

## ΑΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΕΣ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΗΣ ΥΠΑΙΘΡΙΑΣ ΔΙΑΦΗΜΙΣΗΣ **ΜΕΤΑ ΤΙΣ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ**

Μορφοποιήθηκε: Ελληνικά (Ελλάδα)

### *I. Εισαγωγή*

Με τον όρο «υπαίθρια διαφήμιση» εννοούμε την υπαίθρια και δημόσια προβολή με κάθε τρόπο και μέσο μηνυμάτων κάθε μορφής για την προώθηση επαγγελματιών και εμπορικών σκοπών ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων. Το “outdoor” – όπως είναι παγκοσμίως γνωστό – αποτελεί ένα νέο είδος διαφήμισης που – προσφέροντας καινοτόμες υπηρεσίες στους διαφημιζόμενους – ανθεί παγκοσμίως, έχοντας πλέον εξελιχθεί σ’ ένα ανεξάρτητο και αυτόνομο μέσο.

Όλα αυτά τα διαφημιστικά πλαίσια που μας περιτριγυρίζουν, είτε έχουν τη μορφή στεγάστρων αναμονής επιβατών είτε γιγαντοπλαισίων, είτε έχουν τη μορφή ΠΙΖΑ (PISA) είτε ρακετών, τοποθετούμενα σε ιδιωτικούς ή κοινόχρηστους χώρους και χρησιμοποιούμενα για εμπορικούς, επαγγελματικούς ή πολιτικούς σκοπούς, είναι αναμφισβήτητο ότι, συνειδητά ή ασυνειδητά, επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό – αν όχι ολοκληρωτικά, όπως άλλοι ισχυρίζονται – τις επιλογές και τις συμπεριφορές του πολίτη και του καταναλωτή<sup>1</sup>.

Ο κλάδος της υπαίθριας διαφήμισης εμφανίστηκε δυναμικά και στη χώρα μας στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και αναπτύχθηκε γοργά στα χρόνια που ακολούθησαν. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε στη θέσπιση ενός – κατά γενική ομολογία – πολύπλοκου θεσμικού πλαισίου, το οποίο έθετε αυστηρούς όρους και προϋποθέσεις διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης.

Παρά ταύτα, η υπαίθρια διαφήμιση παραμένει μέχρι σήμερα ένα, τουλάχιστον, αμφιλεγόμενο μέσο με ολόένα και περισσότερους πολέμιους. —Στις γραμμές που ακολουθούν δεν επιχειρούμε να υποστηρίξουμε ότι όλα είναι καλώς καμωμένα στο χώρο της υπαίθριας διαφήμισης. Παραδεχόμαστε ότι το τοπίο, όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα, δικαιώνει σε μεγάλο βαθμό όσους κάνουν λόγο για καθεστώς ανομίας και αναρχίας. Πλην όμως έχουμε την πεποίθηση ότι ~~οι υπερβολές, οι αφορισμοί, οι πρόχειρες και βεβιασμένες κινήσεις και~~ οι καθολικές απαγορεύσεις δεν οδηγούν σε ορθές, δίκαιες και βιώσιμες λύσεις. Ακολούθως, και μη αποδεχόμενοι τη λαϊκή ρήση «πονάει χέρι – κόβει χέρι», ουδόλως συμμαριζόμαστε τη λογική της καθολικής και αδιάκριτης απαγόρευσης διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης που αίφνης (φαίνεται να) υιοθετεί η ελληνική πολιτεία. Τουναντίον, εξετάζουμε με κριτική ματιά τις εξελίξεις και κοινωνούμε στο παρόν κάποιες από τις ασυμβατότητες που διαπιστώσαμε ότι ισχύουν σήμερα στο χώρο της υπαίθριας διαφήμισης και που εμάς, τουλάχιστον, μας προβληματίσαν.

<sup>1</sup> Σπ. Χριστοφορίδη, *Υπαίθρια Διαφήμιση*, Πρότυπες Θεσσαλικές Εκδόσεις Τρίκαλα – Αθήνα 2006, σελ. 13.

## ***II. Το μέχρι σήμερα ισχύον νομοθετικό πλαίσιο: Η αρχική επιδίωξη της Πολιτείας, οι περιορισμοί και τα παράδοξα.***

Τα βασικά νομοθετήματα που διέπουν το θεσμικό πλαίσιο της υπαίθριας διαφήμισης στη χώρα μας είναι: α) το Σύνταγμα, ο ν. 2946/2001, η Κ.Υ.Α. 52138 και ο Κ.Ο.Κ.

Κανείς δεν δύναται βάσιμα να υποστηρίξει ότι η ελληνική Πολιτεία με τα εν λόγω νομοθετήματα ή με άλλα συναφή επεδίωκε να απαγορεύσει συλλήβδην την διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης. Τουναντίον, επεδίωκε τη με σύγχρονους όρους ρύθμιση και εύρυθμη λειτουργία της. Τα όσα αναφέρονται στην Εισηγητική – Αιτιολογική Έκθεση του νόμου 2946/2001 το επιβεβαιώνουν: «1. Η υπαίθρια διαφήμιση σε δημόσιους και ιδιωτικούς χώρους αποτελεί μέθοδο προβολής μηνυμάτων με επαρκώς τυποποιημένα γνωρίσματα... Το γεγονός της δημοσιότητας της προβολής της επηρεάζει άμεσα σημαντικά αγαθά του κοινωνικού συνόλου με έρεισμα στο Σύνταγμα, όπως, ιδίως, το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και την ελευθερία της κίνησης. Δημιουργεί όμως εντελώς ιδιαίτερα ζητήματα και σε σχέση με την προστασία της ελευθερίας της έκφρασης και της οικονομικής ελευθερίας. Η ισόρροπη στάθμιση αυτών των αγαθών με σύγχρονους όρους απαιτεί ένα οργανωμένο νομοθετικό πλαίσιο από την πλευρά της Πολιτείας.... 3. Ο νέος νόμος για τη ρύθμιση της υπαίθριας διαφήμισης επιδιώκει να ανταποκριθεί στις σημερινές ανάγκες, βασιζόμενος σε μια συνεκτική συνταγματική λογική. Η προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος ως “υποχρέωση του κράτους” συνιστά – πέραν των άλλων – και συνταγματικά προβλεπόμενο περιορισμό της οικονομικής ελευθερίας, εντασσόμενο στην επιφύλαξη της τήρησης του Συντάγματος κατά το άρθρο 5 παρ.1 Σ. Ανάλογα περιορίζεται και η ελευθερία διακίνησης των ιδεών, με βάση την επιφύλαξη της “τήρησης των νόμων του Κράτους” κατά το άρθρο 14 παρ.1 Σ. Άρα, η αξία της υπαίθριας διαφήμισης τόσο ως έκφρασης της οικονομικής ελευθερίας όσο και ως τρόπου διακίνησης ιδεών, συγκρινόμενη με την αξία του έννομου αγαθού του περιβάλλοντος πρέπει υπό ορισμένες προϋποθέσεις να υποχωρεί. Επιπλέον δε, ενόψει πάντοτε της προστασίας του περιβάλλοντος, η υπαίθρια διαφήμιση πρέπει να μη θίγει την αισθητική εικόνα των σύγχρονων πόλεων και οικισμών. Πέραν τούτου, η οικονομική ελευθερία δεν πρέπει να εκδηλώνεται αυθαίρετα, αλλά σε αρμονία προς την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 παρ.1 Σ.), ιδίως υπό την έννοια της ίσης μεταχείρισης των πολιτών από το νομοθέτη και την αρχή της αναλογικότητας. Στο μέτρο αυτό ο νομοθέτης επιβάλλεται να επεμβαίνει ρυθμιστικά για την αποτροπή δημιουργίας συνθηκών αθέμιτου ανταγωνισμού σε ένα τμήμα της αγοράς, με ιδιαίτερο δυναμισμό. 4. Ο νέος νόμος διατηρεί και ενισχύει τη γενική αρμοδιότητα και τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. σε θέματα προβολής υπαίθριων διαφημίσεων στην περιφέρειά τους, ως “κορμό” της οργάνωσης του συστήματος. Για την τοποθέτηση εμπορικών διαφημιστικών πινακίδων σε πλατείες, δρόμους, πεζοδρόμια και λοιπούς κοινόχρηστους χώρους χρειάζεται προηγούμενη άδεια του οικείου Δημάρχου ή Προέδρου της Κοινότητας. Οι υπηρεσίες του ίδιου Ο.Τ.Α. έχουν εξάλλου αρμοδιότητα, εφόσον διαπιστωθούν παραβάσεις, να αφαιρούν τις πινακίδες και να αποκαθιστούν τα πράγματα στην προηγούμενη κατάσταση. Η συγκέντρωση της σχετικής ευθύνης στους Ο.Τ.Α. επιβάλλεται από τον “τοπικό”

*χαρακτηρα μιας ενδεχόμενης παράβασης, η οποία θίγει συνήθως την αισθητική μιας γειτονιάς ή μιας συνοικίας, ενώ διευκολύνει τον καθημερινό έλεγχο της αρμοδίας αρχής από τους πολίτες.....».*

Πλην όμως, και παρά τις ευγενείς προθέσεις της, η Πολιτεία δεν κατόρθωσε να πετύχει την πολυπόθητη ισόρροπη στάθμιση μεταξύ των συγκρουόμενων συνταγματικών αγαθών. Αρκεί να ανατρεξεί κανείς στις διατάξεις των ως άνω αναφερόμενων νομοθετημάτων για να διαπιστώσει ότι οι όροι, οι προϋποθέσεις και οι εν γένει περιορισμοί που επιβάλλονται στην υπαίθρια διαφήμιση από την πλευρά της κρατικής εξουσίας είναι ιδιαίτερα επαχθείς.

