

Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων για τον αναπεμφθέντα νόμο «Ο περί των Προϋποθέσεων Εγγραφής Φωτογράφων σε Επαγγελματικό Μητρώο και περί Συναφών Θεμάτων Νόμος του 2020»

Παρόντες:

Αντρέας Φακοντής, πρόεδρος

Χαράλαμπος Πιπτοκοπίτης

Ευανθία Σάββα

Γιώργος Περδίκης

Σκεύη Κούτρα Κουκουμά

Λίνος Παπαγιάννης

Μαριέλλα Αριστείδου

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων επανεξέτασε, σε συνεδρία της που πραγματοποιήθηκε στις 12 Ιανουαρίου 2021, τον πιο πάνω νόμο, τον οποίο η Βουλή των Αντιπροσώπων ψήφισε στις 10 Δεκεμβρίου 2020 και ο οποίος αναπέμφθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατ' επίκληση του άρθρου 51.1 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας. Στη συνεδρίαση αυτή κλήθηκαν και παρευρέθηκαν ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, εκπρόσωποι του Υπουργείου Οικονομικών και της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας.

Όπως είναι γνωστό, ο αναπεμφθείς νόμος κατατέθηκε στη Βουλή κατά την προηγούμενη βουλευτική περίοδο από τους κ. Γιώργο Περδίκη βουλευτή του Κινήματος Οικολόγων-Συνεργασίας Πολιτών, Αντρέα Φακοντή βουλευτή της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΑΚΕΛ-Αριστερά-Νέες Δυνάμεις και Φειδία Σαρίκα βουλευτή του Κινήματος Σοσιαλδημοκρατών ΕΔΕΚ.

Σημειώνεται ότι λόγω μη επανεκλογής του κ. Φειδία Σαρίκα στις βουλευτικές εκλογές του 2016 ως εισηγητές της πρότασης νόμου παρέμειναν ο κ. Γιώργος Περδίκης και ο κ. Αντρέας Φακοντής.

Με τον αναπεμφθέντα νόμο σκοπείται η θέσπιση νομοθετικού πλαισίου για τη

ρύθμιση και κατοχύρωση του επαγγέλματος του φωτογράφου. Περαιτέρω, σκοπείται η θέσπιση ενός αποτελεσματικού νομοθετικού πλαισίου, ώστε να διασφαλίζεται ότι ο χειρισμός και η επεξεργασία φωτογραφικού υλικού γίνεται από επαγγελματίες φωτογράφους και ότι οι φωτογραφίες, ιδιαίτερα αυτές που απεικονίζουν ανήλικα άτομα, δε χρησιμοποιούνται σε παράνομες δραστηριότητες.

Οι λόγοι της αναπομπής του υπό αναφορά νόμου, όπως αυτοί αναφέρονται στην επιστολή του Προέδρου της Δημοκρατίας προς τον Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων, ημερομηνίας 30 Δεκεμβρίου 2020, παρατίθενται ακολούθως αυτολεξεί:

«Παραβίαση του Άρθρου 25 του Συντάγματος

Το Άρθρο 25.1 του Συντάγματος διασφαλίζει την ελευθερία του δικαιώματος άσκησης οποιουδήποτε επαγγέλματος ή απασχόλησης σε οποιαδήποτε απασχόληση, εμπόριο ή επικερδή εργασία, εντούτοις το συνταγματικά κατοχυρωμένο αυτό δικαίωμα δεν είναι αυθαίρετο.

Συγκεκριμένα, η παράγραφος 2 του εν λόγω Άρθρου αναφέρει ότι η άσκηση του δικαιώματος αυτού μπορεί να υπαχθεί σε όρους, περιορισμούς ή διατυπώσεις, που καθορίζονται από νόμο και αναφέρονται αποκλειστικά στα προσόντα που συνήθως απαιτούνται για την άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος ή που είναι απαραίτητοι μόνο για την ασφάλεια της Δημοκρατίας ή τη συνταγματική τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια υγεία ή τα δημόσια ήθη ή την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών που εγγυάται το Σύνταγμα σε οποιοδήποτε πρόσωπο ή για το δημόσιο συμφέρον υπό τον όρο ότι οι διατυπώσεις, οι όροι και οι περιορισμοί δε θα τίθενται με νόμο με επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, εφόσον είναι αντίθετοι προς τα συμφέροντα οποιοσδήποτε από τις δύο κοινότητες.

