

Συνταγματική και νομοθετική προστασία της ελεύθερης διακίνησης πολιτικών ιδεών – με αφορμή την απόφαση ΔΕφ 123/2017

[αναδημοσίευση από το περιοδικό Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τχ 3/2018]

Περίληψη

Η παρούσα ανάπτυξη έχει ως σκοπό, αφού εκθέσει συνοπτικά την ιστορική εξέλιξη του συνταγματικού και του διοικητικού νομοθετικού πλαισίου που αφορά τη διακίνηση πολιτικών ιδεών με τη μορφή της επικόλλησης αφισών (I), να παρουσιάσει την υπ' αριθ. 123/2017 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης που ακύρωσε την επιβολή προστίμου σε πολιτικό κόμμα για επικόλληση αφισών (II) και έπειτα να διατυπώσει κάποιες ευρύτερες σκέψεις αναφορικά με τη συνταγματική προστασία της διακίνησης πολιτικών ιδεών (III).

I. Η ιστορική εξέλιξη του συνταγματικού και του διοικητικού νομοθετικού πλαισίου

Το Σύνταγμα του 1975 ήταν το πρώτο δημοκρατικό Σύνταγμα της Ελλάδας που περιείχε ρητή αναγνώριση του θεσμού των πολιτικών κομμάτων στο άρθρο 29¹. Σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου αυτού του άρθρου, «έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, που η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος». Η εν λόγω πρόβλεψη, σε συνδυασμό με τις άλλες συνταγματικές διατάξεις που αναφέρουν το συγκεκριμένο θεσμό, προσδιορίζει από συνταγματική άποψη το πολιτικό κόμμα ως

¹ Έως τότε μόνο το άρθρο 55 του Συντάγματος του 1927 περιείχε αναφορά στα κόμματα, η οποία όμως περιοριζόταν στην πρόβλεψη αναλογικής συμμετοχής τους στις επιτροπές της Βουλής. Η κατοχύρωση του θεσμού των κομμάτων προβλεπόταν και στην πρόταση συνταγματικής αναθεώρησης του 1963 («βαθεία τομή») η οποία όμως δεν ευδοχώθηκε, καθώς και στα δικτατορικά «Συντάγματα» του 1968 και του 1973, βλ. αναλυτικά Χ. Κουρουνή, «Η “βαθεία τομή” του 1963 και το “Σύνταγμα” του 1973: σκέψεις για μια επίκαιρη διπλή συνταγματική επέτειο», *Εφημερίδα*, 1/2013, σελ. 148-156.

«ένωση ελλήνων πολιτών, που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν, και που η οργάνωση και η δράση της αποσκοπεί στην άμεση, εκ μέρους της, κατά το Σύνταγμα, άσκηση της κρατικής εξουσίας»². Η δυσαρμονία μεταξύ της συγκεκριμένης συνταγματικής διάταξης και της ιστορικά και ιδεολογικά φορτισμένης πρόβλεψης του αρ. 1 παρ. 2 του (προγενέστερου του Συντάγματος) ν.δ. 59/1974, άρθηκε οριστικά με την τροποποίηση της δεύτερης από το άρθρο 29 παρ. 1 του ν. 3023/2002³.

Το Σύνταγμα του 1975 κατοχύρωσε επίσης την ελεύθερη έκφραση και διακίνηση των ιδεών προβλέποντας στο άρθρο 14 ότι «Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, γραπτά και δια του τύπου τους στοχασμούς του τηρώντας τους νόμους του Κράτους» (παρ. 1), καθώς και ότι «Ο τύπος είναι ελεύθερος. Η λογοκρισία και κάθε άλλο προληπτικό μέτρο απαγορεύονται» (παρ. 2). Στην έννοια του Τύπου εντάσσονται μεταξύ άλλων και οι αφίσες, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 1 και 2 παρ. 1 του Α.Ν. 1098/1938 οι οποίες ορίζουν ότι «Τύπος και έντυπον, επί των οποίων εφαρμόζονται οι διατάξεις του νόμου τούτο είναι πάν ότε εκ τυπογραφίας ή οιουδήποτε άλλου μηχανικού ή χημικού μέσου παράγεται εις όμοια αντίτυπα και χρησιμεύει εις πολλαπλασιασμόν ή διάδοση χειρογράφων, εικόνων, παραστάσεων, μετά ή άνευ σημειώσεων ή μουσικών έργων μετά κειμένου ή

² Βλ. Γ. Δρόσου, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σελ. 177. «Η διάδοσις των πολιτικών των ιδεών και του πολιτικού των προγράμματος και η εν τη Βουλή και τη Κυβερνήσει, δι' ασκήσεως Κυβερνητικού έργου ή δι' ελέγχου της Κυβερνήσεως, κατά περιπτώσιν, επίδρασις επί την διαμόρφωσιν της κρατικής δραστηριότητος συμφώνως προς τας πολιτικάς των ιδέας και το πολιτικόν των πρόγραμμα» αποτελεί το συνταγματικό σκοπό των κομμάτων κατά τη ΣτΕ (Ολομ.), 4037/1979, *ΤοΣ*, 5/1979, σελ. 626-628. Στην ίδια κατεύθυνση είχε προηγηθεί η ΣτΕ (Δ' τμ.), 2145/1979, *ΤοΣ*, 5/1979, σελ. 600-608, με εισήγηση του συμβούλου Κ. Κακούρη, σελ. 608-626.

