



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Ο ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΥΣ  
ΤΟΥ ΑΡΕΙΟΥ ΠΑΓΟΥ

Αθήνα ..... 30-3-99 .....

Αριθ. Γνωμ. 4 .....

Π ρ ο ς

Το Υπουργείον Δημοσίας Τάξεως  
Κλάδος Διοικητικής Υποστήριξης  
Δ/νσις Μελετών  
Τμήμα 3ον Νομικών Υποθέσεων

Επί των τιθεμένων με το υπ' αριθ. 2501/1/15-α' από 3-10-98 ερωτημάτων σας έχομεν την τιμή να σας γνωρίσωμε ότι σύμφωνα με το άρθρ. 25 § 2 ν. 1756/88 η γνώμη μας είναι η ακόλουθη: Σύμφωνα με το άρθρ. 11 του ισχύοντος Συντάγματος: 1. "Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα όπως συνέρχονται ησυχώς και αόπλως. 2. Μόνον εις τας δημοσίας εν υπαίθρω συναθροίσεις δύναται να παρίσταται η αστυνομία. Αι εν υπαίθρω συναθροίσεις δύναται να απαγορευθούν δι' ητιολογημένης αποφάσεως της αστυνομικής αρχής, γενικώς μεν αν εκ τούτων επίκειται σοβαρός κίνδυνος εις την δημόσιαν ασφάλειαν, εις ορισμένην δε περιοχὴν αν απειλείται σοβαρὰ διαταραχὴ της κοινωνικοοικονομικῆς ζωῆς, ως νόμος ορίζει". Ειδικός περί συναθροίσεως νόμος είναι το ν.δ. 794/71 που εξακολουθεῖ να ισχύει (εφ' όσον εκτελεστικός της ως άνω συνταγματικῆς διατάξεως νόμος, δεν έχει εκδοθεῖ) αν και περιέχει αρκετές αντι συνταγματικῆς διατάξεις. Ισχύουν

επίσης το Β.Δ. 168/72 περί καθορισμού των χώρων όπου απαγορεύεται η πραγματοποίηση συναθροίσεων και το Β.Δ. 269/72 περί εγκρίσεως του κανονισμού διαλύσεως δημοσίων συναθροίσεων. Προηγούμενες, τούτων διατάξεις δεν καταργήθηκαν ρητώς, με αποτέλεσμα να υφίσταται μια απαράδεκτη νομοθετική σύγχυση και αβεβαιότητα (Π. Δαγτόγλου: Ατομικά Δικαιώματα Β'1991). Έτσι η υπ' αριθ. 11/1962 γνωμοδότηση του Εισαγγελέα Αρείου Πάγου παραπέμπει στο ν. 29/1943 στα άρθρα 299 και 300 του Κανονισμού Χωροφυλακής, στα άρθρα 123-128 του κανονισμού της υπηρεσίας στρατευμάτων στις πόλεις στον υπ' αριθ. 61/1952 κανονισμό της (πρώην) αστυνομίας πόλεων και την υπ' αριθ. 76/1954 αστυνομική Διάταξη της Αστυνομικής Δ/νσης Αθηνών. Οι διατάξεις αυτές δεν έχουν ρητώς καταργηθεί από νεώτερες νομοθετικές κλπ ρυθμίσεις. Υπό την ισχύ των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων οι προσήκουσες κατά τη γνώμη μας απαντήσεις στα τεθέντα ερωτήματα έχουν ως εξής:

**Ερώτημα πρώτον:** Συνάδουν προς την ισχύουσα Συνταγματική τάξη, οι διατάξεις του ΒΔ 168/72;

Το διάταγμα αυτό που εξεδόθη κατ'εξουσιοδότηση του άρθρ. 6 § 6 του νδ 794/71 έχει χαρακτήρα "μη αυτοτελούς" διατάγματος με την έννοια ότι η έκδοσή του συνδέεται με την ύπαρξη του εξουσιοδοτικού νόμου, συνεπώς καταργείται αυτοδικαίως μαζί με την κατάργηση του νόμου, δηλαδή του νδ 794/71. Επειδή όμως εξακολουθεί να ισχύει ο νόμος βάσει του άρθρ. 112 § 1 του Συντάγματος (Βλ. και ΑΠ 782/79 Π.Χρ. ΚΘ'883) ασφαλώς και το ΒΔ 168/72 είναι σε ισχύ.





