



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

### ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

#### ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

#### «Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και άλλες διατάξεις»

##### **I. Γενικές παρατηρήσεις**

**A.** Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως διαμορφώθηκε κατά την επεξεργασία του από τη Διарκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, αποτελείται από τρία (3) Μέρη και είκοσι τρία (23) άρθρα.

Το Μέρος Α΄ (άρθρα 1-14), υπό τον τίτλο «Δημόσιες Υπαίθριες Συναθροίσεις», περιλαμβάνει τέσσερα (4) Κεφάλαια. Διά του Κεφαλαίου Α΄ (άρθρα 1-6), με τίτλο «Γενικές διατάξεις», ορίζεται ο σκοπός του νόμου (άρθρο 1) και εισάγονται ορισμοί εννοιών για τα υπό ρύθμιση θέματα (άρθρο 2), καθορίζεται η υποχρέωση γνωστοποίησης της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης (άρθρο 3), προσδιορίζονται οι υποχρεώσεις του οργανωτή της συνάθροισης (άρθρο 4), οι υποχρεώσεις του Αστυνομικού-Λιμενικού Διαμεσολαβητή (άρθρο 5), καθώς και οι υποχρεώσεις της κατά τόπον αρμόδιας Αστυνομικής και λιμενικής αρχής (άρθρο 6).

Με το Κεφάλαιο Β΄ (άρθρα 7-9), υπό τον τίτλο «Απαγόρευση – Περιορισμοί – Διάλυση δημοσίων υπαίθριων συναθροίσεων», εισάγονται ρυθμίσεις ως προς τις περιπτώσεις απαγόρευσης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης (άρθρο 7), τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες καθίσταται επιτρεπτή η επιβολή περιορισμών σε επικείμενη ή εν εξελίξει δημόσια υπαίθρια συνάθροιση (άρθρο 8) και, τέλος, τις περιπτώσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή η διάλυση εν εξελίξει δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης (άρθρο 9).

Διά του Κεφαλαίου Γ΄ (άρθρα 10-12), υπό τον τίτλο «Διαδικαστικές εγγυήσεις», καθορίζεται η αρμοδιότητα της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής για την απαγόρευση, την επιβολή περιορισμών επικείμενης ή εν εξελίξει δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης καθώς και τη διάλυση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης που βρίσκεται σε εξέλιξη με σύμφωνη γνώμη παριστάμενου αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών (άρθρο 10), η υποχρέωση ενημέρωσης του Εισαγγελέα Πρωτοδικών σε περίπτωση έκδοσης απόφασης ή εντολής, κατά περίπτωση, απαγόρευσης ή επιβολής περιορισμών σε δημόσια υπαίθρια συνάθροιση (άρθρο 11), και ρυθμίζονται ζητήματα ως προς την προσωρινή και την οριστική δικαστική προστασία (άρθρο 12).

Με το Κεφάλαιο Δ΄ (άρθρα 13-14), υπό τον τίτλο «Κυρώσεις», ρυθμίζονται οι ποινικές κυρώσεις, οι οποίες επιβάλλονται σε όσους αλλοιώνουν ή επιχειρούν να αλλοιώσουν με βιαιοπραγίες τον ειρηνικό χαρακτήρα συνάθροισης, και προβλέπεται η ύπαρξη αστικής ευθύνης εκ μέρους του οργανωτή (άρθρο 13). Περαιτέρω, ορίζεται ότι διά προεδρικού διατάγματος ρυθμίζονται ειδικότερα ζητήματα εφαρμογής του Μέρους Α΄ του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, καθώς και οι αναγκαίες λεπτομέρειες ως προς τα μέσα και τις διαδικαστικές προϋποθέσεις διάλυσης των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων (άρθρο 14).

