



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Στρασβούργο, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

στην

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ένα νέο πλαίσιο της ΕΕ για την ενίσχυση του κράτους δικαίου

Παράρτημα Ι: Το κράτος δικαίου ως θεμελιώδης αρχή της Ένωσης

Το κράτος δικαίου και το νομικό σύστημα της Ένωσης

Το κράτος δικαίου συνιστά νομικά δεσμευτική συνταγματική αρχή. Αναγνωρίζεται ομόφωνα ως μία από τις θεμελιώδεις αρχές που είναι εγγενείς σε όλα τα συνταγματικά συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Πολύ προτού υπάρξει ρητή αναφορά στην αρχή του κράτους δικαίου στις συνθήκες της ΕΕ¹, το Δικαστήριο της ΕΕ στην απόφασή του της 23ης Απριλίου του 1986 στην υπόθεση «Les Verts» είχε υπογραμμίσει ότι η ΕΕ «συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς τον βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη»².

Στη νομολογία του το Δικαστήριο αναφέρει ότι το κράτος δικαίου αποτελεί την πηγή πλήρως αγωγίμων αρχών οι οποίες είναι εφαρμοστέες στο πλαίσιο του νομικού συστήματος της ΕΕ. Το Δικαστήριο επισημαίνει επίσης ότι οι αρχές αυτές συνιστούν γενικές αρχές δικαίου που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Αξίζει να επισημανθούν οι ακόλουθες αρχές:

- α) η αρχή της νομιμότητας**, η οποία ουσιαστικά περιλαμβάνει μια διαφανή, υπεύθυνη, δημοκρατική και πλουραλιστική διαδικασία θέσπισης νόμων. Το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει ότι η αρχή της νομιμότητας συνιστά θεμελιώδη αρχή της Ένωσης, αναφέροντας ότι «[...] σε μια κοινότητα δικαίου, πρέπει να διασφαλίζεται η τήρηση της νομιμότητας»³.
- β) η ασφάλεια δικαίου**, η οποία απαιτεί, μεταξύ άλλων, οι κανόνες να είναι σαφείς και προβλέψιμοι και να μην είναι δυνατή η αναδρομική τροποποίησή τους. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει τη σημασία της ασφάλειας δικαίου αναφέροντας ότι δυνάμει των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της θεμιτής εμπιστοσύνης, «η [ενωσιακή] νομοθεσία πρέπει να είναι σαφής και να δύναται να προβλεφθεί από τους πολίτες». Το Δικαστήριο έχει επίσης δηλώσει ότι «[...] η αρχή της ασφάλειας των εννόμων καταστάσεων αντιτίθεται στο να καθορίζεται η αφετηρία της χρονικής ισχύος μιας [ενωσιακής] πράξεως σε προγενέστερη της δημοσιεύσεώς της ημερομηνία και ότι δεν δύναται να συμβαίνει άλλως παρά σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν το απαιτεί ο επιδιωκόμενος σκοπός και δεν θίγεται η θεμιτή εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων»⁴.
- γ) απαγόρευση της αυθαιρεσίας των εκτελεστικών εξουσιών**. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι: «Ωστόσο, σε όλα τα νομικά συστήματα των κρατών μελών, οι παρεμβάσεις της δημόσιας αρχής στη σφαίρα της ιδιωτικής δραστηριότητας κάθε προσώπου, είτε φυσικού είτε νομικού, πρέπει να είναι νομικώς θεμελιωμένες και να

¹ Η πρώτη αναφορά στο κράτος δικαίου έγινε στο προοίμιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ αναφορά στο κράτος δικαίου γίνεται στο άρθρο 6 παράγραφος 1, κατ' ουσίαν κατά τον ίδιο τρόπο με τον οποίο γίνεται αναφορά στο ισχύον άρθρο 2 της ΣΕΕ.

² Απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, C-294/83, «Les Verts» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1986, σ. 01339, σκέψη 23.

³ Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-496/99 P, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, Συλλογή 2004, σ. I-03801, σκέψη 63.

⁴ Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1981 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 212 έως 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Salumi, Συλλογή 1981, σ. 2735, σκέψη 10.

δικαιολογούνται από λόγους προβλεπόμενους από το νόμο και, κατά συνέπεια, τα συστήματα αυτά προβλέπουν, καίτοι με διαφορές ως προς τις λεπτομέρειες, την προστασία έναντι παρεμβάσεων που είναι αυθαίρετες ή δυσανάλογα επαχθείς. Η ανάγκη μιας τέτοιας προστασίας πρέπει να αναγνωριστεί ως γενική αρχή του [ενωσιακού] δικαίου. [...]»⁵.

- δ) **ανεξάρτητος και αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος, συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.** Το Δικαστήριο έχει επαναλάβει ότι «η Ένωση συνιστά ένωση δικαίου, στην οποία τα θεσμικά όργανά της υπόκεινται σε έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους, μεταξύ άλλων, με τις Συνθήκες, τις γενικές αρχές του δικαίου καθώς και με τα θεμελιώδη δικαιώματα». Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι αυτό σημαίνει συγκεκριμένα ότι «οι ιδιώτες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να τύχουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν από την ενωσιακή έννομη τάξη». Το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι «το δικαίωμα να τύχουν της προστασίας αυτής αποτελεί τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου οι οποίες απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Το δικαίωμα αυτό καθιερώνεται επίσης από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών»⁶.
- ε) επιπλέον, όσον αφορά τη σύνδεση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη με τη διάκριση των εξουσιών, το Δικαστήριο έχει επισημάνει σαφώς ότι «[...] η γενική αρχή του [ενωσιακού] δικαίου κατά την οποία κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα ευθυδικίας, η οποία αρχή εμπνέεται από το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ [...] συνεπάγεται το δικαίωμα δίκης από δικαστήριο που είναι ανεξάρτητο, και μάλιστα ανεξάρτητο από την εκτελεστική εξουσία [...]»⁷. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών συνιστά, ασφαλώς, σημαντικό στοιχείο για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με την αρχή του κράτους δικαίου. Ωστόσο, μπορεί να λάβει διαφορετικές μορφές, δεδομένων των ποικίλων κοινοβουλευτικών μοντέλων και των διαφορετικών βαθμών στους οποίους η αρχή αυτή εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έχει αναφερθεί στη λειτουργική διάκριση των εξουσιών η οποία συνεπάγεται ανεξάρτητο και αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, επισημαίνοντας ότι «[...] το δίκαιο της Ένωσης δεν αποκλείει ένα κράτος μέλος να είναι ταυτόχρονα νομοθέτης, διοικητική αρχή και δικαστής, υπό την προϋπόθεση ότι τα συναφή καθήκοντα εκτελούνται σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών που προσιδιάζει στην λειτουργία ενός κράτους δικαίου»⁸.
- στ) **ισότητα έναντι του νόμου.** Το Δικαστήριο έχει επισημάνει τον ρόλο της ίσης μεταχείρισης ως γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου αναφέροντας ότι «πρέπει να επισημανθεί ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της

⁵ Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1989 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 46/87 και 227/88, Hoechst κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 02859, σκέψη 19.

⁶ Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami και λοιποί κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί, σκέψη 91· απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, C-550/09 E και F, Συλλογή 2010, σ. I-06213, σκέψη 44· απόφαση της 25ης Ιουλίου 2002, C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Συλλογή 2002, σ. I-06677, σκέψεις 38 και 39.

⁷ Απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2000 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-174/98 P και C-189/98 P, Κάτω Χώρες και Van der Wal κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-00001, σκέψη 17.

⁸ Απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, C-279/09, DEB, Συλλογή 2010, σ. I-13849, σκέψη 58.

Ενώσεως, την οποία καθιερώνουν τα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως»⁹.

Το κράτος δικαίου και το Συμβούλιο της Ευρώπης

Οι πτυχές αυτές του κράτους δικαίου ως κοινού παρονομαστή της Ένωσης γίνονται πλήρως σεβαστές στο επίπεδο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Παρότι δεν υπάρχει ορισμός στο καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης ή στην ΕΣΔΑ¹⁰, και παρότι ο ακριβής κατάλογος των αρχών, των προτύπων και των αξιών που απορρέουν από το κράτος δικαίου ενδέχεται να διαφέρει σε επίπεδο κρατών μελών, η Επιτροπή της Βενετίας, σε έκθεση που δημοσίευσε το 2011, αναφέρεται στο κράτος δικαίου ως θεμελιώδες και κοινό ευρωπαϊκό πρότυπο που καθοδηγεί και περιορίζει την άσκηση των δημοκρατικών εξουσιών και ως εγγενές στοιχείο κάθε δημοκρατικής κοινωνίας, για τον σεβασμό του οποίου απαιτείται όλοι να αντιμετωπίζονται από τους υπευθύνους λήψης αποφάσεων με αξιοπρέπεια, ισότητα και λογική και σύμφωνα με τον νόμο και να έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν κατά αποφάσεων ενώπιον ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων¹¹. Συγκεκριμένα, με βάση επίσης τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η Επιτροπή της Βενετίας στην έκθεσή της επεσήμανε τα ακόλουθα βασικά, αλλά όχι αποκλειστικά, κοινά και γενικώς αποδεκτά χαρακτηριστικά του κράτους δικαίου:

- α) νομιμότητα (συμπεριλαμβανομένης μιας διαφανούς, υπεύθυνης και δημοκρατικής διαδικασίας θέσπισης νόμων)·
- β) ασφάλεια δικαίου·
- γ) απαγόρευση της αυθαιρεσίας·
- δ) πρόσβαση στη δικαιοσύνη ενώπιον ανεξάρτητων και αμερόληπτων δικαστηρίων·
- ε) σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων· μη εισαγωγή διακρίσεων και ισότητα έναντι του νόμου.

Το κράτος δικαίου σε εθνικό επίπεδο

Παρότι δεν ορίζεται επακριβώς και πλήρως από τα εθνικά συντάγματα ή δικαστήρια, και παρότι δεν κωδικοποιείται πάντοτε με σαφή και ομοιόμορφο τρόπο στα γραπτά συντάγματα, το κράτος δικαίου αποτελεί κοινό παρονομαστή των σύγχρονων ευρωπαϊκών συνταγματικών παραδόσεων. Σε πολλές περιπτώσεις τα εθνικά δικαστήρια κάνουν αναφορά στο κράτος δικαίου προκειμένου να καθοδηγήσουν την ερμηνεία του εθνικού δικαίου ή το χρησιμοποιούν ως πηγή για την ανάπτυξη πλήρως αχώγιστων αρχών.

⁹ Απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2010, C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals και Akros Chemicals κατά Επιτροπής, Συλλογή 2010, σ. I-08301, σκέψη 54.

¹⁰ Υπάρχει αναφορά αλλά όχι ορισμός του κράτους δικαίου στο προοίμιο της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών (1948).

¹¹ Βλέπε έκθεση της Επιτροπής της Βενετίας της 4ης Απριλίου 2011 - Μελέτη αριθ. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Ένα πλαίσιο της ΕΕ για το κράτος δικαίου