Περαιτέρω, με το διάταγμα αυτό απαγορεύεται η εν υπαίθρω πραγματοποίηση δημοσίων συναθροίσεων (περί των η παρ. 2 του άρθρ. 1 νδ 794/71) και η διέλευση κινουμένων τοιούτων (πορειών) σε ορισμένους δρόμους που αναλυτικώς παρατίθενται. Περιεχόμενο της ελευθερίας της συνάθροισης είναι η ελευθερία οργάνωσης, διεξαγωγής, διεύθυνσης και συμμετοχής στη συνάθροιση. Στην ελευθερία της συνάθροισης ανήκει και η ελευθερία καθορισμού του τόπου και του χρόνου διεξαγωγής της. Όμως καθόλου δεν είναι αντίθετοι στο Σύνταγμα ✓ περιορισμοί που αποβλέπουν στην προστασία άλλων εννόμων αγαθών. Οι κατοικίες λ.χ. των μελών της Κυβερνήσεως, οι Πρεσβείες ξένων κρατών μπορεί να χαρακτηρισθούν ως χώροι στους οποίους δεν επιτρέπεται η διεξαγωγή συνάθροισης ή πορείας. Επίσης Συνταγματική είναι η απαγόρευση πορειών κλπ κατά την ώρα κυκλοφοριακής αιχμής στις κεντρικές οδικές αρτηρίες των πόλεων, στις εθνικές οδούς κλπ (βλ. ανωτ. Π.Δαγτόγλου σελ. 742). Θα ήταν παραλογισμός αν υποστηριζόταν ότι η ελευθερία των συναθροίσεων υπερέχει ✓ της οδικής ασφάλειας, που ανάγεται ή αναφέρεται σε ζωή, προστασία κλπ. Όπως ενδεικτικώς περί των κρατούντων Ευρωπαϊκών αντιλήψεων μνημονεύουμε σχετική διάταξη του Ολλανδικού Συντάγματος: "Αναγνωρίζεται το δικαίωμα της συναθροίσεως, αλλά δεν τίγεται καθόλου η ευθύνη του καθενός έναντι του νόμου" (άρθρ. 9 του Συντάγματος της Ολλανδίας). Οι συναθροίσεις πρέπει να διεξάγονται με τρόπο που να μη διαταράσσεται ή να διαταράσσεται μόνο

στο μέτρο του απολύτως αναγκαίου, η οδική κυκλοφορία. Με την έννοια αυτή είναι δυνατή και η συνύπαρξη της πορείας, σε καθορισμένη λωρίδα ή επί πεζοδρομίου ταυτόχρονα με την παράλληλη κυκλοφορία των οχημάτων. Η διατάραξη θα ήταν μέσα στα μέτρα του απολύτως αναγκαίου, με τον τρόπο αυτό. Η αστυνομική αρχή που είναι υπεύθυνη για την τήρηση της δημόσιας τάξης (συμπεριλαμβάνεται και η οδική τάξη) είναι σε θέση να εκτιμήσει τα συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να λαμβάνει κατά περίπτωση.

**Ερώτημα δεύτερο:** Μπορεί η Αστυνομία να απαγορεύει την κίνηση συναθροίσεων και πορειών επί του οδοστρώματος των πόλεων ή σε μέρος αυτού, ανάλογα με τον όγκο των συγκεντρωμένων και σε περίπτωση παραβίασης της απαγόρευσης ποιές πρέπει να είναι οι περαιτέρω ενέργειες της αστυνομίας;

Έχει σχεδόν απαντηθεί το ερώτημα ήδη. Μόνο που συνιστά υποχρέωση των Αστυνομικών Αρχών, να παραλαμβάνουν ή να αποτρέπουν τους κινδύνους που επισημαίνει η παρ. 2 άρθρ. 11 του Συντάγματος. Επομένως ο καθορισμός αντί της πλήρους απαγορεύσεως, ορισμένων όρων διεξαγωγής μιας πορείας είναι απολύτως σύμφωνος με το Σύνταγμα και το νόμο (άρθρ. 6 § 4 νόμ. 794/71) αφού διασφαλίζει πλην των άλλων, και την ομαλή διεξαγωγή και την αποδοχή της από το ευρύ κοινό που δεν μετέχει στη συνάθροιση. Σε περίπτωση παραβίασης των όρων που περιέχει η αιτιολογημένη απόφαση, η οποία κοινοποιείται στο διοργανωτή ή τον πρόεδρο της συναθροίσεως τουλάχιστον 48 ώρες πριν από αυτήν, τότε η Αστυνομία



