



ΠΑΓΚΥΠΡΙΟΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ

Φλωρίνης 11, 1ος Όροφος, Γραφείο 101, 1065 Λευκωσία, • Τ.Θ. 21446, 1508 Λευκωσία, Κύπρος
Τηλέφωνο: (+357) 22873300 • Φαξ: (+357) 22873013
E-mail: cybar@cytanet.com.cy • E-mail: cybar2@cytanet.com.cy
Website: cyprusbarassociation.org

κον Γεώργιο Γεωργίου
Πρόεδρο
Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών
Βουλή των Αντιπροσώπων
1402 Λευκωσία
Κύπρος

23^η Μαρτίου 2021

Email: parliamentary-committees@parliament.cy
Φαξ: 22 668 219

Αγαπητέ κύριε Πρόεδρε,

Θέμα: Νομοσχέδιο με τίτλο «ο περί της Σύστασης και Λειτουργίας Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς Νόμος του 2021»
Εισήγηση για σύσταση Ανεξάρτητης Επιτροπής Επιλογής με σκοπό την κατάρτιση καταλόγου επικρατέστερων υποψηφίων για διορισμό τους από το Υπουργικό Συμβούλιο ως μέλη της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Αναφερόμαστε στο πιο πάνω θέμα σε συνέχεια των όσων διαμείφθηκαν κατά τη συνεδρία της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών της Βουλής στις 17/03/2021, επικεντρωνόμενοι στην εισήγηση του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου, ως αυτή διατυπώθηκε κατά την συζήτηση του άρθρου 3(1) αναφερομένου στην επικεφαλίδα νομοσχεδίου.

B. ΕΙΣΗΓΗΣΗ

Υφιστάμενη πρόνοια άρθρου 3(1) προτεινόμενου νομοσχεδίου

2. Σύμφωνα με την υφιστάμενη πρόνοια του άρθρου 3(1) του προτεινόμενου νομοσχεδίου καθιερύεται Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς, αποτελούμενη από τρία (3) μέλη, που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ένα Επίτροπο Διαφάνειας, ο οποίος προΐσταται της Αρχής και εκτελεί χρέη Προέδρου και δυο (2) Βοηθούς Επιτρόπους Διαφάνειας για περίοδο 6 ετών.

Η φιλοσοφία της εισήγησης και το ελληνικό μοντέλο

3. Με δεδομένη την εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου ως προς τον διορισμό των μελών της Ανεξάρτητης Αρχής, προτείνουμε την εισαγωγή μηχανισμών και/ή διαδικασιών που θα προηγούνται του διορισμού των μελών από το

Υπουργικό Συμβούλιο, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας κατά την επιλογή των μελών, καθώς και τη διαδικασία καταλληλότητάς τους κατά τρόπο αμερόληπτο και ανεξάρτητο.

4. Προς τούτο, έχουμε μελετήσει τη σχετική νομοθεσία που διέπει το ελληνικό δίκαιο και συγκεκριμένα στο Ν.4022/2011, ο οποίος μεταξύ άλλων καθιερώνει την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, αντίστοιχη της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς. Στον υπό αναφορά νόμο τίθεται ένα πλαίσιο κανόνων, διά του οποίου καθιερύεται μια αδιάβλητη διαδικασία γύρω από τον διορισμό των μελών της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας. Σε αυτό το σημείο κρίνουμε σκόπιμο να παραθέσουμε αυτούσιες τις πρόνοιες του άρθρου 88 (2) και (3) του Ν.4022/2011:

«Ν.4022/2011

Άρθρο 88:

2. (α) Η επιλογή των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης, γίνεται με ανοικτό διαγωνισμό. Με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζεται η διαδικασία προκήρυξης του ανοικτού διαγωνισμού, η γραμματειακή υποστήριξη της Επιτροπής της επόμενης παραγράφου, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου. (β) Η επιλογή των μελών του Συμβουλίου Διοίκησης γίνεται από ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής, η οποία θα απαρτίζεται από: (αα) τον Πρόεδρο του ΑΣΕΠ ή έναν (1) Αντιπρόεδρο ως αναπληρωτή του υποδεικνυόμενο από αυτόν, ως Πρόεδρο της Επιτροπής, (ββ) δύο (2) Αντιπρόεδρος ή Συμβούλους του ΑΣΕΠ υποδεικνυόμενους από τον Προεδρό του, (γγ) έναν (1) Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, υποδεικνυόμενο από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ, (δδ) τον Γενικό Γραμματέα αρμόδιο για θέματα προσωπικού Δημόσιας Διοίκησης. (γ) Η Επιτροπή Επιλογής καταρτίζει κατάλογο των επικρατέστερων υποψηφίων, με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια, ο οποίος αποτελείται από διπλάσιο αριθμό υποψηφίων από τον αριθμό των σχετικών θέσεων και υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο. Σε περίπτωση που οι υποψήφιοι είναι λιγότεροι από το διπλάσιο αριθμό των θέσεων, περιλαμβάνονται όλοι οι υποψήφιοι στον εν λόγω κατάλογο. (δ) Το Υπουργικό Συμβούλιο επιλέγει από τον ανωτέρω κατάλογο, ισάριθμους με τις προς πλήρωση θέσεις επικρατέστερους υποψηφίους, και υποβάλλει προς έγκριση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής κάθε έναν από αυτούς ξεχωριστά, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Σε περίπτωση που η Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας δεν εγκρίνει έναν ή περισσότερους από τους προταθέντες υποψηφίους, το Υπουργικό Συμβούλιο προτείνει νέους υποψηφίους από τον κατάλογο των επικρατέστερων υποψηφίων της προηγούμενης παραγράφου.

3. Ο Πρόεδρος και τα μέλη του Συμβουλίου Διοίκησης της Αρχής διορίζονται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.»

Εισήγηση

5. Είναι φυσικά αποδεκτό ότι συγκεκριμένες πρόνοιες του ως άνω άρθρου του Ν.4022/2011 δεν δύναται να εφαρμοστούν καθ' ολοκληρία και κατ' αναλογία (π.χ. έγκριση υποψηφίων από την Βουλή των Αντιπροσώπων), ένεκα του γεγονότος ότι προσκρούουν στην καθιερωμένη συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών¹ σύμφωνα με την οποία, μεταξύ άλλων, δεν νομιμοποιείται υπό οποιεσδήποτε συνθήκες η εμπλοκή της Νομοθετικής εξουσίας στο πεδίο της διοικητικής λειτουργίας. Εντούτοις, θεωρούμε ότι συγκεκριμένες νομοθετικές προβλέψεις δύναται να υιοθετηθούν στο υφιστάμενο νομοσχέδιο.
6. Ειδικότερα, έχουμε την γνώμη ότι στο υφιστάμενο νομοσχέδιο πρέπει να συμπεριληφθεί πρόνοια περί προκήρυξης ανοικτού διαγωνισμού σε σχέση με την πλήρωση των θέσεων των μελών της Αρχής. Επιπρόσθετα, εισηγούμαστε τη σύσταση δυνάμει του προτεινόμενου νομοσχεδίου Ανεξάρτητης Επιτροπής Επιλογής, η οποία θα απαρτίζεται από ανεξάρτητους αξιωματούχους και πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, τα οποία θα καταρτίζουν κατάλογο επικρατέστερων υποψηφίων με βάση προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια, ο οποίος θα αποτελείται από διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων από τον αριθμό των σχετικών θέσεων και εν συνεχεία θα υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο. Σε περίπτωση που οι επικρατέστεροι υποψήφιοι είναι λιγότεροι από τον διπλάσιο αριθμό των θέσεων, περιλαμβάνονται όλοι οι υποψήφιοι στον εν λόγω κατάλογο. Νοείται ότι η Ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής θα λαμβάνει μεταξύ άλλων υπόψη κατά την επιλογή της και τα προσόντα διορισμού, ως αυτά αναφέρονται άρθρο 4 του υφιστάμενου νομοσχεδίου. Ακολούθως, το Υπουργικό Συμβούλιο θα καλείται να διορίσει τα μέλη της Ανεξάρτητης Αρχής εκ των επικρατέστερων υποψηφίων που θα περιλαμβάνονται στον κατάλογο που θα καταρτίζει η Ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής.
7. Να σημειωθεί ότι το ίδιο μοντέλο επιλογής υποψηφίων προς διορισμό, πολύ ορθά, επιχειρείται και στην αναμενόμενη Δικαστική Μεταρρύθμιση σε σχέση με τον διορισμό των Δικαστών του Ανωτάτου Τριτοβάθμιου Δικαστηρίου και του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου. Σχετικό είναι το **άρθρο 4** του Νομοσχεδίου με τίτλο «**Νόμος που τροποποιεί τους περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλαι Διατάξεις) Νόμους του 1964 έως 2015**» το οποίο καθιερώνει το Γνωμοδοτικό Δικαστικό Συμβούλιο. Ακολουθεί αυτούσιο το εν λόγω άρθρο για δική σας ευκολία:

¹ βλέπε Μενελάου Αθανάσιος και Άλλοι v. Κυπριακής Δημοκρατίας μέσω Υπουργικού Συμβουλίου και Άλλου (1996) 3 ΑΑΔ 370, Pres. of Republic v. House of Representatives (1985) 3 C.L.R. 1724, Ηλία Άννα και Άλλοι v. Κυπριακής Δημοκρατίας (1999) 3 ΑΑΔ 884, President of the Republic v. House of Representatives (No.I) (2000) 3 C.L.R. 157, President of the Republic v. House of Representatives (No.I) (2001) 3 C.L.R. 83

«(4)(α) Καθιδρύεται Γνωμοδοτικό Δικαστικό Συμβούλιο, το οποίο ενεργεί ως συμβουλευτικό όργανο για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αναφορικά με την καταλληλότητα των υποψηφίων Δικαστών ή ενδιαφερόμενων δικηγόρων, σε διαδικασία διορισμού Δικαστών μελών του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου ή του Ανωτάτου Τριτοβάθμιου Δικαστηρίου, ανάλογα με την περίπτωση.

(β) Το Γνωμοδοτικό Δικαστικό Συμβούλιο είναι ανεξάρτητο Συμβούλιο το οποίο προεδρεύεται από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου και απαρτίζεται από τέσσερα μέλη του Δικαστηρίου, ο ένας εκ των οποίων προεδρεύει του έτερου Δικαστηρίου και οι τρεις επιλέγονται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, τον Πρόεδρο του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου και δύο δικηγόρους με άσκηση δικηγορίας τουλάχιστον δώδεκα (12) ετών, που ορίζονται από το Συμβούλιο του Παγκύπριου Δικηγορικού Συλλόγου, αλλά δεν είναι μέλη αυτού:

Νοείται ότι σε περίπτωση απουσίας ή προσωρινής ανικανότητας του Προέδρου του Δικαστηρίου, καθήκοντα Προέδρου του Συμβουλίου ασκεί ο έτερος των Προέδρων του Δικαστηρίου:

Νοείται περαιτέρω ότι εννιά (9) μέλη, περιλαμβανομένου του Προέδρου του Συμβουλίου, αποτελούν απαρτία.

(γ) Το Γνωμοδοτικό Δικαστικό Συμβούλιο καταρτίζει κατάλογο με τα πρόσωπα που κρίνονται ως κατάλληλα για διορισμό, ο αριθμός των οποίων είναι τουλάχιστον τριπλάσιος του αριθμού των κενών θέσεων, εάν υπάρχουν κατάλληλοι υποψήφιοι, και συντάσσει εκθέσεις αξιολόγησης για ένα έκαστο των υποψηφίων, τις οποίες υποβάλλει κατά αλφαβητική σειρά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Στην έκθεση καταγράφεται η αιτιολογημένη άποψη του Συμβουλίου αναφορικά με την καταλληλότητα ενός εκάστου των υποψηφίων και το περιεχόμενο της είναι συμβουλευτικό για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας:

Νοείται ότι το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο κατά τον καταρτισμό του καταλόγου λαμβάνει υπόψη του την αναγκαιότητα εμπλουτισμού των δικαστηρίων από προσοντούχους δικηγόρους.»

8. Σύμφωνα με τη μελέτη του οργανισμού OECD με τίτλο «**Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS 2008 edition**» λόγω του συμβολικού ρόλου που έχει ο επικεφαλής της Επιτροπής στην καταπολέμηση της Διαφθοράς, η διαδικασία επιλογής του πρέπει να είναι διαφανής και το άτομο το οποίο θα διοριστεί να είναι ακέραιο και κοινής αποδοχής, και να γίνεται μέσω μιας

διορισμένης διεπιστημονικής επιτροπής επιλογής.²Επίσης στη μελέτη του οργανισμού Transparency International με τίτλο “**BEST PRACTICES FOR ANTI-CORRUPTION COMMISSIONS**” 2013 αναφέρονται τα ακόλουθα σε σχέση με τον διορισμό του επικεφαλής (σελίδα 3):

«Neutral appointment of ACA heads

Hheads of anti-corruption commissions should be appointed through a process that ensures her/his independence, impartiality, neutrality, integrity, apolitical stance and competence. »

9. Ως εκ των ανωτέρω, η εισήγησή μας είναι όπως περιληφθούν στο υφιστάμενο νομοσχέδιο πρόνοιες και/ή διαδικασίες, το πλαίσιο των οποίων συνοψίζεται ως εξής:

- i. Προκήρυξη ανοιχτού διαγωνισμού για υποβολή ενδιαφέροντος προς πλήρωση των κενών θέσεων της Αρχής.
- ii. Σύσταση Ανεξάρτητης Επιτροπής Επιλογής η οποία θα απαρτίζεται από ανεξάρτητους αξιωματούχους και/ή προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους
- iii. Κατάρτιση από την Ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής καταλόγου επικρατέστερων υποψηφίων βάσει προκαθορισμένων και αντικειμενικών κριτηρίων, ο οποίος θα αποτελείται από διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων από τον αριθμό των σχετικών θέσεων και υποβολή αυτού στο Υπουργικό Συμβούλιο. Σε περίπτωση που οι υποψήφιοι είναι λιγότεροι από το διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό των θέσεων, περιλαμβάνονται όλοι οι υποψήφιοι στον εν λόγω κατάλογο.
- iv. Διορισμός υποψηφίων από το Υπουργικό Συμβούλιο επί τη βάση του καταρτισθέντος καταλόγου από την Ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής.

10.Επιπρόσθετα είναι εξίσου σημαντικό εφόσον υιοθετηθούν τα πιο πάνω να τροποποιηθούν ανάλογα και τα άρθρα 4 (8) και (9) τα οποία αφορούν την παύση των μελών της Αρχής. Σύμφωνα με τις διεθνείς καλές πρακτικές, η διαδικασία παύσης των Μελών της Αρχής πρέπει να είναι κωδικοποιημένες σε νόμο. Επίσης

² βλέπε τη μελέτη του OECD με τίτλο «**Specialised Anti-Corruption Institutions REVIEW OF MODELS 2008** edition page 24 «**Appointment and removal of the director**»:

The symbolic role played by the head of an anti-corruption institution should not be underestimated. In many ways the director represents a pillar of the national integrity system. – The selection process for the head should be transparent and should facilitate the appointment of a person of integrity on the basis of high-level consensus among different power-holders (e.g. the President and the Parliament; appointment through a designated multidisciplinary selection committee on the proposal of the Government, or the President, etc.). Appointments by a single political figure (e.g. a Minister or the President) are not considered good practice. The director’s tenure in office should also be protected by law against unfounded dismissals.»

σημαντικό είναι να υπάρχει μια καθαρή ενδιάμεση διαδικασία διαδοχής από την ίδια την Αρχή έτσι ώστε να μην παραλύσει λόγω απουσίας ηγεσίας.³

11. Αναφορικά με τη διαδικασία παύσης των Μελών δηλώθηκε εκ μέρους της Νομικής Υπηρεσίας κατά τη συνεδρίαση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών, ότι θα εκπονηθούν σχετικοί κανονισμοί στους οποίους θα καθορίζεται αναλυτικά η εν λόγω διαδικασία.

12. Στη συνέχεια όμως θα πρέπει να τροποποιηθεί το **άρθρο 4 (9)** όπου γίνεται η ακόλουθη αναφορά:

«(9) Σε περίπτωση παύσης ή παραίτησης του Επιτρόπου Διαφάνειας οποιουδήποτε μέλους της Αρχής δυνάμει των εδαφίων (6) και (7) του παρόντος άρθρου, το Υπουργικό Συμβούλιο προβαίνει άμεσα σε διορισμό άλλου προσώπου ως Επιτρόπου Διαφάνειας για την εναπομείνασα θητεία αυτού, τηρουμένων των διατάξεων των εδαφίων (1) και (2).»

13. Εφόσον γίνει αποδεκτή η εισήγησή μας το εν λόγω άρθρο πρέπει να τροποποιηθεί ανάλογα για να ακολουθηθεί ξανά η ίδια διαδικασία ή να επιλεγούν άτομα από τον υφιστάμενο κατάλογο μέχρι να συμπληρωθεί η θητεία του μέλους που έχει παυθεί.

Γ. ΚΑΤΑΛΗΞΗ

14. Με βάση τα πιο πάνω παρακαλούμε όπως εξετάσετε την εισήγησή μας υπό το πρίσμα της συνταγματικότητας και των καθιερωμένων αρχών που διέπουν την καλή νομοθέτηση. Επίσης, καλούμε το Υπουργείο Δικαιοσύνης και την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών όπως εξετάσουν με τη δέουσα σοβαρότητα την ως άνω εισήγηση, η οποία φρονούμε ότι στοχεύει στην ενίσχυση της διαφάνειας ως προς την επιλογή των μελών της Ανεξάρτητης Αρχής και κατ' επέκταση στη διασφάλιση της ανεξαρτησίας της.

15. Η προτεινόμενη προσθήκη διαδικασίας προ του σταδίου του διορισμού των μελών της Ανεξάρτητης Αρχής με το «φιλτράρισμα» των υποψηφίων από Ανεξάρτητη Επιτροπή, η οποία θα απαρτίζεται από ανεξάρτητους αξιωματούχους και άτομα εγνωσμένου κύρους, δεν αντιτίθεται στο σύνταγμα και στην αρχή διάκρισης των εξουσιών, καθώς η εξουσία διορισμού παραμένει στο

³ βλέπε Transparency International «**Anti-corruption agencies in Europe Typology and case studies**» by Jennifer Schöberlein, page 10: “Dismissal authority should not lie with the executive alone, and regulations regarding the dismissal of ACA heads should be codified in law. If an ACA head were to be dismissed or otherwise left office, clear interim succession rules from within the ACA should be established so as not to paralyse the organisation in the absence of leadership (de Jaegere 2012 and Wickberg 2013). »

Υπουργικό Συμβούλιο, όμως ενισχύει το αίσθημα της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, εξαλείφοντας κάθε υπόνοια για μεροληπτική αντιμετώπιση υποψηφίων εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας.

16. Η εισαγωγή νομοθετημάτων που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση της διαφθοράς δεν θα πρέπει να παραμένουν «εν τύποις», αλλά να είναι και κατ' ουσίαν αποτελεσματικά. Ως εκ τούτου κάθε πρόνοια η οποία στοχεύει προς την ουσιαστική εξάλειψη φαινομένων διαφθοράς ενισχύει το κοινωνικό αίσθημα εμπιστοσύνης.
17. Ως εκ των ανωτέρω, παρακαλούμε για τις δέουσες ενέργειές σας και προσβλέπουμε στη θετική σας ανταπόκριση.

Με τιμή,

Ορέστης Νικήτας
Πρόεδρος Επιτροπής κατά της Διαφθοράς
του ΠΔΣ

Μαρία Ραφαήλ
Μέλος Επιτροπής κατά της Διαφθοράς
του ΠΔΣ

Κοινοποίηση:

1. **Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας**
φ/δι κας Αλεξίας Καλησπέρα
Απελλή 1, 1403, Λευκωσία
2. **Υπουργό Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως**
Λεωφ. Αθαλάσσης 125
1461 Στρόβολος

- 3. Γενικός Ελεγκτής**
Δελγιώργη 6
Λευκωσία 1066
- 4. Επίτροπο Νομοθεσίας**
Άγιοι Ομολογητές
1492 Λευκωσία
- 5. Επίτροπος Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων**
Ιάσονος 1
1082 Λευκωσία