

Σπυρίδων Β. Βλαχόπουλος
Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Νομικής Πανεπιστημίου
Αθηνών, Δικηγόρος

Γ Ν Ω Μ Ο Δ Ο Τ Η Σ Η

Από την «Πανελλήνια Ομοσπονδία Αστυνομικών Υπαλλήλων», που εδρεύει στην Αθήνα (Λεωφ. Μεσογείων 96) και εκπροσωπείται νομίμως, τέθηκε υπόψη μου το ακόλουθο ερώτημα:

Ερώτημα

Νομίμως φέρουν σπολή αστυνομικοί υπάλληλοι, οι οποίοι συμμετέχουν σε συγκεντρώσεις και πορείες συνδικαλιστικών ενώσεων για την προβολή επαγγελματικών τους διεκδικήσεων;

Απάντηση

Η απάντησή μου στο ως άνω ερώτημα έχει ως ακολούθως:

I. Οι κρίσιμες διατάξεις.

Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στην ελληνική έννομη τάξη κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 του Συντάγματος («Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα»). Εξάλλου, η συνδικαλιστική ελευθερία προστατεύεται στο άρθρο 23 παρ.1 Συντ («Το Κράτος λαμβάνει τα προσηκόντα 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»), η δε παρ. 2 του ίδιου ως άνω άρθρου απαγορεύει μόνον την απεργία στους υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας.

Όσον αφορά τον περιορισμό των συνταγματικών δικαιωμάτων, θεμελιώδεις είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου 25 παρ. 1 Συντ, οι οποίες ορίζουν ότι τα «δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους... 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, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας». Σημειώνεται ότι στην ελληνική έννομη τάξη δεν υφίσταται ρητή νομοθετική διάταξη, η οποία να απαγορεύει στους αστυνομικούς

υπαλλήλους να φέρουν στολή κατά τη διάρκεια πορειών και γενικότερα εκδηλώσεων για την προβολή επαγγελματικών τους αιτημάτων¹.

II. Τα συνταγματικά δικαιώματα των τελούντων σε ειδική σχέση εξουσίασης, όπως οι αστυνομικοί υπάλληλοι. Ειδικά το δικαίωμα της συνάθροισης.

Οι αστυνομικοί υπάλληλοι τελούν σε «ειδική σχέση εξουσίασης» έναντι του Κράτους². Η ειδική αυτή κυριαρχική σχέση δεν σημαίνει όμως ότι οι αστυνομικοί υπάλληλοι δεν απολαμβάνουν τα συνταγματικά δικαιώματα που απολαμβάνουν και οι υπόλοιποι διοικούμενοι, με την εξαίρεση βεβαίως εκείνων των περιπτώσεων στις οποίες το ίδιο το Σύνταγμα εξαιρεί τους αστυνομικούς υπαλλήλους από το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Τούτο συμβαίνει για το δικαίωμα της απεργίας (άρθρο 23 παρ. 2 Συντ) και για την ελευθερία έκφρασης κομματικών πεποιθήσεων (άρθρου 29 παρ. 3 Συντ)³. Κατά τα λοιπά, οι αστυνομικοί υπάλληλοι μπορούν να ασκούν όλα τα συνταγματικά δικαιώματα, οποιοδήποτε δε περιορισμοί στην άσκησή τους πρέπει να προβλέπονται σε ειδική διάταξη νόμου, να επιβάλλονται από την ιδιαίτερη φύση της αστυνομικής υπηρεσίας, να είναι αναγκαίοι για τη διαφύλαξη της αποτελεσματικότητας της αστυνομικής διοίκησης και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Τα ανωτέρω γίνονται γενικώς δεκτά στη θεωρία, τονίζονται δε emphaticά και στην πρόσφατη νομολογία του Αρείου Πάγου επ' αφορμή