Εν συνεχεία, στο Μέρος Β΄ (άρθρα 15-21), υπό τον τίτλο «Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Τάξης», μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι οι αναφερόμενες στο π.δ. 119/2017 αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής, Υποδοχής και Ασύλου του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου ασκούνται από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Τάξης του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη (άρθρο 15), το Ίδρυμα «Εξοχές Ελληνικής Αστυνομίας» μετονομάζεται σε «Ίδρυμα Μέριμνας και Αριστείας της Ελληνικής Αστυνομίας» (άρθρο 16), τροποποιείται διάταξη αναφορικά με την παγία εισφορά ονομασίας του δόκιμου Αστυφύλακα σε Αστυφύλακα, καθώς και του δόκιμου Αξιωματικού σε Υπαστυνόμο Β΄ (άρθρο 17), ρυθμίζονται θέματα τα οποία αφορούν την Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων Σωμάτων Ασφαλείας (άρθρο 18) και συνιστάται Διεύθυνση Πρόληψης της Βίας στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (άρθρο 19). Τέλος, ρυθμίζεται η δυνατότητα απόσπασης για τους εκπαιδευτικούς πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίοι είναι σύζυγοι προσώπων υπηρετούντων στη Ελληνική Αστυνομία και το Πυροσβεστικό Σώμα (άρθρο 20), και εισάγεται ρύθμιση αναφορικά με την πλήρωση κενών θέσεων Συνοριακών Φυλάκων Ορισμένου Χρόνου (άρθρο 21).

Το Μέρος Γ΄ (άρθρα 22-23), με τίτλο «Τελικές, μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις», περιλαμβάνει δύο (2) Κεφάλαια. Με το Κεφάλαιο Α΄ (άρθρο 22), με τίτλο «Καταργούμενες Διατάξεις» ορίζονται οι ρυθμίσεις που καταργούνται, αφενός, από την έναρξη ισχύος του νόμου και, αφετέρου, από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος του άρθρου 14, και, τέλος, διά του Κεφαλαίου Β΄ (άρθρο 23), με τίτλο «Θέση σε ισχύ», ορίζεται η έναρξη ισχύος του νόμου.

**Β.** Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι καθιερώθηκε στη χώρα μας το πρώτον με το άρθρο 10 του Συντάγματος του 1864, που είχε ληφθεί από το άρθρο 19 του βελγικού Συντάγματος του 1831, πρότυπο των περισσότερων συνταγμάτων του 19ου αιώνα (βλ. Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 4η έκδ. 2018, σελ. 521). Το δικαίωμα σήμερα προστατεύεται με το άρθρο 11 του Συντάγματος (άρθρο 11 του Συντάγματος: «1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα. 2. Μόνο στις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις μπορεί να παρίσταται η αστυνομία. Οι υπαίθριες συναθροίσεις μπορούν να απαγορευτούν με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής, γενικά, αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως νόμος ορίζει»). Πρόκειται για ατομικό δικαίωμα αφού θεμελιώνεται πρωτίστως αξίωση των φορέων του δικαιώματος για αποχή του Κράτους. Περαιτέρω, η άσκησή του προσλαμβάνει ενεργητικό χαρακτήρα καθώς αποτελεί και έκφραση συμμετοχής στα πολιτικά πράγματα (βλ. Κ. Χρυσόγονο, Σπ. Βλαχόπουλο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 4η έκδ. 2017, σελ. 509, και Α. Τσιφτσόγλου, Ερμηνεία επί του άρθρου 11 του Συντάγματος, σε Φ. Σπυρόπουλο - Ξ. Κοντιάδη - Χ. Ανθόπουλο - Γ. Γεραπετρίτη, Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σελ. 257). Η άσκηση του δικαιώματος μπορεί να γίνει μόνο συλλογικά, καθίσταται, δηλαδή, δυνατή μόνο με τη σύμπραξη περισσότερων προσώπων (βλ. Κ. Χρυσόγονο, Σπ. Βλαχόπουλο, όπ. π., σελ. 509, Α. Τσιφτσόγλου, όπ. π., σελ. 257 και Α. Δερβιτσιώτη, Η ελευθερία της συνάθροισης σε: Σπ. Βλαχόπουλο, Θεμελιώδη Δικαιώματα, 2017, σελ. 427). Εξ άλλου, η ελευθερία του συνέρχεσθαι οφείλει να ασκείται, σύμφωνα με το άρθρο 11 του Συντάγματος, ήσυχα και χωρίς όπλα. Οι έννοιες αυτές αποτελούν προσδιορισμό της ελευθερίας του συνέρχεσθαι, και όχι περιορισμό της (βλ. Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά δικαιώματα, 4η έκδ., 2012, σελ. 704, Κ. Χρυσόγονο, Σπ. Βλαχόπουλο, όπ. π., σελ. σελ. 512, και Δ. Σαραφιανό, Ελευθερία συνάθροισης σε: Μ. Τσαπόγα, Δ. Χριστόπουλο (επιμ.), Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003, 2004, σελ. 329).

Πέραν της συνταγματικής προστασίας, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι απο-  
λαύει και διεθνούς προστασίας. Ειδικότερα, προστατεύεται από το άρθρο 11  
της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΣΑ) και έχει τύ-  
χει νομολογιακής επεξεργασίας μέσω των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δι-  
καστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Η ελευθερία του συ-  
νέρχεσθαι προστατεύεται, επίσης, στο άρθρο 12 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιω-  
δών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ) και στο άρθρο 21 του  
Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ).

Όσον αφορά τις δημόσιες συναθροίσεις σε ανοικτό χώρο, το δικαίωμα του  
συνέρχεσθαι συνεπάγεται πρόσβαση των φορέων σε αυτόν. Δοθέντος ότι η  
πρόσβαση σε δημόσιο χώρο είναι αναγκαία για την άσκηση και άλλων συ-  
νταγματικών δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία της κίνησης και η συμμετοχή  
στην οικονομική ζωή, τίθεται ζήτημα εναρμόνισης της άσκησης του δικαιώ-  
ματος του συνέρχεσθαι με πολλά δικαιώματα άλλων. Κατά τούτο, η άσκηση  
του δικαιώματος του συνέρχεσθαι δύναται να περιορισθεί προκειμένου να υ-  
φίσταται επαρκές περιθώριο άσκησης των άλλων ατομικών δικαιωμάτων  
που είναι όλα ισόκυρα. Η πρόκληση δημόσιας διατάραξης είναι πάντως μέσα  
στη φύση του πράγματος.

Περαιτέρω, το Σύνταγμα προβλέπει ότι η αστυνομική αρχή δύναται να α-  
παγορεύσει αιτιολογημένα δημόσια υπαίθρια συνάθροιση, αν, γενικά, επίκει-  
ται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια ή αν απειλείται σοβαρή δια-  
τάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή. Σύμφωνα με  
την απόφαση του ΣτΕ 1693/63 (NoB 1963, σελ. 1091), η συνάθροιση μπορεί  
να απαγορευθεί εάν από αυτή ή εξ αφορμής αυτής δύναται να δημιουργηθεί  
κίνδυνος στη δημόσια ασφάλεια, και αν η αποτροπή του κινδύνου αυτού, λό-  
γω της σοβαρότητάς του και των συντρεχουσών περιστάσεων, δεν είναι δυ-  
νατή, παρά μόνο με την απαγόρευση συνάθροισης. Επομένως, η απαγόρευ-  
ση δημόσιας συνάθροισης πρέπει να αιτιολογείται βάσει σοβαρού κινδύνου,  
ενώ δεν είναι ανεκτή, αν οι επικείμενοι κίνδυνοι μπορούν να αποτραπούν με  
άλλα, ηπιότερα, μέσα, η μη τήρηση των οποίων μπορεί να οδηγήσει σε διά-  
λυση της συνάθροισης (Π. Δαγτόγλου, όπ. π., σελ. 719 και Κ. Χρυσόγονο,  
όπ. π., σελ. 519). Όπως, μάλιστα, έχει επιβεβαιώσει συναφώς το ΕΔΔΑ, το  
δικαίωμα σε ειρηνική συνάθροιση είναι θεμελιώδες δικαίωμα σε μία δημο-  
κρατική κοινωνία, και, κατά τούτο, δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά,  
ως επιτρεπτοί δε περιορισμοί νοούνται μόνο οι αναγκαίοι για τη λειτουργία  
μίας δημοκρατικής κοινωνίας (ΕΔΔΑ, Djavit An κατά Τουρκίας, παρ. 56, Ku-  
drevičius κ. ά. κατά Λιθουανίας, παρ. 91 και Tatarenko κατά Ρωσίας, παρ. 65).

## II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

### 1. Επί των άρθρων 2 σε συνδυασμό με τα άρθρα 3 και 9

α. Διά του άρθρου 3 παρ. 1 και 2 καθορίζεται η υποχρέωση γνωστοποίησης των δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων στην κατά τόπο αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή. Το καθεστώς της προηγούμενης γνωστοποίησης είναι συμβατό με το συνταγματικό πλαίσιο που διέπει την ελευθερία της συνάθροισης (βλ., ΣτΕ 1693/63, η οποία, ταυτόχρονα, επισημαίνει τη διαφορά του συστήματος γνωστοποίησης από το σύστημα λήψης προηγούμενης άδειας, που δεν είναι συνταγματικά ανεκτή).

