

Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξη της στην εθνική έννομη τάξη¹

Γρηγόριος Αυδίκος

Δοκ. Δικαστικός Πληρεξούσιος ΝΣΚ

ΔΝ Δημοσίου Τμήματος Νομικής ΕΚΠΑ

Το θέμα της σημερινής εισήγησης μου και ο βασικός της στόχος είναι να παρουσιάσει σε πρώτο επίπεδο το καθεστώς της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους για παραβάσεις του δικαίου της Ε.Ε., όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ερευνήσει σε ένα δεύτερο επίπεδο την εφαρμογή, θεωρητική και νομολογιακή, της τελευταίας στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του ελληνικού συστήματος αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Για τον σκοπό αυτό η εισήγηση μου χωρίζεται σε τέσσερα μέρη.

Εισαγωγικά θα πρέπει να επισημανθεί ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου ως θεσμός φέρει πάνω της μεγάλη ιστορία εξέλιξης. Στο πρώτο στάδιο της ιστορικής εξέλιξης του θεσμού «*βασική και έμμονη ιδέα*»² αποτέλεσε το ανεύθυνο της Πολιτείας. Στο δεύτερο στάδιο η Πολιτεία θεωρείται υπεύθυνη και η αστική ευθύνη ταλαντεύεται μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου³. Στο τρίτο στάδιο η αστική ευθύνη είναι χειραφετημένη από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και εξελίσσεται νομολογιακά⁴. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σήμερα έχει εισέλθει σε ένα νέο τέταρτο στάδιο εξέλιξης του θεσμού με την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. Καθ' όλη την διάρκεια εξέλιξης του θεσμού το κράτος επικαλούνταν έναντι των ζημιωθέντων ιδιωτών την κυρίαρχη εξουσία του είτε για να αποφύγει πλήρως την ευθύνη του έναντι είτε για να την περιορίσει. Στο νέο αυτό στάδιο εξέλιξης το κράτος έχει μεταβιβάσει αρμοδιότητες στην Ε.Ε. Η Ε.Ε. επικαλείται έναντι του κράτους την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος σε αυτή και αξιώνει από το κράτος να λάβει κάθε αναγκαίο μέτρο για την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

¹ Το παρόν κείμενο αποτέλεσε την εισήγηση μου σε επιστημονική εκδήλωση που έλαβε χώρα στην Αίθουσα Διαλέξεων (Σεμιναρίων) της Κεντρικής Υπηρεσίας του Ν.Σ.Κ. στις 21.11.2013.

² Στασινόπουλος Μ., Αστική Ευθύνη του Κράτους, 1950, σελ. 12

³ ΑΠ 11/1858, Στασινόπουλος Μ., Αστική Ευθύνη του Κράτους, 1950, σελ. 13-14

⁴ Δαγτόγλου Π.Δ, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σελ 834

Για την οικονομία της παρούσας εισήγησης συνοπτικά στο σημείο αυτό αναφέρω την υφιστάμενη ρύθμιση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου στο ελληνικό νομικό σύστημα. Σύμφωνα λοιπόν με την διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ για να υπάρχει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση θα πρέπει να πληρούνται επτά προϋποθέσεις, ήτοι⁵: Πρώτον πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια. Δεύτερον η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια να προέρχεται από όργανο του Δημοσίου. Περαιτέρω η πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια θα πρέπει να λάβει χώρα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Εξάλλου η πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια θα πρέπει να είναι παράνομη Έπειτα θα πρέπει να υφίσταται ζημία του ιδιώτη. Θα πρέπει επίσης η παραβιαζόμενη διάταξη να μην έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος. Τέλος θα πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας της διοίκησης και του ζημιολογικού αποτελέσματος από την πλευρά του διοικούμενου.

Στο δεύτερο μέρος της εισήγησης μου αναλύεται διεξοδικά η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. Ασφαλώς η πλέον γνωστή απόφαση είναι η Francovich⁶ του 1991. Για να δούμε όμως τη σημασία της Francovich θα πρέπει να δούμε τη νομολογία του ΔΕΚ πριν τη Francovich. Ο μελετητής της νομολογίας θα διαπιστώσει ότι το ΔΕΚ αντιμετώπισε για πρώτη φορά το θέμα τριάντα χρόνια πριν την απόφαση Francovich. Αξίζει να σταθούμε στις εξής αποφάσεις: Στην απόφαση Humblet κατά Βελγίου⁷ του 1960 και την απόφαση Salgoil⁸ του 1968, τα πορίσματα των οποίων επαναλαμβάνει και η μετέπειτα νομολογία⁹ από τις οποίες μάθαμε¹⁰ αφενός ότι το ΔΕΚ αναγνώρισε ρητά την ύπαρξη δικαιώματος δικαστικής προστασίας για τους ιδιώτες για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη και αφετέρου ότι ο καθορισμός της νομιμοποίησης και των διαδικαστικών – δικονομικών

⁵ βλ. αντί πολλών, Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ 233 επ., ΣτΕ 2796/2006 7 μ., 2741/2007, 1019/2008, 1024/2005, 334/2008 7 μ., 322/2009 7 μ

⁶ ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C- 9/90, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Νοεμβρίου 1991, Andrea Francovich και Danila Bonifaci και λοιπών κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλ. Νομολ. 1991 I-05357, Μόνο στην επίσημη ιστοσελίδα του ΔΕΕ (www.curia.europa.eu), υπάρχουν παραπομπές σε 144 κείμενα επιστημονικού σχολιασμού:

⁷ ΔΕΚ C-6/60, Απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Δεκεμβρίου 1960, Jean-E. Humblet κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλ. Νομολ. 1960 01125

⁸ ΔΕΚ C-13/68, Απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 1968, Salgoil SpA κατά Υπουργείου Εξωτερικού Εμπορίου της Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλ. Νομολ. 1968 00661

⁹ Eilmansberger T., The relationship between rights and remedies in EC Law: In search of the missing link, CMLR, 2004, σελ. 1223

¹⁰ Παπαευαγγέλου Θ., Εμμανουηλίδης Δ., Γιαννακού Φ., Νικολαράκου – Μαυρομιχαήλ, Τζιράκη, Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ 205

προϋποθέσεων αυτής της προστασίας επαφίεται στα κράτη μέλη τα οποία έχουν την αρμοδιότητα να καθορίσουν τις σχετικές με την προστασία ρυθμίσεις.

Από την ως άνω νομολογία εξάγονται τα εξής πέντε συμπεράσματα: Πρώτον το ΔΕΚ είχε από πολύ νωρίς αναγνωρίσει υποχρέωση του κράτους μέλους να αποκαθιστά την ζημία, που προξενούν οι παράνομες πράξεις και παραλείψεις του. Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι το ΔΕΚ από νωρίς εντόπισε το νομοθετικό κενό στο κοινοτικό εν γένει δίκαιο σε σχέση με την προστασία των ιδιωτών από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους των κρατών μελών¹¹, άλλωστε πουθενά στις Συνθήκες δεν υπάρχει σχετική διάταξη. Γι' αυτό και σε κάθε ευκαιρία επαναλάμβανε ότι η αποκατάσταση της ζημίας θα κρίνεται με βάση το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο¹². Περαιτέρω, το δικαίωμα όμως των ζημιωθέντων παρέμενε σε μεγάλο βαθμό ανενεργό επειδή με βάση τη νομολογία του ΔΕΚ ο καθορισμός των περαιτέρω ουσιαστικών και δικονομικών προϋποθέσεων αυτής της προστασίας επαφίονταν στα κράτη μέλη. Εξάλλου η αργοπορία στην έκδοση μιας απόφασης σαν την Francovich οφείλεται στην πιθανή πεποίθηση του, ότι η αρχή του άμεσου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου ήταν επαρκής μηχανισμός για την προστασία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου¹³.

Η ιστορία επιφύλασσε το προνόμιο της εδραίωσης αυτής της αστικής ευθύνης στην απόφαση Francovich, που έχει έκτοτε καταστεί εμβληματική. Τι όμως καθιστά την υπόθεση αυτή ξεχωριστή και εμβληματική; Το Δικαστήριο δεν επαναλαμβάνει απλά την προγενέστερη νομολογία αλλά προχώρησε σε δύο προεκτάσεις (εδώ έγκειται και η ιδιοτυπία της απόφασης) . Η πρώτη προέκταση της αφορά το θέμα της νομικής θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους μέλους όπου το ΔΕΚ δέχεται μεν, όπως στην προηγούμενη νομολογία του, ότι οι δικονομικές προϋποθέσεις ρυθμίζονται στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, ωστόσο το ουσιαστικό μέρος της ευθύνης του κράτους μέλους για παράβαση του κοινοτικού δικαίου κρίνεται με βάση το κοινοτικό

¹¹ Eilmansberger T., The relationship between rights and remedies in EC Law: In search of the missing link, CMLR, 2004, σελ. 1196-1246

¹² Μουαμελετζή Ε., Η ευθύνη του Κράτους μέλους για παράβαση 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, 1993 (2), σελ. 371-402

¹³ Μουαμελετζή Ε., Η ευθύνη του Κράτους μέλους για παράβαση 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, 1993 (2), σελ. 371-402, Eilmansberger T., The relationship between rights and remedies in EC Law: In search of the missing link, CMLR, 2004, σελ. 1223

δίκαιο¹⁴. Η δεύτερη προέκταση είναι ότι διευκρινίζονται οι προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες λειτουργεί ο μηχανισμός της αποζημίωσης¹⁵.

Ακολούθησε η πολύ σημαντική υπόθεση *Brasserie du Pêcheur/Factortame*¹⁶, στην οποία υπόθεση μάθαμε μεταξύ άλλων ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά και όταν η προσαπτόμενη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη¹⁷.

Τρεις είναι οι προϋποθέσεις της ευθύνης όπως αυτές τέθηκαν στις αποφάσεις του ΔΕΚ *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame* (σκέψεις 50-51), *British Telecommunications* (σκέψεις 39-40), και *Hedley Lomas*, (σκέψεις 25-26)¹⁸. Η πρώτη προϋπόθεση είναι ο παραβιαζόμενος κανόνας να απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες το περιεχόμενο και οι δικαιούχοι των οποίων πρέπει να προσδιορίζονται με σχετική ακρίβεια και χωρίς αιρέσεις από τις διατάξεις του παραβιαζόμενου κανόνα. Δεν απαιτείται όμως η διάταξη του ενωσιακού δικαίου, που παραβιάζεται, να απονέμει η ίδια ρητά δικαίωμα στον θιγόμενο ιδιώτη γιατί θα συνεπάγονταν ότι ο κανόνας θα πρέπει να είναι άμεσης εφαρμογής και θα στένευε υπέρμετρα το εύρος της ευθύνης¹⁹. Αρκεί επομένως από την παραβιαζόμενη διάταξη του ενωσιακού δικαίου να αντλούνται έστω και εμμέσως δικαιώματα²⁰. Αυτό καθορίζεται αποκλειστικά με αναφορά στο ενωσιακό δίκαιο και υπό αυτή την έννοια υπάγεται

¹⁴ Χρυσανθάκης Χ. (Επιμ), Εφαρμογές διοικητικού ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ 151, Μουαμελετζή Ε., Η ένταξη στην εθνική έννομη τάξη της αξίωσης αποζημίωσης κατά του Κράτους για παραβίαση του Κοινοτικού Δικαίου, ΕΕΕυρΔ, 2 (2001) σελ. 275

¹⁵ Παυλόπουλος Πρ., Ευθύνη του Κράτους για τις παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου, ΕλλΔνη 38(1997), σελ. 398

¹⁶ ΔΕΚ C-46 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, *Brasserie du Pêcheur SA* κατά *Bundesrepublik Deutschland* και *The Queen* κατά *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd* και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029

¹⁷βλ. αντί πολλών Zingales N., Member State liability vs National Procedural Autonomy: What rules for Judicial Breach of EU Law?, *German Law Journal*, Vol. 11 n. 4, σελ. 425-426, Oliver P., Cases C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, CMLR, 1997, σελ. 658, Betlem G., *The King Can Do Wrong: State Liability for Breach of European Community Law in the Post Francovich Era*, Web JCLI, 2000

¹⁸ ΔΕΚ C-392/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1996, *The Queen* κατά *H. M. Treasury*, ex parte *British Telecommunications plc*, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01631, ΔΕΚ C-5/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Μαΐου 1996, *The Queen* κατά *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, ex parte: *Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, Συλλ. Νομολ. 1996 I-02553

¹⁹ *Μεταξάς Αντ.*, Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα, 2003, σελ. 30

²⁰ Χρυσανθάκης Χ. (Επιμ), Εφαρμογές διοικητικού ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ 153

πλήρως στην αρμοδιότητα του ΔΕΕ²¹. Τα νομολογιακά όμως συμπεράσματα του ΔΕΚ (ήδη ΔΕΕ) στο σημείο αυτό δεν είναι ασφαλή. Το ΔΕΚ αφού καθιέρωσε την άντληση δικαιωμάτων ιδιωτών από τις διατάξεις με άμεσο αποτέλεσμα, επιλεκτικά προστατεύει κάποιες μορφές δικαιωμάτων²² (π.χ. προστασία των καταναλωτών ή δικαιώματα σχετικά με το δίκαιο περιβάλλοντος). Η κρίση του δικαστηρίου είναι μια *ad hoc* στάθμιση και όχι ένας γενικός κανόνας. Υποστηρίζεται ότι η διακριτική μεταχείριση κάποιων κατηγοριών δικαιωμάτων οφείλεται στην ανησυχία του ΔΕΚ να μετατραπεί η αστική ευθύνη του κράτους μέλους σε *actio popularis*²³. Δύο παραδείγματα από νομολογία θα βοηθήσουν στην καλύτερη κατανόηση: α) Η απόφαση Dillenkofer²⁴ του 1996 είναι παράδειγμα απόφασης στην οποία υπάρχει έμμεση απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες από διατάξεις της Οδηγίας 90/314/ΕΟΚ του Συμβουλίου, η οποία αφορούσε τα οργανωμένα ταξίδια²⁵ β) Η απόφαση Peter Paul²⁶ του 2002 είναι παράδειγμα απόφασης στην οποία υπάρχει παράβαση τραπεζικών Οδηγιών που οι διατάξεις τους δεν μεταφέρουν ούτε εμμέσως δικαιώματα σε ιδιώτες²⁷. Η Peter Paul έχει δεχθεί και μάλλον δικαίως, σοβαρή κριτική²⁸ διότι η ερμηνεία του ΔΕΚ είναι απρόσμενα στενή σε σχέση με την προηγούμενη νομολογία του.

Η δεύτερη προϋπόθεση είναι η παραβίαση να είναι κατάφορη²⁹. Τι σημαίνει κατάφορη παράβαση; Το ΔΕΚ μας λέει ότι κατάφορη παράβαση σημαίνει πρόδηλη

²¹ Biondi A., Farley M., *The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 31

²² Biondi A., Farley M., *The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 40

²³ Biondi A., Farley M., *The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 37

²⁴ ΔΕΚ C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 1996, Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula και Trosten Knor κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλ. Νομολ. 1996 I-04845

²⁵ Oliver P., Case C-178, 179, 188, 189, 190/94 Dillenkofer, CMLR, 1997, σελ. 675

²⁶ ΔΕΚ C-222/02, Απόφαση του Δικαστηρίου (ολομέλεια) της 12ης Οκτωβρίου 2004, Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte και Christel Mörkens κατά Bundesrepublik Deutschland, Συλλ. Νομολ. 2004 I-09425

²⁷ Μήτσου Α., Η αστική ευθύνη των εποπτικών αρχών στον τομέα της κεφαλαιαγοράς έναντι των επενδυτών, ιδίως υπό το πρίσμα της απόφασης του ΔΕΚ στην υπόθεση Peter Paul, ΔΕΕ 10/2006, σελ.999 επ., Tison M., Do not Attack the Watchdog! Banking supervisor's liability after Peter Paul, CMLR, 2005, σελ. 639-675

²⁸ Biondi A., Farley M., *The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 35, Tison M., Do not Attack the Watchdog! Banking supervisor's liability after Peter Paul, CMLR, 2005, σελ. 668-670

²⁹ Αναλυτική έκθεση της πρώτης προσπάθειας του ΔΕΚ να καθορίσει το χαρακτήρα της παράβασης ως «κατάφορης βρίσκεται στην ΔΕΚ C-46 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029, σκ. 55-58

και σοβαρή παράβαση του ενωσιακού δικαίου³⁰. Η στοιχειοθέτηση της κατάφωρης παράβασης κρίνεται από τον εθνικό δικαστή πάνω στην βάση των κατευθυντήριων γραμμών του ΔΕΚ. Το εθνικό δικαστήριο στην προσπάθεια του να διερευνήσει τον κατάφωρο χαρακτήρα της πράξης θα πρέπει να ελέγξει μια σειρά κριτηρίων που τον καταδεικνύουν όπως α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, β) το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή τις κοινοτικές αρχές, γ) ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσης παραβάσεως ή της προκληθείσης ζημίας δ) το συγγνωστόν ή ασύγγνωστον ενδεχομένης νομικής πλάνης, ε) το γεγονός ότι η στάση ενός κοινοτικού οργάνου μπορεί να συνετέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτική³¹.

Υπάρχουν δύο μεγάλες κατηγορίες περιπτώσεων κατά τον έλεγχο του κατάφωρου χαρακτήρα της παράβασης περιπτώσεις, οι περιπτώσεις αυτόματου χαρακτηρισμού της παράβασης ως κατάφωρης και οι περιπτώσεις μη αυτόματου χαρακτηρισμού. Σε σχέση με τις περιπτώσεις «αυτόματου» χαρακτηρισμού της παράβασης ως κατάφωρης δύο παραδείγματα από τη νομολογία βοηθούν στην κατανόηση: α) Το παράδειγμα της απόφασης Dillenkofer³² του 1996 από την οποία προκύπτει ότι η πλήρης απουσία μεταφοράς του μέτρου από μόνη της οδηγεί αυτόματα στο χαρακτηρισμό της παράβασης ως «κατάφωρης³³» β) Το παράδειγμα της απόφασης Hedley Lomas³⁴ από την οποία προκύπτει ότι όταν το κράτος διαθέτε αισθητά μειωμένο περιθώριο εκτιμήσεως, ακόμα και ανύπαρκτο, η απλή παράβαση του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αρκεί προς απόδειξη της υπάρξεως κατάφωρης

³⁰ Γέροντας Α., Ο «εξευρωπαϊσμός» του εθνικού διοικητικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, 2009, σελ 250

³¹ ΔΕΚ C-46 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029, σκ. 56

³² ΔΕΚ C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 1996, Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula και Trosten Knor κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλ. Νομολ. 1996 I-04845

³³ Σκουρής Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ 1348, Craig P., EU Administrative law, Oxford university Press, 2006, σελ 823, ΔΕΚ C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Οκτωβρίου 1996, Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula και Trosten Knor κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλ. Νομολ. 1996 I-04845

³⁴ ΔΕΚ C-5/94, Απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Μαΐου 1996, The Queen κατά Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., Συλλ. Νομολ. 1996 I-02553

παραβάσεως³⁵. Σε σχέση με τις περιπτώσεις μη «αυτόματου» χαρακτηρισμού της παράβασης ως κατάφωρης παραθέτω ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, την απόφαση *British Telecommunications*³⁶ από την οποία προκύπτει ότι η εσφαλμένη μεταφορά Οδηγίας δεν οδηγεί σε αυτόματο χαρακτηρισμό της παράβασης ως κατάφωρης³⁷.

Η τρίτη προϋπόθεση της ευθύνης είναι να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας του ιδιώτη³⁸. Το εθνικό δικαστήριο είναι υπεύθυνο για να αποφασίσει σχετικά με την ύπαρξη ή μη της αιτιότητας με βάση τις αρχές του ενωσιακού δικαίου³⁹. Το ΔΕΚ σε κάποιες περιπτώσεις έχει εκφέρει την γνώμη του στο θέμα, π.χ. στις αποφάσεις *Brinkmann* του 1996, *Rechberger* του 1997 και στην υπόθεση *Lehtinen* του 2003, όπου προτίμησε να επιλύσει κατά περίπτωση τα θέματα που ανέκυπταν⁴⁰. Η γενική τάση της νομολογίας όμως είναι να αφήνει τα ζητήματα του αιτιώδους συνδέσμου, τα οποία σχετίζονται βασικά με κρίση επί των πραγματικών γεγονότων, στον εθνικό δικαστή⁴¹ (π.χ. απόφαση *Test Claimants*⁴² του 2004).

Περαιτέρω στο ζήτημα της καταλληλότητας της αποκατάστασης της ζημίας θα σταθούμε σε δύο σημεία. Πρώτον στην μορφή της προσήκουσας αποκατάστασης της ζημίας και δεύτερον στην έκταση της προσήκουσας αποκατάστασης. Η μορφή⁴³

³⁵ Oliver P., Case C-5/94 *Hedley Lomas*, CMLR, 1997, σελ. 674

³⁶ ΔΕΚ C-392/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1996, *The Queen κατά H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc*, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01631

³⁷ Oliver P., Case C-392/93 *British Telecommunications*, CMLR, 1997, σελ. 664

³⁸ *Μεταξιάς Αντ., Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων*, εκδ. Σάκκουλα, 2003, σελ. 35, *Deads E., Brasserie du Pêcheur: Snatching Defeat from the Jaws of Victory*, *ELRev.* 22(6) (1997):620, *Smith F., Causation in Francovich: The neglected problem*, *I.C.L.Q.* 46 (1997):925

³⁹ Γέροντας Α., *Ο «εξευρωπαϊσμός» του εθνικού διοικητικού και δικονομικού δικαίου*, εκδ. Σακκουλα, 2009, σελ 252

⁴⁰ *Jans J.H, de Lange R., Widdershoven R.J.G.M., Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, 2007, ΔΕΚ C-140/97, Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουνίου 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister κ.λπ. κατά Republik Österreich*, Συλλ. Νομολ. 1999 I-03499, σκ. 75-77, ΔΕΚ C-470/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Απριλίου 2007, *A.G.M.-COS.MET Srl κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen*, Συλλ. Νομολ. 2007 I-02749, ΔΕΚ C-319/96, Απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Σεπτεμβρίου 1998, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH κατά Skatteministeriet*, Συλλ. Νομολ. 1998 I-05255

⁴¹ *Biondi A., Farley M., The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 55, *Smith F., Causation in Francovich: The neglected problem*, *I.C.L.Q.* 46 (1997):925

⁴² ΔΕΚ C-446/04, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 12ης Δεκεμβρίου 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation κατά Commissioners of Inland Revenue*, Συλλ. Νομολ. 2006 I-11753

⁴³ ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997, *Danila Bonifaci κ.λπ. (C-94/95) και Wanda Berto κ.λπ. (C-95/95) κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, Συλλ. Νομολ. 1997 I-03969, Τσερκέζης Γ. Αρμενόπουλος,

της προσήκουσας αποκατάστασης της ζημίας σχολιάστηκε στις υποθέσεις Bonifaci του 1997 και Maso⁴⁴ του 1995 από τις οποίες προκύπτει ότι η αποκατάσταση της ζημίας μπορεί να λάβει την μορφή αναδρομικής, σύννομης και πλήρους εφαρμογής των μέτρων εκτέλεσης της Οδηγίας, εκτός αν οι δικαιούχοι αποδείξουν την ύπαρξη περαιτέρω ζημίας⁴⁵. Σε σχέση με την έκταση της προσήκουσας αποκατάστασης μπορούν να γίνουν τρεις γενικές παρατηρήσεις: 1) Η αποκατάσταση της ζημίας πρέπει να είναι ανάλογη προς την βλάβη που υπέστησαν οι ζημιωθέντες ιδιώτες⁴⁶, 2) Ο ολοσχερής αποκλεισμός του διαφυγόντος κέρδους δεν μπορεί να γίνει δεκτός από το ενωσιακό δίκαιο διότι είναι δυνατό να καταστήσει πρακτικώς ανέφικτη την αποκατάσταση της ζημίας⁴⁷, 3) Η έντοκή αποκατάσταση της ζημίας θεωρείται απαραίτητο συστατικό της αποζημίωσης, ιδίως στις εμπορικές υποθέσεις⁴⁸, υπάρχει όμως άρνηση του τόκου στην υπόθεση Sutton του 1995, η οποία δεν είναι εμπορική υπόθεση αλλά αφορά παροχή κοινωνικής ασφάλισης που της καταβλήθηκε καθυστερημένα⁴⁹.

Όσον αφορά την δέουσα επιμέλεια που πρέπει να επιδείξει ο ιδιώτης ή τρίτος προς αποφυγή ή περιορισμό της ζημίας του θα σταθούμε σε δύο σημεία. Κατ' αρχήν ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς κατέβαλε τη δέουσα επιμέλεια, ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της⁵⁰. Είναι όμως αντίθετο

1998, σελ. 760-761, Odman A., Joined Cases C-94 & 95/95 Daniela Bonifaci and others, CMLR, 1395-1412

⁴⁴ ΔΕΚ C-373/95, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997, Federica Maso κ.λπ. και Graziano Gazzetta κ.λπ. κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) και Repubblica italiana, Συλλ. Νομολ. 1997 I-04051

⁴⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 15.11.2009, Νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις αγωγές αποζημίωσης λόγω παραβίασης του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, www.euroopa.eu, σελ. 12

⁴⁶ ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997, Danila Bonifaci κ.λπ. (C-94/95) και Wanda Berto κ.λπ. (C-95/95) κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Συλλ. Νομολ. 1997 I-03969, σκ. 81-90

⁴⁷ ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997, Danila Bonifaci κ.λπ. (C-94/95) και Wanda Berto κ.λπ. (C-95/95) κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Συλλ. Νομολ. 1997 I-03969, σκ. 86-87, ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-397/98 και C-410/98, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 8ης Μαρτίου 2001, Metallgesellschaft Ltd και λοιπών (C-397/98), Hoechst AG και Hoechst (UK) Ltd (C-410/98) κατά Commissioners of Inland Revenue και HM Attorney General, Συλλ. Νομολ. 2001 I-01727, σκ. 91

⁴⁸ Biondi A., Farley M., *The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 80

⁴⁹ Μουαμελετζή Ε., *Η ένταξη στην εθνική έννομη τάξη της αξίωσης αποζημίωσης κατά του Κράτους για παραβίαση του Κοινοτικού Δικαίου*, ΕΕΕυρΔ, Ειδικό Τεύχος, (2001), σελ. 280

⁵⁰ ΔΕΚ C-46 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029, σκ. 84-85, ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις

προς την αρχή της αποτελεσματικότητας το να επιβληθεί στους ζημιωθέντες να ασκούν συστηματικά όλα τα ένδικα βοηθήματα που έχουν στη διάθεσή τους, αν τούτο θα προκαλούσε υπερβολικές δυσχέρειες ή δεν θα μπορούσε να απαιτηθεί ευλόγως από αυτούς⁵¹.

Σε σχέση τώρα με το πολύ σημαντικό ζήτημα της ευθύνης από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων θα πρέπει να παρατηρηθούν τα ακόλουθα. Μερικά χρόνια πριν την απόφαση Köbler⁵², η θεωρία αντιμετώπιζε την προοπτική ευθύνης από δικαστικές αποφάσεις ως σκέψη για το αδιανόητο (*Thinking the Unthinkable*)⁵³!