Διατάξεις ~~ανεφάρμοστες~~ «ατάκτως εριμμένες» καθιστούν τη νόμιμη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης «σταυρόλεξο για δυνατούς λύτες». Μερικά μόνο από τα παράδοξα που συναντά κανείς στον πολύπαθο αυτό τομέα και στο πολυδαίδαλο νομοθετικό πλαίσιο που τον διέπει είναι:

**Α.** Μολονότι το άρθρο 6 της ΚΥΑ 52138/2003 δίνει όχι απλά τη δυνατότητα αλλά και την κανονιστική αρμοδιότητα στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια να καθορίζουν ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις κατασκευής και τοποθέτησης νόμιμων διαφημιστικών πλαισίων πέραν των προβλεπομένων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες της κάθε περιοχής, οι Δήμοι σπανίως αναλαμβάνουν σχετικές πρωτοβουλίες. Γιατί τελικά οι Δήμοι δεν λύνουν το «Γόρδιο Δεσμό»; Γιατί δεν καταλήγουν σε διενέργεια νόμιμης διαφήμισης λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες; Μήπως τελικά η λύση είναι λίγη περισσότερη τόλμη;

Το μερίδιο ευθύνης δε που αναλογεί στους Δήμους και στους εν γένει φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης προσλαμβάνει ακόμα μεγαλύτερες διαστάσεις αν αναλογιστούμε ότι η κανονιστική αρμοδιότητα των δημοτικών και των κοινοτικών συμβουλίων με βάση το άρθρο 6 της ΚΥΑ 52138/2003, εκτός από τη νομοθετική βάση της υπεξουσιοδότησης του άρθρου 3 § 8 εδ.γ' του ν. 2946/2001, θεμελιώνεται και στο Σύνταγμα: το τοπικό περιβάλλον που «θίγει» η υπαίθρια διαφήμιση αποτελεί «τοπική υπόθεση» κατά την έννοια του άρθρου 102 § 1 Σ, η οποία υπόκειται στην κανονιστική ρύθμιση και διοίκηση της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού<sup>2</sup>.

Φρονούμε πως η κατάσταση δεν θα είχε φτάσει σ' αυτό το σημείο αν οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης – συνεπικουρούμενοι και από το Κράτος – έδιναν τη δέουσα προσοχή και σημασία στον τομέα της υπαίθριας διαφήμισης. Ο νόμος άλλωστε τους παρείχε (και εξακολουθεί να τους παρέχει) τη σχετική δυνατότητα. Φαίνεται όμως ότι εξέλιπαν, για άλλη μια φορά, η βούληση, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μιας στοχευμένης και καθ' όλα νόμιμης δράσης που θα συνέφερε όλους. Και η αιτία; Προφανώς οι κατά τόπους Δήμοι επαναπαύτηκαν στα διόλου ευκαταφρόνητα έσοδα που διοχετεύουν στα ταμεία τους από τέλη και πρόστιμα παράνομης υπαίθριας διαφήμισης. Αποτελεί πλέον κοινό μυστικό ότι εδώ και χρόνια οι διαφημιστικές εταιρίες του outdoor ήταν

<sup>2</sup> Γ. Κασμάτης, Γνωμοδότηση, Κύθηρα 5 Μαΐου 2005.

ο βασικότερος οικονομικά αιμοδότης των Δήμων, ενώ παράλληλα συνέβαλαν και στην εύρυθμη λειτουργία τους, με την τοποθέτηση στεγάστρων, την προβολή κοινωνικών μηνυμάτων μέσω των διαφημιστικών πλαισίων κ.ο.κ.

**Β.** Το άρθρο 5 της ΚΥΑ 52138/2003 απαγορεύει, συλλήβδην, τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης σε σιδηροδρομικό ή λιμενικό σταθμό της χώρας. Στο βαθμό όμως που αμφότεροι οι φορείς έχουν (εν πολλοίς) μετατραπεί σε ανώνυμες εταιρίες, ήτοι ν.π.ι.δ., θα περίμενε κανείς ότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο θα έπρεπε να διαφοροποιηθεί.

**Γ.** Η νόμιμη τοποθέτηση διαφημιστικών πλαισίων τύπου «ΡΑΚΕΤΑ» στα πεζοδρόμια, απαιτεί πλέον πεζοδρόμια πλάτους 3,5 μ. τουλάχιστον. Και εύλογα διερωτάται κανείς αν υπάρχουν τέτοια πεζοδρόμια στις ελληνικές πόλεις και πόσα; Μήπως τελικά πρώτα πρέπει να φτιάξουμε πόλεις και μετά να προσπαθήσουμε να εφαρμόσουμε το συνονθύλευμα του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου;

**Δ.** Αξίζει δε να επισημάνουμε και τις περιπτώσεις εκείνες που ακόμα και η απόκτηση της πολυπόθητης άδειας τοποθέτησης υπαίθριων διαφημιστικών μέσων και διενέργειας διαφήμισης δεν αντιστοιχεί (φευ!!!) σε νόμιμα διαφημιστικά πλαίσια. Παράδοξο; Και όμως. Πώς αλλιώς μπορεί να εξηγηθεί το γεγονός ότι διαφημιστές, υπάλληλοι διαφημιστικών εταιριών και διαφημιζόμενοι – παρά το γεγονός ότι είναι εφοδιασμένοι με τη σχετική άδεια – μνημόνται από την Τροχαία για παράβαση του άρθρου 11 Κ.Ο.Κ.; ~~Και εύλογα διερωτάται κανείς, αν κινείται αυτεπαγγέλτως ποινική δίωξη για όλους τους ανωτέρω, πώς γίνεται να μην ευθύνεται παράλληλα και ο καθ' ύλην αρμόδιος Δήμαρχος που εξέδωσε τις άδειες και να μην διώκεται ποινικά π.χ. για παράβαση καθήκοντος;~~

**Ε.** Ο ν. 2946/2001 προβλέπει ότι εντός μηνός από την κατάθεση της προσφυγής οφείλει το Διοικητικό Εφετείο να την προσδιορίσει. Πλην όμως, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, στα μεγάλα Διοικητικά Εφετεία της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, όπου κατατίθεται το 80% των προσφυγών που αφορούν διαφημιστικές πινακίδες, εντός μηνός από της καταθέσεως της προσφυγής (και της παρακολουθηματικής αυτής αίτησης αναστολής με αίτημα προσωρινής διαταγής) όχι μόνο δεν έχει χωρίσει ο εκ του νόμου επιτασσόμενος προσδιορισμός αλλά δεν έχει συζητηθεί ούτε καν η προσωρινή διαταγή, λόγω της συνήθους καθυστέρησης των Δήμων να αποστείλουν τον οικείο φάκελο. ~~Είναι αυτό ισονομία; Παρέχεται έτσι, εν τοις πράγμασι, η δυνατότητα στις διαφημιστικές εταιρίες να υπεραμυνθούν των όποιων δικαίων τους; Μάλλον όχι!!!!~~

### ***III. Μια ετεροχρονισμένη και ατυχής επίκληση της δήθεν υπεροχής του Διεθνούς Δικαίου.***

Και σαν να μην έφταναν όλα τα προηγούμενα οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις – και δη οι αποφάσεις 909/2007 Τμ. Α' ΣτΕ και 168

και 169/2010 ΟλΣτΕ ~~υπονομίζουν και~~ δυσχεραίνουν έτι περισσότερο τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης.