Ωστόσο, μόνη η παράλειψη της γνωστοποίησης δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της συνάθροισης, ούτε διαφοροποιεί τη συνταγματική προστασία της μη γνωστοποιηθείσας συνάθροισης. Συναφώς, η απόφαση υπ' αριθ. 13005/76 του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών (ΤοΣ 1977 σελ. 178-181) έκρινε ότι ο συντακτικός νομοθέτης δεν θέτει ως «προϋπόθεσιν του νομίμου της συναθροίσεως προηγουμένη άδειαν ή γνωστοποίησιν ή άλλας διατυπώσεις και περιοριστικές εξειδικεύσεις». Εξ άλλου, οι αυθόρμητες, ήτοι χωρίς γνωστοποίηση συναθροίσεις, απολαύουν συνταγματικής προστασίας, δεδομένου ότι το Σύνταγμα δεν διακρίνει μεταξύ γνωστοποιηθείσας και μη γνωστοποιηθείσας συνάθροισης (βλ. Κ. Χρυσόγονο, Σπ. Βλαχόπουλο, όπ. π., σελ. 521, Π. Δαγτόγλου, όπ. π. σελ. 718, Δ. Σαραφιανό, όπ. π., σελ. 331, Α. Τσιφτσόγλου, όπ. π., σελ. 257, Α. Δερβιτσιώτη, όπ. π., σελ. 434, Γ. Μπακόπουλο, Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό δημόσιο δίκαιο. 1995, σελ. 87, Π. Τσίρη, Η συνταγματική κατοχύρωση του Δικαιώματος της συνάθροισης, 1988, σελ. 97).

Περαιτέρω, το ΕΔΔΑ αποσαφηνίζει ότι οι αυθόρμητες συναθροίσεις προστατεύονται (ΕΔΔΑ, Bukta κ.ά. κατά Ουγγαρίας, παρ. 35-36 και Ένα Molnár κατά Ουγγαρίας, παρ. 38), και ότι, σε ειδικές περιστάσεις, μία αυθόρμητη συνάθροιση σε απάντηση, π.χ., ενός πολιτικού γεγονότος, δεν μπορεί να διαλυθεί εκ μόνου του ότι λείπει η προηγουμένη γνωστοποίηση. Οι αρχές πρέπει, εν γένει, σε περίπτωση που δεν έχει τηρηθεί η υποχρέωση για προηγούμενη γνωστοποίηση, να επιδεικνύουν ανεκτικότητα και να μην προβαίνουν σε διάλυση, αν πρόκειται για ειρηνική συνάθροιση, δηλαδή, όταν δεν διαπράττονται πράξεις βίας από τους συμμετέχοντες και δεν υπάρχει κίνδυνος για τη δημόσια τάξη (ΕΔΔΑ, Oya Ataman κατά Τουρκίας, παρ. 40-42, Bukta κ.ά. κατά Ουγγαρίας, παρ. 36-37, Ένα Molnár κατά Ουγγαρίας, παρ. 36, Fábér κατά Ουγγαρίας, παρ. 47, Kudrevičius κ. ά. κατά Λιθουανίας, παρ. 150. Βλ., συναφώς, Μ. Μαργαρίτη, Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του

Ανθρώπου, Μία συνοπτική ερμηνεία, 2019, σελ. 373-374). Επομένως, μόνη η μη γνωστοποίηση συνάθροισης δεν μπορεί να αποτελεί νόμιμο έρεισμα για τη διάλυσή της. Στο πλαίσιο αυτό, το νομοσχέδιο αναφέρει στο άρθρο 9 παρ. 1 περ. δ' ως λόγο διάλυσης την περίπτωση μη γνωστοποιηθείσας συνάθροισης, το οποίο, όμως, δεν ισχύει στην περίπτωση μη γνωστοποιηθείσας αυθόρμητης συνάθροισης για την οποία δεν διαφαίνονται κίνδυνοι διασάλευσης της δημόσιας ασφάλειας ή σοβαρής διατάραξης κοινωνικοοικονομικής ζωής (άρθρο 3 παρ. 3 εδ. α').

Η ίδια ρύθμιση θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί για την περίπτωση της κατά την παρ. 5 του άρθρου 2 έκτακτης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης η οποία «πραγματοποιείται ένεκα απρόβλεπτου, τρέχοντος ή επικείμενου γεγονότος, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η τήρηση των υποχρεώσεων που ορίζονται στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 3 [υποχρέωση γνωστοποίησης]».

