

**ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ**

**Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΑΠΟ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ**

**ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΗ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΗΝ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ
ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΑΠΟ
ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΕΤΟΙΑ ΠΡΑΞΗ**

**ΕΠΟΠΤΕΥΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κ. ΑΝΔΡ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ
ΕΡΓΑΣΙΑ ΤΟΥ ΦΟΙΤΗΤΗ Δ. Ν.ΜΑΓΚΟΥ (Α.Μ.1340199813484) ΓΙΑ ΤΟ ΜΑΘΗΜΑ
«ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ» ΤΟΥ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΥ ΕΤΟΥΣ 2003-2004**

ΑΘΗΝΑ 2004

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η μετάβαση από την απολυταρχία στην σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία. Από το αξίωμα «L'etat c'est moi» στο Κράτος Δικαίου και την καταστατική αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας.

2. Η Αστική Ευθύνη του Κράτους σύμφωνα με το Ισχύον Δίκαιο

Το καθεστώς που ίσχυε πριν την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα. Το ισχύον καθεστώς. Τα άρθρα 104 έως 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα

3. Οι Προϋποθέσεις της Αστικής ευθύνης του Κράτους. Το στοιχείο του Παρανόμου και οι ερμηνευτικές δυσχέρειες του προσδιορισμού του.

Οι προϋποθέσεις ύπαρξης αστικής ευθύνης του κράτους σύμφωνα με τις διατάξεις 104-106 ΕισΝΑΚ. Ειδικότερη αναφορά στο προβληματικό στοιχείο του παρανόμου της πράξεως, με ιδιαίτερο βάρος στο υποκείμενο της πράξεως.

4. Η Ευθύνη του Κράτους από Άδικη Νομοθετική Πράξη.

Η Ευθύνη του Κράτους για άδικη νομοθετική πράξη. Οι προϊσχύσασες θεωρίες και η σύγχρονη θεωρία και πράξη. Νομοθετικές και θεωρητικές βάσεις και προβλήματα. Η έννοια του οργάνου στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ. Η συμβολή της νομολογίας.

5. Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο ως εσωτερικό δίκαιο των Κρατών-Μελών της Ενώσεως. Συνταγματική θεμελίωση, Διεθνείς Συμβάσεις και Προβλήματα από την εφαρμογή στην πράξη. Επιπτώσεις από την παραβίασή του – Η Νομολογία του ΔΕΚ

Το άρθρο 28§1 του Συντάγματος, οι επιπτώσεις της ένταξης της χώρας μας σε διεθνείς οργανισμούς όπως η ΕΕ σε νομικό επίπεδο και η νομοθετική κύρωση των διεθνών συμβάσεων. Η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η διάπλαση γενικών αρχών του Ευρωπαϊκού Δικαίου

6. Συμπεράσματα

7. Περίληψη

8. Βιβλιογραφία

1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Έχοντας το παρόν θέμα σαν κυρίαρχη έννοια αυτήν του κράτους θα πρέπει αρχικά να διευκρινήσουμε πως το κράτος ως μόρφωμα, όπως το γνωρίζουμε σήμερα, αποτελεί κοινωνιολογική αλλά και νομικοπολιτική απόρροια μιας αέναης διαπάλης μεταξύ διαρκώς αντιμαχομένων κοινωνικών ομάδων κομιζουσών η κάθε μία διαφορετικά και κατά λογική συνέπεια συγκρουόμενα συμφέροντα. Μετά από μία γιγαντιαία ιστορική διαδρομή, ο σύγχρονος άνθρωπος έχει πλέον σε μεγάλο βαθμό κατακτήσει την επικράτηση του ανθρωπιστικού αγαθού, δηλαδή την διά του Συντάγματος οργάνωση και θεμελίωση του κοινωνικού, του πολιτικού αλλά και εν πολλοίς του οικονομικού χώρου, πάνω στην βασική αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας¹, και συνακόλουθα στις από αυτήν απορρέουσες αρχές του σεβασμού των ατομικών δικαιωμάτων και των ατομικών ελευθεριών. Το πλέγμα αυτό, που συνιστά το γνήσιο αντικειμενικό περιεχόμενο του «Κράτους Δικαίου» προϋποθέτει την εκ μέρους του κράτους (δηλαδή των οργάνων του) τήρηση ορισμένων θεμελιωδών υποχρεώσεων, εγγυητικών των αρχών αυτών. Ένα Κράτος Δικαίου έχει πρωτίστως καθήκον να σέβεται τα ατομικά δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες που το ίδιο αναγνωρίζει. Δεσμεύεται δηλαδή το Κράτος Δικαίου από τους Νόμους και τους Κανόνες που θέτει το ίδιο. Σε ένα τέτοιο συνταγματικοπολιτικό πλαίσιο, θα ήταν αδιανόητο το κράτος να είναι ανεύθυνο για τις παράνομες ζημιογόνες πράξεις του, από όποιον φορέα του και αν προέρχονται αυτές.

Η υποχρέωση αυτή του σύγχρονου Κράτους, δεν θυμίζει σε τίποτα το παλαιό απολυταρχικό σύστημα, το νόημα του οποίου συμπικνώνεται σε φράσεις και αξιώματα όπως: «l'etat c'est moi» ή «princeps legibus solutus est», και μεταφράζεται στην νομική γλώσσα με την έννοια της «Αστικής Ευθύνης του Κράτους». Έτσι ενώ για πολλές εκατοντάδες χρόνια οι εκάστοτε κυβερνώντες, είτε με την μορφή της απόλυτης μοναρχίας είτε στα πλαίσια ολιγαρχικών η σε σαφώς μικρότερο βαθμό και των νεότερων

¹ Ανδρ. Δημητρόπουλο: Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου, τόμος Ι,ΙΙ Αθήνα 2001

κοινοβουλευτικών πολιτικών συστημάτων ζημιώναν με τις αποφάσεις τους τους πολίτες χωρίς να έχουν υποχρέωση αποζημίωσης, ή γενικά οποιαδήποτε έννομη συνέπεια, κατά την διάρκεια των τελευταίων αιώνων, ιδίως μετά το ξέσπασμα της γαλλικής επανάστασεως άρχισαν σποραδικά να διατυπώνονται θεωρίες για την υποχρέωση του Κράτους σε αποκατάσταση της όποιας ζημίας, που πλέον στις μέρες μας αποτελούν σε όλα σχεδόν τα μήκη και πλάτη του πολιτισμένου κόσμου θεσμό. Στις περισσότερες ανεπτυγμένες κοινωνίες δικαίου υπάρχουν στις μέρες μας ολοκληρωμένα συστήματα προστασίας των πολιτών από ζημιογόνες πράξεις της Διοικήσεως, του μηχανισμού εκείνου που με την δύναμη της κρατικής επιβολής ρυθμίζει τον βίο των οργανωμένων κοινωνιών.

Η διαρκής δε επέκταση της κρατικής δραστηριότητας σε συνάρτηση με την αύξηση της εξάρτησης της δραστηριότητας των ιδιωτών από αυτήν, κατέστησε ακόμα πιο σπουδαία την δυνατότητα αποζημίωσης για παράνομες πράξεις του κράτους, όπως αυτές εκδηλώνονται προερχόμενες από οποιοδήποτε όργανο.

2. Η Αστική Ευθύνη του Κράτους σύμφωνα με το Ισχύον Δίκαιο

Η Αστική Ευθύνη του Κράτους μέχρι την 23^η Φεβρουαρίου 1946 οπότε και εισήχθη ο Αστικός Κώδικας δεν ρυθμιζόταν από καμία γενική διάταξη του ελληνικού δικαίου. Το θέμα αυτό είχε ωστόσο απασχολήσει τα Δικαστήρια που επι τη ευκαιρία υποθέσεων που είχαν εισαχθεί σε αυτά, διέπλυσαν, αρχικά με δισταγμό και μεγάλες διακυμάνσεις, κάποιες νομολογιακές αρχές που ως βάση τους είχαν το προϊσχύον «δίκαιον της ζημίας». Ενώ οι νομολογιακές αυτές αρχές είχαν περιοριστεί βασικά στην ευθύνη από δολία πράξη υπαλλήλου, ο Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα ήρθε να ρυθμίσει πληρέστερα το θέμα κατά το πρότυπο της γερμανικής ρυθμίσεως (§839 γερμΑΚ) καθιερώνοντας ένα αρτιότερο σύστημα αντικειμενικής ευθύνης του Κράτους στα άρθρα 104 έως 106.

Άρθρο 104.- Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα.

Άρθρο 105.- Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών.

Άρθρο 106.- Οι διατάξεις των δύο προηγουμένων 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.

Οι διατάξεις αυτές ρυθμίζουν το θέμα της ευθύνης του κράτους για ζημιογόνες πράξεις² των οργάνων του σφαιρικά, αν και όπως έχει παρατηρηθεί δεν πρόκειται για «αστική ευθύνη» κατά νομική ακριβολογία. Το κράτος δεν αποβάλλει τον χαρακτήρα του δημοσίου νομικού προσώπου που το διέπει ούτε

² Σύμφωνα με την απόφαση ΑΕΔ 5/1995 «η έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, είναι ότι η αγωγή αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις οργάνων του, υπαγομένη ήδη στην δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων(...) παράγεται όχι μόνο στις περιπτώσεις ευθύνης του Δημοσίου αλλά και από υλικές ενέργειες των οργάνων τούτων...»

εξομοιώνεται με φυσικό πρόσωπο, ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του, καθιστάμενο έτσι κοινωνός του αστικού (δηλαδή ιδιωτικού) δικαίου. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές το κράτος έχει μόνον ευθύνη να αποζημιώσει εκείνον που ζημιώθηκε παράνομα από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του.

3. Οι Προϋποθέσεις της Αστικής ευθύνης του Κράτους. Το στοιχείο του Παρανόμου και οι ερμηνευτικές δυσχέρειες του προσδιορισμού του.

Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές οι γενικές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του κράτους είναι οι εξής

α) η πράξη να προήλθε από όργανα του Κράτους, ή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

β) να είναι κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί,

γ) να είναι παράνομη,

δ) να μην παρέβη διάταξη που έχει τεθεί για χάρη του γενικού συμφέροντος, και

ε) εξαιτίας της πράξεως αυτής να προκλήθηκε ζημία

Η προϋπόθεση εκείνη που παρουσιάζει τα περισσότερα ερμηνευτικά προβλήματα και είναι περισσότερο κρίσιμη για την παρούσα δοκιμή, είναι αυτή του «παρανόμου» της πράξεως.

Παράνομη είναι γενικά μια πράξη και ειδικά μια Διοικητική Πράξη ή μια υλική πράξη της Διοίκησης ή η παράλειψη κάποιας ενέργειας από την Διοίκηση, όταν η πράξη ή η παράλειψη αυτή γίνεται κατά παράβαση τεθειμένου κανόνα δικαίου επιτακτικού ή απαγορευτικού. Όσον αφορά την φύση του παραβιαζόμενου κανόνα δικαίου, σύμφωνα με την κρατούσα στην ελληνική θεωρία και νομολογία γνώμη, αυτός δεν είναι απαραίτητο να είναι κανόνας του διοικητικού δικαίου, αλλά μπορεί να εντάσσεται σε οποιονδήποτε άλλο κλάδο του δικαίου, ιδίως του Ποινικού, διαπίστωση που βρίσκει μεγάλη πρακτική εφαρμογή στις περιπτώσεις καταχρήσεις εξουσίας από τα σώματα ασφαλείας.

Το στοιχείο του παρανόμου της πράξεως ή της παραλείψεως είναι πλέον δυνατόν να θεμελιώνεται και στο πεδίο του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου³ αλλά και του διεθνούς δικαίου. Η Χώρα μας, ως μέλος της Διεθνούς Κοινότητας και πλέον και ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως έχει αναλάβει μια σειρά από δεσμεύσεις στις οποίες περιλαμβάνεται και η ένταξη στο εσωτερικό μας δίκαιο Κανόνων που τίθενται από διεθνή όργανα ή από κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η αρχή αυτή θεμελιώνεται στο ελληνικό Σύνταγμα (αρ. 28§1) όπου αναφέρεται ρητά ότι «Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους της καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Κατά συνέπεια, αστική ευθύνη έναντι του διοικουμένου υπέχει το κράτος και στην περίπτωση που όργανό του παραβαίνει διάταξη του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, εφαρμοζομένων δε και στην περίπτωση αυτή των γενικών διατάξεων για την αστική ευθύνη του κράτους, δηλαδή των άρθρων 104-106 Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, με την προϋπόθεση της συνδρομής των λοιπών προϋποθέσεων των διατάξεων αυτών. Ο εθνικός δικαστής εφαρμόζει και λαμβάνει υπόψη του αυτεπαγγέλτως τους κανόνες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου⁴, ενώ σε περίπτωση που εξαντληθούν όλα τα ένδικα βοηθήματα και μέσα του εθνικού δικαίου, ο διοικούμενος μπορεί σύμφωνα με την συνθήκη των ευρωπαϊκών κοινοτήτων να ζητήσει δικαστική προστασία από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁵

Εκείνο, ωστόσο, που προβληματίζει περισσότερο στην πράξη, δεν είναι η υποχρέωση του κράτους να αποζημιώσει κάποιον που ζημιώθηκε από

³ Δ ο ν ά τ ο υ Π α π α γ ι ά ν η, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο εκδ Σάκκουλα 1996, Το σύστημα της έννομης προστασίας σελ. 277 επ.

⁴ πιο αναλυτικά βλ. παρακάτω (υπό 5. Το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο ως εσωτερικό δίκαιο των Κρατών-Μελών της Ενώσεως. Συνταγματική θεμελίωση, Διεθνείς Συμβάσεις και Προβλήματα από την εφαρμογή στην πράξη. Επιπτώσεις από την παραβίασή του – Η Νομολογία του ΔΕΚ)

⁵ άρθρο 230 ΣυνθΕΚ, 228 ΣυνθΕΚ κατόπιν αναφοράς στην Επιτροπή, 232 ΣυνθΕΚ για την προσφυγή κατά παραλείψεως.

παράνομες πράξεις των οργάνων του. Η διαπίστωση αυτή γίνεται εύκολα, με την υπαγωγή της πράξεως ή της παραλείψεως του διοικητικού οργάνου, ή του δημοσίου εν γένει οργάνου στον κανόνα που παραβιάζεται με την συμπεριφορά αυτή. Το ερώτημα που έχει απασχολήσει και ακόμα απασχολεί ιδιαίτερα την θεωρία και την νομολογία, είναι το αν είναι δυνατόν να προκύψει ευθύνη αποζημίωσης από «άδικη νομοθετική πράξη»*, από πράξη δηλαδή που προέρχεται όχι από οποιοδήποτε όργανο της κρατικής εξουσίας, αλλά από τον ίδιο τον νομοθέτη, το ανώτατο μετά το εκλογικό σώμα όργανο της συντεταγμένης πολιτείας.

Οι απόψεις που έχουν διατυπωθεί είναι πολλές και ποικίλλουν ανάλογα με την ιστορική συγκυρία. Τα τελευταία χρόνια πάντως παρατηρείται μια πορεία ανάλογη με αυτή που ακολούθησε η αστική ευθύνη του κράτους εν γένει, και βέβαια προς όφελος της αναγνώρισης της ευθύνης αυτής και για πράξεις του νομοθέτη, ενώ σε όλο σχεδόν τον δυτικό κόσμο θεωρία, νομοθεσία και νομολογία δείχνουν να συγκλίνουν προς την αυτή κατεύθυνση.

Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσεται και ο προβληματισμός για ευθύνη του Δημοσίου από άδικη δικαστική ενέργεια, θέμα που επίσης έχει προκαλέσει έντονες διχογνωμίες στην ελληνική νομική θεωρία και πράξη. Στον χώρο αυτό όμως θεωρείται ότι λειτουργούν αποτελεσματικά τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που προσφέρονται για τον έλεγχο και την θεραπεία των πράξεων αυτών. Η δοκιμή αυτή περιορίζεται στην ευθύνη των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών αρχών για πράξη σύμφωνη με αντισυνταγματικό νόμο.

4. Η Ευθύνη του Κράτους από Άδικη Νομοθετική Πράξη.

Η απάντηση στο ερώτημα αν το Κράτος υπέχει ευθύνη για άδικη νομοθετική πράξη είναι σύνθετη. Καταρχήν σε αυτό το σημείο είναι απαραίτητο να διευκρινισθεί ότι όταν αναφερόμαστε σε «άδικη νομοθετική πράξη», εννοούμε τον προερχόμενο από την Νομοθετική Εξουσία κανόνα δικαίου, που ενώ συγκεντρώνει τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία του Νόμου, εσωτερικά πάσχει καθώς βρίσκεται σε σύγκρουση με άλλον ιεραρχικά ανώτερο κανόνα δικαίου. Διερωτάται ωστόσο εύλογα κανείς, πώς είναι δυνατόν το ιεραρχικά και λειτουργικά ανώτατο μετά το εκλογικό σώμα όργανο του κράτους να παρανομεί νομοθετώντας. Μια τέτοια αντίληψη θα ήταν αδιανόητη πριν εκατό χρόνια, καθώς οι κυρίαρχες θεωρίες για το πολίτευμα και την λειτουργία της Βουλής απηχούσαν παλαιές μοναρχικές αντιλήψεις. Η βουλή ούσα το ανώτατο όργανο όχι του κράτους, αλλά της κοινωνίας, βρισκόταν απέναντι στο κράτος, σε διαλεκτική σχέση με αυτό, χωρίς να αποτελεί όργανό του⁶, και κατά συνέπεια ήταν αδιανόητο ένα τέτοιο όργανο να παράγει «παρανόμους» νόμους. Η αντίληψη αυτή που επιβεβαιωνόταν παγίως από την νομολογία στην Γερμανία επικρίθηκε έντονα και χαρακτηρίστηκε ως «κοινοβουλευτική απολυταρχία», ενώ και στην Ελλάδα κυριαρχούσαν ανάλογες αντιλήψεις⁷ χαρακτηριστική για τις οποίες υπήρξε η φράση του Β. Οικονομίδου «η αποζημίωσις προϋποτίθησιν αδικία, αλλά η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα».

Για πολλά χρόνια το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας μας τήρησε μια ενδιάμεση στάση, μη δεχόμενο την δυνατότητα να χαρακτηρισθούν πράξεις της νομοθετικής εξουσίας παράνομες, χωρίς να αποκλείει ωστόσο την δυνατότητα αποζημιώσεως στην περίπτωση που παραβιάζονται ευθέως από τον νομοθέτη διατάξεις του Συντάγματος. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση

⁶ Δ α γ τ ό γ λ ο υ: Ευθύνη του Κράτους δια ζημίας εξ αδικού νομοθετικής πράξεως σ.11 επ., με παραπομπή σε R o b e r t v o n M o h l: Das deutsche Reichsstaatsrecht-Rechtliche und Politische Eroerterungen, H a n s K e l s e n “Ueber Staatsunrecht”

⁷ βλ. Β α σ ι λ ε ί ο υ Ο ι κ ο ν ο μ ί δ ο υ Ε γ χ ε ι ρ ί δ ι ο ν Π ο λ ι τ ι κ ή ς Δ ι κ ο ν ο μ ί α ς §65 σελ. 203-4, και αποφάσεις ΑΠ 115/1935, Θέμις ΜΒ’ 333, ΑΠ 37/1957 (τμ. Α’) Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 24 σελ. 483 επ., ΑΠ 665/75 ΤοΣ 1976, σελ.495

37/1957⁸ του Α' τμήματος του Αρείου Πάγου, που επιβεβαιώνει τις αντιλήψεις αυτές, αντιλήψεις που κρατούσαν στην Χώρα μας για πολλές δεκαετίες. Σύμφωνα με το σκεπτικό της αποφάσεως: «Επειδή εκ της διατάξεως του εισαγωγικού του ΑΚ νόμου, δι'ής καθιερούται η ευθύνη του Δημοσίου εκ των πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων αυτού κατά την ενάσκησιν της ανατεθείσης αυτοίς δημοσίας εξουσίας, σαφώς συνάγεται ότι δια την εφαρμογήν αυτής απαιτείται συν τοις άλλοις, όπως η πράξις αύτη ή παράλειψις είναι παράνομος, ήτοι δια ταύτης να παραβιάζεται νομική διάταξις και δη τοιαύτη, δι'ής να προστατεύεται ωρισμένον ατομικόν δικαίωμα ή συμφέρον, αποκλειομένης ούτω της εφαρμογής του άρθρου τούτου προκειμένου μόνον επί διατάξεων, αίτινες εθεσπίσθησαν χάριν μόνον του γενικού συμφέροντος, έστω και εαν εκ ταύτης προσβάλλεται εμμέσως και το ατομικόν συμφέρον του ιδιώτου. Ως τοιαύται όμως πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου, δεν δύνανται να χαρακτηρισθώσιν αι διατάξεις της πολιτείας εν τη ασκήσει του νομοθετικού αυτής έργου, είτε αύται εξεδόθησαν παρά της νομοθετικής εξουσίας, είτε παρά των εξουσιοδοτηθέντων προς τούτο επί ειδικών θεμάτων οργάνων του δημοσίου, καθόσον αι διατάξεις αύται είναι πράξεις κυριαρχίας, και ως τοιαύται αύται είναι υποχρεωτικάί και προς πάντας, πλην αν διά τούτων θίγονται δικαιώματα εκ του Συντάγματος προστατευόμενα, και συνεπώς ουδεμία διά το Δημόσιον γεννάται υποχρέωσις προς λήψιν μέτρων προς αποτροπήν της ζημίας, εκτός αν δι'άλλης τινός διατάξεως ο νομοθέτης ήθελε λάβει πρόνοιαν σχετικώς εις βάρος του Δημοσίου ή άλλου τινός όστις ήθελεν ωφεληθεί εκ της τοιαύτης μεταβολής.»

Η σύγχρονη εξέλιξη του δημοκρατικού πολιτεύματος που βαίνει παράλληλα με την ιδιωτικοποίηση του δημοσίου και την δημοσιοποίηση του ιδιωτικού δικαίου⁹, όπως είναι λογικό οδήγησε στην ανατροπή των αυστηρών παλαιοκρατικών αντιλήψεων. Η ανάγκη αποτελεσματικότερης προστασίας του διοικούμενου που έχει πλέον συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 20, η αρχή της

⁸ Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, 1957 σελ. 483 επ.

⁹ Ανδρ. Δημητρόπουλο: Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου τόμος I-II σελίδες 23 επ., 32, 33 επ.

νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης καθώς και το όλο συνταγματικό και πολιτικό πλέγμα που διέπει την διοίκηση αποδυνάμωσαν το αλάθητο και ανέλεγκτο του Νομοθέτη. Από το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος επιβάλλεται στον δικαστή η υποχρέωση να μην εφαρμόζει κανόνες δικαίου αντίθετους προς αυτό: Άρθρο 87§2 «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους Νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος». Η υποχρέωση αυτή θεμελιώνεται επίσης και ενισχύεται από τα άρθρα 103§1 Σ («Οι δημόσιοι υπάλληλοι(...)οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα...») και 120§4 Σ («Η τήρηση του Συντάγματος επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων...»).

Οι διατάξεις αυτές εξυπηρετούν διπλό σκοπό. Εκτός του ότι τονίζουν την ιεραρχική υπεροχή του Συντάγματος έναντι των άλλων κανόνων δικαίου, υπεροχή που άλλωστε προκύπτει από την όλη δομή της έννομης τάξεως, συνάγουν σε ένα όχι και τόσο αυτονόητο συμπέρασμα, ότι δηλαδή ακόμα και οι νόμοι ως ανθρώπινα δημιουργήματα είναι δυνατόν να περιέχουν σφάλματα. Εκ της φύσεώς τους οι νόμοι, ως κανόνες γενικού περιεχομένου, δεν είναι δυνατόν να βλάπτουν τον κοινώνό του δικαίου χωρίς την μεσολάβηση εκτελεστικής πράξεως. Το σφάλμα ωστόσο στην περίπτωση της ζημιόγону πράξεως δεν εντοπίζεται στην πράξη, αλλά στον ίδιο τον νόμο, η συνταγματικότητα του οποίου ελέγχεται από κάθε δικαστήριο αυτεπαγγέλτως¹⁰. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας είναι διάχυτος¹¹, δηλαδή αποκεντρωμένος και γίνεται από όλα τα δικαστήρια, πράγμα που θεωρείται από μεγάλη μερίδα της επιστήμης ότι συνιστά αποτελεσματικότερο έλεγχο από

¹⁰ Σύμφωνα με την διάταξη 100§5 όπως αναθεωρήθηκε από την Ζ' αναθεωρητική Βουλή το 2001, όταν Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει ότι η εφαρμοστέα διάταξη νόμου είναι αντισυνταγματική, παραπέμπει υποχρεωτικά το ζήτημα στην ολομέλεια του δικαστηρίου, εκτός αν το ζήτημα έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της ολομελείας ή του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου. Υποστηρίζεται ότι η εισαγωγή της διατάξεως αυτής στο αναθεωρημένο Σύνταγμα έγινε από πολιτική σκοπιμότητα και μετά από παρατήρηση ότι τα τμήματα κάποιου από τα τρία ανώτατα δικαστήρια έκαναν συχνή χρήση της δυνατότητας αυτής με αποτέλεσμα να παρακαλύεται η άσκηση της πολιτικής της Κυβερνήσεως.

¹¹ Ε.π. Σ π η λ ι ω τ ο υ λ ο υ: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου τ.ΙΙ σελ 445 επ.

αυτόν που πιθανόν θα προσέφερε η σύσταση και λειτουργία ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου, σαν αυτά που λειτουργούν σε ξένες χώρες.

Στο ελληνικό δίκαιο, η ρύθμιση της ευθύνη του νομοθέτη για άδικες ζημιολογόνους πράξεις, εντοπίζεται όπως και εκείνη οργάνου της διοικήσεως στα σχετικά άρθρα του ΕισΝΑΚ, και ειδικότερα στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ. Γίνεται δεκτό ότι ο όρος «όργανα του Δημοσίου» που χρησιμοποιείται στο άρθρο αυτό είναι ευρύς και περιλαμβάνει όχι μόνο τα διοικητικά όργανα, τα όργανα που παράγουν ατομικές και κανονιστικές διοικητικές πράξεις, αλλά και το όργανο που νομοθετεί, δηλαδή την βουλή^{12,13}. Πάντως, επισημαίνεται σε αυτό το σημείο ότι η εφαρμογή του β' εδαφίου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, κατά το οποίο το υπαίτιο πρόσωπο ευθύνεται εις ολόκληρον μαζί με το Δημόσιο, είναι στην περίπτωση της νομοθετικής εξουσίας αδύνατη, καθώς το άρθρο 61 Σ. καθιερώνει ρητά την αρχή του ανεύθυνου και ακαταδίωκτου του βουλευτή «...για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των βουλευτικών του καθηκόντων»¹⁴. Η αρχή αυτή εμφανίζεται απαραίτητη για την λειτουργία του πολιτεύματος καθώς θεωρείται ότι εξασφαλίζει την αμεροληψία και την αντικειμενικότητα της κρίσεως των βουλευτών που πρέπει να ψηφίζουν κατά συνείδηση χωρίς να έχουν τον προεξοφλητικό φόβο ότι θα διωχθούν ή θα εξετασθούν κατά οποιονδήποτε τρόπο για την ψήφο τους.

Η Εξέλιξη της Νομολογίας.

Τα ελληνικά δικαστήρια έχουν ασχοληθεί επανειλημμένα με το θέμα της αστικής ευθύνης του κράτους από άδικη και ζημιολογόνου νομοθετική πράξη, διαπλάσσοντας έτσι πλήθος νομολογιακών κατευθύνσεων με απώτερο αποτέλεσμα την αποτελεσματικότερη προστασία του πολίτη έναντι των πράξεων αυτών και τον αποδοτικότερο έλεγχο του νομοθέτη, έλεγχο που δεν περιορίζεται μόνο στην διατύπωση μορφής, αλλά έχει δεσμευτικό αποτέλεσμα

¹² Σ τ α σ ι ν ο π ο ύ λ ο υ: Αστική Ευθύνη του Κράτους σελ 95 επ., βλ επίσης Κ υ ρ ι α κ ο π ο ύ λ ο υ Ερμηνεία Αστικού Κώδικα ΕισΝΑΚ αρ 105 αριθμ. 58

¹³ Π ρ. Π α υ λ ό π ο υ λ ο υ, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου τ.Π ημιτ Α' σελ. 156

¹⁴ Α ν δ ρ. Δ η μ η τ ρ ό π ο υ λ ο υ: Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου τ. Ι, ΙΙ σελ 546 επ.

γι'αυτόν, υποχρεώνοντάς¹⁵ τον όχι μόνο να αποζημιώσει εκείνον που ζημιώθηκε παράνομα, αλλά ουσιαστικά να άρει και να παραλείπει στο μέλλον σχετικές ρυθμίσεις που αντιτίθενται στο Σύνταγμα, ή γενικώς σε ιεραρχικά ανώτερους αυτών κανόνες. Κατ'αυτόν τον τρόπο, το σύστημα ελέγχου που διαμορφώνεται λειτουργεί και προληπτικά αποτρεπτικά, καθώς ακόμα και στην περίπτωση που υπάρχει πρόθεση για παραγωγή αντισυνταγματικού νόμου, η πρόθεση αυτή κάμπτεται από την γνώση της ύπαρξης αυτού του συστήματος.

Οι σημαντικότερες αποφάσεις προς αυτή την κατεύθυνση άρχισαν να λαμβάνονται κυρίως και σποραδικά στις αρχές της δεκαετίας του 1980 και πιο αποφασιστικά από το 1990 και εξής. Μία από τις πρώτες τέτοιες αποφάσεις που συνδυάζουν το ζήτημα της αστικής ευθύνης του κράτους με την συνταγματική αρχή της ισότητας και άλλες συνταγματικές αρχές είναι η υπ'αριθμόν 9428/1981 του Αρείου Πάγου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το αιτιολογικό της απόφασεως αλλά και το διατακτικό της, ενώ η ίδια η απόφαση είναι ιδιαίτερα πρωτοποριακή καθώς το δικαστήριο υπεισήλθε κατά κάποιον τρόπο στο έργο του νομοθέτη:

«Επειδή η διάταξις του άρθρου 4 § 1 του Συντάγματος του 1975, θεσπίζουσα ότι οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου καθιεροί όχι μόνον την ισότητα των Ελλήνων πολιτών ενώπιον αυτού αλλά και την ισότητα του νόμου έναντι των πολιτών κατά τρόπον δεσμεύοντα και τον νομοθέτην, ο οποίος κατά την ρύθμισιν ουσιωδώς ομοίων πραγμάτων, σχέσεων ή καταστάσεων και κατηγοριών προσώπων, δεν δύναται να νομοθετή κατά διάφορον μεταχειρίσιν τούτων εισάγων εξαιρέσεις και ποιούμενος εν γένει διακρίσεις, εκτός αν η διάφορος αύτη μεταχειρίσις επιβάλλεται εκ λόγων γενικότερου κοινωνικού ή

¹⁵ Η υποχρέωση αυτή δεν είναι νομική. Δεδομένου ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει Συνταγματικό Δικαστήριο, ένας νόμος δεν μπορεί να ακυρωθεί για τον λόγο ότι αντίκειται σε διάταξη του Συντάγματος, μπορεί ωστόσο κάθε δικαστήριο να ελέγξει την συνταγματικότητά του και να καταστήσει για τον λόγο αυτό τον συγκεκριμένο νόμο ανίσχυρο αναφορικά με την συγκεκριμένη κρινόμενη περίπτωση

δημοσίου συμφέροντος, υποκειμένου εις τον έλεγχον των δικαστηρίων (Ολ. Α.Π. 913/1980, ΝοΒ 29.293, Ολ.Α.Π. 1470/1977, ΝοΒ 26.1190).»

Με την απόφασή του αυτή ο Άρειος Πάγος ουσιαστικά κάνει συστάσεις στον Νομοθέτη να τηρεί και να εφαρμόζει τις διατάξεις του Συντάγματος, διαλαμβάνοντας μεταξύ άλλων τα εξής: «Τα ανωτέρω αφορώντα εις πάσαν νομοθετικήν ρύθμισιν των μεταξύ των Ελλήνων εννόμων σχέσεων, ισχύουν κατά την αποτελούσαν ειδικήν εφαρμογήν της αρχής της ισότητος διάταξιν του άρθρου 22 § 1 εδ, β' του αυτού Συντάγματος και κατά τον καθορισμόν της αμοιβής εργασίας, του νομοθέτου μη δυναμένου ως εκ τούτου εν μη συνδρομή των ως άνω εξαιρετικών λόγων να αποστή από της συνταγματικής αρχής ότι πάντες οι εργαζόμενοι ανεξαρτήτως φύλου ή άλλης διακρίσεως δικαιούνται ίσης αμοιβής δι ίσης αξίας παρεχομένην εργασία» Ενδιαφέρον παρουσιάζει και ένα ακόμα σημείο της αποφάσεως, όπου αναφέρεται ότι ουσιαστικά η Διοίκηση όφειλε να μην εφαρμόσει τον αντισυνταγματικό νόμο: «...τοιούτον αίτημα έχουσα αυτή, υπήρξε νόμιμος, στηριζομένη επί των ανωτέρω αναφερθεισών διατάξεων, της παρανομίας των οργάνων συνισταμένης εις το ότι ταύτα εφήρμοσαν ενώ αντιθέτως έπρεπε να μην λάβη υπόψιν την εις βάρος του ενάγοντος δημιουργηθείσαν εξαίρεσιν».

Το ίδιο πρόβλημα απασχόλησε το Β' τμήμα του Αρείου Πάγου σχεδόν μια δεκαετία αργότερα. Με την απόφαση 13/1993¹⁶ ο Άρειος Πάγος επιβεβαίωσε την προηγούμενη νομολογία του, κρίνοντας ότι διάταξη νόμου που προέβλεπε ολική ή μερική εξαίρεση ορισμένων δημοσίων υπαλλήλων από την χορήγηση προσωρινού προσωπικού επιδόματος, παρόλο που είχαν τον ίδιο βαθμό και προσέφεραν την ίδια εργασία με τους συναδέλφους τους που ελάμβαναν κανονικά το ίδιο επίδομα είναι αντισυνταγματική ως αντιβαίνουσα στην συνταγματική αρχή της ισότητος και ειδικότερα στο δικαίωμα ίσης αμοιβής των εργαζομένων, δικαίωμα που θεμελιώνεται ειδικότερα στο άρθρο 22 § 1 εδάφιο β' του Συντάγματος και ως αυθαίρετη καθώς δεν επιβάλλεται από

¹⁶ Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών 1994.31

κάποιον λόγο γενικότερου κοινωνικού ή δημοσίου συμφέροντος. Για τους λόγους αυτούς το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο έκρινε πως οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι edικαιούνται πλήρη την πρόσθετη αμοιβή χωρίς να απαιτείται καμία άλλη προϋπόθεση.

Πιο έντονη και πιο διάχυτη είναι η μομφή κατά του νομοθέτη και η διάθεση υποκατάστασής του στην απόφαση 2174/1991¹⁷ του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών για τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών. Το δικαστήριο αφού έκρινε ότι ο Νομοθέτης παραλείποντας να καθορίσει αυτοτελώς τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών σε επίπεδο ανώτερο των αποδοχών των λοιπών υπαλλήλων υποπίπτει στο πραγματικό του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ έχοντας ευθύνη για αποζημίωση. Την ευθύνη αυτή θεμελίωσε το δικαστήριο στο άρθρο 88 § 2 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τα άρθρα 26 § 3, 87 § 1 και 88 § 1 «με γνώμονα δε πάντοτε την ανάγκη της απρόσκοπτης απονομής της δικαιοσύνης». Το άρθρο 88 § 2 του Συντάγματος ορίζει πως «οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους. Τα σχετικά με την βαθμολογική και μισθολογική τους εξέλιξη και την κατάστασή τους γενικά καθορίζονται με ειδικούς νόμους». Το Διοικητικό εφετείο Αθηνών έκρινε πως από την διάταξη αυτή σε συνδυασμό με την σπουδαιότητα του λειτουργήματος και την ιδιαίτερη κατάσταση τις υποχρεώσεις και τους περιορισμούς τους, οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών πρέπει να είναι διακεκριμένες, καθοριζόμενες αυτοτελώς από την νομοθετική λειτουργία σε επίπεδο ανώτερο και πάντως ποτέ κατώτερο από αυτό που ισχύει για τους λοιπούς υπαλλήλους και λειτουργούς του κράτους. Η παράλειψη του νομοθέτη να ρυθμίσει ιδιαίτερα το θέμα αυτό αποτελεί ευθεία παράβαση υποχρεώσεως του εκπορευομένης εκ του Συντάγματος, παράβαση που εντάσσεται στο ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Το δικαστήριο, επιβεβαιώνοντας για μια ακόμη φορά την πάγια νομολογιακή θέση και δεχόμενο ότι στην έννοια του οργάνου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ περιλαμβάνεται και ο Νομοθέτης, χρησιμοποιώντας μάλιστα πολύ

¹⁷ Διοικητική Δίκη 3(1991).1141

κατηγορηματική διατύπωση («..από την αδιάστικτη διατύπωση της διάταξης αυτής...») προχωρεί στην κρίση ότι η ενέργεια του νομοθέτη (εδώ παράλειψη) που προσκρούει σε ιεραρχικά ανώτερο κανόνα, αποτελεί αντισυνταγματική ζημιογόνο συμπεριφορά που θεμελιώνει για τον διοικούμενο δικαίωμα αποζημιώσεως.

Το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο έχει απασχολήσει και η περίπτωση που η αστική ευθύνη του κράτους οφείλεται σε παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας του νομοθέτη. Με την απόφαση 13/1992¹⁸ της Ολομελείας του Αρείου Πάγου, βάλλεται παράλειψη προερχόμενη από το Υπουργικό Συμβούλιο που όφειλε κατ'εξουσιοδότηση του Νόμου να εκδώσει κανονιστική πράξη που να καθορίζει το ύψος επιδόματος υπερωριακής απασχόλησης μιας κατηγορίας εργαζομένων. Συγκεκριμένα, ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι το υπουργικό συμβούλιο όφειλε να εκδώσει νέα κανονιστική ΠΥΣ (Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου) για τον καθορισμό του ύψους του επιδόματος υπερωριακής εργασίας των τελωνειακών υπαλλήλων σε αντικατάσταση παλαιότερης ΠΥΣ που είχε κριθεί ακυρωτέα με την απόφαση 2455/1984 του Συμβουλίου της επικρατείας και γι'αυτόν τον λόγο ήταν ανίσχυρη από την στιγμή που εκδόθηκε.

Το περιεχόμενο της ευθύνης του Δημοσίου σε αποζημίωση για πράξη σύμφωνη με αντισυνταγματικό νόμο δεν μπορεί παρά να συνίσταται στην σε χρήμα ικανοποίηση του θιγομένου, όπως άλλωστε προκύπτει και από τις γενικές αρχές του αστικού κώδικα¹⁹ για το δίκαιο της αποζημιώσεως, αρχές που εφαρμόζονται αναλογικά και στην περίπτωση της αστικής ευθύνης του κράτους. Η αποζημίωση είναι ανάλογη της ζημίας που προκλήθηκε από την εφαρμογή του αντισυνταγματικού νόμου, και όπως προκύπτει από την

¹⁸ Ελληνική Δικαιοσύνη 33(1992).1432

¹⁹ βλ. ΑΚ 297 Ο υπόχρεος σε αποζημίωση οφείλει να την παράσχει σε χρήμα

νομολογία²⁰ πλήρης, όχι δηλαδή ανάλογη με την έννοια του άρθρου 286 ΑΚ. Ζήτημα τίθεται στην περίπτωση που ο ακριβής υπολογισμός του ύψους της ζημίας δέν είναι δυνατός, είτε γιατί η βλάβη είναι εκ της φύσεώς της τέτοια (λ.χ. ηθική βλάβη) που δεν το επιτρέπει είτε για λόγους αντικειμενικούς (λ.χ. επειδή η πράξη από την οποία πηγάζει η βλάβη έχει διαρκή ενέργεια και εξακολουθεί να ισχύει κατά τον χρόνο που ο θιγόμενος προσφεύγει στην δικαιοσύνη). Στις περιπτώσεις αυτές η αποζημίωση μπορεί να είναι εύλογη.

Οι διαφορές για την αστική ευθύνη του κράτους έχουν πλέον με τον νόμο 1406/183 υπαχθεί όπως σχεδόν όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 94 § 1 του Συντάγματος που προβλέπει ότι «στο Συμβούλιο της Επικρατείας και στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές όπως νόμος ορίζει με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ελεγκτικού συνεδρίου.

²⁰ ΑΠ 9428/1981 ΝΒ 30.473, ΑΠ 13/1992 Ολομέλεια, ΕλλΔνη 33(1992).1432, ΑΠ 13/1993 Τμήμα Β' ΕΕΝ 1994.31. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η αποζημίωση που επιδικάστηκε στους θιγομένους ανερχόταν στο ακριβές ύψος του ποσού κατά το οποίο είχαν ζημιωθεί.

5. Το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο ως εσωτερικό δίκαιο των Κρατών-Μελών της Ενώσεως. Συνταγματική θεμελίωση, Διεθνείς Συμβάσεις και Προβλήματα από την εφαρμογή στην πράξη. Επιπτώσεις από την παραβίασή του – Η Νομολογία του ΔΕΚ

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δηλαδή την μετάβαση από το στάδιο της οικονομικής συμμαχίας σταδιακά σε ένα ολοκληρωμένο ομοσπονδιακό κράτος περιλαμβάνει πολλά επιμέρους στάδια με απώτερο σκοπό την συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας και της πραγματικότητας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η ενοποίηση αυτή είναι πολυεπίπεδη και εκδηλώνεται σε διάφορους τομείς. Η ύπαρξη κεντρικών οργάνων διοικήσεως της ευρωπαϊκής ένωσης, η εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών με το ευρωπαϊκό δίκαιο ήδη σε ορισμένους τομείς και όπως αναμένεται στο μέλλον σε περισσότερους φαίνεται πως αποτελεί αναγκαιότητα στο πλαίσιο του διαρκώς εντεινόμενου ανταγωνισμού και του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό, η Ένωση έχει εισαγάγει μια σειρά μέτρων για την εμπέδωση της εξελίξεως αυτής που ξεκίνησε με την οικονομική, εξελίχθηκε με την τελωνειακή και κορυφώνεται με την νομισματική ένωση, με την εισαγωγή πλέον στα κράτη-μέλη ενός κοινού νομίσματος, του Ευρώ. Αναγκαία συνέπεια της πολιτειακής βουλήσεως τα κράτη-μέλη να ενταχθούν σε έναν τέτοιο διεθνή σχηματισμό, είναι και η σύγκλιση των δικαικών συστημάτων τους.

Όπως αναφέρθηκε, το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο αποτελεί πλέον και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών της ευρωπαϊκής ενώσεως και κατά συνέπεια και της Ελλάδος. Η εθνική εσωτερική ισχύς του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στην Ελλάδα, βασίζεται στις διεθνείς συμβάσεις που έχει υπογράψει και κυρώσει η Ελλάδα, και που σύμφωνα με το άρθρο 28§1 Σ αποτελούν εσωτερικό δίκαιο της Χώρας μας, που μάλιστα υπερισχύει έναντι των άλλων αντίθετων κανόνων δικαίου. Το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο δε, εκτός από την υπεροχή του έναντι του ελληνικού αλλά και των λοιπών εθνικών δικαίων, διαθέτει επιπροσθέτως το χαρακτηριστικό της αμεσότητας, δηλαδή της ισχύος και εφαρμογής του

απευθείας και χωρίς καμία διατύπωση (για ορισμένες κατηγορίες κανόνων) στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών.

Κατά λογική ακολουθία, η ψήφιση νόμων από το ελληνικό κοινοβούλιο, ή από κάθε εθνικό κοινοβούλιο, που αντίκεινται στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, αποτελεί αναμφισβήτητα άδικη πράξη, που εκτός από τις πάσης φύσεως κοινοτικού δικαίου συνέπειες για το παρανομούν κράτος-μέλος, μπορεί σε περίπτωση που κάποιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο βλάπτεται από αυτήν, να επισύρει αστική ευθύνη του κράτους, ευθύνη που κατά το ελληνικό δίκαιο ρυθμίζεται επίσης σύμφωνα με τα άρθρα 104-106 ΕισΝΑΚ.

Πολύ ενδιαφέρουσες είναι οι σχετικές με το θέμα αποφάσεις του ΔΕΚ υπ' αριθμούς C-6 και C-9/1991 γνωστές στον νομικό κόσμο με το όνομα «υπόθεση Francovich»²¹. Με την απόφαση του αυτή της 19^{ης} Νοεμβρίου 1991

²¹ Για λόγους πληρότητας παρατίθενται τα βασικά σημεία του αιτιολογικού μέρους της απόφασης που αποτέλεσε ορόσημο στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης 1. The right of a Member State to which a directive is addressed to choose among several possible means of achieving the result required by it does not preclude the possibility for individuals of enforcing before the national courts rights whose content can be determined sufficiently precisely on the basis of the provisions of the directive alone.

2. Although the provisions of Directive 80/987 on the protection of employees in the event of the insolvency of the employer are sufficiently precise and unconditional as regards the determination of the persons entitled to the guarantee and as regards the content of that guarantee, where no implementing measures are adopted by the Member State within the prescribed period the persons concerned cannot enforce those rights before the national courts, since the provisions of the directive do not identify the person liable to provide the guarantee and the State cannot be considered liable on the sole ground that it has failed to take transposition measures within the prescribed period.

3. 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 reparation when their rights are infringed by a breach of Community law for which a Member State can be held responsible. Such a possibility of reparation by the Member State is particularly indispensable where the full effectiveness of Community rules is subject to prior action on the part of the State and where, consequently, in the absence of such action, individuals cannot enforce before the national courts the rights conferred upon them by Community law.

It follows that the principle whereby a State must be liable for loss and damage caused to individuals by breaches of Community law for which the State can be held responsible is inherent in the system of the Treaty.

A further basis for the obligation of Member States to make good such loss and damage is to be found in Article 5 of the Treaty, under which they are required to take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure the implementation of Community law, and consequently to nullify the unlawful consequences of a breach of Community law.

4. Although the liability of the Member State to make good loss and damage caused to individuals by breaches of Community law for which it can be held responsible is required by Community law, the conditions under which there is a right to reparation depend on the nature of the breach of Community

το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, επιβεβαίωσε για μια ακόμη φορά την αρχή της αμεσότητας, κατά την οποία όπως προαναφέρθηκε ορισμένοι κανόνες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου (και συγκεκριμένα οι οδηγίες/directives) εφαρμόζονται στις εθνικές έννομες τάξεις των Κρατών-μελών χωρίς να χρειάζονται καμία περαιτέρω διαδικασία, αλλά προέβη και σε μια δικαιοδοτική κρίση μείζονος σημασίας. Σύμφωνα με αυτή την απόφαση το Κοινοτικό Δίκαιο περιλαμβάνει την αρχή ότι τα Κράτη-μέλη υπέχουν υποχρέωση αποζημίωσης σε περίπτωση που κάποιος βλάπτεται από πράξεις ή παραλείψεις προερχόμενες από τα όργανά του και αντίθετες προς το ΕΚΔ. Στην συγκεκριμένη περίπτωση οι αιτούντες Andrea Francovich, Danila Bonifaci και άλλοι, στράφηκαν κατά του Ιταλικού Κράτους διατεινόμενοι ότι αυτό παρέλειψε να εκπληρώσει υποχρέωσή του εκπηγάζουσα από την κοινοτική οδηγία 80/987 σχετική με την προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων. Το ΔΕΚ δέχθηκε ότι ο Ιταλός Νομοθέτης παραλείποντας να εφαρμόσει την κοινοτική οδηγία προκάλεσε εμμέσως ζημία στους αιτούντες, ζημία που το Ιταλικό Δημόσιο σύμφωνα με τις αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου έχει υποχρέωση να αποκαταστήσει.

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζουν και οι αποφάσεις C-46/1993 και C-48/1993 γνωστές αντιστοίχως ως «Brasserie du Pecheur» και «Factortame» που επιβεβαιώνουν τις αρχές της υπεροχής και της αμεσότητας του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου ενώ έκαναν και πάλι λόγο για ευθύνη του κράτους από παράβαση του κοινοτικού δικαίου, τονίζοντας και στις

law giving rise to the loss and damage which have been caused.

In the case of a Member State which fails to fulfil its obligation under the third paragraph of Article 189 of the Treaty to take all the measures necessary to achieve the result prescribed by a directive the full effectiveness of that rule of Community law requires that there should be a right to reparation where three conditions are met, that is to say, first, that the result prescribed by the directive should entail the grant of rights to individuals; secondly, that it should be possible to identify the content of those rights on the basis of the provisions of the directive; and thirdly, that there should be a causal link between the breach of the State's obligation and the loss and damage suffered by the injured parties. In the absence of any Community legislation, it is in accordance with the rules of national law on liability that the State must make reparation for the consequences of the loss and damage caused. Nevertheless, the relevant substantive and procedural conditions laid down by the national law of the Member States must not be less favourable than those relating to similar domestic claims and must not be so framed as to make it virtually impossible or excessively difficult to obtain reparation.

περιπτώσεις αυτές ότι για λόγους ενότητας και ενιαίας εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου, κανένα όργανο, μη εξαιρουμένου του Νομοθέτη δεν μπορεί να απαλλαγεί από την ευθύνη αυτή. Το Δικαστήριο περαιτέρω έχοντας υπόψη του κατά το άρθρο 215 ΣυνθΕΚ τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών-μελών διατύπωσε στην σκέψη 36 τρεις προϋποθέσεις για την ευθύνη του κράτους για πράξεις ή παραλείψεις του εθνικού νομοθέτη που είναι αντίθετες στο κοινοτικό δίκαιο²²:

α. ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες

β. η παραβίαση του κοινοτικού κανόνα δικαίου πρέπει να είναι κατάφωρη, δηλαδή πρόδηλη και σοβαρή

γ. πρέπει να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης του κράτους και της ζημίας του ιδιώτη. Ειδικώς η ύπαρξη αυτής της προϋποθέσεως ελέγχεται από τα εθνικά δικαστήρια

Παρατηρείται επίσης πως η ευθύνη του οργάνου είναι και στην περίπτωση αυτή, όπως συμβαίνει και επί της γενικής ρυθμίσεως για την αστική ευθύνη του Κράτους αντικειμενική. Το δικαστήριο προκειμένου να αναγνωρίσει ευθύνη του κράτους μέλους προς αποζημίωση δεν απαιτεί υπαιτιότητα του κρατικού οργάνου, αλλά αρκείται στις παραπάνω προϋποθέσεις. Ο αιτών την αποζημίωση δεν χρειάζεται να επικαλεστεί πταίσμα ή υπαιτιότητα του οργάνου που του προκάλεσε την ζημία, μπορεί δε να την αξιώσει σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου για την αποζημίωση, διατάξεις που σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές για τον πολίτη από αυτές του Ευρωπαϊκού Δικαίου, ή από αυτές που αφορούν διεκδικήσεις για παρόμοιες εσωτερικές υποθέσεις²³.

²² Π. Δ. Δ α γ τ ό γ λ ο υ. Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι αρ 515 και 590 επ.

²³ Δ ο ν ά τ ο υ Π α π α γ ι ά ν η. Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο σελ 309

Εξετάζοντας τις προϋποθέσεις που έχει διατυπώσει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την αναγνώριση της ευθύνης του κράτους-μέλους για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του που έρχονται σε σύγκρουση προς το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, διαπιστώνει κανείς πως οι προϋποθέσεις αυτές είναι ευνοϊκότερες για το παρανομούν όργανο σε σχέση προς τις αντίστοιχες διατάξεις του εθνικού δικαίου. Στην περίπτωση που ο ιεραρχικώς ανώτερος κανόνας που παραβιάζεται είναι κανόνας του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, η παραβίασή του από το όργανο του Κράτους πρέπει σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΚ να είναι κατάφωρη, δηλαδή πρόδηλη και σοβαρή, προκειμένου να αναγνωριστεί ευθύνη του προς αποζημίωση. Ο χαρακτηρισμός αυτός της παραβίασης ως πρόδηλης και σοβαρής, αποτελεί έναν φραγμό στην αποτελεσματική προστασία του διοικουμένου έναντι του παρανομούντος οργάνου. Τέτοιο φραγμό δεν γνωρίζει το ελληνικό δίκαιο το οποίο γενικά αρκείται σε λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις, προβλέποντας γενικά ότι η ευθύνη του κράτους θεμελιώνεται όταν υπάρχει ζημιογόνος παράβαση του κανόνα δικαίου.

Αστική ευθύνη του Κράτους θεμελιώνεται όχι μόνον όταν ο διεθνής κανόνας που παραβιάζεται από τον Νομοθέτη είναι ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου. Τέτοια ευθύνη υπάρχει και όταν παραβιάζεται διάταξη της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με τρόπο που να προκαλεί ζημία σε ιδιώτη. Η Διεθνής αυτή σύμβαση έχει κυρωθεί νομοθετικά από τη χώρα μας, και όπως όλες οι διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί με νόμο, αποτελεί κατά το άρθρο 28§1 του Συντάγματος «αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύει έναντι κάθε αντίθετης διάταξης νόμου».

6. Συμπεράσματα

Από την σύντομη αυτή επισκόπηση του ελληνικού δικαίου, των απόψεων που έχουν διατυπωθεί στην θεωρία αλλά και από την συγκριτική μελέτη των νομολογιακώς διατυπωθεισών κατευθύνσεων των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας, οδηγούμαστε στο εξής συμπέρασμα: Η Αστική Ευθύνη του Κράτους, που πριν την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα δεν ρυθμιζόταν ρητώς από καμία διάταξη του θετικού δικαίου, παρά μόνον σποραδικά και με ανάλογη εφαρμογή των άρθρων σχετικά με «το δίκαιον της ζημίας» και πλέον ρυθμίζεται σφαιρικά κυρίως από τα άρθρα 104, 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, καλύπτει ένα ευρύ φάσμα βιοτικών περιπτώσεων, που ανάγονται όχι αποκλειστικά σε ευθύνη από πράξεις της Διοικήσεως με στενή έννοια..

Η σύγχρονη επιστήμη και η νομολογία μετά από μακροχρόνιες αμφιταλαντεύσεις για το εύρος της ισχύος των διατάξεων αυτών, δέχονται πλέον απερίφραστα πως και οι άδικες ζημιογόνες νομοθετικές πράξεις, δηλαδή οι ζημιογόνες νομοθετικές πράξεις που έρχονται σε σύγκρουση με ιεραρχικώς ανώτερους κανόνες (π.χ. του Συντάγματος) είναι δυνατόν να θεμελιώνουν αστική ευθύνη του κράτους και συγκεκριμένα ευθύνη προς πλήρη αποζημίωση ανάλογη της εκτάσεως της βλάβης που προεκλήθη στον θιγόμενο. Η παραπάνω θέση θεμελιώνεται στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα που προβλέπει ότι για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημοσίας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Σύμφωνα με την ερμηνεία που αποδίδεται στο άρθρο αυτό, το όργανο αποτελεί ευρεία έννοια και περιλαμβάνει εκτός από τα όργανα της διοικήσεως που παράγουν ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις, και τον ίδιο τον Νομοθέτη.

Η ευθύνη αυτή του νομοθετικού οργάνου, όπως και αυτή των λοιπών οργάνων της διοικήσεως εκτείνεται δε και στις περιπτώσεις παραβάσεως διεθνών κανόνων «με υπερνομοθετική ισχύ», δηλαδή διεθνών κανόνων και συμβάσεων που έχουν κυρωθεί με νόμο από την χώρα μας και σύμφωνα με το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος κατέχουν ιδιαίτερη θέση στο σύστημα της ελληνικής έννομης τάξης. Ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται κυρίως όταν ο νομοθέτης παραβιάζει με πράξεις ή παραλείψεις του κανόνες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Γίνεται κατά συνέπεια δεκτό ότι στα πλαίσια ενός κράτους δικαίου είναι αδιανόητο κάποιος πολίτης να θίγεται παράνομα και να μην έχει την δυνατότητα να αποζημιωθεί για την βλάβη που υφίσταται, ακόμα και αν η βλάβη αυτή προέρχεται από πράξη του ανώτατου μετά το εκλογικό σώμα οργάνου του κράτους, δηλαδή τον νομοθέτη.

7. Περίληψη

Στο παρόν πόνημα γίνεται μία προσπάθεια ανάπτυξης του ζητήματος της αστικής ευθύνης του κράτους σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο. Αναλύονται οι προϋποθέσεις αστικής ευθύνης, το στοιχείο του παρανόμου και οι ερμηνευτικές δυσχέρειες του προσδιορισμού του. Τίθενται επίσης σε γνώση του αναγνώστη οι προϊσχύσασες θεωρίες και η σύγχρονη θεωρία αναφορικά με το συγκεκριμένο ζήτημα. Τέλος παρουσιάζεται μία προσπάθεια σύνδεσης του θέματος με την παραβίαση του Ευρωπαϊκού Δικαίου ως μέρους του εσωτερικού δικαίου.

8. Βιβλιογραφία

1. **Π ρ. Δ. Δ α γ τ ό γ λ ο υ.** Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1998
2. **Ε π. Π. Σ π η λ ι ω τ ό π ο υ λ ο ς.** Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου I, II. Εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 2001
3. **Π ρ. Δ. Δ α γ τ ό γ λ ο υ.** Η Ευθύνη του Κράτους δια Ζημίας εξ Αδίκου Νομοθετικής Πράξεως. Αθήναι 1962
4. **Μ. Δ έ ν δ ι α ς.** Διοικητικό Δίκαιο Α' 5^η εκδ 1964
5. **Π ρ. Δ. Δ α γ τ ό γ λ ο υ,** Ατομικά Δικαιώματα. Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή
6. **Α ν δ ρ. Δ η μ η τ ρ ό π ο υ λ ο ς,** Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 2001
7. **Ν ι κ ό λ α ο ς Σ κ α ν δ ά μ η ς,** Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Αθήνα 1998
8. **Π ρ. Δ. Δ α γ τ ό γ λ ο υ,** Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο τ. I, II, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή
9. **Π ρ ο κ ο π η ς Π α υ λ ό π ο υ λ ο ς.** Η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου εκδ. 1989
10. **Μ. Σ τ α σ ι ν ο π ο υ λ ο ς:** Η Αστική Ευθύνη του Κράτους
11. **Μ. Σ τ α σ ι ν ό π ο υ λ ο ς:** Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου εκδ 1957 (1976)
12. **Η λ. Κ υ ρ ι α κ ό π ο υ λ ο ς:** Ερμηνεία του Αστικού Κώδικος
13. **Δ. Κ ό ρ σ ο ς.** Διοικητικό Δίκαιο γεν. μέρος 1995
14. **Α π. Γ ε ω ρ γ ι ά δ η ς.** Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου Εκδ Αντ Ν Σάκκουλα 1997
15. **Μ ι χ. Σ τ α θ ό π ο υ λ ο ς.** Γενικό Ενοχικό Δίκαιο Εκδ. Αντ Ν. Σάκκουλα 1997
16. **Α. Τ ά χ ο ς.** Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο 1996
17. **Δ ο ν ά τ ο ς Π α π α γ ι ά ν ν η ς,** Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο εκδ Αντ Ν. Σάκκουλα 1996
18. **Α γ γ. Γ ι ό κ α ρ η ς.** Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου 2001
19. **Π ρ. Π α υ λ ό π ο υ λ ο ς.** Ευθύνη του Κράτους για Παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου ΤοΣ 1994.769

NΟΜΟΛΟΓΙΑ

Του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

C-6,9/1991 υπόθ Francovich για την ευθύνη του Κράτους Μέλους από παράβαση διατάξεως του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου

C-46/1993 υπόθ Brasserie du Pecheur για τις αρχές της υπεροχής και της αμεσότητας του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου

C-48/1993 υπόθ Factortame για τις αρχές της υπεροχής και της αμεσότητας του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου

Του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου

ΑΕΔ 5/1995 Για την έννοια της παράνομης πράξεως ή παραλείψεως

Του Συμβουλίου της Επικρατείας

ΣτΕ 2455/1984 παραβίαση αρχής ισότητας

Του Αρείου Πάγου

ΑΠ 37/1957 ΕΕΝ 1957.483 παράβαση αρχής ισότητας, επιβολή επαχθών μέτρων σε επιχειρήσεις

ΑΠ 9428/1981 ΝΒ 30.473 αποδοχές δημοσίων υπαλλήλων, δικαίωμα της ίσης αμοιβής

ΑΠ 13/1992 Ολομέλεια, ΕλλΔνη 33(1992).1432 αρχη ισότητας, ίση αμοιβή

ΑΠ 13/1993 Τμήμα Β' ΕΕΝ 1994.31 για τις αποδοχές υπαλλήλων, παραβίαση της αρχής της ισότητας, από τον νομοθέτη

Του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών

2174/1991 Για τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών, παραβίαση του άρθρου 88§2 του Συντάγματος για τον αυτοτελή και ιδιαίτερο καθορισμό των αποδοχών των δικαστικών λειτουργών