Στις ανωτέρω αποφάσεις το ΣτΕ απεφάνθη ότι οι διατάξεις των εδ. γ' και δ' της παρ. 1 ν. 2696/1999 (όπως ο νόμος ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, προ της τροποποίησής του με το ν. 3212/2003), οι οποίες επιτρέπουν καταρχήν την εγκατάσταση διαφημίσεων επί του οδοστρώματος και των πεζοδρομίων οδών ευρισκομένων εντός κατοικημένων περιοχών (με όριο ταχύτητας μέχρι 70 χλμ./ώρα) και αναγνωρίζουν στη Διοίκηση τη δυνατότητα χορηγήσεως αδειών εγκαταστάσεως διαφημίσεων και στους ανωτέρω χώρους, είναι αντίθετες προς τη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης για την οδική κυκλοφορία και την οδική σήμανση και σηματοδότηση και, ως εκ τούτου, ανίσχυρες. Εφόσον διαφημιστικές πινακίδες υφίστανται σε πεζοδρόμια των οδών του εδ. γ' του άρθρου 11 του ν. 2696/1999 κατά παράβαση των ορισμών της Διεθνούς Συμβάσεως, γεννάται υποχρέωση αφαιρέσεώς τους, εξαλείψεώς τους ή θέσεώς τους εκτός λειτουργίας, κατά πρώτο λόγο από το Δήμαρχο ή τον Πρόεδρο της Κοινότητας του Δήμου ή της Κοινότητας εντός των διοικητικών ορίων του οποίου κείνται οι εν λόγω πινακίδες και κατά δεύτερο λόγο από την κρατική Διοίκηση (αρμόδιο όργανο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ ή της Περιφέρειας), η οποία, υπό τις τασσόμενες στην παρ. 8 του άρθρου 11 του ν. 2696/1999 προϋποθέσεις, ασκεί την ανωτέρω αρμοδιότητά της καθ' υποκατάσταση των προαναφερόμενων οργάνων των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επ' αυτών.

Συγκεκριμένα, οι εν λόγω αποφάσεις ~~«ξέθαψαν» από τα νομικά τους κατάστιχα και~~ προέκριναν, αίφνης, την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης της Βιέννης για την Οδική Κυκλοφορία της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1968, θεωρώντας αυτήν υπερκείμενο κανόνα δικαίου, υπερισχύοντα κατ' άρθρο 28 Σ έναντι των απλών νόμων, άμα της κυρώσεώς της με τον ν. 1604/1986 (ΦΕΚ Α'81).

Πράγματι, η εν λόγω Σύμβαση αποτελεί το πληρέστερο από τα συμβατικά κείμενα από άποψη ρύθμισης της οδικής κυκλοφορίας, καθώς αφιερώνει στο θέμα εκτενέστατο κεφάλαιο με τριάντα άρθρα και ρυθμίζει τους ελιγμούς που αποτελούν τον ουσιαστικό πυρήνα των σύγχρονων κωδίκων. Υπερβαίνοντας τις μιμησιαστικές ανησυχίες των προγενέστερων συμβάσεων (Σύμβαση 1926 και 1949), η Σύμβαση του 1968 όχι μόνο καθιερώνει τις αρχές που θα πρέπει να τηρούνται από τους οδηγούς, αλλά επιπλέον ρυθμίζει τη στάση, τη στάθμευση, την είσοδο και έξοδο επιβατών, την κυκλοφορία σε σήραγγες, εν ολίγοις όλες τις καταστάσεις που χαρακτηρίζουν την οδική κυκλοφορία. Στα πλαίσια των ρυθμίσεών της επιβάλλει σύστημα σηματοδότησης των οδών με ενιαία διεθνή χαρακτηριστικά, το οποίο αποσκοπεί στην ενίσχυση της ασφάλειας για τους χρήστες των οδών. Ειδικότερα στο άρθρο 4 υπό το κεφάλαιο I με τίτλο «γενικές διατάξεις» ορίζονται τα εξής: «Τα συμβαλλόμενα μέρη συμφωνούν ότι απαγορεύεται α) η αναγραφή ή η προσάρτηση εις πινακίδα σημάσεως, το υποστήριγμα αυτής ή πάσαν άλλην συσκευή ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, πάσης προσθήκης μη σχετικής προς το σκοπό της τοιαύτης πινακίδος σημάσεως, υποστηρίγματος ή συσκευής. Εν πάση όμως

περιπτώσει, εάν τα Συμβαλλόμενα Μέρη ή όργανα αυτών ήθελον εξουσιοδοτήσει μη κερδοσκοπικών οργανισμών όπως εγκατάσταση πληροφοριακής πινακίδας, δύνανται να επιτρέψουν όπως το έμβλημα του τοιούτου οργανισμού εμφανίζεται επ' αυτών ή του υποστηρίγματός των, υπό την προϋπόθεση ότι δεν ήθελεν εκ τούτου καταστεί ολιγότερον εύληπτος η πινακίς σημάνσεως, β) η εγκατάστασις πάσης πινακίδος, ειδοποιήσεως, διαγραμμίσεως ή συσκευής, ήτις θα ηδύνατο να επιφέρει σύγκρουσιν μετά των πινακίδων σημάνσεως ή άλλων συσκευών ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, ή να καταστήσει ταύτας ολιγότερον ορατάς ή αποτελεσματικάς, είτε να προκαλέσει εκθάμβωσιν εις τους χρησιμοποιούντας τας οδούς, είτε απόσπασιν της προσοχής των, κατά τρόπο δυνάμενον να επιδράση επί της ασφαλείας της κυκλοφορίας».

Προβαίνοντας σε μία ~~ενδεχομένως αυθαίρετη~~ ερμηνεία του ανωτέρω κειμένου της Συμβάσεως το ΣτΕ έκρινε ότι «... κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, ερμηνευόμενων βάσει και των δεδομένων της κοινής πείρας, αποκλείεται **εν πάση περιπτώσει** η τοποθέτηση τέτοιων πινακίδων διαφημίσεων και δη μεγάλων διαστάσεων επί του οδοστρώματος της οδού ή του πεζοδρομίου. Επομένως οι ανωτέρω διατάξεις των εδ. γ' και δ' της παρ. 1 του αρ. 11 ν.2696/1999, επιτρέπουσες καταρχήν την εγκατάσταση διαφημίσεων επί του οδοστρώματος και των πεζοδρομίων οδών ευρισκομένων εντός κατοικημένων περιοχών (με όριο ταχύτητας μέχρι 70 χλμ./ώρα) και αναγνωρίζοντας στη Διοίκηση τη δυνατότητα χορηγήσεως αδειών εγκαταστάσεως διαφημίσεων και στους ανωτέρω χώρους **είναι αντίθετες προς την ως άνω Διεθνή Σύμβαση και ως εκ τούτου είναι ανίσχυρες**». Και περαιτέρω, ότι εφόσον διαφημιστικές πινακίδες υφίστανται σε πεζοδρόμια των οδών του άρθρου 11 εδ. γ' του ν. 2696/1999 κατά παράβαση των ορισμών της Διεθνούς Συμβάσεως, γεννάται υποχρέωσις αφαιρέσεώς τους, εξαλειψεώς τους ή θέσεώς τους εκτός λειτουργίας, κατά πρώτο λόγο από το Δήμαρχο ή τον Πρόεδρο της Κοινότητας του Δήμου ή της Κοινότητας εντός των διοικητικών ορίων του οποίου κείνται οι εν λόγω πινακίδες και κατά δεύτερο λόγο από την κρατική Διοίκηση (αρμόδιο όργανο της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ ή της Περιφέρειας), η οποία, υπό τις τασσόμενες στην παρ. 8 του άρθρου 11 του ν. 2696/1999 προϋποθέσεις, ασκεί την ανωτέρω αρμοδιότητά της καθ' υποκατάσταση των προαναφερόμενων οργάνων των Ο.Τ.Α. στο πλαίσιο της διοικητικής εποπτείας επ' αυτών.

Οι εν λόγω νομολογιακές εξελίξεις χαιρετίστηκαν από μεγάλη μερίδα του Έθνους και των κοινωνικών και πολιτικών φορέων ως μια νίκη κατά των «αυθαίρετα» τοποθετημένων διαφημιστικών πινακίδων. Υιοθετούνται δε συλλήβδην από της δημοσιεύσεώς τους προκειμένου να «νομιμοποιήσουν» όλες τις νέες ~~εξαιρετικά δυσμενείς~~ μεθοδεύσεις που πραγματοποιούνται σε βάρος της υπαίθριας διαφήμισης. Η πρακτική αυτή δε ~~μπορεί να~~ μας βρίσκει απαραίτητα σύμφωνους.

Και αυτό γιατί, καταρχήν, η νομολογία – τουλάχιστον στη χώρα μας – δεν παράγει κανόνες δικαίου όπως, αντίθετα, συμβαίνει αλλού (π.χ. στο αγγλοσαξονικό δίκαιο). Ως εκ τούτου, είναι δικαίως ανεπίτρεπτο να ~~πρόκεινται~~ οι συγκεκριμένες αποφάσεις ~~και μόνο αυτές~~ σημαία στον

~~πόλεμο που πολλοί, αβνης, εξαπέλυσαν κατά προκειμένου να επιτευχθεί η δραστηκή συρρίκνωση~~ της υπαίθριας διαφήμισης, τη στιγμή, μάλιστα, που ήδη υφίσταται εθνικό, εξαντλητικό, σχετικό νομοθετικό πλαίσιο.