**6.** Η παρ. 2 του άρθρου 3 ορίζει ότι η «γνωστοποίηση γίνεται εγγράφως ή ηλεκτρονικά μέσω της διαδικτυακής πλατφόρμας της υπαίθριας συνάθροισης και υποβάλλεται εγκαίρως πριν από τη γνωστοποίηση της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης». Το επίρρημα «εγκαίρως» σκόπιμο είναι, ίσως, να εξειδικευθεί περαιτέρω, προκειμένου να προκύπτει σαφώς το ακριβές χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνει χώρα η γνωστοποίηση της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης. Αυτό θα εξυπηρετούσε πρωτίστως την εκ του Συντάγματος προβλεπόμενη δυνατότητα λήψης προληπτικών μέτρων για την προστασία του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, ήτοι την παρουσία της αστυνομίας κατά τη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Περαιτέρω, ο ακριβής χρονικός προσδιορισμός της έγκαιρης γνωστοποίησης συναρτάται με τον ακριβή χρονικό προσδιορισμό της έγκαιρης κοινοποίησης απόφασης απαγόρευσης της συνάθροισης στον οργανωτή, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 3 (ως προς την υποχρέωση έγκαιρης κοινοποίησης απόφασης εκ μέρους διοικητικής αρχής για επικείμενη συνάθροιση βλ. και ΕΔΔΑ, Lashmankin κ.ά. κατά Ρωσίας, παρ. 457). Η αποσαφήνιση του χρονικού πλαισίου έγκαιρης γνωστοποίησης και έγκαιρης κοινοποίησης απόφασης απαγόρευσης επηρεάζει, εν προκειμένω, το δικαίωμα αποτελεσματικής προσωρινής δικαστικής προστασίας, σύμφωνα με το άρθρο 12.

## **2. Επί του άρθρου 7**

**α.** Διά του άρθρου 7 ορίζονται οι λόγοι για τους οποίους επικείμενη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση δύναται να απαγορευθεί. Ειδικότερα, ορίζονται οι εξής τρεις περιπτώσεις διάλυσης: «α) επαπειλείται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, λόγω ιδιαίτερας πιθανής διάπραξης σοβαρών εγκλημά-

των, ιδίως, κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της ιδιοκτησίας και της πολιτειακής εξουσίας ή β) απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικο-οικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή ή γ) πρόκειται για δημόσια υπαίθρια συνάθροιση ο σκοπός της οποίας αντιτίθεται προς τον σκοπό ήδη προγραμματισμένης γνωστοποιηθείσας κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3 και μη απαγορευθείσας συνάθροισης που πραγματοποιείται ή βρίσκεται σε εξέλιξη στην ίδια περιοχή ή εγγύς της ίδιας περιοχής και κατά το αυτό χρονικό διάστημα».

Συναφώς παρατηρείται ότι το άρθρο 11 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος προβλέπει αρμοδιότητα υπέρ των αστυνομικών αρχών για την απαγόρευση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης, ορίζοντας τα εξής: «[ο]ι υπαίθριες συναθροίσεις μπορούν να απαγορευτούν με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής, γενικά, αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως νόμος ορίζει». Εκ του Συντάγματος, προκύπτουν δύο, περιοριστικά αναφερόμενοι, λόγοι απαγόρευσης υπαίθριων συναθροίσεων: αφενός, η δημόσια ασφάλεια και, αφετέρου, η σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή. Σύμφωνα, μάλιστα, με την απόφαση του ΣτΕ 4635/77 (ΤοΣ 1978 σελ. 173-174), «η απαγόρευση των δημοσίων εν υπαίθρω συναθροίσεων δύναται να απαγγέλλεται μόνον εν όψει ωρισμένων κατά χρόνον συναθροίσεων και δέον να περιορίζεται εις ωρισμένον εκάστοτε χρόνον, μετ' εκτίμησιν των κατά τον χρόνον τούτον υφισταμένων συνθηκών δημοσίας ασφαλείας και των εις τον αυτόν χρόνον αναγομένων στοιχείων περί υπάρξεως ή μη απειλής διαταραχής της κοινωνικοοικονομικής ζωής, ως και περί της σοβαρότητος της απειλής αυτής, των ανωτέρω συνθηκών και στοιχείων αξιολογουμένων καθ' εκάστην συγκεκριμένην περίπτωσιν, εν συσχετισμώ προς το υπό των αυτών διατάξεων αναγνωριζόμενον δικαίωμα των Ελλήνων να συνέρχονται ησύχως και αόπλως».

