

ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ

ΑΝΔΡΕΑ Κ. ΜΑΤΘΑΙΟΥ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΩΝ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΟΣ ΝΟΜΙΚΗΣ- ΔΙΚΗΓΟΡΟΥ ΣΤΟΝ ΑΡΕΙΟ ΠΑΓΟ

ΑΛΦΕΙΟΥ19-21, ΑΜΠΕΛΟΚΗΠΟΙ 19-21,11522

ΤΗΛ. 2106984327, FAX: 2106411752

email: ak47@otenet.g

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

Με το υπ.αρ. πρωτ. 1029/8/12/22.9.2012 έγγραφο του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, Διεύθυνση Οργάνωσης-Νομοθεσίας, Τμήμα 3^ο) τέθηκε προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους το εξής ερώτημα:

«Ερωτάται: α) Εάν, νομίμως φέρουν τη στολή τους αστυνομικοί, που μετέχουν σε συγκεντρώσεις και πορείες συνδικαλιστικών ενώσεων για την προβολή επαγγελματικών τους διεκδικήσεων κρατώντας, μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις, πανώ με αιτήματα ή διαδηλώνοντας συνθήματα με χρήση μεγαφωνικών συσκευών και β) Σε αρνητική περίπτωση αν τούτο αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα, κατ' άρθρο 13 παρ. Ιγ' του π.δ. 120/2008. Συνοδευτικά αναφέρονται τα ακόλουθα:

Παρατηρείται, το τελευταίο χρονικό διάστημα συχνότερα, το φαινόμενο αστυνομικών να εμφανίζονται σε πάσης μορφής εκδηλώσεις, συγκεντρώσεις και πορείες, στο πλαίσιο προβολής επαγγελματικών αιτημάτων με την στολή την οποία προβλέπεται να φέρουν μόνο όταν εκτελούν υπηρεσία (άρθρο 7 παρ. 1 π.δ.538/1989), φέροντας μάλιστα, αυτή κατά τρόπο αντικανονικό και κατά παρέκκλιση από τον ισχύοντα κανονισμό στολής. Οι αστυνομικοί αυτοί εμφανίζονται, κατά κανόνα, χωρίς να φέρουν πηλήκιο ή αναρτώντας στη στολή τους διάφορα σακίδια ή τσάντες ή φέροντας εξαρτήματα μη κανονικά (αδιάβροχα κ.α.) και πέραν αυτού να κρατούν πανό με διάφορα αιτήματα συνδικαλιστικών ενώσεων και να διαδηλώνουν, προφορικά συνθήματα με χρήση μεγαφωνικών συσκευών. Το φαινόμενο αυτό προκαλεί, βεβαίως, δυσμενείς εντυπώσεις για το Σώμα της Ελληνικής Αστυνομίας, δοθέντος, ιδίως, ότι η προσπάθεια ανάδειξης και προβολής αιτημάτων, στο πλαίσιο των συλλογικών επαγγελματικών διεκδικήσεων, δεν αναιρεί τις υποχρεώσεις του προσωπικού, όπως αυτές προβλέπονται στο νόμο και τους κανονισμούς του Σώματος.»

Επί του ανωτέρω ερωτήματος εκδόθηκε η με αριθμό 584/2012 Γνωμοδότηση του Δ' Τμήματος του ΝΣΚ, με την οποία έγινε, ομόφωνα δεκτό, ότι στο α' ερώτημα προσήκει αποφαιτική απάντηση, ότι δηλαδή μη

νομίμως φέρουν στολή οι αστυνομικοί, που μετέχουν σε εκδηλώσεις και πορείες για την προβολή επαγγελματικών διεκδικήσεων, ενώ επί του β' ερωτήματος έγινε δεκτό ότι το ΝΣΚ δεν έχει αρμοδιότητα από το νόμο να γνωμοδοτήσει, δεδομένης της αποκλειστικής προς τούτο αρμοδιότητας του οικείου Πειθαρχικού Συμβουλίου κατά την διαγραφόμενη στο π.δ. 120/2008 διαδικασία. Το ερώτημα παραπέμφθηκε με ομόφωνη απόφαση του τμήματος στην Ολομέλεια λόγω σπουδαιότητας.

Στη συνέχεια η Α' Τακτική Ολομέλεια του ΝΣΚ γνωμοδότησε με την υπ.αρ. 29/2013 γνωμοδότηση της κατά πλειοψηφία (ψηφοί 12 έναντι 9), ότι μη νομίμως φέρουν στολή οι αστυνομικοί που μετέχουν σε συγκεντρώσεις και πορείες για την προβολή επαγγελματικών διεκδικήσεων, ενώ επί του δευτέρου ερωτήματος η πλειοψηφία έκρινε (με ψήφους 15 έναντι 6), ότι το ΝΣΚ δεν έχει αρμοδιότητα προς παροχή γνώμης, δεδομένης της αποκλειστικής αρμοδιότητας των οικείων πειθαρχικών οργάνων, προς εκτίμηση της συνδρομής ή μη των πραγματικών περιστατικών για θεμελίωση αντίστοιχου πειθαρχικού παραπτώματος, σύμφωνα με τη διαδικασία που καθορίζεται στο π.δ/γμα 120/2008. Κατά την άποψη της μειοψηφίας αντίθετα, δεν υφίσταται καμία απαγόρευση στο να διαδηλώνουν ένστολοι οι αστυνομικοί, αν και θα μπορούσε να εισαχθεί στο μέλλον, ενώ το ΝΣΚ έχει σχετική γνωμοδοτική αρμοδιότητα.

ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

Σε συνέχεια των παραπάνω τέθηκαν υπόψη μας από την Δευτεροβάθμια Συνδικαλιστική Οργάνωση με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Αστυνομικών Υπαλλήλων (Π.Ο.Α.Σ.Υ.)», που εδρεύει στην Αθήνα, όπως νόμιμα εκπροσωπείται, τα παρακάτω ερωτήματα:

α) Αν νομίμως φέρουν τη στολή τους αστυνομικοί που μετέχουν σε συγκεντρώσεις και πορείες συνδικαλιστικών ενώσεων για την προβολή επαγγελματικών τους διεκδικήσεων, κρατώντας μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις, πάνω με αιτήματα ή διαδηλώνοντας συνθήματα με χρήση μεγαφωνικών συσκευών β) Αν τούτο αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα, κατ' άρθρο 13 παρ. Ιγ' του π.δ. 120/2008 γ) αν γενικότερα η παραπάνω συμπεριφορά είναι δυνατόν νομικά να απαγορευθεί δ) Αν η τυχόν αποδοχή της γνωμοδότησης της Ολομέλειας Ν.Σ.Κ. από τη διοίκηση επιφέρει συγκεκριμένες έννομες συνέπειες και ποιες.

A. ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Στο ισχύον Σύνταγμα 1975/1986/2001, (όπως αναθεωρήθηκε με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων), προβλέπονται μεταξύ άλλων τα εξής:

Άρθρο 5 παρ. 1 «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη...».

Άρθρο 11 παρ. 1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα.».

Άρθρο 12 «.Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνιστούν ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία, τηρώντας τους νόμους, που ποτέ όμως δεν μπορούν να εξαρτήσουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού από προηγούμενη άδεια» ενώ, με την προαναφερθείσα αναθεώρηση, καταργήθηκε η παράγραφος 4 του Συντάγματος 1975/1986 που όριζε, ότι με «νόμο μπορεί να επιβληθούν περιορισμοί στο δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων να συνεταιρίζονται».

Άρθρο 14 παρ. 1. «Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, γραπτά και δια του τύπου τους στοχασμούς του τηρώντας τους νόμους του Κράτους».

Άρθρο 23 παρ. 1. « Το Κράτος λαμβάνει τα προσήκοντα μέτρα για τη διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών μ' αυτή δικαιωμάτων εναντίον κάθε προσβολής τους, μέσα στα όρια του νόμου». 2. Η απεργία αποτελεί δικαίωμα και ασκείται από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών γενικό συμφερόντων των εργαζομένων. Απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ' αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας.»