Κατά δεύτερον, οι εν λόγω νομολογιακές αποφάσεις εγείρουν, κατά τη γνώμη μας, πολλά και σοβαρά ζητήματα που θα πρέπει να αντιμετωπιστούν τουλάχιστον με επιφύλαξη. Και εξηγούμε:

**A.** Θεωρούμε ότι η θέση του ΣτΕ εκκινεί από εσφαλμένη ερμηνεία του γράμματος της εφαρμοζόμενης διάταξης της Διεθνούς Σύμβασης της Βιέννης. Και αυτό γιατί η ως άνω μνημονευθείσα διάταξη του άρ. 4 της Διεθνούς Συμβάσεως δεν απαγορεύει συλλήβδην την εγκατάσταση διαφημιστικών πινακίδων επί των πεζοδρομίων, αλλά μόνο εκείνων που θα μπορούσαν να επιφέρουν σύγχυση με τις πινακίδες σημάσεως ή με άλλες συσκευές ρυθμίσεως της κυκλοφορίας, ή απαγορεύει την εγκατάσταση διαφημιστικών πινακίδων επί των πεζοδρομίων όταν οι τελευταίες καθίστανται λιγότερο ορατές ή αποτελεσματικές, ή θαμβώνονται οι χρήστες των οδών ή αποσπάται η προσοχή τους κατά τρόπο που ζημιώνει την ασφάλεια της κυκλοφορίας. **Με άλλα λόγια θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επίμαχη διάταξη επιτρέπει, καταρχήν, τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης, θέτοντας, ωστόσο, θεμιτούς περιορισμούς, όταν και στο βαθμό που αυτό κρίνεται αναγκαίο για τη διασφάλιση εύρυθμης και ασφαλούς οδικής κυκλοφορίας και την αποφυγή ατυχημάτων.**

Άλλωστε, ουδαμόθεν προκύπτει ότι η διατύπωση «...απαγορεύεται η εγκατάσταση πάσης πινακίδος, ειδοποιήσεως, διαγραμμίσεων ή συσκευής, ήτις θα ηδύνατο...» δύναται να εξομοιωθεί με καθολική απαγόρευση διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης. Αν, πράγματι, αυτός ήταν ο σκοπός της διάταξης, ο συμβατικός νομοθέτης θα δήλωνε ότι «απαγορεύεται η εγκατάσταση πάσης πινακίδας», δίχως να απαιτείται η όποια περαιτέρω διευκρίνιση.

**B.** Σε ακολουθία των ανωτέρω, μάλλον προσχηματική είναι η θρυλούμενη αντίθεση των διατάξεων του άρθρου 11 ν. 2696/1999 προς τη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης και η συνακόλουθη εκτίμηση περί μη εφαρμογής τους δυνάμει της διάταξης του άρθρου 28 του Συντάγματος. Ας μην ξεχνούμε ότι η εφαρμογή μιας Διεθνούς Σύμβασης συνίσταται στην ανεύρεση ενός κοινού παρονομαστή σημασίας κάθε διάταξης, ενός minimum ουσιαστικού, κοινού για τις έννομες τάξεις των συμβαλλομένων κρατών νοήματος, ταυτόχρονα, όμως, παρέχει στα κράτη την ελευθερία να διατηρήσουν τις διαδικασίες που έχουν ήδη ή να εισαγάγουν νέες, με γνώμονα τις ιδιαίτερες οργανωτικές και κοινωνικοπολιτικές τους συνθήκες.

Στο πλαίσιο αυτό της εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας με την ως άνω Διεθνή Σύμβαση θεσπίστηκε ο ν. 2696/1999 (νέος ΚΟΚ), εκφράζοντας τις εθνικές ανησυχίες και επιταγές για την ασφαλέστερη δυνατή ρύθμιση της οδικής κυκλοφορίας, όπου, μεταξύ άλλων, προβλέπονται οι αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται για την τοποθέτηση πινακίδων κατά μήκος των εθνικών και επαρχιακών οδών. Οι δε διατάξεις του δεν έρχονται σε αντίθεση με το

διεθνές δίκαιο, αλλά αποτελούν επιτρεπόμενη άσκηση της εθνικής διακριτικής ευχέρειας. Πολλώ δε μάλλον, όταν στο επίμαχο εθνικό νομοθέτημα μεταφέρεται αυτούσια η ως άνω διάταξη της Διεθνούς Συμβάσεως, καθώς στη διάταξη του άρθρου 11 παρ. 2 ορίζεται ότι: «Απαγορεύεται γενικά η τοποθέτηση επιγραφών ή διαφημίσεων ή η εγκατάσταση οποιασδήποτε πινακίδας, αφίσας διαγράμμισης ή συσκευής, σε θέση ή κατά τρόπο που μπορεί να έχει οποιοσδήποτε αρνητικές επιπτώσεις στους χρήστες της οδού ή να επηρεάσει με οποιονδήποτε τρόπο την κυκλοφορία. Ιδίως απαγορεύεται η τοποθέτηση ή εγκατάσταση των ανωτέρω σε τέτοιες θέσεις, ώστε να παρεμποδίζεται η θέα των πινακίδων κατακόρυφης σήμανσης ή φωτεινών σηματοδοτών ή να δημιουργείται σύγχυση με πινακίδες σήμανσης ή με κυκλοφοριακή διαγράμμιση ή με άλλη συσκευή ρύθμισης της κυκλοφορίας ή να τις καταστήσει λιγότερο ορατές ή αποτελεσματικές ή να προκαλέσει θάμβωση στους χρήστες της οδού και γενικά να αποσπάσουν την προσοχή τους κατά τρόπο που μπορεί να έχει δυσμενή επίδραση στην οδική ασφάλεια γενικά».

**Με ποιο σκεπτικό, λοιπόν, διαπιστώνεται ότι υπάρχει αντίφαση μεταξύ του εσωτερικού νόμου και της Διεθνούς Σύμβασης, όταν η δήθεν υπερισχύουσα διάταξη αυτής έχει υιοθετηθεί ήδη από την ελληνική έννομη τάξη – και μάλιστα αυτολεξεί – ώστε, όχι μόνο να μη διαρραγεί η τυπική συνοχή και ενότητα της εθνικής και διεθνούς εννόμου τάξεως, αλλά και προκειμένου να διατηρηθεί ακέραιο το ουσιαστικό της περιεχόμενο;**

Κατόπιν τούτων, μήπως θα πρέπει να αναρωτηθούμε εάν τελικά υπάρχει αντίφαση μεταξύ των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 11 ν. 2696/1999; Και πάλι, όμως – και με βάση τα όσα διατυπώθηκαν ανωτέρω σε μία προσπάθεια ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 4 της Διεθνούς Συμβάσεως – η απάντησή μας δεν μπορεί παρά να είναι αρνητική.

**Γ.** Σε ό,τι αφορά δε το επιχείρημα ότι δήθεν η άποψη της πλειοψηφίας ενισχύεται από το γεγονός ότι «οι διατάξεις των εδαφίων αυτών (δηλαδή των εδ. γ' και δ' της παρ.1 του άρθρου 11 ν. 2696/99) καταργήθηκαν ρητώς με το εδ. θ' της παρ.12 του άρθρου 13 του ν. 3212/2003 με τη σκέψη, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, ότι εθεωρούντο κατηρημένα από τις ειδικότερες και αυστηρότερες διατάξεις του ν.2946/2001, ο οποίος ερύθμιζε τα θέματα υπαιθρίου διαφημίσεως» - θεωρούμε ότι είναι ~~ολότελα~~ εσφαλμένο.

Και αυτό γιατί, καταρχάς, ο ίδιος ο ν. 2946/2001 – που αποτελεί το βασικό νομοθέτημα για τη ρύθμιση της διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης – παραπέμπει στο άρθρο 11 ν. 2696/1999 ορίζοντας ότι «Οι διατάξεις του άρθρου 11 του ν.2696/1999, του άρθρου 2 του ν.2833/2000, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και άλλες ειδικές απαγορευτικές διατάξεις εξακολουθούν να ισχύουν»(άρ.2 παρ.1 περ. ζ εδ. β').

Στο δε άρθρο 11 του ν. 2696/1999 προβλέπονται οι αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται για την τοποθέτηση πινακίδων κατά μήκος των εθνικών και επαρχιακών οδών. Οπότε – και παρά την τροποποίησή του – θεωρούμε ότι σύμφωνα με τα οριζόμενα και στην προϊσχύουσα μορφή του ως άνω χωρίου



του νόμου, η διαφήμιση στο χώρο της οδού και μέχρι τη ρυμοτομική γραμμή επιτρέπεται<sup>3</sup>.

Άλλωστε, εξακολουθεί να ισχύει η παρ.2 του άρ.11 του ν. 2696/1999 που **επιτρέπει, καταρχήν, τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης στις οδούς**, αλλά και η παρ.4 που ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι «... οι διαφημιστικές ως άνω πινακίδες και επιγραφές, όπου επιτρέπεται, πρέπει να τοποθετούνται παράλληλα προς τον άξονα της οδού ...».

