

ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΡΑΦΕΙΟΥ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ



ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αρ. ΓΕΝ/01/2020

21 Ιουλίου 2020

ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΡΑΦΕΙΟΥ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΗ ΟΝΤΟΤΗΤΑ

Γραφείο Επιτρόπου Νομοθεσίας

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Σύνοψη.....	1
2. Εισαγωγή.....	2
3. Σκοπός του ελέγχου και μεθοδολογία.....	3
3.1 Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή	3
3.2 Σκοπός του ελέγχου	3
3.3 Μεθοδολογία.....	4
3.4.1 Πρότυπα ελέγχου.....	4
3.4.2 Ελεγκτική προσέγγιση.....	5
3.4 Κριτήρια ελέγχου	5
4. Ευρήματα και συστάσεις	6
4.1 Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (ΥΣ) ημερ. 29.7.2015	6
4.2 Αρχείο Διεθνών Συνθηκών της Κυπριακής Δημοκρατίας	7
4.3 Άδειες ασθενείας.....	8
4.4 Μετατροπή συνεργάτη με αγορά υπηρεσιών σε μισθωτό αορίστου χρόνου	9
5. Γενικά συμπεράσματα	10

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΔΥΚΑ	Διευθυντής Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΥΣ	Υπουργικό Συμβούλιο
ΓΔ	Γενικός Διευθυντής
ΓΕΝ	Γραφείο Επιτρόπου Νομοθεσίας
ΡΙΚ	Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου
ΒτΑ	Βουλή των Αντιπροσώπων
ΔΔΔΠ	Διευθύντρια Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού

1. Σύνοψη

Στα πλαίσια των προνοιών του άρθρου 116 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας, η Ελεγκτική Υπηρεσία διεξήγαγε έλεγχο παρακολούθησης (Follow up) των ευρημάτων μας στην επιστολή μας ημερ. 7.11.2016 και στην Ειδική μας Έκθεση (ΓΕΝ&ΕΠΑΠ/01/2017), που αφορούσε στην περίοδο 1.9.2016-31.8.2017.

Τα σημαντικότερα ευρήματα και συστάσεις του ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

- ◆ Προβλήματα με το προσωπικό αποτελούν τροχοπέδη στην υλοποίηση του βασικού όρου εντολής της Επιτρόπου που είναι ο εκσυγχρονισμός, απλοποίηση, κωδικοποίηση ή/και αναθεώρηση της εθνικής νομοθεσίας. Τη στιγμή που δεκάδες Νόμοι, ορισμένοι θεμελιώδεις για το κράτος δικαίου, παραμένουν ως είχαν ή με ελάχιστες αλλαγές, από την περίοδο πριν το 1960 και με δεδομένη την αναμενόμενη (λόγω έλλειψης νομικών γνώσεων) αδυναμία των Υπουργείων της Κυβέρνησης να συντάξουν νομικά πολύπλοκα νομοσχέδια (όπου τούτο απαιτείται), η Επίτροπος θα πρέπει να εξεύρει τρόπους για υπερπήδηση των προβλημάτων στελέχωσης και/ή να υιοθετήσει εναλλακτικές επιλογές.

Εξακολουθεί να παρατηρείται το φαινόμενο της εκτεταμένης χρήσης αδειών ασθενείας από τους λειτουργούς του Γραφείου, αφού το 2019 οι 4 Νομικοί Λειτουργοί του Γραφείου απουσίαζαν με άδεια ασθενείας συνολικά 438 ημέρες, κάτι που επηρέασε δυσμενώς την παραγωγικότητα του Γραφείου της Επιτρόπου Νομοθεσίας (ΓΕΝ).

Η πιθανή ενίσχυση με νέο προσωπικό ή τούτο σε συνδυασμό με μερικό εξωπορισμό της σύνταξης ή της αναθεώρησης συγκεκριμένων νομοσχεδίων, θα πρέπει να απασχολήσουν τόσο την Επίτροπο όσο και την Κυβέρνηση που θα κληθεί να εξασφαλίσει το προσωπικό ή τα πρόσθετα Κονδύλια.

- ◆ Για ένα τιμολόγιο ιδιώτη δικηγόρου, ύψους €3.570 πλέον ΦΠΑ, δεν έγινε πληρωμή, επειδή η Επίτροπος θεώρησε ότι αφορά σε εργασία η οποία δεν εκτελέστηκε από τη συγκεκριμένη δικηγόρο, αλλά από το Γραφείο της Επιτρόπου Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα. Επίσης, θεώρησε ότι πρέπει να ανακτηθεί και το ποσό των €7.140 που πληρώθηκε στην εν λόγω δικηγόρο ως προκαταβολή για το συγκεκριμένο παραδοτέο.