Άρθρο 103 παρ. 1 «1. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα...»

Περαιτέρω, στο άρθρο 11 της Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, (που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 (ΦΕΚ Α. 256), ορίζεται ότι: «1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα εις την ελευθερίαν του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και εις την ελευθερίαν συνεταιρισμού, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ιδρύσεως μετ' άλλων συνδικάτων και προσχωρήσεως εις συνδικάτα επί σκοπώ προασπίσεως των συμφερόντων του. Η άσκησις των δικαιωμάτων τούτων δεν επιτρέπεται να υπαχθεί εις ετέρους περιορισμούς πέραν των υπό του νόμου προβλεπομένων και αποτελούντων αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία, δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημόσιαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας και της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. Το παρόν άρθρον δεν απαγορεύει την επιβολήν νομίμων περιορισμών εις

την άσκησιν των δικαιωμάτων τούτων υπό μελών των ενόπλων δυνάμεων, της αστυνομίας ή των διοικητικών υπηρεσιών του Κράτους».

Στο άρθρο 22 του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, (που κυρώθηκε με το ν. 2462/1997 Φ.Ε.Κ.Α 25), προβλέπεται ότι :

«Κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος σύστασης συνδικαλιστικών οργανώσεων και συμμετοχής του σε αυτές για την προστασία των συμφερόντων του. 2. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν υπόκειται σε περιορισμούς άλλους εκτός από εκείνους που προβλέπονται από το νόμο και είναι απαραίτητοι σε μια δημοκρατική κοινωνία για το συμφέρον της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης ή για την προστασία της δημόσιας υγείας, των χρηστών ηθών ή των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των άλλων. Το παρόν άρθρο δεν εμποδίζει την επιβολή νόμιμων περιορισμών στην άσκηση αυτού του δικαιώματος στα μέλη των ενόπλων δυνάμεων και της αστυνομίας.»

Στο άρθρο 14 του ν. 1264/1982 «Για τον εκδημοκρατισμό του Συνδικαλιστικού Κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων» (ΦΕΚ Α' 79) ορίζεται ότι :

«1. Τα όργανα του Κράτους έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν τα απαραίτητα μέτρα για τη διασφάλιση της ανεμπόδιστης άσκησης του δικαιώματος για την ίδρυση και αυτόνομη λειτουργία των συνδικαλιστικών οργανώσεων. 2. Απαγορεύεται στους εργοδότες, σε πρόσωπα που ενεργούν για λογαριασμό τους και σε οποιοδήποτε τρίτο, να προβαίνουν σε οποιαδήποτε πράξη ή παράλειψη που κατατείνει στην παρακώλυση της άσκησης των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων και ιδιαίτερα :... ε) να επεμβαίνουν με οποιοδήποτε τρόπο στη διοίκηση, στη λειτουργία και στη δράση των συνδικαλιστικών οργανώσεων ... 3 ...», ενώ στο άρθρο 16 του ίδιου νόμου προβλέπεται ότι: «1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος. Οι εργαζόμενοι και οι συνδικαλιστικές τους οργανώσεις προστατεύονται κατά την άσκηση κάθε συνδικαλιστικού δικαιώματος και στον τόπο εργασίας». Περαιτέρω, στο άρθρο 30 του Ν.1260/1982, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 του ν. 2265/1994 (ΦΕΚ Α' φ. 209) ορίζεται ότι: «Ο νόμος αυτός, όπως ισχύει σήμερα, εκτός από τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 3, 7 παρ. 1 και 3, 14 παρ. 3-10, 15, 16 παρ. 5 και 7-9, 17, 18 παρ. 1, 19-22, 23 παρ. 1 και 2, 24, 26, 27 και 30, εφαρμόζεται ανάλογα, με τις ειδικές ρυθμίσεις που προβλέπονται στις επόμενες παραγράφους του άρθρου αυτού και στους εν ενεργεία αστυνομικούς υπαλλήλους κάθε βαθμού της Ελληνικής Αστυνομίας. 2 Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου, όπου στο νόμο αυτόν χρησιμοποιούνται οι όροι εργοδότης, "επιχείρηση" ή "εκμετάλλευση" νοείται το Δημόσιο και όπου χρησιμοποιείται ο όρος εργαζόμενοι νοούνται υπάλληλοι της προηγούμενης παραγράφου. Ομοίως, όπου γίνεται λόγος για Εργατικό

Κέντρο, η μνεία δεν αφορά τους υπαλλήλους της προηγούμενης παραγράφου.3. Με την επιφύλαξη της διάταξης του άρθρου 281 του Αστικού Κώδικα, η άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων των αστυνομικών υπαλλήλων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τα όρια που προσδιορίζονται από τις ιδιομορφίες, την αποστολή και ιδιαίτερα τον εθνικό, κοινωνικό και υπερκομματικό χαρακτήρα της Ελληνικής Αστυνομίας.»

Αναγκαία κρίνεται και η επισκόπηση του άρθρου 7 του π.δ. 538/1989 (ΦΕΚ Α' φ. 224), του Π.Δ. 120/2008 «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού» (ΦΕΚ Α' 182) καθώς και των άρθρων 2 του και 64 του Κανονισμού Στολής (απόφαση Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας, 7012/6/103/5-7-2009 ΦΕΚ Β' 1426), στο κείμενο των οποίων αναφερόμαστε αναλυτικά παρακάτω.

B. ΑΠΑΝΤΗΣΗ

B1. Απάντηση στα ερωτήματα α, β,γ.

Θεωρείται αυτονόητο στα πλαίσια της παρούσας ότι η έννοια της στολής περιλαμβάνει αποκλειστικά ρουχισμό και όχι πρόσθετα εξαρτήματα που έχουν το χαρακτήρα οπλισμού.

Όσον αφορά τα αναφερόμενα συνοδευτικά του ερωτήματος από το Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας πρέπει να γίνουν οι παρακάτω επισημάνσεις:

Η κρίση ότι το φαινόμενο της παρουσίας ένστολων αστυνομικών διαδηλωτών με πλακάτ και χρήση μεγαφωνικών συσκευών σε διαδηλώσεις προκαλεί *«βεβαίως δυσμενείς εντυπώσεις για το σώμα της Ελληνικής Αστυνομίας»*, κρίση που περιλαμβάνεται στο συνοδευτικό του ερωτήματος έγγραφο του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας και αναφέρεται στη γνώμη της πλειοψηφίας ΝΣΚ, εμφανίζεται πολλαπλά προβληματική.

Κατ' αρχήν δεν διευκρινίζεται σε ποιους ακριβώς προκαλούνται οι δυσμενείς εντυπώσεις (σε άλλους αστυνομικούς, στην Πολιτική Ηγεσία της Αστυνομίας, σε οποιοδήποτε τμήμα του κοινωνικού συνόλου έστω και μικρό, ή στην μεγάλη και όχι συγκυριακή πλειοψηφία του κοινωνικού σώματος;).

Επιπλέον, η σχετική αναφορά μοιάζει να παίρνει ως δεδομένα:

α) ότι το περιεχόμενο και η ένταση των «δυσμενών εντυπώσεων για την ελληνική αστυνομία» είναι *«βεβαίως»* σαφή και αυτονόητα στον καθένα.

β) ότι είναι διαπιστωμένη και βέβαιη η δημιουργία δυσμενών εντυπώσεων,

γ) ότι οι «*δυσμενείς εντυπώσεις*» είναι και δικαιολογημένες καθώς δεν μπορεί σε ένα κοινωνικό κράτος δικαίου να υπάρξει ευθύνη για τη δημιουργία αδικαιολόγητων δυσμενών εντυπώσεων και

δ) ότι οι «*δυσμενείς εντυπώσεις*» πρέπει οπωσδήποτε να αποφεύγονται και οι συμπεριφορές που τις προκαλούν πρέπει οπωσδήποτε να απαγορεύονται.

Καμία από τις παραπάνω παραδοχές δεν συνιστά κοινό τόπο, όπως προϋποθέτει η σχετική αναφορά. Τέτοιου τύπου διατυπώσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερη προσοχή στα πλαίσια της νομικής επιστήμης, αλλά και οποιασδήποτε άλλης επιστήμης, καθώς ενέχουν τον κίνδυνο να οδηγήσουν τον ερμηνευτή στο λογικό σφάλμα της λήψης του ζητουμένου. Οποιαδήποτε συνδικαλιστική εκδήλωση και οποιαδήποτε πορεία σε κάποια τμήματα του κοινωνικού σώματος θα δημιουργεί ευμενείς εντυπώσεις, σε κάποια άλλα δυσμενείς και σε κάποια άλλα θα προκαλεί αδιαφορία. Δεν έχουμε υπ' όψιν μας κάποιο επιστημονικό δεδομένο από το οποίο να προκύπτει αν υπάρχει επικρατούσα κοινωνικά άποψη για το συγκεκριμένο ζήτημα της παρουσίας ενστόλων αστυνομικών στις διαδηλώσεις και ούτε η διοίκηση επικαλείται κάποιο τέτοιο δεδομένο (αν υποθεθεί ότι υπονοείται ως φορέας των «δυσμενών εντυπώσεων» το κοινωνικό σύνολο, πράγμα αβέβαιο λόγω της αοριστίας της διατύπωσης).

Επιπλέον, η δημιουργία δυσμενών εντυπώσεων **είναι πιθανό αποτέλεσμα οποιασδήποτε συνδικαλιστικής δράσης γενικά**. Στον συνδικαλισμό ενυπάρχει ως συστατικό στοιχείο (αλλά όχι αποκλειστικό) το στοιχείο της σύγκρουσης- συνδικαλιστικής πίεσης. Η συνδικαλιστική δράση δεν περιορίζεται στην ανταλλαγή απόψεων. Για παράδειγμα, μια ανακοίνωση ή ένα δελτίο τύπου συνδικαλιστικής ένωσης που κατηγορεί την πολιτική ηγεσία της Αστυνομίας ότι κομματικοποιεί τις κρίσεις για τις ανώτερες θέσεις της Αστυνομίας, ή ότι δεν παρέχει αρκετά οικονομικά μέσα στην Αστυνομία για την εκτέλεση της αποστολής της, ή ότι αδικεί μισθολογικά τους αστυνομικούς υπαλλήλους, είναι σαφές και βέβαιο (σε αντίθεση με την παρουσία ενστόλων αστυνομικών στις διαδηλώσεις) ότι δημιουργεί δυσμενείς εντυπώσεις για την κατάσταση της ελληνικής αστυνομίας. Όμως, ποτέ δεν έχει υποστηριχτεί σοβαρά στην επιστήμη ή την νομολογία ότι τέτοιες συνδικαλιστικές εκδηλώσεις συνιστούν απαγορευμένες συμπεριφορές. Κι αυτό γιατί, τυχόν τέτοια κρίση, θα έπληττε τον πυρήνα του συνδικαλιστικού δικαιώματος και θα αφυδάτωνε το σχετικό δικαίωμα από κάθε ουσιαστικό περιεχόμενο.

Επομένως, οι «*δυσμενείς εντυπώσεις*» δεν συνεπάγονται απαραίτητα, ακόμα και αν είχαν διαπιστωθεί, ότι οι συμπεριφορές που τις προκαλούν είναι απαγορευμένες, ή ότι είναι δυνατόν να απαγορευτούν κατά τρόπο ανεκτό από το Σύνταγμα και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Ακόμη κι αν ήθελε θεωρηθεί ότι οι «εντυπώσεις» ως υποκειμενική κατάσταση συνιστούν προστατευόμενο έννομο αγαθό και πάλι θα έπρεπε να γίνει

στάθμιση αγαθών ανάμεσα στις «εντυπώσεις» και στα προστατευόμενα από τις διατάξεις των άρθρων 5, 11 12 και 14 παρ. 1 Σ. αλλά και τις προαναφερθείσες διεθνείς συμβάσεις αγαθά, στάθμιση που επιβάλλεται να γίνεται με εφαρμογή και της αρχής της αναλογικότητας,

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση του κοινωνικού κράτους δικαίου (για τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής βλ. ενδεικτικά Δ. Εφ. Αθ. 219/1996- Δ. Εφ. Αθ. 39/1994. Σε θεωρητικό επίπεδο βλ. Δ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου «Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο» Σάκκουλας, 1989 - Β. Σκουρής «Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και οι περιορισμοί της επαγγελματικής ελευθερίας» ΕλλΔνη, 1987, σελ. 773 - Π. Δαγτόγλου «Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα». Εκδόσεις Α. Σάκκουλα τόμος Β, σελ. 826 και τις εκεί νομολογιακές παραπομπές, Α.Μάνεσης Συνταγματικά Δικαιώματα . Α Ατομικές Ελευθερίες δ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα 1982, σελ. 77 επ.). Σύμφωνα με την αρχή αυτή σε συνδυασμό και με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της εργασίας, αλλά και το δικαίωμα στην ανάπτυξη της προσωπικότητας, οι περιορισμοί που επιβάλλονται στα δικαιώματα του ιδιώτη πρέπει να είναι οι απολύτως αναγκαίοι για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού και όχι επαχθέστεροι από ότι είναι απολύτως απαραίτητο (Α.Π. Ολ. 6/2009- Α.Π. (Ολ.) 43-2005- ΣτΕ 2112/84 – ΣτΕ 4051/90). Η αρχή της αναλογικότητας η οποία όπως προαναφέρθηκε αναγνωρίστηκε πριν την ρητή της καθιέρωση ως συνταγματική αρχή, έχει βρει ήδη τη ρητή κατοχύρωση της στο άρθρο 25 παρ.1 του Αναθεωρημένου Συντάγματος 2001. Παγίως άλλωστε γίνεται δεκτή η αρχή αυτή και ως τμήμα του πεδίου προστασίας της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (βλ. ενδεικτικά απόφαση Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 1-11-2007 Μαμιδάκης κατά Ελλάδος.).

Η αρχή της αναλογικότητας συνιστά όριο στους επιβαλλόμενους περιορισμούς. Για παράδειγμα δεν θα μπορούσαν να απαγορευτούν εντελώς όλες οι διαδηλώσεις επειδή υπάρχει πιθανότητα κάποιιοι διαδηλωτές να προβούν σε παράνομες πράξεις, παρόλο που κάτι τέτοιο πιθανολογείται σοβαρά κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας.

Από την κείμενη νομοθεσία σε σχέση με τη στολή προκύπτουν τα παρακάτω:

Το άρθρο 7 παρ. 1 Π.Δ.538/1989 αναφέρει τα εξής :

«1. Οι αστυνομικοί φέρουν κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας τους την προβλεπόμενη από τις ισχύουσες διατάξεις στολή και με τον καθοριζόμενο από αυτές τρόπο. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται να φέρουν πολιτική περιβολή όσοι υπηρετούν:

α) Σε Υπηρεσίες ασφάλειας, κατά την εκτέλεση των ειδικών τους καθηκόντων.

β) Σε οποιαδήποτε Υπηρεσία, μετά από έγκριση των προϊσταμένων τους.»

Επομένως, το άρθρο 7 παρ. 1 Π.Δ.538/1989 καθορίζει μόνο με το πότε οι εκτελούντες υπηρεσία αστυνομικοί φορούν υποχρεωτικά στολή και πότε πολιτικά και δεν αναφέρει τίποτα για τη στολή εκτός υπηρεσίας, άρα το ζήτημα που μας απασχολεί δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του.

Στο αναλυτικότατο και με ιδιαίτερα ευρεία διατύπωση Π.Δ. 120/2008 με τίτλο «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού» (ΦΕΚ Α' 182) δεν προβλέπεται ότι είναι πειθαρχικό αδίκημα για τους αστυνομικούς να φέρουν στολή εκτός υπηρεσίας, ούτε γενικά ούτε ειδικότερα κατά τη διάρκεια διαδήλωσης.

Στο πειθαρχικό δίκαιο ισχύουν οι κανόνες και οι αρχές του ποινικού δικαίου, με σημαντικότερες την αρχή ότι καμιά πράξη δεν συνιστά αδίκημα αν ρητά δεν προβλέπεται κάτι τέτοιο από κανόνα δικαίου και ότι η περιγραφή αδικημάτων πρέπει να γίνεται κατά τρόπο κατανοητό από το υποκείμενο δικαίου. Και ναι μεν η ευρύτητα των πειθαρχικών αδικημάτων είναι από τη φύση του πειθαρχικού δικαίου συχνά μεγαλύτερη από την ευρύτητα της περιγραφής των ποινικών αδικημάτων, αλλά αυτό δεν συνεπάγεται ότι πειθαρχικά αδικήματα μπορούν να συνιστούν συμπεριφορές για τις οποίες δεν υπάρχει ίχνος αναφοράς (έστω και γενικής) σε γραπτό κανόνα δικαίου, και ούτε συνάγονται κατά τρόπο ευνόητο από το γράμμα του κανόνα δικαίου. Όπως σωστά επισημαίνει η μειοψηφία στην γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ. 29/13 στις διατάξεις του πειθαρχικού δικαίου του αστυνομικού προσωπικού δεν υπάρχει καμία ρητή αναφορά στην παρουσία ενστόλων αστυνομικών διαδηλωτών παρόλο που το φαινόμενο είναι γνωστό εδώ και χρόνια. Χαρακτηριστικό είναι ότι και στο ερώτημα του Αρχηγείου Ελληνικής αστυνομίας με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1029/8/12/22.9.2012 έγγραφο προς το Ν.Σ.Κ. αναφέρεται ως πιθανός απαγορευτικός κανόνας το άρθρο 13 παρ 1. γ) όπου ορίζεται ως αδίκημα «Η αναξιοπρεπής συμπεριφορά εντός και εκτός υπηρεσίας καθώς και το αντικανονικό της στολής.» δηλαδή τίθεται το ερώτημα αν πρόκειται για αναξιοπρεπή συμπεριφορά, έννοια κατ'εξοχήν αόριστη. Όμως στο βαθμό που κάποια συμπεριφορά εισάγει περιορισμούς σε συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα επιβάλλεται η στενή της ερμηνεία. Γενικότερα άλλωστε διατάξεις που περιορίζουν ατομικά δικαιώματα ερμηνεύονται στενά κατά την πάγια θέση της νομικής επιστήμης.

Όπως σωστά κατά τη γνώμη μας αναφέρεται στη γνώμη της μειοψηφίας του ΝΣΚ στην προαναφερθείσα Γνωμοδότηση Ολομέλειας «Η θέση αυτή επιρρωνύεται και από τη διαπίστωση ότι, κατά καιρούς, ο κανονιστικός νομοθέτης (βλ. τα ως άνω προεδρικά διατάγματα και την απόφαση του Αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ.), όπου και όταν ηθέλησε κατέγραψε με συγκεκριμένες και λεπτομερείς ρυθμίσεις τις

δραστηριότητες και συμπεριφορές των αστυνομικών υπαλλήλων που θεώρησε ως απαγορευμένες, στις οποίες, όμως, απέφυγε να συμπεριλάβει και την αμφίεση αυτών κατά τις ως άνω κινητοποιήσεις. Αντίθετο συμπέρασμα δεν συνάγεται ούτε από το άρθρο 4 του ν.δ. 794/71 «περί δημοσίων συναθροίσεων», το οποίο εξακολουθεί και σήμερα να ισχύει και με το οποίο απαγορεύεται «η υπό των μετεχόντων της συναθροίσεως χρησιμοποίησις στολών, σημάτων ή άλλων διακριτικών σημείων διαλυθέντων κομμάτων ή δηλωτικών των αρχών αυτών». Εξάλλου, από το γεγονός ότι ο νομοθέτης προέβλεψε να φέρουν οι αστυνομικοί την οριζόμενη, από τις κείμενες διατάξεις, στολή, όταν ευρίσκονται και σε ρητά οριζόμενες - εκτός υπηρεσίας - κοινωνικές εκδηλώσεις, δεν δύναται να αντληθεί ασφαλές επιχείρημα ότι, σε κάθε άλλη περίπτωση, συντρέχει απαγορευμένη και παράνομη πράξη του φέροντος τη στολή αστυνομικού. Όπως άλλωστε γίνεται δεκτό στη θεωρία «... στολές και άλλα διακριτικά σήματα που φέρουν οι συναθροιζόμενοι, είναι ασυμβίβαστα με την έννοια της «ήσυχης» συνάθροισης, μόνο αν είναι σύμβολα και διεγερτικά βίας, π.χ. φασιστικές στολές κλπ.» (Π. Δαγτόγλου: Ατομικά Δικαιώματα, εκδ. 2012, παραγρ. 1007). Εν τέλει δε, ούτε από τις γενικές νομοθετικές επιταγές περί κοσμίας εμφάνισης των αστυνομικών κλπ. δύναται να συναχθεί ο παράνομος χαρακτήρας της υπηρεσιακής αμφίεσης αυτών, κατά την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, αντίθετη δε παραδοχή θα αποτελούσε συμπέρασμα εξ υποκειμενικών κρίσεων, ανάλογα με τις κοινωνικές, ιδεολογικές και αισθητικές αναφορές του εκάστοτε κρίνοντος οργάνου και όχι, ως ενδείκνυται, κρίση ερειδόμενη επί ρητώς προβλεπομένης αντικειμενικής υπόστασης συγκεκριμένου αδικήματος ή παραπτώματος, κατά τα ήδη εκτεθέντα.»

Περαιτέρω, αντίθετο επιχείρημα δεν μπορεί να προκύψει ούτε από τα άρθρα 2 και 64 του Κανονισμού Στολής (απόφαση Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας, 7012/6/103/5-7-2009 ΦΕΚ Β' 1426), για μια σειρά λόγους που είναι οι εξής:

Το άρθρο 2 της απόφασης Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας, 7012/6/103/5-7-2009 ξεκάθαρα αναφέρεται στις περιπτώσεις που οι αστυνομικοί φέρουν υποχρεωτικά τη στολή και όχι σε απαγόρευση στους αστυνομικούς να φέρουν τη στολή προαιρετικά εκτός υπηρεσίας. Άρα, δεν αφορά το ζήτημα που διαπραγματευόμαστε εδώ.

Από το άρθρο 64 της απόφασης Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας, 7012/6/103/5-7-2009 προκύπτει αντίθετα ότι κατ' αρχήν επιτρέπεται οι αστυνομικοί να φέρουν τη στολή εκτός υπηρεσίας. Το άρθρο 64 ορίζει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«.....

4. Οι αστυνομικοί που φέρουν στολή και έχουν διαταχθεί ή όχι σε υπηρεσία απαγορεύεται :

α. Να φέρουν οποιοδήποτε κόσμημα με εξαίρεση δακτυλίδι (βέρα) και ωρολόγιο.

β. Να χρησιμοποιούν χάριν παιδιάς, αλυσίδες και κομπολόγια και άλλα παρεμφερή αντικείμενα.

γ. Να μεταφέρουν ογκώδη ή ακαλαίσθητα αντικείμενα.

δ. Να βαδίζουν σε δημόσιους χώρους με τα χέρια στα θυλάκια.

ε. Να περιεργάζονται, ως αργόσχολοι, προθήκες καταστημάτων.

στ. Να παρευρίσκονται με στολή σε δημόσιους χώρους όπου διασκεδάζουν μεταμφιεσμένοι, με εξαίρεση αυτούς που έχουν διαταχθεί σε υπηρεσία.

