



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ

Κατεύθυνση: Δημόσιο Δίκαιο

Διπλωματική Εργασία

«Αστική ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου
- Το ζήτημα της επίδρασης της νομολογίας του ΔΕΚ -»

Ιωάννα Μπασιούκα (Α.Μ. 0905Μ024)

Υπεύθυνη Διδάσκουσα: Χρυσούλα Μουκίου

Αθήνα

2008

Member State liability for breaches of EC Law

The European Community, an autonomous legal order, is a creation of law and a source of law at the same time. As a community based on law, the European Community, is necessarily depended on the assumption that the legal obligations, which stem from its constituent document, shall be fully respected by its subjects, namely the member states, its own institutions and private individuals.

However, due to the fact that member states have not always been willing to comply with their Community obligations and the absence of any EC Treaty's rule regarding the legal protection of individuals towards such breaches of EC law committed by member states, individuals often sustained a damage of their community rights.

This legislative lacuna in the legal protection of individuals was fulfilled by ECJ with its ruling in the eponymous Francovich case. ECJ ruled that the full effectiveness of Community rules would be impaired and the protection of the rights, which they grant, would be weakened if individuals were unable to obtain compensation when their rights are infringed by a breach of community law for which a member state can be held responsible. Subject to the aforementioned, ECJ ruled that the principle of state liability is inherent in the system of the Treaty. Although it was a judgment of great importance, Francovich left many of the questions about the shape and scope of the Community damages remedy to be answered in the latter case.

The conditions so as a member state to make reparation for loss and damage caused to individuals as a result for breaches of community law for which they can be held responsible, were finally determined by the ECJ as follows:

1. The infringed rule of law must be intended to confer rights on individuals.
2. The breach must be sufficiently serious.
3. There must be a direct causal link between the breach of the obligation resting on the member state and the damage sustained by the injured parties.

As far as the procedural conditions under which the right of reparation shall take effect are concerned, the ECJ noted that, in the absence of Community legislation on the matter, it is on the basis of the procedural rules of national law on State liability to determine the competent courts and lay down the procedural rules for legal proceedings intended to fully safeguard the rights which individuals derive from Community law, subject to the principles of equivalence and effectiveness.

Specifically, these national rules must not be less favorable than those governing similar domestic actions and do not render virtually impossible or excessively difficult the exercise of rights conferred by Community law.

The foundation of State liability for breaches of EC Law challenges undoubtedly the national jurisdictions as it is for the national courts to ensure that the individuals whose their Community rights are infringed by the member states are compensated by implementing and interpreting the relevant national rules according to Community law. The response of national courts varies subject to the legal culture of each member state and their resistance towards the national Governments that seldom want to make reparation for their illegal acts.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΠρΑθ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων Ανθρώπου
ΕΔΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομική Ενέργεια
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕπισκΕΔ	Επισκόπηση Εμπορικού Δικαίου
ΕφΑθ	Εφετείο Αθηνών
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνθΕΚΑΧ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
Συντ	Σύνταγμα
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ECJ	Court of Justice of the European Communities
CMLR	Common Market Law Review
ELRev	European Law Review
RHDI	Revue Hellénique de Droit International

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Σελίδα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
---------------	---

Α΄ ΜΕΡΟΣ:

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΚΑΝΟΝΕΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	7
---	---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο:

Το ιστορικό της διαμόρφωσης του Δικαίου της Αστικής Ευθύνης των εθνικών αρχών των κρατών - μελών κατά τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου	7
---	---

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	7
--------------------------------	---

I. Η νομολογιακή σύλληψη της αρχής περί εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών	8
--	---

II. Η αρχική διατύπωση της αρχής και η δικαιολογητική της βάση (Υποθέσεις C-6, 9/90, Francovich & Bonifaci v. Italy)	10
--	----

Το ιστορικό της απόφασης	10
--------------------------------	----

Θεμελίωση της αρχής	11
---------------------------	----

Η κανονιστική οριοθέτηση της αρχής	13
--	----

Η συμβολή της απόφασης Francovich	14
---	----

III. Η εξέλιξη της αρχής: Από την υπόθεση Francovich έως την υπόθεση Köbler..	16
---	----

Ασκηθείσα κριτική	16
-------------------------	----

Η εξέλιξη της οριστικής διατύπωσης	17
--	----

Οριστικοποίηση των προϋποθέσεων	21
---------------------------------------	----

Χρονική ισχύς της εφαρμογής της αρχής	23
---	----

Ύπαρξη πταίσματος	24
-------------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο:

Οι προϋποθέσεις του Δικαίου της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο	25
---	----

Εισαγωγικές παρατηρήσεις	25
--------------------------------	----

I.	Παράβαση κανόνα κοινοτικού δικαίου ο οποίος απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες	26
II.	Η παράβαση να προέρχεται από πράξη ή παράλειψη δημοσίου οργάνου και να είναι κατάφωρη	29
	i) Πράξη ή παράλειψη δημοσίου οργάνου	30
	Πρακτικές δυσκολίες καθορισμού του οργάνου που διέπραξε την παράβαση	33
	ii) Η παράβαση του κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι κατάφωρη	35
	Η ερμηνεία του ΔΕΚ	37
	Παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που διαπράττουν τα Ανώτατα εθνικά Δικαστήρια	38
III.	Αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και ζημίας του ιδιώτη	39
	Ζημία του ιδιώτη	40
	Αιτιώδης συνάφεια	40

Β΄ ΜΕΡΟΣ:

Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΣΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ	43
Εισαγωγικές παρατηρήσεις	43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο:

Η «σχετικοποίηση» της αυτονομίας του εθνικού δικαίου	44
I. Οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που κρίνονται από το εθνικό δίκαιο	44
Τα θέματα του ουσιαστικού δικαίου που κρίνονται από το εθνικό δίκαιο	45
Η αποζημίωση	45
Τα θέματα δικονομικού δικαίου που κρίνονται από το εθνικό δίκαιο.....	49
II. Τα όρια που θέτει το κοινοτικό δίκαιο στην αυτονομία του εθνικού δικαίου: η αρχή της ίσης μεταχείρισης και η αρχή της αποτελεσματικότητας	52
Η αρχή της ισοδυναμίας	53
Η αρχή της αποτελεσματικότητας	54

III.	Η επιρροή και η αφομοίωση της νομολογίας του ΔΕΚ με αποτέλεσμα τον «εξευρωπαϊσμό» του διοικητικού δικαίου των κρατών μελών	56
-------------	--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο :

	Το παράδειγμα του ελληνικού δημοσίου δικαίου	63
I.	Η διαφοροποίηση των προϋποθέσεων θεμελίωσης της Αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το ελληνικό και το κοινοτικό δίκαιο.....	64
	Το ζήτημα της ευθύνης από πράξεις ή παραλείψεις των δικαστικών αρχών	64
	Παράβαση κανόνα δικαίου που δεν έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος	70
	Η οφειλόμενη αποζημίωση	74
	Το υπόχρεο προς καταβολή της αποζημίωσης πρόσωπο	75
II.	Η εναρμόνιση των προϋποθέσεων θεμελίωσης της Αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το ελληνικό και το κοινοτικό	76
	Πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου	76
	Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης και της ζημίας	78
	Προσωπική ευθύνη του υπαιτίου οργάνου	78
	Αντικειμενική ευθύνη	79
III.	Η αντιμετώπιση του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια	80
	Περιπτώσεις θέσπισης κανόνων δικαίου το περιεχόμενο των οποίων αντιτίθεται με κανόνες του πρωτογενούς ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου	82
	Περιπτώσεις όπου δεν θεσπίζονται οι αναγκαίες νομοθετικές και διοικητικές πράξεις προσαρμογής του εθνικού δικαίου προς το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο	83
	ΕΠΙΛΟΓΟΣ	85
	ΕΠΙΜΕΤΡΟ	86
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	89

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ενασχόληση με την ανάλυση του δικαίου της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου, όπως έχει αναπτυχθεί και εγκαθιδρυθεί μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ, δηλαδή μέσω της θεμελίωσης δικαιώματος αποζημίωσης των ιδιωτών που βλάπτονται από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των κρατικών οργάνων που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο, παρουσιάζει πολύπλευρο ενδιαφέρον αφού, μεταξύ άλλων, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της αναμφισβήτητης νομικής και πραγματικής διείσδυσης του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό των εννόμων τάξεων των κρατών μελών. Το ενδιαφέρον αυτό γίνεται περισσότερο προφανές, αν συλλογισθεί κανείς ότι μια τέτοια διείσδυση του κοινοτικού δικαίου έχει ως αφετηρία την πρόκληση ζημιολόγων συνεπειών σε βάρος των ιδιωτών από πράξεις, παραλείψεις και υλικές ενέργειες των οργάνων των κρατών μελών που αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο.

Ειδικότερα, είναι γνωστό, όπως από πολύ νωρίς διευκρίνισε το ΔΕΚ, ότι η Συνθήκη εγκαθίδρυσε, ευθύς ως ίσχυσε, μία ιδιαίτερη έννομη τάξη, που είναι αναπόσπαστο τμήμα του νομικού συστήματος των κρατών μελών και ως εκ τούτου δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα τους¹ αφού αποτελεί μία νέα νομική οντότητα, δηλαδή μία νέα έννομη τάξη υπέρ της οποίας τα κράτη μέλη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας τα υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά και οι υπήκοοί τους². Άμεση απόρροια της νομικής φύσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ως έννομης τάξης, είναι η παραδοχή ότι οι υποχρεώσεις που πηγάζουν από το δίκαιο της πρέπει να γίνονται σεβαστές από όλα τα υποκείμενά της.

Στην κοινοτική έννομη τάξη τα κράτη μέλη αποτελούν κατ' αρχήν τους κύριους αποδέκτες των υποχρεώσεων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο και τα υποκείμενα εκείνα που φέρουν της κυριότερες υποχρεώσεις οι οποίες σχετίζονται με την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας έναντι

¹ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 15.7.1964, C-6/1964, *Flaminio Costa v. ENEL*.

² Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 5.2.1963, C-26/1962, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*.

τόσο της Κοινότητας όσο και των ιδιωτών-υπηκόων των κρατών μελών. Παρόλ' αυτά, όπως από πολύ νωρίς αποκαλύφθηκε κατά την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τα κράτη μέλη όχι μόνο δεν φαίνονται πάντα πρόθυμα να εκπληρώσουν τις κοινοτικές τους υποχρεώσεις, αλλά αποτελούν και την κυριότερη πηγή διακινδύνευσης της ενοποιητικής διαδικασίας.

Στο πλαίσιο αυτό της αντικοινοτικής συμπεριφοράς των κρατών μελών η ΣυνθΕΚ έχει εγκαθιδρύσει ένα κυρωτικό μηχανισμό τόσο πολιτικής όσο και νομικής φύσης³ που επιτρέπει στα κοινοτικά όργανα και στα άλλα κράτη μέλη να προστατευτούν από την άρνηση των κρατών μελών να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις και υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Εντούτοις, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι η ΣυνθΕΚ δεν προβλέπει και δεν εγγυάται μέσω των κατάλληλων κυρωτικών μηχανισμών την προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων των ιδιωτών που βλάπτονται από την αντικοινοτική συμπεριφορά των κρατών μελών με συνέπεια σε αρκετές περιπτώσεις οι κατακτήσεις και τα οφέλη υπέρ αυτών που πηγάζουν από τις κοινοτικές διατάξεις να παραμένουν κενό γράμμα λόγω της μη υιοθέτησης των κατάλληλων εθνικών μέτρων υλοποίησής τους.

Το κενό αυτό στην προστασία των ιδιωτών ήλθε να καλύψει νομολογικά το ΔΕΚ με τη θεμελιώδη απόφαση Francovich⁴ με την οποία για πρώτη φορά θεμελιώθηκε στο κοινοτικό δίκαιο η αναγνώριση αστικής ευθύνης των κρατών μελών σε περίπτωση που αυτά δεν ενσωματώνουν στην εσωτερική έννομη τάξη τους μια οδηγία και αναγνωρίστηκε η υποχρέωση αποζημίωσης των ιδιωτών που υπέστησαν ζημία από την κρατική αυτή παράλειψη θέτοντας ταυτόχρονα τους όρους και τις προϋποθέσεις της σχετικής αγωγής. Με αποφάσεις που ακολούθησαν η υποχρέωση αποζημίωσης των ιδιωτών επεκτάθηκε και σε άλλες μορφές παραβιάσεων τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου που πραγματοποιούσαν τα κράτη μέλη καθώς και εξειδικεύτηκαν όλες οι προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου και άσκησης της σχετικής αγωγής αποζημίωσης.

³ Βλ. άρθρα 226-239 ΣυνθΕΚ.

⁴ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 19.11.1991, C-6 και 9/90, Francovich & Bonifaci v. Italy. Η απόφαση Francovich από άποψη σπουδαιότητας στην οικοδόμηση της κοινοτικής έννομης τάξης συγκαταλέγεται στην ίδια κατηγορία με τις αποφάσεις Van Gend en Loos, Simmenthal και Costa/ENEL, με τις οποίες το ΔΕΚ έθεσε τα θεμέλια της κοινοτικής έννομης τάξης στην αρχή της υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματος των κοινοτικών διατάξεων.

Όπως αναφέρεται, όμως, παραπάνω η αρχή της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου, όπως έχει αναπτυχθεί και εγκαθιδρυθεί μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της νομικής και πραγματικής διείσδυσης του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό των εννόμων τάξεων των κρατών μελών αφού εκ των προτέρων αναφέρουμε ότι το σχετικό ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης ασκείται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων με αποτέλεσμα και να συμπροσδιορίζεται τόσο από το κοινοτικό όσο και το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών.

Κατόπιν των ως άνω εισαγωγικών παρατηρήσεων, διευκρινίζεται ότι σκοπός της εργασίας αυτής είναι αφενός να αναδείξει τη σημασία της αναγνώρισης θεμελίωσης αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω της αντικοινοτικής τους συμπεριφοράς, να συμβάλλει στην ανάλυση και στην οριοθέτηση των σχετικών προϋποθέσεων άσκησης της σχετικής αγωγής (ΜΕΡΟΣ Α), αλλά και να αναδείξει τους όρους της «συνύπαρξης» των δύο διαφορετικής προέλευσης δικαιικών συστημάτων κυρίως μέσα από μία συγκριτική επισκόπηση του Δικαίου της Αστικής ευθύνης κατά τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και αυτές τους ελληνικού διοικητικού δικαίου (ΜΕΡΟΣ Β).

Α΄ ΜΕΡΟΣ:

Το Δίκαιο της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου κατά τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο :

Το ιστορικό της διαμόρφωσης του Δικαίου της Αστικής Ευθύνης των εθνικών αρχών των κρατών - μελών κατά τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις:

Πηγή διαμόρφωσης το Δικαίου της Αστικής Ευθύνης των εθνικών αρχών των κρατών - μελών κατά τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου έχει αποτελέσει κατεξοχήν η νομολογία του ΔΕΚ, γεγονός που οφείλεται στην έλλειψη σχετικής ρητής πρόβλεψης στη Συνθήκη.

Σταθμός στην εξέλιξη του Δικαίου της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών αποτελεί η κεφαλαιώδους σημασίας απόφαση Francovich παρόλο που τα πρώτα δείγματα αναγνώρισης της ευθύνης των κρατών μελών να αποκαταστήσουν τη ζημία που προκάλεσαν κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου είχε πρωτοεμφανιστεί σε απόφαση του ΔΕΚ ήδη από τη δεκαετία του 60΄, δηλαδή λίγα μόλις χρόνια πριν τη νομολογιακή υιοθέτηση των αρχών της υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου. Πρέπει, άλλωστε, να υπογραμμιστεί ότι η πλήρης κανονιστική οριοθέτηση της αρχής της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου επήλθε με τη μεταγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου. Ως εκ τούτου, η νομολογιακή θέσπιση της αρχής της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών φαίνεται να εντάσσεται στο πλαίσιο της εξελικτικής διαμόρφωσης του κοινοτικού δικαίου, την οποία έχει κατεξοχήν αναλάβει το ΔΕΚ ερμηνεύοντας το κοινοτικό δίκαιο ανάλογα με το υφιστάμενο πολιτικοκοινωνικοοικονομικά δεδομένα.

I. Η νομολογιακή σύλληψη της αρχής περί εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών.

Οι απαρχές της νομολογίας⁵ του ΔΕΚ με την οποία διαμορφώθηκε το Δίκαιο της Αστικής Ευθύνης των εθνικών αρχών των κρατών - μελών κατά τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου τοποθετείται χρονικά στις αρχές της δεκαετίας του 1960 όπου το ΔΕΚ για πρώτη φορά στην υπόθεση C-6/60, *Humblet v. Belgium*, η οποία αφορούσε τις υποχρεώσεις που προέβλεπε η ΣΕΚΑΧ, έκρινε ότι το κράτος-μέλος το οποίο υιοθέτησε νομοθετικές ή διοικητικές πράξεις αντίθετες στο κοινοτικό δίκαιο υποχρεούται να ανακαλέσει τις πράξεις αυτές και να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε στον ιδιώτη κατ' εφαρμογή του άρθρου 86 της ΣΕΚΑΧ⁶.

Λίγα χρόνια αργότερα το ΔΕΚ επανέλαβε τη θέση του στην υπόθεση C-60/75, *Russo v. Aima*, αυτή τη φορά σε σχέση με τη ΣυνθΕΚ, προβλέποντας ότι εάν το κράτος έχει παραβιάσει το κοινοτικό δίκαιο, τότε οφείλει να αποζημιώσει τον ιδιώτη που έχει υποστεί ζημία, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας του για την αστική ευθύνη του Δημοσίου (σκέψη 9).

Στην υπόθεση C-101/78, *Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, το ΔΕΚ διευκρίνισε ότι η αποκατάσταση της ζημίας του ιδιώτη από πράξη ή παράλειψη του Δημοσίου που παραβιάζει το κοινοτικό ή το εθνικό δίκαιο δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 288 ΣΕΚ και πρέπει να κρίνεται από τα εθνικά δικαστήρια σε σχέση με τη σχετική νομοθεσία του κάθε κράτους-μέλους.

Από τις παραπάνω αποφάσεις του ΔΕΚ, γίνεται αντιληπτό ότι το Δικαστήριο εντοπίζοντας από πολύ νωρίς το κενό στην προστασία των ιδιωτών λόγω της απουσίας οποιασδήποτε πρόβλεψης από την ΣυνθΕΚ για ουσιαστικές

⁵ Βλ. Emiliou Nicolas, *State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the Francovich Principle?*, E.L.Rev., 21(1996), σελ. 399-400 και *Lee B. Ian*, *In search of a theory of state liability in the European Union*, Harvard Jean Monnet Working Paper 9/99, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/99901.html>, σελ. 7-8.

⁶ Το άρθρο 86 της ΣΕΚΑΧ έχει ανάλογη διατύπωση μ' αυτή του άρθρου 10 της ΣυνθΕΚ: «Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λάβουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέει από τις αποφάσεις και συστάσεις των οργάνων της Κοινότητας και να διευκολύνει την εκπλήρωση της αποστολής της».

κυρώσεις κρατών σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαιοκούς συστήματος, προσπάθησε επικαλούμενο την εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών να θεμελιώσει υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας που έχει υποστεί ο ιδιώτης λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου.

Εντούτοις, τα χρόνια που ακολούθησαν το ΔΕΚ, δεν φαίνεται να ασχολήθηκε εκ νέου με το ζήτημα της αποκατάστασης της ζημίας των ιδιωτών λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη παρόλο που είναι κοινά αποδεκτό ότι κατά την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αποκαλύπτονταν όλο και πιο έντονα οι ατέλειες που παρεμπόδιζαν την αποτελεσματική λειτουργία του συστήματος, κυρίως σε βάρος των δικαιωμάτων των ιδιωτών. Δεν ήταν λίγες μάλιστα, οι περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κατακτήσεις και τα οφέλη των ιδιωτών που προβλέπονταν από τις κοινοτικές διατάξεις κατ' ουσίαν ακυρώνονταν από την απουσία λήψης εσωτερικών εθνικών κανόνων ικανών να διασφαλίσουν αυτά τα οφέλη, τα οποία παρέμεναν ένα κενό γράμμα. Κατά συνέπεια, η απουσία οποιασδήποτε πρόβλεψης από την Συνθήκη για ουσιαστικές κυρώσεις κρατών σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαιοκούς συστήματος είχε ως συνέπεια και τη στέρηση κάθε δυνατότητας επιβολής της εκτέλεσης των υποχρεώσεων που θέτει.

Εύλογα βέβαια, στο σημείο αυτό, γεννιέται το ερώτημα γιατί, παρόλη τη νομολογιακή σύλληψη της αρχής ήδη από τη δεκαετία του 1970, έπρεπε να περάσουν δύο δεκαετίες μέχρι το 1990 με την υπόθεση Francovich όπου το ΔΕΚ διατύπωσε ολοκληρωμένα πλέον την αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαίου, αποσαφηνίζοντας τους όρους και τις προϋποθέσεις που ο ιδιώτης μπορεί να ζητήσει αποζημίωση προς αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί από την αντικοινοτική δράση του κράτους και θεμελιώνοντάς την για πρώτη φορά στο κοινοτικό δίκαιο.

Μία απάντηση στο ως άνω ερώτημα θα μπορούσε να αποτελεί το γεγονός ότι η αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών φάνηκε τουλάχιστον αρχικά να επιτυγχάνεται μέσω της θεωρίας του άμεσου και έμμεσου αποτελέσματος των οδηγιών⁷. Δεν πρέπει, άλλωστε, να λησμονείται ότι το ΔΕΚ δεδομένης της

⁷ Το ΔΕΚ, προκειμένου να αποφευχθούν οι δυσάρεστες συνέπειες της ανυπακοής ενός κράτους μέλους να μεταφέρει εμπρόθεσμα και έγκυρα στην εσωτερική έννομη τάξη του μία κοινοτική οδηγία, υποστήριξε (για πρώτη φορά με την απόφαση του στην υπόθεση C-41/74, Van Duyn) ότι οι

σθεναρής κριτικής⁸ που προέβαλαν τα κράτη μέλη όσον αφορά τη νομολογική κατοχύρωση των κοινοτικών αρχών της υπεροχής και της αμεσότητας του κοινοτικού δικαίου να μην επιθυμούσε να ταραξει περαιτέρω την ευαίσθητη ισορροπία που είχε διαμορφωθεί κατά την χρονική εκείνη στιγμή με τα κράτη μέλη θεμελιώνοντας την αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης στις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και όχι στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών, που είναι και η κατεξοχήν διαφορά στην νομική θεμελίωση της αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης πριν και μετά την απόφαση Francovich.

II. Η αρχική διατύπωση της αρχής και η δικαιολογητική της βάση (Υποθέσεις C-6 και 9/90, Francovich & Bonifaci v. Italy).

Το ιστορικό της απόφασης

Όπως αναφέρεται παραπάνω, η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών και η υποχρέωση αποκατάστασης των ζημιωθέντων ιδιωτών είναι προϊόν νομολογιακής επεξεργασίας, σταθμός στην εξέλιξη της οποίας αποτέλεσε η απόφαση Francovich⁹ με την οποία επιχειρήθηκε να καλυφθεί νομολογιακά το κενό στην αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης. Αξιοσημείωτο είναι μάλιστα ότι η αρχή αυτή δεν συμπεριλήφθηκε ούτε στις μεταγενέστερες αναθεωρήσεις της Συνθήκης.

Οι συνεκδικασθείσες υποθέσεις Francovich και Bonificaci ανέκυψαν από την παράλειψη της Ιταλικής Κυβέρνησης να ενσωματώσει εμπρόθεσμα την Οδηγία 80/987/ΕΟΚ σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη (για την παράλειψή της αυτή η Ιταλική Κυβέρνηση είχε ήδη καταδικαστεί με την απόφαση του ΔΕΚ της 2.2.1989 στην υπόθεση C-

οδηγίες υπό ορισμένες προϋποθέσεις μπορούν να αναπτύξουν άμεσο αποτέλεσμα στο εσωτερικό του κράτους μέλους, βλ. εκτενέστερη αναφορά σε Ε. Μουαμελετζή σε Σκουρή Βασίλειο, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003, σελ. 1502-1507.

⁸ Για τις αντιδράσεις των κρατών μελών στο άμεσο αποτέλεσμα και την υπεροχή, βλ. σε Ε. Μουαμελετζή σε Σκουρή Βασίλειο ό.π., σελ. 1488-1494.

⁹ Για εκτενή σχολιασμό της απόφασης βλ. Steiner Josephine, From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law, E.L.Rev., 18(1993), 3-22 και Μουαμελετζή Ευτυχία, Η ευθύνη του Κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα

22/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας). Οι ενάγοντες ενήγαν τους πρώην εργοδότες τους και το Ιταλικό Κράτος, ζητώντας να τους καταβληθούν οι καθυστερούμενοι μισθοί τους βάσει της ως άνω Οδηγίας ή, επικουρικά, αποζημίωση, επειδή οι πρώην εργοδότες τους πτώχευσαν. Τα Ιταλικά Δικαστήρια υπέβαλαν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ σχετικά με την ερμηνεία της σχετικής οδηγίας θέτοντας δύο βασικά ερωτήματα και συγκεκριμένα, εάν η Οδηγία είχε άμεσο αποτέλεσμα και εάν θεμελιωνόταν, σε ποια έκταση και υπό ποιες προϋποθέσεις ευθύνη ενός κράτους μέλους για ζημία που προκλήθηκε από παράβαση των κοινοτικών του υποχρεώσεων. Με την οικεία απόφαση το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι η συγκεκριμένη Οδηγία δεν είχε άμεσο αποτέλεσμα και προχώρησε στην αναγνώριση ουσιαστικού δικαιώματος αποζημίωσης των ιδιωτών έναντι των κρατών μελών που δεν ενσωματώνουν εμπρόθεσμα μία κοινοτική οδηγία θεμελιώνοντάς το για πρώτη φορά στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Θεμελίωση της αρχής

Το ΔΕΚ εξαρχής θεώρησε την αρχή της ευθύνης των κρατών-μελών υπό το πρίσμα των θεμελιωδών αρχών του κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα τη θεμελίωσε επικαλούμενο την ίδια τη φύση της κοινοτικής έννομης τάξης και τον αυτόνομο χαρακτήρα της (αποφάσεις ΔΕΚ Van Gend en Loos και Costa/Enel)¹⁰, την ανάγκη για εξασφάλιση πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου (effet utile) και την προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων των ιδιωτών (αποφάσεις ΔΕΚ Simmenthal¹¹ και Factortame¹²) και την υποχρέωση κοινοτικής πίστης των κρατών-μελών να συνεργάζονται νόμιμα για την εκπλήρωση των κοινοτικών τους υποχρεώσεων (άρθρο 5ΣυνθΕΟΚ, νυν 10 ΣυνθΕΚ απόφαση

αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης ΔΕΚ Francovich της 19.11.1991, υποθ. C-6 και C-9/90), ΕΕΕυρΔ, 2 (1993), 371-402 όπου και περαιτέρω παραπομπές.

¹⁰ Το ΔΕΚ στην απόφαση της 5.2.1963 στην υπόθεση 26/62 Van Gend en Loos κατά Nederlandse Administratie Der Belastingen, έκρινε ότι η «Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας τα υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοι τους». Επίσης, με την απόφαση της 15.7.1964 στην υπόθεση 6/64, Costa κατά ENEL, κρίθηκε ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελεί μια νέα νομική οντότητα με απεριόριστη διάρκεια, δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης και κυρίως ότι έχει πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών της και τη μεταβίβαση εξουσιών τους προς αυτήν.

¹¹ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση, C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato κατά Simmenthal SpA.

Humblet) καθώς και με αναγωγή στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών.

Το ΔΕΚ προκειμένου να εξάγει την συγκεκριμένη αρχή βασίσθηκε στην ίδια τη λειτουργία του κοινοτικού συστήματος. Η ΣυνθΕΚ δημιούργησε ίδια έννομη τάξη της οποίας υποκείμενα είναι τα κράτη μέλη και οι υπήκοοι τους. Το κοινοτικό δίκαιο δεν δημιουργεί μόνο βάρη για τους ιδιώτες, αλλά και δικαιώματα, τα οποία πηγάζουν από τη Συνθήκη, αλλά και από τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι κοινοτικές διατάξεις στα κράτη μέλη ή σε ιδιώτες. Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου πραγματοποιείται πρωτίστως από τις εθνικές αρχές βάσει εθνικών διαδικασιών, ελέγχεται δε κυρίως από τα εθνικά δικαστήρια, υπό την επιφύλαξη βεβαίως της συνεργασίας με το ΔΕΚ σε περίπτωση αμφιβολιών ως προς την ερμηνεία και το κύρος του εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου. Ενόψει του καθοριστικού ρόλου των εθνικών αρχών στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η απρόσκοπτη λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξης προϋποθέτει την αρχή που επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε γενικό και ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ΕΚ και να απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της ΕΚ. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος παραβεί τις κοινοτικές υποχρεώσεις του με αποτέλεσμα να ζημιώσει ένα ιδιώτη, εφόσον του στερεί τη δυνατότητα επίκλησης του κοινοτικού δικαιώματός του, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να εξασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού κανόνα που παραβιάστηκε επιδικάζοντας στον ζημιωθέντα ιδιώτη αποζημίωση εις βάρος του κράτους, ώστε να μετριαστεί έτσι η ζημία που υπέστη ο ιδιώτης από τη στέρηση του κοινοτικού του δικαιώματος.

Πάντως προξενεί έκπληξη η παντελής απουσία αναφοράς από το ΔΕΚ στην ανάγκη για ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου¹³, επιχείρημα που θα είχε ενισχύσει τη θεμελίωση της ευθύνης των κρατών μελών στο κοινοτικό δίκαιο. Εφόσον, οι κοινοτικές υποχρεώσεις των κρατών μελών είναι ίδιες, εξίσου ίδιες είναι και οι συνέπειες της παράβασης τους. Ο καθορισμός των συνεπειών αυτών

¹² Βλ. ΔΕΚ, απόφαση, C-213/89, R. v. Secretary of State of Transport, ex parte Factortame Ltd. And others.

¹³ Βλ. Ε. Μουαμελετζή, ό.ά., σελ. 378.

βάσει του εθνικού δικαίου κάθε κράτους μέλους θα οδηγούσε σε ανωμαλία ασυμβίβαστη με τη φύση των κοινοτικών υποχρεώσεων.

Η κανονιστική οριοθέτηση της αρχής

Από τη διατύπωση του όλου αιτιολογικού και ειδικότερα της σκέψης 37 της απόφασης Francovich, προκύπτει σαφώς η πρόθεση του ΔΕΚ να προσεγγίσει την κανονιστική οριοθέτηση της αρχής κατά τρόπο ευρύ¹⁴, γεγονός που επέτρεπε τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι το Δικαστήριο δεν επιθυμούσε να περιορίσει τις περιπτώσεις θεμελίωσης της εν λόγω ευθύνης μόνο σε περιπτώσεις παράλειψης ενσωμάτωσης μίας κοινοτικής οδηγίας από ένα κράτος μέλος, αλλά να εφαρμόζεται επί όλων των παραβάσεων κάθε κανόνα κοινοτικού δικαίου που επιχειρείται από κάθε κρατικό όργανο.

Το ΔΕΚ εξάρτησε τις προϋποθέσεις αποζημίωσης από τη φύση της παράβασης του κοινοτικού δικαίου (σκέψη 38) που κρίνεται κάθε φορά, η οποία στην επίδικη περίπτωση αφορούσε παράβαση της υποχρέωσης του κράτους μέλους να μεταφέρει εμπρόθεσμα στο εσωτερικό δίκαιο μία κοινοτική οδηγία.(σκέψη 39). Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη απόφαση, η παράλειψη του κράτους μέλους να θεσπίσει όλα τα αναγκαία μέτρα για να επιτευχθεί το αποτέλεσμα της οδηγίας, θέτει σε κίνδυνο την πλήρη αποτελεσματικότητα της οδηγίας και επιβάλλει την αναγνώριση δικαιώματος αποζημίωσης στους ιδιώτες. Το ΔΕΚ συνέδεσε κατ' αυτό τον τρόπο με σχέση αιτίου αιτιατού την παράβαση από το κράτος μέλος της κοινοτικής του υποχρέωσης προς το δικαίωμα του ιδιώτη.

Η παράβαση λοιπόν του κράτους μέλους να εφαρμόσει στο εσωτερικό του δίκαιο μία κοινοτική οδηγία συνεπάγεται την υποχρέωση του σε αποζημίωση, εφόσον συντρέχουν οι εξής ειδικότερες προϋποθέσεις (σκέψη 40): α) το αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία συνίσταται στην χορήγηση δικαιώματος στους ιδιώτες, β) οι διατάξεις της οδηγίας να μπορούν από μόνες τους να προσδιορίσουν το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού και γ) να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της κοινοτικής υποχρέωσης και της ζημίας που υπέστησαν οι ιδιώτες.

¹⁴ Βλ. Μεταξάς Α., Ευθύνη κράτους-μέλους λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου καταλογιζομένων σε ανώτατα εθνικά δικαστήρια, ΕΔΔΔ, 2(2004), σελ.424.

Είναι σαφές από τη διατύπωση του σκεπτικού του ΔΕΚ (ιδίως στη σκέψη 38) ότι οι προϋποθέσεις θεμελίωσης ευθύνης του κράτους διαφοροποιούνται ανάλογα με τη φύση και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά κάθε παράβασης. Το Δικαστήριο επαναλαμβάνοντας αρχές της προγενέστερης νομολογίας του¹⁵, δέχτηκε ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις θεμελίωσης του δικαιώματος των ιδιωτών για ανόρθωση της ζημίας που έχουν υποστεί από τη ζημιογόνα συμπεριφορά των οργάνων ενός κράτους μέλους η οποία αντίκειται στο κοινοτικό δικαίον θεμελιώνονται και καθορίζονται από το κοινοτικό δίκαιο. Εντούτοις, σύμφωνα με την απόφαση και για όσο δεν υφίσταται σχετική κοινοτική ρύθμιση, η ρύθμιση των δικονομικών και εν γένει διαδικαστικών προϋποθέσεων με βάση τις οποίες θα διασφαλιστεί η άσκηση από τους ιδιώτες όλων εκείνων των δικαιωμάτων τα οποία παρέχει και οργανώνει το κοινοτικό δίκαιο, εναπόκειται στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών.

Η συμβολή της απόφασης Francovich

Η συμβολή της απόφασης Francovich στο κοινοτικό σύστημα δικαστικής προστασίας είναι πολλαπλή και σχετίζεται τόσο με την καθεαυτή αναγνώριση θεμελίωσης ευθύνης των κρατών μελών λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου όσο και με τον τρόπο νομικής θεμελίωσης της αρχής αυτής. Συγκεκριμένα, η θέσπιση υποχρέωσης του κράτους να αποκαθιστά τις ζημίες που προκάλεσαν στους ιδιώτες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που διέπραξαν κρατικά όργανα συμβάλλει στη διασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων μέσω της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που πηγάζουν από την κοινοτική έννομη τάξη. Με την απόφαση αυτή η προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων των ιδιωτών έγινε πληρέστερη¹⁶ (σε σχέση με το άμεσο

¹⁵ Όπως αυτή είχε διατυπωθεί ιδίως στις αποφάσεις της 22.1.1976, επί της υποθέσεως 60/1975 Carmine Antonio Russo κατά AIMA και αντιστοίχως, της 16.12.1976 και 7.7.1981, επί των υποθέσεων 33/76 Rewe Zentralfinanz EG und Rewe Zentral AG c Landwirthschaftskammer fur das Saarland και 158/1980, Rewe Handelsgesellschaft Nord mBH et Rewe Markt Steffen c Hauptzollamt Kiel.

¹⁶ Όπως άλλωστε προκύπτει και από τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ, βλ. αποφάσεις της 5-3-1996 επί των υποθέσεων C-46/93 και C-48/93, Brasserie du Pecheur SA v. Germany και R. V. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd & others, «Κατά πάγια νομολογία, πράγματι, η παρεχόμενη στους διοικούμενους ευχέρεια να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων απευθείας εφαρμοστέες διατάξεις της Συνθήκης συνιστά ελάχιστη απλώς κατοχύρωση και δεν αρκεί από μόνη της για να εξασφαλίσει την πλήρη και ολοκληρωτική εφαρμογή της Συνθήκης. Η ευχέρεια αυτή, αποσκοπούσα στο να διευκολύνει την κατ΄εξουσιοδότηση της εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού

αποτελεσμα) αφού παρείχε στους ιδιώτες το ένδικο μέσο της αποζημίωσης αποσυνδέοντάς το από την ανάγκη για απόδειξη αμέσου αποτελέσματος της κοινοτικής διάταξης. Συμπληρώνεται δηλαδή, κατ' αυτό τον τρόπο η νομολογία Factortame και Emmot¹⁷, σύμφωνα με την οποία το εθνικό δίκαιο οφείλει να παράσχει στους ιδιώτες τα πρόσφορα ένδικα μέσα που θα τους επιτρέψουν να ζητήσουν από τα δικαστήρια την τήρηση μιας κοινοτικής υποχρέωσης στα οποία περιλαμβάνεται μάλιστα και η λήψη προσωρινών μέτρων (έστω και εάν αυτά απαγορεύονται από το εθνικό δίκαιο). Επίσης, ενισχύει την αρχή του κράτους δικαίου και την πληρέστερη κατοχύρωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας των ιδιωτών (όπως περαιτέρω κατοχυρώνεται και από τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ) αφού εισάγει ένα νέο λόγο ευθύνης του κράτους μέλους – την παράβαση του κοινοτικού δικαίου – που δεν προβλεπόταν καταρχήν από όλες τις εθνικές έννομες τάξεις, γεγονός που εμποδίζει την ανεξέλεγκτη δράση του κρατικού μηχανισμού σε ένα πεδίο που αποκτά όλο και περισσότερο πεδίο εφαρμογής και δράσης, όπως είναι η όλο και αυξανόμενη διείσδυση του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Η αναγνώριση θεμελίωσης ευθύνης του κράτους επέφερε εξίσου σημαντικές συνέπειες και από πολιτικής σκοπιάς. Το Δικαστήριο με την απόφασή του αυτή έδωσε μία νομική λύση στο πολιτικό πρόβλημα που είχε δημιουργηθεί από τις συσσωρευμένες και προκλητικά επαναλαμβανόμενες παραβάσεις των κρατών μελών θέτοντας ένα τέλος στην χρόνια εκκρεμότητα του κοινοτικού συστήματος που προέκυπτε από την απουσία κυρώσεων κατά των κρατών μελών που παραβίαζαν το κοινοτικό δίκαιο.

Ιδιαίτερη σημασία έχει και το γεγονός ότι με την απόφαση αυτή η αρχή αυτή θεμελιώνεται για πρώτη φορά στο κοινοτικό δίκαιο, όπως αυτό είχε ερμηνευτεί και εξειδικευτεί κατά το διάστημα εκείνο από το ΔΕΚ, με την οποία

δικαίου έναντι των εθνικών διατάξεων, δεν αρκεί για να κατοχυρώσει, σε όλες τις περιπτώσεις, υπέρ του ιδιώτη τα δικαιώματα που του απονέμει το κοινοτικό δίκαιο, ούτε να αποτρέψει τη ζημία που ενδέχεται να υποστεί αυτός λόγω παραβάσεως του εν λόγω δικαίου, καταλογιζόμενης σε κράτος μέλος. Το ίδιο συμβαίνει και σε περίπτωση προσβολής δικαιώματος απευθείας απονεμόμενου από κοινοτικό κανόνα, τον οποίο ακριβώς οι ιδιώτες δικαιούνται να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Στην περίπτωση αυτή, η αξίωση αποζημιώσεως συνιστά το αναγκαίο επακόλουθμα του αμέσου αποτελέσματος που αναγνωρίζεται στις κοινοτικές διατάξεις στην παράβαση των οποίων οφείλεται η προζενηθείσα ζημία».

¹⁷ Βλ. ΔΕΚ, C-208/90, Emmott v. Minister for Social Welfare.

και διατυπώνεται πανηγυρικά ότι «είναι σύμφυτη με το σύστημα της Συνθήκης»¹⁸. Με την ως άνω περιγραφόμενη μεθοδολογική προσέγγιση της αρχής στην οποία και αποτυπώνεται εμφανώς η ιδιαιτερότητα της ερμηνευτικής συναγωγής και δογματικής θεμελίωσης της, προκύπτει ότι η νομολογιακή θέσπιση της εντάσσεται στο πλαίσιο της εξελικτικής διαμόρφωσης του κοινοτικού δικαίου, την οποία έχει κατεξοχήν αναλάβει το ΔΕΚ ερμηνεύοντας το κοινοτικό δίκαιο ανάλογα με το υφιστάμενο πολιτικοκοινωνικοοικονομικά δεδομένα. Ειδικότερα, έχει σχολιαστεί ότι τόσο η πρωτογενής σύλληψη όσο και η μεταγενέστερη εξειδίκευση της αρχής στο πλαίσιο της σχετικής νομολογίας του ΔΕΚ, δεν προκύπτει κατά κύριο λόγο μέσω της επαγωγικής συναγωγής επιμέρους συνθετικών στοιχείων από βασικές θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, αλλά λαμβάνει χώρα προεχόντως, αν όχι αποκλειστικά, καθοδηγούμενη από την ιδέα της πραγματικής διαμόρφωσης και «εργαλειακής» αξιοποίησης της αρχής για την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου¹⁹.

III. Η εξέλιξη της αρχής: Από την υπόθεση Francovich έως την υπόθεση Köbler.

Ασκηθείσα κριτική

Η ιδιαιτερότητα ως προς τη δογματική θεμελίωση, αλλά και η σημασία της αναγνώρισης δυνατότητας αποκατάστασης της ζημίας που έχουν υποστεί οι ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που προέρχονται από τα κράτη ήταν σχεδόν αναμενόμενο να προκαλέσει την αντίδραση των κρατών μελών καθώς και την άσκηση έντονης κριτικής κατά αυτής.

Η κριτική επικεντρώθηκε κυρίως στην άποψη ότι το ΔΕΚ υπερέβη εν προκειμένω τα όρια της δικαιοδοτικής του αρμοδιότητας επιχειρώντας μια *ultra vires* νομολογιακή διάπλαση²⁰, στο μέτρο που τυχόν θεμελίωση περαιτέρω κυρωτικών μηχανισμών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη-

¹⁸ Βλ. ΔΕΚ απόφαση Francovich υποσ. 4, σκέψη 35.

¹⁹ Βλ. Α. Μεταξάς, ό.π. σελ. 435 υποσημείωση 43.

²⁰ Βλ. Α. Μεταξάς, ό.π. υποσημείωση 3 σελ. 423.

μέλη εμπίπτει στην αρμοδιότητα του κοινοτικού νομοθέτη, δηλαδή στα κράτη μέλη, και όχι των κοινοτικών δικαστηρίων²¹.

Κριτική, όμως, ασκήθηκε και για το γεγονός ότι η ενιαία διαμόρφωση του δικαίου αυτού της αστικής ευθύνης για όλα τα κράτη μέλη δεν λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε έννομης τάξης με αποτέλεσμα η εφαρμογή του στο πλαίσιο του εν τοις πράγμασι διαφορετικού νομικού συστήματος κάθε χώρας να αφήσει τελικώς ανεπηρέαστο το διαφορετικό επίπεδο προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων σε κάθε χώρα²².

Η απάντηση του ΔΕΚ στην έντονη κριτική που δέχθηκε ήρθε λακωνικά λίγα χρόνια αργότερα όπου το Δικαστήριο επανήλθε στο θέμα της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου στις συνεκδικασθείσες αποφάσεις²³ *Brasserie du Pecheur και Factortame III* όπου έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι η αναγνώριση της κοινοτικοδικαικής αστικής ευθύνης του δημοσίου «είναι ζήτημα που αφορά την ερμηνεία της Συνθήκης, η οποία, λόγω της φύσης της, εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου» (σκ.25).

Η εξέλιξη της οριστικής διατύπωσης

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι μετά την απόφαση *Francovich* έντονη υπήρξε η ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισης της κανονιστικής εμβέλειας της αρχής, αλλά και η αναγκαιότητα σαφέστερης θεωρητικής και δογματικής της θεμελίωσης καθώς και διευκρίνισης των διαδικαστικών και δικονομικών παραμέτρων της υλοποίησής της. Κατά συνέπεια, τα χρόνια που ακολούθησαν το

²¹ Βλ. Μαθιουδάκης Γ. Ιακώβου, Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ΔιΔικ, 10(1998), σελ. 317, κατά τον οποίο η ασκηθείσα κριτική στηρίζεται αφενός, στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κράτη μέλη και το Δικαστήριο και αφετέρου στη διάκριση κατά τους όρους του γερμανικού δικαίου των «ανεπαρκειών» μιας έννομης τάξης σε «κανονιστικά ελλείμματα» (Regelungsdefizite) και σε «κενά» (Luecken). Σύμφωνα με την άποψη αυτή, αποκλειστικοί «κύριοι των Συνθηκών», είναι τα κράτη μέλη, αφού είναι τα μόνα που μπορούν να τροποποιούν και να συμπληρώνουν τις Συνθήκες. Αντίθετα, σύμφωνα με τη ΣυνθΕΚ, στο ΔΕΚ έχει επιφυλαχθεί η αρμοδιότητα του εγγυητή του κοινοτικού δικαίου μέσω της ερμηνείας και της εφαρμογής των συνθηκών. Η γενικευμένη διατύπωση του ΔΕΚ δημιουργεί, κατά την ίδια άποψη, μία «κρίση νομιμοποίησης» της απόφασης. Μία στενή αποδοχή της αρχής θα συμφωνούσε περισσότερο με το αίσθημα δικαίου, που απορρίπτει κάθε κατάφωρη παράβαση των Συνθηκών ατιμωρητί από τα κράτη μέλη.

²² Βλ. Lambridis Panos, The “Francovich case”: The adjudication of the European Court of Justice that changed the route of the European Integration, 48 1^ο τρίμηνο (2003), Ευρωπαϊκή Έκφραση, 30.

²³ Βλ. Αποφάσεις ΔΕΚ της 5-3-1996 επί των υποθέσεων C-46/93 C-48/93, *Brasserie du Pecheur SA v. Germany R. V. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd & others*.

ΔΕΚ εμμένοντας στη συγκεκριμένα νομολογιακά διαπλασμένη αρχή διευκρίνισε με σειρά αποφάσεων του το περιεχόμενο και τις προϋποθέσεις θεμελίωσης της, αλλά και εμπλούτισε τη νομική θεμελίωση της αρχής²⁴. Η αναγνώριση αξίωσης αποζημίωσης έναντι του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου απέκτησε σταδιακά μεγάλη δυναμική, αν και ουδέποτε ενσωματώθηκε σε κάποια γραπτή πηγή του κοινοτικού δικαίου, η οποία και οφείλεται κατά κύριο λόγο στο μηχανισμό της προδικαστικής παραπομπής²⁵, που επέτρεψε στο ΔΕΚ να αναπτύξει και να επιβάλλει τις ερμηνευτικές τους θέσεις πάνω στο δίκαιο αυτό στα δικαιοδοτικά συστήματα των κρατών μελών.

Ξεκινώντας ήδη με τις αμέσως επόμενες αποφάσεις που ασχολήθηκαν με το θέμα αυτό, δηλαδή το 1996 με τις αποφάσεις *Brasserie du Pecheur SA* κατά Γερμανίας και *Factortame Ltd & others* κατά Ηνωμένου Βασιλείου έως και το έτος 2003 και την έκδοση της απόφασης *Köbler*²⁶, το ΔΕΚ θεμελίωσε με πληρέστερο τρόπο τη δικαιολογητική βάση της αρχής αντλώντας επιχειρήματα από το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης των οργάνων της Κοινότητας.

²⁴ Betlem Gerrit, *The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era*, Web JCLI, 2000, <http://webjcli.ncl.ac.uk/1996/issue4/betlem4.html>.

²⁵ Για τη συμβολή του θεσμού της προδικαστικής παραπομπής στην εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου, βλ. Α. Μεταξάς, ό.π. σελ. 439-440: «Εκτός της διασφάλισης της όσο το δυνατόν ενιαίας, ομοιόμορφης ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό των κρατών – μελών, η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής αποτελεί βασικό μηχανισμό όχι μόνο για τη συγκεκριμενοποίηση αλλά και για την περαιτέρω ανάπτυξη των δομών του κοινοτικού δικαίου. Επίσης, αποτελεί στην αποτελεσματική αφομοίωση των επιταγών του κοινοτικού δικαίου στις έννομες τάξεις των κρατών – μελών και την εξοικείωση των κοινοτικών πολιτών με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Η προδικαστική παραπομπή αποτελεί, τέλος, στην πράξη και σημαντικό μηχανισμό ενίσχυσης της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των ιδιωτών».

²⁶ ΔΕΚ, απόφαση της 30.09.2003, C-224/01 *Köbler* κατά Αυστριακής Δημοκρατίας.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση *Brasserie du Pecheur*²⁷ το Δικαστήριο αντλώντας επιχειρήματα από το διεθνές δίκαιο έκρινε ότι όπως το κράτος του οποίου γεννάται ευθύνη λόγω παραβίασεως διεθνούς υποχρέωσης λαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, άσχετα με το εάν η ζημιογόνος παράβαση είναι καταλογιστέα στη νομοθετική, τη δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία, το ίδιο, κατά μείζονα λόγο, πρέπει να ισχύει και στην κοινοτική έννομη τάξη, όπου όλα τα κρατικά όργανα, υποχρεούνται κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους να τηρούν τους επιβαλλόμενους από το κοινοτικό δίκαιο κανόνες, οι οποίοι διέπουν απευθείας την κατάσταση των ιδιωτών. Το ΔΕΚ για την ειδικότερη περίπτωση θεμελίωσης εξωσυμβατικής ευθύνης λόγω παράβασης ανώτατου εθνικού δικαστηρίου που εκδικάζει σε τελευταίο βαθμό, επικουρικά επικαλείται την προβλεπόμενη στο άρθρο 41 της Ε.Σ.Δ.Α. δυνατότητα αποκατάστασης ζημιών του ιδιώτη, όταν έχει προσβληθεί θεμελιώδες δικαίωμά του από κρατικό όργανο το οποίο ενδέχεται, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, να είναι ακόμη και εθνικό δικαστήριο τελευταίου βαθμού²⁸.

Με την απόφαση *Brasserie du Pecheur* το ΔΕΚ εξέφρασε ρητά αυτό που διαφαινόταν ήδη από την απόφαση *Francovich* ότι δηλαδή η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών εφαρμόζεται και σε άλλες παραβιάσεις

²⁷ ΔΕΚ, απόφαση της 5.3.96, C-46/93 & C-48/93 *Brasserie du Pecheur SA* κατά Γερμανίας και *Factortame Ltd & others* κατά Ηνωμένου Βασιλείου: Στην υπόθεση *Brasserie du Pecheur*, η ενάγουσα γαλλική εταιρεία παραγωγής μύρας αδυνατούσε να εισάγει τα προϊόντα της εντός του γερμανικού εδάφους, με την αιτιολογία ότι δεν συμφωνούσαν με τις «απαιτήσεις καθαρότητας» του Γερμανικού Νόμου περί Μύρας. Η ενάγουσα είχε εξαγάγει ήδη στα μέσα της δεκαετίας του 80' μεγάλες ποσότητες μύρας στη Γερμανία, όμως οι εξαγωγές της μειώθηκαν σταδιακά ώσπου το 1982 έπαυσαν εντελώς λόγω των αυστηρών ελέγχων που πραγματοποιούσαν οι γερμανικές αρχές βάσει του ως άνω νόμου. Επίσης, επιβλήθηκαν πρόστιμα σε όσες γερμανικές εταιρείες συνεργάζονταν με την ενάγουσα με αποτέλεσμα να διακοπεί η συνεργασία τους. Η Γερμανία καταδικάστηκε για αυτήν της πρακτική από το ΔΕΚ (υπόθεση C-178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας) με αποτέλεσμα η εταιρεία *Brasserie du Pecheur* να στραφεί στα γερμανικά δικαστήρια διεκδικώντας ένα πολύ μεγάλο χρηματικό ποσό ως διαφυγόντα κέρδη. Τα γερμανικά δικαστήρια απέρριψαν την αγωγή της ενάγουσας με την αιτιολογία ότι το γερμανικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει αστική ευθύνη για παρανομία του Νομοθέτη. Τελικώς, το Γερμανικό Ακυρωτικό απηύθυνε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ.

Στην υπόθεση *Factortame Ltd & others* κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Ισπανοί και Ολλανδοί αλιείς ζήτησαν αποζημίωση από το Ηνωμένο Βασίλειο, επειδή βρετανικός νόμος τους εμπόδιζε να αλιεύσουν στα βρετανικά ύδατα, εάν δεν είχαν βρετανική ιθαγένεια, διαμονή και κατοικία στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ο ως άνω βρετανικός νόμος είχε ήδη κριθεί από το ΔΕΚ ότι είναι αντίθετος με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου τόσο μετά από απόφαση που εξέδωσε κατόπιν προδικαστικής παραπομπής (στην υπόθεση C-221/89, *Factortame II*), όσο και με την απόφαση που εξέδωσε κατόπιν της διαδικασίας που ξεκίνησε η Επιτροπή (στην υπόθεση C-246/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου). Οι παραβάσεις και των δύο χωρών θεωρήθηκαν κατάφωρες από το ΔΕΚ.

²⁸ Βλ. απόφαση *Köbler* σκέψεις 48 και 49 με παραπομπή στην απόφαση του Ε.Δ.Δ.Α. της 21.03.2000, *Dulaurans* κατά Γαλλίας.

του κοινοτικού δικαίου (δηλαδή όχι μόνο σε περίπτωση μη ενσωμάτωσης κοινοτικής οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών). Στις αποφάσεις *Brasserie du Pecheur*, *Factortame III*, *Lomas*²⁹ και *British Telecommunications*³⁰, *Köbler*³¹ η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης θεμελιώθηκε και σε άλλες παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, όπως στην περίπτωση πλημμελούς ενσωμάτωσης οδηγίας (*British Telecommunications*), σε περίπτωση διοικητικής πράξης που αντιβαίνει σε αμέσου εφαρμογής διάταξη του πρωτογενούς δικαίου (*Lomas*), σε περιπτώσεις όπου νομοθετική πράξη (*Factortame III*) ή παράλειψη (*Brasserie du Pecheur*) αντιβαίνει σε αμέσου εφαρμογής διάταξη του πρωτογενούς δικαίου και σε περιπτώσεις παράβασης του κοινοτικού δικαίου από ανώτατα εθνικά δικαστήρια που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό (*Köbler*).

²⁹ ΔΕΚ, απόφαση της 23.05.1996, C-5/94 *Hedley Lomas* κατά Ηνωμένου Βασιλείου: Η εταιρεία *Hedley Lomas* ζήτησε αποζημίωση από τις βρετανικές αρχές για τη βλάβη που υπέστη όταν το Βρετανικό Υπουργείο Γεωργίας δεν της χορήγησε άδεια εξαγωγής ζώων στην Ισπανία με την αιτιολογία ότι δεν σεβόταν την Οδηγία 74/577/ΕΟΚ σχετικά με την αναισθητοποίηση των ζώων πριν από τη σφαγή τους. Η συμπεριφορά αυτή κρίθηκε από το ΔΕΚ ότι συνιστά κατάφωρη παράβαση.

³⁰ ΔΕΚ, απόφαση της 26.3.96, C-392/93 *British Telecommunications* κατά Ηνωμένου Βασιλείου: Η εταιρεία *British Telecommunications* ζήτησε αποζημίωση από τις βρετανικές αρχές με την αιτιολογία ότι ο βρετανικός νόμος μετάφερε εσφαλμένα την Οδηγία 90/531/ΕΟΚ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στις επιχειρήσεις δημοσίας ωφέλειας με αποτέλεσμα να μην μπορέσει να πραγματοποιήσει κερδοφόρες εργασίες. Το ΔΕΚ έκρινε ότι η παράβαση δεν ήταν κατάφωρη.

³¹ ΔΕΚ, απόφαση της 30.09.2003, C-224/01 *Köbler* κατά Αυστριακής Δημοκρατίας: Ο *Köbler* ζήτησε αποζημίωση από τις αυστριακές αρχές με την αιτιολογία ότι κατά παράβαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν του χορηγούνταν το ειδικό επίδομα αρχαιότητας που προβλέπεται για τους καθηγητές του Πανεπιστημίου που έχουν 15 έτη επαγγελματικής εμπειρίας λόγω του για την πλήρωση της 15ετούς επαγγελματικής εμπειρίας έπρεπε να συνυπολογισθούν και τα έτη υπηρεσίας του και σε πανεπιστήμια άλλων κρατών μελών. Το αποφαινόμενο σε τελευταίο βαθμό διοικητικό δικαστήριο υπέβαλε σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ το οποίο και ανακάλεσε μετά την έκδοση επί συναφούς υπόθεσης απόφαση του ΔΕΚ (C-15/96 *Schöningh – Kougεβετοπούλου v. Freie und Hansestadt Hamburg*). Το Αυστριακό διοικητικό δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή του *Köbler* με το σκεπτικό ότι το ειδικό επίδομα αρχαιότητας αποτελούσε ανταμοιβή πίστωσης και υπ' αυτήν την έννοια η παρέκκλιση από τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ήταν δικαιολογημένη. Στη συνέχεια, ο *Köbler* άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά του Αυστριακού Δημοσίου επικαλούμενος ότι η εν λόγω απόφαση αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο. Το επιληφθέν δικαστήριο υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ το οποίο και έκρινε ότι είναι δυνατό να θεμελιωθεί ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου από δικαστήρια, αλλά λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαστικού λειτουργήματος και τις απαιτήσεις της ασφάλειας δικαίου, έκρινε ότι τέτοια ευθύνη γεννάται μόνο όταν η παράβαση προέρχεται από δικαστήρια που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό τα οποία προδήλως αγνόησαν τις εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ. Το ΔΕΚ εντέλει έκρινε ότι η απόφαση του Αυστριακού δικαστηρίου συνιστά μεν παράβαση του κοινοτικού δικαίου η οποία όμως δεν μπορεί να χαρακτηριστεί πρόδηλη (λόγω του ότι δεν υφίσταται παγιωμένη νομολογία του ΔΕΚ επί του θέματος της συμβατότητας με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου μέτρων που συνίστανται στην παροχή στους εργαζομένους κινήτρων «πίστης προς τον εργοδότη») και ως εκ τούτου, δεν γεννάται υποχρέωση του αποζημίωσης του *Köbler* από το Αυστριακό Δημόσιο.

Οριστικοποίηση των προϋποθέσεων

Το Δικαστήριο με τη μεταγενέστερη νομολογία³² του επιχείρησε να ενοποιήσει τις προϋποθέσεις γέννησης ευθύνης και καταβολής αποζημίωσης σε περίπτωση παράβασης των δικαιωμάτων των ιδιωτών που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο ανεξάρτητα με το εάν η παράβαση προέρχεται από κάποιο όργανο της Κοινότητας ή των κρατών μελών³³. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι η προσέγγιση αυτή του Δικαστηρίου προκειμένου να νομιμοποιηθεί η εν λόγω αρχή δεν είναι άμοιρη κριτικής. Συγκεκριμένα, αν και οι ομοιότητες μεταξύ της ευθύνης της Κοινότητας και των κρατών μελών είναι σημαντικές τόσο σε επίπεδο της νομικής φύσης τους όσο και της πρακτικής εφαρμογής τους, σημαντικές είναι και οι διαφορές τους οι οποίες στηρίζονται κυρίως στους περιορισμούς κάτω από τους οποίους ενεργούν τα κοινοτικά και τα κρατικά όργανα κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου διότι τα μεν κοινοτικά όργανα δρουν κυρίως ως νομοπαραγωγικά τα δε κρατικά υπάγονται και περιορίζονται από τις θεμελιώδεις αρχές της αμεσότητας και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου³⁴.

Κατά συνέπεια, οι προϋποθέσεις γέννησης εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών και αναγνώρισης δικαιώματος αποζημίωσης τελικά διαμορφώθηκαν ως εξής: α) ο παραβιαζόμενος κοινοτικός κανόνας πρέπει να απονέμει δικαιώματα

³² Βλ. ΔΕΚ απόφαση Brasserie υποσ. 27 σκέψη 46.

³³ Οι προϋποθέσεις θεμελίωσης εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας συνοψίζονται ως εξής: α) παράνομη πράξη, παράλειψη ή συμπεριφορά κοινοτικού οργάνου/υπαλλήλου, β) κατά την άσκηση των καθηκόντων του, γ) η οποία αιτιωδώς συνδέεται με επέλευση δ) πραγματικής ζημίας. Η στοιχειοθέτηση ευθύνης από κανονιστική κοινοτική πράξη, ιδίως μάλιστα νομοθετική πράξη που συνεπάγεται επιλογή οικονομικής πολιτικής και εμπίπτει επομένως στο ευρύ περιθώριο εκτίμησης των κοινοτικών οργάνων, απαιτεί επιπλέον την ύπαρξη κατάφωρης παράβασης υπέρτερου κανόνα δικαίου που έχει τεθεί για την προστασία του ατόμου. Για εκτενή αναφορά πρβλ. αντί άλλων Αδαμαντίδου εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, άρθρο 288, σελ. 1618-1625 και Π. Κανελλόπουλος, ό.π. σελ.493-501 όπου και περαιτέρω παραπομπές.

³⁴ Για την αλληλεπίδραση των δύο μορφών ευθύνης βλ. αναλυτικότερα βλ. αναλυτικότερα Tridimas Takis, Liability for breach of community law: Growing up and mellowing down?, CMLR, 38 (2001), σελ.322-332, σύμφωνα με τον οποίο η ρητή αναφορά της απόφαση Brasserie στο δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας δημιούργησε μία αμφίδρομη σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ της εξωσυμβατικής ευθύνης των οργάνων της Κοινότητας και του κράτους: εάν το δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας είναι δυνατό να επηρεάσει το νομικό καθεστώς που εφαρμόζεται επί του δικαίου της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους, τότε δεν αποκλείεται να συμβαίνει και το αντίθετο. Πράγματι, με την απόφαση της στην υπόθεση C-352/98 Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm and Goupil v. Commission το ΔΕΚ αντέστρεψε την επιρροή στηριζόμενο για πρώτη φορά στη σχετική με την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών μελών νομολογία του κατά την εκδίκαση αγωγής αποζημίωσης κατά της Κοινότητας. Με την απόφασή

στους ιδιώτες, β) η παράβαση του κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι κατάφωρη και γ) πρέπει να υφίσταται άμεση αιτιώδους συνάφεια μεταξύ παράβασης του κράτους και ζημίας του ιδιώτη.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, επίσης, το γεγονός ότι με την απόφαση *Brasserie du Pecheur* ενοποιήθηκαν οι προϋποθέσεις γέννησης της ευθύνης ανεξάρτητα από το είδος της παράβασης των κρατικών οργάνων καθώς και ότι προστέθηκε ακόμη μία και συγκεκριμένα αυτή της «κατάφωρης παράβασης». Με τη μεταγενέστερη νομολογία του, η αρχική πρόθεση του ΔΕΚ, όπως διαφαινόταν από την απόφαση *Francovich*, να εξαρτήσει το δικαίωμα αποζημίωσης από το είδος της παράβασης του κοινοτικού δικαίου, υποκαταστάθηκε στη συνέχεια από την προϋπόθεση «της κατάφωρης παράβασης», χωρίς να διακρίνει ανάλογα με τη φύση της πράξης που προκάλεσε τη ζημία. Από την επισκόπηση της νομολογίας του ΔΕΚ προκύπτει ότι η «φύση της παράβασης» εξαγγέλθηκε για πρώτη φορά ως βασική αρχή στη *Francovich*, επαναλήφθηκε αυτούσια στις αποφάσεις *Brasserie du Pecheur* και *Hedley Lomas*, με την απόφαση *Dillenkoffer*³⁵ της αποδόθηκε ένα διαφορετικό περιεχόμενο μέσα από μία αμφιλεγόμενη νομική κατασκευή³⁶, ενώ απαλείφθηκε εντελώς στην απόφαση *Denkavit*³⁷ και έκτοτε δεν συναντάται στο σκεπτικό του ΔΕΚ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι στην

του αυτή το ΔΕΚ επιβεβαιώνει για ακόμη μία φορά την στάση του να εκλαμβάνει τα κοινοτικά όργανα αλλά και τα όργανα των κρατών μελών ως διακεκριμένα όργανα της ίδιας έννομης τάξης..

³⁵ ΔΕΚ, απόφαση της 8.10.96C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-188/94, C-189/94 & C-190/94 *Dillenkoffer and others* κατά Γερμανίας: Γερμανοί ιδιώτες οι οποίοι ταξίδεψαν με κατ' αποκοπή πληρωμή το 1993 υπέστησαν ζημία όταν επέστρεψαν από τις διακοπές τους στην πατρίδα τους με δικά τους έξοδα, επειδή ο ταξιδιωτικός τους πράκτορας είχε πτωχεύσει. Στράφηκαν λοιπόν, κατά του γερμανικού κράτους ζητώντας αποζημίωση επειδή δεν είχε ενσωματώσει την Οδηγία 90/314/ΕΟΚ σχετικά με τα ταξίδια που προπληρώνονται κατ' αποκοπή η οποία μεταξύ άλλων προβλέπει την εξασφάλιση τόσο των καταβληθέντων ποσών όσο και του ταξιδιού επιστροφής σε περιπτώσεις αδυναμίας πληρωμής ή πτώχευσης του ταξιδιωτικού πράκτορα. Το ΔΕΚ έκρινε ότι αυτή καθεαυτή η παράλειψη του Γερμανού νομοθέτη να ενσωματώσει εμπρόθεσμα την Οδηγία αποτελεί κατάφωρη παράβαση.

³⁶ Στην απόφαση αυτή, διατυπώνεται ότι η εκτίμηση των προϋποθέσεων θεμελίωσης ευθύνης του κράτους εξαρτάται, εν τοις πράγμασι, από το είδος της παράβασης (σκέψη 24).

³⁷ ΔΕΚ απόφαση της 17.10.1996 επί των υποθέσεων C-283, C-291 και C-292/94, *Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen*: Τρεις συνδεδεμένες εταιρείες ολλανδικού δικαίου θυγατρικές γερμανικής εταιρείας ζήτησαν αποζημίωση από τη Γερμανία για τη ζημία (και συγκεκριμένα από την απώλεια τόκων λόγω αναβολής διανομής των κερδών των θυγατρικών τους) που είχαν υποστεί λόγω εσφαλμένης μεταφοράς της Οδηγίας 90/435/ΕΟΚ σχετικά με το κοινό φορολογικό καθεστώς μητρικών και θυγατρικών εταιρειών διαφορετικών κρατών μελών. Το ΔΕΚ έκρινε ότι στοιχειοθετείται παράβαση του κοινοτικού δικαίου, η οποία όμως δεν είναι κατάφωρη επειδή την ερμηνεία αυτή την είχαν υιοθετήσει και άλλα κράτη μέλη βάσει των διαβουλεύσεων που προέβλεπε η ίδια η Οδηγία με το Συμβούλιο και λόγω του ότι δεν υπήρχε προηγούμενη νομολογία του ΔΕΚ που να ερμηνεύει τη σχετική Οδηγία.

απόφαση Dillenkoffer³⁸, το ΔΕΚ έκρινε ότι οι προϋποθέσεις που ορίστηκαν στην απόφαση Francovich και στη Brasserie είναι κατ' ουσίαν οι ίδιες, εφόσον η προϋπόθεση της κατάφωρη παράβασης, η οποία δεν μνημονεύτηκε μεν στην απόφαση Francovich, ενυπήρχε στις περιστάσεις της υπόθεσης. Το ΔΕΚ δεν ενδιαφέρεται πλέον να αναζητήσει και να ερευνήσει τη φύση της παραβιασθείσας υποχρέωσης, ώστε να εφαρμόσει τις ανάλογες προϋποθέσεις ευθύνης.

Χρονική ισχύς της εφαρμογής της αρχής

Το ΔΕΚ στην απόφαση Brasserie du Pecheur έκρινε ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαθιστούν τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στη ζημία που επέρχεται μετά την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου που αναγνώρισε την προσαπτόμενη παράβαση, αλλά περιλαμβάνει και τη ζημία προ της έκδοσης της σχετικής απόφασης. Εντούτοις, όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής για το προ της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση χρονικό διάστημα, κρίθηκε από το ΔΕΚ ότι δεν υφίσταται τέτοια περίπτωση³⁹ διευκρινίζοντας περαιτέρω ότι η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαίου, όπως αυτή για πρώτη φορά θεμελιώθηκε με την απόφαση Francovich και τελικά διαπλάστηκε κατά τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της με τη μεταγενέστερη νομολογία του ΔΕΚ δεν εφαρμόζεται για το προ της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση χρονικό διάστημα. Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ έκρινε ότι δε μπορεί να γεννηθεί ευθύνη του Δημοσίου για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, όταν τα πραγματικά περιστατικά που στοιχειοθετούν την παράβαση έλαβαν χώρα πριν από την ημερομηνία προσχώρησης του κράτους μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

³⁸ Βλ. ΔΕΚ απόφαση Dillenkoffer υποσ. 35, σκέψη 23.

³⁹ ΔΕΚ απόφαση της 15.6.1999 επί της υπόθεσης C-321/97 Ulla-Brith Andersson, Susanne Wekeres-Anderson κατά Σουηδικού Δημοσίου: Οι ενάγοντες ενήγαγαν το Σουηδικό Δημόσιο για τη ζημία που υπέστησαν (μη λήψη των μισθών τους από εταιρεία που πτώχευσε στην οποία μοναδικός μέτοχος και διαχειριστής ήταν συγγενής τους α' βαθμού βάσει σουηδικού νόμου που δίνει το δικαίωμα στο σύνδικο της πτώχευσης να αρνηθεί την καταβολή μισθού σε εργαζόμενους που συνδέονται με στενή σχέση συγγένειας με το μέτοχο και διαχειριστή της επιχείρησης) λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της κοινοτικής οδηγίας 80/987 (η οποία προστατεύει τα δικαιώματα των μισθωτών επιχείρησης που πτώχευσε) και παραβίασης της Πράξης Προσχώρησης στην ΕΟΚ της Σουηδικής Δημοκρατίας. Το ΔΕΚ έκρινε ότι δεν στοιχειοθετείται ευθύνη του κράτους μέλους για ζημία που προκαλείται σε ιδιώτη λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου όταν τα πραγματικά περιστατικά της παραβίασης έλαβαν χώρα πριν την ημερομηνία προσχώρησης.

Υπαρξη πταίσματος

Το ΔΕΚ έχει αποσυνδέσει την έννοια της υπαιτιότητας του παρανομούντος οργάνου από τη στοιχειοθέτηση ευθύνης του Δημοσίου. Κατά τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου⁴⁰, απαγορεύεται να συναρτάται η δυνατότητα αποκατάστασης της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης λόγω της αντικοινοτικής συμπεριφοράς των οργάνων των κρατών μελών από την ύπαρξη πταίσματος του κρατικού οργάνου στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση. Η αποσύνδεση αυτή, που είχε σαν αποτέλεσμα τον αντικειμενικό χαρακτήρα της ευθύνης αυτής, ήταν καινοτόμα για αρκετά από τα κράτη μέλη στα οποία η υπαιτιότητα φαίνεται να απαντάται ως προϋπόθεση της ευθύνης του κράτους, όμως για το Δικαστήριο ήταν αναγκαία διότι το αντίθετο θα έθετε ουσιαστικά υπό αμφισβήτηση το δικαίωμα αποζημίωσης το οποίο βρίσκεται έρεισμα στην κοινοτική έννομη τάξη.

Κατά τη σχετική νομολογία, υποκειμενικά στοιχεία τα οποία στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος μπορεί να συνδέονται με την έννοια του πταίσματος, λαμβάνονται υπόψη μόνο για να εκτιμηθεί ο κατάφωρος ή μη χαρακτήρας μιας παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου⁴¹ και όχι ως αυτοτελής προϋπόθεση στοιχειοθέτησης ευθύνης του Δημοσίου.

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ απόφαση *Brasserie du Pecheur* υποσ. 27 σκέψη 79.

⁴¹ Βλ. Ι. Μαθιουδάκης, ό.π. σελ. 322.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο :

Οι προϋποθέσεις του Δικαίου της Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις:

Είναι σαφές ότι οι ως άνω αναφερόμενες προϋποθέσεις γέννησης δικαιώματος αποζημίωσης του ιδιώτη έναντι του Δημοσίου για τη ζημία που υπέστη λόγω της αντικοινοτικής συμπεριφοράς ενός κράτους μέλους (δηλαδή να παραβιάζεται κοινοτικός κανόνας ο οποίος απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες, η παράβαση αυτή να είναι κατάφωρη και να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας του ιδιώτη) διαμορφώθηκαν σε σαφή παραλληλισμό με αυτές της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας κατά το άρθρο 288 παρ. 2 της ΣυνθΕΚ. Το κατά πόσο πληρούνται σε κάθε περίπτωση οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις θεμελίωσης της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου εκτιμάται με βάση τις ιδιαίτερες περιπτώσεις της εκάστοτε περίπτωσης. Είναι σημαντικό ότι το ΔΕΚ θεωρεί τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις θεμελίωσης της ευθύνης ως «ελάχιστες προϋποθέσεις», με την έννοια ότι δεν αποκλείεται η δυνατότητα στοιχειοθέτησης ευθύνης του Δημοσίου υπό λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου, αν τέτοια δυνατότητα υφίσταται κατ' εφαρμογή διατάξεων του εθνικού δικαίου⁴².

I. Παράβαση κανόνα κοινοτικού δικαίου ο οποίος απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες.

Η πρώτη προϋπόθεση απαιτεί ο παραβιαζόμενος κοινοτικός κανόνας να απονέμει (έστω και έμμεσα) δικαιώματα στους ιδιώτες, το περιεχόμενο και οι δικαιούχοι των οποίων να προσδιορίζονται με επαρκή ακρίβεια και άνευ αιρέσεων από τις διατάξεις του παραβιαζόμενου κανόνα⁴³.

Το περιεχόμενο της πρώτης προϋπόθεσης θυμίζει κατά πολύ την ιδιότητα του άμεσου αποτελέσματος που έχουν οι διατάξεις των Οδηγιών όταν, από άποψη, περιεχομένου είναι επαρκώς σαφείς και ανεπιφύλακτες⁴⁴. Εντούτοις από πολύ νωρίς το ΔΕΚ έκανε σαφές ότι η πλήρωση της προϋπόθεσης αυτής είναι ανεξάρτητη από το άμεσο αποτέλεσμα της κοινοτικής διάταξης⁴⁵.

Στην υπόθεση *Brasserie du Pecheur* οι Κυβερνήσεις της Γερμανίας, Ιρλανδίας και Ολλανδίας ισχυρίστηκαν ότι το Κράτος υποχρεούται σε αποζημίωση, μόνον εάν παραβιάζεται κανόνας του κοινοτικού δικαίου μη άμεσου εφαρμογής προβάλλοντας το επιχείρημα ότι η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου αρκεί για να προστατευτούν οι ιδιώτες και, επομένως, δεν απαιτείται να συμπληρωθεί η προστασία που παρέχουν και με αξίωση αποζημίωσης. Παρόλ' αυτά το ΔΕΚ απέρριψε κατηγορηματικά κάθε αλληλεξάρτηση της άμεσης εφαρμογής κοινοτικών διατάξεων και της αξίωσης αποζημίωσης. Κατά το Δικαστήριο η άμεση εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων «*συνιστά ελάχιστη απλώς κατοχύρωση και δεν αρκεί από μόνη της για να εξασφαλίσει την πλήρη και ολοκληρωτική εφαρμογή της Συνθήκης*».

Η αποτελεσματικότητα της προστασίας των δικαιωμάτων του ιδιώτη που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο ενισχύεται διαμέσου του δικαιώματος της

⁴² Βλ. ΔΕΚ απόφαση *Brasserie du Pecheur* υποσ. 27 σκέψη 66.

⁴³ Βλ. ΔΕΚ, C-140/97, *Rechberger and Greindl* κατά Αυστριακής Δημοκρατίας, σκ. 22 και 23 και C-178, 179/94 έως C-190/94, *Dillenkofer* σκ. 21 και 27.

⁴⁴ Βλ. Μουαμελετζή εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, άρθρο 249, σελ. 1478: «Σύμφωνα με το ΔΕΚ, οι διατάξεις μιας οδηγίας θεωρούνται επαρκώς σαφείς, όταν επιβάλλουν μία υποχρέωση χωρίς διφορούμενη διατύπωση και ανεπιφύλακτες, όταν είναι από μόνες τους πλήρεις και δεν συνοδεύονται από καμία επιφύλαξη ούτε απαιτείται για την εκτέλεσή τους ή την επαγωγή των αποτελεσμάτων τους η έκδοση κάποιας πράξης από τα κοινοτικά όργανα ή τα κράτη μέλη ή όταν προϋποθέτουν μεν μέτρα που εμπεριέχουν διακριτική ευχέρεια του κράτους, αλλά η ευχέρεια αυτή υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο».

⁴⁵ βλ. ιδίως ΔΕΚ C-6/90 & C-9/90, *Francovich*, C-91/92, *Faccini Dori*, σκ.27.

αποζημίωσης που έχει ο ιδιώτης σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαίου διότι, η ευχέρεια των ιδιωτών να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων απευθείας εφαρμοστέες διατάξεις της Συνθήκης δεν αρκεί για να κατοχυρώσει σε όλες τις περιπτώσεις τα δικαιώματα που απονέμει το κοινοτικό δίκαιο στους ιδιώτες ούτε και να αποτρέψει τη ζημία που ενδέχεται να υποστεί αυτό λόγω της συγκεκριμένης παράβασης. Κατά συνέπεια, εάν η κρίσιμη κοινοτική διάταξη, η οποία παραβιάζεται, στερείται άμεσου εφαρμογής, τότε η αξίωση αποζημίωσης είναι απαραίτητη ώστε να προστατευτεί πληρέστερα ο ιδιώτης που έχει υποστεί τη ζημία, αλλά και όταν η κρίσιμη διάταξη είναι άμεσα εφαρμόσιμη, η αξίωση αποζημίωσης είναι απαραίτητη γιατί αποτελεί αναγκαίο επακόλουθμα του αμέσου αποτελέσματος που αναγνωρίζεται στις κοινοτικές διατάξεις στην παράβαση των οποίων οφείλεται η προξηνηθείσα ζημία.

Το πότε μία κοινοτική διάταξη χορηγεί δικαιώματα το περιεχόμενο των οποίων μπορεί να προσδιοριστεί με επαρκή ακρίβεια από τις διατάξεις της αποτελεί πραγματικό γεγονός το οποίο κρίνεται ανάλογα με τα συγκεκριμένα περιστατικά της κάθε παραβίασης. Για το σχηματισμό της εν λόγω κρίση δεν εξετάζεται⁴⁶ εάν ο νομοθέτης σκόπευε ή όχι να παράσχει δικαιώματα, εάν το εκχωρούμενο δικαίωμα στρέφεται κατά του κράτους ή κατά των ιδιωτών, εάν προσδιορίζει επαρκώς τον υπόχρεό του ή όχι, εάν τρέπεται στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους μέλους σε δικαίωμα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Συνεπώς, λόγω του ότι η απονομή ή μη δικαιωμάτων κρίνεται *ad hoc* σε κάθε περίπτωση, η κρίση για το εάν συντρέχει τέτοια περίπτωση δεν μπορεί με ασφάλεια να βασιστεί σε ορισμένες γενικές αρχές. Εντούτοις, κάποιες γενικές κατευθυντήριες αρχές οι οποίες συνεκτιμώνται για το πότε μία κοινοτική διάταξη απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες μπορούν να συνοψισθούν ακολούθως⁴⁷:

Θα πρέπει κατ' αρχάς να αποκλεισθεί η περίπτωση χορήγησης δικαιωμάτων στους ιδιώτες για ορισμένες κατηγορίες κοινοτικών κανόνων δικαίου, όπως αυτές που έχουν ως αποκλειστικό σκοπό τη ρύθμιση των σχέσεων των εθνικών διοικήσεων είτε μεταξύ τους είτε με τα όργανα της Κοινότητας καθώς

⁴⁶ Βλ. Ι. Μαθιουδάκης, ό.π., σελ. 321.

⁴⁷ Για την περιπτωσιολογική εξέταση που ακολουθεί βλ. Ε. Μουαμελετζή, Η ευθύνη του Κράτους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης ΔΕΚ Francovich της 19.11.1991, υπόθ. C-6 και C-9/90), ΕΕΕυρΔ 2(1993), σελ.382-383 όπου και περαιτέρω παραπομπές.

και για αυτούς που αποσκοπούν αποκλειστικά στο γενικό δημόσιο συμφέρον. Όμως, όταν οι διατάξεις που αποσκοπούν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, χορηγούν παράλληλα δικαιώματα σε κάποια κατηγορία ιδιωτών, τότε δεν αποκλείεται η στοιχειοθέτηση ευθύνης του κράτους που παραβιάζει τον συγκεκριμένο κανόνα, όταν βέβαια συντρέχουν και οι λοιπές περιπτώσεις γέννησης εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους.

Αντίθετα, όλες σχεδόν οι διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου που θεσπίζονται στο ρυθμιστικό πλαίσιο των θεμελιωδών ελευθεριών του κοινοτικού δικαίου (δηλαδή με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων) χορηγούν δικαιώματα στους ιδιώτες και μάλιστα προσδιορίζουν με αρκετή σαφήνεια το περιεχόμενό τους.

Επίσης, τα δικαιώματα που χορηγεί μια οδηγία που θεσπίζεται σε κάποιο συγκεκριμένο τομέα πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πνεύμα του ευρύτερου πλαισίου που συναπαρτίζουν οι διατάξεις της οδηγίας, τα εθνικά μέτρα εφαρμογής της και οι εθνικές διατάξεις που χορηγούν παρεμφερή δικαιώματα. Έτσι, θα πρέπει να θεωρείται ότι πληρούνται η πρώτη προϋπόθεση στις περιπτώσεις: α) που η οδηγία απαιτεί τη λήψη μέτρων που χορηγούν δικονομικά ή άλλα δικαιώματα στους ιδιώτες, β) που άλλοι κοινοτικοί κανόνες σχετικοί με την οδηγία χορηγούν δικαιώματα στους ιδιώτες, γ) που η οδηγία αφορά σε έναν τομέα όπου ήδη έχουν χορηγηθεί δικαιώματα στους ιδιώτες από εθνικούς νόμους, οπότε παρέλκει η ρητή επανάληψή τους από την κοινοτική διάταξη ή δ) που η οδηγία εναρμονίζει ή τροποποιεί υφιστάμενα δικαιώματα (και όχι μόνο όταν δημιουργεί νέα δικαιώματα). Μάλιστα, υποστηρίζεται και η άποψη ότι δεν αποκλείεται η θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου και η συνακόλουθη αναγνώριση δικαιώματος αποζημίωσης και στην περίπτωση παράβασης διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που ρυθμίζουν τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας, αφού βέβαια πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις⁴⁸.

⁴⁸ Βλ. Philip Gasparon, *The Transposition of the Principle of Member State Liability into the Context of External Relations*, *European Journal of International Law*, 1999, σελ.605-624.

Στο πλαίσιο των παραπάνω θεωρητικών παραδοχών, πρέπει ιδιαίτερα να επισημανθεί ότι το ΔΕΚ, όπως φάνηκε ήδη από την απόφαση Francovich⁴⁹, ερμηνεύει αυτή την προϋπόθεση με αρκετή ελαστικότητα, όπως προκύπτει, άλλωστε, και από το σκεπτικό της απόφασης Dillenkofer όπου το ΔΕΚ προέβη τόσο σε γραμματική ερμηνεία της υπό κρίση Οδηγίας όσο και στην ερμηνεία της αιτιολογικής έκθεσης της Οδηγίας για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι «το γεγονός ότι η οδηγία πρέπει να εξυπηρετεί και άλλους σκοπούς δεν αποκλείει το ότι οι διατάξεις της αποσκοπούν και στην προστασία του καταναλωτή»⁵⁰. Συνεπώς, η παραβιασθείσα κοινοτική διάταξη μπορεί να αφορά και γενικότερους σκοπούς, αρκεί πάντως να αφορά – τουλάχιστον να αφορά – και το συμφέρον ορισμένων ατόμων.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, πρέπει να θεωρείται ότι η πρώτη προϋπόθεση πληρούται όταν ο παραβιαζόμενος κανόνας κοινοτικού δικαίου: α) χορηγεί, έστω και έμμεσα δικαίωμα στους ιδιώτες και β) προσδιορίζει με επαρκή ακρίβεια το περιεχόμενό του, ώστε το εθνικό δικαστήριο που κρίνει την αγωγή αποζημίωσης να είναι σε θέση να κρίνει εάν και σε ποιο βαθμό το δικαίωμα αυτό έχει παραβιασθεί και κατ' επέκταση εάν η παράβαση αυτή είναι κατάφωρη, ποιο είναι το μέγεθος της ζημίας που προέκυψε και εάν υπάρχει η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και της παράβασης.

II. Η παράβαση να προέρχεται από πράξη ή παράλειψη δημοσίου οργάνου και να είναι κατάφωρη.

Η δεύτερη προϋπόθεση θεμελίωσης εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου είναι η παράβαση του κοινοτικού δικαίου να προέρχεται από πράξη ή παράλειψη δημοσίου οργάνου (ι) και να είναι κατάφωρη (ιι).

⁴⁹ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Francovich υποσ. 4, σκέψη 31: «τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη αλλά και λόγω σαφών υποχρεώσεων, που η Συνθήκη επιβάλλει τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα».

⁵⁰ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Dillenkofer υποσ. 35, σκέψη 39.

ι) Πράξη ή παράλειψη δημοσίου οργάνου

Ο κοινοτικός κανόνας περί αστικής ευθύνης των κρατών μελών διαπνέεται από τη γενική αρχή ότι εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να διασφαλίζει κατά τον πληρέστερο τρόπο την αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών που προκαλείται από τη μη τήρηση του κοινοτικού δικαίου, ανεξάρτητα της δημόσιας αρχής που διέπραξε την παράβαση αυτή και ανεξάρτητα με το ποια δημόσια αρχή βαρύνεται με την ευθύνη για αποκατάσταση. Σε διαφορετική περίπτωση, εάν δηλαδή δεν αναγνωρίζονταν εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών μελών για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που διέπρατταν κάποια από τα δημόσια όργανα, θα πλήττονταν τόσο η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου λόγω του κενού στην προστασία των ιδιωτών όσο και η ίδια η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε περιπτώσεις όπου τα κράτη θα φαίνονταν απρόθυμα να το εφαρμόσουν.

Από πολύ νωρίς διαφαινόταν από τη νομολογία του ΔΕΚ ότι ευθύνη του Δημοσίου γεννάται ανεξάρτητα από το κρατικό όργανο που διέπραξε την παράβαση είτε, δηλαδή, αυτή προέρχεται από πράξη ή παράλειψη της νομοθετικής είτε της εκτελεστικής είτε της δικαστικής εξουσίας⁵¹. Το ΔΕΚ έχει κατ' επανάληψη κρίνει⁵² ότι, όπως στη διεθνή έννομη τάξη γίνεται δεκτό ότι το κράτος που έχει παραβιάσει διεθνή του υποχρέωση εκλαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, ανεξαρτήτως του αν η ζημιογόνος ενέργεια προέρχεται από τη νομοθετική ή την εκτελεστική ή τη δικαστική εξουσία, το ίδιο πρέπει να ισχύει και στην κοινοτική έννομη τάξη και μάλιστα κατά μείζονα λόγο αφού στο πλαίσιο των κοινοτικών τους υποχρεώσεων όλα ανεξαιρέτως τα κρατικά όργανα οφείλουν να τηρούν τους επιβαλλόμενους από το κοινοτικό δίκαιο κανόνες, οι οποίοι διέπουν απευθείας και την κατάσταση των ιδιωτών και τους παραχωρούν δικαιώματα⁵³. Η αναγνώριση

⁵¹ Βλ. τις Προτάσεις των Γενικών Εισαγγελέων στις αποφάσεις Francovich (Γενικός Εισαγγελέας Mischo παρ. 65-66), Brasserie du Pecheur (Γενικός Εισαγγελέας Tesouro παρ. 35) και Hedley Lomas (Γενικός Εισαγγελέας Léger παρ. 112).

⁵² Βλ. ενδεικτικά απόφαση Brasserie du Pecheur υποσ. 27, σκέψη 34 και απόφαση Köbler υποσ. 26, σκέψη 32.

⁵³ Εντούτοις, από θεωρητικούς υποστηρίζεται ότι η αναγνώριση στοιχειοθέτησης αστικής ευθύνης του Δημοσίου μόνο όταν οι παραβάσεις προέρχονται από τα δικαστήρια που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό (πρακτικά αποκλείοντας τα περισσότερα δικαστήρια) και τα αυστηρότερα κριτήρια ελέγχου που υιοθετεί το ΔΕΚ για την κατάφαση της προϋπόθεσης της κατάφωρης παράβασης στις περιπτώσεις αυτές, κατ' ουσία διασπούν τη θεωρία ότι το Κράτος στο πλαίσιο του δικαίου της αστικής ευθύνης εκλαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο το οποίο υπό όμοιες προϋποθέσεις μπορεί να επιφέρει την αποζημίωση του ιδιώτη που έχει υποστεί ζημία, βλ. αναλυτικότερα Davis W. Roy, Liability in damages for a breach of Community law: some reflections on the question of who to sue and the concept of "the state", E.L.Rev., 31(2006), 76-79, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

στοιχειοθέτησης σχετικής ευθύνης και στις περιπτώσεις όπου η παράβαση προέρχεται από όργανο της νομοθετικής εξουσίας, αλλά και από εθνικό δικαστήριο, έστω και μόνο όταν αυτό είναι ανώτατο και κρίνει σε τελευταίο βαθμό, είναι ιδιαίτερα καινοτόμο για πολλά από τα κράτη μέλη που δεν αναγνωρίζουν τέτοιου είδους ευθύνης και αναμφισβήτητα συμβάλλει στην πληρέστερη δικαστική προστασία των ιδιωτών.

Κατά συνέπεια, έχει κριθεί ότι γεννάται αστική ευθύνη του κράτους σε περιπτώσεις όπου η παράβαση του κοινοτικού δικαίου έχει προέλθει από όργανα της νομοθετικής εξουσίας (ενδεικτικά αναφέρονται οι υποθέσεις *Factortame III* και *Brasserie du Pecheur*, *Konle*⁵⁴), της εκτελεστικής εξουσίας (ενδεικτικά αναφέρονται οι υποθέσεις *Hedley Lomas*, *Haim*, *Norbrook Laboratories*⁵⁵) και από τα Ανώτατα εθνικά Δικαστήρια που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό⁵⁶ (υποθέσεις *Köbler* και *Traghetti*⁵⁷).

Αντίθετα, δεν προέκυπτε από την αρχή εάν εξωσυμβατική ευθύνη ενός κράτους μέλους μπορεί να γεννηθεί και από αντικοινοτική συμπεριφορά ενός νομικού προσώπου το οποίο δεν εμπίπτει στη στενή έννοια Δημόσιο, αλλά σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες αυτού ή σε όργανα της τοπικής αρχής⁵⁸, όπως δηλαδή ισχύει και σε άλλους νομικούς θεσμούς στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, όπου το κράτος λαμβάνεται υπόψη υπό ευρεία έννοια περιλαμβάνοντας κάθε οργανισμό στον οποίο, ανεξάρτητα από τη νομική του μορφή, έχει ανατεθεί δυνάμει πράξεως της δημοσίας αρχής η παροχή υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος υπό την εποπτεία της αρχής αυτής και ο οποίος έχει προς τούτο εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες⁵⁹. Στην ευρεία ερμηνεία του όρου κράτους προέβη τελικά το ΔΕΚ και όσον αφορά το δίκαιο της αστικής

⁵⁴ ΔΕΚ απόφαση της 01.06.1999, C-302/97, *Klaus Konle κατά Αυστριακής Δημοκρατίας*, σκέψεις 61-64. Για περαιτέρω σχολιασμό της απόφασης αυτής βλ. *Lengauer Alina*, Case C-302/97, *Klaus Konle v Republic of Austria*, Judgment of the Full Court of 1 June 1999, nyr, CMLR, 37 (2000), 181-190.

⁵⁵ Βλ. ΔΕΚ, C-127/95, *Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*.

⁵⁶ Βλ. *Breuer Marten*, State liability for judicial wrongs and Community law: the case of *Gerhard Köbler v Austria*, *E.L.Rev.*, 29 (2004), 243-254.

⁵⁷ ΔΕΚ, απόφαση της 13.06.2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA κατά Ιταλικής Δημοκρατίας*.

⁵⁸ Οι αναφορές αυτές γίνονται με την επιφύλαξη ότι η διοικητική οργάνωση του κρατικού μηχανισμού διαφοροποιείται ανάλογα με το πολιτικό και νομικό υπόβαθρο κάθε κράτους μέλους.

⁵⁹ Βλ. ΔΕΚ, C-188/89, *Foster v. British Gas plc.*, σκέψη 20, η οποία προώθησε μία ευρεία ερμηνεία της έννοιας κράτος, έναντι του οποίου ισχύει το κάθετο αποτέλεσμα των οδηγιών, προκειμένου να παράσχει στους ιδιώτες τη δυνατότητα να αντιτάσσουν τις οδηγίες σε περισσότερες περιπτώσεις.

ευθύνης⁶⁰, όπου με την απόφαση Konle η οποία αφορούσε την κατανομή της ευθύνης μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους και ομόσπονδων κρατών έκρινε ότι το κράτος υποχρεούται να διασφαλίζει την αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών που υφίστανται λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως της δημόσιας αρχής που διέπραξε την παράβαση αυτή χωρίς να μπορεί να προβάλλει την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των αρχών που υφίστανται στην εσωτερική έννομη τάξη και να απαλλάσσεται ως εκ τούτου από την ευθύνη του. Το ΔΕΚ επανέλαβε τη θέση του αυτή και στην απόφαση Haim⁶¹ με την οποία έκρινε ότι το κράτος υποχρεούται να αποκαθιστά τη ζημία όταν η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου προέρχεται από τις αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν ορισμένη αυτονομία ή από οποιονδήποτε άλλο οργανισμό δημοσίου δικαίου που διακρίνεται νομικά από το κράτος.

Αστική ευθύνη του Δημοσίου δύναται να θεμελιωθεί και σε περιπτώσεις όπου η παράβαση του κοινοτικού δικαίου προέρχεται από πράξη δημοσίου υπαλλήλου η οποία μπορεί να καταλογισθεί στο Δημόσιο. Κριτήριο για να εκληφθεί μια πράξη ως καταλογιστέα στο Δημόσιο είναι το εάν, λόγω της μορφής τους και των περιστάσεων, δημιουργούν στους αποδέκτες τους την εντύπωση ότι πρόκειται για πράξεις που ο δημόσιος υπάλληλος πραγματοποιεί με το κύρος της ιδιότητάς του. Έχει κριθεί για παράδειγμα, ότι οι δηλώσεις δημοσίου υπαλλήλου οι οποίες λόγω της μορφής τους και των περιστάσεων, δημιουργούν στους αποδέκτες τους την εντύπωση ότι πρόκειται για επίσημες κρατικές θέσεις και όχι για προσωπικές απόψεις του δημοσίου υπαλλήλου, μπορεί να θεμελιώσουν ευθύνη του κράτους μέλους για αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι ιδιώτες από αυτήν την αντικοινοτική συμπεριφορά του δημοσίου υπαλλήλου⁶². Εντούτοις, όσον αφορά την υποχρέωση αναγνώρισης και προσωπικής ευθύνης του δημοσίου υπαλλήλου μέσω του οποίου διαπράχθηκε η παράβαση του κοινοτικού δικαίου, το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει, αλλά ούτε και επιβάλλει τη δυνατότητα αυτή⁶³

⁶⁰ Βλ. εκτενέστερα για το θέμα αυτό, Anagnostaras Georgios, The allocation of responsibility in State liability actions for breach of Community law: a modern Gordian knot?, E.L.Rev., 26 (2001), 140-142.

⁶¹ ΔΕΚ απόφαση της 04.07.2000, C-424/97, Salomone Haim κατά Νορβηγίας, σκέψεις 25-32.

⁶² ΔΕΚ απόφαση της 17.04.2007, C-470/03, AGM-COS.MET slr κατά της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Tarmo Lehtinen, σκέψη 86.

⁶³ AGM-COS.MET, σκέψη 99.

Πρακτικές δυσκολίες καθορισμού του οργάνου που διέπραξε την παράβαση

Πρέπει να επισημανθεί ότι λόγω της υποχρέωσης εφαρμογής και τήρησης του κοινοτικού δικαίου από όλα τα δημόσια όργανα, δεν είναι πάντα εμφανές ποια δημόσια αρχή διέπραξε την παράβαση. Ο ακριβής καθορισμός του οργάνου που διέπραξε την παράβαση επιφέρει σημαντικές πρακτικές συνέπειες στην αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών, οι οποίες γίνονται ευκολότερα αντιληπτές από το ακόλουθο παράδειγμα⁶⁴ που μπορεί να ανακύψει από την περίπτωση της μη έγκαιρης ενσωμάτωσης μιας κοινοτικής Οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη ενός κράτους μέλους.

Ας υποθέσουμε, λοιπόν, ότι ένα κράτος μέλος δεν μεταφέρει έγκαιρα στην εσωτερική έννομη τάξη του την οδηγία 89/48/EΚ που αφορά ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που αποκτήθηκαν από πανεπιστήμια των κρατών μελών. Ενδιαφερόμενοι ιδιώτες κάτοχοι διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης άλλου κράτους μέλους απευθύνονται στην αρμόδια δημόσια αρχή προκειμένου να επιτύχουν την αναγνώριση της ισοτιμίας των πτυχίων τους με τα αντίστοιχα των ημεδαπών πανεπιστημίων, η οποία και απορρίπτει την αίτησή τους, με αποτέλεσμα η αρμόδια επαγγελματική ένωση να αρνείται να τους χορηγήσει τη σχετική άδεια εξασκήσεως επαγγέλματος. Οι ιδιώτες εν συνεχεία στρέφονται ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας κατά της άρνησης αυτής της αρμόδιας δημόσιας αρχής, το οποίο αποφαινεται ότι η εν λόγω άρνηση δεν παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο χωρίς μάλιστα να λάβει υπόψη και τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ επί του θέματος.

Ερωτάται, λοιπόν, στο σημείο αυτό, κατά την άσκηση της αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για την αποκατάσταση της ζημίας που έχουν υποστεί λόγω της μη άσκησης του επαγγέλματός τους, κατά ποιας παράβασης δύναται να στραφούν; Κατά της παράλειψης του νομοθετικού οργάνου να ενσωματώσει εμπρόθεσμα την κοινοτική οδηγία, κατά της παράλειψης της διοικητικής αρχής να εφαρμόσει μία αμέσου εφαρμογής διάταξη ή, τέλος, κατά του Ανωτάτου Διοικητικού δικαστηρίου που έκρινε ότι δεν υφίσταται παράβαση του κοινοτικού δικαίου και δεν έλαβε υπόψη σχετική νομολογία του ΔΕΚ;

⁶⁰ Αντίστοιχο παράδειγμα διατυπώνει και ο G. Anagnostaras, ό.π., σελ. 142-148, το οποίο, όμως, στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας εμπλουτίζεται με περισσότερες παραμέτρους.

Ο προβληματισμός αυτός συνδέεται άμεσα με την εν τέλει αποκατάσταση της ζημίας του ιδιώτη αφού, όπως προκύπτει από τη νομολογία του ΔΕΚ, αυτή καθεαυτή η παράλειψη του νομοθέτη να μεταφέρει εμπρόθεσμα μία κοινοτική οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη αποτελεί κατάφωρη παράβαση (απόφαση Dillenkoffer), αλλά όταν η Διοίκηση ερμηνεύει και εφαρμόζει απευθείας μία κοινοτική οδηγία η οποία δεν έχει παρόλ' αυτά ενσωματωθεί, τότε πρέπει να εξετάζεται περαιτέρω εάν η ερμηνεία στη οποία προέβη η διοικητική αρχή παραβιάζει κατάφωρα την κοινοτική οδηγία (απόφαση Brinkman). Επίσης, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που πραγματοποιούνται από τα Ανώτατα εθνικά Δικαστήρια που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό δεν αρκεί η απόδειξη «κατάφωρης παράβασης», αλλά πρέπει να αποδεικνύεται ότι το εθνικό δικαστήριο προδήλως αγνόησε τις εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ (απόφαση Kobler).

