

ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

(Αναφορά Αρ. 2/2024)

5 Φεβρουαρίου, 2025

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 140 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

[Α.Ρ. ΛΙΑΤΣΟΣ, Π., Τ.Θ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Τ. ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, Δ.
ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, Ν. ΣΑΝΤΗΣ, ΣΤ. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, Τ. ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Η.
ΓΕΩΡΓΙΟΥ, Μ. ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ, Δ/ΣΤΕΣ]

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,

Αιτητής,

v.

ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ,

Καθ' ης η Αίτηση.

Επ. Νεοφύτου (κα), ανώτερη δικηγόρος της Δημοκρατίας για Γενικό
Εισαγγελέα, για τον Αιτητή.

Μ. Καλογήρου για Χρίστος Μ. Τριανταφυλλίδης ΔΕΠΕ, για την Καθ' ης
η Αίτηση.

A.P. ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.: Η Γνωμάτευση μας είναι ομόφωνη ως προς το αποτέλεσμα. Θα δοθούν δύο ξεχωριστές αποφάσεις, από τους Οικονόμου, Δ. και Ψαρά-Μιλτιάδου, Δ..

Γ Ν Ω Μ Α Τ Ε Υ Σ Η

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.: Με τον περί Επιβολής Ειδικού Φόρου Πιστωτικού ιδρύματος Νόμο του 2011 (Ν. 84(Ι)/2011) (ο βασικός Νόμος) είχε δημιουργηθεί ένα ειδικό Ταμείο, το Ανεξάρτητο Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και επιβλήθηκε στα πιστωτικά ιδρύματα όπως καταβάλλουν ειδικό φόρο επί των συνολικών καταθέσεων τους, ώστε τα έσοδα από τον φόρο αυτό να μεταφέρονται προς όφελος του εν λόγω Ταμείου. Με τροποποιήσεις του βασικού Νόμου, το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας αντικαταστάθηκε από το Ταμείο Εξυγίανσης (Νόμος 10(Ι)/2013) και ακολούθως από το Ταμείο Ανακεφαλαιοποίησης (Νόμος 193(Ι)/2015 και 140(Ι)/2017). Το τελευταίο διαλύθηκε με τον περί της Διάλυσης του Ανεξάρτητου Ταμείου Ανακεφαλαιοποίησης Νόμο του 2021 (Ν. 69(Ι)/2021).

Έκτοτε παρέμεινε «κενό» ως προς το επωφελούμενο Ταμείο.

Τόσο ο βασικός Νόμος, όσο και οι προαναφερθείσες τροποποιήσεις του, ήταν το αποτέλεσμα ψήφισης νομοσχεδίων προερχόμενων από τον αρμόδιο Υπουργό κατά τα διαλαμβανόμενα από το Άρθρο 80 του Συντάγματος κατόπιν επεξεργασίας τους από το Υπουργικό Συμβούλιο (Άρθρο 54ΣΤ του Συντάγματος δια του οποίου ορίζονται τα πλαίσια της άσκησης εκτελεστικής εξουσίας).

Με τον υπό Αναφορά, όμως, Νόμο η Βουλή ρύθμισε το ζήτημα μονομερώς, μετά από πρόταση Νόμου προερχόμενη από Μέλη της, τοποθετώντας στη θέση του επωφελούμενου Ταμείου το «Εθνικό Ταμείο Αλληλεγγύης» το οποίο είχε ιδρυθεί με τον Νόμο 10(Ι)/2013. Για τον σκοπό αυτό αντικατέστησε το Άρθρο 13 του βασικού Νόμου με το ακόλουθο νέο Άρθρο 13 το οποίο αποτελεί και τον υπό Αναφορά Νόμο:

«13. Ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε ποσοστό ύψους εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) επί του συνόλου των εσόδων από τον εισπρακτέο ειδικό φόρο διοχετεύεται στο καθιδρυθέν δυνάμει των διατάξεων του περί Ίδρυσης Εθνικού Ταμείου Αλληλεγγύης Νόμου Εθνικό

Ταμείο Αλληλεγγύης προς υλοποίηση των σκοπών αυτού, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ίδιου Νόμου και το υπόλοιπο εισπρακτέο ποσό παραμένει στο Πάγιο Ταμείο και διοχετεύεται αποκλειστικά για την καταβολή του ποσοστού αναπλήρωσης του είκοσι δύο και μισό τοις εκατό (22,5%) των Ταμείων Προνοίας, μέσω του ισχύοντος Σχεδίου Αυξημένης Αναπλήρωσης της Απώλειας των Συνταξιοδοτικών Δικαιωμάτων των Μελών των Ταμείων Προνοίας και Συντάξεων, ώστε το συνολικό ποσό αναπλήρωσης να φτάσει στο καθορισθέν ποσοστό ύψους εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) του Ταμείου Προνοίας για ένα έκαστο μέλος.

Νοείται ότι, με την επίτευξη της αναπλήρωσης του ποσοστού ύψους εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) των Ταμείων Προνοίας, το σύνολο των εσόδων από τον εισπρακτέο ειδικό φόρο διοχετεύεται στο Εθνικό Ταμείο Αλληλεγγύης.».

Είναι η θέση του Αιτητή ότι ο υπό Αναφορά Νόμος παραβιάζει, μεταξύ άλλων, την Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών και τα Άρθρα 61 και 167.1 του Συντάγματος.

Αφενός, το Άρθρο 61 του Συντάγματος οριοθετεί τη νομοθετική αρμοδιότητα της Βουλής των Αντιπροσώπων και αφετέρου το Άρθρο 167.1 του Συντάγματος εναποθέτει στον Υπουργό Οικονομικών την αρμοδιότητα για τη σύνταξη του προϋπολογισμού του κράτους, ο οποίος μετά από έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο κατατίθεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων. Πρόκειται για διακριτές συνταγματικές αρμοδιότητες. Η θεμελιακή Αρχή της Διάκρισης των

Εξουσιών απαγορεύει και αποκλείει την άσκηση ή την ανάληψη εξουσίας εκτός της σφαίρας της αντίστοιχης αρμοδιότητας εκάστης εκ των τριών πολιτειακών εξουσιών (**Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ.3) (1994) 3 ΑΑΔ 93**).

Η ετοιμασία του προϋπολογισμού στον οποίο περιλαμβάνεται και πρόβλεψη για τις δαπάνες δια των οποίων χρεώνεται ο λογαριασμός του Πάγιου Ταμείου (Άρθρο 167.2), τηρουμένης πάντοτε της έγκρισης του από τη Βουλή και ψήφισης του σε Νόμο, όπως και η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής ευρύτερα, εμπίπτει στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας.

Με βάση το Άρθρο 167.1 του Συντάγματος ο Υπουργός Οικονομικών μεριμνά για τη σύνταξη πλήρους προϋπολογισμού για κάθε οικονομικό έτος. Οι προβλέψεις των δαπανών στον προϋπολογισμό απεικονίζουν ξεχωριστά τα συνολικά κονδύλια που απαιτούνται για την αντιμετώπιση των δαπανών δια των οποίων χρεούται ο λογαριασμός Πάγιου Ταμείου και τα ποσά τα οποία απαιτούνται αντιστοίχως για την αντιμετώπιση άλλων δαπανών (εδάφιο 2). Μετά την έγκριση του από το Υπουργικό Συμβούλιο

κατατίθεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων για συζήτηση, έγκριση και ψήφιση του σε Νόμο.

Η οριοθέτηση της αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας αφενός, από την αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας αφετέρου, σε ό,τι αφορά στο όλο πλέγμα της δημοσιονομικής πολιτικής, εξετάστηκε στην υπόθεση **Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορά Αρ. 1/2022 (i-justice) ημερ. 12.6.2023**, η οποία αφορούσε σε νομοθετική παρέμβαση της Βουλής επί ζητήματος άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής που κατέστη αντικείμενο Αναφοράς από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Με αναφορά στα Άρθρα 61 και 167.1 του Συντάγματος και την Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών και με εκτεταμένη μνεία στις υποχρεώσεις της Κυπριακής Δημοκρατίας με βάση το ευρωπαϊκό κεκτημένο αναφορικά με την άσκηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στο κυπριακό δίκαιο με τον περί Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμο του 2014, Ν. 20(I)/2014, καθορίστηκαν με σαφήνεια οι αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων

που λειτουργούν εντός του δημοσιονομικού πλαισίου. Σχετικές είναι οι αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου (Άρθρου 10), του Υπουργού (Άρθρο 11) και της Βουλής των Αντιπροσώπων (Άρθρο 17).
Αντιγράφω από την εν λόγω Γνωμάτευση το σχετικό απόσπασμα:

«Ειδικότερα, σύμφωνα με το Άρθρο 17 οι αρμοδιότητες της Βουλής στα πλαίσια της δημοσιονομικής ευθύνης και του δημοσιονομικού πλαισίου καθορίστηκαν ως ακολούθως:

«17. Η Βουλή των Αντιπροσώπων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 81 και του άρθρου 167 του Συντάγματος-

(α) ψηφίζει τον Προϋπολογισμό, πριν την ημερομηνία έναρξης του οικονομικού έτους, και εγκρίνει τους τελικούς λογαριασμούς της Δημοκρατίας και

(β) εγκρίνει την παροχή εγγυήσεων από τη Δημοκρατία, σύμφωνα με τις διατάξεις του περί της Διαχείρισης των Εσόδων και Δαπανών και του Λογιστικού της Δημοκρατίας Νόμου, όπως αυτός εκάστοτε τροποποιείται ή αντικαθίσταται και οποιουδήποτε άλλου σχετικού νόμου.»

Στο Υπουργικό Συμβούλιο, σύμφωνα με το Άρθρο 10, ανατίθεται, μεταξύ άλλων, η διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου και του Στρατηγικού Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής, σύμφωνα με το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο. Επίσης το Υπουργικό Συμβούλιο εγκρίνει τον Προϋπολογισμό, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες και τη δημοσιονομική πολιτική, ο οποίος υποβάλλεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 167 του

Συντάγματος. Παράλληλα παρακολουθεί την υλοποίηση του Προϋπολογισμού για τη διασφάλιση της επίτευξης των δημοσιονομικών κανόνων και της δημοσιονομικής πολιτικής και διασφαλίζει την ορθή διαχείριση του δημόσιου χρέους σύμφωνα με τους δημοσιονομικούς κανόνες και πολιτική.

Ο αρμόδιος Υπουργός, σύμφωνα με το Άρθρο 11, ετοιμάζει, μεταξύ άλλων, και παρουσιάζει τη δημοσιονομική πολιτική της κυβέρνησης σύμφωνα με το στρατηγικό πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής και μεριμνά για την ετοιμασία του Προϋπολογισμού σύμφωνα με το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο και τους δημοσιονομικούς κανόνες και πολιτική. Επίσης ετοιμάζει μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις και παρακολουθεί και αξιολογεί τον Προϋπολογισμό των οντοτήτων της Γενικής Κυβέρνησης και των Κρατικών Οργανισμών για να διασφαλίζεται η επίτευξη των δημοσιονομικών κανόνων και πολιτικής.

[...]

Μετά την σύνταξη του Προϋπολογισμού με μέριμνα του Υπουργού Οικονομικών, με βάση τους παραπάνω δημοσιονομικούς κανόνες και πολιτική και την όλη συνεπαγόμενη τεχνοκρατική διαδικασία εκτιμήσεων και διαβουλεύσεων με αρμόδιους εκ του Νόμου φορείς, ο Προϋπολογισμός, κατόπιν εγκρίσεως του από το Υπουργικό Συμβούλιο κατατίθεται, σύμφωνα με το Άρθρο 167 του Συντάγματος, στη Βουλή των Αντιπροσώπων.»

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής είναι αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς να τερματίζεται ο συνεχής ρόλος της Βουλής να ελέγχει τα δημόσια οικονομικά και να εισηγείται τροποποιήσεις σε σχέση με τη

δημοσιονομική πολιτική, όταν κρίνει αναγκαία την προώθηση συγκεκριμένων κοινωνικών σκοπών.

Έχει αποκρυσταλλωθεί πλέον από τη νομολογία μας ότι το Άρθρο 61 δεν παρέχει τη δυνατότητα στη Βουλή να νομοθετεί «εν παντί θέματι», αλλά ορίζει ότι η νομοθετική εξουσία της Δημοκρατίας ασκείται από τη Βουλή εν παντί θέματι (**Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορά Αρ. 1/2022, ημερ. 30.11.2022, Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορά Αρ. 1/2022 (i-justice), ημερ. 12.6.2023**). Έτσι το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσον η υπό Αναφορά ρύθμιση εμπίπτει στην εκτελεστική ή τη νομοθετική εξουσία της Δημοκρατίας.

Εν προκειμένω, οι πόροι του Εθνικού Ταμείου Αλληλεγγύης προέρχονται από κρατική χορηγία (Άρθρο 4(1)(α) των περί Ίδρυσης Εθνικών Ταμείων Αλληλεγγύης Νόμων του 2013 έως 2020), το ύψος της οποίας καθορίζεται στον ετήσιο κρατικό προϋπολογισμό. Πρόκειται για έσοδα του κράτους τα οποία κατατίθενται, σύμφωνα με

το Άρθρο 165.1 του Συντάγματος, στο Πάγιο Ταμείο της Δημοκρατίας.

Η πλευρά της Βουλής εισηγείται ότι ναι μεν ο υπό Αναφορά Νόμος προήλθε από πρόταση Νόμου, όμως είχε προηγηθεί απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου όπως εγκριθεί Σχέδιο Αυξημένης Αναπλήρωσης της Απώλειας των Συνταξιοδοτικών Δικαιωμάτων των Μελών των Ταμείων Προνοίας και Συντάξεων, οι καταθέσεις των οποίων είχαν απομειωθεί. Τούτο σε σχέση με το δεύτερο σκέλος του υπό Αναφορά Νόμου ότι το υπόλοιπο εισπρακτέο ποσό που παραμένει στο Πάγιο Ταμείο της Δημοκρατίας διοχετεύεται αποκλειστικά για την καταβολή του ποσοστού αναπλήρωσης του είκοσι δύο και μισό τοις εκατό (22,5%) των Ταμείων Προνοίας, μέσω του ισχύοντος Σχεδίου Αυξημένης Αναπλήρωσης της Απώλειας των Συνταξιοδοτικών Δικαιωμάτων των Μελών των Ταμείων Προνοίας και Συντάξεων. Συνεπώς, εισηγήθηκε ο ευπαίδευτος δικηγόρος της Βουλής, για το δεύτερο σκέλος έχει μεσολαβήσει σχετική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και περιπλέον δεν προβλέπεται επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με πρόσθετες δαπάνες ώστε να παραβιάζεται το Άρθρο 80.2 του Συντάγματος.

Δεν παύει όμως ο υπό Αναφορά Νόμος να συνιστά άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής με την έννοια που εξηγήθηκε στην προαναφερθείσα υπόθεση **Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορά Αρ. 1/2022 (i-justice), ημερ. 12.6.2023**, προσκρούοντας στο Άρθρο 167.1 του Συντάγματος, αλλά και παραβιάζοντας την Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών.

Η διανομή εσόδων του κράτους από το Πάγιο Ταμείο της Δημοκρατίας αποτελεί άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Πρέπει να εντάσσεται στον προϋπολογισμό και να εγκρίνεται από τη Βουλή.

Η κατάληξη.

Μια περαιτέρω εισήγηση του Αιτητή ήταν ότι ο υπό Αναφορά Νόμος παραβιάζει και το Άρθρο 165.1, ερμηνεύοντας τον ως έχοντα την έννοια πως τα έσοδα από τον ειδικό φόρο δεν κατατίθενται στο Πάγιο Ταμείο της Δημοκρατίας, όπως το Άρθρο 165.1 επιτάσσει. Αφής στιγμής όμως έχω κρίνει ότι αυτή τούτη η επιβολή του ειδικού φόρου από τη Βουλή προσκρούει στο Άρθρο 167.1 και στην Αρχή

της Διάκρισης των Εξουσιών, είναι αχρείαστο να εξετάσω τη συνταγματικότητα του τρόπου κατάθεσης του ειδικού φόρου. Με βάση δε πάγια νομολογιακή πρακτική δεν απαιτείται να εξετάσω τον υπό Αναφορά Νόμο υπό το πρίσμα άλλων συνταγματικών διατάξεων που επικαλείται ο Αιτητής.

Γνωματεύω ότι ο υπό Αναφορά Νόμος προσκρούει στο Άρθρο 167.1 του Συντάγματος και στην Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών.

Τ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.

ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, Δ.: Με την παρούσα Αναφορά ζητείται Γνωμάτευση κατά πόσον ο Νόμος με τον τίτλο «**ο περί Επιβολής Ειδικού Φόρου Πιστωτικού Ιδρύματος (Τροποποιητικός) Νόμος, του 2024**» είναι αντίθετος και ασύμφωνος με τα **Άρθρα 61, 80.2, 165.1, 167, 179 του Συντάγματος της Δημοκρατίας** και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, από την οποία διαπνέεται το Σύνταγμα.

Με τον υπό Αναφορά Νόμο, επιδιώκεται η τροποποίηση του βασικού Νόμου, δηλαδή του **περί Επιβολής Ειδικού Φόρου Πιστωτικού Ιδρύματος Νόμου του 2011, (Ν.84(Ι)/11)**, με την αντικατάσταση του **Άρθρου 13**, ως εξής:

«13. Ποσό το οποίο αντιστοιχεί σε ποσοστό ύψους εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) επί του συνόλου των εσόδων από τον εισπρακτέο ειδικό φόρο διοχετεύεται στο καθιδρυθέν δυνάμει των διατάξεων του περί Ίδρυσης Εθνικού Ταμείου Αλληλεγγύης Νόμου Εθνικό Ταμείο Αλληλεγγύης προς υλοποίηση των σκοπών αυτού, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του ίδιου Νόμου και το υπόλοιπο εισπρακτέο ποσό παραμένει στο Πάγιο Ταμείο και διοχετεύεται αποκλειστικά για την καταβολή του ποσοστού αναπλήρωσης του είκοσι δύο και μισό τοις εκατό (22,5%) των Ταμείων Προνοίας, μέσω του ισχύοντος Σχεδίου Αυξημένης Αναπλήρωσης της Απώλειας των Συνταξιοδοτικών Δικαιωμάτων των Μελών των Ταμείων Προνοίας και Συντάξεων, ώστε το συνολικό ποσό αναπλήρωσης να φτάσει στο καθορισθέν ποσοστό ύψους εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) του Ταμείου Προνοίας για ένα έκαστο μέλος.

Νοείται ότι, με την επίτευξη της αναπλήρωσης του ποσοστού ύψους εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) των Ταμείων Προνοίας, το σύνολο των εσόδων από τον εισπρακτέο ειδικό φόρο διοχετεύεται στο Εθνικό Ταμείο Αλληλεγγύης.».

Το Εθνικό Ταμείο Αλληλεγγύης, ιδρύθηκε με βάση τον **περί Ίδρυσης Εθνικού Ταμείου Αλληλεγγύης Νόμο του 2013, (Ν.11(Ι)/13)** για σκοπούς αναπλήρωσης των απωλειών που υπέστησαν πρόσωπα, συνεπεία της εφαρμογής μέτρων εξυγίανσης κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης του 2013.

Όπως φαίνεται από τα πιο πάνω, η εισήγηση για αντισυνταγματικότητα βασίζεται σε διάφορα Άρθρα του Συντάγματος και η αφετηρία της μελέτης θα γίνει από την εξέταση της θέσης του Αιτητή πως ο υπό Αναφορά Νόμος είναι ασύμβατος με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είναι θεμελιακό αξίωμα από το οποίο διαπνέεται το Σύνταγμα μας, χωρίς ωστόσο να κατονομάζεται ειδικά¹. Τα όρια των εξουσιών προσδιορίζουν αφενός την ποιότητα του πολιτειακού συστήματος μιας χώρας και αφετέρου αποτελούν τις δικλίδες ασφαλείας που υφίστανται για σκοπούς περιορισμού των υπερεξουσιών και ελέγχου μεταξύ των Θεσμών.

Το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο διά της εξουσίας που του παρέχει το **Άρθρο 140 του Συντάγματος** οφείλει – αφ’ ης στιγμής ζητείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να εκφράσει τη γνώμη του υπό μορφή επίσημης γνωμοδότησης και δη προληπτικά² κατά πόσον μια Νομοθεσία – ανεξάρτητα από τις προθέσεις και τα κίνητρα των

¹ Αναφορά 2/17, Πρόεδρος της Δημοκρατίας και Βουλή των Αντιπροσώπων, ημερ. 5.2.18

² Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (αρ.2) (1989) 3 Α.Α.Δ.1931

συντακτών της – συνάδει ή όχι με το Σύνταγμα και τις θεμελιώδεις του αρχές³.

Ο Αιτητής προσδιορίζει τη βάση της θέσης του στο ότι η Βουλή δεν ψήφισε κανόνα δικαίου γενικής εφαρμογής αλλά επενέβη στην εξουσία του Υπουργού Οικονομικών να καταρτίζει τον κρατικό προϋπολογισμό, σύμφωνα με το **Άρθρο 167 του Συντάγματος**, εφόσον καθορίζει συγκεκριμένο είδος και ύψος δαπανών, οι οποίες πρέπει να περιληφθούν στον κρατικό προϋπολογισμό. Περαιτέρω, υφίσταται και παραβίαση του **Άρθρου 165.1 του Συντάγματος**, αφού ο υπό Αναφορά Νόμος ορίζει ότι συγκεκριμένα έσοδα δεν θα τοποθετούνται απευθείας στο Πάγιο Ταμείο, αλλά σε ένα άλλο Ταμείο.

Η Καθ' ης η Αίτηση Βουλή αντιτείνει πως δεν πρόκειται για αντισυνταγματικό Νόμο και δεν παραβιάζεται η αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Εξάλλου, κατά τη θέση της Βουλής, το ίδιο το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να εγκρίνει το Σχέδιο αυξημένης αναπλήρωσης της απώλειας των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων των μελών των Ταμείων Προνοίας και Συντάξεων οι καταθέσεις των

³ *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (αρ.1) (1989) 3 Α.Α.Δ.1490, Πρόεδρος της Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορές 2/18 και 3/18, 6.2.19*

οποίων έχουν απομειωθεί. Όπως υποστηρίζει ο ευπαίδευτος συνήγορος της Βουλής, η ειδικής φύσεως εξουσία της Βουλής ως προς τον προϋπολογισμό, δημιουργεί ένα πεδίο διασταύρωσης εξουσιών με δεδομένη πάντοτε βέβαια την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Θα πρέπει να λεχθεί ότι θεωρώ επιβεβλημένη την ένταξη στην εξέταση της θέσης ως προς την παραβίαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών και την εξέταση των **Άρθρων 167.1 και 165.1** καθώς και του **Άρθρου 61 του Συντάγματος** αφού και τα τρία αυτά άρθρα αφορούν εκφάνσεις και εφαρμογή στην πράξη της εν λόγω αρχής, σε σχέση με τα δεδομένα του υπ' Αναφορά Νόμου.

Το σχετικό **Άρθρο 167.1 του Συντάγματος** έχει ως εξής:

«1. Ο υπουργός των οικονομικών ευθύς ως λάβη τας προβλέψεις εκάστου υπουργείου και εκάστης ανεξαρτήτου υπηρεσίας της Δημοκρατίας, μεριμνά διά την σύνταξιν εν σχέσει προς έκαστον οικονομικόν έτος πλήρους προϋπολογισμού της Δημοκρατίας διά το εν λόγω έτος, όστις μετ' έγκρισιν αυτού υπό του Υπουργικού Συμβουλίου κατατίθεται εις την Βουλήν των Αντιπροσώπων.»

Το δε **Άρθρο 165.1 του Συντάγματος** έχει ως εξής:

«1. Παν έσοδον και παν χρηματικόν ποσόν καθ' οιονδήποτε τρόπον συλλεγόμενον ή εισπραττόμενον υπό της Δημοκρατίας κατατίθεται, τηρουμένων των διατάξεων του Συντάγματος και των νόμων, εις λογαριασμόν του Δημοσίου καλούμενον «λογαριασμός παγίου ταμείου της Δημοκρατίας».

Το **Άρθρο 61 του Συντάγματος** έχει ως εξής:

«Η νομοθετική εξουσία της Δημοκρατίας ασκείται υπό της Βουλής των Αντιπροσώπων εν παντί θέματι, εξαιρέσει των θεμάτων εκείνων, άτινα ρητώς υπάγονται κατά το Σύνταγμα εις τας Κοινοτικές Συνελεύσεις.»

Σε σχέση με το ως άνω **Άρθρο 61**, η εμβέλεια του με απασχόλησε στην **Αναφορά 1/2022 Προέδρου της Δημοκρατίας και Βουλής των Αντιπροσώπων, ημερ.30.11.22**, από την οποία παραθέτω σχετικό απόσπασμα:

«Το **Άρθρο 61 του Συντάγματος** δεν παρέχει τη δυνατότητα στη Βουλή να νομοθετεί «εν παντί θέματι», αλλά ορίζει ότι η νομοθετική εξουσία της Βουλής ασκείται από την Βουλή «εν παντί θέματι». Συνεπώς η ευρύτατη και αδιαμφισβήτητη αρμοδιότητα της Βουλής, απόρροια της λαϊκής κυριαρχίας, αναφέρεται στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας και δεν περιλαμβάνει, ούτε επιτρέπει παρέμβαση στο έργο της Διοίκησης. Τούτο αποκλείεται από τη θεμελιακή Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών.»

(Βλ., επίσης, **Αναφορά 1/2022 (i-Justice), Πρόεδρος της Δημοκρατίας και Βουλή των Αντιπροσώπων, ημερ.12.6.23.**)

Συνεπώς η επικαλούμενη παραβίαση του **Άρθρου 61** συμπλέκεται και με την επίσης επικαλούμενη παραβίαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Σε συσχετισμό μπορεί να κριθεί η κατ' επίκληση παραβίαση του **Άρθρου 165.1 του Συντάγματος** (το οποίο, ως άνω, ορίζει στο πού δέον να κατατίθενται οι εισπράξεις του κράτους).

Με βάση το περιεχόμενο του υπ' Αναφορά Νόμου παρατηρώ πως ουσιαστικά καθιστά υποχρεωτική τη μεταφορά εσόδων προερχομένων από την επιβολή συγκεκριμένου φόρου όχι στο πάγιο Ταμείο αλλά σ' άλλο συγκεκριμένο ταμείο και ομοίως καθιστά υποχρεωτική τη χρησιμοποίηση των εσόδων αυτών ή μέρους των εσόδων προς συγκεκριμένο σκοπό.

Κατ' ακολουθία τίθεται το ερώτημα κατά πόσον συνάδει με το **Άρθρο 61** και γενικότερα με τη συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας, η υποχρεωτική μεταφορά και κατανομή κρατικών εσόδων σε

συγκεκριμένο τομέα από τη νομοθετική εξουσία, αντί την εκτελεστική.

Εφόσον η σύνταξη του προϋπολογισμού ανήκει στον Υπουργό Οικονομικών, με έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, η Βουλή στην ουσία με τον υπό Αναφορά Νόμο, επεμβαίνει στο περιεχόμενο και την κατάρτιση του προϋπολογισμού, αφού προκαθορίζει το είδος και τον τρόπο κατανομής των δαπανών, καταστρατηγώντας το **Άρθρο 167.1 του Συντάγματος**, προσβάλλοντας με τον τρόπο αυτό την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, όπως τονίσθηκε στην **Αναφορά 1/2022 (i-Justice), Πρόεδρου της Δημοκρατίας και Βουλής των Αντιπροσώπων, ημερ.12.6.23**, στην οποία λέχθησαν τα ακόλουθα:

«Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποτελεί αξιακή αρχή που διαχέει κάθε σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα και είναι θεμελιώδους σημασίας έχοντας επιβεβαιωθεί ως η αναγκαία υποστύλωση αυτής τούτης της πολιτειακής λειτουργίας (**Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορά Αρ. 4/2021, ημερ.24.1.2022** και **Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων, Αναφορά Αρ. 2/2017, ημερ.5.2.2018**). Η θεμελιακή αυτή αρχή απαγορεύει και αποκλείει την άσκηση ή την ανάληψη εξουσίας εκτός της σφαίρας της αντίστοιχης αρμοδιότητας εκάστης εκ των τριών πολιτειακών εξουσιών (**Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ.3) (1994) 3 ΑΑΔ 93**).»

Τονίσθηκε περαιτέρω πως η κυριαρχική αρμοδιότητα της Βουλής, η οποία της αποδίδεται από το Σύνταγμα και το Νόμο, να ψηφίσει ή να αρνηθεί την ψήφιση του Προϋπολογισμού, εμπεριέχει και την ευρεία ευχέρεια της για παρέμβαση στη διαμόρφωση του Προϋπολογισμού. Ωστόσο, παράλληλα αναφέρθηκε πως, χωρίς να τερματίζεται ο συνεχής ρόλος της Βουλής να ελέγχει τα δημόσια οικονομικά, είναι η εκτελεστική εξουσία που έχει την ευθύνη της δημοσιονομικής πολιτικής, έκφραση βεβαίως της οποίας είναι και η κατάρτιση του Προϋπολογισμού.

Η κατάληξη στην ως άνω Γνωμάτευση έχει ως εξής:

«Προκύπτει έτσι η αναγκαιότητα σύμπραξης των αρμοδίων συνταγματικών οργάνων. Η ειδικής φύσεως εξουσία της Βουλής ως προς τον Προϋπολογισμό και συνεπακόλουθα ο ρόλος της στη διαμόρφωση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής δημιουργεί, με δεδομένη πάντοτε την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ένα πεδίο διασταύρωσης και αναβαθμίζει το ρόλο της πολιτικής συνεννόησης.»

Όπως τονίζεται στο Σύγγραμμα Ευάγγελου Βενιζέλου, *«Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου»*, Έκδ.2021, σελ.116 «... η συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού είναι μια από τις σημαντικότερες κοινοβουλευτικές διαδικασίες και η ετήσια ευκαιρία μιας πολύ

μεγάλης πολιτικής συζήτησης για την εθνική οικονομία και τη δημοσιονομική διαχείριση, δηλαδή για όλες κατά βάθος τις πτυχές της κυβερνητικής πολιτικής ...».

Όμως, η εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα της Βουλής προς ψήφιση του προϋπολογισμού δεν διαφοροποιεί τα πράγματα ως προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, καθότι πρόκειται για διακριτούς ρόλους μεταξύ της ευθύνης του καταρτισμού του προϋπολογισμού και της τελικής ψήφισης αυτού. (Ανάλυση των αρμοδιοτήτων αυτών γίνεται στο Σύγγραμμα του Κωνσταντίνου Κόμπου, «Κυπριακό Συνταγματικό Δίκαιο, Θεωρία, Οργάνωση και Πράξη», ειδικά στις σελίδες 589 κ.έ.. Όπως δε παρατηρείται, με παραπομπή σε ξένα συγγράμματα⁴, η Βουλή δεν έχει το προνόμιο της πρωτοβουλίας, αλλά έχει την εγκριτική αρμοδιότητα).

Όπως αναφέρθηκε και στην **Αναφορά 1/22 (i-Justice) (ανωτέρω)**, ενίσχυση των σχετικών θεσμικών αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής ευθύνης που κατανέμονται από το Σύνταγμα αποτελεί ο **περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου**,

⁴ Richard Forgette, The Power of the Purse Strings: Do Congressional Budget Procedures Restrain? (Praeger, 1994), Mathew McCubbins, Roderick Kiewiet, "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game Between President and Congress" (1985 10(2) Legislative Studies Quarterly 181.

Νόμος του 2014, Ν.20(Ι)/14 (ειδικά τα **Άρθρα 10 και 17**), ο οποίος νόμος στην ουσία ενσωματώνει στο Κυπριακό Δίκαιο τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις της Δημοκρατίας, ως κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ενίσχυση αυτή καταδεικνύει ακριβώς το διακριτό ρόλο που έχει η κάθε εξουσία, με τον συνταγματικό νομοθέτη να καθορίζει με σαφήνεια τα όρια εφαρμογής των αρμοδιοτήτων.

Ακριβώς πρόκειται για διασταύρωση εξουσιών μεταξύ της κατάρτισης και της έγκρισης του προϋπολογισμού και επ' ουδενί δεν σημαίνει εξομοίωση εξουσιών.

Έχω εξετάσει τις επιμέρους θέσεις της Βουλής σε συνάρτηση με ισχυρισμούς για τη σημασία που έχουν άλλες διατάξεις νόμου ή άλλες πολιτικές αποφάσεις (και δη του προηγούμενου **Άρθρου 13 του Ν.84(Ι)/11**⁵ αναφερόμενο στο Ταμείο Ανακεφαλαιοποίησης, το οποίο καταργήθηκε) και δεν θα συμφωνήσω ότι η αντιπαραβολή ή η συσχέτιση του ως άνω νόμου ή και άλλων αποφάσεων της

⁵ Το οποίο προέβλεπε πως συγκεκριμένα ποσοστά του ειδικού φόρου μεταφέρονται στο Ταμείο Ανακεφαλαιοποίησης εντός 45 ημερών από την ημερομηνία κατάθεσής τους στο Πάγιο Ταμείο και ότι μετά τη συσσώρευση 175 εκατ. ευρώ στο Ταμείο Ανακεφαλαιοποίησης, οποιοδήποτε ποσό του ειδικού φόρου που καταβάλλεται, παραμένει στο Πάγιο Ταμείο της Δημοκρατίας. (Το ταμείο ανακεφαλαιοποίησης καταργήθηκε, βλ. Ν.69(Ι)/21).

εκτελεστικής εξουσίας θα μπορούσαν να διαφοροποιήσουν τα πράγματα με οποιοδήποτε τρόπο.

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας ενός νόμου επιτυγχάνεται με την αντιπαραβολή των διατάξεων του κρινόμενου νόμου προς τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος και/ή της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Οι λόγοι ή τα κίνητρα ή και το προηγηθέν ιστορικό που τυχόν να οδήγησαν τον νομοθέτη στη θέσπιση του νόμου δεν ελέγχονται ούτε αποτελούν μέσο εξέτασης της συνταγματικότητας ή όχι του νόμου (***Πρόεδρος της Δημοκρατίας και Βουλή των Αντιπροσώπων (1994) 3 Α.Α.Δ.93***, όπου τονίζεται ακόμη πως: «*η σκοπιμότητα και η σοφία των προνοιών του νόμου εκφεύγουν του συνταγματικού ελέγχου*»). Σίγουρα δε, η γνωμοδότηση του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου επί της συνταγματικότητας ή μη νόμων δεν συναρτάται με καταργηθέντες πρόνοιες ή εν γένει πρόνοιες των οποίων δεν κρίθηκε η συνταγματικότητα.

Καταληκτικά κρίνω πως ο υπ' Αναφορά Νόμος παραβιάζει τις πιο πάνω διατάξεις, δεδομένου ότι επεμβαίνει στην εξουσία του Υπουργού Οικονομικών να καταρτίζει τον κρατικό προϋπολογισμό στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους δυνάμει του

Άρθρου 167 του Συντάγματος, καθορίζοντας και τον τρόπο κατανομής των δαπανών, όπως εξηγήθηκε πιο πάνω. Επίσης παραβιάζει και το **Άρθρο 165.1 του Συντάγματος**, αφού προβλέπει απευθείας την κατάθεση ή διοχέτευση συγκεκριμένων εσόδων που εισπράττονται από τη Δημοκρατία σ' άλλο Ταμείο, από το Πάγιο Ταμείο.

Αποτέλεσμα των πιο πάνω και ως συνεπεία αυτών λόγω της φύσεως των πιο πάνω διατάξεων είναι η παραβίαση και της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, όπως επίσης και του **Άρθρου 179 του Συντάγματος**.

Ως εκ των πιο πάνω διαπιστώσεων, δεν θα εξετασθεί η επικαλούμενη παραβίαση του **Άρθρου 80.2 του Συντάγματος**.

Συνεπακόλουθα των πιο πάνω, γνωματεύω ότι ο υπ' Αναφορά Νόμος παραβιάζει τα **Άρθρα 165.1 και 167 του Συντάγματος** και κατά προέκταση την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και του **Άρθρου 179 του Συντάγματος**.

Τ. ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, Δ.

Λιάτσος, Π., Σωκράτους, Καρακάννα, Γεωργίου, Καλλιγέρου, Δ.Δ.: Συμφωνώντας με το σκεπτικό των αποφάσεων των αδελφών Δικαστών Οικονόμου και Ψαρά-Μιλτιάδου, σε σχέση προς την παραβίαση του *Άρθρου 167.1 του Συντάγματος* και κατά προέκταση της Αρχής της Διάκρισης των Εξουσιών και του *Άρθρου 179 του Συντάγματος*, κρίνουμε τον υπό Αναφορά Νόμο ως αντισυνταγματικό.

Ενόψει τούτου και κατά πάγια νομολογία (*Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 2) (1999) 3 ΑΑΔ 859*), παρέλκει η διερεύνηση κατά πόσο οι διατάξεις του προσκρούουν και στις πρόνοιες άλλων Άρθρων του Συντάγματος.

Α.Ρ. ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.

Δ. ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, Δ.

Τ. ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.

Η. ΓΕΩΡΓΙΟΥ, Δ.

Μ. ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ.

Σάντης, Χατζηγιάννη, Δ.Δ.: Συμφωνούμε με την απόφαση της αδελφού Δικαστή Ψαρά-Μιλτιάδου και δεν έχουμε τίποτε να προσθέσουμε.

Ν.Γ. ΣΑΝΤΗΣ, Δ.

ΣΤ. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, Δ.

ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.: Συνακόλουθα, γνωματεύουμε ότι ο υπό Αναφορά Νόμος κρίνεται ως αντισυνταγματικός, γεγονός που αποκλείει την έκδοσή του.

Η Γνωμάτευση μας κοινοποιείται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη Βουλή των Αντιπροσώπων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 140.2 του Συντάγματος.

Α.Ρ. ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.

Τ.Θ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.

Τ. ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, Δ.

Δ. ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, Δ.

Ν.Γ. ΣΑΝΤΗΣ, Δ.

ΣΤ. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, Δ.

Τ. ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.

Η. ΓΕΩΡΓΙΟΥ, Δ.

Μ. ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ, Δ.