Παρατηρείται, εν προκειμένω, ότι το νομοσχέδιο αναφέρει και έναν τρίτο λόγο, ο οποίος αφορά τη διάλυση της λεγόμενης «αντιδιαδήλωσης». Συναφώς, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι το Κράτος έχει θετική υποχρέωση να προστατεύσει την ελευθερία του συνέρχεσθαι αμφοτέρων των ομάδων διαδηλωτών, και πρέπει να επιλέγει τα λιγότερα επαχθή μέσα τα οποία δύναται επί της αρχής να επιτρέπουν και στις δύο (αντιτιθέμενες) συναθροίσεις να λάβουν χώρα (ΕΔΔΑ, Fábber κατά Ουγγαρίας, παρ. 43). Επομένως, μόνη η πιθανότητα σύγκρουσης, δεν μπορεί να ακυρώσει το δικαίωμα της συνάθροισης. Ωστόσο, όταν υφίσταται σοβαρή απειλή βίαιης «αντιδιαδήλωσης», το ΕΔΔΑ έκρινε ότι οι εθνικές αρχές έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς

τη λήψη πρόσθετων μέτρων, προκειμένου να επιτραπεί στις συναθροίσεις να λάβουν χώρα χωρίς αναταραχές (ΕΔΔΑ, Alekseyev κατά Ρωσίας, παρ. 75). Τέλος, κρίθηκε ότι η άνευ όρων απαγόρευση «αντιδιαδηλώσεων» συνιστά ιδιαίτερα επαχθές μέτρο, που απαιτεί συγκεκριμένη αιτιολόγηση, ιδίως όταν η συνάθροιση σχετίζεται με ζήτημα δημοσίου συμφέροντος (ΕΔΔΑ, Öllinger κατά Αυστρίας 44 βλ., συναφώς και Μ. Μαργαρίτη, όπ. π., σελ. 377, Η. Καστανά, ερμηνεία άρθρου 11 ελευθερία του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι σε: Λ. Α. Σισιλιάνο (διεύθυνση εκδ.), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 2018, σελ. 526-527 και [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_11\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf)). Υπό το φως των ανωτέρω, η απαγόρευση «αντισυνάθροισης», (άλλως, «αντιδιαδήλωσης») δικαιολογείται μόνο στην περίπτωση που επαπειλείται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια ή απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή.

**6.** Διά της παρ. 2 του άρθρου ορίζεται ότι σε περίπτωση απαγόρευσης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης, είτε επειδή απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή είτε επειδή πρόκειται για δημόσια υπαίθρια συνάθροιση ο σκοπός της οποίας αντιτίθεται προς τον σκοπό ήδη προγραμματισμένης γνωστοποιηθείσας συνάθροισης (αντιδιαδήλωσης), η αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή «δύνата να υποδεικνύει ενδεικτικά, ως εναλλακτικές επιλογές, άλλες περιοχές, κατάλληλες για την πραγματοποίηση της συνάθροισης». Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, εκ της συνταγματικής προστασίας της οποίας απολαύει η ελευθερία του συνέρχεσθαι, προκύπτει ότι η απαγόρευση αποτελεί το έσχατο μέτρο που λαμβάνεται, δηλαδή, όταν δεν μπορούν να επιβληθούν άλλα μέτρα προκειμένου να ασκηθεί το δικαίωμα διαφορετικά (βλ. και European Commission for Democracy through Law (VENICE COMMISSION) & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) GUIDELINES ON FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY, 3η έκδοση, 2019, σημείο 132). Ως εκ τούτου, θα ήταν σκόπιμο, η φράση «δύνата να υποδεικνύει ενδεικτικά, ως εναλλακτικές επιλογές, άλλες περιοχές, κατάλληλες για την πραγματοποίηση της συνάθροισης» να αναδιατυπωθεί ως εξής: «υποδεικνύει ενδεικτικά, εφόσον είναι εφικτό, ως εναλλακτικές επιλογές, άλλες περιοχές, κατάλληλες για την πραγματοποίηση της συνάθροισης».