Συνεπώς, γίνεται σαφές ότι ο ακριβής καθορισμός του οργάνου που διέπραξε την παράβαση σχετίζεται άμεσα με την έννοια της «κατάφωρης παράβασης» (όπως αυτή αναλύεται στη συνέχεια), διαφοροποιώντας εν τοις πράγμασι και τις πιθανότητες ευδοκίμησης μία αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου λόγω παράβασης κανόνα κοινοτικού δικαίου.

Εκτός της παραπάνω περίπτωσης όπου παρατηρείται δυσκολία καθορισμού του εθνικού οργάνου που διέπραξε την παράβαση, πρέπει να επισημανθεί ότι τέτοια δυσκολία είναι πιθανό να προκύψει και ανάμεσα στα όργανα της Κοινότητας και του κράτους. Ειδικότερα, δεδομένης της ιδιομορφίας ως προς την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η οποία στην ουσία πραγματοποιείται μέσω των εθνικών διοικητικών πράξεων, δεν είναι πάντα εμφανές εάν η ζημία του ιδιώτη προήλθε από πράξη κρατικού ή κοινοτικού οργάνου, δηλαδή εάν προέρχεται από την ενσωμάτωση και εφαρμογή από τα κρατικά όργανα μιας παράνομης κοινοτικής πράξης ή από την παράνομη εφαρμογή μιας νόμιμης κατά τ' άλλα κοινοτικής πράξης⁶⁵.

⁶¹ Βλ. Εκτενέστερη ανάλυση Anagnostaras Georgios, Not as unproblematic as you might think: the establishment of causation in governmental liability actions, E.L.Rev., 27 (2002), 665-676.

Το ΔΕΚ προκειμένου να καθορίσει ποιο όργανο ευθύνεται για τη ζημία εξετάζει το ποιο όργανο είχε την αποφασιστική εξουσία σε σχέση με την ζημιογόνα πράξη. Κατά συνέπεια, έχει κριθεί ότι όταν οι εθνικές αρχές δεν έκαναν τίποτα άλλο παρά να εφαρμόσουν δεσμευτικές οδηγίες⁶⁶ εφαρμόζοντας πιστά το κοινοτικό δίκαιο χωρίς να έχουν καμία διακριτική ευχέρεια, τότε η αγωγή αποζημίωσης πρέπει να απευθύνεται απευθείας κατά του κοινοτικού οργάνου που υιοθέτησε την παράνομη πράξη⁶⁷. Αντίθετα, εάν η ζημία προήλθε από κρατικό όργανο που έδρασε αυτόνομα ασκώντας τη διακριτική ευχέρεια που του δινόταν κατά τρόπο αντίθετο με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, η αγωγή αποζημίωσης πρέπει να στραφεί κατά του κράτους-μέλους⁶⁸.

Δεν αποκλείεται, όμως και η ύπαρξη κοινής ευθύνης (joint liability) όταν η προκληθείσα ζημία οφείλεται μεν σε πράξη εθνικού οργάνου η οποία, όμως θα μπορούσε να αποφευχθεί ή έστω να μειωθεί εάν τα κοινοτικά όργανα δεν εφάρμοζαν πλημμελώς την εξουσία ελέγχου που έχουν έναντι των εθνικών οργάνων κατά την εφαρμογή από τα τελευταία του κοινοτικού δικαίου⁶⁹.

ii) Η παράβαση του κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι κατάφωρη

Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ μόνο η κατάφωρη παράβαση του κοινοτικού δικαίου μπορεί να θεμελιώσει ευθύνη του Κράτους. Το πότε στοιχειοθετείται κατάφωρη παράβαση είναι ζήτημα που κρίνεται από τον εθνικό δικαστή ανάλογα με τα πραγματικά περιστατικά της κύριας υπόθεσης και σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που παρέχει το ΔΕΚ για τη θέση σε εφαρμογή αυτών των

⁶² Εντούτοις, κατά το G. Anagnostaras, ό.π. Not as unproblematic..., σελ.666, δεν είναι πάντα εύκολο να καθοριστεί εάν οι εθνικές αρχές κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου επέδειξαν αποφασιστική εξουσία ή όχι. Κριτήριο για την επίδειξη αποφασιστικής εξουσίας αποτελεί το εάν κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δρουν κάτω από δεσμευτικές οδηγίες των κοινοτικών οργάνων ή υπό ενδεικτικές κατευθυντήριες γραμμές που δίνουν τα κοινοτικά όργανα στο πλαίσιο της συνεργασίας των κοινοτικών και εθνικών οργάνων κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

⁶⁷ ΔΕΚ απόφαση, C-106-120/87, Asteris and others v. Commission και απόφαση, C-104/89 & 37/90, Mulder v. Council and Commission.

⁶⁸ ΔΕΚ απόφαση, C-97/91, Borelli and others v. Commission και απόφαση, C-66/91 Emerald Meats v. Commission.

⁶⁹ G. Anagnostaras, ό.π. Not as unproblematic..., σελ. 669.

κριτηρίων⁷⁰. Η έννοια της κατάφωρης παράβασης είναι έννοια ποιοτική και όχι ποσοτική⁷¹ και κρίνεται βάσει του κοινοτικού δικαίου.

Η στοιχειοθέτηση της κατάφωρης παράβασης συναρτάται άμεσα από το βαθμό της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει το κράτος στο συγκεκριμένο τομέα που διέπραξε την παράβαση. Συγκεκριμένα, εάν το κράτος δρα σε τομέα στον οποίο διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, η παράβαση είναι κατάφωρη όταν αποτελεί πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων της διακριτικής του ευχέρειας⁷².

Αντίθετα, εάν το κράτος δρα σε τομέα στο οποίο διαθέτει λίγη ή και καθόλου διακριτική ευχέρεια, αυτή καθεαυτή η παράβαση μπορεί να αρκεί για να στοιχειοθετηθεί ο κατάφωρος χαρακτήρας της⁷³. Η ύπαρξη και η έκταση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει το κράτος καθορίζονται σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο και όχι το εθνικό. Κατά συνέπεια, το περιθώριο εκτίμησης που παρέχει ενδεχομένως το εθνικό δίκαιο στο όργανο (ή στον υπάλληλο) που διέπραξε την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου δεν επιφέρει καμία έννομη συνέπεια ως προς τη στοιχειοθέτηση ευθύνης του κράτους⁷⁴.

Το ΔΕΚ προκειμένου να διευκολύνει τον εθνικό δικαστή ως προς το σχηματισμό της κρίσης του περί του κατάφωρου χαρακτήρα της παράβασης, έχει διαμορφώσει μια σειρά κριτηρίων, τα οποία μπορούν να ληφθούν προαιρετικά υπόψη⁷⁵, όπως ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αυτός αφήνει στις εθνικές ή κοινοτικές αρχές, τον εκούσιο ή μη χαρακτήρα της παράβασης ή της ζημίας, το συγγνωστό ή μη ενδεχόμενη νομικής πλάνης, τη στάση του κοινοτικού οργάνου για τη

⁷⁰ Βλ. απόφαση Brasserie, υποσ. 27, σκέψεις 55-57, Konle υποσ. 54, σκέψη 54 και Haim, υποσ. 61, σκέψη 44.

⁷¹ Βλ. Tridimas Takis, ό.π., σελ. 311. Στην υπόθεση Rechberger το ΔΕΚ έκρινε ότι η Αυστρία δεν μπορεί να απαλλαγεί της ευθύνης της να αποζημιώσει τον ιδιώτη επικαλούμενη ότι έχει ενσωματώσει ορθά και εμπρόθεσμα όλες τις διατάξεις της κοινοτικής οδηγίας πλην μίας, η μη ενσωμάτωση της οποίας επέφερε τελικά και τη ζημία του ιδιώτη.

⁷² Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Brasserie υποσ. 27, σκέψη 55 και British Telecommunications υποσ. 30, σκέψη 42.

⁷³ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Hedley Lomas, υποσ. 29, σκέψη 28 και Norbrook Laboratories, υποσ. 55 σκέψη 109.

⁷⁴ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Haim, υποσ. 60, σκέψη 40.

⁷⁵ Βλ. εντούτοις, αντίθετη νομολογία επί του θέματος στην απόφαση της 04.12.2003 στην υπόθεση C-63/01, Samuel Sidney Evans v. Secretary of State for Environment, Transport and the Regions and the Motor Insurer's Bureau, σκέψη 86, κατά την οποία ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να

διατήρηση αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτικών⁷⁶. Εντούτοις, υποστηρίζεται ότι η εισαγωγή των παραπάνω υποκειμενικών κριτηρίων για τον σχηματισμό της κρίσης περί του κατάφωρου της παράβασης νοθεύει τον αντικειμενικό χαρακτήρα της αρχής της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Κατά συνέπεια, περιορίζεται η έκταση της ευθύνης του κράτους και αποδυναμώνεται η προστασία των ιδιωτών έναντι των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου⁷⁷.

Η ερμηνεία του ΔΕΚ

Από την επισκόπηση της νομολογίας του ΔΕΚ προκύπτει ότι το Δικαστήριο κατά την ερμηνεία του σχετικού όρου προσπάθησε να καλύψει κάθε πιθανή ασάφεια ή κενό σχετικά με την έννοια της προϋπόθεσης αυτής, πολλές φορές και εις βάρος των άλλων προϋποθέσεων, οι οποίες ενδεχομένως να μην είναι τόσο ασαφείς, αλλά και επιδεικνύοντας μια επιλεκτική διαφοροποίησή στο πότε στοιχειοθετείται κατάφωρη παράβαση και πότε όχι⁷⁸. Έχει, μάλιστα, σχετικώς σχολιαστεί ότι το ΔΕΚ στην υπερ-προσπάθειά του να δώσει την αυθεντική ερμηνεία της έννοιας της κατάφωρης παράβασης, ενεπλάκη σε ένα λαβύρινθο αντιφατικών σκεπτικών και αντικρουόμενων επιχειρημάτων⁷⁹.

Στην απόφαση Dillenkoffer⁸⁰ τέθηκε ως γενική αρχή ότι η παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς μίας κοινοτικής οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αποτελεί κατάφωρη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου (σκέψη 29)⁸¹. Κατάφωρη είναι και η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου όταν εξακολουθεί να λαμβάνει χώρα παρά την έκδοση δικαστικής απόφασης του αρθ. 228 που διαπιστώνει την προσαπτόμενη παράβαση (χωρίς όμως να είναι απαραίτητη η ύπαρξη καταδικαστικής απόφασης

λάβει υπόψη του τα παραπάνω κριτήρια στον σχηματισμό της δικανικής του κρίσης περί του κατάφωρου χαρακτήρα της παράβασης.

⁷⁶ Βλ. ΔΕΚ, αποφάσεις Brasserie υποσ. 27, σκέψη 56, και Haim, υποσ. 61, σκέψη 43.

⁷⁷ Βλ. Μουαμελετζή Ευτυχία, Η ένταξη στην εθνική έννομη τάξη ..., υποσημείωση 25 σελ. 289, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

⁷⁸ Βλ. Tridimas ό.π., σελ. 311, κατά τον οποίο «*The Court's intervention is highly selective*».

⁷⁹ Βλ. Ε. Μουαμελετζή, ό.π., Η ένταξη στην εθνική ..., σελ. 289-290.

⁸⁰ Για εκτενή ανάλυση της απόφασης βλ. Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευθύνη κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο – Με αφορμή την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση Dillenkoffer για τα οργανωμένα ταξίδια, ΕπισκΕΔ Β(1997), 273-290: ΔΕΚ, απόφαση της 8.10.96C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-188/94, C-189/94 & C-190/94 Dillenkoffer and others κατά Γερμανίας.

⁸¹ Εντούτοις, εξαίρεση στη βασική αυτή αρχή του ΔΕΚ φαίνεται να εισάγει η απόφαση της 24.9.98, C-319/96, Brinkman Tabakfabriken GmbH κατά Δανίας όταν οι διοικητικές αρχές του κράτους μέλους εφαρμόζουν άμεσα διατάξεις οδηγίας η οποία δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο.

του ΔΕΚ, για να θεμελιωθεί δικαίωμα αποζημίωσης) ή προδικαστικής απόφασης⁸² ή πάγιας νομολογίας του ΔΕΚ από όπου προκύπτει ότι η επίμαχη συμπεριφορά στοιχειοθετεί παράβαση (Brasserie σκέψεις 56, 82 και 83).

Στην περίπτωση εσφαλμένης μεταφοράς διατάξεων οδηγίας, ο κατάφωρος χαρακτήρας της παράβασης εξαρτάται από τη σαφήνεια των συγκεκριμένων διατάξεων: εάν μεν αυτές είναι σαφείς και ακριβείς, ώστε να μην αφήνουν κανένα περιθώριο διαφορετικής εκτιμήσεως στο Κράτος, η παράβασή τους είναι κατάφωρη⁸³. Εάν όμως είναι ασαφείς, επιδέχονται περισσότερες ερμηνευτικές προσεγγίσεις, οπότε η διαφορετική εκτίμηση του Κράτους δικαιολογείται και η παράβαση του δεν μπορεί να θεωρηθεί κατάφωρη (British Telecommunications σκέψεις 40 και 43, Denkavit σκέψη 48). Επίσης, κατάφωρη παράβαση στοιχειοθετείται και σε περίπτωση μεταφοράς οδηγίας σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο από τη λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσης της (Rechberger).

Παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που διαπράττουν τα Ανώτατα εθνικά Δικαστήρια

Η ερμηνεία της δεύτερης προϋπόθεσης της κατάφωρης παράβασης διαφοροποιείται στην περίπτωση όπου η ζημιογόνος αντικοινοτική συμπεριφορά προέρχεται από ανώτατο δικαστήριο που κρίνει σε τελευταίο βαθμό. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις Köbler⁸⁴ (σκέψεις 53-56) και Traghetti (σκέψη 32), το ΔΕΚ για την κατάφαση της κατάφωρης παράβασης υιοθετεί αυστηρότερα κριτήρια ελέγχου. Στην περίπτωση αυτή, ο εθνικός δικαστής οφείλει, λαμβάνοντας υπόψη «την ιδιομορφία του δικαστικού λειτουργήματος και τις νόμιμες απαιτήσεις της ασφάλειας δικαίου» να εξετάσει εάν η παράβαση έχει πρόδηλο χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, η παράβαση του εθνικού δικαστηρίου που έκρινε σε τελευταίο βαθμό θεμελιώνει αστική ευθύνη του κράτους όταν αυτό αγνόησε προδήλως το εφαρμοστέο κατά την επίδικη διαφορά κοινοτικό δίκαιο και

⁸² ΔΕΚ, C-118/00, Larsy v. INASTI, σκ. 55.

⁸³ ΔΕΚ, απόφαση Rechberger, σκέψη 51.

⁸⁴ Για εκτενή ανάλυση της απόφασης βλ. Μεταξάς Α., Ευθύνη κράτους-μέλους λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου καταλογιζομένων σε ανώτατα εθνικά δικαστήρια, ΕΔΔΔ, 2(2004), 422-443, Σκουρής Βασίλειος, Ποιες συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια;, ΕΕΕυρΔ, 2(2004), 251-266 και Breuer Marten, State liability for judicial wrongs and Community law: the case of Gerhard Köbler v Austria, E.L.Rev., 29 (2004), 243-254.

η απόφασή του εκδόθηκε κατά προφανή αντίθεση προς τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου.

Η διαφοροποίηση αυτή ως προς τη δεύτερη προϋπόθεση στην περίπτωση αποφάσεων ανωτάτων δικαστηρίων δικαιολογείται, λαμβάνοντας υπόψη την πολύπλευρη ιδιαιτερότητα της δικαστικής λειτουργίας, αλλά και την επιθυμία του ΔΕΚ να μην διαταράξει το κλίμα συνεργασίας του με τα εθνικά δικαστήρια στο πλαίσιο του μηχανισμού των προδικαστικών παραπομπών κατά το άρθρο 234 ΣυνθΕΚ, γεγονός που ενδεχομένως θα προκαλούσε διστακτικότητα των εθνικών δικαστών να υποβάλλουν στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα⁸⁵

III. Αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και ζημίας του ιδιώτη.

Η τρίτη προϋπόθεση η οποία πρέπει να πληρούται προκειμένου να στοιχειοθετηθεί ευθύνη των κρατών μελών είναι η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας. Η προϋπόθεση αυτή κρίνεται από τον εθνικό δικαστή ανάλογα με τα πραγματικά περιστατικά της κάθε υπόθεσης και τη νομοθετική και νομολογιακή αντίληψη κάθε χώρας⁸⁶ σχετικά με την έννοια αυτή. Τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνει υπόψη του ο εθνικός δικαστής στο σχηματισμό της κρίσης του πρέπει να προέρχονται από το κοινοτικό δικαίον και όχι το εθνικό⁸⁷ αφού κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο με την ίδια τη θέσπιση και τη θεμελίωση στο κοινοτικό δίκαιο της αρχής περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου η οποία όπως εύλογα διατυπώνει το ΔΕΚ είναι «*σύμφυτη με το σύστημα της συνθήκης*». Πρέπει να επισημανθεί ότι το ΔΕΚ δεν έχει συστηματικά επεξεργασθεί την προϋπόθεση

⁸⁵ Βλ. Α.Μεταξάς ό.π. σελ. 442 υποσημείωση 63.

⁸⁶ Δύο είναι οι βασικές θεωρίες για τη στοιχειοθέτηση της αιτιώδους συνάφειας: η «θεωρία της ισοδυναμίας των όρων» και η «θεωρία της πρόσφορης αιτίας». Σύμφωνα με τη «θεωρία της ισοδυναμίας των όρων», υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης και της ζημίας όταν η ζημία δεν θα παραλειπόταν εάν δεν παραλειπόταν και εκείνη η συγκεκριμένη πράξη. Πρέπει δηλαδή η πράξη να αποτελεί condition sine qua non για το συγκεκριμένο ζημιογόνο αποτέλεσμα. Αν υπάρχουν περισσότεροι τέτοιοι όροι, όλοι τους θεωρούνται ισοδύναμοι. Κατά τη «θεωρία της πρόσφορης αιτίας», οι όροι του αποτελέσματος διακρίνονται σε πρόσφορους, δηλαδή σε γενικά κατάλληλους να παράγουν τέτοιο αποτέλεσμα, και σε απρόσφορους, δηλαδή σε γενικά ακατάλληλους γι' αυτό. Αιτιότητα στη συγκεκριμένη περίπτωση δημιουργούν μόνο οι πρώτοι με συνέπεια να πρέπει να διαπιστωθεί με τους κανόνες της κοινής πείρας αν η κάθε μία συγκεκριμένη πράξη που οδήγησε στη ζημία, οδηγεί συνήθως στην παραγωγή τέτοιας ζημίας.

⁸⁷ Βλ. T.Tridimas, σελ. 310.

αυτή, αλλά προτίμησε να επιλύσει κατά περίπτωση τα θέματα που ανέκυπταν και, μάλιστα, αρκετές φορές εις βάρος ακόμη και των ιδιωτών⁸⁸.

Ζημία του ιδιώτη

Για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους μέλους απαιτείται η ύπαρξη ζημίας του ενάγοντα. Το ΔΕΚ δεν έχει θέσει ιδιαίτερα κριτήρια για τον καθορισμό της ζημίας αυτής, αλλά παραπέμπει στις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. Γίνεται δεκτό ότι η ζημία πρέπει να είναι μη συμβατικής φύσεως, πραγματική και βεβαία είτε υλική είτε ηθική, χωρίς όμως και να αποκλείεται και αποζημίωση για ζημία επικείμενη και δυνάμενη να προβλεφθεί με επαρκή βεβαιότητα.

Αιτιώδης συνάφεια

Η συνάφεια αυτή πρέπει να είναι άμεση⁸⁹ και να μην διακόπτεται από ασυνήθιστα ή απρόβλεπτα γεγονότα⁹⁰ χωρίς μάλιστα να ενδιαφέρει εάν υπάρχει καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ στο πλαίσιο της διαδικασίας του αρθ. 226 ΣΕΚ.

Εντούτοις, δεν αποκλείεται στην πράξη να παρατηρείται η συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας να διακόπτεται από πράξεις τρίτων ή ακόμη και από υπαίτια συμπεριφορά του ζημιωθέντος ιδιώτη⁹¹. Στην περίπτωση όπου η ζημία του ιδιώτη είναι αποτέλεσμα τόσο της αντικοινοτικής συμπεριφοράς ενός κρατικού οργάνου όσο και τρίτου προσώπου, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να καθορίσουν την έκταση της ευθύνης του κάθε μέρους. Ο Γενικός Εισαγγελέας στην υπόθεση *Brasserie* θεωρεί ότι η συνάφεια μπορεί να διακοπεί από την υπαίτια

⁸⁸ Βλ. T.Tridimas, σελ. 305-310.

⁸⁹ Βλ. αποφάσεις *Brasserie*, υποσ. 27, σκέψη 51, *Brinkman*, υποσ. 81 σκέψη 29, *Hedley Lomas* υποσ. 29, σκέψη 25.

⁹⁰ Βλ. απόφαση *Rechberger* σκέψη 77. Το ΔΕΚ στην υπόθεση *Rechberger* ο Αυστριακός νομοθέτης μετέφερε εσφαλμένα την οδηγία για τα οργανωμένα ταξίδια και το ΔΕΚ στην υπόθεση αυτή έκρινε ότι η ευθύνη του κράτους μέλους προκύπτει από την εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας και είναι τελείως ανεξάρτητη από την ανωτέρα βία ή από περιστατικά που αφορούν τρίτους. Το κράτος ευθύνεται ως αρχή αρμόδια για τη μεταφορά της οδηγίας που δεν εκπλήρωσε ως όφειλε και στο βαθμό που όφειλε την υποχρέωση μεταφοράς και όχι ως οφειλέτης λόγω της αφερεγγυότητας του διοργανωτή ταξιδιών. Συνεπώς, η αιτιώδης συνάφεια δεν μπορεί να διακόπτεται από τυχαία περιστατικά.

⁹¹ Ενδιαφέρουσες σκέψεις ως προς το θέμα αυτό έχει εκφράσει ο G. Anagnostaras, ό.π. σελ. 669-675.

συμπεριφορά του ζημιωθέντος ιδιώτη (συντρέχον πταίσμα), η οποία θα μπορούσε ακόμη και να έγκειται και στο ότι δεν χρησιμοποίησε όλα τα μέσα έννομης προστασίας που είχε στη διάθεσή του.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας παρουσιάζει η υπόθεση Brinkman⁹², η οποία αποτελεί και την πρώτη περίπτωση όπου το ΔΕΚ βασίστηκε στην προϋπόθεση αυτή για να αποφανθεί ότι δεν στοιχειοθετείται ευθύνη του κράτους μέλους. Η ομώνυμη εταιρεία υπέστη ζημία από την εσφαλμένη απευθείας ερμηνεία μιας οδηγίας, η οποία δεν είχε ενσωματωθεί στην εσωτερική έννομη τάξη της Δανίας, που επιχείρησαν οι διοικητικές αρχές. Στην υπόθεση αυτή, σε αντίθεση με την απόφαση Dillenkofer κατά την οποία η παράλειψη του νομοθέτη να μεταφέρει μια κοινοτική οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών είναι μία *per se* κατάφωρη παράβαση, έκρινε ότι η ζημία της εταιρείας θα έπρεπε να εξεταστεί εάν βρίσκεται σε άμεση αιτιώδη συνάφεια, όχι με την παράβαση του κοινοτικού δικαίου από το νομοθέτη, αλλά με την άμεση εφαρμογή της οδηγίας από τις Δανέζικες διοικητικές αρχές. Εντέλει το ΔΕΚ κατέληξε ότι η ερμηνεία στην οποία προέβησαν οι διοικητικές αρχές δεν παραβίασε κατάφωρα το κοινοτικό δίκαιο γιατί δεν ήταν προδήλως αντίθετη με το γράμμα και το σκοπό της οδηγίας.

Στο δίκαιο της αστικής ευθύνης των κρατών μελών η σημασία της απόφασης αυτής, αλλά και οι δυσκολίες⁹³ που δημιουργεί στην αποκατάσταση της ζημίας του θιγόμενου ιδιώτη είναι πολλαπλές. Συγκεκριμένα, με την απόφαση αυτή το ΔΕΚ αναδεικνύει την πιθανότητα διακοπής της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των παραβάσεων που διαπράττονται από όργανα της νομοθετικής εξουσίας και της ζημίας που υφίσταται ένας ιδιώτης σε περίπτωση όπου οι εθνικές διοικητικές αρχές εφαρμόσουν άμεσα μία οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη. Η απόφαση αυτή παρέχει αναμφισβήτητα στα κράτη μέλη που αρνούνται να ενσωματώσουν στην εθνική τους έννομη τάξη μία κοινοτική

⁹² Βλ. ΔΕΚ, την απόφαση της 24.9.98 στην υπόθεση C-319/96, Brinkman Tabakfabriken GmbH κατά Δανίας κατά την οποία η εταιρεία Brinkman στράφηκε κατά των δανικών αρχών ζητώντας αποζημίωση για τη ζημία που υπέστη όταν το δανικό κράτος φορολόγησε τους κυλίνδρους καπνού Westpoint που εμπορευόταν ως τσιγάρα και όχι ως καπνό καπνίσματος, που είχε ως αποτέλεσμα την υψηλή φορολόγησή της και τον εξοβελισμό της από τη δανική αγορά. Οι δανικές αρχές προέβησαν σ' αυτήν τη φορολογική κατάταξη εφαρμόζοντας άμεσα τις διατάξεις της Οδηγίας 79/32/ΕΟΚ σχετικά με τους φόρους κατανάλωσης των επεξεργαζομένων καπνών η οποία δεν είχε μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο.

⁹³ G. Anagnostaras, ό.π. σελ.146.

οδηγία μία διέξοδο - exit route⁹⁴ – ώστε να απαλλαχθούν της σχετικής ευθύνης τους για τη ζημία που προκαλείται στους θιγόμενους ιδιώτες. Από την άλλη, η απόφαση αυτή αναδεικνύει τη σημασία που έχει για την ασφάλεια δικαίου η προσήκουσα ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, ακόμη και στην περίπτωση που αυτές έχουν άμεσο αποτέλεσμα⁹⁵. Η ζημία της εταιρείας θα είχε αποφευχθεί, εάν η κοινοτική οδηγία είχε μεταφερθεί ορθά από το Δανό νομοθέτη. Κατά μεγάλη ειρωνεία, η εταιρεία θα είχε ενδεχομένως μεγαλύτερες πιθανότητες να αποζημιωθεί, εάν απλώς δεν είχε μεταφερθεί η οδηγία, απ' ότι στην περίπτωση αυτή κατά την οποία λόγω του άμεσου αποτελέσματός της, εφαρμόστηκε (εσφαλμένα) από μία εθνική διοικητική αρχή.

⁹⁴ T. Tridimas, ό.π. σελ. 306.

⁹⁵ E. Μουαμελετζή, ό.π. Η ένταξη του Κράτους...,σελ. 284-285.

B' ΜΕΡΟΣ

Η ένταξη του δικαίου της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο:

Η «σχετικοποίηση» της αυτονομίας του εθνικού δικαίου.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η κοινοτική αξίωση αποζημίωσης κατά του κράτους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου επιδιώκεται μέσω του ένδικου βοηθήματος της αγωγής αποζημίωσης που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο με συνέπεια να συμπροσδιορίζεται, τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο δικονομικό επίπεδο, από το κοινοτικό και το εθνικό δίκαιο ή, ακριβέστερα, από το εθνικό δίκαιο υπό τους όρους που θέτει το κοινοτικό δίκαιο.

Μία τέτοια «όσμωση» κοινοτικού και εθνικού δικαίου αναπόφευκτα δημιουργεί δυσκολίες στον εθνικό δικαστή ο οποίος οφείλει να κινείται ευέλικτα μεταξύ δύο πολύ παρεμφερών ως προς το σκοπό τους, αλλά ταυτόχρονα διαφοροποιημένων ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής τους, καθεστώτων ευθύνης του κράτους, ανάλογα με το εάν η παραβιάζεται το εθνικό ή το κοινοτικό δίκαιο.

I. Οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που κρίνονται από το εθνικό δίκαιο.

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω ανάλυση, το ΔΕΚ με πλήθος σχετικών αποφάσεων του καθόρισε το γενικό, μόνο, πλαίσιο παροχής έννομης προστασίας που παρέχεται από τα εθνικά δικαστήρια σε περιπτώσεις αγωγών αποζημίωσης, αφήνοντας μια σειρά θεμάτων ουσίας, αλλά και όλες τις δικονομικές προϋποθέσεις άσκησης των σχετικών αγωγών στο εθνικό δίκαιο του κάθε κράτους μέλους, αναδεικνύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την πρόθεσή του να επιβάλλει το minimum προστασίας για τους ιδιώτες που έχουν υποστεί ζημία λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου από κάποιο κρατικό όργανο.

Ακριβώς λοιπόν, επειδή το ΔΕΚ παρέχει μόνο το minimum προστασίας των δικαιωμάτων που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο, δεν αποκλείει την αναγνώριση της δυνατότητας θεμελίωσης ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου και σε τυχόν «λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου»⁹⁶.

Ειδικότερα, από τις σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου προκύπτει ότι όταν οι εθνικές προϋποθέσεις είναι ευνοϊκότερες σε σχέση με τις κοινοτικές, εφαρμόζονται, αυτούσιες, ενώ πρέπει να προσαρμόζονται ανάλογα μ' όσα επιβάλλει το κοινοτικό καθεστώς ευθύνης εάν είναι δυσμενέστερες. Βέβαια, το πότε οι εθνικοί κανόνες είναι ευνοϊκότεροι κρίνεται *ad hoc* από τα εθνικά δικαστήρια και ανάλογα με το εθνικό καθεστώς ευθύνης του κάθε κράτους μέλους. Εντούτοις, η δυνατότητα θεμελίωσης ευθύνης με βάση ευνοϊκότερους κανόνες του εθνικού δικαίου, δεν φαίνεται να διασφαλίζει την ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, αλλά συντελεί στην κατοχύρωση διαφορετικού επιπέδου προστασίας των ιδιωτών ανάλογα με το δικαίκο σύστημα του κάθε κράτους μέλους. Ωστόσο, η ως άνω «ενδιάμεση λύση» προτιμήθηκε από το ΔΕΚ για να λειτουργήσει ως «ασφαλιστική δικλείδα» ώστε να μην διαταραχθεί ανησυχητικά η εθνική αυτονομία και να μην αλλοτριωθεί εκ βάθρων ένας τομέας που άνηκε στην κατ' εξοχήν κυριαρχική αρμοδιότητα των κρατών μελών⁹⁷.

⁹⁶ Βλ. ΔΕΚ, αποφάσεις *Brasserie* υποσ.27 σκέψη 66 και *Köbler* υποσ. 26, σκέψη 57.

⁹⁷ Βλ. Ε. Μουαμελετζή, *ό.π.* Η ένταξη στην εθνική..., σελ. 288.

Τα θέματα ουσιαστικού δικαίου που κρίνονται από το εθνικό δίκαιο

Το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης κατά του κράτους για πρόκληση ζημίας από αντικοινοτική συμπεριφορά άγεται ενώπιον του εθνικού δικαστή ο οποίος οφείλει να την αποδεχθεί (ακόμη και εάν το εθνικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει ένα τέτοιου είδους ένδικο βοήθημα) και να εξετάσει περαιτέρω, επικουρούμενος ενδεχομένως μέσω της προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΚ, το αντικειμενικό γεγονός της παράβασης. Ο εθνικός δικαστής στο πλαίσιο της επίδικης διαφοράς, λαμβάνοντας υπόψη τους εθνικούς κανόνες που ισχύουν σε ανάλογες αξιώσεις, είναι και ο μόνος αρμόδιος να κρίνει μια σειρά θεμάτων ουσίας, όπως θέματα σχετικά με τη φύση και την έκταση της αποζημίωσης, την παραγραφή, τον «επικουρικό χαρακτήρα της αγωγής αποζημίωσης» κλπ.

Εντούτοις, δεδομένου ότι η εν λόγω απαίτηση αποζημίωσης του ιδιώτη στηρίζεται πρωτίστως στο κοινοτικό δίκαιο ο εθνικός δικαστής κατά τον σχηματισμό της κρίσης του πρέπει να προβάλλει ισχυρισμούς που προέρχονται καταρχήν από το κοινοτικό δίκαιο και όχι το εθνικό, αφού το αντίθετο θα εναντιωνόταν στην ίδια τη θέσπιση και τη θεμελίωση στο κοινοτικό δίκαιο της αρχής περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου η οποία όπως εύλογα διατυπώνει το ΔΕΚ είναι «σύμφυτη με το σύστημα της συνθήκης». Το ΔΕΚ, επιδιώκοντας την αποτελεσματικότερη και ομοιόμορφη προστασία των δικαιωμάτων του κοινοτικού δικαίου, δεν παραλείπει να θέτει κριτήρια και στοιχεία που πρέπει να λαμβάνει υπόψη ο εθνικός δικαστής στο σχηματισμό της κρίσης του, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα και ότι τα παραπάνω θέματα επαφίενται στην κρίση του εθνικού δικαστή.

Η αποζημίωση

Όσον αφορά την έκταση και το ύψος της αποζημίωσης, το ΔΕΚ έχει δεχτεί ότι, ελλείψει σχετικών κοινοτικών διατάξεων, η θέσπιση κριτηρίων καθορισμού της έκτασης της αποζημίωσης εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους⁹⁸. Η παραπομπή, όμως, αυτή δεν είναι ούτε ανεπιφύλακτη ούτε

⁹⁸ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Brasserie υποσ. 27, σκέψη 67.

απεριόριστη, δεδομένου ότι, κατά ρητή επιταγή του ΔΕΚ, οι εφαρμοστέοι εθνικοί κανόνες δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκοί απ' όσους εφαρμόζονται σε παρόμοιες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου, ούτε μπορεί να είναι τέτοιοι, ώστε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την αποζημίωση⁹⁹.

Το ΔΕΚ με τις οικείες αποφάσεις του παραπέμπει στο εθνικό δίκαιο, δίχως, όμως, να παραλείπει να διαμορφώσει το minimum περιεχόμενο της αποζημίωσης: Η αποζημίωση πρέπει να είναι ανάλογη της ζημίας¹⁰⁰ χωρίς μάλιστα να αποκλείεται το γεγονός να μειωθεί, λόγω συνδρομής συντρέχοντος πταίσματος του ενάγοντα ιδιώτη σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ζημιωθείς δεν κατέβαλε τη δέουσα επιμέλεια για να αποφύγει τη ζημία ή να την περιορίσει και ιδίως δεν χρησιμοποίησε έγκαιρα όλα τα ένδικα μέσα που είχε στη διάθεσή του¹⁰¹. Η αποζημίωση πρέπει να καλύπτει και τη ζημία που εκδηλώθηκε πριν από την έκδοση της δικαστικής απόφασης, ενώ δεν πρέπει να αποκλείεται εντελώς και η δυνατότητα αποζημίωσης για τα διαφυγόντα κέρδη γιατί κάτι τέτοιο, ιδίως όσον αφορά τις διαφορές οικονομικής και εμπορικής φύσης, είναι δυνατό να καταστήσει πρακτικά ανέφικτη την αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών¹⁰². Επίσης, ως απαραίτητο συστατικό στοιχείο της αποκατάστασης της ζημίας πρέπει να νοείται και η επιδίκαση τόκων¹⁰³.

Ως προς το όργανο που υποχρεούται να καταβάλλει την αποζημίωση, το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι το κράτος μέλος οφείλει κατ' αρχήν να καταβάλει την αποζημίωση, ανεξάρτητα από το ποια είναι η δημόσια αρχή που διέπραξε την παράβαση και το ποια δημόσια αρχή βαρύνεται, βάσει του εθνικού δικαίου, να αποκαταστήσει την ζημία¹⁰⁴. Το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται ούτε την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των εθνικών αρχών του ούτε την έλλειψη των αναγκαίων αρμοδιοτήτων και γνώσεων του οργάνου που

⁹⁹ Οι περιορισμοί αυτοί είναι θεμελιώδους σημασίας για το δίκαιο της αστικής ευθύνης λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου και αναλύονται παρακάτω.

¹⁰⁰ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Brasserie υποσ. 27, σκέψη 82. Στο σημείο αυτό το ΔΕΚ διαφοροποιείται με τη νομολογία του για τη θεμελίωση εξωσυμβατικής ευθύνης των κοινοτικών οργάνων, κατά την οποία οι ιδιώτες δεν αποζημιώνονται για τη ζημία που έχουν υποστεί η οποία δεν υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι συμφυείς με τις επιχειρηματικές δραστηριότητες στον οικείο τομέα όπου έχει σημειωθεί η παράβαση.

¹⁰¹ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Brasserie υποσ. 27, σκέψη 84.

¹⁰² Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Brasserie υποσ. 27, σκέψεις 90, 96 και 86-87 και AGM-COS.MET, υποσ. 62 σκέψη 95.

¹⁰³ ΔΕΚ, απόφαση της 02.08.1993, C-271/91, M. Helen Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority.

διέπραξε την παραβίαση για να απαλλαχθεί της ευθύνης του¹⁰⁵. Επίσης, έχει κριθεί ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν αποκλείει τη στοιχειοθέτηση σωρευτικής ευθύνης για την αποκατάσταση της ζημίας ενός οργανισμού δημοσίου δικαίου¹⁰⁶.

Όσον αφορά τη μορφή της αποκατάστασης της ευθύνης, το ΔΕΚ με την απόφαση *Brasserie* είχε περιορισθεί στη γενική αρχή ότι η αποκατάσταση της ζημίας πρέπει να είναι ανάλογη προς τη ζημία. Στη συνέχεια, όμως με τις αποφάσεις *Bonifaci*¹⁰⁷, *Maso*¹⁰⁸ και *Palmissani*¹⁰⁹, το ΔΕΚ θεώρησε ότι για την προσήκουσα αποκατάσταση της ζημίας αρκεί κατ' αρχήν η πλήρης, νομότυπη και αναδρομική εφαρμογή της οδηγίας ενώ επικουρικά μόνο αναγνώρισε τη δυνατότητα των ιδιωτών να αποζημιωθούν εφόσον υπέστησαν επιπρόσθετη ζημία λόγω ότι δεν τους δόθηκαν έγκαιρα τα χρηματικά οφέλη της οδηγίας¹¹⁰. Με τις αποφάσεις του αυτές το ΔΕΚ, μολονότι δεν φαίνεται εκ πρώτης όψεως, επιδίωξε την πληρέστερη και πιο ολοκληρωμένη αποκατάσταση της ζημίας των εναγόντων.

Ειδικότερα, προκειμένου να γίνει καλύτερα κατανοητή η επιδίωξη αυτή του ΔΕΚ, κρίνεται σκόπιμο να παρεμβληθεί μια μικρή αναφορά στα πραγματικά περιστατικά των διαφορών αυτών. Λίγο μετά την εισαγωγή της αρχής της ευθύνης του κράτους μέλους που παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο το έτος 1991, το Ιταλικό Δημόσιο υιοθέτησε το υπ' αριθμό 80/1992 νομοθετικό διάταγμα που ενσωμάτωνε στην εσωτερική έννομη τάξη της χώρας την κοινοτική Οδηγία 80/987 (σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη) που αποτελούσε και το αντικείμενο της επίδικης διαφοράς στην υπόθεση *Francovich* η οποία και τελικά είχε οδηγήσει και στην καταδίκη της Ιταλίας. Το νομοθετικό αυτό διάταγμα, το οποίο είχε και αναδρομική ισχύ όριζε ότι σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, οι μισθωτοί θα λαμβάνουν τους καθυστερημένους τους μισθούς ή επικουρικά αποζημίωση, επειδή οι πρώην εργοδότες τους πτώχευσαν, από τον Οργανισμό Κοινωνικής Ασφάλειας που αποτελούσε ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Οι ενάγοντες ενήγαν τον Οργανισμό Κοινωνικής Ασφάλειας και το Ιταλικό Κράτος, ζητώντας να τους καταβληθούν

¹⁰⁴ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση *Konle*, υποσ. 54, σκέψη 62.

¹⁰⁵ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση *Haim*, υποσ. 61, σκέψη 28.

¹⁰⁶ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση *Haim* υποσ. 61, σκέψη 32.

¹⁰⁷ Βλ. ΔΕΚ, C-94&95/95, *Bonifari & Berto v Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*.

¹⁰⁸ Βλ. ΔΕΚ, C-373/95, *Maso & Gazetta v Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*.

¹⁰⁹ Βλ. ΔΕΚ, C- 261/95, *Palmisani v Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*.

¹¹⁰ Βλ. αποφάσεις *Bonifari & Berto* (παρ. 51-54) και *Maso & Gazetta* (παρ. 39-42)

αναδρομικά οι καθυστερούμενοι μισθοί τους βάσει της ως άνω Οδηγίας και του νομοθετικού διατάγματος που την ενσωμάτωνε. Τα Ιταλικά Δικαστήρια υπέβαλαν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ με βασικότερο το ερώτημα εάν οι επίδικες αξιώσεις που προέρχονταν από τη μη έγκαιρη ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας έπρεπε να στρέφονται κατά του Οργανισμού Κοινωνικής Ασφάλειας ή του Ιταλικού Κράτους. Το ΔΕΚ στις αποφάσεις του αυτές έκανε δεκτό ότι η αναδρομική μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αποτελεί κατ' αρχήν μέσο πλήρους αποκατάστασης της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης, με την προϋπόθεση ότι θα αποζημιώνεται επιπρόσθετα και κάθε περαιτέρω ζημία που προκύπτει λόγω του ότι δεν τους δόθηκαν έγκαιρα τα χρηματικά οφέλη της οδηγίας.

Από την παραπάνω νομολογία προκύπτει ότι επιδίωξη του ΔΕΚ είναι η ουσιαστική αποκατάσταση της ζημίας του ιδιώτη και όχι απλά η αποκατάσταση μόνο της χρηματικής του ζημίας¹¹¹. Μία αγωγή αποζημίωσης έχει ως αίτημά της την αποκατάσταση μόνο της οικονομικής ζημίας που υπέστη ο ενάγων λόγω της παράβασης του κοινοτικού δικαίου, ενώ δεν μπορεί να αποκλείσει την εξακολούθηση της παράβασης, για παράδειγμα όταν αυτό εξακολουθεί να μην ενσωματώνει στην εσωτερική έννομη τάξη του μία οδηγία. Συνεπώς, με τις αποφάσεις του αυτές το ΔΕΚ δέχτηκε ότι η προστασία των συγκεκριμένων κοινοτικών δικαιωμάτων και η ουσιαστική αποκατάσταση της ζημίας των εναγόντων επιτυγχάνονταν καλύτερα με την αναδρομική εφαρμογή της οδηγίας, η οποία άλλωστε ήταν η ίδια αποζημιωτικού χαρακτήρα. Αντιθέτως, δεν είναι σκόπιμο να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η πλήρης, νομότυπη και αναδρομική εφαρμογή της οδηγίας αποτελεί εν γένει (εν αντιθέσει με την επιδίκαση χρηματικής αποκατάστασης) προσήκουσα αποκατάσταση για όλες τις μορφές παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου γιατί οι επίδικες διαφορές αφορούσαν παραβιασθείσες οδηγίες αποζημιωτικού χαρακτήρα. Μια τέτοια προσέγγιση θα ανέτρεπε έναν από τους θεμελιώδεις στόχους καθιέρωσης της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους που είναι η προτροπή για έγκαιρη και έγκυρη συμμόρφωση του κράτους προς τις κοινοτικές τους υποχρεώσεις.

¹¹¹ Βλ. για εκτενέστερη ανάλυση των αποφάσεων αυτών και της αναδρομικής εφαρμογής των οδηγιών ως μέσου πλήρους αποκατάστασης της ζημίας σε Anagnostaras Georgios, *State liability v Retroactive application of belated implementing measures: Seeking the optimum means in terms of effectiveness of EC law*, Web JCLI, 2000, <http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/anagnostars1.html>.

Τα θέματα δικονομικού δικαίου που κρίνονται από το εθνικό δίκαιο.

Εισάγοντας ένα νέο λόγο ευθύνης του κράτους (την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου) που δεν εντασσόταν απαραίτητα στα νομικά συστήματα όλων των κρατών μελών και αναπτύσσοντας ένα πλαίσιο κανόνων που οφείλουν να διέπουν την ευθύνη αυτή, παρέχει στα εθνικά δικαστήρια ένα νέο περίγραμμα παροχής έννομης προστασίας το οποίο χαρακτηρίστηκε από τη μεγάλη πλειοψηφία της θεωρίας ως εμβολισμός της θεσμικής και δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών¹¹². Η παρέμβαση αυτή του κοινοτικού στο εθνικό δίκαιο μετριάζεται από το γεγονός ότι παραμένει στα κράτη μέλη, αν και υπό συγκεκριμένους όρους, η αρμοδιότητα δικονομικής οργάνωσης του ένδικου βοηθήματος που θα υλοποιεί στην εθνική έννομη τάξη την αρχή της κρατικής ευθύνης για παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τη δικονομική οργάνωση της αγωγής αποζημίωσης των ιδιωτών κατά του κράτους που παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο, το ΔΕΚ παραπέμπει, σύμφωνα, άλλωστε, με την πάγια νομολογία του, «ελλείπει κοινοτικής νομοθεσίας»¹¹³, στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους.

Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ κατά την αναγνώριση της αρχής της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου, παρέπεμψε, «ελλείπει κοινοτικής νομοθεσίας», για τα σχετικά με τη δικονομική οργάνωση της αγωγής αποζημίωσης των στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους. Αναλυτικότερα, το ΔΕΚ έκρινε ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη, κατ' εφαρμογή της αρχής της δικονομικής (και θεσμικής τους αυτονομίας)¹¹⁴, η δικονομική οργάνωση του συγκεκριμένου εθνικού ένδικου βοηθήματος, παραχωρώντας το δικαίωμα στα κράτη μέλη να καθορίσουν τις διαδικασίες δικαστικής υλοποίησης του. Στα κράτη μέλη εναπόκειται επομένως να παράσχουν στους ενδιαφερόμενους τη δυνατότητα επίκλησης της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου θέτοντας στη διάθεσή τους το κατάλληλο ένδικο βοήθημα.

¹¹² Βλ. Τ. Tridimas, ό.π. σελ. 301 όπου και περαιτέρω παραπομπές.

¹¹³ Βλ. ΔΕΚ, αποφάσεις Francovich υποσ. 4, σκ.42 και Kobler υποσ. 26, σκ.30

Σε κάθε περίπτωση δεν επιτρέπεται να αίρεται η δυνατότητα πρακτικής υλοποίησης της αρχής από τυχόν δυσχέρεια καθορισμού δικαιοδοτικού οργάνου αρμόδιου να επιλαμβάνεται διαφορών σχετικών με την αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου ή από τυχόν έλλειψη αρμοδίου δικαστηρίου να εκδικάσει τις σχετικές αγωγές αποζημίωσης¹¹⁵.

Με την παραπάνω παραπομπή του ΔΕΚ στο δικονομικό οπλοστάσιο των κρατών μελών φαίνεται ότι το Δικαστήριο υιοθετεί αρχές της προγενέστερης νομολογίας του¹¹⁶: Βασικό χαρακτηριστικό του κοινοτικού δικαίου είναι η εφαρμογή του εντός της εθνικής εννόμου τάξεως των κρατών μελών, στοιχείο που οδήγησε το ΔΕΚ από αρκετά νωρίς να αναγνωρίσει ότι απαιτείται η ύπαρξη εθνικού συστήματος δικαστικής προστασίας, δυνάμει του οποίου θα αναγνωρίζεται και θα παρέχεται δικαίωμα δικαστικής προστασίας των ιδιωτών που βλάπτονται από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που προέρχονται από πράξεις των κρατών μελών.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Salgoil και Bozzetti, το ΔΕΚ αναγνώρισε ότι *«εναπόκειται στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να προσδιορίσει το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί διαφορών στο πλαίσιο των οποίων διακυβεύονται ατομικά δικαιώματα απορρέοντα από την κοινοτική έννομη τάξη στα κράτη μέλη»*¹¹⁷ θεμελιώνοντας μ' αυτόν τον τρόπο την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν και δικαστικώς την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από την κοινοτική έννομη τάξη. Η ανωτέρω νομολογιακή κατασκευή ολοκληρώθηκε και αποκρυσταλλώθηκε κυρίως μέσα από δύο επόμενες αποφάσεις του ΔΕΚ Johnston και Unectef¹¹⁸ σύμφωνα με τις οποίες η υποχρέωση παροχής δικαστικής προστασίας εντός της εθνικής έννομης τάξης ρυθμίζεται μεν από την εθνική νομοθεσία, αλλά κατ' ουσίαν απορρέει από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου καθώς και τα άρθρα 6 και 13 της Ε.Σ.Δ.Α.

¹¹⁴ Για την έννοια της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών βλ., Kakouris C.N., Do the member states possess judicial procedural "autonomy"?, CMLR, 34 (1997), 1389-1412.

¹¹⁵ Βλ. Μεταξάς Α., ό.π. σελ. 429.

¹¹⁶ Για τη σύνδεση της αρχής της ευθύνης του κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου με την προγενέστερη νομολογία του ΔΕΚ, βλ. Παυλόπουλος Προκοπής, Ευθύνη του Κράτους για παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου, ΕλλΔικ, 38(1997), 389-400.

¹¹⁷ ΔΕΚ αποφάσεις της 19.12.1968, C-13/68, Societé par actions Salgoil κατά Ιταλίας και της 09.07.1985, C-179/84, Piercario Bozzetti.

¹¹⁸ Βλ. απόφαση της 15.5.1986, υπόθεση C-222/84 Johnston (σκ.17 και 18) και απόφαση της 15.10.1987, υπόθεση C-222/86 Unectef (σκέψη 14.)

Κατ' εφαρμογή, άλλωστε, της υποχρέωσης της κοινοτικής πίστης των κρατών μελών, όπως αυτή διακηρύσσεται στο άρθρο 10 ΣΕΚ¹¹⁹, ο έλεγχος της τήρησης του κοινοτικού δικαίου πραγματοποιείται πρωτίστως από τις εθνικές αρχές βάσει εθνικών διοικητικών και δικονομικών διαδικασιών, υπό την επιφύλαξη βεβαίως της συνεργασίας τους με τα κοινοτικά όργανα και ιδίως της συνεργασίας τους με το ΔΕΚ, το οποίο σε περίπτωση αμφιβολιών, είναι και το μόνο αρμόδιο να ερμηνεύσει και το κοινοτικό δίκαιο.

Συγκεκριμένα, με τις αποφάσεις Rewe¹²⁰, Comet¹²¹ και Bozetti το ΔΕΚ έκρινε ότι λόγω έλλειψης σχετικών κοινοτικών κανόνων, η αποτελεσματική προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων επιτυγχάνεται διαμέσου των εθνικών δικαιοδοτικών μηχανισμών και μάλιστα χωρίς να υπάρχει για τα κράτη μέλη η υποχρέωση θέσπισης νέων ένδικων βοηθημάτων, αναγνωρίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την αρχή της δικονομικής (και θεσμικής) αυτονομίας¹²² των κρατών μελών. Ωστόσο, η δικονομική αυτή αυτονομία των κρατών μελών δεν είναι απεριόριστη. Ειδικότερα, το ΔΕΚ προκειμένου να αποτρέψει τα κράτη μέλη από το να διαφύγουν της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου μέσω δικονομικών «τεχνασμάτων», θέσπισε συγκεκριμένα όρια στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών, ήτοι την αρχή της ισοδυναμίας και την αρχή της αποτελεσματικότητας.

¹¹⁹ Για περαιτέρω ανάλυση του άρθρου 10 βλ. Ε. Πρεβεδούρου σε Σκουρή Βασίλειο, Ερμηνεία Συνθηκών ..., σελ. 275-294.

¹²⁰ Βλ. ΔΕΚ απόφαση επί της υπόθεσης C-158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH V. Hauptzollamt Kiel.

¹²¹ Βλ. ΔΕΚ απόφαση επί της υπόθεσης C-45/76, Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen.

¹²² Για το περιεχόμενο και τα όρια της κανονιστικής εμβέλειας της εν λόγω αρχής βλ. *Kakouris C.N.*, Do the member states possess judicial procedural "autonomy"?, CMLR, 34 (1997), 1389-1412.

II. Τα όρια που θέτει το κοινοτικό δίκαιο στην αυτονομία του εθνικού δικαίου: η αρχή της ισοδυναμίας και η αρχή της αποτελεσματικότητας¹²³.

Το ΔΕΚ στην προσπάθειά του να «σχετικοποιήσει»¹²⁴ την αυτονομία του εθνικού δικαίου σε σχέση με τους όρους και τις προϋποθέσεις θεμελίωσης ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου, όρισε ότι οι κανόνες του ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου των κρατών μελών που συμπροσδιορίζουν τις εν λόγω αγωγές αποζημίωσης «δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εθνικό δίκαιο» (αρχή της ισοδυναμίας) «ούτε μπορούν να είναι τέτοιες, ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την αποζημίωση» (αρχή της αποτελεσματικότητας)¹²⁵.

Λόγω της φύσης και της ιδιομορφίας της απαίτησης προς αποκατάσταση της ζημίας που υφίστανται οι ιδιώτες λόγω αντικοινοτικής συμπεριφοράς του κράτους μέλους, πρέπει να γίνεται δεκτό ότι η εφαρμογή των σχετικών εθνικών διατάξεων νοείται μόνο συμπληρωματικά μ' αυτές του κοινοτικού δικαίου και μόνο για να διασφαλιστεί η προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων. Ο εθνικός δικαστής που επιλαμβάνεται της εκδίκασης αγωγών αποζημίωσης κατ' επίκληση της αρχής της αστικής ευθύνης λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου οφείλει να απομακρύνεται από τις εθνικές καταβολές του δικαίου της αστικής ευθύνης του

¹²³ Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι σκέψεις που εκτίθενται στη συνέχεια σχετικά με τα όρια που θέτουν οι αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας περιορίζονται μόνο στα σημεία εκείνα που αφορούν τη λειτουργία της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου και δεν αντιμετωπίζουν το ζήτημα στο σύνολό του αφού κάτι τέτοιο ξεπερνάει κατά πολύ τα όρια της εργασίας αυτής.

¹²⁴ Βλ. ΔΕΚ αποφάσεις Francovich υποσ. 4, σκέψη 43 και Brasserie υποσ. 27, σκέψη 67.

¹²⁵ Συνοπτικά αναφέρεται ότι το ΔΕΚ, τα επόμενα χρόνια που ακολούθησαν της αρχικής διατύπωσης των εν λόγω αρχών στις αποφάσεις Rewe, Comet και Bozetti, με πρωταρχικό στόχο την προσαρμογή των εθνικών δικονομικών κανόνων στην ανάγκη για αποτελεσματική, αλλά και ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, ερμήνευσε τις αρχές αυτές κατά τρόπο ευρύ. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι εφαρμόζονται περαιτέρω και στις κυρώσεις που τα κράτη μέλη επιβάλλουν στους ιδιώτες σε περιπτώσεις μικρών ή μεγάλων παραβάσεων των κοινοτικών δικαιωμάτων επιβάλλοντας τον περιορισμό ότι οι κυρώσεις αυτές δεν δύνανται να είναι δυσανάλογα μικρές σε σχέση με το κοινοτικό δικαίωμα που παραβιάστηκε. Στη συνέχεια, παραμέρισε ακόμη και καθιερωμένες εθνικές διατάξεις (απόφαση Emmott), αλλά και απαίτησε να παραμερισθεί από τα αγγλικά δικαστήρια ο κανόνας του common law που απαγόρευε τη λήψη προσωρινών μέτρων κατά του Στέμματος (Factortame). Από την ιδιαίτερα πλούσια νομολογία επί του θέματος αυτού, βλ. ενδεικτικά, Paul Craig, Grainne de Burca, EU Law, Text, cases and materials, 2nd edition, Oxford University Press, p. 213-236.

κράτους και να ερμηνεύει τους σχετικούς εθνικούς κανόνες σύμφωνα με τους κοινοτικούς καθώς και με τις κατευθυντήριες αρχές που διατυπώνει στη σχετική νομολογία το ΔΕΚ. Οι εν λόγω κατευθυντήριες αρχές υπερισχύουν μάλιστα αντίθετων ουσιαστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου. Δηλαδή, σε περιπτώσεις αντίθεσης των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου με τη νομολογία του ΔΕΚ, η ερμηνεία των εθνικών διατάξεων πρέπει να είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο. Συναφώς έχει υποστηριχθεί και η άποψη ότι η απορρέουσα από το κοινοτικό δίκαιο ευθύνη των κρατών μελών πρέπει κατά περίπτωση να εξασφαλίζεται όχι μόνο μέσω της μη εφαρμογής των αντιτιθέμενων στη θεμελίωση της ευθύνης διατάξεων του εθνικού δικαίου¹²⁶, αλλά ακόμη και μέσω της κατάλληλης διαμόρφωσης του συναφούς εθνικού κανονιστικού πλαισίου, η οποία θα διασφαλίζει την αποτελεσματική υλοποίηση των συναφών αξιώσεων αποζημίωσης τυχόν θιγόμενων ιδιωτών στις περιπτώσεις παραβίασης του κοινοτικού δικαίου.

Αρχή της ισοδυναμίας

Σύμφωνα με την αρχή της ισοδυναμίας (ή κατ' άλλη διατύπωση «απαγόρευση διάκρισης»), οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις των εθνικών νομοθεσιών δεν μπορεί να είναι δυσμενέστερες από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις /αγωγές απορρέουσες από το εσωτερικό δίκαιο. Η αρχή της ισοδυναμίας εγγυάται κατ' αυτόν τον τρόπο την ίση μεταχείριση των αξιώσεων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο μ' αυτές που πηγάζουν από το εθνικό στο πλαίσιο μίας εθνικής έννομης τάξης. Βέβαια παρόμοια εγγύηση δεν προβλέπεται για την προστασία των ιδιωτών στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος δικαστικής προστασίας, όπου υπάρχουν αρκετές διαφοροποιήσεις ως προς την προστασία των ιδιωτών¹²⁷.

Εύλογα, λοιπόν, κατά την εκδίκαση των σχετικών αγωγών αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για παράβαση του κοινοτικού δικαίου γεννάται στον εθνικό δικαστή το ερμηνευτικό ζήτημα για το ποια θεωρείται ως παρόμοια απαίτηση. Σύμφωνα με την αρχή της ισοδυναμίας, ως παρόμοιες πρέπει να θεωρούνται οι

¹²⁶ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Norbrook Laboratories υποσ. 54, σκ.111.

απαιτήσεις των ιδιωτών των οποίων το περιεχόμενο, ο σκοπός και το αποτέλεσμα είναι παρόμοιος. Πρόβλημα ανακύπτει, εντούτοις, για το τι θα εφαρμόσει ο εθνικός δικαστής όταν στο εθνικό δίκαιο δεν προβλέπεται παρόμοια αγωγή ή όταν προβλέπονται περισσότερες παρόμοιες αγωγές με διαφορετικές προϋποθέσεις άσκησής τους.

Θα μπορούσε άραγε ο ζημιωθείς ιδιώτης ανάλογα με τα πραγματικά περιστατικά κάθε περίπτωσης να επιλέγει την αγωγή με τις ευνοϊκότερες γι' αυτόν κάθε φορά προϋποθέσεις. Από τη νομολογία του ΔΕΚ σε καμία περίπτωση δεν προκύπτει ότι οι αξιώσεις που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να τυγχάνουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης απ' αυτές που πηγάζουν από το εθνικό δίκαιο ή ότι ο ζημιωθείς ιδιώτης έχει κάθε φορά το δικαίωμα να επιλέγει την συμφέρουσα γι' αυτόν αγωγή γιατί κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε ανασφάλεια δικαίου και ανεπίτρεπτη στρέβλωση του δικαιοδοτικού συστήματος των κρατών μελών¹²⁸.

Αρχή της αποτελεσματικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της αποτελεσματικότητας, οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις των εθνικών νομοθεσιών δεν μπορεί να είναι τέτοιες που να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την χορήγηση της αποζημίωσης. Η αρχή αυτή εγγυάται το minimum προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων που πρέπει να σέβονται όλα τα κράτη μέλη. Το εάν οι εφαρμοστέοι εθνικοί κανόνες καθιστούν την ευδοκίμηση της αγωγής αποζημίωσης πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή, πρέπει να κρίνεται λαμβανομένων υπόψη της θέσης της διάταξης στο σύνολο της διαδικασίας και των ιδιομορφιών της ενώπιον των διαφορών εθνικών αρχών. Υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει, όπου είναι δυνατόν, να λαμβάνονται υπόψη όλες οι βασικές αρχές του εθνικού συστήματος απονομής δικαιοσύνης, όπως η προστασία των δικαιωμάτων της υπεράσπισης, της ασφάλειας δικαίου και της εύρυθμης διεξαγωγής της διαδικασίας¹²⁹. Υποστηρίζεται, μάλιστα,

¹²⁷ Βλ. Convey Jane, State liability in the United Kingdom after Brasserie du Pecheur, CMLR, 1997(34), 611.

¹²⁸ Βλ. Tridimas Takis, ό.π.σελ. 319.

¹²⁹ ΔΕΚ, αποφάσεις επί των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C-430 & 431 /93 Van Schijndel και Van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, σκ.19 και C-63/01 Samuel Sidney Evans σκ.46.

ότι τα τελευταία χρόνια το ΔΕΚ προσπαθεί να αξιοποιήσει στο έπακρον τη δεύτερη αυτή αρχή, η οποία στο παρελθόν σ' ένα πνεύμα αυτονομίας του εθνικού δικαίου προοριζόταν να λειτουργήσει σε ακραίες μόνο περιπτώσεις¹³⁰.

Το ΔΕΚ λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας του εθνικού δικαίου σε σχέση με τις αγωγές αποζημίωσης ιδιωτών που έχουν υποστεί ζημία λόγω παράβασης από κρατικά όργανα του κοινοτικού δικαίου, έχει κρίνει στην απόφαση Van Schijndel¹³¹ ότι εθνικός κανόνας που απαγορεύει την επίκληση παράβασης του κοινοτικού δικαίου για πρώτη φορά ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου που κρίνει σε τελευταίο βαθμό, δεν παραβιάζει την αρχή της αποτελεσματικότητας, αφού αυτή η απαγόρευση έχει τεθεί για την προστασία των δικαιωμάτων της υπεράσπισης και της εύρυθμης διεξαγωγής της δίκης.

Αντίθετα, στην απόφαση Peterbroeck¹³², το ΔΕΚ έκρινε ότι εθνικός κανόνας που θέτει προθεσμία ως προς την επίκληση λόγου παραβίασης του κοινοτικού δικαίου σε δικαστήριο που κρίνει σε πρώτο βαθμό έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της αναλογικότητας και κατ' αποτέλεσμα καθιστά αδύνατη την άσκηση του ένδικου βοηθήματος.

Το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι η προϋπόθεση την οποία επιβάλλει το γερμανικό δίκαιο στην περίπτωση που νόμος παραβαίνει εθνικές διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος κατά την οποία, προκειμένου να αποζημιωθεί ο ιδιώτης, απαιτείται η πράξη ή παράλειψη του νομοθέτη να αφορά ατομική κατάσταση, καθιστά πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την αποκατάσταση της ζημίας που προκύπτει λόγω

¹³⁰ Βλ. Γκιζάρη Άννα, Η έκταση των συνεπειών της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου για τον εθνικό δικαστή (Με αφορμή την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ), ΕΕΕυρΔ, 3 (1997), 649-650.

¹³¹ Στην υπόθεση αυτή οι προσφεύγοντες προσέβαλαν διάταξη του ολλανδικού δικαίου που καθιστούσε υποχρεωτική τη συμμετοχή τους σε κάποιο συνταξιοδοτικό σύστημα, επικαλούμενοι επιχειρήματα προερχόμενα από το εθνικό δίκαιο. Όταν το αίτημα τους απορρίφθηκε από το αρμόδιο Ταμείο, άσκησαν έφεση και το αρμόδιο δικαστήριο τάχθηκε με την άποψη του Ταμείου. Στη συνέχεια άσκησαν αναίρεση ενώπιον του οποίου επικαλέστηκαν επιχειρήματα αντλούμενα από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο.

¹³² Βλ. ΔΕΚ απόφαση της 14.12.1995, C-312/1993 Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgian State: Η εταιρεία Peterbroeck άσκησε προσφυγή στο Εφετείο Βρυξελλών, ενώπιον του οποίου για πρώτη φορά επικαλέστηκε το άρθρο 52 ΣυνθΕΚ, ως νομική βάση της προσφυγής αποτελούσε νέο ισχυρισμό και ότι βάσει του φορολογικού δικαίου οι αιτιάσεις που δεν είχαν διατυπωθεί στη διοικητική ένσταση ούτε εξετάστηκαν αυτεπαγγέλτως από το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο, τον Περιφερειακό Διευθυντή αμέσων φόρων, ούτε προβλήθηκαν εγκαίρως σε δεδομένη προθεσμία, απορρίπτονται ως απαράδεκτες. Το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι αν και η συγκεκριμένη προθεσμία δεν ήταν αυτή καθεαυτή επικριτέα, οι ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης διαδικασίας

παράβασης του κοινοτικού δικαίου, δεδομένου ότι οι κανόνες που θεσπίζει ο νομοθέτης αφορούν κατά κανόνα το γενικό σύνολο και όχι ατομικές καταστάσεις¹³³

Ομοίως, η προϋπόθεση του αγγλικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία, προκειμένου να θεμελιωθεί ευθύνη της δημόσιας αρχής, πρέπει να στοιχειοθετείται κατάχρηση εξουσίας κατά την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος, η οποία όμως δεν νοείται να προέρχεται από το νομοθέτη, καθιστά αδύνατη την αποκατάσταση της ζημίας που υφίσταται ιδιώτης λόγω αντικοινοτικής συμπεριφοράς που καταλογίζεται στον εθνικό νομοθέτη¹³⁴.

Την αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την απόφαση Samuel Sidney Evans παραβιάζει και η εθνική ρύθμιση που καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την απόδειξη ζημίας του ιδιώτη ή που απαιτεί την απόδειξη συγκεκριμένου είδους ζημίας ή που περιορίζει γενικά την υποχρέωση αποζημίωσης μόνο στις ζημιές που προξενούνται σε ορισμένα ειδικά προστατευόμενα ατομικά έννομα αγαθά, ενώ περιορίζει την αποκατάσταση μόνο στη θετική ζημία και αποκλείει το διαφυγόν κέρδος .

III. Η επιρροή και η αφομοίωση της νομολογίας του ΔΕΚ με αποτέλεσμα τον «εξευρωπαϊσμό» του διοικητικού δικαίου των κρατών μελών.

Δεδομένου ότι η αξίωση αποκατάστασης της ζημίας που προέρχεται από παράβαση, εκ μέρους των κρατικών οργάνων, του κοινοτικού δικαίου επιδιώκεται μέσω του ένδικου βοηθήματος που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, ο αρμόδιος εθνικός δικαστής οφείλει να κινείται μεταξύ δύο πολύ παρεμφερών ως προς το σκοπό τους, αλλά ταυτόχρονα διαφοροποιημένων ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής τους δικαιοϊκών συστημάτων ευθύνης του κράτους, ανάλογα εάν η παράβαση αφορά το εθνικό ή το κοινοτικό δίκαιο. Επιπρόσθετα,

καθιστούσαν υπέρμετρα δυσχερή την ικανοποίηση δικαιώματος που απορρέει από το κοινοτικό δίκαιο.

¹³³ Βλ. ΔΕΚ απόφαση Brasserie υποσ.27, σκέψεις 71-72.

¹³⁴ Βλ. απόφαση Factortame σκέψη 73 .

όπως προκύπτει από τα ως άνω εκτεθέντα, ο εθνικός δικαστής οφείλει να αναλύει τις εθνικές (ουσιαστικές και δικονομικές προϋποθέσεις) ευθύνης υπό το πρίσμα των κοινοτικών περιορισμών.

Ο ρόλος του εθνικού δικαστή να συμφιλιώσει δύο διαφορετικές έννομες τάξεις, πέραν των καθαρά διαδικαστικών δυσκολιών που ενέχει, συνίσταται επιπλέον και στην εξισορρόπηση ανάμεσα στο συμφέρον του κράτους να αποφύγει την υπερβολική επιβάρυνση των οικονομικών του και στην πρωταρχική κοινοτική του υποχρέωση για αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών. Η αποστολή αυτή του εθνικού δικαστή, έχει χαρακτηριστεί από θεωρητικό του κοινοτικού δικαίου ως η πιο «οριακή» που του έχει ανατεθεί από την εγκαθίδρυση της κοινοτικής έννομης τάξης¹³⁵, χαρακτηρισμός που φαίνεται μεν να ενέχει κάποια στίγματα υπερβολής, αλλά αποδίδει αρκετά εύγλωττα τις δυσλειτουργίες που προκύπτουν.

Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι και τα εθνικά δικαστήρια αντιλαμβάνονται τη δυσκολία αυτού του εγχειρήματος και απευθύνονται με προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΚ προς άρση όλων των αμφιβολιών από τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου αφού αυτό είναι και το μόνο αρμόδιο να ερμηνεύει και να διασφαλίζει σε τελευταίο επίπεδο την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αναδεικνύεται η σημασία της προδικαστικής παραπομπής¹³⁶ που αποσκοπεί στην ορθή ερμηνεία διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που αποτελούν τη νομική βάση δικαιωμάτων των ιδιωτών διασφαλίζοντας την υιοθέτηση από τα εθνικά δικαστήρια εκείνης της ερμηνευτικής προσέγγισης που εγγυάται την προστασία των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες έλκουν από το κοινοτικό δίκαιο.

Στο πλαίσιο αυτό, εύλογα ανακύπτει το ερώτημα πως τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών αφομοιώνουν και εφαρμόζουν τις κοινοτικές προϋποθέσεις ευθύνης του κράτους.

¹³⁵ Βλ. Μουαμελετζή Ευτυχία, Η ένταξη στην εθνική ..., σελ. 298.

¹³⁶ Εντούτοις, δεν είναι λίγα τα νομολογιακά παραδείγματα που συναντώνται στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, όπου ενώ τα εθνικά δικαστήρια ζήτησαν τη συνδρομή του ΔΕΚ για τη ερμηνεία και εφαρμογή των κοινοτικών προϋποθέσεων ευθύνης στις εκδικασθείσες ενώπιόν τους αγωγές αποζημίωσης, τελικά είτε δεν εφήρμοσαν τις υποδείξεις του ΔΕΚ είτε τις εφήρμοσαν επιλεκτικά και μόνο κατά το βαθμό που τις θεώρησαν πρόσφορες, βλ. αναλυτικότερα Μουαμελετζή Ευτυχία, Η ένταξη στην εθνική ..., σελ. 302.

Οι σκέψεις που εκτίθενται στη συνέχεια αφορούν ακριβώς την αντίδραση των κρατών μελών στην εισαγωγή αυτού του νέου λόγου ευθύνης, ήτοι της παράβασης του κοινοτικού δικαίου, με την επιφύλαξη, εντούτοις, ότι περιορίζονται μόνο σε γενικά σχόλια και δεν αντιμετωπίζουν το ζήτημα στο σύνολό του αφού κάτι τέτοιο ξεπερνάει κατά πολύ τα όρια της εργασίας αυτής.

Είναι σημειολογικά ενδιαφέρον να ξεκινήσει κάποιος την εξέταση του αυτή από την αντίδραση της Ιταλίας μετά από τη δημοσίευση της απόφασης Francovich, αφού η όλη προβληματική ξεκίνησε με τα προδικαστικά ερωτήματα δύο Ιταλών δικαστών¹³⁷. Κατ' αρχήν, πρέπει να διευκρινιστεί ότι βασική διάκριση για το δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το Ιταλικό δίκαιο αποτελεί η διάκριση σε “subjective rights” (diritti soggettivi) και “legitimate rights” (interessi legittimi) με πρακτική σημασία το γεγονός ότι μόνο τα πρώτα μπορούν να οδηγήσουν σε θεμελίωση ευθύνη του Δημοσίου. Κατά το Ιταλικό δίκαιο, αποκλείεται παντελώς η ευθύνη του νομοθέτη ενώ και η ευθύνη των διοικητικών αρχών περιορίζεται ουσιαστικά με την θεμελίωσή της μόνο όταν οι διοικητικές αρχές δρουν σε πεδίο όπου έχουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια. Οι παραδοχές αυτές γίνονται ομοίως αποδεκτές από το Ιταλικό δίκαιο ακόμη και σε περιπτώσεις που σχετίζονται με το κοινοτικό δίκαιο¹³⁸. Υπό το πρίσμα αυτών των αρχών, εύκολα κανείς καταλαβαίνει πόσο δύσκολο ήταν να θεμελιωθεί ευθύνη του Ιταλικού κράτους στην περίπτωση εκείνη όπου η παράβαση αφορούσε τη μη ενσωμάτωση από το νομοθέτη μιας κοινοτικής οδηγίας η οποία εξ ορισμού προϋποθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια.

Όπως εκτίθεται παραπάνω, το Ιταλικό Δημόσιο προκειμένου να συμμορφωθεί με την απόφαση του ΔΕΚ υιοθέτησε το υπ' αριθμό 80/1992 νομοθετικό διάταγμα που ενσωμάτωνε αναδρομικά στην εσωτερική έννομη τάξη της χώρας την κοινοτική Οδηγία 80/987 ορίζοντας ότι σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, οι μισθωτοί θα λαμβάνουν τους καθυστερημένους

¹³⁷ Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι ο κ. Francovich, του οποίου το όνομα συνδέεται στενά με την όλη προβληματική που έχει αναπτυχθεί για τη θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου, εντέλει δεν αποζημιώθηκε μετά από έκδοση δεύτερης απόφασης του ΔΕΚ επί της υπόθεσης C-479/93 Andrea Francovich v Italian Republic σύμφωνα με την οποία δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις αποζημίωσης.

¹³⁸ Βλ. Για τους όρους και τις προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Ιταλικού Δημοσίου, Anagnostaras Georgios, *State liability v Retroactive application ...*, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

τους μισθούς ή επικουρικά αποζημίωση, επειδή οι πρώην εργοδότες τους πτώχευσαν, από τον Οργανισμό Κοινωνικής Ασφάλειας που αποτελούσε ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και όχι από το Ιταλικό Δημόσιο. Το νομοθετικό αυτό διάταγμα προκάλεσε μια σειρά δικαστικών διαμαχών έως το Ιταλικό Ανώτατο Δικαστήριο το οποίο σε προφανή δυσαρμονία με το ΔΕΚ έκρινε ότι η αποκατάσταση της ζημίας ρυθμίζεται από το εθνικό δίκαιο και κατά συνέπεια αφού το Ιταλικό δίκαιο αποκλείει την ευθύνη του νομοθέτη, αρμόδιο να αποκαταστήσει τη ζημία είναι κάποιο άλλο διοικητικό όργανο.

Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι οι θεωρητικοί του Κοινοτικού Δικαίου αποδέχονται ότι τα τελευταία χρόνια τα Ιταλικά Δικαστήρια αφομοιώνουν όλο και περισσότερο τη νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με την αστική ευθύνη του Δημοσίου. Μάλιστα, είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι η Ιταλία δέχεται τη θεμελίωση ευθύνης για παραβάσεις που προέρχονται από τη δικαστική εξουσία¹³⁹.

Όσον αφορά το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Γερμανικού Δημοσίου πρέπει να επισημανθεί ότι αυτό ρυθμίζεται από τα άρθρα 839 του Γερμανικού Αστικού Κώδικα και 34 του Γερμανικού Συντάγματος¹⁴⁰. Επισημαίνεται ότι το γερμανικό δίκαιο πρακτικά αποκλείει την ευθύνη του νομοθέτη (η οποία γεννάται κατ' εξαίρεση μόνο όταν η πράξη ή παράλειψη του νομοθέτη αφορά ατομική κατάσταση) και εισάγει ως προϋπόθεση θεμελίωσης ευθύνης των δημοσίων αρχών την υπαιτιότητα του παρανομούντος οργάνου. Κατόπιν τούτων, μάλλον δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι σε καμία από τις γερμανικού ενδιαφέροντος αποφάσεις του ΔΕΚ (δηλαδή *Brasserie*, *Dillenkofer*, *Denkavit*¹⁴¹, *Haim*) περί θεμελίωσης ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου, οι ενάγοντες δεν κατάφεραν να αποζημιωθούν.

Συγκεκριμένα, στην υπόθεση της *Brasserie de Pecheur*, το *Bundesgerichtshof* στο οποίο επέστρεψε η διαφορά μετά την ομώνυμη απόφαση

¹³⁹ Βλ. άλλωστε και τη σχετική απόφαση του ΔΕΚ της 13.06.2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SPA v Italian Republic*.

¹⁴⁰ Για τις προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το γερμανικό δίκαιο και τη συμβατότητά τους με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου, βλ. Scherer Alska, *State liability – Ten years after Francovich*, Is German State liability law compatible with EC law?, Master thesis Lund University, 2002.

¹⁴¹ Στην απόφαση *Denkavit*, υποσ. 34, το ίδιο το ΔΕΚ είχε κρίνει ότι δεν στοιχειοθετείται κατάφορη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και ως εκ τούτου δεν θα εξεταστεί περαιτέρω η τύχη της υπόθεσης στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης.

του ΔΕΚ έκρινε βάσει μιας αμφιβόλου νομιμότητας νομικής κατασκευής¹⁴² ότι δεν θεμελιώνεται ευθύνη του Γερμανικού Δημοσίου γιατί δεν στοιχειοθετείται κατάφωρη παράβαση και άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας. Από την εν λόγω απόφαση φαίνεται ότι το Bundesgerichtshof φάνηκε να αναλύει τις εσωτερικές προϋποθέσεις ευθύνης βάσει των προϋποθέσεων του κοινοτικού δικαίου, αφομοιώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο, έστω και επιφανειακά στο εσωτερικό δίκαιο τη νομολογία του ΔΕΚ. Από την άλλη πλευρά, αποκαλύφθηκε το κενό στην προστασία των ιδιωτών των οποίων τα δικαιώματα παριαβιάζονται, αφού δίδοντας στον εθνικό δικαστή την αρμοδιότητα να κρίνει εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις της κατάφωρης παράβασης και της αιτιώδους συνάφειας, τα κράτη δύνανται να απαλλαχθούν της ευθύνης τους όταν συντρέχουν περισσότερες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου συνδέοντας τη ζημία μόνο με τις μη κατάφωρες παραβάσεις. Μέσω της στάσης αυτής του Bundesgerichtshof αναδεικνύεται και η επιφυλακτική στάση, μερικών έστω, από τα κράτη μέλη να αποδεχτούν τη στοιχειοθέτηση ευθύνης τους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου¹⁴³.

Ίδια περίπου ήταν και η κατάληξη της απόφασης Dillenkoffer, κατά την οποία τα Γερμανικά Δικαστήρια απέρριψαν τη θεμελίωση ευθύνης με την αιτιολογία ότι το προστατευτικό πλαίσιο που καθιέρωνε η οδηγία για τους ταξιδιώτες παρεχόταν από την 1^η Ιανουαρίου 1993 και εφεξής, δηλαδή από την ημερομηνία που τα κράτη μέλη όφειλαν να ενσωματώσουν τη συγκεκριμένη οδηγία και εφεξής, ενώ το συμφωνητικό με τον ταξιδιωτικό πράκτορα είχε συναφθεί πριν την 1^η Ιανουαρίου 1993 και άρα δεν προστατευόταν από την οδηγία¹⁴⁴. Υπενθυμίζεται, ότι σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΚ, στη συγκεκριμένη υπόθεση στοιχειοθετούταν κατάφωρη παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

Αντίθετα με τη στάση των γερμανικών δικαστηρίων, το διατακτικό της απόφασης του Βρετανικού Divisional Court στην υπόθεση Factortame, ξάφνιασε θετικά τους μελετητές της, καθόσον έκρινε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο διέπραξε εν προκειμένω κατάφωρη παράβαση του κοινοτικού δικαίου, ενώ η λογική και

¹⁴² Βλ. Μουαμελετζή Ε., ό.π. σελ. 299-300.

¹⁴³ Όπως άλλωστε προκύπτει από την ανάλυση της *Deards Elspeth, Germany – Brasserie du Pecheur: Snatching Defeat from the Jaws of Victory?*, *E.L.Rev.*, 22(1997), 624.

καλόπιστη ερμηνεία του σε σχέση με τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας δεν θεωρήθηκε επαρκής για να απαλλαγεί της ευθύνης του. Απαιτούνται επιπλέον επαρκείς και αντικειμενικοί λόγοι που να δικαιολογούν την παράβαση οι οποίοι δεν συνέτρεχαν στη συγκεκριμένη περίπτωση. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι το Divisional Court κατά το σχηματισμό της κρίσης του περί στοιχειοθέτησης κατάφωρης παράβασης χρησιμοποίησε στοιχεία που δεν αναφέρονται στην απόφαση του ΔΕΚ¹⁴⁵ με την αιτιολογία ότι η απαρίθμηση από το ΔΕΚ των κριτηρίων που προσδιορίζουν την κατάφωρη παράβαση δεν είναι εξαντλητική.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, παρόλο που το Βρετανικό δίκαιο ευθύνης (law of tort) δεν αναγνωρίζει δυνατότητα στοιχειοθέτησης ευθύνης του Κοινοβουλίου και δέχεται την αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών μόνο όταν τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους είτε επιδεικνύουν αμέλεια (negligence), είτε παραβιάζουν τις αρμοδιότητές του (breach of a statutory duty) είτε προβαίνουν σε κατάχρηση εξουσίας (misfeasance in public office), τα βρετανικά δικαστήρια αναγνωρίζουν τη δυνατότητα θεμελίωσης ευθύνης του Βρετανικού Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου των οργάνων του¹⁴⁶. Τα βρετανικά δικαστήρια κατά την εκδίκαση σχετικών αγωγών αποζημίωσης θεμελιώνουν το σχετικό λόγο ευθύνης είτε ερμηνεύοντας προς αυτή την κατεύθυνση τους προβλεπόμενους τρεις λόγους του εθνικού δικαίου είτε κρίνοντας ότι θεμελιώνεται μια *suí generis* ευθύνη στις περιπτώσεις αυτές. Αξιοσημείωτο, άλλωστε, είναι και το γεγονός ότι τα Βρετανικά Δικαστήρια έχουν διατυπώσει αρκετά σχετικά προδικαστικά ερωτήματα¹⁴⁷, γεγονός που αποδεικνύει ότι η αξίωση για αποζημίωση των ιδιωτών λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου που προέρχεται από τα κρατικά όργανα έχει ικανοποιητικά διεισδύσει στην εσωτερική έννομη τάξη του Βρετανικού Βασιλείου.

Στη Σουηδία¹⁴⁸, σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου περί ευθύνης, το Κράτος και οι τοπικές αρχές ευθύνονται για τη ζημία που υπέστησαν οι ιδιώτες

¹⁴⁴ Βλ. Scherer Alska, ό.π.

¹⁴⁵ Εντούτοις, μία τέτοια εθνική θεμελίωση της έννοιας της κατάφωρης παράβασης, η οποία διαφοροποιείται από εκείνη του ΔΕΚ, υπονομεύει την ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και δυσχεραίνει τη θεμελίωση ευθύνης του κράτους.

¹⁴⁶ Για εκτενέστερη αναφορά βλ. Convey Jane, ό.π., σελ. 603-634.

¹⁴⁷ Βλ. για παράδειγμα, Hedley Lomas, British Telecommunications και Norbrook Laboratories.

¹⁴⁸ Βλ. Bernitz Ulf, Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Applications of European Law, CMLR, 38(2001), 927-928.

κατά την επίδειξη σφάλματος ή αμέλειας κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Εντούτοις, το Κοινοβούλιο και η Κυβέρνηση ρητά απαλλάσσονται της ευθύνης τους για τις ζημιολγόνες πράξεις τους που διενεργούν κατά την άσκηση νομοθετικής εξουσίας με την αιτιολογία ότι αυτή δεν εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η αντίθεση του Σουηδικού Δικαίου με το κοινοτικό είναι σαφής, αλλά στην πράξη πρέπει να επισημανθεί ότι αρκετές φορές τα εθνικά δικαστήρια έχουν επιδικάσει αποζημίωση προς αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών λόγω πλημμελούς ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, όπως και αποφάσεις όπου οι ιδιώτες επικαλούμενοι ευθέως τη νομολογία Francovich, αποζημιώθηκαν για παράνομες πράξεις της νομοθετικής εξουσίας.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η διαμόρφωση μιας κοινοτικού δικαίου αξίωσης αποζημίωσης κατά των κρατών μελών έχει σαφώς επηρεάσει το δίκαιο της αστικής ευθύνης των κρατών μελών, γεγονός που έχει οδηγήσει σε αμηχανία το μέλλον των θεσμών της αστικής ευθύνης και των σχετικών προϋποθέσεων καθώς και μια σταδιακή μεταστροφή της νομολογίας των κρατών μελών. Οι αλλαγές αυτές που παρατηρούνται στο δίκαιο της αστικής ευθύνης των κρατών μελών, αποτελούν μία από τις μορφές εμφάνισης του φαινομένου του «εξευρωπαϊσμού» του διοικητικού δικαίου των κρατών μελών¹⁴⁹ που έχει ως κύριο χαρακτηριστικό τη δημιουργία μιας ανοιχτής για τη συγκριτική προσέγγιση του διοικητικού δικαίου ευρωπαϊκής προοπτικής.

Ο θεσμός της αστικής ευθύνης στον οποίο αποτυπώνονται οι ιδιαιτερότητες ενός κράτους σε σχέση κυρίως με το βαθμό της εμπέδωσης της αρχής του κράτους δικαίου και της νομιμότητας κατά τη δράση των κρατικών οργάνων του καθώς και τη σχέση και τη συνύπαρξη των κρατικών οργάνων, υπόκεινται στις έντονες επιδράσεις και επιρροές του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και στη σταδιακή εναρμόνιση του κυρίως διαμέσου της νομολογίας του ΔΕΚ.

Από τη σύντομη επισκόπηση της νομολογίας των κρατών μελών που προηγήθηκε, γίνεται αντιληπτό ότι οι εθνικοί κανόνες που ρυθμίζουν θέματα

¹⁴⁹ Βλ. Γέροντας Αποστόλης, Ο «εξευρωπαϊσμός» του διοικητικού δικαίου, ΔιΔικ, 19(2007), 545-581, «(σελ. 548) ... ο «εξευρωπαϊσμός» του διοικητικού δικαίου εμφανίζει μία ποιοτική –δομική διάσταση με την έννοια ότι περιλαμβάνει και το γενικό διοικητικό δίκαιο και ειδικότερα η κανονιστική επέμβαση και νομικούς θεσμούς του εθνικού διοικητικού δικαίου και δεν θεωρείται υπερβολή να λεχθεί ότι στην περίπτωση της επιρροής του κοινοτικού δικαίου στους θεσμούς του

αστικής ευθύνης των κρατών μελών, ακόμη και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης, δεν είναι δυνατόν να χάσουν τις ιδιαιτερότητες τους¹⁵⁰, αλλά είναι ανοιχτοί στις εξωτερικές επιδράσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες δικαιολογούνται κυρίως από λόγω της αναγκαιότητας για ενιαία και ομοιόμορφη εκτέλεση του ευρωπαϊκού κοινοτικού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο :

Το παράδειγμα του ελληνικού δημοσίου δικαίου.

Ενδιαφέρον στο σημείο αυτό είναι να επιχειρηθεί η εξέταση των προϋποθέσεων που θέτει το Δίκαιο της Αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά τις διατάξεις του ελληνικού διοικητικού δικαίου σε σχέση με τα όσα γίνονται δεκτά στο κοινοτικό δίκαιο. Η ερευνητική αυτή προσπάθεια θα προσανατολιστεί αποκλειστικά στον προσδιορισμό και την ερμηνεία των προϋποθέσεων θεμελίωσης ευθύνης κατά το ελληνικό δίκαιο συγκριτικά με όσα γίνονται νομολογιακά δεκτά στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξης.

Στο σημείο αυτό κρίνεται μεθοδολογικά σκόπιμο να προηγηθεί μια απλή αναφορά στις προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το ελληνικό δημόσιο δίκαιο¹⁵¹ και συγκεκριμένα σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ¹⁵². Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, όπως έχουν ερμηνευτεί από τα

διοικητικού δικαίου των κρατών μελών ακόμη και τα θεμέλια των εθνικών έννομων τάξεων έχουν υποστεί ισχυρές δονήσεις και ρωγμές».

¹⁵⁰Τις τελευταίες δεκαετίες αυξάνονται διαρκώς οι τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής στους οποίους επεμβαίνει και δραστηριοποιείται το κράτος, με συνέπεια να αυξάνονται και οι πιθανότητες πρόκλησης ζημίας στους ιδιώτες από πράξεις των οργάνων του. Ακόμη, άλλωστε, και στα κράτη μέλη όπου το κράτος φαίνεται να υποχωρεί υπέρ της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, το κράτος δεν μένει «αμέτοχο», αλλά αναλαμβάνει το ρόλο της εποπτείας των ιδιωτικών δραστηριοτήτων, με συνέπεια ακόμη και σ' αυτές τις περιπτώσεις να είναι δυνατό να προκύψει αστική ευθύνη του Δημοσίου λόγω της πλημμελούς άσκησης της εποπτείας αυτής.

¹⁵¹ Για εκτενέστερη αναφορά βλ. Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σελ.321-347, Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σελ. 227-252, Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2000, σελ. 731-761, Παυλόπουλος Προκοπής, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, 2 τόμοι, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1989, όπου και περαιτέρω παραπομπές.

¹⁵² Κατά τη διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, «Για παράνομες πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωσης, εκτός εάν η πράξη ή παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο

δικαστήρια (ύστερα πράγματι, από νομολογιακές ταλαντεύσεις), για τη θεμελίωση μιας αποζημιωτικής αξίωσης του διοικουμένου έναντι του Δημοσίου, πρέπει να έχει υπάρξει παράνομη (σε ευρεία έννοια) συμπεριφορά οργάνου του Δημοσίου, η οποία να έχει εκδηλωθεί, μέσω μιας νομικής πράξης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψής τους, κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί, εφόσον από τη συμπεριφορά αυτή προέκυψε ζημία για το διοικούμενο, έτσι ώστε μεταξύ της παράνομης συμπεριφοράς και της ζημίας να υφίσταται πρόσφορος αντικειμενικός αιτιώδης σύνδεσμος. Το παράνομο αυτό δεν πρέπει να αναφέρεται σε παράβαση διάταξης που έχει ταχθεί αποκλειστικά και μόνο για χάρη του γενικού συμφέροντος.

Η αγωγή αποζημίωσης αποτελεί διοικητική διαφορά ουσίας, κατατίθεται και εκδικάζεται από τα Διοικητικά Πρωτοδικεία (άρθρο 94 παρ. 2 Σ και Ν. 1406/1983). Εντούτοις, επί συνταξιοδοτικών διαφορών, αρμόδιο είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο και επί διαφορών όπου το Δημόσιο ευθύνεται ως κύριος του αυτοκινήτου κατά τις διατάξεις του Ν. ΓΠΝ'/1911, τότε αρμόδια είναι τα πολιτικά δικαστήρια.

I. Η διαφοροποίηση των προϋποθέσεων θεμελίωσης της Αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το ελληνικό και το κοινοτικό.

Το ζήτημα της ευθύνης από πράξεις ή παραλείψεις των δικαστικών αρχών

Για να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου, κατά τους κανόνες του ελληνικού δημοσίου δικαίου, η παράνομη και ζημιογόνος πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια, θα πρέπει να προέρχεται από όργανο του Δημοσίου ή κάποιου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, όπως δηλαδή και κατά τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Ως «όργανο» του Δημοσίου θα πρέπει να εννοούνται τα φυσικά πρόσωπα, όταν ενεργούν ατομικά ή συλλογικά, μέσα στο πλαίσιο της

πρόσωπο, με την επιφύλαξη και των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Περαιτέρω, το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ορίζοντας ότι «Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

νόμιμης αρμοδιότητας που διαθέτουν, η οποία αντιστοιχεί στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, εφόσον αυτά συνδέονται με την Πολιτεία με οργανική σχέση, έτσι ώστε η συγκεκριμένη συμπεριφορά τους να μπορεί να καταλογιστεί σ' αυτήν, δηλαδή να μπορεί να καταλογιστεί σαν πράξη της ίδιας της Πολιτείας¹⁵³. Υπενθυμίζεται ότι κατά τους κοινοτικούς κανόνες η ευθύνη του Δημοσίου γεννάται ανεξάρτητα από το κρατικό όργανο που διέπραξε την παράβαση είτε δηλαδή αυτή προέρχεται από πράξη ή παράλειψη της νομοθετικής είτε της εκτελεστικής είτε της δικαστικής εξουσίας (ακριβέστερα μόνο από πράξεις ή παραλείψεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα).

Αντίθετα, στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο, παρόλη τη γενικότητα της διάταξης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, η αστική ευθύνη του Δημοσίου δεν είναι ενιαία και για τις τρεις εξουσίες. Συγκεκριμένα, παρά τις έντονες επιφυλάξεις που έχουν διατυπωθεί στη θεωρία¹⁵⁴, δεν γίνεται νομολογιακά¹⁵⁵ δεκτή η στοιχειοθέτηση ευθύνης για πράξεις των δικαστικών αρχών οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο άσκησης της δικαιοδοτικής τους λειτουργίας¹⁵⁶, όταν δηλαδή επιλύουν διαφορές που άγονται ενώπιόν τους με ένδικα βοηθήματα ή κατόπιν άσκησης ποινικής δίωξης.

Οι επιφυλάξεις της νομολογίας στηρίζονται στα εξής κυρίως επιχειρήματα¹⁵⁷: α) Ότι δεν νοείται ευθύνη του Κράτους για τη συμπεριφορά των οργάνων τούτων, αφού η συμπεριφορά τους ανάγεται αποκλειστικά στη σφαίρα άσκησης της κρατικής εξουσίας, β) Ότι η κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών, η οποία αποκλείει τη μεταξύ της

¹⁵³ Βλ. Παπαγιαννόπουλος Γεώργιος, Θεμελίωση αποζημιωτικής κατά του Δημοσίου αγωγής σε παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά οργάνου που ανήκει στη δικαστική λειτουργία, ΔιΔικ, 14(2002), σελ.850.

¹⁵⁴ Για τη σχετική προβληματική στην ελληνική έννομη τάξη όσον αφορά την έννοια του οργάνου κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, βλ. Γ. Παπαγιαννόπουλος, ό.π., ο οποίος υποστηρίζει ότι στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 105 εντάσσονται και τα όργανα που εντάσσονται στη δικαστική λειτουργία και αυτό γιατί η διάταξη αυτή αναφέρεται γενικά στα όργανα του Δημοσίου και η ερμηνεία των διατάξεων πρέπει να γίνεται πάντοτε με γνώμονα το συμφέρον του διοικουμένου, ώστε να παρέχεται σ' αυτόν όσο το δυνατόν υψηλότερου βαθμού ένδικη προστασία, σελ.853.

¹⁵⁵ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2744/2000, ΑΠ 256/96, ΔΕφΑθ2659/97, ΔπρΘεσσ1458/00, ΕφΑθ 6772/1987, ΕφΑθ 6044/1979.

¹⁵⁶ Αναμφισβήτητη είναι, ωστόσο, η αναγνώριση στοιχειοθέτησης αστικής ευθύνης του Δημοσίου για πράξεις των οργάνων της δικαστικής εξουσίας όταν αυτές σχετίζονται με την άσκηση διοικητικής φύσεως αρμοδιοτήτων, όπως αυτές που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστών (προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις, μετατάξεις), μισθολογικά θέματα και την άσκηση διοικητικών καθηκόντων που ανατίθενται στους δικαστικούς λειτουργούς κατά τις διατάξεις των άρθρων 89 παρ. 2 και 3 Συντ. Βλ. ενδεικτικά ΔΕφΑθ 2795/01.

¹⁵⁷ Βλ. Παπαγιαννόπουλος Γεώργιος ό.π. σελ.850.

Πολιτείας και τούτων σχέση πρόσκτησης και συνεπώς τη δυνατότητα επέμβασης αυτής ρυθμιστικώς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν συμβιβάζεται με την αστική ευθύνη του Δημοσίου για τις πράξεις ή παραλείψεις τους, γ) Ότι η αποδοχή της άποψης περί δυνατότητας στοιχειοθέτησης αστικής ευθύνης του Δημοσίου για πράξεις δικαστικών οργάνων, θα αντιτίθετο στο θεσμό του δεδicasμένου που απορρέει από τις δικαστικές αποφάσεις, δ) Ότι οι διατάξεις για την αγωγή κακοδικίας αποκλείουν κάθε υποχρέωση αποζημίωσης από μέρος του Δημοσίου αφού με την αγωγή κακοδικίας καθίσταται υπεύθυνο αποζημίωσης ευθέως το ίδιο το δικαστικό όργανο.

Ενδεικτικά προς την τάση αυτή της νομολογίας παρατίθεται στη συνέχεια απόσπασμα της υπ' αριθμό 256/1996 απόφασης του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με την οποία *«κατά την αληθή έννοια της διατάξεως του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, το Δημόσιο ευθύνεται μόνον από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, συλλογικών ή μη, τα οποία υπάγονται στη διοικητική ιεραρχία της εκτελεστικής εξουσίας και τελούν σε εξάρτηση από την εξουσία αυτήν και ως εκ τούτου μπορεί αυτή να επεμβαίνει ρυθμιστικώς κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί. Συνεπώς, δεν ευθύνεται το Δημόσιο για τις πράξεις ή παραλείψεις των δικαστικών λειτουργών, που δρουν, ατομικώς ή συλλογικώς, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, διότι, ασκούντες αυτοί, δυνάμει του Συντάγματος, τη δικαστική εξουσία, που διακρίνεται των άλλων δύο εξουσιών, ήτοι της νομοθετικής και εκτελεστικής (άρθρα 26, 73 επ., του Συν/τος) και απολαμβάνοντας λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας (άρθρα 87,88, και 90 του Συν/τος), δεν έχουν καμία εξάρτηση από την εκτελεστική εξουσία, η οποία ως εκ τούτου δεν μπορεί να επεμβαίνει ρυθμιστικώς κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, υποδεικνύουσα ή διαγράφουσα ποίαν απόφαση πρέπει να λάβουν σε κάθε υπόθεση, ανεξαρτήτως του αν οι αποφάσεις τους είναι καθαρώς δικαιοδοτικές ή αν αυτές λαμβάνονται επί διοικητικών θεμάτων. Γι' αυτό όταν οι δικαστικοί λειτουργοί προκαλούν, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ζημιά σε διάδικο, ευθύνονται (όταν δεν θεσπίζεται εξαίρεση κατά την οποία δεν ευθύνονται) ατομικώς, σε αντίθεση με τους διοικητικούς υπαλλήλους, για τις πράξεις ή παραλείψεις των οποίων ευθύνεται, όπως προεκτέθηκε, το Δημόσιο».*

Εντούτοις, τα επιχειρήματα αυτά δεν είναι ιδιαίτερα πειστικά, με αποτέλεσμα να υπάρχει έντονος αντίλογος. Συγκεκριμένα, το γεγονός πως κάθε

συμπεριφορά των δικαστικών οργάνων συνιστά άσκηση κρατικής κυριαρχίας δεν μπορεί να σημαίνει ότι, όταν με τη συμπεριφορά αυτή παραβιάζονται κανόνες δικαίου, αυτή θα συγχωρείται γιατί αυτό έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας υπό το φως ιδίως των σύγχρονων αντιλήψεων.

Επίσης, από την κατοχυρωμένη στο άρθρο 87 του Συντάγματος ανεξαρτησία των δικαστών δεν προκύπτει πρόθεση του συνταγματικού νομοθέτη να αποκλείσει περίπτωση θεμελίωσης αστικής ευθύνης από παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά των δικαστικών οργάνων. Η δικαστική ανεξαρτησία αναλύεται στις επιμέρους εγγυήσεις, της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών, των οποίων το προστατευτικό πεδίο δεν μπορεί να θεωρείται ότι εκτείνεται έως το σημείο εκείνο που να αποκλείει τη δυνατότητα αποζημίωσης των ιδιωτών που βλάπτονται από παράνομη συμπεριφορά των οργάνων της δικαστικής εξουσίας. Συγκεκριμένα, η προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών εγγυάται την ισοβιότητα και την εξασφάλιση της υπηρεσιακής κατάστασης αυτών, ενώ η λειτουργική ανεξαρτησία αποβλέπει στην αυτοτέλεια της δικαστικής εξουσίας έναντι επεμβάσεων των νομοθετικών και διοικητικών οργάνων. Με άλλα λόγια, η προσωπική ανεξαρτησία απευθύνεται στους προσωπικούς φορείς της δικαστικής εξουσίας και τους απαλλάσσει από την ευθύνη, τον έλεγχο και την εποπτεία ξένων προς το δικαστικό σώμα οργάνων, ενώ η λειτουργική εξουσία έχει ως αντικείμενο τη δικαστική λειτουργία και την θωρακίζει με οργανικές εγγυήσεις, ώστε να παραμείνει ανεπηρέαστη από πράξεις και επιδιώξεις των φορέων νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας¹⁵⁸.

Εξάλλου, ούτε το επιχείρημα του σεβασμού του δεδουλευμένου φαίνεται να είναι ιδιαίτερα πειστικό και αυτό γιατί ο οφειλόμενος σεβασμός στο δεδουλευμένο δεν θα ήταν ποτέ δυνατό σε μια δικαιοκρατική έννομη τάξη να αποτελεί εμπόδιο στη δυνατότητα να αξιώσει κανείς την αποκατάσταση ζημίας που τυχόν έχει υποστεί από παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά οργάνου της δικαστικής λειτουργίας, δεδομένου άλλωστε ότι η επιδίωξη της ικανοποίησης της αξίωσης αυτής δεν θίγει ούτε κατ' ελάχιστο την ισχύ του δεδουλευμένου, το οποίο και ασφαλώς συνεχίζει να ισχύει. Δεδουλευμένο υπάρχει μεταξύ των ιδίων προσώπων

με την ίδια ιδιότητα μόνο για το δικαίωμα που κρίθηκε και εφόσον πρόκειται για το ίδιο αντικείμενο και την ίδια ιστορική και νομική αιτία. Στην αγωγή αποζημίωσης ούτε το αντικείμενο και πολλές φορές ούτε και οι διάδικοι ταυτίζονται με το αντικείμενο και τους διαδίκους της δίκης που οδήγησε στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Εξάλλου, η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών επιβάλλει την αποζημίωση του ιδιώτη, όχι όμως και την ανατροπή της δικαστικής απόφασης που προκάλεσε τη ζημία.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η αγωγή κακοδικίας δεν μπορεί να αποκλείει τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου διότι η αγωγή αυτή στρέφεται ατομικά κατά του δικαστικού οργάνου εφόσον πληρούνται αυστηρές προϋποθέσεις υποκειμενικής ευθύνης του, ενώ η αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική και δεν στρέφεται κατά ενός δικαστικού οργάνου ατομικά.

Η νομολογία αυτή του εθνικού δικαίου αντιτίθεται σαφώς στο κοινοτικό δίκαιο αφού κατά τη νομολογία του ΔΕΚ αναγνωρίζεται ρητώς¹⁵⁹ η δυνατότητα θεμελίωσης ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες που προκαλούνται από αποφάσεις ανώτατων δικαστηρίων οι οποίες δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα, ως αναγκαία συνέπεια της σημαντικής αποστολής που έχει ανατεθεί στα ανώτατα δικαστήρια να διασφαλίζουν την αποτελεσματική προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων¹⁶⁰. Μάλιστα, το ΔΕΚ με τη νομολογία του φαίνεται να απαντά ικανοποιητικά και σε κάποια από τα ως άνω αναφερόμενα επιχειρήματα κατά της αναγνώρισης στοιχειοθέτησης ευθύνης της δικαστικής λειτουργίας, τα οποία προβλήθηκαν από ορισμένα κράτη μέλη (Αυστρία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο) και σχετίζονταν με την αρχή της ασφάλειας δικαίου και ειδικότερα την ισχύ του δεδεδειμένου, την ανεξαρτησία και το κύρος της δικαιοσύνης καθώς και την έλλειψη δικαιοδοτικού οργάνου αρμοδίου να επιλαμβάνεται τέτοιας φύσης διαφορές.

Ως προς της σχετικές επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν και σχετίζονταν με την ισχύ του δεδεδειμένου, το ΔΕΚ επισημαίνει ότι με την αναγνώριση της

¹⁵⁸ Για την ανάλυση της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας, βλ. ενδεικτικά Μαυριάς Γ. Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σελ. 703-752.

¹⁵⁹ Βλ. παραπάνω, αποφάσεις Köbler υποσ.26 και Traghetti υποσ. 139.

¹⁶⁰ Για τη θέση του εθνικού δικαστή στο κοινοτικό σύστημα έννομης προστασίας και τη συνακόλουθη ευθύνη τήρησης και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στο πλαίσιο των διαφορών που άγονται ενώπιόν του, βλ. Σκουρής Βασίλειος, Ποιες συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια;, ΕΕΕυρΔ, 2(2004), 251-266.

κρατικής ευθύνης λόγω αποφάσεων που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό δεν ανατρέπεται το ουσιαστικό δεδουλευμένο των αποφάσεων αυτών, διότι η δίκη που ανοίγει με την αγωγή αποζημίωσης δεν έχει το ίδιο αντικείμενο και πολλές φορές ούτε τους ίδιους διαδίκους με τη δίκη που οδήγησε στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Σε κάθε περίπτωση η αναπόσπαστη προς την κοινοτική έννομη τάξη αρχή της ευθύνης των κρατών μελών επιβάλλει την αποζημίωση του ιδιώτη, όχι όμως και την αναθεώρηση της δικαστικής απόφασης που προκάλεσε τη ζημία¹⁶¹.

Το ΔΕΚ αποκρούει τον κίνδυνο για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, διευκρινίζοντας ότι η ευθύνη προς αποζημίωση δεν επιρρίπτεται προσωπικώς στο δικαστή, αλλά στο Δημόσιο. Το ΔΕΚ επισημαίνει ότι η αναγνώριση ευθύνης λόγω αμετάκλητων αποφάσεων ανωτάτων δικαστηρίων δεν μειώνει, αλλά αντιθέτως βελτιώνει την ποιότητα της έννομης τάξης και σε τελική ανάλυση ενισχύει το κύρος της δικαστικής εξουσίας, αφού παρέχεται υπό προϋποθέσεις η δυνατότητα αποκατάστασης των επιζήμιων συνεπειών μίας εσφαλμένης δικαστικής κρίσης¹⁶².

Όσον αφορά δικονομικά κωλύματα για την εφαρμογή της αρχής περί ευθύνης του δημοσίου και επί αποφάσεων που κρίνουν σε τελευταίο βαθμό, το ΔΕΚ διευκρινίζει ότι αυτά δεν είναι δυνατό να θέσουν σε κίνδυνο την εφαρμογή της ευθύνης αυτής και παραπέμπει στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους για την δικονομική οργάνωση της αγωγής αυτής¹⁶³.

Κατά συνέπεια, στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία ασκηθεί ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου προς αποκατάσταση ζημίας ιδιώτη από αμετάκλητη απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου που παραβίασε κανόνα του κοινοτικού δικαίου, η ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ από τα εθνικά μας δικαστήρια, θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε να συμβαδίζει με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου και τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου. Ειδικότερα, θα πρέπει αρχικά, εφόσον συντρέχουν όλες οι διαδικαστικές προϋποθέσεις του δικονομικού μας δικαίου, η συγκεκριμένη αγωγή να γίνει τυπικά δεκτή και στη συνέχεια να εξεταστεί το βάσιμο αυτής και σε περίπτωση που πληρούνται οι σχετικές

¹⁶¹ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Köbler υποσ.26, σκέψεις 38-40.

¹⁶² Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Köbler υποσ.26, σκέψεις 40-43.

¹⁶³ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση Köbler υποσ.26, σκέψεις 44-47.

προϋποθέσεις του κοινοτικού δικαίου να επιφέρει την αποκατάσταση της ζημίας του ιδιώτη.

Όσον αφορά δικονομικής φύσης ζητήματα¹⁶⁴ που θα ανέκυπταν από την εκδίκαση μιας τέτοιας αγωγής αποζημίωσης, θα πρέπει μάλλον να εφαρμοστούν όσον γίνονται δεκτά για την επίλυση των εν γένει αγωγών αποζημίωσης κατά τ' άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, θεωρούμενες δηλαδή και αυτές διοικητικές διαφορές ουσίας εκδικαζόμενες από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 2 παρ. 2 του Ν.1406/1983).

Παράβαση κανόνα δικαίου που δεν έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος

Προϋπόθεση θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου αποτελεί η παράβαση με τη ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη ενός κανόνα δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ή παρέχεται συγκεκριμένο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον σχετικό με ένα έννομο υλικό ή άυλο αγαθό. Με την παράβαση του κανόνα αυτού ή πράξη ή η παράλειψη γίνεται παράνομη και υπό τον όρο ότι πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις μπορεί να οδηγήσει σε αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης.

ι. Το κατάφωρο ή μη της παράβασης και οι εξαιρέσεις

Πρέπει να επισημανθεί ότι η έννοια της παρανομίας κατά το δημόσιο δίκαιο διαφοροποιείται σε σχέση με τα όσα γίνονται δεκτά στο ιδιωτικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, ενώ στο ιδιωτικό δίκαιο παρανομία υφίσταται όταν παραβιάζεται ένας κανόνας δικαίου, στο δημόσιο δίκαιο η δραστηριότητα των οργάνων του Δημοσίου είναι παράνομη όχι μόνο στην ως άνω περίπτωση, αλλά και όταν δεν βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις που καθορίζουν το πλαίσιο, το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης της δραστηριότητας αυτής.

Κατά τη νομολογία, ειδικότερη μορφή παρανομίας ικανή να στοιχειοθετήσει αστική ευθύνη του Δημοσίου υφίσταται όταν συντρέχει παράβαση κατ' ουσίαν διάταξη νόμου, όταν εφαρμόστηκε άλλος (από τον εφαρμοστέο)

¹⁶⁴ Για τον προβληματισμό σχετικά με το αρμόδιο προς εκδίκαση των σχετικών αποζημιωτικών διαφορών, βλ. Γ. Παπαγιαννόπουλος ό.π. σελ. 856-858.

κανόνας δικαίου, όταν συντρέχει περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, όταν η διοίκηση παρέλειψε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, όταν παραβιάστηκε δεδικασμένο δικαστικών αποφάσεων ή η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων, όταν συντρέχει περίπτωση κατάχρησης εξουσίας κλπ.

Αντίθετα, κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, μόνο η κατάφωρη παράβαση ενός κοινοτικού κανόνα δικαίου μπορεί να θεμελιώσει ευθύνη του κράτους μέλους. Όπως έχει αναλυθεί παραπάνω, το πότε στοιχειοθετείται κατάφωρη παράβαση κρίνεται σύμφωνα με τα πραγματικά περιστατικά της κάθε υπόθεσης αφού συνεκτιμηθούν διάφορα κριτήρια, όπως ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αυτός αφήνει στις εθνικές ή κοινοτικές αρχές, τον εκούσιο ή μη χαρακτήρα της παράβασης ή της ζημίας, το συγγνωστό ή μη ενδεχόμενης νομικής πλάνης, τη στάση του κοινοτικού οργάνου για τη διατήρηση αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτικών.

Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τους κανόνες του ελληνικού διοικητικού δικαίου, ο ενάγων ιδιώτης ο οποίος φέρει το βάρος απόδειξης της αγωγής αποζημίωσης, οφείλει προκειμένου να ευδοκιμήσει η αγωγή του να αποδείξει απλή παράβαση¹⁶⁵ κάποιου κανόνα δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ή παρέχεται συγκεκριμένο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον σχετικό με ένα έννομο υλικό ή άυλο αγαθό και όχι κατάφωρη παράβαση αυτού. Η προϋπόθεση της «κατάφωρης παράβασης» είναι σαφέστατα δυσμενέστερη¹⁶⁶ απ' αυτή του ελληνικού δικαίου, διότι κατά το σχηματισμό της κρίσης για το εάν συντρέχει, το Δικαστήριο οφείλει να ελέγχει, αφενός αντικειμενικά στοιχεία, όπως αν υπάρχει ήδη από μακρού χρόνου αντίθετη νομολογία του επί του θέματος, αλλά και υποκειμενικά στοιχεία,

¹⁶⁵ Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι ορισμένες αποφάσεις ελληνικών δικαστηρίων (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3422/1999, 3328/2001, ΑΠ 939/1990, 39/1988) φαίνεται να επιχειρούν μία άλλη ερμηνευτική προσέγγιση, η οποία δεν προκύπτει από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η παρανομία έγκειται στην πλημμελή ή παράνομη αιτιολόγηση μιας διοικητικής πράξης ή στην παραβίαση των κανόνων της εξωτερικής νομιμότητας (π.χ. στις περιπτώσεις αναρμοδιότητας, της παραβίασης του ουσιώδους τύπου της διαδικασίας), κατά τις οποίες απαιτείται και η διαπίστωση της ύπαρξης ουσιαστικής παρανομίας προκειμένου να στοιχειοθετηθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου. Η έννοια αυτή της ουσιαστικής παρανομίας και ο τρόπος που ερμηνεύεται από τα ελληνικά δικαστήρια φαίνεται να προσεγγίζει την κοινοτική έννοια της κατάφωρης παράβασης.

¹⁶⁶ Βλ. Raikos Dimitrios, The jurisdiction of the administrative courts in Greece over cases of state liability for breach of EC law by public authorities, http://www.aeaj.org/article.php3?id_article=71.

όπως το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αυτός αφήνει στις εθνικές ή κοινοτικές αρχές, τον εκούσιο ή μη χαρακτήρα της παράβασης, η απόδειξη των οποίων δεν είναι πάντα εύκολη, με συνέπεια να μειώνεται η προστασία του ιδιώτη.

Κατόπιν των ανωτέρω, γεννάται το ακόλουθο ερώτημα: σε περίπτωση που ιδιώτης ασκήσει ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων αγωγή αποζημίωσης για τη ζημία που υπέστη από αντικοινοτική συμπεριφορά οργάνου του Ελληνικού Δημοσίου, αυτός προκειμένου να ευδοκιμήσει η αγωγή του, αρκεί να αποδείξει απλή παράβαση κάποιου κοινοτικού κανόνα δικαίου ή οφείλει, οπωσδήποτε να αποδείξει κατάφωρη παράβαση του κοινοτικού κανόνα δικαίου.

Με βάση τις διατάξεις του Ελληνικού Συντάγματος¹⁶⁷, αλλά και του κοινοτικού δικαίου προκύπτει ο ενάγων ιδιώτης αρκεί να αποδείξει απλή παράβαση του κοινοτικού κανόνα δικαίου. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι η υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου να αποζημιώνουν τους διοικουμένους για παράνομες, πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους κατοχυρώνεται συνταγματικά τόσο ως ειδικότερη έκφανση της αρχής της νομιμότητας που πρέπει να διέπει τη δράση και τη λειτουργία όλων των οργάνων του Δημοσίου και της αρχής του κράτους δικαίου όσο και της αρχής της ισότητας, έχει ως συνέπεια ότι η τροποποίηση των διατάξεων των άρθρων 105-106 ΕισΝΑΚ κατά τρόπο που να περιορίζεται ή να δυσχεραίνεται υπέρμετρα η επανόρθωση των ζημιολογώνων και παράνομων δραστηριοτήτων των οργάνων του Δημοσίου θα ήταν αντισυνταγματική. Ενόψει αυτών, η υποχρέωση για απόδειξη κατάφωρης παράβασης του κοινοτικού κανόνα

¹⁶⁷ Για τη συνταγματική κατοχύρωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου βλ. αντί άλλων Παυλόπουλο Π. Στο συλλογικό έργο των Γέροντα Α., Λύτρα Σ., Παυλόπουλου Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004, σελ.322-325: Ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου αναδεικνύεται ως απαραίτητος και αναντικατάστατος επανορθωτικός μηχανισμός για την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, αλλά και για την κατοχύρωση της συνταγματικής επιταγής της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.). Επίσης, ο θεσμός της αστικής ευθύνης κατοχυρώνεται και στο άρθρο 4 Συντ. και, ιδίως, της επιταγής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών που θεσπίζεται στη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 5 Συντ. Οι ζημίες που προκαλούνται από πράξεις ή παραλείψεις του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ. συνιστούν ειδικά δημόσια βάρη για τους διοικουμένους οι οποίοι τις έχουν υποστεί, δεδομένου ότι είναι συνέπειες της δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης, και δημιουργούν δυσμενή κατάσταση και συνεπώς άνιση επιβάρυνση, αυτών που ζημιώθηκαν σε σχέση με τους λοιπούς διοικουμένους. Με την αποζημίωση τα ειδικά αυτά δημόσια βάρη γενικεύονται, αφού τα έσοδα του Δημοσίου ή του συγκεκριμένου ν.π.δ.δ., που κατάβαλλει την αποζημίωση, αποτελούν δημόσια βάρη τα οποία επιβάλλονται κατά τρόπο γενικό, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη.

δικαίου περιορίζει το υφιστάμενο καθεστώς της αστικής ευθύνης και ως εκ τούτου δεν μπορεί να γίνει συνταγματικά αποδεκτό.

Η υποχρέωση για απόδειξη απλής παράβασης προκύπτει επίσης, κατ' εφαρμογή και της νομολογίας του ΔΕΚ σύμφωνα με την οποία η εξωσυμβατική ευθύνη του κράτους μέλους λόγω παράβασης κοινοτικού κανόνα δικαίου μπορεί να στοιχειοθετηθεί και υπό «*λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου*», όπως είναι δηλαδή και η προϋπόθεση της απλής παράβασης που θέτει το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.

ii. Η διάταξη που έχει τεθεί χάρι του γενικού συμφέροντος

Η διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ εισάγει και μία αρνητική προϋπόθεση για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου «*το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός εάν η πράξη ή παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρι του γενικού συμφέροντος*». Πρόκειται για μια προϋπόθεση αμφίβολης συνταγματικότητας, αφού η επιβάρυνση ορισμένου ή ορισμένων μόνο προσώπων με τις ζημιογόνες συνέπειες της παράνομης κρατικής δραστηριότητας, κατά την εφαρμογή διατάξεων που τέθηκαν χάριν του γενικού συμφέροντος, προσβάλλει την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών, που αποτελεί το συνταγματικό θεμέλιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, κατά τις διατάξεις του ελληνικού δημοσίου δικαίου.

Κατά την ερμηνεία των ελληνικών δικαστηρίων, δεν θεμελιώνεται ευθύνη του Δημοσίου, εάν η παρανομία της ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης συνίσταται στην παράβαση ενός κανόνα, από τον οποίο δεν πηγάζει συγκεκριμένο δικαίωμα του διοικουμένου που ζημιώθηκε επειδή έχει θεσπιστεί αποκλειστικά και μόνο χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, ιδρύεται ευθύνη του Δημοσίου εάν παράλληλα από τις διατάξεις είτε πηγάζουν και συγκεκριμένα δικαιώματα του διοικουμένου είτε γενικότερα αποβλέπει –ταυτόχρονα με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος- στην προστασία του ζημιωθέντος ιδιώτη.

Το κοινοτικό δίκαιο δεν θέτει κανένα σχετικό περιορισμό στην προστασία του ιδιώτη που βλάπτονται τα κοινοτικά του δικαιώματα και μάλιστα, όπως έχει επισημάνει στην υπόθεση Dillenkofer, αν μια διάταξη έχει τεθεί υπέρ του γενικού

συμφέροντος δεν αποκλείεται η δυνατότητα αναγνώρισης αξίωσης αποζημίωσης του ιδιώτη για παράβασή της, αφού δεν μπορεί να αποκλεισθεί γενικά το ενδεχόμενο να προσβάλλονται και δικαιώματα των ιδιωτών, τα οποία ενδεχομένως προστατεύει παράλληλα προς το δημόσιο συμφέρον η διάταξη¹⁶⁸. Βέβαια, πρέπει να τονιστεί ότι η αποστολή της ΕΚ, όπως αυτή προσδιορίζεται στο άρθρο 2 ΣυνθΕΚ¹⁶⁹, η οποία έχει κυρίως οικονομικού προσανατολισμό, καθορίζει περαιτέρω σε γενικές γραμμές και το ευρωπαϊκό δημόσιο συμφέρον, δηλαδή το κοινοτικό συμφέρον. Κατά συνέπεια, το κοινοτικό συμφέρον ως εκ της φύσεως της αποστολής της ΕΚ εμπεριέχει την έννοια της χορήγησης δικαιωμάτων στους ιδιώτες, με εξαίρεση ίσως τις περιπτώσεις των κοινοτικών δικαιωμάτων που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, με αποτέλεσμα να μην τίθεται με την ίδια ένταση ο προβληματισμός που υπάρχει στο ελληνικό δίκαιο για τις διατάξεις που έχουν τεθεί αποκλειστικά και μόνο χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Η οφειλόμενη αποζημίωση

Σε περίπτωση πλήρωσης των προϋποθέσεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και συνακόλουθης στοιχειοθέτησης αστικής ευθύνης του Δημοσίου, η οφειλόμενη αποζημίωση, κατά τη διάταξη του άρθρου 71 παρ. 1 ΚΔΔ, είναι χρηματική και συνίσταται στην ανόρθωση της θετικής περιουσιακής ζημίας, αλλά και της αποθετικής περιουσιακής ζημίας, δηλαδή των διαφυγόντων κερδών. Η αποζημίωση είναι πλήρης και υπολογίζεται κατά τρόπο συγκεκριμένο, σε κάθε περίπτωση, βάσει οικονομικών και αντικειμενικών κριτηρίων και δεδομένων. Επίσης, και ανεξάρτητα από την αποζημίωση για την περιουσιακή ζημία, η ευθύνη του Δημοσίου είναι δυνατό να συνεπάγεται και αποκατάσταση της ηθικής βλάβης με την επιδίκαση εύλογης χρηματικής ικανοποίησης. Κατ' αντιδιαστολή προς το άρθρο 71 παρ. 1 ΚΔΔ, προκύπτει ότι το δικαστήριο δεν μπορεί να διατάξει,

¹⁶⁸ Βλ. απόφαση Dillenkofer, υποσ. 35, σκέψη 39.

¹⁶⁹ «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία της κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας και

εκτιμώντας τις ειδικές περιστάσεις την αποκατάσταση της προγενέστερης κατάστασης.

Αντίθετα, κατά τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, η αποκατάσταση της ζημίας δεν επιτυγχάνεται αποκλειστικά μόνο μέσω χρηματικής αποζημίωσης, αλλά, όπως έχει νομολογηθεί από το ΔΕΚ¹⁷⁰ σε περίπτωση όπου η ζημία του ιδιώτη γεννάται λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη κοινοτικής οδηγίας, για την προσήκουσα αποκατάσταση της ζημίας αρκεί κατ' αρχήν η πλήρης, νομότυπη και αναδρομική εφαρμογή της οδηγίας ενώ επικουρικά μόνο δύναται ο ιδιώτης να λάβει χρηματική αποζημίωση στην περίπτωση όπου υπέστη επιπρόσθετη ζημία. Η αυτή λύση θα μπορούσε να ακολουθηθεί και από τα ελληνικά δικαστήρια σε αγωγές αποζημίωσης στις οποίες η ζημία του ιδιώτη προέρχεται από την παράλειψη του Ελληνικού Δημοσίου να μεταφέρει εμπρόθεσμα και νομότυπα μία κοινοτική οδηγία.

Το υπόχρεο προς καταβολή της αποζημίωσης πρόσωπο

Ουσιαδώς διαφορά κατά τη ρύθμιση της αρχής της εξωσυμβατικής ευθύνης κατά το ελληνικό και το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί το υπόχρεο προς καταβολή της αποζημίωσης πρόσωπο. Κατά το κοινοτικό δίκαιο υπόχρεο να καταβάλλει την αποζημίωση είναι πάντα το κράτος, το οποίο, όπως έχει ήδη τονιστεί, δεν μπορεί να προβάλλει την εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων του για να διαφύγει της ευθύνης του. Αντίθετα, κατά τους κανόνες του ελληνικού δημοσίου δικαίου, η αποζημίωση καταβάλλεται από το παρανομούν όργανο, το οποίο κατά περίπτωση μπορεί να είναι το Ελληνικό Δημόσιο ή ένας Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

βελτίωσης της προστασίας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας της ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών».

¹⁷⁰ Βλ. ΔΕΚ, αποφάσεις Bonifaci (υποσ.107), Maso (υποσ.108) και Palmissani (υποσ.109).

II. Η εναρμόνιση των προϋποθέσεων θεμελίωσης της Αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το ελληνικό και το κοινοτικό.

Πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια οργάνου του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου

Όπως ειπώθηκε και παραπάνω, η παράνομη και ζημιογόνα πράξη πρέπει να προέρχεται από πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια οργάνου του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Παρόλη τη συσταλτική ερμηνεία της έννοιας του «οργάνου» που επιχειρείται για τη δυνατότητα ή μη θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου όσον αφορά τη δικαστική εξουσία, ο όρος δεν περιορίζεται μόνο στα όργανα της εκτελεστικής, αλλά και της νομοθετικής λειτουργίας. Η ερμηνεία του όρου αυτού και συγκεκριμένα η αποδοχή της δυνατότητας θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράνομων και ζημιογόνων πράξεων και από τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας είναι καινοτόμα σε σχέση με όσα γίνονται αποδεκτά στα υπόλοιπα κράτη μέλη¹⁷¹.

Όσον αφορά την εκτελεστική εξουσία¹⁷², θα πρέπει να γίνεται δεκτό ότι αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι δυνατόν να γεννηθεί από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες όλων των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας και στο σύνολο της δραστηριότητάς τους (δηλαδή και κατά την άσκηση διοικητικής εποπτείας), ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για αποφασίζοντα όργανα ή όργανα που προβαίνουν απλώς σε υλικές ενέργειες, καθώς επίσης και ανεξάρτητα από το νομικό δεσμό που τα συνδέει με το Δημόσιο ή το ν.π.δ.δ.

Όσον αφορά την αστική ευθύνη που μπορεί να προκύψει από τη νομοθετική δραστηριότητα των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, αυτή είναι δυνατόν να εμφανιστεί κατά την ψήφιση νόμων, οι διατάξεις των οποίων αντίκεινται στο Σύνταγμα¹⁷³ ή σε υπερνομοθετικούς κανόνες δικαίου¹⁷⁴ (δηλαδή

¹⁷¹ Βλ. τα όσα αναλύονται παραπάνω για το νομικό καθεστώς της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου στην Ιταλία, Γερμανία και Ηνωμένο Βασίλειο.

¹⁷² Βλ. Παυλόπουλος ό.π. σελ. 327-329.

¹⁷³ Βλ. απόφαση ΣτΕ 3587/1997, «Επειδή, εκ της διατάξεως του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος, δια της οποίας θεσπίζεται η ευθύνη προς αποζημίωσιν του Ελληνικού Δημοσίου εκ των παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του κατά την υπό τούτων

στο κοινοτικό δίκαιο, στους γενικά παραδεδεγμένους κανόνες του κοινοτικού δικαίου και στις επικυρωθείσες διεθνείς συμβάσεις), αλλά και σε περιπτώσεις παράλειψης νομοθέτησης, στις εξαιρετικές εκείνες περιπτώσεις που οι συνταγματικές διατάξεις οργανώνουν ένα πλαίσιο δέσμιας νομοθετικής αρμοδιότητας¹⁷⁵.

Πρέπει, όμως, κατ' ακολουθία όσων γίνονται δεκτά από το Συμβούλιο της Επικρατείας¹⁷⁶ να επισημανθεί ότι αστική ευθύνη ευθέως εκ του νόμου μπορεί να προκύψει μόνο όταν ο τυπικός νόμος είναι άμεσης εφαρμογής, δηλαδή, δεν απαιτείται η έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων για την εφαρμογή τους. Στην αντίθετη περίπτωση, αστική ευθύνη του Δημοσίου μπορεί να προκύψει με την έκδοση των διοικητικών πράξεων (ατομικών ή κανονιστικών) που εκδίδονται προς εφαρμογή του νόμου, αφού τότε μπορεί να προκληθεί για πρώτη φορά ζημία.

*άσκησης της δημοσίας εξουσίας, η οποία έχει ανατεθεί εις αυτά, συνάγεται ότι δια την εφαρμογήν της διατάξεως ταύτης απαιτείται, μεταξύ άλλων, όπως η πράξις ή η παράλειψις ή η υλική ενέργεια των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου είναι παράνομος, ήτοι δια ταύτης να παραβιάζεται κανών δικαίου, δια του οποίου προστατεύεται ωρισμένον ατομικόν δικαίωμα ή συμφέρον. Εκ του ότι δε ο νομοθέτης είτε δια νόμου είτε δια διοικητικής κανονιστικής πράξεως, εκδοθείσης κατ' εξουσιοδότησιν νόμου, καθορίζει, γενικώτερον, τους όρους του αδίκου, παρέπεται ότι δεν δύνανται να προκύψη, έστω και αν προκαλήται ζημία εις τρίτον, ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωσιν, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος, εκ της εκ μέρους της Ελληνικής Πολιτείας νομοθετήσεως δια των αρμοδίων, κατά το Σύνταγμα, οργάνων της ή εκ της παραλείψεως των οργάνων τούτων να νομοθετήσουν, **πλην εάν εκ της τοιαύτης νομοθετήσεως ή μη γεννάται αντίθεσις προς υπερκειμένους και επικρατούντας κανόνας δικαίου, οίαι είναι και αι συνταγματικά διατάξεις**».*

¹⁷⁴ Βλ. ΣτΕ 909/2007, «Επειδή, από τη διάταξη του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, με την οποία θεσπίζεται η ευθύνη προς αποζημίωση του Ελληνικού Δημοσίου από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση της δημοσίας εξουσίας, η οποία έχει ανατεθεί σ' αυτά, συνάγεται ότι για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής απαιτείται, μεταξύ άλλων, όπως η πράξις ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου είναι παράνομη, ήτοι με αυτή να παραβιάζεται κανόνας δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ωρισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον. Δεδομένου δε ότι οι όροι του αδίκου καθορίζονται είτε με τυπικό νόμο είτε με κανονιστική πράξη της διοικήσεως, εκδιδόμενη βάσει εξουσιοδοτήσεως νόμου, παρέπεται ότι ευθύνη του Δημοσίου κατ' άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικος δεν γεννάται από την ψήφιση και κύρωση νόμου από τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας καθώς και από την παράλειψη των οργάνων αυτών να νομοθετήσουν, **πλην εάν ο νόμος ή η παράλειψη της νομοθετήσεως ευρίσκονται σε αντίθεση προς υπερκειμένους κανόνες δικαίου, όπως είναι οι διατάξεις του Συντάγματος και οι διατάξεις των διεθνών συμβάσεων, οι οποίες από της επικυρώσεώς τους διά νόμον υπερισχύουν, κατ' άρθρο 28 του Συντάγματος, των απλών νόμων**».

¹⁷⁵ Βλ. για παράδειγμα τις διατάξεις των άρθρων 17 παρ. 5 και 24 παρ. 6 του Συντ. για την υποχρέωση έκδοσης νόμων που θα ρυθμίζουν την αποζημίωση των δικαιούχων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις περιορισμών της ιδιοκτησίας τους.

¹⁷⁶ Βλ. απόφαση ΣτΕ 1038/2006, «(...)ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση του ζημιωθέντος γεννάται μόνο αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη διάταξη, πριν δε και ανεξάρτητα από οποιαδήποτε εφαρμογή της με πράξη της Διοίκησης. Στις λοιπές περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι επιζήμιες επέρχονται από την εφαρμογή του πιο πάνω κανόνα δικαίου, δηλαδή από την

Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης και της ζημίας

Το περιεχόμενο των προϋποθέσεων αυτών, ήτοι η ύπαρξη ζημίας και η πρόσφορη αιτιώδης συνάφεια μεταξύ αυτής και της παράνομης πράξης ή παράλειψης, φαίνεται να ταυτίζεται με τις αντίστοιχες προϋποθέσεις του κοινοτικού δικαίου.

Η ζημία, ομοίως με το κοινοτικό δίκαιο, δύναται να είναι θετική ή αποθετική, υλική ή ηθική και αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παράνομης συμπεριφοράς και ζημίας υφίσταται όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και της λογικής, η συμπεριφορά είναι ικανή κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση κάποιου έκτακτου γεγονότος. Κατά το ελληνικό δημόσιο δίκαιο, υιοθετείται η «θεωρία της πρόσφορης αιτίας» για την πλήρωση της προϋπόθεσης του αιτιώδους συνδέσμου, όπως φαίνεται, άλλωστε, να υιοθετείται και κατά το κοινοτικό δίκαιο με την ήδη ως άνω εκφρασθείσα επιφύλαξη της αναπόφευκτης διαφοροποίησης της έννοιας αυτής ανάλογα με τη νομοθετική ή νομολογιακή αντίληψη κάθε χώρας.

Η αξίωση του ιδιώτη για αποζημίωση λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το ελληνικό δίκαιο μπορεί να αποκλεισθεί ή να περιοριστεί, όπως άλλωστε και στο κοινοτικό δίκαιο, από διάφορους λόγους που είτε διακόπτουν την αιτιώδη συνάφεια (όπως το συντρέχον πταίσμα του ιδιώτη), είτε λόγω παραγραφής της σχετικής αξίωσης των ιδιωτών είτε από άλλα γεγονότα.

Προσωπική ευθύνη του υπαιτίου οργάνου

Σύμφωνα με το β' εδάφιο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, το οποίο ορίζει ειδικότερα ότι «*Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών*», προβλέπεται η συντρέχουσα ευθύνη του προσώπου που προξένησε τη ζημία λόγω της παράνομης συμπεριφοράς του μ' αυτή του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου έναντι του ζημιωθέντος ιδιώτη, με τη διαφορά ότι, σε αντίθεση

πράξη της Διοίκησης που τον εφαρμόζει στην ατομική περίπτωση, η ευθύνη έναντι του ζημιωθέντος προκύπτει όχι από τον κανόνα δικαίου αλλά από την τελευταία αυτή πράξη».

με την αντικειμενική ευθύνη του Δημοσίου, η προσωπική ευθύνη του οργάνου που προξένησε τη ζημία προϋποθέτει υπαιτιότητα.

Ωστόσο, η ενοχή εις ολόκληρον που καθιερώνεται από τον ΕισΝΑΚ έχει σήμερα πολύ περιορισμένη πρακτική εφαρμογή¹⁷⁷, αφού οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι υπάλληλοι και αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α., οι στρατιωτικοί εν γένει καθώς και όσοι ανήκουν στα Σώματα Ασφαλείας και το Λιμενικό Σώμα, έχουν ρητά απαλλαχθεί έναντι των τρίτων για τις παράνομες και ζημιογόνες πράξεις τους¹⁷⁸

Η νομοθετική θέσπιση του προσωπικά ανεύθυνου των παραπάνω προσώπων δεν παραβιάζει τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, αφού αυτοί, όπως έχουν ερμηνευτεί από το ΔΕΚ, δεν επιβάλλουν (αλλά ούτε και απαγορεύουν) την καθιέρωση συντρέχουσας προσωπικής ευθύνης του υπαιτίου οργάνου¹⁷⁹.

Αντικειμενική ευθύνη

Κοινό χαρακτηριστικό της αρχής της αστικής ευθύνης κατά του κανόνες του ελληνικού δημοσίου και του κοινοτικού δικαίου είναι η έλλειψη της προϋπόθεσης υπαιτιότητας του παρανομούντος οργάνου¹⁸⁰. Για τη θεμελίωση της ευθύνης αυτής δεν απαιτείται η επίκληση υπαιτιότητας ως στοιχείο της νομικής βάσης του ενδίκου βοηθήματος με το οποίο επιδιώκεται η αποζημίωση. Ο αντικειμενικός χαρακτήρας της ευθύνης αυτής συντελεί αναμφισβήτητα στην πληρέστερη προστασία των ιδιωτών που βλάπτονται τα δικαιώματά τους από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των κρατικών οργάνων.

Εντούτοις, τον αντικειμενικό χαρακτήρα της ευθύνης κατά το κοινοτικό δίκαιο φαίνεται να νοθεύει η προϋπόθεση της κατάφωρης παράβασης για την πλήρωση της οποίας λαμβάνονται υπόψη και υποκειμενικά στοιχεία τα οποία με την έννοια του πταίσματος.

¹⁷⁷ Προσωπική ευθύνη του υπαιτίου οργάνου προβλέπεται για τους υπαλλήλους που δεν συμμορφώνονται προς τις αποφάσεις του ΣτΕ και γενικά των διοικητικών δικαστηρίων (άρθρα 50 παρ. 4 του ΠΔ 18/89 και 198 του ΚΔιοικΔικ), τα όργανα που παραβιάζουν τις διατάξεις για την απόλυση των συλληφθέντων και τις διατάξεις για την προστασία του ασύλου και της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (άρθρα 6 παρ. 3 και 9 παρ. 2 του Συντ.) και για τους υπουργούς (άρθρο 15 παρ. 5 εδ. β' του Ν.126/03.)

¹⁷⁸ Βλ. άρθρο 38 του Υ.Κ., άρθρο 100 παρ. 2 του Ν.1118/1981, άρθρο 112 Π.Δ. 30/1996, άρθρο 141 ΚΔΚ και άρθρο 1 του Ν.Δ. 2998/1954 αντίστοιχα.

¹⁷⁹ Βλ. Απόφαση AGM-COS.MET slr., υποσ. 62.

III. Η αντιμετώπιση του θεσμού της αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια

Η ιδιαιτερότητα της νομικής φύσης και της αποστολής της ΕΚ, φέρνει τον εθνικό μας κρατικό μηχανισμό (αλλά και γενικότερα όλα τα κράτη μέλη) αντιμέτωπο με νέες απαιτήσεις και προκλήσεις. Η πιο ορατή εξ αυτών συνδέεται με την ανάγκη τήρησης ορισμένων κανόνων δικαίου. Πρόκειται, δηλαδή με άλλα λόγια, για μια απαίτηση σεβασμού του κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου και των προϋποθέσεων διατήρησης και προώθησής του. Εντούτοις, κατά την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, παρατηρείται ότι η απαίτηση αυτή δεν γίνεται εξ ολοκλήρου σεβαστή από τα κρατικά μας όργανα, με αποτέλεσμα, να ανακύπτουν διαφόρων μορφών παθογένειες και, μεταξύ άλλων, η ζημία των κοινοτικών δικαιωμάτων των ιδιωτών και η γέννηση σχετικών διαφορών αποκατάστασης της ζημίας αυτής.

Κατά συνέπεια, είναι ενδιαφέρον στο σημείο αυτό να εξετάσει κανείς εάν ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων ασκούνται τέτοιας μορφής αγωγές αποζημίωσης για την αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών που προέρχεται από την παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, ποιο είναι το περιεχόμενό τους και τέλος, ποια είναι η αντιμετώπιση των ελληνικών δικαστηρίων. Προκειμένου, όμως, να εξεταστούν οι περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι δυνατό να προκύψει υποχρέωση αποζημίωσης του Ελληνικού Δημοσίου έναντι των θιγόμενων ιδιωτών λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου, κρίνεται μεθοδολογικά συνεπέστερο να παρουσιασθεί συνοπτικά το νομικό καθεστώς που ρυθμίζει τη θέση των κανόνων κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη.

Όσον αφορά το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή τις ιδρυτικές Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως αυτές έχουν συμπληρωθεί και τροποποιηθεί με τις μεταγενέστερες Συνθήκες, έχουν κυρωθεί με το Ν.975/1979 ο οποίος εκδόθηκε σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος και ως εκ τούτου διαθέτουν αυξημένη τυπική ισχύ και ισχύουν άμεσα στην εσωτερική έννομη τάξη. Όσον αφορά την ένταξη του παράγωγου κοινοτικού

δικαίου (κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις) στην εσωτερική έννομη πράξη διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος του κοινοτικού κανόνα δικαίου¹⁸¹.

Συγκεκριμένα, ο κανονισμός και η απόφαση έχουν άμεση εφαρμογή εντός της εθνικής έννομης τάξης των κρατών μελών, δηλαδή αποτελούν μέρος του εντός του κράτους μέλους εφαρμοζόμενου δικαίου, χωρίς να απαιτείται κατ' αρχήν, η λήψη μέτρων από τη Βουλή ή τη Διοίκηση. Εντούτοις, δεν αποκλείεται ο ίδιος ο κανονισμός να περιέχει ρητή διάταξη με την οποία να υποχρεώνει τις εθνικές αρχές να λάβουν περαιτέρω μέτρα τα οποία εξειδικεύουν και διευκολύνουν την πλήρη εφαρμογή των διατάξεων αυτού¹⁸². Αντίθετα, η οδηγία ως εκ της φύσεως περιέχει ένα σύνολο επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων, καθώς και την εντολή προς τα κράτη μέλη να θέσουν σε ισχύ εντός ορισμένης προθεσμίας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές πράξεις για την επίτευξη των αποτελεσμάτων αυτών. Στην εθνική μας έννομη τάξη, η ενσωμάτωση των οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο ρυθμίζεται από το Ν. 1338 / 1983 (*«Εφαρμογές του κοινοτικού δικαίου»*), όπως αυτός τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 του ν. 1440 / 1984, ο οποίος ορίζει το πλέγμα των υφισταμένων εξουσιοδοτήσεων προς τον εθνικό νομοθέτη για την προσαρμογή του ελληνικού δικαίου στο κοινοτικό¹⁸³.

¹⁸¹ Για τα είδη και τα χαρακτηριστικά των νομοθετικών πράξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, βλ. μεταξύ άλλων, Σκανδάμης Νίκος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997, σελ. 433-454.

¹⁸² Μάλιστα σύμφωνα με τα Πρακτικά επεξεργασίας του Ε' Τμήματος το Συμβούλιο της Επικρατείας (406 /1980, 827/1983, 624/1984, 736/1987) η ιδιότητα του κανονισμού ως κοινοτικού κανόνα άμεσης ισχύος στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών-μελών καθιστά ανεπίτρεπτη την επανάληψη της ουσιαστικής ρυθμίσεως αυτού σε εθνική νομοθετική ή κανονιστική πράξη. Αντιθέτως, επιτρέπεται η λήψη συμπληρωματικών μέτρων για την εκτέλεση του κανονισμού όταν τούτο είναι αναγκαίο για την εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως. Η υποχρέωση αυτή που απορρέει και από τη νομολογία του ΔΕΚ και διατυπώνεται στο άρθρο 1 παρ.1 του Ν. 1338/1983, πρέπει να ακολουθείται με προσοχή από τη Διοίκηση και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις που η πληρότητα της κανονιστικής ρυθμίσεως δεν επιτυγχάνεται, τότε επιτρέπεται η επανάληψη μεμονωμένων διατάξεων Κανονισμού, όμως πρέπει να τίθεται εντός παρενθέσεως η ένδειξη του άρθρου του Κανονισμού για να είναι σαφές ότι επαναλαμβάνεται κοινοτική ρύθμιση.

¹⁸³ Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, εάν η κοινοτική ρύθμιση εμπίπτει στις περιπτώσεις που απαριθμεί το άρθρο 2 του Ν. 1338/1983 (δηλαδή οι πράξεις αυτές σχετίζονται με πάσης φύσης μονάδες μέτρησης, κρύσταλλα, υφαντουργικά, ηλεκτρολογικά και ηλεκτρονικά υλικά, ανυψωτικά μέσα, συσκευές πίεσης, προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων, προστασία καταναλωτών, κτηνιατρικά φαρμακευτικά προϊόντα και το καθεστώς των παρεχόμενων υπό οποιαδήποτε μορφή κινήτρων και ενισχύσεων στις ναυπηγικές εργασίες) τότε εκδίδεται η προβλεπόμενη από το άρθρο αυτό κοινή υπουργική απόφαση (του καθ' ύλην αρμοδίου Υπουργού και του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας) Αν δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων ερευνάται κατά πόσον το αντικείμενο της επιχειρούμενης ρυθμίσεως καλύπτεται από ειδική εξουσιοδότηση της κείμενης εθνικής νομοθεσίας οπότε σε καταφατική περίπτωση εκδίδεται η προβλεπόμενη αναλόγως των περιπτώσεων οικεία κανονιστική πράξη όπως και οι εκάστοτε παρεπόμενες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις προς κανονιστική ρύθμιση κανονιστικών θεμάτων (άρθρο 1 Ν. 1338/1983). Με αυτές τις κανονιστικές πράξεις δύναται να λαμβάνεται και κάθε

Κατόπιν των ανωτέρω, οι παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους των κρατικών οργάνων οι οποίες είναι δυνατό στο πλαίσιο του εθνικού μας δικαίου να οδηγήσουν σε αποκατάσταση της ζημίας των ιδιωτών, μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής: i) στις περιπτώσεις θέσπισης κανόνων δικαίου το περιεχόμενο των οποίων αντιτίθεται με κανόνες του πρωτογενούς ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου και ii) στις περιπτώσεις όπου δεν θεσπίζονται οι αναγκαίες νομοθετικές και διοικητικές πράξεις προσαρμογής του εθνικού μας δικαίου προς το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο.

Περιπτώσεις θέσπισης κανόνων δικαίου το περιεχόμενο των οποίων αντιτίθεται με κανόνες του πρωτογενούς ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου

Είναι χαρακτηριστικό¹⁸⁴ ότι τέτοιας φύσης αγωγές αποζημίωσης ανακύπτουν κυρίως από πράξεις οικονομικού αντικειμένου, όπως φορολογικού και τελωνειακού¹⁸⁵, αλλά και άρνησης της Διοίκησης να καταβάλλει στους δικαιούχους οικονομικές ενισχύσεις¹⁸⁶ που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Η ζημία των ιδιωτών προέρχεται στις περιπτώσεις αυτές από την εφαρμογή κανόνων δικαίου το περιεχόμενο των οποίων αντιτίθεται στις κοινοτικές πράξεις με τις οποίες επιχειρείται η προσαρμογή της νομοθεσίας σχετικά με την έμμεση φορολογία και της τελωνειακή ένωση των κρατών μελών καθώς και των

αναγκαίο συμπληρωματικό μέτρο για την εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων. Εάν δεν υπάρχει πεδίο εφαρμογής διαδοχικώς των διατάξεων των άρθρων 2 και 1 του Ν. 1338/1983, τότε γίνεται χρήση της εξουσιοδοτήσεως – πλαισίου του άρθρου 4 του Ν. αυτού, δηλαδή εκδίδονται προεδρικά διατάγματα μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας. Βέβαια, η εξουσία που παρέχεται με τις διατάξεις του Ν. 1338 / 1983 για την έκδοση κανονιστικής πράξης (κυρίως προεδρικών διαταγμάτων ή υπουργικών αποφάσεων) μεταφοράς κοινοτικής πράξης στην εσωτερική έννομη τάξη, δεν αποκλείει την ευχέρεια του νομοθέτη να ρυθμίζει με τυπικό νόμο το ίδιο αντικείμενο (ως απόρροια της γενικής νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής, άρθρο 73 Συντ.). Συνεπώς, είναι σαφές ότι για την εκπλήρωση αυτής της κοινοτικής υποχρέωσης υπάρχει συντρέχουσα αρμοδιότητα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Εντούτοις, η ως άνω αναφερόμενη συντρέχουσα αρμοδιότητα νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας δεν είναι απεριόριστη, αφού ο Έλληνας συνταγματικός νομοθέτης στα άρθρα 78 παρ. 1, 4 εδ. α', 36 παρ. 2, 4 και 72 παρ. 1 Συντ., επιβάλλει την έκδοση αποκλειστικά τυπικών νόμων για τη ρύθμιση των αναφερόμενων στα παραπάνω άρθρα θεμάτων. Συνεπώς, οι κοινοτικές οδηγίες με το ως άνω αναφερόμενο ρυθμιστικό αντικείμενο μεταφέρονται υποχρεωτικά στην ελληνική έννομη τάξη με τυπικό νόμο.

¹⁸⁴ Η αποστολή, άλλωστε της Κοινότητας, όπως εξειδικεύεται στο άρθρο 2 της ΣυνΕΚ, είναι πρωταρχικώς η οικονομική ανάπτυξη των κρατών μελών μέσω της δημιουργίας της κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών.

¹⁸⁵ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 177/1998, 798/2007, 1555/2001 και ΔΠρΑθ 1472/1990.

οικονομικών ενισχύσεων διαφόρων γεωργικών προϊόντων που προβλέπονται από κοινοτικές επιλογές.

Πρέπει όμως, όπως αναφέρεται παραπάνω, να τονιστεί ότι κατά τη νομολογία των εθνικών μας δικαστηρίων, ευθύνη του Δημοσίου λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου που συνίσταται στην υιοθέτηση κανόνων δικαίου το περιεχόμενο των οποίων αντιτίθεται κατ' ουσίαν σε διατάξεις του κοινοτικού δικαίου επέρχεται ευθέως εκ του τυπικού νόμου μόνο όταν ο τυπικός νόμος είναι άμεσης εφαρμογής, δηλαδή, δεν απαιτείται η έκδοση κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων για την εφαρμογή τους. Στην αντίθετη περίπτωση όπου έχουν εκδοθεί κατά την εφαρμογή του τυπικού νόμου διοικητικές πράξεις (ατομικές ή κανονιστικές) ή πρέπει να εκδοθούν διότι δεν είναι αμέσου εφαρμογής, η εξωσυμβατική ευθύνη του Ελληνικού Δημοσίου γεννάται από την υιοθέτηση των διοικητικών πράξεων, αφού προκαλείται για πρώτη φορά ζημία.

Περιπτώσεις όπου δεν θεσπίζονται οι αναγκαίες νομοθετικές και διοικητικές πράξεις προσαρμογής του εθνικού δικαίου προς το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο

Επισημαίνεται ότι έχει κριθεί¹⁸⁷ ότι σε περίπτωση μακρόχρονης παράλειψης έκδοσης των αναγκαίων εκτελεστών διοικητικών πράξεων ενσωμάτωσης κοινοτικής οδηγίας γεννάται υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ. Συγκεκριμένα, έχει κριθεί ότι εφόσον γίνεται δεκτό ότι η παράλειψη έκδοσης κανονιστικής διοικητικής πράξης, η οποία προβλέπεται από ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση και αποσκοπεί στη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, γεννά ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση, εφόσον αποδειχθεί ότι από την παράλειψη αυτή επήλθε ζημία στα δικαιώματα των διοικούμενων, πρέπει, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, να γίνει δεκτό ότι τέτοια ευθύνη του Δημοσίου γεννάται και από τη συνεχιζόμενη πέραν των τασσόμενων χρονικών ορίων, αλλά και πέρα από κάθε εύλογο χρόνο παράλειψη έκδοσης των εκτελεστών διοικητικών πράξεων

¹⁸⁶ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 615/1999, 618/2005 και ΔΠρΑθ 10333/1990, 10559/1990.

¹⁸⁷ Βλ. απόφαση ΔΠρΑθ 17.670/1996.

ενσωμάτωσης των κοινοτικών οδηγιών¹⁸⁸. Ευθύνη προς αποζημίωση γεννάται και όταν το Δημόσιο παραλείπει να λάβει όλα τα κατάλληλα μέσα υλοποίησης των προβλεπομένων σκοπών μιας οδηγίας που έχει ενσωματωθεί στην εθνική μας έννομη τάξη ακόμη και όταν οι κοινοτικοί αυτοί κανόνες δικαίου έχουν μεν τεθεί για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αλλά παράλληλα προστατεύουν και ιδιωτικά δικαιώματα και συμφέροντα¹⁸⁹.

Σύμφωνα με τα όσα γίνονται νομολογικά δεκτά στη χώρα μας δεν προκύπτει υποχρέωση αποζημίωσης κατά το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ όταν διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου ερμηνεύτηκε και εφαρμόστηκε εσφαλμένα ή όταν παραλείφθηκε η θέσπιση παροχής που προβλέπεται από διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου η οποία δεν έχει άμεση ισχύ, δηλαδή με τον τρόπο που έχει διατυπωθεί δεν παρέχει δικαιώματα στους ιδιώτες τα οποία να μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων¹⁹⁰. Η ερμηνεία αυτή του Δικαστηρίου αντιτίθεται σαφώς με τα όσα γίνονται δεκτά από το ΔΕΚ το οποίο έχει, από πολύ νωρίς με την απόφαση *Brasserie du Pecheur*, ρητά αποσυνδέει τη δυνατότητα θεμελίωσης ευθύνης των κρατών μελών από την άμεση εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων.

¹⁸⁸ Η απόφαση αυτή αποκτά μεγαλύτερη σημασία για την προστασία των ιδιωτών όταν προσβάλλονται δικαιώματα τους που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο δεδομένου ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. υπ' αριθμό 2070/99 απόφαση της Ολομέλειας) εκδικάζοντας αίτηση ακυρώσεως κατά παράλειψης έκδοσης π.δ. σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 89/48 /ΕΟΚ έκρινε ότι η εκπλήρωση της υποχρέωσης για την πλήρη μεταφορά της οδηγίας δεν δύναται να εξασφαλιστεί με αίτηση ακυρώσεως που ασκείται από διοικούμενο ενώπιον του ΣτΕ, κατ' εφαρμογή του άρθρου 45 π.δ. 18/1989 γιατί για την εκπλήρωση της κοινοτικής υποχρέωσης υπάρχει συντρέχουσα αρμοδιότητα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.

Με την απόφασή του αυτή που έρχεται σε αντίθεση με την θεωρία της υπεροχής και της άμεσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και αγνοεί την κοινοτική αρχή του "φυσικού δικαστή" (*droit au juge*) καθώς αφήνει σημαντικά δικαιώματα χωρίς πραγματική έννομη προστασία, καθιστά στην πραγματικότητα απροστάτευτο τον ιδιώτη ενώπιον της Διοικήσεως η οποία πολλές φορές κωλυσιεργεί επί μακρῶ να εκπληρώσει αυτή την κοινοτική υποχρέωση. Το κενό αυτό κατά ένα μόνο μέρος φαίνεται να καλύπτεται από την αγωγή αποζημίωσης.

¹⁸⁹ Βλ. απόφαση ΔΠρΑθ 3093/1998.

¹⁹⁰ Βλ. απόφαση ΔΠρΑθ 1793/2004.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Μολονότι η προβληματική περί εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου διαμορφώθηκε σε κοινοτικό επίπεδο σχετικά πρόσφατα (μόλις την προηγούμενη δεκαετία με την απόφαση Francovich), η δυναμική που απέκτησε από πολύ νωρίς είναι αξιοσημείωτη, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην προσπάθεια του ΔΕΚ να διαμορφώσει με αρκετή λεπτομέρεια το περιεχόμενο της αρχής, επιδιώκοντας μ' αυτόν τον τρόπο να καλύψει το κενό μεταξύ της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου και της ικανοποίησης των δικαιωμάτων των ιδιωτών που πλήττονται από την αντικοινοτική συμπεριφορά των κρατών μελών.

Η προοπτική, όμως, της αγωγής αποζημίωσης κατά του κράτους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, εξαρτάται κυρίως από τα εθνικά δικαστήρια, τα οποία καλούνται εκδικάζοντας τις σχετικές διαφορές να απομακρυνθούν από τις εθνικές καταβολές του εθνικού δικαίου περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου και να ερμηνεύσουν τις προϋποθέσεις ευθύνης σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Αναμφίβολα, η ύπαρξη δύο διαφορετικών μορφών κρατικής ευθύνης, ανάλογα με το αν παραβιάστηκε το εθνικό δίκαιο (οπότε εφαρμόζεται το εθνικό δίκαιο) ή το κοινοτικό δίκαιο (οπότε πρέπει να υποτάσσεται σε μεγάλο βαθμό στις προδιαγραφές του κοινοτικού «*ius commune*», όπως αυτό διαπλάθεται από το ΔΕΚ)¹⁹¹, δημιουργεί δυσλειτουργίες στην πράξη καθώς και ανομοιομορφία τόσο στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου όσο και στην προστασία των κοινοτικών δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Η αποτελεσματικότητα, όμως, ως προς την ένταξη και την αφομοίωση από τα εθνικά δικαστήρια της κοινοτικής προέλευσης αρχής της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, κρίνεται για άλλα κράτη επιτυχημένη και για άλλα λιγότερο επιτυχημένη, γεγονός που οφείλεται σε διάφορους παράγοντες που συνδέονται είτε με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εθνικού καθεστώτος περί ευθύνης του Δημοσίου είτε ακόμη, και με πολιτικούς λόγους που σχετίζονται με τη στάση κάθε κράτους μέλους απέναντι στην ενοποιητική διαδικασία.

¹⁹¹ Βλ. Ε. Σαχπεκίδου, ό.π. σελ. 289.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Πίνακας αποφάσεων

ΔΕΚ

Case 6/60, *Humblet v. Belgium* [1960] ECR 559

Case 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1

Case 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585

Case 45/76, *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2042

Case 60/75, *Russo v. Aima* [1976] ECR 45

Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978] ECR 629

Case 158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH v. Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805

Case 283/81 *CILFIT and others* [1982] ECR 3415

Joined Cases 194-206/83, *Asteris and others v. Commission* [1985] ECR 2815

Case 222/84, *Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651

Case 222/86, *UNECTEF v. Heylens* [1987] ECR 4097

Joined Cases 106-120/87, *Asteris and others v. Greece and European Economic Community* [1988] ECR 5515

Case C-188/89, *A. Foster and others v British Gas plc.* [1990] ECR I-3313

Case C-213/89, *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and Others* [1990] ECR I-2433

Case C-221/89, *R. v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd* [1991] ECR I-3905

Joined Cases C-6/90 and C-9/90, *Francovich & Bonifaci v. Italy* [1991] ECR I-5357

Joined Cases C-104/89 and C-37/90, *Mulder and others v. Council and Commission* [1992] ECR I-3061

C-208/90, *Emmott v. Minister for Social Welfare* [1991] ECR I-4269

Case C-271/91, *M. Helen Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1993] ECR I-4367

Case C-31/92, Larsy v. INASTI [1993] ECR I-4543

Case C-91/92, Faccini Dori v. Ercreb [1994] ECR I-3325

Case C-312/93, Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgian State [1995] ECR I-4599

Cases C-430 and 431/93, Van Schinjdell & Van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten [1995] ECR I-4705

Case 479/93, Andrea Francovich v. Italian Republic [1995] ECR I-3843

Joined Cases C-46/93 and C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v. Germany and R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. & others [1996] ECR I-1029

Case C-392/93, R. v. HM Treasury, ex parte British Telecommunications plc [1996] ECR I-1631

Case C-5/94, R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries & Food, ex parte Hedley Lomas [1996] ECR I-2553

Cases C-178/94, C-179/94 and C-188/94 to C-190/94, Dillenkofer and others v. Germany [1996] ECR I-4845

Cases C-283, C-291 and C-292/94, Denkavit International v. Bundesamt für Finanzen [1996] ECR I-5063

Case C-441/93, Panagis Pafitis v. Trapeza Kentrikis Ellados AE [1996] ECR I-1347

Case C-66/95, The Queen v. Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton [1997] ECR I-2163

Joined Cases C-94/95 and 95/95, Danila Bonifaci and others v. INPS [1997] ECR I-3969

Case C-261/95, Rosalba Palmisani v. INPS [1997] ECR I-4025

Case C-265/95, Commission v. France [1997] ECR I-6959

Case C-15/96, Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg [1998] ECR I-47

Case C-127/95, Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [1998] ECR I-1531

Case C-319/96, Brinkman Tabakfabriken GmbH v. Skatteministeriet [1998] ECR I-5255

Case C-140/97, Rechberger and Greindl v. Austria [1999] ECR I-3499

C-302/97, Konle v. Austria [1999] ECR I-3099
Case C-321/97, Ulla-Brith Andersson and Susanne Wakeras-Andersson v. Swedish State [1999] ECR I-3551
Case C-424/97, Salomone Haim v. Kassenzahnartzliche Vereinigung Nordrhein, [2000] ECR I-5123
Case C-352/98 P, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm and Goupil v. Commission, [2000] ECR I-5291
T-178/98, Fresh Marine AS v. Commission [2000] ECR II-3331
Case C-118/00, Larsy v. INASTI [2001] ECR I-5063
Case C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria, [2003] ECR I-5659
C-63/01, Samuel Sidney Evans v. Secretary of State for Environment, Transport and the Regions and the Motor Insurer's Bureau [2003] ECR I-4447
Case C-224/01, Gerhard Köbler v. Austria, [2003] ECR I-10239
Case C-453/00, Kühne & Heitz [2004] ECR I-837

ΑΠ

39/1988, 939/1990 και 256/1996,

ΣτΕ

3422/1997, 3587/1997, 177/1998, 615/1999, 2070/1999, 1555/2001, 3328/2001, 618/2005, 909/2007 και 798/2007

Πρακτικά επεξεργασίας Ε' Τμήματος ΣτΕ

406/1980, 827/1983, 624/1984 και 736/1987

ΔΕΦΑΘ

2795/2001

ΔΠρΑΘ

1472/ 1990, 10333/1990, 10559/1990, 16670/1996, 3093/1998 και 1793/2004

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A. ΒΙΒΛΙΑ

Ελληνικά

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαϊτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004.

Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.

Μαυριάς Γ. Κώστας, Συνταγματικό Δίκαιο, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2004.

Παυλόπουλος Προκοπής, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, 2 τόμοι, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1989.

Σκανδάμης Νίκος, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997.

Σκουρής Βασίλειος, Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2003.

Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005.

Στέγκος Ν. Πέτρος, Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2000.

Τάχος Ι. Αναστάσιος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Σάκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2000.

Ξενόγλωσσα

Craig Paul Grainne de Burca, EU Law, Text, cases and materials, Oxford 2nd edition, 1998.

Steiner Josephine, Textbook on EC Law, Blackstone Press limited, 4th edition, 1995.

B. ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Γέροντας Αποστόλης, Ο «εξευρωπαϊσμός» του διοικητικού δικαίου, ΔιΔικ, 19(2007), 545-581.

Γκιζάρη Άννα, Η έκταση των συνεπειών της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου για τον εθνικό δικαστή (Με αφορμή την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ), ΕΕΕυρΔ, 3 (1997), 647-670.

Μαθιουδάκης Γ. Ιακώβου, Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ΔιΔικ, 10(1998), 314-329.

Μεταξάς Α., Ευθύνη κράτους-μέλους λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου καταλογιζομένων σε ανώτατα εθνικά δικαστήρια, ΕΔΔΔΔ, 2(2004), 422-443.

Μουαμελετζή Ευτυχία, Η ευθύνη του Κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών (σχολιασμός της απόφασης ΔΕΚ Francovich Της 19.11.1991, υποθ. C-6 και C-9/90), ΕΕΕυρΔ, 2 (1993), 371-402.

Μουαμελετζή Ευτυχία, Η ένταξη στην εθνική έννομη τάξη της αξίωσης αποζημίωσης κατά του κράτους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, ΕΕΕυρΔ Ειδικό τεύχος, 2001, 275-305.

Παπαγιαννόπουλος Γεώργιος, Θεμελίωση αποζημιωτικής κατά του Δημοσίου αγωγής σε παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά οργάνου που ανήκει στη δικαστική λειτουργία, *ΔιΔικ*, 14(2002), 849-859.

Παυλόπουλος Προκοπής, Ευθύνη του Κράτους για παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου, *ΕλλΔικ*, 38(1997), 389-400.

Σαχπεκίδου Ευγενία, Ευθύνη κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο – Με αφορμή την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην υπόθεση Dillenkoffer για τα οργανωμένα ταξίδια, *ΕπισκΕΔ Β*(1997), 273-290.

Σκουρής Βασίλειος, Ποιες συνέπειες επιφέρει η παράβαση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια;, *ΕΕΕυρΔ*, 2(2004), 251-266.

Ξενόγλωσση

Anagnostaras Georgios, State liability v Retroactive application of belated implementing measures: Seeking the optimum means in terms of effectiveness of EC law, *Web JCLI*, 2000, <http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/anagnostars1.html> .

Anagnostaras Georgios, Not as unproblematic as you might think: the establishment of causation in governmental liability actions, *E.L.Rev.*, 27 (2002), 663-676.

Anagnostaras Georgios, The allocation of responsibility in State liability actions for breach of Community law: a modern Gordian knot?, *E.L.Rev.*, 26 (2001), 139-158.

Bernitz Ulf, Sweden and the European Union: On Sweden's Implementation and Applications of European Law, *CMLR*, 38(2001), 903-934.

Betlem Gerrit, The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post-Francovich Era, Web JCLI, 2000, <http://webjcli.ncl.ac.uk/1996/issue4/betlem4.html>

Steven Blockmans, Application of community law by national courts: When and how to request preliminary rulings from the ECJ?

Breuer Marten, State liability for judicial wrongs and Community law: the case of Gerhard Köbler v Austria, E.L.Rev., 29 (2004), 243-254.

Caranta Roberto, Case C-453/00, Kühne v Produktschap voor Pluimvee en Eieren, Judgment of the Full Court of 13 June 2004, CMLR, 42 (2005), 179-188.

Convey Jane, State liability in the United Kingdom after Brasserie du Pecheur, CMLR, 1997(34), 603-634.

Christodoulou-Varotsi Iliana, La responsabilite de l' etat member en cas de violation du droit communautaire et son application en Grece, RHDI, 52 (1999), 365-389.

Davis W. Roy, Liability in damages for a breach of Community law: some reflections on the question of who to sue and the concept of "the state", E.L.Rev., 31(2006), 69-80.

Deards Elspeth, Germany – Brasserie du Pecheur: Snatching Defeat from the Jaws of Victory?, E.L.Rev., 22(1997), 620-625.

Emiliou Nicolas, State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the Francovich Principle?, E.L.Rev., 21(1996), 399-411.

Gasparon Philip, The Transposition of the Principle of Member State Liability into the Context of External Relations, European Journal of International Law, 1999, 605-624.

Gerapetritis George, EU Law v the Hellenic Constitution: the Council of State non-approach decisions 3457/1998 and 1440/2000, RHDI, 54 (2001), 319-331.

Kakouris C.N., Do the member states possess judicial procedural “autonomy”?, CMLR, 34 (1997), 1389-1412.

Lambridis Panos, The “Francovich case”: The adjudication of the European Court of Justice that changed the route of the European Integration, 48 1^ο τρίμηνο (2003), Ευρωπαϊκή Έκφραση, 28-31.

Lee B. Ian, In search of a theory of state liability in the European Union, Harvard Jean Monnet Working Paper 9/99, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/99901.html>.

Lengauer Alina, Case C-302/97, Klaus Konle v Republic of Austria, Judgment of the Full Court of 1 June 1999, nyr, CMLR, 37 (2000), 181-190.

Martinez Lage Santiago and Brokelmann Helmut, The liability of the Spanish State from breach of EC Law: the landmark ruling of the Spanish Tribunal Supremo in the CanalSatelite Digital case, E.L.Rev., 29 (2004), 530-545.

Raikos Dimitrios, The jurisdiction of the administrative courts in Greece over cases of state liability for breach of EC law by public authorities, http://www.aej.org/article.php3?id_article=71

Scherer Alska, State liability – Ten years after Francovich, Is German State liability law compatible with EC law?, Master thesis Lund University, 2002.

Steiner Josephine, From Direct Effects to Francovich: Shifting Means of Enforcement of Community Law, E.L.Rev., 18(1993), 3-22.

Tridimas Takis, Liability for breach of community law: Growing up and mellowing down?, CMLR, 38 (2001), 301-332.

Γ. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

www.curia.eu

<http://webjcli.ncl.ac.uk/2000/issue1/anagnostars1.html>

www.jeanmonnetprogram.org

www.aeaj.org

www.dsanet.gr

www.europa.eu