



**ΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΕΕΔΑ ΓΙΑ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ:  
«ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΥΠΑΙΘΡΙΕΣ ΣΥΝΑΘΡΟΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ»<sup>1</sup>**

Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ως ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας για θέματα προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, έχει ως έργο, μεταξύ των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων της, τη συνεχή επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας για την ανάγκη αποτελεσματικής κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την ενημέρωση της κοινής γνώμης για τους κινδύνους παραβίασης που ελλοχεύουν και προπαντός την παροχή συμβουλών προς την ελληνική Πολιτεία για τη χάραξη σωστής κεντρικής πολιτικής σε θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Η ΕΕΔΑ, με αφορμή την επικείμενη εισαγωγή προς ψήφιση του Σχεδίου Νόμου «Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και άλλες διατάξεις» (εφεξής ΣχΝ), και ενόψει των περιορισμών που επιβάλλονται στο κατοχυρωμένο από τα άρθρα 11 Σ., 11 ΕΣΔΑ και 12 ΧΘΔΕΕ δικαίωμα του συνέρχεσθαι, επισημαίνει τα εξής:

1. Το δικαίωμα της συνάθροισης ή ελευθερία του συνέρχεσθαι, δηλαδή η ελευθερία συναθροίσεων, συγκεντρώσεων, διαδηλώσεων και πορειών αποτελεί το αρχαιότερο δικαίωμα συλλογικής και ομαδικής δράσης. Η συνταγματική ελευθερία του συνέρχεσθαι δεν παύει να αποτελεί ατομικό δικαίωμα, θεμελιώνοντας αξίωση για την κατ' αρχήν αποχή της κρατικής εξουσίας από ενέργειες που στοχεύουν στην παρακώλυση της άσκησής του.

Παρά ταύτα η ελευθερία του συνέρχεσθαι του άρθρου 11 παρ. 1 Σ. δεν συνιστά απόλυτο δικαίωμα. Ειδικότερα, ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει στο άρθρο 11 παρ. 2 Σ. τις έννοιες της δημόσιας και υπαίθριας συνάθροισης, ούτως ώστε να οριοθετήσει την απόλαυση του δικαιώματος. Συγκεκριμένα, το άρθρο 11 παρ. 2 Σ. προβλέπει την παρουσία της αστυνομίας στις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις, τις οποίες δύναται να απαγορεύει με αιτιολογημένη απόφασή της μόνο όταν επίκειται σοβαρός κίνδυνος για την δημόσια ασφάλεια και αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, «όπως ο νόμος ορίζει». Συνεπώς, πρέπει να σημειωθεί ότι η έκδοση ενός εκτελεστικού νόμου δυνάμει της ως άνω

<sup>1</sup> Εισηγητές: Έλλη Βαρχαλαμά, Β' Αντιπρόεδρος της ΕΕΔΑ, Αντώνης Βενέρης, Επιστημονικός Συνεργάτης της ΕΕΔΑ. Η Δήλωση υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της ΕΕΔΑ στις 7.7.2020.

συνταγματικής επιταγής αποτελούσε εκκρεμότητα, η οποία έπρεπε να διευθετηθεί και υπό το πρίσμα αυτό η ΕΕΔΑ κρίνει ότι η εν λόγω νομοθετική πρόταση, ως πρωτοβουλία, είναι θετική και συνταγματικά αποδεκτή. Στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής, ο νομοθέτης οφείλει να θεσπίσει διαφανείς και εξειδικευμένες εγγυήσεις, προκειμένου να προστατεύονται αφενός η επιτυχής απόλαυση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και αφετέρου η κοινωνικοοικονομική ζωή και τα δικαιώματα των τρίτων.

2. Το προταθέν ΣχΝ «Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις και άλλες διατάξεις» τέθηκε σε διαβούλευση από τις 25 Φεβρουαρίου έως τις 10 Μαρτίου 2020, ήτοι την περίοδο έναρξης της πανδημίας του COVID-19 στην χώρα μας. Επίσης και για πολλοστή φορά, η ΕΕΔΑ διαπιστώνει ότι το ΣχΝ δεν της κοινοποιήθηκε σχετικώς, προκειμένου να τοποθετηθεί δυνάμει του θεσμικού της ρόλου για τους περιορισμούς που επιβάλλονται στο συνταγματικώς αλλά και διεθνώς κατοχυρωμένο δικαίωμα του συνέρχεσθαι, ιδίως υπό το πρίσμα της αλληλεπίδρασής του με άλλα ατομικά δικαιώματα, όπως αυτών της ελευθερίας της έκφρασης, της συνδικαλιστικής ελευθερίας κ.λπ. Επίσης, κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ έγιναν γνωστές τροπολογίες επί του προταθέντος ΣχΝ, για τις οποίες η ΕΕΔΑ επιφυλάσσεται να τοποθετηθεί εκτενέστερα όταν πληροφορηθεί το τελικό περιεχόμενό τους.

3. Στο επίκεντρο των ρυθμίσεων βρίσκεται η θέσπιση της υποχρέωσης γνωστοποίησης των συναθροίσεων στις αρμόδιες αστυνομικές ή λιμενικές αρχές (βλ. άρθρο 3 ΣχΝ). Από το γράμμα του ΣχΝ προκύπτει ότι η γνωστοποίηση δεν αποτελεί όρο ή προϋπόθεση για την επιτυχή άσκηση του δικαιώματος, γεγονός που επιρρωνύεται από τη σχετική συνοδευτική Αιτιολογική Έκθεση, στην οποία αναφέρεται ρητώς ότι «μη γνωστοποιηθείσα συνάθροιση δεν καθίσταται εξ αυτού και μόνον του λόγου παράνομη». Επίσης, σημειώνεται ότι η υποχρέωση γνωστοποίησης θεωρείται κατ' αρχήν αποδεκτή και από την αντίστοιχη νομολογία του ΕΔΔΑ, εφόσον ο σκοπός της είναι να επιτρέψει στις αρχές να λάβουν εύλογα και κατάλληλα μέτρα, προκειμένου να εγυηθούν την ομαλή διεξαγωγή οποιασδήποτε συνέλευσης, συνάντησης ή άλλης συγκέντρωσης. Υπό το πρίσμα αυτό, σκοπό της γνωστοποίησης αποτελεί αφενός η διασφάλιση των δικαιωμάτων των τρίτων, όπως το δικαίωμα στη μετακίνηση, και αφετέρου η πρόληψη διαταραχών και εγκληματικών πράξεων.

Η νομολογία του ΕΔΔΑ επισημαίνει ότι τέτοιες νομοθετικές πράξεις δεν πρέπει να αποτελούν κρυφό εμπόδιο στην ελευθερία της ειρηνικής συνάθροισης, όπως προστατεύεται από το άρθρο 11 ΕΣΔΑ. Πρέπει επομένως να καταστεί σαφές ότι η παράλειψη της γνωστοποίησης δεν μπορεί να συνεπάγεται απαγόρευση της συνάθροισης, καθώς σύμφωνα με την συνταγματική επιταγή, απαγόρευση μπορεί να υπάρξει μόνο αν διαπιστωθεί με αιτιολογημένη απόφαση της αστυνομίας ότι υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για απειλή της δημόσιας ασφάλειας και της ομαλής ζωής της πόλης. Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η νομολογία του ΕΔΔΑ, σύμφωνα με την οποία σε περιπτώσεις μη τήρησης των νόμιμων υποχρεώσεων, όπως αυτής της γνωστοποίησης, και με την προϋπόθεση ότι οι διαδηλωτές δεν εμπλέκονται σε πράξεις βίας, οι δημόσιες αρχές πρέπει να επιδεικνύουν κάποιο βαθμό ανοχής απέναντι σε τέτοιες ειρηνικές

*Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με το Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από σαράντα ένα φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).*

συγκεντρώσεις, έτσι ώστε να είναι δυνατή η ελευθερία του συνέρχεσθαι που εγγυάται το άρθρο 11 ΕΣΔΑ.

Επιπροσθέτως, οι διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 2 ΣχΝ προβλέπουν ότι οι δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις που πραγματοποιούνται για τον εορτασμό της Πρωτομαγιάς και της επετείου της 17ης Νοεμβρίου δεν απαιτούν την υποχρέωση γνωστοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕΔΑ επισημαίνει ότι έχουν αναγνωρισθεί παγκόσμιες ημέρες εορτασμού συγκεκριμένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως λ.χ. η ημέρα της γυναίκας, η ημέρα του πρόσφυγα, η ημέρα του περιβάλλοντος, η ημέρα κατά της ομοφοβίας, της τρανσφοβίας και της αμφιφοβίας κ.λπ., ημέρες κατά τις οποίες ανά την υφήλιο πραγματοποιούνται υπαίθριες συναθροίσεις και πορείες. Συνεπώς, η ΕΕΔΑ προτείνει την επέκταση της εξαίρεσης της υποχρέωσης γνωστοποίησης και για τις ημέρες αυτές.

4. Τα άρθρα 7 και 8 ΣχΝ αναφέρονται στη δυνατότητα επιβολής απαγορεύσεων και περιορισμών των συναθροίσεων και ως εκ τούτου είναι ιδιαίτερα σημασίας για την ΕΕΔΑ. Υπό το φως της νομολογίας του ΕΔΔΑ, οι όποιοι περιορισμοί του δικαιώματος του συνέρχεσθαι πρέπει να προβλέπονται σε νόμο, να εξυπηρετούν συγκεκριμένο και νόμιμο σκοπό και να αποτελούν αναγκαίο μέτρο σε μια δημοκρατική κοινωνία.

Σημειώνεται κατά πρώτον ότι οι διατάξεις αυτές εμπεριέχουν ένα αξιοσημείωτο σύνολο αόριστων νομικών εννοιών («επαπειλείται», «δημόσια ασφάλεια», «πιθανής διάπραξης», «απειλείται», «πιθανολογείται»), απονέμοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αστυνομικές και λιμενικές αρχές για την επιβολή απαγορεύσεων και περιορισμών. Η πρόβλεψη αόριστων νομικών εννοιών προκειμένου να οριοθετηθούν περιορισμοί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν συνιστά κατάλληλη νομοθετική προσέγγιση, καθώς τέτοιες έννοιες στερούνται ακρίβειας, σαφήνειας και προβλεψιμότητας. Η απαίτηση προβλεψιμότητας, ως ειδική συνιστώσα της αρχής της νομιμότητας, απορρέει από τις διατάξεις των άρθρων 11 παρ. 2 ΕΣΔΑ και 52 ΧΘΔΕΕ, επιταγές οι οποίες επιβάλλουν ο όποιος περιοριστικός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων νόμος να είναι: α) «προσιτός», ώστε να γνωρίζει ο πολίτης το ενδεχόμενο περιορισμού των ελευθεριών του και τους λόγους επιβολής τους και β) «σαφώς διατυπωμένος», δηλαδή συγκεκριμένος, εκθέτοντας λεπτομερώς τον κατάλογο των προσώπων, τα οποία αφορά ο περιορισμός, το είδος και τη διάρκεια της παρέμβασης, παρέχοντας τη δυνατότητα πρόβλεψης των συνεπειών των ενεργειών τους.

Επίσης, σύμφωνα με τα νομολογιακά διαπλασμένα κριτήρια του ΕΔΔΑ, οι λόγοι που προβάλλουν οι αστυνομικές και λιμενικές αρχές, ως αποφασίζοντα όργανα (άρθρο 10 ΣχΝ), προκειμένου να δικαιολογήσουν την επιβολή απαγόρευσης μιας συνάθροισης πρέπει να είναι «σχετικοί και επαρκείς», βασίζοντας τις αποφάσεις τους σε αποδεκτή εκτίμηση των σχετικών γεγονότων. Τέτοιοι λόγοι και ιδίως ο κίνδυνος βίας (εκ προθέσεως ή όχι) πρέπει να εκτιμώνται υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων των επιδιωκόμενων σκοπών και εκείνων της ελεύθερης έκφρασης απόψεων με λέξη, χειρονομία ή ακόμη και σιωπή από άτομα που συγκεντρώνονται στους δημόσιους χώρους καθώς και την εκ των προτέρων αξιολόγηση του αντικτύπου της επιβολής της απαγόρευσης. Συνεπώς, απουσία τέτοιων κινδύνων ή περιπτώσεις επιβολής απαγορεύσεων, στις οποίες το «μήνυμα» της συνάθροισης χαρακτηρίζεται άμεσα ή έμμεσα ως εσφαλμένο

συνεπάγονται, κατά πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, αδικαιολόγητη επέμβαση στο δικαίωμα του συνέρχεσθαι αλλά και στην ελευθερία της έκφρασης. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι οι διαπιστώσεις και νομολογιακές προσεγγίσεις του ΕΕΔΑ εναρμονίζονται πλήρως με το Σχέδιο του Γενικού Σχολίου 37 της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών ως προς το δικαίωμα στην ελευθερία της συνάθροισης, η διαδικασία υιοθέτησης του οποίου είναι εν εξελίξει.

5. Στο άρθρο 12 ΣχΝ προβλέπεται η δυνατότητα να κατατεθεί αίτηση αναστολής της απαγόρευσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε περίπτωση που απαγορευθεί εκ των προτέρων μια συνάθροιση. Από τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι υπάρχει σημαντική πιθανότητα η δημόσια συνάθροιση να λαμβάνει χώρα σε συγκεκριμένο χρόνο αλλά και συνθήκες, που καθιστούν επίκαιρη και ουσιαστική την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι. Η απαγόρευση δημόσιας συνάθροισης σε μια δεδομένη χρονική συγκυρία, ακόμη και αν ακολουθήσει θετική δικαστική απόφαση, θα ισοδυναμεί στην ουσία με αδικαιολόγητη επιβολή περιορισμού, καθόσον οι συνθήκες θα έχουν σημαντικά μεταβληθεί και ενδεχομένως η άσκηση του δικαιώματος να θεωρείται άσκοπη και ανεπίκαιρη, εξουδετερώνοντας έτσι όχι μόνο την προστασία που παρέχεται σε αυτό από το άρθρο 11 ΕΣΔΑ αλλά και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά τις επιταγές των άρθρων 20 παρ. 1 Σ. και 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ.

6. Κατά τη συνεδρίαση της Ολομέλειας της ΕΕΔΑ ανακοινώθηκε η απόσυρση των επίμαχων διατάξεων του άρθρου 13 παρ. 1 και 3 ΣχΝ, οι οποίες αναφέρονταν σε ποινικές κυρώσεις. Ωστόσο, η απόσυρση των εν λόγω διατάξεων δεν έχει καταστεί δημοσίως προσβάσιμη και συνεπώς η ΕΕΔΑ επιφυλάσσεται να τοποθετηθεί εκτενέστερα επί του ζητήματος.

7. Στο άρθρο 13 παρ. 4 ΣχΝ θεσπίζεται για τον οργανωτή αστική ευθύνη προς αποζημίωση όσων υπέστησαν βλάβη της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας και της ιδιοκτησίας τους από τους συμμετέχοντες στη δημόσια συνάθροιση.

Από το γράμμα της εν λόγω διάταξης καθίσταται σαφής η εισαγωγή αντικειμενικής ευθύνης του οργανωτή για ζημίες που προκάλεσαν τρίτοι. Η «εγγυητική» ευθύνη του οργανωτή για τη συμπεριφορά των συμμετεχόντων στη συνάθροιση προσώπων, από την οποία μπορεί να απαλλαγεί εφόσον είχε γνωστοποιήσει εγκαίρως τη διεξαγωγή της συνάθροισης και αποδείξει ότι είχε λάβει όλα τα αναγκαία και πρόσφορα μέτρα για την πρόληψη και αποτροπή της ζημίας, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως οιονεί αντικειμενική στον βαθμό που εν τοις πράγμασι αντιστρέφει το βάρος απόδειξης, καθόσον πρέπει να αποδείξει ο ίδιος ο οργανωτής την άσκηση της προσήκουσας επιμέλειάς του. Παρά ταύτα, τόσο το άρθρο 11 παρ. 2 Σ. όσο και το ίδιο το ΣχΝ απονέμουν την αρμοδιότητα διαφύλαξης της δημόσιας ασφάλειας κατά τη διεξαγωγή των συναθροίσεων στις αστυνομικές αρχές. Είναι έτσι προφανές ότι η μετάθεση της ευθύνης για την ομαλή διεξαγωγή της συνάθροισης στον πολίτη-οργανωτή είναι συνταγματικώς μη συμβατή, ενώ στην πράξη μπορεί να καταστεί ισχυρό ανασταλτικό παράγοντα για την ανάληψη αυτού του ρόλου και έμμεσο περιορισμό στην άσκηση του δικαιώματος.

7.7.2020

*Η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) είναι το ανεξάρτητο συμβουλευτικό όργανο της ελληνικής Πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έχει συσταθεί με το Ν 2667/1998 σύμφωνα με κανόνες των Ηνωμένων Εθνών, τις «Αρχές των Παρισίων». Σε αυτήν μετέχουν πρόσωπα οριζόμενα από σαράντα ένα φορείς (ανεξάρτητες Αρχές, πανεπιστημιακές σχολές νομικών και πολιτικών επιστημών, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, πολιτικά κόμματα και υπουργεία).*