οφείλει να ζητήσει από τους διευθύνοντες τη συνάθροιση, να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την αποκατάσταση της νόμιμης διεξαγωγής της, είτε να κηρύξουν τη λήξη της, μόνο δε αν αυτοί αρνηθούν ή αδυνατούν, δικαιούται η αστυνομία να προχωρήσει στη διάλυση της συνάθροισης (άρθρ. 7 § 2 νδ 794/71). Μετά την κοινοποίηση της απόφασης για διάλυση που γίνεται τρεις φορές (αχ με μεγαφωνο) στους συμμετέχοντες, καθένας που εξακολουθεί να μην απομακρύνεται, διαπράττει το αδίκημα του άρθρ. 171 παρ. 1 ΠΚ ενώ για τα πρόσωπα του άρθρ. 3 § 3 νδ 794/71 θα εφαρμοσθεί η ποινική διάταξη του άρθρ. 9 § 1 περ. β', γ'.

**Ερώτημα τρίτο:** Σε περίπτωση αποκλεισμού τμημάτων του εθνικού οδικού δικτύου ή ζωτικών για την κυκλοφορία επαρχιακών οδών, από συναθροίσεις ή από τη στάθμευση οχημάτων των μετεχόντων στη συνάθροιση, μπορεί η αστυνομία να απαγορεύει τη συνάθροιση και τη στάθμευση των οχημάτων επί των ως άνω οδών και ποιές ποινικές διατάξεις πρέπει να εφαρμόζει για κάθε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς την απαγόρευση;

Όπως ορίζεται στην παρ. 2 του άρθρ. 11 του Συνταγματος η αστυνομική αρχή μπορεί να απαγορεύσει την εν υπαίθρω συνάθροιση με αιτιολογημένη απόφαση, γενικώς δεν αν επίκειται σοβαρός κίνδυνος στη δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρά, διαταραχή της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Στην έννοια της συνάθροισης περιέχεται, η διαδήλωση και η πορεία. Το

Σύνταγμα επιτρέπει την προληπτική απαγόρευση των υπαίθριων συναθροίσεων για τους παραπάνω λόγους και αφήνει τον περαιτέρω προσδιορισμό στο νόμο. Τέτοιος νόμος ειδικός δεν εκδόθηκε ακόμη και εξακολουθεί να εφαρμόζεται το νδ. 794/71. Ο νόμος αυτός προσθέτει στη δημόσια ασφάλεια και τη "δημόσια τάξη". Η προσθήκη αυτή δεν είναι Σύνταγματική, διότι αντιβαίνει στο άρθρ. 11 § 2 Συντ. που περιλαμβάνει μόνο τη Δημόσια Ασφάλεια. Η έννοια της "Δημόσιας Τάξης" είναι ευρύτερη γιατί περιέχει πλην της Δημόσιας Ασφάλειας και την τήρηση της θεμελιώδους στο Δημόσιο Δίκαιο αρχής της συνεχούς και αδιαταράκτου λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, των αστικών συγκοινωνιών κλπ (Ολ. ΣτΕ 957/78). Συνεπώς για επικείμενο κίνδυνο της δημόσιας τάξης δεν επιτρέπεται προληπτική απαγόρευση (γενική) της υπαίθριας συνάθροισης, φυσικά όμως για το λόγο αυτό, επιτρέπεται η διάλυση της ήδη διεξαγομένης. Περαιτέρω η ΕΣΔΑ (άρθρ. 11 παρ. 2 εδαφ. 1 νδ 53/1974) επιτρέπει περιορισμούς της ελευθερίας συναθροίσεων για λόγους προαπίσεως της τάξεως ή προλήψεως της αταξίας (for the prevention of disorder). Έτσι θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι βάσει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που κυρώθηκε και από την Ελλάδα (νδ 53/74) επιτρέπεται η λήψη μέτρων που αποσκοπούν στην προάπωση της τάξεως ακόμη και προληπτικά. Επειδή όμως η εσωτερική νομοθεσία δεν πρέπει να αντίκειται στο Σύνταγμα, και πάλιν πρέπει να θεωρείται ότι ούτε βάσει αυτής της διατάξεως επιτρέπεται προληπτική, διάλυση της γενικής υπαίθριας

(A)

συνάθροισης, εκ του λόγου ότι επίκειται κίνδυνος της Δημόσιας Τάξης, ενώ αν ο κίνδυνος αφορά τη Δημόσια Ασφάλεια, τότε επιτρέπεται. Το άρθρ. 11 § 2 του Συνι. επιτρέπει την απαγόρευση της υπαίθριας συνάθροισης αν σε ορισμένη περιοχή απειλείται σοβαρά, διαταραχή της κοινωνικοοικονομικής ζωής. Η διατύπωση είναι αόριστη και μπορεί να συντρέχει και όταν δεν απειλείται καθόλου η Δημόσια Ασφάλεια. Έτσι έχει γίνει δεκτό ότι συντρέχει τέτοια περίπτωση, όταν η συνάθροιση απειλεί την κοινή ειρήνη (άρθρ. 189 ΠΚ) ή θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια των συγκοινωνιών και των κοινωφελών εγκαταστάσεων (άρθρ. 290 επ. ΠΚ). Η απειλή διακοπής της συγκοινωνίας, αστικής ή εξ ίσου της υπεραστικής όπου διεξάγεται συνεχής διαμετακόμιση ζωτικών αγαθών, προσώπων και υπηρεσιών, συνιστά περίπτωση σοβαρής διατάραξης της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας (ΟΛ.ΣτΕ 957/78) και εμπίπτει στην έννοια της Συνταγματικής διατάξεως του άρθρ. 11 § 2 περ. β' του Συνι. και άρα είναι επιτρεπτή η προληπτική απαγόρευση της συνάθροισης αυτής. Φυσικά είναι επιτρεπτή κατά μείζονα λόγον η διάλυση μιας τέτοιας συνάθροισης και κατά τη διεξαγωγή της. Στα πλαίσια αυτής της τοποθέτησης είναι επιτρεπτή επίσης η υπό όρους διεξαγωγή της (λχ απαγόρευση της στάθμευσης των τρακτέρ στην οδική αρτηρία, η κατάληψη από τους συμμετέχοντες, μέρους μόνου του οδοστρώματος κλπ). Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των μετεχόντων, εφαρμόζονται ανάλογα οι ποινικές διατάξεις



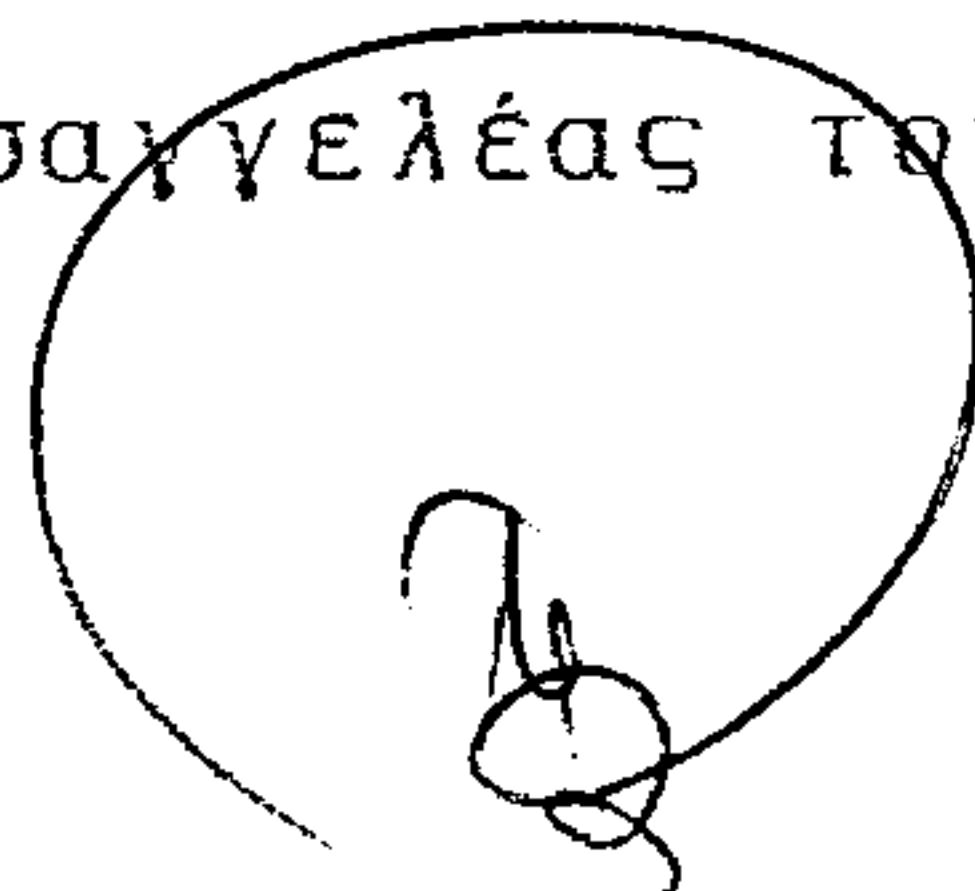
των άρθρων 167, 170, 171 ΠΚ. Όμως μεταξύ των ταυτιζομένων διατάξεων του ποινικού κώδικα και των ποινικών διατάξεων του νδ 794/71 θα εφαρμοσθούν εκείνες που περιέχουν τις βαρύτερες ποινικές συνέπειες. Τέλος θα πρέπει να θεωρούνται ως μη ισχύουσες οι ποινικές διατάξεις: α) του άρθρ. 9 § 1 περ. α' όταν δεν έγινε γνωστοποίηση της συνάθροισης, γιατί δεν συμβιβάζεται η ανάγγελλία με την απόλυτη συνταγματικά κατοχύρωσή της (βλ. ανωτ. Π.Δαγτότλου) σελ. 741). β) ως μη ισχύουσα πρέπει να θεωρηθεί και η ποινική διάταξη του άρθρ. 9 § 2 περ. α' νδ 794/71 που αφορά σήματα διαλυθέντων κομμάτων κλπ. γ) Επίσης η διάταξη του άρθρ. 9 § 2 εδ. γ' νδ 794/71 μπορεί να ισχύσει μόνο για την περίπτωση του άρθρ. 6 § 6 (πλην του κτιρίου του Συνταγματικού Δικαστηρίου που δεν υφίσταται) ενώ δεν ισχύει για τις παρ. 7, 8, 9 του άρθρ. 6 λόγω μεταβολής των σημερινών πληθυσμιακών και λοιπών δεδομένων. Με το ίδιο σκεπτικό, θα ήταν ευκαταίε και η εναρμόνιση των ρυθμίσεων του ΒΔ 168/72 επί τη βάση των σημερινών δεδομένων που πιθανώς έχουν μεταβληθεί, για όσο τουλάχιστον χρονικό διάστημα οι Δημοκρατικές Κυβερνήσεις εξακολουθούν να μην καταρτίζουν νόμο, σύμφωνα με το άρθρ. 11 § 2 του Συντάγματος.

Τέλος θα πρέπει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με το άρθρ. 25 § 3 του Συντ. καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται, δηλαδή η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, είναι Αντισυνταγματική. Εκ του λόγου ότι δεν αναφέρει η



διάταξη κυρώσει σε περίπτωση παραβίασής της, δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν συνέπειες, η κυριότερη των οποίων είναι, ότι η συγκεκριμένη συμπεριφορά δεν απολαμβάνει πλέον τη συνταγματική προστασία του ατομικού δικαιώματος, το οποίο δε μπορεί να επικαλείται ο καταχρώμενος (βλ. Δ. Τσάτσου Συντ. Δικ. Γ' 1988 σ. 279, Πολ. Πρωτ. Αθην. 1044/86 Ελλ. Δ/νη 1987 σ. 710 Π. Δαγτόγλου: Συντ. Δικ. Ατομικά Δικαιώματα Α' 1991 σ. 132-140). Εξυπακούεται βέβαια ότι η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος κρίνεται μόνο από το δικαστήριο, με αρκετή δυσκολία και περίσκεψη, αφού η έννοια της καταχρήσεως είναι αόριστη και η ευρύτητα των σκοπών των ατομικών δικαιωμάτων δεδομένη.

Ο Αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου



Βασίλειος Παπαδάκης

Ε.Ο.