

1 Φεβρουαρίου, 1991

[ΧΑΤΖΗΓΕΩΡΓΑΡΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ  
ΝΕΔΗ ΠΕΡΙΔΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 737/90).

Ερμηνεία — Αποφάσεις Υπουργικού Συμβουλίου — Απόφαση  
Υπουργικού Συμβουλίου 32778/21.12.89 — Συνιστά απόφαση  
διοικητικής πρακτικής που λήφθηκε από αρμόδιο όργανο στα  
πλαίσιον των αρμοδιοτήτων του — Δεν αποτελεί απόφαση δεσμευ-  
τική για την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας αλλά μόνο καθοδηγη-  
τική. 5

Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας — Μεταθέσεις δημοσίων υπαλλήλων  
— Αρμόδιο όργανο για τις μεταθέσεις η Ε.Δ.Υ.

Η αιτήτρια επεδίωξε, με την προσφυγή αυτή, την ακύρωση από-  
φασης της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας που την μετέθεσε από  
την Υπάτη Αρμοστεία Λονδίνου στην Υπηρεσία Δημόσιας Διοίκη-  
σης και Προσωπικού στη Λευκωσία. Το γενικότερο θέμα γεννήθη-  
κε με την απόφαση 32778/21.12.89 του Υπουργικού Συμβουλίου  
που υπήγαγε το Γενικό Γραμματειακό και Γενικό Βοηθητικό Προ-  
σωπικό στις ρυθμίσεις για τα μέλη της εξωτερικής υπηρεσίας της  
Δημοκρατίας. Λαμβανομένης υπόψη και της απόφασης αυτής έγι-  
ναν από την Ε.Δ.Υ. μεταθέσεις, μεταξύ των οποίων και της αιτή-  
τριας. 10  
15

(Το Δικαστήριο διαμόρφωσε την απόφασή του υιοθετώντας  
κατά κύριο λόγο πρόσφατη νομολογία που παρατίθεται αυτούσια  
στο κείμενο της απόφασης). 20

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, απο-  
φάσισε ότι:

1. Δεν υπάρχει στο προπαρασκευαστικό στάδιο της επίδικης

απόφασης παρέκλιση από τις διατάξεις του νόμου που να καθιστά τη διαδικασία πλημμελή και να επηρεάζει το κύρος της τελικής απόφασης. Όπως αναγνωρίζεται από τη νομολογία, η κρίσιμη απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου συνιστά απόφαση διοικητικής πρακτικής, η οποία λήφθηκε από αρμόδιο όργανο στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του.

2. Από το σχετικό πρακτικό της Ε.Δ.Υ. προκύπτει ευθέως ότι η Επιτροπή έχοντας πλήρη επίγνωση των αρμοδιοτήτων της αξιολόγησε στην ορθή της βάση την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, διευκρινίζοντας ότι δεν ήταν δεσμευτική γι' αυτήν και προχώρησε η ίδια στην εξέταση των αιτημάτων για τις μεταθέσεις "με βάση τα συγκεκριμένα περιστατικά" όπως χαρακτηριστικά αναφέρει. Είναι εξάλλου σαφές από το ίδιο πρακτικό ότι η Επιτροπή άχθη στην απόφασή της αφού μελέτησε τις παραστάσεις των υπαλλήλων και τις απόψεις της αρμόδιας αρχής και με γνώμονα το συμφέρον της υπηρεσίας. Οι ισχυρισμοί συνεπώς της αιτήτριας για μηχανική εξαιρέση στις αποφάσεις αναρμόδιου οργάνου, και παράλειψη εξαιρέσεως των κατ' ιδίαν περιπτώσεων σε συσχέτισμό με τις προσωπικές συνθήκες, δεν μπορεί να ευσταθήσουν.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

*Βεληγέκα ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή αρ. 792/90, ημερ. 15.12.90)*

*Sentonaris v. The Greek Communal Chamber, 1964 C.L.R. 300*

*Isaias v. Republic (1985) 3 C.L.R. 490*

*Kammitis v. Republic (1987) 3 C.L.R. 384.*

### Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας με την οποία η αιτήτρια μετατίθεται από την Υπάτη Αρμοστεία Λονδίνου στην Υπηρεσία Δημοσίας Διοίκησης και Προσωπικού στη Λευκωσία.

Α.Σ. Αγγελίδης, για την αιτήτρια.

Α. Βασιλειάδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για τους καθ' ων η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

Ο Δικαστής κ. Χατζητσαγγάλης ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση.

ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, Δ: Με την παρούσα προσφυγή η

αιτήτρια ζητά από το Δικαστήριο την πιο κάτω θεραπεία: "Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η πράξη και/ή απόφαση του καθ' ου η αίτηση η οποία περιέχεται στην επιστολή του ημερ. 17.8.1990 με βάση την οποίαν η αιτήτρια μετατίθεται από την Υπάτη Αρμοστεία Λονδίνου στην Υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού στη Λευκωσία από 3.12.90 είναι άκυρη, παράνομη και στερημένη οποιουδήποτε εννόμου αποτελέσματος.

5

Τα γεγονότα της υπόθεσης είναι σε συντομία τα ακόλουθα: Η αιτήτρια στις 3.4.72 μετατέθηκε στο Εμπορικό Κέντρο του Λονδίνου της Κυπριακής Υπάτης Αρμοστείας ενώ υπηρετούσε στο Υπουργείο Οικονομικών. Το Υπουργικό Συμβούλιο με απόφασή του με αριθμό 32778 ημερομηνίας 21.12.89 αποφάσισε:

10

(α) Να εγκρίνει στην περίπτωση των μελών του Γενικού Γραμματειακού Προσωπικού και άλλου βοηθητικού προσωπικού που υπηρετούσε στο εξωτερικό, την εφαρμογή των ρυθμίσεων που ισχύουν για τα μέλη της εξωτερικής υπηρεσίας αναφορικά με την περίοδο υπηρεσίας τους στις διπλωματικές και άλλες αποστολές της Δημοκρατίας στο εξωτερικό.

15

20

(β) Να εγκρίνει το χρονοδιάγραμμα μεταθέσεων του προσωπικού που σήμερα υπηρετεί πέραν της δετίας στο εξωτερικό.

(γ) Να καλέσει τα υπουργεία, λειτουργοί των οποίων υπηρετούν στο εξωτερικό να εφαρμόσουν και στην περίπτωση λειτουργών τους τις ρυθμίσεις που αναφέρονται στις υποπαραγράφους (α) και (β) πιο πάνω και να υποβάλουν το κάθε ένα ξεχωριστά τις εισηγήσεις του στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας για μετάθεση των πιο πάνω λειτουργών τους.

25

30

(δ) Να εξουσιοδοτήσει τον Υπουργό Οικονομικών να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες ώστε στο νέο νόμο Περί Δημόσιας Υπηρεσίας που αναμένεται να ψηφισθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων να περιληφθεί πρό-

35

νοια έτσι που το προσωπικό που είναι τοποθετημένο σε κρατικές αποστολές στο εξωτερικό να υπόκειται στις πρόνοιες του περί Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας νόμου και των κανονισμών που εκδίδονται σύμφωνα με αυτόν.

5

Στα πλαίσια της πιο πάνω απόφασης η αρμόδια αρχή υπέβαλε προτάσεις για μετάθεση αριθμού επηρεαζόμενων υπαλλήλων μεταξύ των οποίων και η αιτήτρια για την οποία ζητήθηκε μετάθεση από την Υπάτη Αρμοστεία Λονδίνου, Εμπορικό Κέντρο, στην Υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού, Λευκωσία. Με την πρόταση αυτή η αρχή διαβίβασε επίσης επιστολή με τις παραστάσεις της αιτήτριας ημερομηνίας 5.2.90.

10

Η Ε.Δ.Υ. με επιστολή της προς τον Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Οικονομικών, ημερομηνίας 12.6.90 ζήτησε τις απόψεις του όσον αφορά την ένσταση της αιτήτριας στην προτεινόμενη μετάθεσή της. Ο Γενικός Διευθυντής με επιστολή του ημερομηνίας 25.7.90 υπέβαλε τις απόψεις του.

15

Η Ε.Δ.Υ. επιλήφθηκε των προτάσεων της αρμόδιας αρχής για μεταθέσεις υπαλλήλων μελών του Γενικού Γραμματειακού Προσωπικού και Γενικού Βοηθητικού Προσωπικού που υπηρετούν σε διπλωματικές αποστολές στο εξωτερικό στη συνεδρία ημερομηνίας 31.7.90. Η Επιτροπή έλαβε γνώση της σχετικής απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου και των κανονισμών περί Εξωτερικής Υπηρεσίας. Παρόλο που με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου υιοθετούνται οι ίδιες ρυθμίσεις που ισχύουν για τους λειτουργούς της εξωτερικής υπηρεσίας και στην περίπτωση των μελών του Γενικού Γραμματειακού Προσωπικού και του Γενικού Βοηθητικού Προσωπικού, η απόφαση αυτή δεν είναι δεσμευτική για την Ε.Δ.Υ. αλλά μόνο καθοδηγητική. Η Επιτροπή, αφού έλαβε υπόψη όλα τα ενώπιόν της στοιχεία περιλαμβανομένων και των παραστάσεων της αιτήτριας καθώς και των απόψεων της αρμόδιας αρχής, αποφάσισε, ασκώντας τη διακριτική της εξουσία να μεταθέσει μεταξύ άλλων την αιτήτρια από την

25

30

35

Υπάτη Αρμοστεία Λονδίνου στην Υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού στη Λευκωσία από 2.10.90 προς το συμφέρον της υπηρεσίας. Ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Οικονομικών με επιστολή του ημερομηνίας 7.8.90 πρότεινε όπως η μετάθεση αριθμού υπαλλήλων που υπηρετούν σε διπλωματικές αποστολές στο εξωτερικό, μεταξύ των οποίων και της αιτήτριας πραγματοποιηθούν από 3.12.90 αντί από 2.10.90. Η Ε.Δ.Υ. στη συνεδρίασή της με ημερομηνία 14.8.90 τροποποίησε την ημερομηνία μεταθέσεων της αιτήτριας από 2.10.90 σε 3.12.90.

Η αιτήτρια πληροφορήθηκε για την πιο πάνω απόφαση με επιστολή του γραφείου Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας, ημερομηνίας 17.8.90.

Οι νομικοί λόγοι που επικαλείται η αιτήτρια προς υποστήριξη του αιτήματος για ακύρωση της επίδικης πράξης απορρέουν κυρίως από το άρθρο 48 του Περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου 1/90. Ειδικότερα η αιτήτρια ισχυρίζεται ότι κατά παράβαση και αντίθετα με τις πρόνοιες του άρθρου αυτού στη συγκεκριμένη περίπτωση η ανάγκη για τη μετάθεση διαπιστώθηκε όχι από την αρμόδια αρχή αλλά από το Υπουργικό Συμβούλιο, όργανο δηλαδή αναρμόδιο. Η εισήγηση ουσιαστικά για τη μετάθεση προήλθε από το Υπουργικό Συμβούλιο. Συναφής είναι και ο ισχυρισμός ότι η Επιτροπή δεν άσκησε την ευχέρεια που της παρέχει ο νόμος σε ότι αφορά τις μεταθέσεις αλλά υποτάχθηκε στην απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και η απόφαση που λήφθηκε από την Επιτροπή ήταν αποτέλεσμα δέσμιας ενέργειας, ένα "rubber stamp", όπως χαρακτηρίζεται στην αγωγή, του Υπουργικού Συμβουλίου.

Επιπλέον υπάρχει ο ισχυρισμός ότι δεν έγινε εξατομικευση της κάθε περίπτωσης, αλλά επρόκειτο για ομαδική απόφαση, χωρίς δέουσα ή επαρκή έρευνα των καθ' ιδίαν λόγων που είχαν προβληθεί.

Η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερομηνίας 21.12.89, η φύση και οι επιπτώσεις της στην τελική απόφα-

ση, αποτέλεσε πρόσφατα αντικείμενο εξέτασης του Ανωτάτου Δικαστηρίου, στα πλαίσια της προσφυγής υπ' αριθμό 792/90, Άννα Βεληγκέα ν. Δημοκρατίας, η απόφαση δόθηκε στις 15.12.90 και θα δημοσιευθεί στον τρίτο τόμο των αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου 1990, που αφορούσε την ίδια διοικητική πράξη.

Οι παρατηρήσεις του Δικαστή κ. Πιχί στο απόσπασμα που παρατίθεται αντανακλούν και τις απόψεις του δικαστηρίου αυτού επί του θέματος και δίνουν πιστεύω την απάντηση στο ερώτημα που έχει εγερθεί:

"Διαφωνώ με την εισήγηση ότι το Υπουργικό Συμβούλιο ήταν αναρμόδιο να επιληφθεί των συνθηκών και όρων υπηρεσίας των μελών του Γενικού Γραμματειακού Προσωπικού σε διπλωματικές αποστολές στο εξωτερικό, καθώς και του Βοηθητικού Προσωπικού. Η στελέχωση των διπλωματικών αποστολών, περιλαμβανομένης και της τοποθέτησης υπαλλήλων για υπηρεσία στο διπλωματικό και προξενικό κλάδο, αποτελεί αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου βάσει των ρητών διατάξεων του άρθρου 54(β) του Συντάγματος. Η εξουσία αυτή είναι συνυφασμένη με την ευθύνη του Υπουργικού Συμβουλίου για διασφάλιση της εκπροσώπησης της Κύπρου στο εξωτερικό και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών στον ευαίσθητο χώρο της εξωτερικής πολιτικής. Όχι μόνον το Υπουργικό Συμβούλιο έχει αρμοδιότητα για τη στελέχωση της εξωτερικής υπηρεσίας αλλά και ευθύνη για το συντονισμό και την εποπτεία του συνόλου της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας (άρθρο 54(δ)). Η ανάγκη για συντονισμό ήταν ιδιαίτερα έντονη σ' αυτή την περίπτωση ενόψει της μετάθεσης ή απόσπασης προσωπικού από διάφορους κλάδους της δημόσιας υπηρεσίας σε διπλωματικές αποστολές στο εξωτερικό. Άλλωστε η ανάγκη για ρύθμιση του θέματος διαπιστώθηκε σε πρώτο στάδιο και από την αρμόδια αρχή, το Υπουργείο των Οικονομικών, οι εισηγήσεις του οποίου αποτέλεσαν και την βάση για την απόφαση που είχε ληφθεί. Δε διαπιστώνεται οτιδήποτε μεμπτό είτε στη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτι-

κής ως προς τη στελέχωση των διπλωματικών αποστολών ή τον συντονισμό που ασκήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο στο υπό κρίση θέμα πριν συγκεκριμενοποιηθεί εισήγηση από το Υπουργείο των Οικονομικών προς την Ε.Δ.Υ. για τη μετάθεση της αιτήτριας.

5

Η διαμόρφωση διοικητικής πρακτικής σε ένα ή περισσότερους κλάδους της διοικητικής λειτουργίας αποτελεί παραδεκτό μέτρο εφόσον η διακριτική ευχέρεια του οργάνου που είναι επιφορτισμένο με αποφασιστική αρμοδιότητα δεν εξουδετερώνεται και δεν μηχανοποιείται η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που του παρέχεται."

10

Επομένως, δεν υπάρχει στο προπαρασκευαστικό στάδιο της απόφασης παρέκκλιση από τις διατάξεις του νόμου που να καθιστά τη διαδικασία πλημμελή και να επηρεάζει το κύρος της τελικής απόφασης. Όπως ορθά παρατηρείται στην πιο πάνω απόφαση, η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 21.12.89, συνιστά απόφαση διοικητικής πρακτικής, η οποία ελήφθη από αρμόδιο όργανο στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του.

15

20

Ό,τι οφείλει να εξετάσει το δικαστήριο είναι αν υπήρξε από πλευράς της Επιτροπής ουσιαστική άσκηση των αρμοδιοτήτων της ή αν απλά περιορίστηκε σε μηχανική συμμόρφωση στη διοικητική πρακτική όπως ισχυρίζεται η αιτήτρια, ένα είδος δηλαδή επικύρωσης μιας ήδη ληφθείσας απόφασης.

25

Η διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής και η πορεία της υπόθεσης στο στάδιο αυτό εμφανίζεται στο Παράρτημα 7.

Από τη σελίδα 14 του παραρτήματος 7 σημειώνεται το πιο κάτω απόσπασμα, που κατά τη γνώμη μου βοηθά στη συναγωγή των αναγκαίων συμπερασμάτων:

30

"Ενώπιον της Επιτροπής κατατέθηκε η πιο πάνω αναφερόμενη Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με Αρ. 32.778 και ημερ. 21.12.89, καθώς και οι περι

Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Ειδικές Διατάξεις) (Τροποποιητικοί) Κανονισμοί του 1990. Παρ' όλο που με την απόφαση αυτήν του Υπουργικού Συμβουλίου υιοθετούνται και στην περίπτωση των μελών του Γενικού Γραμματειακού Προσωπικού και του Γενικού Βοηθητικού Προσωπικού οι ίδιες γενικές αντικειμενικές ρυθμίσεις που ισχύουν για τους Λειτουργούς της Εξωτερικής Υπηρεσίας, ωστόσο η απόφαση αυτή δεν είναι δεσμευτική για την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας αλλά μόνο καθοδηγητική σ' ό,τι αφορά τα μη μέλη της Εξωτερικής Υπηρεσίας. Έτσι, η Επιτροπή επιλαμβάνεται της κάθε περίπτωσης για μετάθεση μέλους του Γενικού Γραμματειακού Προσωπικού ή του Γενικού Βοηθητικού Προσωπικού με βάση τα συγκεκριμένα περιστατικά, καθοδηγούμενη πάντοτε και από την πιο πάνω απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, και ασκεί τη διακριτική της εξουσία προς το συμφέρον της Υπηρεσίας."

Από το απόσπασμα αυτό προκύπτει ευθέως ότι η Επιτροπή έχοντας πλήρη επίγνωση των αρμοδιοτήτων της αξιολόγησε στην ορθή της βάση την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, διευκρινίζοντας ότι δεν ήταν δεσμευτική για την Επιτροπή και προχώρησε η ίδια στην εξέταση των αιτημάτων για τις μεταθέσεις "με βάση τα συγκεκριμένα περιστατικά" όπως χαρακτηριστικά αναφέρει.

Είναι εξάλλου σαφές από το ίδιο πρακτικό ότι η Επιτροπή άχθηκε στην απόφασή της αφού μελέτησε τις παραστάσεις των υπαλλήλων και τις απόψεις της αρμόδιας αρχής και με γνώμονα το συμφέρον της υπηρεσίας.

Οι ισχυρισμοί συνεπώς της αιτήτριας για μηχανική υποταγή στις αποφάσεις αναρμόδιου οργάνου, και παράλειψη εξατομίκευσης των κατ' ιδίαν περιπτώσεων σε συσχετισμό με τις προσωπικές συνθήκες, δεν μπορεί να ευσταθήσουν.

Η μετάθεση της αιτήτριας έγινε με βάση τις καλώς γνωστές αρχές που διέπουν το θέμα, *Stavros Sentonaris v. The*



*Greek Communal Chamber* (1964) C.L.R. 300, *Isaias v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 490, *Kammitis v. Republic* (1987) 3 C.L.R. 384, με ορθή στάθμιση των αναγκών και συμφερόντων της υπηρεσίας αφ' ενός και των προσωπικών συνθηκών και περιστάσεων της αιτήτριας αφετέρου που εκτιμήθηκαν δεόντως από την Επιτροπή.

5

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς διαταγή για έξοδα.