Εισηγηθήκαμε όπως ληφθούν όλα τα αναγκαία μέτρα για ανάκτηση του ποσού της προκαταβολής, χωρίς να αποκλείεται η λήψη δικαστικών μέτρων εναντίον των εμπλεκόμενων.

- ◆ Εξακολουθεί να εκκρεμεί η ενημέρωση του Αρχείου Διεθνών Συνθηκών της Κυπριακής Δημοκρατίας.
- ◆ Συνεργάτης με αγορά υπηρεσιών μετατράπηκε σε μισθωτό αορίστου χρόνου εντός του 2017, σε αντίθεση με τη σχετική εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών.

2. Εισαγωγή

Ο θεσμός του Επιτρόπου Νομοθεσίας δημιουργήθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας Αρχιεπίσκοπο Μακάριο το 1971 και βασίστηκε στον θεσμό του Law Commission, όπως υφίσταται στο Ηνωμένο Βασίλειο και άλλες χώρες της Κοινοπολιτείας. Οι αρμοδιότητες του Επιτρόπου Νομοθεσίας καθορίζονται στην Πράξη του διορισμού του από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, προς τον οποίο ο Επίτροπος είναι απευθείας υπεύθυνος και υπόλογος. Το Γραφείο Επιτρόπου Νομοθεσίας συνιστά ανεξάρτητη Υπηρεσία της Δημοκρατίας.

Οι αρμοδιότητες της Επιτρόπου Νομοθεσίας, όπως καθορίζονται στην Πράξη διορισμού της (Πράξη Προέδρου της Δημοκρατίας Αρ.756/2019, ημερ. 3.10.2019) είναι, είτε αυτεπάγγελτα, είτε κατόπιν οδηγιών του Προέδρου της Δημοκρατίας ή/και του Υπουργικού Συμβουλίου, να μεριμνά για:

α. Την ετοιμασία και υποβολή εισηγήσεων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή/και σε οποιονδήποτε άλλο δημόσιο αξιωματούχο, όργανο, αρχή, υπηρεσία ή πρόσωπο για οποιοδήποτε θέμα που αφορά στο κυπριακό νομοθετικό πλαίσιο και κυρίως στον εκσυγχρονισμό, στην απλοποίηση, στην κωδικοποίηση ή/και στην αναθεώρηση της εθνικής νομοθεσίας.

β. Την εφαρμογή της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου με αρ. 62.282, ημερ. 29.6.2005:

- ◆ Επισήμανση των υποχρεώσεων και ενεργειών, που απορρέουν από νομοθετήματα και αφορούν στο Υπουργικό Συμβούλιο, Υπουργό, Ανεξάρτητο Αξιωματούχο, Υπηρεσίες, Τμήμα, κ.τ.λ.
- ◆ Έκδοση συγκεκριμένων οδηγιών για συμμόρφωση.
- ◆ Ετοιμασία και υποβολή σχετικού ενημερωτικού σημειώματος στο Υπουργικό Συμβούλιο.

γ. Την εφαρμογή της Απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου με αρ. 38.958, ημερ. 25.2.1993:

- ◆ Ετοιμασία Εθνικών Εκθέσεων, τις οποίες υποχρεούται να υποβάλλει η Δημοκρατία, σύμφωνα με τις επικυρωθείσες Συμβάσεις Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών και του Συμβουλίου της Ευρώπης.
- ◆ Παρουσίαση και υποστήριξη των εν λόγω Εκθέσεων/Θέσεων της Δημοκρατίας κατά την ακροαματική διαδικασία ενώπιον των αρμοδίων οργάνων των Ηνωμένων Εθνών (treaty bodies).

δ. Την ενάσκηση οποιουδήποτε άλλου καθήκοντος ή αρμοδιότητας της ανατεθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή/και το Υπουργικό Συμβούλιο.

3. Σκοπός του ελέγχου και μεθοδολογία

3.1 Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας και των προνοιών του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014).

Το άρθρο 116 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας ορίζει ότι ο Γενικός Ελεγκτής ελέγχει, εν ονόματι της Δημοκρατίας, όλες τις εισπράξεις και πληρωμές και όλους τους λογαριασμούς χρηματικών διαθεσίμων και άλλου ενεργητικού ή άλλων υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η Δημοκρατία ή που δημιουργούνται για λογαριασμό της. Για τον σκοπό αυτό, ο Γενικός Ελεγκτής έχει δικαίωμα να επιθεωρεί και να ελέγχει όλα τα σχετικά βιβλία, αρχεία και καταστάσεις, καθώς και τους χώρους όπου φυλάγεται το πιο πάνω ενεργητικό. Επίσης, ο Γενικός Ελεγκτής ασκεί κάθε άλλη εξουσία ή εκτελεί οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα ή υποχρεώσεις που καθορίζονται ή του αναθέτονται διά Νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 81 του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο των λογαριασμών της Δημοκρατίας.

Σύμφωνα με τον περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμο (Ν.38(Ι)/2014), ο ελέγχων λειτουργός κάθε Κονδυλίου οφείλει να διασφαλίσει την ορθότητα και νομιμότητα των εισπράξεων και πληρωμών και την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία της υλοποίησης του οικείου Προϋπολογισμού, στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης (άρθρα 7(1) και 8).

Για τον σκοπό αυτό, η Ελεγκτική Υπηρεσία προχωρεί σε οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους, όπως και ελέγχους συμμόρφωσης Υπουργείων, Τμημάτων και Υπηρεσιών της Δημόσιας Υπηρεσίας και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ο περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.113(Ι)/2002) παρέχει σαφείς εξουσίες στον Γενικό Ελεγκτή να ζητά στοιχεία σε οποιαδήποτε μορφή, περιλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής μορφής, επεξηγήσεις και πληροφορίες, γραπτές ή προφορικές, που κατά την κρίση του μπορούν να τον υποβοηθήσουν στην εκτέλεση του έργου του.

3.2 Σκοπός του ελέγχου

Σκοπός του παρόντος ελέγχου αποτελεί η παρακολούθηση (Follow up) των προηγούμενων ευρημάτων ελέγχου, όπως αυτά έχουν καταγραφεί στην Ειδική Έκθεση της Υπηρεσίας μας ΓΕΝ & ΕΠΔΠ/01/2017 και στην επιστολή μας, ημερ. 7.11.2016 και η εξέταση κατά πόσο το ΓΕΝ έχει λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για συμμόρφωση με τους Νόμους και Κανονισμούς και τις σχετικές εισηγήσεις μας.

3.3 Μεθοδολογία

3.4.1 Πρότυπα ελέγχου

Σύμφωνα με το άρθρο 81(2) του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο στη βάση διεθνών αναγνωρισμένων προτύπων ελέγχου που ο ίδιος αποφασίζει.

Όπως ρητά αναφέρεται στις Ελεγκτικές Οδηγίες που έχουν εκδοθεί από τον Γενικό Ελεγκτή, οι έλεγχοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας διεξάγονται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου (ISAs), που εκδίδονται από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC) και τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAIs), που εκδίδει ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), ο οποίος είναι ένας αυτόνομος, ανεξάρτητος, μη-πολιτικοποιημένος Οργανισμός, με ειδικό συμβουλευτικό καθεστώς προς το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.



Τα ISSAIs διαχωρίζουν τους ελέγχους που διενεργούνται από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα σε τρεις κατηγορίες, τους οικονομικούς ελέγχους (“financial audit”), τους ελέγχους συμμόρφωσης (“compliance audit”) και τους διαχειριστικούς ελέγχους (“performance audit”).

Για τους ελέγχους αυτούς υπάρχει αριθμός ελεγκτικών Προτύπων που είναι κοινά και αριθμός ελεγκτικών Προτύπων που αφορούν ειδικά στην κάθε κατηγορία ελέγχου.

Η διενέργεια του παρόντος ελέγχου διέπεται κυρίως από τις διατάξεις των πιο κάτω Προτύπων:

- ◆ ISSAI 100 – Θεμελιώδεις Αρχές Ελέγχου για τον Δημόσιο Τομέα
- ◆ ISSAI 400 – Αρχές Ελέγχου Συμμόρφωσης

Το ISSAI 100 παρουσιάζει τον ορισμό του ελέγχου του δημόσιου τομέα και παρέχει τις βασικές έννοιες, στοιχεία και αρχές (τόσο τις γενικές αρχές που σχετίζονται με τον έλεγχο, όσο και τις αρχές που σχετίζονται με τις διάφορες φάσεις της διαδικασίας ελέγχου) που ισχύουν για όλους τους ελέγχους του δημόσιου τομέα.

Το Πρότυπο ISSAI 400 ορίζει τον έλεγχο συμμόρφωσης ως μια ανεξάρτητη εκτίμηση του κατά πόσο ένα δεδομένο θέμα είναι σύμφωνο με τις αρχές που έχουν οριστεί ως κριτήρια ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην αξιολόγηση του κατά πόσο οι ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα συνάδουν με τις αρχές ή κανόνες που τον διέπουν. Οι αρχές και κανόνες αυτοί μπορεί να αφορούν στη συμμόρφωση με διατάξεις των σχετικών Νόμων, Κανονισμών ή συμφωνιών ή με τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων.

3.4.2 Ελεγκτική προσέγγιση

Ο παρών έλεγχος βασίστηκε σε στοιχεία που υποβλήθηκαν από το ΓΕΝ σε επισκόπηση εγγράφων, μητρώων και αρχείων αλληλογραφίας και στη διενέργεια συναντήσεων με την Επίτροπο και το προσωπικό του ΓΕΝ.

Ο έλεγχος καλύπτει το έτος 2019, εκτός όπου ρητά αναφέρεται διαφορετικά.

Τα ευρήματα του ελέγχου διαβιβάστηκαν για σχόλια και απόψεις στην Επίτροπο Νομοθεσίας και οι απόψεις της ενσωματώθηκαν, όπου ενδείκνυτο, στην παρούσα Έκθεση.

3.4 Κριτήρια ελέγχου

Για σκοπούς του ελέγχου χρησιμοποιήθηκαν, ως αρχές και κανόνες, τα ακόλουθα:

- ◆ Ο περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.38(Ι)/2014) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι.
- ◆ Ο περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος (Ν.73(Ι)/2016) και οι δυνάμει αυτού εκδοθέντες Κανονισμοί και εγκύκλιοι, περιλαμβανομένου του οδηγού βέλτιστων πρακτικών που έχει εκδώσει η Αρμόδια Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.
- ◆ Οι περί Δημόσιας Υπηρεσίας (Χορήγηση Αδειών) Κανονισμοί (Κ.Δ.Π. 101/95).

4. Ευρήματα και συστάσεις

4.1 Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (ΥΣ), ημερ. 29.7.2015

Όπως αναφέρεται εκτενέστερα στην Ειδική Έκθεση της Υπηρεσίας μας αρ. ΓΕΝ&ΕΠΔΠ/01/2017 για την περίοδο 1.9.2016–31.8.2017, με βάση την πιο πάνω απόφαση του ΥΣ και τις μετέπειτα αποφάσεις, ημερ. 9.3.2016 και 26.10.2016, είχαν υπογραφεί 22 συμφωνίες με 4 ιδιώτες δικηγόρους, συνολικού ύψους €582.000 πλέον ΦΠΑ, που αφορούσαν στην αγορά υπηρεσιών για την ετοιμασία νομοθετημάτων μέσα στα πλαίσια των συνομιλιών για την επίλυση του κυπριακού και στον συντονισμό από την δικηγόρο Α των υποομάδων εργασίας (που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, προκαταρκτικό έλεγχο της σχετικής με την επίλυση του Κυπριακού νομοθεσίας που θα συνταχθεί από τις υποομάδες, πριν την εξέταση των τελικών νομοσχεδίων από την Επίτροπο).

Από τον επιτόπιο έλεγχο παρατηρήθηκαν τα ακόλουθα:

- ♦ Σύμφωνα με τον πίνακα που ακολουθεί, στις 31.12.2019 εκκρεμούσε η πληρωμή 7 τιμολογίων συνολικού ύψους €69.358, τα οποία είχαν εκδοθεί από 4 ιδιώτες δικηγόρους κατά τα έτη 2017 και 2019.

A/A	Ονοματεπώνυμο Πιστωτή	Λεπτομέρειες Οφειλής	Ημερ. Τιμολογίου	Αρ. Τιμολ.	Ποσό Οφειλής €
1	Δικηγόρος Α	Συμφωνία για Ομοσπονδιακή Νομοθεσία Συντονισμός	16/5/2019	1235	5.355
			16/5/2019	1236	3.570
			5/12/2019	1366	27.351
2	Δικηγόρος Β	Συμφωνία για Ομοσπονδιακή Νομοθεσία	26/5/2017	118	1.666
			26/5/2017	119	2.142
3	Δικηγόρος Γ	Συμφωνία για Ομοσπονδιακή Νομοθεσία	2/5/2019	12019	6.069
4	Δικηγόρος Δ	Συμφωνία για Ομοσπονδιακή Νομοθεσία	13/5/2019	1761	23.205
ΣΥΝΟΛΟ					69.358

- ♦ Ενώ αρχικά η Επίτροπος είχε επισημάνει την αδυναμία προώθησης της πληρωμής των πιο πάνω τιμολογίων, στη συνέχεια με την επιστολή της προς τη Γενική Λογίστρια, ημερ. 9.3.2020, η οποία κοινοποιήθηκε στην Υπηρεσία μας, ενημερωθήκαμε ότι, για τα τιμολόγια της Δικηγόρου Α με αρ. 1236 και 1366, είχε ικανοποιηθεί ότι υπάρχουν παραδοτέα και έχει προχωρήσει στις σχετικές εγκρίσεις για να προχωρήσει η εξόφληση τους.

Στην ίδια επιστολή αναφέρεται επίσης ότι, για το τιμολόγιο της Δικηγόρου Α με αρ. 1235 που αφορά το νομοσχέδιο για τα Προσωπικά Δεδομένα, έχει διαπιστώσει ότι το νομοσχέδιο συντάχθηκε από το Γραφείο της Επιτρόπου Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και η εν λόγω δικηγόρος περιορίστηκε σε διορθώσεις οι οποίες εμπίπτουν εντός του πλαισίου της Σύμβασης

Συντονισμού. Στην επιστολή της Επιτρόπου αναφέρεται ότι δόθηκε προκαταβολή προς την Δικηγόρο Α για εργασία που στην ουσία δεν έγινε από αυτήν.

Σημειώνεται ότι, για την ετοιμασία του εν λόγω νομοσχεδίου, η δικηγόρος έλαβε ως προκαταβολή ποσό ύψους €7.140 (περιλαμβανομένου του ΦΠΑ).

Σύσταση: Σε περίπτωση που η Επίτροπος δεν έχει προχωρήσει στην εξόφληση των τιμολογίων 1236 και 1366, συστήνουμε όπως η Επίτροπος αποκόψει το ποσό που έχει ήδη καταβληθεί στην δικηγόρο ως προκαταβολή για την ετοιμασία του νομοσχεδίου για τα Προσωπικά Δεδομένα. Εάν η Επίτροπος έχει ήδη εξοφλήσει τα προαναφερθέντα τιμολόγια, θα πρέπει να προβεί στην ανάκτηση της προκαταβολής για το εν λόγω νομοσχέδιο, χωρίς να αποκλείεται η λήψη δικαστικών μέτρων εναντίον των εμπλεκόμενων. Επίσης, ζητήσαμε ενημέρωση και για τον τρόπο χειρισμού των υπόλοιπων τιμολογίων.

Η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι η καθυστέρηση που παρατηρήθηκε στην εξόφληση των τιμολογίων, οφείλεται εκτός από την πολυπλοκότητα του θέματος και στο γεγονός ότι, η ίδια ζήτησε δύο φορές βοήθεια από την προκάτοχό της και την ίδια τη Δικηγόρο Α, οι οποίες αμφότερες αρνήθηκαν να συναντηθούν για το θέμα. Οι άλλοι δικηγόροι που υπέβαλαν τα τιμολόγια ήταν βοηθητικοί και η αρχική της ανησυχία ξεπεράστηκε, αφού εντόπισε και το υλικό που παρέδωσαν, το οποίο φυλαγόταν σε απόρρητους φακέλους του ΓΕΝ.

Σχετικά με τα τιμολόγια που προσκομίστηκαν από την Δικηγόρο Α, η Επίτροπος μάς πληροφόρησε ότι εξακολουθεί να αμφισβητεί το τιμολόγιο με αρ. 1235 ύψους €4.500 πλέον ΦΠΑ, ενώ με επιστολή της προς τη Γενική Λογίστρια στις 15.4.2020, την ενημέρωσε σχετικά για να προβεί στην ανάλογη αποκοπή της προκαταβολής, ύψους €7.140 από τα ποσά των τιμολογίων αρ. 1236 και 1366. Στη συνέχεια, στις 3.6.2020 και 30.6.2020, η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι εξοφλήθηκαν τα τιμολόγια 1236 και 1366 με αποκοπή του εν λόγω ποσού.

4.2 Αρχείο Διεθνών Συνθηκών της Κυπριακής Δημοκρατίας

Για το θέμα αυτό έγινε εκτενής αναφορά στην Ειδική Έκθεση της Υπηρεσίας μας, ημερ. 28.12.2017. Η Επίτροπος με επιστολή προς την Υπηρεσία μας, ημερ. 19.12.2019, μας ενημέρωσε ότι το Υπουργείο Εξωτερικών δεν τηρεί πλέον το Μητρώο Διεθνών Συμβάσεων, το οποίο θεωρεί αποκλειστικά αρμοδιότητα της Επιτρόπου.

Το Υπουργικό Συμβούλιο, με την απόφαση του με αρ. 88.135, ημερ. 11.9.2019, ενέκρινε τη μίσθωση υπηρεσιών δύο νομικών συμβούλων από τη Νομική Υπηρεσία για περίοδο 17 μηνών, με σκοπό τη διαχείριση διεθνών συμβατικών κειμένων για τις ανάγκες του Γραφείου της Επιτρόπου Νομοθεσίας.

Ζητήσαμε όπως ενημερωθούμε για τις εξελίξεις καθ' όσον αφορά στην τήρηση και ενημέρωση του Μητρώου Διεθνών Συνθηκών.

Η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι, μετά από συνάντηση με τον Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εξωτερικών και τον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου, στις 29.1.2020 και παρά τις αντιρρήσεις της, αποφασίστηκε όπως, το μητρώο παραμείνει υπό την ευθύνη της και ο Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας θα προχωρήσει στην μίσθωση των υπηρεσιών ως η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το θέμα εξακολουθεί να παραμένει σε εκκρεμότητα, αφού, όπως μας πληροφόρησε η

Επίτροπος, η Νομική Υπηρεσία που ανέλαβε να προβεί στη διαδικασία μίσθωσης ανέφερε ότι, λόγω των οικονομικών επιπτώσεων του κορωνοϊού, η διαδικασία μίσθωσης νομικών συμβούλων για την τήρηση του Μητρώου Διεθνών Συμβάσεων δεν μπορεί να είναι στις άμεσες προτεραιότητες. Στις 30.6.2020, η Επίτροπος μάς ενημέρωσε εκ νέου ότι απέστειλε επιστολή στο Υπουργικό Συμβούλιο στις 22.5.2020 για τροποποίηση της απόφασης του ώστε η διαδικασία μίσθωσης υπηρεσιών των δύο νομικών συμβούλων να γίνει από το Υπουργείο Εξωτερικών και την ίδια.

4.3 Άδειες ασθενείας

Όπως αναφέρεται εκτενέστερα στην Ειδική Έκθεση της Υπηρεσίας μας αρ. ΓΕΝ&ΕΠΔΠ/01/2017 για την περίοδο 1.9.2016–31.8.2017, παρατηρείται ότι, υπάλληλοι του γραφείου απουσιάζουν συστηματικά από την εργασία με άδεια ασθενείας. Σύμφωνα με τα στοιχεία που τηρούνται από το ΓΕΝ, κατά το 2019, οι 4 Νομικοί Λειτουργοί του ΓΕΝ απουσίαζαν συνολικά 438 ημέρες με άδεια ασθενείας. Ο μέσος όρος αδειών ασθενείας, ανά νομικό λειτουργό, ήταν 110 ημέρες και κυμαινόταν από 49 μέχρι 248 ημέρες. Η παρούσα αναφορά δεν υποδηλοί ότι εξ ανάγκης υπάρχει κατάχρηση, όμως η επανάληψή της έχει απασχολήσει την Επίτροπο Νομοθεσίας και έθεσε το θέμα των αδειών ασθενείας στη Διευθύντρια του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού (ΔΤΔΔΠ), με επιστολή, ημερ. 12.12.2019. Στην εν λόγω επιστολή σημειώνεται, μεταξύ άλλων, ότι οι περί Δημόσιας Υπηρεσίας (Χορήγηση Αδειών) Κανονισμοί (Κ.Δ.Π. 101/1995) πρέπει να επαναξιολογηθούν και να τερματιστούν οι καταχρήσεις σε άδειες ασθενείας, αφού οδηγούν σε διασπάθιση δημόσιου χρήματος και παράλληλα έλλειψη παραγωγικότητας.

Σημειώνουμε, επίσης, ότι ακόμη και στην περίπτωση που δεν υπάρχει η παραμικρή κατάχρηση από οποιονδήποτε εκ των τεσσάρων Νομικών Λειτουργών, η τόσο συχνή απουσία τους προφανώς επηρεάζει πολύ δυσμενώς την παραγωγικότητα του ΓΕΝ.

Ζητήσαμε από την Επίτροπο Νομοθεσίας να μας ενημερώσει για την εξέλιξη του θέματος.

Η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι το θέμα την έχει απασχολήσει και η ίδια έχει αποταθεί στη ΔΤΔΔΠ στις 12.12.2019 αναφορικά με τα θέματα που προκύπτουν από την μη εφαρμογή του Κανονισμού 11(2) της Κ.Δ.Π. 101/1995 και συγκεκριμένα την έγκριση των αδειών ασθενείας από το Ιατροσυμβούλιο, σε μεταγενέστερο στάδιο, πολύ αργότερα από τη χορήγηση της άδειας, χωρίς να λάβει απάντηση. Στις 30.6.2020, η Επίτροπος μάς ενημέρωσε εκ νέου ότι έλαβε απάντηση στις 16.6.2020 ότι το Υπουργείο Υγείας με το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού προωθούν τροποποίηση των Κανονισμών.

Η Επίτροπος θεωρεί ότι, ο μεγάλος αριθμός των αδειών, στην ουσία αποδυναμώνει τον θεσμό τον ίδιο, αλλά και τις εργασίες του Γραφείου, με αποκορύφωμα την κατάσταση που έχει δημιουργηθεί και λόγω του COVID-19. Συγκεκριμένα, από την 1.1.2020 μέχρι τις 21.4.2020, 3 από τους 4 λειτουργούς απουσίαζαν συνολικά 139 ημέρες με άδεια ασθενείας. Η Επίτροπος μάς ενημέρωσε επίσης ότι αμφισβητεί κάποια από τα πιστοποιητικά ασθενείας και έχει αποταθεί στη Γενική Διευθύντρια του Υπουργείου Υγείας, ενώ σημειώνει ότι στους εν λόγω λειτουργούς δόθηκε η επιλογή εργασίας από το σπίτι, χωρίς να την αποδεχτούν.

4.4 Μετατροπή συνεργάτη με αγορά υπηρεσιών σε μισθωτό αορίστου χρόνου

Όπως αναφέρεται και στην επιστολή μας, ημερ. 7.11.2016, προς το ΓΕΝ, η πρώην Επίτροπος Νομοθεσίας από το 2008 μέχρι το 2016 είχε προβεί σε σύναψη 9 συμβάσεων παροχής νομικών υπηρεσιών συνολικού ύψους €172.500 με συγκεκριμένη δικηγόρο, από τις οποίες οι 4 με απευθείας ανάθεση και οι 5 με συνοπτικές διαδικασίες. Αναφέραμε ότι δεν έπρεπε να γίνεται κατάτμηση της προσφοράς, ενώ θα έπρεπε να τηρούνται οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης των οικονομικών φορέων, οι οποίες θα πρέπει να διασφαλίζονται, κατά το δυνατόν, σε κάθε είδους δημόσια σύμβαση.

Μετά από αίτημα της δικηγόρου προς το Διευθυντή Υπηρεσιών Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΔΥΚΑ) για εξέταση του καθεστώτος απασχόλησης της, ο ΔΥΚΑ κατόπιν διεξαγωγής έρευνας, με την επιστολή, ημερ. 21.9.2017, ενημέρωσε το ΓΕΝ ότι κατέληξε στην απόφαση ότι η απασχόλησή της εμπίπτει στην κατηγορία μισθωτού προσώπου.

Η δικηγόρος μετατράπηκε σε μισθωτό αορίστου χρόνου από 25.9.2017 και τοποθετήθηκε στις συνδυασμένες κλίμακες Α9-Α11-Α12. Με βάση την Εγκύκλιο του Υπουργείου Οικονομικών αρ. 1561, ημερ. 28.11.2017, επειδή οι υφιστάμενες ετήσιες απολαβές της (€12.812) ήταν χαμηλότερες από την αρχική βαθμίδα της Α9, η κλίμακα της επεκτάθηκε προς τα κάτω και έλαβε εξαμηνιαίες προσαυξήσεις και τοποθετήθηκε στις €13.676 από την 1.2.2018.

Ωστόσο, από τον έλεγχο του Εντύπου ΓΕΝ95, παρατηρήθηκε ότι, από την ημερομηνία μετατροπής της σε μισθωτό από τις 25.9.2017 μέχρι και τις 31.12.2017, η δικηγόρος έλαβε συνολικά 28 ημέρες άδεια άνευ απολαβών, χωρίς να γίνει διόρθωση της ημερομηνίας προσαύξησης της, η οποία έπρεπε να μετατεθεί από την 1.2.2018 στην 1.3.2018.

Σύσταση: Το ΓΕΝ να μεριμνά και να λαμβάνει τέτοια μέτρα, έτσι ώστε οι συμβάσεις μίσθωσης υπηρεσιών να μην δημιουργούν υπαλληλική σχέση και τελικά να οδηγούν σε εργοδότηση προσωπικού. Για τέτοιες περιπτώσεις θα εξετάζεται θέμα αστικής ή ποινικής ευθύνης και επιπρόσθετα πειθαρχικής ευθύνης των ελεγχόντων λειτουργών (Εγκύκλιος 1517 του Υπουργείου Οικονομικών, ημερ. 14.5.2015). Επίσης, να γίνουν οι σχετικές διορθώσεις στη μισθοδοσία της εν λόγω υπαλλήλου.

Η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι το θέμα αφορά στην προκάτοχό της, αφού η εν λόγω υπάλληλος είχε ήδη συμπληρώσει 30 μήνες διαρκούς απασχόλησης πριν χρόνια. Όσον αφορά στην ημερομηνία προσαύξησης της, η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι βρίσκεται σε επικοινωνία με το Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας για να τηρηθούν τα προβλεπόμενα από τον Νόμο και τους Κανονισμούς.

Στη συνέχεια στις 3.6.2020 μάς ενημέρωσε ότι έγινε η διόρθωση της ημερομηνίας προσαύξησης, καθώς και μείωση των απολαβών της εν λόγω λειτουργού.

5. Γενικά συμπεράσματα

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η νέα Επίτροπος έχει καταβάλει προσπάθειες για συμμόρφωση με τις προηγούμενες εισηγήσεις της Υπηρεσίας μας.

Ωστόσο, τα προβλήματα με το προσωπικό αποτελούν τροχοπέδη στην υλοποίηση του βασικού όρου εντολής της Επιτρόπου, που είναι ο εκσυγχρονισμός, απλοποίηση, κωδικοποίηση ή/και αναθεώρηση της εθνικής νομοθεσίας. Τη στιγμή που δεκάδες Νόμοι, ορισμένοι θεμελιώδεις για το κράτος δικαίου, παραμένουν ως είχαν ή με ελάχιστες αλλαγές, από την περίοδο προ του 1960 και με δεδομένη την αναμενόμενη (λόγω έλλειψης νομικών γνώσεων) αδυναμία των Υπουργείων της Κυβέρνησης να συντάξουν νομικά πολύπλοκα νομοσχέδια (όπου τούτο απαιτείται), η Επίτροπος θα πρέπει να εξεύρει τρόπους για υπερπήδηση των προβλημάτων στελέχωσης και/ή να υιοθετήσει εναλλακτικές επιλογές. Η ενίσχυση με νέο προσωπικό ή τούτο σε συνδυασμό με μερικό εξωπορισμό της σύνταξης ή της αναθεώρησης συγκεκριμένων νομοσχεδίων, θα πρέπει να απασχολήσουν τόσο την Επίτροπο όσο και την Κυβέρνηση που θα κληθεί να εξασφαλίσει το προσωπικό ή τα πρόσθετα Κονδύλια.

Η Επίτροπος μάς ενημέρωσε ότι για τις δύο μόνιμες θέσεις του Προϋπολογισμού του 2020 έλαβε απάντηση από τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας στις 9.6.2020 ότι η πλήρωσή τους έχει ανασταλεί στη βάση της εγκυκλίου του Υπουργείου Οικονομικών με αρ. 1618. Επίσης, ζήτησε από τον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας γραπτώς στις 19.5.2020 τη στελέχωση του Γραφείου της από τη Νομική Υπηρεσία και έλαβε αρνητική απάντηση, με πρόθεση να επανεξετάσει το θέμα μελλοντικά. Παρόλο που έχει κάνει πολλά διαβήματα για τη στελέχωση του Γραφείου της, εντούτοις δεν προβλέπει σύντομα λύση.