Και ως μη λησμονούμε και τη διάταξη του άρ. 3 παρ. 15 της Κ.Υ.Α. 52138/2003 (ΦΕΚ Β' 1788/02.12.2003) που ορίζει ότι «*Τα διαφημιστικά πλαίσια στα πεζοδρόμια, τοποθετούνται υποχρεωτικά σε ακτίνα τουλάχιστον 100 μέτρων από άλλο διαφημιστικό πλαίσιο*», **επιτρέπει, δηλαδή, την επί των πεζοδρομίων τοποθέτηση διαφημιστικών πλακιδίων**, εφόσον αυτά – σύμφωνα με την παρ. 2 και το εδ. β' της παρ. 4 του άρθρου 11 του ν. 2696/1999, δεν αποσπούν την προσοχή των χρηστών των οδών και τοποθετούνται παράλληλα προς τον άξονα της οδού<sup>4</sup>.

**Δ.** Τέλος, δοθέντος ότι η ελευθερία άσκησης της διαφημιστικής δραστηριότητας αποτελεί αφενός μεν άμεση απόρροια της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της οικονομικής ελευθερίας, αφετέρου δε έκφραση της επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένης ελευθερίας της γνώμης, συναντά και η ίδια η ελευθερία άσκησης της διαφημιστικής δραστηριότητας τη συνταγματική της θεμελίωση στο συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 5 παρ.1 και 14 παρ.1 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, η αναγνώρισή της σε επίπεδο Συντάγματος καθιστά επιβεβλημένη την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας σε περιπτώσεις περιορισμών της ελευθερίας της διαφήμισης, καθώς μια πλήρης απαγόρευση οποιασδήποτε μορφής διαφήμισης προϊόντων, τα οποία παράγονται και κυκλοφορούν νομίμως, φαίνεται να περιορίζει δυσανάλογως και να θίγει τον σκληρό πυρήνα της επαγγελματικής και οικονομικής ελευθερίας των διαφημιστών<sup>5</sup>.

Εν προκειμένω, ωστόσο, οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις συνηγορούν ουσιαστικά υπέρ μιας ~~εξαντλητικής συλλήβδην~~ απαγόρευσης διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης, ενεργώντας ~~έτσι ενδεχομένως~~ κατά παράβαση της ως άνω θεμελιώδους αρχής του δικαίου μας. Και τούτο, γιατί δεν μπαίνουν καν στη διαδικασία να εξετάσουν κατά πόσο κατάλληλη και αναγκαία θα είναι μια τέτοιου είδους και τέτοιας έκτασης απαγόρευση για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού, ούτε και αποσαφηνίζεται ποιος θεωρείται ως τέτοιος. Σε κάθε περίπτωση, φρονούμε πως μια ~~τέτοιου είδους αδιάκριτη και~~ ολοσχερής απαγόρευση διενέργειας διαφήμισης επί των οδών δε δύναται να τελεί σε εσωτερική αλληλουχία με τον επιδιωκόμενο σκοπό, με

<sup>3</sup> Σπύρος Ν. Χριστοφορίδης, *Υπαίθρια Διαφήμιση*, Πρότυπες Θεσσαλικές Εκδόσεις Τρίκαλα – Αθήνα 2006, σελ. 34-35.

<sup>4</sup> Ατομική Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ. υπ' αριθμ. 422/14.09.2004, Δημοσίευση ΝΟΜΟΣ.

<sup>5</sup> Β. Σκουρής – Κ. Ιωάννου, *Η ελευθερία της διαφήμισης*, εκδόσεις Σάκκουλα 1996, σελ.34.

αποτέλεσμα η αναμενόμενη ωφέλεια να υπολείπεται τελικά της επερχόμενης εξ αυτής βλάβης.

Και τούτο, μάλιστα, τη στιγμή που αν διατρέξει κανείς το σύνολο των νομοθετικών και των κανονιστικών ρυθμίσεων της υπαίθριας διαφήμισης θα διαπιστώσει ότι η άσκηση του δικαιώματος αυτού – ως ειδικότερη έκφανση της γενικής ελευθερίας της διαφήμισης – υπόκειται σε μια ευρεία κατηγορία περιορισμών που απορρέουν από νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που ήδη συρρικνώνουν – θεμιτά ή λιγότερο θεμιτά – το πεδίο της επαγγελματικής και οικονομικής ελευθερίας των εμπλεκόμενων με τη διαφήμιση προσώπων<sup>6</sup>.

Επιπρόσθετα, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας και τα κάτωθι προτού αναγορεύσουμε την υπαίθρια διαφήμιση σε νόυμερο ένα «θύτη» των όσων τραγικών συμβαίνουν στην ασφάλτο. Γίνεται πολύς λόγος για το ότι οι υπαίθριες διαφημιστικές πινακίδες διασπούν την προσοχή των οδηγών και συμβάλλουν κατ' αυτό τον τρόπο στα τροχαία δυστυχήματα. Υποστηρίζεται επίσης ότι οι βάσεις στήριξης των διαφημιστικών ταμπλό αποτελούν αιτία θανατηφόρων τροχαίων, όταν τα τροχοφόρα για οποιοδήποτε λόγο παρεκκλίνουν της φυσιολογικής τους πορείας. Και εύλογα διερωτάται κανείς αν το πρόβλημα των ατυχημάτων οφείλεται μόνο στη διαφήμιση. Δε φταίνε οι κακοί δρόμοι, η κακή σήμανση, το αλκοόλ, οι κακοί Έλληνες οδηγοί; ~~Τότε, ναι, «Άρον, άρον σταύρωσον αυτήν»!~~

Άλλωστε ο εθνικός νομοθέτης αντιμετώπισε το ζήτημα της επίδρασης της υπαίθριας διαφήμισης στην οδική ασφάλεια κατά τρόπο σαφή και εξειδικευμένο, προσβλέποντας τόσο στην προστασία του δημόσιου αγαθού της οδικής ασφάλειας και της ασφάλειας εν γένει των συγκοινωνιών, όσο και στην εξαικολούθηση της διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης.

Συγκεκριμένα., το άρθρο 11 του ν. 2696/1999 (ΚΟΚ), όπως τροποποιήθηκε με το ν. 3212/2003, θέτει εν πολλοίς με σαφήνεια τις απαγορεύσεις και τα όρια πέραν των οποίων η υπαίθρια διαφήμιση δεν μπορεί να είναι ανεκτή. Περιλαμβάνει κατάλογο απαγορεύσεων και περιορισμών σχετικώς με την τοποθέτηση υπαίθριων επιγραφών, διαφημιστικών πινακίδων και, γενικώς, διαφημίσεων και αντιμετωπίζει εξειδικευμένους κινδύνους που προκύπτουν από την τοποθέτησή τους για την οδική κυκλοφορία. Παράλληλα με τους ειδικούς περιορισμούς υπάρχει και η γενική απαγόρευση – υπό τη μορφή γενικής ρήτρας – της παραγράφου 2 που ανωτέρω αυτολεξεί αναφέρεται. Οι απαγορευτικές διατάξεις του άρθρου 11 ΚΟΚ έχουν προληπτικό χαρακτήρα και θεσπίζουν μέτρα και όρια ασφαλείας ως προς το χώρο και τον τρόπο τοποθέτησης υπαίθριων διαφημίσεων, ώστε αυτές να μη δημιουργούν κινδύνους για την οδική ασφάλεια, επουδενί όμως απαγορεύουν συλλήβδην την διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Βλ. σχετ. και Σπ. Χριστοφορίδη – Ι. Μπιζιούρα, Σημ. στη ΣτΕ 909/2007 Τμ. Α', σε Περιβάλλον & Δίκαιο 2/2007 σελ. 263επ.

<sup>7</sup> Κλ. Ρούσσου, *Αστική ευθύνη από υπαίθρια διαφήμιση*, Εφαρμογές Αστικού Δικαίου, τεύχος 4/2010 σελ. 379 επ.

Με άλλα λόγια, οι απαγορεύσεις και οι περιορισμοί του άρθρου 11 ΚΟΚ – συνεπεία και του προληπτικού χαρακτήρα της εν λόγω διατάξεως – έχουν ως περιεχόμενο και σκοπό να αποτρέπονται ατυχήματα που προκαλούνται από τις αρνητικές επιρροές που μπορεί να έχει η υπαίθρια διαφήμιση στην οδική συμπεριφορά όσων κάνουν χρήση των δρόμων και γενικότερα στην οδική κυκλοφορία.