¹ Σε σχέση με την απαγόρευση στολών κατά τις διαδηλώσεις, υφίσταται μόνον η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 4 του ν.δ. 794/1971 («Περί δημοσίων συναθροίσεων»), σύμφωνα με την οποία «Απαγορεύεται η υπό των μετεχόντων της συναθροίσεως χρησιμοποίησις στολών, σημάτων ή άλλων διακριτικών σημείων διαλυθέντων κομμάτων ή δηλωτικών των αρχών αυτών». Η διάταξη αυτή -η οποία δεν αφορά πάντως το αντικείμενο της παρούσας γνωμοδότησης- πρέπει να θεωρηθεί ως κατηργημένη. Και τούτο διότι ναι μεν το ν.δ. 794/1971 εξακολουθεί να ισχύει, μόνον όμως ως προς τις διατάξεις του που δεν αντίκεινται στο ισχύον Σύνταγμα (βλ. Γνωμοδότηση Αντεισαγγελέα ΑΠ 4/30.3.1999, ΔτΑ 4/1999, σελ. 995 [με σημείωμα Π. Παραρά, σελ. 999 επ.], Π. Παραρά, Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 2^η έκδ., 2001, σελ. 72, Του ιδίου, Σύνταγμα 1975 - Corpus I (άρθρα 1-50), 1982, σελ. 194, Β. Καρακώστα, Για το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, Δ 1993, σελ. 97 [98]). Η ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 4 του ν.δ. 794/1971 πρέπει να θεωρηθεί ως ανίσχυρη υπό το καθεστώς του ισχύοντος Συντάγματος, δεδομένου ότι το τελευταίο δεν επιτρέπει τη διάλυση πολιτικών κομμάτων.

² Για την έννοια αυτή και την ειδικότερη προβληματική της, βλ. λ.χ. Π. Δαγτόγλου, Σύνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά δικαιώματα, 4^η έκδ., 2012, αρ. περ. 286 επ., Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3^η έκδ., 2006, σελ. 54 επ. (όπου μάλιστα ασκείται και κριτική στον όρο «ειδική σχέση εξουσίασης» και επισημαίνεται ότι οι ενδεχόμενοι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων δεν προκύπτουν από την «ειδική σχέση εξουσίασης» αλλά από τη συστηματική ερμηνεία του Συντάγματος)

³ Στο πεδίο των πολιτικών δικαιωμάτων βλ. και τους περιορισμούς στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι των αστυνομικών υπαλλήλων κατ' άρθρο 56 παρ. 1 και 3 Συντ. Γενικότερα για τους περιορισμούς των συνταγματικών δικαιωμάτων των αστυνομικών υπαλλήλων, βλ. Ζ. Παπαϊωάννου, Περιεχόμενο και όρια της αστυνομικής εξουσίας. Η λειτουργική αρμοδιότητα του αστυνομικού προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, 2^η έκδ., 2006, σελ. 108 επ.

του δικαιώματος της συνένωσης των υπηρετούντων στις ένοπλες δυνάμεις. Ειδικότερα, ο Άρειος Πάγος με την 3/2012 απόφαση της Ολομελείας του έκρινε ότι «του ατομικού δικαιώματος της συνενώσεως απολαμβάνουν, αδιακρίτως, όλοι οι Έλληνες πολίτες, μεταξύ δε αυτών και οι υπηρετούντες στις Ένοπλες Δυνάμεις, οι οποίοι τελούν σε ηθελημένη ειδική σχέση εξουσιάσεως προς το κράτος και σε ειδικό καθεστώς πειθαρχίας ... Η αρχή, άλλωστε, της ισότητας που κατοχυρώνεται από το άρθρο 4 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος επιβάλλει στον νομοθέτη να μην δημιουργεί ρήγματα στην καθολικότητα των ατομικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εκτός εάν το ίδιο το σύνταγμα εισήγαγε προσόντα προς άσκηση κάποιου δικαιώματος ή εάν η εις βάρος κάποιου αναστολή ή στέρηση κάποιου ατομικού δικαιώματος επιτρέπεται. Το αντίθετο, η αναγνώριση δηλαδή της δυνατότητας να εισάγονται οι γενικές εξαιρέσεις από τον νομοθέτη, εκεί όπου το Σύνταγμα δεν διακρίνει ή απλώς σιωπά, θα άφηνε, κατ' ουσίαν, ελεύθερο το πεδίο για την αναβίωση αυθαιρέτων διακρίσεων ενώπιον του νόμου και την δημιουργία πολιτών ιδιαίτερων τάξεων, ομάδων ή κατηγοριών (Ολ. ΣΤΕ 867/88). Οι υπηρετούντες δε στις ένοπλες δυνάμεις, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας του δικαστηρίου, δεν αποτελούν ειδική κατηγορία Ελλήνων πολιτών, κείμενοι εκτός του πεδίου των επί μέρους εγγυήσεων των συνταγματικών δικαιωμάτων, οι οποίες δεν προβλέπουν, ρητώς, εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής τους, ούτε μπορεί να ισχύσει γι' αυτούς ένα τεκμήριο διαφοροποίησης ως προς την απόλαυση όλων, ανεξαιρέτως, των ατομικών δικαιωμάτων που προβλέπονται από το Σύνταγμα για όλους τους Έλληνες, ανεξαρτήτως φύλου, επαγγέλματος, κοινωνικής ή οικονομικής τάξεως, υπό την έννοια ότι αυτοί έχουν μόνο εκείνα τα δικαιώματα, που ρητώς τους απονέμει η ισχύουσα συνταγματική τάξη και οι κείμενοι νόμοι. Αντιθέτως, αυτοί, κατά τεκμήριο έχουν όλα τα δικαιώματα που έχουν όλοι οι Έλληνες πολίτες με τους, κατά το Σύνταγμα, θεμιτούς περιορισμούς, που μπορούν να επιβληθούν. ... Τέλος, από τις ίδιες ως άνω διατάξεις του άρθρου 12 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 11 της ΕΣΔΑ, προκύπτει ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί, με ειδική νομοθετική ρύθμιση, να θέσει μόνο περιορισμούς στους υπηρετούντες στις Ένοπλες Δυνάμεις, που τελούν σε καθεστώς ειδικής σχέσεως εξουσίας προς το κράτος, στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων τους, μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα συστάσεως ενώσεων, που, όμως, δικαιολογούνται από την φύση της σχέσεώς τους με το κράτος και των συναφών υποχρεώσεών τους που απορρέουν από αυτή τη σχέση, οι οποίοι, πάντως, ελέγχονται με βάση την αρχή της αναλογικότητας και, σε κάθε περίπτωση, δεν επιτρέπεται, κατ' εφαρμογή της αρχής του απροσβλήτου του πυρήνος των θιγομένων ατομικών δικαιωμάτων, να αναιρούν, στην ουσία τους, τα άνω δικαιώματα (ΣτΕ 888/2008, 1560, 573/2005, 3356/2004)» .

Είναι προφανές ότι οι ανωτέρω νομολογιακές παραδοχές ισχύουν -και μάλιστα κατά μείζονα λόγο- για τους αστυνομικούς υπαλλήλους και το συνταγματικό τους δικαίωμα να συνέρχονται για

την προβολή επαγγελματικών τους αιτημάτων κατ' άρθρο 11 Συντ. σε συνδυασμό με το άρθρο 23 παρ. 1 Συντ⁴.

III. Η διαδήλωση των αστυνομικών υπαλλήλων με στολή.

Το δικαίωμα της συνάθροισης κατά το άρθρο 11 Συντ περιλαμβάνει μια σειρά από ειδικότερες ελευθερίες, όπως π.χ. την επιλογή του τόπου, του χρόνου και της ειδικότερης της συνάθροισης. Στο πλαίσιο αυτό, οι διοργανωτές είναι ελεύθεροι να αποφασίσουν όχι μόνον εάν η συνάθροισή τους θα είναι στάσιμη ή κινητή (πορεία) και εάν θα υπάρχουν φωνητικά ή/και έγγραφα συνθήματα και το περιεχόμενό τους, αλλά και εάν θα υπάρχει συγκεκριμένη ένδυση των συναθροιζομένων και εάν θα φέρουν στολή στην περίπτωση των ένστολων υπαλλήλων⁵. Με το να φέρουν τη στολή τους οι συναθροιζόμενοι αστυνομικοί υπάλληλοι κατά τη διάρκεια των συνδικαλιστικών τους διεκδικήσεων, καθιστά αμέσως σαφές σε όσους παρακολουθούν τη συνάθροιση ότι πρόκειται περί αστυνομικών που διαδηλώνουν, αυξάνει την προσοχή και την εντόπωση του κοινού στη διαδήλωση και έτσι μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της κινητοποίησής τους. Εξάλλου και επειδή οι

⁴ Βλ και τη διαδεδομένη στη θεωρία άποψη, σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται, ούτε δια νόμου, η επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα συνάθροισης των δημοσίων υπαλλήλων, πλην αυτών που σχετίζονται με την απαγόρευση εκδηλώσεων υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος κατ' άρθρο 29 παρ. 3 Συντ. Βλ. ειδικότερα Π. Τσίρη, Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της συνάθροισης. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 11 του Συντάγματος, 1988, σελ. 112-113: «Το άρθρ. 11 του Συντάγματος δεν καθιερώνει κανένα περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος της συνάθροισης για τους δημοσίους υπαλλήλους, πολιτικούς και στρατιωτικούς, και τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίοι καταρχήν απολαμβάνουν το δικαίωμα, όπως και όλοι οι άλλοι Έλληνες. Περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος της συνάθροισης στα πρόσωπα αυτά δεν μπορούν να επιβληθούν ούτε με διάταξη νόμου, δεδομένου ότι κατά τη διάταξη του άρθρ. 11 παρ. 1 του Συντάγματος το δικαίωμα της συνάθροισης δεν κατοχυρώνεται υπό την επιφύλαξη του νόμου». Ομοίως και ο Γ. Μπακόπουλος, Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι στο ελληνικό, γαλλικό και αγγλικό δημόσιο δίκαιο, 1995, σελ. 51-53, σε σχέση με τους ευρισκόμενους σε ειδική κυριαρχική σχέση: «Κατά τα άλλα [πέραν των απαγορεύσεων του άρθρου 29 παρ. 3 Συντ] γίνεται ομόφωνα δεκτό, στη θεωρία, ότι οι συνταγματικοί και λοιποί νομοθετικοί περιορισμοί [του δικαιώματος του συνέρχεσθαι], δεν αναφέρονται στην άσκηση του δικαιώματος με οποιαδήποτε άλλη μορφή πλην της πολιτικής, από αυτούς που τελούν σε ειδική κυριαρχική σχέση με το κράτος».

⁵ Για την επιλογή της ένδυσης ως στοιχείο του δικαιώματος της συνάθροισης, βλ. W. Höfling, in : M. Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, 2011, Art. 8, Randnummer 21 και H. Schulze-Fielitz, in : H. Dreier, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 2. Auflage, 2004, Art. 8, Randnummer 36. Η στολή σε μια συνάθροιση πρέπει να θεωρηθεί απαγορευμένη μόνον όταν αντιτίθεται στην «ήσυχη» συνάθροιση, περίπτωση που προφανώς δεν συντρέχει εν προκειμένω. Βλ. Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ. παρ., αρ. περ. 1007: «Μάσκες προσώπου, στολές και άλλα διακριτικά γνωρίσματα, που φέρουν οι συναθροιζόμενοι, είναι ασυμβίβαστα με την έννοια της «ήσυχης» συναθροίσεως, μόνο αν είναι σύμβολα και διεγερτικά βίας. Έτσι π.χ. οι φασιστικές στολές ή οι κοκκούλες των Κου-Κλουξ-Κλαν ή οι μάσκες τρομοκρατικών οργανώσεων –εν αντιθέσει προς τις στολές των προσκόπων ή των μεταμφιεσμένων του καρναβαλιού, αλλά και μιας 'οικολογικής' διαδήλωσεως προς προσέλκυση της προσοχής του κοινού» .

αστυνομικοί φέρουν τη στολή τους κατά τη διάρκεια συνάθροισης για εργασιακά τους θέματα, υπάρχει συνάφεια μεταξύ του σκοπού της συνάθροισης και της ιδιότητας του αστυνομικού υπαλλήλου που υποδηλώνει η στολή, με περαιτέρω συνέπεια να μην μπορεί να γίνει λόγος για χρησιμοποίηση της στολής για ιδιωτικούς λόγους ή για λόγους άσχετους προς την αστυνομική ιδιότητα. Υπό τα δεδομένα αυτά, η συμμετοχή των αστυνομικών υπαλλήλων σε συνδικαλιστική κινητοποίηση με στολή ανήκει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 11 και 23 παρ. 1 Συντ και προστατεύεται από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις⁶.

Περαιτέρω, δεν υφίσταται νομοθετική διάταξη, η οποία να απαγορεύει στους αστυνομικούς υπαλλήλους να φέρουν στολή κατά τη διάρκεια των συνδικαλιστικών τους κινητοποιήσεων. Η άποψη της πλειοψηφίας της υπ' αρ. 29/2013 γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με την οποία υφίσταται τέτοια απαγόρευση επειδή στην κείμενη νομοθεσία «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», δεν ευσταθεί κατά την άποψή μου. Και τούτο διότι οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων θα πρέπει να είναι ρητοί, ειδικοί και ανεπιφύλακτοι αμφιβολιών. Ειδάλλως ελλοχεύει ο κίνδυνος, η εκάστοτε εκτελεστική εξουσία, με επίκληση υποκειμενικών και αμφισβητούμενων ερμηνευτικών προσεγγίσεων, να περιορίζει το πεδίο εφαρμογής συνταγματικών δικαιωμάτων υποκαθιστώντας έτσι στη λειτουργία του τον δημοκρατικά νομιμοποιημένο νομοθέτη⁷. Εφόσον επομένως δεν

⁶ Από τη στιγμή που η ένστολη παρουσία αστυνομικών υπαλλήλων στις συνδικαλιστικές τους συγκεντρώσεις εμπίπτει στο προστατευτικό περιεχόμενο του δικαιώματος της συνάθροισης του άρθρου 11 Συντ (σε συνδυασμό με τη συνδικαλιστική ελευθερία του άρθρου 23 παρ. 1 Συντ), δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη της πλειοψηφίας της υπ' αρ. 29/2013 γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με την οποία η ένστολη αυτή παρουσία «θα μπορούσε, εulόγως, να εκληφθεί ως καταστρατήγηση της άσκησης του συνδικαλιστικού και διεκδικητικού δικαιώματος, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που έχει θέσει (οικονομικής φύσεως ή άλλοι)». Για τον ίδιο λόγο, δεν μπορεί να γίνει επίκληση ούτε της διάταξης του άρθρου 25 παρ. 4 Συντ («Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται»), διότι «η απαγόρευση της καταχρηστικής ασκήσεως των ατομικών δικαιωμάτων δεν αποτελεί περιορισμό τους, ... αλλά απλώς προσδιορισμό του προστατευόμενου από το Σύνταγμα χώρου. Όποιος ασκεί καταχρηστικώς το δικαίωμα, κινείται εκτός του χώρου αυτού και δεν προστατεύεται από το Σύνταγμα» (Π. Δαγτόγλου, Ατομικά δικαιώματα, όπ. παρ., αρ. περ. 237). Επομένως και δεδομένου ότι η ένστολη παρουσία αστυνομικών υπαλλήλων στις συνδικαλιστικές τους συγκεντρώσεις ανήκει στο προστατευόμενο πεδίο του δικαιώματος της συνάθροισης κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 25 παρ. 4 Συντ.

