



ΕΘΝΙΚΟ  
ΚΕΝΤΡΟ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ  
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Ι.Ν.Ε.Π. ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

## ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

**«Η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση  
από παράνομες και νόμιμες πράξεις των  
οργάνων του»**

---

**«Μακροχρόνια ανοχή de facto  
καταστάσεων-Η θέση του  
Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου  
Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων»**

*Ελένη Λευθεριώτου  
Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του  
Κράτους, Διδάκτορας Νομικής Σχολής  
Πανεπιστημίου Αθηνών*

Επιστημονικό Συνέδριο στους Δελφούς 29/2-2/3/2008

**ΘΕΜΑ : Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ ΑΠΟ  
ΠΑΡΑΝΟΜΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΜΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΟΥ**

**ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ**

**Μακροχρόνια ανοχή *de facto* παρανόμων καταστάσεων – Η θέση του  
Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου**

Ελένη Λευθεριώτου  
Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.  
Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών

Ένα σημαντικό ζήτημα που το Κράτος καλείται να αντιμετωπίσει είναι οι παρενέργειες που παρουσιάζονται σε περίπτωση πράξεως που αποσκοπεί μεν στην αποκατάσταση της νομιμότητας, διενεργείται όμως μετά από μακροχρόνια ανοχή *de facto* παρανόμων καταστάσεων.

Οι δυσκολίες που ανακύπτουν καθίστανται σαφείς, εάν εξετάσει κανείς την πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με την οποία αναγνωρίζεται υποχρέωση του Κράτους για αποζημίωση ακόμα και παρανομούντων πολιτών, όταν το Κράτος έχει ανεχθεί για μεγάλο χρονικό διάστημα την δημιουργία *de facto* παρανόμων καταστάσεων, δημιουργώντας αβεβαιότητα στους πολίτες ως προς την ίση εφαρμογή του νόμου έναντι πάντων και την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι υποθέσεις *Παπασταύρου κατά Ελλάδος*<sup>1</sup>, *Κατσούλης κατά Ελλάδος*<sup>2</sup>, και *Öneryildiz κατά Τουρκίας*.<sup>3</sup>

**• Παπασταύρου κατά Ελλάδος – Κατσούλης κατά Ελλάδος**

Οι δύο ελληνικές υποθέσεις αφορούν μία έκταση στη θέση «Ομορφοκκλησιά» του λεγομένου «κτήματος Βεϊκού» που ενέμετο από τους προσφεύγοντες και κηρύχθηκε αναδασωτέα το 1994, προς υλοποίηση μιάς αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας του 1934, η οποία κήρυξε αναδασωτέα σχεδόν ολόκληρη την Αττική.

Οι προσφεύγοντες δεν είχαν αναγνωρισθεί κύριοι της εν λόγω εκτάσεως από τα εθνικά δικαστήρια, όμως είχαν εκδοθεί διάφορες αποφάσεις επί ανακοπών κατά πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής ή καθορισμού αποζημιώσεως αυθαίρετου χρήσεως δημοσίου κτήματος, στις οποίες τα δικαστήρια είχαν αποφανθεί ότι διάφορα

<sup>1</sup> Απόφαση της 10-4-2003.

<sup>2</sup> Απόφαση της 8-7-2004.

<sup>3</sup> Απόφαση του Τμήματος της 18-6-2002, απόφαση της Ολομελείας της 30-11-2004.

κτήματα κείμενα στην ευρύτερη περιοχή του κτήματος Βεΐκου δεν αποτελούσαν δημόσια δασική έκταση αλλά ιδιωτικές εκτάσεις που είχαν ενταχθεί στο σχέδιο πόλεως. Αίτηση ακυρώσεως των προσφευγόντων κατά της νομαρχιακής αποφάσεως της αναδασώσεως απορρίφθηκε από το ΣτΕ ως απαράδεκτη ελλείπει εκτελεστότητας, ως βεβαιωτική της αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας του 1934.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, παρ'όλο που έλαβε υπ'όψιν του ότι η προστασία των δασών κατοχυρώνεται στο Ελληνικό Σύνταγμα χωρίς χρονικό περιορισμό και ότι η κήρυξη καταστροφείσης δασικής εκτάσεως ως αναδασωτέας δεν εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, εντούτοις, έκρινε ότι, αφού είχαν παρέλθει ήδη 60 χρόνια από την Υπουργική απόφαση του 1934 και, αφού επρόκειτο για ένα μέτρο με τόσο σοβαρές συνέπειες για τους προσφεύγοντες, θα έπρεπε οι εθνικές αρχές να προβούν σε επανεξέταση του χαρακτήρα της εκτάσεως. Θεώρησε δε ότι, εν όψει των δεδομένων αυτών, θεμελιωνόταν στο πρόσωπο των προσφευγόντων ένα συμφέρον προστατευόμενο από το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1 της ΕΣΔΑ, και θεώρησε τους προσφεύγοντες εν ευρεία εννοία «κυρίους» της εκτάσεως και μάλιστα καλοπίστους, με μία επίσης εν ευρεία εννοία «καλή πίστη».