Όπως, πολύ εύστοχα αναφέρει ο καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών Κλεάνθης Ρούσσοσ σε σχετική με το θέμα πρόσφατη γνωμοδότησή του «[...] Οι απαγορεύσεις του άρθρου 11 ΚΟΚ στοχεύουν στην αποφυγή της πρωτογενούς πρόκλησης ατυχήματος από διαφήμιση. Η πρωτογενής πρόκληση ατυχήματος χρησιμοποιείται εδώ με την έννοια ότι το ατύχημα πρέπει να οφείλεται είτε αποκλειστικά είτε μαζί με άλλα αίτια στις αρνητικές επιρροές της διαφήμισης. Αντίθετα, δεν περιλαμβάνεται στον απαγορευτικό σκοπό της διατάξεως η ενοχοποίηση της διαφήμισης ή του υλικού υποβάθρου της (π.χ. βάση διαφημιστικής κολώνας) για το συγκεκριμένο τρόπο και για την έκταση της ζημίας από ατύχημα που προκλήθηκε πρωτογενώς κυρίως από παραβιάσεις του ΚΟΚ ή άλλη αιτία άσχετη με τη διαφήμιση. Δεν υπάρχει ειδική πρόβλεψη, ειδική απαγόρευση στη διάταξη του άρθρου 11 ΚΟΚ για αρνητικές επιρροές είτε της διαφήμισης ως άυλου αντικειμένου είτε του υλικού υποβάθρου της στον τρόπο και στην έκταση της ζημίας από ατυχήματα που προκαλούνται από παραβιάσεις των κανόνων οδικής κυκλοφορίας ή από άλλους λόγους άσχετους με τη διαφήμιση. Τυχόν ερμηνευτική διαστολή της διατάξεως ώστε, παρά την έλλειψη ειδικής προβλέψης, να περιλάβει και την παραπάνω περίπτωση, θα συνιστούσε ανεπίτρεπτη διεύρυνση του προστατευτικού σκοπού του άρθρου 11 §2 ΚΟΚ αλλά και της αντικειμενικής υποστάσεως της απαγορεύσεως. Άλλωστε η θεωρία του σκοπού του νόμου και η συνακόλουθη ερμηνευτική ενεργοποίηση του σκοπού της απαγορευτικής διατάξεως έχει ως αποστολή όχι τη διεύρυνση αλλά, όπου αυτό είναι εφικτό, την περιστολή και τον περιορισμό της έννοιας του παρανόμου και των περιπτώσεων ευθύνης. Περαιτέρω, είναι εύλογο οι θεσπιζόμενοι περιορισμοί της διαφήμισης να αποβλέπουν στην αποτροπή της πρωτογενούς πρόκλησης ατυχημάτων από διαφήμιση και όχι στην αποτροπή περαιτέρω συνεπειών των ατυχημάτων που προκαλούνται από αιτίες άσχετες με τη διαφήμιση. Τέτοιες περαιτέρω συνέπειες έχουν τυχαίο και συμπτωματικό χαρακτήρα, το είδος δε και η έκτασή τους εξαρτάται από τον τρόπο και τις περιστάσεις της πρωτογενούς πρόκλησης του ατυχήματος<sup>8</sup> [...]».

Απ' όλα τα ανωτέρω παρέπεται ότι η αναγόρευση της υπαίθριας διαφήμισης σε νούμερο ένα κίνδυνο για την οδική ασφάλεια δεν έχει κανένα νομικό ή πραγματικό έρεισμα, ~~με περαιτέρω συνέπεια να μην δικαιολογείται~~ ~~εξ αυτού του λόγου η πολεμική που έχει ξεσπάσει εναντίον της.~~

### **III. Εγκύκλιος 9/2009 Εισαγγελέως του Αρείου Πάγου περί «Διαρκούς Εγκλήματος»**

<sup>8</sup> Κλ. Ρούσσοσ, ό.π.

Περαιτέρω, ο Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ζήτησε με παραγγελία του προς τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου Ιωάννη Τέντε (01.02.2010) την άμεση εφαρμογή του νόμου που αφορά την παράνομη ανάρτηση διαφημιστικών πινακίδων στο οδικό δίκτυο και την επιβολή κυρώσεων σε βάρος εκείνων που παρανομούν. Ως εδώ καλά.

Εκείνο όμως που χρήζει σχολιασμού είναι η πρόσφατη Εγκύκλιος 9/2009 του Αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου Νικόλαου Μαύρου σύμφωνα με την οποία η διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 11 ΚΟΚ αποτελεί διαρκές έγκλημα διαρκούσης της αυτόφωρης διαδικασίας και σε μεταγενέστερο της τοποθέτησης των διαφημιστικών πλαισίων χρόνο.

Συγκεκριμένα, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι: «[...] Στην προκειμένη περίπτωση η τοποθέτηση πινακίδων – επιγραφών στο οδικό δίκτυο της χώρας και η υπό τούτων εν γένει διαφήμιση, αγαθών ή υπηρεσιών κατά παράβαση των οικείων διατάξεων που προβλέπουν τις προϋποθέσεις του επιτρεπτού της τοποθέτησής τους, αποτελεί διαρκές έγκλημα και τούτο διότι η κατά παράβαση των διατάξεων αυτών τοποθέτηση των πινακίδων – επιγραφών, πραγματώνει την αντικειμενική υπόσταση του δια των διατάξεων αυτών προβλεπόμενου αδικήματος όχι μόνο με την εφάπαξ τέλεσή του, αλλά και με την παραπέρα διατήρηση της παράνομης κατάστασης που δημιουργείται δι' αυτού και διαρκεί μέχρις ότου αρθεί η κατάσταση αυτή, η οποία προσβάλλει το έννομο αγαθό της ασφάλειας των στο πιο πάνω οδικό δίκτυο της χώρας κινουμένων οδηγών και πεζών πολιτών. Εφόσον λοιπόν διαρκεί η τέλεση του διαρκούς αυτού εγκλήματος είναι τούτο αυτόφωρο και είναι επιτρεπτή η σύλληψη και η παραπομπή των υπαιτίων ενώπιον του καθ' ύλη και κατά τόπον αρμοδίου Εισαγγελέα Πλημμελειοδικών στο πλαίσιο της αυτόφωρης διαδικασίας».

Προ της εγκυκλίου τούτης στις περιπτώσεις που διαπιστωνόταν ότι στο οδικό δίκτυο της χώρας έχουν τοποθετηθεί διαφημιστικές πινακίδες – επιγραφές ή ελάμβανε χώρα εν γένει διαφήμιση αγαθών ή υπηρεσιών κατά παράβαση των οικείων διατάξεων, η σύλληψη και παραπομπή των υπαιτίων ενώπιον του καθ' ύλη αρμοδίου Εισαγγελέα, στο πλαίσιο της αυτόφωρης διαδικασίας, ήταν δυνατή μόνο κατά τη στιγμή της τοποθέτησης των πινακίδων επιγραφών ή σε λίγο χρόνο από αυτήν σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του άρθρου 242 παρ. 1 και 2 ΚΠΔ.

Αντιλαμβάνεται κανείς ότι με τα όσα ορίζονται στην προκειμένη Εγκύκλιο αλλάζει άρδην – επί το αυστηρότερο – ο τρόπος ποινικής αντιμετώπισης των εν γένει εμπλεκόμενων με την υπαίθρια διαφήμιση στην περίπτωση που διαπιστώνονται ποινικά κολάσιμες παραβάσεις.

Χωρεί πολλή συζήτηση, ωστόσο, αν τούτη η «διεύρυνση» της αυτόφωρης διαδικασίας στην προκειμένη περίπτωση είναι νομικά ορθή και κοινωνικά δίκαιη. Και εξηγούμεστε:

**Α.** Καταρχάς, διαρκή είναι τα εγκλήματα που η χρονική στιγμή της τυπικής (σύμφωνα με την αντικειμενική υπόσταση) περάτωσής τους δεν είναι

μοναδική, αλλά μπορεί να «παραταθεί» όσο καιρό θέλει ο δράστης<sup>9</sup>. **Εκείνο το οποίο χαρακτηρίζει τα διαρκή εγκλήματα, είναι ότι η προσβολή του εννόμου αγαθού παρατείνεται χρονικά με την ενεργό επέμβαση του δράστη.** Η επέμβαση αυτή πρέπει να θεωρείται ενεργός και όταν ακόμη ο δράστης μετά την πρώτη δραστηριότητα την οποία ούτος επέδειξε κατά την έναρξη της παράνομης κατάστασης, παραλείπει να θέσει τέρμα στην παράνομη αυτή κατάσταση, καταβάλλοντας μια αντίθετη ενέργεια.

Στο διαρκές έγκλημα η προσβολή του εννόμου αγαθού έχει μια «υλική» και μια «ηθική» συνέχεια. Υλική συνέχεια υπό την έννοια ότι η παρατεινόμενη ενεργός επέμβαση του δράστη αναλύεται σε πολλές πράξεις επαναλαμβανόμενες, οι οποίες όμως έχουν μια φυσική ενότητα · δεν υφίσταται δηλαδή μια φυσική αυτονομία, η οποία να διασπά το διαρκές έγκλημα σε πολλά επί μέρους εγκλήματα. Έχει, επίσης, το διαρκές έγκλημα και μια ηθική συνέχεια, υπό την έννοια ότι η ενεργός επέμβαση του δράστη είναι ηθελημένη καθ' όλο το χρονικό διάστημα, κατά το οποίο αυτή διαρκεί.

Η υλική και ηθική συνέχεια η οποία χαρακτηρίζει τα διαρκή εγκλήματα, σημαίνει ότι δεν έχουμε σ' αυτά μία και μοναδική στιγμή, τη στιγμή κατά την οποία τελειούνται τυπικώς, αλλά πολλές στιγμές όμοιες μεταξύ τους<sup>10</sup>.

Στην προκειμένη περίπτωση είναι ~~εξαιρετικά παρακινδυνευμένο επισφαλές~~ να θεωρήσει κανείς την τοποθέτηση υπαίθριων διαφημιστικών πλαισίων κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 11 ΚΟΚ διαρκές έγκλημα, καθ' ότι η τυπική περάτωσή του τελειούται με την πράξη της τοποθέτησης και εν συνεχεία δεν λαμβάνει χώρα καμία ενεργός επέμβαση του δράστη. Αφ' ης στιγμής ελλείπει περαιτέρω ενεργός επέμβαση του δράστη διασπάται και η υλική και ηθική συνέχεια που χαρακτηρίζει τα διαρκή εγκλήματα. Εκ τούτου παρέπεται ότι η αυτόφωρη διαδικασία δεν μπορεί να εκτείνεται πέραν της παρανόμου τοποθέτησεως του υπαίθριου διαφημιστικού πλαισίου καθώς και 48 ωρών μετά από αυτήν, ως ισχυε, σύμφωνα και με τη διάταξη του άρθρου 242 ΚΠΔ.

**Β.** Αλλά ακόμα και αν ήθελε θεωρηθεί ότι η τοποθέτηση υπαίθριων διαφημιστικών πλαισίων, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 11 ΚΟΚ, προσβάλλει το ελαστικό έννομο αγαθό της οδικής ασφάλειας και της ασφάλειας εν γένει των συγκοινωνιών και ότι η προσβολή αυτή υφίσταται καθ' όλη τη διάρκεια της διενέργειας παράνομης διαφήμισης, και με την έννοια αυτή θεωρείται διαρκές έγκλημα και πάλι η επέκταση της αυτόφωρης διαδικασίας μέχρι την τυχόν άρση της παρανόμου καταστάσεως ελλοχεύει πολλούς κινδύνους μη δυνάμενη να λύσει επαρκώς το πρόβλημα.

Και αυτό γιατί, καταρχάς, η έννοια του «επ' αυτοφώρω» χρησιμοποιείται συνήθως προς υποδήλωση των δικονομικών συνεπειών οι οποίες επέρχονται όταν ένα έγκλημα καταληφθεί «εν τω πράττεσθαι». Με τον

<sup>9</sup> Γ. Μανωλεδάκη, Ποινικό Δίκαιο – Επιτομή γενικού μέρους, εκδόσεις Σάκκουλα 1996, σελ. 299 – 300.

<sup>10</sup> Β. Ζησιάδη, *Το αυτόφωρον εις τα διαρκή εγκλήματα*, Αρμ. 1979 σελ. 632.

όρο αυτό αναφερόμαστε στην ειδική δικονομική μεταχείριση την οποία τυγχάνουν αξιόποινες πράξεις που χαρακτηρίζονται αυτόφωρα εγκλήματα. Η ειδική αυτή μεταχείριση έγκειται κυρίως στην δυνατότητα συλλήψεως του δράστη και την παραπομπή του σε δίκη **άνευ πολλών διατυπώσεων**, για την ταχεία ειδικασία της αξιοποιού πράξεως και την αποτελεσματική καταστολή της<sup>11</sup>.

~~Κατά πόσο, όμως, η προτεινόμενη από τον Αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου, με την υπ' αριθμ. 9/2009 Εγκύκλιο, επέκταση της αυτόφωρης διαδικασίας και πέραν της πράξης της παράνομης τοποθέτησης υπαίθριου διαφημιστικού πλαισίου και μέχρι της τυχόν άρσης της παράνομης αυτής κατάστασης, πληροί όλα τα εγγύα νομιμότητας και συνάδει με τους όρους και τις εγγυήσεις ενός σύγχρονου κράτους δικαίου; Προτού απαντήσουμε στο ανωτέρω ερώτημα θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας τα κάτωθι:~~

~~□ Επ' αυτοφώρω καταληφθέν εγκλημα δεν ειδικάζεται πάντοτε κατά την αυτόφωρη διαδικασία, διότι αυτή ως συνοπτική διαδικασία κρίνεται κατάλληλη μόνο για ελαφριές και απλές εγκληματικές πράξεις. Για τις βαρύτερες εγκληματικές πράξεις κρίνεται τελείως ακατάλληλη. Βρισκόμαστε, συνεπώς, μπροστά στο εξής παράδοξο: Από τη μία η Πολιτεία να κινητοποιεί όλους τους προληπτικούς και κατασταλτικούς μηχανισμούς της για την πάταξη της διενέργειας παράνομης υπαίθριας διαφήμισης αναγκάζοντας την σε υπ' αριθμόν ένα εγκλημα και από την άλλη η δικαστική εξουσία — δρώντας κατ' επιταγή της πρώτης — να επεκτείνει την ειδικασή της κατά την αυτόφωρη διαδικασία ωσάν να επρόκειτο για ένα ελαφρύ ποινικά κολάσιμο αδίκημα. Αφού, λοιπόν, αντιμετωπίζεται ως τέτοιο τότε αναλόγως ελαφρές θα πρέπει να είναι και οι επιβαλλόμενες ποινές.~~

~~□ Όπως και ανωτέρω ειτέθηκε, η αυτόφωρη διαδικασία συνεπάγεται τη σύλληψη του δράστη και την παραπομπή του σε δίκη άνευ πολλών διατυπώσεων. Προϋποθέτει, δηλαδή, την ύπαρξη κατάδηλης βεβαιότητας τόσο για την τέλεση της αξιοποιού πράξεως όσο και για το πρόσωπο του δράστη. Και εύλογα διερωτάται κανείς κατά πόσο δύναται να επιτευχθεί ο βαθμός αυτός βεβαιότητας αναφορικά με το πρόσωπο του δράστη στην περίπτωση της επέκτασης της αυτόφωρης διαδικασίας καθ' όλη τη διάρκεια διενέργειας της υπαίθριας διαφήμισης, όταν είναι διαπιστωμένο και πανθομολογούμενο ότι οι εμπλεκόμενοι — και ενδεχομένως και ποινικά ευθυνόμενοι — φορείς είναι πάμπολλοι: διαφημιστικές εταιρίες, υπάλληλοι διαφημιστικών εταιριών, διαφημιζόμενοι, Δήμοι και τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα αυτών, Περιφέρειες κλπ.~~

Από τα ανωτέρω καθίσταται αδιστάκτως βέβαιο ότι η νεόιοπη αυτή ρύθμιση — η οποία, εκτιμούμε ότι, έγινε όχι προς το σκοπό της ταχύτερης ειδικασίας των αξιοποιών τούτων πράξεων και καταστολής του φαινομένου,

**Μορφοποιημένο:** Κουκκίδες και αριθμηση

<sup>11</sup> Χρ. Δέδε, *Η έννοια του όρου επ' αυτοφώρω και η δι' απευθείας κλήσεως παραπομπή*, ΝοΒ 1977, σελ.322.

~~αλλά, κυρίως, για λόγους εντυπωσιασμού~~ περισσότερα προβλήματα θα δημιουργήσει, παρά θα λύσει.

#### **IV. Σε αναζήτηση δίκαιης, βιώσιμης και κοινά αποδεκτής λύσης**

Μορφοποιήθηκε: Ελληνικά (Ελλάδας)

Και τώρα τι πρέπει να γίνει ; Η λύση στο πρόβλημα της παράνομης και άναρχης υπαίθριας διαφήμισης δεν μπορεί να είναι η συρρίκνωση και, τελικά, η ολική εξαφάνιση του κλάδου.

