

Χρυσανγή Κ. Γρηγοριάδου
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
ΠΜΣ Γενικού Τμήματος Δικαίου
«Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση»
Κατεύθυνση: Δημόσιο Δίκαιο

Διπλωματική εργασία
Αστική Ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβάσεων κανόνων του
κοινοτικού δικαίου – Η ελληνική αντιμετώπιση

Επιβλέπουσα: Χρυσούλα Μουκίου
Αθήνα, Ιούνιος 2009

Όνομα μεταπτυχιακού φοιτητή:

Χρυσανγή Κ. Γρηγοριάδου

Μέλη εξεταστικής επιτροπής:

Πηνελόπη Φουντεδάκη

Νέδα Κανελλοπούλου

Χρυσούλα Μουκίου

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του κράτους κατά το εσωτερικό και το κοινοτικό δίκαιο

ΜΕΡΟΣ 1ο

A. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΕΚ

A.1. Η διαδρομή από την υπόθεση HUMBLET μέχρι την απόφαση FRANCOVICH

A.2. Η θεωρητική δογματική θεμελίωση της ευθύνης των κρατών – μελών

A.3. Οι προϋποθέσεις αδικοπρακτικής ευθύνης των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

A.4. Η εξειδίκευση των προϋποθέσεων με τις αποφάσεις Brasserie de Pecher, Dillenkoffer και Bergaderm

A.5. Η επίδραση της νομολογίας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και στο δίκαιο της αποζημίωσης των κρατών - μελών

B. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ

– Η ευθύνη των κρατών μελών από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τελούνται από όργανα της δικαστικής εξουσίας

B.1. Η υπόθεση Koebler

B.1.1. Σύντομο ιστορικό της υπόθεσης

B.1.2. Οι παραδοχές της απόφασης

B.2. Η υπόθεση Traghetti del Mediterraneo SpA

- Η υποχρέωση των ανωτάτων δικαστηρίων να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα μετά την έκδοση των αποφάσεων Koebler και Traghetti

B.4. Η επίδραση της απόφασης στο δίκαιο της ευθύνης των κρατών μελών από παραβάσεις κοινοτικών κανόνων δικαίου

ΜΕΡΟΣ 2ο

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ

Α. Η ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου κατά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας

A.1. Η στάση της θεωρίας

A.2. Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων

A.2.1. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου

A.2.2. Η παράλειψη μεταφοράς ή πλημμελής μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο

A.2.3. Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στο δικονομικό δίκαιο

Β. Αστική ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου από πράξεις και παραλείψεις της δικαστικής εξουσίας

B.1. Ευθύνη του Δημοσίου από ενέργειες των δικαστικών λειτουργών κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων του εσωτερικού και κοινοτικού δικαίου

B.2. Η υποχρέωση των ανωτέρων εθνικών δικαστηρίων για την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ

Γ. Η έννοια της «κατάφωρης» ή «πρόδηλης» παράβασης του κοινοτικού κανόνα δικαίου και η εφαρμογή της στο δίκαιο της αστικής ευθύνης του ελληνικού δημοσίου

Δ. Η έννοια του γενικού συμφέροντος και η άρση της ευθύνης του Δημοσίου

Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του κράτους κατά το εσωτερικό και το κοινοτικό δίκαιο

1. Η διαρκής επέκταση της κρατικής δραστηριότητας διεύρυνε κατ' ανάγκη τις δυνατότητες παρανομίας των κρατικών οργάνων, όσο και το μέγεθος της ζημίας, που μπορούν να προξενήσουν. Συνταγματικό θεμέλιο της κάθε είδους ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου αποτελεί η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος (Σ), σύμφωνα με την οποία, όταν από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις οργάνων του κράτους προκαλούνται στους ιδιώτες ζημίες, αυτές συνιστούν ειδικά δημόσια βάρη και δημιουργούν δυσμενή κατάσταση και άνιση επιβάρυνση αυτών, που ζημιώθηκαν σε σχέση με τους λοιπούς διοικούμενους. Συνεπώς, η αναγνώριση της ζημιογόνου δράσης, της ζημίας και η επιδίκαση υπέρ του ζημιωθέντος αποζημίωσης, από τα έσοδα του Δημοσίου επιφέρει την εξισορρόπηση της άνισης επιβάρυνσης και εξυπηρετεί την προαναφερθείσα συνταγματική αρχή.

Συμπληρωματικά, η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση στηρίζεται και στο άρθρο 20 παρ. 1 του Σ., δεδομένου ότι περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας, δηλαδή της αποκατάστασης της νομικής κατάστασης ενός προσώπου, η οποία διαταράχθηκε με μια παράνομη πράξη ή παράλειψη ενός άλλου προσώπου (φυσικού ή νομικού, ιδιωτικού ή δημοσίου), είναι και η αποκατάσταση της ζημίας, που το πρόσωπο αυτό έχει υποστεί από τη διατάραξη.

Έτσι, στις διατάξεις του Αστικού Κώδικα (ΑΚ) περιλήφθηκε εκείνη του άρθρου 105 του Εισαγωγικού νόμου, με την οποία καθιερώθηκε η έννοια ειδικής αδικοπραξίας δημοσίου δικαίου¹ και θεοπίστηκαν οι

¹ Η έννοια της ειδικής αδικοπραξίας δημοσίου δικαίου εισήχθη και χρησιμοποιείται τόσο από θεωρητικούς (Ν. Σοϊλεντάκης, Π. Φίλιος, Π. Μπαλτάκος), όσο και από τη νομολογία (ΑΠ 904/1982, ΑΠ 106/1969), παρά το γεγονός ότι έχει διατυπωθεί και αρνητική κριτική (Π. Παυλόπουλος «Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου» Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1989),

προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν για να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου ή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Στη συνέχεια και μετά την εισαγωγή του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999, Α 97), τέθηκε σε ισχύ το άρθρο 71 παρ. 1, σύμφωνα με το οποίο: *«Αγωγή μπορεί να ασκήσει εκείνος, ο οποίος έχει κατά του Δημοσίου ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, χρηματική αξίωση από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου»*. Με την εν λόγω διάταξη καλύπτονται, λόγω της γενικής διατύπωσής του, όλες οι μορφές των αγωγών, μεταξύ των οποίων και η αποζημιωτική αγωγή, που είναι δυνατόν να ασκηθούν κατά του Δημοσίου. Λόγω δε της μη εξειδίκευσης των προϋποθέσεων, βάσει των οποίων γεννάται χρηματική αξίωση, οι διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ ισχύουν συμπληρωματικά προς εκείνες του άρθρου 71 του ΚΔΔ.

2. Εξάλλου, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια «κοινότητα δικαίου²», υπό την έννοια ότι όχι μόνο είναι δημιούργημα του δικαίου, εφόσον βασίζεται σε διεθνείς συνθήκες, αλλά επίσης, ότι δεν υπάρχουν άλλοι φορείς εξουσίας, που να υπόκεινται για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους τόσο στο δίκαιο όσο αυτή, καθίσταται αναγκαίος ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για την αποκατάσταση της νομιμότητας. Η Κοινότητα δεν έχει ούτε στρατό, ούτε άμεση εξουσία εξαναγκασμού, έχει περιορισμένη διοικητική υποδομή και πρέπει να βασίζεται κατά μεγάλο μέρος της στα κράτη – μέλη. Τα τελευταία άλλωστε, ανέλαβαν, δυνάμει του άρθρου 5 της από 25-3-1957 Συνθήκης της Ρώμης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), με το οποίο θεσπίστηκε η αρχή της κοινοτικής πίστης³, την υποχρέωση να *«... λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη. 2. Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της*

² Ο όρος αυτός χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά από τον πρόεδρο Walter Hallstein ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Debats, 17.6.1965, σ. 220

³ ΔΕΚ υποθ. 20, 23/70, Συλ. 1970 σελ. 825).

παρούσης συνθήκης...». Κατά τη γνώμη λοιπόν, του Guy Heraud το όπλο της κοινότητας είναι το δίκαιο που θεσπίζει, ενώ η αναγνώριση της υπεροχής του έναντι των εθνικών εννόμων τάξεων έχει για την ίδια την ύπαρξη της κοινοτικής έννομης τάξης ζωτική σημασία.

Ως δημιούργημα του δικαίου, που βασίζεται σε αυτό για να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητά της, η κοινοτική έννομη τάξη εξασφαλίζει σε πολύ υψηλό επίπεδο ανάπτυξης νομοθετικές ρυθμίσεις και την τήρηση αυτού του δικαίου με ένα δικαιοδοτικό όργανο, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το Δικαστήριο αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για τη διαδικασία της ολοκλήρωσης, καθώς το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων που εμπεριέχει προϋποθέτει την εγγύηση για τα κράτη μέλη ότι η τήρηση των κοινοτικών κανόνων θα εξασφαλίζεται τόσο από μέρους των οργάνων, όσο και από μέρους των εταίρων τους.

Το ΔΕΚ, μέσα στα πλαίσια του προαναφερθέντος ρόλου του, επεσήμανε σε διάφορες αποφάσεις του ότι μπορεί να στοιχειοθετηθεί ευθύνη των κρατών μελών κατ' εφαρμογή του εθνικού τους δικαίου αστικής ευθύνης σε περιπτώσεις παραβίασης από κρατικά όργανα διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Για πρώτη φορά όμως, το Δικαστήριο με την απόφαση Francovich θεμελίωσε πλέον την ευθύνη του κράτους μέλους στο κοινοτικό και όχι στο εθνικό δίκαιο και αποσαφήνισε τις προϋποθέσεις θεμελίωσης αυτής της αξίωσης.

Ακολουθώντας, το Δικαστήριο με την απόφαση Koebler αναγνώρισε την ύπαρξη ευθύνης κράτους μέλους και υποχρέωσής του προς αποκατάσταση ζημίας, που προκλήθηκε από δράση των οργάνων της δικαστικής εξουσίας, αντίθετη προς την κοινοτική έννομη τάξη. Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο, αφού αναγνώρισε ότι θεμελιώδης αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης είναι η αρχή του κράτους δικαίου, επανέλαβε και πάλι ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβαίνουν σε εξάλειψη των παρανόμων συνεπειών τυχόν συντελούμενων παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου, ώστε, μεταξύ άλλων, να εξασφαλίζεται πλήρης και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων, που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο.

Στην ελληνική πραγματικότητα, παρά το γεγονός ότι αρχικά είχε διατυπωθεί η άποψη ότι το κράτος δεν μπορεί να ζημιώνει νομοθετώντας⁴, θέτοντας προβληματισμό σχετικά με την ύπαρξη ευθύνης του κράτους λόγω παράνομων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, τελικά έγινε δεκτό⁵ ότι πράγματι δύναται να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου και υποχρέωση αποκατάσταση ζημίας, που προήλθε κατά την άσκηση νομοθετικού έργου, εφόσον οι κανόνες, που θεσπίστηκαν, έρχονται σε αντίθεση με διεθνείς συμβάσεις και υπερκείμενους κανόνες δικαίου. Μετά την απόφαση Kobler εναπόκειται στην ίδια τη δικαστική εξουσία να διαχειριστεί το ζήτημα της αστικής ευθύνης, που μπορεί να δημιουργήσουν δικαστικές αποφάσεις που είτε δεν εφάρμοσαν καθόλου, είτε εφάρμοσαν εσφαλμένως ή πλημμελώς κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα παρουσιαστεί η διαδρομή της νομολογίας του ΔΕΚ, αφενός μεν για την αναγνώριση της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβίασης των κοινοτικών κανόνων δικαίου και τη δογματική θεμελίωση αυτής, αφετέρου δε για την αποκρυστάλλωση των προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης μιας τέτοιας ευθύνης. Περαιτέρω, θα καταβληθεί προσπάθεια να διαγνωστεί η στάση της ελληνικής θεωρίας και νομολογίας επί του θέματος, με αναφορές σε αποφάσεις δικαστηρίων όλων των βαθμών δικαιοδοσίας, αλλά και η επίδραση της νομολογίας του ΔΕΚ στο ζήτημα της θεμελίωσης αδικοπρακτικής ευθύνης της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης από πράξεις και παραλείψεις των οργάνων της κατά την άσκηση τόσο του νομοθετικού, όσο και του δικαιοδοτικού έργου τους.

⁴ Στο ρωμαϊκό δίκαιο η αρχή εκφράστηκε από τον Ουλπιανό Ν 15.1 Πανδ. 4.3 «quid enim municipes dolo facere possunt?, ενώ στην Ελλάδα εκφραστής του ανεύθυνου της νομοθετικής εξουσίας υπήρξε ο Οικονομίδης, που διατύπωσε την άποψη ότι: «η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα»

⁵ Σημαντική προς την κατεύθυνση αυτή η διδασκαλία των καθηγητών Μιχαήλ Στασινόπουλου και Φαίδωνα Βεγλερή

ΜΕΡΟΣ 1ο

A. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΕΚ

A.1. Η διαδρομή από την υπόθεση HUMBLET μέχρι την απόφαση FRANCOVICH

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έγκαιρα διαπίστωσε το έλλειμμα των συνθηκών σχετικά με την προστασία των ιδιωτών από τις παραβάσεις οργάνων των κρατών - μελών των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Έτσι, αφού έκρινε ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για παραβάσεις της κοινοτικής έννομης τάξης είναι σύμφυτη με το σύστημα της Συνθήκης⁶, με την απόφαση Humblet⁷ το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα κράτη - μέλη υποχρεούνται κατ' αρχάς να προβαίνουν στην εξάλειψη των παρανόμων συνεπειών τυχόν διαπραττόμενων παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου, ενώ με την απόφαση Rewe⁸, προχωρώντας ένα βήμα ακόμη, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η προστασία των δικαιωμάτων, που αντλούν οι ιδιώτες από τις κοινοτικές διατάξεις εξασφαλίζεται με τη θέσπιση σε εθνικό επίπεδο αποτελεσματικών ενδίκων βοηθημάτων. Με τον τρόπο αυτό το ΔΕΚ επιδίωξε επίσης, την τήρηση των αρχών της ισοδυναμίας και της απαγόρευσης των διακρίσεων (diskriminierungsverbot), υπό την έννοια ότι οι προϋποθέσεις άσκησης των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων δεν θα πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκές σε σχέση με τις προϋποθέσεις άσκησης των αντίστοιχων βοηθημάτων για αξιώσεις βάσει του εθνικού δικαίου, ώστε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη την άσκηση δικαιωμάτων των ιδιωτών (αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας - Effektivitätsgebot).

Περαιτέρω, το Δικαστήριο διακηρύττει ότι τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να μη εφαρμόζουν τυχόν αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο εθνική νομοθεσία, η εξουσία δε του δικαστηρίου είναι τόση ώστε,

⁶ ΔΕΚ C- 66/95 Thw Queen/ Secretary of State of Social Security Συλλ. 1997.2163, C 392/93 British Communications Συλλ.. 1996 I-1631.

⁷ C-6/60 HUMBLET Συλλ 1960.1125

⁸ C-33/76 REWE Συλλ.1976.1989

σε περίπτωση, που τυχόν διαπιστώσει την ύπαρξη εθνικού κανόνα δικαίου με περιεχόμενο αντίθετο προς το κοινοτικό δίκαιο, όχι μόνο παραμερίζει την αντίθετη διάταξη, αλλά μπορεί και πρέπει να εφαρμόσει στην κρίσιμη υπόθεση τη διάταξη του κοινοτικού δικαίου, υποκαθιστώντας τον εθνικό νομοθέτη, ώστε να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του ιδιώτη και μόνο προς αυτή την κατεύθυνση.

Εξάλλου, στις διατάξεις των συνθηκών τόσο της ΕΚΑΧ, όσο και της ΕΟΚ, δεν προβλέπεται η επαγωγή εξ αυτών καθέτου, αμέσου αποτελέσματος, ήτοι η θέσπιση σε βάρος των κρατών – μελών και υπέρ των ιδιωτών δικαιωμάτων, τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν. Ωστόσο τόσο το άμεσο αποτέλεσμα, όσο και η υπεροχή των κοινοτικών κανόνων, αποτελούν τα δυο χαρακτηριστικά της κοινοτικής έννομης τάξης, τα οποία ναι μεν δεν διαγράφονται σε καμία διάταξη και των τριών αρχικών Συνθηκών (ΕΟΚ, ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ), αποτελούν όμως, προϊόν νομολογιακής επεξεργασίας.

Ειδικότερα, το ΔΕΚ εγκαινίασε την έννοια του αμέσου αποτελέσματος στην απόφασή του VAN GENDEN LOOS⁹. Με την απόφαση αυτή καθορίστηκαν επίσης ότι, μια κοινοτική διάταξη έχει άμεσο αποτέλεσμα όταν είναι σαφής και έχει ανεπιφύλακτο χαρακτήρα, δηλαδή όταν, μεταξύ άλλων, για την επαγωγή των αποτελεσμάτων της δεν απαιτείται η έκδοση κάποιας πράξης από τα κοινοτικά όργανα ή τα κράτη μέλη¹⁰.

Τέλος, δυνατότητα δημιουργίας αμέσου αποτελέσματος αναγνωρίστηκε και σε διατάξεις των Συνθηκών, που επιβάλλουν στα κράτη – μέλη καθαρά διαδικαστικές υποχρεώσεις¹¹, ενώ το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων της κοινοτικής νομοθεσίας δεσμεύει όχι μόνο τα εθνικά δικαστήρια, αλλά και τις διοικητικές αρχές¹².

⁹ ΔΕΚ 26/62. Συλλ. 1963, 1 (22-24)

¹⁰ Βλ. επίσης ΔΕΚ 28/67, Molkerei – Zentrale, Συλλ. 1968, 211 (226)

¹¹ ΔΕΚ 120/73, Lorenz, Συλλ. 1973, 1471.

¹² ΔΕΚ 103/88 Fratelli Costanzo, Συλλ. 1989.1839 σκέψεις 30-32

Μετά τις παραπάνω παραδοχές ήταν ίσως, αναμενόμενη η έκδοση μιας απόφασης με την οποία θα καθορίζονταν με μεγαλύτερη ακρίβεια οι προϋποθέσεις θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους μέλους έναντι των ιδιωτών λόγω παράβασης κανόνων κοινοτικού δικαίου. Τούτο δε, παρά το γεγονός ότι είχε ήδη διατυπωθεί κριτική στην τάση του Δικαστηρίου να ερμηνεύει τις Συνθήκες με τρόπο ώστε να αναγνωρίζει δικαιώματα και υποχρεώσεις, που δεν είχαν ρητά θεσμοθετηθεί για τα κράτη μέλη, αλλά και τους ιδιώτες.

Η ευκαιρία δόθηκε στο Δικαστήριο με την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από τα Δικαστήρια *Petura di Vicenza* και *Petura di Bassano del Grappa* της Ιταλίας, όπου εκκρεμούσε η εκδίκαση υποθέσεων των *Andrea Francovich* και *Danilla Bonifaci* κλπ κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας. Οι ενάγοντες, εργαζόμενοι σε ιταλικές επιχειρήσεις, που είχαν κηρυχθεί σε πτώχευση, υποστήριξαν ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων ότι το ιταλικό κράτος όφειλε να τους καταβάλει ως αποζημίωση τις οφειλόμενες από τους εργοδότες τους αποδοχές, διότι δεν είχε ενσωματώσει στην εθνική έννομη τάξη την οδηγία 80/987, με ημερομηνία έναρξης ισχύος την 23-10-1983. Η τελευταία αποσκοπούσε στην εγγύηση προς τους εργαζόμενους ενός ελαχίστου επιπέδου προστασίας σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη τους. Η εγγύηση αυτή συνίστατο, μεταξύ άλλων, στην εξόφληση ανεξόφλητων μισθολογικών απαιτήσεων.