³ Το αρ. 1 παρ. 2 του ν.δ. 59/1974 έθετε ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή κομμάτων στις εκλογές την κατάθεση εκ μέρους τους δήλωσης ότι «αι αρχαί του κόμματος αντιτίθενται προς πάσαν ενέργειαν αποσκοπούσαν εις την βία κατάληψιν της εξουσίας ή την ανατροπήν του ελευθέρου δημοκρατικού πολιτεύματος», ενώ με την ως άνω τροποποίησή του ορίστηκε ότι στη δήλωση πρέπει απλώς να αναφέρεται ότι η οργάνωση και η δράση του κόμματος εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η αρχική ρύθμιση είχε προκαλέσει κατά καιρούς ζητήματα ανακήρυξης κομμάτων, με σημαντικότερο παράδειγμα εκείνο των ευρωεκλογών του 1994. Επ' αυτού βλ. την κριτική παρουσίαση των ΑΠ (Α' Τμ.) 869/1994 και ΑΠ (Α' Τμ.) 903/1994 από τον Θ. Ξηρό, *Η ίδρυση, η συμμετοχή στις εκλογές και τα οικονομικά των πολιτικών κομμάτων στο Σύνταγμα, στη νομοθεσία και στη νομολογία*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014, σελ. 97-110.

επεξηγήσεων ή φωνογραφικών πλακών» και ότι «Ως δημοσίευσις εντύπου θεωρείται η διανομή, πώλησις, καθώς και η εις δημόσιον μέρος ή εν δημοσία συναθροίσει ή εις μέρος προσιτόν εις το κοινόν τοιχοκόλλησις ή έκθεσις παντός εντύπου» αντίστοιχα, έχει δε κριθεί νομολογιακά ότι δεν έχουν καταργηθεί από την παρ. 1 του άρθρου μόνου του Ν. 2243/1994, διότι απλώς και μόνο προσδιορίζουν την έννοια του Τύπου⁴. Παρά τη θέση σε ισχύ του νέου Συντάγματος όμως, η ελεύθερη διακίνηση των εντύπων πολιτικού περιεχομένου εξακολούθησε να αποτελεί διακύβευμα επί σειρά ετών, αφού τοπικές αστυνομικές αρχές δεν έπαψαν να απαιτούν άδεια για την κυκλοφορία συγκεκριμένων ειδών εντύπων παρά τη συνταγματική απαγόρευση των προληπτικών μέτρων⁵.

Η διάδοση πολιτικών ιδεών και μηνυμάτων με τη μορφή της αφισοκόλλησης ρυθμίστηκε από το νομοθέτη για πρώτη φορά με τρόπο ανταποκρινόμενο στο γράμμα και στο πνεύμα του Συντάγματος του 1975 με το άρθρο 3 του ν. 1491/1984. Οι προβλέψεις του τελευταίου έθεταν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση την υποχρέωση να μεριμνά για τον καθορισμό χώρων δωρεάν προβολής των μηνυμάτων των πολιτικών κομμάτων και των συνδικαλιστικών οργανώσεων⁶. Ερμηνεύοντας τις συγκεκριμένες

⁴ Βλ. ΑΠ 1030/2009, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

⁵ Βλ. Α. Μάνεση, «Η συνταγματική προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας εντύπων», *ΤοΣ*, 1/1977, σελ. 18-22.

⁶ Σύμφωνα με το αρ. 3 του ν. 1491/1984: «1. Το δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο, με τις αποφάσεις του άρθρ. 1 παρ. 2, καθορίζει τις ζώνες και τους χώρους, όπως πλατείες, δρόμους, πεζοδρόμια, άλση, δημόσιους και κοινόχρηστους χώρους γενικά που θα χρησιμοποιούν τα πολιτικά κόμματα, οι μαθητικές, οι φοιτητικές, συνδικαλιστικές και συνεταιριστικές οργανώσεις, οι ενώσεις προσώπων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικούς σκοπούς και τα σωματεία για τη διενέργεια των πράξεων της παρ. 1 του άρθρ. 1. Το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο καθορίζει επίσης τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία με τις οποίες θα χρησιμοποιούνται οι ζώνες και οι χώροι που αναφέρονται παραπάνω. 2. Οι φορείς αυτοί ενεργούν τις πράξεις του άρθρ. 1 παρ. 1 πάντοτε στους επιτρεπόμενους γι' αυτούς χώρους και μόνο μέσα σε μόνιμα και σταθερά ή προσωρινά και κινητά πλαίσια. Τα πλαίσια κατασκευάζονται και τοποθετούνται αν είναι μόνιμα και σταθερά με φροντίδα και δαπάνη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και αν είναι προσωρινά και κινητά με φροντίδα και δαπάνη των φορέων της προηγούμενης παραγράφου, σύμφωνα με τις γενικές προδιαγραφές που καθορίζει το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. 3. Η διάθεση των χώρων της παρ. 1 γίνεται αναλογικά και επί ίσοις όροις και για τη χρήση τους δεν απαιτείται άδεια από οποιαδήποτε αρχή και δεν καταβάλλεται στο δήμο ή την κοινότητα τέλος ή αποζημίωση. 4. Κατ' εξαίρεση των διατάξεων της περ. Β' της παρ. 1 του άρθρ. 2 επιτρέπεται η επικόλληση εντύπων από τους φορείς της παρ. 1 του άρθρου αυτού σε μόνιμα πλαίσια που τοποθετούνται από τους δήμους και τις κοινότητες στους στύλους των οργανισμών κοινής

προβλέψεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάνθηκε ότι η έλλειψη διαμόρφωσης των προβλεπόμενων χώρων προβολής μηνυμάτων καθιστά άκυρη τη γενική απαγόρευσή τους⁷.

