

16 Ιουλίου, 1987

[ΠΙΚΗΣ, Δ.]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΚΥΡΙΑΚΟΣ ΚΥΡΙΑΚΟΥ

Αιτητής,

v.

ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ, ΜΕΣΟΝ ΤΗΣ
ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Αρ. Υποθέσεως 725/85).

- Συνταγματικό Δίκαιο — Επιτροπή Δημοσίας Υπηρεσίας — Σύνταγμα, Άρθρο 124.5 — Κατά πόσο το άρθρο 4.3 του Περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου 33/67 είναι αντισυνταγματικό — Καταφατική απάντηση στο ερώτημα, όχι μόνο γιατί είναι ασυμβίβαστο με το Άρθρο 124.5 αλλά και γιατί αντιστρατεύεται την συνταγματική αρχή του διαχωρισμού της Πολιτικής από την Διοικητική Εξουσία — Κατά πόσο το Δίκαιο της ανάγκης δικαιολογεί το Άρθρο 4(3) του Ν. 33/67 — Αρνητική απάντηση στο ερώτημα, γιατί το Δίκαιο της ανάγκης αποτελεί την εφεδρεία του Δικαίου για κατοχύρωση της συνταγματικής τάξεως, όχι για προσπέλαση περιοριστικών συνταγματικών διατάξεων. 5
10
- Δίκαιο της ανάγκης — Ανασκόπηση νομολογίας — Πότε και υπό ποίες προϋποθέσεις δικαιολογεί παρέκκλιση από το Σύνταγμα — Σκοπός του.
- Δημόσιοι υπάλληλοι — Διορισμοί — Προϊστάμενος Τμήματος — Παράλειψη αναφοράς σε ειδικό προσόν του αιτητή — Δεν ωδήγησε σε εσφαλμένη εκτίμηση προσόντων, γιατί όλα τα προσόντα ήταν ενώπιον της Επιτροπής. 15
- Δημόσιοι υπάλληλοι — Διορισμοί — Θέση πρώτου διορισμού — Ιδιότητα υποψηφίου ως μέλους της Δημοσίας Υπηρεσίας — Δεν αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα. 20
- Δημόσιοι υπάλληλοι — Διορισμοί — Θέση πρώτου διορισμού — Αρχαιότητα — Δεν αποτελεί στοιχείο κρίσεως.
- Δημόσιοι υπάλληλοι — Διορισμοί — Τμηματικές Επιτροπές — Κατά πόσο το άρθρο 36.1 του Περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου επιβάλλει

Vote An English translation of this judgment appears at pp. 1145-1158 post.

σύσταση *ad hoc* επιτροπών — Κατά πόσο η πρόνοια των Κανονισμών περί ελέγχου της συστάσεως των Επιτροπών από τον Υπουργό αντίκειται στη συνταγματική αρχή του διαχωρισμού της Πολιτικής από την Διοικητική εξουσία.

5 Ο αιτητής προσβάλλει τον διορισμό του Τάκη Τσιντίδη και Χρίστου Αλεξάνδρου στη θέση Συντηρητή Δασών, προβάλλοντας τα πιο κάτω παράπονα ως λόγους ακυρότητας του επιδικίου διορισμού.

10 Τα παράπονα αυτά είναι: (α) Ότι κατά την σχετική αξιολόγηση, που έκαμε, ο Διευθυντής Δασών παράλειψε να αναφέρει ειδικό ακαδημαϊκό προσόν, που σύμφωνα πάντα με τον αιτητή, αποτελούσε θάσει του σχετικού σχεδίου υπηρεσίας ειδικό πλεονέκτημα, (β) Παράλειψη της καθ' ης η Αίτηση Επιτροπής να αποδώσει ειδική σημασία στο γεγονός ότι, σ' αντίθεση με τον Χρ. Αλεξάνδρου, ο αιτητής ήταν κατά 15 τον κρίσιμο χρόνο μέλος της Δημοσίας Υπηρεσίας. Την εισήγησή του αυτή ο συνήγορος του αιτητή θάσισε στον Κανονισμό II.1.2 των Γενικών Διατάξεων, (γ) Η καθ' ης η Αίτηση Επιτροπή δεν αγνόησε τις εμπιστευτικές εκθέσεις για τον Τσιντίδη, ενώ έπρεπε να τις αγνοήσει, αφού είχαν ετοιμασθή πάνω σ' εξαμηνιαία θάση, (δ) Παραγνώριση της αρχαιότητας του αιτητή έναντι του Τ. Τσιντίδη, (ε) Οι Κανονισμοί, που 20 διέπουν την σύσταση Τμηματικών Επιτροπών, θεσπίσθηκαν κατ' αντίθεση του εξουσιοδοτικού νόμου (Άρθρο 36 του Ν. 33/67). Η σχετική με το σημείο αυτό εισήγηση είναι ότι το άρθρο 36 προβλέπει την σύσταση ειδικών τμηματικών επιτροπών σε κάθε περίπτωση (*ad hoc*), (στ) Η πρόνοια των Κανονισμών περί τμηματικών Επιτροπών ότι η 25 σύστασή των τελεί υπό τον έλεγχο του Υπουργού προσβάλλει την συνταγματική αρχή του διαχωρισμού της πολιτικής από τη διοικητική εξουσία, και (ζ) Οι πρόνοιες του άρθρου 4(3) του Νόμου 33/67, που δίδουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δυνατότητα παύσεως των μελών της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας, είναι αντισυνταγματικές, επειδή βρίσκονται σ' αντίθεση με το Άρθρο 124.5 του Συντάγματος, που προνοεί ότι «Τα μέλη της Επιτροπής δεν δύνανται να απολυθώσιν, ειμή υφ' ους όρους και καθ' ον τρόπον οι Δικασταί του Ανωτάτου Δικαστηρίου», και κατ' επέκταση είναι αντισυνταγματική και η 30 καθ' ης η Αίτηση Επιτροπή Δημοσίας Υπηρεσίας, ως όργανο, που συστάθηκε και λειτουργεί έξω από τα συνταγματικά πλαίσια.

35 Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάνθηκε:

40 (Α) Το παράπονο (α) του αιτητή δεν ευσταθεί, γιατί, ανεξάρτητα από την εγκυρότητα του ισχυρισμού του ότι το προσόν του αποτελούσε πλεονέκτημα, η παράλειψη του Διευθυντού να αναφερθή σ' αυτό, δεν ωδήγησε σ' εσφαλμένη εκτίμηση, αφού όλα τα προσόντα του ήσαν ενώπιον της Επιτροπής.

(Β) Η ιδιότητα υποψηφίου για διορισμό σε θέση πρώτου διορισμού

ως μέλους της Δημοσίας Υπηρεσίας δεν αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα. Η δημιουργία τέτοιων θέσεων αποβλέπει στη διεύρυνση της βάσης επιλογής, ενώ η αρχή της ισότητας δεσμεύει την Διοίκηση να ενεργεί χωρίς διακρίσεις, εκτός όπου αυτό δικαιολογείται από τα αντικειμενικά γεγονότα.

5

(Γ) Τα στοιχεία των εξαμηνιαίων εκθέσεων για τον Τ. Τσιντίδη ήσαν εξ ίσου καθοδηγητικά με εκείνα των ετήσιων εκθέσεων.

(Δ) Η αρχαιότητα δεν αποτελεί στοιχείο κρίσεως για θέσεις πρώτου διορισμού.

(Ε) Εν όψει του συμβουλευτικού χαρακτήρα των Τμηματικών Επιτροπών, η σύστασή του δεν αποτελεί υφανταγή των εξουσιών της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας. Το λεκτικό του άρθρου 36.1, σαν σύνολο, δεν δικαιολογεί την εισήγηση του αιτητή για ad hoc επιτροπές.

10

(ΣΤ) Το παράπονο (στ) του αιτητή δεν ευσταθεί. Ο Υπουργός δεν συμμετέχει στις Τμηματικές Επιτροπές. Οι αρμοδιότητες του αποτελούν μορφή εκτελεστικής εξουσίας, που ανάγεται στη σφαίρα εξουσιών του Υπουργικού Συμβουλίου, η άσκηση της οποίας έχει εκχωρηθεί στους αρμόδιους Υπουργούς.

15

(Ζ) Σύγκριση του άρθρου 4.3 του νόμου 33/67 με το Άρθρο 124.5 του Συντάγματος οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα πως οι πρόνοιες του είναι ασυμβίβαστες με τις πρόνοιες του Άρθρου 124.5. Μάλιστα δε, το άρθρο 4.3 αντιστρατεύεται και την συνταγματική αρχή της διακρίσεως της Διοικητικής από την Πολιτική Εξουσία.

20

Βασικός σκοπός του Συνταγματικού Νομοθέτη ήταν η εξασφάλιση του μελών της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας έναντι της Πολιτικής Εξουσίας με την κατοχύρωση της παραμονής τους στη θέση.

25

Σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου δείχνει ότι η Επιτροπή του Νόμου 33/67 δεν είναι η ίδια με την Επιτροπή του Συντάγματος λόγω της διαφορετικής αριθμητικής της συνθέσεως.

30

Ο νόμος 33/67 στηρίζεται στο «Δίκαιο της ανάγκης», που δικαιολογεί τη λήψη μέτρων, που δεν προβλέπονται από το Σύνταγμα, μόνο στο βαθμό και έκταση, που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση λειτουργίας της Επιτροπής, που κατέρρευσε με την αποχώρηση των Τούρκων μελών της.

35

Όμως, προσφυγή στο «Δίκαιο της ανάγκης» είναι επιτρεπτή μόνον, όταν απειλείται η συνταγματική τάξη και βασικές λειτουργίες του Κράτους. Είναι η «εφεδρεία του δικαίου» για την κατοχύρωση, όχι για την προσπέλαση περιοριστικών συνταγματικών διατάξεων.

Εκτός από τη διαφοροποίηση του αριθμού των μελών της Επιτροπής, δεν συνέτρεχε ανάγκη, που να δικαιολογεί παρέκκλιση από τα

40

5
10
15
20

συνταγματικά πλαίσια ως προς τον τρόπο λειτουργίας της. Η απόφαση στην υπόθεση *Παστελλόπουλλος v. Δημοκρατίας* (1985) 2 Α.Α.Δ. 165 ενέχει μεγάλη σημασία, γιατί εκεί, ενώ έγινε δεκτόν ότι το «Δίκαιο της ανάγκης» δικαιολογούσε την δημιουργία Στρατιωτικού Δικαστηρίου, αποφασίστηκε ότι το Δικαστήριο εκείνο δεν μπορούσε να συσταθεί έξω από τα πλαίσια, που ρυθμίζουν την άσκηση Δικαστικής Εξουσίας. Για τον ίδιο λόγο, ενώ ήταν επιτρεπτό για τον νομοθέτη να προνοήσει για την αντικατάσταση της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας, δεν ήταν επιτρεπτό να προνοήσει, σαν αρμοδιότητες και πλαίσια λειτουργίας της νέας Επιτροπής, άλλα από εκείνα, που προνοεί το Σύνταγμα.

15

Συμμόρφωση με τις συνταγματικές πρόνοιες που διέπουν τους όρους υπηρεσίας των μελών της είναι πρωταρχικής σημασίας για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της Επιτροπής. Η συνταγματική τάξη στο πεδίο της Δημοσίας Υπηρεσίας είναι αλληλένδετη με τη θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Επιτροπής.

20

Οι όροι υπηρεσίας των μελών της Επιτροπής θάσει του άρθρου 4(3) αντίκεινται στο Σύνταγμα. Για το λόγο αυτό η καθ' ης η Αίτηση Επιτροπή Δημοσίας Υπηρεσίας δεν μπορούσε να ασκήσει τις εξουσίες της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας.

Ακύρωση επίδικης απόφασης.

Πίνακας αποφάσεων που αναφέρονται στην απόφαση:

- 25
- 30
- 35
- Παπαντωνίου και Άλλοι v. Δημοκρατίας (1968) 3 Α.Α.Δ. 233'
- Μαραθεύτου και Άλλοι v. Δημοκρατίας* (1982) 3 Α.Α.Δ. 1088'
- Σκαπούλλης και Άλλοι v. Δημοκρατίας* (1984) 3 Α.Α.Δ. 554'
- Θαλασσινός v. Δημοκρατίας* (1973) 3 Α.Α.Δ. 386'
- Χριστούδιδας v. Δημοκρατίας* (1984) 3 Α.Α.Δ. 657'
- Μιχαήλ και Άλλος v. Ε.Δ.Υ.* (1982) 3 Α.Α.Δ. 727'
- Κραμβής και Άλλοι v. Ε.Δ.Υ.* (1986) 3 Α.Α.Δ. 1243'
- Παπαπέτρου v. Δημοκρατίας, Α.Α.Σ.Δ.* 61'
- Συμβούλιον Εγγραφής Αρχιτεκτόνων και Πολιτικών Μηχανικών v. Κυριακίδη* (1966) 3 Α.Α.Δ. 640.
- Χαραλάμπους v. Δημοκρατίας* (1986) 3 Α.Α.Δ. 557'
- Λούκα και Άλλοι v. Δημοκρατίας* (1984) 3 Α.Α.Δ. 241'
- Τζιοσεφέν v. Δημοκρατίας* (1986) 3 Α.Α.Δ. 111'

- Φραγκουλλίδης v. Δημοκρατίας (1966) 3 Α.Α.Δ. 676
- Μπακτασσαριάν v. Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου (1968)
3 Α.Α.Δ. 736
- Πούτρος v. Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου (1970) 3 Α.Α.Δ. 281
- Θεοδωρίδης v. Γλουσίου (1976) 3 Α.Α.Δ. 319' 5
- Γενικός Εισαγγελέας v. Ιμπραχίμ και Άλλοι, 1964 Α.Α.Δ. 195
- Αποστολίδη και Άλλοι v. Δημοκρατίας (1982) 3 Α.Α.Δ. 928
- Αλούπας v. Εθνικής Τράπεζας (1983) 1 Α.Α.Δ. 55
- Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (1986)
3 Α.Α.Δ. 1439. 10
- Σολωμού v. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 533
- Μακρίδης και Άλλος v. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 677
- Αντροκλή v. Δημοκρατίας (1985) 3 Α.Α.Δ. 11
- Παστελλόπουλλος v. Δημοκρατίας (1985) 2 Α.Α.Δ. 165
- Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού v. Χατζηδημητρίου (1987) 3
Α.Α.Δ. 780. 15

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της αποφάσεως της καθ' ης η αίτηση Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας να διορίσει τα ενδιαφερόμενα μέρη στη θέση Συντηρητή Δασών αντί του αιτητού. 20

Κ. Ταλαρίδης, για τον αιτητή.

Σ. Μάτσας, για τους καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

Ο ΔΙΚΑΣΤΗΣ ΠΙΚΗΣ ανέγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Ο Κυριάκος Κυριάκου, Δασονόμος στο Τμήμα Δασών, προσβάλλει το διορισμό του Τάκη Τσιντίδη και Χρίστου Αλεξάνδρου στη θέση Συντηρητή Δασών και επιδιώκει την ακύρωση της αποφάσεως για πλημμελή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας, η οποία θα αναφέρεται ως «η Επιτροπή», για παράνομη σύσταση της Τμηματικής Επιτροπής και τέλος για λόγους αντισυνταγματικότητας του άρθρου 4(3) του Περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου (33/67). 25 30

Κατά την εισήγηση του δικηγόρου του αιτητή οι όροι υπηρεσίας των μελών της Επιτροπής στερούν το σώμα από τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας που προβλέπει το Σύνταγμα ως αναγκαίαν προϋπόθεση για άσκηση των Εξουσιών της
5 Επιτροπής (μέρος VII - Κεφ. 1 - Σύνταγμα Κυπριακής Δημοκρατίας).

Για τη πλήρωση των δύο κενών θέσεων Συντηρητή Δασών, θέσεις πρώτου διορισμού, αποτάθηκαν 14 πρόσωπα μεταξύ των οποίων και υπάλληλοι του Τμήματος
10 Δασών. Η Τμηματική Επιτροπή που συστάθηκε βάσει Κανονισμών του Υπουργικού Συμβουλίου* προέβη σε προκαταρκτική αξιολόγηση της αξίας και προσόντων των υποψηφίων και σύστησε 8 από αυτούς σαν κατάλληλους για διορισμό. Μεταξύ των συστηθέντων ήταν τόσο τα ενδιαφερόμενα μέρη όσο και ο αιτητής. Ο αιτητής και το ενδιαφερόμενο μέρος Αλεξάνδρου χαρακτηρίζονται ως «Λίαν Καλοί» ενώ το δεύτερο ενδιαφερόμενο μέρος Τσιντίδης ως «Εξαίρετος».
15

Οι υποψήφιοι κλήθηκαν στις 8/3/85 σε συνέντευξη ενώπιον της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας παρόντος και του Διευθυντή του Τμήματος Δασών. Μετά τις συνεντεύξεις ο Διευθυντής προέβη σε αξιολόγηση των υποψηφίων. Σύμφωνα με την αξιολόγηση του Διευθυντή καταλληλότεροι για διορισμό ήσαν ο Τ. Τσιντίδης (πρώτος) και ο Χ. Αλεξάνδρου (δεύτερος). Και η Επιτροπή κατέληξε στα ίδια συμπεράσματα αναφορικά με την αξία των υποψηφίων τους
20 οποιούς και διώρισε ως τους καταλληλότερους για πλήρωση των κενών θέσεων.
25

Ένα από τα παράπονα του αιτητή στην παρούσα προσφυγή είναι ότι ο Διευθυντής στην αξιολόγηση του αιτητή παρέλειψε να κάμει ειδική αναφορά σε ακαδημαϊκό προσόν που, κατά την άποψη του, αποτελούσε μεταπτυχιακό δίπλωμα, που του παρείχε το πλεονέκτημα της δεύτερης παραγράφου του σχεδίου υπηρεσίας βάσει της οποίας
30 μεταπτυχιακό προσόν ή προηγούμενη μεταπτυχιακή πείρα εθεωρείτο ως πλεονέκτημα για διορισμό. Άσχετα από την εγκυρότητα αυτού του ισχυρισμού η παράλειψη αυτή δεν οδήγησε την Επιτροπή σε οποιανδήποτε εσφαλμένη εκτί-
35

* Κανονιστικές Διατάξεις διέπουν την σύσταση, τις αρμοδιότητες και την μέθοδο ενεργείας Τμηματικών Επιτροπών συμφώνως προς το Άρθρο 36 του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου.

μηση των προσόντων του αιτητή δεδομένου ότι όλα τα στοιχεία σχετικά με τα προσόντα του ευρίσκοντο ενώπιον της Επιτροπής.

Συνεκτιμώντας όλα τα στοιχεία ενώπιον της Επιτροπής διαπιστώνεται ότι ήταν λογικά εφικτό για την Επιτροπή να επιλέξει τα ενδιαφερόμενα μέρη ως τους καταλληλότερους για διορισμό. Επί πλέον το σκεπτικό της αποφάσεως δεν είναι τρωτό σε κανένα σημείο. Προκύπτει ότι τα στοιχεία ενώπιον της Επιτροπής αξιολογήθηκαν σωστά ενώ τα κριτήρια που οδήγησαν την Επιτροπή στην απόφασή της ήταν εκείνα που προβλέπει ο νόμος και οι κανόνες της χρηστής διοικήσεως. 5 10

Άλλος λόγος που προβάλλεται για ακύρωση της αποφάσεως είναι η παράλειψη της Επιτροπής να αποδώσει ειδική σημασία στο γεγονός ότι ο αιτητής, σε αντίθεση με τον Χρ. Αλεξάνδρου, ήταν κατά το χρόνο της επιλογής, μέλος της Δημόσιας Υπηρεσίας. 15

Επικαλείται ο κ. Ταλαρίδης τις πρόνοιες του Κανονισμού 11.1.2 των Γενικών Διατάξεων που προβλέπουν ότι «other things being equal» προτίμηση πρέπει να δίδεται σε πρόσωπα, που ευρίσκονται ήδη εις την Υπηρεσία. 20

Το στοιχείο αυτό δεν αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα για την πλήρωση θέσεως πρώτου διορισμού στη Δημόσια Υπηρεσία. Η δημιουργία θέσεων πρώτου διορισμού αποσκοπεί πρωτίστως στην διεύρυνση της βάσεως για επιλογή ενώ η αρχή της ισότητας που κατοχυρώνεται από το Άρθρο 28 του Συντάγματος, δεσμεύει την Διοίκηση να ενεργεί χωρίς διακρίσεις εκτός ότου τούτο δικαιολογείται αντικειμενικά από τα γεγονότα.* 25

Εξίσου αβάσιμος είναι ο ισχυρισμός ότι η Επιτροπή έπρεπε να αγνοήσει τις εμπιστευτικές εκθέσεις σαν στοιχείο κρίσεως της αξίας του Τ. Τσιντίδη επειδή ετοιμάστηκαν επί εξαμηνιαίας βάσεως. Τα στοιχεία, τα οποία περιείχαν ήταν εξίσου καθοδηγητικά με εκείνα των ετήσιων εκθέσεων για τον προσδιορισμό της αξίας και της επίδοσης στην εργασία του ενδιαφερομένου μέρους.** 30 35

* Δημήτρα Κώστα Παπαντωνίου και Άλλοι v. Δημοκρατίας (1968) 3 Α.Α.Δ. 233.
Μαρθαεύτου και Άλλοι v. Δημοκρατίας (1982) 3 Α.Α.Δ. 1088.

** Σκαπούλης και Άλλοι v. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 554.

Ούτε η προβαλλόμενη αρχαιότητα του αιτητή έναντι του Τ. Τσιντίδη ευσταθεί σαν λόγος ακυρώσεως της αποφάσεως. Ο παράγων της αρχαιότητας δεν αποτελεί στοιχείο κρίσεως για θέσεις πρώτου διορισμού πράγμα που θα αντιστρατεύετο τη φιλοσοφία δημιουργίας θέσεων πρώτου διορισμού.

Με την προσφυγή αυτή προσβάλλεται και η εγκυρότητα των Κανονισμών που διέπουν τη σύσταση Τμηματικών Επιτροπών.

10 Εισηγήθηκε ο κ. Ταλαρίδης ότι οι Κανονισμοί θεσπίστηκαν κατ' αντίθεση προς τις πρόνοιες του εξουσιοδοτικού Νόμου, συγκεκριμένα του άρθρου 36 του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου (33/67). Το άρθρο 36 παρέχει εξουσία στο Υπουργικό Συμβούλιο να προβαίνει «εις την σύσταση Τμηματικών Επιτροπών και να ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και

15 τρόπους λειτουργίας τους».

Έχει αποφασιστεί ότι η λειτουργία Τμηματικών Επιτροπών δεν αποτελεί υφαρπαγή των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής έχοντας υπόψη το συμβουλευτικό τους χαρακτήρα.* Άλλες αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου καθορίζουν ότι οι Κανονισμοί συνάδουν με τα εξουσιοδοτικά πλαίσια του Νόμου (33/67).**

20 Θέση του αιτητή είναι ότι η εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου περιορίζεται από το άρθρο 36 στη σύσταση συγκεκριμένων Τμηματικών Επιτροπών σε κάθε περίπτωση (ad hoc) ως διοικητικό μέτρο και ότι ο Νόμος δεν παρέχει ρυθμιστική εξουσία για την θεσμοθέτηση αρχών για την σύσταση Τμηματικών Επιτροπών.

30 Παρόλο που το λεκτικό του άρθρου 36.1 δεν διακρίνεται για τη σαφήνεια του, κρινόμενο στο σύνολο του δεν επιβάλλει τους περιορισμούς που εισηγείται ο αιτητής. Ουσιαστικά ο νομοθέτης αφήνει ευχέρεια στο Υπουργικό Συμβούλιο για ρύθμιση θεμάτων που ανάγονται στη σύσταση και λειτουργία Τμηματικών Επιτροπών' εξουσία η οποία

* Βλέπε μεταξύ άλλων:- Θαλασσινός v. Δημοκρατίας (1973) 3 Α.Α.Δ. 386.
Χριστούδης v. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 657.

** Μιχαήλ και Άλλος v. Ε.Δ.Υ. (1982) 3 Α.Α.Δ. 727.
Κραμής και Άλλοι v. Ε.Δ.Υ. (1986) 3 Α.Α.Δ. 1243.

εμπίπτει στη γενικότερη σφαίρα αρμοδιότητας του Υπουργικού Συμβουλίου. Αντίθετη ερμηνεία θα ισοδυναμούσε με απόδοση στο Υπουργικό Συμβούλιο διοικητικών αρμοδιοτήτων που θα αποτελούσε αντινομία προς το Σύνταγμα που καθιερώνει το Υπουργικό Συμβούλιο ως το κατ' εξοχή 5
όργανο της πολιτικής της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Επίσης δεν συμμερίζομαι την άποψη ότι η πρόνοια των Κανονισμών βάσει της οποίας η σύσταση Τμηματικών Επιτροπών τελεί υπό τον έλεγχο του Υπουργού προσβάλλει τη 10
συνταγματική αρχή η οποία επιβάλλει διαχωρισμό της Πολιτικής από την Διοικητική Εξουσία. Ο Υπουργός δεν συμμετέχει στις Τμηματικές Επιτροπές. Οι αρμοδιότητες που παρέχονται στον Υπουργό αποτελούν μορφή Εκτελεστικής Εξουσίας η οποία σύμφωνα με την απόφαση Παπαπέτρου ν. Δημοκρατίας* ανάγεται στη σφαίρα των εξουσιών του Υπουργικού Συμβουλίου η άσκηση της οποίας 15
έχει εκχωρηθεί στους αρμόδιους Υπουργούς.

