



26.03.002001

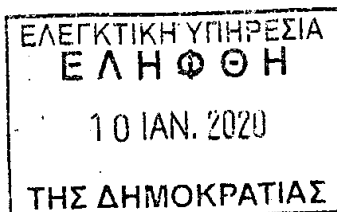
ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΝΟΜΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
Γραφείο Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας

Αρ. Φακ.: Γ.Ε. 14(Δ)/1960/30

8 Ιανουαρίου 2020

Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας



Θέμα: Έλεγχος Λογαριασμών στο Γραφείο της Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων

Αναφέρομαι στην επιστολή σας ημερ. 29.11.2019 σχετικά με το πιο πάνω θέμα και παρατηρώ τα ακόλουθα:

Το ουσιαστικό θέμα το οποίο εγείρεται μέσω της επιστολής σας αφορά στο ζήτημα κατά πόσο η Επίτροπος Διοίκησης και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (στη συνέχεια «η Επίτροπος»), υπέχει υποχρέωση να παραδώσει προς την Υπηρεσία σας, στο πλαίσιο διενέργειας του ελέγχου της, τα ακόλουθα στοιχεία, τα οποία έχουν ζητηθεί και για τα οποία όπως αναφέρετε, υπήρξε άρνηση στην παράδοσή τους:

(i) Για τα έτη 2015 έως 2018:

- Συνολικός αριθμός παραπόνων που υποβλήθηκαν.
- Συνολικός αριθμός παραπόνων που διερευνήθηκαν.

- Συνολικός αριθμός παραπόνων που αφού εξετάσθηκαν, διαπιστώθηκε ότι ήταν εκτός αρμοδιότητας.
 - Συνολικός αριθμός Εκθέσεων.
 - Συνολικός αριθμός περιπτώσεων που υπήρξε επίλυση διαφοράς με Τελική Επιστολή.
 - Συνολικός αριθμός περιπτώσεων που υπήρξε επίλυση διαφοράς με Παρέμβαση.
 - Συνολικός αριθμός περιπτώσεων που υπήρξε Καθοδήγηση/Παροχή Βοήθειας/Ικανοποίηση.
- (ii) Αριθμός παραπόνων που διερευνήθηκαν από τον κάθε λειτουργό του Γραφείου της Επιτρόπου κατά το 2018.
- (iii) Κατάλογος με τα πρώτα 50 παράπονα των οποίων η διερεύνηση ολοκληρώθηκε εντός του 2018, στον οποίο θα φαίνεται η ημερομηνία υποβολής του παραπόνου, η ημερομηνία ολοκλήρωσης της διερεύνησης και το αποτέλεσμα της διερεύνησης (έκθεση, επίλυση διαφοράς με επιστολή κλπ).

Όπως αναφέρετε στην επιστολή σας, δεν επιζητείτε την απόδοση των πιο πάνω στοιχείων με πρόθεση άσκησης ελέγχου ή κριτικής, ή άλλης παρέμβασης οποιασδήποτε μορφής στο περιεχόμενο των Εκθέσεων της Επιτρόπου ή στην προτεραιοποίηση που αυτή θέτει για εξέταση τους ενώπιον της παραπόνων. Όπως δε ορθά προσθέτετε στην επιστολή σας, παρόμοιο θέμα είχατε εγείρει προς γνωμάτευση από τον Γενικό Εισαγγελέα με επιστολή σας ημερ. 16.1.2018, στην οποία και απάντησα με την επιστολή μου ημερ. 8.3.2018 την οποία είχα απευθύνει προς την Επίτροπο με κοινοποίηση προς εσάς.

Με την προαναφερθείσα επιστολή μου, προέβαινα σε παραπομπή στα **Άρθρα 3, 4 και 5 του περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στο Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμου (Νόμος αρ. 113(Ι)/2002)** και εξηγούσα ότι εν όψει της γενικότητας από την οποία διακρίνεται το

κείμενο των άρθρων εκείνων, ενυπάρχει η υποχρέωση στις οντότητες που υπόκεινται στον έλεγχο της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, να παρέχουν το ταχύτερο δυνατό στον Γενικό Ελεγκτή κάθε πληροφορία ή στοιχείο το οποίο κατά την κρίση του μπορούν να τον βοηθήσουν στην εκτέλεση του έργου του.

Είναι επίσης γεγονός ότι στον **περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμο (Νόμος αρ. 38 (Ι)/2014)** προβλέπεται ότι οι ελέγχοντες λειτουργοί υπηρεσιών, έχουν την ευθύνη υλοποίησης του οικείου προϋπολογισμού τους, στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης, η οποία διαχείριση περιλαμβάνει την:

- (i) Αρχή της Οικονομίας.
- (ii) Αρχή της Αποδοτικότητας.
- (iii) Αρχή της Αποτελεσματικότητας.

Εκείνο το οποίο προβάλλει ως ιδιάζον στοιχείο στην υπό εξέταση περίπτωση του Γραφείου της Επιτρόπου, όπως άλλωστε συμβαίνει και με τον οικονομικό-διαχειριστικό έλεγχο κάποιων άλλων ανεξάρτητων υπηρεσιών όπως είναι η Δικαστική Υπηρεσία και η Νομική Υπηρεσία, είναι το γεγονός ότι τόσο οι ελεγχόμενες αυτές Υπηρεσίες, όσο και η ασκούσα τον οικονομικό έλεγχο Ελεγκτική Υπηρεσία, είναι όλες ανεξάρτητες Υπηρεσίες ή εξουσίες. Απαιτείται επομένως κάποια ιδιαίτερη προσοχή κατά την άσκηση του απαιτούμενου οικονομικού ελέγχου με γνώμονα την ανεξαρτησία τόσο του ελέγχοντος όσο και του ελεγχομένου.

Δεν χωρεί εν τούτοις αμφιβολία ότι εξετάζοντας τα οικονομικά - λογιστικά στοιχεία μιας άλλης ανεξάρτητης υπηρεσίας, όπως εδώ του Γραφείου Επιτρόπου, η Ελεγκτική Υπηρεσία μπορεί και πρέπει να προβαίνει σε επισημάνσεις, διαπιστώσεις, σχολιασμούς και συστάσεις, όπως π.χ. επί θεμάτων υπερβολικών ή μη προνοούμενων δαπανών, μη χρησιμοποίησεως προϋπολογισθεισών δαπανών, υπερβάσεων προϋπολογισθεισών δαπανών,

παράτυπων προσλήψεων προσωπικού κλπ. Η πολιτεία έχει κάθε υποχρέωση να παρέχει ικανοποιητικούς οικονομικούς πόρους προς το γραφείο της Επιτρόπου, και η Επίτροπος έχει την αντίστοιχη υποχρέωση να χρησιμοποιεί, αξιοποιεί και κατανέμει ορθά τους οικονομικούς της πόρους, κατά τρόπο ο οποίος να οδηγεί στην άσκηση των εξουσιών και καθηκόντων της κατά τον πλέον αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Μετά την προαναφερθείσα αλληλογραφία μεταξύ υμών και της Επιτρόπου και μετά την άρνηση της Επιτρόπου να παράσχει στην Ελεγκτική Υπηρεσία τα στοιχεία που έχετε ζητήσει, έχει μεσολαβήσει η έκδοση στις 3.5.2019 της **Γνωμοδότησης αρ. 897/2017** από την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου (Επιτροπή Βενετίας)** με την οποία τέθηκαν οι Αρχές επί του θέματος της Προστασίας και Προώθησης του Θεσμού του Επιτρόπου Διοίκησης (Principles On the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution).

Η Επίτροπος με επιστολή της ημερ. 28.11.2019 προς υμάς, την οποία μου έχει κοινοποιήσει, επικαλείται τις ως άνω Αρχές της Επιτροπής Βενετίας του 2019 και ιδιαίτερα τις Αρχές που παρατίθενται στις παραγράφους 14 και 21 της Γνωμοδότησης. Το κείμενο αυτών των παραγράφων έχει ως ακολούθως:

«14. The Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities»

«21. Sufficient and independent budgetary resources shall be secured to the Ombudsman institution. The law shall provide that the budgetary allocation of funds to the Ombudsman institution must be adequate to the need to ensure full, independent and effective discharge of its responsibilities and functions. The Ombudsman shall be consulted and shall be asked to present a draft budget for the coming financial year. The adopted budget for the institution shall not be reduced during the financial year, unless the reduction generally applies to other State institutions. The

independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate.»

Η παράγραφος 14, κατά την άποψή μου, δεν σχετίζεται με το υπό εξέταση θέμα καθότι η απόδοση ή μη των ζητούμενων στοιχείων και πληροφοριών, ουδόλως ισοδυναμεί με απόδοση οδηγιών προς την Επιτροπή ή συμμόρφωση αυτής προς οδηγίες οποιασδήποτε αρχής.

Η παράγραφος 21 της Γνωμοδότησης, επίσης δεν σχετίζεται σε μεγάλο μέρος της, με το υπό εξέταση θέμα, πλην της τελευταίας πρότασης που περιλαμβάνεται σ' αυτήν, σύμφωνα με την οποία:

"The independent financial audit of the Ombudsman's budget shall take into account only the legality of financial proceedings and not the choice of priorities in the execution of the mandate."

Αυτή η πρόταση εντάσσεται στο όλο πλαίσιο της παραγράφου 21 η οποία ασχολείται αποκλειστικά με την ετήσιο προϋπολογισμό του Επιτρόπου και ουσιαστικά επιτρέπει τον οικονομικό έλεγχο από ανεξάρτητη ελεγκτική αρχή αναφορικά με τη νομιμότητα των οικονομικών δραστηριοτήτων του γραφείου του Επιτρόπου και όχι αναφορικά με την επιλογή των προτεραιοτήτων του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του.

Σε αναφορά επίσης θα προβώ στο περιεχόμενο επιστολής ημερ. 2.12.19 την οποία μου απηύθυνε η διεύθυνση του **Διεθνούς Ινστιτούτου Επιτροπών Διοικήσεως (International Ombudsman Institute)** προς την οποία είχε απευθυνθεί η Επιτροπή.

Το όλο πνεύμα αυτής της επιστολής επικεντρώνεται ουσιαστικά στο ότι θα πρέπει να υπάρχει σεβασμός προς την ανεξαρτησία του θεσμού της Επιτροπής, όπως επίσης και της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, αποφευγομένων

οποιοδήποτε αντιπαράθεσων ή παρεμβάσεων. Ότι και οι δύο θεσμοί έχουν ένα κοινό καθήκον να παρέχουν προς το Κοινοβούλιο στοιχεία σχετικά με τη λειτουργία σωμάτων που παρέχουν υπηρεσίες προς το κοινό. Στην εν λόγω επιστολή γίνεται παραπομπή στις προαναφερθείσες παραγράφους 14 και 21 των Αρχών της Γνωμοδότησης της Επιτροπής Βενετίας για να καταλήξει σε συμπέρασμα ότι ο προτεινόμενος έλεγχος από την Ελεγκτική Υπηρεσία, αντίκειται προς τις Αρχές καθότι εκτείνεται στο θέμα του τρόπου κατά τον οποίο το Γραφείο της Επιτρόπου χειρίζεται παράπονα. Όπως δε αναφέρεται στην αρχή της επιστολής, είναι πλήρως επιτρεπτό και σύνηθες όπως η ελεγκτική αρχή μιας χώρας, διερευνά εμπειριστατωμένα μόνο τα οικονομικά πράγματα του γραφείου Επιτρόπου, για να διακριβώσει αν υπάρχει συμμόρφωση με τους εθνικούς νόμους και οδηγίες, πλην όμως είναι απαράδεκτο μια τέτοια διερεύνηση να εκτείνεται στις δραστηριότητες του Επιτρόπου όπως είναι η εξέταση παραπόνων ή αποφάσεων σε σχέση με τη διαχείριση παραπόνων.

Το συμπέρασμα το οποίο εξάγεται από την εξέταση τόσο της εθνικής νομοθεσίας που διέπει τα της λειτουργίας και των εξουσιών του Γενικού Ελεγκτή και του γραφείου της Επιτρόπου Διοικήσεως, υπό το φως των πιο πάνω Αρχών, αλλά και γενικότερων αρχών που κατοχυρώνουν την ανεξαρτησία των δύο αυτών, αλλά και άλλων θεσμών, είναι ότι θα πρέπει να τηρείται πάντοτε μια ισορροπία μεταξύ δύο βασικών αναγκαιοτήτων:

(α) της αναγκαιότητας για αποφυγή ανεπίτρεπτων παρεμβάσεων στη διεξαγωγή του έργου του θεσμού του Επιτρόπου Διοικήσεως.

(β) της αναγκαιότητας διεξαγωγής ικανοποιητικού ελέγχου επί των οικονομικών θεμάτων του γραφείου του Επιτρόπου και επί θεμάτων ομαλής διεξαγωγής του έργου που του ανατίθεται.

Εγκύπτοντας στην ουσία του υπό εξέταση θέματος και ιδιαίτερα στη φύση των ζητούμενων στοιχείων, θα πρέπει να πω ότι ξενίζει πραγματικά το γεγονός ότι αυτά τα στοιχεία ζητούνται και δεν δίδονται. Ξενίζει το γεγονός ότι αυτού του είδους τα στοιχεία δεν είναι εν πάση περιπτώσει διαθέσιμα και δεν δημοσιοποιούνται. Όπως ειδικά αναφέρεται και στην παράγραφο 20 των προαναφερθεισών Αρχών της Επιτροπής Βενετίας, ο Επίτροπος οφείλει να δίδει αναφορά προς το Κοινοβούλιο ως προς τις δραστηριότητες του, τουλάχιστον άπαξ του έτους. (*"The Ombudsman shall report to Parliament on the activities of the Institution, at least once a year."*) Και, όπως συνεχίζει η ίδια παράγραφος, οι εκθέσεις του Επιτρόπου πρέπει να δημοσιοποιούνται (*"The Ombudsman reports shall be made public"*).

Η κύρια εξουσία και το βασικό καθήκον του Επιτρόπου διεθνώς και στη Δημοκρατία δυνάμει του **Άρθρου 5(1)(α)** του προαναφερθέντος **Νόμου Αρ. 3(Ι)/1991** είναι να διερευνά παράπονα εναντίον οποιασδήποτε υπηρεσίας ή λειτουργού που ασκεί διοικητική ή εκτελεστική εξουσία. Σύμφωνα με το **Άρθρο 6(Ι)** του Νόμου, ο Επίτροπος υποβάλλει στον Πρόεδρο κάθε έτος έκθεση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, αντίγραφο της οποίας κοινοποιείται και στη Βουλή των Αντιπροσώπων και δημοσιοποιείται. Με δεδομένη την υποχρέωση του Επιτρόπου να υποβάλλει έκθεση στο Κοινοβούλιο για τις δραστηριότητες του γραφείου του για κάθε έτος (**Παρ. 20 Αρχών Επιτροπής Βενετίας**) ή για την άσκηση των αρμοδιοτήτων του για το έτος (**Άρθρο 6(Ι) Νόμου 3(Ι)/91**), θεωρώ ως δεδομένο και ως αυτονόητο, ότι σε μια τέτοια έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνονται στοιχεία και αριθμοί όπως αυτά που έχει ζητήσει η Ελεγκτική Υπηρεσία. Όταν, κατά νόμο, η κύρια αρμοδιότητα και υποχρέωση ενός οργάνου είναι να εξετάζει παράπονα εναντίον της διοίκησης, είναι πέραν από αναμενόμενο ότι εκείνος ο οποίος έχει κάθε δικαίωμα να την μελετήσει, δηλαδή ο κάθε πολίτης, έχει δικαίωμα να γνωρίζει πόσα παράπονα έχουν υποβληθεί κατά τη διάρκεια του έτους στο γραφείο του Επιτρόπου, πόσα έχουν διερευνηθεί, πόσα ήσαν έγκυρα και βάσιμα, πόσα απέληξαν σε ετοιμασία εκθέσεων κλπ κλπ.

Η κατοχύρωση της αυξημένης ανεξαρτησίας ενός θεσμού, δεν συνεπάγεται μείωση της απαιτούμενης διαφάνειας ως προς τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων του. Η δημοσιοποίηση τέτοιας φύσεως στοιχείων είναι απαραίτητη για να καταδειχθεί και η ωφελιμότητα της ύπαρξης και λειτουργίας του Θεσμού, η ύπαρξη και/ή διαστάσεις τυχόν προβλημάτων, η βελτίωση ή επιδείνωση παρατηρούμενων ελλείψεων, ακόμα και η παραγωγικότητα και αποδοτικότητα του τρόπου λειτουργίας του Θεσμού του Επιτρόπου, η τυχόν ανάγκη για ενίσχυση του γραφείου του κλπ. Ανάλογη, παρόμοιας φύσεως διαφάνεια υπάρχει σε άλλες ανεξάρτητες υπηρεσίες με προεξάρχουσα την κατ' εξοχή ανεξάρτητη Δικαστική Εξουσία. Η Δικαστική Υπηρεσία, αν και δεν υπέχει νομική υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης των δραστηριοτήτων της, δίδει στη δημοσιότητα ή εκεί όπου αρμοδίως ζητούνται, στοιχεία και αριθμούς ως προς καταχωρηθείσες υποθέσεις, διεκπεραιωθείσες υποθέσεις, εκδοθείσες αποφάσεις, εκκρεμούσες διαδικασίες κλπ.

Όπως άλλωστε ορθά αναφέρεται και στην προαναφερθείσα επιστολή του Διεθνούς Ινστιτούτου Επιτρόπου Διοικήσεως (International Ombudsman Institute), τόσο ο Επίτροπος Διοικήσεως όσο και οι ελεγκτικές αρχές του κράτους, έχουν καθήκον να διαβιβάζουν προς το Κοινοβούλιο αποδεικτικά στοιχεία έτσι ώστε το σώμα εκλεγμένων αντιπροσώπων, να μπορεί να ασκεί τον διερευνητικό του ρόλο. Και οι δύο είναι υποχρεωμένοι να αναφέρουν στο Κοινοβούλιο προς το οποίο είναι υπόλογοι.

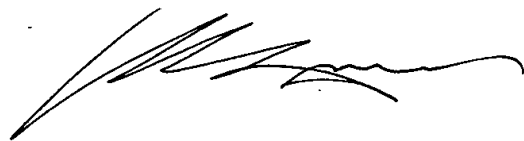
Εξ' όσων δε αντιλαμβάνομαι, τα ίδια στοιχεία τα οποία έχει ζητήσει η Ελεγκτική Υπηρεσία, τα έχει τώρα ζητήσει και η αρμόδια κοινοβουλευτική Επιτροπή, στο πλαίσιο της άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Με δεδομένη επομένως την άποψη μου ότι τα ζητηθέντα από την Ελεγκτική Υπηρεσία στοιχεία είναι τέτοιας φύσεως που θα έπρεπε ήδη να είχαν δημοσιοποιηθεί και θα πρέπει να δημοσιοποιούνται στο πλαίσιο ετήσιων εκθέσεων ή άλλως πως, και με επίσης δεδομένο ότι έχουν ζητηθεί εν πάση

περιπτώσει από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή στην οποία δεν φαίνεται να αμφισβητείται η υποχρέωση για απόδοση τους, πιστεύω και καταλήγω, ότι το όλο θέμα της διαφωνίας ως προς την απόδοση των συγκεκριμένων στοιχείων στην Ελεγκτική Υπηρεσία αχρείαστα ηγέρθηκε και δεν χρήζει άλλης νομικής απάντησης εφόσον απαντάται με τον πιο πάνω γενικότερο τρόπο.

Τελειώνοντας, θα ήταν παράλειψη εάν δεν επεσήμανα την αναγκαιότητα ανασκόπησης του νομοθετικού πλαισίου που διέπει τα του θεσμού του Επιτρόπου Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, προς το σκοπό της υιοθέτησης των όλων σχετικών Αρχών που παρατίθενται στην προαναφερθείσα Γνωμοδότηση αρ. 897/17 της Επιτροπής Βενετίας.

Με εκτίμηση,



Κώστας Κληρίδης

Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας

Κοιν.:

- Υπουργό Οικονομικών
- Πρόεδρο και Μέλη Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Παρακολουθήσεως Σχεδίων Αναπτύξεως και Ελέγχου Δημόσιων Δαπανών
- Επίτροπο Διοικήσεως και Προστασίας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- Διευθυντή Γραφείου Προέδρου της Δημοκρατίας