A.2. Η θεωρητική δογματική θεμελίωση της ευθύνης των κρατών – μελών

Το Δικαστήριο, επαναλαμβάνοντας πάγια νομολογία του επί του θέματος του αμέσου αποτελέσματος των διατάξεων οδηγίας, αποφάνθηκε ότι: *«ένα κράτος μέλος που δεν έχει θεσπίσει τα μέτρα εφαρμογής, που απαιτούνται από την οδηγία, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, δεν μπορεί, κατά ατόμων, να επικαλείται την αποτυχία για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων, που συνεπάγεται η οδηγία. Έτσι, όπου οι διατάξεις μιας οδηγίας φαίνονται, στο μέτρο του αντικειμένου της, να είναι απαλλαγμένες*

αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς, οι διατάξεις αυτές μπορούν, λόγω της απουσίας των μέτρων εφαρμογής που εκδίδονται εντός της ταχθείσας προθεσμίας, να προβληθεί έναντι κάθε εθνικής διατάξεως, η οποία είναι ασυμβίβαστη με την οδηγία ή στο βαθμό, που οι διατάξεις της οδηγίας, που καθορίζει τα δικαιώματα, που οι ιδιώτες είναι σε θέση να επιβεβαιώσει κατά του Δημοσίου»¹³.

Ακολούθως, το Δικαστήριο εξέτασε, αφενός μεν το ζήτημα της δυνατότητας να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του κράτους – μέλους λόγω παράβασης κανόνων της κοινοτικής έννομης τάξης, αφετέρου δε τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες είναι δυνατή η θεμελίωση μιας τέτοιας ευθύνης.

Στο πρώτο ζήτημα το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η συνθήκη έχει δημιουργήσει το δικό της νομικό σύστημα, το οποίο έχει ενσωματωθεί στα νομικά συστήματα των κρατών – μελών, φορείς δε δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του εν λόγω συστήματος δεν είναι μόνο τα κράτη – μέλη, αλλά και οι ιδιώτες – υπήκοοι αυτών, επιδιώκεται δε το σύστημα αυτό να αποτελεί τμήμα της νομικής κληρονομίας ενός εκάστου των κρατών – μελών. Περαιτέρω, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις δεν προβλέπονται μόνο ρητά στα κείμενα των συνθηκών, αλλά και από το σύνολο των κανόνων του πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου, εφόσον προκύπτουν με τρόπο σαφώς καθορισμένο τόσο για τα άτομα και τα κράτη – μέλη, όσο και για τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας¹⁴. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν ότι οι κανόνες της κοινοτικής έννομης τάξης λαμβάνουν πλήρη ισχύ και οι ιδιώτες απολαμβάνουν επαρκή προστασία κατά την άσκηση των αναγνωρισμένων δικαιωμάτων τους¹⁵, συνεπώς και του δικαιώματος αποζημίωσης σε περίπτωση παραβίασής τους¹⁶.

Μετά τις ανωτέρω επισημάνσεις το Δικαστήριο με πανηγυρικό τρόπο αποφάνθηκε ότι αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου

¹³ C – 6/90 FRANCOVICH σκέψη 10

¹⁴ Σκέψη 31

¹⁵ Σκέψη 32

¹⁶ Σκέψη 33

ότι τα κράτη – μέλη έχουν υποχρέωση να αποκαθιστούν τις ζημιές, που προκαλούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Η αρχή αυτή θεμελιώνεται θεωρητικά τόσο στις διατάξεις των άρθρων 288 και 10 ΕΚ, όσο και στο άρθρο 5 της Συνθήκης, σύμφωνα με την οποία τα κράτη – μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα, γενικής ή ειδικής φύσεως, προκειμένου να εξασφαλίσουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους βάσει του κοινοτικού δικαίου, μεταξύ αυτών είναι και η αποκατάσταση των ζημιών – συνεπειών, που προκλήθηκαν από την παραβίαση.

A.3. Οι προϋποθέσεις αδικοπρακτικής ευθύνης των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μετά τη δογματική θεμελίωση της ευθύνης των κρατών μελών στην ίδια την ύπαρξη της Κοινότητας, το Δικαστήριο προσδιόρισε τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες θα γεννάται η ευθύνη του κράτους μέλους έναντι των ιδιωτών και θα καθιστούν εφικτή την αποκατάσταση της ζημίας, που προήλθε από τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Το ΔΕΚ με την απόφαση Francovich καθόρισε τις προϋποθέσεις αυτές ως εξής¹⁷:

«Η πρώτη από τις προϋποθέσεις είναι ότι το αποτέλεσμα, που προβλέπει η οδηγία θα πρέπει να συνεπάγεται τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι ότι θα πρέπει να είναι δυνατόν να προσδιοριστεί το περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων με βάση τις διατάξεις της σύμβασης.

Τέλος, η τρίτη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παραβάσεως του κράτους και την απώλεια ή τη ζημία, που υπέστησαν οι ζημιωθέντες».

Οι προϋποθέσεις αυτές είναι επαρκείς για να γεννήσουν υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποζημιώσεως στηριζόμενο απ' ευθείας στο κοινοτικό δίκαιο. Με αυτό το δεδομένο, ως προς τη θεμελίωση υπ' αυτές τις

¹⁷ Σκέψη 40

προϋποθέσεις δικαιώματος αποζημίωσης στο κοινοτικό δίκαιο, το κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου της ευθύνης. Όμως, οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις, που ορίζουν οι εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών, δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες, που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημιώσεως.

A.4. Η εξειδίκευση των προϋποθέσεων με τις αποφάσεις *Brasserie de Pecher*¹⁸, *Dillenkoffer*¹⁹ και *Bergaderm*²⁰

Μετά την έκδοση της απόφασης *Francovich* το Δικαστήριο προχώρησε στην περαιτέρω εξειδίκευση των ελάχιστων προϋποθέσεων θεμελίωσης αδικοπρακτικής ευθύνης των κρατών – μελών, τονίζοντας παράλληλα ότι, αφενός μεν η κρίση για την στοιχειοθέτηση της ευθύνης ανήκει στα δικαστήρια των κρατών – μελών, αφετέρου δε ότι δεν αποκλείεται η δυνατότητα θεμελίωσης αυτής και υπό λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις, ανάλογα με τις ιδιαίτερες περιστάσεις της εκάστοτε περίπτωσης. Ειδικότερα:

Η απόφαση επί της υποθέσεως *Brasserie de Pecher* αντιμετώπισε περίπτωση ζημίας ιδιώτη, που προκλήθηκε από παράβαση, με διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, διατάξεως του κοινοτικού δικαίου που είναι απευθείας εφαρμοστέα. Κατά την απόφαση, κατ' αρχήν η αξίωση αποζημιώσεως σε μια τέτοια περίπτωση συνιστά το αναγκαίο παρακολούθημα του αμέσου αποτελέσματος, που αναγνωρίζεται στη διάταξη του κοινοτικού δικαίου, στην παράβαση της οποίας οφείλεται η προξενηθείσα ζημία. Η απόφαση αυτή, καθόσον αφορά την αρχή της

¹⁸ ΔΕΚ C – 46/93 και C-49/93 Συλλ. 1994, I - 1477

¹⁹ ΔΕΚ C – 178, 188, 189 – 190/94 Συλλ. 1996, I - 4845

²⁰ ΔΕΚ C – 352/98 Συλλ. 2000, I - 5291

αδικοπρακτικής ευθύνης κράτους μέλους για παράβαση κοινοτικού δικαίου επικαλείται, επί πλέον των όσων επικαλέστηκε η απόφαση Francovich (άρθρα 288 και 10 ΕΚ) και το αναφερόμενο στην εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας άρθρο 215 ΣυνθΕΚ (ήδη 282 ΣυνθΕΕ), το οποίο άλλωστε, παραπέμπει στις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. Περαιτέρω, υπό τη σκέψη ότι η καθιερούμενη στο άρθρο αυτό αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης της κοινότητας εκφράζει τη γνωστή στις έννομες τάξεις των κρατών μελών γενική αρχή ότι η παράνομη πράξη ή παράλειψη συνεπάγεται υποχρέωση αποκατάστασης της προκαλούμενης ζημίας, καθίσταται εύλογο ότι κάθε κράτος μέλος έχει επίσης, την υποχρέωση να αποκαθιστά ζημίες, που προκαλούνται από όργανά του κατά την εφαρμογή ή την παράλειψη εφαρμογής κοινοτικής διάταξης.

Η σημαντική όμως, συμβολή της προαναφερθείσας απόφαση ήταν κυρίως στο ζήτημα των προϋποθέσεων, που θα πρέπει να συντρέχουν για τη θεμελίωση ευθύνης του κράτους μέλους. Ειδικότερα, το Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας ότι κάποιες φορές κατά την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας προς την κοινοτική έννομη τάξη καταλείπεται στα κράτη – μέλη ευρεία διακριτική ευχέρεια, αποφάνθηκε ότι για τη στοιχειοθέτηση αδικοπρακτικής ευθύνης απαιτείται το αρμόδιο θεσμικό όργανο να έχει υπερβεί κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό τα όρια, που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του. Δεν αρκεί συνεπώς, οποιαδήποτε παραβίαση κοινοτικής διάταξης, που καθιερώνει συγκεκριμένα και σαφώς προσδιορισμένα δικαιώματα υπέρ ιδιωτών, αλλά αυτή θα πρέπει να είναι κατάφωρη, δηλαδή πρόδηλη και σοβαρή. Η προϋπόθεση αυτή είναι αντικειμενική, αφορά δηλαδή την έρευνα και διάγνωση σχετικά με παρανομία του κρατικού οργάνου και είναι εκείνη από τις προϋποθέσεις της στοιχειοθέτησης ευθύνης, που ερευνάται με ιδιαίτερη επιμέλεια από το Δικαστήριο.

Σημειώνεται στο σημείο αυτό ότι, αν και η ύπαρξη απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με τη συμπεριφορά κράτους μέλους διευκολύνει την δικαστική έρευνα περί του κατάφωρου της παραβίασης, η δικαστική διάγνωση της παρανομίας δεν αποτελεί προϋπόθεση της

αδικοπρακτικής ευθύνης. Ομοίως, δεν περιλαμβάνονται στις προϋποθέσεις αποζημίωσης, κατά το κοινοτικό δίκαιο:

A) Η ύπαρξη υπαιτιότητας του παρανομούντος οργάνου, παρά το γεγονός ότι, όταν το ΔΕΚ ερευνά το χαρακτήρα της προσβολής του κοινοτικού δικαίου ως κατάφωρου, χρησιμοποιεί, μεταξύ άλλων, και ως κριτήριο το πταίσμα του παρανομούντα.

B) Κατά το Δικαστήριο, το είδος του κρατικού οργάνου, που παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή το όργανο, που παρανομεί μπορεί να ανήκει στη νομοθετική ή εκτελεστική εξουσία.

Η απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 8^{ης} Οκτωβρίου 1996 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C- 178, 188, 189 – 190/94 Dillenkoffer κλπ αποσαφήνισε ότι, οι προϋποθέσεις για τη θεμελίωση αδικοπρακτικής ευθύνης κράτους μέλους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, που έθεσαν αφενός η απόφαση επί της υπόθεσης Francovich και αφετέρου η απόφαση επί της υπόθεσης Brasserie de Pecheur και μεταγενέστερες αποφάσεις, είναι κατ' ουσίαν ίδιες, εφόσον η προϋπόθεση της κατάφωρης παραβάσεως, που δεν μνημονεύτηκε στην απόφαση Francovich, ενυπήρχε πάντως, στις περιστάσεις των υποθέσεων.

Τέλος, με την απόφαση Bergaderm το ΔΕΚ διευκρίνισε ότι, όταν το οικείο κράτος μέλος δεν διαθέτει παρά μόνο πολύ περιορισμένο, αν όχι ανύπαρκτο, περιθώριο εκτίμησης, η απλή παράβαση του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αρκεί προς απόδειξη της ύπαρξης κατάφωρης παραβάσεως.

A.5. Η επίδραση της νομολογίας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και στο δίκαιο της αποζημίωσης των κρατών - μελών

Μετά την έκδοση της απόφασης Francovich αναπτύχθηκε έντονος προβληματισμός και διατυπώθηκε σκληρή κριτική από τη θεωρία. Η κριτική στηρίχθηκε, αφενός στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κράτη – μέλη και το Δικαστήριο και αφετέρου στη διάκριση των

ανεπαρκειών μιας έννομης τάξης σε «κανονιστικά ελλείμματα» και σε «κενά». Κατά την άποψη αυτής της θεωρίας «κύριοι των συνθηκών» είναι τα κράτη μέλη, τα οποία και μόνο έχουν την εξουσία να τροποποιούν και συμπληρώνουν τις Συνθήκες, ενώ, κατά το άρθρο 164 της ΣυνθΕΚ, έργο του ΔΕΚ είναι η ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Συνεπώς, με τη νομολογιακή αναγνώριση δικαιώματος ιδιωτών να απαιτούν την αποκατάσταση ζημιών, που υπέστησαν από παράνομες πράξεις και παραλείψεις αντίθετες προς την κοινοτική έννομη τάξη, το Δικαστήριο υπερέβη τη δικαιοδοτική του αρμοδιότητα, καθώς προέβη σε μια *ultra vires* νομολογιακή διάπλαση, στο μέτρο που δεν υφίσταται στο κοινοτικό δίκαιο συγκεκριμένη διάταξη, που θα μπορούσε να παράσχει κανονιστική βάση για τη θεμελίωση της συγκεκριμένης ευθύνης.

Εξάλλου, υποστηρίζεται από την ίδια άποψη, που ασκεί έντονη κριτική στη νομολογιακή διάπλαση και τον «ακτιβισμό» του ΔΕΚ, ο κοινοτικός νομοθέτης γνωρίζει το κανονιστικό έλλειμμα και επιλέγει τη διατήρησή του. Τούτο όμως, δεν παρέχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να ασκεί αρμοδιότητες της νομοθετικής λειτουργίας θεσπίζοντας περαιτέρω κυρωτικούς μηχανισμούς για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, όπως έπραξε στην απόφαση *Francovich*, αλλά και με τις μετέπειτα αποφάσεις του.

Σημειώνεται ότι, το γεγονός ότι με την απόφαση *Francovich* αναγνωρίστηκε υποχρέωση κράτους – μέλους προς αποκατάσταση ζημίας που υπέστη ιδιώτης από πράξη ή παράλειψη οργάνου της νομοθετικής εξουσίας προκάλεσε επίσης, μια νομική επανάσταση στο εσωτερικό των κρατών – μελών, δεδομένου ότι αυτά, είτε αποκλείουν την ευθύνη του κράτους όταν το γενεσιουργό γεγονός της ζημίας έγκειται σε πράξη ή παράλειψη του νομοθετικού οργάνου, είτε την εξαρτούν από πολύ αυστηρές προϋποθέσεις.

Έτσι, στη Γαλλία, όπου θεωρούνταν σχεδόν αυταπόδεικτη αρχή ότι ο νόμος, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας δεν μπορούσε να διαπράξει

άδικο²¹, το Συμβούλιο της Επικρατείας υπήγαγε την ευθύνη λόγω νόμου σε πολύ περιοριστικές προϋποθέσεις, ώστε να γίνεται τελικά λόγος για ανεύθυνο της νομοθετικής εξουσίας.

Μετά την έκδοση της απόφασης Francovich, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με αφορμή την εκδίκαση αίτησης, που άσκησαν παραγωγοί και εισαγωγείς καπνού, για την ακύρωση αποφάσεων του Υπουργού Οικονομικών, με τις οποίες καθοριζόταν η τιμή λιανικής πώλησης του επεξεργασμένου καπνού, έκρινε ότι η διοίκηση έχει την υποχρέωση να μην κάνει χρήση της κανονιστικής εξουσίας που της απονέμει ο νόμος όταν αυτή είναι ασυμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο²².

Αντίθετη και σαφή θέση υπέρ της αδιοπρακτικής ευθύνης του Δημοσίου από πράξεις και παραλείψεις του νομοθέτη, έλαβε το γαλλικό Διοικητικό Εφετείο. Ειδικότερα, όταν το ασφαλειομεσιτικό γραφείο Dangeville άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά του Δημοσίου με αίτημα την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών που αφορούσαν Φ.Π.Α., επιβληθέντος δυνάμει εθνικής διάταξης αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο, το Διοικητικό Εφετείο, ενώπιον του οποίου ήχθη η υπόθεση, μετά από άσκηση έφεσης, αποφάνθηκε ότι υφίσταται ευθύνη προς αποζημίωση του γαλλικού κράτους, που ερείδεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. και οφείλεται σε παράλειψη της νομοθετικής εξουσίας, η οποία δεν προσάρμοσε την εθνική διάταξη στην κοινοτική οδηγία. Η απόφαση όμως, αυτή αναιρέθηκε τελικώς από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο χωρίς να λάβει σαφή αντίθετη θέση προς τις κρίσεις του Εφετείου, απέρριψε για τυπικούς λόγους (δεδικασμένο) την αγωγή του ιδιώτη²³.

²¹ Κατά το Laferriere «ο νόμος είναι μια πράξη έκφρασης της κυριαρχίας και το χαρακτηριστικό γνώρισμα της κυριαρχίας είναι ότι επιβάλλεται σε όλους χωρίς κανείς να μπορεί να ζητήσει κάποιο αντιστάθμισμα».

²² Πρόκειται για την υπόθεση Societe Arizona Tobacco Products et S.A. Phillip Morris SA CE 28.2.1992 rec. σελ. 81

²³ Αναλυτικότερα για το θέμα βλ. Παρασκευή Μουζουράκη «Η ευθύνη από πράξεις ή παραλείψεις του νομοθετικού οργάνου στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο», ΔιΔικ 1998.1129

Παρά το γεγονός ότι η δριμεία κριτική κατά του «ακτιβισμού» του ΔΕΚ προήλθε, κατά κύριο λόγο, από τη γερμανική θεωρία, τα γερμανικά δικαστήρια δέχθηκαν σχετικά εύκολα αξιώσεις προς αποζημίωση στηριζόμενες στο κοινοτικό δίκαιο και ο νομοθέτης προχώρησε στις επιβαλλόμενες τροποποιήσεις των εθνικών διατάξεων.

Ομοίως, η Μεγάλη Βρετανία, δια του Divisonal Court of London, με την απόφασή του R. c/Secretary of State for transport ex parte Factortame LTD III, στήριξε το δικαίωμα αποζημίωσης της ενάγουσας στο κοινοτικό δίκαιο.

Τα ελληνικά δικαστήρια, παρότι, όπως προαναφέρθηκε, είχαν υιοθετήσει την άποψη ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να αδικεί, αναγνώρισαν αστική ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου από θέσπιση τυπικού νόμου, που αντίκειται σε υπέρτερης ισχύος διατάξεις, μεταξύ των οποίων και εκείνες του κοινοτικού δικαίου²⁴.

Παρά τη δριμεία κριτική που δέχθηκε, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ενέμεινε σιωπηρά και με πλήθος αποφάσεων²⁵ στην δικανική κρίση περί θεμελίωσης αστικής ευθύνης κρατών μελών έναντι των ιδιωτών λόγω παραβάσεων κανόνων του κοινοτικού δικαίου για να απαντήσει λακωνικά με την απόφαση Brasserie de Pêcheur ότι, η αναγνώριση της κοινοτικοδικαϊκής αστικής ευθύνης του Δημοσίου «αφορά την ερμηνεία της Συνθήκης, η οποία, λόγω της φύσης της, εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου²⁶».

