

24 Οκτωβρίου, 1996

[ΠΙΚΗΣ, Π., ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ,
ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ ΑΡΤΕΜΗΣ, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ
ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ΝΙΚΟΛΑΟΥ, ΚΑΛΛΗΣ, ΚΡΟΝΙΔΗΣ, Δ/στές]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 140 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ,

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,

Αιτητής,

v.

ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ (ΑΡ. 1),

Καθ' ης η Αίτηση.

(Αναφορά Αρ. 3/96).

-
- Συνταγματικό Δίκαιο — Συνταγματικότητα νόμων — Αναφορά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για γνωμάτευση από το Ανώτατο Δικαστήριο κατά πόσο "ο περί Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία Νόμος του 1996", ευρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις του Άρθρου 80.2 και κατ' επέκταση, του Άρθρου 179 του Συντάγματος. 5
- Σύμβαση Αρ. 115 για την Επαγγελματική Ασφάλεια και Υγεία στο Περιβάλλον Εργασίας — Κυρώθηκε με το Νόμο 242/88 — Ανάλογες ή όμοιες υποχρεώσεις επιβάλλονται και από την οδηγία-πλαίσιο 89/931 της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 10
- Λέξεις και Φράσεις — "Συνεπάγεται" το Άρθρο 80.2 του Συντάγματος. 15
- Ερμηνεία συνταγματικών διατάξεων — Άρθρο 80.2 του Συντάγματος. 15
- Η συνταγματικότητα του κρινόμενου νόμου αμφισβητήθηκε για δύο λόγους:
1. Εθεμελιώονετο σε πρόταση νόμου που προήλθε από Βουλευτή, και 20
 2. Προέβλεπε αύξηση των εξόδων του προϋπολογισμού. 20
- Ο δικηγόρος της Βουλής, αμφισβήτησε τον ισχυρισμό ότι ο νό- 25

3 Α.Α.Δ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπρ. (Αρ. 1)

μος αντιβαίνει προς το Άρθρο 80.2 του Συντάγματος, και επίσης το παραδεκτό της Αναφοράς.

5 Ο Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, αναφέρθηκε στο Άρθρο 40 του Γαλλικού Συντάγματος, το οποίο εισιγήθηκε, ταυτίζεται ουσιαστικά προς το Άρθρο 80.2 και επομένως η ερμηνεία του θα ήταν δυνατό να διαφωτίσει το πεδίο για την ερμηνεία του Αρθρου 80.2.

10 Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου αποφάσισε ότι:

Υπάρχουν διαφορές μεταξύ του Άρθρου 40 του Γαλλικού Συντάγματος και του Άρθρου 80.2 του Κυπριακού Συντάγματος γι' αυτό και το Γαλλικό Σύνταγμα δεν μπορεί να διαφωτίσει την ερμηνεία του Άρθρου 80.2. Το Άρθρο 80.2 έχει ερμηνευθεί σε σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

20 Ο κρινόμενος νόμος επεκτείνει τους τόπους εργασίας στους οποίους πρέπει να τηρούνται οι συνθήκες υγείας και ασφάλειας και να εξασφαλίζεται το περιβάλλον εργασίας που καθορίζει ο νόμος. Η τήρηση και εκπλήρωση των καθηκόντων που επιβάλλει, βαρύνει τους κατόχους και διαχειριστές των τόπων εργασίας. Η επιτήρηση της εφαρμογής του νόμου αποτελεί ευθύνη των αρμοδίων, κατά το νόμο, κυβερνητικών αρχών. Ο νόμος δεν προβλέπει αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού. Το διαθέσιμο προσωπικό, η ενίσχυσή του από άλλες κρατικές υπηρεσίες, καθώς και η αποδοτικότητά του, είναι στοιχεία τα οποία υπεισέρχονται στον καθορισμό των επιπτώσεων του νόμου στις χρηματικές υποχρεώσεις του κράτους. Ο κρινόμενος νόμος διακρίνεται από τον περί Συντάξεων (Τροποποιητικό) Νόμο του 1990 και τον περί Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως (Τροποποιητικό) Νόμο του 1991, οι οποίοι επίσης προέρχονταν από πρόταση νόμου και οι οποίοι κρίθηκαν αντισυνταγματικοί, επειδή συνεπάγονταν αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού.

35 Εν όψει των όσων αναφέρονται πιο πάνω, δίδεται γνωμάτευση, ότι ο περί Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία Νόμος του 1996, δεν είναι αντίθετος ούτε ασύμφωνος με τα Άρθρα 80.2 και 179 του Συντάγματος.

40 *Ο κρινόμενος Νόμος δεν είναι αντισυνταγματικός.*

Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:

Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων, Ανα-

φορά 2/90, ημερ. 20/12/90,

Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (1994) 3
Α.Α.Δ. 275,

5

Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (1993) 3
Α.Α.Δ. 16.

Αναφορά.

10

Αναφορά με την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ζητά γνωμάτευση από το Ανώτατο Δικαστήριο, κατά πόσο ο "Περί Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία Νόμος του 1996, βρίσκεται σε αντίθεση και/ή είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των Άρθρων 80.2 και 179 του Συντάγματος.

15

Λ. Λουκαΐδης, Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Μ. Τριανταφυλλίδης με Α. Μιλτιάδους (κα) και Λ. Στυλιανού (κα), για την Βουλή των Αντιπροσώπων.

20

Cur. adv. vult.

ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ: Τη Γνωμάτευση του Δικαστηρίου θα δώσει ο Γ. Μ. Πιχής, Π.

25

ΠΙΚΗΣ, Π.: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας επιζητεί τη γνωμάτευση του Ανωτάτου Δικαστηρίου, κατά πόσο «ο περί Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία Νόμος του 1996» ευρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις του Άρθρου 80.2 και, κατ' επέκταση, του Άρθρου 179 του Συντάγματος, το οποίο καθιστά το Σύνταγμα τον υπέρτατο νόμο της Δημοκρατίας. Αμφισβητείται η συνταγματικότητα του νόμου στην ολότητά του, επειδή, αφενός, ο νόμος θεμελιώνεται σε πρόταση νόμου που προήλθε από Βουλευτή (τον κ. Ρ. Πρέντζα) και, αφετέρου, συνεπάγεται αύξηση των προβλεπομένων από τον προϋπολογισμό εξόδων. Το Άρθρο 80.2 απαγορεύει την υποβολή από βουλευτή πρότασης νόμου, συνεπαγομένης αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού. Τούτο είναι επιτρεπτό μόνο σε Υπουργούς, μέσω της κατάθεσης νομοσχεδίου.

30

35

40

Είναι παραδεκτό ότι ο νόμος δεν προβλέπει άμεσα την επιβάρυνση του προϋπολογισμού με πρόσθετες δαπάνες. Σκοπός του νόμου είναι η βελτίωση των συνθηκών υγείας και ασφάλειας στους

τόπους εργασίας, μέσω διαρθρωτικών αλλαγών της υφιστάμενης νομοθεσίας. Επεκτείνονται ουσιαδώς οι τόποι εργασίας οι οποίοι υπόκεινται στις διατάξεις του νόμου. Η διεύρυνση του νόμου επάγεται σημαντική αύξηση των υποστατικών τα οποία θα τελούν υπό επιτήρηση. Το γεγονός αυτό θα καταστήσει, σύμφωνα με τον κ. Λουκαΐδη, αναγκαία την πρόσληψη πρόσθετου αριθμού επιθεωρητών υποστατικών εργασίας, που θα επιφέρει αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού. Είναι η αντιμετώπιση αυτής της προοπτικής, που θα οδηγήσει έμμεσα στην αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού. Ο κ. Τριανταφυλλίδης, εκ μέρους της Βουλής, αμφισβήτησε τον ισχυρισμό ότι ο νόμος αντιβαίνει το Άρθρο 80.2, αλλά και το παραδεκτό της Αναφοράς.

15 Το ιστορικό του νόμου έχει ως εξής:-

1. Η ανάγκη για την τροποποίηση και εκσυγχρονισμό της υπάρχουσας νομοθεσίας προέκυψε από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η Σύμβαση Αρ. 115 για την Επαγγελματική Ασφάλεια και Υγεία στο Περιβάλλον Εργασίας, η οποία κυρώθηκε με το Νόμο 242/88. Ανάλογες ή όμοιες υποχρεώσεις επιβάλλονται και από την οδηγία - πλαίσιο 89/931 της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Ετοιμάστηκε προσχέδιο νόμου από τις κυβερνητικές αρχές, το οποίο, αφού εγκρίθηκε από το Εργατικό Συμβουλευτικό Σώμα, έτυχε νομοτεχνικής επεξεργασίας από τη Γενική Εισαγγελία. Υποβλήθηκε προς έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο, ως συνάγεται, το ενέκρινε κατ' αρχήν. Η προώθησή του, όμως, προσέκρουσε, όπως σημειώνεται στην έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, σε διαφωνίες μεταξύ ορισμένων Υπουργείων ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων για την εφαρμογή του.
3. Η καθυστέρηση της Κυβέρνησης να καταθέσει το νομοσχέδιο στη Βουλή οδήγησε στην κατάθεση της πρότασης νόμου, με όμοιο ή συναφές περιεχόμενο με το κυβερνητικό νομοσχέδιο και ταυτόσημο σκοπό.
4. Παρόλο που η Κυβέρνηση δε φαίνεται να αντέδρασε στην πρωτοβουλία για την κατάθεση της πρότασης νόμου, δεν υπάρχει οτιδήποτε, το οποίο να καταδεικνύει ότι συγκατατέθηκε στην ψήφισή της. Συνεπώς, δεν επήλθε οποιαδήποτε μεταβολή στη θεμελίωση του νόμου. Δε συντρέχει, επομένως, λόγος να εξετάσουμε κατά πόσο η συγκατάθεση αρμόδιας κυβερνητικής αρχής στην επιψήφιση πρότασης νόμου την εξο-

μοιώνει με κυβερνητικό νομοσχέδιο, για τους σκοπούς του Άρθρου 80.2 του Συντάγματος.

Η εισήγηση ότι η Αναφορά είναι απαράδεκτη απορρίπτεται.

5

Ο κ. Λουκαΐδης έκανε ιδιαίτερη αναφορά στο Άρθρο 40 του Γαλλικού Συντάγματος, το οποίο, εισηγήθηκε, ταυτίζεται ουσιαστικά προς το Άρθρο 80.2 και, επομένως, η ερμηνεία του μπορεί να διαφωτίσει το πεδίο για την ερμηνεία του Άρθρου 80.2.

10

Το Άρθρο 40 του Γαλλικού Συντάγματος, σε ελληνική μετάφραση, προβλέπει:-

“Οι προτάσεις και τροποποιήσεις που διατυπώνονται από μέλη της Βουλής δεν είναι παραδεκτές, όταν η υιοθέτησή τους θα είχε σαν συνέπεια, είτε μια μείωση των δημοσίων προσόδων είτε τη δημιουργία ή την επαύξηση μιας δημόσιας δαπάνης.”

15

Στο σύγγραμμα Finances Publiques, Έκδοση 6η, σελ. 285-286, στο οποίο αναφέρθηκε ο κ. Λουκαΐδης, εξηγείται ότι η επαύξηση δημόσιας δαπάνης, έστω με έμμεσο τρόπο, καλύπτεται από τις απαγορευτικές διατάξεις του Άρθρου 40, οι οποίες τυγχάνουν αυστηρής εφαρμογής.

20

Αντιπαραβολή του Άρθρου 40 του Γαλλικού με το Άρθρο 80.2 του Κυπριακού Συντάγματος - «Ουδεμία πρόταση νόμου συνεπαγομένη αύξηση των υπό του προϋπολογισμού προβλεπομένων εξόδων δύναται να υποβληθή υπό βουλευτού.» - αποκαλύπτει διαφορές μεταξύ τους.

25

Το Γαλλικό Σύνταγμα δε συναρτά την απαγόρευση άμεσα με τις δαπάνες που προβλέπει ο προϋπολογισμός. Η αναφορά, εξάλλου, στη «δημιουργία» δαπάνης φαίνεται να επεκτείνει την εμβέλεια του, σε σύγκριση με το Άρθρο 80.2 του Κυπριακού Συντάγματος.

30

Το Άρθρο 80.2 έχει ερμηνευθεί σε σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές, το Άρθρο 80.2 απαγορεύει προτάσεις νόμου (από βουλευτές), οι οποίες καθιστούν αναπόφευκτη την αύξηση των δαπανών που προβλέπει ο προϋπολογισμός. Αυτή είναι η ερμηνεία που αποδίδεται στον όρο «συνεπάγεται», στο πλαίσιο του Άρθρου 80.2. Στην *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων* - (Αναφορά 2/90 - 20/12/90), ο περί Συντάξεων (Τροποποιητικός) Νόμος του 1990, (προήλθε από πρόταση νόμου), ο οποίος παρείχε δικαίωμα σε αφυ-

35

40

5 πηρετήσαντες αστυνομικούς να επιστρέψουν στις τάξεις της Αστυ-
νομίας, κρίθηκε αντισυνταγματικός, επειδή συνεπαγόταν αναπό-
φευκτα αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού. Για όμοιους
10 λόγους, κρίθηκε αντισυνταγματική η σχετική διάταξη του περί Πα-
γκύπριας Ένωσης Προσφύγων (Σύσταση, Σκοποί, Λειτουργία, Δο-
μή, Αρμοδιότητες και Άλλα Συναφή Θέματα) Νόμου του 1992, που
15 πρόβλεπε τη χρηματοδότηση από το κράτος της Παγκύπριας Ένω-
σης Προσφύγων, χωρίς η πρόταση να έχει προέλθει από κυβερνη-
τική αρχή - (βλ. *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντι-
προσώπων* (1994) 3 Α.Α.Δ. 275. Από την απόφαση στην *Πρόεδρος
της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων* (1993) 3 Α.Α.Δ. 16,
προκύπτει ότι νόμος, ο οποίος επαυξάνει τις χρηματικές υποχρεώ-
σεις του κράτους προς τους πολίτες, συνεπάγεται αναπόφευκτα
αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού, εφόσο, για την αντιμε-
τάπισή τους, χρειάζονται πρόσθετες πιστώσεις. Για το λόγο αυτό,
ο περί Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως (Τροποποιητικός) Νόμος
του 1991 κρίθηκε αντισυνταγματικός, επειδή είχε ως αφετηρία πρό-
ταση νόμου και όχι κυβερνητικό νομοσχέδιο.

20 Ο υπό διερεύνηση νόμος επεκτείνει τους τόπους εργασίας,
στους οποίους πρέπει να τηρούνται οι συνθήκες υγείας και ασφά-
λεια και να εξασφαλίζεται το περιβάλλον εργασίας που καθορί-
ζει ο νόμος. Η τήρηση και η εκπλήρωση των καθηκόντων που επι-
βάλλει βαρύνει τους κατόχους και διαχειριστές των τόπων εργα-
25 σίας. Η επιτήρηση της εφαρμογής του νόμου αποτελεί ευθύνη των
αρμοδίων, κατά το νόμο, κυβερνητικών αρχών. Ο νόμος δεν προ-
βλέπει αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού, ούτε καταφαί-
νεται ότι η εκπλήρωση των υποχρεώσεων του κράτους, βάσει του
νόμου, συνεπάγεται αναπόφευκτα αύξηση των δαπανών του προ-
30 ϋπολογισμού. Το διαθέσιμο προσωπικό, η ενίσχυσή του από άλλες
υπηρεσίες του κράτους, καθώς και η αποδοτικότητά του, είναι
στοιχεία τα οποία υπεισέρχονται στον καθορισμό των επιπτώσε-
ων του νόμου στις χρηματικές υποχρεώσεις του κράτους.

35 Γνωματεύουμε ότι ο περί Ασφάλειας και Υγείας στην Εργα-
σία Νόμος του 1996 δεν είναι αντίθετος ούτε ασύμφωνος με τα
Άρθρα 80.2 και 179 του Συντάγματος.

40 Η Γνωμάτευση του Ανωτάτου Δικαστηρίου θα κοινοποιηθεί
στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τη Βουλή των Αντιπροσώπων.

*Ο κρινόμενος Νόμος δεν είναι
αντισυνταγματικός.*