

**Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Θεσμών, Αξιών και Επιτρόπου
Διοικήσεως για την απόφαση της Βουλής των Αντιπροσώπων για την Έγκριση
του Κώδικα Αρχών και Κανόνων Δεοντολογίας για τα Μέλη της Βουλής των
Αντιπροσώπων**

Παρόντες:

Ζαχαρίας Ζαχαρίου, πρόεδρος

Ειρήνη Χαραλαμπίδου

Γιώργος Περδίκης

Ανδρέας Πασιουρτίδης

Ξένια Κωνσταντίνου

Παύλος Μυλωνάς

Μιχάλης Σοφοκλέους

Ζαχαρίας Κουλίας

Άριστος Δαμιανού

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών Αξιών και Επιτρόπου Διοικήσεως μελέτησε το πιο πάνω θέμα σε έντεκα συνεδρίες της, που πραγματοποιήθηκαν στο διάστημα από 17 Ιουνίου 2020 μέχρι 20 Ιανουαρίου 2021.

Όπως είναι γνωστό, το ζήτημα της θέσπισης κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων είχε ανακινηθεί από την καθ' ύλην αρμόδια επιτροπή της προηγούμενης Βουλευτικής Περιόδου, στο πλαίσιο σχετικής συζήτησης για θέματα ασυμβιβάστου και σύγκρουσης συμφερόντων. Στο τότε στάδιο η επιτροπή είχε προκρίνει την ανάγκη αναθεώρησης του οικείου νομοθετικού πλαισίου διαπιστώνοντας κενά και αδυναμίες, τα οποία, όπως είχε αναφερθεί, παρεμποδίζουν την αποτελεσματική και σε όλα τα επίπεδα πάταξη της διαφθοράς. Προς τον σκοπό αυτό και ύστερα από μεγάλο αριθμό συνεδριών της επιτροπής, αλλά και συναντήσεων με έναν ευρύ κύκλο αρμοδίων υπό τον τέως πρόεδρο της επιτροπής κ. Δημήτρη Συλλούρη και τον πρώην Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων κ. Γιαννάκη Ομήρου είχε αποφασιστεί η ενεργοποίηση Μνημονίου Συνεργασίας της Βουλής των Αντιπροσώπων με το Πανεπιστήμιο Κύπρου και η μέσω αυτού ανάθεση σε ακαδημαϊκούς του εν λόγω ιδρύματος της εκπόνησης

σχετικής μελέτης, με όρους εντολής την επισκόπηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου αναφορικά με το ασυμβίβαστο και τη σύγκρουση συμφερόντων, με απώτερο στόχο τη θέσπιση το ταχύτερο ενός νέου αποτελεσματικού νομοθετικού πλαισίου, το οποίο να διέπει όλους τους κρατικούς αξιωματούχους.

Η σχετική μελέτη,¹ η οποία εκπονήθηκε από τον Αναπληρωτή Καθηγητή δόκτορα Κωνσταντίνο Κ. Κόμπο και από τον Αναπληρωτή Καθηγητή δόκτορα Αριστοτέλη Κωνσταντινίδη, παραδόθηκε τελικά στους εντολείς της τον Μάρτιο του 2015, με το κύριο συμπέρασμα αυτής να εντοπίζει ότι το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για θέματα ασυμβίβαστου και σύγκρουσης συμφερόντων είναι ανεπαρκές και ως εκ τούτου χρήζει αναθεώρησης, γεγονός το οποίο επιβάλλεται μεταξύ άλλων και από τις διεθνείς υποχρεώσεις της Δημοκρατίας. Στην ίδια μελέτη είχε τονιστεί ότι υφίσταται πληθώρα γενικών και ειδικών αλλά διάσπαρτων νομοθετικών ρυθμίσεων για το όλο θέμα, με αποτέλεσμα να απουσιάζει το απαιτούμενο συνεκτικό στοιχείο, ώστε τα ζητήματα αυτά να αντιμετωπίζονται ως ενιαίο και αυτόνομο φαινόμενο. Συναφώς, στην εν λόγω μελέτη είχε τονιστεί η ανάγκη θέσπισης ειδικής νομοθεσίας (*lex specialis*) για τα ζητήματα ασυμβίβαστου και σύγκρουσης συμφερόντων, κατά τρόπο που να καλύπτονται όλοι οι έχοντες αποφασιστική εξουσία, είτε αιρετοί είτε διοριζόμενοι, με κεχωρισμένες όμως ρυθμίσεις όσον αφορά την εποπτεία, την αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων, όπως και για το είδος των κυρώσεων ως προς κάθε κατηγορία ελεγχόμενων, λαμβανομένων επίσης υπόψη των συνταγματικών επιταγών που δυνατόν να ισχύουν για συγκεκριμένες κατηγορίες αξιωματούχων.

Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με την υπό αναφορά μελέτη, η ρύθμιση των ζητημάτων αυτών ενδείκνυται να επέλθει χωρίς συνταγματική τροποποίηση με την υιοθέτηση ενός

¹ Κωνσταντίνος Κόμπος κ Αριστοτέλης Κωνσταντινίδης, *Αναθεώρηση Νομοθεσίας για Σύγκρουση Συμφερόντων και Ασυμβίβαστο – «Η Ανάγκη για Θέσπιση Αποτελεσματικού Νομοθετικού Πλαισίου που να Διέπει το Ασυμβίβαστο για την Άσκηση των Καθηκόντων των Κρατικών, Πολιτικών και Πολιτειακών Αξιωματούχων»*, (Πανεπιστήμιο Κύπρου, 2015).

συστήματος του οποίου βασική παράμετρος θα είναι η εθελούσια εκ μέρους του βουλευτή δήλωση ασυμβιβάστου/σύγκρουσης συμφερόντων, ακόμη και στην περίπτωση που υφίσταται αβεβαιότητα ως προς την αναγκαιότητα υποβολής τέτοιας δήλωσης.

Όσον αφορά τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων, το σύστημα το οποίο είχε προταθεί από τους υπό αναφορά ακαδημαϊκούς αφορούσε σε αυτορρύθμιση στο πλαίσιο του υφιστάμενου Κανονισμού της Βουλής των Αντιπροσώπων (εφεξής «Κανονισμός»), το οποίο ουσιαστικά να καθιστά ουσιαστικά «υποχρεωτική» τη δήλωση υπαρκτής, φαινομενικής ή/και δυνητικής σύγκρουσης συμφερόντων.

Συναφώς, στη σχετική μελέτη αναφέρονται αυτολεξεί τα ακόλουθα:

«Στην περίπτωση των αιρετών αξιωματούχων της Βουλής των Αντιπροσώπων προτείνεται ένα σύστημα αυτορρύθμισης στα πλαίσια του Κανονισμού του Σώματος, που θα καθιστά υποχρεωτική τη δήλωση υπαρκτής, φαινομενικής ή/και δυνητικής σύγκρουσης συμφερόντων στον Πρόεδρο της Βουλής ή σε ειδική Επιτροπή της Βουλής. Η δήλωση θα δημοσιοποιείται και πρέπει να είναι προγενέστερη της συμμετοχής σε λήψη απόφασης που σχετίζεται, ενώ ο αποδέκτης της δήλωσης θα δύναται να εγκρίνει τη συμμετοχή του βουλευτή εάν κρίνει ότι εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και η εύρυθμη λειτουργία του Σώματος. Σε περίπτωση παράλειψης ή/και ελλιπούς δήλωσης, το αρμόδιο όργανο θα μπορεί να διερευνήσει και να επιβάλει διαβαθμιζόμενες και αναλογικές κυρώσεις που δεν θα άπτονται της κένωσης της θέσης.».

Σημειώνεται ότι, πέραν των εισηγήσεων που προτείνονται στην εκπονηθείσα κατ' εντολήν της καθ' ύλην αρμόδιας επιτροπής της προηγούμενης Βουλευτικής Περιόδου μελέτη του Πανεπιστημίου Κύπρου, στο ιστορικό του θέματος συγκαταλέγονται και οι Συστάσεις της «Ομάδας Κρατών κατά της Διαφθοράς» του Συμβουλίου της Ευρώπης, γνωστής ως GRECO,² της οποίας η Κυπριακή Δημοκρατία αποτελεί μέλος, όπως αυτές

² Group of States against Corruption.

προκύπτουν από τις σχετικές εκθέσεις συμμόρφωσης για την Κύπρο. Επίσης ο βουλευτής κ. Κυριάκος Χατζηγιάννης είχε υποβάλει με επιστολή του, ημερομηνίας 13^{ης} Σεπτεμβρίου 2016, προς την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής πρόταση για εκπόνηση κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων κατά το πρότυπο ξένων κοινοβουλίων.

Συναφώς, στο πλαίσιο του Τέταρτου Γύρου Αξιολόγησης της GRECO, ο οποίος εντοπίζεται στην πρόληψη της διαφθοράς από τα μέλη του κοινοβουλίου, τους δικαστές και τις εισαγγελικές αρχές,³ από τις σχετικές Συστάσεις προκύπτει ότι για τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων πρέπει να υιοθετηθεί ένας κώδικας δεοντολογίας/συμπεριφοράς, περιλαμβανομένου του προσωπικού τους όπου ενδείκνυται, ο οποίος να καλύπτει διάφορες περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων λ.χ. δώρα και άλλα πλεονεκτήματα, επαφές με τρίτα πρόσωπα, ομάδες πίεσης («*lobbies*»), παράπλευρες δραστηριότητες και περιπτώσεις μετέπειτα εργοδότησης. Περαιτέρω, στις εν λόγω Συστάσεις υποβάλλεται η ανάγκη ενδυνάμωσης του ελέγχου των απολαβών και επιδομάτων των βουλευτών από δημόσιες και ιδιωτικές πηγές, η ενίσχυση των μέτρων πρόληψης φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, η υποχρεωτική δήλωση όλων των ειδών περιουσιακών στοιχείων, ήτοι ενεργητικού και παθητικού κ.ά.

Συνυπολογιζομένων των ανωτέρω, βάσει εντολής από τον τέως Πρόεδρο της Βουλής κ. Δημήτρη Συλλούρη, συντάχθηκε από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής προσχέδιο κώδικα δεοντολογίας, δεδομένου ότι στον δεδομένο χρόνο είχε κριθεί ότι η ρύθμιση των πλείστων ζητημάτων μέσω εκπόνησης κώδικα δεοντολογίας θα ήταν η πλέον πρόσφορη υπό τις περιστάσεις λύση. Στην απόφαση του τέως Προέδρου της Βουλής για εκπόνηση κώδικα δεοντολογίας αντί τροποποίησης του Κανονισμού συνέβαλε αφενός μεν η εισήγηση των δύο ως άνω ακαδημαϊκών για αυτορρύθμιση των

³ Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων αντί νομοθετικής ρύθμισης, όπως και το γεγονός ότι ο Κανονισμός συνιστά εγχειρίδιο μικρής έκτασης και διαδικαστικής κυρίως φύσεως, αφετέρου δε το γεγονός ότι στις σχετικές Συστάσεις της GRECO τονίζεται η ανάγκη θέσπισης κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων. Επιπλέον λήφθηκε υπόψη το γεγονός για επιμέρους ζητήματα τα οποία περιλαμβάνονται στις Συστάσεις της GRECO ως χρήζοντα μελέτης και αναθεώρησης, όπως το «πόθεν έσχες» των βουλευτών και οι επαφές με τρίτα πρόσωπα (*lobbies*), βρίσκονται υπό εξέλιξη διεργασίες και συζητήσεις σε κοινοβουλευτικό επίπεδο, ειδικότερα για τροποποίηση του οικείου νομοθετικού πλαισίου για το «πόθεν έσχες» των βουλευτών, με σκοπό την ενδυνάμωση και/ή πλήρωση κενών του, ενώ, όσον αφορά τις επαφές με τρίτα πρόσωπα και ομάδες πίεσης, συνεχίζεται η συζήτηση σχετικού κυβερνητικού νομοσχεδίου με σκοπό τη θέσπιση σχετικής νομοθεσίας το ταχύτερο. Συνεπώς, παρέμειναν προς ρύθμιση τα υπόλοιπα θέματα και κυρίως το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων.

Σημειώνεται ότι η επιτροπή, στο στάδιο της συζήτησης, με ομόφωνη απόφασή της, προχώρησε στη σύσταση υποεπιτροπής αποτελούμενης από τα μέλη της κ. Μιχάλη Σοφοκλέους, Ειρήνη Χαραλαμπίδου και Ανδρέα Πασιουρτίδη υπό την προεδρία του κ. Γιώργου Περδίκη, αναπληρωτή προέδρου της επιτροπής, για σκοπούς μελέτης του τελικού κειμένου εργασίας, το οποίο ετοιμάστηκε από την αρμόδια υπηρεσία της Βουλής και τέθηκε ενώπιόν της, με όρους εντολής την κατάληξη σε ένα τελικό κείμενο σχεδίου κώδικα, το οποίο ακολούθως θα έπρεπε να τύχει επικύρωσης και/ή τροποποιήσεων από την ολομέλεια της επιτροπής.

Υπό το φως των πιο πάνω, η ως άνω συσταθείσα υποεπιτροπή πραγματοποίησε τρεις συνεδρίες της, στις οποίες διεξήλθε κατ' άρθρον το τεθέν ενώπιόν της σχέδιο κώδικα και συζήτησε διεξοδικά όλες τις πρόνοιές του, λαμβάνοντας υπόψη αντίστοιχους κώδικες

δεοντολογίας ξένων κοινοβουλίων, με έμφαση στον Κώδικα Δεοντολογίας των Μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου, και κατέληξε σε συγκεκριμένες εισηγήσεις.

Σημειώνεται επίσης ότι στο στάδιο της συζήτησης εγέρθηκε ζήτημα αναφορικά με την ανάγκη ή μη προσάρτησης του υπό αναφορά κώδικα στον Κανονισμό, ώστε αυτός να αποκτήσει τυπική ισχύ και δεσμευτικότητα. Συναφώς, διευκρινίστηκε ότι, σύμφωνα με την εκ του συντάγματος παραχωρημένη αυτονομία του σώματος να καθορίζει τα του οίκου της (Άρθρο 73.1) στη βάση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, ο Κανονισμός είναι δεσμευτικός και υπέχει θέση νόμου, αφ' ης δε εγκριθεί με απόφαση του σώματος, σύμφωνα με το Άρθρο 78 του συντάγματος, και δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, βάσει του Άρθρου 82 αυτού, αποκτά τυπική ισχύ χωρίς την παρεμβολή του Προέδρου της Δημοκρατίας για την έκδοσή του, καθιστάμενος έτσι πηγή δικαίου. Κατά τον ίδιο τρόπο η παράλληλα με τον Κανονισμό θέσπιση και θέση σε ισχύ κώδικα δεοντολογίας για τα μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων, ο οποίος θα είναι μικτής μορφής, ήτοι θα περιέχει τόσο γενικές αρχές όσο και κανόνες δικαίου, αφ' ης εγκριθεί με απόφαση της Βουλής, σύμφωνα με το Άρθρο 78 του συντάγματος, και δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας μαζί με τη σχετική απόφαση, βάσει του Άρθρου 82 του συντάγματος, δημιουργεί υποχρεώσεις, καθότι οι εμπριεχόμενοι σε αυτόν κανόνες δικαίου αποκτούν τυπική ισχύ ίση με την τυπική ισχύ του Κανονισμού. Συνακόλουθα, σε περίπτωση σύγκρουσης ισότιμων από πλευράς τυπικής ισχύος προνοιών του κώδικα με αντίστοιχες πρόνοιες του Κανονισμού, θα γίνεται χρήση ερμηνευτικών μεθόδων προς επίλυση των εκάστοτε αναφύομενων διχογνωμιών. Περαιτέρω, σε περίπτωση σύγκρουσης και/ή αντίφασης των προνοιών του κώδικα προς αντίστοιχες πρόνοιες του Κανονισμού, εφόσον οι πρόνοιες του κώδικα είναι ειδικότερες και αφορούν στο ίδιο ζήτημα, θα υπερισχύουν των αντιστοιχών γενικότερων προνοιών του Κανονισμού, κατ' εφαρμογήν των πάγιων ερμηνευτικών αρχών, ενώ, σε περίπτωση που οι πρόνοιες του

κώδικα είναι γενικότερες σε σχέση με αντίστοιχες ειδικότερες του Κανονισμού, θα υπερισχύουν οι πρόνοιες του Κανονισμού ως ειδικότερες στη βάση της ίδιας ερμηνευτικής αρχής, σύμφωνα με την οποία ο ειδικότερος νόμος υπερισχύει του γενικότερου, ο νεότερος όμως δεν υπερισχύει του παλαιότερου και ειδικότερου.

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών, Αξιών και Επιτρόπου Διοικήσεως, υπό το φως των πιο πάνω, υποβάλλει με την παρούσα έκθεσή της στην ολομέλεια του σώματος το τελικό κείμενο κώδικα δεοντολογίας με τίτλο «Κώδικας Αρχών και Κανόνων Δεοντολογίας για τα Μέλη της Βουλής των Αντιπροσώπων» και ομόφωνα εισηγείται στο σώμα την ψήφιση, σύμφωνα με το Άρθρο 78 του συντάγματος, της σχετικής απόφασης για έγκριση αυτού και δημοσίευσής του στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας μαζί με την εν λόγω απόφαση, ώστε αυτός να προσλάβει τυπική μορφή.

2 Φεβρουαρίου 2021

ΤΙ/ΓΧ

23.14.024-ek