### **3. Επί του άρθρου 13 σε συνδυασμό με το άρθρο 4**

Στην παρ. 2 του άρθρου 13 ορίζεται ότι «[ο] οργανωτής δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης ευθύνεται για την αποζημίωση όσων υπέστησαν βλάβη της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας και της ιδιοκτησίας από τους συμμε-



τέχοντες στη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Από την ευθύνη αυτή απαλλάσσεται, εάν είχε γνωστοποιήσει εγκαίρως τη διεξαγωγή της συνάθροισης και αποδεικνύει ότι είχε λάβει όλα τα αναγκαία και πρόσφορα μέτρα για την πρόληψη και αποτροπή της ζημίας, σύμφωνα με το άρθρο 4». Το άρθρο 4 του νομοσχεδίου καθορίζει τις υποχρεώσεις του οργανωτή, ο οποίος «υποχρεούται να μεριμνά για την ομαλή διεξαγωγή της λαμβάνοντας κάθε αναγκαίο και πρόσφορο μέτρο». Εξειδικεύοντας αυτήν τη γενική υποχρέωση, το άρθρο 4 ορίζει περαιτέρω ότι ο οργανωτής «ιδίως (...) α) συνεργάζεται άμεσα με την αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή και ιδίως με τον Αστυνομικό ή Λιμενικό Διαμεσολαβητή και συμμορφώνεται στις υποδείξεις τους παρέχοντας τη συνδρομή του στην προσπάθεια για την τήρηση της τάξης και την ομαλή πραγματοποίηση της συνάθροισης, β) ενημερώνει τους μετέχοντες στη συνάθροιση για την υποχρέωσή τους να μην φέρουν αντικείμενα πρόσφορα για την άσκηση βίας και ζητά την παρέμβαση της αρμόδιας αστυνομικής ή λιμενικής αρχής για την απομάκρυνση ατόμων που φέρουν τέτοια αντικείμενα, γ) ορίζει επαρκή αριθμό ατόμων, τα οποία παρέχουν συνδρομή στην περιφρούρηση της συνάθροισης».

Η διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και των αγαθών των πολιτών αποτελεί συνταγματική υποχρέωση του Κράτους. Ειδικά, μάλιστα, για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις, το Σύνταγμα προνοεί ρητά για τις αρμοδιότητες της αστυνομικής αρχής, ενώ το ΕΔΔΑ έχει δεχθεί ότι οι αρχές έχουν καθήκον να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ως προς τις νόμιμες συναθροίσεις, προκειμένου να διασφαλίσουν την ειρηνική διεξαγωγή τους και την ασφάλεια των πολιτών (ΕΔΔΑ, Oya Ataman κατά Τουρκίας, παρ. 35, Makmudon κατά Ρωσίας, παρ. 63-65, Kudreničius κ. ά. κατά Λιθουανίας, παρ. 159). Περαιτέρω, οι αρχές έχουν καθήκον επικοινωνίας με τους οργανωτές της συνάθροισης για την ειρηνική διεξαγωγή της, την αποτροπή διατάραξης και τη διασφάλιση της ασφάλειας των συμμετεχόντων (ΕΔΔΑ, Frumkin κατά Ρωσίας, παρ. 128-129). Επομένως, μπορεί θεμιτά να θεσπισθούν υποχρεώσεις μέριμνας για τους οργανωτές, οι οποίες αφορούν πρωτίστως στην αναγκαία γνωστοποίηση και συνεργασία με τις αρχές για τη διασφάλιση του ειρηνικού χαρακτήρα της συνάθροισης, αλλά δεν άγουν σε υποκατάσταση των οργανωτών των συναθροίσεων στις συνταγματικές υποχρεώσεις του κράτους.

Εξ άλλου, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι αποτελεί ατομικό δικαίωμα έκαστου προσώπου, το οποίο ασκείται από κοινού, και δεν τελεί υπό τη διαχειριστική εξουσία ορισμένων προσώπων στα οποία ο νόμος προσδίδει την ιδιότητα του οργανωτή. Για παράδειγμα, μόνη η πρόσκληση για συμμετοχή

σε συνάθροιση, που μπορεί να απευθυνθεί εκ παραλλήλου από πολλούς φορείς και σε ευρύτατο κύκλο προσώπων, και οι θεμιτά απορρέουσες από αυτήν ευθύνες μέριμνας, δεν συνεπάγονται αναγκαία και ανάληψη γενικής οργανωτικής ευθύνης ούτε, πολύ λιγότερο, καθοδήγηση της όλης συνάθροισης. Αντίστοιχα, η άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης δεν εξαρτάται από την αναγκαία αναγνώριση στον προσκαλούντα αντίστοιχων γενικών οργανωτικών ή καθοδηγητικών εξουσιών.

