

## **Αστική ευθύνη του κράτους σ' Ελλάδα-Κύπρο που προέρχεται από λάθη νομοθέτη;**

/ Επιστήμες, Τέχνες & Πολιτισμός



Η έννοια της αστικής ευθύνης είναι, σύμφωνα με τον Παυλόπουλο Πρ., «η υποχρέωση του δημοσίου ή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) να αποκαθιστούν- συνήθως με τη μορφή της αποζημίωσης σε χρήμα- τις ζημιογόνες συνέπειες που προκαλούν οι παράνομες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων τους».



Η σημασία της αστικής ευθύνης του κράτους είναι μεγάλη διότι μέσω των αποζημιώσεων που δίνει το κράτος στο διοικούμενο εξαιτίας των παραλείψεων, των παράνομων πράξεων ή/και αδίκων πράξεων των κρατικών οργάνων, βάζει

έκδηλα τα θεμέλια για το χαρακτηρισμό ενός κράτους δικαίου το οποίο δε θα πρέπει να προβαίνει σε παράνομες πράξεις ή παραλείψεις και αν προβαίνει να πρέπει να αποζημιώσει τον ιδιώτη.

Επιπροσθέτως, επειδή το κράτος μετέχει ολόένα και πιο ενεργά στην οικονομική και κοινωνική ζωή, οι πιθανότητες να προκαλέσει ζημιά μέσω των οργάνων του σε κάποιο πρόσωπο αυξάνονται δραματικά. Ακόμη και σε τομείς που εκ πρώτης όψεως το κράτος αποσύρεται λόγω ιδιωτικής πρωτοβουλίας, πχ ιδιωτικοποιήσεις ή αποκρατικοποιήσεις, θα πρέπει αυτό να διασφαλίσει τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και την διασφάλιση της αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών στους πολίτες, όπως επίσης την αρχή της νομιμότητας αλλά και την εποπτεία όλων των πράξεων που πρόκειται να γίνουν είτε αφορούν δημόσιες συμβάσεις ή οιοδήποτε άλλο τομέα.

Επίσης η ανάπτυξη της τεχνολογίας και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση που υπάρχει σαφώς υπέρ του πολίτη εγκυμονεί κινδύνους για τον πολίτη που μπορούν να αποδοθούν στο κράτος. Η έλλειψη εποπτείας εκ μέρους του κράτους ή/και η ζημιογόνος χρήση τεχνολογικών μέσων από όργανα του κράτους ή από ιδιώτες έχει ως αποτέλεσμα το κράτος να είναι υπόλογο στα δικαστήρια για αποζημιώσεις ή/και για επαναφορά του προηγούμενου status quo.

Στην Ελλάδα η αστική ευθύνη και συνεπώς η υποχρέωση προς αποζημίωση προκύπτει από τα άρθρα 104, 105 και 106 του ΕισΝΑΚ και μπορούν να συνδυαστούν με το άρθρο 4 παρ.5 του Συντάγματος, το άρθρο 94 παρ.4 εδ γ Σ, το άρθρο 20 Σ και φυσικά μπορεί να συνδυαστεί έμμεσα η υποχρέωση προς αποζημίωση με την αρχή της νομιμότητας, ήτοι την αρχή του κράτους δικαίου που είναι ειδικότερη έκφανση της πρώτης αρχής.

Στην ελληνική έννομη τάξη τόσο η νομοθετική εξουσία, δηλαδή το βουλευτικό σώμα, όσο και η εκτελεστική εξουσία όταν δρα όμως ως νομοθετικό όργανο, υπέχουν αστικής ευθύνης όταν οι πράξεις τους είναι παράνομες και επιφέρουν ζημίες στους διοικούμενους. Η αστική ευθύνη είναι προϊόν της ψήφισης, έκδοσης και ψήφισης πράξεων και νόμων που έχουν πάντα νομοθετικό περιεχόμενο. Για παράδειγμα το δημόσιο υπέχει αστικής ευθύνης όταν ψηφίζονται νόμοι οι οποίοι δεν είναι σύμφωνοι με το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο προέχει έναντι εγχώριων κανόνων δικαίου ή/και με τις κυρωμένες διεθνείς συμβάσεις ή/και με το σύνταγμα, ο οποίος είναι ο ανώτερος νόμος του κάθε κράτους. Βέβαια θα πρέπει να ξεκαθαριστεί ότι δεν υπάρχει αστική ευθύνη του κράτους αφού ο νομοθέτης έχει μεν θεσπίσει έναν κανόνα δικαίου που συγκρούεται με έναν άλλο κανόνα δικαίου, αλλά τον θέσπισε χάριν του γενικού συμφέροντος. Επίσης αποζημιώσεις γεννούνται από την παράλειψη των αρμοδίων οργάνων να νομοθετήσουν όταν το

σύνταγμα αναφέρει ότι υπάρχει δέσμια αρμοδιότητα του νομοθέτη να νομοθετεί επί ορισμένων θεμάτων πχ η νομοθέτηση νόμων που αφορά τις αποζημιώσεις αναφορικά με τον περιορισμό της περιουσίας ενός ιδιώτη. Αποζημιώσεις τέλος γεννούνται υπέρ του διοικούμενου αν τα νομοθετικά όργανα ασκήσουν σύμφωνα με τον Παυλόπουλο Πρ. «αρμοδιότητες κοινοβουλευτικού ή/και διοικητικού περιεχομένου», όπως λχ οι πράξεις του ΠτΔ (Πρόεδρος της Δημοκρατίας) οι οποίες είναι παράνομες και αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων της βουλής των ελλήνων.

Ένα παράδειγμα παράνομης πράξης της νομοθετικής εξουσίας είναι σύμφωνα με την ελληνική νομολογία ΣτΕ 3624 και 3625/2001 ο παράνομος καθορισμός της ανώτατης τιμής των αλεύρων κατά παράβαση του αγορανομικού κώδικα. Το δικαστήριο δικαίωσε τις ανώνυμες εταιρείες αλεύρων αφού η κάθε εταιρεία σύμφωνα με τις οικονομικές συνθήκες και το αναμενόμενο ποσοστό κέρδους διαμορφώνει την τιμή των αλεύρων που θα πωλήσει στο καταναλωτικό κοινό. Η νομολογία ΣτΕ 2692/2001 στην οποία ο πρώτος επιλαχών βουλευτής μιας περιφέρειας που έπρεπε να εκλεχτεί πήρε αποζημιώσεις, αφού παραβιάστηκε το άρθρο 54 παρ.2 Σ, διότι ο καθορισμός των εδρών των βουλευτών βασίστηκε εσφαλμένα στην προτελευταία απογραφή πληθυσμού και όχι στην τελευταία.

Ο θεσμός των κρατικών ευθυνών στην Κύπρο είναι αξιοπερίεργος για έναν επιστήμονα που σκέφτεται μόνο βάσει του ηπειρωτικού δικαίου. Φυσικά θα πρέπει ο έκαστος ερευνητής να είναι ανοιχτός και αντικειμενικός σε διαφορετικούς τρόπους σκέψης επί της νομικής επιστήμης και θα πρέπει να μελετήσει πρώτα την ιστορία και την εξέλιξη του ερευνούντος θεσμού.

Το νομικό σύστημα της Κύπρου είναι μεικτό- για παράδειγμα η ύπαρξη γραπτού συντάγματος και γραπτών διοικητικών κανόνων δικαίου το μαρτυρούν αυτό. Ειδικότερα το γραπτό σύνταγμα είναι συνέπεια της ανεξαρτησίας της μεγαλονήσου από την Αγγλία. Οι δυο προαναφερθέντες κλάδοι δικαίου επηρεάστηκαν σαφώς από το ηπειρωτικό δίκαιο, ενώ το αστικό δίκαιο είναι αντιγραφή της αγγλικής νομικής σκέψης και συνεπώς του Κοινοδικαίου. Επιπροσθέτως σύμφωνα με τον Jougleux ο οποίος παραθέτει πέραν των πιο πάνω στοιχείων ότι «θα πρέπει να επιλυθεί πρωτίστως το ζήτημα της συρροής ή όχι αστικής και διοικητικής ευθύνης ή με άλλα λόγια, της αποκλειστικότητας ή όχι της διοικητικής ευθύνης του κράτους».

Στην Αγγλία όσον αφορά την κρατική ευθύνη διέπεται από την βασική αρχή του κοινοδικαίου «Rex non potest peccare», δηλαδή ότι «ο βασιλιάς δεν αδικοπρακτεί». Η παραπάνω αρχή εισάγει στο κοινοδίκαιο το αλάθητο του βασιλιά καθώς και το απαραβίαστο του βασιλιά.

Υπάρχει προβληματισμός στις αγγλοσαξωνικές νομικά χώρες ως προς τα όρια της

προαναφερθείσας αρχής διότι αυτή περιλαμβάνει όχι μόνο το πρόσωπο του βασιλέα αλλά και την κυβέρνηση σε θέματα ποινικής δικαιοσύνης. Βέβαια εγείρονται αγωγές εναντίον του Γενικού Εισαγγελέα και εναντίον της Αγγλίας ως κράτος σε αστικά ενοχικής φύσης θέματα Στην ουσία όμως δυνάμει της αρχής *Rex non potest peccare*, εν τέλει εισάγεται η κρατική ευθύνη και η ατομική ευθύνη των αντιπροσώπων-εκπροσώπων της αγγλικής πολιτείας. Εν πολλοίς, το 1947 τα πλεονεκτήματα που παρείχε αυτή η αρχή ισχύουν μόνο για το ποινικό κομμάτι της δικαιοσύνης και όχι για το αστικό.

Στην Κύπρο η αρχή «ο βασιλιάς δεν αδικοπρακτεί» έλαβε σάρκα και οστά τις 22η του Ιούλη εν έτει 1910 εμφανώς επηρεασμένη από την αγγλική νομική σκέψη, καθώς άνηκε στην κοινοπολιτεία της Αγγλίας. Χαρακτηριστικό για την τεκμηρίωση της παραπάνω σκέψεως είναι η θέσπιση του περί αδικοπραξιών Νόμου και συγκεκριμένα το άρθρο 4 το οποίο αναφέρει ότι «καμία αγωγή σε σχέση με οιοδήποτε αστικό αδίκημα δεν εγείρεται εναντίον της Αυτής Μεγαλειότητας».

Το άρθρο 45 του κυπριακού συντάγματος έθεσε όρια στην παραπάνω αρχή αφού η παρ. 1 αναφέρει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (ΠτΔ) δεν υπόκειται σε ποινικές διώξεις, αλλά οι επόμενες παράγραφοι αναφέρουν πότε διώκεται ποινικά ο αρχηγός και ο αντιπρόεδρος της κυπριακής δημοκρατίας. Η παρ.5 και 6 του ίδιου άρθρου θέτουν απαγορεύσεις και περιορισμούς στα 2 παραπάνω εκτελεστικά όργανα.

Το άρθρο 172 του κυπριακού συντάγματος, το οποίο αναφέρεται στις ευθύνες του κράτους για οποιαδήποτε ζημία επέλθει στο διοικούμενο από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των αρχών ή των υπαλλήλων της δημοκρατίας, περιέπλεξε τις νομικές σκέψεις και τον τρόπο εφαρμογής των νόμων σε κάθε περίπτωση από τους δικαστές. Το άρθρο 57 του νόμου 14/1960 έδωσε τη λύση αφού πλέον όλες οι αγωγές κατά της δημοκρατίας πλέον εγείρονται κατά του γενικού εισαγγελέα. Η νομολογία της δεκαετίας του 1960 *Vrahimi v Republic of Cyprus* (1962) και η *Kyriakides v Republic* 1966 που ήταν και οι πλέον κρίσιμες για την εφαρμογή των νόμων, καθώς στα αγγλοσαξωνικά νομικά κράτη η νομολογία θεσπίζει δίκαιο ενώ στα ηπειρωτικά καθοδηγεί, τεκμηριώνει το συνδυασμό του συνταγματικού άρθρου 172 με το άρθρο 57 του νόμου 14/1960. Πλέον στη θέση του εναγόμενου κάθεται ο γενικός εισαγγελέας όταν σημειώνονται αστικά αδικήματα και συνεπώς θέτουν το άρθρο 4 του κεφ. 148 ως μη εφαρμοστέο.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί η σχέση του άρθρου 172 Σ με το 146 παρ. 6 Σ. Έκαστος πολίτης μπορεί να χρησιμοποιήσει το άρθρο 172 Σ σε συνδυασμό με το άρθρο 146 Σ παρ. 6 προκειμένου να αξιώσει αποζημιώσεις από το κράτος. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρξει ακυρωτική απόφαση από το διοικητικό δικαστήριο διοικητικής πράξης προκειμένου να ενεργοποιηθεί το άρθρο 172 Σ και συνεπώς να λάβει αποζημιώσεις ο διοικούμενος, αφού προκλήθηκε ζημία

στον τελευταίο υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ διοικητικής πράξης και ζημιάς. Στην παραπάνω σκέψη συνομολογεί και η νομολογία Symeon Georghiou V Attorney General of the Republic (1982). Το άρθρο 172 Σ ενεργοποιείται αυτόνομα μόνο του δίχως την υποστήριξη του άρθρου 146 Σ παρ. 6, όπου δεν υπάρχει διοικητική πράξη και υπάρχει ξεκάθαρα κατάχρηση εξουσίας. Σε περίπτωση διοικητικής πράξης το άρθρο 146 Σ παρ.6 υπερισχύει και απορροφά το άρθρο 172 Σ. Επίσης τεκμαίρεται ότι για να λειτουργήσει το άρθρο 172 Σ θα πρέπει εκείνο το πρόσωπο που ευθύνεται για την άδικη πράξη να ασκούσε τα καθήκοντά του στα πλαίσια της δημόσιας υπηρεσίας, ήτοι εξουσίας.

Σε κάθε περίπτωση, συνομολογώντας και η νομολογία Frangoulides, η αποζημίωση του άρθρου 146 παρ.6 Σ είναι ξεχωριστό κεφάλαιο και ανεξάρτητη από αυτή του ιδιωτικού δικαίου σε συνδυασμό με το άρθρο 172 Σ. Τα 3 κριτήρια που αφορούν τη χορήγηση της αποζημίωσης δυνάμει του άρθρου 146 παρ. 6 Σ αναφέρονται και στη νομολογία Χαράλαμπος Νικολάου v Δημοκρατίας (2001).

Διακρίνεται η αστική ευθύνη του κράτους, στην κυπριακή έννομη τάξη, σε αυτή του ιδιωτικού δικαίου με σημαία την εφαρμογή της αρχής της αμέλειας ή/και της παράβασης θεσμοθετημένου καθήκοντος και σε αστική ευθύνη δημοσίου δικαίου αφού εφαρμόζονται τα 3 κριτήρια όπως αναφέρονται στην νομολογία Χαράλαμπος Νικολάου v Δημοκρατίας (2001). Το αστικό αδίκημα της αμέλειας έχει σχέση με το άδικο και όχι το παράνομο στην κυπριακή έννομη τάξη. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος μπορεί από τη μία να μην παραβαίνει έναν κανόνα δικαίου δυνάμει μιας πράξης ή/και συμπεριφοράς του, αλλά από την άλλη αυτή η πράξη ή συμπεριφορά να δημιουργεί δικαιώματα προς αποζημίωση υπέρ του πολίτη.

Πρέπει να τονιστεί ότι υπάρχει πίστη και σεβασμός των βουλευτών στο Σύνταγμα σύμφωνα με το άρθρο 69 Σ. Οπότε βάσει των ανωτέρω έγκειται το ερώτημα κατά πόσο ένα λάθος πχ σύνταξη νομοθετήματος με αμελή τρόπο, παράλειψη ή υπαναχώρηση από την ενσωμάτωση ευρωπαϊκών κανόνων δικαίου (βέβαια σε αυτή την περίπτωση οι σκέψεις 33 και 35 της απόφασης Francovich C- 6/91 και C-9/91 και οι C-46/1993 και C-48/1993 Brasserie du Pecheur” και “Factortame αντίστοιχα, οι οποίες αναφέρονται στα δικαιώματα των προσώπων που μπορούν να ζητήσουν δικαστική προστασία ώστε να ζητήσουν αποζημιώσεις για ζημίες που έχουν υποστεί από παραλείψεις του κράτους ώστε να ενοποιήσει το ευρωπαϊκό δίκαιο εντός της εγχώριας έννομης τάξης), θέσπιση ενός αντισυνταγματικού νόμου κτλ ή μια παράλειψη του νομοθέτη κατά τη θέσπιση ενός νόμου δημιουργεί εύλογες αποζημιώσεις υπέρ του πολίτη.

Η απάντηση στο παραπάνω ερώτημα είναι ότι σαφώς και δεν εγείρονται στην Κύπρο αγωγές για αποζημιώσεις κατά του κράτους από λάθη του νομοθετικού σώματος διότι σε αντίθετη περίπτωση θα κινδύνευαν οι δημοκρατικοί και συνταγματικοί θεσμοί (ίσως και η αρχή της διάκρισης των εξουσιών), ενώ

παράλληλα θα υπήρχε μεγάλος αριθμός εγέρσεων αγωγών με αυξημένα ποσοστά αποτυχίας.

Χαρακτηριστική νομολογία που αποδεικνύει ότι αν ασκούσαν αγωγές για αμέλεια του νομοθέτη η κακή, υπάρχουσα, νομική κατάσταση θα επιδειωνόταν είναι η Νικολάου & Υιοί Λτδ V Δημοκρατίας (1999), κατά την οποία η διοίκηση αρνήθηκε να εκδώσει μια πράξη δυνάμει ενός νομοθετικού κενού.

Ο έλληνας νομοθέτης φαίνεται πιο προοδευτικός από τον κύπριο αφού έχει αναγνωρίσει την αστική ευθύνη κατά του κράτους για θέσπιση νόμων που δεν είναι σύμφωνοι με το ενωσιακό δίκαιο ή/και με τις κυρωμένες διεθνείς συμβάσεις ή/και με το σύνταγμα. Βέβαια σε νόμους άμεσης εφαρμογής που δε χρειάζεται έκδοση κανονιστικών και ατομικών πράξεων προκύπτει αστική ευθύνη εκ του νόμου. Σε περίπτωση που αναγνωριστεί μέσω νόμου ή μέσω ερμηνείας αυτού, η αστική ευθύνη του κράτους ως συνέπεια των λαθών του κύπριου νομοθέτη και συνεπώς αναγνωρίζεται η αξίωση για αποζημίωση κατά του κράτους και υπέρ του ιδιώτη, αναμφίβολα η συνέπεια θα είναι η βελτίωση της ποιότητας των νόμων που θεσπίζονται. Καθώς το δημόσιο δίκαιο ολοένα και ιδιωτικοποιείται και δημοσιοποιείται το ιδιωτικό δίκαιο, είναι αναγκαίο το νομικό σύστημα να απαλλαγεί από κάθε παλαιοκρατική αντίληψη. Σε μια συνταγματική δημοκρατία και σε ένα κράτος δικαίου δεν είναι θεμιτό, εφόσον υπάρχει βλάβη του διοικούμενου, να μην μπορεί να αποταθεί στη δικαιοσύνη ακόμα και αν ο νομοθέτης ευθύνεται, αφού εν τέλει η εξουσία είναι μια και αδιαίρετη (παρόλο τη διακριτή της φύση σε δικαστική, νομοθετική και εκτελεστική), διαφορετικά μπορεί να πει κάποιος ότι υπάρχει καθεστώς κοινοβουλευτικής απολυταρχίας.

Πιστεύω πως κάθε δικαίωμα συνεπάγεται μια ευθύνη, κάθε ευκαιρία μια υποχρέωση, κάθε κέρδος ένα καθήκον

Ροκφέλερ Τζον Ντ. (τζούνιορ)

Δικηγόρος-Υποψ. Δρ. Συνταγματικού Δικαίου

Ευρ. Παν. Κύπρου

Γκέβρος Απόστολος

#### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

□ Αυδίκος, Ε. Γρ. 2014. Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της ΕΕ για τις παραβάσεις του

ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

□ Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γ., Φλογαίτης. Διοικητικό Δίκαιο. 4 η

εκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.

- Γεωργίου Β. 2012. Η δημόσια διοίκηση στην Κύπρο: Διοικητικό δίκαιο, Νομολογία και εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. Λευκωσία: εκδ. Εν τύποις.
- Δαγτόγλου, Π. Τ. 2014. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. 6 η εκδ. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Jougleux, Ph. 2012. Η αστική ευθύνη του κράτους. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα.
- Jougleux Ph., Αργυροπούλου Β., Πάρπα Τ., Συνοδινού Τ., Χριστοφόρου Α., 2014. Κυπριακό ιδιωτικό δίκαιο κατ' άρθρο ερμηνεία-νομολογία. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Σαχπεκίδου, Ε. 2013. Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β εκδ., Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Σοϊλεντάκης Ν., Ατσαλάκη Α., 2015. Αστική ευθύνη του δημοσίου. Αθήνα: εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σπηλιωτόπουλος, Π. Σ. 2017. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. 15η έκδ. Τόμος Ι. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χαραλάμπους, Χ. Ν. 2016. Εγχειρίδιο Κυπριακού Διοικητικού Δικαίου. 3 η εκδ. (συμπληρωμένη και αναθεωρημένη) . Λευκωσία.