

20 Μαΐου, 1989

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

## ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

SALWA RADWAN,

Αιτήτρια.

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΟΥ  
ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ (ΑΡ.2),

Καθ' ων η αίτηση

(Υπόθεση Αρ. 108/89)

Διεθνείς συμβάσεις κυρωθείσες με νόμο — Εάν είναι εκτελεστές αφ' εαυτών (self executing) έχουν αυξημένη ισχύ έναντι τυπικών νόμων — Το Διεθνές Σύμφωνο περί Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων (κυρώθηκε με το Ν. 14/69), άρθρα 6 και 7 — Περιέχουν απλώς καθοδηγητικές διατάξεις — Δεν είναι εκτελεστά αφ' εαυτών — Δεν δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις. 5

Συνταγματικό Δίκαιο — Αλλοδαποί — Σύνταγμα, Άρθρο 32 — Είσοδος, παραμονή ή απασχόληση αλλοδαπού — Το Διεθνές Δίκαιο αναγνωρίζει ευρεία διακριτική εξουσία — Το Άρθρο 25 του Συντάγματος δεν είναι εφαρμοστέο. 10

Γενικές Αρχές Διοικητικού Δικαίου — Δέουσα έρευνα — Άρνηση παροχής αδειάς εργασίας σε αλλοδαπή — Καταγγελία υπό Κινδύιας ότι η αλλοδαπή είχε ερωτικές σχέσεις με τον σύζυγό της — Κατά πόσο έπρεπε να ερωτηθεί ο σύζυγος — Υπό τις περιστάσεις η απάντηση στο ερώτημα είναι αρνητική. 15

Αιτιολογία διοικητικής πράξεως — Τι αποτελεί αιτιολογία — Μπορεί να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. 20

Γενικές Αρχές Διοικητικού Δικαίου — Δικαστικός έλεγχος — Υποκειμενική

εκτίμηση γεγονότων από την διοίκηση — Δεν υποκειται στον ουσιαστικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου — Το Ανώτατο Δικαστήριο τότε μόνο επεμβαίνει όταν τα συμπεράσματα είναι αποτέλεσμα πλάνης περί το νομο ή τα πραγματικά ή δεν είναι ευλόγα ή αν η διοίκηση, λαμβανόμενων υποψηφίων των στοιχείων ενωπίον της, υπερέβη τα όρια της διακριτικής της εγερθείας

5

10

Η Αίτηση Ακυρώσεως προσβάλλει αρνήση παροχής άδειας εργασίας στην αιτούσα, που είναι αλλοδαπή. Οι νομικές αρχές, που το Ανώτατο Δικαστήριο εφάρμοσε, απορριπτοντας την Αίτηση Ακυρώσεως, προκύπτουν από τα πιο πάνω περιληπτικά σημειώματα

*Η Αίτηση Ακυρώσεως απορριπτεται χωρίς διαταγή για έξοδα*

15

*Αναφερόμενες υποθέσεις*

*Malachtou v. Armefu (1987) 1 C L R 207*

20

*Pavliou v. Returning Officer and Others (1987) 1 C L R 252.*

*Police v. Liveras 3 R S C C 65,*

25

*AGFE v. The United Kingdom, Appl 7729/76 DR 164 (Decisions of the European Commission of Human Rights),*

*Karaliotas v. Republic (1987) 3 C L R 1701,*

30

*Moyo and Another v. Republic (1988) 3 C L R 976*

*Meibour v. Republic (1988) 3 C L R 1955,*

*Photiades and Co v. Republic 1964 C L R 102.*

35

*Republic v. Georghiades (1972) 3 C L R 594*

*Constantinides v. Republic (1988) 3 C L R 2375,*

40

*Matsas v. Republic (1988) 3 C L R 1448,*

*Marangou v. Republic and Another (1989) 3 C L R 21*

**Προσφυγή.**

Προσφυγή εναντίον της άρνησης του Λειτουργού Μεταναστεύσεως, να εκδώσει άδεια προσωρινής παραμονής και απασχόλησης στη Δημοκρατία, στην αιτήτρια. 5

*Γ. Μιχαηλίδης*, για την Αιτήτρια.