⁷ Βλ και Α. Σβώλου, Αι εν υπαίθρω συναθροίσεις κατά το δημόσιον ημών δικαίον και η νομοθετική ρύθμισις αυτών, in: Α. Σβώλου, Νομικαί Μελέται, Τόμος Πρώτος, χ.χ., σελ. 249 [255]: «Εν φιλελευθέρη Πολιτεία το επιβεβλημένον σύστημα είναι το της νομοθετικής ρυθμίσεως των περιορισμών, ους κατ' ανάγκην θέτει το Σύνταγμα εις την ενάσκησιν των ατομικών ελευθεριών. Κατά

υφίσταται ειδική απαγορευτική διάταξη, οι αστυνομικοί υπάλληλοι έχουν τη δυνατότητα να διαδηλώνουν ενστόλως, καθόσον -όπως προκύπτει από την αρχή της νομιμότητας και το άρθρο 25 παρ. 1 Συντ και όπως δέχθηκε ο Άρειος Πάγος με την προαναφερθείσα, υπ' αρ. 3/2012 απόφασή του- περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων όσων τελούν σε καθεστώς ειδικής σχέσεως εξουσίας προς το κράτος είναι επιτρεπτοί μόνο με τη θέσπιση σχετικής νομοθετικής ρύθμισης.

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας. Η προαναφερθείσα δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να θεσπίζει περιορισμούς στην άσκηση των συνταγματικών δικαιωμάτων για τους τελούντες σε ειδική σχέση εξουσίας, δεν αποτελεί βέβαια μια «εν λευκώ» εξουσιοδότηση. Οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει να δικαιολογούνται από την ιδιαίτερη φύση της ειδικής σχέσης, να αποβλέπουν στη βελτίωση ή την αποτροπή μείωσης της αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας και να σέβονται τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η απαγόρευση στους αστυνομικούς υπαλλήλους να φέρουν στολή κατά τη διάρκεια των συνδικαλιστικών τους συγκεντρώσεων δεν επιβάλλεται από την ιδιαίτερη φύση της αστυνομικής υπηρεσίας και δεν συνδέεται με την αποτελεσματικότητα των αστυνομικών αρμοδιοτήτων.

Περαιτέρω και κατά την άποψή μου, δεν ευσταθεί η θέση της πλειοψηφίας της υπ' αρ. 29/2013 γνωμοδότησης του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σύμφωνα με την οποία η «ένστολη παρουσία ... θα εξέθετε, ενδεχομένως, σε σοβαρό κίνδυνο τη διαφύλαξη της έννομης τάξης και ασφάλειας. Η συνέπεια αυτή θα ήταν απότοκη της αναπόφευκτης σύγχυσης των συγκεντρωμένων με ετέρους εν υπηρεσία συναδέλφους τους -ενδεχομένως μάλιστα με αποστολή τη φύλαξη της τάξης, ως προς τη συγκεκριμένη συγκέντρωση- και εκ του λόγου αυτού θα προέκυπτε, ευλόγως, δυσχέραση, αν όχι αναίρεση, της δυνατότητας να επιτελεσθεί αποτελεσματικά, κατά τις κείμενες διατάξεις, επιβαλλόμενο αστυνομικό έργο και καθήκον». Η θέση αυτή πέρα από το ότι δεν διευκρινίζει κατά ποιο συγκεκριμένο τρόπο μπορεί να προκληθεί διακινδύνευση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας (ιδίως σε συνδικαλιστικές συγκεντρώσεις υπαλλήλων που είναι ταγμένοι στην τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας), δεν λαμβάνει ίσως επαρκώς υπόψη της ότι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, είναι εμφανής η διάκριση μεταξύ των άοπλων αστυνομικών-διαδηλωτών και των ένοπλων αστυνομικών που εκτελούν την υπηρεσία της τήρησης της τάξης στην επιβαλλόμενη απόσταση από το σώμα των διαδηλωτών. Σε κάθε περίπτωση, οι όποιες ενδεχόμενες πρακτικές δυσχέρειες μπορούν