Μετά από δεκαεπτά χρόνια ψηφίστηκε ο ν. 2946/2001 («Υπαίθρια Διαφήμιση, συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις»), ο οποίος θέσπισε κανόνες που αποσκοπούν στη ρύθμιση του τρόπου άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας της διαφήμισης, όταν αυτή ασκείται σε υπαίθριο χώρο. Ακολούθως, το άρθρο 9 του ν. 3023/2002 («Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών»), ρύθμισε την υπαίθρια προβολή πολιτικών μηνυμάτων από τα κόμματα, διαφοροποιώντας την από τη γενική ρύθμιση της υπαίθριας διαφήμισης του ν. 2946/2001⁸.

οφέλειας και των Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τη χρήση των πλαισίων αυτών καθώς και για την τοποθέτηση κινητών πλαισίων στους στύλους αυτούς απαιτείται ειδική άδεια του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητας χωρίς να καταβάλλεται τέλος ή αποζημίωση. Η τοποθέτηση των πλαισίων αυτών γίνεται μετά από γνώμη των οικείων οργανισμών. 5. Οι πράξεις της παρ. 1 του άρθρου 1 σε κτίρια στα οποία στεγάζονται υπηρεσίες του δημοσίου τομέα διενεργούνται από τις αντίστοιχες συνδικαλιστικές, μαθητικές και φοιτητικές οργανώσεις μόνο μέσα σε ειδικούς χώρους που καθορίζουν οι οικείες διοικήσεις των φορέων».

⁷ Βλ. ΣτΕ 3356/2004, 1786/2004 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ που έκριναν ότι εφόσον «δεν έχουν διαμορφωθεί στο εξωτερικό μέρος των κτιρίων που στεγάζουν υπηρεσίες του Πυροσβεστικού Σώματος ειδικοί χώροι για την προς το κοινό προβολή των αιτημάτων των συνδικαλιστικών οργανώσεων των υπαλλήλων αυτού, κατά παράβαση του άρθρου 3 παρ. 5 του ν. 1491/1984, πρέπει να γίνει δεκτός ο σχετικός λόγος ακυρώσεως και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη του Αρχηγού του Πυροσβεστικού Σώματος με την οποία απαγορεύεται η εν γένει προβολή των αιτημάτων των εν λόγω οργανώσεων-μεταξύ των οποίων η αιτούσα ομοσπονδία - με την ανάρτηση πανώ στο εξωτερικό μέρος των κτιρίων που στεγάζονται οι υπηρεσίες του Πυροσβεστικού Σώματος».

⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 9 του ν. 3023/2002: 1. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού καθορίζουν με απόφασή τους, που εκδίδεται μέσα σε ένα (1) μήνα από τον, κατά την παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2946/2001 (ΦΕΚ 224 Α'), καθορισμό χώρων για υπαίθρια διαφήμιση, ειδικότερους χώρους για την προβολή μηνυμάτων από τα πολιτικά κόμματα, τις μαθητικές, φοιτητικές, συνδικαλιστικές και συνεταιριστικές οργανώσεις, καθώς και τις ενώσεις προσώπων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικούς σκοπούς, και σε ποσοστό που δεν μπορεί να είναι μικρότερο από το δέκα τοις εκατό (10%) της συνολικής επιφάνειας των χώρων, που έχουν καθοριστεί, νομίμως, για προβολή υπαίθριας διαφήμισης στον οικείο Ο.Τ.Α. Με όμοια απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου

Π. Η διαφοροποίηση μεταξύ διακίνησης πολιτικών ιδεών και εμπορικής διαφήμισης σύμφωνα με τη ΔΕφΘεσ 123/2017

Όπως προκύπτει από τη σχολιαζόμενη απόφαση, το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Θεσσαλονίκης αποφάσισε την επιβολή προστίμου ύψους χιλίων πεντακοσίων (1500) ευρώ για παράνομη επικόλληση διαφημιστικών αφισών κατά μήκος διάφορων οδών της πόλης σε βάρος του πολιτικού κόμματος με την επωνυμία «Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας» βάσει των διατάξεων των άρθρων 2 και 8 του ν. 2946/2001⁹. Στη συνέχεια κοινοποιήθηκε στο καθ' ου απόσπασμα βεβαιωτικού καταλόγου, με το οποίο του γνωστοποιήθηκε ότι το ποσό του προστίμου έχει χρεωθεί στους φορολογικούς καταλόγους του Δήμου Θεσσαλονίκης. Κατά των δύο ως άνω πράξεων (της απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου και του αποσπάσματος βεβαιωτικού καταλόγου), το ως άνω κόμμα άσκησε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης.

Το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης με την υπ' αριθ. 123/2017 απόφασή του. Το Δικαστήριο προσδιόρισε ως αποκλειστικό αντικείμενο των ρυθμίσεων του ν. 2946/2001 την υπαίθρια αφισοκόλληση με την οποία προωθείται αποκλειστικά εμπορικός και επαγγελματικός σκοπός ή άλλη

καθορίζεται η διαδικασία και οι προϋποθέσεις χρήσεως των ανωτέρω χώρων. 2. Η διάθεση των χώρων της παραγράφου 1 γίνεται αναλογικά και επί ίσοις όροις, για τη χρήση τους δεν απαιτείται άδεια από οποιαδήποτε αρχή και δεν καταβάλλεται στον οικείο Ο.Τ.Α. τέλος διαφήμισης ή αποζημίωση χρήσης. 3. Κατά την περίοδο βουλευτικών, εκλογών α' και β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, ευρωεκλογών ή δημοψηφίσματος, τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια υποχρεούνται, μέσα σε προθεσμία τεσσάρων (4) ημερών από την προκήρυξη των βουλευτικών εκλογών ή του δημοψηφίσματος ή «ή εκλογών α' και β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή του δημοψηφίσματος,» να διαθέτουν με απόφασή τους στα κόμματα, στους συνασπισμούς και συνδυασμούς υποψηφίων για την προεκλογική προβολή τους, όλους τους χώρους, που καθορίστηκαν, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 3 του Ν. 2946/2001 (ΦΕΚ 224 Α'), για την προβολή υπαίθριας διαφήμισης στον οικείο Ο.Τ.Α.. Στην περίπτωση αυτή αναστέλλεται η ισχύς των συμβάσεων μισθώσεως των χώρων αυτών και μειώνεται ανάλογα το μίσθωμα».

⁹ Με επίκληση των ως άνω άρθρων ο Δήμος Θεσσαλονίκης επέβαλλε αντίστοιχα πρόστιμα για παράνομη επικόλληση διαφημιστικών αφισών σε βάρος και άλλων πολιτικών κομμάτων. Τα κόμματα που άσκησαν αίτηση ακύρωσης εξ όσων γνωρίζει ο γράφων ήταν το ΚΚΕ (επί της αίτησης του οποίου εκδόθηκε η σχολιαζόμενη απόφαση) και η ΑΝΤ.ΑΡ.ΣΥ.Α. (επί της αίτησης της οποίας εκδόθηκε η αδημοσίευτη μέχρι στιγμής υπ' αριθ. 159/2017 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης που την έκανε δεκτή με παρόμοιο σκεπτικό με τη σχολιαζόμενη).

συναφής δραστηριότητα, και γι' αυτό το λόγο την αντιμετώπισε ως έκφανση της συνταγματικά κατοχυρωμένης οικονομικής ελευθερίας, η οποία πρέπει να εναρμονίζεται με άλλα επίσης προστατευόμενα από το Σύνταγμα αγαθά, όπως το φυσικό, πολιτιστικό και οικιστικό περιβάλλον, η οδική ασφάλεια και η ασφάλεια των μεταφορών και των χρηστών των οδών ή ο σεβασμός του θρησκευτικού συναισθήματος¹⁰. Έτσι, ερμηνεύοντας το άρθρο 1 του νόμου αυτού, έκρινε ότι δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του οι διαφημίσεις για την προβολή και την προώθηση πολιτικών ιδεών, προγραμμάτων δράσης και άλλων επιμέρους δραστηριοτήτων των πολιτικών κομμάτων, οι οποίες αποτελούν έκφραση της συνταγματικώς κατοχυρωμένης ελεύθερης επικοινωνίας αυτών με τους πολίτες ως φορέων διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης και δεν προωθούν εμπορικό ή επαγγελματικό σκοπό ή συναφή δραστηριότητα. Με αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η διακίνηση πολιτικών ιδεών εκ μέρους των κομμάτων δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ως δραστηριότητα συναφής με την εμπορική.

Ακριβώς στην προειρημένη διαπίστωση έγκειται η σημασία της σχολιαζόμενης απόφασης: Είναι η πρώτη φορά κατά την οποία Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί επί επιβολής διοικητικού προστίμου για αφισοκόλληση σε βάρος πολιτικού κόμματος κατ' επίκληση των διατάξεων του ν. 2946/2001. Ο βασικός συλλογισμός του Δικαστηρίου ότι οι διατάξεις του ν. 2946/2001¹¹ αφορούν την οριοθέτηση και τον περιορισμό της εμπορικής και επαγγελματικής δραστηριότητας της διαφήμισης ως εκδήλωσης της οικονομικής ελευθερίας και του δικαιώματος ελεύθερης έκφρασης *ενόψει του αντικειμένου τους*, είναι πειστικός. Συγκεκριμένα, επειδή η διαφήμιση ως επαγγελματική δραστηριότητα συνδέεται με τον υπαίθριο χώρο στον οποίο ασκείται, ρυθμίζεται από το νομοθέτη κατά τρόπο ώστε να γίνεται με όρους ισότητας μεταξύ των ανταγωνιζόμενων επιχειρήσεων και διαφημιστικών εταιριών. Οι ρυθμίσεις του νομοθέτη λαμβάνουν τη μορφή της θέσπισης όρων, προϋποθέσεων και περιορισμών στην άσκηση της υπαίθριας άσκησης της εν λόγω επαγγελματικής δραστηριότητας, η οποία αποτελεί το αντικείμενο των ρυθμίσεων του νόμου. Δεν είναι τυχαίο ότι στην εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι «ο

¹⁰ Βλ. σκ. 4 της σχολιαζόμενης απόφασης και τις εκεί παραπεμπόμενες αποφάσεις ΣτΕ 4212/2013, 3226/2012, 3827/2010.

