

**Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών για το νομοσχέδιο « Ο περί της Ένατης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2013» και για την πρόταση νόμου «Ο περί της Δέκατης Έβδομης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2017»**

**Παρόντες:**

Γεώργιος Γεωργίου, πρόεδρος

Πανίκος Λεωνίδου

Δημήτρης Δημητρίου

Άριστος Δαμιανού

**Μη μέλη της επιτροπής:**

Ανδρέας Πασιουρτίδης

Γιώργος Λιλλήκας

Χριστιάνα Ερωτοκρίτου

Γιώργος Περδίκης

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών μελέτησε το πιο πάνω νομοσχέδιο και την πιο πάνω πρόταση νόμου, η οποία κατατέθηκε από τον Πρόεδρο της Συμμαχίας Πολιτών κ. Γιώργο Λιλλήκα, σε επτά συνεδρίες της, που πραγματοποιήθηκαν στο διάστημα μεταξύ 13 Ιουνίου 2018 και 27 Νοεμβρίου 2019. Στο πλαίσιο των συνεδριάσεων αυτών κλήθηκαν και παρευρέθηκαν ενώπιον της επιτροπής ο τέως Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως, συνοδευόμενος από υπηρεσιακούς παράγοντες, και εκπρόσωποι του Υπουργείου Εσωτερικών και της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας.

Σημειώνεται επίσης ότι στο στάδιο της συζήτησης του νομοσχεδίου και της πρότασης νόμου παρευρέθηκαν επίσης τα μέλη της επιτροπής κ. Κώστας Κωνσταντίνου, Ευανθία Σάββα και Κωστής Ευσταθίου.

Σκοπός του νομοσχεδίου, όπως αυτό αρχικά κατατέθηκε από την εκτελεστική εξουσία, είναι η τροποποίηση των άρθρων 40 και 64 του συντάγματος, τα οποία διαλαμβάνουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται, για να δικαιούται πρόσωπο να υποβάλει υποψηφιότητα για εκλογή στο αξίωμα του Προέδρου ή του

Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας και στο αξίωμα του βουλευτή, αντίστοιχα, με την προσθήκη πρόσθετης προϋπόθεσης, που καθορίζει ανώτατο όριο δύο συνεχών θητειών για το αξίωμα του Προέδρου και του Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας και τριών συνεχών θητειών για το αξίωμα του βουλευτή, με στόχο την ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και της πολυφωνίας και την αποφυγή δημιουργίας κατεστημένου.

Σκοπός της πρότασης νόμου είναι επίσης η τροποποίηση των άρθρων 40 και 64 του συντάγματος με την εισαγωγή ανώτατου ορίου θητειών για την εκλογή στο αξίωμα του Προέδρου ή Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας και στο αξίωμα του βουλευτή, αντίστοιχα. Ωστόσο, η πρόταση νόμου διαφοροποιείται σε σχέση με το νομοσχέδιο ως προς το ότι ο προτεινόμενος με αυτήν περιορισμός για εκλογή στο αξίωμα του Προέδρου ή του Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας αναφέρεται σε δύο οποιεσδήποτε και όχι απαραίτητα συνεχείς θητείες στο αξίωμα του Προέδρου ή του Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας, καθώς και στο ότι ο προτεινόμενος περιορισμός για εκλογή στο αξίωμα του βουλευτή αναφέρεται σε δύο οποιεσδήποτε θητείες στο αξίωμα του βουλευτή, σε αντιδιαστολή με το νομοσχέδιο που προβλέπει τρεις συνεχείς θητείες.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση νόμου, η προτεινόμενη ρύθμιση, με την οποία διασφαλίζεται η εναλλαγή των προσώπων που εκλέγονται στα πιο πάνω αιρετά αξιώματα, κρίνεται αναγκαία ως μέτρο ενίσχυσης των δημοκρατικών θεσμών, ανανέωσης και εκσυγχρονισμού στη δημόσια ζωή και συνακόλουθα ως μέτρο αποφυγής δημιουργίας πολιτικού κατεστημένου και πρόληψης της διαφθοράς στη δημόσια ζωή.

Όπως αναφέρεται στο προοίμιο και των δύο σχεδίων νόμου, τα άρθρα 40 και 64 του συντάγματος δεν περιλαμβάνονται στα θεμελιώδη άρθρα τα οποία δεν μπορεί καθ' οιονδήποτε τρόπο να τροποποιηθούν ή καταργηθούν. Περαιτέρω, σύμφωνα με το προοίμιο, το δίκαιο της ανάγκης, λόγω της συνεχιζόμενης τουρκικής κατοχής και των

εξαιρετικών συνθηκών που επικρατούν στην Κύπρο ως αποτελέσματος αυτής και της μη συμμετοχής των Τουρκοκυπρίων στη λειτουργία της Βουλής, δικαιολογεί τη διατήρηση της εξουσίας της Βουλής των Αντιπροσώπων να τροποποιεί μη θεμελιώδεις διατάξεις του συντάγματος.

Αναλύοντας τη φιλοσοφία και τις πρόνοιες του νομοσχεδίου ενώπιον της επιτροπής, ο τέως Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως επισήμανε ότι αυτό εντάσσεται στο πλαίσιο των μέτρων που λαμβάνει η κυβέρνηση για την ενίσχυση της πολιτικής λογοδοσίας και ότι ανάλογη ρύθμιση ήδη εξεταζόταν από την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εσωτερικών καθόσον αφορά τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τον ίδιο αξιωματούχο, με την προτεινόμενη τροποποίηση εισάγεται ουσιαστικά κώλυμα στην υποβολή υποψηφιότητας για εκλογή στο αξίωμα του Προέδρου ή Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας για πρόσωπα που έχουν ήδη υπηρετήσει δύο συνεχείς θητείες στο αξίωμα αυτό και, προκειμένου για εκλογή στο αξίωμα του βουλευτή, το κώλυμα αυτό αφορά πρόσωπα που έχουν ήδη υπηρετήσει τρεις συνεχείς θητείες στο αξίωμα του βουλευτή με στόχο την ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και της πολυφωνίας, αλλά και την αποφυγή δημιουργίας κατεστημένου.

Ο εκπρόσωπος του Υπουργείου Εσωτερικών δήλωσε πως το εν λόγω υπουργείο συμφωνεί με τις πρόνοιες του νομοσχεδίου και είναι έτοιμο, σε περίπτωση ψήφισής του σε νόμο, να τον εφαρμόσει.

Κατά το στάδιο της συζήτησης του νομοσχεδίου, απαντώντας σε σχετικό ερώτημα που υποβλήθηκε από μέλη της επιτροπής, ο τέως υπουργός διευκρίνισε πως η θέση της εκτελεστικής εξουσίας, όπως εκφράζεται με τις πρόνοιες του νομοσχεδίου, είναι ότι, σε περίπτωση ψήφισης του νομοσχεδίου σε νόμο, από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος του οι διατάξεις του νόμου, ήτοι το ανώτατο όριο θητειών, θα εφαρμόζεται και αναφορικά με πρόσωπα που κατά την εν λόγω ημερομηνία υπηρετούν στα εν λόγω

αξιώματα. Συναφώς, επισήμανε πως εναπόκειται στη Βουλή, σε περίπτωση που επιθυμεί να εξαιρεθούν τα πρόσωπα αυτά από τον προτεινόμενο περιορισμό, να περιλάβει σχετική πρόνοια στο νομοσχέδιο στη βάση των αποφάσεων που θα ληφθούν από την ίδια. Περαιτέρω, διευκρίνισε ότι με βάση τις πρόνοιες του νομοσχεδίου δεν εξαιρούνται της σκοπούμενης ρύθμισης οι αρχηγοί ή οι επικεφαλής των πολιτικών κομμάτων.

Επιπροσθέτως των πιο πάνω, στο πλαίσιο της συζήτησης του νομοσχεδίου και της πρότασης νόμου μέλη της επιτροπής εξέφρασαν έντονα τον προβληματισμό τους για το κατά πόσο ο προτεινόμενος περιορισμός πρέπει να καλύπτει αθροιστικά τον συνολικό αριθμό των θητειών που υπηρετεί ένας αξιωματούχος και όχι μόνο τον αριθμό των συνεχόμενων θητειών, έτσι ώστε, πέραν της αποτροπής δημιουργίας κατεστημένου, να επιτυγχάνεται ουσιαστικά ο στόχος της ανανέωσης της πολιτικής ζωής. Συναφώς, επισημάνθηκε το γεγονός ότι, καθόσον αφορά στο αξίωμα του βουλευτή, έχει ήδη υιοθετηθεί από ορισμένα πολιτικά κόμματα εσωκομματικά ο περιορισμός των θητειών στο εν λόγω αξίωμα, επιφέροντας, όπου εφαρμόστηκε, τέτοια ανανέωση.

Τοποθετούμενος επί του πιο πάνω ζητήματος, ο τέως υπουργός τόνισε ότι στόχος του νομοσχεδίου είναι κυρίως η αποφυγή δημιουργίας κατεστημένου, εκφράζοντας ταυτόχρονα την άποψη ότι η ανανέωση της πολιτικής ζωής δεν επιβάλλεται, αλλά επέρχεται από τον ίδιο τον λαό μέσα από τη λαϊκή κυριαρχία, ήτοι την επιλέγει ο ίδιος ο πολίτης μέσω της ψήφου του.

Περαιτέρω, στο αρχικό στάδιο της μελέτης του νομοσχεδίου, σε συνεδρία της επιτροπής που πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο του 2018, η εκπρόσωπος της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας εξέφρασε επιφυλάξεις ως προς τη σκοπούμενη με το νομοσχέδιο τροποποίηση και επιφυλάχθηκε να επανέλθει γραπτώς επί του θέματος, επισημαίνοντας ότι η ρύθμιση που προτείνεται χρήζει περαιτέρω μελέτης και ιδιαίτερα

ότι πρέπει να μελετηθεί κατά πόσο η προτεινόμενη τροποποίηση συνιστά περιορισμό στο δικαίωμα του εκλέγεσθαι, καθώς και κατά πόσο ο εν λόγω περιορισμός είναι αναγκαίος και ανάλογος του σκοπού που εξυπηρετεί. Συναφώς, μέλη της επιτροπής ζήτησαν όπως στο πλαίσιο της πιο πάνω μελέτης υποβληθούν στοιχεία στην επιτροπή αναφορικά με ανάλογες ρυθμίσεις που έγιναν στα συντάγματα άλλων ευρωπαϊκών κρατών, προκειμένου να διαμορφώσει άποψη για την έκταση και τον χαρακτήρα του σκοπούμενου περιορισμού.

Σε μεταγενέστερο στάδιο και κατόπιν σχετικής γραπτής παράκλησης της επιτροπής για επίσπευση της υποβολής των αναμενόμενων σύμφωνα με τα πιο πάνω απόψεων και στοιχείων, η επιτροπή ενημερώθηκε ότι η Νομική Υπηρεσία της Δημοκρατίας, ύστερα από ενδελεχή μελέτη του θέματος, κατέληξε στη θέση ότι η υπό εξέταση συνταγματική τροποποίηση δεν εγείρει οποιοδήποτε νομικό ζήτημα ή οποιαδήποτε σύγκρουση με άλλες διατάξεις του συντάγματος ή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Συναφώς, η Νομική Υπηρεσία της Δημοκρατίας παρέθεσε εκτενώς, προφορικά και γραπτώς, τους λόγους που συνηγορούν υπέρ της θέσης αυτής, οι οποίοι συνοψίζονται στα ακόλουθα:

1. Το άρθρο 3 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) διασφαλίζει το δικαίωμα υποψηφίου να υποβάλει υποψηφιότητα σε εκλογή, το οποίο είναι σύμφωνο με τη λειτουργία κάθε κοινωνίας.
2. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ) τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια να καθορίζουν τις προϋποθέσεις για υποβολή υποψηφιότητας, αλλά η διαδικασία με την οποία κρίνεται κατά πόσο ο υποψήφιος πληρεί ή όχι τα κριτήρια πρέπει να είναι αντικειμενική και δίκαιη. Το ΕΔΑΔ αποφάνθηκε επίσης ότι σε σχέση με το

«παθητικό» αυτό δικαίωμα εξετάζεται η απουσία κατάχρησης και η αναλογικότητα των νομοθετικών διατάξεων.

3. Στο έγγραφο που υιοθέτησε η Επιτροπή της Βενετίας του Συμβουλίου της Ευρώπης τονίζεται ότι η επανεκλογή δε θεωρείται ανθρώπινο δικαίωμα, διότι θεωρείται ότι το πρόσωπο που διεκδικεί επανεκλογή έχει ήδη ασκήσει το δικαίωμά του για εκλογή και ως εκ τούτου περιορισμοί στις θητείες ή και απαγόρευση επανεκλογής δεν ερμηνεύονται ως παραβίαση του ανθρώπινου δικαιώματος του εκλέγεσθαι.
4. Η Επιτροπή της Βενετίας ενθαρρύνει την επιβολή περιορισμών στην επανεκλογή στο αξίωμα του Προέδρου στα προεδρικά κυρίως συστήματα, καθώς σε αυτά τα συστήματα η χωρίς όρια επανεκλογή θέτει σε κίνδυνο την ίδια τη δημοκρατία και μπορεί να οδηγήσει σε «gerublican monarch» και δικτατορία.
5. Η επιβολή αντικειμενικών και λογικών περιορισμών στην επανεκλογή στο αξίωμα του Προέδρου σύμφωνα με την επιτροπή της Βενετίας διαφυλάττει τη δημοκρατία, προστατεύει το ανθρώπινο δικαίωμα για πολιτική συμμετοχή και διασφαλίζει τις περιοδικές εκλογές.
6. Οι περισσότερες χώρες με προεδρικό πολίτευμα προβλέπουν περιορισμούς στις θητείες του αρχηγού του κράτους. Αντίθετα, καμία χώρα στην Ευρώπη δεν εισήγαγε ανάλογο περιορισμό για την επανεκλογή στο αξίωμα του βουλευτή, ενώ σε παγκόσμιο επίπεδο τέτοιοι περιορισμοί είναι σπάνιοι.
7. Σε ό,τι αφορά την εισαγωγή περιορισμών στην επανεκλογή στο αξίωμα του βουλευτή, η Επιτροπή της Βενετίας αναγνωρίζει ότι εναπόκειται σε κάθε συνταγματική τάξη και νομικό σύστημα να αποφασίσει κατά πόσο θα επιβάλει τέτοιους περιορισμούς και, σε περίπτωση που αυτοί τεθούν, πρέπει να είναι λιγότερο αυστηροί από τους περιορισμούς που επιβάλλονται για το εκτελεστικό

όργανο και να καθορίζουν τουλάχιστον δύο συνεχείς θητείες. Ο περιορισμός στην επανεκλογή δεν είναι από μόνος του αυθαίρετος ούτε δυσανάλογος και δε θεωρείται επέμβαση στο δικαίωμα του λαού να επιλέξει εκπρόσωπο ούτε στο δικαίωμα συμμετοχής στη δημόσια ζωή ούτε στο δικαίωμα για εκλογή.

8. Με βάση τα πιο πάνω, συνάγεται το συμπέρασμα ότι το δικαίωμα για επανεκλογή δεν είναι απόλυτο δικαίωμα. Λογικοί και αντικειμενικοί περιορισμοί μπορούν να τεθούν στο ανθρώπινο δικαίωμα της πολιτικής συμμετοχής και στο δικαίωμα για εκλογή, γιατί αποτρέπουν τη χωρίς όρια άσκηση της εξουσίας στα χέρια του Προέδρου και προστατεύουν συνταγματικές αξίες, όπως την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, και υπάρχει έλεγχος και ισορροπία («checks and balances»).

Ακολούθως και αφού ολοκληρώθηκε η κατ' άρθρον εξέταση του νομοσχεδίου, ο νυν Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως με επιστολή του προς την επιτροπή, ημερομηνίας 18 Νοεμβρίου 2019, δηλώνει ότι η κυβέρνηση επιθυμεί όπως το μέρος του νομοσχεδίου που αφορά τον περιορισμό των θητειών στο αξίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας προχωρήσει χωρίς καθυστέρηση και ανεξάρτητα από το μέρος του νομοσχεδίου που αφορά τον περιορισμό των θητειών στο αξίωμα του βουλευτή, δεδομένου του σχετικού προβληματισμού που εκφράστηκε στην επιτροπή και του γεγονότος ότι ο περιορισμός στο αξίωμα του βουλευτή ρυθμίζεται από σχετική πρόταση νόμου. Συναφώς, με την εν λόγω επιστολή του ο Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως υπέβαλε στην επιτροπή κείμενο του νομοσχεδίου το οποίο αναθεωρήθηκε, ώστε να προβλέπεται τροποποίηση μόνο του άρθρου 40 του συντάγματος.

Ο πρόεδρος και τα μέλη της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών, αφού έλαβαν υπόψη όλα όσα τέθηκαν ενώπιόν τους, επιφυλάχθηκαν να τοποθετηθούν κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου και της πρότασης νόμου στην ολομέλεια. Σε περίπτωση ψήφισης του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, πρέπει να τροποποιηθεί ο τίτλος τους,

ώστε να αναφέρεται ως «Ο περί της Δέκατης Τρίτης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2019» και «Ο περί της Δέκατης Τέταρτης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2019», αντίστοιχα.

2 Δεκεμβρίου 2019

Αρ. Φακ.: 23.01.054.087-2013

23.02.058.007-2017

ΕΣΣ/ΜΓ