Η απόρριψη των προαναφερθέντων λόγων για ακύρωση της αποφάσεως καθιστά αναπόφευκτη** την εξέταση της 20
συνταγματικότητας του άρθρου 4.3 του Νόμου 33/67 ώστε να αποφασισθεί αν η Επιτροπή συστάθηκε και λειτουργεί σαν έγκυρο συνταγματικό όργανο.

Συνταγματικότητα του Άρθρου 4.3 του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου 33/67.

Επικαλούμενος παρατηρήσεις του Δικαστηρίου στην 25
υπόθεση Δημοκρατίας ν. Λούκα και Άλλοι*** και του Προέδρου του Ανωτάτου Δικαστηρίου κ. Τριανταφυλλίδη στην υπόθεση Τζιοσεφέν ν. Δημοκρατίας**** ο κ. Ταλαρίδης εκάλεσε το Δικαστήριο όπως κηρύξει τις διατάξεις του άρθρου 4.3 του Νόμου 33/67 αντισυνταγματικές και κατ' επέκταση 30
την Επιτροπή ως όργανο που συστάθηκε και λειτουργεί έξω από τα συνταγματικά πλαίσια.

Το άρθρο 4.3 παρέχει εξουσία στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να τερματίζει το διορισμό οποιουδήποτε μέλους της Επιτροπής οποτεδήποτε για λόγους δημοσίου συμφέ- 35

* 2 Α.Α.Σ.Δ. 67

** Συμβούλιον Εγγραφής Αρχιτεκτόνων και Πολιτικών Μηχανικών ν. Χρ. Κυριακίδη (1966) 3 Α.Α.Δ. 640; Χαράλάμπους ν. Δημοκρατίας (1986) 3 Α.Α.Δ. 557.

*** (1984) 3 Α.Α.Δ. 241.

****(1986) 3 Α.Α.Δ. 111.

ροντος. Σύγκριση των προνοιών του εδαφίου αυτού με τις διατάξεις του άρθρου 124.5 του Συντάγματος που ρυθμίζουν τους όρους υπηρεσίας του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι οι πρόνοιες του Νόμου και του Συντάγματος είναι ασυμβατές και δεν ταυτίζονται με τα θεσμικά πλαίσια που θέτει το Σύνταγμα για την κατοχύρωση της ανεξαρτησίας του σώματος.

5 Το άρθρο 124.5 του Συντάγματος προνοεί ότι «Τα μέλη της επιτροπής δεν δύνανται να απολυθώσιν, ειμή υφ' ους όρους και καθ' ον τρόπον οι δικασταί του Ανωτάτου Δικαστηρίου.»

15 Η υπηρεσία των Δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου δεν τερματίζεται εκτός για τους λόγους που προβλέπονται στο άρθρο 153.7 και εφόσον τηρείται η διαδικασία που καθορίζεται από το άρθρο 153.8 του Συντάγματος. Τερματισμός της υπηρεσίας Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου είναι επιτρεπτός μόνο για λόγους φυσικής ή πνευματικής ανικανότητας ή για ανάρμοστη συμπεριφορά η οποία

20 βεβαιώνεται από το Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο κατόπιν δικαστικής διαδικασίας.

Όχι μόνο το άρθρο 4.3 αντίκειται προς τους όρους υπηρεσίας μελών της Επιτροπής όπως καθορίζονται από το Σύνταγμα αλλά αντιστρατεύεται και την συνταγματική

25 αοχή του διαχωρισμού της Διοικητικής από την Πολιτική Εξουσία. Ο διαχωρισμός αυτός χαρακτηρίζεται ως θεμελιώδης στην απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Φραγγουλλίδης v. Δημοκρατίας** και καθοριστικός της σφαίρας αρμοδιότητας της πολιτικής εξουσίας αφ' ενός και της Διοικήσεως αφ' ετέρου.

30

Στην υπόθεση Λούκα η πλειοψηφία των μελών του Ανωτάτου Δικαστηρίου επεσήμανε ότι εκ πρώτης όψεως υπάρχει αντίφαση μεταξύ των προνοιών του άρθρου 4.3 και των διατάξεων του άρθρου 124.5 του Συντάγματος και εκάλεσε

35 τις αρμόδιες Αρχές της Πολιτείας να εξετάσουν το πρόβλημα, το ταχύτερο δυνατό, για την κατοχύρωση της συνταγματικής τάξεως. Οι παρατηρήσεις αυτές δεν αποτελούν

* (1966) 3 A.A.Δ. 676.

τμήμα του δεσμευτικού μέρους της αποφάσεως της πλειοψηφίας επειδή η διαδικασία εγκαταλείφθηκε κατόπιν διευθετήσεως της απαιτήσεως των μελών της Επιτροπής των οποίων η υπηρεσία είχε τερματισθεί. Δεν παύουν όμως να είναι καθοδηγητικές ως προς τους όρους υπηρεσίας των μελών και τα πλαίσια λειτουργίας της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας. 5

Σε ξεχωριστή απόφαση μειοψηφίας στην υπόθεση Λούκα έκρινα ότι επεβάλλετο η εξέταση της συνταγματικότητας των προνοιών του άρθρου 4.3 και αφού μελέτησα το θέμα κατέληξα στο συμπέρασμα ότι οι πρόνοιες του άρθρου 4(3) είναι ασυμβίβαστες με εκείνες του άρθρου 124.5 και για το λόγο αυτό η απόφαση για τερματισμό των υπηρεσιών των μελών κηρύχθηκε αντισυνταγματική. 10

Στην υπόθεση Τζιοσεφέν ο κ. Τριανταφυλλίδης υπογραμμίζει την ανάγκη για αντιμετώπιση της συνταγματικότητας των προνοιών του άρθρου 4.3, το ταχύτερο δυνατόν, για αποφυγήν αμφιβολιών στη λειτουργία ενός βασικού τομέα της Δημόσιας Υπηρεσίας. 15

Από τις παρατηρήσεις του Δικαστηρίου στην υπόθεση Λούκα εξυπακούεται ότι ενώ η σύνθεση της Επιτροπής που δημιουργήθηκε με το Νόμο 33/67 είναι διαφορετική από εκείνη που προβλέπει το Σύνταγμα (Άρθρο 124.1) τα θεσμικά πλαίσια λειτουργίας της είναι τα ίδια με εκείνα τα οποία διαγράφει το Σύνταγμα. 20 25

Βασικός στόχος του Συνταγματικού Νομοθέτη υπήρξε η εξασφάλιση των μελών της Επιτροπής έναντι της πολιτικής Εξουσίας με την κατοχύρωση της παραμονής στη θέση τους κατά τη διάρκεια του διορισμού τους. Παροχή εξουσίας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον κύριο φορέα της πολιτικής Εξουσίας, να τερματίζει το διορισμό τους, καταστρατηγεί άμεσα τις πρόνοιες του Συντάγματος και τον διαχωρισμό μεταξύ της Πολιτικής και της Διοικητικής Εξουσίας που επιβάλλει το Σύνταγμα 30

Σειρά αποφάσεων* του Ανωτάτου Δικαστηρίου αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή δεν είναι το ίδιο σώμα με την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας που διαλαμβάνει το Σύνταγμα λόγω 35

* Βλέπε μεταξύ άλλων:-

Μπακτασσαριάν v. Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου (1968) 3 Α.Α.Δ. 736.

Πούτρος v. Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου (1970) 3 Α.Α.Δ. 281.

Θεοδωρίδης v. Πλάσιου (1976) 3 Α.Α.Δ. 319.

- της διαφορετικής αριθμητικής συνθέσεως των δύο Επιτροπών. Αυτό που προκύπτει από τις αποφάσεις είναι ότι ο περιορισμός του αριθμού των μελών από δέκα σε πέντε που προνοεί ο Νόμος 33/67 δεν καθιστά την Επιτροπή
- 5 όργανο αντισυνταγματικό. Ο καθορισμός του αριθμού των μελών της Επιτροπής σε δέκα, από το Σύνταγμα, ήταν άρρηκτα συνδεδεμένος με τις συνταγματικές διατάξεις που κατέρρευσαν με την αποχώρηση των Τούρκων, μελών της Επιτροπής.
- 10 Ο Νόμος 33/67 εδράζεται αποκλειστικά στο «δίκαιο της ανάγκης» και αποσκοπεί στη πλήρωση του κενού που άφησε η αποχώρηση των Τούρκων, μελών της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας. Ως μέτρο ανάγκης δεν μπορεί να εκφεύγει των δικαιοδοτικών πλαισίων που παρέχει το «δί-
- 15 καιο της ανάγκης». Το «δίκαιο της ανάγκης» δικαιολογεί τη λήψη μέτρων που δεν προβλέπονται από το Σύνταγμα μόνο στο βαθμό και την έκταση που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της λειτουργίας της Επιτροπής που κατέρρευσε με την αποχώρηση των Τούρκων. Η ανάγκη για δια-
- 20 σφάλιση των συνταγματικών θεσμών με προσφυγή στο «δίκαιο της ανάγκης», ως αποτέλεσμα των γεγονότων του 1963-1964, αναγνωρίστηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση *Γενικός Εισαγγελέας v. Ιμπραχίμ και Άλλοι*.*
- 25 Όπως επεξηγείται στην απόφαση αυτή το «δίκαιο της ανάγκης» αποτελεί εξαιρετικό μέτρο, επίκληση του οποίου δικαιολογείται μόνο στο βαθμό και έκταση που επιβάλλει η ανάγκη.

- Στην υπόθεση *Αποστολίδη και Άλλοι v. Δημοκρατίας*** διευκρινίζεται ότι το «δίκαιο της ανάγκης» δεν αποτελεί
- 30 εξωδικαιϊκό μέτρο αλλά αναπόσπαστο μέρος του δικαίου για τη διασφάλιση της συνταγματικής τάξεως. Το «δίκαιο της ανάγκης» προσφέρει το βάθρο για τη κατοχύρωση της έννομης τάξης και του κράτους δικαίου. Η θέση αυτή προ-
- 35 κκύπτει τόσο από την απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Ιμπραχίμ* όσο και από εκείνη της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Αλούπας v. Εθνικής Τράπεζας*.*** Όπως επεξήγησα στην υπόθεση

* 1964 Α.Α.Δ. 195.

** (1982) 3 Α.Α.Δ. 928.

*** (1983) 1 Α.Α.Δ. 55.

Αποστολίδη και επανέλαβα στην υπόθεση *Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων** «Προσφυγή στο 'δίκαιο της ανάγκης' είναι επιτρεπτή μόνον όταν απειλείται η συνταγματική τάξη και βασικές λειτουργίες του Κράτους. Όπως είχα την ευκαιρία να υποδείξω σε προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις το 'δίκαιο της ανάγκης' αποτελεί την εφεδρεία του Δικαίου για την κατοχύρωση της συνταγματικής τάξεως και όχι μέσο προσπελάσεως των περιοριστικών διατάξεων του Συντάγματος ή της Νομοθεσίας».

5
10

Οι αρμοδιότητες και πλαίσια λειτουργίας της Δημόσιας Υπηρεσίας εξετάστηκαν διεξοδικά στις υποθέσεις *Σολωμού v. Δημοκρατίας και Μακρίδης και Άλλος v. Δημοκρατίας*.** Διαπιστώθηκε ότι εκτός από τη διαφοροποίηση της αριθμητικής συνθέσεως της Δημόσιας Υπηρεσίας που ήταν άρρηκτα συνυφασμένη με την παρουσία Τούρκων, μελών της Επιτροπής, δεν συνέτρεχε καμμία ανάγκη που να δικαιολογεί παρέκκλιση από τα συνταγματικά πλαίσια ως προς τον τρόπο λειτουργίας της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας. Η απόφαση της Ολομέλειας στην υπόθεση *Αντροκλή v. Δημοκρατίας**** βεβαιώνει ότι δεν είναι επιτρεπτή παρέκκλιση από το Σύνταγμα λόγω περιοριστικών διατάξεων της Νομοθεσίας. Επομένως στο καθορισμό της τάξεως των δημοσίων υπαλλήλων το Δικαστήριο καθοδηγήθηκε από τις πρόνοιες του άρθρου 122 του Συντάγματος και όχι από εκείνες του άρθρου 2 του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου (33/67).

15
20
25

Η απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Παστελλόπουλλος v. Δημοκρατίας***** ενέχει ιδιαίτερη σημασία για τον καθορισμό της δικαιοδοτικής βάσεως του «δικαίου της ανάγκης». Η ανάγκη που δημιουργήθηκε ως αποτέλεσμα των γεγονότων του 1963-1964 ενώ δικαιολογούσε τη δημιουργία Στρατιωτικού Δικαστηρίου αποφασίστηκε ότι το Δικαστήριο δεν μπορούσε να συσταθεί ούτε να λειτουργήσει έξω από τα συνταγματικά

30
35

* (1986) 3 Α.Α.Δ. 1439.

** (1984) 3 Α.Α.Δ. 533 (1984) 677.

*** (1985) 3 Α.Α.Δ. 11.

**** (1985) 2 Α.Α.Δ. 165.

πλαίσια που ρυθμίζουν την άσκηση της Δικαστικής Εξουσίας. Κατά τον ίδιο τρόπο ήταν επιτρεπτό για τον Νομοθέτη να προνοήσει για την αντικατάσταση της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας η οποία κατέρρευσε λόγω των γεγονότων 1963-1964 για τη διασφάλιση της λειτουργίας του σώματος. Οι αρμοδιότητες όμως και τα πλαίσια λειτουργίας της Επιτροπής δεν μπορούσαν να ήταν άλλα από εκείνα που προσδιώρισε το Σύνταγμα. Ούτε προβλήθηκε ισχυρισμός ότι δημιουργήθηκε οποιαδήποτε ανάγκη άλλη από την ανασύσταση του σώματος.

Η πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού v. ΧατζηΔημητρίου** αφήνει το θέμα της συνταγματικότητας του άρθρου 4.3 του Νόμου 33/67 και γενικότερα την συνταγματικότητα της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας, ανοικτό.

Συμμόρφωση με τις συνταγματικές πρόνοιες που διέπουν τους όρους υπηρεσίας των μελών είναι πρωταρχικής σημασίας για την εξασφάλιση της ανεξαρτησίας της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας. Η συνταγματική τάξη στο πεδίο της Δημοσίας Υπηρεσίας είναι αλληλένδετη με τη θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Επιτροπής. Με το διαχωρισμό της Πολιτικής από τη Διοικητική Εξουσία το Σύνταγμα αποσκοπεί να καταστήσει τη Δημοσία Υπηρεσία λειτουργό του απρόσωπου κράτους με διαχρονική αποστολή την εφαρμογή των Νόμων και την υπηρεσία του λαού σύμφωνα με το Δίκαιο και τους Κανόνες της χρηστής διοίκησης.

Αν ήταν παραδεχτό για το νομοθέτη να ανατρέψει τα συνταγματικά πλαίσια ανεξαρτησίας της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας με την ίδια ευχέρεια θα μπορούσε να ανατρέψει και την συνταγματική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της Δικαστικής Εξουσίας. Το Σύνταγμα ορίζει ακριβώς τις ίδιες προϋποθέσεις και διαδικασία για τερματισμό της υπηρεσίας των Δικαστών Ανωτάτου Δικαστηρίου (Άρθρα 133.2, 7, 8, και 153.2, 7, 8) και του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής Δημοσίας Υπηρεσίας. Και μόνον η πιθανότητα μιας τέτοιας εξέλιξης φανερώνει τους κινδύνους που περι-

* Απόφαση δόθηκε στις 6/11/86 στην Αναθεωρητική Έφεση 665 και κυκλοφόρησε πρόσφατα. Έχει δημοσιευθεί στο Τόμο 1987 3 Α.Α.Δ. 780.

κλείει για τη συνταγματική τάξη η παράκαμψη των θεσμών που διασφαλίζουν τον διαχωρισμό των εξουσιών και την ανεξαρτησία των συνταγματικών φορέων εξουσίας.

Οι όροι υπηρεσίας που θέτει το άρθρο 4.3 του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου (33/67) με βάση τους οποίους υπηρετούν τα μέλη της υφιστάμενης Επιτροπής αντίκειται προς το Σύνταγμα και στερούν το σώμα των εχέγγυων ανεξαρτησίας που τίθενται ως προϋπόθεση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που παρέχει το Σύνταγμα (άρθρο 125.1) στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων που το Σύνταγμα παρέχει αποκλειστικά στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας, συναρτάται άμεσα με την συγκρότηση του σώματος και υπηρεσία των μελών του σύμφωνα με τις πρόνοιες του Συντάγματος. Χωρίς τα εχέγγυα ανεξαρτησίας που ρητά θέτει το Σύνταγμα κανένα σώμα δεν μπορεί να ασκήσει τις εξουσίες και αρμοδιότητες που εναποτίθενται στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας. Και συνεπώς η Επιτροπή που συστάθηκε και λειτουργεί βάσει του άρθρου 4 και ειδικά των προνοιών του εδαφίου 3 του ιδίου άρθρου δεν ανταποκρίνεται στις συνταγματικές επιταγές και για το λόγο αυτό δεν μπορούσε να ασκήσει τις εξουσίες της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας. Επομένως η υπό κρίση απόφαση λήφθηκε από αναρμόδιο σώμα και για το λόγο αυτό κηρύσσεται άκυρη σύμφωνα με τις πρόνοιες του άρθρου 146.4(β) του Συντάγματος.

Επίδικος απόφαση ακυρώνεται.

1987 July 16

[PIKIS, J]

IN THE MATTER OF ARTICLE 146 OF THE CONSTITUTION

KYRIACOS KYRIACOU,

Applicant,

v.

THE REPUBLIC OF CYPRUS, THROUGH
THE PUBLIC SERVICE COMMISSION,

Respondent.

(Case No. 725/85).

- Constitutional Law — Public Service Commission — Constitution, Art. 124.5 — Whether section 4(3) of the Public Service Law 33/67 is unconstitutional — Question answered in the affirmative, not only because it is inconsistent with Art. 124.5 of the Constitution, but, also, because it contravenes the constitutional principle of separation between Political and Administrative Authority — Whether section 4(3) justified by Law of Necessity — Question answered in the negative, because the law of necessity is the reserve of the legal system for the preservation of the Constitutional order, not the by-passing of limitative constitutional provisions.*
- 5
- 10 *Law of necessity — Review of case law — When and in what circumstances does the aforesaid law justify deviation from the Constitution — Object of the Law of necessity.*
- 15 *Public Officers — Appointments — Head of Department — Omission to refer to a particular academic qualification of the applicant — Did not lead to erroneous appreciation of applicant's qualifications, because all his qualifications were before the respondent Commission.*
- Public Officers — Appointments — First entry post — Fact that candidate is a member of the public service — It is not a decisive factor.*
- 20 *Public Officers — Appointments — First entry post — Seniority — It is not a factor to be taken into consideration.*

Public Officers — Departmental Committees — Whether section 36.1 of the Public Service Law necessitates the creation of ad hoc committees — Whether the provision in the regulations in respect of the Minister's control over the creation of Departmental Committees is inconsistent with the Constitutional principle of separation between the political and the administrative power. 5

The applicant impugns the appointment of Takis Tsintides and Christos Andreou to the post of Conservator of Forests on the following grounds, namely: (a) That the Director of the Department of Forests, in evaluating the suitability of the applicant, omitted reference to an academic qualification of applicant, which in the latter's opinion amounted in accordance with the relevant scheme of services to an advantage, (b) Failure on the part of the respondent Commission to attach special importance to the fact that, unlike interested party Alexandrou, the applicant was at the time of the selection a member of the public service. In this respect counsel for the applicant referred to Regulation II.1.2 of the General Orders, (c) The respondent Commission did not ignore the confidential reports for Tsintides, whereas it ought to ignore them as such reports were not prepared on a yearly, but on a half-yearly basis, (d) Failure to attach importance to applicant's seniority over the interested party, (e) The regulations, which govern the creation of Departmental Committees are ultra vires the enabling law, that is section 36(1) of Law 33/67. The relevant submission of counsel for applicant is that section 36 provides for the creation of ad hoc Committees in respect of each particular case, (f) The provision in the aforesaid regulations that the creation of such Committees is under the control of the Minister offends against the constitutional principle of separation between the political and the administrative authority, and (g) The provision of section 4(3) of Law 33/67, which empowers the President of the Republic to dismiss a member of the Public Service Commission is unconstitutional, as being repugnant to Art. 124.5 of the Constitution, which provides that «A member of the Commission shall not be removed from office except on the like grounds and in the like manner as a Judge of this Court», and, consequently, the respondent Public Service Commission is, also, unconstitutional, as an organ, which was created and is functioning outside the constitutional limits. 10 15 20 25 30

Held, *annulling the sub judice decision*: (1) The first of the aforesaid grounds is not valid, because, independently from the validity of the allegation that the qualification in question constituted an advantage, the omission of the Director to refer to it, did not lead to an erroneous evaluation, as all the qualifications of applicant were before the Commission. 35

(2) The fact that a candidate for appointment to a first entry post is, already, a member of the Public Service is not the decisive factor. The creation of such posts is primarily intended to broaden the basis of selection, whilst the principle of equality entrenched in Art. 28 of the Constitution binds the Administration to avoid distinctions, except as objectively justified by the facts. 40

(3) The facts contained in the half yearly reports for Tsintides were equally informative as those set out in annual reports

(4) Seniority is not a consideration relevant to the filling of a first entry post

5 (5) In the light of the advisory nature of Departmental Committees, their creation does not amount to a usurpation of the functions of the Public Service Commission. The wording of section 36 1, read as a whole, does not justify the restriction suggested by applicant, i.e. that it makes obligatory the creation of ad hoc Committees

10 (6) The sixth ground relied upon by applicant is not valid. The Minister does not participate in the Departmental Committees. His powers constitute an aspect of the executive powers referable to the sphere of competence of Council of Ministers, the exercise of which has been delegated to Ministers

15 (7) Comparison between section 4(3) of Law 33/67 and Article 124 5 of the Constitution leads to the conclusion that the provisions of the aforesaid section are incompatible with the provisions of Art 124 5. Moreover, section 4(3) defies the constitutional separation between political and administrative authority

20 A basic objective of the Constitution is to entrench the members of the Commission vis-a-vis political power by assuring security of tenure of their posts

A series of decisions of this Court recognises that the Commission of Law 33/67 is not the same body as the Public Service Commission as defined in the Constitution, owing to a numerical difference in the composition of the two bodies

25 Law 33/67 is founded exclusively on the «Law of necessity», which justifies the adoption of legal measures not contemplated by the Constitution only to the degree and extent they are essential for the sustenance of the functioning of the Commission that collapsed with the withdrawal of its Turkish members

30 However, invocation of the «Law of necessity» can only be justified to the degree and extent that the necessity mandates. Recourse to the aforesaid law is permitted only when constitutional order or the functioning of fundamental institutions of the State are threatened. It constitutes the reserve power of the law for the entrenchment of constitutional order and not as a means of by-passing limitative provisions of the Constitution or the Statute Law.

35 Apart from the differentiation of the number of members of the Commission, there was no need, which may justify deviation from the constitutional framework subject to and within which the Public Service Commission should function. The decision in *Pastellopoulos v The Republic* (1985) 2 C.L.R. 165 is of especial importance, because, as it was held, whilst
40 the «Law of necessity» justifies the creation of a Military Court, such Court

could neither be set up nor function outside the constitutional framework governing the exercise of the judicial power. By the same process of reasoning, it was permissible for the legislature to provide for the replacement of the Public Service Commission, but neither the competence nor the legal framework within which the Public Service Commission should function could be other than those specified by the Constitution **5**

Compliance with constitutional provisions that govern the terms of service of the members of the Commission is of fundamental importance for the safeguard of its independence. Constitutional order in the domain of public service is found up with the institutional independence of the Commission **10**

The terms of service of the members of the respondent are contrary to the Constitution. For this reason, the respondent Commission could not exercise the powers of the Public Service Commission

Sub judice decision annulled
No order as to costs **15**

Cases referred to

Papantoniou and Others v Republic (1968) 3 C L R 233,

Scapoullis and Others v Republic (1984) 3 C L R 554,

Thalassinos v Republic (1973) 3 C L R 386,

Chrstoudias v Republic (1984) 3 C L R 657, **20**

Michael and Another v P S C (1982) 3 C L R 727,

Kramvis and Others v P S C (1986) 3 C L R 1243,

Papapetrou v Republic, 2 R S C C 61,

Republic v Louca and Others (1984) 3 C L R 241,

Josephin v Republic (1986) 3 C L R 111, **25**

The Board for Registration of Architects and Civil Engineers v Kynakides (1966) 3 C L R 640,

Charalambous v Republic (1986) 3 C L R 557,

Frangoulides v Republic (1966) 3 C L R 676,

The Attorney-General v Ibrahim and Others, 1964 C L R 195, **30**

Apostolides and Others v The Republic (1982) 3 C L R 928,

Bagdassarian v Electricity Authority of Cyprus (1968) 3 C L R 736,

Poudros v Cyprus Telecommunications Authority (1970) 3 C L R 281,

3 C.L.R.

Kyriakon v. Republic

Theodorides v Ploussiou (1976) 3 C.L.R. 319,

Aloupas v The National Bank (1983) 1 C.L.R. 55,

President of the Republic v The House of Representatives (1986) 3 C.L.R. 1439,

5

Solomou v Republic (1984) 3 C.L.R. 533,

Makrides v Republic (1984) 3 C.L.R. 677;

Androclis v Republic (1985) 3 C.L.R. 11,

Pastellopoulos v Republic (1985) 2 C.L.R. 165;

Cyprus Tourism Organization v Hadjdemetrou (1987) 3 C.L.R. 780

Recourse.

- 10 Recourse against the decision of the respondent to promote the interested parties to the post of Conservator of Forests in preference and instead of the applicant

K. Talarides, for the applicant.

S. Matsas, for the respondent.

15

Cur. adv. vult.

- 20 PIKIS J. read the following judgment. Kyriacos Kyriacou, a Forest Ranger, serving in the Forestry Department, challenges the appointment of T. Tsintides and Chr. Alexandrou, to the post of Conservator of Forests and seeks by the present proceedings the annulment of the decision for wrongful exercise of the discretionary powers of the Public Service Commission (hereafter referred to as the Commission), for illegal composition of the Departmental Committee and finally for reasons of unconstitutionality of s. 4(3) of the Public Service Law (33/67).

- 25 In the submission of counsel for the applicant, the terms under which members of the Commission serve, deprive the body of the safeguards of independence envisaged by the Constitution as a prerequisite for the exercise of the powers vested in the Commission (Part VII, Chapter 1, Constitution of the Republic of
30 Cyprus).

For the filling of the two vacant posts of Conservator of Forests, first entry post, there were 14 applicants including employees of the Forestry Department. The Departmental Committee that was

set up under regulations made by the Council of Ministers* made a preliminary assessment of the merits and qualifications of the candidates leading to the recommendation of eight of them as suitable for appointment. Amongst them were the two interested parties and the applicant. Applicant and one of the interested parties were rated as «Very Good», whereas the second interested party Tsintides was assessed as «Excellent».

The Commission interviewed the recommended candidates on 8th March, 1985 in the presence of the Director of the Forestry Department. According to his assessment the candidates most suitable for appointment were T. Tsintides (first) and Ch. Alexandrou (second). The Commission too arrived at the same conclusion respecting the merits of the candidates and in consequence proceeded to appoint the interested parties to the two vacant positions.

One of the complaints of the applicant is that the Director in evaluating the suitability of applicant to appointment omitted to make reference to an academic qualification that amounted, in applicant's view, to a postgraduate diploma conferring on him the advantage of the second paragraph of the scheme of service whereby a postgraduate qualification or experience acquired after a degree was an advantage for appointment. Irrespective of the soundness of this contention the omission, if any, did not lead the Commission to a misconception of the qualifications of the applicant; all the data relevant to his qualifications were before the Commission.

On review of the material before the Commission, we conclude it was reasonably open to the Commission to choose the interested parties as the candidates best suited for appointment. Moreover, the reasoning of the decision is not vulnerable to be set aside on any ground. The Commission made proper evaluation of the material before it and was guided in arriving at its decision by the criteria envisaged by the law and rules of sound administration.

Another ground advanced in support of the annulment is the omission of the Commission to attach specific importance to the fact that the applicant, unlike Chr. Alexandrou, was at the time of the selection, a member of the Public Service.

Mr. Talarides invoked in support the provisions of Reg. II.1.2 of the General Orders that provide «other things being equal

* Regulation governing the setting up, the competence and functioning of Departmental Committees made under s. 36 of The Public Service Law.

preference should be given to persons already in the service. This is not a decisive factor for the filling of a first entry post. The creation of first entry posts is primarily intended to broaden the basis of selection while the principle of equality entrenched in

5 Art. 28 of the Constitution binds the Administration to avoid distinctions among citizens except as objectively justified by the facts*.

Equally untenable is the contention that the Commission ought to have ignored confidential reports as material relevant for the

10 assessment of the merits of T. Tsintides for the reason that they had been prepared on a six monthly basis. The content of the report was equally informative of the value of the services of the officer reported upon as the data set out in annual reports; and no valid objection can be raised on that account**. Nor does the suggested

15 seniority of the applicant over T. Tsintides constitute a valid ground for the annulment of the decision. Seniority in the accepted sense is not a consideration relevant to the filling of first entry post. If it were otherwise the principle behind the creation of first entry post would be defeated.

20 Furthermore, applicant impugns the validity of the regulations governing the setting up of Departmental Committees. In the submission of Mr. Talarides the regulations were enacted in opposition to the provisions of the empowering law, specifically those of s. 36 of Public Service Law (33/67). Section 36 confers

25 power to the Council of Ministers «..... to set up departmental committees and regulate their competence and functioning». It has been decided that the establishment of Departmental Committees does not usurp the competence of the Commission in view of their advisory character***. Other decisions of the

30 Supreme Court establish that the subject regulations come within the framework of the enabling Law (33/67) and are compatible with its provisions****. The proposition put forward by the applicant is that the power of the Council of Ministers is limited by s. 36 to the setting up of ad hoc Departmental Committees as an

35 administrative measure and that the law does not bestow

* *Demetra Costa Papantoniou and Others v Republic* (1968) 3 C.L.R. 233

** *Scapoulis and Others v Republic* (1984) 3 C.L.R. 554

*** See, *inter alia*, *Thalassinos v Republic* (1973) 3 C.L.R. 386, *Christoudias v Republic* (1984) 3 C.L.R. 657.

**** *Michael and Another v P.S.C.* (1982) 3 C.L.R. 727, *Kramvis and Others v. P.S.C.* (1986) 3 C.L.R. 1243

regulatory power of the enactment of rules institutionalizing the composition of Departmental Committees.

Though the wording of s. 36(1) (33/67) cannot be commented for its clarity, nevertheless judged as a whole it does not impose the limitations suggested by applicant. The legislature in essence leaves matters referable to the establishment and functioning of Departmental Committees to the discretion of the Council of Ministers; a competence compatible with the general framework of the powers of the Council of Ministers. A contrary interpretation would tantamount to bestowing on the Council of Ministers administrative functions in antinomy to the Constitution that renders the Council of Ministers the *par excellence* policy organ of the Executive.

I do not espouse the view that the clause of the regulations whereby Departmental Committees are subject to ministerial control offends the constitutional demarcation of the political and administrative power. The Minister does not take part in Departmental Committees. The functions assigned to the Minister constitute an aspect of executive power referable in accordance with *Papapetrou v. Republic** to the sphere of competence of the Council of Ministers, the exercise of which has been delegated to Ministers.

The dismissal of the aforementioned grounds supporting the application for annulment makes inevitable** examination of the constitutionality of the provisions of s. 4(3) of Law 33/67 in order to decide whether the Commission was set up and functions as a valid constitutional organ.

Constitutionality of s. 4(3) of the Public Service Law - 33/67

Relying upon dicta of the Court in the case of *Republic v. Louca and Others**** and observations of Triantafyllides, P., in the case of *Josephin v. Republic*****, Mr. Talandes invited the Court to declare unconstitutional the provisions of s. 4(3) of Law 33/67 and consequently declare the Commissioner to be an organ set up and functioning outside the constitutional framework.

* 2 R S C C 61

** *The Board for Registration of Architects and Civil Engineers v Chnstodoulos Kynakides* (1966) 3 C.L.R 640; *Charalambous v Republic* (1986) 3 C.L.R 557

*** (1984) 3 C.L.R 241

**** (1986) 3 C.L.R 111

Section 4(3) of the law confers power on the President of the Republic to terminate at any time the services of any member of the Commission on grounds of public interest. Comparison of the provisions of the subsection of the law in question with those of
5 Art. 124.5 of the Constitution, regulating the terms and conditions of service of the Chairman and members of the Public Service Commission leads inexorably to the conclusion that the relevant provisions of the law and the Constitution are incompatible; in particular, the pertinent provisions of the law cannot be
10 reconciled with the institutional safeguards stipulated by the Constitution for the entrenchment of the independence of members of the body.

Art. 124.5 of the Constitution provides:

15 «A member of the Commission shall not be removed from office except on the like grounds and in the like manner as a Judge of the High Court».

The service of a Judge of the Supreme Court cannot be terminated except for the reasons specified in Art. 153.7 and in accordance with the procedure specified in Art. 153.8 of the
20 Constitution is observed. Termination of the services of a member of the Supreme Court is only permissible for reasons of physical or mental incapacity or for improper conduct so declared by the Supreme Council of Judicature in judicial proceedings instituted for the purpose.

25 Not only s. 4(3) is contrary to the terms and conditions of members of the Commission laid down in the Constitution, but moreover defies the constitutional separation between administrative and political authority. The division between the two branches of executive power was proclaimed to be a
30 fundamental aspect of the Constitution in the decision of the Full Bench in *Frangoulides v. Republic**, determinative of the sphere of competence of political authority on the one hand and the Administration on the other.

35 In the case of *Louca* (supra) the majority of the members of the Supreme Court drew attention to the fact that prima facie there is a conflict between the provisions of s. 4(3) and those of Art. 124.5 of the Constitution and invited the appropriate authorities of the

* (1966) 3 C.L.R. 676

Republic to examine the matter the sooner in the interest of constitutional order. It must be said that those observations are not part of the ratio of the majority decision in view of the fact that the appeal was abandoned after settlement of the claim of members of the Commission who were dismissed pursuant to the provisions of s 4(3). Nonetheless, the dicta are persuasive as to the terms and conditions and generally the framework within which the Public Service Commission should function.

5

In a separate minority judgment, I declared that it was imperative that the constitutionality of the provisions of s 4(3) should be probed and thereupon I examined the matter and concluded that the provisions of s 4(3) of Law 33/67 are incompatible with those of Art 124 5 and on that account the decision of the President terminating the services of members of the Commission was pronounced unconstitutional.

10

15

In the case of *Josephin* (supra), Tnantafyllides, P., underlined the need for examination of the constitutionality of the provisions of s. 4(3) the soonest possible in order to remove doubts affecting the functioning of a fundamental institution of the public service.

It is implicit from the dicta of the Supreme Court in the Case of *Louca* (majority decision) that though the composition of the Commission set up under the provisions of Law 33/67 is different from that contemplated by the Constitution (Art 124 1), the institutional framework within which the Commission should function is none other than that outlined in the Constitution.

20

25

A basic objective of the Constitution is to entrench the members of the Commission vis-a-vis political power by assuring security of tenure of their post during the duration of their appointment. Conferment of power on the President of the Republic, the foremost vestee of political power, to terminate their appointment directly defies the pertinent provisions of the Constitution as well as the separation between political and administrative power contemplated by the Constitution.

30

A series of decisions* of the Supreme Court recognizes that the Commission is not the same body as the Public Service Commission as defined in the Constitution owing to different numerical composition of the two bodies. What emerges from the

35

* See, *inter alia*, *Bagdassarian v Electricity Authority of Cyprus* (1968) 3 C.L.R. 736, *Poudros v Cyprus Telecommunications Authority* (1970) 3 C.L.R. 281, *Theodondes v Ploussiou* (1976) 3 C.L.R. 319.

- caselaw is that the limitation of the numerical strength of the Commission from 10 members to 5, provided for by Law 33/67, does not render the Commission an unconstitutional organ. The numerical strength of the Commission contemplated by the
- 5 Constitution, 10 members, was inextricably bound up with those provisions of the Constitution that collapsed with the withdrawal of the Turkish members of the Commission. The Public Service Law (33/67) is founded exclusively on the «law of necessity» and aims to gauge the gap left by the departure of the Turkish members
- 10 of the Public Service Commission. As a measure of necessity it cannot but be reconciled with the jurisdictional framework provided by the «law of necessity». The «law of necessity» in its judicial acceptance justifies the adoption of legal measures not contemplated by the Constitution only to the degree and extent
- 15 they are essential for the sustenance of the functioning of the Commission that collapsed with the withdrawal of Turkish members. The need to sustain constitutional order and the institutions envisaged thereby by recourse to the «law of necessity» in consequence of the events of 1963-1964 was acknowledged by
- 20 the Supreme Court in the case of *The Attorney-General v. Ibrahim and Others**. The doctrine of the «law of necessity» as explained in the above case is an extraordinary legal measure, invocation of which can only be justified to the degree and extent that the necessity mandates.
- 25 In the case of *Apostolides and Others v. The Republic*** it is clarified that the «law of necessity» is not an extra-judicial measure but an inseparable part of the armoury of the law for the sustenance of constitutional order. It provides the springboard for the entrenchment of legal order and the rule of law. This is the
- 30 position emerging from the decision of the Supreme Court in the case of *Ibrahim* (supra) and that of the Full Bench of the Supreme Court in *Aloupas v. The National Bank****. As I explained in the case of *Apostolides* (supra) and repeated in the case of *President of the Republic v. The House of Representatives*****
- 35 «Recourse to the 'law of necessity', is permitted only when constitutional order is threatened and the functioning of fundamental institutions of the State». As I had opportunity to

* (1964) C.L.R. 195

** (1982) 3 C.L.R. 928.

*** (1983) 1 C.L.R. 55.

**** (1986) 3 C.L.R. 1439

point out in previous judicial decisions «law of necessity» constitutes the reserve power of the law for the entrenchment of constitutional order and not a means of bypassing limitative provisions of the Constitution or the statute law. The competence and institutional framework of the Public Service Commission were examined exhaustively in the cases of *Solomou v. Republic and Makrides and Another v. Republic**. It was found that apart from the differentiation made in the numerical strength of the Commission, no need arose and none could be judicially justified for deviation from the constitutional framework subject to and within which the Public Service Commission should function. The decision of the Full Bench in the case of *Androclis v. Republic*** provided added affirmation that it is not permissible to depart from the Constitution in the face of restrictive legislative provisions. Consequently, in defining the class of public servants the Court was guided by the provisions of Art. 122 of the Constitution and not those of s. 2 of the Public Service Law (33/67).

The decision of the Full Bench of the Supreme Court in the case of *Pastellopoulos v. Republic**** is of especial importance in the determination of the premise of the «law of necessity». It was held that although the events of 1963-1964 offered justification for the establishment of a Military Court, the Court could neither be set up nor function outside the constitutional framework governing the exercise of judicial power. In much the same way and by the same process of reasoning, it was permissible for the legislature to make provision for the replacement of the Public Service Commission that ceased to function as a result of the events of 1964 in order to ensure the functionality of an important institution of the state. But, neither the competence nor the legal framework within which the Public Service Commission should function could be other than those specified by the Constitution. Nor has suggestion been made that any necessity arose to depart from the constitutional framework other than provide for the re-establishment of the Commission after the departure of Turkish members.

The recent decision of the Full Bench of the Supreme Court in the case of *Cyprus Tourism Organization v. Hadjidemetriou*****

* (1984) 3 C.L.R. 533; (1984) 3 C.L.R. 677.

** (1985) 3 C.L.R. 11.

*** (1985) 2 C.L.R. 165.

**** (1987) 3 C.L.R. 780

leaves the constitutionality of s. 4(3) of Law 33/67 open, as well as the constitutionality of the Public Service Commission.

5 Compliance with constitutional provisions that govern the terms of service of the members of the Commission is of fundamental importance for the safeguard of the independence of the Public Service Commission. Constitutional order in the domain of the public service is bound up with the institutional independence of the Commission. By providing for the separation of political from administrative power, the constitutional legislators intended to
10 render members of the Public Service impersonal functionaries of the state trusted with the diachronic mission to apply the law and rules of sound administration. If it was acceptable for the legislature to upset the constitutional framework of independence of the Public Service Commission by a like amenity, they could
15 upset the constitutional framework of independence of the judicial power. The Constitution envisages precisely the same prerequisites and procedure for the termination of the services of Judges of the Supreme Court (Articles 113.2, 7, 8 and 153.2, 7, 8)
20 as those of the Chairman and Members of the Public Service Commission. Mere contemplation of such a possibility reveals in their magnitude the dangers to constitutional order from transgression or circumvention of constitutional dictates affecting the independence of vital institutions of the state.

25 The terms of service laid down in s.4(3) of the Public Service Law (33/67) under which the members of the Commission serve, are contrary to the Constitution and deprive the body of the attributes of independence laid down in the Constitution, as a prerequisite for the exercise of the competence conferred on the
30 Public Service Commission by the Constitution. The exercise of the power vested by the Constitution to the Public Service Commission is inextricably tied to the composition and service of its members in accordance and subject to the provisions of the Constitution. Stripped of the safeguards of independence contemplated by the Constitution, nobody can exercise the
35 powers and competence vested in the Public Service Commission. Consequently, the Commission that was set up and functions under s. 4 and specifically the provisions of subsection 3 of the same provision of the Law (33/67), are not consonant with
40 relevant constitutional provisions and on that account they could not exercise the functions vested by the Constitution in the Public Service Commission. Therefore, I conclude that the sub judge

decision was taken by an incompetent body and on that account it is declared null and void pursuant to the provisions of Art. 146.4(b) of the Constitution.

*Sub judice decision
annulled*

5