¹¹ Το Δικαστήριο συμπεριέλαβε στον μείζονα συλλογισμό του τα άρθρα 1, 2, 3 και 8 του ν. 2946/2001, βλ. σκ. 3 της σχολιαζόμενης απόφασης.

νομοθέτης επιβάλλεται να επεμβαίνει ρυθμιστικά για την αποτροπή δημιουργίας συνθηκών αθέμιτου ανταγωνισμού σε ένα τμήμα της αγοράς με ιδιαίτερο δυναμισμό». Είναι σαφές ότι το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης αξιοποίησε δημιουργικά την πάγια νομολογία του ΣτΕ ως προς την τελολογική ερμηνεία του ν. 2946/2001. Πράγματι, με σειρά αποφάσεών του, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο έχει κρίνει ότι προέχων στόχος του επίμαχου νόμου δεν είναι η προστασία του περιβάλλοντος αλλά η ρύθμιση επαγγελματικής δραστηριότητας με συνέπεια οι διαφορές που αναφύονται από την εφαρμογή του να υπάγονται στην αρμοδιότητα του Δ' και όχι του Ε' Τμήματος του ΣτΕ¹².

Περαιτέρω, το Δικαστήριο ορθά έκρινε ότι ο νομοθέτης ρυθμίζει το ζήτημα των όρων της προβολής μηνυμάτων από πολιτικά κόμματα, μαθητικές, φοιτητικές, συνδικαλιστικές και συνεταιριστικές οργανώσεις και ενώσεις προσώπων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικούς σκοπούς (πχ τις αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα) με ειδικότερες διατάξεις σε σχέση με εκείνες του ν. 2946/2001. Πραγματικά, οι διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 3023/2002, το οποίο έχει περιληφθεί ως άρθρο 44 στις διαδοχικές κωδικοποιήσεις της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών με τα π.δ. 351/2003, 96/2007 και 26/2012, θέσπισε κανόνες για την υπαίθρια πολιτική διαφήμιση τόσο κατά την διάρκεια της εκλογικής περιόδου όσο και εκτός αυτής. Οι «ειδικότεροι» κατά το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 3023/2002 χώροι για την προβολή πολιτικών μηνυμάτων πρέπει να καθοριστούν από τους ΟΤΑ ακριβώς επειδή το μήνυμα, ο χαρακτήρας, ο σκοπός και η συνταγματική προστασία των πολιτικών μηνυμάτων και ιδεών είναι διαφορετικοί από τους αντίστοιχους της εμπορικής διαφήμισης και ως εκ τούτου πρέπει να ρυθμιστούν με ειδική, διαφορετική διάταξη. Αντίστοιχα, για τον ίδιο λόγο το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει γνωμοδοτήσει ότι «κατά την ειρημένη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 2946/2001 στους χώρους υπαίθριας διαφήμισης των ΟΤΑ επιτρέπεται η διαφήμιση μόνο για την προώθηση “εμπορικών και επαγγελματικών σκοπών ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων” όχι δε για προβολή πολιτικών συνδυασμών»¹³, ακριβώς επειδή η προβολή μηνυμάτων των πολιτικών συνδυασμών διέπεται από ξεχωριστό νομοθετικό πλαίσιο. Δεν είναι τυχαίο ότι ο νομοθέτης προέβλεψε ρητά στις περιπτώσεις των πολιτικών μηνυμάτων ότι δεν απαιτείται άδεια από οποιαδήποτε αρχή και δεν

¹² Βλ. ΣτΕ 3827/2010, 618/2011, 3226/2012, όλες διαθέσιμες στην ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

¹³ Βλ. την υπ' αριθ. 398/2006 γνωμοδότησή του, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

καταβάλλεται στον οικείο Ο.Τ.Α. τέλος διαφήμισης ή αποζημίωση χρήσης, σε αντίθεση με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του ν. 2946/2001 για την εμπορική αφισοκόλληση που επιβάλλουν στους διαφημιστές τη λήψη προηγούμενης διοικητικής άδειας και την καταβολή τελών διαφήμισης ή αποζημίωση χρήσης. Οι διαφορετικές ρυθμίσεις αποδεικνύουν τη βούληση του νομοθέτη αφενός μεν να διακρίνει την προβολή πολιτικών μηνυμάτων από τις εμπορικές διαφημίσεις που γίνονται στο πλαίσιο επαγγελματικής δραστηριότητας και αφετέρου να προστατεύσει και να οριοθετήσει τη σχετική δραστηριότητα των πολιτικών κομμάτων. Με βάση την ισχύουσα νομοθεσία λοιπόν, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων λόγω αφισοκόλλησης σε ένα πολιτικό κόμμα προϋποθέτει ότι ο αρμόδιος Ο.Τ.Α. έχει μεριμνήσει για τον καθορισμό των προβλεπόμενων ειδικών επιφανειών, και δη χώρων για τις εμπορικές διαφημίσεις στο πλαίσιο επαγγελματικής δραστηριότητας και ξεχωριστών («ειδικότερων») χώρων για την προβολή των πολιτικών μηνυμάτων των κομμάτων.