Στην απόφαση Köbler του 2003 θεμελιώθηκε για πρώτη φορά η ευθύνη του κράτους μέλους για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου από τις αποφάσεις όμως μόνο των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων⁵⁴. Η ευθύνη αυτή υπάρχει μόνο στην εξαιρετική περίπτωση στην οποία ο δικαστής προδήλως αγνόησε το εφαρμοστέο δίκαιο⁵⁵, ενώ στοιχεία που εξετάζονται ιδίως για την διακρίβωση του πρόδηλου χαρακτήρα είναι πέντε, ήτοι α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα, β) ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβιάσεως, γ) ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της νομικής πλάνης, δ) η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης ενός κοινοτικού οργάνου, καθώς και ε) η μη συμμόρφωση του συγκεκριμένου δικαστηρίου προς την υποχρέωσή του να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα⁵⁶. Σε κάθε περίπτωση το ζήτημα αυτό αποτελεί εξειδικευμένη εφαρμογή της

C- 104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλ. Νομολ. 1992, I-3061, σκ. 33

⁵¹ ΔΕΚ C-445/06, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier κατά Bundesrepublik Deutschland, Συλλ. Νομολ. 2009 I-02119, σκ. 62, Νικολάου Ε., 20 χρόνια Francovich. Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, Αρμενόπουλος, 2012/2, σελ. 216

⁵² ΔΕΚ C-224/01 Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Gerhard Köbler κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-10239

⁵³ Toner H., Thinking the Unthinkable? State liability for judicial acts after Factortame (III), 17 YEL (1997), 165-190, Beutler B., State liability for breaches of Community law by National Courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?, CMLR, 2009, 773

⁵⁴ Λαϊνιώτη Α., Η αστική ευθύνη του Κράτους από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας, ΔιΔικ, σελ 565 επ.

⁵⁵ ΔΕΚ C-224/01 Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Gerhard Köbler κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-10239, σκ. 53-57

⁵⁶ ΔΕΚ C-224/01 Απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Gerhard Köbler κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-10239, σκ. 56, Beutler B., State liability for breaches of Community law by National Courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?, CMLR, 2009, 780

δεύτερης προϋπόθεσης, δηλαδή της κατάφωρης παράβασης του κοινοτικού δικαίου, και όχι μία νέα τέταρτη προϋπόθεση⁵⁷.

Συναφής στο ζήτημα της ευθύνης από αποφάσεις των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων είναι και η απόφαση *Traghetti del Mediterraneo*⁵⁸ του 2006 από την οποία προκύπτει αφενός μεν ότι δεν επιτρέπεται εθνική νομοθεσία περιορίζουσα τη θεμελίωση της ευθύνης από παράνομες αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων σε περιπτώσεις δόλου ή βαριάς αμέλειας του δικαστή⁵⁹, αφετέρου δε ότι τα κριτήρια δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να επιβάλλουν αυστηρότερους όρους από εκείνους που συνεπάγεται η πρόδηλη παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου, όπως αυτή διευκρινίστηκε στην απόφαση *Köbler*⁶⁰.

Σε ένα άλλο πολύ σημαντικό θέμα θα πρέπει να επισημανθεί ότι έχει εξαιρετικό ενδιαφέρον η ανάλυση της σχέσης και ισορροπίας, όπως αυτή εμφανίζεται στη νομολογία παλαιότερα του ΔΕΚ και πλέον στην νομολογία του ΔΕΕ για την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε., μεταξύ θεμελιωδών ελευθεριών και θεμελιωδών δικαιωμάτων⁶¹. Παραθέτω δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα. Κατ' αρχήν το παράδειγμα της απόφασης *Schimdberger*⁶² του 2003. Στην υπόθεση αυτή τέθηκε το ερώτημα αν μια διαδήλωση που αποκλείει αυτοκινητόδρομο δημιουργεί ευθύνη προς αποζημίωση επί τη βάση της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων και της ζημίας που υπέστη διεθνής μεταφορική εταιρεία⁶³. Το ΔΕΚ μας λέει ότι «η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί θεμιτό συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει, κατ' αρχήν, έναν περιορισμό των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και δυνάμει μιας θεμελιώδους ελευθερίας την οποία

⁵⁷ Beutler B., *State liability for breaches of Community law by National Courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?*, CMLR, 2009, 774-777

⁵⁸ ΔΕΚ C-173/03, Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA κατά Repubblica italiana*, Συλλ. Νομολ. 2006 I-05177

⁵⁹ ΔΕΚ C-173/03, Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA κατά Repubblica italiana*, Συλλ. Νομολ. 2006 I-05177, σκ. 40

⁶⁰ Beutler B., *State liability for breaches of Community law by National Courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?*, CMLR, 2009, 784-785, ΔΕΚ C-173/03, Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA κατά Repubblica italiana*, Συλλ. Νομολ. 2006 I-05177, σκ. 44

⁶¹ Brown C., *Case-112/00, Eugen Schimidberger*, CMLR, 2003, 1499, 1503

⁶² ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich*, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659

⁶³ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich*, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 46-47

εγγυάται η Συνθήκη, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων⁶⁴». Μήπως όμως η μέθοδος θα έπρεπε να είναι αντίστροφη; Μήπως οι φορείς που επικαλούνται τα κοινοτικά οικονομικά τους δικαιώματα για τον περιορισμό ενός θεμελιώδους δικαιώματος θα έπρεπε να δικαιολογούν ειδικά κάθε περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων; Το βάρος απόδειξης άλλωστε ενδέχεται να καθορίσει το αποτέλεσμα⁶⁵. Το δεύτερο παράδειγμα είναι η απόφαση Lehtinen⁶⁶ του 2007 στην οποία το ΔΕΚ ακολουθώντας την ίδια λογική στην στάθμιση θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών έκρινε ότι «τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται την ελευθερία εκφράσεως των δημοσίων υπαλλήλων τους για να δικαιολογούν τα εμπόδια και, ως εκ τούτου, να απεκδύονται τις ευθύνες που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο⁶⁷»

Στο τρίτο μέρος της εισήγησης μου εξετάζονται τα σημεία που χρήζουν προσοχής, στην σχέση ελληνικού δικαίου αστικής ευθύνης του Δημοσίου και ενωσιακού δικαίου αστικής ευθύνης του κράτους μέλους. Εδώ στα σταθούμε σε έξι σημεία. Κατ' αρχήν επισημαίνεται ότι δημιουργούνται δύο επίπεδα εφαρμογής της αστικής ευθύνης του Δημοσίου⁶⁸. Το πρώτο επίπεδο αφορά τις παραβάσεις από την πλευρά των οργάνων του Δημοσίου κανόνων που αφορούν αμιγώς το εθνικό δίκαιο και κρίνεται εξ ολοκλήρου από τους εθνικούς κανόνες. Το δεύτερο επίπεδο αφορά τις παραβάσεις από τα εθνικά όργανα του ενωσιακού δικαίου. Έπειτα θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η νομολογιακή διάπλαση του καθεστώτος της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους της Ε.Ε. για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου ουσιαστικά δημιουργεί επιπλέον του εθνικού νομικού πλαισίου του 105 – 106 ΕισΝΑΚ ένα νέο νόμιμο λόγο ευθύνης⁶⁹. Περαιτέρω κατά την εφαρμογή της αστικής ευθύνης για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου ενεργοποιείται ένα επίπεδο προστασίας «ευρωπαϊκών προδιαγραφών»⁷⁰. Κατά συνέπεια η ευθύνη του Δημοσίου ως κράτους

⁶⁴ ΔΕΚ C-112/00, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουνίου 2003, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge κατά Republik Österreich, Συλλ. Νομολ. 2003 I-05659, σκ. 74

⁶⁵ Brown C., Case-112/00, Eugen Schimdbberger, CMLR, 2003, 1504

⁶⁶ ΔΕΚ C-470/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Απριλίου 2007, A.G.M.-COS.MET Srl κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen, Συλλ. Νομολ. 2007 I-02749

⁶⁷ ΔΕΚ C-470/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 17ης Απριλίου 2007, A.G.M.-COS.MET Srl κατά Suomen valtio και Tarmo Lehtinen, Συλλ. Νομολ. 2007 I-02749, σκ. 72

⁶⁸ Χρυσανθάκης Χ. (Επιμ), Εφαρμογές διοικητικού ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2009

⁶⁹ Μεταξάς Αντ., Ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις του Κοινοτικού Δικαίου από αποφάσεις ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα, 2003, σελ. 23

⁷⁰ Συνοδινού Χ. Παρατηρήσεις, ΔΠρΑθ 17346/2008, ΔΠρΑθ 13852/2007, ΘΠΔΔ 4/2009, σελ. 490, Halder J., Member State Liability for Breaches of Community Law - From the Origin of Principle in

μέλους της Ε.Ε. σε περίπτωση παράβασης του ενωσιακού δικαίου θα κριθεί ή τουλάχιστον θα πρέπει να κριθεί με βάση τις διατάξεις 105-106 ΕισΝΑΚ στο μέτρο και στο βαθμό που αυτές οι διατάξεις είναι συμβατές με τις κατευθύνσεις της νομολογίας του ΔΕΕ. Στο μέτρο και στο βαθμό που τα ως άνω άρθρα δεν είναι συμβατά εφαρμόζονται ή τουλάχιστον επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο να εφαρμόζονται τα νομολογιακά συμπεράσματα του ΔΕΕ. Το εθνικό δίκαιο είναι σε κάθε περίπτωση σε θέση να παρέχει προστασία και κατά συνέπεια αποζημίωση στο ζημιωθέντα ιδιώτη και υπό λιγότερες αυστηρές προϋποθέσεις από αυτές που προβλέπει η ενωσιακή νομολογία.

Στο ζήτημα της ευθύνη του Δημοσίου από αποφάσεις δικαστικών αρχών παρατηρούνται τα εξής. Σε ότι αφορά το εθνικό δίκαιο η ελληνική νομολογία⁷¹ αρνείται ξεκάθαρα την ευθύνη του Δημοσίου από αποφάσεις δικαστηρίων (π.χ. ΔΠρΘεσαλλ 1458/2000, ΑΠ 256/1996). Σε ότι αφορά το ενωσιακό δίκαιο η ελληνική νομολογία⁷² παρά την πίεση που δέχεται υπό το βάρος των σχετικών αποφάσεων του ΔΕΚ δεν έχει μέχρι σήμερα εφαρμόσει την ευθύνη του Δημοσίου σε περιπτώσεις που αφορούν το δικαιοδοτικό έργο της δικαστικής εξουσίας ανωτάτων δικαστηρίων⁷³. Παρατηρείται όμως εξέλιξη της νομολογίας. Τρία είναι τα χαρακτηριστικά παραδείγματα: α) Είναι αξιοπρόσεκτο το σκεπτικό μιας νεότερης απόφασης, της ΔΠρΜυτ 47/2008. Διαφέρει σε σχέση με τις προηγούμενες αποφάσεις σε δύο κρίσιμα σημεία. Αφενός μεν ξεκάθαρα συνοψίζει την άρνηση της νομολογίας να δεχθεί αστική ευθύνη για παραβάσεις των δικαστηρίων υπό την δικανική τους αρμοδιότητα. Αφετέρου δε έχοντας υπόψη αυτήν την αδυναμία λαμβάνει μέτρα για την αποφυγή μιας ανεπιεικούς λύσης, β) Η ΔΠρΙωανν 131/2006⁷⁴ δεν αναστέλλει απλώς πρόστιμο του ν. 3037/2002, αλλά στο σκεπτικό της αναφέρει ως πιθανή την ευθύνη του κράτους από αποφάσεις δικαστηρίων αντίθετων στην νομολογία του ΔΕΚ, γ) Τέλος χαρακτηριστικό παράδειγμα της εξέλιξης της ελληνικής νομολογίας είναι και η

the Case Law of the European Court of Justice to its Domestic Implementation in Austria, VDM Verlag Dr Müller, 2010, σελ. 26 επ., Künnecke M., Tradition and Change in Administrative Law, Springer, 2006, σελ. 217 επ.

⁷¹ Ατσαλάκη Α., Νομολογία Διοικητικών Δικαστηρίων, ΘΠΔΔ 4/2008, σελ. 409-410

⁷² ΣτΕ 2744/2000, ΔΠρΘεσαλλ 1458/2000, ΔΠρΜυτ 47/2008, ΔΕφΑθ 2659/1997, ΑΠ 256/1996, ΕφΑθ 6772/1987, ΕφΑθ 6044/1979

⁷³ Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλά, 2004, σελ. 331, Παπαγιαννόπουλος Γ., Θεμελίωση αποζημιωτικής κατά του Δημοσίου αγωγής σε παράνομη και ζημιογόνα συμπεριφορά οργάνου που ανήκει στην δικαστική εξουσία, ΔιΔικ, 14(2002), ΔΠρΑθ 17346/2008, σκ. 16

⁷⁴ Παρατηρήσεις Μπέη Κ., ΤρμΔιοικΠρΙωαν 131/2006, Δίκη, Απρίλιος 2007

απόφαση ΔπρΛαρ 41/2008. Το Δικαστήριο θεώρησε πως το Δημόσιο δεν ευθύνεται σε αποζημίωση για ζημία που προκλήθηκε στο διάδικο εξαιτίας της εφαρμογής κανονιστικής πράξης, η οποία εκ των υστέρων ακυρώθηκε από το ΣτΕ (για παράβαση της ΕΣΔΑ), εκτός αν «με την δικαστική απόφαση του κρίνοντος σε τελευταίου βαθμού δικαστηρίου, παραβιάζεται κατάφωρα το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο (ΔΕΚ C-224/01 Gerhard Köbler).»

Ακολούθως εξετάζεται η ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις της νομοθετικής εξουσίας. Η αναγνώριση ευθύνης από την νομοθετική δραστηριότητα του κράτους ήταν παλαιότερα αδιανόητη⁷⁵. Η περίφημη φράση άλλωστε του Οικονομίδη, «*η αποζημίωσης προυποτιθησιν αδικίαν. Αλλ' η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα*», συνοψίζει απόλυτα την βάση πάνω στην οποία στηρίχθηκε η ελληνική νομική σκέψη. Σήμερα σειρά αποφάσεων⁷⁶ κατοχυρώνουν νομολογιακά την ευθύνη του Δημοσίου σε ζητήματα που αφορούν την νομοθετική του δραστηριότητα, εφόσον η δραστηριότητα αυτή αντίκειται στο Σύνταγμα. Η ελληνική νομολογία πλέον (π.χ. αντί πολλών ΣτΕ 1141/1999) έχει αναγνωρίσει ότι γεννάται αστική ευθύνη του Δημοσίου και όταν η νομοθετική πράξη που προκαλεί την ζημία αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο.

Στρέφοντας την προσοχή μας σε ορισμένα δικονομικά ζητήματα της ενσωμάτωσης παρατηρούμε τα εξής. Το ΔΕΚ με την νομολογία του περιόρισε την διαδικαστική αυτονομία επιβάλλοντας δύο αρχές, της αντιστοιχίας και της αποτελεσματικότητας⁷⁷ και στις υποθέσεις αστικής ευθύνης του Κράτους μέλους. Εφόσον δε εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις αποκλείουν με οποιοδήποτε τρόπο την επιδίκαση αποζημίωσης ή την δυσχεραίνουν υπέρμετρα ή δυσκολεύουν υπέρμετρα την αποτελεσματικότητα των ενωσιακών δικαιωμάτων τότε θα πρέπει να μένουν ανεφάρμοστες από τον εθνικό δικαστή ως αντίθετες στο ενωσιακό δίκαιο⁷⁸. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα από την νομολογία του ΔΕΚ είναι η απόφαση Dounias⁷⁹ του 1998, η οποία εκδόθηκε κατόπιν ελληνικού προσδικαστικού ερωτήματος που

⁷⁵ Παυλόπουλος Πρ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, τομ. II, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989, σελ 137, ΑΠ 198/1941

⁷⁶ βλ. αντί πολλών ΣτΕ 3587/1997, ΔΕφΑθ 2363/2001

⁷⁷ Craig P., De Burca G., EU law Text Cases and Materials, 2008, Oxford University Press, σελ 306

⁷⁸ Χρυσανθάκης Χ. (Επιμ), Εφαρμογές διοικητικού ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σελ 157

⁷⁹ ΔΕΚ C-228/98, Απόφαση του Δικαστηρίου (έκτο τμήμα) της 3ης Φεβρουαρίου 2000, Χαλαλάμπους Δούνια κατά Υπουργού Οικονομικών, Συλλ. Νομολ. 2000 I-00577

υπέβαλε η ΣτΕ 1377/1988. Από αυτή προκύπτει ότι επί της ουσίας η απόρριψη πραγματικών ισχυρισμών με την αιτιολογία ότι οι ενάγοντες δεν τους απέδειξαν, δεν είναι ορθή ενόψει του ενωσιακού δικαίου, όταν ενάγοντες βρίσκονται σε αδυναμία να αποδείξουν τους ισχυρισμούς τους με έγγραφα και τους απαγορεύεται η απόδειξη με μάρτυρες. Το ΔΕΚ αντιστρέφει πολλές φορές άλλωστε το βάρος απόδειξης, προκειμένου να καταστήσει αποτελεσματική την δικαστική προστασία των ενωσιακών δικαιωμάτων⁸⁰. Ενδεικτικές αυτής της νομολογιακής τάσης του ΔΕΚ για τον σεβασμό από το εθνικό δικονομικό πλαίσιο της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου είναι και οι αποφάσεις *Larsy, Danske Slagterier, Bonifaci, Palmisani*, και *Brasserie du Pêcheur /Factortame*⁸¹.

Χρήσιμη στο σημείο αυτό είναι μια συνοπτική επισκόπηση της ελληνικής νομολογίας. Από την επισκόπηση αυτή ενδεικτικά αναφέρω ότι προκύπτουν μεταξύ άλλων τα εξής: Η ελληνική νομολογία εφαρμόζει την αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. και έχει επιδικάσει αποζημιώσεις (π.χ. ΔΠρΑθ 17346/2008⁸²) Περαιτέρω έχει επιδικάσει αποζημίωση για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου θεωρώντας και ως τέτοιο την ΕΣΔΑ (π.χ. ΔΠρ. Ηρακλείου 165/2000). Επιπλέον τα ελληνικά Δικαστήρια αισθάνονται μεγαλύτερη άνεση να επιδικάσουν αποζημίωση, όταν το ζήτημα της παράβασης του κοινοτικού δικαίου έχει ήδη κριθεί από Ευρωπαϊκά Δικαστήρια (π.χ. ΔΠρΑθ 1344/2009 η οποία έκρινε επί παρόμοιων περιστατικών με την υπόθεσης *Francovich*). Τέλος η ελληνική νομολογία δεν έχει αφομοιώσει ή σε κάθε περίπτωση δεν παραπέμπει στο προβληματισμό της νομολογίας του ΔΕΚ για την έστω και έμμεση απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες (π.χ. ΔΠρΑθ 1793/2004).

⁸⁰ ΔΕΚ C-180/95, Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Απριλίου 1997, *Nils Draehmpaehl κατά Urania Immobilienservice OHG*, Συλλ. Νομολ. 1997 I-02195, Συνοδινού Χ. Παρατηρήσεις, ΔΠρΑθ 17346/2008, ΔΠρΑθ 13852/2007, ΘΠΔΔ 4/2009, σελ. 496

⁸¹ ΔΕΚ C-118/00, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 28ης Ιουνίου 2001, *Gervais Larsy κατά Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, Συλλ. Νομολ. 2001 I-05063, *Craig P., De Burca G.*, *EU law Text Cases and Materials*, 2008, Oxford University Press, σελ 339, ΔΕΚ C-445/06, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 24ης Μαρτίου 2009, *Danske Slagterier κατά Bundesrepublik Deutschland*, Συλλ. Νομολ. 2009 I-02119, ΔΕΚ Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-94/95 και C-95/95, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997, *Danila Bonifaci κ.λπ. (C-94/95) και Wanda Berto κ.λπ. (C-95/95) κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, Συλλ. Νομολ. 1997 I-03969, ΔΕΚ C-261/95, *Palmisani*, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Ιουλίου 1997, *Rosalba Palmisani κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, Συλλ. Νομολ. 1997 I-04025, ΔΕΚ C-46 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, *Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών*, Συλλ. Νομολ. 1996 I-01029

⁸² Αναγνωσταρά Γ., Παρατηρήσεις, ΔΠρΑθ 17346/2008, ΕΕΕυρΔ 1/2009, σελ. 129

Το τέταρτο και τελευταίο μέρος της εισήγησης μου επιχειρεί να αποτιμήσει κριτικά μια σειρά από ζητήματα και να εξάγει ορισμένα βασικά συμπεράσματα. Από τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν σε σχέση με την φύση της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους είναι ότι αυτή σε ό,τι αφορά στην σημερινή φάση εξέλιξης της τουλάχιστον, έχει πρωτίστως κυρωτικό και όχι αποκαταστατικό χαρακτήρα. Συνιστά περισσότερο μια μορφή κύρωσης της συμπεριφοράς του κράτους μέλους που δεν εφαρμόζει το ενωσιακό δίκαιο. Αποσκοπεί κυρίως ή καλλίτερα πρωτίστως στην διαφύλαξη της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου⁸³ και στην πλήρη αποτελεσματικότητα του και λιγότερο επιζητεί να αποτελέσει ένα τρόπο αποκατάστασης των παράνομα προκληθέντων ζημιών στους ιδιώτες. Είναι γεγονός ότι η αστική ευθύνη του κράτους μέλους για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου μπορεί να οδηγήσει στην αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί ο ζημιωθείς ιδιώτης, ωστόσο η αποκατάσταση αυτή θα έλεγε κανείς είναι η αντανακλαστική συνέπεια του κύριου σκοπού που δεν είναι άλλος από την επιβολή έμμεσα κυρώσεων στα κράτη μέλη που δεν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο. Τα στοιχεία τα οποία προσδιορίζουν το χαρακτήρα κυρωτικού μηχανισμού είναι τα εξής: 1) Η προϋπόθεση της ύπαρξης κατάφωρης παραβίασης του ενωσιακού δικαίου. Στις περιπτώσεις δηλαδή που το κράτος μέλος παραβίασε το ενωσιακό δίκαιο αλλά όχι με κατάφωρο τρόπο, ο ζημιωθείς δεν μπορεί να αποκαταστήσει την ζημία του. 2) Ο τρόπος χρησιμοποίησης από το ΔΕΕ και τα εθνικά δικαστήρια της προϋπόθεσης ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να περιορίζονται οι περιπτώσεις αποκατάστασης της ζημίας.

Περαιτέρω παρατηρείται συμπερασματικά ότι η ελληνική νομολογία έχει αποδεχθεί την ενσωμάτωση αυτού του νέου νόμιμου λόγου ευθύνης, ο οποίος βασίζεται στο δίκαιο της Ε.Ε. Αντιμετωπίζει όμως προβλήματα σε σχέση με την αποδοχή όλων των συνεπειών της ενωσιακής νομολογίας και την έκταση της σχετικής ευθύνης.

Τέλος σε σχέση με την σύγκρουση θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους για τις παραβάσεις του δικαίου της Ε.Ε. θα μπορούσαμε να εξάγουμε δύο επί μέρους συμπεράσματα.

⁸³ Biondi A., Farley M., *The Right to Damages in European Law*, Kluwer, 2009, σελ 27-28, Jans J.H, de Lange R., Widdershoven R.J.G.M., *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing, 2007, σελ. 361, Lock T., *Is private enforcement of EU law through state liability a myth? – An assessment 20 years after Francovich*, CMLR, 2012, σελ. 1675-1702

Αρχικά επισημαίνεται η αλλαγή του ρόλου των θεμελιωδών δικαιωμάτων από αμυντικά δικαιώματα των πολιτών έναντι του κράτους⁸⁴ σε τρόπο αποφυγής από το κράτος της ευθύνης του. Δευτερευόντως παρατηρείται ότι το ΔΕΕ, αν και επαναλαμβάνει την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα πλαίσια της ενωσιακής έννομης τάξης, και παραπέμπει στο κεκτημένο της ΕΣΔΑ, ωστόσο είναι φανερό ότι δίνει ιδιαίτερο βάρος στις θεμελιώδεις ελευθερίες⁸⁵.

Τέλος θα πρέπει να αναφερθώ στα σημεία του συστήματος αστικής ευθύνης του κράτους μέλους της Ε.Ε. που χρήζουν βελτίωση. Η αστική ευθύνη θα πρέπει να μεταβληθεί από κυρωτικός μηχανισμός σε αποκαταστατικό. Εφόσον η Ε.Ε. παράγει δίκαιο, το οποίο δίκαιο επιβάλλεται αναγκαστικά στα κράτη μέλη και εφόσον οι ιδιώτες ή τρίτοι αντλούν δικαιώματα από το ενωσιακό δίκαιο, είναι άμεση δικαιοκρατική συνέπεια κατά την σύγχρονη νομική θεωρία η παραβίαση των κανόνων δικαίου από τα όργανα του κράτους να γεννά αστική ευθύνη του Δημοσίου για αποκατάσταση των ζημιών. Περαιτέρω το ΔΕΕ θα ήταν σκόπιμο με την νομολογία του να διαπλάσει την αστική ευθύνη των κρατών μελών της Ε.Ε. κατά τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει ασφάλεια δικαίου. Τέλος τα εθνικά δικαστήρια συμπεριλαμβανομένων των ελληνικών και οι εν γένει εφαρμοστές του δικαίου, θα πρέπει να αντιμετωπίσουν με την δέουσα προσοχή τις δυσκολίες και τα προβλήματα που δημιουργούνται κατά την ενσωμάτωση της αστικής ευθύνης του κράτους μέλους στο εκάστοτε εθνικό σύστημα.

Ολοκληρώνοντας την εισήγηση μου θα πρέπει να επισημάνω ότι η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. είναι ένα νέο δυναμικό και αναπτυσσόμενο φαινόμενο του δικαίου, το οποίο έχει εξαιρετική σημασία τόσο για τους σκοπούς της Ε.Ε. και την επιβολή του ενωσιακού δικαίου στα Κράτη μέλη όσο και για την αποκατάσταση των παράνομα προκληθέντων ζημιών από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου, δεδομένης και της μεγάλης διείσδυσης του ενωσιακού δικαίου στο εκάστοτε εθνικό δίκαιο τα τελευταία χρόνια. Οφείλουν λοιπόν οι επιστήμονες, και οι εν γένει εφαρμοστές του δικαίου να σκύψουν πάνω από αυτόν τον θεσμό να τον μελετήσουν, να του ασκήσουν θετική και αρνητική κριτική, να τον εξελίξουν.

⁸⁴ Nikolaou E., From Francovich to Kobler, and beyond, <http://ethesis.helsinki.fi>, σελ 70-71, Kombos C., Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: A Symbiosis of the Basis of Subsidiarity, European Public Law, Vol. 12, Issue 3, σελ. 448

⁸⁵ Brown C., Case-112/00, Eugen Schimdburger, CMLR, 2003, 1510