

21 Σεπτεμβρίου, 1985

ΕΝΩΠΙΟΝ· ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΙΔΗ, Πρ., ΜΑΛΑΧΤΟΥ,
ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗ, ΛΩΡΗ, ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗ, ΠΙΚΗ,
ΚΟΥΡΡΗ, Δ/στών

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 140
ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Μεταξύ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

v.

ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ,

Καθ' ών η Αίτηση

(Αναφορά Αρ 3/85).

Συνταγματικό Δίκαιο—Σύνταγμα—Άρθρα 61, 54(α), 58,
81, 116, 167, 168.1 και 179—Έκτακτοι Υπάλληλοι—
Πρόσληψη στη Δημόσια και Εκπαιδευτική Υπηρεσία—
Νόμος που θεσπίζει γενική απαγόρευση προσλήψεως
5 εκτάκτων υπαλλήλων στις υπηρεσίες αυτές, και ρυ-
θμίζει την πρόσληψη αυτών κατά παρέκκλιση από την
απαγόρευση αυτή, επιφυλάσσοντας στη Βουλή την ε-
ξουσία να απαγορεύσει με ειδικό νόμο οποιαδήποτε
σκοπούμενη πρόσληψη και προνοώντας ταυτόχρονα ότι
10 άν τέτοιος νόμος δεν ψηφισθεί μέσα σε συγκεκριμένο
χρονικό διάστημα η πρόσληψη μπορεί να γίνει υπό
ορισμένους όρους και προϋποθέσεις δεν είναι αντίθε-
τος με τα πιο πάνω άρθρα του Συντάγματος.

Βουλή των Αντιπροσώπων—Πεδίον αρμοδιότητας βάσει
15 του Άρθρου 61 του Συντάγματος

Υπουργικό Συμβούλιο και Εκτελεστική Εξουσία εν γένει—
Πεδίον αρμοδιότητας βάσει των Άρθρων 54(α), 58,
81, 116, 167 και 168.1 του Συντάγματος.

20 Στις 19 Ιουλίου 1985 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας
καταχώρησε, δυνάμει του Άρθρου 140 του Συντά-
γματος την παρούσα Αναφορά στο Ανώτατο Δικαστή-
ριο για Γνωμάτευση «κατά πόσο το άρθρο 3 του περι
Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων (Δημόσια και Εκ-
παιδευτική Υπηρεσία) Νόμου του 1975 βρίσκεται σε
25 αντίθεση ή είναι ασύμφωνο με τις διατάξεις των Άρ-

θρων 54, 58, 61, 81, 116, 167, 168.1 και 179 του Συντάγματος.»

ΑΠΟΦΑΣΙΣΘΗΚΕ, διαφωνούντων των κ.κ. Πική και Κούρρη Δικαστών:

(1) Ο υπό κρίση νόμος με τα εδάφια 3(1)(α) και 5

(β) και με το εδάφιο 3(2) αυτού ρυθμίζει νομοθετικά τις προσλήψεις εκτάκτων υπαλλήλων κατά παρέκκλιση από τη γενική απαγόρευση προσλήψεως εκτάκτων υπαλλήλων, που θεσπίζει ο ίδιος νόμος με τα εδάφια 3(1) και 3(2) αυτού. Η άρνηση της Βουλής να επιτρέψει σε συγκεκριμένη περίπτωση πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων εκδηλώνεται με νόμο. 10

(2) Οι πιο πάνω διατάξεις των εδαφίων (1)·(2) (3) του άρθρου 3 αποτελούν άσκηση νομοθετικής εξουσίας μέσα στα όρια του άρθρου 61 και δεν εμπίπτουν μέσα στα πλαίσια αποκλειστικής αρμοδιότητας του Υπουργικού Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 54(α) του Συντάγματος ή εν γένει της εκτελεστικής εξουσίας δυνάμει των άρθρων 58, 81, 116, 167 και 168.1 του Συντάγματος. 15
20

(3) Γι' αυτό και ο υπό κρίση νόμος δεν είναι αντίθετος με τα πιο πάνω άρθρα του Συντάγματος και άρα δεν αντιτίθεται προς το άρθρο 179 του Συντάγματος.

(Η απόφαση στην υπόθεση Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (1985) 3 Α.Α.Δ. 1724 και 1728 υιοθετήθηκε). 25

Γνωμάτευση ως ανωτέρω.

Αποφάσεις αναφερόμενες στην απόφαση:

Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής Αντιπροσώπων 30
(1985) 3 Α.Α.Δ. 1724'

Springer v. Government of Philippines Islands, 77 L. Ed. 845;

Παπαφιλήπου v. Δημοκρατίας, 1 Α.Α.Σ.Δ. 62'

Παπαέτρου v. Δημοκρατίας, 2 Α.Α.Σ.Δ. 61'

Κούρρης v. Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου (1972) 35
3 Α.Α.Δ. 390'

Λανίτης Φάρμ Λτδ. v. Δημοκρατίας (1982) 3 Α.Α.Δ. 124.

Αναφορά.

Αναφορά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο Ανώ-

5 τατο Δικαστήριο για γνωμάτευση κατά πόσο το άρθρο 3 του περί Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων (Δημόσια και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) Νόμου του 1985 βρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνο με τις διατάξεις των Άρθρων 54, 58, 61, 81, 116, 167, 168.1 και 179 του Συντάγματος.

Λ. Λουκαΐδης, Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας και Ν. Χαραλάμπους, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, δια τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

10 Α. Μαρκίδης, δια την Βουλή των Αντιπροσώπων

Cur. adv. vult.

15 ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΙΔΗΣ Πρ. ανέγνωσε την γνωμάτευση του Δικαστηρίου: Στις 19 Ιουλίου 1985 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καταχώρησε, δυνάμει του Άρθρου 140 του Συντάγματος, την παρούσα Αναφορά στο Ανώτατο Δικαστήριο για Γνωμάτευση «κατά πόσο το άρθρο 3 του περί Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων (Δημοσία και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) Νόμου του 1985 βρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνο με τις διατάξεις των Άρθρων 54, 58, 61, 81, 20 116, 167, 168.1 και 179 του Συντάγματος».

Ο προαναφερθείς Νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων στις 4 Ιουλίου 1985 (το κείμενο του Νόμου επισυνάπτεται).

25 Στις 5 Ιουλίου 1985 η Βουλή των Αντιπροσώπων απέστειλε τον εν λόγω Νόμο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος πριν τον εκδώσει, δυνάμει του Άρθρου 52 του Συντάγματος, καταχώρησε την παρούσα Αναφορά.

30 Το Ανώτατο Δικαστήριο στις 26 και 27 Αυγούστου 1985 άκουσε, μέσω των συνηγόρων τους, τις απόψεις του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Βουλής των Αντιπροσώπων, σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος.

35 Το Ανώτατο Δικαστήριο ερεύνησε το θέμα που τέθηκε υπό την κρίση του και η ομόφωνη Γνωμάτευση της πλειοψηφίας των Μελών του (Μ. Τριανταφυλλίδη, Γ. Μαλαχτού, Δ. Δημητριάδη, Α. Λώρη και Δ. Στυλιανίδη) είναι η ακόλουθη:

(1) Ο υπό κρίση Νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων μετά από τη Γνωμάτευση του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην Αναφορά Αρ. 1/84 την οποία το Ανώτατο Δικαστήριο επαναβεβαιώνει και υιοθετεί στην παρούσα υπόθεση (το κείμενο της εν λόγω Γνωμάτευσης επισυνάπτεται).

5

(2) Με τις διατάξεις των παραγράφων (α) και (β) του εδαφίου (1) του άρθρου 3 και του εδαφίου (2) του άρθρου 3 του υπό κρίση Νόμου ρυθμίζονται νομοθετικά προσλήψεις εκτάκτων υπαλλήλων κατά παρέκκλιση από τη γενική απαγόρευση προσλήψεων εκτάκτων υπαλλήλων η οποία θεσπίζεται με τις διατάξεις των εδαφίων (1) και (3) του άρθρου 3 του υπό κρίση Νόμου.