Εν όψει αυτών, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, ελλείπει επανεξετάσεως του χαρακτήρα της εκτάσεως, τόσο από την Διοίκηση, όσο και από το ΣτΕ, και, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται στο ελληνικό δίκαιο η δυνατότητα αποζημιώσεως σε τέτοιες περιπτώσεις<sup>4</sup>, παραβιάσθηκε το δικαίωμα της ιδιοκτησίας των προσφευγόντων.

Στο πλαίσιο του ελέγχου της συμμορφώσεως της Ελλάδος στις αποφάσεις αυτές, το Συμβούλιο της Ευρώπης τονίζει, ως αναγκαίο μέτρο για την αποφυγή παρομοίων παραβιάσεων στο μέλλον, την ανάγκη επιταχύνσεως των προσπάθειών της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου – Δασολογίου. Επίσης, θέτει ζήτημα παροχής αποζημιώσεως σε τέτοιες περιπτώσεις και αναμένει την συνολική απάντηση της ελληνικής Κυβερνήσεως μέχρι τον Δεκέμβριο του 2008.

Αποφυγή επαναλήψεως του προβλήματος στο μέλλον θα μπορούσε να παράσχει η εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας και νομολογίας από τις δασικές αρχές. Ειδικότερα :

Αφ'ενός μεν στην νομοθεσία (άρθρο 6§3 εδ. ε' του Ν. 998/1979, «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας»), ορίζεται ότι δεν υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού οι περιοχές για τις οποίες υφίστανται εγκεκριμένα έγκυρα σχέδια πόλεως.

<sup>4</sup> §37 των αποφάσεων.

Αφ'ετέρου, η νομολογία του ΣτΕ έχει κρίνει ότι το άρθρο 117§3 του Συντάγματος που επιβάλλει την αναδάσωση, αναφέρεται σε εκχερσώσεις που έγιναν αυθαίρετως (υλικές ενέργειες) και όχι στην περίπτωση που υπήρχε δυνατότητα δόμησης βάσει ρυμοτομικού σχεδίου. Περαιτέρω έχει κρίνει ότι, για να θεωρηθεί ότι μία ρυμοτομική ρύθμιση δεν ισχύει, απαιτείται η έκδοση σχετικής αντίθετης διοικητικής πράξεως. Χωρίς τέτοια πράξη δεν μπορεί να κριθεί από άλλη διοικητική αρχή (π.χ. δασική), το κύρος ρυμοτομικών σχεδίων. Τέλος, ερμηνεύοντας το άρθρο 6§3 εδ. ε' του Ν. 998/1979 στο πλαίσιο αυτό, το ΣτΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διάταξη αυτή δεν καθιερώνει απόκλιση από την γενική αρχή αδυναμίας του παρεμπόπτοντος ελέγχου των ατομικών πράξεων γενικού περιεχομένου όπως είναι τα σχέδια πόλεων,<sup>5</sup> τα οποία, κατά το Δικαστήριο, αποτελούν το νομικό πλαίσιο για την δημιουργία πραγματικών καταστάσεων και τη θεμελίωση εμπραγμάτων δικαιωμάτων και από τη φύση και το χαρακτήρα τους συνδέονται με την ασφάλεια του Δικαίου.<sup>6</sup>

#### • **Öneryildiz κατά Τουρκίας**

Η Τουρκική υπόθεση αφορά την πρόκληση θανάτων συγγενών του προσφεύγοντος και την καταστροφή της οικίας του εξαιτίας εκρήξεως που σημειώθηκε, τον Απρίλιο του 1993, σε χωματερή της Κωνσταντινουπόλεως, πίσω από την οποία βρισκόταν μια παραγκούπολη που για πολλά χρόνια είχε αναπτυχθεί αυθαίρετα σε δημόσια έκταση. Παρά την έκθεση πραγματογνωμοσύνης που είχε επισημάνει τον κίνδυνο, οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν έλαβαν κανένα μέτρο για την αποτροπή του. Ποινική δε δίκη εναντίον δύο δημάρχων που θεωρήθηκαν υπεύθυνοι για το συμβάν κατέληξε σε επιβολή ελαχίστων χρηματικών ποινών για αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, που τελικά ανεστάλησαν. Οσον αφορά το αστικό μέρος της υποθέσεως, ο προσφεύγων άσκησε αγωγή αποζημιώσεων, η οποία έγινε δεκτή, δεν καταβλήθηκε όμως από το Κράτος η επιδικασθείσα αποζημίωση.

Και στην υπόθεση αυτή, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι, παρ'όλο που η κατοικία του προσφεύγοντος ήταν αυθαίρετη, αυτός είχε καταστεί *de facto* ιδιοκτήτης και διέθετε ένα οικονομικό συμφέρον, που ενέπιπτε στην προστατευόμενη έννοια της «ιδιοκτησίας» (*possessions*) κατά το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1. Περαιτέρω έκρινε ότι το Κράτος έχει καθήκον να ενεργεί εγκαίρως και κατά τον προσήκοντα και κυρίως συνεπή τρόπο, ώστε να μην δημιουργείται αβεβαιότητα ως προς την εφαρμογή των νόμων και την καταστολή παρανόμων καταστάσεων. Ετσι, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εθνικές αρχές δεν ανταποκρίθηκαν στη θετική τους

<sup>5</sup> ΣτΕ 2753/1994 Ολ., 412/1993 Ολ., 2281/1992 Ολ. (ιστοσελίδα ΝΟΜΟΣ).

<sup>6</sup> ΣτΕ 55/1993 Ολ., 1157/1991, 1643/1991 (ιστοσελίδα ΝΟΜΟΣ).

υποχρέωση να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε να αποφευχθεί η καταστροφή της οικίας του προσφεύγοντος<sup>7</sup>.

Η σημασία της υποθέσεως αυτής έγκειται στο ότι η υποχρέωση του Κράτους για προστασία της ιδιοκτησίας, δεν περιορίζεται σε αποχή του από ενέργειες που οδηγούν σε περιορισμό ή στέρησή της, αλλά αναγνωρίζεται ρητώς για πρώτη φορά θετική υποχρέωση προλήψεως καταστροφής της ιδιοκτησίας από «επικίνδυνες βιομηχανικές δραστηριότητες», όπως είναι, κατά το Δικαστήριο, η λειτουργία χωματερών.

Με ανάλογο σκεπτικό το Δικαστήριο διεπίστωσε παραβίαση του άρθρου 2 της Συμβάσεως περί προστασίας του δικαιώματος στη ζωή, κρίνοντας ότι οι θετικές υποχρεώσεις του Κράτους περί προστασίας του δικαιώματος αυτού, έχουν εφαρμογή πολύ περισσότερο, στην περίπτωση «βιομηχανικών δραστηριοτήτων» οι οποίες είναι επικίνδυνες ως εκ της φύσεώς τους.<sup>8</sup>

Ένα άλλο σημαντικό σημείο είναι η ανησυχία που διατυπώθηκε από την μειοψηφία, κατά την οποία, η εισαγωγή του κριτηρίου της «ανοχής των εθνικών αρχών», μπορεί να έχει ως συνέπεια την διεύρυνση της προστασίας της Συμβάσεως σε παρανόμως κατασκευασθέντα κτίσματα και την ενθάρρυνση παρανόμων καταστάσεων.

Η αλήθεια είναι ότι οι ανωτέρω αποφάσεις επιδέχονται διπλή ανάγνωση : τόσο ως προσπάθεια του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου να συμβάλλει στην αποτροπή ανοχής της παρανομίας, όσο και ως - κατ'αποτέλεσμα - ενθάρρυνσή της (δεδομένου ότι το Δικαστήριο προστατεύει μία εν ευρεία εννοία «καλή πίστη» των επικαλουμένων το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1, έστω και αν ο νομικός δεσμός τους με το επίδικο αγαθό είναι πολύ χαλαρός ή δεν στηρίζεται στην εθνική νομοθεσία). Σε ποιο από τα δύο αυτά σημεία θα καταλήξουν οι συνέπειες της νομολογίας αυτής, εξαρτάται τελικά από το πώς θα αναγνωσθεί από τα Κράτη και από το κατά πόσον αυτά θα είναι σε θέση, είτε να αποτρέπουν την παρανομία με πρόνοια και σχεδιασμό, είτε να την αποκαθιστούν με άμεσο τρόπο, ώστε να μην δημιουργούνται συν τω χρόνω παρενέργειες, των οποίων η αντιμετώπιση καθίσταται ιδιαιτέρως δυσχερής.

<sup>7</sup> §§ 135-136 της αποφάσεως.

<sup>8</sup> § 71 της αποφάσεως. Το Δικαστήριο διεπίστωσε επίσης, παραβίαση του άρθρου 13 της Συμβάσεως και έκρινε ότι ο προσφεύγων στερούνταν πρόσφορου βοηθήματος στο εσωτερικό δίκαιο έναντι της αδυναμίας των εθνικών αρχών να προστατεύσουν την ζωή των συγγενών του και να αποτρέψουν την καταστροφή της κατοικίας του, αφού η επιδικασθείσα από τα εθνικά δικαστήρια αποζημίωση ουδέποτε του κατεβλήθη (§§ 152-157 της αποφάσεως). Η ζημία αυτή καλύφθηκε από την δίκαιη ικανοποίηση που επιδίκασε στον προσφεύγοντα το ΕΔΑΔ.