

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
Γραφείο Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας

Γ.Ε.4.11.14.1
Γ.Ε.14/1960/21
Γ.Ε.71/1984/5
Γ.Ε.60/2003/2
Γ.Ε.53/1930/4

6 Μαΐου 2019

- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Άμυνας
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Γεωργίας,
Αγροτικής Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Ενέργειας, Εμπορίου,
Βιομηχανίας και Τουρισμού
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Εξωτερικών
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Εργασίας, Πρόνοιας
και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Εσωτερικών
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Μεταφορών, Επικοινωνιών και Έργων
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Οικονομικών
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Παιδείας και Πολιτισμού
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Υγείας

Θέμα: Συμβατότητα νομοθετικών σχεδίων με τα ανθρώπινα δικαιώματα

Σε συνέχεια της επιστολής μου με αρ. φακ. Γ.Ε.38/1950/9,
Γ.Ε.71/1984/5, Γ.Ε.53/1930/4 και ημερ. 26.3.2019, σας παραθέτω τα
ακόλουθα:

Ως αναφέρω στην άνω επιστολή μου, τα Υπουργεία δύνανται να αιτούνται τον εξ ημών νομοτεχνικό έλεγχο νομοθετικών σχεδίων, εφόσον αυτά τα σχέδια είναι ολοκληρωμένα, υπό την έννοια ότι τα Υπουργεία έχουν – μεταξύ άλλων – ελέγχει τη συμβατότητα της με άλλες βασικές νομοθεσίες, όπως αυτές που σχετίζονται με τις κρατικές ενισχύσεις και την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Επιθυμώ να διευκρινίσω ότι τέτοια βασική νομοθεσία συνιστά έκαστη αυξημένης ισχύος νομική διάταξη που εγγυάται θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα¹, για τους ακόλουθους λόγους:

Κατά το Σύνταγμα της Δημοκρατίας, το δικαίωμα της Βουλής των Αντιπροσώπων να νομοθετεί² δεν είναι απεριόριστο, καθότι υπόκειται (μεταξύ άλλων) στην υποχρέωση τήρησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων³.

Αυτή η υποχρέωση πρωτίστως ανακύπτει από το Άρθρο 35 του Συντάγματος που υποχρεώνει τις αρχές της Δημοκρατίας (περιλαμβανομένης της Βουλής των Αντιπροσώπων) να διασφαλίζουν – εντός των ορίων της αρμοδιότητάς τους – την αποτελεσματική εφαρμογή του Μέρους II, στο οποίο το άνω Άρθρο 35 εντάσσεται και το οποίο προβλέπει θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες υπέρ των φυσικών ή νομικών προσώπων στην κυπριακή επικράτεια⁴.

Δευτερευόντως, η άνω υποχρέωση προκύπτει από το Άρθρο 169.3 του Συντάγματος το οποίο χορηγεί αυξημένη ισχύ, έναντι οποιουδήποτε ημεδαπού νόμου, σε οποιαδήποτε συνομολογούμενη διεθνή σύμβαση περιλαμβανομένων αυτών που άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

¹ Όπως η προρηθείσα προστασία των προσωπικών δεδομένων η οποία ρυθμίζεται από το ενωσιακό δίκαιο και ανάγεται από αυτό σε ανθρώπινο δικαίωμα που προστατεύεται από το Άρθρο 8 του Χάρτη των Θεμελιώδων Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

² Το οποίο προβλέπεται στο Άρθρο 60 του Συντάγματος.

³ Απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 16.3.2017 στις συνεκδικαζόμενες Αναφορές αρ. 11/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016 και 16/2016.

⁴ Απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 8.9.1994 στις συνεκδικαζόμενες Αναθεωρητικές Ερωτήσεις αρ. 748 και 755

Προδήλως, τέτοια αυξημένης ισχύος σύμβαση είναι (μεταξύ άλλων) η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την πρόσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών⁵ («η ΕΣΔΑ») και τα όποια κυρωθέντα Πρωτόκολλά της, καθώς και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα⁶, και τα όποια κυρωθέντα πρωτόκολλα αυτού.

Σημειωτέον ότι οι περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων συμβάσεις, όπως οι προαναφερόμενες, είναι εφαρμοστέες και δεσμευτικές επί των αρχών της Δημοκρατίας σε κάθε περίπτωση, χωρίς να εφαρμόζεται η αρχή της αμοιβαιότητας που προβλέπεται στο Άρθρο 169.3 του Συντάγματος, δηλαδή ανεξάρτητα από το αν τα λοιπά συμβαλλόμενα κράτη στην επίμαχη σύμβαση τηρούν τις εξ' αυτής νομικές τους υποχρεώσεις ή όχι⁷.

Τέλος, αυτή η υποχρέωση προκύπτει από την κύρωση⁸ των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία καθιστά νομικά ισχυρό – δια του Άρθρου 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση – το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁹ («ο Χάρτης») ο οποίος (δια του Άρθρου 51.1 αυτού) υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εκπληρώνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα που προβλέπονται σε αυτό, όταν εφαρμόζουν άλλη (εκτός του Χάρτη) διάταξη του ενωσιακού δικαίου¹⁰.

Η άνω υποχρέωση των πολιτειακών αρχών προς σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν πρέπει απλώς να τηρείται ως θέμα αρχής, η οποία είναι θεμελιώδης για ένα Κράτος Δικαίου, αλλά και διότι η παράβασή τους συνεπάγεται νομικές και οικονομικές επιπτώσεις για τη Δημοκρατία.

⁵ Κυρωθείσας δια του Νόμου 39 του 1962. Η υποχρέωση του Νομοθέτη να σέβεται την ΕΣΔΑ και το Πρωτόκολλο αυτής του 1952 απορρέει και από το Άρθρο 5 της Συνθήκης Εγκαθίδρυσης.

⁶ Κυρωθέντος δια του Νόμου 14 του 1969.

⁷ Απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 20.1.1987 στην Πολιτική Έφεση αρ. 6616, και Απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 27.1.1986 στις συνεκδικαζόμενες Εκλογικές Αιτήσεις αρ. 3/86 και άλλες.

⁸ Κυρίως δια των Νόμων 35(III) του 2003 και του Νόμου 17(III) του 2008.

⁹ Η τελευταία του δημοσίευση είναι στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ: L 202, 7.6.2016, σελ. 389. Στην δημοσίευση L 303, 14.12.2007, σελ. 17, παρατίθενται και οι (ερμηνευτικές) επεξηγήσεις στις οποίες παραπέμπει το Άρθρο 52.7 του Χάρτη.

¹⁰ Δείτε και σημείο 10 των Συστάσεων του ΔΕΕ προς τα εθνικά δικαστήρια, σχετικά με την υποβολή προδικαστικών παραπόμπων: Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, L 257, 20.7.2018, σελ.

Για παράδειγμα, εάν η Δημοκρατία παραβεί ανθρώπινο δικαιόμα το οποίο προστατεύεται από το Χάρτη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να κινήσει διαδικασία επί παραβάσει κατά της Δημοκρατίας η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε ενδεχόμενη καταδίκη της από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο δύναται μακροπρόθεσμα να της επιβάλει και οικονομικές κυρώσεις.

Επίσης, ο παραπονούμενος ιδιώτης δύναται να κινηθεί δικαστικά κατά της Δημοκρατίας προς ανάκτηση αποζημιώσεων για την ζημιά την οποία υπόκειται ένεκα της παραβίασης του ανθρώπινου δικαιώματός του¹¹.

Αφού ο Νομοθέτης δεσμεύεται να θεσπίζει νομοθεσία η οποία να είναι συμβατή με τα ανθρώπινα δικαιώματα ως ανωτέρω, ευλόγως η ίδια δέσμευση βαραίνει ανάλογα τα Υπουργεία, όταν αυτά συντάσσουν σχέδια πρωτογενούς ή δευτερογενούς νομοθεσίας («τα νομοθετικά σχέδια») για προώθησή τους στο Υπουργικό Συμβούλιο, και εν συνεχείᾳ, στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

Βάσει του προρηθέντος Άρθρου 35 του Συντάγματος, τα Υπουργεία έχουν την ίδια υποχρέωση όταν συντάσσουν και εκδίδουν δευτερογενή νομοθεσία (όπως διατάγματα Υπουργού)¹², άνευ της περαιτέρω εμπλοκής του Υπουργικού Συμβουλίου και της Βουλής των Αντιπροσώπων.

Παρά την άνω υποχρέωση – η οποία υφίσταται από την εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας – για σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία κατά τη διαδικασία θέσπισης πρωτογενούς ή δευτερογενούς νομοθεσίας, η εκτελεστική εξουσία δε φαίνεται να έχει μέχρι τώρα θεσμοθετήσει συστηματοποιημένη διαδικασία η οποία να διασφαλίζει αυτό το σεβασμό από τα Υπουργεία που συντάσσουν νομοθετικά σχέδια της αρμοδιότητάς τους.

¹¹ Για το αγώγιμο δικαιόμα ως προς την παράβαση δικαιώματος που ερείδεται –

(α) στο Σύνταγμα ή την ΕΣΔΑ, σχετική είναι απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 26.5.2015 στην Πολιτική Έφεση αρ. 381/2010, και η απόφαση του ΕΔΑΔ ημερ. 1.6.2017 στις συνεκδικαζόμενες Υποθέσεις 21838/10 και άλλες,
 (β) στο Χάρτη, σχετική είναι η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ημερ. 11.6.2015 στην Υπόθεση C-98/14.

¹² Ενδεικτική είναι η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 10.7.2015 στις συνεκδικαζόμενες Πολιτικές Έφεσεις αρ. 378/2009 και 386/2009, η οποία καταδίκασε τη Δημοκρατία σε αποζημιώσεις, λόγω του ότι διάταγμα Υπουργού παραβίασε το δικαίωμα

Για να καλυφθεί αυτό το κενό, είναι κατά τη γνώμη μου επάναγκες όπως οι λειτουργοί των Υπουργείων, στους οποίους ανατίθεται η σύνταξη νομοθετικών σχεδίων, εξοικειωθούν με τα περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων νομικά κείμενα (όπως τα προαναφερόμενα) που δεσμεύουν τη Δημοκρατία, ώστε να διασφαλίζουν ότι τα υπ' αυτών συντασσόμενα νομοθετικά σχέδια συνάδουν με αυτά τα δικαιώματα.

Αφενός, αυτό σημαίνει ότι τα νομοθετικά σχέδια δεν πρέπει να θίγουν ανθρώπινα δικαιώματα τα οποία είναι απόλυτα και, συνεπώς, δεν επιδέχονται οποιουδήποτε περιορισμού¹³.

Αφετέρου, όταν κάποιο ανθρώπινο δικαίωμα¹⁴ είναι δεκτικό περιορισμού υπό προϋποθέσεις τις οποίες θέτει η νομική διάταξη ή το νομικό κείμενο που το πρεσβεύει, ο εντός του Υπουργείου συντάκτης νομοθετικού σχεδίου οφείλει να διασφαλίζει ότι το σχέδιο περιορίζει αυτό το δικαίωμα μόνο εντός των τιθέμενων προδιαγραφών, αποδεικνύοντας τούτο μέσω γραπτής ανάλυσης η οποία –

- (α) δέον να συνοδεύει το νομοθετικό σχέδιο κατά την περαιτέρω προώθησή του, ως απόδειξη της συμβατότητάς του με τα ανθρώπινα δικαιώματα, και
- (β) μπορεί να υιοθετηθεί από τους περαιτέρω αρμόδιους φορείς στη διαδικασία, όπως τη Νομική Υπηρεσία (στην αιτιολογική της έκθεση ή δια της προσθήκης προοιμίου στο σχέδιο κατά το νομοτεχνικό έλεγχο), ή το Υπουργικό Συμβούλιο ή τη Βουλή

¹³ Όπως το δικαίωμα στη ζωή (Άρθρο 7 του Συντάγματος και Άρθρο 2 της ΕΣΔΑ) ή το δικαίωμα μη υποβολής σε βασανιστήρια ή σε απάνθρωπη/ταπεινωτική τιμωρία ή μεταχείριση (Άρθρο 8 του Συντάγματος και Άρθρο 3 της ΕΣΔΑ). Οι κυπριακές αρχές οφείλουν να σέβονται τα άνω δικαιώματα, δια των ενεργειών τους τόσο στην κυπριακή επικράτεια όσο και στην αλλοδαπή, αποφεύγοντας να απελάσουν πρόσωπο σε χώρα όπου υπάρχει κίνδυνος να υποστεί μεταχείριση σε παράβαση των άνω δικαιωμάτων; απόφαση Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων («το ΕΔΑΔ») ημερ. 18.6.2009 στην Υπόθεση 20198/05, και απόφαση ΕΔΑΔ ημερ. 1.2.2018 στην Υπόθεση 9373/15.

¹⁴ Όπως ο εργασιονομικός σταθμός που προβλέπεται στη Λογορά ΖΕ την Σεπτέμβριο

των Αντιπρόσωπων (στα πρακτικά τους, ήτοι σε κείμενα τα οποία είναι δεκτικά δικαιοτικού ελέγχου¹⁵).

Η – εκτός εξαιρέσεων – βασική προϋπόθεση¹⁶ για τον νόμιμο περιορισμό ανθρώπινου δικαιώματος είναι ότι ο περιορισμός δέον –

- (α) να τίθεται δια νομοθετήματος,
- (β) να υλοποιεί αποδεκτό σκοπό που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, και
- (γ) να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι είναι απαραίτητος προς εκτόνωση πιεστικής κοινωνικής ανάγκης.

Η ανάλυση του "κατά" πόσο "το νομοθετικό σχέδιο περιορίζει ανθρώπινο δικαίωμα για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος κατά τρόπο αναλογικό συνιοτά κυρίως στάθμιση πολιτικής που διενεργείται από τον τεχνοκράτη της Διοίκησης για τόν πολιτικό του προϊστάμενο ο οποίος υιοθέτησε την πολιτική να προωθήσει αυτό το περιοριστικό νομοθετικό σχέδιο.

Ενόψει των ανωτέρω, είναι κατά τη γνώμη μου επιβεβλημένη η θεσμοθέτηση συστηματοποιημένης διαδικασίας η οποία να καθιστά υποχρεωτική την εκ των Υπουργείων εκπόνηση της προρηθείσας ανάλυσης, ως προς τη συμβατότητα των νομοθετικών σχεδίων της αρμοδιότητάς τους με τα ανθρώπινα δικαιώματα, ώστε τα τελευταία να τυγχάνουν αποτελεσματικής προστασίας στο πλαίσιο της θέσπισης πρωτογενούς ή δευτερογενούς νομοθεσίας.

¹⁵ Απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 16.3.2017 στις συνεκδικαζόμενες Αναφορές αρ. 11/2016, 12/2016, 14/2016, 15/2016 και 16/2016, και απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 29.5.2017 στην Αναφορά αρ. 10/2016.

¹⁶ Ενδεικτικά είναι τα περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων νομικά κείμενα (όπως το Άρθρο 18 της ΕΣΔΑ και το Άρθρο 52.1 του Χάρτη) καθώς και η νομολογία: απόφαση ΕΔΑΔ ημερ. 28.11.2017 στην Υπόθεση αρ. 72508/13, απόφαση Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ημερ. 4.6.2013 στην Υπόθεση C-300/11, απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 7.10.2014 στην Υπόθεση αρ. 740/2011, και απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου ημερ. 16.3.2017 στις συνεκδικαζόμενες Αναφορές αρ. 11/2016.

Αυτή η νέα προϋπόθεση θα καταστήσει τον εξ' ημών νομοτεχνικό έλεγχο ασφαλέστερο και ταχύτερο, αφού αφενός αυτός περιλαμβάνει καθηκόντως τον έλεγχο συμβατότητας του νομοθετικού σχεδίου με αυξημένης ισχύος κανόνες δικαιού (περιλαμβανομένων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων) και αφ' ετέρου το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο θα μας παρέχει εξ' υπαρχής όλες τις αναγκαίες προς τούτο τοποθετήσεις του.

Εν συνεχείᾳ, η Νομική Υπηρεσία θα εξετάζει το νομοθετικό σχέδιο σε συγκερασμό με τη γραπτή ανάλυση και θα τοποθετείται ως προς την επάρκειά της, καθοδηγώντας το αρμόδιο Υπουργείο για την τυχόν αναγκαία αναθεώρησή της ώστε αυτή (ει δυνατόν) να τεκμηριώνει επαρκώς τη συμβατότητα του νομοθετικού σχεδίου με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η εκ της Νομικής Υπηρεσίας ούτως ελεγχόμενη ανάλυση δέοντα να συνοδεύει το νομοθετικό σχέδιο, κατά την προώθησή του στο Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή των Αντιπροσώπων, ώστε αυτή η ανάλυση να λαμβάνεται υπόψη και – ιδεωδώς – να υιοθετείται στα πρακτικά του πολιτειακού φορέα που είναι τελικώς αρμόδιος¹⁷ για τη θέσπιση του οικείου πρωτογενούς ή δευτερογενούς νομοθετήματος.

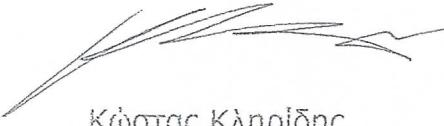
Με αυτό τον τρόπο, η απαιτητέα ανάλυση θα κωδικοποιείται τελικώς σε κείμενα τα οποία – όπως προαναφέρθηκε – εξετάζονται από τη δικαστική εξουσία προς έλεγχο της συμβατότητας της νομοθεσίας με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα οποία θα αποδεικνύουν ότι ο Νομοθέτης όντως εξέτασε και συνειδητά κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το θεσπιζόμενο νομοθέτημα είναι συμβατό με τα δικαιώματα αυτά.

Αντιλαμβανόμενος το πρόσθετο άχθος το οποίο θα συνεπάγεται για τη Διοίκηση αυτή η νέα απαίτηση για συστηματική εκπόνηση ανάλυσης περί της συμβατότητας νομοθετικού σχεδίου με τα ανθρώπινα δικαιώματα, πιστεύω ότι αυτή δεν πρέπει να εφαρμοστεί πριν από μια εύλογη περίοδο προσαρμογής.

¹⁷ Αρμόδια είναι η Βουλή των Αντιπροσώπων ως προς τη θέσπιση νόμου (Άρθρο 60 Συντάγματος) ή ως προς τη θέσπιση δέσμης κανονισμών που εκδίδεται από Υπουργό ή το Κεντρικό Συντονιστικό Επίτροπο του Εθνικού Ταμείου.

Ως εκ τούτου, από την 1.1.2020, η Νομική Υπηρεσία θα προβαίνει σε νομοτεχνικό έλεγχο νομοσχεδίων, και σχεδίων κανονισμών ή διαταγμάτων ή άλλων τύπων κανονιστικών διοικητικών πράξεων, μόνο εάν αυτά τα σχέδια της υποβάλλονται συνοδευόμενα από την προαναφερόμενη ανάλυση περί της συμβατότητάς τους με τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Ο καθορισμός της 1.1.2020, ως ημερομηνίας ενεργοποίησης της υποχρέωσης των Υπουργείων για εξ υπαρχής προώθηση στη Νομική Υπηρεσία της προαναφερόμενης ανάλυσης, δεν αίρει βέβαια το δικαίωμα του αρμόδιου νομικού λειτουργού να ζητήσει τέτοια ανάλυση από το καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο, στα πλαίσια της εκπλήρωσης των καθηκόντων του κατά το νομοτεχνικό έλεγχο, όπως συμβαίνει μέχρι στιγμής.



Κώστας Κληρίδης
Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας

Κοιν.: / Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων
- Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου.