεί με άλλον τρόπο. Στην περίπτωση, όμως, που διαπιστώνεται ότι και με την λύση αυτή, οι πολίτες δεν εξυπηρετούνται αποτελεσματικά, προκύπτει ανάγκη επανεξέτασης της συνολικής διαδικασίας εξυπηρέτησης της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Λύσεις όπως η εποχική αύξηση του προσωπικού ή η τήρηση καταλόγου εξυπηρέτησης πολιτών (ο οποίος μπορεί να ενημερώνεται και τηλεφωνικά) είναι δυνατόν να ανακουφίσουν την υπηρεσία από το πρόβλημα και να παράσχουν την ασφάλεια και τη βεβαιότητα στον πολίτη ότι θα εξυπηρετηθεί την ημέρα ακριβώς που του ορίζεται να προσέλθει στην υπηρεσία. Στην περίπτωση, βέβαια, που το πρόβλημα δεν επιλύεται ούτε με τον τρόπο αυτόν, είναι αναγκαίος ο πλήρης ανασχεδιασμός της συνολικής διαδικασίας, με γνώμονα την βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη.

6. Έκδοση διαβατηρίου στο εξωτερικό (αναφ. 1248/06, 7406/06).

Με το παλαιό νομοθετικό καθεστώς οι ελληνικές προξενικές αρχές είχαν τη δυνατότητα να εκδίδουν οι ίδιες τα διαβατήρια των ενδιαφερόμενων πολιτών. Με τον νόμο 3103/03, αφότου η αρμοδιότητα έκδοσης διαβατηρίων περιήλθε στην Ελληνική Αστυνομία, τα προξενεία παραλαμβάνουν μόνον τις αιτήσεις των πολιτών και τις προωθούν στη Δ/ση Διαβατηρίων της ΕΛ.ΑΣ με τους διπλωματικούς σάκους και μέσω των αρμοδίων Δ/σεων του Υπουργείου Εξωτερικών. Ως υπηρεσίες παραλαβής έχουν ορισθεί 150 έμμισθες προξενικές αρχές ανά την υφήλιο αν και ορισμένων η λειτουργία δεν φαίνεται να έχει ενεργοποιηθεί (π.χ. στις Φιλιππίνες, όπου, με δεδομένο ότι πρόκειται για νησιωτικό σύμπλεγμα, εύλογα τίθεται το ερώτημα πού θα πρέπει να απευθυνθεί κάποιος για να προμηθευτεί ελληνικό διαβατήριο). Επίσης, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να καταθέσουν την αίτησή τους αυτοπροσώπως.

Γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι οι έλληνες εξωτερικού, πολύ συχνά, πρέπει να μετακινηθούν σε άλλη πόλη, όπου υπάρχει έμμισθο ελληνικό προξενείο που παραλαμβάνει αιτήσεις για διαβατήριο. Η μετακίνηση, μάλιστα θα είναι διπλή, για την κατάθεση της αίτησης και την παραλαβή του διαβατηρίου αργότερα, και πιθανότατα σε μακρινή απόσταση (ιδίως στις χώρες του λεγόμενου τρίτου κόσμου, όπως λ.χ. στη Ζάμπια, όπου ο ενδιαφερόμενος πρέπει να απευθυνθεί στη γειτονική Ζιμπάμπουε).

Στο άρθρο 3§2 της ΚΥΑ 3021/22/10β/28.6.2005 ορίζεται ότι «τα διαβατήρια εκδίδονται εντός προθεσμίας τριών (3) εργασίμων ημερών από την ημερομηνία παραλαβής της αίτησης στην κεντρική υπηρεσία έκδοσης διαβατηρίων(...)». Επίσης στην ΚΥΑ 3021/22/10δ'/8.12.2005 ορίζεται (άρθρο 1§3) ότι «Οι Προξενικές Αρχές διαβιβάζουν τα δικαιολογητικά μέσω της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών». Η συναγόμενη απροσδιοριστία του χρόνου διαβίβασης των αιτημάτων στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης στην Ελλάδα, που διεκπεραιώνει τεχνικά τις αιτήσεις και εκδίδει εν τέλει τα αιτηθέντα διαβατήρια, δημιουργεί στους έλληνες που διαμένουν στην αλλοδαπή σοβαρή ανασφάλεια ως προς τον χρόνο παραλαβής του διαβατηρίου και αδυναμία προσωπικού σχεδιασμού των μετακινήσεών τους.

Εν προκειμένω, προκύπτει αδήριτη η ανάγκη : σαφούς ενημέρωσης των ελλήνων πολιτών, κατοίκων εξωτερικού, για την διαδικασία έκδοσης/ανανέωσης διαβατηρίων και προσδιορισμός, εάν όχι του ακριβούς απαιτούμενου χρόνου μέχρι την έκδοση του διαβατηρίου, τουλάχιστον αναφορά του μέσου χρόνου ολοκλήρωσης της διαδικασίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο πολίτης θα έχει την ενημέρωση που θα του επιτρέψει να ρυθμίσει τα χρονικά περιθώρια, στα οποία θα μπορέσει να προμηθευτεί το διαβατήριό του χωρίς άσκοπη ταλαιπωρία.

B. Νομικά ζητήματα της διαδικασίας διεκπεραίωσης των αιτήσεων έκδοσης νέων διαβατηρίων

1. Παράβολο παλαιών διαβατηρίων (αναφ. 202/06, 329/06, 669/06, 1012/06, 1607/06, 2037/06, 2313/06, 2747/06, 5177/06, 7847/06, 14234/06, 14572/06, 16117/06, 16786/06, 17120/06, 17360/06, 16786/06, 17838/06).

