

Αιτιολογική έκθεση

στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη

«Δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις»

A. Επί της αρχής:

Το παρόν σχέδιο νόμου έρχεται να καλύψει ένα αναμφίβολα υπαρκτό κενό στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου υπό το ισχύον Σύνταγμα και να διαμορφώσει ένα σύγχρονο νομικό πλαίσιο για την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι, όχι όμως γενικά αλλά στην κρισιμότερη έκφασή του, που είναι οι δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις. Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 11 του Συντάγματος, η Αστυνομία μπορεί να παρίσταται στις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις, ενώ δύναται να τις απαγορεύει, αφενός γενικά «αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια» και αφετέρου σε ορισμένη περιοχή, «αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής» και τούτο «όπως νόμος ορίζει» (εδάφιο β' της παραγράφου 2 του άρθρου 11). Πρόκειται για ειδική «επιφύλαξη του νόμου», αφού από το Σύνταγμα καταλείπονται στον κοινό νομοθέτη στενά περιθώρια για ρύθμιση της άσκησης του συγκεκριμένου δικαιώματος και για τον περιορισμό του.

Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις επιδιώκεται η διασφάλιση της άσκησης του δικαιώματος του συνέρχεσθαι δημοσίως και εν υπαίθρω, εντός ενός θεσμικού πλαισίου λογικής, ως αντικειμενικού αναλογικού μέτρου, απολύτως εναρμονισμένου με τις επιταγές του άρθρου 11 του Συντάγματος και του άρθρου 11 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ώστε αφενός μεν να προστατεύεται η δημόσια ασφάλεια και να μην διαταράσσεται υπέρμετρα η κοινωνικοοικονομική ζωή ορισμένης περιοχής, αφετέρου δε να διασφαλίζεται ισόρροπα η ακώλυτη άσκηση του συγκεκριμένου δικαιώματος των πολιτών. Ταυτόχρονα, επιχειρείται η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της αστυνομικής αρχής στο πλαίσιο μιας έννομης τάξης που σέβεται και υπερασπίζεται τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου. Για το λόγο αυτό ρυθμίζεται το δικαίωμα όχι μόνον της οριστικής, αλλά και της προσωρινής δικαστικής προστασίας των θιγομένων από τα αστυνομικά μέτρα.

B. Επί των άρθρων:

Το σχέδιο νόμου περιλαμβάνει δεκαεπτά (17) άρθρα, κατανεμημένα σε 5 κεφάλαια. Ειδικότερα:

Στο Κεφάλαιο Α' (Γενικές διατάξεις) καθορίζεται στο **άρθρο 1** ο σκοπός του σχεδίου νόμου, προκειμένου να χρησιμεύσει ως βασικός ερμηνευτικός δείκτης για την κατανόηση και εφαρμογή των επί μέρους διατάξεων στο πλαίσιο του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ.

Το **άρθρο 2** περιλαμβάνει τους κυριότερους ορισμούς που χρησιμοποιούνται στο σχέδιο νόμου. Συγκεκριμένα, σε σχέση με τον βασικό ορισμό της «δημόσιας υπαίθριας

συνάθροισης» επισημαίνεται ως προσδιοριστικό στοιχείο αυτής, ο από κοινού επιδιωκόμενος σκοπός από τους συγκεντρωμένους, ο οποίος αποκλείει από την έννοια αυτή τις τυχαίες συγκεντρώσεις, όπως π.χ. την εκ περιεργείας συγκέντρωση των μαρτύρων ενός τροχαίου ατυχήματος ή μιας πυρκαγιάς. Ομοίως, διακρίνεται η «απαγόρευση» δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης ως προληπτικό μέτρο, από τους «περιορισμούς» και τη «διάλυσή» της, που επιβάλλονται κατασταλτικά.

Ιδιαίτερη σημασία δίδεται στον «οργανωτή» κάθε συνάθροισης, δηλαδή στο πρόσωπο που γνωστοποιεί αρμοδίως τη διεξαγωγή της, αναδέχεται την ευθύνη για την ειρηνική πραγματοποίησή της και συνεργάζεται με τις αστυνομικές και λιμενικές αρχές για την ομαλή διεξαγωγή της. Σε κάθε περίπτωση, ο οργανωτής αποτελεί το σύνδεσμο συναθροιζομένων και πολιτείας, το πρόσωπο δηλαδή που εκφράζει τις απόψεις των πρώτων, αλλά ταυτόχρονα και αυτό που δέχεται να αναλάβει τυχόν ευθύνες που αναλογούν σε αυτούς έναντι της πολιτείας αλλά και των τρίτων. Τέλος, για τις ανάγκες εφαρμογής των επίμαχων ρυθμίσεων και τη δυνατότητα απαλλαγής του από ευθύνες που διαφορετικά θα υπείχε, προκρίθηκε ένας ευρύς κατ' αρχήν ορισμός του «οργανωτή».

Με το **άρθρο 3** καθιερώνεται υποχρέωση έγκαιρης γνωστοποίησης της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης στην κατά τόπο αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή από τον οργανωτή της, ώστε να ασκούνται εγκαίρως και αποτελεσματικά από την Ελληνική Αστυνομία ή το Λιμενικό Σώμα – Λιμενική Ακτοφυλακή οι κατά το Σύνταγμα και κατά τον νόμο αρμοδιότητές τους, και να εξασφαλίζεται ο επιδιωκόμενος σκοπός των ρυθμίσεων όπως αυτός προσδιορίζεται στο άρθρο 1 του σχεδίου νόμου. Μη γνωστοποιηθείσα συνάθροιση δεν καθίσταται εξ αυτού και μόνον του λόγου παράνομη.

Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στην πρόβλεψη για θεσμοθέτηση, για πρώτη, επίσης, φορά, με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη ειδικής ψηφιακής πλατφόρμας, μέσω της οποίας παρέχεται, σε πραγματικό χρόνο, ενημέρωση στους πολίτες για τις εκδηλώσεις, πορείες και σχετικές κυκλοφοριακές ρυθμίσεις. Η ως άνω πλατφόρμα θα έχει διαδραστικό χαρακτήρα, καθώς οι σχετικές πληροφορίες θα ανατροφοδοτούνται συνεχώς όχι μόνο από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές, αλλά και με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών, έτσι ώστε να διευκολύνεται η ακώλυτη μετακίνησή τους ταυτόχρονα με την τυχόν διεξαγωγή λοιπών εκδηλώσεων.

Στο **άρθρο 4** προβλέπονται οι λοιπές υποχρεώσεις του οργανωτή όπως η μέριμνα για την κανονική διεξαγωγή της συνάθροισης ως ορίστηκε, με τη λήψη κάθε αναγκαίου και πρόσφορου μέτρου, η ενημέρωση των μετεχόντων στη συνάθροιση για την υποχρέωσή τους να μη φέρουν αντικείμενα πρόσφορα για την άσκηση βίας, η λήψη των απαραίτητων μέτρων ώστε να μην εισχωρούν στη συνάθροιση τρίτα άτομα, ο ορισμός επαρκούς αριθμού ατόμων, τα οποία παρέχουν συνδρομή στην περιφρούρηση της συνάθροισης, η συνεργασία με τις αστυνομικές ή λιμενικές αρχές και η συνδρομή του στην υλοποίηση των υποδείξεων της για τα θέματα τήρησης της τάξης.

Το **άρθρο 5** αναφέρεται στο θεσμό του Αστυνομικού και Λιμενικού Διαμεσολαβητή, ένα νεοπαγές βασικό όργανο για την αποτελεσματική εκπλήρωση του σκοπού του παρόντος νόμου, καθώς αποτελεί τον άμεσο σύνδεσμο μεταξύ του επικεφαλής των δυνάμεων της αστυνομικής ή της λιμενικής αρχής κατά περίπτωση, και του οργανωτή ώστε να

εξασφαλίζεται η αποτελεσματική επαφή και συνεργασία των δύο πλευρών για την ομαλή, ειρηνική και σύμφωνα με το νόμο διεξαγωγή της δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης.

Τέλος, στο **άρθρο 6** παρατίθενται οι υποχρεώσεις της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής, η οποία οφείλει να διασφαλίζει την ακώλυτη άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι σε δημόσιο υπαίθριο χώρο, όπως το δικαίωμα αυτό ορίζεται και προστατεύεται στο άρθρο 11 του Συντάγματος και στο άρθρο 11 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, λαμβάνοντας προς τούτο κάθε αναγκαίο μέτρο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

Στο Κεφάλαιο Β' του σχεδίου νόμου περιλαμβάνονται ρυθμίσεις σχετικά με την απαγόρευση, τους περιορισμούς και τη διάλυση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων. Ειδικότερα:

Σε ό,τι αφορά στην απαγόρευση της συνάθροισης επί τη βάση της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 11 του Συντάγματος, με το **άρθρο 7** του σχεδίου νόμου ορίζεται ότι το συγκεκριμένο μέτρο δύναται να ληφθεί, για λόγους δημόσιας ασφάλειας ή λόγω σοβαρής απειλής διατάραξης της κοινωνικοοικονομικής ζωής συγκεκριμένης περιοχής ή αν ο σκοπός της συνάθροισης αντιτίθεται στον σκοπό άλλης συνάθροισης, η οποία έχει ήδη γνωστοποιηθεί αρμοδίως κατά την προβλεπόμενη διαδικασία, δεν έχει απαγορευτεί και προγραμματίστηκε να πραγματοποιηθεί ή βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη στην ίδια περιοχή ή κοντά στην περιοχή αυτή και κατά τον ίδιο χρόνο. Ειδικά ως προς τη δεύτερη και τρίτη από τις εν λόγω περιπτώσεις ορίζεται ότι η αστυνομική ή λιμενική αρχή δύναται να υποδεικνύει ενδεικτικά, ως εναλλακτική επιλογή, άλλες περιοχές, κατάλληλες για τη διεξαγωγή της συνάθροισης. Επιπλέον, προβλέπεται ότι η απόφαση έγκρισης ή απαγόρευσης μιας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης κοινοποιείται στον οργανωτή εγκαίρως πριν από τον αιτηθέντα για την πραγματοποίησή της χρόνο.

Στο **άρθρο 8** καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι επιτρεπτή η επιβολή περιορισμών σε επικείμενη ή εν εξελίξει δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Ειδικότερα, η επιβολή περιορισμών είναι επιτρεπτή προκειμένου για επικείμενη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση, εάν πιθανολογείται ότι η διεξαγωγή της θα διαταράξει δυσανάλογα την κοινωνικοοικονομική ζωή της συγκεκριμένης περιοχής (§ 1), ενώ σε περίπτωση εν εξελίξει δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης εάν η διεξαγωγή της, λόγω των συγκεκριμένων περιστάσεων, προκαλεί, αντίστοιχα, δυσανάλογο αποτέλεσμα (§ 2). Λογική αφετηρία της προτεινόμενης ρύθμισης είναι η εκτίμηση ότι, η πραγματοποίηση μιας δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης, ενδέχεται να επιφέρει προσωρινό αποκλεισμό ή ουσιαστικό περιορισμό της δυνατότητας χρήσης κοινόχρηστων χώρων, μεταφορικών μέσων και κοινωφελών εγκαταστάσεων και ως εκ τούτου θα προκαλέσει σοβαρή διαταραχή στην ομαλή κοινωνικοοικονομική ζωή της συγκεκριμένης περιοχής.

Τέλος, το **άρθρο 9** αναφέρεται στη διάλυση δημόσιων υπαίθριων συναθροίσεων, προσδιορίζοντας ρητά και με σαφήνεια τις περιπτώσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή. Συγκεκριμένα, η διάλυση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης είναι δυνατή όταν πραγματοποιείται καίτοι έχει απαγορευθεί νόμιμα, όταν οι συμμετέχοντες δεν συμμορφώνονται προς τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν στη διεξαγωγή της, όταν τελούνται αξιόποινες πράξεις, όταν αυτή μετατρέπεται σε βίαιη, αν από τη συνέχισή της προκαλείται άμεσος κίνδυνος κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας των

συμμετεχόντων, καθώς και στην περίπτωση που πραγματοποιείται χωρίς να έχει γνωστοποιηθεί κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3, εφόσον βεβαίως στην τελευταία περίπτωση δεν υπάρξει συμμόρφωση προς τους τυχόν περιορισμούς που έχουν τεθεί από την αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή κατά τα οριζόμενα στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου.

Το Κεφάλαιο Γ' του σχεδίου νόμου αφορά στις διαδικαστικές εγγυήσεις για την άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι σε υπαίθριο χώρο. Ειδικότερα:

Το **άρθρο 10** ορίζει ότι αρμόδιος για την επιβολή περιορισμών ή την απαγόρευση επικείμενης δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης, καθώς και για την επιβολή περιορισμών ή τη διάλυση εν εξελίξει δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης είναι η κατά τόπο αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή, με απλή γνώμη των οικείων Δημάρχων, η οποία διατυπώνεται κατά βάση εγγράφως, ή προφορικά σε επείγουσες περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν είναι αντικειμενικά δυνατή η έγγραφη διατύπωση, και μνημονεύεται στη σχετική απόφαση. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι οι σχετικές αποφάσεις πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένες και ότι αν έχει εκδοθεί προφορική διαταγή, συντάσσεται σχετικό πρακτικό.

Το **άρθρο 11** θεσπίζει την υποχρέωση της αστυνομικής ή λιμενικής αρχής να ενημερώνει τον αρμόδιο εισαγγελικό λειτουργό σε κάθε περίπτωση έκδοσης απόφασης ή εντολής, κατά περίπτωση, περιορισμού, απαγόρευσης ή διάλυσης υπαίθριας δημόσιας συνάθροισης, ως μείζονας διαδικαστικής εγγύησης για την ορθή επιβολή των συγκεκριμένων μέτρων.

Το **άρθρο 12** αναφέρεται στα μέσα που μπορεί να χρησιμοποιήσει η αστυνομική αρχή για την εφαρμογή των κατά άρθρο 9 αποφάσεών της, τηρώντας απαρέγκλιτα την αρχή της αναλογικότητας και αφού έχει προηγουμένως εξαντληθεί κάθε δυνατότητα για οικειοθελή συμμόρφωση των συμμετεχόντων.

Το **άρθρο 13** αναφέρεται στην προσωρινή και στην οριστική δικαστική προστασία. Για την απαγόρευση επικείμενης συνάθροισης, καθιερώνεται, λόγω της σοβαρότητας του μέτρου, αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας (Επιτροπής Αναστολών), ενώ για τις λοιπές περιπτώσεις προβλέπεται αρμοδιότητα του οικείου Διοικητικού Πρωτοδικείου. Τέλος ορίζεται για τους αιτούντες, κατ' εφαρμογή του άρθρου 32 § 2 (εδ. α') του π.δ. 18/1989, ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για τη διεξαγωγή της δίκης.

Το Κεφάλαιο Δ' του σχεδίου νόμου αναφέρεται στις επιβλητέες ποινικές και αστικές κυρώσεις. Με την επιφύλαξη των άρθρων 170 και 189 ΠΚ, το άρθρο 14 προβλέπει ως ιδιώνυμο ποινικό αδίκημα τη συμμετοχή σε νομίμως απαγορευθείσα με απόφαση της αστυνομικής αρχής δημόσια υπαίθρια συνάθροιση, την παρεμπόδιση της διεξαγωγής συνάθροισης με τέλεση βιαιοπραγιών και την παρείσφρηση σε αυτήν με σκοπό αλλοίωσης με βιαιοπραγίες του ειρηνικού χαρακτήρα της (παράγραφος 1) και τη μη συμμόρφωση προς τους περιορισμούς που επιβάλλει η αστυνομική ή λιμενική αρχή (παράγραφος 2). Επίσης, αναφέρεται στην αστική ευθύνη του οργανωτή, για την αποκατάσταση των ζημιών όσων υπέστησαν βλάβη της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας και της ιδιοκτησίας από τους συμμετέχοντες σε δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Από την ευθύνη αυτή, ο οργανωτής απαλλάσσεται αν είχε γνωστοποιήσει εγκαίρως τη συνάθροιση και αποδεικνύει ότι είχε

λάβει τα πρόσφορα και αναγκαία μέτρα για την πρόληψη και αποτροπή της ζημίας, φέροντας ο ίδιος, εν προκειμένω, το βάρος της αποδείξεως (παράγραφοι 3 και 4).

Τέλος, στο Κεφάλαιο Ε' περιέχονται τελικές διατάξεις (καταργούμενες διατάξεις, έναρξη ισχύος) του σχεδίου νόμου, μεταξύ αυτών και η εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση προεδρικού διατάγματος όπου θα καθορίζονται οι αναγκαίες λεπτομέρειες για την εφαρμογή του παρόντος νόμου.