τας γενικές αρχές του συνταγματικού πολιτεύματος, οιαδήποτε ατομική ελευθερία μόνον δια νόμου περιορίζεται και περιστέλλεται, οπότε και όπως ο νόμος ορίζει».

να αντιμετωπισθούν με τη λήψη των απαραίτητων μέτρων εκ μέρους της αστυνομικής αρχής και δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τον περιορισμό της άσκησης ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος. Τέλος, η συγκέντρωση αστυνομικών υπαλλήλων με στολή για την προβολή επαγγελματικών τους αιτημάτων δεν συνιστά μεν αναξιοπρεπή διαγωγή, οίκοθεν όμως νοείται ότι οι αστυνομικοί υπάλληλοι και στις περιπτώσεις αυτές οφείλουν να επιδεικνύουν την προσήκουσα συμπεριφορά που επιβάλλεται από την ιδιότητά τους σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις⁸.

Υπό τα δεδομένα αυτά, και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας οδηγεί στην αποδοχή της δυνατότητας των αστυνομικών υπαλλήλων να ασκούν το δικαίωμα του συνέρχεσθαι ενστόλως.

IV. Τα πορίσματα από αλλοδαπές έννομες τάξεις.

Στη γερμανική έννομη τάξη και πέρα από την ειδική συνταγματική διάταξη του άρθρου 17^α του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης που επιτρέπει ρητώς περιορισμούς στο δικαίωμα της συνάθροισης των στρατιωτών και των υπηρετούντων εναλλακτική κοινωνική θητεία, στο άρθρο 3 παρ. 1 του ομοσπονδιακού νόμου περί συναθροίσεων (Versammlungsgesetz) απαγορεύονται οι συγκεντρώσεις με στολές ως έκφραση κοινής πολιτικής πεποίθησης (Uniformverbot). Ωστόσο, η απαγόρευση αυτή χαρακτηρίζεται είτε ως αντισυνταγματική με το σκεπτικό ότι εισάγει δυσανάλογο περιορισμό της ελευθερίας της συνάθροισης και της ελευθερίας της έκφρασης, είτε υποστηρίζεται η ιδιαίτερα συσταλτική ερμηνεία της ώστε να καταλαμβάνει μόνον εκείνες τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η χρησιμοποίηση στολής υποδηλώνει πρόθεση ή ετοιμότητα χρησιμοποίησης βίας⁹. Έτσι, στη γερμανική έννομη τάξη γίνεται δεκτό ότι δεν απαγορεύεται η συγκέντρωση ένστολων αστυνομικών που διαδηλώνουν για καλύτερες συνθήκες εργασίας¹⁰.

⁸ Για την υποχρέωση προσήκουσας συμπεριφοράς των αστυνομικών υπαλλήλων, βλ. Ζ. Παπαϊωάννου, Περιεχόμενο και όρια της αστυνομικής εξουσίας, όπ. παρ., σελ. 611 επ.

⁹ Πάντως, οι περιπτώσεις αυτές δεν υπάγονται καν στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 11 του ελληνικού Συντάγματος, αφού η διάταξη αυτή προστατεύει το δικαίωμα των πολιτών να συνέρχονται «ήσυχα», αποκλείοντας έτσι από τη συνταγματική προστασία συγκεντρώσεις με βίαιες προθέσεις.

¹⁰ Βλ. P. Kunig, in: I. von Münch/P. Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Auflage, 2012, Art. 8, Randnummer 35: «Bei diesem Verständnis zielt § 3 VersG von vornherein nicht auf –etwa– eine Versammlung uniformierter Polizisten für bessere Arbeitsbedingungen, wohl aber auf diejenigen, die Gewaltbereitschaft durch ‘demonstrative’ Wahl einheitlicher Kleidungsstücke bekunden oder solche vermuten lassen». Βλ. και H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier, Grundgesetz Kommentar, όπ. παρ., Randnummer 36: Προστατεύονται συνταγματικά οι συγκεντρώσεις με στολές, «jedenfalls dann, wenn die Uniformen (z.B. bei Demonstrationen von Feuerwehrleuten) gerade die innere Verbindung der Versammlungsteilnehmer unterstreichen. Deshalb muss das

Συμπέρασμα

Με βάση την προαναφερόμενη σειρά συλλογισμών, καταλήγω στο ακόλουθο συμπέρασμα ως προς το ερώτημα που μου τέθηκε:

Με την εξαίρεση των ρητών συνταγματικών απαγορεύσεων (κυρίως των άρθρων 23 παρ. 2 και 29 παρ. 3 Συντ), οι αστυνομικοί υπάλληλοι μπορούν να ασκούν όλα τα συνταγματικά δικαιώματα, οποιοδήποτε δε περιορισμοί στην άσκησή τους πρέπει να προβλέπονται σε ειδική διάταξη νόμου, να επιβάλλονται από την ιδιαίτερη φύση της αστυνομικής υπηρεσίας, να είναι αναγκαίοι για τη διαφύλαξη της αποτελεσματικότητας της αστυνομικής διοίκησης και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας. Το δικαίωμα της συνάθροισης κατά το άρθρο 11 Συντ περιλαμβάνει μια σειρά από ειδικότερες ελευθερίες, μεταξύ άλλων και την επιλογή εάν θα υπάρχει συγκεκριμένη ένδυση των συναθροιζομένων και εάν θα φέρουν στολή στην περίπτωση των ένστολων υπαλλήλων.

Υπό τα δεδομένα αυτά, η συμμετοχή των αστυνομικών υπαλλήλων σε συνδικαλιστική κινητοποίηση με στολή ανήκει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 11 και 23 παρ. 1 Συντ και προστατεύεται από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις, ενώ δεν υφίσταται νομοθετική διάταξη, η οποία να απαγορεύει στους αστυνομικούς υπαλλήλους να φέρουν στολή κατά τη διάρκεια των συνδικαλιστικών τους κινητοποιήσεων. Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας, αφού η απαγόρευση στους αστυνομικούς υπαλλήλους να φέρουν στολή κατά τη διάρκεια των ανωτέρω συγκεντρώσεων δεν επιβάλλεται από την ιδιαίτερη φύση της αστυνομικής υπηρεσίας και δεν συνδέεται με την αποτελεσματική άσκηση των αστυνομικών αρμοδιοτήτων. Τα ανωτέρω επιβεβαιώνονται και από τα όσα γίνονται δεκτά σε αλλοδαπές έννομες τάξεις, όπως στη γερμανική.

Αθήνα, 10 Ιουνίου 2013

Ο γνωμοδοτών

Σπυρίδων Β. Βλαχόπουλος

Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών

Δικηγόρος

Ομήρου 43, 106 72 Αθήνα

Τηλ: 210-3625777, Fax : 210-3634737

e-mail: svlacho@law.uoa.gr

Uniformverbot des § 3 I VersG, wenn es nicht verfassungswidrig ist, jedenfalls verfassungskonform teleologisch einschränkend interpretiert werden, so dass Versammlungen z.B. in Berufsuniform zulässig sind, weil sie keine Gewaltbereitschaft zur Schau stellen». Βλ. περαιτέρω και W. Höfling, in: M. Sachs, Grundgesetz Kommentar, όπ. παρ., Art. 8, Randnummer 21.