III. Η συνταγματική όψη του ζητήματος

Σε πρώτο επίπεδο, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος κατοχυρώνει ταυτόχρονα το ατομικό δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης και τη θεσμική εγγύηση της ελεύθερης και πλουραλιστικής διαμόρφωσης της κοινής γνώμης¹⁴. Σ' αυτό το πλαίσιο, η ελευθερία της έκφρασης προϋποθέτει μεταξύ άλλων το δικαίωμα παθητικής πληροφόρησης του κοινού και τον πλουραλισμό των πηγών πληροφόρησης, όπως και ότι η Πολιτεία είναι υποχρεωμένη να απέχει από ενέργειες που κατατείνουν στο αντίθετο αποτέλεσμα¹⁵. Επομένως, η αφισοκόλληση, οποία συνίσταται ακριβώς στην ανάρτηση των αφισών σε χώρο δημόσιο καθώς ο σκοπός της αφίσας είναι η γνωστοποίηση του μηνύματος της σε όσο το δυνατόν περισσότερους πολίτες, αποτελεί έκφανση της ελευθερίας αυτής και σημαντική μορφή εφαρμογής της. Το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος βέβαια σε ορισμένες περιπτώσεις επικαλύπτεται ή έρχεται σε σύγκρουση με άλλες

¹⁴ Βλ. Κ. Χρυσόγονου, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 292.

¹⁵ Βλ. ΣτΕ 3880/2002, *ΔτΑ*, 2003, σελ. 1292 και γενικότερα Κ. Στρατηλάτη, *Συντάσσοντας το δικαίωμα στη δημόσια ηλεκτρονική επικοινωνία*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 219-220.

συνταγματικές διατάξεις. Δεν τίθεται όμως ζήτημα *in abstracto* προτίμησης κάποιας συνταγματικής διάταξης σε βάρος άλλης, καθώς οι διατάξεις που περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα είναι τυπικά ισοδύναμες μεταξύ τους¹⁶. Η λύση πρέπει να αναζητείται στην πρακτική εναρμόνιση των συγκρουόμενων διατάξεων ώστε το καθένα από τα προστατευόμενα αγαθά να προστατεύεται στο μέτρο του αμοιβαία δυνατού χωρίς την επιλογή του ενός και τον παραμερισμό του άλλου¹⁷. Κατά συνέπεια, η αφισοκόλληση ως ειδική έκφανση της ελευθερίας έκφρασης δεν είναι απεριορίστη, δεν είναι όμως δυνατό να καταργηθεί στην πράξη στο όνομα της προστασίας ενός άλλου συνταγματικά προστατευόμενου αγαθού.

Περαιτέρω, το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος με τη ρήτρα «τηρώντας τους νόμους του κράτους» θέτει την ελευθερία της έκφρασης υπό τη γενική επιφύλαξη του νόμου. Η εν λόγω πρόβλεψη υποδηλώνει την υποχρέωση τήρησης όσων κανόνων είναι αναγκαίοι για να αποκτήσουν σαφή νομική διάσταση οι κοινωνικές καταστάσεις που διεκδικούν συνταγματική προστασία, δηλαδή για να τυποποιηθούν οι βασικότερες σχέσεις που συγκροτούν το προστατευόμενο αντικείμενο της συγκεκριμένης ελευθερίας με αποκλειστικό στόχο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή αυτής της συνταγματικής διάταξης¹⁸. Δεν θέτει ένα γενικό και εν δυνάμει απόλυτο περιορισμό της εν λόγω ελευθερίας αλλά επιβάλλει τη μέριμνα της Πολιτείας για την εξασφάλιση της ακώλυτης άσκησης της. Έτσι, όπως είχε παρατηρήσει ήδη από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975 ο Αριστόβουλος Μάνεσης, οι νομοθετικοί περιορισμοί της αφισοκόλλησης α) δεν είναι δυνατό να περιέχουν απαγορεύσεις τέτοιας έκτασης που να προσβάλουν τον πυρήνα του δικαιώματος, β) πρέπει να σέβονται την (μετά από το 2001 και συνταγματικά κατοχυρωμένη) αρχή της αναλογικότητας, και γ) πρέπει να τίθενται για τους σκοπούς στους οποίους αποβλέπουν¹⁹.

Η κατοχύρωση της ελεύθερης διακίνησης ιδεών κατά το άρθρο 14 παρ. 1 του Συντάγματος πρέπει, όταν πρόκειται για πολιτικές ιδέες, να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με το άρθρο 29 του Συντάγματος, το οποίο, όπως φαίνεται και από τη

¹⁶ Βλ. ΣτΕ (Ολ.) 292/1984, *ΤοΣ*, 1985, σελ. 511 επ.

¹⁷ Βλ. Φ. Σπυρόπουλου, *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 1999, σ. 143 επ.

¹⁸ Βλ. Ι. Καμτσίδου, *Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2001, σελ. 207.

¹⁹ Βλ. Α. Μάνεση, «Η συνταγματική προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εντύπων και η εφαρμογή της στην πράξη», *ΤοΣ*, 1/1977, σελ. 21 επ.

