



Έντιμη κα Έμιλη Γιολίτη
Υπουργό Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως
Λεωφ. Αθαλάσσης 125
1461 Στρόβολος

16^η Μαρτίου 2021

Έντιμη κυρία Υπουργέ,

Θέμα: Ο περί της Σύστασης και Λειτουργίας Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς Νόμος του 2021

1. Την **01/12/2020** είχε οριστεί στη Βουλή των Αντιπροσώπων η κατ' άρθρο συζήτηση του **περί της Σύστασης και Λειτουργίας Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς Νόμου του 2020** η οποία πραγματοποιήθηκε ενώπιον της Επιτροπής Νομικών της Βουλής («Επιτροπή Νομικών»).
2. Εκ μέρους και κατ' εντολήν του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου (ΠΔΣ) η Επιτροπή κατά της Διαφθοράς του ΠΔΣ μέσω του Προέδρου της, απέστειλε στην Επιτροπή Νομικών ένα σημείωμα το οποίο περιείχε εν συντομία τους προβληματισμούς του ΠΔΣ σε σχέση με το προτεινόμενο νομοσχέδιο. Η κύρια και καίρια διαφωνία του ΠΔΣ αφορούσε τις εξουσίες διερεύνησης των αδικημάτων διαφθοράς από την Ανεξάρτητη Αρχή (βλέπε **Άρθρο 6** του Νομοσχεδίου με τίτλο Αρμοδιότητες της Αρχής).
3. Μετά από πολυάριθμες συζητήσεις που έγιναν στην Επιτροπή Νομικών διαγνώστηκε από την πλειοψηφία ότι το Νομοσχέδιο ήταν προβληματικό και έπρεπε να επιστρέψει στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως («ΥΔΔΤ») για αναθεώρηση, κυρίως του **άρθρου 6 του Νομοσχεδίου** το οποίο αφορά τις αρμοδιότητες της Αρχής.
4. Στις **04/03/21** παραλάβαμε το αναθεωρημένο Νομοσχέδιο και μετα λύπης μας διαπιστώσαμε ότι δεν έχουν δοθεί ανακριτικές εξουσίες στην Ανεξάρτητη Αρχή για να μπορέσει να φέρει εις πέρας το δύσκολο έργο το οποίο θα της ανατεθεί, δηλαδή την Επιμόρφωση του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και ευρύτερα του κοινού για σκοπούς πρόληψης αλλά και τη Διερεύνηση των πράξεων διαφθοράς και των πράξεων εν δυνάμει διαφθοράς οι οποίες πράξεις σύμφωνα με τον Νόμο αποτελούν ποινικά αδικήματα. Ως ΠΔΣ θεωρούμε ότι έχουμε καθήκον για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος να επεμβαίνουμε και να βοηθούμε την Πολιτεία σε θέματα τα οποία άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της καταπολέμησης της Διαφθοράς. Για τον λόγο αυτό θέτουμε τους προβληματισμούς μας για το αναθεωρημένο Νομοσχέδιο που αφορά την δημιουργία Ανεξάρτητης Αρχής με σκοπό την εύρυθμη λειτουργία της.

5. Το γεγονός ότι η Αρχή θα πρέπει να σταματά οποιαδήποτε διερεύνηση καταγγελιών (βλέπε **άρθρο 7(2) του Νομοσχεδίου**) όταν αρχίσει ποινική έρευνα από την Αστυνομία ή από ποινικό ανακριτή για πράξεις διαφθοράς ή για πράξεις εν δυνάμει διαφθοράς, έρχεται σε αντίθεση με την Αποστολή της, που πέραν από την πρόληψη, συμπεριλαμβάνει και την καταπολέμηση της Διαφθοράς (βλέπε **άρθρο 5 του Νομοσχεδίου**). Η εξουσία διερεύνησης των καταγγελιών της Αρχής περιορίζεται σε συλλογή δεδομένων σύμφωνα με το **άρθρο 6 (1) (θ) του Νομοσχεδίου**. Σε περίπτωση που η Αρχή υποψιάζεται ότι έχουν διαπραχθεί αδικήματα διαφθοράς θα ετοιμάζει πόρισμα και θα το αποστέλλει στον Γενικό Εισαγγελέα («ΓΕ») για τις ενέργειές του (βλέπε **άρθρο 12 του Νομοσχεδίου**). Διερωτάται εύλογα κανείς, γιατί χρειάζεται ο πολίτης να καταχωρίσει καταγγελία στην Αρχή, εφόσον δεν έχει ανακριτικές εξουσίες και να μην αποταθεί απευθείας στην Αστυνομία η οποία είναι και το αρμόδιο όργανο για διερεύνηση ποινικών αδικημάτων, με κίνδυνο μάλιστα να μολυνθεί το μαρτυρικό υλικό εφόσον θα τύχει επεξεργασίας από τον αρμόδιο λειτουργό της Αρχής. Επιπρόσθετα, θα υπάρχει μεγάλη καθυστέρηση στην έναρξη πιθανής ποινικής έρευνας εφόσον ο καταγγέλλων θα περιμένει το πόρισμα της Αρχής με κίνδυνο να επηρεαστούν μάρτυρες και να καταστραφούν τεκμήρια. Περαιτέρω εφόσον σύμφωνα με τα **άρθρα 6(3) και 7** του Νομοσχεδίου οι αρμοδιότητες της Αρχής δεν επηρεάζουν τις εξουσίες του ΓΕ και της Αστυνομίας υπάρχει ο κίνδυνος να γίνονται παράλληλα καταγγελίες και παράλληλες έρευνες δημιουργώντας αχρείαση ταιλαιπωρία και έξοδα.
6. Με βάση τα πιο πάνω, είμαστε της άποψης ότι για την εύρυθμη λειτουργία της Αρχής και για τη δυνατότητα εκπλήρωσης των σκοπών της πρέπει να της δοθούν ανακριτικές εξουσίες για να μπορεί να διερευνά τις καταγγελίες για πράξεις διαφθοράς ή πράξεις εν δυνάμει διαφθοράς που εξ ορισμού είναι ποινικά αδικήματα.
7. Επισυνάπτουμε την πρόσφατη μελέτη της αξιόπιστης μη Κυβερνητικής οργάνωσης Transparency International “**Anti-corruption agencies in Europe Typology and case studies**” 03/08/2020 την οποία σας προτρέπουμε να μελετήσετε.
8. Συνοπτικά να σας πληροφορήσουμε ότι σύμφωνα με την πιο πάνω μελέτη δεν έχει ακόμη αποφασιστεί σε διεθνές επίπεδο ο ακριβής ορισμός της Αρχής κατά της Διαφθοράς (Anti-Corruption Agency or ACA). Επίσης δεν έγινε εκτενής έρευνα και δεν υπάρχουν συγκριτικές μελέτες για το ποιο μοντέλο είναι το πιο πετυχημένο. Όμως οι μελέτες δείχνουν ότι για να αυξηθούν οι πιθανότητες να επιτύχει μια τέτοια αρχή **πρέπει να πληρούνται τουλάχιστον** τα κάτωθι:

«But while many ACA failures appear to have resulted from external factors outside of the immediate control or operational characteristics of the institution (such as a lack of political will and undue political influence), recent years have also seen a mounting body of research identifying design and operational factors that will increase an ACAs likelihood of success. When certain requirements, such as operational and budgetary independence, adequate resources and capacity, a clear mandate, and strong inter-agency cooperation are

met, ACAs can help tackle the complex issue of corruption from the different angles of prevention, education and investigation.» (δικές μας υπογραμμίσεις)

9. Σύμφωνα με την πιο πάνω μελέτη αναγνωρίστηκαν τρεις τύποι ACA οι οποίοι είναι οι ακόλουθοι:

«1. **Multi-purpose agencies with law enforcement powers**

The multi-purpose agency is probably the most common setup where a country opts for the single-agency approach. Multi-purpose agencies have both a preventive and investigative role. Yet, while the OECD classifies these agencies as also having enforcement powers, this is actually true for very few ACAs. Most often, prosecution remains a separate function. The early ACAs in Hong Kong and Singapore are commonly cited examples of a multi-purpose agency approach.

2. **Law enforcement type agencies**

Law enforcement type agencies have a much narrower scope. Their role is either limited to investigation or combines investigation and prosecution but will not typically include a significant preventive role. As such, these agencies are generally not independent agencies but rather form part of a specialised police force or prosecution office. This is the model most dominant in western Europe.

3. **Preventive, policy development and coordinating institutions**

Lastly, some ACAs focus largely on prevention (for example, awareness raising, education, policy analysis). If they exist, they are also often involved in the development of a country's national anti-corruption strategy or action plan. Investigation and prosecution of (suspected) cases of corruption in these settings is left to the prosecutor, a specialised police department and/or a second ACA if a multi-agency approach is chosen. While such agencies do not have investigatory or law enforcement powers, they may be given certain monitoring and oversight tasks, such as managing asset declarations. »

10. Άποψή μας είναι ότι πρέπει να προωθηθεί το πρώτο μοντέλο δηλαδή του **Multi-purpose Agency**. Να έχει δηλαδή η Αρχή ουσιαστικές εξουσίες διερεύνησης καθώς και επιβολής διοικητικών προστίμων.

11. Εκφράστηκε η άποψη ότι εάν δοθεί ανακριτική εξουσία στην Αρχή ενδεχομένως να είναι αντισυνταγματική τέτοια νομοθετική πρόνοια διότι ενδέχεται να προσκρούει στο άρθρο 113 ήτοι στις συνταγματικές εξουσίες του ΓΕ. Άποψή μας είναι ότι δεν υπάρχει θέμα αντισυνταγματικότητας. Η Αρχή μπορεί να έχει ανακριτικές εξουσίες και να παραμένει ανεξάρτητη χωρίς να συγκρούονται οι εξουσίες της με αυτές του ΓΕ. Η Αρχή μπορεί να στελεχωθεί με ποινικούς ανακριτές οι οποίοι θα έχουν εξειδίκευση και/ή πείρα στη διερεύνηση

αδικημάτων Διαφθοράς. Η Αρχή θα μπορεί με αυτόν τον τρόπο να διεξαγάγει έρευνες, θα αποτείνεται στο Δικαστήριο για έκδοση σχετικών διαταγμάτων, θα ολοκληρώνει το μαρτυρικό υλικό και εάν υπάρχουν κατά την άποψή της ποινικά αδικήματα θα ζητεί από τον ΓΕ την καταχώριση υπόθεσης. Σε περίπτωση που ο ΓΕ θεωρεί τον φάκελο της υπόθεσης ελλιπή θα μπορεί να δίνει οδηγίες στην Αρχή για περαιτέρω διερεύνηση χωρίς όμως να υπάρχει υποχρέωση της Αρχής να ακολουθήσει τις οδηγίες του ΓΕ. Η τελική απόφαση δίωξης βέβαια θα ανήκει στον ΓΕ αλλά θεωρούμε ότι επειδή η Αρχή θα λειτουργεί δημόσια και με διαφάνεια θα είναι δύσκολο για τον εκάστοτε ΓΕ να αρνείται να εφαρμόσει τις εισηγήσεις της. Περαιτέρω να σημειωθεί ότι η εξειδίκευση της Αρχής στη διερεύνηση των εν λόγω αδικημάτων θα οδηγήσει σε αποτελεσματικότερη και πιο γρήγορη διαλεύκανση των αδικημάτων διαφθοράς.

12. Πολύ φοβόμαστε ότι εάν η Αρχή δεν έχει την εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις (βλέπε το επιτυχημένο παράδειγμα της Επιτρόπου Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων) ή να διεξάγει ποινικές έρευνες και να προωθεί ποινικές υποθέσεις στο Δικαστήριο μέσω του ΓΕ, θα καταλήγουν οι εισηγήσεις της και τα πορίσματά της στον κάλαθο των αχρήστων όπως μας δίδαξε το πρόσφατο παρελθόν (βλέπε Επιτροπές για Μαρί, Οικονομία. Συνεργατισμού κτλ).
13. Το **Multi-purpose** σύστημα το οποίο θεωρήθηκε επιτυχημένο σύμφωνα με τη μελέτη αυτή είναι αυτό του **Χονγκ Κονγκ**, της **Σιγκαπούρης** και της **Λετονίας**. Σημειώστε ότι το Χονγκ Κονγκ και η Σιγκαπούρη εφαρμόζουν το Αγγλικό κοινοδίκαιο (English Common Law) όπως και η Κύπρος. Ως εκ τούτου θα ήταν χρήσιμο να μελετηθεί το νομοθετικό πλαίσιο του ACA της Σιγκαπούρης και του Χονγκ Κονγκ, χώρες οι οποίες εφαρμόζουν το ίδιο νομικό σύστημα με την Κύπρο. Εναλλακτικά βέβαια θα μπορούσε να μελετηθεί και το δεύτερο μοντέλο και να δημιουργηθεί ειδική ομάδα (task force) κατά της Διαφθοράς τύπου ΜΟΚΑΣ (βλέπε **άρθρα 54 μέχρι 57** του περί της **Παραμπόδισης και Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Παράνομες Δραστηριότητες Νόμο του 2007 (188(I)/2007** όπως τροποποιήθηκε).
14. Αντιλαμβανόμαστε ότι αυτό που ζητούμε δεν είναι εύκολο διότι υπάρχει μεγάλη πίεση στην Κυβέρνηση να προωθήσει νομοσχέδια που έχουν σχέση με την καταπολέμηση της Διαφθοράς. Όμως ένα τέτοιο σοβαρό εγχείρημα πρέπει να γίνει ορθά στη βάση ανάλυσης και στρατηγικής (αξιολόγηση του προβλήματος διαφθοράς στην Κύπρο και της λειτουργίας των σχετικών υφιστάμενων θεσμών, εντόπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από την εφαρμογή των σχετικών νόμων κατά της Διαφθοράς και εισηγήσεις αντιμετώπισής τους μέσω μιας Ανεξάρτητης Αρχής). Επιπλέον θα πρέπει να εξασφαλιστούν στην Αρχή ικανοποιητικοί πόροι και εξειδικευμένο προσωπικό. Δεν πρέπει να θεσμοθετηθεί αυτή η σημαντική Αρχή βεβιασμένα χωρίς την κατάλληλη προεργασία και το σωστό νομοθετικό πλαίσιο απλώς για να ικανοποιηθεί το εκλογικό σώμα. Διαφορετικά διατρέχουμε τον κίνδυνο η νέα Αρχή να αυξήσει τη γραφειοκρατία και το κόστος του φορολογούμενου χωρίς να έχει ιδιαίτερες

εξουσίες για να βελτιώσει την κατάσταση κάτι που πολύ φοβόμαστε θα γίνει στην παρούσα περίπτωση.

15. Βάσει των πιο πάνω, εάν συμφωνείτε με τις εισηγήσεις μας, δηλώνουμε την ετοιμότητά μας να συνεργαστούμε με το ΥΔΔΤ για τροποποίηση του Νομοσχεδίου για τη δημιουργία μιας Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς με διευρυμένες εξουσίες και σκοπούς.

Με τιμή,

.....
Ορέστης Νικήτας
Πρόεδρος Επιτροπής κατά της Διαφθοράς
του ΠΔΣ