ζ. Να συμμετέχουν σε παίγνια, εκτός αν αυτά διενεργούνται σε αστυνομικές λέσχες σύμφωνα με τις νόμιμες προϋποθέσεις.

η. Να κυκλοφορούν σε δημόσιους χώρους ασκεπείς ή με το πηλήκιο στο χέρι ή στη μασγάλη. Αυτό θεωρείται ιδιαίτερα επιβαρυντική περίπτωση.

θ. Να τρέφουν υπερβολική ή ατημέλητη κόμη, μύστακα ή παραγναθίδες, καθώς και υπογένειο (μούσι) οι άνδρες και υπερβολική ή απεριποίητη κόμη και μη διακριτικό καλλωπισμό (μακιγιάζ) οι γυναίκες.

5. Οι εν στολή αστυνομικοί, όταν εκτελούν υπηρεσία ως οδηγοί ή πληρώματα περιπολικών αυτοκινήτων, υποχρεούνται να φέρουν το πηλήκιο τους και όταν οδηγούν ιδιωτικά δίκυκλα υποχρεούνται να φέρουν το προβλεπόμενο από τις οικείες διατάξεις κράνος.»

Οι παράγραφοι 4 και 4η του άρθρου 64 αναφέροντα ρητά και σαφώς σε αστυνομικούς που φορούν στολή είτε είναι σε υπηρεσία είτε όχι. Η παράγραφος 4 εδάφιο στ του άρθρου 64 αναφέρεται ρητά σε αστυνομικούς που φορούν στολή χωρίς να είναι σε υπηρεσία και απαγορεύει ρητά ειδικά και εξαιρετικά την ένστολη παρουσία σε εκδηλώσεις μεταμφιεσμένων (προφανώς για να αποφεύγεται η σύγχυση με μεταμφιεσμένους σε αστυνομικούς πολίτες).

Η παράγραφος 5 του άρθρου 64, αναφέρεται μεταξύ άλλων, σε ένστολους που οδηγούν τα ιδιωτικά τους δίκυκλα. άρα είναι εκτός υπηρεσίας, αφού δεν νοείται κίνηση εν υπηρεσία με ιδιωτικό όχημα.

Επομένως, από την απόφαση Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας, 7012/6/103/5-7-2009 και ειδικότερα το άρθρο 64 προκύπτει σαφώς ότι επιτρέπεται στους αστυνομικούς να φέρουν τη στολή τους όταν είναι

εκτός υπηρεσίας, με ελάχιστες εξαιρέσεις στις οποίες δεν περιλαμβάνεται η παρουσία σε διαδηλώσεις.

Η συμπερασματική κρίση (που περιέχεται στην σελ. 8 της γνωμοδότησης Ν.Σ.Κ. 29/2013 στην άποψη της πλειοψηφίας), ότι αφού δεν έχει ειδικά προβλεφθεί η δυνατότητα των αστυνομικών διαδηλωτών να εμφανίζονται με στολή στις διαδηλώσεις, άρα κάτι τέτοιο συνιστά απαγορευμένη συμπεριφορά. εκτός από το ότι έρχεται σε αντίθεση με το γράμμα της απόφασης Αρχηγού Ελληνικής Αστυνομίας υπ.αρ. 7012/6/103/5-7-2009 και ειδικότερα το άρθρο 64, είναι εγγενώς μεθοδολογικά προβληματική. Σε ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου ισχύει το «τεκμήριο υπέρ της ελευθερίας», δηλαδή η ερμηνευτική αρχή πως ό,τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται και όχι η αντίθετη αρχή ότι επιτρέπεται μόνο όποια συμπεριφορά έχει ρητά κατοχυρωθεί ως επιτρεπτή.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, από επισκόπηση των σχετικών διατάξεων προκύπτει ότι δεν μπορεί να εντοπιστεί διάταξη που να απαγορεύει τη χρήση στολής εκτός υπηρεσίας γενικά ή από διαδηλωτές αστυνομικούς, μάλιστα προκύπτει το αντίθετο.

Επιπλέον, η χρήση της στολής από αστυνομικούς εκτός υπηρεσίας είναι διαδεδομένη και μάλιστα πολύ πριν εμφανιστεί ο συνδικαλισμός των αστυνομικών. Π.χ. είναι συχνό το φαινόμενο αστυνομικοί να προσέρχονται ή να αποχωρούν από την υπηρεσία φορώντας την στολή τους, ώστε να μην αλλάζουν ρούχα εντός της υπηρεσίας. Συχνά μάλιστα, αυτό συνδυάζεται με μη κανονική στολή πχ. οδηγώντας δίκυκλο φορούν κράνος δικυκλιστού ή φέρουν σακίδιο με ατομικά τους είδη. Το φαινόμενο αυτό δεν γνωρίζουμε να έχει αναχθεί σε πειθαρχικό αδίκημα, παρ' όλο που είναι τόσο διαδεδομένο ώστε είναι οπωσδήποτε γνωστό στο νομοθέτη και τη διοίκηση. Μάλιστα για όσους από αυτούς οδηγούν ιδιωτικό δίκυκλο υπάρχει όπως προαναφέραμε ρητή αναφορά στην υποχρέωση τους να φέρουν το ιδιωτικό τους κράνος μαζί με τη στολή. Από αυτό συνάγεται τεκμήριο, ότι η χρήση στολής εκτός υπηρεσίας δεν συνιστά πειθαρχικό αδίκημα, καθώς και τεκμήριο (μαχητό πάντως) ότι δεν δημιουργεί πρόβλημα στην εκπλήρωση της αποστολής της αστυνομίας.

Μια τέτοια απαγόρευση εμφανίζεται ως προβληματική όχι μόνο από άποψη θετού δικαίου, αλλά και από άποψη θετέου δικαίου. Με βάση την αρχή της αναλογικότητας που προαναφέρθηκε, κάθε περιορισμός ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων πρέπει να δικαιολογείται με βάση την αναλογία μέσου και σκοπού. Επομένως, για την απαγόρευση μιας συμπεριφοράς θα έπρεπε να τεκμηριωθεί ότι η απαγόρευση είναι αναγκαία και πρόσφορη για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό ισχύει πολύ περισσότερο για τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Δηλαδή, στην συγκεκριμένη περίπτωση, θα έπρεπε να τεκμηριωθεί ότι υπάρχει στατιστικά σημαντικός κίνδυνος για την ομαλή εκπλήρωση της αποστολής της ελληνικής αστυνομίας από την

παρουσία ενστόλων αστυνομικών στις διαδηλώσεις, προκειμένου να καταστεί συνταγματικά ανεκτή τυχόν σχετική απαγόρευση αν ήθελε θεσπιστεί μελλοντικά.

Όσον αφορά τους κινδύνους για την επιχειρησιακή λειτουργία της αστυνομίας κατά τη διάρκεια διαδηλώσεων παρατηρούμε τα παρακάτω:

Στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας είναι δυνατόν να απαγορευθούν συμπεριφορές που συνιστούν εγκλήματα διακινδύνευσης. Η πρώτιστη προϋπόθεση για να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας μια τέτοια απαγόρευση είναι να προκύπτει, είτε από επιστημονικά δεδομένα, είτε από τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής, ένας σημαντικός πιθανολογικά κίνδυνος για έννομα αγαθά, όπως είναι και η αποτελεσματική λειτουργία της ελληνικής αστυνομίας.

Σχετικά εκφράζεται στην γνώμη της πλειοψηφίας του ΝΣΚ ο προβληματισμός ότι είναι ενδεχόμενο σε περίπτωση διατάραξης της τάξης κατά τη διάρκεια διαδήλωσης, να προκληθεί σύγχυση στα όργανα της τάξης μεταξύ των συγκεντρωμένων ένστολων διαδηλωτών αστυνομικών και των επιφορτισμένων με τη διαφύλαξη της τάξης στη συγκέντρωση συναδέλφων τους και έτσι να δυσχερανθεί επιχειρησιακά το έργο της ελληνικής αστυνομίας.