Υπό το φως των ανωτέρω, η Επιτροπή της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης και το Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών του ΟΑΣΕ στις «Κατευθυντήριες Γραμμές για την ελευθερία ειρηνικής συνάθροισης» αναφέρουν σχετικά: «Οι οργανωτές και οι επιμελητές [συνάθροισης] υποχρεούνται να καταβάλλουν εύλογες προσπάθειες για να συμμορφώνονται με τις νομικές απαιτήσεις και να διασφαλίζουν ότι οι συναθροίσεις τους είναι ειρηνικές. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να θεωρούνται υπεύθυνοι για την παράλειψη εκτέλεσης των καθηκόντων τους, σε περιπτώσεις όπου δεν είναι ατομικά υπεύθυνοι, π.χ. ζημία περιουσιακών αγαθών ή διατάραξη ή βίαιες πράξεις που προκαλούνται από συμμετέχοντες στη συνάθροιση ή θεατές που ενεργούν ανεξάρτητα. Η ευθύνη εκ μέρους των οργανωτών ή επιμελητών υφίσταται μόνον εφόσον έχουν προσωπικά και εσκεμμένα υποκινήσει, προκαλέσει ή συμμετάσχει σε πραγματική ζημία ή διατάραξη (...). Αν μια συνάθροιση εξελιχθεί σε σοβαρή δημόσια διατάραξη, είναι ευθύνη του Κράτους, όχι του οργανωτή, εκπροσώπου ή επιμελητή της συνάθροισης, να περιορίσει τη ζημία που προκαλείται. Οι οργανωτές και οι εκπρόσωποι της συνάθροισης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να υποχρεούνται να πληρώνουν για ζημιές που προκλήθηκαν από άλλους συμμετέχοντες σε μια συνάθροιση (εκτός εάν τις υποκίνησαν ή άλλως τις προκάλεσαν άμεσα)» (όπ. π., σημείο 224).

Ειδικά ως προς την αστική ευθύνη των οργανωτών, το άρθρο 13, αφενός, καθιερώνει γενική ευθύνη δίχως να απαιτείται να επικαλεσθεί ο ενάγων συγκεκριμένη παράβαση η οποία να τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με τη βλάβη, και, αφετέρου, θέτει ως λόγο αποκλεισμού της ευθύνης την επίκληση και απόδειξη από τον οργανωτή της λήψης εκ μέρους του όλων των αναγκαίων, κατά το άρθρο 4 του νομοσχεδίου, μέτρων. Μάλιστα, τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι πρόσφορα και αναγκαία «για την πρόληψη και αποτροπή της ζημίας», και όχι απλώς προς το σκοπό «μέριμνας» για την ομαλή διεξαγωγή της συνάθροισης, όπως ορίζει το άρθρο 4. Κατά τούτο, γεννάται προβληματισμός κατά το μέρος που, εξ αποτελέσματος, εισάγεται σύστημα οιονεί εγ-

γυητικής ευθύνης του οργανωτή. Σε κάθε περίπτωση, για λόγους ασφάλειας δικαίου, σκόπιμο θα ήταν να τροποποιηθεί η παρ. 2 του άρθρου 13 και να αναδιατυπωθεί η φράση «και αποδεικνύει ότι είχε λάβει όλα τα αναγκαία και πρόσφορα μέτρα για την πρόληψη και αποτροπή της ζημίας, σύμφωνα με το άρθρο 4» ως εξής: «και αποδεικνύει ότι έχει τηρήσει τις υποχρεώσεις του, όπως αυτές αναφέρονται περιοριστικά στα στοιχεία α, β και γ του άρθρου 4».

Αθήνα, 7 Ιουλίου 2020

Οι Εισηγητές  
Δάφνη Ακουμιανάκη  
Αθανασία Διονυσοπούλου  
Επίκουρη Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών  
Νικόλαος Παπασπύρου  
Επίκουρος Καθηγητής της Νομικής Σχολής  
του Πανεπιστημίου Αθηνών  
Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος  
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας  
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος  
Αναπληρωτής Καθηγητής  
του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης  
Επιστημονικών Μελετών  
Αντώνης Παντελής  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής  
Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου  
Κώστας Μαυριάς  
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών