

**Κωνσταντίνος Σ. Ρέμελης**

Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου  
Στη Νομική Σχολή του Δ.Π.Θ.

## **ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

### **Ερωτήματα**

Από την Πανελλήνια Ένωση Αστυνομικών Υπαλλήλων (Π.Ο.Α.Σ.Υ.) μου τέθηκαν τα εξής ερωτήματα: 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, πανό με αιτήματα ή διαδηλώνοντας συνθήματα με χρήση μεγαφωνικών -συσκευών και β) Σε αρνητική περίπτωση αν τούτο αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα, κατ' άρθρο 13 παρ. 1γ' του π.δ. 120/2008.

### **Απαντήσεις**

Με βάση το περιεχόμενο και τη φύση των ερωτημάτων κρίνεται μεθοδολογικά σκόπιμο να επιχειρηθεί αντιστροφή της σειράς των απαντήσεων, προκειμένου να διακριβωθεί καταρχάς αν πράγματι η συμμετοχή του αστυνομικού υπαλλήλου με στολή συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα, σύμφωνα με το υφιστάμενο πειθαρχικό κανονιστικό πλαίσιο. Ανεξαρτήτως της απάντησης που προσήκει στο ερώτημα αυτό, θα επιχειρηθεί στη συνέχεια η ανάλυση του ημεδαπού συνταγματικού πλαισίου, αλλά και λοιπών σχετικών εννόμων τάξεων με παράθεση της οικείας ημεδαπής και αλλοδαπής θεωρίας και νομολογίας, με ειδικότερο σκοπό να καταδειχθεί αν μια πειθαρχική ρύθμιση του κοινού νομοθέτη (είτε υφιστάμενη

είτε μελλοντική) με την οποία προβλέπεται απαγόρευση στην άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης του αστυνομικού προσωπικού με στολή είναι ανεκτή από το ίδιο το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

## **Α'**

### **1. Το υφιστάμενο πειθαρχικό καθεστώς**

Ως ειδική υποχρέωση του αστυνομικού προσωπικού, προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η περιβολή στολής, ο τύπος της οποίας καθορίζεται με κανονιστική απόφαση του αρμόδιου Υπουργού (παρ. 1 του άρθρου 34 του ν. 1481/1984). Περαιτέρω, ο Κανονισμός περί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστυνομικού προσωπικού (π.δ. 538/1989) ρυθμίζει ειδικότερα, μεταξύ άλλων, και τα ζητήματα που αφορούν στη στολή. Πιο συγκεκριμένα, η διάταξη του άρθρου 7 του εν λόγω Κανονισμού προβλέπει ότι οι αστυνομικοί υποχρεούνται να φέρουν κατά την εκτέλεση της υπηρεσίας τους την προβλεπόμενη από τις ισχύουσες διατάξεις στολή και με τον καθοριζόμενο από αυτές τρόπο. Η παράβαση μάλιστα των σχετικών ρυθμίσεων περί στολής προβλέπεται ως πειθαρχικό παράπτωμα από τη διάταξη του άρθρου 13 παρ. 1 περ. γ' του π.δ. 120/2008, η τέλεση του οποίου επισύρει την ποινή του προστίμου. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή «Τα πειθαρχικά παραπτώματα που επισύρουν την ποινή του προστίμου είναι τα κατωτέρω αναφερόμενα: α)...γ) Η αναξιοπρεπής συμπεριφορά εντός και εκτός υπηρεσίας καθώς και το αντικανονικό της στολής...».

### **2. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις περί στολής του αστυνομικού προσωπικού**

Από τη διάταξη που παρατέθηκε, συνάγεται ότι ο πειθαρχικός νομοθέτης προέβλεψε μεν ως αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα το «αντικανονικό» της στολής, χωρίς ωστόσο να προβεί σε σαφή περιγραφή του πειθαρχικού αδικού, θεσπίζοντας ουσιαστικά μια «χωλή πειθαρχική διάταξη» για την κατανόηση και την εφαρμογή της οποίας είναι απαραίτητη η προσφυγή σε άλλες σχετικές ειδικές ρυθμίσεις. Οι ρυθμίσεις αυτές συναντώνται στη διάταξη του άρθρου 64 της υπ' αρ. 7012/6/103<sup>1</sup> απόφασης του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας (Κανονισμός Στολής) με την οποία ρυθμίζονται εκτενώς όλα τα ζητήματα που αφορούν στην εμφάνιση και την παράσταση αστυνομικών με στολή, καθώς και του κανονικού της τελευταίας. Πιο συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι: 1) οι προβλεπόμενες υπηρεσιακές στολές πρέπει να φέρονται κατά τρόπο άψογο (παρ.1), 2) απαγορεύεται η χρήση ειδών στολής αντικανονικού τύπου, μη κανονικού μεγέθους, φθαρμένων ή αλλοιωμένων, καθώς και η αλλαγή του σχήματος ή της σύνθεσης των στολών (παρ. 2), 3) σε περιπτώσεις μεταβολών στη σύνθεση ή σε είδη στολών, η συμμόρφωση του προσωπικού πρέπει να είναι έγκαιρη και κανονική (παρ. 3) και 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, κομπολόγια και 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 στολής σε δημόσιους χώρους, όπου διασκεδάζουν μεταμφιεσμένοι, με εξαίρεση αυτούς που έχουν διαταχθεί σε υπηρεσία, ζ) να συμμετέχουν σε παίγνια, εκτός εάν αυτά διενεργούνται σε αστυνομικές λέσχες σύμφωνα με τις νόμιμες προϋποθέσεις, η) να κυκλοφορούν σε δημόσιους χώρους ασκεπείς ή με το πηλίκο στο χέρι ή στην μασχάλη. Αυτό θεωρείται ιδιαίτερα

---

<sup>1</sup> . Φ.Ε.Κ. Β 1426/16-7-2009.

επιβαρυντική περίπτωση, θ) να τρέφουν υπερβολική ή ατημέλητη κόμη, μύστακα ή παραγναθίδες καθώς και υπογένειο οι άνδρες και υπερβολική ή απεριποίητη κόμη και μη διακριτικό καλλωπισμό οι γυναίκες (παρ. 4).

### **3. Η έλλειψη ρητής και σαφούς πρόβλεψης της άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης με στολή ως πειθαρχικού αδικήματος**

Από τη γραμματική διατύπωση των ρυθμίσεων που παρατέθηκαν συνάγεται καταρχάς ότι η στολή δεν συνέχεται αποκλειστικώς και μόνον με την εκτέλεση υπηρεσίας, καθόσον οι αναφερόμενοι στην εν λόγω διάταξη περιορισμοί και απαγορεύσεις αφορούν στους αστυνομικούς που φέρουν στολή, ανεξαρτήτως του εάν βρίσκονται σε διατεταγμένη ή όχι υπηρεσία. Περαιτέρω όμως από την ίδια τη γραμματική διατύπωση των διατάξεων αυτών ουδόλως προκύπτει η ρητή και σαφής αναγωγή σε πειθαρχικό παράπτωμα της συμμετοχής σε εκδήλωση ή διαδήλωση αστυνομικού με στολή. Ελλείπει δηλαδή η ρητή και σαφής νομοθετική πρόβλεψη της άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης με στολή ως πειθαρχικού αδικήματος. Η έλλειψη δε αυτή δεν καλύπτεται ούτε και από τον συνδυασμό των ως άνω διατάξεων του άρθρου 64 του Κανονισμού Στολής με αυτή του άρθρου 13 παρ. 1 περ. γ' του π.δ. 120/2008. Όπως δε γίνεται ομόφωνα δεκτό στην ελληνική θεωρία και νομολογία τα πειθαρχικά παραπτώματα και ποινές είναι δυνατό να αφορούν τόσο στην «ελευθερία» γενικά των υπαλλήλων, όσο και την περιουσία τους, δηλαδή το σύνολο των συνταγματικών δικαιωμάτων. Έτσι, η πρόβλεψη των παραπτωμάτων και η επιβολή των ποινών θα πρέπει πάντοτε να προβλέπεται και να προσδιορίζεται εξαντλητικά και με τρόπο ρητό, σαφή και κατηγορηματικό, κατ' επιταγή της δικαιοκρατικής αρχής και της συνακόλουθης αρχής της νομιμότητας<sup>2</sup>. Η θέση αυτή έχει αναχθεί σε αρχή συνταγματικής περιωπής και είναι χαρακτηριστικά αποτυπωμένη στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει

<sup>2</sup>. Βλ. σχετ. Α. Τάχος/Ι. Συμεωνίδης, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, τόμος Α', 2<sup>η</sup> έκδ., 2004, σελ. 960.

ότι αφενός «όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση» των δικαιωμάτων του ανθρώπου και αφετέρου "οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο...».

Είναι δε προφανές ότι την έλλειψη της ρητής αυτής πρόβλεψης από την πλευρά του πειθαρχικού νομοθέτη δεν μπορεί να αντικαταστήσει μια έμμεση εν προκειμένω συναγωγή του πειθαρχικού αδικού. Και τούτο διότι, στο πλαίσιο της ίδιας πιο πάνω αρχής, σύμφωνα και με τη θεωρία, αλλά και την πολύ αυστηρή άποψη της νομολογίας, οι περιορισμοί ιδίως των ατομικών δικαιωμάτων δεν επιβάλλονται ούτε μπορεί να συνάγονται μέσω διασταλτικής<sup>3</sup> ή αναλογικής ερμηνείας<sup>4</sup>, αλλά θα πρέπει να προκύπτουν ad hoc από σαφή διάταξη νόμου<sup>5</sup>.

Σε κάθε δε περίπτωση θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αναγνώριση του δικαιώματος διοργάνωσης συναθροίσεων και συμμετοχής σ' αυτές, καθώς και της συνδικαλιστικής ελευθερίας και στο ένστολο αστυνομικό προσωπικό<sup>6</sup>, ήταν ήδη γνωστή στον πειθαρχικό κανονιστικό νομοθέτη, κατά τον κρίσιμο χρόνο θέσπισης του ως άνω πειθαρχικού κανονιστικού πλαισίου. Εν τούτοις ουδεμία ηθέλησε να διαλάβει ρύθμιση που να απαγορεύει ρητώς τη συμμετοχή του εν λόγω προσωπικού σε δημόσιες συναθροίσεις με στολή, στο πλαίσιο προβολής των επαγγελματικών του αιτημάτων.

Ωστόσο, σε πρόσφατη γνωμοδότηση της Ολομελείας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους<sup>7</sup> έχει υποστηριχθεί ότι η απαγόρευση άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης για τους αστυνομικούς με στολή, συνάγεται και από το γεγο-

<sup>3</sup> . ΣτΕ 926/1995, ΕλλΔνη 1996, σελ. 782, ΣτΕ 2858/2003 Ολ., ΤοΣ 2003, σελ. 1191.

<sup>4</sup> . ΣτΕ 1444/1991 Ολ., ΕΔΔΔ 1991, σελ. 377

<sup>5</sup> . Βλ. σχετ. Α. Τάχος/Ι. Συμεωνίδης, Ερμηνεία Υπαλληλικού Κώδικα, τόμος Α', όπ.π., σελ. 960, Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3η έκδ., 2006, σελ. 8 και 83.

<sup>6</sup> . Βλ. άρθρο 30Α ν. 1264/1982 όπως αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 18 παρ. 1 Ν. 3938/2011 (ΦΕΚ Α' 61/31.3.2011).

<sup>7</sup> . Ν.Σ.Κ. Γνωμ. 29/2013 Ολ.

νός ότι στην πιο πάνω απόφαση του Αρχηγού της ΕΛ.ΑΣ. (Κανονισμός Στολής) «δεν έχει προβλεφθεί η δυνατότητα του αστυνομικού προσωπικού να φέρει στολή, όταν συμμετέχει σε εκδηλώσεις, συγκεντρώσεις και πορείες, στο πλαίσιο προβολής επαγγελματικών αιτημάτων, αν και ήταν, ήδη, γνωστό στον κανονιστικό νομοθέτη το επιτρεπτό της άσκησης συνδικαλιστικών δικαιωμάτων στους αστυνομικούς υπαλλήλους». Κατά την άποψη όμως της πολύ ισχυρής μειοψηφίας που διατυπώθηκε «το γεγονός ότι, μέχρι σήμερα, ο νομοθέτης ουδέποτε έχει θεσπίσει ρητή και συγκεκριμένη απαγόρευση ως προς το ζήτημα αυτό, μολονότι γνωρίζει ότι είναι προ πολλού επιτρεπτή η ελεύθερη άσκηση συνδικαλιστικών δικαιωμάτων στους αστυνομικούς υπαλλήλους, οδηγεί στην παραδοχή, ότι οι αστυνομικοί που φέρουν στολή κατά τις κινητοποιήσεις προβολής επαγγελματικών αιτημάτων τους δεν διατελούν εν παρανομία. Η θέση αυτή επιρρωνύεται και από τη διαπίστωση ότι, κατά καιρούς, ο κανονιστικός νομοθέτης..., 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». Συνεπώς, κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, «οι αστυνομικοί που φέρουν στολή, ενώ μετέχουν σε συγκεντρώσεις και πορείες των συνδικαλιστικών τους ενώσεων για την προβολή επαγγελματικών τους διεκδικήσεων, δεν ενεργούν παρανόμως, εφόσον, όμως, είναι άοπλοι».

Η άποψη όμως της πλειοψηφίας είναι εσφαλμένη, καθόσον έρχεται σε αντίθεση με θεμελιώδη θέση της δογματικής των συνταγματικών δικαιωμάτων που ασπάζονται παγίως θεωρία και νομολογία, όχι μόνο στη χώρα μας, αλλά και διεθνώς. Όπως πολύ εύστοχα σημειώνεται, η ρητή κατοχύρωση συγκεκριμένων δικαιωμάτων δεν έχει την έννοια ότι πρόκειται για νησίδες ελευθερίας σε μια θάλασσα ανελευθερίας. Αντίθετα, ισχύει ο γενικώς αποδεκτός κανόνας πως ό,τι δεν απαγο-

ρεύεται με ρητή διάταξη επιτρέπεται και δεν μπορεί να εμποδισθεί<sup>8</sup>, χωρίς να είναι απαραίτητη η ρητή πρόβλεψή του<sup>9</sup>. Τούτο σημαίνει ότι αν οι κείμενες διατάξεις δεν απαγορεύουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, τότε η συμπεριφορά αυτή είναι ελεύθερη, όσο δυσάρεστη ή ανήθικη ή ανεπιθύμητη και αν εμφανίζεται για πολλούς, καθώς δεν μπορεί να συναχθεί απαγόρευσή της από το γεγονός και μόνο ότι δεν έχει θεσπισθεί ρητή σχετική νομοθετική ρύθμιση που να την επιτρέπει<sup>10</sup>. Υπό αυτήν εξάλλου την έννοια γίνεται δεκτό ότι μπορεί να γίνει λόγος στο πεδίο των ατομικών και μόνο δικαιωμάτων (όχι των κοινωνικών ή πολιτικών δικαιωμάτων) για ένα τεκμήριο «in dubio pro libertate».<sup>11</sup>

Συνεπώς, με βάση τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο πειθαρχικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει ρύθμιση που να απαγορεύει ρητώς τη συμμετοχή του αστυνομικού προσωπικού σε δημόσιες συναθροίσεις με στολή, στο πλαίσιο προβολής των επαγγελματικών του αιτημάτων.

## Β'

Όπως ήδη τονίσθηκε εισαγωγικά, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα επιλέχθηκε μεθοδολογικά να δοθεί μετά την, κατά τα ανωτέρω, απάντηση στο δεύτερο ερώτημα. Με δεδομένο πλέον το περιεχόμενο της απάντησης που προσήκει στο προηγούμενο ερώτημα, η απάντηση στο επόμενο που ακολουθεί θα επιχειρήσει να καταδείξει αν μια μελλοντική πειθαρχική ρύθμιση του κοινού νομοθέτη με την οποία θα προβλέπεται απαγόρευση στην άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης

<sup>8</sup> . Πρβλ. άρθρο 5 της γαλλικής Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη. Η αρχή αυτή συνάγεται ότι καθιερώνεται στο ελληνικό δίκαιο από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 5 παρ. 1, 50 και 87 παρ. 2 Συντ.

<sup>9</sup> . Α. Μάνεσης, ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ, τόμ. α', ατομικές ελευθερίες, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, 4<sup>η</sup> έκδ., 1982, σελ. 75. Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπ.π., σελ. 7.

<sup>10</sup> . ΣτΕ 4665/1988, ΤοΣ 1989, σελ. 305, ΣτΕ 3073/1992, Εφαρμ. 1993, 393. Βλ. σχετ. Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπ.π, σελ. 7.

<sup>11</sup> . Βλ. Σχετ. Φ. Σπυρόπουλος, In dubio pro libertate, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr) (καταχώρηση 6-7-2011), Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπ.π. σελ. 7.

του αστυνομικού προσωπικού με στολή είναι ανεκτή καταρχάς από το ίδιο το Σύ-  
νταγμα. Με άλλα λόγια το κρίσιμο προς απάντηση ζήτημα είναι αν η διοργάνωση  
ή συμμετοχή σε συγκεντρώσεις ή πορείες του αστυνομικού προσωπικού με στολή  
εντάσσεται και ανήκει στον σκληρό πυρήνα του δικαιώματος συνάθροισης. Η α-  
πάντηση αυτή επιχειρείται καταρχάς μέσα από την ιστορική, τελλολογική και συ-  
στηματική ερμηνεία του περιεχομένου του άρθρου 11 του Συντάγματος και του  
ταυτάριθμου άρθρου της ΕΣΔΑ και ιδίως της παρ. 2 αυτού, η οποία αναφέρεται  
στους νόμιμους περιορισμούς του δικαιώματος. Ιδιαίτερη και εκτενής αναφορά  
γίνεται στη γερμανική έννομη τάξη. Η αναφορά αυτή κρίθηκε σκόπιμη και χρήσι-  
μη, όχι τόσο γιατί το περιεχόμενο του αντίστοιχου συνταγματικού δικαιώματος  
συνάθροισης (άρθρο 8 Θεμελιώδους Νόμου) είναι παρεμφερές με το αυτό του  
άρθρου 11 Συντ., αλλά πρωτίστως διότι γερμανική θεωρία και νομολογία εκτός  
του ότι έχουν να επιδείξουν πολύ ενδιαφέρουσες ποσοτικά και ποιοτικά γενικές  
προσεγγίσεις του δικαιώματος συνάθροισης, παρουσιάζουν και εμφανίζουν πολύ  
ενδιαφέρουσες θέσεις (ιδίως νομολογιακές), που αφορούν είτε άμεσα είτε έμμε-  
σα στην ad hoc ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης από αστυνομικό ή  
εν γένει στρατιωτικό προσωπικό.

### **1. Το δικαίωμα της συνάθροισης ως θεμελιώδες δικαίωμα συλλογικής δράσης. Γενική προσέγγιση**

Η διάταξη του άρθρου 11 του ισχύοντος Συντάγματος που κατοχυρώνει το  
δικαίωμα συνάθροισης προβλέπει ότι «1. Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συν-  
έρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα. 2. Μόνο στις δημόσιες συναθροίσεις στην ύπαι-  
θρο μπορεί να παρίσταται η αστυνομία. Οι συναθροίσεις στην ύπαιθρο μπορούν  
να απαγορευθούν με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομικής αρχής, γενικά, αν  
εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για την δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη



δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, ως νόμος ορίζει».

Το, κατά τα ανωτέρω, δικαίωμα της συνάθροισης («ελευθερία του συνέρχεσθαι» κατά την παραδοσιακή ορολογία) μαζί με το δικαίωμα συνένωσης («ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι») συνιστούν τα αρχαιότερα δικαιώματα συλλογικής ή ομαδικής δράσης στο ελληνικό συνταγματικό δίκαιο<sup>12</sup>. Τα δικαιώματα αυτά μαζί με την συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα της απεργίας έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό το ότι η άσκησή τους είναι δυνατή μόνο με τη σύμπραξη περισσότερων προσώπων. Το στοιχείο της σύμπραξης είναι εκείνο που προσδίδει στα συγκεκριμένα δικαιώματα ιδιαίτερη δυναμική, καθώς η άσκησή τους με τον τρόπο αυτό ενισχύει και πολλαπλασιάζει την αποτελεσματικότητά τους. Πέραν τούτου η εν λόγω σύμπραξη που εκδηλώνεται στη συνάθροιση και την ένωση (συνένωση) προσώπων, δημιουργεί επίσης ένα πολύ γόνιμο και εύφορο έδαφος για την άσκηση πολλών από τα λοιπά ατομικά δικαιώματα. Έτσι, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι τελεί, τόσο σε ιστορική όσο και σε νομική στενή σχέση με άλλα συνταγματικά δικαιώματα, ιδίως με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 12 παρ. 1)<sup>13</sup>, αλλά και τη συνδικαλιστική ελευθερία (άρθρο 23 παρ. 1 Σ.). Με δεδομένο δε ότι η προσωρινή ή διαρκής συνένωση προσώπων παραδοσιακά θεωρείται ως ιδιαίτερα επικίνδυνη για την κρατική εξουσία, λόγω κυρίως των σκοπών που στοχεύει<sup>14</sup>, τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι αντιμετωπίστηκαν και αντιμετωπίζονται διαχρονικά από την τελευταία με απόλυτη δυσπιστία, αυστηρότητα και εχθρότητα<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> . Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 3<sup>η</sup> έκδ., 2006, σελ. 479.

<sup>13</sup> . Περί της ταυτόχρονης κατοχύρωσής τους στα άρθρα 10 και 11 αντίστοιχα του Συντάγματος του 1864, βλ. Γ. Μπακόπουλος, Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό δημόσιο δίκαιο, 1995, σελ. 71.

<sup>14</sup> . Βλ. σχετ. Π. Τσίρης, Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της συνάθροισης, 1988, σελ. 99 και 123.

<sup>15</sup> . Π. Δαγτόγλου, Συνταγματικό δίκαιο: Ατομικά δικαιώματα, 3<sup>η</sup> έκδ., 2010, σελ. 837.

Το δικαίωμα της συνάθροισης βρίσκει τη ρητή κατοχύρωσή του και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), από κοινού με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και της ίδρυσης και προσχώρησης σε συνδικάτα. Ειδικότερα, υπό τον τίτλο «ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι» το άρθρο 11 ορίζει 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. 2. Η άσκησης των δικαιωμάτων τούτων δεν επιτρέπεται να υπαχθή εις ετέρους περιορισμούς πέραν των υπό του νόμου προβλεπομένων και αποτελούντων αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία, δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προστασίαν της υγείας και της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων. Το παρόν άρθρον δεν απαγορεύει την επιβολήν νομίμων περιορισμών εις την άσκησης των δικαιωμάτων τούτων υπό μελών των ενόπλων δυνάμεων της αστυνομίας ή των διοικητικών υπηρεσιών του Κράτους».

Όπως χαρακτηριστικά τονίζει η νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της ΕΣΔΑ, το, κατά τα ανωτέρω, δικαίωμα του συνέρχεσθαι αποτελεί ένα θεμελιώδες δικαίωμα σε μια δημοκρατική κοινωνία και, όπως το δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της Σύμβασης, συνιστά ένα από τα θεμέλια μιας τέτοιας κοινωνίας<sup>16</sup>. Το δικαίωμα μάλιστα ελεύθερης έκφρασης βρίσκει την εξειδικευμένη συμπλήρωση και ολοκλήρωσή του μέσω των δικαιωμάτων του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι. Κατά τα πρότυπα δε του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ<sup>17</sup> το ΕυρΔΔΑ τονίζει με ιδιαίτερη έμφαση την συστηματική συνά-

<sup>16</sup> . ΕυρΕπιτροπήΔΑ απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 1979, *Rassemblement Jurassien κατά Ελβετίας*, αριθ. προσφυγής 819/78, *Décisions et rapports* 17, σελ. 105, παρ. 3. Βλ. και απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1976, *Handyside κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, αριθ. προσφυγής 5493/72, σειρά Α, παρ. 50. Βλ. σχετ. Th. Marauhn, σε: D. Ehlers (εκδ.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 3<sup>η</sup> έκδ., 2009, σελ. 139.

<sup>17</sup> . Βλ. σχετ. Th. Marauhn, *όπ.π.*, σελ. 113.

φεια ανάμεσα στα δικαιώματα του άρθρου 10 και 11 της Σύμβασης, επισημαίνοντας ότι τα δικαιώματα του τελευταίου άρθρου αποτελούν *leges speciales* σε σχέση με το δικαίωμα του πρώτου<sup>18</sup>.

Τέλος, στη γερμανική έννομη τάξη το δικαίωμα του συνέρχεσθαι ρυθμίζεται από το άρθρο 8 του Θεμελιώδους Νόμου (*Versammlungsfreiheit*) και τον εκτελεστικό νόμο περί συγκεντρώσεων-συναθροίσεων (*Versammlungsgesetz*) του 1953<sup>19</sup>. Η διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 του Συντάγματος αναγνωρίζει στους Γερμανούς πολίτες το δικαίωμα να συνέρχονται ησύχως και χωρίς όπλα, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη ενημέρωση ή η χορήγηση άδειας. Ειδικά ωστόσο, για τις υπαίθριες συγκεντρώσεις (*“Versammlungen unter freiem Himmel”*) η ρύθμιση της παρ. 2 του ως άνω άρθρου προβλέπει ότι το δικαίωμα του συνέρχεσθαι μπορεί να περιορίζεται επί τη βάση νομοθετικής διάταξης. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας στην πολύ βασική και γνωστή απόφασή του «*Brokdorf*» του 1985<sup>20</sup>, πραγματεύτηκε για πρώτη φορά εκτενώς τη φύση και το κανονιστικό περιεχόμενο του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και παρά τις έντονες επικρίσεις που δέχθηκε από μερίδα της θεωρίας<sup>21</sup>, θεωρείται έως και σήμερα ως απόφαση «οδηγός» για τα ζητήματα που σχετίζονται με το εν λόγω δικαίωμα. Καταρχάς, κατά το Δικαστήριο, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι συνιστά ένα θεμελιώδες αμυντικό δικαίωμα και ως τέτοιο σκοπό έχει να εξασφαλίζει στους φορείς του τη δυνατότητα να επιλέξουν οι ίδιοι τον τόπο, τον χρόνο, τον τρόπο και το περιεχόμενο της δημόσιας συγκεντρώσεως, απαγορεύοντας συνάμα την ανάμιξη της κρατικής εξουσίας. Υπό αυτή τη σκοπιά το θεμελιώδες δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατέχει ιδιαίτερη θέση σε ένα φιλελεύθερο κράτος, καθώς αποτελεί ισχυρή ένδειξη ε-

---

<sup>18</sup> . Η. Καστανάς, Άρθρο 11 ΕΣΔΑ, σε: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ερμηνεία κατ’ άρθρο (Δ/νση έκδ. Λ. Σισιλιάνος), 2013, σελ. 434, Th. Marauhn, όπ.π., σελ. 113 με παραπομπή στη σχετική νομολογία.

<sup>19</sup> . Όπως τροποποιημένος ισχύει σήμερα (τελευταία τροποποίηση στις 8.12.2008).

<sup>20</sup> . BVerfG 69, 315.

<sup>21</sup> . Βλ. σχετ. D. Walz/K. Eichen/S. Sohm, Soldatengesetz-Kommentar, 2010, σελ. 307.

λευθερίας, ανεξαρτησίας και ωριμότητας των ευσυνείδητων πολιτών. Το Συνταγματικό Δικαστήριο συμπυκνώνει την σημαντικότερη λειτουργία του δικαιώματος σε δύο βασικές κατευθύνσεις: α) καταρχάς θεωρείται μέρος γνήσιας και μη χειραγωγούμενης δημοκρατίας, καθώς και β) μέρος ενός έγκαιρου συστήματος προειδοποίησης του πολιτικού συστήματος ως προς εσφαλμένες λειτουργίες του<sup>22</sup>.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο αναφέρει ότι η νομολογία του από πολύ νωρίς είχε αναγνωρίσει το θεμελιώδη χαρακτήρα της ελευθερίας της έκφρασης σε μια δημοκρατικά οργανωμένη έννομη τάξη. Μέσω αυτής επιτυγχάνεται η συνεχής ανταλλαγή απόψεων, γεγονός που συνιστά ζωτικό στοιχείο μιας δημοκρατικής κοινωνίας<sup>23</sup>. Κατά το Δικαστήριο δεν μπορεί παρά να ισχύει το ίδιο και για την ελευθερία των πολιτών να συνέρχονται ησύχως και να εκφράζουν με τον τρόπο αυτό συλλογικά την άποψή τους. Μάλιστα μέσω των συγκεντρώσεων οι πολίτες είναι σε θέση να εκφράσουν τις απόψεις τους με τη φυσική τους παρουσία, σε δημόσια θέα και χωρίς να απαιτείται η διαμεσολάβηση των μέσων ενημέρωσης.

Επιπλέον η θεμελιώδης αξία του δικαιώματος του συνέρχεσθαι γίνεται ι-  
διαιτέρως εμφανής, αν συνυπολογίσει κανείς την ιδιαίτερη φύση των διαδικα-  
σιών λήψεως αποφάσεων σε ένα δημοκρατικά οργανωμένο κράτος. Όπως επεσή-  
μανε το Δικαστήριο στην απόφαση του σχετικά με την χρηματοδότηση των πολι-  
τικών κομμάτων<sup>24</sup> σε μια δημοκρατία θα πρέπει οι αποφάσεις να κατευθύνονται  
από το λαό προς τα κρατικά όργανα και όχι αντιστρόφως. Στη γερμανική θεωρία  
υποστηρίζεται χαρακτηριστικά ότι οι συγκεντρώσεις αποτελούν βασικό στοιχείο  
της δημοκρατίας, καθώς δίνουν τη δυνατότητα στους πολίτες να εκφράσουν δη-

---

<sup>22</sup> . Βλ. M. Bäuerle, *Polizei und Verwaltungsrecht*, σελ. 6, μελέτη δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα: <http://www.uni-giessen.de/~g11003/versr.pdf>. Το Δικαστήριο, με ιδιαίτερη αναφορά στο αγγλοσαξωνικό νομικό σύστημα, τονίζει με έμφαση ότι το δικαίωμα του συνέρχεσθαι συνιστά από μακρού ήδη χρόνου έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και, κατά συνέπεια, γίνεται αντιληπτό ως δικαίωμα που συμβάλλει στην ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη δημοκρατική ζωή. Με παραπομπή σε M. Quilisch, *Die demokratische Versammlung*, 1970, σελ. 36 επ., U. Schwäble, *Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit*, 1975, σελ. 17 επ.

<sup>23</sup> . Με παραπομπή σε: BVerfGE 7, 198 [208]; 12, 113 [125]; 20, 56 [97]; 42, 163 [169].

<sup>24</sup> . Urteil zur Parteienfinanzierung, BVerfGE 20, 56 [98 f.].

μόσια την κριτική τους, να αναλάβουν διάφορες πρωτοβουλίες και να προτείνουν τις δικές τους εναλλακτικές λύσεις<sup>25</sup>. Όπως τονίζει σε άλλη πολύ σημαντική παλαιότερη απόφασή του, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο<sup>26</sup>, χαρακτηριστικό του ελεύθερου δημοκρατικού συστήματος αποτελεί το γεγονός ότι οι κρατικές υποθέσεις υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατικών οργάνων, αλλά υπόκεινται και στη συνεχή κριτική και επιδοκιμασία ή μη του λαού. Προβάλλεται επί πλέον από σημαντική μερίδα της θεωρίας ότι στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας η άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι επιτελεί και μια σταθεροποιητική λειτουργία (*stabilisierende Funktion*). Επιτρέποντας στους πολίτες να εκφράσουν δημόσια τη δυσαρέσκεια τους, την οργή τους και τη κριτική τους, λειτουργεί ως ένα σύστημα έγκαιρης πολιτικής ειδοποίησης που επισημαίνει στους κυβερνώντες τις ελλείψεις και τα μειονεκτήματα των ασκούμενων πολιτικών, συμβάλλοντας κατ' αυτό τον τρόπο στη διόρθωσή τους<sup>27</sup>.

## **2. Οι αστυνομικοί υπάλληλοι ως φορείς του δικαιώματος συνάθροισης**

Η διάταξη του άρθρου 11 του Συντάγματος δεν εισάγει κανένα περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι των δημόσιων πολιτικών, στρατιωτικών και αστυνομικών υπαλλήλων, οι οποίοι καταρχήν απολαμβάνουν το δικαίωμα όπως όλοι οι Έλληνες. Ωστόσο ειδικούς και απόλυτους περιορισμούς στην άσκηση του εν λόγω δικαιώματος για τις ανωτέρω κατηγορίες εισάγει η διάταξη του άρθρου 29 παρ. 3 εδ. α', η οποία απαγορεύει απολύτως οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ των πολιτικών κομμάτων στους δικαστικούς λειτουργούς

<sup>25</sup> . Βλ. D. Blumenwitz, *Versammlungsfreiheit und polizeiliche Gefahrenabwehr bei Demonstrationen*, σε: *Festschrift für Samper*, 1982, σελ. 132.

<sup>26</sup> . Γνωστή ως απόφαση «Spiegel» της 5<sup>ης</sup> Αυγούστου 1966 (BverfG 20, 162 [178]).

<sup>27</sup> . Th. Blanke/D. Sterzel, *Inhalt und Schranken der Demonstrationsfreiheit des Grundgesetzes, Vorgänge*, 1983, σελ. 69 και τις εκεί παραπομπές.

και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας. Όπως όμως γίνεται γενικώς δεκτό οι περιορισμοί αυτοί ουδέποτε μπορούν να οδηγήσουν σε προσβολή του πυρήνα του δικαιώματος συνάθροισης. Σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι αν δινόταν ευρεία ερμηνεία στους περιορισμούς του άρθρου 29 παρ. 3, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι θα κινδύνευε να καταστεί ανενεργό για το σύνολο των εκεί αναφερόμενων προσώπων. Επομένως, η απαγόρευση επιβάλλεται να ερμηνεύεται στενά<sup>28</sup>. Έτσι, υποστηρίζεται ότι στο πλαίσιο αυτό πρέπει να γίνει δεκτό ότι καταρχήν θεωρείται επιτρεπτή η διοργάνωση, η διεύθυνση και η συμμετοχή σε συναθροίσεις μη πολιτικού περιεχομένου, καθώς και η απλή συμμετοχή σε εκδηλώσεις και συλλαλητήρια με πολιτικό περιεχόμενο υπό την αυτονόητη βέβαια προϋπόθεση ότι δεν παραμελούνται οι υπηρεσιακές υποχρεώσεις των προσώπων αυτών<sup>29</sup>.

Πέραν του εν λόγω πάντως ρητού περιορισμού, ζητούμενο είναι αν είναι δυνατοί περαιτέρω και επί πλέον περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν στο πλαίσιο των ειδικών κυριαρχικών ή εξουσιαστικών σχέσεων (εκούσιων εν προκειμένω) ως αναγκαίοι για την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία της ειδικής αυτής εξουσιαστικής σχέσης<sup>30</sup>. Όπως γίνεται παγίως δεκτό από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας οι αστυνομικοί υπάλληλοι τελούν σε ιδιαίτερο καθεστώς, αντίστοιχο με αυτό των ενόπλων δυνάμεων, το οποίο προσιδιάζει προς τον χαρακτήρα και την αποστολή της αστυνομικής υπηρεσίας, που αποβλέπει στη διασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης. Στο πλαίσιο αυτό ο νομοθέτης έχει υποχρέωση να κατοχυρώνει σε υψηλό βαθμό, στο επίπεδο της στελέχωσης, οργάνωσης και λειτουργίας, την αστυνομική υπηρεσία, θεσπίζοντας, μεταξύ άλλων, το κατάλληλο

<sup>28</sup> . Γ.Κ. Βλάχος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, Θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, Το Σύνταγμα της 11<sup>ης</sup> Ιουνίου 1975 και οι νεώτερες διεθνείς εξελίξεις, 1979, σελ. 88 επ.

<sup>29</sup> . Γ. Μπακόπουλος, Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό δημόσιο δίκαιο, ό.π., σελ. 52, Π. Τσίρης, Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της συνάθροισης, ό.π., σελ. 113 επ. με περαιτέρω παραπομπές σε θεωρία και νομολογία.

<sup>30</sup> . Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, ό.π., σελ. 520 επ.

προς τούτο καθεστώς πειθαρχίας, η μη τήρηση του οποίου αποτελεί αιτία επιβολής πειθαρχικών ποινών από τα οικεία πειθαρχικά όργανα<sup>31</sup>. Όπως ορθά επισημαίνεται ακόμη και στην περίπτωση της ειδικής νομικής σχέσεως που συνάπτεται εκουσίως (π.χ. σχέση δημόσιων, στρατιωτικών ή αστυνομικών υπαλλήλων με το κράτος) δεν μπορεί η εκούσια υπαγωγή στην εν λόγω σχέση να εκλαμβάνεται ως συγκατάθεση στον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων. Και τούτο διότι η αρχή *volenti non fit injuria* δεν ισχύει, κατά κανόνα, επί ατομικών δικαιωμάτων και γίνεται δεκτή η εφαρμογή της μόνο στον περιορισμένο βαθμό που θεωρείται επιτρεπτή παραίτηση από συγκεκριμένη και χρονικά περιορισμένη άσκηση ορισμένου ατομικού δικαιώματος<sup>32</sup>. Η αρχή μάλιστα αυτή γίνεται ακόμη πιο σαφής στις περιπτώσεις των υποχρεωτικών ή αναγκαστικών σχέσεων όπου ορθά η νομολογία προκειμένου να θεωρήσει “νόμιμους” περιορισμούς ατομικών δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ απαιτεί τη συνδρομή πολύ αυστηρών προϋποθέσεων, ιδίως όταν πρόκειται για περιορισμούς που σχετίζονται με ατομικά δικαιώματα δημόσιων, στρατιωτικών και αστυνομικών υπαλλήλων ή υπαλλήλων δημόσιων οργανισμών<sup>33</sup>. Ειδικότερα: α) καταρχάς ο περιορισμός του ατομικού δικαιώματος πρέπει και μέσα στο πλαίσιο της ειδικής κυριαρχικής σχέσης να προβλέπεται ειδικώς από τυπικό ή ουσιαστικό νόμο που είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα και όχι να συνάγεται απλώς «εξ αυτής ταύτης της φύσεως της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσεως»<sup>34</sup>, β) ο περιορισμός δεν πρέπει να αφορά σε ατομικό δικαίωμα που δεν επιδέχεται οιονδήποτε περιορισμό, γ) ο περιορισμός δεν πρέπει να οδηγεί στην αναίρεση της ουσίας (προσβολή του πυρήνα) του κρίσιμου δικαιώματος. Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογία και με αφορμή περιορισμούς στο δικαίωμα ελεύθερης έκφρασης «δύναται μεν, καθ’ όσον αφορά τους

---

<sup>31</sup> . ΣΤΕ 573/2005, 3356/2004, 1981/1986, 1013/1986, 780/1981.

<sup>32</sup> . Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ.π., σελ. 203.

<sup>33</sup> . Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ.π., σελ. 204.

<sup>34</sup> . Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ.π., σελ. 204 και ΔΕΦΑΘ 311/1980, ΤοΣ 1980, σελ. 234 επ.

δημοσίους υπαλλήλους και ειδικότερον τους στρατιωτικούς, ευρισκομένους προς το κράτος εις ηθελημένην ειδικήν σχέσιν εξουσιάσεως, αν επιβληθούν ωρισμένοι περιορισμοί, οι οποίοι όμως ουδέποτε δύνανται να οδηγήσουν εις την κατάργηση του αναφερθέντος δικαιώματος...»<sup>35</sup>. Άλλωστε η «εγγύηση» του κράτους υπό την οποία τελούν τα δικαιώματα του ανθρώπου, κατά το άρθρο 25 παρ. 1, έχει ως ελάχιστο και αναφαίρετο περιεχόμενο την απόλυτη κατοχύρωση, τουλάχιστο του πυρήνα των δικαιωμάτων αυτών, έναντι οιασδήποτε κρατικής προσβολής και δ) ο περιορισμός πρέπει να επιβάλλεται στη συγκεκριμένη περίπτωση από το δημόσιο συμφέρον και να τελεί σε εύλογη σχέση αναγκαιότητας προς την ειδική κυριαρχική σχέση (αρχή αναλογικότητας) που να προκύπτει από την απαιτούμενη αιτιολογία<sup>36</sup>. Εξάλλου η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας που επιβάλλει όρια στον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα. Σε ό,τι αφορά το δημόσιο συμφέρον, ενώ η λειτουργία του θα έπρεπε να κινείται στην κατεύθυνση του «περιορισμού των περιορισμών», συνηθέστερη είναι στην πράξη η χρήση της έννοιας ή παρεμφερών εννοιών για την δικαιολόγηση επιβολής περιορισμών<sup>37</sup>. Άλλωστε και οι συνταγματικές διατάξεις που αναφέρονται ρητώς στην έννοια του γενικού (άρθρα 17 παρ. 1, 106 παρ. 1 εδ. α'), του δημόσιου (24 παρ. 1 εδ ε') ή του εθνικού συμφέροντος (άρθρα 4 παρ. 3 εδ. β' και 28 παρ. 2 εδ. α' και παρ. 3 Συντ.) ουδόλως επιβάλλουν την εξυπηρέτηση του «δημόσιου συμφέροντος» ως γενικής αρχής στην οποία θα πρέπει να υποτάσσονται τα επιμέρους συνταγματικά δικαιώματα. Σε μια τέτοια περίπτωση τα συνταγματικά δικαιώματα και ιδίως τα ατομικά θα υποβαθμίζονταν και θα μετατρέπονταν σε

---

<sup>35</sup> . ΣτΕ 780/1981, 2209/1977, ΤοΣ 1977, σελ. 636, ΔΕΦΑΘ 311/1980, ΤοΣ 1980, σελ. 234Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ.π., σελ. 204, Α. Σβώλος/Γ. Βλάχος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τόμ. Α', 1954, σελ. 95, Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπ.π. σελ. 95.

<sup>36</sup> . ΣτΕ 3634/1978 Ολ., ΤοΣ 1979, σελ. 113. Βλ. σχετ. Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ.π., σελ. 205.

<sup>37</sup> . Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπ.π, σελ. 86.



απλά μέσα και εργαλεία που θα ήταν στη διάθεση της πολιτείας ανά πάσα στιγμή υποταγμένα σε οιαδήποτε κρατική σκοπιμότητα<sup>38</sup>.

### 3. Οι περιορισμοί του δικαιώματος συνάθροισης στη νομολογία του ΕυρΔΔΑ

Σύμφωνα με την πάγια θέση των δικαιοδοτικών οργάνων της ΕΣΔΑ οι περιορισμοί του δικαιώματος συνάθροισης είναι επιτρεπτοί μόνο όταν προβλέπονται a priori νομοθετικώς<sup>39</sup>. Τούτο σημαίνει ότι οι περιορισμοί πρέπει αφενός να βρίσκουν έρεισμα στην εθνική νομοθεσία και αφετέρου να είναι αρκούντως σαφείς, προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να προσανατολίσουν εκ των προτέρων τη συμπεριφορά τους<sup>40</sup>. Περαιτέρω, οι τιθέμενοι περιορισμοί πρέπει να επιδιώκουν έναν από τους συγκεκριμένους νόμιμους σκοπούς που αναφέρονται στην παρ. 2 εδ. 1 του άρθρου 11 και να είναι απαραίτητοι σε μια δημοκρατική κοινωνία. Δίπλα σε αυτούς υπάρχουν οι περιορισμοί της παρ. 2 εδ. 2, οι οποίοι μπορούν να επιβληθούν σε υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις, στην αστυνομία ή σε κρατικές διοικητικές υπηρεσίες. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία στις τρεις πιο πάνω κατηγορίες υπαλλήλων το κράτος διαθέτει ευρύτερες εξουσίες για την επιβολή περιορισμών σε ό,τι αφορά την άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης. Το γεγονός αυτό μπορεί κατά τη νομολογία να μειώνει τον εποπτικό ρόλο, αλλά ουδόλως αποκλείει ή καταργεί την εποπτεία από την πλευρά των οργάνων της Σύμβασης ως προς τον τρόπο εφαρμογής της εν λόγω διάταξης από τις εθνικές αρχές<sup>41</sup>. Το Δικαστήριο αρνείται να αναγνωρίσει την πλήρη αυτονομία της διάταξης αυτής από τους γνωστούς «περιορισμούς των περιορισμών», θεωρώ-

<sup>38</sup> . Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπ.π, σελ. 87.

<sup>39</sup> . Βλ. σχετ. Ch. Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 4<sup>η</sup> έκδοση, 2009, σελ. 302 επ.

<sup>40</sup> . F. Arndt/A. Schubert, Art. 11 EMRK, σε: U. Karpenstein/F.-C. Mayer, EMRK - Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 2012, σελ. 302 και την παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>41</sup> . ΕυρΔΔΑ απόφαση της 20<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1987, Council of Civil Service Unions, αρ. προσφυγής 11603/1985, DR 50, sel. 228 (241). Βλ. σχετ. F. Arndt/A. Schubert, Art. 11 EMRK, όπ.π., σελ. 302, Th. Marauhn, όπ.π., σελ. 142.

ντας ότι η έννοια του «νόμιμου περιορισμού» ταυτίζεται με την έννοια της «νομιμότητας», όπως νοείται και προβλέπεται στις παραγράφους 2 των άρθρων 9, 10 και 11 της ΕΣΔΑ<sup>42</sup>. Ειδικότερα το Δικαστήριο<sup>43</sup> θεωρεί ότι η διάταξη του εθνικού δικαίου που δεν επιτρέπει αστυνομικό υπάλληλο να γίνει μέλος πολιτικού κόμματος δεν παραβιάζει την ελευθερία της έκφρασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της Σύμβασης. Και τούτο διότι οι πολίτες ευλόγως θα πρέπει να θεωρούν ότι τα μέλη του αστυνομικού σώματος συμπεριφέρονται με γνώμονα την αρχή της πολιτικής ουδετερότητας και της αμεροληψίας. Κατά την άποψη βέβαια της μειοψηφίας, η απαγόρευση αυτή είναι δυσανάλογη με τον επιδιωκόμενο σκοπό και γίνεται ακόμη πιο άδικη αν ληφθεί υπόψη ότι ο σχετικός εθνικός νόμος προβλέπει το δικαίωμα των ίδιων υπαλλήλων να είναι υποψήφιοι πολιτικών κομμάτων σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο ή να παίρνουν μέρος σε δημοτικές εκλογές υπό την προϋπόθεση ότι θα πρέπει προηγουμένως να ενημερώσουν τον επικεφαλής της αστυνομίας για την πρόθεσή τους αυτή και να παραμείνουν εκτός υπηρεσίας έως την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων<sup>44</sup>. Την ίδια άποψη διατυπώνει το Δικαστήριο, θεωρώντας σύμφωνη με το άρθρο 11 την απαγόρευση συμμετοχής σε πολιτικό κόμμα αξιωματούχου της δημοτικής αστυνομίας, αναγνωρίζοντας στα Κράτη ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά τη ρύθμιση του υπηρεσιακού καθεστώτος και της σταδιοδρομίας κρατικών αξιωματούχων, οι οποίοι συμμετέχουν άμεσα στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και ασκούν αρμοδιότητες με βάση το δημόσιο δίκαιο για τη διαφύλαξη των συμφερόντων του κράτους. Ο συγκεκριμένος περιορισμός δικαιολογείται σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό στις περιπτώσεις διοικητικών οργάνων των οποίων η τοπική αρμοδιότητα επιτάσσει τη διαφύλαξη της αμοιβαίας

---

<sup>42</sup> . ΕυρΔΔΑ απόφαση της 20<sup>ης</sup> Μαΐου 1999, Rekvényi κατά Ουγγαρίας, αρ. προσφυγής 25390/1994, παρ. 59. Βλ. σχετ. Η. Καστανάς, Άρθρο 11 ΕΣΔΑ, όπ.π., σελ. 455, N.-L. Arold, The Legal Culture of the European Court of Human Rights, 2007, σελ. 204.

<sup>43</sup> . ΕυρΔΔΑ απόφαση της 20<sup>ης</sup> Μαΐου 1999, Rekvényi, όπ.π.,

<sup>44</sup> . Βλ. σχετ. N.-L. Arold, The Legal Culture of the European Court of Human Rights, όπ.π., σελ. 204.

εμπιστοσύνης με τους πολίτες, η οποία μπορεί να ενισχυθεί με την αποσύνδεση των οργάνων αυτών από την πολιτική<sup>45</sup>.

Όπως πάντως επισημαίνεται και στη θεωρία και τη νομολογία η δυνατότητα αυτή θέσπισης περιορισμών θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά και οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί στις πιο πάνω κατηγορίες υπαλλήλων δεν πρέπει να αναιρούν την ουσία ή τον πυρήνα του δικαιώματος<sup>46</sup>. Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 11 παρ. 2 εδ. 2 ήταν αμφισβητούμενη για μεγάλο χρονικό διάστημα. Ήδη πάντως το Δικαστήριο ρητά απαιτεί οι περιορισμοί που προβλέπονται στο εδ. 2 της παρ. 2 του άρθρου 11 για τις ειδικές κατηγορίες υπαλλήλων να τελούν σε εύλογη αναλογία και αναγκαιότητα προς την ειδική υπαλληλική σχέση<sup>47</sup>. Συμπερασματικά, οι ειδικοί περιορισμοί στους οποίους αναφέρεται ρητώς η πιο πάνω διάταξη για τις συγκεκριμένες κατηγορίες κρατικών υπαλλήλων δεν αυτονομούνται, αλλά υπάγονται στα γνωστά κριτήρια που έχει καθιερώσει το Δικαστήριο<sup>48</sup>.

Επίσης το Δικαστήριο έχει υιοθετήσει εδώ και καιρό μια ευρεία έννοια της ερμηνείας των «περιορισμών» στην άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, και υπάγει με τον τρόπο αυτό στον έλεγχό του ένα ευρύτατο φάσμα περιοριστικών μέτρων που λαμβάνονται από τις οικείες εθνικές αρχές. Έτσι, ως «επέμβαση» στο πεδίο άσκησης του δικαιώματος δεν νοείται μόνο η *de jure* και *de facto* απαγόρευση μιας συνάθροισης, αλλά και άλλα μέτρα που λαμβάνονται πριν, κατά τη διάρκεια ή μετά από την πραγματοποίηση της συνάθροισης, όπως λ.χ., ποινές ή κυρώσεις για τη συμμετοχή σε συγκεκριμένη συνάθροιση. Το Δικαστήριο μάλιστα αποδίδει ιδιαίτερη σημασία σε μέτρα τα οποία θεωρούνται ικανά να αποθαρ-

---

<sup>45</sup> . ΕυρΔΔΑ απόφαση της 10<sup>ης</sup> Απριλίου 2012, *Strzelecki κατά Πολωνίας*, αρ. προσφυγής 26648/03, παρ. 44-58.

<sup>46</sup> . ΕυρΔΔΑ απόφαση της 12<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2008, *Demir & Baykara κατά Τουρκίας*, αρ. προσφυγής 34503/1997, *F. Arndt/A. Schubert*, Art. 11 EMRK, όπ.π., σελ. 304.

<sup>47</sup> . Βλ. *F. Arndt/A. Schubert*, Art. 11 EMRK, όπ.π., σελ. 304 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>48</sup> . *Η. Καστανάς*, Άρθρο 11 ΕΣΔΑ, όπ.π., σελ. 464.

ρύνουν τους ενδιαφερόμενους από τη συμμετοχή τους σε διαδηλώσεις, συγκεντρώσεις διαμαρτυρίας ή εκδηλώσεις κ.λπ.<sup>49</sup>.

#### **4. Η ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης**

##### **4.1. Έννοια, συμβολισμός και νομική αντιμετώπιση της στολής**

Μολονότι δεν είναι πάντοτε βέβαιη η ταύτιση μιας στολής με μια συγκεκριμένη και σταθερή προς τα έξω εικόνα και λειτουργία, λόγω της πιθανής πολυσημίας της<sup>50</sup>, είναι γεγονός ότι η αστυνομική στολή ταυτίζεται παραδοσιακά με την άσκηση αστυνομικής εξουσίας. Έτσι, γίνεται γενικώς δεκτό ότι η στολή του αστυνομικού εκτός του ότι επιχειρεί να αποπνεύσει δύναμη και εξουσία, επιδιώκει κυρίως να προσδιορίσει ένα πρόσωπο ως επιφορτισμένο με κρατικές αρμοδιότητες για χρήση και άσκηση αστυνομικής εξουσίας. Ανάλογα πάντως με την προσωπικότητα του κάθε πολίτη και τη συγκυρία, η θέα ενός αστυνομικού με στολή μπορεί να προκαλεί πολυποίκιλα συναισθήματα<sup>51</sup>, που κυμαίνονται από την υπερηφάνεια και τον σεβασμό έως τον φόβο ή τον θυμό<sup>52</sup>. Η στολή, εκτός άλλων, διασφαλίζει κυρίως ότι όσοι την φορούν είναι αφοσιωμένοι στην επίτευξη των σκοπών της ομάδας και πιστοποιεί την προσήλωση των μελών της στη νομιμότητα. Εκτός από την προσήλωση στη νομιμότητα η εμφάνιση με στολή αποδεικνύει περαιτέρω τον σεβασμό προς ό,τι η τελευταία συμβολίζει και αποκλείει το ενδεχόμενο οιασδήποτε σύγχυσης από την πλευρά του κοινού, το οποίο μπορεί

<sup>49</sup> . ΕυρΔΔΑ απόφαση της 20<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2005, United Macedonian Organisation Ilinden, αριθ. προσφυγής 59489/2000. Βλ. εκτενέστερα Η. Καστανάς, Άρθρο 11 ΕΣΔΑ, σε: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ερμηνεία κατ' άρθρο (Δ/νση έκδ. Λ. Σισιλιάνος), 2013, σελ. 436.

<sup>50</sup> . L. Rauer, *Rechtliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Versammlungen*, 2010, σελ. 132.

<sup>51</sup> . A. Linke/M. Nussbaumer/P.-R. Portman, *Linguistik*, 1991, σελ. 19, 22 επ. και 27.

<sup>52</sup> . R. –R. Johnson, *The psychological influence of the police uniform*, μελέτη δημοσιευμένη στις 4-3-2005 στην ιστοσελίδα: <http://www.policeone.com/police-products/apparel/undergear/articles/99417-The-psychological-influence-of-the-police-uniform>.

να είχε μια άλλη εικόνα για τους πρωταγωνιστές και τους συμμετέχοντες σε μια συνάθροιση<sup>53</sup>.

Σύμφωνα με το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο της Γερμανίας, η υποχρέωση των αστυνομικών υπαλλήλων να φορούν τη στολή τους εν ώρα υπηρεσίας δικαιολογείται ιδίως από την ανάγκη να γίνεται σε όλους ορατή η νομιμοποίησή τους και η εξουσία τους για τη λήψη μέτρων αστυνομικού χαρακτήρα. Με άλλα λόγια η στολή εκτός του ότι συνιστά ένδειξη ότι ο φορέας της νομιμοποιείται και είναι εξοπλισμένος με την αστυνομική εξουσία συμβολίζει την άσκηση της εν λόγω εξουσίας κατά τρόπο αντικειμενικό, ουδέτερο και αμερόληπτο<sup>54</sup>.

## **4.2. Η ειδικότερη θέση της θεωρίας και της νομολογίας**

### **4.2.1. Ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης**

Στην ελληνική θεωρία, αλλά και διεθνώς γίνεται γενικώς δεκτό ότι στολές και άλλα διακριτικά σήματα που φέρουν οι συναθροιζόμενοι είναι ασυμβίβαστα με την έννοια της «ήσυχης» συνάθροισης μόνο εάν είναι σύμβολα και διεγερτικά βίας. Έτσι, λ.χ. οι μπορούν να θεωρηθούν ασύμβατες με το δικαίωμα συνάθροισης φασιστικές στολές ή οι κουκούλες των Κου-Κλουξ-Κλαν ή οι μάσκες τρομοκρατικών οργανώσεων – σε αντίθεση με τις στολές των προσκόπων ή των μεταμφιεσμένων του καρναβαλιού, αλλά και οικολόγων διαδηλωτών που σκοπό έχουν την προσέλκυση του ενδιαφέροντος του κοινού<sup>55</sup>.

Εάν εξαιρέσει κανείς την πολύ πρόσφατη και ήδη αναφερθείσα ανωτέρω γνωμοδότηση της Ολομελείας του Ν.Σ.Κ. (29/2013), το ζήτημα της ένστολης άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης από αστυνομικούς ή στρατιωτικούς υπαλλήλους δεν έχει απασχολήσει καθόλου μέχρι σήμερα την εγχώρια θεωρία και νο-

<sup>53</sup> . N. Joseph/N. Alex, *The Uniform: A Sociological Perspective*, *American Journal of Sociology* 1972, σελ. 719 και 723.

<sup>54</sup> . BVerwG 2 C 3.05 απόφαση της 2-3-2006.

<sup>55</sup> . Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά δικαιώματα*, όπ.π., σελ. 847.

μολογία. Σύμφωνα με την εν λόγω γνωμοδότηση δεν μπορούν, νομίμως, να φέρουν στολή οι συμμετέχοντες σε εκδηλώσεις προς προβολή των συνδικαλιστικών αιτημάτων τους (πορείες, συγκεντρώσεις κ.λ.π.) αστυνομικοί υπάλληλοι, δεδομένου ότι αυτοί δεν είναι σε διατεταγμένη υπηρεσία. Με την ανωτέρω παραδοχή, κατά την ίδια άποψη δεν αναιρείται η συνδικαλιστική ελευθερία των εν λόγω υπαλλήλων. Κατά την άποψη πάντως της πολύ ισχυρής μειοψηφίας υπό το φως των παρατεθεισών ειδικών κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και αυτών των άρθρων 5 και 23 του Συντάγματος συνάγεται, ότι δεν απαγορεύεται, οπωσδήποτε, η επιβολή δια νόμου συνταγματικώς ανεκτών περιορισμών στην άσκηση και του δικαιώματος οργάνωσης και συμμετοχής σε δημόσιες συναθροίσεις από μέλη της αστυνομίας. Επομένως, κατά την ίδια μειοψηφία άποψη ενδεχόμενη ρητή νομοθετική απαγόρευση να φέρουν την υπηρεσιακή στολή οι συμμετέχοντες, στις σχετικές εκδηλώσεις, αστυνομικοί υπάλληλοι δεν θίγει, καταρχήν, τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, που απορρέουν από τις διατάξεις του Συντάγματος και των οικείων διεθνών Συμβάσεων.

Αντιθέτως, το ζήτημα της άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης με υπηρεσιακή στολή από αστυνομικούς και στρατιωτικούς, όπως ήδη έχει αναφερθεί, αποτέλεσε αντικείμενο πολλών αποφάσεων των γερμανικών δικαστηρίων. Με μια *ad hoc* απόφαση που εκδόθηκε στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας από το Διοικητικό Δικαστήριο του Wiesbaden<sup>56</sup> κρίθηκε καταρχάς ότι από τις σχετικές ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη δεν μπορεί να συναχθεί ότι προβλέπεται ένα δικαίωμα του αστυνομικού υπαλλήλου να μπορεί να φέρει τη στολή του όταν συμμετέχει σε μια συγκέντρωση. Το Δικαστήριο εκτιμά κατά πρώτον ότι η αναγνώριση του δικαιώματος σε αστυνομικούς να συμμετέχουν με υπηρεσιακή στολή σε διαδήλωση εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της υπηρεσίας. Περαιτέρω, θεωρεί ότι από το νομοθετικώς προβλεπόμενο δικαίωμα του αστυνομικού να φο-

---

<sup>56</sup> . VG Wiesbaden, Beschl. v. 17.11.03 – 8 G 2745/03 (V), NJW 2004, σελ. 635.

ράει τη στολή από και προς τον τόπο της εργασίας του δεν μπορεί να συναχθεί δικαίωμα να την φοράει και κατά τη διάρκεια μιας διαδήλωσης. Το Δικαστήριο για τη θεμελίωση της κρίσης του παραπέμπει στην απόφαση του Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου της 8. 12. 1982<sup>57</sup>, σύμφωνα με την οποία από το δικαίωμα των στρατιωτών να φέρουν τη στολή τους και εκτός υπηρεσίας δεν απορρέει κανένα υποκειμενικό δικαίωμα να συμμετέχουν σε διαδηλώσεις με στολή. Παραπέμπει επίσης και σε σχετική απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 7.4.1981<sup>58</sup> με την οποία είχε κριθεί ότι η απαγόρευση που τίθεται σε στρατιώτες να παρευρίσκονται ένστολοι σε πολιτικές συγκεντρώσεις δεν θίγει το δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης ούτε το δικαίωμα συνάθροισης και συνένωσης. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι και οι δύο μνημονευόμενες και παραπεμπόμενες αποφάσεις ασχολήθηκαν με τις οικείες διατάξεις περί καταστάσεως στρατιωτών (Soldatengesetz) σύμφωνα με τις οποίες οι στρατιώτες μπορούν μεν να φέρουν τη στολή τους εκτός υπηρεσίας (άρθρο 4a), αλλά δεν μπορούν να παρίστανται ένστολοι σε πολιτικές εκδηλώσεις και συγκεντρώσεις, σύμφωνα με την ρητή απαγόρευση του ίδιου νόμου (άρθρο 15 παρ. 3). Ειδικότερα:

Το Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, εν προκειμένω, με την κρίσιμη και παραπεμπόμενη απόφασή του προβαίνει στη διάκριση ανάμεσα σε πολιτικές και μη συγκεντρώσεις. Πιο συγκεκριμένα, από το αντικείμενο, τον σκοπό, την εξέλιξη και το περιεχόμενο μιας εκδήλωσης καθίσταται ορατό και αντιληπτό, κατά την άποψη του Δικαστηρίου, εάν πρόκειται για συλλογική πολιτική δραστηριότητα ή για δραστηριότητα που αφορά αμιγώς σε προβολή και προώθηση συνδικαλιστικών-επαγγελματικών αιτημάτων, οπότε δεν ισχύει η απαγόρευση του ως άνω άρθρου 15 παρ. 3 του νόμου περί καταστάσεως στρατιωτών. Συμπερασματικά, το Δικαστήριο προβαίνει στις εξής κρίσιμες διαπιστώσεις: α) ερμηνεύοντας την έν-

---

<sup>57</sup> . BVerwGE 76, 30.

<sup>58</sup> . BVerfG; Beschluss vom 7. 4. 1981; BVerfGE 57,29.

νοια της πολιτικής συγκέντρωσης του ως άνω άρθρου 15 θεωρεί ότι η προώθηση και προβολή των εργασιακών και επαγγελματικών συμφερόντων των μελών ενός σωματείου κατ' άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας (άρθρο 9 § 3 του Θεμελιώδους Νόμου) δεν συνιστά πολιτική συγκέντρωση κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 15 και β) η επίμαχη απόφαση του Υπουργείου Άμυνας περί απαγόρευσης του στρατιωτικού προσωπικού να συμμετάσχει σε συγκέντρωση, κατά την ανωτέρω έννοια, ήταν παράνομη απέναντι στους προσφεύγοντες, καθόσον εκδόθηκε καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας της. Επομένως, όπως ορθά υποστηρίζεται, αποφασιστικό κριτήριο με βάση τα ανωτέρω για την ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης είναι το εάν η εκδήλωση στην οποία συμμετέχουν οι ένστολοι κρατικοί υπάλληλοι που αποτελούν μέλη επαγγελματικής ένωσης έχει σκοπό την προώθηση και την προβολή επαγγελματικών και κοινωνικών αιτημάτων ή έχει αμιγώς πολιτικό περιεχόμενο και στοχεύει να προπαγανδίσει και να προωθήσει γενικές πολιτικές θέσεις και ιδέες. Μόνο στην τελευταία περίπτωση θα πρέπει να απαγορεύεται η συμμετοχή ένστολων κρατικών υπαλλήλων με βάση την υποχρέωσή τους περί πολιτικής ουδετερότητας και όχι όταν πρόκειται για συναθροίσεις που σκοπό έχουν την προβολή εργασιακών, επαγγελματικών και κοινωνικών αιτημάτων<sup>59</sup>.

Επίσης και η παραπεμπόμενη απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου τονίζει με έμφαση ότι την εντονότερη και ισχυρότερη προστατευόμενη πτυχή του θεμελιώδους δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι συνιστά η δραστηριότητα ενός σωματείου και των μελών του<sup>60</sup>, στο μέτρο που στοχεύει αποκλειστικά τη διεκδίκηση κλαδικών και επαγγελματικών (εργασιακών και οικονομικών) συμφερόντων. Το επίμαχο συλλαλητήριο, κατά το Δικαστήριο δεν μπορεί

<sup>59</sup> . S.-E. Wecker, Verbot des Tragens der Uniform bei Demonstrationen außerhalb des Dienstes?, Polizeispiegel, 2004, σελ. 16.

<sup>60</sup> . Άρθρο 9 § 3 του Θεμελιώδους Νόμου, ο οποίος με το άρθρο 9 κατοχυρώνει από κοινού το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και τη συνδικαλιστική ελευθερία.



να θεωρηθεί ότι ανήκει στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, καθόσον δεν ήταν εκδήλωση συνδικαλιστικού-επαγγελματικού περιεχομένου. Και τούτο διότι δεν στόχευε την προώθηση, προβολή και διεκδίκηση επαγγελματικών και κοινωνικών αιτημάτων - αιτήματα για τα οποία πρωτίστως ιδρύονται τα συνδικαλιστικά σωματεία - αλλά στόχευε αποκλειστικά τον προπαγανδισμό γενικών πολιτικών θέσεων εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής στο πλαίσιο επηρεασμού της λαϊκής βούλησης.

Συμπερασματικά, σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η διοργάνωση ή η συμμετοχή σε συνάθροιση ένστολων αστυνομικών υπαλλήλων που δεν έχει αμιγώς πολιτικό περιεχόμενο (δηλαδή προώθηση και προπαγανδισμό γενικών πολιτικών ιδεών και θέσεων), αλλά έχει σκοπό την προώθηση και την προβολή επαγγελματικών και κοινωνικών συμφερόντων, συνιστά νόμιμη δραστηριότητα και βρίσκει συνταγματικό έρεισμα εκτός από τη συνδικαλιστική ελευθερία (άρθρο 23 παρ. 1 Σ.) και στο συνταγματικό δικαίωμα της συνάθροισης (άρθρο 11 παρ. 1). Μια ενδεχόμενη νομοθετική ρύθμιση που θα απαγόρευε στο αστυνομικό προσωπικό να διοργανώνει τέτοιες συναθροίσεις ή να συμμετέχει σ' αυτές με στολή θα παραβίαζε τον πυρήνα του δικαιώματος συνάθροισης.

#### **4.2.2. Ένστολη άσκηση του δικαιώματος συνάθροισης και υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας**

Πράγματι, όπως για τη νομολογία του Στρασβούργου, το κριτήριο της πολιτικής ουδετερότητας, είναι το αποφασιστικότερο κριτήριο και για τη γερμανική διοικητική νομολογία, όταν καλείται να αντιμετωπίσει συναφή ζητήματα. Έτσι, προκειμένου να θεωρηθεί νόμιμη η απαγόρευση παραχώρησης συνέντευξης από συνδικαλιστή αστυνομικό, το διοικητικό δικαστήριο του Hessen<sup>61</sup> τονίζει με έμφαση ότι προ πάντων θα πρέπει να αποτρέπεται ο κίνδυνος να συγχέεται η συνδικα-

<sup>61</sup>. Hessischer VGH, Beschluss vom 31 August 2011, Az. 1 B 1413/11.

λιστική με την αστυνομική δραστηριότητα, η οποία ως κλασική διοικητική δραστηριότητα επιβάλλεται να ασκείται με βάση τη δικαιοκρατική αρχή και την συνακόλουθη αρχή της πολιτικής ουδετερότητας. Το Δικαστήριο παραπέμπει εν προκειμένω στη γνωστή αυστηρή θέση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να προστατεύεται η διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών στην ουδετερότητα και την αντικειμενικότητα των αστυνομικών υπαλλήλων και να αποφεύγεται το ενδεχόμενο να δίδεται η εντύπωση στους πολίτες ότι ταυτίζεται και συμπίπτει η συνδικαλιστική με την διοικητική λειτουργία. Κάτι τέτοιο θα είχε ως πιθανό αποτέλεσμα να τίθεται εν αμφιβόλω η τήρηση των αρχών της ουδετερότητας και της αμεροληψίας από την πλευρά των αστυνομικών αρχών. Το Συνταγματικό Δικαστήριο με την παραπεμπόμενη πολύ σημαντική απόφασή του<sup>62</sup> είχε κληθεί να δώσει απάντηση στα παράπονα ενός συνδικαλιστικού σωματίου αστυνομικών, το οποίο το φθινόπωρο του 2002 οργάνωσε μια εκστρατεία στο κρατίδιο της Ρηνανίας-Βεστφαλίας με σκοπό την επίτευξη του στόχου του που ήταν η ενίσχυση των αστυνομικών υπηρεσιών με πρόσθετο προσωπικό. Στο πλαίσιο της εν λόγω εκστρατείας, πέρα από τη διανομή φυλλαδίων στα οποία γινόταν αναφορά στις υπέρμετρα πολλές υπερωρίες που ήταν υποχρεωμένοι να κάνουν οι υπηρετούντες αστυνομικοί, ζητείτο από τους απλούς πολίτες που επισκέπτονταν τα αστυνομικά τμήματα να υπογράψουν σε ειδικά βιβλία-λίστες που είχαν ανοιγεί για τον σκοπό αυτό μέσα στους χώρους εργασίας, δηλώνοντας ότι είναι υποστηρικτές του συγκεκριμένου αιτήματος. Το αρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών του κρατιδίου της Ρηνανίας-Βεστφαλίας απαγόρευσε την τοποθέτηση των ως άνω λιστών εντός των αστυνομικών τμημάτων. Το ερώτημα που απασχόλησε το Δικαστήριο ήταν εάν ενόψει της συνταγματικά κατοχυρωμένης συνδικαλιστικής ελευθερίας (άρθρο 9 § 3 GG) το Υπουργείο θα έπρεπε να ανεχθεί τη συγκεκριμένη δράση του σωματίου. Τα μείζονα κρίσιμα ζη-

---

<sup>62</sup> . BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 2007 - 1 BvR 978/05 -Juris-Umdruck Rn. 28.

τήματα που καταρχάς τέθηκαν εν προκειμένω, ήταν από τη μια πλευρά η συνδικαλιστική ελευθερία και αφετέρου η υποχρέωση των διοικητικών οργάνων (αστυνομικών εν προκειμένω) να δρουν επί τη βάσει των αρχών της αμεροληψίας και της πολιτικής ουδετερότητας. Θα πρέπει, συνεπώς, μέσω της διαδικασίας της πρακτικής εναρμόνισης να επιτευχθεί στάθμιση του ατομικού δικαιώματος και του δημόσιου συμφέροντος, που συγκρούονται. Κατά το Δικαστήριο η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης, η οποία απορρέει από την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου επιβάλλει την άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων με αποκλειστικό γνώμονα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και πάντοτε επί τη βάσει της αρχής της αμεροληψίας. Οι πολίτες δεν θα πρέπει να αποκομίζουν την εντύπωση ότι τα αστυνομικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν δρουν με στόχο το κοινό καλό, αλλά για την εξυπηρέτηση ίδιων συμφερόντων. Στην προκειμένη περίπτωση το Δικαστήριο έκρινε πως η συγκεκριμένη δράση του συνδικάτου εντός των χώρων των αστυνομικών τμημάτων δεν μπορούσε να γίνει ανεκτή, καθώς θα μπορούσε να δημιουργηθεί η εντύπωση στους πολίτες ότι όποιος έβαζε την υπογραφή του στη λίστα, ενδεχομένως θα ετύγχανε ευνοϊκότερης μεταχείρισης στο μέλλον και θα μπορούσε να διεκπεραιώσει γρηγορότερα και επιτυχεστερα τις εργασίες του. Από την άλλη μεριά η απόφαση επισημαίνει πως η πλέον πρόσφορη λύση θα ήταν η απλή μετατόπιση της δράσης του συνδικαλιστικού σωματείου εκτός των χώρων των αστυνομικών τμημάτων, ενόψει μάλιστα του γεγονότος ότι η συγκεκριμένη ενέργεια απευθυνόταν στη κοινωνία και όχι στους συναδέλφους των αστυνομικών. Κατ' αυτό τον τρόπο, σύμφωνα πάντα με το Δικαστήριο, αφενός αποφεύγεται η διατάραξη της εμπιστοσύνης των πολιτών στην αμερόληπτη άσκηση των αστυνομικών καθηκόντων και αφετέρου δεν θα περιοριζόταν σημαντικά η συνδικαλιστική ελευθερία.

Επομένως, κρίσιμο ζήτημα συνιστά για το Δικαστήριο το να μη δίδεται η εντύπωση στους πολίτες ότι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους οι αστυνομι-

κοί δεν δρουν επί τη βάσει της αρχής της αμεροληψίας και της ουδετερότητας και με γνώμονα το κοινό καλό, αλλά την εξυπηρέτηση άλλων και μάλιστα ίδιων συμφερόντων. Ωστόσο, εκτός του χώρου εργασίας μπορούν να αναλάβουν δράσεις που έχουν ως στόχο την προάσπιση και την προώθηση των συμφερόντων του κλάδου τους.

Είναι γεγονός ότι η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας και αμεροληψίας της διοικήσεως κατέχει σημαντική και περίοπτη θέση και στη δική μας έννομη τάξη. Θα πρέπει δε να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει επιδείξει ιδιαίτερη αυστηρότητα ως προς την τήρηση της αρχής της αμεροληψίας και της ουδετερότητας της διοικήσεως, το σύγχρονο κανονιστικό περιεχόμενο της οποίας οφείλεται πρωτίστως στη διοικητική νομολογία<sup>63</sup>.

Από την πιο πάνω θεμελιώδη θέση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου συνάγεται σαφώς ότι οι αστυνομικοί δύνανται να αναλάβουν δράσεις για την προάσπιση και προώθηση των επαγγελματικών συμφερόντων του κλάδου τους εκτός του χώρου εργασίας και όχι εν ώρα υπηρεσίας. Όπως στην αναφερθείσα περίπτωση έτσι και στην περίπτωση της ένστολης άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης μόνο για την διεκδίκηση και την προώθηση των επαγγελματικών-κοινωνικών αιτημάτων των αστυνομικών διασφαλίζεται και η μείζων εν λόγω απαίτηση περί προστασίας της αρχής της ουδετερότητας και αμεροληψίας. Και τούτο διότι ουδείς κίνδυνος υφίσταται να παρανοηθεί ο ρόλος των αστυνομικών από το κοινό για δύο βασικούς λόγους: α) οι αστυνομικοί ναι μεν ενεργούν για ίδια επαγγελματικά και οικονομικά συμφέροντα, αλλά εκτός υπηρεσίας και β) η συγκεκριμένη ενέργειά τους δεν έχει κανένα πολιτικό χαρακτήρα ώστε να μπορεί να θεωρηθεί παραβίαση της υποχρέωσης ουδετερότητας.

---

<sup>63</sup> . Π. Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 5<sup>η</sup> έκδ., 2004, σελ. 23 και 221 επ.

Με τον τρόπο αυτό αφενός δεν περιορίζεται σημαντικά η συνδικαλιστική ελευθερία των αστυνομικών, οι οποίοι επιτυγχάνουν την αποστολή του μηνύματος προς τους κυβερνώντες και αφετέρου αποφεύγεται η διατάραξη της εμπιστοσύνης των πολιτών στην αμερόληπτη άσκηση των αστυνομικών καθηκόντων, καθώς και η δημιουργία εσφαλμένης εικόνας για τα σώματα ασφαλείας. Επομένως ένας περιορισμός της ένστολης άσκησης του δικαιώματος συνάθροισης, εφόσον δεν παραβιάζεται η υποχρέωση πολιτικής ουδετερότητας από την πλευρά των αστυνομικών υπαλλήλων, παρίσταται ως μη αναγκαίος και παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

Εξάλλου, πέραν των ήδη αναφερθέντων πιο πάνω χαρακτηριστικών και σημειολογικών στοιχείων της στολής, η τελευταία πέραν της σημαντικής κοινωνικής<sup>64</sup> επιτελεί εξ αντικειμένου και μια αδιαμφισβήτητη προσωπική λειτουργία. Είναι γεγονός ότι στιγματίζει σε πολλά σημεία την προσωπική ζωή αυτού που παρέχει τις υπηρεσίες του προς το κράτος ένστολος. Και τούτο διότι η στολή πέραν του συμβολισμού, που ήδη αναφέρθηκε, έρχεται εκ των πραγμάτων να αποκαλύψει και να τονίσει το ποιος είναι αυτός που την φορά<sup>65</sup>. Σε κάθε δε περίπτωση, τέλος, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η σημειολογική και συμβολική διάσταση κάθε στολής θα πρέπει να κρίνεται κατά τον κρίσιμο χρόνο που γίνεται χρήση της και αφού ληφθούν υπόψη όλες οι συντρέχουσες περιστάσεις<sup>66</sup>.

Επί πλέον, όπως πολύ εύστοχα σημειώνεται η ελευθερία της έκφρασης, η θρησκευτική ελευθερία, η ελευθερία της τέχνης, καθώς επίσης και η ελευθερία του συνέρχεσθαι έχουν ένα ευρύτατο προστατευτικό πεδίο, καθόσον η συνταγματική κατοχύρωσή τους έρχεται να διασφαλίσει και να εγγυηθεί όχι μόνο το «εάν» αλλά και το «πως» θα ασκηθεί το κρίσιμο κάθε φορά θεμελιώδες δικαίωμα. Εάν κάποιος θελήσει να διαχωρίσει το «εάν» από το «πως» και να αποκλείσει

---

<sup>64</sup> . L. Rauer, *Rechtliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Versammlungen*, σελ. 130.

<sup>65</sup> . L. Rauer, *Rechtliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Versammlungen*, σελ. 130.

<sup>66</sup> . L. Rauer, *Rechtliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Versammlungen*, σελ. 131.

τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος από το προστατευτικό πεδίο του εκάστοτε δικαιώματος, τότε το αντίστοιχο θεμελιώδες δικαίωμα θα έμενε κενό περιεχομένου και αυτό θα είχε ως μοιραία συνέπεια το να περιπίπτει απλώς στη γενική ελευθερία δράσης (allgemeine Handlungsfreiheit)<sup>67</sup>. Με άλλα λόγια θα χανόταν εξ αντικειμένου η ιδιαίτερη σημασία και αξία, καθώς και οι ιδιαίτερες πτυχές που έχουν όλα τα παραπάνω δικαιώματα έναντι της γενικής ελευθερίας δράσης. Έτσι, οι ιδιαιτερότητες μιας διαμαρτυρίας, ως ειδικός τρόπος άσκησης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι περιλαμβάνονται στο προστατευτικό του πεδίο<sup>68</sup>. Η ιστορική, η τελολογική και η συστηματική ερμηνεία καταδεικνύουν ότι η ελευθερία του συνέρχεσθαι προστατεύει και περιλαμβάνει και τις ιδιαιτερότητες με τις οποίες πρόκειται να διοργανώνεται, να εκδηλώνεται και να εκτυλίσσεται μια διαμαρτυρία, οι οποίες μπορεί να είναι, πράγματι, πολύ χρήσιμες ή και απολύτως αναγκαίες για την επιτυχία της τελευταίας. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι συνιστά χωρίς αμφιβολία και ένα ειδικό «επικοινωνιακό» δικαίωμα. Έτσι, οι διοργανωτές μιας συγκέντρωσης και οι συμμετέχοντες σε αυτή θα πρέπει να είναι ελεύθεροι να επιλέξουν όχι μόνο τον τόπο και τον χρόνο, αλλά εξ ίσου και την ενδεχόμενη ηχητική «συνοδεία», τη μορφή με την οποία θα εμφανισθούν, καθώς και τα ειδικά «σκηνικά» στοιχεία, με σκοπό να κεντρίσουν το ενδιαφέρον του κοινού. Συνεπώς, προκειμένου το δικαίωμα συνάθροισης να μπορέσει να παίξει τον ρόλο για τον οποίο έχει συνταγματικώς κατοχυρωθεί και, όπως αυτός περιγράφηκε πιο πάνω, στον πυρήνα του θα πρέπει να θεωρείται ότι ανήκουν και τα «εντυπωσιακά στοιχεία» της διοργάνωσης μιας διαδήλωσης, διεκδίκησης ή διαμαρτυρίας<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> . T.-M. Spranger, Uniformverbot und Versammlungsfreiheit, Der Öffentliche Dienst (DÖD) 1999, σελ. 58 επ.

<sup>68</sup> . M. Limmer, Rechtliche Grenzen der Einschüchterung im Versammlungsrecht – Am Beispiel von Skinheadaufmarsch und Schwarzem Block, 2010, σελ. 126.

<sup>69</sup> . J. Rösing, Kleidung als Gefahr?, 2004, σελ. 117, M. Limmer, Rechtliche Grenzen der Einschüchterung im Versammlungsrecht, όπ.π., σελ. 127

## **Συμπέρασμα**

Με βάση τα όσα εκτέθηκαν ως προς το πρώτο ερώτημα καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η διοργάνωση ή συμμετοχή σε συγκεντρώσεις ή πορείες του αστυνομικού προσωπικού με στολή εντάσσεται και ανήκει στον σκληρό πυρήνα του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, εφόσον οι συναθροίσεις αυτές έχουν ως στόχο την προβολή και τη διεκδίκηση επαγγελματικών, εργασιακών και κοινωνικών αιτημάτων. Επομένως, μια ενδεχόμενη ρητή νομοθετική απαγόρευση στους αστυνομικούς υπαλλήλους να διοργανώνουν τέτοιες συναθροίσεις ή να συμμετέχουν σ' αυτές θα παρίστατο ως μη αναγκαία και θα υπερακόντιζε τον επιδιωκόμενο σκοπό της πολιτικής ουδετερότητας. Υπό την έννοια δε αυτή θα παραβίαζε τον πυρήνα του δικαιώματος συνάθροισης.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα καταλήγω ανεπιφύλακτα στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται ειδική ρύθμιση που να ανάγει σε πειθαρχικό παράπτωμα και να απαγορεύει ρητώς και σαφώς τη συμμετοχή του αστυνομικού προσωπικού σε δημόσιες συναθροίσεις με στολή, στο πλαίσιο προβολής των επαγγελματικών του αιτημάτων.

Κομοτηνή 20 Ιουνίου 2013

Ο γνωμοδοτών

**Καθηγητής Κωνσταντίνος Ρέμελης**