Η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νόμο αναφέρεται σε ανάγκη όπως η επεξεργασία του φωτογραφικού υλικού να γίνεται από επαγγελματίες φωτογράφους, ειδικότερα στις περιπτώσεις που απεικονίζουν ανήλικα πρόσωπα. Περαιτέρω γίνεται

επίκληση λόγων δημόσιας ασφάλειας και υγείας από την ανεξέλεγκτη αποθήκευση, χρήση και διακίνηση του φωτογραφικού υλικού. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ η δημόσια ασφάλεια αποτελεί έννοια που προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής και σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας, ενώ η δημόσια υγεία, πάλι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, μπορεί να προβληθεί μόνο σε περιπτώσεις πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής. Στην προκειμένη περίπτωση δεν γίνεται αντιληπτό πώς διασφαλίζεται η δημόσια ασφάλεια ή η δημόσια υγεία με την συγκεκριμένη ρύθμιση. Η προστασία των ανηλίκων και η παράνομη διακίνηση φωτογραφικού υλικού διασφαλίζεται από άλλες νομοθεσίες που επιβάλλουν σοβαρές ποινικές κυρώσεις όπως ο περί Καταπολέμησης της Εμπορίας Προσώπων και περί Σεξουαλικής Εκμετάλλευσης Ανηλίκων Νόμος του 2000, Ν. 3(Ι)/2000. Περαιτέρω, η διαφύλαξη των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται εκτενώς από τον περί της Προστασίας των Φυσικών Προσώπων Έναντι της Επεξεργασίας των Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και της Ελεύθερης Κυκλοφορίας των Δεδομένων αυτών Νόμο του 2018, Ν. 125(Ι)/2018 και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27^{ης} Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και για την κατάργηση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων). Έχοντας αυτά υπόψη, δεν είναι δυνατό οι ρυθμίσεις του Νόμου να ικανοποιήσουν την ανάγκη διαφύλαξης της αρχής της αναλογικότητας, ζήτημα το οποίο θα αναλυθεί εκτενώς πιο κάτω στα πλαίσια της ανάλυσης παραβίασης τους δικαίου της ΕΕ.

Παραβίαση του δικαίου της ΕΕ

Το Άρθρο 15 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ κατοχυρώνει την ελευθερία του επαγγέλματος και το δικαίωμα προς εργασία κατά τον ακόλουθο τρόπο:

- “1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να εργάζεται και να ασκεί το επάγγελμα, το οποίο επιλέγει ή αποδέχεται ελεύθερα.
2. Κάθε πολίτης της Ένωσης είναι ελεύθερος να αναζητά απασχόληση, να εργάζεται, να εγκαθίσταται ή να παρέχει υπηρεσίες σε κάθε κράτος μέλος.
3. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των κρατών μελών δικαιούνται συνθηκών εργασίας αντίστοιχων με εκείνες που απολαύουν οι πολίτες της Ένωσης.”.

Περαιτέρω, η Οδηγία (ΕΕ) 2018/958 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28^{ης} Ιουνίου 2018, σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών (στο εξής «η Οδηγία») εφαρμόζει νέους κανόνες στις χώρες της ΕΕ που περιορίζουν την πρόσβαση ή την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελματιών. Με τον όρο νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα συνεπάγεται ότι η ανάληψη ή η άσκηση μιας επαγγελματικής δραστηριότητας ή ενός συνόλου επαγγελματικών δραστηριοτήτων περιορίζεται, βάσει κανονιστικής ρύθμισης, σε άτομα που έχουν ειδικά επαγγελματικά προσόντα.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να διασφαλίσουν πως κάθε νέος ή τροποποιημένος κανόνας είναι δικαιολογημένος και αναλογικός συγκριτικά με τους στόχους δημόσιου συμφέροντος που αναγνωρίζονται από το Δικαστήριο της ΕΕ όπως είναι:

- η δημόσια τάξη, η δημόσια ασφάλεια ή η δημόσια υγεία·
- η προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών των υπηρεσιών και των εργαζομένων·
- η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του φορολογικού ελέγχου·
- η καταπολέμηση της απάτης και η πρόληψη της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής·
- η προστασία του περιβάλλοντος. Η αξιολόγηση των πιο πάνω στόχων, θα

πρέπει μεταξύ άλλων, να συνοδεύεται από μια επαρκώς λεπτομερή επεξήγηση η οποία θα καθιστά δυνατή την εκτίμηση της συμμόρφωσης με την αρχή της αναλογικότητας.

Κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας νέων ή τροποποιημένων κανόνων, οι χώρες της ΕΕ πρέπει να εξετάσουν ορισμένα κριτήρια αναλογικότητας που έχει θεσπίσει το Δικαστήριο, για παράδειγμα:

- κατά πόσον το μέτρο μπορεί να επιτύχει τον στόχο δημοσίου συμφέροντος και κατά πόσον ο εν λόγω στόχος επιδιώκεται με συνεπή και συστηματικό τρόπο για συγκρίσιμες δραστηριότητες·
- κατά πόσον οι υφιστάμενοι κανόνες, όπως η νομοθεσία για την ασφάλεια των προϊόντων ή η νομοθεσία για την προστασία των καταναλωτών, αδυνατούν να πετύχουν το στόχο·
- τον αντίκτυπο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών εντός της ΕΕ, στις επιλογές των καταναλωτών και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών·
- κατά πόσον τα λιγότερο περιοριστικά μέσα μπορούν να συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου δημοσίου συμφέροντος·
- η επίπτωση των νέων κανόνων σε συνδυασμό με άλλες απαιτήσεις.

Στην προκειμένη περίπτωση οι λόγοι τους οποίους επικαλείται η Βουλή ως αιτιολόγηση δεν συνοδεύονται από ανάλυση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του μέτρου ούτε από συγκεκριμένα στοιχεία που τεκμηριώνουν την αιτιολόγηση. Όπως αναφέρει η παράγραφος 13 του προοιμίου της Οδηγίας “Παρότι ένα κράτος μέλος δεν πρέπει κατ’ ανάγκη να εκπονήσει συγκεκριμένη μελέτη ή να προσκομίσει συγκεκριμένα αποδεικτικά στοιχεία ή υλικό που να αποδεικνύει την αναλογικότητα του εν λόγω μέτρου πριν από τη θέσπισή του, θα πρέπει εντούτοις να διενεργεί αντικειμενική ανάλυση,

λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν στο εν λόγω κράτος μέλος, με την οποία αποδεικνύεται ότι υπάρχουν πραγματικοί κίνδυνοι για την επίτευξη στόχων δημόσιου συμφέροντος.”. Κάτι τέτοιο κατά την άποψη μου δεν έχει καταδειχθεί από την Βουλή και άρα προσκρούει στις διατάξεις της Οδηγίας.

Πέραν όμως από την Οδηγία, ο υπό αναπομπή Νόμος προσκρούει και στις διατάξεις του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου του 2014, Ν. 20(Ι)/2014 ο οποίος αποτελεί εναρμονιστική νομοθεσία και μεταφέρει στην εθνική έννομη τάξη την Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8^{ης} Νοεμβρίου 2011 σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Το άρθρο 96(3) του Ν. 20(Ι)/2014 προβλέπει ότι:

“(3) Η σύσταση νέας οντότητας Γενικής Κυβέρνησης δύναται να επιτραπεί, μόνο εάν ο Υπουργός κρίνει ότι τα οικονομικά και χρηματοοικονομικά οφέλη από τη σύσταση τέτοιας οντότητας υπερκαλύπτουν το κόστος μη σύστασης αυτής.”.

Με τη θέσπιση του υπό αναπομπή Νόμου παρακάμπτεται ο Υπουργός Οικονομικών αφού δεν άσκησε την νομική υποχρέωση που του παρέχει το άρθρο 96(3) του Ν. 20(Ι)/2014. Κατ’ αυτό τον τρόπο παραβιάζεται όχι μόνο η εναρμονιστική νομοθεσία αλλά και η αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είναι θεμελιωμένο ότι είναι διάχυτη και κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα της Δημοκρατίας (Δέστε: **Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 4) (1994) 3 ΑΑΔ 167**). Το πεδίο λειτουργίας των τριών πολιτειακών εξουσιών διαχωρίζεται αυστηρά και αποκλείεται η ανάληψη ή η άσκηση οποιασδήποτε αρμοδιότητας από οποιαδήποτε από τις τρεις εξουσίες που δεν αποδίδεται σ’ αυτήν από το Σύνταγμα ή δεν εμπίπτει στο πεδίο της λειτουργίας της λόγω των εγγενών χαρακτηριστικών της. Το κριτήριο για την ταξινόμηση των κρατικών λειτουργιών, όπου αυτές δεν κατανέμονται ρητά από το Σύνταγμα, είναι ουσιαστικό και συναρτάται με τα εγγενή χαρακτηριστικά και την εσωτερική φύση τους (Δέστε: **Diagoras Development v. National Bank (1985) 1 CLR 581**).

Παραβίαση του Άρθρου 80 του Συντάγματος

Το Άρθρο 80 του Συντάγματος προβλέπει ότι καμία πρόταση νόμου που συνεπάγεται αύξηση των εξόδων που προβλέπονται από τον Προϋπολογισμό δεν δύναται να υποβληθεί από βουλευτή. (*Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ.2)* (2001) 3Α. Α.Α.Δ. 519, *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων* (2011) 3Α. Α.Α.Δ. 72).

Ο σκοπός του Συνταγματικού Νομοθέτη είναι η απόδοση αποκλειστικής εξουσίας για την ετοιμασία του προϋπολογισμού και τον καθορισμό των δαπανών του κράτους στην Εκτελεστική Εξουσία, αφού θα μπορούσε πρόταση Νόμου να επιβαρύνει και να αυξάνει τα έξοδα όλων των προϋπολογισμών πέραν του τρέχοντος και ήδη εγκριθέντος, χωρίς την συναίνεση της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Στην συγκεκριμένη περίπτωση η δημιουργία ενός νέου Συμβουλίου Εγγραφής Φωτογράφων (στο εξής «το Συμβούλιο») με τον υπό αναπομπή Νόμο θα αυξήσει τα έξοδα του Κράτους γιατί η λειτουργία του Συμβουλίου αυτού συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, τη στέγαση του, την πρόσληψη προσωπικού και λειτουργικά έξοδα. Αυτά τα έξοδα θα είναι αδύνατο να καλυφθούν από το Ταμείο του Συμβουλίου το οποίο θα είναι ουσιαστικά ανύπαρκτο κατά την εγκαθίδρυση και λειτουργία του Συμβουλίου.

Οι πρόνοιες του υπό αναπομπή Νόμου επιφέρουν αύξηση των κατά τα άλλα προβλεπόμενων δαπανών κατά τον τρόπο που έχει επεξηγηθεί πιο πάνω και άρα προσκρούουν στις διατάξεις του Άρθρου 80.2 του Συντάγματος.

Με βάση τα προαναφερθέντα, εισηγούμαι όπως η Βουλή των Αντιπροσώπων μην εμμένει στην απόφαση της, αποδεχόμενη την Αναπομπή.».

Ο γενικός διευθυντής του Υπουργείου Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων καθώς και οι εκπρόσωποι του Υπουργείου Οικονομικών και της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας, κατά την εξέταση του αναπεμφθέντος νόμου από την

επιτροπή, ανέλυσαν περαιτέρω τους λόγους για τους οποίους κρίθηκε σκόπιμη η αναπομπή του νόμου, στη βάση της πιο πάνω επιστολής του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Στο στάδιο της επανεξέτασης του αναπεμφθέντος νόμου, μέλη της επιτροπής διαφώνησαν με τους λόγους της αναπομπής, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τους προβληθέντες λόγους περί παραβίασης του Άρθρου 80 του Συντάγματος, αφού όπως ανέφεραν, αφενός έχει ήδη κριθεί νομολογιακά ότι το διοικητικό κόστος δεν αυξάνει τα έξοδα του κρατικού προϋπολογισμού, αφετέρου δε διότι στις διατάξεις του αναπεμφθέντος νόμου δεν προβλέπεται υποχρέωση της κυβέρνησης για καταβολή οποιασδήποτε χορηγίας ή/και για την κάλυψη οποιωνδήποτε εξόδων του Συμβουλίου Φωτογράφων. Συναφώς, τόσο ο πρόεδρος της επιτροπής όσο και μέλη αυτής τόνισαν ότι οι επικρατούσες στη Δημοκρατία συνθήκες, όπως και η διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας, επιβάλλουν τη θέσπιση σχετικής νομοθεσίας για τη ρύθμιση και κατοχύρωση του επαγγέλματος του φωτογράφου, καλώντας τον Υπουργό Οικονομικών να εγκρίνει τη σύσταση του προτεινόμενου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, ήτοι του Συμβουλίου Φωτογράφων.

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αφού έλαβε υπόψη όλα όσα τέθηκαν ενώπιόν της, κατέληξε στις ακόλουθες θέσεις:

1. Ο πρόεδρος και τα μέλη της επιτροπής βουλευτές της κοινοβουλευτικής ομάδας ΑΚΕΛ-Αριστερά Νέες Δυνάμεις και το μέλος της επιτροπής βουλευτής της κοινοβουλευτικής ομάδας του Δημοκρατικού Συναγερμού επιφυλάχθηκαν να τοποθετηθούν κατά τη συζήτηση του αναπεμφθέντος νόμου στην ολομέλεια του σώματος.
2. Τα μέλη της επιτροπής βουλευτές του Δημοκρατικού Κόμματος, του Κινήματος Οικολόγων-Συνεργασία Πολιτών και του Εθνικού Λαϊκού Κόμματος, δήλωσαν ότι τάσσονται εναντίον της αναπομπής, εμμένοντας στην έκδοση του αναπεμφθέντος νόμου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Υπό το φως των πιο πάνω, η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, με την παρούσα έκθεσή της υποβάλλει τον αναπεμφθέντα νόμο για λήψη τελικής απόφασης αναφορικά με την αποδοχή ή μη της αναπομπής αυτού στο στάδιο της συζήτησής του από την ολομέλεια του σώματος.

12 Ιανουαρίου 2021

Αρ. Φακ.: 23.02.053.076-2012

ΚΛ.Χ/MAX