10

(3) Οποιαδήποτε άρνηση της Βουλής των Αντιπροσώπων να επιτρέψει, σε συγκεκριμένη περίπτωση, πρόσληψη εκτάκτων υπαλλήλων σύμφωνα με την προαναφερθείσα ρύθμιση εκδηλώνεται μόνο με Νόμο ο οποίος θεσπίζεται για το σκοπό αυτό βάσει των διατάξεων του εδαφίου (2) του άρθρου 3 του υπό κρίση Νόμου.

15

(4) Οι προαναφερθείσες διατάξεις των εδαφίων (1) (2) και (3) του άρθρου 3 του υπό κρίση Νόμου αποτελούν άσκηση νομοθετικής εξουσίας της Βουλής των Αντιπροσώπων εντός των ορίων του Άρθρου 61 του Συντάγματος και δεν εμπίπτουν στα πλαίσια αποκλειστικής αρμοδιότητας του Υπουργικού Συμβουλίου, δυνάμει του Άρθρου 54(α) του Συντάγματος, ή εν γένει της εκτελεστικής εξουσίας, δυνάμει των Άρθρων 58, 81, 116, 167 και 168.1 του Συντάγματος.

20

25

(5) Ως εκ τούτου ο υπό κρίση Νόμος δεν ευρίσκεται σε αντίθεση ούτε είναι ασύμφωνος με τα Άρθρα 54, 58, 61, 81, 116, 167 και 168.1 του Συντάγματος και γι' αυτό δεν είναι αντισυνταγματικός ως αντίθετος ή ασύμφωνος προς το Άρθρο 179 του Συντάγματος.

30

Η παρούσα Γνωμάτευση κοινοποιείται σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

35

(«ΝΟΜΟΣ ΠΡΟΝΟΩΝ ΠΕΡΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΛΗΨΕΩΣ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΕΙΣ ΤΗΝ ΔΗΜΟΣΙΑΝ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

5 ΕΠΕΙΔΗ η αρξαμένη κατά τα τελευταία έτη και συνεχιζόμενη πρόσληψις εκτάκτων υπαλλήλων εις την Δημοσίαν και Εκπαιδευτικήν Υπηρεσίαν εδημιούργησε συνθήκας αδικαιολογήτου αυξήσεως του κόστους λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, γεγονός το οποίον επενεργεί αρνητικώς εις την όλην οικονομικήν και δημοσιονομικήν κατάστασιν :

Προόμιον.

15 ΚΑΙ ΕΠΕΙΔΗ τα ως τώρα ληφθέντα κατά καιρούς περιοριστικά διοικητικά μέτρα δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα ώστε να καθιστάται εκ των πραγμάτων απαραίτητος η αυστηρότερα νομοθετική ρύθμισις των προσλήψεων αυτών :

20 Διά ταύτα η Βουλή των Αντιπροσώπων ψηφίζει ως ακολούθως :

1. Ο παρών Νόμος θα αναφέρηται ως ο περί Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων. (Δημοσία και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) Νόμος του 1985.

Συνοπτικός τίτλος

25 2. (1) Εν τω παρόντι Νόμω, εκτός εάν άλλως προκύπη εκ του κειμένου -

Ερμηνεία

30 'έκτακτος υπάλληλος' σημαίνει πάντα προσλαμβανόμενον, επί ημερομισθίω ή ετέρας βάσεως, εις την Δημοσίαν και Εκπαιδευτικήν Υπηρεσίαν υπάλληλον διά προκαθορισμένην χρονικήν διάρκειαν ή εις εποχιακήν ή ετέραν έκτακτον εργασίαν είτε δι' αναπτυξιακά έργα ή εργοτάξια είτε όχι.

35 (2) Όροι μη άλλως οριζόμενοι εν τω παρόντι Νόμω έχουσι την εις τους όρους ταύτους αποδιδομένην αντιστοιχώς έννοιαν υπό των περί Δημοσίας Υπηρεσίας και περί Δημοσίας Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας Νόμων.

33 του 1967
31 του 1980
78 του 1981
10 του 1983

10 του 1969
67 του 1978
53 του 1979
4 του 1985.

40 3. (1) Ανεξαρτήτως των διατάξεων παντός ετέρου Νόμου και της εγκρίσεως υπό της Βουλής οιασδήποτε πιστώσεως εις τους περί Προ-

Πρόσληψις εκτάκτων υπαλλήλων.

υπολογισμών της Κυπριακής Δημοκρατίας Νόμους, των συμπληρωματικών προϋπολογισμών περιλαμβανομένων, απαγορεύεται η καθ' οιονδήποτε τρόπον πρόσληψις εκτάκτων υπαλλήλων ειμή ως κατωτέρω προβλέπεται:-

5

(α) Πάσα σκοπούμενη πρόσληψις δεόντως δικαιολογημένη και τεκμηριωμένη, υποβάλλεται δι' ειδικού προς τούτο εγγράφου υπό του Υπουργού Οικονομικών ενώπιον της Βουλής.

10

(β) Εν εκάστη ως ανωτέρω περιπτώσει προκαθορίζεται εν τω ρηθέντι εγγράφω επακριβώς η χρονική διάρκεια και οι όροι απασχολήσεως και εξειδικεύονται οι σκοποί και αι υπηρεσίαι δι' ας προρίζεται ομού μετ' αναφοράς του δαπανηθησομένου ολικού ποσού και της τυχόν εξειδικευθείσης πιστώσεως υπό το Κεφάλαιον και Άρθρον του οικείου Προϋπολογισμού ή Συμπληρωματικού Προϋπολογισμού.

15

20

(2) Εάν εντός ενός μηνός από της υπέ του Υπουργού Οικονομικών καταθέσεως εις την Βουλήν των Αντιπροσώπων εκάστης των περιπτώσεων προσλήψεως, η Βουλή δεν απαγορεύση διά Νόμου προς τούτο ψηφιζόμενου την σκοπούμενην πρόσληψιν, ο Υπουργός Οικονομικών θα δύναται να εξουσιοδοτήσει την αρμόδιαν Κυβερνητικήν υπηρεσίαν να χωρήση, επί τη βάσει της υφισταμένης διαδικασίας, εις την σχετικήν πρόσληψιν, τηρουμένων των όρων και προϋποθέσεων αι οποίαι αναφέρονται εις το δυνάμει των διατάξεων της παραγράφου (α) του εδαφίου (1) κατατεθέν υπό του Υπουργού Οικονομικών έγγραφον.

25

30

35

(3) Πάσα πρόσληψις εκτάκτων υπαλλήλων κατά παράβασιν της ως προείρηται διαδικασίας θεωρείται ως μη νομίμως γενομένη και οι ενασκούντες έλεγχον επί των κονδυλίων εξων καταβάλλονται αι απολαβαί διά τους ούτω προσληφθέντας ή εργοδοτηθέντας εκτάκτους υπαλλήλους υπεύθυνοι λειτουργοί καθίστανται προσωπικώς υπεύθυνοι διά πάσαν διενεργηθείσαν ή διενεργηθησομένην δαπάνην.

40

Έναρξίς
ισχύος του
παρόντος
Νόμου.

4. Η ισχύς του παρόντος Νόμου άρχεται από της ημερομηνίας δημοσιεύσεως αυτού εν τη επισήμω Εφημερίδι της Δημοκρατίας»).

45

(ΓΝΩΜΑΤΕΥΣΗ ΣΤΗ ΑΝΑΦΟΡΑ 1/84.

Στις 28 Δεκεμβρίου 1984 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καταχώρησε, δυνάμει του Άρθρου 140 του Συντάγματος, την παρούσα Αναφορά στο Ανώτατο Δικαστήριο για «Γνωμάτευση κατά πόσο το άρθρο 3 του Περί Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων (Δημοσία και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) Νόμου του 1984 βρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνο με τις διατάξεις των Άρθρων 54, 61, 116, 167 και 168.1 του Συντάγματος».

10 Ο προαναφερθείς Νόμος ψηφίστηκε από την Βουλή των Αντιπροσώπων στις 29 Νοεμβρίου 1984. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, στις 6 Δεκεμβρίου 1984, τον ανέπεμψε στη Βουλή των Αντιπροσώπων για επανεξέταση, δυνάμει του Άρθρου 51 του Συντάγματος, αλλά στις 13 Δεκεμβρίου 15 1984 η Βουλή των Αντιπροσώπων αποφάσισε να εμμένει στη θέσπιση του Νόμου και στις 14 Δεκεμβρίου 1984 κοινοποίησε την απόφασή της στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος, πριν εκδώσει τον Νόμο, δυνάμει του Άρθρου 52 του Συντάγματος, καταχώρησε την παρούσα Αναφορά.

20 Το Ανώτατο Δικαστήριο επελήφθη προδικαστικών ενστάσεων της Βουλής των Αντιπροσώπων στις 20 και 21 Φεβρουαρίου 1985 και εξέδωσε την σχετική απόφαση του στις 18 Μαρτίου 1985. Ακολούθως στις 9, 10, 24, 25 και 26 Απριλίου 1985 άκουσε, μέσω των συνηγόρων τους, τις απόψεις του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Βουλής των 25 Αντιπροσώπων, σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος.

30 Το Ανώτατο Δικαστήριο ερεύνησε το ζήτημα που τέθηκε υπό την κρίση του και η ομόφωνη Γνωμάτευση του είναι η ακόλουθη:

(1) Απαγόρευση προσλήψεως εκτάκτων υπαλλήλων δεν ευρίσκεται σε αντίθεση ούτε είναι ασύμφωνη με τις διατάξεις των Άρθρων 54, 61, 116, 167 και 168.1 του Συντάγματος επειδή η Βουλή των Αντιπροσώπων, στα πλαίσια 35 της ασκήσεως των εξουσιών της δυνάμει του Άρθρου 61 του Συντάγματος, έχει το δικαίωμα να απαγορεύει ή να ρυθμίζει με νομοθεσία, όπως με τον υπό κρίση Νόμο, τις προσλήψεις εκτάκτων υπαλλήλων έστω και αν έχουν εγκριθεί πιστώσεις για το σκοπό αυτό με Νόμους περί Προϋπολογισμών της Δημοκρατίας ή περί Συμπληρωματικών Προϋπολογισμών. 40

(2) Η διαδικασία εγκρίσεως προσλήψεων εκτάκτων υπαλλήλων όπως προνοείται στο εδάφιο (2) του άρθρου 3 του υπό κρίση Νόμου εμπεριέχει στοιχεία διοικητικής ενεργείας και, ως εκ τούτου, εκφεύγει εν μέρει των ορίων της ασκήσεως των εξουσιών της Βουλής των Αντιπροσώπων 5
 δυνάμει του Άρθρου 61 του Συντάγματος και εμπίπτει στα πλαίσια της ασκήσεως των εξουσιών του Υπουργικού Συμβουλίου, εν σχέσει με την γενική διεύθυνση και τον έλεγχο της διακυβερνήσεως της Δημοκρατίας, δυνάμει του Άρθρου 54(α) του Συντάγματος, και γι' αυτό είναι ασύμφωνη και ευρίσκεται σε αντίθεση με τα εν λόγω Άρθρα 61 και 54. 10

(3) Επειδή η απαγόρευση προσλήψεως εκτάκτων υπαλλήλων όπως προνοείται με τα εδάφια (1) και (3) του άρθρου 3 του υπό κρίση Νόμου δεν είναι δυνατό να δισχωριστεί από το προαναφερθέν εδάφιο (2) του εν λόγω άρθρου 3, ολόκληρο το άρθρο 3, κρινόμενο ως ενιαία νομοθετική διάταξη, είναι ασύμφωνο και ευρίσκεται σε αντίθεση με τα Άρθρα 61 και 54 του Συντάγματος. 15

Η παρούσα Γνωμάτευση κοινοποιείται, σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη Βουλή των Αντιπροσώπων». 20

ΠΙΚΗΣ Δ.: Μετά την κήρυξη ως αντισυνταγματικού του Νόμου «Περί Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων (Δημόσια και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) 1984¹ η Βουλή θέσπισε 25
 νέο νόμο με τον ίδιο τίτλο² για την προώθηση του ίδιου σκοπού, της άμεσης εποπτείας από τη Βουλή της διαδικασίας για πρόσληψη έκτακτων υπαλλήλων και την ανάληψη από τον Υπουργό των Οικονομικών των χρηματικών ποσών που απαιτούνται για το σκοπό αυτό. Οι πρόνοιες του νέου 30
 διαφέρουν σε ορισμένα σημεία από εκείνες του πρώτου νόμου, προφανώς σε μια προσπάθεια της Βουλής για εξάλειψη των στοιχείων αντισυνταγματικότητας. Ο κ. Λουκαΐδης εισηγήθηκε, εκ μέρους του Προέδρου της Δημοκρατίας, 35
 ότι και ο νέος νόμος προσκρούει στις ίδιες διατάξεις του

¹ Βλ. απόφαση ολομέλειας Ανωτάτου Δικαστηρίου στην Αναφορά 1/84, ημερομηνίας 2 Ιουλίου, 1985, (1985) 3 Α.Α.Δ 1724.

² Περί Προσλήψεως Εκτάκτων Υπαλλήλων (Δημόσια και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) Νόμος 1985.

Συντάγματος βάσει των οποίων κηρύχθηκε αντισυνταγματικός ο νόμος του 1984. Όπως και ο προηγούμενος, ο νέος νόμος αποσκοπεί στην παροχή αρμοδιότητας στη Βουλή να συμμετέχει στην πρόσληψη κρατικών υπαλλήλων, πράξη διοικητική που σύμφωνα με την εισήγηση του κ. Λουκαΐδη εμπίπτει αποκλειστικά στη δικαιοδοσία της εκτελεστικής εξουσίας. Είναι χρήσιμο προτού εξετάσουμε τις εισηγήσεις που υποβλήθηκαν από τις δύο πλευρές, να αναφερθούμε στις πρόνοιες του νέου νόμου και να επισημάνουμε τις διαφορές από τον παλαιό.

Ο νέος νόμος όπως και ο παλαιός προνοεί ότι ο Υπουργός των Οικονομικών θα υποβάλλει τεκμηριωμένη έκθεση των αναγκών της διοικήσεως σε έκτακτο προσωπικό ώστε η Βουλή να είναι σε θέση να ασκεί τον έλεγχο που της αναγνωρίζει το εδάφιο (2) του άρθρου 3 του υπό εξέταση νόμου. Οι λεπτομέρειες που θα παρέχονται από τον Υπουργό πρέπει να καθορίζουν και τη χρονική διάρκεια και όρους απασχολήσεως του προσωπικού. Αντίθετα με τον πρώτο νόμο δεν απαιτείται η ρητή έγκριση της Βουλής σαν προϋπόθεση για τις προσλήψεις. Αν ο νέος νόμος αποσκοπούσε απλώς στην ενημέρωση της Βουλής των Αντιπροσώπων για την προτεινόμενη πορεία του κυβερνητικού έργου στον τομέα αυτό θα ήτο δύσκολο να διατυπωθούν ενστάσεις για τη συνταγματικότητα του. Όμως οι πρόνοιες του νόμου επεκτείνονται πέρα από το σημείο αυτό και προβλέπουν στο εδάφιο (2) την παγοποίηση των προσλήψεων για χρονικό διάστημα ενός μηνός ώστε να παρέχεται ευχέρεια στη Βουλή να τις σταματήσει με ειδικό απαγορευτικό νόμο. Επομένως αναστέλλεται η κυβερνητική δραστηριότητα και τίθεται ουσιαστικά υπό τον έλεγχο της Βουλής. Αν η Βουλή δεν αντιδράσει μέσα στα χρονικά πλαίσια του ενός μηνός όπως διαλαμβάνει το εδάφιο (2) του άρθρου 3 ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να προχωρήσει στην υλοποίηση των προθέσεων της Διοικήσεως υπό τον όρο ότι θα συμμορφώνεται με τις πρόνοιες και λεπτομέρειες που περιέχονται στο έγγραφο που κατέθεσε στη Βουλή. Προσδίδεται επομένως με τη σιωπή της Βουλής η ισχύς νόμου στο κατατεθέν έγγραφο του Υπουργού των Οικονομικών κατά παράβαση των διατάξεων των άρθρων 78.1 και 73.10 του συντάγματος που καθορίζουν ότι νόμος μπορεί να θεοπιστεί μόνο με τη θετική έγκριση νομοσχεδίου ή προτάσεως νόμου από την πλειοψηφία της Βουλής. Και

δημιουργείται με το εδάφιο (3) του άρθρου 3 προσωπική ευθύνη για οποιαδήποτε παρέκκλιση από την προαναφερθείσα διαδικασία για πρόσληψη έκτακτων υπαλλήλων. Αβίαστα συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο νέος όπως και ο παλαιός νόμος αποβλέπει αποκλειστικά στην παροχή αρμοδιότητας στη Βουλή να εγκρίνει προσλήψεις έκτακτου προσωπικού παρά την ύπαρξη πιστώσεων στον προϋπολογισμό για το σκοπό αυτό. Το ερώτημα είναι κατά πόσο οι διαφοροποιήσεις που έγιναν προσδίδουν νομοθετικό χαρακτήρα στις εξουσίες που παρέχονται στη Βουλή. Σύμφωνα με την απόφαση της ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην Αναφορά 1/84 η πρόσληψη κυβερνητικού προσωπικού αποτελεί διοικητική ενέργεια η οποία ευρίσκεται έξω από τη σφαίρα δικαιοδοσίας της Βουλής των Αντιπροσώπων. Όπως αποφασίστηκε, δεν δικαιούται η Βουλή μέσα στα πλαίσια των εξουσιών που της παρέχει το σύνταγμα να αναμειγνύεται κατά τρόπο άμεσο ή έμμεσο στο έργο της διοικήσεως, που αποτελεί σύμφωνα με το άρθρο 54 του συντάγματος αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας.

Η θέση του κ. Λουκαΐδη είναι ότι η νομοθετική εξουσία περιορίζεται από τη φύση της στη θέσπιση γενικών και απρόσωπων κανόνων δικαίου που σε καμιά περίπτωση δεν μπορούν να έχουν σαν αντικείμενο την άσκηση διοικήσεως. Η άσκηση διοικήσεως ευρίσκεται έξω από τα πλαίσια δικαιοδοσίας της Βουλής των Αντιπροσώπων και αποτελεί θέμα της εκτελεστικής εξουσίας¹. Και επειδή η πρόσληψη υπαλλήλων αποτελεί, όπως εισηγήθηκε ο κ. Λουκαΐδης, πράξη διοικήσεως εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας. Για τους λόγους αυτούς ο νόμος προσκρούει στις πρόνοιες των άρθρων 54 και 61 του συντάγματος που αντίστοιχα προσδιορίζουν τους τομείς αρμοδιότητας της Εκτελεστικής και Νομοθετικής εξουσίας και αντιστρατεύεται την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών που περιορίζει τη δικαιοδοσία της κάθε εξουσίας στα πλαίσια που διαγράφει το σύνταγμα.

Αντίθετα ο κ. Μαρκίδης υπέβαλε ότι σύμφωνα με το άρθρο 61 του συντάγματος η νομοθετική εξουσία της Βουλής

¹ Springer v. Government of Philippines Islands 72 L. Ed. 845; Στασινόπουλος Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου 2α Έκ. σελ. 48 κ.ε. Willoughby Government of Modern States p. 239. Wade and Phillips Constitutional Law 8th Ed. p. 31.

είναι απεριόριστη και επεκτείνεται σε κάθε τομέα δραστηριότητας που επιλέγει να ρυθμίσει νομοθετικά. Αν και κατά κανόνα οι νόμοι έχουν απρόσωπο και γενικό χαρακτήρα δεν αποκλείεται η θέσπιση από τη Βουλή ατομικών νόμων¹ διοικητικού περιοχομένου. Υιοθετώντας την προσέγγιση της θετιστικής θεωρίας του δικαίου² ο κ. Μαρκίδης υπεστήριξε ότι το κριτήριο για το χαρακτηρισμό πράξεως σαν νομοθετικής είναι τυπικό και εξαρτάται από την προέλευση και την προβλεπόμενη διαδικασία για τη θέσπιση νομοθεσίας³ και αναφέρθηκε σε αριθμό Κυπριακών νόμων που έχουν σαν αντικείμενο ατομικές διοικητικές πράξεις⁴. Βεβαίως η πρακτική της Βουλής των Αντιπροσώπων στην επιλογή του νομοθετικού πεδίου δεν δημιουργεί δέσμευση για τη δικαστική εξουσία καθήκο της οποίας είναι να κρίνει σύμφωνα με το άρθρο 140 τη συνταγματικότητα νόμου που αναφέρεται για γνωμάτευση σύμφωνα με τις πρόνοιες του συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας.

Το σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας αποτελεί την πηγή της κρατικής εξουσίας και οι πρόνοιες του οριοθετούν τη δικαιοδοσία των φορέων των λειτουργιών του κράτους. Όπου το σύνταγμα δεν καθορίζει εξαντλητικά τις αρμοδιότητες των οργάνων της πολιτείας γνώμονας για τον καταμερισμό δικαιοδοσιών είναι η αρχή της διακρίσεως των εξουσιών πάνω στην οποία στηρίζεται η δομή της Κυπριακής πολιτείας.⁵ Στηριζόμενος στις πρόνοιες του άρθρου 61 και ιδιαίτερα την αναγνώριση ευχέρειας στη Βουλή των Αντιπροσώπων να νομοθετεί «επί παντός θέματος» ο κ. Μαρκίδης υπέβαλε ότι δεν υπάρχει περιορισμός στα θέματα τα οποία μπορεί η Βουλή να ρυθμίζει νομοθε-

¹ Ν. Σαρίηλου Συνταγματικό Δίκαιο 4η Έκ. Τόμος Β σελ. 38, 39.

² Hauriou Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques 5η Έκ. σελ. 905. (Θεωρία του Carré De Malberg).

³ Άλλη σχολή εκείνη του φυσικού δικαίου, κυριώτερος εκφραστής της οποίας ήταν ο Ρουσσώ, υποστηρίζει ότι τα κριτήρια για το χαρακτηρισμό πράξεως σαν νομοθετικής είναι ουσιαστικά. Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία η νομοθεσία αντανάκλα τα ευρύτερα ανθρώπινα ιδεώδη, που δεν μπορεί παρά να έχουν γενικό και απρόσωπο χαρακτήρα. Burdeau Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques 15η Έκ. σελ. 558.

⁴ Ο περί Μεταβατικής Χορηγίας προς το Βοηθητικό Ταμείο του Κλήρου της Ελληνικής Ορθοδόξου Εκκλησίας της Κύπρου Νόμος του 1985 (4/85). Ο περί Κυπριακού Ερυθρού Σταυρού Νόμος (39/67). Ο περί Ποινικού Κώδικος (Τροποποιητικός) Νόμος του 1983 (88/83). Ο περί Αγγλικής Σχολής (Διοικήσις και Έλεγχος) Νόμος (Κεφ. 167-13/80).

⁵ Papaphilippou v. Republic, 1 R.S.C.C. 62. Papapetrou v. Republic, 2 R.S.C.C. 81.

τικά. Η εισήγηση αυτή παραγνώνει το γεγονός ότι το άρθρο 61 δεν μπορεί να εξετασθεί αυτοτελώς ή να διαχωριστεί από τις άλλες πρόνοιες του συντάγματος και τον επιμελή καταμερισμό της κρατικής εξουσίας στους τρεις πολιτειακούς κλάδους τον εκτελεστικό, νομοθετικό και δικαστικό. Κατά αντίστοιχο τρόπο το σύνταγμα καθορίζει και τις αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας. Το άρθρο 54 που προηγείται του άρθρου 61 στη συνταγματική διάρθρωση, εναποθέτει την άσκηση εκτελεστικής και διοικητικής δικαιοδοσίας αποκλειστικά στο Υπουργικό Συμβούλιο και του παρέχει αρμοδιότητα για άσκηση εκτελεστικής εξουσίας «επί παντός θέματος». Επομένως διαχωρίζεται η σφαίρα δικαιοδοσίας της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας με τρόπο που οι αρμοδιότητες της μίας να ευρίσκονται έξω από το πεδίο δράσεως της άλλης. Η ταξινόμηση των πολιτειακών πράξεων γίνεται με βάση την ουσία του περιεχομένου τους και όχι το μανδύα που τις περιβάλλει, νομοθετικό ή εκτελεστικό. Την αρχή αυτή αναγνώρισε επανειλημμένα το Ανώτατο Δικαστήριο¹ και αποτελεί απόρροια της αρχής της διακρίσεως των κρατικών εξουσιών που αποβλέπει σε ουσιαστικό και όχι επιφανειακό διαχωρισμό των λειτουργιών των φορέων της κρατικής εξουσίας. Συνεπώς το νομοθετικό σχήμα δεν μπορεί να νομιμοποιεί ουσιαστικά διοικητική πράξη κατά τον ίδιο τρόπο που απαγορεύεται στην εκτελεστική εξουσία να νομοθετεί κάτω από τό μανδύα διακυβερνήσεως ή διοικήσεως της χώρας. Τό Κυπριακό Σύνταγμα κάμνει αυστηρό διαχωρισμό των σφαιρών δικαιοδοσίας των τριών εξουσιών της πολιτείας της νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής. Η θέσπιση κανόνων δικαίου και ο προσδιορισμός των πλαισίων διακυβερνήσεως της χώρας αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας Παρόλο που η Βουλή μπορεί να νομοθετήσει για θέματα που ενδιαφέρουν μόνο μικρό αριθμό προσώπων το περιεχόμενο της νομοθεσίας δεν μπορεί να είναι άλλο από τη θέσπιση κανόνων δικαίου. Εάν αφορούν κυβερνητικό τμήμα ή δραστηριότητα μπορεί να πάρουν τη μορφή προσδιορισμού των αρχών βάσει των οποίων θα ασκείται διοίκηση. Δεν μπορούν όμως να έχουν σαν αντικείμενο την άσκηση διοικήσεως που αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας. Η εκτέλεση των νόμων εμπίπτει αποκλειστικά στη δικαιοδοσία της

¹ Kourris v Supreme Council of Judicature (1972) 3 CLR 390
Lanitis Farm Ltd v Republic (1982) 3 CLR 124

εκτελεστικής εξουσίας. Είναι αυτή η λειτουργία που χαρακτηρίζει την εξουσία αυτή σαν Εκτελεστική. Με την ανάθεση του νομοθετικού και εκτελεστικού έργου σε δύο διαφορετικά σώματα επιτυγχάνεται η αποκέντρωση των πολιτειακών εξουσιών που είναι ο πρωταρχικός στόχος της αρχής του διαχωρισμού των εξουσιών χάριν της σύμμετρης λειτουργίας του κράτους.

Από τον καθορισμό της φύσεως της πράξεως προσλήψεως κυβερνητικού προσωπικού στα πλαίσια δαπανών που έχουν εγκριθεί εξαρτάται η συνταγματικότητα του υπό κρίση νόμου. Το ότι πρόθεση της Βουλής είναι η αποφυγή κατά την κρίση της άσκοπων δαπανών δεν μεταβάλλει το χαρακτήρα του ερωτήματος που πρέπει να απαντήσουμε. Η δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 140 περιορίζεται στην έκφραση γνώμης αναφορικά με τη συνταγματικότητα του νόμου που κρίνεται αποκλειστικά σύμφωνα με τις πρόνοιες του Κυπριακού συντάγματος.

Η πρόσληψη προσωπικού για την εκτέλεση του κυβερνητικού έργου αποτελεί, όπως αποφασίστηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο σχετικά με την κρίση του πρώτου νόμου για τον περιορισμό προσλήψεων έκτακτων υπαλλήλων, διοικητική ενέργεια. Ενώ η έγκριση δαπανών και ο περιορισμός τους εμπίπτουν στη σφαίρα δικαιοδοσίας της νομοθετικής εξουσίας, η εκπλήρωση των εγκριθέντων έργων, περιλαμβανομένης και της πρόσληψης του αναγκαίου προσωπικού, αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας. Όπως επεξηγεί ο Στασινόπουλος¹ η πλήρωση θέσεων υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας που έχει την ευρύτερη ευθύνη για τη δημοσιονομική και οικονομική πολιτική του κράτους. Το άρθρο 58 ρητά ορίζει ότι η εκτέλεση των νόμων σχετικά με τις αρμοδιότητες συγκεκριμένων υπουργείων και γενικά η άσκηση διοικήσεως αναφορικά με υπουργείο αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα του υπουργού. Σχετικά με την έγκριση δαπανών, στα πλαίσια του προϋπολογισμού αποκλειστική αρμοδιότητα έχει, σύμφωνα με το άρθρο 168.1 ο Υπουργός των Οικονομικών.

Οι πρόνοιες του νόμου είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με-

¹ Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου 2α Έκ. σελ. 48.

ταξύ τους και αποτελούν αδιάσπαστο σύνολο. Και για το λόγο αυτό δεν μπορούν να διαχωρισθούν. Κρινόμενος σαν ενιαία νομοθετική διάταξη ο νόμος είναι αντισυνταγματικός διότι οι πρόνοιες του είναι ασύμφωνες και αντίθετες με (1) Τις πρόνοιες του άρθρου 54 του συντάγματος που θέτουν την άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας έξω από τη δικαιοδοσία της Βουλής. (2) Τις πρόνοιες των άρθρων 58.2 (α) και 168.1 του συντάγματος που καθιστούν τον Υπουργό Οικονομικών ως μόνο αρμόδιο για τη διενέργεια δαπανών για εκτέλεση έργων που έχουν εγκριθεί στον προϋπολογισμό. (3) Τις πρόνοιες του άρθρου 61 που περιορίζουν τη δικαιοδοσία της Βουλής στην άσκηση νομοθετικής εξουσίας. Και (4) Την αρχή της διακρίσεως των πολιτειακών εξουσιών όπως αναλύεται στο κείμενο της γνωμοτεύσεως αυτής. Για τους πιο πάνω λόγους ο νόμος είναι αντισυνταγματικός και δεν μπορεί να δημοσιευθεί. Το Σύνταγμα αποτελεί όπως καθορίζει το άρθρο 179 τον υπέρτατο νόμο.

ΚΟΥΡΡΗΣ Δ.: Συμφωνώ με την απόφαση του Δικαστή Πική και το σκεπτικό που την συνοδεύει και για τους ίδιους λόγους γνωματεύω ότι ο υπό κρίση νόμος είναι αντίθετος και ασύμφωνος με το Σύνταγμα και την διάκριση των Κρατικών Εξουσιών.

Όπως επεξηγείται στην απόφαση του κ. Πική ο υπό κρίση νόμος, όπως και ο προγενέστερος νόμος περί Εκτάκτων Υπαλλήλων που κρίθηκε αντισυνταγματικός, έχει σαν στόχο την ανάμιξη της Βουλής στη Διοίκηση που κατά το Σύνταγμα αποτελεί την αποκλειστική αρμοδιότητα της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Γνωμάτευση ως ανωτέρω. 30

This is an English translation of the text of the opinion in Greek reported at pp. 2137-2150 ante.

1985 September 21

[TRIANTAFYLIDIS, P., MALACHTOS, DEMETRIADES,
LORIS, STYLIANIDES, PIKIS, KOURRIS, JJ.]

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC,

Applicant,

v.

THE HOUSE OF REPRESENTATIVES,

Respondents.

(Reference No. 3/85).

5 *Constitutional Law—Constitution—Articles 61, 54(a), 58, 81,
116, 167 and 179—Casual Employees—Engagement of, in
the Public and Education Service—A law which generally
prohibits such engagement and at the same time regulates
the engagement in a manner deviating from the general
prohibition, reserving, however, to the House of Repre-
sentatives the power to prohibit any intended engagement
by law to be passed for such purpose whilst providing
that if such law is not passed within a specified period, the
10 executive may under certain terms or conditions proceed
with the engagement is not repugnant to or inconsistent
with any of the said Articles of the Constitution.*

*House of Representatives—Ambit of its powers by virtue of
Article 61 of the Constitution.*

15 *Council of Ministers—Executive in general—Ambit of powers
under Articles 54(a), 58, 81, 116, 167 of the Constitution.*

20 *On the 19th July 1985 the President of the Republic
referred, under Article 140 of the Constitution, to the
Supreme Court for its Opinion the question as to whether
section 3 of the Engagement of Casual Employees (Public
and Educational Service) Law, 1985, is repugnant to, or
inconsistent with, the provisions of Articles 54, 58, 61,*

81, 116, 167, 168.1 and 179 of the Constitution. (The text of the sub judice law is quoted at pp. 2155-2156).

Held, Pikis and Kourris, JJ. dissenting:

(1) By the provisions of paragraphs (a) and (b) of subsection 3(1) and of subsection 3(2) of the sub judice law there is being regulated the engagement of casual employees in deviation from the general prohibition of such engagement prescribed by subsections 3(1) and 3(3) of the same law. 5

(2) The refusal of the House of Representatives to allow in any particular case the engagement is manifested by a law, enacted for this purpose. 10

(3) The aforesaid provision of subsection 3(1)(2) and (3) of the sub judice law constitute an exercise of legislative power of the House of Representatives within the limits of Article 61 of the Constitution and do not fall within the ambit of any exclusive competence of the Council of Ministers by virtue of Article 54(a) of the Constitution or in general of the executive power by virtue of Articles 58, 81, 116, 167 and 168.1 of the Constitution. 15 20

(4) It follows that the sub judice law is not repugnant to or inconsistent with any of the above Articles and, therefore, it is not unconstitutional as being repugnant to Article 179 of the Constitution.

Opinion accordingly. 25

Cases referred to:

President of the Republic v. House of Representatives
(1985) 3 C.L.R. 1724;

Springer v. Government of Philippines Islands, 77 L. Ed. 845; 30

Papaphilippou v. The Republic, 1 R.S.C.C. 62;

Papapetrou v. The Republic, 2 R.S.C.C. 61;

Kourris v. The Supreme Council of Judicature (1972) 3 C.L.R. 390;

Lanitis Farm Ltd. v. The Republic (1982) 3 C.L.R. 124. 35

Reference.

Reference by the President of the Republic for the opinion of the Supreme Court whether the Engagement of Temporary Personnel (Public and Educational Service) Law, 1984 is repugnant to or inconsistent with the provisions of Articles 54, 58, 61, 81, 116, 167, 168.1 and 179 of the Constitution.

L. Loucaides, Deputy Attorney-General of the Republic with N. Charalambous, Senior Counsel of the Republic, for the President of the Republic.

A. Markides, for the House of Representatives.

Cur. adv. vult.

TRIANTAFYLIDIS P. read the opinion of the Court: On the 19th July 1985 the President of the Republic referred, under Article 140 of the Constitution, to the Supreme Court for its Opinion the question as to whether section 3 of the Engagement of Casual Employees (Public and Educational Service) Law, 1985, is repugnant to, or inconsistent with, the provisions of Articles 54, 58, 61, 81, 116, 167, 168.1 and 179 of the Constitution.

The said Law was enacted by the House of Representatives on the 4th July 1985 (the text of the Law is attached hereto).

On the 5th July 1985 the House of Representatives transmitted the Law to the President of the Republic, who, before promulgating it pursuant to Article 52 of the Constitution, filed the present Reference.

The Supreme Court on the 26th and 27th August 1985 heard, through their counsel, arguments on behalf of the President of the Republic and of the House of Representatives, in accordance with Article 140.2 of the Constitution.

The Supreme Court considered the question referred to it and the unanimous Opinion of the majority of its Members (M. Triantafyllides, Y. Malachtos, D. Demetriades, A. Loris and D. Strylianides) is the following:

(1) The sub judice Law was enacted by the House of Representatives subsequently to the Opinion of the Supreme Court in Reference No. 1/84, which the Supreme Court reaffirms and adopts in the present case (the text of such Opinion is attached hereto).

5

(2) By means of the provisions of paragraphs (a) and (b) of subsection (1) of section 3 and of subsection (2) of section 3 of the sub judice Law there is being regulated by legislation the engagement of casual employees in deviation from the general prohibition of the engagement of casual employees which is prescribed by the provisions of subsections (1) and (3) of section (3) of the sub judice Law.

10

(3) The refusal of the House of Representatives to allow, in any particular case, the engagement of casual employees in accordance with the aforesaid regulative provisions is manifested only by a Law which is enacted for this purpose by virtue of the provisions of subsection (2) of section 3 of the sub judice Law.

15

(4) The aforementioned provisions of subsections (1) (2) and (3) of section 3 of the sub judice Law constitute an exercise of legislative power of the House of Representatives within the limits of Article 61 of the Constitution and do not fall within the ambit of any exclusive competence of the Council of Ministers by virtue of Article 54(a) of the Constitution or in general of the executive power by virtue of Articles 58, 81, 116, 167 and 168.1 of the Constitution.

20

25

(5) Consequently, the sub judice Law is not repugnant to, or inconsistent with, Articles 54, 58, 61, 81, 116, 167 and 168.1 of the Constitution and, therefore, it is not unconstitutional as being repugnant to, or inconsistent with, Article 179 of the Constitution.

30

The present Opinion is notified, in accordance with Article 140.2 of the Constitution, to the President of the Republic and to the House of Representatives.

35

“A LAW PROVIDING FOR THE ENGAGEMENT OF CASUAL EMPLOYEES IN THE PUBLIC AND EDUCATIONAL SERVICE OF THE REPUBLIC.

5

WHEREAS the practice which commenced during the last years and still continues of engaging casual employees, in the Public and Educational Service of the Republic, has led to an unjustifiable increase of the costs of running the machinery of the State, a fact, which prejudicially affects the whole economic and financial condition:

Preamble

10

15

AND WHEREAS the various restrictive administrative measures, which have so far been taken, did not achieve the expected results, it has become necessary to regulate by more strict legislation the engagement of casual employees by legislation.

20

Now, therefore, the House of Representatives enacts as follows:

1. This Law shall be cited as the Engagement of Casual Employees (Public and Educational Service) Law, 1985.

Short title

25

2 (1) In this Law, unless otherwise the context requires

Interpretation.

30

“casual employee” means any person engaged as an employee on daily wages or on other basis in the Public and Educational Service for a fixed period of time or for seasonal or other extraordinary work whether in development programs or in workshops or not.

35

(2) Terms not otherwise defined by this Law have the meaning respectively ascribed to them by the Public Service Law and the Public Educational Service Law.

33/67
31/80
78/81
10/83
10/69
67/78
53/79
4/85

Engagement
of Casual
Employees

3 (1) Notwithstanding the provisions of any other law and the adoption by the House of any expenditure in the Budget of the Republic of Cyprus, including supplementary Budgets, the engagement in any manner whatsoever of casual employees shall be prohibited, except as it is hereinafter provided 5

(a) Any intended engagement shall be submitted duly reasoned and documented by a special for the purpose document by the Minister of Finance to the House of Representatives 10

(b) In each such case there shall be mentioned in the said document the exact period and the terms of service and there shall be specified therein the purposes and the services in respect of which the engagement is to be made together with the special expenditure, if any, under the Chapter and section of the relevant Budget or supplementary Budget 15

(2) If within a month from the date when the submission of any such engagement is made to the House of Representatives by the Minister of Finance the House does not prohibit by law to be passed for this purpose the intended engagement, the Minister of Finance may authorise the competent Government service to proceed, in accordance with the procedure in force, with the respective engagement, subject to the terms and conditions referred to in the document submitted to the House by the Minister in accordance with the provisions of paragraph (a) of subsection (1) 20 25 30

(3) Any engagement of casual employees made otherwise than in accordance with the above procedure shall be deemed as illegal and the officers responsible to control the expenditure wherefrom the remuneration of such employees is paid shall be personally liable for any such payment, which has or will be made. 35

Commencement
of operation
of this Law

(4) This Law shall come into force as from its publication in the Official Gazette of the Republic" 40

(OPINION IN REFERENCE 1/84.

5 TRIANTAFYLIDIS P. read the following opinion of the Court. On the 28th December 1984 the President of the Republic referred, under Article 140 of the Constitution, to the Supreme Court for its opinion the question as to whether section 3 of the Engagement of Casual Employees (Public and Educational Service) Law, 1984, is repugnant to, or inconsistent with, the provisions of Articles 54, 61, 116, 167 and 168.1 of the Constitution.

10 The said Law was enacted by the House of Representatives on the 29th November 1984. The President of the Republic, on the 6th December 1984, returned it to the House of Representatives for reconsideration under Article 51 of the Constitution, but on the 13th December 1984
15 the House of Representatives decided to persist in the enactment of the Law and, on the 14th December 1984, notified its decision to the President of the Republic, who, before he promulgated the Law under Article 52 of the Constitution, filed the present Reference.

20 The Supreme Court considered preliminary objections of the House of Representatives on the 20th and 21st February 1985 and delivered its Decision thereon on the 18th March 1985. Then, on 9th, 10th, 24th, 25th and 26th
25 April 1985, the Court heard, through their counsel, arguments on behalf of the President of the Republic and the House of Representatives, pursuant to Article 140.2 of the Constitution.

The Supreme Court considered the question referred to it and its unanimous Opinion is the following:

30 (1) Prohibition of engagement of casual employees is not repugnant to or inconsistent with the provisions of Articles 54, 61, 116, 167 and 168.1 of the Constitution because the House of Representatives, within the ambit of the exercise of its powers by virtue of Article 61 of the Constitution,
35 has the right to prohibit or regulate by legislation, such as the sub judice Law, the engagement of casual employees even if there has been approved for this purpose expenditure by means of the Budget of the Republic or by means of Supplementary Budgets.

(2) The procedure for the approval of the engagement of

casual employees, which is provided for by paragraph (2) of section 3 of the sub judge Law, contains elements of administrative action and is, therefore, partly beyond the limits of the exercise of the powers of the House of Representatives under Article 61 of the Constitution and comes within the ambit of the exercise of the powers of the Council of Ministers, in relation to the general direction and control of the government of the Republic, under Article 54 (a) of the Constitution, and, consequently, is repugnant to, and inconsistent with, the said Articles 61 and 54.

(3) As the prohibition of the engagement of casual employees which is provided for by paragraphs (1) and (3) of section 3 of the sub judge Law cannot be separated from the aforesaid paragraph (2) of section 3, the whole of section 3, viewed as an integral legislative provision, is repugnant to, and inconsistent with, Articles 61 and 54 of the Constitution.

The present Opinion is notified, in accordance with Article 140.2 of the Constitution, to the President of the Republic and to the House of Representatives.

Opinion as above.")

PIKIS J.: Following the declaration of the Supreme Court that the Engagement of Temporary Personnel (Public and Educational Service) Law, 1984(1) is unconstitutional, the House of Representatives passed a new law under the same title(2) for the promotion of the same object, namely, exercise of control by the House over the employment of temporary personnel by government departments and approval of expenditure by the Minister of Finance for this purpose. There are differences in the wording of the two laws apparently designed to eliminate provisions found to be constitutionally objectionable.

Mr. Loucaides submitted, on behalf of the President, the new law is equally objectionable for contravention of

(1) See the decision of the Full Bench of the Supreme Court in Reference 1/84 dated 2nd July, 1985, (1985) 3 C.L.R. 1724.

(2) Engagement of Temporary Personnel (Public and Educational Service) Law, 1985.

the same provisions and precepts of the Constitution. The new law, like its predecessor, purports to bestow competence on the legislature to take part in the process of engagement of government personnel, administrative action par excellence within the exclusive jurisdiction of the executive branch of government. Before examination of the rival submissions it is beneficial to make reference to the provisions of the new law and notice the differences from those of the Law it sought to replace.

10 As in the case of the first Law, the new Law requires the Minister of Finance to submit to the House a detailed account of the needs of the Administration in temporary personnel for the explicit purpose of enabling the respondents to exercise the control envisaged by subsection 2 of
15 s. 3 of the Law. Details to be given include the period and terms of employment of personnel. Unlike the first Law express approval of the House is not made a condition precedent to the sanctioning of government plans. If the compass of the Law was limited to evolving a procedure to apprise the House of Representatives of government
20 plans in the area under consideration, it would be difficult to raise objections to its constitutionality. However, its provisions go much further and contemplate⁽¹⁾ the freezing of government plans for a period of one month in order to afford opportunity to the legislature to stop their implementation by the enactment of a prohibitive Law. The Law entails in effect, suspension of government action in order for the House of Representatives to exercise the control contemplated by the Law over administrative action. In
25 the event of inaction on the part of the House within the statutory period of one month, the Minister of Finance will be free to give effect to his plans subject to compliance with the details furnished to the legislature. In this way the document submitted to the Minister of Finance acquires, after the effluxion by the period of one month, the force
30 of Law. The silence of the House of Representatives, is, in this way, employed as an instrument to legislate in contravention of the provisions of Art. 78.1 and 73.10 of the Constitution that expressly provide that a Law can

(1) s.3(2).

only be validly enacted by the positive vote of the House on a bill or proposal for legislation.

Any official acting contrary to the provisions of subsection 2 is held personally liable for any additional expenditure. The unavoidable inference is that the new Law, like its predecessor, is solely designed to confer competence on the House to approve the employment of temporary government personnel despite the existence of credits in the budget for the purpose. The pertinent question is whether the differences in the wording of the new Law as compared to the old one cast a different complexion on the competence assumed by the House of Representatives. The decision of the Full Bench in Reference 1/84 acknowledged that the engagement of government personnel constitutes administrative action (διοικητική ενέργεια) outside the jurisdiction of the House of Representatives. The latter cannot assume directly or indirectly, in the context of the powers vested in them by the Constitution, the conduct of public administration that constitutes under Art. 54 of the Constitution the exclusive province of the Executive.

The position adopted by Mr. Loucaides is that the jurisdiction of the legislative body is by its nature limited to the enactment of general and impersonal rules of Law that cannot under any circumstances take the form of authorization to the House to engage in the exercise of administrative function. The exercise of executive and administrative power is the domain of the executive branch of government⁽¹⁾ wholly outside the framework of jurisdiction of the House of Representatives. The employment of government personnel being, as Mr. Loucaides supported, action of an administrative nature, no power vests in anyone to assume competence other than the Executive. The assumption of competence by the Legislature in connection with the employment of government personnel is contrary to and inconsistent with Art. 54 and 61 of the Constitution that define respectively the sphere of jurisdiction of the Executive and the Legislature and the separation of powers

⁽¹⁾ Springer v. Government of Philippines Islands 72 L. Ed. 845; Stassinopoulos, «Stihia Demosionomikou Dikeou», 2nd Ed., p. 48 Willoughby, Government of Modern States, p. 239. Wade and Phillips, Constitutional Law, 8th Ed., p. 31.

enshrined in the Constitution that confines the jurisdiction of each State power within the area assigned it by the Constitution.

5 In opposition to the above thesis Mr. Markides submitted that under Art. 61 of the Constitution the House
 of Representatives has unlimited legislative power extending
 to the regulation by Law of every subject it so chooses
 to regulate. Although laws have as a rule, as he said, a
 general and impersonal character, the Legislature is not
 10 precluded from enacting individual laws (*προσωπικούς νόμους*) (1) of administrative content. Espousing the approach of the positivist school of law (2) he argued the test
 for the classification of legislative acts is purely formal depending on the source of emanation and procedure for the
 15 enactment of the Law(3). Counsel cited a number of Cyprus Laws that have individual administrative matters as their subject(4). Of course the practice of the Legislature and assumption of legislative competence in different area
 does not create a precedent for the judicial authorities of
 20 the State, duty bound as they are, under Art. 140 of the Constitution to decide the constitutionality of a law referred to the Court exclusively by reference to the compatibility of its provisions with the Constitution.

25 The Constitution of the Republic of Cyprus is the source of State power and its provisions earmark the sphere of jurisdiction of the different organs of the State. Where a function is not specifically entrusted by the Constitution to the competences of a particular authority the criterion for
 the assumption of competence is the nature of the function
 30 in view of the principle of separation of powers that pervades the constitutional structure of the State of Cyprus(5).

(1) N. Saripolos, «Syntagmatiko Dikeo», 4th Ed., Vol. 'B', p.38, 39.

(2) Hauriou Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques, 5th Ed. p. 905, (Theory of Carré De Malberg).

(3) Another school of law, that of natural law, principal exponent of which was Roussau, supports that the test for the characterization of an act as legislative is substantive. Legislation reflects, as this school supports, wider human ideals that cannot because of their nature be but impersonal in character and universal in application. Burdeau Droit Constitutionnel Et Institutions Politiques, 15th Ed., p. 558.

(4) See, inter alia, Laws 4/65, 39/67, 86/83 and Law 13/60, amended, Cap. 167.

(5) Papaphilippou v. The Republic, 1 R.S.C.C. 62.

Relying on the wording of Art. 61, in particular the acknowledgement of power to the House to legislate "in all matters", Mr. Markides pressed before us that there is no limitation to matters that may be made the subject of legislation. This submission overlooks that Art. 61 cannot be viewed in isolation or divorced from the framework of the Constitution and the meticulous division of State powers among the three branches of the State namely, the Executive, Legislative and Judicial. Significantly the sphere of jurisdiction of the Executive is defined in a manner corresponding to that of the Legislature. Art. 54 that precedes Art. 61 in the constitutional edifice entrusts exclusively to the Council of Ministers and confers jurisdiction upon this organ of the State to exercise executive power "in every matter". Consequently the jurisdiction of the Executive and the Legislature is mutually exclusive. The criterion for the classification of State functions is a substantive one as the Supreme Court repeatedly acknowledged. They are classified according to their content not the form that envelopes them, legislative or executive, as the case may be. This is a corollary of the principle of separation of powers that aims at a substantive as opposed to a superficial division of authority among organs of the State. The House of Representatives cannot under the guise of legislating assume administrative functions in precisely the same way that the Executive cannot legislate under the mantle of Administration. The Constitution of Cyprus provides for a strict separation of the jurisdiction of the three branches of the State.

The enactment of rules of law and the setting of the framework within which the Administration shall operate, constitute the exclusive province of the Legislature. Notwithstanding that the House of Representatives may regulate by law subjects affecting only a small number of persons, the content of legislation cannot be other than the evolution or adoption of rules of law. If they affect a government department or activity they may take the form of establishing the framework within which a government department shall operate or the Administration will be conducted; but under no circumstances can they have as their object the exercise of administrative competence by the Legislature. The execution of laws is within the exclusive

jurisdiction of the Executive. It is from this function that the Executive derives its name. By the assignment of the legislative and executive competences to different organs of the State the diffusion of State authority is achieved which constitutes the principal object of the doctrine of separation of powers in the interest of the symmetrical functioning of the State.

The constitutionality of the Law here under consideration depends on the classification of the act of engagement of government personnel made in the context of expenditure approved in the budget. That the object of the House is the avoidance, in their opinion, of unnecessary expenditure does not alter the nature of the question we must answer. The jurisdiction of the Supreme Court under Art. 140 is limited to an expression of an opinion on the constitutionality of the Law referred to it; the answer solely depends on its compatibility with the provisions of the Constitution.

It has been authoritatively decided by the Supreme Court in Reference 1/84(1) that the employment of government personnel for the execution of the government programme, subject to the expenditure limits set in the budget constitutes administrative action. While the approval of expenditure and its limitation fall within the sphere of jurisdiction of the Legislature, the execution of the approved works, including the employment of the necessary personnel, fall within the exclusive competence of the Executive.

As explained by Stassinopoulos(2) the filling of posts is a matter within the discretion of the Executive, the power that has overall responsibility for the financial and economic policy of the State, Art. 58 provides that the execution of laws relating to a department of State is the exclusive province of the Minister responsible for the affairs of the department. Approval of expenditure, within the limits set in the budget, is under Art. 168.1 of the Constitution, the sole responsibility of the Minister of Finance.

The provisions of the law are inextricably connected between them and form an inseparable whole and for this rea-

(1) Published in (1985) 3 C.L.R. 1724.

(2) *Stihia Demosionomikou Dikeou*, 2nd Ed., p. 48.

son they cannot be severed. Judged as a unified legislative enactment the Law is unconstitutional because its provisions are repugnant to and inconsistent with:

- (1) The provisions of Art. 54 of the Constitution that put the exercise of Executive power outside the jurisdiction of the House of Representatives. 5
- (2) The provisions of Art. 58.2 (a) and 168.1 of the Constitution that confer exclusive jurisdiction on the Minister of Finance to authorize expenditure for the execution of works approved in the budget. 10
- (3) The provisions of Art. 61 that limit the jurisdiction of the House of Representatives to the exercise of legislative power, and
- (4) The doctrine of separation of powers as explained in this opinion. 15

For the above reasons the Law is unconstitutional and as such cannot be promulgated. The Constitution constitutes the supreme Law as Art. 179 lays down.

KOURRIS J.: I agree with the decision of Justice Pikis and the reasoning behind it and for the same reasons I am of the opinion that the sub judice law is repugnant to and inconsistent with the Constitution and the principle of separation of State Powers. 20

.As explained in the judgment of Pikis the law under consideration, like its predecessor, purporting to regulate the engagement of temporary Government Personnel that was judged to be unconstitutional, aimed to confer competence on the House of Representatives to take part in administration, a function that falls under the Constitution within the exclusive jurisdiction of the Executive. 25 30

Opinion as above.