Κάθε νόμισμα έχει δύο όψεις. Έτσι και από τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης προκύπτουν σημαντικά οφέλη και μπορούν να προκύψουν ακόμη περισσότερα με αποσαφήνιση και βελτίωση των όρων διενέργειάς της. Ειδικότερα, είναι άδικο να παραβλέπουμε ότι:

- Μια υπαίθρια καμπάνια μπορεί να είναι ενημερωτική, κοινωνική, μορφωτική, πολιτιστική και λόγω της μεγάλης διεισδυτικότητας και της άμεσης επικοινωνίας μπορεί να προσφέρει στην κοινωνία.
- Οι διαφημιστικές εταιρίες προς το σκοπό διενέργειας υπαίθριας διαφήμισης καταβάλλουν στους οικείους Δήμους σημαντικά χρηματικά ποσά, που αντιστοιχούν σε μισθώματα, δημοτικά τέλη και φόρους, και με τα οποία οι Δήμοι είναι σε θέση να καλύψουν διάφορες κοινωνικές ανάγκες (π.χ. παιδικές χαρές, αθλητικές δραστηριότητες κλπ.). Ενδεικτικά σημειώνεται ότι σύμφωνα με τα στοιχεία του έτους 2009 το ποσό της ως άνω συνεισφοράς ανήλθε σε 35 εκατομμύρια ευρώ ετησίως. Άλλα και το κεντρικό κράτος εισπράττει σημαντικά φορολογικά έσοδα, τα οποία σε ετήσια βάση με τα δεδομένα του 2009 προσεγγίζουν τα 40 εκατομμύρια ευρώ.
- Οικονομικά η υπαίθρια διαφήμιση είναι ένα σημαντικό εργαλείο και για τις τοπικές κοινωνίες. Προσφέρει μια μοναδική δυνατότητα στις μικρές τοπικές επιχειρήσεις να επικοινωνούν με τους τοπικούς καταναλωτές, χτίζοντας συχνότητα και κάλυψη με μικρό κόστος. Δυνατότητα που δεν προσφέρουν στη χώρα μας τα άλλα τοπικά μέσα ενημέρωσης, λόγω του σχετικά χαμηλού ποσοστού κάλυψης του τοπικού κοινού. Έχει δε το επιπρόσθετο πλεονέκτημα της απόλυτης γεωγραφικής στόχευσης, έτσι ώστε η μικρή τοπική επιχείρηση να μπορεί να απευθύνεται ακριβώς στο κοινό που την ενδιαφέρει.
- Οι διαφημιστικές εταιρίες του κλάδου που δραστηριοποιούνται στη χώρα μας απασχολούν περί τους 20.000 εργαζομένους, εξασφαλίζοντας τα προς το ζην γι' αυτούς και τις οικογένειές τους.
- Περιβαλλοντικά, αν χρησιμοποιείται με μέτρο, δεν προκαλεί κανένα ιδιαίτερο πρόβλημα. Για αυτό άλλωστε υπάρχει και ανθεί παγκοσμίως και μάλιστα σε χώρες που χαρακτηρίζονται από υψηλή περιβαλλοντική ευαισθησία. Από την Ευρώπη μέχρι την Ασία και την Αμερική και από τη Μεγάλη Βρετανία έως την Ινδία, οι διαφημιζόμενοι επενδύουν όλο και περισσότερο στο outdoor. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε πρόσφατα ταξίδια μας σε ευρωπαϊκές μεγαλουπόλεις – Λονδίνο, Βαριελώνη,

Μαδρίτη, Παρίσι – οι διαφημιστικές πινακίδες (σε λελογισμένο πλαίσιο) υπάρχουν παντού: σε πεζοδρόμια, νησίδες, κτίρια, διασταυρώσεις κ.τ.λ. Αδυνατούμε να πιστέψουμε ότι οι ανωτέρω χώρες αγνοούν τη Σύμβαση της Βιέννης. Εκ του αποτελέσματος προκύπτει ότι έχουν αναζητήσει, έχουν βρει και έχουν εφαρμόσει άλλες λύσεις που δεν αποκλείουν τη διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης. Μπορούμε, κάλλιστα, να παραδειγματιστούμε από τις ανωτέρω περιπτώσεις. Άλλωστε, οι σύγχρονες μορφές διαφήμισης είναι διαδραστικές, ενώ και η τεχνολογία Ο – LED που έρχεται ταχέως είναι απολύτως φιλική προς το περιβάλλον και καταλαμβάνει ελάχιστο χώρο και όγκο (:οθόνες λεπτές σαν φύλλο χαρτιού).

~~Κατόπιν τούτων, και οι πλέον δύσπιστοι μπορούν να αντιληφθούν ότι η επιζητούμενη λύση δεν μπορεί να συνίσταται στην καταστροφή ενός κλάδου σε περίοδο, μάλιστα, οικονομικής κρίσης — για λόγους δογματισμού ή/και πολιτικής εξυπηρέτησης άλλων αγορών. Γιατί τελικά, πέραν των ΜΜΕ του γραπτού και ηλεκτρονικού τύπου, που καρπώνονται ένα — τουλάχιστον — κομμάτι της πίτας της υπαίθριας διαφήμισης, υπάρχει πράγματι κάποιος άλλος που βγαίνει ωφελημένος απ' όλη αυτή τη λαίλαπα που έχει ενσκήψει κατά της υπαίθριας διαφήμισης; Έτσι θα γίνουν οι περιφημες επενδύσεις και θα επιτευχθεί η πολυπόθητη ανάπτυξη, καταπνίγοντας πτυχές της οικονομικής ελευθερίας, και, μάλιστα, όχι επαγγέλματα που παραιμάζουν με το πέρασμα των χρόνων, αλλά σύγχρονες μορφές υπαίθριας διαφήμισης; Η εκτεταμένη παρανομία είναι μια καλή δικαιολογία για θετική δράση, όχι όμως και για επιλογές που δεν εξυπηρετούν κανένα, ούτε την οικονομία, ούτε το περιβάλλον, ούτε τη νομιμότητα. Άλλωστε στις δημοκρατίες δεν υπάρχουν αδιέξοδα.~~

Η θεωρούμε ότι η επιζητούμενη νομιμότητα μπορεί και πρέπει να επιτευχθεί στη βάση μιας καινούριας εθνικής νομοθεσίας, η οποία θα θέτει λογικούς όρους, όρια και κυρίως καθαρούς και απλούς κανόνες εφαρμογής που να μην καθιστούν τους ενδιαφερόμενους δέσμιους των αυθαίρετων αποφάσεων της κρατικής γραφειοκρατίας. Η στόχευση της Πολιτείας δεν μπορεί παρά να είναι η διενέργεια υπαίθριας διαφήμισης με τρόπο λειτουργικότερο, ασφαλέστερο και αισθητικά παραδεκτό. Βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση αυτής της στόχευσης είναι η διαμόρφωση ενιαίου, ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος διαχείρισης της υπαίθριας διαφήμισης από τους ΟΤΑ. Προκειμένου δε να διαμορφωθεί ένα ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα υπαίθριας διαφήμισης απαιτούνται συνετές, σοβαρές και υπεύθυνες πολιτικές αποφάσεις ώστε να επιτευχθεί τελικά η πολυπόθητη ισορροπία σ' έναν τομέα όπου η σύγκρουση συμφερόντων είναι μάλλον αναπόφευκτη.

Ενδιαφέρουσες προτάσεις και σκέψεις υπάρχουν πολλές, αρκεί να εισακουστούν από τους καθ' ύλην αρμοδίους και να τεθούν υπό διαπραγμάτευση με πνεύμα αντικειμενικό, κριτικό και συναινετικό. Εκκινώντας από διαφορετική αφετηρία, ήτοι αυτή της διασφάλισης της διενέργειας



υπαίθριας διαφήμισης με όρους νομιμότητας και όχι αυτή της εξαφάνισής της, αναφέρουμε μερικές μόνο από τις προτάσεις που έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί από διαφημιστές και κρατικούς φορείς και οι οποίες μας βρίσκουν σύμφωνους:

- Καθιέρωση συγκεκριμένου κανονισμού λειτουργίας υπαίθριας διαφήμισης που θα περιλαμβάνει θέσεις, διαστάσεις, αποστάσεις και εγγυήσεις διασφάλισης εσόδων για τους ΟΤΑ.
- Σαφή σηματοποίηση – ταυτοποίηση των νόμιμων αδειών διαφημιστικών μέσων.
- Πιστοποίηση των εταιριών υπαίθριας διαφήμισης και δημιουργία κεντρικού συστήματος πληροφόρησης και ελέγχου προκειμένου να εκδιωχθούν οι «κετονύχηδες» που λυμαίνονται την αγορά.
- Αύξηση των προστίμων για τη διενέργεια παράνομης υπαίθριας διαφήμισης και επιβολή διοικητικών κυρώσεων στους υπευθύνους (Δήμους και εταιρίες).

Ο κατάλογος δεν εξαντλείται εδώ. Και άλλες - αποτελεσματικότερες ίσως – προτάσεις μπορούν να διατυπωθούν και να μετουσιωθούν σε γόνιμες ρυθμίσεις.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, κυρίαρχη προτεραιότητα της Πολιτείας οφείλει να είναι η κατά το δυνατόν ταχύτερη αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου, ώστε να υπάρξουν άμεσα νόμιμες διαφημιστικές θέσεις σε όλη την επικράτεια, και η, από εκεί και έπειτα, σωστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του.

Μπιζιούρα

— Σπύρος Χριστοφορίδης — Ιωάννα

Δικηγόρος Θεσσαλονίκης -LLM

**Μορφοποιήθηκε:** Αγγλικά (Ηνωμένων Πολιτειών)