Οι πολίτες που κατέθεσαν αίτηση για διαβατήριο με το νομικό καθεστώς που ίσχυε έως τις 31 Δεκεμβρίου 2005, προμηθεύτηκαν, στην πλειονότητά τους (τουλάχιστον όσοι είχαν καταθέσει σχετική αίτηση μέχρι τις αρχές Δεκεμβρίου 2005), διαβατήριο ισχύος πέντε ετών. Εντούτοις, ήδη με τον ν. 3103/2003, με τον οποίο περιήλθε η αρμοδιότητα έκδοσης διαβατηρίων στην Ελληνική Αστυνομία, προβλέφτηκε (άρθρο 1§7) ότι όλα τα διαβατήρια που θα είχαν εκδοθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού (αυτά δηλαδή που εξέδιδαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις), θα έπαιναν να ισχύουν την 1 Ιανουαρίου 2007. (Το άρθρο 1§7 του ν. 3103/03 όριζε ως χρόνο λήξης των «παλαιών» διαβατηρίων την 1 Ιανουαρίου 2006. Με το άρθρο 5 του ν. 3243/04, η ανωτέρω προθεσμία μετατέθηκε την 1 Ιανουαρίου 2007). Κατ' αυτόν τον τρόπο πλήθος πολιτών βρίσκεται στη δυσάρεστη θέση να έχει πληρώσει παράβολο για διαβατήριο ισχύος πέντε ετών και το διαβατήριό του να ισχύει στην πραγματικότητα για ένα χρόνο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, θεωρεί ότι η διαδικασία αυτή εγείρει σοβαρά ερωτήματα όχι μόνον ως προς την συμβατότητά της με την αρχή της χρηστής διοίκησης, αλλά και ως προς τη νομιμότητα της οικονομικής επιβάρυνσης σημαντικού αριθμού πολιτών που ζήτησαν διαβατήριο ισχύος πέντε χρόνων, επιβαρύνθηκαν με το ανάλογο τίμημα, αλλά παρέλαβαν διαβατήριο που δεν θα ισχύει μετά την 31.12.2006. Τυχόν επίκληση του μη ανταποδοτικού χαρακτήρα της καταβολής παραβόλου για την έκδοση διαβατηρίου (επειδή λ.χ. αυτό αφορά την εξέταση της αίτησης ασχέτως της διάρκειας του εκδοθησομένου τίτλου) θα ήταν αλυσιτελής, δεδομένου ότι, στο πλαίσιο της μέχρι προσφάτως ισχύουσας διαδικασίας, προβλεπόταν η καταβολή μικρότερου παραβόλου για την έκδοση διαβατηρίων μικρότερης (ενός λ.χ. έτους) διάρκειας. Ο προβληματισμός αυτός επιτείνεται, εάν ληφθεί υπ' όψιν ότι, με ενέργειες του τότε αρμόδιου για έκδοση διαβατηρίων Υπουργείου Εσωτερικών, δόθηκε η δυνατότητα, να μην υλοστούν τη ζημία αυτή οι πολίτες που προέβησαν σε έκδοση διαβατηρίου τον Δεκέμβριο του 2005.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έθεσε, με έγγραφό του, το πρόβλημα του παραβόλου υπ' όψιν των αρμοδίων υπηρεσιών. Τόσο το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης όσο και το Υπουργείο Εσωτερικών απάντησαν αμέσως ότι είναι αναρμόδια. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, με πρόσφατη απάντησή του (20.6.2006), θεωρεί ότι το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την έκδοση του ν. 3103 μέχρι το χρόνο λήξης της ισχύος των «παλαιών»

διαβατηρίων, στις 1.1.2007, ήταν αρκετό, ώστε το Υπουργείο Εσωτερικών να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσει το πρόβλημα. Προτείνει δε, το αρμόδιο, πλέον, υπουργείο, Δημόσιας Τάξης, να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία για αντιμετώπιση του προβλήματος («δυνατότητα παράτασης της ημερομηνίας παύσης της ισχύος των ήδη εκδοθέντων διαβατηρίων από τις υπηρεσίες του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Α.»).

Εντόπωση προκαλεί η ευκολία με την οποία τα υπουργεία, στα οποία απευθύνθηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, έσπευσαν να απεκδυθούν κάθε ευθύνης επικαλούμενα αναρμοδιότητα επί του θέματος. Στάση που υποδηλώνει μειωμένη μέριμνα για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, η οποία, ως πολιτειακό καθήκον, σύμφωνα με το άρθρο 25 του Συντάγματος, κάθε δημόσιας αρχής επιβάλλει τη συντονισμένη και ενιαία δράση όλων των κρατικών οργάνων, ιδίως εκεί όπου οι ανάγκες προστασίας άπτονται του πεδίου της καθ' ύλην αρμοδιότητας περισσότερων Υπουργείων.

Για τον λόγο αυτό, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι υφίσταται ακόμη περιθώριο (μέχρι τέλους του τρέχοντος έτους, οπότε λήγει και η ισχύς των «παλαιών» διαβατηρίων), να αναζητηθεί κατάλληλη λύση, ώστε να μην επιβαρυνθούν αδικώς οι θιγόμενοι από τη ρύθμιση αυτή πολίτες, ο αριθμός των οποίων είναι υψηλός.

2. Χρέωση στον αιτούντα «κακέκτοπου» διαβατηρίου λόγω εσφαλμένων εγγραφών (αναφ. 1873/06, 1922/06) .

Σε κάθε δραστηριότητα που συνδιάζει πράξεις περισσότερων προσώπων και χρήση τεχνικού εξοπλισμού, είναι εύλογο ένα περιθώριο ανθρώπινου σφάλματος, αστοχίας των υλικών και δυσλειτουργίας των τεχνικών επισημάτων. Επίσης, αναμενόμενο είναι σε τέτοιες περιπτώσεις να είναι αδύνατη η διαπίστωση του ποιος πράγματι ευθύνεται για το σφάλμα. Το ζήτημα που εγείρεται σε τέτοιες περιπτώσεις είναι το ποιος (πρέπει να) φέρει εξ αντικειμένου την ευθύνη για το κόστος που συνεπάγεται η επανόρθωση. Εν προκειμένω, ένας μη ευκαταφρόνητος αριθμός διαβατηρίων εκτυπώνεται με εσφαλμένα στοιχεία κατόχου, όπως λ.χ. το έτος γέννησης, το φύλο κ.ά. Ο αριθμός αυτός αναμένεται να βαίνει μειούμενος όσο εξομαλύνεται με τον χρόνο η διαδικασία. Η στάση της Δ/σης Διαβατηρίων της ΕΛ.ΑΣ. στο θέμα αυτό έγκειται, μέχρι σήμερα, στο να καταλογίζει το κόστος σε **βάρος των ενδιαφερομένων πολιτών** καθώς δεν διαπιστώνεται σφάλμα της υπηρεσίας.

Η στάση αυτή παρίσταται εκ πρώτης όψεως δικαιολογημένη δεδομένου ότι το βάρος της ορθής συμπλήρωσης των πεδίων της αίτησης φέρει κατ' αρχήν ο ίδιος ο αιτών, ο οποίος, υπογράφοντας την αίτηση, τεκμαίρεται ότι έχει ελέγξει την ορθότητα του περιεχομένου της. Εντούτοις, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε, ότι πολύ συχνά (ιδίως όταν πρόκειται για ηλικιωμένα άτομα **και επιπλέον επειδή υπάρχει τεχνικό πρόβλημα στο πεδίο του Δήμου κατοικίας στα έντυπα των αιτήσεων**), την αίτηση συμπληρώνει υπάλληλος του οικείου τμήματος διαβατηρίων της ΕΛ.ΑΣ παρουσία του πολίτη ο οποίος την υπογράφει, αφού την αναγνώσει και επαληθεύσει κατ' αυτόν τον τρόπο την ορθότητα των στοιχείων του. Με τον τρόπο αυτό, υποστηρίζει η ΕΛ.ΑΣ, εξασφαλίζεται η ορθότητα των στοιχείων και φυσικά, η τυχόν παρείσφρηση λάθους βαρύνει τον πολίτη που δεν το επεσήμανε έγκαιρα.

Με δεδομένες τις συνθήκες που επικρατούν κατά τη διαδικασία συμπλήρωσης και κατάθεσης αίτησης διαβατηρίου, (συνήθως λιγοστό προσωπικό, που εργάζεται αδιάκοπα, πλήθος πολιτών που αναμένουν επί αρκετή ώρα έως ότου έρθει η σειρά τους, δυσκολία

συμπλήρωσης της αίτησης), πρέπει να θεωρείται φυσιολογική η μείωση της συγκέντρωσης και της προσοχής τόσο των αστυνομικών οργάνων όσο και των ενδιαφερομένων πολιτών, ιδίως όταν πρόκειται για ηλικιωμένους. Η παράλειψη επισήμανσης σφάλματος στα στοιχεία του αιτούντος στο έντυπο της αίτησης μετά την συμπλήρωσή του δεν πρέπει να θεωρείται απίθανη και να εναπόκειται σε υπαιτιότητα του πολίτη. Ούτε, βεβαίως, -πρέπει να- τίθεται θέμα ευθύνης του αστυνομικού οργάνου που παραλαμβάνει την αίτηση. Σφάλματα και παροράματα υπήρχαν και θα υπάρχουν σε όλα τα δημόσια έντυπα (στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως π.χ.).

Μηχανισμοί διόρθωσης των λαθών αυτών υπάρχουν ή είναι δυνατόν να υπάρξουν, χωρίς να ζητείται η ευθύνη του πολίτη που, δίκην τιμωρίας, καλείται να ξαναπληρώσει το διαβατήριό του.

Γ. Προβλήματα που ανακύπτουν επ' ευκαιρία της έκδοσης νέου διαβατηρίου

1. Αδυναμία έκδοσης διαβατηρίου χωρίς προηγούμενη αντικατάσταση παλαιού δελτίου αστυνομικής ταυτότητας (αναφ. 11252/06, 15806/06, 16256/06, 16897/06).

Πολλοί πολίτες που επεδίωξαν την έκδοση νέου διαβατηρίου, προσερχόμενοι στα αρμόδια αστυνομικά τμήματα πληροφορήθηκαν ότι, προκειμένου να μπορέσουν να καταθέσουν αίτηση για έκδοση διαβατηρίου, οφείλουν να αντικαταστήσουν το «παλαιό» ή «λήξαν» δελτίο αστυνομικής ταυτότητάς τους με νέο. Το πρόβλημα εμφανίζει δύο περαιτέρω ειδικότερες επιπλοκές:

α. Η πρακτική αυτή δεν φαίνεται να ακολουθείται από όλες τις υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων και για όλους τους πολίτες που κατέχουν «παλαιά» δελτία ταυτότητας, αλλά σποραδικά και επιλεκτικά.

β. Σε ορισμένα αστυνομικά τμήματα η αντικατάσταση του δελτίου αστυνομικής ταυτότητας γίνεται με προγραμματισμένη πρόσκληση του ενδιαφερόμενου σε ειδική συνάντηση («ραντεβού»), η οποία όμως προσδιορίζεται σε χρονικό διάστημα πέραν των δύο μηνών, με αποτέλεσμα ο πολίτης να στερείται διαβατηρίου κατά το συγκεκριμένο διάστημα και, φυσικά, να αδυνατεί να ταξιδέψει στο μεταξύ.

Η σχετική νομοθεσία δεν είναι σαφής στο θέμα της αντικατάστασης των δελτίων αστυνομικής ταυτότητας. Στο ν.δ. 127/69 «Περί αποδεικτικής ισχύος των αστυνομικών ταυτοτήτων» (ΦΕΚ 29/α', άρθρο 4γ), προβλέπεται πράγματι η δεκαετής ισχύς των εκδιδόμενων δελτίων, η ισχύς όμως της διάταξης παρέμενε σε εκκρεμότητα, καθώς συνδεόταν με την (μελλοντική) έκδοση σχετικής υπουργικής απόφασης, που ποτέ δεν εκδόθηκε. Ως αποτέλεσμα, ουδέποτε απαιτήθηκε από τους κατόχους αστυνομικών ταυτοτήτων να τις αντικαταστήσουν μετά την πάροδο δεκαετίας. Με την ΚΥΑ 3021/19/53/18.10.2005 «Τύπος, δικαιολογητικά, αρμόδιες υπηρεσίες και διαδικασία έκδοσης δελτίων ταυτότητας Ελλήνων πολιτών», ορίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι το δελτίο ταυτότητας καθίσταται άκυρο «λόγω παρέλευσης δεκαετίας από την έκδοσή του» (άρθρο 5δ της ΚΥΑ). Ως συνέπεια της διάταξης αυτής θα ήταν δυνατό να θεωρηθεί ότι, αυτομάτως, με την έναρξη ισχύος της εν λόγω ΚΥΑ, όλα τα δελτία αστυνομικής ταυτότητας των ελλήνων πολιτών, που έχουν υπερβεί την δεκαετία από την έκδοσή τους, καθίστανται άκυρα. Εν όψει του ζητήματος της ενδεχόμενης

αναδρομικής ισχύος της διάταξης, στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, στο λήμμα «έκδοση δελτίου ταυτότητας (ερωτήσεις – απαντήσεις)» αναγράφεται ότι η ως άνω διάταξη αφορά μόνον όσους Έλληνες πολίτες εξέδωσαν αστυνομική ταυτότητα μετά την 1^η Νοεμβρίου 2005 (έναρξη ισχύος της ΚΥΑ). Δεν αφορά, επομένως, τους κατόχους παλαιότερων, ήδη εκδοθέντων με το προϊσχύσαν καθεστώς δελτίων αστυνομικής ταυτότητας. Από τις αναφορές, όμως, των πολιτών προς τον Συνήγορο του Πολίτη προκύπτει ότι πολλές υπηρεσίες διαβατηρίων εφαρμόζουν την διάταξη αυτή της ΚΥΑ και απαιτούν πράγματι την αντικατάσταση των δελτίων ταυτότητας.

Καθώς η πρακτική της άρνησης δεν φαίνεται να στηρίζεται σε επίσημες οδηγίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και καθώς η εφαρμογή της (στο πλαίσιο άραγε σχετικής πολιτικής επιλογής του Υπουργείου;) φαίνεται μάλλον να εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια των διοικητών των αντίστοιχων υπηρεσιών (όπως άλλωστε φέρεται ότι δηλώθηκε σε αναφερόμενο στην Αρχή πολίτη), μόνον προβλήματα δημιουργούνται στους πολίτες που επιθυμούν να εκδώσουν διαβατήριο και είναι κάτοχοι παλαιών ταυτοτήτων. Προστίθεται επιπλέον ταλαιπωρία σε μια διαδικασία ήδη πολύπλοκη και δημιουργείται σοβαρός κίνδυνος να μην μπορούν πολίτες να ταξιδεύσουν καν, εφόσον δεν μπορούν να προμηθευτούν, και αν ακόμη το επιθυμούν, νέο δελτίο ταυτότητας εγκαίρως.

Η άμεση έκδοση διευκρινιστικής εγκυκλίου για το θέμα αυτό θα επέτρεπε την ενιαία, επίσημη αντιμετώπιση της κατάστασης από τους προϊσταμένους των γραφείων διαβατηρίων. Εντούτοις, η πιθανή επικράτηση της άποψης να αντικαθίστανται εφεξής όλα τα παλαιά δελτία ταυτότητας, θα δημιουργούσε πρόβλημα τόσο στις υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων, όσο και στα αστυνομικά τμήματα που τις εκδίδουν αλλά και στους ενδιαφερόμενους πολίτες, οι οποίοι θα έρχονταν αντιμέτωποι με το εξής απρόοπτο και δυσεπίλυτο πρόβλημα : να μην έχουν τη δυνατότητα να αντικαταστήσουν εγκαίρως την αστυνομική ταυτότητά τους και, ως εκ τούτου, να μην μπορούν να ταξιδεύσουν. Το πρόβλημα θα μπορούσε να αποφευχθεί μερικώς τουλάχιστον, εάν απέφευγαν τα αρμόδια αστυνομικά τμήματα να απαιτήσουν, κατά την κατάθεση αίτησης για διαβατήριο, την προσκόμιση νέας ταυτότητας ενώ υφίσταται παλαιά. Μόνον κατά την αντικατάσταση του διαβατηρίου, θα ήταν έτσι αναγκαία η προσκόμιση της νέας ταυτότητας, ώστε ο πολίτης να έχει την χρονική ευχέρεια να προβεί στην αντικατάστασή της. Η παραπάνω ρύθμιση προϋποθέτει ότι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης έχει αποφασίσει και θεσμοθετήσει ρητώς την αντικατάσταση των παλαιών αστυνομικών δελτίων ταυτότητας.

2. Διαβατήρια ανυποτάκτων εξωτερικού (1221/06, 3351/06, 4704/06, 16828/06).

Σύμφωνα με αναφορές που έχουν κατατεθεί στην Αρχή μας, πολίτες, που έχουν χαρακτηριστεί ως ανυπότακτοι εξωτερικού, διαπίστωσαν ότι η Δ/ση Διαβατηρίων απέρριπτε τα αιτήματά τους για διαβατήριο, μολονότι οι ίδιοι κατέθεταν την προβλεπόμενη από το νόμο βεβαίωση, που επιτρέπει την έκδοση διαβατηρίου και για αυτούς.

Όπως προέκυψε από την έρευνα που πραγματοποίησε ο Συνήγορος του Πολίτη με αφορμή τις αναφορές αυτές, δύο κυρίως λόγοι δημιούργησαν το πρόβλημα: Οι βεβαιώσεις που χορηγούσαν τα στρατολογικά γραφεία, δεν ανέγραφαν με αναλυτικό τρόπο τις οικείες περί ανυποτάκτων εξωτερικού διατάξεις και δεν ανέφεραν ρητώς ότι ο ενδιαφερόμενος πολίτης δικαιούται διαβατηρίου παρότι ανυπότακτος εξωτερικού. Ως αποτέλεσμα, η Δ/ση

Διαβατηρίων της ΕΛ.ΑΣ. προέβαινε στην «εν στενή εννοία» ερμηνεία της βεβαίωσης και απέρριπτε το αίτημα (τηρώντας λ.χ. κατά εσφαλμένη ερμηνεία την έκφραση «υπέχει στρατολογική υποχρέωση»). Παρομοίως, τυχόν εναλλακτική διατύπωση της στρατολογικής κατάστασης του ανυποτάκτου (π.χ. παρουσία του στη χώρα όντας ανυπότακτος εξωτερικού) οδηγούσε την ΕΛ.ΑΣ. στην απόρριψη του αιτήματος έκδοσης διαβατηρίου. Η στάση αυτή της ΕΛ.ΑΣ. κατέληγε σε έμμεση τιμωρία της κατηγορίας αυτής πολιτών, παρότι ο ίδιος ο νομοθέτης δεν το επιθυμούσε, καθώς είχε θεσπίσει το δικαίωμα χορήγησης διαβατηρίου στους ανυποτάκτους πολίτες κατοίκους εξωτερικού και, σε κάθε περίπτωση, σε ματαίωση μιας ευχέρειας που ο ίδιος ο νόμος τους παρέχει.

Αν και, όπως φαίνεται, τα προβλήματα αυτά στην πλειονότητά τους επιλύθηκαν, τελικώς, με θετικό τρόπο για τους ανυπότακτους εξωτερικού, αυτό δεν έγινε χωρίς ταλαιπωρία εκ μέρους των ενδιαφερομένων (λ.χ. με καταθέσεις διοικητικών προσφυγών) ή χωρίς την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη και, πάντως, δεν πρέπει να θεωρείται βέβαιο ότι το φαινόμενο έχει πλήρως εξαλειφθεί. Το θέμα αποκτά μείζονα σπουδαιότητα, εαν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι ενδιαφερόμενοι διαβιούν συνήθως στο εξωτερικό και η επικοινωνία τους με την αρμόδια υπηρεσία της ΕΛ.ΑΣ είναι δυσχερής, στην περίπτωση που προκύψει το πρόβλημα έκδοσης διαβατηρίου λόγω της ανυποταξίας τους.

3. Διαβατήρια Ομογενών Τουρκίας - Αλβανίας (διαβατήρια Ο.Τ.Α.) (αναφ. 2740/05, 3750/06, 4951/06).

Με την 22/1976 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, αποφασίστηκε να χορηγούνται διαβατήρια στους ομογενείς που κατάγονται από την Αλβανία και την Τουρκία. Τα διαβατήρια αυτά, πάντοτε διακριτά από αυτά των ελλήνων πολιτών (είτε ως προς το σχήμα - χρώμα είτε με την προσθήκη κάποιας ειδικής σήμανσης), ίσχυαν αρχικά για συγκεκριμένα ταξίδια. Εκδίδονταν από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, μετά από έγκριση του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης. Αργότερα, ο χρόνος ισχύος των διαβατηρίων αυτών επεκτάθηκε στα πέντε έτη, αδιακρίτως αριθμού ταξιδιών ή χωρών που επισκέπτονται οι δικαιούχοι. Τον Νοέμβριο 1998, σε σύσκεψη που διενεργήθηκε σε επίπεδο γενικών γραμματέων, μεταξύ των Υπουργείων Εσωτερικών, Δημόσιας Τάξης και Εξωτερικών αποφασίστηκε ότι, εφεξής, οι ως άνω ομογενείς θα μπορούν να εκδίδουν διαβατήριο ισχύος ενός έτους, εφόσον προηγουμένως έχουν καταθέσει αίτηση για πολιτογράφησή τους. Το διαβατήριο θα ανανεώνεται κάθε έτος, για όσο χρόνο εκκρεμεί η διαδικασία πολιτογράφησης των ενδιαφερομένων.

Με τη μεταφορά της αρμοδιότητας έκδοσης διαβατηρίων των ελλήνων πολιτών στην ΕΛ.ΑΣ., το θέμα των διαβατηρίων Ο.Τ.Α. αντιμετωπίστηκε προσωρινά, καθώς με το Φ. 104771/4308/15.3.2006 έγγραφο του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ. Α., καθορίζεται ότι οι ομογενείς κάτοχοι διαβατηρίου Ο.Τ.Α. μπορούν να καταθέτουν αίτηση στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, για ανανέωση των διαβατηρίων τους έως τις 31 Δεκεμβρίου 2006, οπότε η ισχύς τους λήγει, όπως θα συμβεί και με τα διαβατήρια των ελλήνων πολιτών που είχαν εκδοθεί από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Η παραπάνω ρύθμιση, δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη της τυχόν νέες αιτήσεις, που θα κατατεθούν για πρώτη φορά από ομογενείς που δικαιούνται διαβατήριο Ο.Τ.Α. Κυρίως όμως δεν αποφαίνεται ως προς το μέλλον των διαβατηρίων Ο.Τ.Α., εάν δηλαδή, μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2006, θα εξακολουθήσει η Πολιτεία να χορηγεί διαβατήρια αυτής της κατηγορίας. Το ζήτημα αυτό αφορά το σύνολο των ομογενών αυτής της κατηγορίας, που δεν θα έχουν ακόμη λάβει τότε την ελληνική ιθαγένεια, δηλαδή τόσο όσους έχουν αιτηθεί την πολιτογράφησή τους, χωρίς αυτή να έχει ολοκληρωθεί (συνήθως λόγω καθυστέρησης της διεκπεραίωσης) όσο και αυτούς που δεν την έχουν ακόμη ζητήσει (ενδεχομένως επειδή δεν την επιθυμούν). Η μέχρι σήμερα διασφάλιση από τη χώρα μας της δυνατότητας των προσώπων αυτών να ταξιδεύουν με ειδικό ελληνικό ταξιδιωτικό τίτλο, δημιουργεί ήδη για λόγους χρηστής διοίκησης την απαράκαμπτη κατ' αρχήν υποχρέωση της Ελλάδας να προνοήσει εγκαίρως για το επερχόμενο σε συντομότερο χρόνο πρόβλημα, εί δυνατόν σαφώς και δια της νομοθετικής οδού.

4. Έλεγχος διώξεων (αναφ. 2312/06, 10417/06, 13921/06).

Κατά την κατάθεση αίτησης διαβατηρίου από τους πολίτες στο αρμόδιο αστυνομικό τμήμα, ευλόγως γίνεται και πρέπει να γίνεται έλεγχος των στοιχείων του αιτούντος. Ο έλεγχος πρέπει να αφορά το εάν το πρόσωπο που υποβάλλει την αίτηση είναι πράγματι αυτός που ισχυρίζεται, η ταυτοποίηση δηλαδή του αιτούντος με το πρόσωπο συγκεκριμένου έλληνα πολίτη, φορέα της συνταγματικής ελευθερίας της διασυνοριακής διακίνησης. Ωστόσο, ο έλεγχος που πραγματικά διεξάγεται κάθε φορά που κάποιος μας υποβάλλει αίτηση νέου διαβατηρίου

υπερβαίνει κατά πολύ την εξακρίβωση των αναγκαίων νομίμων στοιχείων. Στην πραγματικότητα καταλαμβάνει πολλά περισσότερα και συγκεκριμένα αυτά που αναζητεί η διαδικασία της λεγόμενης «δικαστικής εξακρίβωσης», δηλαδή το αν για οποιονδήποτε λόγο αναζητείται ο αιτών από την αστυνομία. Δεδομένου ότι το αυτοπρόσωπο του αιτούντος αποτελεί κατ' αρχήν προϋπόθεση της διαδικασίας, η ΕΛ.ΑΣ. διαθέτει μια ακαταμάχητη ευκαιρία υλοποίησης μιας κατά βάση άσχετης με την έκδοση διαβατηρίου όψης της κύριας αποστολής της, γι' αυτό και την χρησιμοποιεί ευρέως για τη διεκδούλωση της συλλαμβάνοντας και κρατώντας συστηματικά όσους έχουν σχετική εκκρεμότητα.

Στην πράξη, αυτό έχει επιτευχθεί με διασύνδεση του αρχείου αιτήσεων διαβατηρίου με τα ηλεκτρονικά αρχεία καταζητουμένων (φυγόδοικοι, ανεκτέλεστες ποινές κ.ο.κ.), τα οποία τηρούνται στο Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας δυνάμει του άρθρου 123 παρ. 11 π.δ. 141/91. Με την πληκτρολόγηση των στοιχείων του αιτούντα στο αρχείο διαβατηρίων, ενδεχόμενη εγγραφή του στο αρχείο καταζητουμένων εμφανίζεται στην οθόνη, οπότε διατάσσεται η σύλληψή του.

Η πρακτική αυτή παρεμβαίνει δραστικά στο πεδίο της προσωπικής ελευθερίας του καθενός γι' αυτό και πρέπει απαντήσει σε δύο επιμέρους κρίσιμα ζητήματα: (α) εαν οι εγγραφές στα αρχεία, με βάση τα οποία διενεργείται ο έλεγχος, είναι κατ' αρχήν αξιόπιστες, (β) αν ο ίδιος ο έλεγχος είναι αδήριτα αναγκαίος και πρόσφορος για την εξυπηρέτηση της δημόσιας αποστολής της ΕΛ.ΑΣ., κυρίως όμως (γ) εαν η αποστολή της μπορεί να κατισχύει κατ' αρχήν ζωτικών ελευθεριών των πολιτών. Αυτοί εν προκειμένω φαίνονται πως καλούνται να υποστούν προληπτικώς και αφηρημένα έναν έλεγχο που η έννομη τάξη μας φαίνεται να συγχωρεί (πρβλ. τις ρυθμίσεις του π.δ. 141/91 σχετικά με την χρήση της καταναγκαστικής προσαγωγής) μόνον σε περιπτώσεις όπου συντρέχουν ειδικά για συγκεκριμένο πρόσωπο υπόνοιες τέλεσης συγκεκριμένου αδικήματος. Είμαστε άραγε όλοι ύποπτοι για κάτι ή, έστω, αφηρημένα επικίνδυνοι;

Η μεταχείριση αυτή, κατά την ΕΛ.ΑΣ., στηρίζεται στη νομοθετημένη υποχρέωση των αστυνομικών αρχών για «αναζήτηση και σύλληψη των καταδιωκομένων» (άρθρο 123 παρ. 1 π.δ. 141/91), και στη δυνατότητά τους να ελέγχουν «κάθε άτομο που απασχολεί τις Υπηρεσίες για οποιοδήποτε λόγο» (άρθρο 123 παρ. 12 π.δ. 141/91). Έτσι, η ΕΛ.ΑΣ. εμφανίζεται να έχει αποκτήσει δυνατότητα για τακτικό έλεγχο όλου σχεδόν του πληθυσμού, με αφορμή τη συγκυριακή μεταφορά αρμοδιότητας επί μιάς διοικητικής διαδικασίας η οποία μέχρι πρότινος ανήκε σε άλλη υπηρεσία και μάλιστα Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και προφανώς δεν μπορούσε να καταστεί αφορμή εξακρίβωσης δικαστικών εκκρεμοτήτων.

Ωστόσο, υπό το πρίσμα γενικών αρχών δικαίου (αναλογικότητα, χρηστή διοίκηση) που διέπουν τη διοικητική δράση, δεν είναι αυτονόητα θεμιτή η σύζευξη ανάμεσα στην εθελούσια προσέλευση πολιτών για διεκπεραίωση διαδικασιών που τους αφορούν και στον έλεγχο ενδεχόμενων λόγων σύλληψής τους, άσχετων προς τη διαδικασία που οι ίδιοι επιδίωξαν να κινήσουν

Υπόψη του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν τεθεί ακόμη και ακραίες περιπτώσεις, όπως: η σύλληψη λόγω συνωνυμίας είτε εξ αιτίας της παράλειψης των δικαστικών αρχών να καταχωρίσουν λόγους εξάλειψης της ποινής ή της υλοδικίας (απαλλαγή, παραγραφή)· η εκκρεμότητα ανεκτέλεστης ερήμην καταδίκης λόγω εσφαλμένου χαρακτηρισμού του κατηγορουμένου ως «αγνώστου διαμονής», χωρίς δική του υπαιτιότητα· η κράτηση επί

τριήμερο αργίας λόγω ασήμαντης χρηματικής ποινής και ούτω καθεξής. Με αφορμή τις περιπτώσεις αυτές, η Αρχή επεξεργάζεται προτάσεις για εναλλακτική διευθέτηση της άσκησης της αρμοδιότητας αυτής στο πλαίσιο της νομιμότητας, τις οποίες και θα απευθύνει στις υπηρεσίες του Αρχηγείου ΕΛ.ΑΣ. που είναι αρμόδιες για τη σύλληψη καταζητουμένων. Επί του παρόντος, στο πλαίσιο της παράθεσης προβλημάτων και προτάσεων που αφορούν ειδικά την έκδοση διαβατηρίων, ο Συνήγορος του Πολίτη αρκείται στην επισήμανση ότι, ακόμη και αν κριθεί νόμιμη η επίμαχη πρακτική διασύνδεσης των αρχείων και διασταύρωσης των στοιχείων (κάτι που κάθε άλλο παρά δεδομένο είναι), αυτή θα έπρεπε, πάντως, να λάβει τη δέουσα δημοσιότητα, ώστε οι προσερχόμενοι προς έκδοση διαβατηρίου να γνωρίζουν από πριν τη χρήση την οποία οι αρμόδιες υπηρεσίες επιφυλάσσουν στα κατατιθέμενα στοιχεία.

Θα ήταν, αντίθετα, απολύτως θεμιτή η ηλεκτρονική σύνδεση του αρχείου διαβατηρίων με το αρχείο απαγορεύσεων εξόδου (κατόπιν αποφάσεων δικαστικών ή στρατολογικών αρχών), δεδομένου ότι οι νομίμως εγγεγραμμένοι στο αρχείο αυτό δεν δικαιούνται διαβατήριο (άρθρο 1 παρ. 2γ' π.δ. 25/2004). Παραδόξως, η διασύνδεση αυτή έχει καταστεί εφικτή μόνο σε κεντρικό επίπεδο, ενώ αν είχε προβλεφθεί σε επίπεδο αστυνομικού τμήματος θα αποφεύγονταν άσκοπες αιτήσεις.

Πάντως, για το σημαντικό αυτό θέμα, ο Συνήγορος του Πολίτη σχεδιάζει να επανέλθει με ειδικότερη έκθεση.

III. Συνοπτικά συμπεράσματα και προτάσεις

Δεδομένων των νέων προκλήσεων σε βάρος της δημόσιας ασφάλειας και της διεθνούς διάστασής τους, ο εκσυγχρονισμός του συστήματος έκδοσης ελληνικών διαβατηρίων με την ενσωμάτωση σε αυτόν υψηλών προδιαγραφών ασφαλείας αποτελούσε πιεστική ανάγκη. Το διαβατήριο πρέπει όχι μόνο να επιτρέπει στον κάτοχό του να κυκλοφορεί νομίμως διασυνοριακά, αλλά και να του εξασφαλίζει ότι η ταυτότητά του δεν πρόκειται να αμφισβητηθεί και δεν πρόκειται να κινδυνεύσει ο ίδιος ή να στερηθεί κάποιο βασικό δικαίωμά του λόγω ασάφειας των στοιχείων αυτών ή λόγω μειωμένης αξιοπιστίας της επίσημης εγγύησής τους εκ μέρους της χώρας του. Όπως όμως υπογραμμίσθηκε προηγουμένως υπό Ι. 1., το δημόσιο συμφέρον της συλλογικής ασφάλειας, το αφηρημένο αίτημα για ένα πιο ασφαλές από ορισμένους κινδύνους περιβάλλον για όλους μας γενικότερα, δεν κατισχύει άνευ άλλου τινός των δικαιωμάτων μας και της πραγματικής δυνατότητας μας να τα ασκούμε εδώ και τώρα.

Η υπάρχουσα εμπειρία και η σύγχρονη τεχνολογία επιτρέπουν τη δημιουργία της κατάλληλης υποδομής, ώστε ένα διαβατήριο να εκδίδεται με υψηλές προδιαγραφές ασφαλείας και άφογη εκτόπωση που θα καλύπτει όλες τις επιβεβλημένες επί του παρόντος προδιαγραφές ασφαλείας. Επίσης, οι ίδιες παράμετροι της εμπειρίας και των νέων τεχνολογικών δυνατοτήτων επιτρέπουν να εξασφαλίζεται, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η αναγκαία προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, όπως και να αποφεύγεται η άσκοπη ταλαιπωρία τους, ιδίως όταν αυτή δεν υπήρχε με το προηγούμενο καθεστώς (όπως λ.χ. στην περίπτωση των διαβατηρίων των ελλήνων πολιτών, κατοίκων εξωτερικού).

Η δεκάμηνη εμπειρία του νέου νομοθετικού πλαισίου για τα διαβατήρια επέτρεψε στον Συνήγορο του Πολίτη, να επισημάνει κενά, παραλείψεις και αποκλίσεις από τα επιβαλλόμενα,

τόσο σε επίπεδο τεχνικών προδιαγραφών και δυνατοτήτων του συστήματος έκδοσης των διαβατηρίων όσο και σε νομοθετικό επίπεδο. Πρόκειται για ζητήματα, οι επιπτώσεις των οποίων στους ενδιαφερόμενους πολίτες πιθανώς να φθάνουν μερικές φορές, όπως ιδίως στην περίπτωση του ελέγχου δίωξης, μέχρι και την προσβολή θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων. Εάν θα έπρεπε να συναγάγει κανείς μια συνοπτική συμπερασματική διαπίστωση από τη λειτουργία της όλης διαδικασίας έκδοσης των νέων διαβατηρίων, αυτή θα ήταν η μονομερής έμφαση στη συλλογική ασφάλεια, ενδεχομένως ακόμη και σε βάρος των δικαιωμάτων των πολιτών, ιδίως εκεί όπου η υιοθέτηση εναλλακτικών μορφών διοικητικής δράσης θα είχε κόστος για τις αρμόδιες αρχές καθώς και η συχνή παράλειψη της ιδιαίτερης μέριμνας, που θα επέβαλλε η χρηστή διοίκηση, για την αποφυγή άσκοπης ταλαιπωρίας και δαπάνης των πολιτών.

Συνοψίζοντας την παραπάνω αναλυτική παρουσίαση των επί μέρους προβλημάτων που προέκυψαν από την διαδικασία έκδοσης των νέων διαβατηρίων, ο Συνήγορος του Πολίτη εκτιμά ότι η επίλυση ή, σε κάθε περίπτωση, η άμβλυνσή τους είναι δυνατή, εφ' όσον η Διοίκηση αναλάβει δράση στις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- **Φωτογραφίες διαβατηρίων:** Δημιουργία συστήματος πιστοποίησης, στο οποίο θα εντάσσονται οι ενδιαφερόμενοι φωτογράφοι. Η δημοσίευση καταλόγου πιστοποιημένων φωτογράφων θα διευκολύνει την παροχή άρτιων υπηρεσιών, που θα τους απαλλάξουν από την ταλαιπωρία που θα υφίσταντο, εάν οι φωτογραφίες τους απορρίπτονταν.
- **Εκτόπωση ονοματεπωνύμου :** Τροποποίηση του λογισμικού εκτόπωσης διαβατηρίων, ώστε να εμφανίζεται στα διαβατήρια οποιοσδήποτε γραμματικός χαρακτήρας ή σύμβολο.
- **Λατινική απόδοση:** Να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην λατινική απόδοση των στοιχείων του αιτούντα (κατά παρέκκλιση ή όχι του προτύπου ΕΛΟΤ) και να σημειώνεται στην αίτηση, ακριβώς όπως επιθυμεί και δικαιούται ο πολίτης, με την παράθεση, ενδεχομένως, ξεχωριστής υπογραφής (μονογραφής) του, παραπλεύρως του πεδίου αναγραφής των στοιχείων σε λατινική γραφή. Κάθε δυσχέρεια απόδοσης στην λατινική των στοιχείων, να διευκρινίζεται στον πολίτη και να συμφωνείται μαζί του η οριστική απόδοσή τους, ώστε εάν αυτό δεν είναι εφικτό, ο πολίτης να αποσύρει την αίτησή του, μέχρι να διευθετηθεί το πρόβλημα, και να μην επιβαρυνθεί με το κόστος τυχόν επανεκδιδόμενου διαβατηρίου.
- **Επεξεργασία αίτησης που απορρίφθηκε:** Τροποποίηση του λογισμικού εκτόπωσης διαβατηρίων, ώστε να είναι δυνατή η εκ νέου επεξεργασία αίτησης που απορρίφθηκε αρχικά, αλλά έγινε τελικώς δεκτή ύστερα από προσφυγή του ενδιαφερόμενου.
- **Εξυπηρέτηση πολιτών με αριθμό προτεραιότητας:** Καθιέρωση καταλόγου εξυπηρέτησης πολιτών («ραντεβού»), στον οποίον οι πολίτες θα μπορούν να εγγράφονται και τηλεφωνικά. Θα ορίζεται, με τον τρόπο αυτόν, συγκεκριμένη ημέρα και ώρα προσέλευσης στον πολίτη, προκειμένου να καταθέσει την αίτησή του για έκδοση διαβατηρίου. Εναλλακτικά, ιδίως σε περιόδους αιχμής, να εξετασθεί το ενδεχόμενο εποχικής αύξησης του προσωπικού του γραφείου διαβατηρίου. Το πρόβλημα να παρακολουθείται καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, ώστε εάν διαπιστωθεί ότι κάποιο από τα

ληφθέντα μέτρα δεν αποδίδει επαρκώς, να εξετασθεί ο επανασχεδιασμός της συνολικής διαδικασίας κατάθεσης αίτησης για έκδοση διαβατηρίου.

- **Διαβατήρια κατοίκων εξωτερικού:** Να υπάρχει τηλεφωνική (ή/και ηλεκτρονική) ενημέρωση των ενδιαφερομένων πολιτών, για την ακριβή διαδικασία έκδοσης του διαβατηρίου τους (σε ποια προξενική αρχή πρέπει να προσέρχονται, αυτοπροσώπως ή όχι, πόσο διαρκεί η διαδικασία έκδοσης του διαβατηρίου, τα συγκεκριμένα δικαιολογητικά κ.λπ.). Να υπάρχει δυνατότητα προγραμματισμού, σε συγκεκριμένη ημέρα και ώρα, συνάντησης των ενδιαφερομένων πολιτών με τον αρμόδιο προξενικό υπάλληλο, ώστε ο πολίτης να μην αιφνιδιάζεται με έκτακτα ταξίδια και δαπάνες.
- **Παράβολο «νομαρχιακών» διαβατηρίων:** Τροποποίηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου, ώστε η τυχόν χρονική ισχύς του παλαιού «νομαρχιακού» διαβατηρίου, εφόσον εκτείνεται πέραν της 1^{ης} Ιανουαρίου 2007, να ενσωματώνεται στην χρονική ισχύ του νέου διαβατηρίου. Ο πολίτης, δηλαδή, να καταβάλει συμπληρωματικό παράβολο μέχρι να καλυφθεί η αξία του παραβόλου για νέο διαβατήριο ισχύος πέντε ετών.
- **Εσφαλμένες εγγραφές σε διαβατήρια:** Η χρέωση του κόστους διαβατηρίου που επανεκδίδεται λόγω εσφαλμένης εγγραφής, εν αμφιβολία της συνδρομής δόλου του αιτούντος, να επιβαρύνει το ελληνικό δημόσιο.
- **Αρνηση έκδοσης διαβατηρίου σε κατόχους παλαιάς αστυνομικής ταυτότητας:** Να δοθεί η δυνατότητα στους κατόχους παλαιών δελτίων αστυνομικής ταυτότητας να εκδώσουν διαβατήριο.
- **Διαβατήρια ανυποτάκτων εξωτερικού:** Να γίνουν οι κατάλληλες ενέργειες σε συνεργασία με το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, ώστε τα Στρατολογικά Γραφεία να χορηγούν τυποποιημένη βεβαίωση, όπου θα αναγράφεται ρητά, ότι ο ενδιαφερόμενος πολίτης δικαιούται διαβατηρίου. Η βεβαίωση θα χορηγείται στον ενδιαφερόμενο, έστω και αν αυτός διαμένει προσωρινά στην Ελλάδα.
- **Ομογενείς Τουρκίας – Αλβανίας (Ο.Τ.Α.):** Να υπάρξει νομοθετική ρύθμιση που θα εκκαθαρίζει την εκκρεμότητα που δημιουργεί το ειδικό αυτό καθεστώς ομογενών. Να εξετασθεί η περίπτωση χορήγησης διαβατηρίου στους ομογενείς μέχρι την οριστική επίλυση του προβλήματός των.
- **Έλεγχος διώξεων:** Κατά την έκδοση διαβατηρίου να γίνεται μόνον έλεγχος τυχόν απαγόρευσης εξόδου από την χώρα. Εφ' όσον δε το Υπουργείο εμμένει στους αμφιβόλου νομιμότητας ελέγχους δίωξης, να λάβει τουλάχιστον επαρκή μέτρα δημοσιότητας της διαδικασίας υπέρ όσων τους υφίστανται.

(Αναφορές στον Συνήγορο του Πολίτη που σχετίζονται με την ως άνω Ειδική Έκθεση : 2740/05, 202/06, 329/06, 669/06, 1012/06, 1248/06, 1517/06, 1607/06, 1922/06, 2037/06, 2312/06, 2747/06, 3351/06, 3750/06, 4951/06, 5177/06, 7406/06, 7847/06, 9474/06, 9719/06, 10417/06, 11018/06, 11252/06, 12101/06, 12847/06, 13344/06, 13921/06, 14234/06, 14572/06, 14596/06, 14858/06, 15045/06, 15806/06, 16117/06, 16256/06, 16786/06, 16828/06, 16897/06, 17120/06, 17241/06, 17274/06, 17360/06, 17838/06)