Εκτός από εκείνους, που άσκησαν κριτική στο νομολογιακή διάπλαση του κοινοτικού δικαίου, όπως επιχειρήθηκε από το ΔΕΚ, υπήρξαν επίσης, αυτοί που αντιμετώπισαν θετικά την εξέλιξη αυτή²⁷ και διέγνωσαν ότι η αναγνώριση αδιοπρακτικής ευθύνης των κρατών -

²⁴ ΔιοικΕφΑθ 2174/1991 ΕΔΔΔ 1991.618, ΟΛΑΠ 13/1992

²⁵ Αναλυτικές παραπομπές στη μεταγενέστερη σχετική νομολογία του ΔΕΚ στον M. Gellermann R. Steinz EG Verlag /EU Vertrag – Kommentar, 2003, σημ. 37.

²⁶ Σκέψη 25

²⁷ Jarass H, Haftung fruher die Verletzung von Eu – Recht durch Nationale Organen und Amtstraeger NJW 1994,881 επ.

μελών έναντι των ιδιωτών λόγω παραβάσεων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου έτυχε καταρχήν αποδοχής από τα κράτη – μέλη, στα οποία και δημιουργήθηκε προβληματισμός μόνο σε σχέση με τις προϋποθέσεις θεμελίωσης της ευθύνης αυτής, αλλά και του μεγέθους της αποζημίωσης, που θα οφείλεται. Για το λόγο αυτό διατυπώθηκε η άποψη, ότι η απόφαση Francovich, αλλά και οι μεταγενέστερες αυτής, απλά ανέδειξαν πιο έντονα την ανάγκη θεσμοθέτησης κυρωτικών μηχανισμών για τις περιπτώσεις των κρατών, που παραβιάζουν τους κανόνες της κοινοτικής έννομης τάξης.

Η μετέπειτα εξέλιξη της νομολογίας, όπως αμέσως κατωτέρω θα αναλυθεί, απέδειξε ότι η πορεία του Δικαστηρίου για την καθιέρωση συστήματος θεμελίωσης ευθύνης των κρατών – μελών, που παραβιάζουν δικαιώματα ιδιωτών, αναγνωρισμένα από την κοινοτική έννομη τάξη, ήταν πλέον χωρίς επιστροφή και έργο του Δικαστηρίου θα αποτελούσε μόνο η περαιτέρω εξειδίκευση των προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης της ευθύνης αυτής και συνακόλουθα ο «εξαναγκασμός» των κρατών – μελών έναντι των ιδιωτών να σέβονται την κοινοτική έννομη τάξη.

B. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ

– Η ευθύνη των κρατών μελών από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τελούνται από όργανα της δικαστικής εξουσίας

B.1. Η υπόθεση Koebler

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, το ΔΕΚ με την απόφαση Brasserie de Pecheur είχε, έστω εμμέσως, κρίνει ότι η παραβίαση του κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης μπορεί να προέρχεται από οποιοδήποτε όργανο του κράτους μέλους, κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ανεξάρτητα από τη λειτουργία την οποία υπηρετούσε, εκτελεστική ή νομοθετική. Το ζήτημα της ευθύνης των κρατών από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, που προέβησαν σε παράβαση κοινοτικών διατάξεων, δεν φαίνεται να απασχόλησε έντονα τη θεωρία, η οποία ασχολήθηκε εκτενώς με την ευθύνη των κρατών λόγω

ενεργειών ή παραλείψεων της νομοθετικής εξουσίας, ενώ, θεωρήθηκε μάλλον αυτονόητη η καθιέρωση ευθύνης από πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης.

Με την απόφαση Koebler²⁸ το ΔΕΚ εξέτασε για πρώτη φορά αυτοτελώς το ζήτημα της ύπαρξης ευθύνης κράτους - μέλους λόγω παράβασης κοινοτικού κανόνα δικαίου, που προκλήθηκε από ενέργειες ή παραλείψεις της δικαστικής εξουσίας, υπό το πρίσμα δε της συγκεκριμένης υπόθεσης το Δικαστήριο εξέτασε και επαναδιατύπωσε τις προϋποθέσεις θεμελίωσης μιας τέτοιας ευθύνης.

B.1.1. Σύντομο Ιστορικό της υπόθεσης Koebler

Ο κ. Koebler ήταν τακτικός καθηγητής ενός Πανεπιστημίου στην Αυστρία. Αν και είχε υπηρετήσει στο Πανεπιστήμιο αυτό 10 μόνο χρόνια ζήτησε τη χορήγηση του ειδικού επιδόματος αρχαιότητας 15ετίας, ζητώντας να του συνυπολογιστεί για τα ελλείποντα χρόνια η διάρκεια της υπηρεσίας του σε πανεπιστήμια άλλων κρατών – μελών. Η διοίκηση του αρνήθηκε το επίδομα αυτό εκτιμώντας ότι η προϋπόθεση της αρχαιότητας 15 ετών πρέπει να έχει συμπληρωθεί αποκλειστικά σε αυστριακά πανεπιστήμια.

Το Verwaltungsgerichtshof, αφού έλαβε υπόψη ότι ο Koebler επικαλέστηκε την εφαρμογή κανόνων κοινοτικού δικαίου και ειδικότερα υποστήριξε ότι η προϋπόθεση 15ετούς θητείας στα αυστριακά πανεπιστήμια για τη χορήγηση του κρίσιμου επιδόματος, συνιστά έμμεση διάκριση και παραβίαση των κανόνων ελεύθερης κυκλοφορίας, υπέβαλε στο ΔΕΚ αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης.

Η γραμματεία του ΔΕΚ ζήτησε από το εν λόγω Δικαστήριο να του γνωρίσει αν εμμένει στην αίτησή του για έκδοση προδικαστικής απόφασης, ενόψει μιας άλλης απόφασης του ΔΕΚ, που εκδόθηκε την ίδια περίπου χρονική περίοδο²⁹. Το δικαστήριο ανακάλεσε το αίτημα για

²⁸ ΔΕΚ C - 224/01 Συλλ. 2003. I - 10239

²⁹ ΔΕΚ C – 15/96 Scoening - Κουγεβετοπούλου

την έκδοση προδικαστικής απόφασης και εξέδωσε την απόφασή του, με την οποία αποφάνθηκε ότι το επίδομα αρχαιότητας συνιστά είδος ανταμοιβής για την επίδειξη πίστης, που εξ αντικειμένου δικαιολογεί απόκλιση από τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία.

Ακολούθως, ο Koebler άσκησε αγωγή αποζημίωσης ενώπιον του αρμοδίου Landesgericht fuer Zivilrechtssachen και υποστήριξε ότι το δικαστήριο που επιλήφθηκε της υπόθεσής του, παραβίασε με την απόφασή του ευθέως κοινοτικές διατάξεις, αμέσως εφαρμοστέες στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών – μελών. Το αυστριακό δικαστήριο υπέβαλε και πάλι στο ΔΕΚ αίτημα για την έκδοση προδικαστικής απόφασης.

Με την παραπάνω υπόθεση δόθηκε η ευκαιρία στο Δικαστήριο να διακηρύξει ότι η ευθύνη κράτους μέλους που παραβιάζει έναντι των ιδιωτών διατάξεις του κοινοτικού δικαίου μπορεί να προέρχεται και από τα όργανα της δικαστικής εξουσίας, κατά την εκτέλεση του δικαιοδοτικού τους έργου.

Αναλυτικότερα, το Δικαστήριο, επικαλούμενο την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων, που αντλούν ιδιώτες από κοινοτικές διατάξεις προέβη στη ρητή κατάφαση της ισχύος της αρχής της ευθύνης των κρατών – μελών λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου και επί παραβάσεων, που διαπράττουν στο πλαίσιο αποφάσεών τους τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια.

Περαιτέρω, το ΔΕΚ έκρινε ότι, αν και απόκειται στα εθνικά δικαστήρια η εξέταση της συνδρομής των κριτηρίων, που στοιχειοθετούν ευθύνη των κρατών μελών για ζημίες προκαλούμενες στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, στην εξεταζόμενη υπόθεση είχε στη διάθεσή του όλα τα στοιχεία, που του επέτρεπαν να εξετάσει αν πληρούνταν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη θεμελίωση της ευθύνης. Μετά την κατ' ουσίαν εξέταση της υπόθεσης το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η παραβίαση της κοινοτικής διάταξης εκ μέρους του αυστριακού δικαστηρίου δεν ήταν κατάφωρη και ως εκ τούτου δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις θεμελίωσης ευθύνης του αυστριακού κράτους.

B.1.2. Οι παραδοχές της απόφασης

Το ΔΕΚ, για μια ακόμη φορά, στην απόφαση Koebler, επανέλαβε ότι η αρχή της ευθύνης των κρατών – μελών για ζημιές, που προκλήθηκαν στους ιδιώτες από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης, είναι δε αδιάφορο για τη θεμελίωση αυτής το όργανο, από ενέργειες ή παραλείψεις του οποίου, προκλήθηκε η ζημία³⁰.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο, αντλώντας επιχείρημα από τη διεθνή έννομη τάξη, αποφάνθηκε ότι δεν αίρει την ευθύνη του κράτους μέλους το γεγονός ότι η παραβίαση της κοινοτικής διάταξης προήλθε από όργανο της δικαστικής εξουσίας, αφού όλα τα κρατικά όργανα θεωρούνται ενιαίο σύνολο. Χωρίς να παραγνωρίζεται η ιδιαιτερότητα, αλλά και η σημαντικότητα του δικαστικού λειτουργήματος το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι, ακριβώς λόγω του σημαίνοντα ρόλου, που διαδραματίζει η δικαστική λειτουργία για την εξασφάλιση των δικαιωμάτων των ιδιωτών, θα ήταν ανεπίτρεπτο να στερηθούν οι τελευταίοι του δικαιώματος προστασίας τους και έναντι των πράξεων ή παραλείψεων των δικαστικών λειτουργών, ενεργούντων είτε ατομικώς είτε ως συλλογικά όργανα.

Το ΔΕΚ έκρινε μάλιστα ότι, καθίσταται αναγκαίο, ιδιαίτερα τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια, κατά των αποφάσεων των οποίων δεν είναι δυνατή η άσκηση ενδίκου μέσου, να υποβάλουν προς το ΔΕΚ προδικαστικά ερωτήματα ώστε να εξασφαλίζεται η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Κατά την εκδίκαση της υπόθεσης τα κράτη μέλη, που κατέθεσαν παρατηρήσεις επί των τεθέντων ζητημάτων, υποστήριξαν ότι η αρχή ευθύνης των κρατών μελών από παραβιάσεις κοινοτικού δικαίου που τελέστηκαν από όργανα της δικαστικής λειτουργίας, προσκρούει στο ουσιαστικό δεδουλευμένο των κρίσιμων υποθέσεων και πλήττει την

³⁰ Σκέψεις 30 και 31

ανεξαρτησία και το κύρος της δικαιοσύνης. Επισημάνθηκε επίσης, ότι στις εθνικές έννομες τάξεις δεν έχει προβλεφθεί η ύπαρξη ξεχωριστού δικαιοδοτικού οργάνου, αρμοδίου για την εκδίκαση υποθέσεων αγωγών αποζημίωσης, που θα ασκούσαν ζημιωθέντες από τη δικαστική εξουσία ιδιώτες.

Το ΔΕΚ απέρριψε τους σχετικούς ισχυρισμούς και έκρινε ότι:

- Όσον αφορά το ουσιαστικό δεδικασμένο το ΔΕΚ, αφού επανέλαβε την ήδη πάγια νομολογία του σχετικά με τη συμβολή της ουσιαστικής και τυπικής δεσμευτικότητας των αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων στη διασφάλιση της σταθερότητας του δικαίου και των εννόμων σχέσεων, αλλά και της χρηστής απονομής της δικαιοσύνης, κατέληξε στην κρίση ότι η αναγνώριση ευθύνης κράτους μέλους από εσφαλμένες, κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, δικαστικές αποφάσεις δεν θίγει το δεδικασμένο, που αυτές παράγουν. Και τούτο διότι η νέα δίκη δεν ταυτίζεται κατά τα υποκειμενικά και αντικειμενικά όρια με εκείνη, που γέννησε το ζημιογόνο γεγονός³¹.
- Εξάλλου, η αναγνώριση αδικοπρακτικής ευθύνης κράτους λόγω ζημιογόνων δικαστικών αποφάσεων ουδόλως, κατά το ΔΕΚ, μπορεί να θίξει το κύρος και την ανεξαρτησία των δικαστηρίων, αντιθέτως δε με τον τρόπο αυτό είναι δυνατόν να ενισχυθεί η ποιότητα της εννόμου τάξεως και τελικά και το κύρος της δικαιοσύνης³².
- Τέλος, το δικαστήριο αποκρούοντας σχετική αιτίαση των κυβερνήσεων, επανέλαβε την επανειλημμένως διατυπωθείσα κρίση³³ του ότι, είναι μεν σύμφυτη προς τη Συνθήκη η έννοια της ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου, εναπόκειται όμως, στα ίδια τα κράτη μέλη να ρυθμίσουν τις δικονομικές λεπτομέρειες σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα,

³¹ Σκέψεις 38 - 40

³² Σκέψη 43

³³ 33/76 REWE Συλλ. 1976.747, 45/76 COMET Συλλ. 1976.765, 6/90 FRANCOVICH ο.π., C - 312/93 PETERBROEK Συλλ. 1995 I - 4599.

που έχουν ως σκοπό την εξασφάλιση της πλήρους προστασίας των δικαιωμάτων, που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο³⁴.

B.2. Η υπόθεση *Traghetti del Mediterraneo SpA*³⁵

- Η υποχρέωση των ανωτάτων δικαστηρίων να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα μετά την έκδοση των αποφάσεων *Koebler* και *Traghetti*

Η διαφορά μεταξύ δυο ναυτιλιακών εταιριών σχετικά με την παραβίαση των κανόνων της συνθήκης περί κρατικών ενισχύσεων και γενικότερα των κανόνων ανταγωνισμού ήχθη, μετά την άσκηση αίτησης αναίρεσης εκ μέρους του συνδίκου της *Traghetti del Mediterraneo SpA*, ενώπιον του Corte Suprema di Cassazione, από το οποίο ζητήθηκε να υποβάλει στο ΔΕΚ αίτημα έκδοσης προδικαστικής απόφασης.

Το Ανώτατο Ιταλικό Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα, θεωρώντας ότι ο δικαστής της ουσίας τήρησε το γράμμα των κρίσιμων κοινοτικών διατάξεων και ότι η απόφαση του εν λόγω δικαστή ήταν σύμφωνη με τη νομολογία του ΔΕΚ. Συνακόλουθα, απέρριψε και την ασκηθείσα αναίρεση. Ο ηττηθείς διάδικος άσκησε αγωγή αποζημίωσης ενώπιον του Tribunale di Genova ζητώντας από το ιταλικό δημόσιο να αποκαταστήσει τη ζημία, που υπέστη λόγω της εσφαλμένης ερμηνείας του ανώτατου ιταλικού δικαστηρίου, καθώς και της παραβίασης της υποχρέωσης παραπομπής των τεθέντων ζητημάτων ενώπιον του ΔΕΚ. Στο πλαίσιο αυτό το Tribunale di Genova υπέβαλε στο ΔΕΚ αίτημα έκδοσης προδικαστικής απόφασης, διατυπώνοντας τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Ευθύνεται ένα κράτος μέλος έναντι των πολιτών, με βάση τις αρχές περί εξωσυμβατικής ευθύνης, από σφάλματα των δικαστικών του λειτουργιών κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ή την παράλειψη εφαρμογής του δικαίου αυτού και, ειδικότερα, την παράλειψη

³⁴ Σκέψη 46

³⁵ ΔΕΚ C – 173/2003 Συλλ. 2006. I-05177

εκπληρώσεως εκ μέρους δικαστηρίου του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο της υποχρεώσεως προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο βάσει του άρθρου 234, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης;

2) Στην περίπτωση που πρέπει να θεωρηθεί ότι ένα κράτος μέλος ευθύνεται από τα σφάλματα των δικαστών του κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και, ειδικότερα, από την παράλειψη προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο εκ μέρους δικαστηρίου του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο κατά την έννοια του άρθρου 234, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, ερωτάται αν εμποδίζει τη διαπίστωση της ευθύνης αυτής –και, επομένως, αν είναι ασυμβίβαστη προς τις αρχές του κοινοτικού δικαίου– εθνική ρύθμιση περί ευθύνης του κράτους λόγω σφαλμάτων των δικαστών όταν:

- αποκλείει την ευθύνη που συνδέεται με τη δραστηριότητα ερμηνείας των κανόνων δικαίου και την αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της δικαστικής δραστηριότητας,

- περιορίζει την ευθύνη του κράτους μόνο στις περιπτώσεις δόλου και βαριάς αμέλειας του δικαστή;»

Το Δικαστήριο, αφού έθεσε υπόψη του ιταλικού δικαστηρίου την απόφαση Koebler, επανέλαβε ότι δύναται να θεμελιωθεί ευθύνη κράτους μέλους από εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή κοινοτικής διάταξης από εθνικό δικαστήριο, εφόσον η εν λόγω παραβίαση του κοινοτικού δικαίου είναι πρόδηλη και αποφάνθηκε τελικά ότι: «Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει εθνική νομοθεσία³⁶ αποκλείουσα εν γένει την ευθύνη του κράτους μέλους για τις ζημιές που προκλήθηκαν σε ιδιώτες λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από δικαστήριο, του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο με την αιτιολογία ότι η επίδικη παράβαση απορρέει από την εκ μέρους του εν λόγω δικαστηρίου ερμηνεία των κανόνων δικαίου ή αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων.

Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει επίσης, εθνική νομοθεσία περιορίζουσα τη θεμελίωση της ευθύνης αυτής σε περιπτώσεις δόλου ή

³⁶ Στη συγκεκριμένη περίπτωση επρόκειτο για τη διάταξη του άρθρου 2 του ιταλικού νόμου 117/1988

βαριάς αμέλειας του δικαστή, αν ο περιορισμός αυτός είχε ως συνέπεια τον αποκλεισμό της ευθύνης του οικείου κράτους μέλους σε άλλες περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε πρόδηλη παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου, όπως αυτή διευκρινίστηκε με τις σκέψεις 53 έως 56 της αποφάσεως Köbler, της 30ής Σεπτεμβρίου 2003».

Β.3. Η επίδραση της απόφασης Koebler στο δίκαιο της ευθύνης των κρατών μελών από παραβάσεις κοινοτικών κανόνων δικαίου

Η απόφαση Koebler δημιούργησε έντονο προβληματισμό και αμηχανία στα κράτη μέλη, δεδομένου ότι στις περισσότερες εθνικές έννομες τάξεις η έκδοση δικαστικής απόφασης από ανώτατο δικαστήριο σήμαινε την λήξη της δικαστικής διαμάχης, η κρίση δε των δικαστηρίων αυτών δεν ήταν δυνατό να υποβληθεί υπό τη βάσανο άλλου δικαιοδοτικού μηχανισμού.

Η πρώτη ρήξη στο «οριστικό και αμετάκλητο» των αποφάσεων των ανωτάτων δικαστηρίων έλαβε χώρα με την καθιέρωση προσφυγής εκ μέρους των ιδιωτών ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αφού εξαντλήσουν όλα τα εσωτερικά ένδικα μέσα, προκειμένου να διαπιστωθεί παραβίαση δικαιωμάτων, που θεμελιώνονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Δεδομένου όμως, ότι αντικείμενο της δίκης στις περισσότερες περιπτώσεις ήταν η παραβίαση της ΕΣΔΑ από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας και η επιδίκαση εύλογης αποζημίωσης υπέρ του ιδιώτη, που περισσότερο είχε ως στόχο την απαξίωση του κράτους έναντι των λοιπών συμβαλλομένων κρατών, η εν λόγω προσφυγή δεν είχε αποζημιωτικό χαρακτήρα³⁷.

³⁷ Βλ. όμως, ενδεικτικά πρόσφατη νομολογία ΕΔΑΔ Μαρία Νάστου κλπ κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, όπου οι επιδικασθείσες αποζημιώσεις για στέρηση της ιδιοκτησίας είναι υψηλές, παρά το γεγονός ότι δεν έχει διαγνωστεί από τα ελληνικά δικαστήρια αμετάκλητα το ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιδίκων εκτάσεων.

Σε πρώτη ανάγνωση, με την απόφαση Koebler το ΔΕΚ έθεσε υπό αμφισβήτηση τη δικαστική αυθεντία των ανωτάτων δικαστηρίων των κρατών μελών και εμφανίστηκε να διεκδικεί ρόλο ηγετικό έναντι των εθνικών δικαστηρίων. Για το λόγο αυτό και η αντίδραση τόσο των κρατών μελών, όσο και των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων ήταν επικριτική στην απόφαση αυτή, παρά το γεγονός ότι ήδη το ΔΕΚ με τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Leger, της 8^{ης} Απριλίου 2003³⁸ είχε διακηρύξει ότι: *«Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες ιδρύθηκαν με βάση το δίκαιο και αναπτύχθηκαν και εδραιώθηκαν κυρίως μέσω του δικαίου. Ο Εθνικός Δικαστής, του οποίου αποστολή είναι η εφαρμογή του δικαίου, περιλαμβανομένου του κοινοτικού δικαίου, αποτελεί ένα ουσιώδες στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης. Ευρισκόμενος στο «σταυροδρόμι» διαφόρων νομικών συστημάτων, καλείται να συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και τελικώς, στην προώθηση της ευρωπαϊκής διαδικασίας ολοκλήρωσης. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο, στην πορεία της νομολογίας του, δεν έπαυσε ποτέ να υπογραμμίζει τη σημασία του έργου του εθνικού δικαστή στο πλαίσιο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Εξάλλου, γίνεται σταδιακά αντιληπτή η διαμόρφωση μιας πραγματικής «κοινοτικής δικαστικής ηθικής». Πράγματι, ο εθνικός δικαστής καλείται να διαδραματίσει ρόλο διαιτητή στη σύγκρουση μεταξύ εσωτερικών και κοινοτικών κανόνων, αλλά και «φυσικού» προσάτη των δικαιωμάτων, που έλκουν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο».*

Στόχος λοιπόν, του ΔΕΚ δεν είναι ούτε η υποκατάσταση του έργου των νομοθετικών οργάνων της κοινότητας, για την οποία είχε κατηγορηθεί μετά την έκδοση της απόφασης Francovich, ούτε βέβαια η ανάδειξή του σε ιεραρχικά ανώτερο των εθνικών δικαστηρίων δικαιοδοτικό όργανο. Αντιθέτως, μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων, που του έχουν ανατεθεί από τη Συνθήκη (άρθρο 164 ΣυνθΕΚ), για την εναρμόνιση των εθνικών εννόμων τάξεων και την προαγωγή του κοινοτικού κεκτημένου, το ΔΕΚ επιδιώκει την αποτελεσματική

³⁸ C – 224/01 Koebler vs. Republik Oestereich (σκέψη 53)

προστασία των δικαιωμάτων, που ιδιώτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο. Για το λόγο δε αυτό, θεωρεί αναγκαία την υποβολή, εκ μέρους των ανωτέρων δικαστηρίων, αιτημάτων για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων, όταν τίθεται ζήτημα εφαρμογής κανόνα κοινοτικού δικαίου, και η παράλειψη υποβολής του ερωτήματος, μπορεί να θεμελιώσει κατάφωρη και πρόδηλη παραβίαση της κοινοτικής έννομης τάξης³⁹.

Το ΔΕΚ πάντως, δεν αναγνώρισε, στο στάδιο αυτό, τη γένεση ευθύνης των κρατών μελών από παραβιάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας, που προκλήθηκαν από δικαστήρια και άλλων, πλην της ανώτατης, βαθμίδων δικαιοδοσίας. Απομένει πιθανώς, στο μέλλον να παρατηρήσουμε την εξέλιξη της ήδη διαμορφωθείσας νομολογίας, λαμβάνοντας υπόψη ότι, πράγματι το ΔΕΚ με τις μνημονευθείσες στην παρούσα εργασία αποφάσεις του επέλεξε τη βαθμιαία ανάπτυξη του δικαίου της ευθύνης των κρατών μελών έναντι των ιδιωτών, όσον αφορά τη θεωρητική, δογματική θεμελίωσή της αλλά και την εξειδίκευση των προϋποθέσεων, υπό τις οποίες αυτή γεννάται και καταγιγνώσκεται.

³⁹ Σκέψη 35

ΜΕΡΟΣ 2°

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ

A.1. ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Στα πλαίσια της μελέτης του δικαίου της αδιοπρακτικής ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσίασε αρχικά η θεωρητική θεμελίωση αξιώσεως ιδιώτη για την καταβολή αποζημίωσης από το ελληνικό κράτος, καθώς και η εισαγωγή σχετικής νομοθετικής ρύθμισης στις διατάξεις του Αστικού Κώδικα⁴⁰, θεωρήθηκε όμως, αυτονόητο ότι η πράξη ή η παράλειψη, που προκάλεσε τη ζημία ανήκει στην εκτελεστική εξουσία, αφού, όπως προαναφέρθηκε, δεν ήταν νοητή αδιοπραξία προερχόμενη από όργανα της νομοθετικής λειτουργίας. Μετά τη διδασκαλία των Στασινόπουλου και Δεγλερή αναγνωρίστηκε τελικά η δυνατότητα θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράνομων ενεργειών ή παραλείψεων, τόσο της εκτελεστικής, όσο και της νομοθετικής εξουσίας.

Έτσι, παρά τη βασική παραδοχή ότι η νομοθετική εξουσία δεν δύναται καταρχήν να παρανομεί νομοθετώντας, καθώς διαθέτει πλήρη διακριτική ευχέρεια που πηγάζει από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας⁴¹, γίνεται παγίως δεκτό από τα ελληνικά δικαστήρια ότι είναι δυνατόν να γεννηθεί υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου προς αποκατάσταση ζημίας, που προήλθε από την άσκηση νομοθετικού έργου ή την παράλειψη άσκησης αυτού, όταν υπάρχει παραβίαση συνταγματικών αρχών, όπως π.χ. της αρχής της ισότητας ή η δράση αυτή έρχεται σε αντίθεση με κανόνες υπερκείμενης τυπικής ισχύος ή διεθνείς συμβάσεις.

Άλλωστε, λόγω της διαρκούς αύξησης των περιπτώσεων που το νομοθετικό έργο του κράτους παράγεται από διοικητικά όργανα

⁴⁰ Σχετικά με την καταγωγή, την εξέλιξη και την επιρροή των αλλοδαπών προτύπων βλ. Προκόπη Παυλόπουλου «Η αστική ευθύνη του Δημοσίου» ο.π. σελ. 11-27

⁴¹ ΔιοικΕφΑθ 409/2007 ΔιΔικ 2008.1527

(υπουργικές αποφάσεις, π.δ. κλπ) θα αποτελούσε σαφές έλλειμμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των ιδιωτών έναντι των κρατικών οργάνων και προσβολή της αρχής του κράτους δικαίου η αναγνώριση θεμελίωσης αδιοπρακτικής ευθύνης του Δημοσίου μόνο σε πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας.

Το ζήτημα της ευθύνης του Δημοσίου για την αποκατάσταση ζημίας, που προκλήθηκε από δικαστική απόφαση έχει απασχολήσει τη νομική θεωρία, η οποία και αντιμετώπισε θετικά το ζήτημα. Αντίθετα, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων υπήρξε ιδιαίτερα φειδωλή στην αναγνώριση τέτοιας ευθύνης από αποφάσεις δικαστηρίων. Το ζήτημα απασχόλησε κυρίως, στα πλαίσια άσκησης αγωγών αποζημίωσης λόγω παράνομης κράτησης σε σωφρονιστικά καταστήματα μετά την έκδοση αθωωτικών αποφάσεων από τα ποινικά δικαστήρια. Η αντιμετώπιση του ζητήματος δεν έχει αποκρυσταλλωθεί ακόμη, κατωτέρω δε θα γίνει σύντομη καταγραφή των απόψεων, που έχουν διατυπωθεί επ' αυτού.

Η θεμελίωση αδιοπρακτικής ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου λόγω αποφάσεων ανωτάτων δικαστηρίων, που ερμηνεύουν και εφαρμόζουν εσφαλμένα ή πλημμελώς το διεθνές ή το κοινοτικό δίκαιο δεν φαίνεται να έχει απασχολήσει σε μεγάλο βαθμό ακόμη τη νομολογία των δικαστηρίων μας. Παρά ταύτα, έχει ήδη ασκηθεί αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου σχετικά με αντίθεση απόφασης του ΣτΕ προς το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, ενώ αναμένεται επίσης, απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά, μεταξύ άλλων, με το ζήτημα της ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου που προκλήθηκε από δικαστικές αποφάσεις του ΣτΕ, με τις οποίες κρίθηκε επανειλημμένως συμβατή προς το κοινοτικό δίκαιο συγκεκριμένη διάταξη νόμου, που όμως, ακολούθως, όπως αποφάνθηκε το ΔΕΚ, ήταν αντίθετη προς αυτό.

Το βέβαιο είναι ότι το δίκαιο της αδιοπρακτικής ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου, όπως και των λοιπών κρατών μελών, θα τεθεί υπό νέες βάσεις θεμελίωσης, υπό την έννοια κυρίως ότι, θα πρέπει να υπάρξει επανακαθορισμός των προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης της ευθύνης, των εννοιών της παρανομίας, της άρσης αυτής για λόγους

δημοσίου συμφέροντος, καθώς και των συνεπειών ενεργειών ή παραλείψεων του ζημιωθέντος (συντρέχον πταίσμα).

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα καταβληθεί προσπάθεια να διευκρινιστούν οι προϋποθέσεις, που έχουν θεσπιστεί με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, υπό το πρίσμα της νομολογίας και των αρχών, που έχουν διαμορφωθεί από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η μέχρι σήμερα ανταπόκριση των εθνικών δικαστηρίων στα νέα δεδομένα.

Α.2. ΟΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΕΝΝΗΣΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου ή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου θα πρέπει να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις:

1. Δραστηριότητα, που να συνίσταται σε πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια,
2. Η πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια να προήλθε από όργανα του κράτους ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου,
3. Να ανήκει στην περιοχή της κυριαρχικής διοίκησης,
4. Να έγινε κατά την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας, που έχει ανατεθεί στο αρμόδιο όργανο,
5. Να είναι παράνομη, δηλαδή να διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της νομιμότητας,
6. Η παρανομία αυτή να μη συνίσταται σε παραβίαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος,
7. Να προξένησε ζημία,
8. Να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παρανομίας και της ζημίας, που έχει προκληθεί⁴². Ειδικότερα:

⁴² Η συστηματική κατάταξη των προϋποθέσεων της αστικής ευθύνης του Δημοσίου αναφέρεται σε διάφορους συγγραφείς, όπως π.χ. Π. Δαγτόγλου «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1992, σελ. 788

Από τις διατάξεις των άρθρων 105, 106 ΕισΝΑΚ και 298, 299 Α.Κ. συνάγεται ότι, για να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ. και η υποχρέωσή τους προς αποζημίωση, απαιτείται, μεταξύ άλλων, όπως η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου και των ν.π.δ.δ. είναι παράνομη, ήτοι δι' αυτής να παραβιάζεται κανόνας δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον⁴³. Η ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται όχι μόνον από την έκδοση μη νόμιμης εκτελεστής διοικητικής πράξης ή από τη μη νόμιμη παράλειψη εκδόσεως τέτοιας πράξης, αλλά και από μη νόμιμες υλικές ενέργειες των οργάνων του Δημοσίου, εφόσον οι ενέργειες ή παραλείψεις αυτές συνάπτονται με την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών. Αντιθέτως, η υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση αίρεται στην περίπτωση που η γενεσιουργός της ζημίας πράξη ή παράλειψη έλαβε χώρα κατά παράβαση διατάξεως, η οποία έχει θεσπιστεί αποκλειστικά χάριν του γενικού συμφέροντος.

Περαιτέρω, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 105 ΕισΝΑΚ, 78 και 80 παρ. 2 του ΚΔΔ προκύπτει ότι τα διοικητικά δικαστήρια, αν δεν υπάρχει δεδικοσμένο ως προς τη νομιμότητα εκτελεστής διοικητικής πράξης ή παράλειψης, επί της οποίας θεμελιώνεται η αξίωση προς αποζημίωση, ελέγχουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της πράξης ή της παράλειψης. Αν κατά της φερόμενης ως παράνομης πράξης ή παράλειψης χωρεί η άσκηση προσφυγής, ο έλεγχος γίνεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 79 του ΚΔΔ, ενώ, αν χωρεί αίτηση ακύρωσης, ο έλεγχος γίνεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 48 και 50 του Π.Δ. 18/1989 (Α 8)⁴⁴.

Για να στοιχειοθετηθεί όμως, η κατά τις παραπάνω διατάξεις αστική ευθύνη του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ και η υποχρέωση τούτων προς αποζημίωση, απαραίτητη προϋπόθεση είναι και η ύπαρξη της προσφορότητας του αντικειμενικού αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παρανομίας της πράξεως ή παραλείψεως των οργάνων αυτών και του

⁴³ ΣτΕ 3214/2004, ΣτΕ 3587/1997

⁴⁴ ΣτΕ 2803/2006 Διδικ 2007.1135

ζημιογόνου αποτελέσματος, για την διαπίστωση του οποίου απαιτείται πλήρης απόδειξη⁴⁵, το βάρος δε απόδειξης της ύπαρξης σοβαρού σφάλματος, καθώς και τον υπολοίπων στοιχείων, δηλαδή της ζημίας και της ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ αυτών, φέρει ο ενάγων.

Κατά την επικρατούσα στην Ελλάδα “θεωρία της πρόσφορης αιτίας” αποκαθίσταται η ζημία, που οφείλεται όχι σε κάθε αιτία, αλλά μόνον εκείνη που είχε γενικά την τάση, την ικανότητα να οδηγήσει σ’ αυτή, σύμφωνα με την πορεία των πραγμάτων και όχι ζημία, που προκλήθηκε από απρόοπτο ή τυχαίο ή έκτακτο περιστατικό ή που οφείλεται στην ιδιομορφία της συγκεκριμένης περίπτωσης⁴⁶. Πρόσφορη συνεπώς, αιτία υφίσταται, όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιογόνος πράξη κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ήταν ικανή και μόνη της να επιφέρει το ζημιογόνο αποτέλεσμα⁴⁷.

Επιπρόσθετα απαιτείται να γίνεται, με τη ζημιογόνο πράξη ή παράλειψη, παράβαση ενός κανόνα δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ή παρέχεται συγκεκριμένο δικαίωμα, σχετικό με ένα υλικό ή άυλο αγαθό. Για να θεμελιωθεί ευθύνη του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ απαιτείται να είναι αντικειμενικά εφικτή η πρόβλεψη ή η πιθανολόγηση της γενεσιουργού αιτίας του αποτελέσματος και το αποτέλεσμα αυτό να τελεί σε αιτιώδη συνάφεια προς πράξεις ή παραλείψεις του δημοσίου οργάνου.

Συνακόλουθα, για τη θεμελίωση αδικοπρακτικής ευθύνης απαιτείται η διαπίστωση από το Δικαστήριο ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η παράνομη πράξη ή παράλειψη δημοσίου οργάνου αποτέλεσε την πρόσφορη αιτία περιουσιακής ζημίας, ήτοι ότι η συγκεκριμένη παράνομη πράξη ή παράλειψη αποτέλεσε την αιτία συγκεκριμένη ζημίας.

Εξάλλου, απαραίτητη προϋπόθεση για να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι η ύπαρξη πρόσφορου αντικειμενικού αιτιώδους συνδέσμου ανάμεσα στη φερόμενη ως παράνομη συμπεριφορά

⁴⁵ ΣτΕ 289/1995 ΔιΔικ 1995/640

⁴⁶ ΑΠ 1642/2000 ΕλλΔνη 2001.173, ΟΛΑΠ 23/1988 ΕλλΔνη 1989.1150, ΑΠ 1011/1994 ΕλλΔνη 1996.33, Σταθόπουλος Γενικό Ενοχικό 1998 σελ. 178

⁴⁷ ΣτΕ 1893/2000 ΔιΔικ 2000.1467, ΑΠ 913/1988 ΕλλΔνη 1989.1331.

ή παράλειψη του οργάνου του Δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ.δ. και της ζημίας, που έχει σαφώς προκληθεί. Ο αντικειμενικός αυτός σύνδεσμος υφίσταται όταν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, η φερόμενη ως ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, ήταν ικανή και μόνη της να επιφέρει ζημιογόνο αποτέλεσμα, χωρίς να μεσολαβήσει έκτακτο και ασυνήθιστο περιστατικό⁴⁸. Όταν πρόκειται δε για αρνητικό διαφέρον (διαφυγόν κέρδος) δεν απαιτείται πλήρης απόδειξη, αλλά αρκεί η, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, πιθανολόγηση της προσδοκίας του κέρδους⁴⁹.

Α.2.1. Η ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου κατά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας

1. Η στάση της θεωρίας

Συνεπείς προς τη στάση των λοιπών πολιτικών και νομικών θεωριών της ηπειρωτικής Ευρώπης⁵⁰, αλλά και του αγγλοσαξωνικού

⁴⁸ ΣτΕ 2763/1999, 1963/1998

⁴⁹ ΣτΕ 4913/1998, 289/1995.

⁵⁰ Έτσι, στη Γερμανία, σύμφωνα με την παρ. 5 εδ. 2 του Staatshaftungsgesetz αποκλείεται αστική ευθύνη του Κράτους από τυπικούς νόμους, είτε αυτοί προέρχονται από τα νομοθετικά όργανα του ομοσπονδιακού κράτους, είτε από τα αντίστοιχα όργανα των επιμέρους κρατιδίων.

Ομοίως, στη Γαλλία το Conseil d'Etat, αν και δεν αποκλείει καταρχήν την κίνηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης του δημοσίου από κάθε μορφής τυπικό νόμο, εντούτοις για την επιδίκαση αποζημίωσης θέτει πολύ αυστηρές προϋποθέσεις και αναγνωρίζει ευθύνη μόνο όταν αφενός μεν ο νομοθέτης δεν την αποκλείει, αφετέρου δε η επελθούσα ζημία εμφανίζει ιδιαίτερη βαρύτητα γι' αυτόν που ασκεί το ένδικο βοήθημα.

Τέλος, στην Αγγλία δεν νοείται ευθύνη του Στέμματος και του οργάνου του Στέμματος από κυβερνητικές πράξεις, δεδομένου ότι τα αγγλικά δικαστήρια δεν έχουν δικαιοδοσία να κρίνουν τη νομιμότητα και τα ζημιογόνα αποτελέσματα τέτοιων πράξεων.

δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες αν και δεν αποκλείεται ρητά, πάντως αναγνωρίζεται υπό αυστηρές προϋποθέσεις ευθύνη του κράτους λόγω ενεργειών ή παραλείψεων κατά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, οι έλληνες νομικοί δεν αποδέχονταν θεμελίωση αστικής ευθύνης του κράτους σε πράξεις ή παραλείψεις των νομοθετικών οργάνων, ήτοι της Βουλής, του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης, δεδομένου ότι η νομοθετική δραστηριότητα αποτελεί έκφραση της απεριόριστης κυριαρχικής πράξης και της «γενικής θέλησης»⁵¹.

Έτσι, παρά το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ δεν έθετε περιορισμούς στο ζήτημα της ευθύνης των νομοθετικών οργάνων, οι θεωρητικοί της εποχής (Οικονομίδης, Στασινόπουλος, Δαγτόγλου) κράτησαν αρνητική στάση στο ζήτημα της στοιχειοθέτησης υποχρέωσης προς αποζημίωση λόγω παράνομων ενεργειών και παραλείψεων τόσο της νομοθετικής εξουσίας, όσο και πολύ περισσότερο της κανονιστικώς δρώσας διοίκησης.

Ομοίως, μετά τη μεταστροφή της γερμανικής και γαλλικής κυρίως, θεωρίας, οι έλληνες θεωρητικοί, διαπιστώνοντας, μεταξύ άλλων την ανάμιξη του κοινωνικού πλέον κράτους σε διάφορους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής και τη θέσπιση κανόνων δικαίου, χωρίς γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο, αναγνώρισαν τελικά ότι είναι δυνατή η γέννηση και δικαστική επιδίωξη αποκατάστασης ζημίας, που επήλθε από πράξεις ή παραλείψεις νομοθετικών οργάνων. Τούτο δε όταν υπάρχει παρανομία, υπό την έννοια της παραβίασης της ευρείας αρχής της νομιμότητας, ήτοι: α) παραβίαση των περί αναθεώρησης του Συντάγματος διατάξεων του άρθρου 110 Σ. και β) αντίθεση της νομοθεσίας προς κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος (Σύνταγμα, διεθνείς συνθήκες).

Η είσοδος της Ελλάδας στην Κοινότητα είχε ως συνέπεια την εισαγωγή στην ελληνική έννομη τάξη του πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου, με αυξημένη μάλιστα τυπική ισχύ. Ειδικότερα, με

⁵¹ Ο όρος χρησιμοποιήθηκε στο άρθρο 6 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789

το νόμο 945/1979 κυρώθηκε (α) η συνθήκη προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Συνθήκες της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, όπως τροποποιήθηκαν ή συμπληρώθηκαν, μαζί με τις προσαρτημένες σ' αυτές πράξεις ή παραρτήματα και (β) η συμφωνία που καταρτίστηκε με το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την αποδοχή της αίτησης της χώρας μας στη συνθήκη της ΕΚΑΧ. Λαμβανομένου υπόψη ότι η ευρωπαϊκή κοινότητα έχει δικαιοπαραγωγική εξουσία, έγινε δεκτό, παρά τις όποιες αντιρρήσεις διατυπώθηκαν, ότι η εξουσία του εθνικού νομοθέτη περιορίζεται πλέον από τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, πρωτογενούς ή παράγωγου, τυχόν δε αντίθεση εθνικής διάταξης προς το τελευταίο, αφενός μεν δεν εφαρμόζεται, αφετέρου δε μπορεί να γεννήσει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αστική αξίωση του ιδιώτη⁵².

2. Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων

Παράλληλα με την μετεξέλιξη των απόψεων των θεωρητικών σχετικά με το ζήτημα στοιχειοθέτησης ευθύνης προς αποζημίωση ιδιώτη λόγω άσκησης των νομοθετικών εξουσιών των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, μεταστράφηκε και η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων. Έτσι, με την απόφαση 37/1957 του Αρείου Πάγου γίνεται δεκτό ότι πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας δεν δύναται να θεμελιώσουν αστική ευθύνη του Δημοσίου, διότι: *«.....αυτές είναι πράξεις κυριαρχίας και ως τοιαύται είναι υποχρεωτικά προς πάντας, πλην εάν δια τούτων θίγονται δικαιώματα δια του Συντάγματος προστατευόμενα...»*, ακολούθως δε το ίδιο Δικαστήριο με την 665/1975 απόφασή του υιοθετεί ακόμη πιο σκληρή και απόλυτη θέση επί του ζητήματος και αποφαινεται ότι: *«δεν ανακύπτει ευθύνη οσάκις τα κρατικά όργανα επιτελούν νομοθετικά έργα διότι το κράτος*

⁵² Βλ. Ι. Μαθιουδάκη ο.π., σελ. 328 και Α. Μανιάτη ο.π., σελ. 304

νομοθετούν ή παραλείπουν να νομοθετήσει δι' οποιουδήποτε οργάνου του, δεν αδικεί⁵³».

Σήμερα, η θέση αυτή θεωρείται ξεπερασμένη και τα ελληνικά δικαστήρια όλων των βαθμών αποδέχονται ότι είναι δυνατή η θεμελίωση αστικής ευθύνης του κράτους έναντι των ιδιωτών λόγω πράξεων και παραλείψεων κατά την άσκηση του νομοθετικού έργου, είτε από τα νομοθετικά όργανα, είτε από διοικητικά όργανα, όταν ασκούν κανονιστική αρμοδιότητα.

Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας με την 3587/1997⁵⁴ απόφασή του, κρίνοντας επί αγωγής έλληνα αστυνομικού για την καταβολή στεγαστικού επιδόματος, που ο νομοθέτης θέσπισε μόνο για τους στρατιωτικούς, διακήρυξε ότι, αν και τα δικαστήρια δεν δύνανται να ελέγχουν το ουσιαστικό περιεχόμενο νόμου, διότι ο νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν κατά τρόπο ενιαίο ή διάφορο τις ποικίλες προσωπικές ή πραγματικές καταστάσεις ή σχέσεις, αφού λάβουν υπόψη τις υφιστάμενες κοινωνικές, οικονομικές, επαγγελματικές ή άλλες συνθήκες, έχουν όμως, υποχρέωση να ελέγχουν τα όρια των επιλογών του νομοθέτη, ώστε να μην παραβιάζονται διατάξεις και αρχές, που πηγάζουν από το Σύνταγμα ή άλλες υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις. Τυχόν δε παραβίαση αυτών έχει ως συνέπεια, αφενός μεν τη μη εφαρμογή ή την επέκταση της ισχύος της εφαρμογής της διάταξης και σε κατηγορίες, που εσφαλμένα δεν περιλαμβάνονται στο ρυθμιστικό πεδίο του νόμου, αφετέρου δε, υπό τη συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, μπορεί να οδηγήσει στη θεμελίωση αστικής ευθύνης του δημοσίου.

⁵³ Όμοια το ΣτΕ με τις 356/1966 και 276/1986 αποφάσεις του, καθώς και τα ΔιοικΕφΑθ και ΔιοικΠρωτΑθ με τις 4145/1993 (ΔιΔικ 1995.517) και 2363/2001 (ΔιΔικ 2003.240) αποφάσεις τους αντίστοιχα.

⁵⁴ ΔιΔικ 1998.120

2.1. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου

Οι παραπάνω παραδοχές επαναλαμβάνονται σε πλήθος δικαστικών αποφάσεων⁵⁵, ενώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι η υποχρέωση θέσπισης νομοθετικών διατάξεων συμβατών προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνες δικαίου, αφορά τόσο αυτές που προέρχονται από τα νομοθετικά όργανα, όσο και από τη διοίκηση. Έτσι, το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών με την 3391/2004⁵⁶ απόφασή του, που εκδόθηκε επί αγωγής αποζημίωσης ιδιώτη με αίτημα την αποκατάσταση ζημίας, που υπέστη από παράνομη, κατά τους ισχυρισμούς του, ενίσχυση σε ανταγωνιστές του, αποφάνθηκε τα ακόλουθα:

Αν και δεν νοείται κακή άσκηση διακριτικής ευχέρειας κατά την άσκηση της κανονιστικής δραστηριότητα των κρατικών οργάνων, καθόσον ο τυπικός νόμος δεν ελέγχεται δικαστικά για τη σκοπιμότητα έκδοσής του, δικαστική αξίωση σε περίπτωση παροχής με βάση την περί ισότητας αρχή, μπορεί να θεμελιωθεί στην ευθύνη του δημοσίου, που συνίσταται στην υποχρέωσή του «.....να μην αντιβαίνει η σχετική παροχική πράξη προς άλλους, πέραν της εν λόγω διάταξης του άρθρου 4 του Σ., νομικούς κανόνες, αφού δεν αναγνωρίζεται ισότητα στην παρανομία».

Αξιοσημείωτο είναι ότι, το Δικαστήριο, με την ίδια απόφαση, θεμελίωσε την αξίωση του ιδιώτη στα άρθρα 3 και 5 της ΣυνθΕΟΚ, αφού έκρινε ότι οι διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης, έχουν, δυνάμει του άρθρου 28 του Σ., υπέρτερη τυπική ισχύ και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου⁵⁷, έκρινε όμως, αναγκαία προϋπόθεση για τη θεμελίωση της σχετικής ευθύνης του Δημοσίου η παραβίαση να αφορά διάταξη του κοινοτικού δικαίου που δεν κατατείνει απλά στη θεραπεία του γενικού συμφέροντος των κατοικούντων εντός των ορίων

⁵⁵ Ενδεικτικά: ΣτΕ 1141/1999, ΔιΔικ 2000.163, ΔιοικΠρωτΑθ 466/2001 ΔιΔικ 2001.248, ΣτΕ 1011/2008, ΣτΕ 2931/2008, ΜονΠρωτΘηβ 119/2005 Δίκη 2005.1294

⁵⁶ ΔιΔικ 2008.197

⁵⁷ Έτσι και ΣτΕ 3312/1989, ΣτΕ 276/1986

της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσώπων ή επιχειρήσεων, αλλά και στην προστασία ατομικού συμφέροντος⁵⁸.

Με το σκεπτικό αυτό το Δικαστήριο απέρριψε την αγωγή αποζημίωσης διότι, αφενός μεν οι παραβιασθείσες κοινοτικές διατάξεις, εκ μέρους του έλληνα νομοθέτη (Υπουργοί Οικονομίας και Οικονομικών), στοχεύουν στο γενικό κοινοτικό συμφέρον, αφετέρου δε τυπικές παραλείψεις της νομοθετικής πράξης (έλλειψη αιτιολογίας, παράλειψη αποστολής του νομοθετήματος στην Επιτροπή) δεν συνδέονται αιτιωδώς με την επελθούσα ζημία και εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου αυτού.

Το ίδιο Δικαστήριο με την 409/2007 απόφασή του⁵⁹, που εκδόθηκε επί αγωγής αποζημίωσης εργαζόμενου σε χαλυβουργική επιχείρηση, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του άρθρου 56 παρ. 2 της ΕΚΑΧ, έκανε δεκτό ότι αυτές έχουν άμεσο και κάθετο αποτέλεσμα, θεσπίζουν σε βάρος των κρατών μελών και υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα⁶⁰, τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να προστατεύουν και αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της εσωτερικής έννομης τάξης. Παρά ταύτα θεμελίωσε την υποχρέωση του Δημοσίου να καταβάλει το προβλεπόμενο από τη διάταξη του άρθρου 56 παρ. 2 της παραπάνω Συνθήκης ποσό οικονομικής ενίσχυσης, όχι κατευθείαν στο κοινοτικό δίκαιο, αλλά στην παραβιασθείσα συνταγματική αρχή της ισότητας, αφού η προβλεπόμενη σ' αυτό ενίσχυση είχε χορηγηθεί σε άλλους εργαζόμενους των ίδιων επιχειρήσεων.

Τα εθνικά δικαστήρια, αναγνωρίζοντας την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, αποφαινόμενοι ότι υφίσταται υποχρέωση του έλληνα νομοθέτη να θεσπίζει δίκαιο, που δεν παραβιάζει, μεταξύ άλλων, τις γενικές αρχές του

⁵⁸ Ομοίως στη ΣτΕ 1038/2006, με την οποία κρίθηκε ότι οι διατάξεις των άρθρων 85, 86 και 90 της Συνθήκης ΕΚ θεσπίζουν διατάξεις και γενικές αρχές για τον ανταγωνισμό και δεν θεμελιώνουν ατομικό δικαίωμα φυσικού ή νομικού προσώπου.

⁵⁹ Διδικ 2008.1527

⁶⁰ Αντίθετα είχε αποφανθεί το ΔιοικΠρωτΑθ με την 1793/2004 απόφασή του

κοινοτικού δικαίου, αλλά και να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των οδηγιών, σύμφωνα με τους επιδιωκόμενους με αυτές σκοπούς.

Έτσι, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας με την 466/1999⁶¹ απόφασή του, που εκδόθηκε επί αγωγής Επίκουρου Καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος, διαπίστωσε την άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και την υπεροχή αυτού έναντι του εσωτερικού, δεδομένου ότι: *«οι διατάξεις του κανονισμού της ΕΚ έχουν, σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης της ΕΚ γενική και άμεση ισχύ και το κοινωνικό δικαίωμα που προσπορίζεται ο διοικούμενος βάσει του Κανονισμού μπορεί να ασκηθεί πάραυτα, απέναντι σε οποιαδήποτε εθνική ρύθμιση. Συνεπώς, το Ελληνικό Δημόσιο δεν είναι υποχρεωμένο να εκδώσει σχετική νομοθετική ρύθμιση σύμφωνη με το κοινοτικό, εφόσον αυτό εφαρμόζεται άμεσα και είναι δεσμευτικό για την ελληνική έννομη τάξη»*.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι: *«από τις διατάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης της ΕΚ και του άρθρου 7 του Κανονισμού 1612/1968 του Συμβουλίου της 15^{ης} Οκτωβρίου 1968 "περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας", προκύπτει ότι ο κανόνας της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, σε συνδυασμό με την ίση μεταχείριση τούτων, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους, δεν μπορεί να λειτουργεί σε βάρος των διακινούμενων εργαζομένων, που έχουν διανύσει μέρος της σταδιοδρομίας τους σε υπηρεσία άλλου κράτους μέλους, γιατί μπορεί να προσβάλει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, την οποία καθιερώνουν οι διατάξεις αυτές. Έτσι το κράτος μέλος, που αποκλείει με κανονιστικές ρυθμίσεις ή διοικητική πρακτική, κάθε δυνατότητα συνυπολογισμού για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος και τη μισθολογική κατάταξη ενός εργαζομένου, που απασχολείται σε εθνική δημόσια υπηρεσία, της προηγούμενης υπηρεσίας, που πραγματοποιήθηκε σε υπηρεσία άλλου κράτους μέλους...»*.

⁶¹ Διδικ 2001.248, ομοίως η ΔιοικΕφΑθ 743/2006 ΝοΒ 2007.499

Με το σκεπτικό αυτό το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται μεν δικαίωμα του ιδιώτη προς αποκατάσταση ζημίας στο γεγονός ότι ο έλληνας νομοθέτης δεν προχώρησε στη θέσπιση νομικού κανόνα, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού, καθόσον ο τελευταίος έχει γενική και άμεση ισχύ, χωρίς να είναι αναγκαία η θέσπιση ιδιαίτερων κανόνων εσωτερικού δικαίου, όμως, η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 1505/1984, με την οποία αποκλείεται ο συνυπολογισμός χρόνου υπηρεσίας δημοσίου υπαλλήλου σε άλλο κράτος μέλος για τη χορήγηση χρονοεπιδόματος και την κατάταξη σε μισθολογικό κλιμάκιο, είναι αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο και για το λόγο αυτό ανεφάρμοστη. Ως εκ τούτου, τόσο ο έλληνας νομοθέτης, όσο και τα αρμόδια διοικητικά όργανα (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους), με τη διοικητική πρακτική τους, παραβίασαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από αυτό και το ελληνικό δημόσιο ευθύνεται έναντι του ιδιώτη για την αποκατάσταση της ζημίας, που υπέστη.

Μετά την έναρξη ισχύος του άρθρου 7 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το οποίο δίνεται η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων⁶² σε βάρος κρατών μέλους λόγω παράβασης των αρχών, που καθορίζονται στο άρθρο 6 παρ. 1, ήτοι *«τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές, οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη»*, είναι πλέον πιθανό να θεμελιωθεί αστική ευθύνη κρατών – μέλους σε παράβαση των ανωτέρω αρχών, υπό την προϋπόθεση βέβαια, ότι υφίσταται ατομικό δικαίωμα, που παραβιάστηκε⁶³ και πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις αδικοπρακτικής ευθύνης.

⁶² Ευγενία Σαχπεκίδου «Κυρώσεις σε βάρος κρατών μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για παραβίαση των θεμελιωδών αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (άρθρο 7 ΣΕΕ)

⁶³ Ήδη το ΣτΕ σε Ολομέλεια με τις 605/2008 και 609/2008 αποφάσεις του αντιμετώπισε το ζήτημα της συμβατότητας διάταξης του δικαίου των συμβάσεων και του δικαιώματος συμμετέχοντος σε διαγωνισμό να ασκήσει αγωγή

2.2. Η παράλειψη μεταφοράς ή η πλημμελής μεταφορά κοινοτικής οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο

Σημαντικές διαπιστώσεις κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου έχουν επίσης, προκύψει με αφορμή δικαστικών υποθέσεων σχετικά με την παράλειψη της Ελλάδας να θεσπίσει τα αναγκαία οργανωτικά και εκτελεστικά μέτρα «σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πιστοποιούν εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών», όπως υποχρεούνταν δυνάμει της 89/48/ΕΟΚ Οδηγίας.

Ειδικότερα, το ΣτΕ με την 4753/1997⁶⁴ απόφασή του, αφού επανέλαβε τα πορίσματα της νομολογίας του ΔΕΚ σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών, όπως αυτή θεσπίζεται με το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, διακήρυξε ότι αυτά υποχρεούνται να διασφαλίζουν τη νομική προστασία, που απορρέει για τους διαδίκους από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου και να λαμβάνουν, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης, όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής ορισμένης οδηγίας. Η ελευθερία επιλογής των μέσων και των τύπων, που θα εξασφαλίσουν την εφαρμογή ορισμένης οδηγίας επαφίεται στο κράτος μέλος, είναι δε δυνατόν η συμμόρφωση προς Οδηγία της ΕΟΚ να γίνεται και με άλλη πράξη, πλην του Π.Δ., όπως με νόμο. Αν ο κοινός νομοθέτης δεν προβεί εντός της τεθείσας από την Οδηγία προθεσμίας σε ρύθμιση συγκεκριμένου και προβλεπόμενου από αυτή θέματος γεννάται υποχρέωση της διοίκησης, που απορρέει αμέσως από τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, να εκδώσει, χωρίς οποιαδήποτε άλλη όχληση, την πράξη, που είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση προς την οδηγία. Η παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει το προβλεπόμενο από το νόμο

αποζημίωσης με την αρχή της δίκαιης δίκης, ως γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου.

⁶⁴ ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

1338/1983 Προεδρικό Διάταγμα, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, που προσβάλλεται παραδεκτά με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

Αντιθέτως, η Ολομέλεια του ιδίου Δικαστηρίου με την 2070/1999 απόφασή του έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι η παράλειψη του κράτους να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο οδηγίας δεν προσβάλλεται παραδεκτά με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ διότι, μεταξύ άλλων, υφίσταται συντρέχουσα αρμοδιότητα της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία δεν μπορεί να υποκατασταθεί από τα δικαστήρια⁶⁵. Συνεπώς, η μόνη δυνατότητα που υπάρχει για το θιγόμενο ιδιώτη από την παράλειψη συμμόρφωσης του ελληνικού κράτους στο περιεχόμενο οδηγίας είναι η άσκηση αγωγής αποζημίωσης, επικαλούμενος ως παρανομία την εν λόγω παράλειψη⁶⁶.

Τούτο πράγματι συνέβη όταν το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας κλήθηκε να δικάσει αγωγή αποζημίωσης Εργαστηρίου Ελευθέρων Σπουδών κατά του Ελληνικού Δημοσίου με αίτημα να υποχρεωθεί το τελευταίο να του καταβάλει τα αναφερόμενα στο δικόγραφο χρηματικά ποσά ως αποζημίωση για τη θετική και αποθετική βλάβη, καθώς και προς αποκατάσταση της ηθικής βλάβης, που υπέστη από παράνομες πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του.

Ειδικότερα, το ενάγον υποστήριξε ότι:

⁶⁵ Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας πάντως, παραδεκτά προσβάλλεται ως παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας η μη συμμόρφωση του κράτους προς το περιεχόμενο οδηγίας, μετά δε την ακύρωση αυτής η Διοίκηση υποχρεούται να ενεργήσει, λόγω της υποχρέωσης συμμόρφωσής της προς τις ακυρωτικές αποφάσεις.

⁶⁶ Σκέψη 15 της απόφασης ΣτΕ 4753/1997. Σύμφωνα άλλωστε, με τη νομολογία του ΔΕΚ (Marshall II της 2-8-1993) τα εθνικά δίκαια μπορούν να προβλέπουν ως κύρωση για παράβαση κανόνα δικαίου του κοινοτικού δικαίου και ιδίως κοινοτικής οδηγίας, είτε την αποκατάσταση της προηγούμενης κατάστασης, είτε εναλλακτικά, την επιδίκαση πλήρους αποζημίωσης, που θεωρείται ισοδύναμη κύρωση.

α) το Διαπανεπιστημιακό Κέντρο Αναγνώρισης Τίτλων Σπουδών της Αλλοδαπής (ΔΙΚΑΤΣΑ) και μετέπειτα ο Διεπιστημονικός Οργανισμός Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκής και Πληροφόρησης (ΔΟΑΤΑΠ), με τη συνεχή τακτική τους να μην αναγνωρίζουν ως χρόνο ανώτατης εκπαίδευσης το χρόνο, που διανύθηκε στην Ελλάδα, σε Τμήμα ή Παράρτημα αλλοδαπού Ανώτατου Εκπαιδευτικού Ιδρύματος, παραβίασαν τις διατάξεις της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ,

β) το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την 3457/1998 απόφασή του (Ολομέλειας) έκρινε ως νόμιμη την άρνηση του ΔΙΚΑΤΣΑ να αναγνωρίσει την ισοτιμία τίτλου σπουδών, μέρος των οποίων πραγματοποιήθηκε σε τμήμα ή παράρτημα ομοταγούς αλλοδαπού ΑΕΙ λειτουργούντος στην Ελλάδα και

γ) ο έλληνας νομοθέτης παραβίασε διπλά τις απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώσεις του διότι, αφενός μεν παρέλειψε να θεοπίσει εντός της προθεσμίας του άρθρου 12 της Οδηγίας, ήτοι μέχρι την 4-1-1991 τις κατάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή της Οδηγίας, αφετέρου δε, όταν το έπραξε με το π.δ. 165/2000, μετέφερε αυτή πλημμελώς στην εσωτερική έννομη τάξη.

Σημειώνεται ότι η παρανομία της Ελλάδας, κατά το χρόνο εκδίκασης της αγωγής, είχε ήδη διαγνωστεί δικαστικά με την από 23-3-1995 απόφαση του ΔΕΚ⁶⁷, με την οποία διαπιστώθηκε ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις της βάσει της Συνθήκης, διότι παρέλειψε να θεοπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές πράξεις, που απαιτούνται προκειμένου να συμμορφωθεί πλήρως προς το περιεχόμενο της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ.

Ακολούθως, ο έλληνας νομοθέτης εξέδωσε το π.δ. 165/2000 (ΦΕΚ Α' 149) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, σύμφωνα με την οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», καθώς και το π.δ. 385/2002 (ΦΕΚ Α 334), σε συμμόρφωση

⁶⁷ C – 365/1993 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

προς το περιεχόμενο της οδηγίας 2001/19/ΕΚ. Το ΔΕΚ, στο οποίο προσέφυγε η Επιτροπή το έτος 2005, με την από 23-10-2008 απόφασή του⁶⁸ έκρινε ότι: *«ένα κράτος μέλος υποδοχής υποχρεούται να αναγνωρίσει δίπλωμα, που χορηγήθηκε από αρμόδια αρχή άλλου κράτους μέλους, μολονότι με το δίπλωμα αυτό πιστοποιούνται σπουδές, που έχουν πραγματοποιηθεί, εν όλω ή εν μέρει, στο κράτος μέλος υποδοχής και οι οποίες, κατά τη νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους, δεν αναγνωρίζονται ως σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης»*. Τούτο δε συμβαίνει χωρίς να τίθεται σε αμφισβήτηση η αρμοδιότητα της Ελληνικής Δημοκρατίας να καθορίζει το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, καθώς τα διπλώματα, που πιστοποιούν σπουδές, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν βάσει συμφωνιών δικαιόχρησης, δεν εντάσσονται, σύμφωνα με την οδηγία 89/48/ΕΟΚ, στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

Με την υπόθεση αυτή δόθηκε η δυνατότητα στο πρωτοδικείο να εξετάσει τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του ελληνικού δημοσίου σε πράξεις και παραλείψεις των οργάνων και των τριών εξουσιών (νομοθετική – εκτελεστική – δικαστική) και να διακηρύξει για μια ακόμη φορά την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εσωτερικού⁶⁹, ενώ περαιτέρω, ερευνήθηκε η σχέση του Συντάγματος με τους κανόνες του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

Καταρχήν, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθήνας με την 17346/2008⁷⁰ απόφασή του, αναγνώρισε τη δυνατότητα του θιγόμενου από την παράλειψη του Κράτους να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο Κανονισμού ή Οδηγίας να ασκήσει κατ' αυτού αγωγή αποζημίωσης⁷¹, υπό τις εξής προϋποθέσεις: *«.....α) το προβλεπόμενο από την Οδηγία*

⁶⁸ C – 275/2005 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

⁶⁹ Σκέψη 4 εδάφιο 1

⁷⁰ ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

⁷¹ Με τη σκέψη 5 της απόφασης έγινε επίσης, δεκτό ότι η παράλειψη του ελληνικού κράτους να συμμορφωθεί σε περιεχόμενο οδηγίας συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, που προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ (άρθρο 45 π.δ. 18/) contra Ολ ΣτΕ 2070/1999

αποτέλεσμα να συνεπάγεται τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, β) να μπορεί να προσδιοριστεί, βάσει των διατάξεων της Οδηγίας, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών και γ) να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης του κράτους – μέλους και της βλάβης, που υπέστησαν οι ιδιώτες⁷².

Επί των αιτιάσεων του ενάγοντος το Δικαστήριο αποφάνθηκε μεν ότι η παράλειψη του κράτους να θεσπίσει, εντός της νόμιμης προθεσμίας, ήτοι την 4-1-1991, τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωση της ελληνικής νομοθεσίας στο περιεχόμενο της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ συνιστά παρανομία. Ομοίως, παράνομες είναι: α) η άρνηση του Συμβουλίου Αναγνώρισης Επαγγελματικής Ισοτιμίας Τίτλων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (Σ.Ε.Α.Ι.Τ.Ε.) να μην αναγνωρίζει επαγγελματικά δικαιώματα σε απόφοιτους παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων, που λειτουργούν στην Ελλάδα, β) οι δηλώσεις του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων περί διακοπής της συνεργασίας των γαλλικών πανεπιστημίων με παραρτήματα στην Ελλάδα, γ) οι αποφάσεις των ΔΙΚΑΤΣΑ και ΔΟΑΤΑΠ σχετικά με τον έλεγχο για τον τόπο (Ελλάδα ή αλλοδαπή), που πραγματοποιήθηκαν οι σπουδές των φοιτητών των παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων.

Αντιθέτως, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι τόσο το ΔΙΚΑΤΣΑ, όσο και ο ΔΟΑΤΑΠ, δύνανται, βάσει των άρθρων 48 και 49 της Συνθ ΕΚ, να προβαίνουν σε έλεγχο ουσιαστικής αξίας της εκπαίδευσης, που πιστοποιείται με δίπλωμα αλλοδαπού πανεπιστημίου και να εξετάζουν αν οι πραγματοποιηθείσες σπουδές είναι ισότιμου επιπέδου με τις σπουδές, που πραγματοποιούνται στα ελληνικά εκπαιδευτικά ιδρύματα.

Στη συνέχεια το Δικαστήριο, παρά το γεγονός ότι είχε δεχθεί τη δυνατότητα θεμελίωσης αξίωσης αποζημίωσης κατά του ελληνικού δημοσίου, μόνο εκ του λόγου ότι αυτό παρέβη την υποχρέωσή του να συμμορφωθεί σε Οδηγία, θεώρησε ότι το ενάγον Εργαστήριο Ελευθέρων Σπουδών δεν υπέστη οποιαδήποτε, υλική ή ηθική, ζημία διότι δεν υπήρξε άρνηση διοικητικού οργάνου επί αιτήματος δικού του ή

⁷² Σκέψη 4 εδάφιο 2

αποφοίτου, στηριζόμενη στην παράλειψη αυτή. Σύμφωνα όμως, με όσα ανωτέρω έγιναν δεκτά, μόνη η παράλειψη του νομοθέτη να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία, εντός της προθεσμίας που έταξε η τελευταία, γεννά, σύμφωνα με το άρθρο 189 τρίτο εδάφιο της Συνθήκης, υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποζημίωσης, εφόσον το επιδωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί με βάση τις διατάξεις της οδηγίας και υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης του κράτους και της ζημίας, που υπέστησαν οι ιδιώτες⁷³. Ουδόλως, για τη θεμελίωση της ευθύνης απαιτείται η έκδοση ή η παράλειψη έκδοσης διοικητικής πράξης ή η άσκηση συγκεκριμένης διοικητικής πρακτικής για τη θεμελίωση της ευθύνης, αν αυτή όμως, συμβεί αποτελεί επίσης, παρανομία του κράτους, που μπορεί να επισύρει υποχρέωση αποζημίωσης.

Το κρίσιμο στη συγκεκριμένη υπόθεση δεν ήταν αν πράγματι ήταν παράνομη η παράλειψη του νομοθέτη να μεταφέρει την Οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο ή αν τη μετέφερε στη συνέχεια, πλημμελώς, δεδομένου ότι τούτο είχε ήδη κριθεί από το ευρωπαϊκό δικαστήριο. Σημαντικό όμως, και ερευνητέο ήταν: α) αν η συγκεκριμένη οδηγία, όπως τροποποιήθηκε, αναγνωρίζει υπέρ του ενάγοντος σαφή και επακριβώς προσδιορισθέντα δικαιώματα, η απόλαυση των οποίων δεν είναι δυνατή χωρίς την εναρμόνιση του εσωτερικού δικαίου, β) αν επήλθε υλική ή ηθική βλάβη αυτού και γ) αν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της επελθούσας ζημίας και της παράλειψης συμμόρφωσης προς το περιεχόμενο οδηγίας⁷⁴. Αναγκαία δηλαδή, προϋπόθεση στοιχειοθέτησης της ευθύνης του Δημοσίου ήταν, μεταξύ άλλων, η διαπίστωση ότι οι παράνομες:

Α) παράλειψη του νομοθέτη να μεταφέρει την Οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας,

⁷³ ΣτΕ 4424, 4425/2007, ΣτΕ 4289/2007 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ.

⁷⁴ Έτσι το ΔιοικΠρωτΑθ 4143/1995 ΔιΔικ 1998.126

Β) πλημμελής μεταφορά της Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 165/2000,

Γ) διοικητικές πράξεις των ΔΙΚΑΤΣΑ και ΔΟΑΤΑΠ, σχετικά με την αναγνώριση ισοτιμίας τίτλων σπουδών και επαγγελματικών προσόντων αποφοίτων παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων και

Δ) υλικές ενέργειες (δηλώσεις) του Υπουργού Παιδείας και Θρησκευμάτων περί διακοπής συνεργασίας των γαλλικών πανεπιστημίων με τα ελληνικά παραρτήματα,

ήταν στη συγκεκριμένη υπόθεση ικανές να επιφέρουν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, τη ζημία, που υποστηρίζει η ενάγουσα ότι υπέστη⁷⁵.

2.3. Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στο δικονομικό δίκαιο

Όπως έχει ήδη αναφερθεί ανωτέρω, το ΔΕΚ αναγνώρισε το δικαίωμα ιδιωτών να ασκούν αγωγή αποζημίωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων επικαλούμενοι παραβίαση του κοινοτικού δικαίου από όργανο της νομοθετικής, εκτελεστικής ή δικαστικής εξουσίας. Σύμφωνα δε με την αρχή της ισοδυναμίας τα κράτη μέλη οφείλουν να αντιμετωπίζουν με όμοιο τρόπο τις στηριζόμενες στο κοινοτικό δίκαιο αγωγές με εκείνες, που θεμελιώνονται στο εσωτερικό αντίστοιχο. Συνεπώς, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μην καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή τη θεμελίωση και έγερση αξίωσης

⁷⁵ Έτσι το ΔιοικΕφΑθ με τις 4424/2007, 4425/2007 και 4289/2007 αποφάσεις του, που εκδόθηκαν επί αγωγών αποζημίωσης ιδιωτών λόγω παράλειψης της Ελλάδας να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο την Οδηγία 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών» αν και διαπίστωσε την παράβαση της Ελλάδας έναντι της Κοινότητας αποφάνθηκε τελικά ότι δεν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας και της επικαλούμενης ζημίας, διότι με την κρίσιμη Οδηγία ρυθμίστηκαν οι διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων και δεν χορηγήθηκαν δικαιώματα στους ιδιώτες.

αποζημίωσης επί παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, καθόσον πρόκειται για δικαίωμα, το οποίο σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, απορρέει από την κοινοτική έννομη τάξη. Τυχόν αποκλεισμός κατ' επίκληση εθνικών δικονομικών αρχών της νομικής ευχέρειας άσκησης αγωγής αποζημίωσης σε περιπτώσεις παράβασης του κοινοτικού δικαίου ισοδυναμεί με κατ' ουσία άρση της αρχής της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους μέλους για παραβάσεις κοινοτικού δικαίου.

Η δικονομική αυτονομία των κρατών, υπό την έννοια της ελευθερίας του νομοθέτη να θεσπίζει, κατά την κρίση του, ένδικα μέσα και διαδικαστικές προϋποθέσεις, επί τη βάσει των οποίων αυτές ασκούνται για την αποτελεσματική έννομη προστασία εκείνων, που θίγονται στα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντά τους, δεν μπορεί να φτάνει σε σημείο που αναιρεί τις αρχές της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου⁷⁶. Έτσι, η επιβολή, είτε από το νομοθέτη, είτε από το δικαστή υπερβολικού και δυσανάλογου, σε σχέση με το σκοπό που εξυπηρετείται, εμποδίου στην παροχή δικαστικής προστασίας είναι μη συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο⁷⁷.

Τα ελληνικά δικαστήρια αντιμετώπισαν σε κάποιες περιπτώσεις ζητήματα συμβατότητας δικονομικών διατάξεων του δικαίου της αποζημίωσης με το κοινοτικό δίκαιο. Ειδικότερα:

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με την 3587/1997⁷⁸ απόφασή του απέρριψε λόγο αναίρεσης, που αφορούσε το ζήτημα του χρόνου παραγραφής αξίωσης αποζημίωσης για παράβαση κοινοτικού δικαίου με την αιτιολογία ότι, η επικαλούμενη από τον αναιρεσείοντα διάταξη του

⁷⁶ Αντιθέτως, εφόσον οι διατάξεις του εσωτερικού δικαίου επιτρέπουν την αναζήτηση διαφυγόντων κερδών λόγω επιβολής διακρίσεων ή προστατευτικών μέτρων, που είχαν ως συνέπεια τη μείωση των εισαγωγών, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να διαπιστώσουν το ύψος της ζημίας, σύμφωνα με τα ισχύοντα στο εθνικό δίκαιο της αποζημίωσης (Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C – 192/95 C – 218/95, ΔιΔικ 1998.270).

⁷⁷ ΟΛΣτΕ 605/2008 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

⁷⁸ ΔιΔικ 2000.495

άρθρου 43 του Πρωτοκόλλου περί Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ρυθμίζει το θέμα του χρόνου παραγραφής αξίωσης σε περίπτωση εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΟΚ και όχι του ελληνικού δημοσίου.

Ομοίως, η 7μελής σύνθεση του αυτού, ως άνω, Δικαστηρίου με την 1555/2001⁷⁹ απόφασή της, επαναλαμβάνοντας κρίση του ΔΕΚ, έκρινε ότι διάταξη, που απαγορεύει την απόδειξη διά μαρτύρων είναι συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο *«εφόσον ο εν λόγω περιορισμός καταλαμβάνει αδιακρίτως και όλες τις προσφυγές της εσωτερικής έννομης τάξης, εκ της εφαρμογής δε του περιορισμού αυτού δεν εμποδίζεται ο Έλλην πολίτης να απολαύσει όσων δικαιωμάτων αντλεί εκ των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου....»*.

Το ζήτημα της παράνομης αύξησης κεφαλαίου ανωνύμων εταιριών, χωρίς αποφάσεις των γενικών συνελεύσεων των μετόχων τους, αλλά μόνο με διοικητικές πράξεις, αποτέλεσε αφορμή για τη διαμόρφωση νομολογίας σχετικά με το ζήτημα της συμβατότητας της διάταξης, με την οποία τέθηκαν ειδικές, ουσιαστικές και δικονομικές, προϋποθέσεις άσκησης αγωγών αποζημίωσης κατά του ελληνικού δημοσίου λόγω παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας και απαγορεύτηκε η *in natura* αποκατάσταση της ζημίας.

Ο Άρειος Πάγος με την 1176/2004⁸⁰ απόφαση, που εκδόθηκε επί αίτησης αναίρεσης κατά της 321/2003 απόφασης του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθήνας έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι: *«.... η ως άνω ρύθμιση του άρθρου 28 παρ. 1 και 2 του ν. 2685/1999 δεν αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο και μάλιστα στο άρθρο 25 της Οδηγίας 77/91/13.12.1976/ΕΟΚ, γιατί ανταποκρίνεται πλήρως στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και δη της ασφάλειας δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας, ενόψει της αποτελεσματικής και ισοδύναμης δικαστικής προστασίας που επιτυγχάνεται με την αποζημίωση (Ολ. ΑΠ 37/2002)»*

⁷⁹ ΔιΔικ 2002.741

⁸⁰ ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

Με την πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας 16/2009⁸¹ του ιδίου Δικαστηρίου, αφού επαναλήφθηκαν οι παραδοχές της προαναφερθείσας νομολογίας, κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 28 του ν. 2685/1999, καθ' ο μέρος απαιτεί για την άσκηση αγωγής αποζημίωσης προηγούμενη δικαστική αμφισβήτηση της υπαγωγής της ανώνυμης εταιρίας στο νόμο 1386/1983 ή τη βάσει αυτού αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, είναι σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο λόγω της αποδυνάμωσης του σχετικού δικαιώματος αποζημίωσης⁸².

Αντιθέτως, το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις 605/2008 και 606/2008 αποφάσεις της Ολομέλειάς του, υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με το συμβατό εθνικής διάταξης, η οποία θεσπίζει το απαράδεκτο άσκησης αγωγής αποζημίωσης, που ασκεί μέλος κοινοπραξίας, σε περίπτωση μη άσκησης από αυτό αίτησης ακύρωσης της κατακυρωτικής πράξης, με το κοινοτικό δίκαιο και την αρχή της δίκαιης δίκης.

Με ιδιαίτερο ενδιαφέρον αναμένεται η απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην οποία, με την 808/2006 απόφαση, παραπέμφθηκε η υπόθεση σχετικά με το συμβατό της διάταξης του άρθρου 2 του ν. 2685/1999, που παρέχει το δικαίωμα στους θιγόμενους από τις παράνομες αυξήσεις μετοχικών κεφαλαίων προβληματικών επιχειρήσεων να ασκήσουν αγωγή αποζημίωσης και όχι

⁸¹ Αδημοσίευτη

⁸² Βλ. όμως και πειστική θέση της μειοψηφίας του Γεωργίου Γεωργέλλη, καθώς και τη θέση του ΣτΕ (Ολομέλεια), όπως αποτυπώθηκε στην 605/2008 απόφαση, σύμφωνα με την οποία η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 του ν. 2522/1997 που απαιτεί την προηγούμενη ακύρωση της παράνομης διοικητικής πράξης ως προϋπόθεση για την άσκηση αγωγής αποζημίωσης, συνιστά δυσμενή μεταχείριση και παραβίαση της αρχής της υποχρέωσης των κρατών μελών να μην θεσπίζουν, αναφορικά με τη δικαστική διεκδίκηση των δικαιωμάτων των απορρεόντων από το κοινοτικό δίκαιο, διαδικασίες λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες, που ισχύουν για τη δικαστική διεκδίκηση των ομοειδών και αναλόγου περιεχομένου δικαιωμάτων τους, που απορρέουν από το εσωτερικό δίκαιο των εν λόγω κρατών.

να επιδιώξουν την ακύρωση των μετοχών, που προέκυψαν από τις εν λόγω αυξήσεις. Πάντως, με την παραπεμπτική απόφαση έγινε ήδη δεκτό ότι σε περιπτώσεις παράβασης κοινοτικού δικαίου, είναι δυνατόν να προβλέπεται ως κύρωση μόνο η χορήγηση αποζημίωσης και όχι η *in natura* αποκατάσταση, όταν η τελευταία μπορεί να προκαλέσει καταφανώς ανεπιεική αποτελέσματα.

Αξιοσημείωτη είναι η απόφαση 131/2006 του Διοικητικού Πρωτοδικείου Ιωαννίνων⁸³, που εκδόθηκε επί αιτήματος αναστολής εκτέλεσης απόφασης Διοικητή του Τμήματος Ασφαλείας Πρέβεζας περί επιβολής προστίμου για παράβαση του νόμου περί απαγόρευσης παιγνίων. Το Δικαστήριο, αν και διαπίστωσε την έλλειψη δικαιοδοσίας για την εκδίκαση της υπόθεσης, θεώρησε ότι η απόφαση του ΔΕΚ C – 65/05 Επιτροπή κατά Ελλάδας, με την οποία είχε κριθεί ότι ο παραπάνω νόμος είναι αντίθετος προς το κοινοτικό δίκαιο, είναι δεσμευτική και για τα ελληνικά δικαστήρια, που υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο, αντίθετο προς το κοινοτικό δίκαιο και διέταξε την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης, παρά το γεγονός ότι:

- σύμφωνα με το άρθρο 201 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, όπως ίσχυε κατά το χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης, σε περίπτωση που το δικαστήριο είναι αναρμόδιο για την εκδίκαση της κύριας υπόθεσης, όπως στην εξεταζόμενη υπόθεση που υπαγόταν στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ, η αίτηση αναστολής απορρίπτεται και
- σύμφωνα με το άρθρο 202 του αυτού, ως άνω, Κώδικα προϋπόθεση χορήγηση της αναστολής είναι μόνο η ανεπανόρθωτη βλάβη από την άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξης, ανεξάρτητα από τη βασιμότητα ή μη του ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος.

Η απόφαση του ΔΕΚ ήταν πράγματι δεσμευτική για το Διοικητικό Πρωτοδικείο, όσον αφορά το σχηματισμό δικαστικής κρίσης για τη συμβατότητα του εσωτερικού κανόνα δικαίου (νόμος περί παιγνίων) με το κοινοτικό δίκαιο, ουδόλως όμως, δικαιολογούσε την αποδοχή ενδίκου

⁸³ ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

βοηθήματος, καθ' υπέρβαση της δικαιοδοσίας του, καθόσον έχει ήδη αναγνωριστεί από το ΔΕΚ η δυνατότητα «της εσωτερικής έννομης τάξης να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες άσκησης των προσφυγών, που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων, που αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου»⁸⁴.

Διαφορετικό είναι ίσως, το ζήτημα αν το Δικαστήριο, εφόσον έκρινε εαυτό αρμόδιο για την εκδίκαση της κύριας υπόθεσης, θα μπορούσε να προχωρήσει στη χορήγηση της αναστολής εκτέλεσης διοικητικής πράξης, που είχε εκδοθεί κατά πρόδηλη παράβαση του κοινοτικού δικαίου, αν και η πρόδηλη βασιμότητα του ενδίκου βοηθήματος δεν συνιστά προϋπόθεση της χορήγησης τέτοιας αναστολής. Στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η εσωτερική έννομη τάξη οφείλει να μην ανέχεται διοικητικές πράξεις, που εκδόθηκαν κατά πρόδηλη παράβαση του κοινοτικού δικαίου, η διατήρησή τους δε σε ισχύ λόγω δικονομικών εμποδίων, που τίθενται από το εσωτερικό δίκαιο (απόδειξη ανεπανόρθωτης βλάβης από την εκτέλεση), θα καθιστούσε αναποτελεσματική τη δικαστική προστασία του θιγόμενου ιδιώτη.

Β. Αστική ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου από πράξεις και παραλείψεις της δικαστικής εξουσίας

Β.1. Ευθύνη του Δημοσίου από ενέργειες των δικαστικών λειτουργιών κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων του εσωτερικού και κοινοτικού δικαίου

Αν και από τη διατύπωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ ουδόλως αποκλείεται η θεμελίωση αστικής ευθύνης του ελληνικού δημοσίου σε πράξεις και παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, τόσο η θεωρία, όσο και η νομολογία των δικαστηρίων μας κράτησαν αρνητική στάση στο ζήτημα. Τα κυριότερα επιχειρήματα υπέρ της άποψης ότι δεν

⁸⁴ C – 312/93 Peterbroeck, Συλλογή 1995, σελ I-4615

είναι δυνατόν να δημιουργηθεί αστική ευθύνη του δημοσίου λόγω της δράσης της δικαστικής εξουσίας συνοψίστηκαν στα εξής:

Α) η άσκηση της δικαστικής λειτουργίας αποτελεί εκδήλωση της κυριαρχίας του κράτους,

Β) η στοιχειοθέτηση ευθύνης των δικαστικών λειτουργών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους συνιστά παραβίασης της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους,

Γ) η διεκδίκηση αποζημίωσης από το κράτος για πράξεις ή παραλείψεις των δικαστών μπορεί να προκαλέσει διασάλευση του δεδουλευμένου και

Δ) το γεγονός ότι ο νομοθέτης έχει προβλέψει ειδικές περιπτώσεις υποχρέωσης προς αποζημίωση ιδιωτών από πράξεις των δικαστικών λειτουργών (π.χ. παράνομη παρακράτηση, αγωγή κακοδικίας) οδηγεί στο συμπέρασμα ότι αποκλείεται η στοιχειοθέτηση ευθύνης υπό τις γενικές προϋποθέσεις του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ⁸⁵.

Παρατηρούμε ότι, τα επιχειρήματα αυτά αποτέλεσαν ακριβώς την αντίδραση των κρατών μελών στην προσπάθεια του ΔΕΚ να θεμελιώσει αστική ευθύνη τους σε παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου προερχόμενες από εθνικά δικαστήρια, είτε υπό τη μορφή εσφαλμένης ερμηνείας και εφαρμογής κοινοτικής διάταξης, είτε λόγω της παράλειψής τους να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα, κατ' άρθρο 234 ΣυνθΕΕ.

Ενόψει της αναφοράς των αντίθετων επιχειρημάτων του ΔΕΚ και της επαρκούς θεμελίωσης αυτών, ανωτέρω (υπό Β.1.2.), καθώς και της σαφούς θέσης του Δικαστηρίου επί του θέματος με την απόφαση Koebler, δεν κρίνεται σκόπιμη η επανάληψη των προβληματισμών και αντιρρήσεων επί του θέματος, είναι όμως άξιο προσοχής το γεγονός ότι, ακόμη και μετά την έκδοση της απόφασης Koebler, τα ελληνικά δικαστήρια, σε μεγάλο βαθμό αρνούνται τη θεμελίωση υποχρέωσης του

⁸⁵ Αναλυτικά για το ζήτημα Π. Παυλόπουλος ο.π. σελ. 168 – 190,

Γ. Παπαγιαννόπουλος «Θεμελίωση αποζημιωτικής ευθύνης κατά του Δημοσίου αγωγής σε παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά οργάνου, που ανήκει στη δικαστική λειτουργία», ΔιΔικ 2002.849

δημοσίου προς αποζημίωση σε πράξεις και παραλείψεις των δικαστικών λειτουργών κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών καθηκόντων τους.

Έτσι, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης με την 1458/2000 απόφασή του⁸⁶ απέρριψε αγωγή αποζημίωσης λόγω παράνομης, κατά τους ισχυρισμούς του ενάγοντα, πράξης Ειδικού Εφέτη – Ανακριτή, με την αιτιολογία ότι ο δικαστής δεν είναι όργανο του Δημοσίου, υπό την έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, αλλά ανεξάρτητη δικαστική αρχή και ως εκ τούτου, σε περίπτωση πλημμελούς άσκησης των καθηκόντων του, δεν χωρεί η άσκηση αγωγής αποζημίωσης, αλλά αγωγή κακοδικίας.

Ομοίως, το Διοικητικό Εφετείο Αθήνας με την 4807/2001 απόφασή του έκρινε ότι οι ειδικές διατάξεις των άρθρων 533 – 545 ΚΠοινΔικ, με τις οποίες καθορίζονται οι προϋποθέσεις επιδίκασης αποζημίωσης εκείνων, που κρατήθηκαν σε σωφρονιστικά καταστήματα και ακολούθως, αθώωθηκαν, είναι ειδικές έναντι του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και κατισχύουν ως προς τις ουσιαστικές τους προϋποθέσεις.

Τη θέση αυτή υιοθέτησε και το ΣτΕ (7μελής σύνθεση), το οποίο με την 2474/2006⁸⁷ απόφασή του απέρριψε αγωγή αποζημίωσης κατά του ελληνικού δημοσίου για την αποκατάσταση υλικής και ηθικής βλάβης που προήλθε, κατά τους ισχυρισμούς της ενάγουσας, από παράνομες πράξεις της δικαστικής λειτουργίας, με την αιτιολογία ότι: «... η αξίωση αποζημίωσης των αδίκως καταδικασθέντων ή στερηθέντων την ελευθερία τους, συνδεόμενη αρρήκτως με τη διαδικασία απονομής της ποινικής δικαιοσύνης, ρυθμίζεται ειδικώς.....ως εκ τούτου η αξίωση αυτή δεν μπορεί να ικανοποιηθεί κατά τις περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ».

Αξιοσημείωτη επίσης, είναι η προαναφερθείσα απόφαση 17346/2008 του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθήνας, με την οποία, αν και αναγνωρίζεται η δυνατότητα ιδιώτη να ασκήσει αγωγή κατά του

⁸⁶ ΔιΔικ 2000.1011

⁸⁷ ΔιΔικ 2007.1126, ομοίως ΔιοικΕφΘεσσαλονίκης 2037/2005 ΔιΔικ 2007. ΔιοικΕφΑθ 2659/1997 ΔιΔικ 1997.1206

Ελληνικού Δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο, αρνείται την ίδια δυνατότητα όταν πρόκειται για τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας.

Ειδικότερα, το πρωτοδικείο, *contra* στη νομολογία του ΔΕΚ, απορρίπτει ισχυρισμό του ενάγοντος σχετικά με τη θεμελίωση της υποχρέωσης προς αποζημίωση σε απόφαση του ΣτΕ, που ερμήνευσε και εφάρμοσε εσφαλμένα κοινοτική οδηγία και έκρινε ως νόμιμη πράξη διοικητικού οργάνου, ενώ, όπως διαπιστώθηκε από το ΔΕΚ, αυτή είχε εκδοθεί κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Κατά το χρόνο εκδίκασης της αγωγής υφίσταται διαπιστωμένη, «πρόδηλη» και «κατάφωρη» παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, τόσο από τον έλληνα νομοθέτη, όσο και από τη Διοίκηση, αλλά και τη δικαστική λειτουργία, το διοικητικό δικαστήριο όμως, διακηρύττει ότι *«δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση του ενάγοντος, καθόσον οι δικαστικοί λειτουργοί, κατά την άσκηση του δικαιοδοτικού τους έργου, δεν αποτελούν όργανα του Ελληνικού Δημοσίου, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, αλλά ανεξάρτητες δικαστικές αρχές»*.

Αντιθέτως, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων, θεωρώντας ότι υποχρεούται να συμμορφώνεται σε αποφάσεις του ΔΕΚ, με τις οποίες κρίθηκε το μη συμβατό ρύθμισης του εσωτερικού δικαίου προς το κοινοτικό, προχώρησε, με την προμνησθείσα απόφασή του (131/2006), στη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης διοικητικής πράξης, που είχε εκδοθεί κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, παρά το γεγονός ότι το δικαστήριο στερούνταν δικαιοδοσίας για την εκδίκαση της κύριας υπόθεσης.

Στο σκεπτικό της απόφασης αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι τυχόν μη συμμόρφωση του δικαστηρίου στη νομολογία του ΔΕΚ θα μπορούσε να θεμελιώσει αστική ευθύνη του δημοσίου λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου. Όπως ήδη αναφέρθηκε, ουδόλως το ΔΕΚ διεκδικεί το ρόλο ιεραρχικώς ανώτερου των εθνικών δικαστηρίων οργάνου, αλλά η νομολογία του στοχεύει στην εναρμόνιση και την ομοιόμορφη εφαρμογή

των κανόνων του κοινοτικού δικαίου από όλα τα κράτη μέλη, τα οποία όμως, διατηρούν τη δικονομική και λειτουργική αυτονομία τους.

Συνεπώς, η εφαρμογή δικονομικών κανόνων και διαδικαστικών προϋποθέσεων για το παραδεκτό ενδίκων βοηθημάτων δεν μπορεί να θεμελιώσει αστική ευθύνη του Δημοσίου εκ μόνου του λόγου ότι αντικείμενο της δίκης ήταν η εφαρμογή κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης.

B.2. Η υποχρέωση των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων για την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ

Σύμφωνα με το άρθρο 234 παρ. 3 του ενοποιημένου κειμένου της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ένα εθνικό δικαστήριο, του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, οφείλει να παραπέμπει το ζήτημα στο ΔΕΚ, στην περίπτωση που, στα πλαίσια εκκρεμούς διαφοράς, έλκονται σε εφαρμογή διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, οπότε πρέπει να αναβάλει τη διαδικασία και να θέσει υπόψη του ΔΕΚ ερώτημα για το κύρος του εφαρμοστέου κανόνα του πρωτογενούς ή παραγώγου κοινοτικού δικαίου ή ερώτημα για την ερμηνεία του αν ο συγκεκριμένος κανόνας είναι εφαρμοστέος στην εκκρεμή διαφορά.

Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ⁸⁸, η κατά τα ανωτέρω υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων αίρεται και καθίσταται άσκοπη ιδίως, όταν το ανακύψαν ζήτημα είναι, κατ' ουσία, ταυτόσημο προς ζήτημα που αποτέλεσε ήδη το αντικείμενο προδικαστικής αποφάσεως σε ανάλογη περίπτωση.

Μετά την απόφαση Koebler τα ανώτατα δικαστήρια, ιδιαίτερα το ΣτΕ, αντιμετωπίζουν ζητήματα, που άπτονται της ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, με ιδιαίτερη προσοχή και πλέον υποβάλλουν με μεγαλύτερη συχνότητα προδικαστικά ερωτήματα στο

⁸⁸ Ενδεικτικά C 70/97 Parfums Christian Dior Συλλογή 1997, I - 6013

ΔΕΚ⁸⁹. Μάλιστα, με την 808/2006 απόφαση, το Ανώτατο Ακυρωτικό, αναγνωρίζοντας εμμέσως ότι με προηγούμενες αποφάσεις του είχε προβεί σε εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και ειδικότερα του άρθρου 25 παρ. 1 της Δεύτερης Οδηγίας 77/91/ΕΟΚ *«περί συντονισμού των εγγυήσεων, που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιριών»*, έκανε λόγο για τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που δημιουργήθηκε στους συναλλασσόμενους τρίτους σχετικά με το συμβατό της διάταξης με το κοινοτικό δίκαιο.

Πρέπει πάντως, να τονισθεί ότι μόνη η παραβίαση της υποχρέωσης ανωτάτου δικαστηρίου να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ σχετικά με την ερμηνεία διάταξης του κοινοτικού δικαίου δεν αρκεί για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του κράτους – μέλους διότι, αφενός μεν είναι αμφίβολο αν η διάταξη του άρθρου 234 ΣυνθΕΚ θεσπίζει ατομικό και σαφώς προσδιορισμένο δικαίωμα, αφετέρου δε η παράλειψη υποβολής του ερωτήματος θα πρέπει να συνδέεται αιτιωδώς με την επελθούσα ζημία⁹⁰.

Γ. Η έννοια της «κατάφωρης» ή «πρόδηλης» παράβασης του κοινοτικού κανόνα δικαίου και η εφαρμογή της στο δίκαιο της αστικής ευθύνης του ελληνικού δημοσίου

Από τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί και εφαρμοσθεί από τα ελληνικά δικαστήρια, ουδόλως απαιτείται να συντρέχει περίπτωση σοβαρής, πρόδηλης ή κατάφωρης παραβίασης της αρχής της νομιμότητας ώστε να θεμελιωθεί ευθύνη του ελληνικού δημοσίου προς αποζημίωση.

⁸⁹ Χαρακτηριστικό είναι ότι μέχρι το έτος 1984 τα ελληνικά δικαστήρια δεν είχαν υποβάλει οποιοδήποτε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ, παρότι η χώρα μας είχε αντιμετωπίσει 94 προειδοποιητικές επιστολές της Επιτροπής, 33 αιτιολογημένες γνώμες, 6 προσφυγές και 144 καταγγελίες για παραβάσεις, που αφορούν τον τομέα της εσωτερικής αγοράς και τη γεωργική πολιτική (Α. Μανιάτης ο.π. σελ. 300).

⁹⁰ Α. Μεταξάς ο.π. σελ. 67 - 75

Παρατηρούμε πάντως, ότι, κατά τη νομολογία⁹¹, η έκδοση ανατιολόγητης διοικητικής πράξης, για την οποία όμως, δεν προκύπτει ότι εκδόθηκε κατά παράβαση διατάξεως ουσιαστικού περιεχομένου, δεν αρκεί για να θεμελιωθεί αποζημιωτική ευθύνη του δημοσίου, ακόμη και αν η πράξη ακυρωθεί ως ανατιολόγητη από τα κατά νόμο αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα. Προκειμένου να στοιχειοθετηθεί τέτοια ευθύνη θα πρέπει να αποδεικνύεται η ύπαρξη πρόσφορου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παρανομίας και της ζημίας, που επήλθε, υπό την έννοια ότι μόνο το γεγονός ότι εκδόθηκε μη νόμιμη διοικητική πράξη, αρκούσε στη συγκεκριμένη περίπτωση και υπό τη συνήθη πορεία των πραγμάτων να επιφέρει την επελθούσα και όχι υποθετική ζημία.

Στα πλαίσια της εσωτερικής έννομης τάξης ο δικαστής της ουσίας, όταν επιλαμβάνεται υπόθεσης αγωγής αποζημίωσης, δεν απαιτείται να εξετάσει αν η παραβίαση της νομιμότητας, υπό ευρεία έννοια, είναι πρόδηλη ή κατάφωρη, κατά τους όρους που χρησιμοποιήθηκαν από το ΔΕΚ, ήτοι αν ο παραβιασθείς κανόνας ήταν σαφής και ακριβής ή αν το όργανο, που εφάρμοσε τον κρίσιμο κανόνα δικαίου επέδειξε αμέλεια ή δόλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Σύμφωνα δε με το άρθρο 80 ΚΔΔ, αν η παρανομία, ουσιαστική ή τυπική, της διοικητικής πράξης ή παράλειψης που προκάλεσε τη ζημία, έχει διαπιστωθεί δικαστικά, το δικαστήριο δεσμεύεται από το δεδουλευμένο και δεν δύναται να εξετάσει παρεμπιπτόντως το ζήτημα αυτό. Κρίσιμη όμως, για τη διάγνωση της ευθύνης του δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ. έναντι του ζημιωθέντα ιδιώτη και την επιδίκαση αποζημίωσης είναι η διαπίστωση ότι συντρέχει στη συγκεκριμένη περίπτωση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παρανομίας και της επελθούσας ζημίας.

Συμπερασματικά, αν και στις δικαστικές αποφάσεις των ελληνικών δικαστηρίων δεν γίνεται λόγος για κατάφωρη ή πρόδηλη παρανομία των οργάνων του κράτους, κατά τον έλεγχο της συνδρομής των

⁹¹ Ενδεικτικά: ΟΛ ΑΠ 39/1988 ΔιΔικ 1989.1150, ΣτΕ 3422/1999, ΣτΕ 3328/2001, ΔιοικΕφΠειρ 1381/1996 ΔιΔικ 1997.948, ΔιοικΕφΙωανν 179/1996 ΔιΔικ 1997.951, ΔιοικΠρωτΑθ 10798/1999 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

προϋποθέσεων αστικής ευθύνης του κράτους φαίνεται ότι ελέγχεται αν η κρίσιμη παρανομία είναι σοβαρή, δηλαδή μπορούσε, από μόνη της και χωρίς τη συνδρομή λοιπών περιστάσεων, να επιφέρει την επελθούσα ζημία.

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη που θεωρεί ότι, ειδικά για την περίπτωση θεμελίωσης αστικής ευθύνης του κράτους από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας, θα έπρεπε να εισαχθεί ιδιαίτερο νομικό καθεστώς και αναγκαία προϋπόθεση γέννησης ευθύνης στην περίπτωση αυτή να είναι η διαπίστωση ότι η εκ μέρους του δικαστηρίου παραβίαση διάταξης κανόνα δικαίου είναι κατάφωρη⁹². Λαμβανομένου υπόψη ότι, το ΔΕΚ έκανε λόγο για «πρόδηλη» και «κατάφωρη» παραβίαση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου όταν αυτή στοιχειοθετήθηκε σε πράξεις και παραλείψεις της δικαστικής εξουσίας, ίσως να αποτελεί ικανό επιχείρημα για τα ελληνικά δικαστήρια ώστε εφεξής η παραβίαση κανόνων δικαίου που αφορούν την εξωτερική νομιμότητα διοικητικών πράξεων (π.χ. αρμοδιότητα, αιτιολογία κλπ) να μην συνιστά παρανομία, ικανή να θεμελιώσει αστική ευθύνη του κράτους.

Δ. Η έννοια του γενικού συμφέροντος και η άρση της ευθύνης του Δημοσίου

Σύμφωνα με το άρθρο 105 εδ. Α' του ΕισΝΑΚ «.... το Δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος....». Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω πράξεως ή παραλείψεως των οργάνων του κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σ' αυτά δημοσίας εξουσίας, απαιτείται, μεταξύ άλλων, η πράξη ή η παράλειψη να είναι παράνομη, δηλαδή πρέπει με αυτή να παραβιάζεται κανόνας δικαίου, με τον οποίο

⁹² Αγγελική Λαϊνιώτη «Η αστική ευθύνη του κράτους από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας» ΔιΔικ 2006.561

προστατεύεται ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον. Περαιτέρω, η υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του αίρεται μόνον στην περίπτωση που η γενεσιουργός της ζημίας πράξη ή παράλειψη έλαβε χώρα κατά παράβαση διατάξεως, η οποία έχει θεσπισθεί αποκλειστικώς χάριν του γενικού συμφέροντος, όχι δε και στην περίπτωση που η παραβιασθείσα διάταξη αποβλέπει, παράλληλα με την προστασία του γενικού συμφέροντος, και στην προστασία δικαιώματος ή συμφέροντος των κατ' ιδίαν προσώπων⁹³.

Η προϋπόθεση αυτή του εσωτερικού δικαίου της αποζημίωσης φαίνεται να ανταποκρίνεται πλήρως στις κρίσεις του ΔΕΚ, το οποίο επανειλημμένα έχει διακηρύξει ότι για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου απαιτείται να έχει παραβιασθεί διάταξη που προστατεύει ατομικό δικαίωμα του ενδιαφερομένου, σαφώς και επακριβώς προσδιορισμένο. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, αμφισβητείται αν η διάταξη του άρθρου 234 παρ. 3 της ΣυνθΕΚ θεσπίζει και ατομικό δικαίωμα των ευρωπαίων πολιτών, ικανό να αποτελέσει βάση αδικοπρακτικής ευθύνης κράτους – μέλους⁹⁴.

Σημειώνεται ότι, για τον αποκλεισμό της ευθύνης του κράτους προς αποζημίωση, είναι αναγκαίο η παραβιασθείσα διάταξη να εξυπηρετεί αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον, λαμβανομένου υπόψη ότι, όταν μια διάταξη εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, δεν σημαίνει ότι αποκλείεται να εξυπηρετεί και το ιδιωτικό συμφέρον. Τούτο φαίνεται να γίνεται δεκτό και από τη νομολογία του ΔΕΚ, το οποίο στην υπόθεση Dillenkoffer αποφάνθηκε, μεταξύ άλλων, ότι: *«...το ότι η οδηγία αποσκοπεί στην προστασία άλλων σκοπών, δεν αποκλείει ότι αποσκοπεί και στην προστασία του καταναλωτή...»*.

Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ δεν φαίνεται να δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα κατά την εφαρμογή της, υπό το πρίσμα και της νομολογίας του ΔΕΚ, ενώ εναπόκειται στο δικαστήριο να κρίνει

⁹³ ΣτΕ 1686/2002 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ, Σ.τ.Ε. 3624, 3625/2001, 2891/1999.

⁹⁴ Α. Μεταξάς ο.π. σελ. 74 -75 με εκεί παραπομπές στη γερμανική θεωρία

αν η συγκεκριμένη διάταξη απονέμει σαφώς προσδιορισμένο ατομικό δικαίωμα ή κείται αποκλειστικά χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Τα ελληνικά δικαστήρια πάντως, ερμηνεύοντας και διατάξεις κοινοτικού δικαίου, έχουν αποφανθεί ότι οι διατάξεις των άρθρων 83, 86 και 93 της ΣυνθΕΟΚ κατατείνουν στην προστασία του γενικού κοινοτικού συμφέροντος και όχι του ατομικού συμφέροντος των τυχόν θιγόμενων από τις παράνομες ενισχύσεις φυσικών ή νομικών προσώπων και ως εκ τούτου τυχόν παραβίασή τους δεν δύναται να θεμελιώσει αδιοπρακτική ευθύνη του κράτους⁹⁵. Ομοίως, έχει αμφισβητηθεί αν οι Οδηγίες, που αφορούν το δίκαιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων στους τομείς ύδατος και ενέργειας θεσπίζουν και αξίωση ιδιώτη, δικαστικώς επιδιώξιμη ή εξυπηρετούν αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον, αφού στοχεύουν στη θέσπιση ενιαίων κανόνων σύναψης συμβάσεων⁹⁶.

Χαρακτηριστική, τέλος, είναι η απόφαση 811/2001⁹⁷ του Διοικητικού Πρωτοδικείου Πειραιά, με την οποία έγινε δεκτό ότι η διάταξη του άρθρου 34 παρ. 6 εδ. 3 του π.δ. 323/1989 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», που προβλέπει ότι σε περίπτωση εξαφάνισης απόφασης ανακήρυξης επιτυχόντων στις δημοτικές εκλογές δεν θίγεται αναδρομικά το κύρος της εγκατάστασης των δημοτικών αρχόντων, έχει τεθεί αποκλειστικά χάριν του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή για την εξασφάλιση της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων και όχι για την προστασία ιδιωτικών συμφερόντων των δημοτικών ή κοινοτικών αρχόντων. Με το σκεπτικό αυτό απέρριψε αγωγή των τελευταίων για την αποκατάσταση ζημίας (διαφυγόντα κέρδη), που υπέστησαν από τη μη νόμιμη εγκατάστασή τους ως δημοτικοί άρχοντες μετά το πέρας των εκλογών, τα αποτελέσματα των οποίων αμφισβητήθηκαν δικαστικά.

⁹⁵ ΔιοικΕφΑθ 3391/2004 ο.π.

⁹⁶ ΔιοικΠρωτΑθ 2830/2004 αδημοσίευτη

⁹⁷ ΔιΔικ 2002.1543

Ε. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η νομολογία του ΔΕΚ αδιαμφισβήτητα προωθεί την εναρμόνιση των εθνικών εννόμων τάξεων και την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, που πηγάζουν από την κοινοτική έννομη τάξη. Μέσω του «νομολογιακού ακτιβισμού», για τον οποίο έχει δριμύτατα επικριθεί, διαπιστώνεται η εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μια πορεία δύσκολη και απαιτητική, αν λάβουμε υπόψη ότι τα κράτη μέλη αντιμετώπιζαν με φειδώ την υποχώρηση δικών τους αποφασιστικών αρμοδιοτήτων έναντι της λειτουργίας των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Φαίνεται πως απομένει να αποδειχθεί στο χρόνο αν θα υπάρξει όμοια προσαρμογή των δικαστηρίων των κρατών – μελών, ιδιαίτερα των ανωτάτων, και θα ανταποκριθούν στο ρόλο του διαιτητή μεταξύ των εθνικών θεσμών και νόμων και του κοινοτικού δικαίου.

Άλλωστε, ο ρόλος του ΔΕΚ δεν έχει εξαντληθεί και παρουσιάζει, κατά τη γνώμη μου, ιδιαίτερο ενδιαφέρον και για το λόγο αυτό αναμένεται η στάση του σχετικά με το ζήτημα της θεμελίωσης ευθύνης κράτους μέλους λόγω παράβασης όχι ρητής διάταξης ή αρχής, που προκύπτει από τις Συνθήκες, αλλά θεμελιώδους αρχής, που γίνεται σεβαστή από την ΕΕ, όπως οι αρχές, που πηγάζουν από την ΕΣΔΑ.

Περαιτέρω, θα ήταν ίσως, συνεπής η στάση του ΔΕΚ έναντι των αρχών, που το ίδιο διατύπωσε και ανέλυσε τόσο εύστοχα, η αναγνώριση ευθύνης της ίδιας της Κοινότητας από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση του νομοθετικού της έργου, εφόσον αυτό βρίσκεται σε αντίθεση με την κοινοτική έννομη τάξη. Παραταύτα το Δικαστήριο δεν φαίνεται να αναγνωρίζει τέτοια ευθύνη, αφού με την πρόσφατη απόφασή του C – 120/06 και C – 121/06 LLM (FIAMM) και G. FENDROY κατά Συμβουλίου και Επιτροπής έγιναν δεκτά τα ακόλουθα: *«Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι έχει αποφανθεί ιδίως, ότι η αστική ευθύνη της Κοινότητας εκ κανονιστικής πράξης, η οποία ενέχει επιλογές οικονομικής πολιτικής δεν γεννάται, παρά μόνον αν συντρέχει κατάφωρη παράβαση κανόνα δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος, ο οποίος προστατεύει τους ιδιώτες και απονέμει σ' αυτούς δικαιώματα.*

Ομοίως, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι, ναι μεν η αρχή της κοινοτικής ευθύνης σε περίπτωση που υφίσταται παράνομη πράξη των θεσμικών της οργάνων αποτελεί έκφραση της γνωστής στις έννομες τάξεις των κρατών μελών γενικής αρχής ότι η παράνομη πράξη συνεπάγεται υποχρέωση αποκατάστασης της προξενηθείσας ζημίας, πλην όμως, μια τέτοια σύγκλιση των εννόμων τάξεων των κρατών μελών δεν έχει επιτευχθεί όσον αφορά την ύπαρξη μιας αρχής περί της γενέσεως ευθύνης σε περίπτωση που υφίσταται νόμιμη πράξη της δημόσιας αρχής, ιδίως εφόσον πρόκειται για πράξη κανονιστικής φύσεως.

Το Δικαστήριο καταλήγει ότι, κατά το παρόν στάδιο εξέλιξής του, το κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει καθεστώς που να καθιστά δυνατή τη γένεση ευθύνης της Κοινότητας λόγω συμπεριφοράς της που εμπίπτει στο πεδίο της άσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητάς της, σε περίπτωση κατά την οποία η ενδεχόμενη ασυμφωνία της συμπεριφοράς της προς τις συμφωνίες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου δεν μπορεί να προβληθεί ενώπιον του κοινοτικού δικαστή.

Επιπλέον, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι μια κοινοτική κανονιστική πράξη, της οποίας η εφαρμογή οδηγεί σε περιορισμούς του δικαιώματος ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας μπορεί να στοιχειοθετήσει την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας, εφόσον ενέχει υπέρμετρη και αφόρητη προσβολή της ουσίας αυτής καθ' εαυτής, των εν λόγω δικαιωμάτων, ενδεχομένως επειδή δεν έχει προβλεφθεί αποζημίωση κατάλληλη για την αποφυγή ή την άρση της προσβολής..».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» Εκδόσεις Σάκκουλα 1998.
- 2) Π.Δ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο» Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1992.
- 3) Π.Δ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο» Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα 1985.
- 4) ΜΙΧΑΗΛ ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ «Αστική Ευθύνη του Κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των ΝΠΔΔ κατά τον ΑΚ, Αθήναι 1950.
- 5) ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ «Η αστική ευθύνη του Κράτους» Αθήνα 1986
- 6) ΑΝΤ. ΜΕΤΑΞΑΣ «Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων» Εκδόσεις Σάκκουλα 2005
- 7) JEAN – VICTOR LUIS «Η κοινοτική έννομη τάξη» εκδόσεις Ευρωπαϊκής Επιτροπής 1995.
- 8) Ι. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗ «Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου» ΔιΔικ 1998.314.
- 9) ΑΝΤ. ΜΕΤΑΞΑ «Ευθύνη κράτους – μέλους λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενων σε ανώτατα εθνικά δικαστήρια» ΕΔΔΔ 2004.422 επ.
- 10) Ε. ΜΟΥΑΜΕΛΕΤΖΗ «Η ευθύνη του Κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών» ΕΕΕυρΔ 1993.371
- 11) ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ «Ευθύνη από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου» ΔιΔικ 1994.769
- 12) Π. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ «Η ευθύνη από πράξεις ή παραλείψεις του νομοθετικού οργάνου στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο», ΔιΔικ 1998.1129
- 13) ΣΚΟΥΡΗ ΒΑΣ. «Ποιες συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια;» ΕΕυρΔ 2004.251

- 14) ΕΥΓ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ «Κυρώσεις σε βάρος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για παραβίαση των θεμελιωδών αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (άρθρο 7 ΣυνΕΕ) ΕλλΔνη 2008.641
- 15) της ίδιας «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια», Αρμ 2000
- 16) «Ο κοινοτικός ρόλος του Εθνικού Δικαστή» ΔΙΚΗ 1999.
- 17) Π. ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ «Η αποζημιωτική ευθύνη των κρατών – μελών λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους εθνικού ανωτάτου δικαστηρίου» ΕΔΚΑ 2004.1
- 18) Ι. ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ «ΕΔΚΑ 1992.345
- 19) ΑΝΤ. ΜΑΝΙΑΤΗΣ «Οι κυρώσεις στο πλαίσιο της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στην Ελλάδα» ΔιΔικ 1999.297
- 20) Γ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ «Θεμελίωση αποζημιωτικής κατά του Δημοσίου αγωγής σε παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά οργάνου, που ανήκει στη δικαστική λειτουργία», ΔιΔικ 2002.849
- 21) ΛΑΪΝΙΩΤΗ ΑΓΓ. «Η αστική ευθύνη του κράτους από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας», ΔιΔικ 2006.561
- 22) ΣΠΑΧΗ ΟΔ. «Η αστική ευθύνη του δημοσίου από πράξεις ή παραλείψεις των νομοθετικών οργάνων του κράτους», ΔιΔικ 2008.566
- 23) Δ. ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ – ΓΙΑΝΝΑΚΟΥ «Ο εθνικός δικαστής ως παράγων της κοινοτικής δίκης», ΝοΒ 2003.1800
- 24) Χ. ΓΕΡΑΡΗ «Η έναρξη του διαλόγου κοινοτικού και έλληνα δικαστή», ΝοΒ 1988.1037
- 25) Χ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ «Η καθιέρωση της συνεργασίας εθνικού και κοινοτικού δικαστή από το άρθρο 234 ΣυνΘΕΚ», Δίκη 2007.133

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΑΡΑΠΕΜΠΟΜΕΝΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

- ΔΕΚ C – 120/06 και C – 121/06 LLM (FIAMM) και G. FENDOU κατά Συμβουλίου και Επιτροπής
- ΣτΕ 3587/1997 ΔιΔικ 1998.120
- ΣτΕ 4753/1997 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΣτΕ 2070/1999 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΣτΕ 1141/1999 ΔιΔικ 1999.163
- ΣτΕ 615/1999 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΣτΕ 1555/2001 ΔιΔικ 2002.741
- ΣτΕ 3977/2003 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΣτΕ 618/2005 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΣτΕ 808/2006 ΔιΔικ
- ΣτΕ 909/2007 ΔιΔικ
- ΣτΕ 778/2007 Αρμ 2007.907
- Ολ ΣτΕ 605, 606/2008 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΣτΕ 1011/2008
- ΣτΕ 1707/2008
- ΣτΕ 2931/2008
- Ολ ΕΣ 217/2008
- ΕφΑθ 8777/1985 ΝοΒ 1986.83
- ΔιοικΕφΑθ 2174/1991 ΕΔΔΔ 1991.618
- ΔιοικΕφΑθ 743/2006 ΝοΒ 2007.499
- ΔιοικΕφΑθ 4013/2001 ΔιΔικ 2002.1047
- ΔιοικΕφΑθ 4424, 4425/2007 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΔιοικΕφΑθ 4289/2007 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΔιοικΕφΘες/νικης 2037/2005 ΔιΔικ 2007.1536
- ΔιοικΠρωτΘες/νικης 1458/2000 ΔιΔικ 2000.1011
- ΔιοικΕφΑθ 409/2007 ΔιΔικ 2008.1527
- ΔιοικΕφΑθ 3391/2004 ΔιΔικ 1008.197
- ΔΠΑ 16868/2008 ΑΔΗΜΟΣΙΕΥΤΗ

- ΔΠΑ 1793/2004 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ
- ΔΠΑ 366/1999 ΔιΔικ 2001.248
- ΔΠΑ 4145/1995 ΔιΔικ 1995.517
- ΔιοικΠρωτΗρ 165/2000 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΔιοικΠρωτΙωαν 131/2006 (προσωρινή δικαστική προστασία) ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΜονΠρωτΘηβ 119/2005 ΔΙΚΗ 2005.1294
- ΔΠΑ 17346/2008 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΠολΠρωτΑθ 321/2003 ΝοΒ 2003.1446
- ΑΠ 1176/2004 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ
- ΟΛΑΠ 13/1992 ΤΝΠ ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ

ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- <http://lawdb.intrasoftdnet.com>
- www.dsanet.gr
- www.curia.eu
- www.ste.gr
- www.nsk.gr