*Π. Κληρίδης*, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Β', για τους Καθ'ων η αίτηση. 10

ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ.: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Με την προσφυγή αυτή η αιτήτρια ζητά την ακύρωση της απόφασης του Λειτουργού Μεταναστεύσεως να της αρνηθεί την έδωση άδειας προσωρινής παραμονής και απασχόλησης στην Δημοκρατία με την υπεράκτια εταιρεία GRANADA PUBLISHING CO. LTD., που κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια με επιστολή ημερομηνίας 7 Ιανουαρίου, 1989. 15

Η αιτήτρια, Αυστραλιανής υπηκοότητας, είναι παντρεμένη με ένα παιδί. Ήλθε στην Κύπρο με το σύζυγό της, με άδεια προσωρινής παραμονής και απασχόλησης στην υπεράκτια εταιρεία Radwan Trading Ltd., ως γραμματέας και διευθυντής της εταιρείας, αντίστοιχα. 20

Η υπεράκτια εταιρεία Radwan Trading Ltd., έπαισε να λειτουργεί στην Κύπρο και ο σύζυγος της αιτήτριας εγκατάλειψε την οικογένειά του και τη Δημοκρατία. 25

Η αιτήτρια μετέφερε το παιδί της στη Συρία και το άφησε στην πατρική της οικογένεια. Επανήλθε στην Κύπρο και η τελευταία άδεια παραμονής και απασχόλησής της έληξε στις 17 Δεκεμβρίου, 1988. Χωρίς άδεια των Αρχών, άρχισε να εργάζεται σε άλλη υπεράκτια εταιρεία, την Granada Publishing Co. Ltd. 30

Ο Κανονισμός 11(3) των περί Αλλοδαπών και Μεταναστεύσεως Κανονισμών του 1972 (Δ.Π. 242/72, Παράρτημα Τρίτον, Μέρος Ι, σελ. 739) προβλέπει:- 35

“11.-(3) Άδεια απασχολήσεως παύει πάραυτα να ισχύη και λογίζεται ακυρωθείσα εάν ο κάτοχος αυτής παραλείπη να αναλάβη την απασχόλησιν εν σχέσει προς ην εξεδόθη η άδεια 40

ή αναλαβών την τωιαύτην απασχόλησιν παραλείπει να συνεχίσει με την αυτήν απασχόλησιν ή τον αυτόν εργοδότην”.

5        Στις 28 Νοεμβρίου, 1988, υπόβαλε στις Αρχές αίτηση για άδεια παραμονής και εργασίας σαν δακτυλογράφος (typesetter) στην υπεράκτια εταιρεία Granada Publishing Co. Ltd. Η αίτηση εξετάστηκε και λήφθηκε η αρνητική απόφαση, που κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια, όπως πιο πάνω αναφέρεται, στις 7 Ιανουαρίου, 1989.

10       Η νομιμότητα της επίδικης πράξης προσβάλλεται για τους πιο κάτω λόγους:-

1. Είναι αντίθετη με το Άρθρο 25 του Συντάγματος και τα Άρθρα 6 και 7 του Διεθνούς Συμφώνου περί Οικονομικών, Κοινωνικών και Πολιτιστικών Δικαιωμάτων, που κυρώθηκε, με βάση το Άρθρο 169.3 του Συντάγματος, με το Νόμο 14/69, που διασφαλίζουν το δικαίωμα εργασίας.

2. Έκδόθηκε χωρίς να γίνει η δέουσα έρευνα.

3. Είναι ανατιολόγητη.

4. Είναι προϊόν πλάνης για τα πράγματα.

25       Διεθνείς Συμβάσεις που κυρώνονται με Νόμο, με βάση το Άρθρο 169.3 του Συντάγματος, υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης εσωτερικού νόμου. Μόλις αρχίσει, σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο, η ισχύς της Σύμβασης ή Συνθήκης απέναντι στη Δημοκρατία της Κύπρου, οι διατάξεις της, που αποτελούν ήδη εσωτερικό δίκαιο, ανυψώνονται αυτοδικαίως και χωρίς τη μεσολάβηση άλλης πράξης εσωτερικού δικαίου, σε υπερνομοθετικό επίπεδο. Οι Διεθνείς αυτές Συμβάσεις, όμως, πρέπει να είναι τέτοιες που να μπορούν να έχουν λειτουργία στην εσωτερική έννομη τάξη. Πρέπει οι διατάξεις τους να είναι αυτοδύναμη εφαρμογής, να έχουν άμεση εφαρμογή, να γεννούν αγωγίμες αξιώσεις. Οι Διεθνείς αυτές Συμβάσεις μπορούν να αποτελέσουν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου σε όσο βαθμό και για όσες διατάξεις τους είναι επιδεκτικές εφαρμογής από τα δημόσια όργανα, ή επίκλησης από τους ιδιώτες σαν δημιουργικές αξιώσεων ή αντιστάσεων προς όφελός τους. Πρέπει να υπάρχει θετικότητα, σαφήνεια στη διατύπωσή τους και να επηρεάζουν πραγματικά τις εσωτερικές βιοτικές ιδιωτι-

κές ή δημόσιες σχέσεις. Να είναι self executing. Δεν έχουν το χαρακτήρα του self executing διατάξεις Συμβάσεων που δεν γεννούν από μόνες τους δικαιώματα ή υποχρεώσεις ατόμων ή συμφέροντα, που μπορούν να στηρίξουν ένδικοι επιταγές των πράξεων ή των παραλείψεων των Κρατικών οργάνων κατά την εφαρμογή ή την εκτέλεση αυτών των Συμβάσεων. (Βλ. *Malachtou v. Armefti* (1987) 1 C.L.R. 207). 5

Η διατύπωση του πιο πάνω Συμφώνου έχει καθοδηγητικό χαρακτήρα. Τα άρθρα στα οποία έγινε αναφορά δεν δημιουργούν δικαιώματα ή αγώγιμες αξιώσεις. Δεν είναι αυτοεκτελεστή Σύμβαση, όπως είναι το Σύμφωνο Αστικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. [*Pavlou v. Returning Officer and Others* (1987) 1 C.L.R. 252]. 10 15

Το Άρθρο 25 του Συντάγματος προστατεύει το δικαίωμα εργασίας. Έχει αναλυθεί η έκταση και η έννοιά του σε αριθμό υποθέσεων από το Δικαστήριο τούτο - (βλ., μεταξύ άλλων. *Police and Georghios D. Liveras* 3 R.S.C.C. 65). 20

Το Άρθρο 32 του Συντάγματος, που βρίσκεται στο Μέρος II - Περί των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών - προβλέπει:- 25

“32. Ουδέν εκ των διαλαμβανομένων εν τω παρόντι μέρει εμποδίζει την Δημοκρατία να ρυθμίση διά νόμου οιονδήποτε θέμα σχετικόν προς τους αλλοδαπούς κατά τρόπον συνάδοντα προς το διεθνές δίκαιον.” 30

Το δικαίωμα αλλοδαπού να εισέρχεται, διαμένει ή εργάζεται στην περιοχή μιας χώρας δεν προστατεύεται με το Διεθνή Νόμο, εκτός εάν υπάρχει ειδική Συνθήκη. Κάθε χώρα έχει διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει ακόμα και να απελάσει οποιοδήποτε αλλοδαπό παρόντα στην επικράτειά της. Σύμφωνα με τις αρχές του Διεθνούς Δικαίου, η είσοδος αλλοδαπού σε μια χώρα βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης της χώρας. Η Διοίκηση έχει ευρεία διακριτική εξουσία στο να επιτρέψει την είσοδο, παραμονή ή απασχόληση αλλοδαπού στη Δημοκρατία. (Oppenheim's International Law, 8η Έκδοση, Τόμος 1, σελ. 675 - 676. Απόφαση Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης στην *AGEE v. The United Kingdom*, 40

Αίτηση αρ. 7729/76, 7 D.R., σελ. 164, στις σελ. 172-173, **Karaliotas v. Republic** (1987) 3 C.L.R. 1701, **Sydney Alfred Moyo and Another v. The Republic of Cyprus** (1988) 3 C.L.R. 976, **Maamoun Meibour v. Republic of Cyprus** (1988) 3 C.L.R. 1955).

5

Το Άρθρο 25 του Συντάγματος δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση της αιτήτριας.

Ο πρώτος λόγος αποτυγχάνει.

10

Αλλοδαπός έχει το δικαίωμα, με βάση το Άρθρο 146 να προσφύγει στο Δικαστήριο και να προσβάλει τη νομιμότητα εκτελεστικής διοικητικής πράξης που τον αφορά και έχει έννομο συμμέρο (βλ. **Maamoun Meibour** (ανωτέρω)).

15

Η Διοικητική Αρχή έχει καθήκον να προβεί στην εύλογα αναγκαία έρευνα για να εξακριβώσει τα ορθά γεγονότα για την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. Η διαπίστωση των αληθινών γεγονότων είναι ένα από τα τέσσερα στάδια της διαδικασίας για τη λήψη διοικητικής απόφασης. (Στασινοπούλου - "Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων", σελ. 249, **Photos Photiades and Co., and The Republic of Cyprus through The Minister of Finance** (1964) C.L.R. 102).

20

Οι Αρχές στην έρευνά τους είχαν υπόψη τους το λόγο της εισόδου και τη συγκεκριμένη απασχόληση για την οποία δόθηκε η προηγούμενη άδεια, την απασχόληση για την οποία ζητείτο η άδεια, την οικογενειακή κατάσταση της αιτήτριας, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, και επιπρόσθετα έγγραφη κατάθεση στην Αστυνομία από Κυπρία ότι η αιτήτρια είχε ερωτικές σχέσεις με το σύζυγό της.

25

30

Ο δικηγόρος της αιτήτριας υπόβαλε ότι για τη συμπλήρωση της έρευνας οι Αρχές, αναφορικά με την έγγραφη κατάθεση σχετικά με τις ερωτικές σχέσεις της αιτήτριας, έπρεπε να αποταθούν και στο σύζυγο της παραπονούμενης.

35

Λαμβάνοντας υπόψη τις νομοθετικές πρόνοιες που διέπουν το θέμα και την έκταση της έρευνας που έγινε, το δικαστήριο δεν έχει πεισθεί ότι ο λόγος αυτός μπορεί να επιτύχει. Η Διοίκηση ενήργησε την δέουσα, στις δοσμένες περιστάσεις, έρευνα.

40

Η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης αποτελεί την έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη Διοίκηση στην απόφασή της, καθώς και παράθεση κριτηρίων, με βάση τα οποία η Διοίκηση άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια. Οι αποφάσεις των διοικητικών αρχών πρέπει να περιέχουν πλήρη, επαρκή και σαφή αιτιολογία. Η αιτιολογία μπορεί να περιέχεται στην απόφαση, ή στα στοιχεία του φακέλου, ή μερικώς στην απόφαση και να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου.

5

Η προσβαλλόμενη απόφαση, όπως διατυπώνεται στην επιστολή της 7ης Ιανουαρίου, 1989, δεν ικανοποιεί την προϋπόθεση της αιτιολογίας. Η αιτιολογία όμως περιλαμβάνεται και συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου.

10

Ο ισχυρισμός ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι αποτέλεσμα πλάνης περί τα πράγματα υποστηρίχθηκε με τη μόνη επιχειρηματολογία ότι η Διοίκηση κατάληξε σε λανθασμένη εκτίμηση των γεγονότων και λανθασμένα συμπεράσματα.

15

Η υποκειμενική εκτίμηση των γεγονότων από τη διοίκηση δεν υπόκειται στον ουσιαστικό έλεγχο του ακυρωτικού Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο μπορεί να επέμβει στα γεγονότα και την εκτίμησή τους, αν τα συμπεράσματα της Διοίκησης είναι αποτέλεσμα πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο, ή δεν είναι εύλογα, ή αν η Διοίκηση υπερέβη τα όρια της διακριτικής της ευχέρειας, αφού λάβει υπόψη του το σύνολο των στοιχείων. (Βλ. *Republic (Public Service Commission) v. Lefkos Georghiades* (1972) 3 C.L.R. 594, σελ. 692. *Christoforos Constantinides v. The Republic of Cyprus, through The Minister of Finance and/or The Director of Customs & Excise* (1988) 3 C.L.R. 2375, *Petros Matsas v. The Republic of Cyprus, through the Public Service Commission* (1988) 3 C.L.R. 1448), *Efpraxia Marangou v. The Republic of Cyprus, through the Minister of Finance and Another* (1989) 3 C.L.R. 21).

20

25

30

35

Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων του φακέλου στο σύνολό τους, δε βρίσκω ότι υπήρξε πλάνη περί τα πράγματα, ή ότι η διάγνωση των γεγονότων και τα συμπεράσματα της Διοίκησης κλονίζονται, ή είναι αντίθετα προς τα στοιχεία του φακέλου.

40

Για όλους τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή απορρίπτεται.

Καμιά διαταγή για έξοδα.

5

*Η προσφυγή απορρίπτεται  
χωρίς έξοδα.*