Τέτοιο ενδεχόμενο δεν αναφέρεται στο ερώτημα του Υπουργείου, επομένως κατ' αρχήν δεν μοιάζει αναγκαία η διαπραγμάτευση του. Επειδή όμως αναφέρεται το ενδεχόμενο αυτό στην άποψη της πλειοψηφίας στην προαναφερθείσα γνωμοδότηση Ολομέλειας Ν.Σ.Κ. κρίνεται σκόπιμο να γίνει σχετική αναφορά για λόγους πληρότητας. Το ζήτημα άπτεται ενδεχόμενα και ειδικών επιχειρησιακών γνώσεων, αλλά στο βαθμό που μπορεί να προσεγγιστεί από νομικό, δηλαδή μέσω των διδαγμάτων της κοινής πείρας και λογικής σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να επισημανθούν τα ακόλουθα:

Οι δυνάμεις που επιτηρούν τις διαδηλώσεις γενικά, ανήκουν σε ειδικές μονάδες που ξεχωρίζουν από τους άλλους αστυνομικούς λόγω ειδικής στολής και εμφανούς και χαρακτηριστικού εξοπλισμού, τον οποίο δεν είναι δυνατόν να φέρουν νόμιμα διαδηλωτές, είτε με στολή είτε χωρίς (δηλαδή ακόμη κι αν συμπτωματικά κάποιος διαδηλωτής αστυνομικός τύχαινε να ανήκει σε κάποια από τις παραπάνω ειδικές μονάδες, πχ. ΜΑΤ και να φορά τη στολή του, πάλι θα ξεχώριζε από τους ευρισκόμενους σε υπηρεσία συναδέλφους του, αφού δεν θα μπορούσε να φέρει τον σχετικό εμφανέστατο εξοπλισμό που φέρουν οι μονάδες που χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο διαδηλώσεων). Αυτό είναι γνωστό ακόμη και σε πολίτες που δεν έχουν γίνει ούτε καν αυτόπτες μάρτυρες διαδήλωσης, πολύ περισσότερο σε αστυνομικούς εξειδικευμένους στην περιφρούρηση διαδηλώσεων. Επομένως δεν μοιάζει ούτε αυτονόητο ούτε πιθανό το ενδεχόμενο σύγχυσης. Η επιβολή απαγορεύσεων για την αποτροπή στατιστικά απίθανων κινδύνων θα προσέκρουε στην αρχή της

αναλογικότητας. Εξάλλου παρατηρείται ότι ο προβληματισμός για την πιθανότητα σύγχυσης ένστολων διαδηλωτών με εν ενεργεία αστυνομικούς έρχεται σε αντίφαση με τον προβληματισμό περί μη κανονικής στολής που εκφράζεται στο έγγραφο του Υπουργείου.

Στην πράξη παρατηρούνται τα ακόλουθα:

Οι αστυνομικοί μπορεί να συμμετέχουν είτε σε αυτόνομες πορείες αστυνομικών, είτε σε πορείες μαζί με άλλα άσχετα με την αστυνομία πρόσωπα και σωματεία (πχ ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ). Και τα δύο έχουν συμβεί επανειλημμένα.

Παράνομες πράξεις που δημιουργούν ανάγκη καταστολής μπορούν να συμβούν είτε από αστυνομικούς με στολή, είτε από άλλους αστυνομικούς χωρίς στολή, είτε από άσχετα πρόσωπα, κατά τη διάρκεια μιας πορείας.

Λογικά φαίνεται πιθανόν ένας αστυνομικός με στολή που διαπράττει παράνομες πράξεις να έχει μεγαλύτερο κίνδυνο να ταυτοποιηθεί από κάποιον άλλο συνάδελφο του με πολιτικά και άρα η στολή να λειτουργεί αποτρεπτικά για τη διάπραξη τέτοιων πράξεων από αστυνομικούς διαδηλωτές.

Κατά τα λοιπά, εάν μεν διαπράττονται παράνομες πράξεις που δημιουργούν την ανάγκη καταστολής από αστυνομικούς που συμμετέχουν σε πορεία αστυνομικών υπαλλήλων, η τυχόν σύγχυση με τους εν ενεργεία αστυνομικούς που περιφρουρούν την τάξη στην πορεία (αν ήθελε θεωρηθεί κάτι τέτοιο πιθανό που κατά τη γνώμη μας δεν είναι όπως προαναφέρθηκε), θα μπορούσε να δημιουργήσει επιχειρησιακό πρόβλημα.

Αν διαπράττονται παράνομες πράξεις από άλλα άτομα που συμμετέχουν σε κοινή πορεία με τους αστυνομικούς, αντιθέτως η ύπαρξη αστυνομικών με στολή θα διευκόλυνε τις δυνάμεις της τάξης να ξεχωρίσουν τα τμήματα της διαδήλωσης από τα οποία πιθανόν εκπορεύονται οι παράνομες πράξεις από το χώρο της πορείας που συμμετέχουν οι αστυνομικοί και να επικεντρωθούν στα σημεία της διαδήλωσης που αποτελούν πηγή κινδύνου για την έννομη τάξη. Άρα η παρουσία ένστολων αστυνομικών διαδηλωτών, θα διευκόλυνε την αποκατάσταση της τάξης.

Επίσης, η εμφανής, λόγω στολής, παρουσία αστυνομικών που διαδηλώνουν σε κοινή πορεία ως εργαζόμενοι με αιτήματα μαζί με άλλους διαδηλωτές πιθανότατα μειώνει την πιθανότητα διαπράξεως παρανόμων πράξεων γενικά. Κι αυτό γιατί η εικόνα αστυνομικών που πορεύονται μαζί με άλλους διαδηλωτές, είναι πιθανό να λειτουργεί εκτονωτικά στην ένταση που συχνά υποβόσκει στις πορείες μεταξύ διαδηλωτών και δυνάμεων της τάξης, αποτρέποντας την εκδήλωσή της

έντασης αυτής με την διάπραξη παράνομων πράξεων και από τις δυο πλευρές.

Άρα, το αν βοηθά ή εμποδίζει την επιχειρησιακή λειτουργία των δυνάμεων της τάξης κατά την διάρκεια διαδηλώσεων η παρουσία ένστολων αστυνομικών διαδηλωτών συνδέεται εκτός της πιθανότητας σύγκυσης και με το αν κρίνεται πιο πιθανή η διάπραξη παράνομων πράξεων από ένστολους αστυνομικούς διαδηλωτές παρά από άλλους διαδηλωτές. Κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας η απάντηση πρέπει να είναι μάλλον αρνητική. Τα παραπάνω ισχύουν εφ' όσον δεν αποδειχτεί το αντίθετο με βάσει ειδικότερες γνώσεις των σχετικών με την αστυνόμευση επιστημών. Κάτι τέτοιο πάντως ούτε καν αναφέρεται στο συνοδευτικό του ερωτήματος έγγραφο της διοίκησης.

Η άποψη αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι τόσα χρόνια το φαινόμενο της παρουσίας ένστολων αστυνομικών στις διαδηλώσεις δεν φαίνεται να προκάλεσε την προσοχή ούτε του νομοθέτη ούτε της διοίκησης πράγμα που δεν είναι πιθανόν να συνέβαινε αν το φαινόμενο δημιουργούσε πρόβλημα στην επιχειρησιακή επάρκεια της ελληνικής αστυνομίας στην αστυνόμευση διαδηλώσεων, εν όψει μάλιστα του ότι εδώ και πολλά χρόνια αυξάνονται και οι διαδηλώσεις με συμμετοχή αστυνομικών και οι διαδηλώσεις που συνοδεύονται από επεισόδια. Αυτό το δίδαγμα της κοινής πείρας επίσης συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι δεν δημιουργείται επιχειρησιακό πρόβλημα στην ελληνική αστυνομία από την παρουσία ένστολων αστυνομικών διαδηλωτών.

Περαιτέρω, στο συνοδευτικό κείμενο της διοίκησης αναφέρεται ότι οι ένστολοι αστυνομικοί κατά τις διαδηλώσεις κρατούν πανώ με αιτήματα συνδικαλιστικών οργανώσεων και διαδηλώνουν προφορικά συνθήματα με χρήση μεγαφωνικών συσκευών, γεγονός που κατά την άποψη του ερωτώντος δημιουργεί δυσμενείς εντυπώσεις για την ελληνική αστυνομία. Είναι βέβαιο ότι δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί μια τέτοια συμπεριφορά ούτε ως αυτοτελώς απαγορευμένη, ούτε ως επιβαρυντική περίπτωση για την παρουσία ένστολων διαδηλωτών αστυνομικών. Η διαδήλωση από την φύση της στοχεύει στο να μεταδώσει στο κοινό τα μηνύματα των διαδηλωτών. Επομένως, η χρήση οπτικών ερεθισμάτων (πανώ - πλακάτ), όπως και η χρήση συνθημάτων και μεθόδων ενίσχυσης του ήχου είναι αυτονόητο περιεχόμενο κάθε διαδήλωσης και οποιοσδήποτε περιορισμός στην χρήση των παραπάνω μέσων θα έπληττε τον πυρήνα του δικαιώματος των αστυνομικών υπαλλήλων να διαδηλώνουν. Η συνταγματικά προστατευόμενη διαδήλωση είναι συνάθροιση που επιδιώκει τον επηρεασμό προσώπων εκτός από αυτά που συμμετέχουν σε αυτήν (Π. Δαγτόγλου: Ατομικά Δικαιώματα, εκδ. 2012, σελ. 737). Είναι δε νομικά θεμιτή η χρήση μέσων που στοχεύουν στην προσέλκυση της προσοχής του κοινού περιλαμβανομένων μάλιστα και των στολών (Π. Δαγτόγλου: Ατομικά Δικαιώματα, εκδ. 2012, ο.π.)

Αντίθετο επιχείρημα δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 64 της υπ' αριθ.7012/6/103/16.7.2009 απόφασης του Αρχηγού ΕΛ.ΑΣ. (ΦΕΚ β'1426/2009) για τους παρακάτω λόγους:

1.Κατ'αρχήν, στο γράμμα της παραπάνω διάταξης δεν αναγράφεται τίποτα απολύτως περί απαγόρευσης πλακάτ- πανώ και σακκιδίων.

2. Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης και μάλιστα κατώτερων βαθμίδων αυτής όπως είναι ο αρχηγός της ΕΛ.Α.Σ. είναι υποδεέστερες πηγές δικαίου από το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβάσεις, αλλά και από το Ν. 1264/1982, επομένως και στην περίπτωση που υποτεθεί ότι συγκρούονται υπερισχύει το δικαίωμα της διαδήλωσης που κατοχυρώνεται σε υπέρτερες πηγές δικαίου. Επιπλέον, όσον αφορά την απαγόρευση στους αστυνομικούς που δεν είναι σε υπηρεσία, αλλά είναι ένστολοι να μεταφέρουν «ογκώδη η ακαλαίσθητα αντικείμενα» είναι και η ίδια η διάταξη προβληματική συνταγματικά, καθώς η αισθητική της αμφίεσης εκτός υπηρεσίας δεν αποτελεί ούτε συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό ούτε έννομο αγαθό γενικότερα. Πολύ περισσότερο, δεν θα μπορούσε κατά τρόπο συνταγματικά ανεκτό να υπάρξει κανονιστική ρύθμιση της καλαισθητής εμφάνισης των διαδηλωτών. Επιπλέον, όπως έχει νομολογηθεί, όταν κανονιστική πράξη που εκδίδεται κατά νομοθετική εξουσιοδότηση συνδέεται με την άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος και άρα με την οικονομική ελευθερία αλλά και την ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας, τότε λόγω της σπουδαιότητας των ρυθμιζόμενων ζητημάτων, η σχετική εξουσιοδότηση μπορεί κατά το Σύνταγμα να δοθεί μόνο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Σ.Τ.Ε. 499/2001- Σ.Τ.Ε. 476/2001- Σ.Τ.Ε. 3976/2001 -Σ.Τ.Ε. 3889/2005- Σ.Τ.Ε. 3122/2002) και όχι στον Υπουργό, πολύ περισσότερο επομένως τέτοια εξουσιοδότηση δεν μπορεί να δοθεί στον Αρχηγό της Ελληνικής Αστυνομίας και μάλιστα κατά υπεξουσιοδότηση. Η συνδικαλιστική ελευθερία κατοχυρώνεται σε συνδυασμό με την επαγγελματική ελευθερία και την ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας.

3.Επιπλέον, η ερμηνευτική υπαγωγή συλλήβδην των πλακάτ – πανώ και μεγαφωνικών συσκευών στα «ακαλαίσθητα αντικείμενα» που αναφέρει το άρθρο 64 της υπ' αριθ.7012/6/103/16.7.2009 απόφασης του Αρχηγού ΕΛ.ΑΣ. (ΦΕΚ β'1426/2009) ότι απαγορεύεται να συνδυάζονται με στολή (ερμηνευτική υπαγωγή που επιχειρείται στο συνοδευτικό έγγραφο του Υπουργείου Δημοσίας Τάξης, προφανώς για να ξεπεραστεί η έλλειψη ρητής απαγορευτικής διάταξης) είναι αυτονόητα προβληματική όχι μόνο από νομικής άποψης, λόγω αοριστίας, αλλά ακόμα και από γλωσσική/εννοιολογική άποψη.

4.Κατά την άποψη μας η επιβολή περιορισμών με την επίκληση καλαισθησίας στις διαδηλώσεις δεν είναι συμβατή με δημοκρατικό κράτος και σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να υπαχθεί στους «απαραίτητους σε μια δημοκρατική κοινωνία περιορισμούς». Σημειώνεται σχετικά ότι με την απόφαση ΣΤΕ 3356/2004 ακυρώθηκε

διαταγή του αρχηγού πυροσβεστικού σώματος που απαγόρευε την ανάρτηση στο εξωτερικό μέρος των κτιρίων πυροσβεστικών υπηρεσιών την ανάρτηση πανώ με συνδικαλιστικά αιτήματα των συνδικαλιστικών ενώσεων των πυροσβεστών. Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι απόφαση του Αρχηγού Πυροσβεστικού Σώματος που απαγορεύει απολύτως στις συνδικαλιστικές οργανώσεις του ΠΣ να αναρτούν στο εξωτερικό μέρος των πυροσβεστικών καταστημάτων πανώ με τα αιτήματά τους προκειμένου να πληροφορήσουν το κοινό σχετικά με αυτά αντίκειται στις διατάξεις του Συντάγματος και του διεθνούς δικαίου που κατοχυρώνουν τη συνδικαλιστική ελευθερία καθώς και στο ν. 1491/1984 καθώς η παραπάνω συνδικαλιστική πρακτική δεν συνιστά παράνομη δραστηριότητα, αλλά πρακτική που εντάσσεται στο πλαίσιο της νόμιμης προστατευόμενης από το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβάσεις συνδικαλιστικής δράσης. Οι πυροσβέστες τελούν σε παρόμοιο ειδικό καθεστώς εξουσίας με τους αστυνομικούς. Εφόσον λοιπόν ακόμη και η ανάρτηση πανώ σε καταστήματα της υπηρεσίας εν ώρα λειτουργίας τους δεν μπορεί να απαγορευθεί, πολύ περισσότερο δεν μπορεί να απαγορευθεί η χρήση τέτοιων μέσων όταν οι εκτός υπηρεσίας αστυνομικοί διαδηλώνουν σε χώρο εκτός υπηρεσίας (επιχείρημα από το μείζον στο έλλασσον).

Επομένως, το ζήτημα της χρήσης πανώ, πλακάτ και συσκευών ενίσχυσης ήχου δεν μπορεί να συνδεθεί κατά τη γνώμη μας με οποιοδήποτε τρόπο με το ζήτημα της ένστολης παρουσίας αστυνομικών διαδηλωτών, ούτε ως αυτοτελές πειθαρχικό αδίκημα ούτε ως επιβαρυντική περίπτωση άλλου πειθαρχικού αδικήματος.

Εκφράζεται επίσης στο έγγραφο του Υπουργείου προβληματισμός σχετικά με το ότι κάποιοι ένστολοι αστυνομικοί διαδηλωτές εμφανίζονται να φέρουν την στολή τους κατά τρόπο μη κανονικό, πχ. χωρίς πηλίκιο ή φέροντες τσάντες κλπ. Ακόμη και αν κάτι τέτοιο συμβαίνει και συνιστά πειθαρχικό αδίκημα (κάτι που ισχύει μόνο για το πηλίκιο εφόσον οι διαδηλωτές είναι πεζοί, αλλά όχι για τις τσάντες), η διαπίστωση αυτή δεν θα μπορούσε να οδηγήσει σε γενική απαγόρευση συμμετοχής ενστόλων στις διαδηλώσεις, αλλά σε ατομικό κολασμό όσων διαπράττουν το συγκεκριμένο αδίκημα (σχετικά με το πηλίκιο).

B2. Απάντηση στο ερώτημα δ.

Όσον αφορά την σημασία της ενδεχόμενης αποδοχής της γνωμοδότησης ΝΣΚ από τη Διοίκηση, κατ' αρχήν επισημαίνουμε ότι οι γνωμοδοτήσεις, περιλαμβανομένων και των γνωμοδοτήσεων ΝΣΚ, ακόμα και αν γίνουν αποδεκτές, δεν παράγουν κανονιστική δέσμευση, αλλά συνιστούν βοηθήματα για την ερμηνεία κανόνων δικαίου. Νομική δέσμευση μπορεί να παραχθεί μόνο έμμεσα, μέσω της διοικητικής πρακτικής η οποία διαπιστώνεται, μεταξύ άλλων, από γνωμοδοτήσεις που έχουν γίνει αποδεκτές από τη Διοίκηση.

Περαιτέρω, διακρίνουμε τα εξής: αν γίνει αποδεκτή η άποψη της πλειοψηφίας του ΝΣΚ ότι απαγορεύεται η παρουσία ενστόλων σε διαδηλώσεις, με δεδομένο ότι κατά την άποψη της ίδιας πλειοψηφίας η γνωμοδότηση του ΝΣΚ δεν έχει επιρροή επί της αποκλειστικής αρμοδιότητας των πειθαρχικών οργάνων προς διαπίστωση πειθαρχικών αδικημάτων, δεν ανιχνεύεται καμία σαφής και συγκεκριμένη έννομη συνέπεια από την αποδοχή. Αν γίνει αποδεκτή η άποψη της μειοψηφίας, τότε δεσμεύεται έμμεσα η Διοίκηση (δέσμευση που έχει αποκλειστικά το χαρακτήρα διοικητικής πρακτικής και όχι γραπτού κανόνα δικαίου) να θεωρεί σε όλες της τις ενέργειες νόμιμη την παρουσία ενστόλων αστυνομικών στις διαδηλώσεις, δεδομένου ότι η μειοψηφία θεωρεί πως η σχετική κρίση είναι εντός της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του ΝΣΚ.

Γ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Δεν προκύπτει από την κείμενη νομοθεσία διάταξη που να απαγορεύει στους αστυνομικούς να φέρουν στολή εκτός υπηρεσίας και μάλιστα προκύπτει ακριβώς το αντίθετο. Δεν προκύπτει ειδικότερα απαγόρευση να φέρουν στολή οι διαδηλωτές αστυνομικοί. Δεν μπορεί να συναχθεί ούτε ερμηνευτικά τέτοια απαγόρευση, όχι μόνο λόγω αντίθεσης στη γραμματική ερμηνεία αλλά και γιατί (μεταξύ άλλων) τέτοια ερμηνεία θα ήταν αντίθετη στην αρχή του ποινικού δικαίου που εφαρμόζεται αναλογικά και στο πειθαρχικό δίκαιο *nullum crimen nulla poena sine lege* και γιατί οι διατάξεις που περιορίζουν ατομικά και πολιτικά δικαιώματα επιβάλλεται να ερμηνεύονται στενά.

Από άποψη θετέου δικαίου τυχόν επιβολή τέτοιας απαγόρευσης θα απαιτούσε κατά τη γνώμη μας νομοτεχνικά κανόνα δικαίου επιπέδου τουλάχιστον προεδρικού διατάγματος, ενώ για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και τις διεθνείς συμβάσεις που προαναφέρθηκαν, θα έπρεπε να τεκμηριωθεί με βάση και την αρχή της αναλογικότητας ότι τέτοιος περιορισμός επιβάλλεται για την εκτέλεση του έργου της Ελληνικής Αστυνομίας. Από τα υπάρχοντα δεδομένα και τα έγγραφα της διοίκησης ούτε προκύπτει ούτε καν πιθανολογείται κάτι τέτοιο.

Επίσης, σε καμία περίπτωση δε θα ήταν συνταγματικά ανεκτή τυχόν επιβολή απαγόρευσης σε αστυνομικούς διαδηλωτές, είτε είναι ένστολοι είτε όχι, να φέρουν πλακάτ, πανώ και συσκευές ενίσχυσης ήχου ή να φωνάζουν συνθήματα, γιατί θα έπληττε τον πυρήνα του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος του συνέρχεσθαι καθώς και του δικαιώματος έκφρασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 14 παρ. 1. Σ. Ούτε θα μπορούσε ανεκτό από το Σύνταγμα και τις προαναφερθείσες διεθνείς συμβάσεις να θεωρηθεί κάτι τέτοιο επιβαρυντική περίσταση οποιουδήποτε άλλου πειθαρχικού παραπτώματος για τον ίδιο λόγο.

Όσον αφορά το ερώτημα δ, οι γνωμοδοτήσεις, περιλαμβανομένων και των γνωμοδοτήσεων ΝΣΚ, ακόμα και αν γίνουν αποδεκτές, δεν παράγουν κανονιστική δέσμευση, αλλά συνιστούν βοηθήματα για την ερμηνεία κανόνων δικαίου. Νομική δέσμευση μπορεί να παραχθεί μόνο έμμεσα μέσω της διοικητικής πρακτικής η οποία διαπιστώνεται, μεταξύ άλλων, από γνωμοδοτήσεις που έχουν γίνει αποδεκτές από τη Διοίκηση.

Περαιτέρω, διακρίνουμε τα εξής: αν γίνει αποδεκτή η άποψη της πλειοψηφίας του ΝΣΚ ότι απαγορεύεται η παρουσία ενστόλων σε διαδηλώσεις με δεδομένο ότι κατά την άποψη της ίδιας πλειοψηφίας η γνωμοδότηση του ΝΣΚ δεν έχει επιρροή επί της αποκλειστικής αρμοδιότητας των πειθαρχικών οργάνων προς διαπίστωση πειθαρχικών αδικημάτων, δεν προκύπτει καμία σαφής και συγκεκριμένη έννομη συνέπεια. Αν γίνει αποδεκτή η άποψη της μειοψηφίας, τότε δεσμεύεται έμμεσα η Διοίκηση (δέσμευση που έχει τη μορφή διοικητικής πρακτικής και όχι γραπτού κανόνα δικαίου) να θεωρεί σε όλες της τις ενέργειες νόμιμη την παρουσία ενστόλων αστυνομικών στις διαδηλώσεις.

ΑΘΗΝΑ, 11 ΙΟΥΝΙΟΥ 2013

Ο ΓΝΩΜΟΔΟΤΩΝ

Ανδρέας Κ. Ματθαίου

Διδάκτωρ Νομικής- Δικηγόρος