συστηματική ένταξή του στο κεφάλαιο για τη σύνταξη της Πολιτείας και όχι σ' εκείνο για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, αναγνωρίζει τα κόμματα ως θεσμούς²⁰. Η συνταγματική αναγνώριση των πολιτικών κομμάτων δεν επικύρωσε απλώς το ρόλο τους στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ο οποίος ήταν αποφασιστικός ήδη από την περίοδο του μεσοπολέμου²¹, αλλά τον αναβάθμισε απονέμοντάς τους επίσημα τον κύριο διαμεσολαβητικό ρόλο μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Η σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία λειτουργεί μέσω του θεσμού των κομμάτων, τα οποία θεωρείται ότι πραγματώνουν τη λαϊκή κυριαρχία, και γι' αυτό το λόγο η αρχή του πολυκομματισμού συγκαταλέγεται στις θεμελιώδεις, μη αναθεωρήσιμες αρχές του Συντάγματος²². Η θεσμική σημασία των κομμάτων αναδεικνύεται ακόμα περισσότερο υπό το πρίσμα της εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, η οποία επιβεβαίωσε τη μεθοδολογική παραδοχή σύμφωνα με την οποία όποια κι αν είναι η καταστατική διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των οργάνων του κράτους, το πιο σημαντικό για τη λειτουργία του πολιτεύματος είναι το κομματικό σύστημα στο οποίο στηρίζεται²³. Ωστόσο, ο θεσμός των κομμάτων «προϋποθέτει τον ελεύθερο ανταγωνισμό κάτω από ίσες προϋποθέσεις»²⁴, αρχή η οποία φαλκιδεύεται στην πράξη από τους μηχανισμούς τόσο του κράτους όσο και της αγοράς. Έτσι, η

²⁰ Βλ. Π. Φουντεδάκη, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα. Συμβολή στις πολιτικές προϋποθέσεις και στην ερμηνεία του άρθρου 29 του Συντάγματος 1975/86*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σελ. 206 που κάνει λόγο για διττή φύση των κομμάτων, αφού ενώ έχουν θεσμικό χαρακτήρα ενώ ταυτόχρονα η ίδρυση και η συμμετοχή σ' αυτά αποτελεί θεμελιώδες ατομικό και πολιτικό δικαίωμα. Αναφορικά με την κατοχύρωση στο άρθρο 29 του Συντάγματος ενός πολιτικού δικαιώματος συμμετοχής στη διαχείριση των κοινών βλ. Α. Μανιτάκη, *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σελ. 144-145, Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 273.

²¹ Βλ. την κλασική ανάλυση του Α. Σβώλου, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, τύποις Πυρσού ΑΕ, Αθήναι 1928, σελ. 89-101 και τον εκεί παρατιθέμενο υπομνηματισμό.

²² Βλ. Α. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Ι, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 299, Ευ. Βενιζέλου, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 98-99, Θ. Ξηρού, «Οι παρ. 1 και 2 του άρθρου 29 Συντ. 1975-1986. Από τις προτάσεις αναθεώρησης του 1975 στην απόφαση του 1998» σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000, σελ. 153-155.

²³ Βλ. Ι. Καμτσίδου, *Το κοινοβουλευτικό σύστημα. Δημοκρατική αρχή και κυβερνητική ευθύνη*, Σαββάλας, Αθήνα 2011, σελ. 134.

²⁴ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β', β' εκδ., Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σελ. 117 (η υπογράμμιση δική του).

αφισοκόλληση παραμένει στην εποχή μας ένα βασικό μέσο επικοινωνίας των κομμάτων με τους πολίτες, αφού ως δραστηριότητα αποτελεί ένα από τα πιο συνηθισμένα, φθηνά και εύχρηστα μέσα έκφρασης και διάδοσης πολιτικών ιδεών, ιδίως για τα μικρά πολιτικά κόμματα που δεν έχουν μεγάλες δυνατότητες πρόσβασης στα ΜΜΕ.

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση, το Δικαστήριο ακύρωσε τις προσβαλλόμενες πράξεις ως στερούμενες νομίμου ερείσματος²⁵. Πραγματικά, εάν το Δικαστήριο προχωρούσε σε εφαρμογή του ν. 2946/2001 δυνάμει του οποίου επιβλήθηκε το πρόστιμο από τη Διοίκηση, θα εφάρμοζε διατάξεις ενός νόμου ο οποίος θεσπίστηκε με διαφορετική ratio και για να ρυθμίσει διαφορετικού περιεχομένου υποθέσεις σε σχέση με την ένδικη. Η συνέπεια μιας τέτοιας επιλογής θα ήταν να εκδώσει μία απόφαση που θα αναγνώριζε την εγκυρότητα μιας κύρωσης, παραβλέποντας την ιδιαιτερότητα της προστασίας της ελεύθερης διακίνησης πολιτικών ιδεών εκ μέρους των κομμάτων και «υποβαθμίζοντάς» την στο επίπεδο της εμπορικής διαφήμισης. Το συνταγματικό *obiter dictum* της απόφασης έχει από αυτήν την άποψη καίρια σημασία: η διακίνηση ιδεών εκ μέρους των πολιτικών κομμάτων αποτελεί «έκφραση της συνταγματικώς κατοχυρωμένης ελεύθερης επικοινωνίας αυτών με τους πολίτες ως φορέων διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης»²⁶. Το Δικαστήριο αντλεί από το Σύνταγμα ένα επιχείρημα για την αυξημένης τυπικής ισχύος προστασία της διακίνησης των μηνυμάτων των πολιτικών κομμάτων. Δεν πρόκειται για μια περίπτωση σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας του νόμου, αφού εκείνη κατευθύνει το δικαστή ως προς την επιλογή μεταξύ διαφορετικών ερμηνευτικών εκδοχών του ίδιου νομοθετικού κανόνα²⁷, αλλά για σύμφωνη με το Σύνταγμα επιλογή του εφαρμοστέου νομοθετικού κανόνα μεταξύ *δύο διαφορετικών* νομοθετικών κανόνων που διεκδικούσαν εφαρμογής.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να φωτιστεί και η ευθύνη της Διοίκησης, η οποία είναι ευρύτερη σε σχέση με την επίμαχη περίπτωση. Ο Δήμος Θεσσαλονίκης, μη ορίζοντας χώρους για την έκφραση των ιδεών και μηνυμάτων των πολιτικών

²⁵ Βλ. σκ. 7 της σχολιαζόμενης απόφασης.

²⁶ Βλ. σκ. 4 της σχολιαζόμενης απόφασης.

²⁷ Για τη νομική φύση της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας των νόμων βλ. Β. Μπουκουβάλα, *Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνείας και ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Διδ. Διατριβή, Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 202-246.

κομμάτων όπως προβλέπει ο ν. 3023/2002 και επιτάσσει το Σύνταγμα, αποστερεί από τα πολιτικά κόμματα το δικαίωμα να εκφράσουν και να διαδώσουν νόμιμα τις απόψεις τους με τη μορφή της αφισοκόλλησης. Μ' αυτόν τον τρόπο, προσβάλλει ανεπίτρεπτα και μη αναλογικά τον πυρήνα του συνταγματικού δικαιώματος στην ελεύθερη διακίνηση πολιτικών ιδεών κατά τρόπο που απαγορεύεται στον ίδιο το νομοθέτη, πόσο μάλλον στη Διοίκηση. Ενώ μάλιστα παραβιάζει άμεσα τη σχετική νομοθεσία και παρακωλύει καίρια το δικαίωμα νόμιμης ελεύθερης έκφρασης και διάδοσης των ιδεών των πολιτικών κομμάτων, ταυτόχρονα στην επίμαχη περίπτωση επέβαλλε σ' ένα κόμμα διοικητικό πρόστιμο με βάση τη νομοθεσία που αφορά την εμπορική δραστηριότητα. Με άλλα λόγια, ο εν λόγω ΟΤΑ παρανόμησε όχι μόνο με την επιβολή προστίμου «για προβολή υπαίθριας διαφήμισης» σε βάρος πολιτικού κόμματος δυνάμει των διατάξεων του ν. 2946/2001, αλλά και διότι, παρότι υπόχρεος, δεν έλαβε την επιβαλλόμενη από το νόμο και το Σύνταγμα μέριμνα για την ύπαρξη χώρων νόμιμης μετάδοσης του πολιτικού μηνύματος μέσω αφισοκόλλησης και άρα παρέλειψε να ενεργήσει νόμιμα, φαλκιδεύοντας στην πράξη το ως άνω συνταγματικά αναγνωρισμένο και προστατευόμενο δικαίωμα.

Συμπέρασμα

Η υπ' αριθ. 123/2017 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης δεν ανέπτυξε σε βάθος τη συνταγματική όψη της προστασίας της ελεύθερης διακίνησης πολιτικών ιδεών. Τούτο βέβαια δεν ήταν απαραίτητο για την επίλυση της ένδικης διαφοράς. Η κρίση της όμως ότι οι διαφημίσεις για την προβολή και την προώθηση πολιτικών ιδεών, προγραμμάτων δράσης και άλλων επιμέρους δραστηριοτήτων των πολιτικών κομμάτων αποτελούν έκφραση της συνταγματικώς κατοχυρωμένης ελεύθερης επικοινωνίας αυτών με τους πολίτες ως φορέων διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης, είναι αξιοσημείωτη (και) από τη σκοπιά του Συνταγματικού Δικαίου. Αυτός ο συλλογισμός της αναδεικνύει τη συνάρθρωση ενός ενιαίου κανονιστικού πλέγματος αποτελούμενου από τα άρθρα 14 και 29 του Συντάγματος και το ν. 3023/2002, που ρυθμίζει την προστασία της ελεύθερης διακίνησης πολιτικών ιδεών. *Το εν λόγω κανονιστικό πλέγμα επιτάσσει τη διαμόρφωση δημόσιων χώρων για την προβολή πολιτικών ιδεών και μηνυμάτων από τα κόμματα διότι αυτή αποτελεί θεμελιώδη υλική προϋπόθεση τόσο για την πραγμάτωση της συνταγματικής προστασίας της ελεύθερης έκφρασης, όσο και για την ενάσκηση του συνταγματικού ρόλου των κομμάτων – αντίστροφα, σε περίπτωση μη διαμόρφωσης τέτοιων χώρων με*

ευθύνη της Διοίκησης, αποκλείει την επιβολή προστίμου σε βάρος των πολιτικών κομμάτων. Η συστηματική παραβίαση αυτού του κανονιστικού πλέγματος από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ένα σοβαρό και διαρκές πλήγμα στη συνταγματικά κατοχυρωμένη ελεύθερη διακίνηση των πολιτικών ιδεών με όρους πραγματικής πολυφωνίας και πλουραλισμού.

Χαράλαμπος Κουρουνδής, Διδάκτορας Νομικής, δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω