

17 Ιανουαρίου 1991

[Α. ΛΟΙΖΟΥ, Πρ., ΜΑΛΑΧΤΟΣ, ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, ΠΙΚΗΣ, ΠΑΠΑΔΟ-
ΠΟΥΛΟΣ, ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ, Δ/στές]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΧΑΤΖΗΠΑΥΛΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΑΡΧΗΣ ΗΛΕΚΤΡΙΣΜΟΥ ΚΥΠΡΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 927/88).

5 *Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου — Σχέδια Υπηρεσίας — Δεν απαιτείται δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης — Δεν αποτελούν νομοθέτημα — Ανάγονται στην εκτελεστική εξουσία — Δεν εμπίπτουν στον ορισμό "regulations" ή "rules" του άρθρου 2 του Κεφ. 1 — Νομοθετικό έρεισμα των σχεδίων υπηρεσίας — Ευρεία ανάλυση.*

10 *Στην παρούσα προσφυγή κρίθηκε αναγκαίο όπως εξεταστεί και αποφασιστεί από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου το θέμα που εγέρθηκε, κατά πόσο τα σχέδια υπηρεσίας της Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου χρήζουν ή όχι δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.*

15 *Παρόλο που με το άρθρο 122 του Συντάγματος η εξουσία για επιλογή του προσωπικού της Αρχής, όπως και άλλων οργάνων δημοσίου δικαίου, ανατίθεται στην Ε.Δ.Υ., μετά τα γεγονότα που επακολούθησαν στις 21.12.63 προέκρινε ανάγκη δημιουργίας υποκατάστατων μηχανισμών. Με τον Περί των Οργανισμών Δημοσίου Δικαίου (Ρύθμιση Θεμάτων Προσωπικού) Νόμο του 1970 (Ν.61/70) και συγκεκριμένα βάσει του άρθρου 3(3) του Νόμου, παρέχεται εξουσία στους οργανισμούς δημοσίου δικαίου για την έκδοση "κανονισμών ή κανόνων" για τη ρύθμιση των θεμάτων που*
*20 *ανάγονται στην πρόσληψη, προαγωγή, πειθαρχία και αφυπηρέτηση των μελών του προσωπικού. Ρητή εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονισμών αναφορικά με θέματα διορισμού και προαγωγής μελών του προσωπικού της Αρχής παρέχεται από τον περί Αναπτύξεως Ηλεκτρισμού (Τροποποιητικό Νόμο υπ' αρ. 2) Νόμο του 1960 (Ν.16/60).**

25 *Με βάση τις διατάξεις του βασικού νόμου, (Περί Αναπτύξεως*

Ηλεκτρισμού Νόμος), Κεφ. 171 και του Νόμου 61/70 η Αρχή εξέδωσε κανονισμούς για το προσωπικό της Αρχής (Κ.Δ.Π. 291/86). Ο Κανονισμός 9 παρέχει εξουσία στην Αρχή να καταρτίζει σχέδια υπηρεσίας χωρίς να προβλέπεται η δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης παρά μόνο η κοινοποίηση της προκήρυξης οποιασδήποτε θέσεως και η δωρεάν λήψη αντιγράφου του σχεδίου υπηρεσίας.

5

Οι αιτητές ισχυρίστηκαν ότι η δημοσίευση των σχεδίων υπηρεσίας επιβαλλόταν γιατί:

(α) Το σχέδιο υπηρεσίας αποτελεί νομοθετική πράξη του οποίου η δημοσίευση επιβάλλεται βάσει του άρθρου 7 του Περί Εργατικής Νόμου, Κεφ. 1.

10

(β) Το σχέδιο υπηρεσίας αποτελεί αυτοτελή κανονιστική διάταξη του οποίου η δημοσίευση επιβάλλεται από τις πρόνοιες του άρθρου 3(3) του Ν. 61/70. Η ρύθμιση του θέματος χωρίς δημοσίευση όπως προβλέπει ο κανονισμός 9 της Κ.Δ.Π. 291/86 δεν ανταποκρίνεται στην εξουσιοδότηση του Ν. 61/70 που καθιερώνει ως προϋπόθεση τη ρύθμιση του θέματος μέσω της έκδοσης δευτερογενούς νομοθεσίας. Διαζευκτικά κατ' επέκταση τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του κ.65 των Κανονισμών του 1986 που καθιστούν εφαρμοστέες κατ' αναλογίαν τις ισχύουσες διατάξεις για τους δημοσίους υπαλλήλους που προβλέπουν τον καταρτισμό σχεδίων υπηρεσίας ως πράξη δευτερογενούς νομοθεσίας.

15

20

Αντίθετα από τους πιο πάνω ισχυρισμούς, οι καθ' ων η αίτηση ισχυρίστηκαν ότι στο πλαίσιο στο οποίο απαντούνται τα σχέδια υπηρεσίας στην παρούσα υπόθεση, η έκδοσή τους αποτελεί πράξη τριτογενούς νομοθεσίας της οποίας η δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης δεν επιβάλλεται.

25

Ο Γενικός Εισαγγελέας που ακούστηκε ως φίλος του Δικαστηρίου, υποστήριξε πως, λόγω των διακυμάνσεων που παρουσιάζονται στη νομολογία στον προσδιορισμό του χαρακτήρα των σχεδίων υπηρεσίας, είναι ασφαλέστερο να εξετάζονται τα σχέδια υπηρεσίας με αναφορά στην προέλευση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Εφόσον δε η δημοσίευση δεν προβλέπεται ως προϋπόθεση για την τελείωση των σχεδίων υπηρεσίας, αυτή δεν είναι απαραίτητη ούτε επιβάλλεται από τις διατάξεις του άρθρου 7 του Κεφ. 1. Οι όροι "rules" και "regulations" που απαιτούνται στο άρθρο 7 ενέχουν την έννοια κανονιστικών διατάξεων δευτερογενούς νομοθεσίας, ορισμό στον οποίο δεν μπορεί να ενταχθούν τα σχέδια υπηρεσίας.

30

35

40

Το Ανώτατο Δικαστήριο κρίνοντας ότι η δημοσίευση των σχεδίων υπηρεσίας δεν είναι επιβεβλημένη ούτε προϋπόθεση, για την εγκυρότητά τους, αποφάσισε ότι:

(1) Ο καταρτισμός των σχεδίων υπηρεσίας σχετίζεται άμεσα με

την εκτίμηση των λειτουργικών αναγκών της υπηρεσίας και συνιστα πτυχή της εκτελεστικής λειτουργίας. Η ετοιμασία τους αποβλέπει στην ευόδωση του διοικητικού έργου των φορέων της εκτελεστικής λειτουργίας.

5 (2) Το πλαίσιο καταρτισμού των σχεδίων υπηρεσίας μπορεί να καθορισθεί με οργανικό νόμο ο οποίος διέπει τη λειτουργία δημόσιας αρχής ή οργάνου. Οποτεδήποτε δε καταρτίζονται σχέδια υπηρεσίας κατά ρητή εξουσιοδότηση νόμου, η έκδοσή τους συνιστά μορφή δευτερογενούς νομοθεσίας. Αν η εξουσία ετοιμασίας τους αποδίδεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, η δημοσίευσή τους επαφίεται βάσει του άρθρου 57.4 του Συντάγματος στο Υπουργικό Συμβούλιο.

10

15 (3) Οι διατάξεις του άρθρου 54 του Συντάγματος δεν περιορίζουν την απόδοση αρμοδιότητας για τον καταρτισμό σχεδίων υπηρεσίας στο Υπουργικό Συμβούλιο.

20 (4) Η συνάφεια των σχεδίων υπηρεσίας με τις νομοθετικές διατάξεις δεν εξομοιώνει την δικαιϊκή υπόσταση των σχεδίων υπηρεσίας με νομοθετήματα, γεγονός που υπογραμμίζεται από τους κανόνες που διέπουν την ερμηνεία τους. Αντίθετα με την ερμηνεία νόμων και κανονισμών, η ερμηνεία των σχεδίων υπηρεσίας δεν αποτελεί αποκλειστική ευθύνη του δικαστηρίου αλλά ανάγεται κατά κύριο λόγο στην διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου που είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή τους. Παρά τα νομοθετικά τους γνωρίσματα τα σχέδια υπηρεσίας δεν μεταβάλλουν αλλά διατηρούν το χαρακτήρα πράξης της Διοίκησης.

25

30 (5) Η συνταγματική υποχρέωση για δημοσίευση των νόμων δεν επεκτείνεται στη δημοσίευση πράξεων της Διοίκησης. Υποχρέωση για δημοσίευση ορισμένων από αυτές επιβάλλεται από το άρθρο 7 του Περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό επιβάλλεται η δημοσίευση πράξεων που συνιστούν δημόσια έγγραφα. Δημόσιο δε έγγραφο βάσει του άρθρου 2 του ίδιου Νόμου σημαίνει "διαταγή εν Συμβουλίω, προκήρυξη, κανονισμοί, κανόνες, δευτερογενή νομοθεσία, ειδοποίηση, μητρώο το οποίο γίνεται, εκδίδεται ή τηρείται κάτω από την εξουσιοδότηση οποιουδήποτε νόμου".

35 Επομένως το ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι κατά πόσο το σχέδιο υπηρεσίας, του οποίου ο καταρτισμός από την Αρχή προβλέπεται από την Κ.Δ.Π. 291/86, συνιστά "δημόσιο επίσημο έγγραφο" με την έννοια που ενέχει το άρθρο 2 του Κεφ. 1.

40 Ο καταρτισμός των σχεδίων υπηρεσίας δεν αποτελεί κανονιστική διάταξη ευρύτερου περιεχομένου. Το ουσιαστικό ερώτημα είναι αν αποτελούν τα σχέδια υπηρεσίας "regulations" και "rules" με την έννοια του άρθρου 2 του Κεφ. 1. Και οι δύο όροι εξυπακούουν την εισαγωγή νομοθετικών ρυθμίσεων για την ευόδωση των στόχων του εξουσιοδοτικού νόμου.

Τα σχέδια υπηρεσίας τα οποία καταρτίζονται βάσει του Κανονισμού 9 δεν συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις, αλλά διοικητική πράξη η οποία απορρέει από την άσκηση εκτελεστικής λειτουργίας της Αρχής, συνυφασμένη με την ευόδωση του διοικητικού έργου στα πλαίσια που θέτει ο νόμος και οι κανονιστικές διατάξεις που έχουν εισαχθεί με την Κ.Δ.Π. 291/86. Συνεπώς δεν εμπίπτουν στον ορισμό "regulations" ή "rules".

5

Η δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης των σχεδίων υπηρεσίας δεν ήταν επιβεβλημένη.

Διαταγή ως ανωτέρω.

10

Αναφερόμενες Υποθέσεις:

Blackpool Corporation v. Locker [1948] 1 K.B. 349·

Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon v. Republic (1978) 3 C.L.R. 27·

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

15

Ishin v. The Republic, 2 R.S.C.C. 16·

Stamatiou v. E.A.C. , 3 R.S.C.C. 44·

Ιερά Αρχιεπισκοπή Κύπρου και Άλλοι ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή αρ. 63/82 ημερομ. 5.4.90)·

Θεοδωρίδης ν. Κεντρικής Τράπεζας Κύπρου (Α.Ε. 801, ημερομ. 16.6.89)·

20

Sofocleous v. E.A.C. (1984) 3 C.L.R. 1089·

Der Parthogh v. C.B.C. (1984) 3 C.L.R. 635·

Frangoullides and Another v. P.S.C. (1985) 3 C.L.R. 1680·

25

Republic v. Xinari and Others (1985) 3 C.L.R. 1922·

Ηλιάδης και άλλος ν. Δημοκρατίας (Προσφυγές Αρ. 161/88 και 265/88, ημερομ. 6.3.89)·

Lewis ν. Δημοκρατίας (Α.Ε. 522, ημερ. 30.5.89)·

Παντελή ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή Αρ. 903/87, ημερομ. 28.8.89)·

30

Ploussiou v. The Central Bank of Cyprus (1983) 3 C.L.R. 398·

Arsalides and Another v. CYTA (1983) 3 C.L.R. 510.

Προδικαστικό σημείο.

5 Προδικαστικό σημείο κατά πόσο τα σχέδια υπηρεσίας που η Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου ετοίμασε για το προσωπικό της έπρεπε να δημοσιευθούν στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Α.Σ. Αγγελίδης, για τον αιτητή.

Γ. Κακογιάννης, για τους καθ' ων η αίτηση.

10 *Μ. Τριανταφυλλίδης, Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας με Τ. Πολυχρονίδου (Δ/δα), Δικηγόρο της Δημοκρατίας Α και Ρ. Μαμπουρίδη, Δικηγόρο της Δημοκρατίας, as Amicus Curiae.*

Cur. adv. vult.

Α. ΛΟΙΖΟΥ Πρ.: Την ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου θα δώσει ο Δικαστής Γ.Μ. Πιχής.

15 ΠΙΚΗΣ, Δ.: Η Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου, η Αρχή, αποτελεί οργανισμό δημοσίου δικαίου εντεταλμένο με την ανάπτυξη της ηλεκτρικής ενέργειας και τη διανομή ηλεκτρικού ρεύματος στους καταναλωτές, χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Η σύσταση και λειτουργία της, καθώς και οι όροι παροχής ηλεκτρικού ρεύματος διέπονται από τον

20 *Περί Αναπτύξεως Ηλεκτρισμού Νόμο - Κεφ. 171. Το Σύνταγμα ανάθεσε την εξουσία για επιλογή του προσωπικού της Αρχής, όπως και άλλων οργάνων δημοσίου δικαίου, στην Ε.Δ.Υ. (Άρθρο 122 του Συντάγματος).*

25 Μετά τα γεγονότα τα οποία επακολούθησαν της 21/12/63 και για τους λόγους που μνημονεύονται στο προοίμιο του περί των Οργανισμών Δημοσίου Δικαίου (Ρύθμισις Θεμάτων Προσωπικού) Νόμου του 1970 (Ν. 61/70) προέκυψε ανάγκη για τη δημιουργία υποκατάστατων μηχανισμών για τη στελέχωση των οργανισμών δημοσίου δικαίου. Για το σκοπό αυτό γίνεται πρόνοια στο Εδάφιο 3 του

30 *Άρθρου 3 του Ν. 61/70 με την οποία παρέχεται εξουσία*

στους οργανισμούς δημοσίου δικαίου για την έκδοση "κανονισμών ή κανόνων" για τη ρύθμιση θεμάτων που ανάγονται στην πρόσληψη, προαγωγή, πειθαρχία και αφυπηρέτηση των μελών του προσωπικού. Οι εξουσίες αυτές είναι πρόσθετες προς οποιεσδήποτε άλλες εξουσίες που παρέχονται στον οικείο νόμο για τη ρύθμιση θεμάτων που ανάγονται στη στελέχωση της Αρχής και συναφών θεμάτων.

5

Εξουσία για την έκδοση κανονισμών ρυθμιστικών της λειτουργίας της Αρχής παρέχεται και από τον περί Αναπτύξεως Ηλεκτρισμού (Τροποποιητικός Νόμος υπ' Αριθμόν 2) Νόμο του 1960 (Ν. 16/60 - Άρθρο 2). Είναι αμφίβολο αν η εξουσία η οποία παρέχεται από τις πρόνοιες του Ν. 16/60 επεκτείνεται και σε θέματα διορισμού και προαγωγής μελών του προσωπικού της Αρχής ενόψει των διατάξεων του άρθρου 122 του Συντάγματος. Ρητή εξουσιοδότηση για το σκοπό αυτό παρέχεται από το Ν. 61/70 ο οποίος αποβλέπει στην πλήρωση του κενού το οποίο είχε δημιουργηθεί λόγω της κατάρρευσης της λειτουργίας της Ε.Δ.Υ. ως αποτέλεσμα των γεγονότων που μνημονεύονται στο προοίμιο του νόμου.

10

15

20

Αρυώμενη εξουσία από τις διατάξεις του βασικού νόμου, Κεφ. 171, και εκείνων του Ν. 61/70 η Αρχή εξέδωσε κανονισμούς για το προσωπικό της Αρχής οι οποίοι δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 27/12/86 (Κ.Δ.Π. 291/86). Ο κ. 9 παρέχει εξουσία στην Αρχή να καταρτίζει σχέδια υπηρεσίας ρυθμιστικά των καθηκόντων, ευθυνών, ορισμού των απαιτούμενων προσόντων για πρόσληψη ή προαγωγή μελών του προσωπικού, καθώς και καθορισμού της μισθοδοτικής κλίμακας των διαφόρων θέσεων. Δεν προβλέπεται η δημοσίευση των σχεδίων υπηρεσίας στην Επίσημη Εφημερίδα της Κυβερνήσεως· επιβάλλεται όμως η κοινοποίηση κατά τον πλέον ενδεδειγμένο τρόπο της προκήρυξης οποιασδήποτε θέσεως ώστε αυτή να περιέρχεται σε γνώση κάθε τυχόν ενδιαφερομένου, όπως και η δωρεάν λήψη αντιγράφου του σχεδίου υπηρεσίας. Με βάση τα σχέδια υπηρεσίας τα οποία καταρτίστηκαν βάσει του κ. 9 προκηρύχθηκαν θέσεις και έγιναν διορισμοί ή προαγωγές που αποτελούν το αντικεί-

25

30

35

μενο αμφισβήτησης σε μεγάλο αριθμό προσφυγών. Κοινό σημείο αμφισβήτησης σ' όλες τις προσφυγές αποτελεί η εγκυρότητα των σχεδίων υπηρεσίας που, όπως είναι παραδεκτό, μπορεί να αναθεωρηθούν έμμεσα κατά τη δικαστική αναθεώρηση διορισμού ή προαγωγής. Οι αμφισβητήσεις επικεντρώνονται στην παράλειψη δημοσίευσης των σχεδίων υπηρεσίας στην εφημερίδα της κυβέρνησης. Ενόψει της σημασίας του εγειρόμενου θέματος και των επιπτώσεων από την επίλυσή του στις προσφυγές που εκκρεμούν, κρίθηκε επιβεβλημένη η εξ υπαρχής εξέταση και επίλυση του συγκεκριμένου σημείου από την ολομέλεια. Οι διίστάμενες απόψεις που έχουν προβληθεί ως προς το επίμαχο θέμα καθώς και οι απόψεις του Γενικού Εισαγγελέα ο οποίος ακούστηκε ως φίλος του δικαστηρίου συνοψίζονται ως εξής:

Η ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΑΙΤΗΤΩΝ.

Η δημοσίευση των σχεδίων υπηρεσίας επιβαλλόταν για κάθε ένα από τους πιο κάτω λόγους:

(α) Το σχέδιο υπηρεσίας αποτελεί νομοθετική πράξη του οποίου η δημοσίευση επιβάλλετο από τις πρόνοιες του άρθρου 7 του Περί Ερμηνείας Νόμου - Κεφ. 1.

(β) Το σχέδιο υπηρεσίας αποτελεί αυτοτελή κανονιστική διάταξη, του οποίου η δημοσίευση επιβάλλεται από τις πρόνοιες του άρθρου 3 (3) του Ν. 61/70. Η ρύθμιση του θέματος κατ' άλλο τρόπο χωρίς δημοσίευση όπως προβλέπεται στον κ. 9 των Κανονισμών του 1986 δεν ανταποκρίνεται στην εξουσιοδότηση η οποία παρέχεται από τις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου και συγκεκριμένα από το άρθρο 3 του Ν. 61/70 που καθιερώνει ως προϋπόθεση τη ρύθμιση του θέματος μέσω της έκδοσης δευτερογενούς νομοθεσίας.

Διαξενκτικά οι πρόνοιες του κ. 9 δεν εξαντλούν τη ρύθμιση της έκδοσης των σχεδίων υπηρεσίας. Κατ' επέκταση τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του κ. 65 των Κανονισμών του 1986 που καθιστούν εφαρμοστέες κατ' αναλογία

τις ισχύουσες διατάξεις για τους δημόσιους υπάλληλους περιλαμβανομένων και εκείνων του άρθρου 29 του Ν. 33/67 που προβλέπουν τον καταρτισμό σχεδίων υπηρεσίας ως πράξη δευτερογενούς νομοθεσίας.

Η ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΚΑΘ' ΩΝ Η ΑΙΤΗΣΗ.

5

Γίνεται παραδεκτό ότι καταρτισμός των σχεδίων υπηρεσίας αποτελεί πράξη νομοθετικού περιεχομένου, πλήν όμως στο πλαίσιο στο οποίο απαντούνται στην προκειμένη υπόθεση, η έκδοσή τους αποτελεί πράξη τριτογενούς νομοθεσίας της οποίας η δημοσίευση στην επίσημη εφημερίδα δεν επιβάλλεται. Η θέση αυτή υποστηρίχθηκε με αναφορά στην αγγλική απόφαση *Blackpool Corporation v. Locker*[1948] 1 K.B. 349. Η θέση η οποία υιοθετείται στην *Blackpool* (ανωτέρω) είναι ουσιαστικά συνυφασμένη με τις αγγλικές νομοθετικές διατάξεις που όπως παρατήρησε ο δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση δεν αφίστανται ουσιαστικά των αντίστοιχων κυπριακών διατάξεων που ρυθμίζουν την έκδοση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης επίσημων εγγράφων του δημοσίου (public instruments).

10

15

Επισημαίνεται ότι το άρθρο 7 του Περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1, δε διακρίνει μεταξύ δευτερογενούς και τριτογενούς νομοθεσίας, αλλά καθιστά επιτακτική τη δημοσίευση των κανονισμών, διαταγών και εγγράφων που καθορίζονται στις πρόνοιές του.

20

Η ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ.

25

Ο Γενικός Εισαγγελέας έκαμε ιστορική αναδρομή στη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου ως προς τη φύση και υφή των σχεδίων υπηρεσίας. Ορθά επεσήμανε ότι η νομολογία παρουσιάζει διακυμάνσεις και σε κάποιο βαθμό αντιφάσεις στον προσδιορισμό του χαρακτήρα των σχεδίων υπηρεσίας. Η νομολογία του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου, όπως ορθά υπέδειξε, εντάσσει τον καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας στο πεδίο της εκτελεστικής λειτουργίας του κράτους. Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου αφετέρου, ιδιαίτερα μετά την πρωτόδικη

30

35

απόφαση στην *Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon v. Republic* (1978) 3 C.L.R. 27, δίνει έμφαση στο νομοθετικό χαρακτήρα του κειμένου τους παρόλο που το σχέδιο υπηρεσίας δεν ανταποκρίνεται στην καθιερωμένη έννοια νομοθετήματος, δηλαδή κανόνων γενικής εφαρμογής. Ασφαλέστερο είναι, όπως ανέφερε, να εξετάζονται τα σχέδια υπηρεσίας με αναφορά στην προέλευση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Αυτή η προσέγγιση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι εφόσον δεν προβλέπεται η δημοσίευση των σχεδίων ως προϋπόθεση για την τελειώσή τους, η δημοσίευση δεν είναι απαραίτητη ούτε επιβάλλεται από τις διατάξεις του άρθρ. 7 του Κεφ. 1. Οι όροι "rules" and "regulations" ("κανόνες" και "κανονισμοί") που απαντούνται στο άρθρο 7 ενέχουν την έννοια κανονιστικών διατάξεων δευτερογενούς νομοθεσίας, ορισμός στον οποίο δε μπορεί να ενταχθούν τα σχέδια υπηρεσίας. Αφού εξετάσαμε τα θέματα τα οποία έχουν εγερθεί με αναφορά στη νομολογία και γενικότερα τις αρχές δικαίου που τείνουν να διαφωτίσουν ως προς τη φύση και χαρακτήρα των σχεδίων υπηρεσίας και σε συσχετισμό με τις ιδιαίτερες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις που διέπουν το υπό κρίση θέμα, καταλήγουμε στις εξής κρίσεις και συμπεράσματα:-

(1) Τα σχέδια υπηρεσίας αποτελούν μέσο για την άρτια στελέχωση δημόσιας αρχής ή οργάνου. Ο καταρτισμός τους σχετίζεται άμεσα με την εκτίμηση των λειτουργικών αναγκών της υπηρεσίας και συνιστά πτυχή της εκτελεστικής λειτουργίας. Η ετοιμασία τους αποβλέπει στην ευδόωση του διοικητικού έργου των φορέων της εκτελεστικής λειτουργίας. Η ταύτιση της αρμοδιότητας για τον καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας με την εκτελεστική λειτουργία αναγνωρίστηκε δικαστικά από το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο στις υποθέσεις *Theodoros G. Papapetrou v. The Republic*, 2 R.S.C.C. 61, *Ilter Ishin v. The Republic*, 2 R.S.C.C. 16 και *John Stamatiou v. E.A.C.*, 3 R.S.C.C. 44.

(2) Ο εκτελεστικός χαρακτήρας της εξουσίας για

τον καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας δεν καθιστά το Υπουργικό Συμβούλιο το μόνο φορέα άσκησης της εξουσίας ούτε αποκλείει την απόδοση αρμοδιότητας για την έκδοσή τους σε άλλο σώμα από το Υπουργικό Συμβούλιο, εκτός βέβαια από τη Δημόσια Υπηρεσία. Το πλαίσιο καταρτισμού των σχεδίων υπηρεσίας μπορεί να καθορισθεί με οργανικό νόμο ο οποίος διέπει τη λειτουργία δημόσιας αρχής ή οργάνου - Βλ. *Parapretrou και Ishin* (ανωτέρω). Οποτεδήποτε καταρτίζονται σχέδια υπηρεσίας κατά τη ρητή εξουσιοδότηση νόμου, όπως στην περίπτωση του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου (Ν. 33/67 και Ν. 1/90), η έκδοση τους συνιστά μορφή δευτερογενούς νομοθεσίας. Εάν η εξουσία για την ετοιμασία τους αποδίδεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, η δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως επαφίεται στο Υπουργικό Συμβούλιο βάσει του άρθρου 57.4 του Συντάγματος.

(3) Η σύσταση και λειτουργία οργάνων δημοσίου δικαίου, εκτός αν ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, ανάγεται στην αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας. Οι διατάξεις του άρθρου 54 του Συντάγματος δεν καθιστούν το Υπουργικό Συμβούλιο τον αποκλειστικό φορέα άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας για τον καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας για οργανισμούς άλλους από τη δημόσια υπηρεσία. Όπως αναγνωρίζει η νομολογία, οι διατάξεις του άρθρου 54 του Συντάγματος δεν περιορίζουν την απόδοση αρμοδιότητας για τον καταρτισμό σχεδίων υπηρεσίας στο Υπουργικό Συμβούλιο.

(4) Ο καταρτισμός των σχεδίων υπηρεσίας δε συνιστά εσωτερική λειτουργία Αρχής ή Οργάνου (Βλ. *Sophocleous v. E.A.C.* (1984) 3 C.L.R. 1089 και Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 126). Τα σχέδια υπηρεσίας περιέχουν ρυθμίσεις που άπτονται των δικαιωμάτων τρίτων και σκοπούν στο προσδιορισμό του δικαιοϊκικού βάθρου για τη σύννομη στελέχωση Αρχής ή Οργάνου. Δημιουργούν δεσμεύσεις για την Αρχή από τις οποίες δε μπορεί να αποστεί, ούτε έναντι των μελών του προσωπικού, ούτε τρίτων που

επιδιώκουν διορισμό σε δημόσιο οργανισμό. Ο εκτελε-
 στικός τους χαρακτήρας δε μεταβάλλει τις δικαιϊκές
 τους επιπτώσεις και κοινά χαρακτηριστικά με νομοθε-
 τικές διατάξεις. Η συνάφεια όμως αυτή δεν εξομοιώνει
 5 τη δικαιϊκή υπόσταση των σχεδίων υπηρεσίας με νομο-
 θετήματα, γεγονός άλλωστε που υπογραμμίζεται από
 τους κανόνες που διέπουν την ερμηνεία τους. Αντίθετα
 με την ερμηνεία νόμων και κανονισμών, η ερμηνεία των
 10 σχεδίων υπηρεσίας δεν αποτελεί αποκλειστική ευθύνη
 του δικαστηρίου, αλλά ανάγεται κατά κύριο λόγο στη
 διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου που είναι
 επιφορτισμένο με την εφαρμογή τους. Παρά τα νομο-
 θετικά τους γνωρίσματα τα σχέδια υπηρεσίας δε μετα-
 15 βάλλουν, αλλά διατηρούν το χαρακτήρα πράξης της
 Διοίκησης. (Βλ. μεταξύ άλλων *Der Parthogh v. C.B.C.*
(1984) 3 C.L.R., 635, *Frangoullides and Another v. P.S.C.*
(1985) 3 C.L.R., 1680, *Republic v. Xinari and Others*
(1985) 3 C.L.R., 1922, *Ηλιάδης και Άλλος ν. Δημοκρα-*
 20 *τίας (Συνεκδ. Υπ. 161/88 και 265/88, αποφασίστηκε 6/3/*
89) Rolis Lewis ν. Δημοκρατίας (Α.Ε. 522, αποφασί-
στηκε 30/5/89) και Παντελή ν. Δημοκρατίας, (Υπ. αρ.
903/87, αποφάσιστηκε στις 28/8/89).

(5) Η δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης
 νόμων και κανονισμών εξασφαλίζει βεβαιότητα ως
 25 προς το δίκαιο και συνιστά ασφαλές μέσο για τη διαπί-
 στωση του περιεχομένου τους. Παράλληλα διασφαλίζε-
 ται η δημοσιοποίηση του δικαίου που συνιστά άλλο ση-
 μαντικό στόχο που επιτυγχάνεται με τη δημοσίευση. Το
 30 Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας επιβάλλει τη
 δημοσίευση των νόμων (Άρθρα 182 και 186 του Συ-
 ντάγματος). Η συνταγματική υποχρέωση δεν επεκτείνε-
 ται στη δημοσίευση πράξεων της Διοίκησης. Υποχρέω-
 ση για τη δημοσίευση ορισμένων από αυτές (πράξεων
 της Διοίκησης) επιβάλλεται από το άρθρο 7 του Περί
 35 Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1. Επιβάλλεται η δημοσίευση
 στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης εκείνων των πράξεων
 που συνιστούν δημόσια επίσημα έγγραφα (public
 instruments). Τί συνιστά δημόσιο επίσημο έγγραφο ορί-

ζεται στις ερμηνευτικές διατάξεις του Κεφ. 1 (άρθρο 2):

" public instrument' means any Order in Council, order, proclamation, regulations, rules, bye-laws, notice, or register made, issued or kept under the authority of any Law."

5

Σε μετάφραση:-

" επίσημο δημόσιο έγγραφο' σημαίνει διαταγή εν Συμβουλίω, προκήρυξη, κανονισμοί, κανόνες, δευτερογενής νομοθεσία, ειδοποίηση, μητρώο το οποίο γίνεται, εκδίδεται ή τηρείται κάτω από την εξουσιοδότηση οποιουδήποτε νόμου."

10

Το ερώτημα το οποίο πρέπει να απαντηθεί, που ουσιαστικά συνιστά και το επίδικο θέμα της παρούσας διαδικασίας, είναι κατά πόσο το σχέδιο υπηρεσίας του οποίου ο καταρτισμός από την Αρχή προβλέπεται από τους κανονισμούς του 1986 (Κ.Δ.Π. 291/86) συνιστά "δημόσιο επίσημο έγγραφο" με την έννοια που ενέχει ο όρος στο άρθρο 7 του Κεφ. 1. Επισημαίνεται ότι οι διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου (Άρθρο 3, Ν. 61/70) δεν προβλέπουν ειδικά την έκδοση σχεδίων υπηρεσίας μέσω της άσκησης δευτερογενούς νομοθετικής εξουσίας, αλλά γενικά τη ρύθμιση μέσω της έκδοσης κανονιστικών διατάξεων θεμάτων που άπτονται της στελέχωσης (και συναφών θεμάτων) οργανισμών δημοσίου δικαίου.

15

20

Οι κανονισμοί του 1986 συνιστούν ενιαίο περιεκτικό κείμενο, ρυθμιστικό των όρων υπηρεσίας, στελέχωσης του προσωπικού καθώς και των καθηκόντων και υποχρεώσεων τους. Οι Κανονισμοί του 1986 εναποθέτουν την εξουσία για καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας στη διακριτική ευχέρεια της Αρχής. Προβλέπουν την κοινοποίησή τους με τρόπο άλλο από τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Εντάσσεται ο καταρτισμός των σχεδίων υπηρεσίας στο κυριαρχικό πεδίο της εκτελεστικής λειτουργίας της Αρχής στο οποίο και φυσιολογικά ανήκουν

25

30

ως θέμα δικαιοσύνης ταξινόμησης της πράξης του καταρτισμού τους. Ο καταρτισμός τους βάσει των διατάξεων του κ. 9 συνιστά διοικητική πράξη η οποία όμως περιέχει κανόνες που δεσμεύουν την Αρχή, τόσο έναντι του υφιστάμενου προσωπικού, όσο και έναντι τρίτων που δικαιούνται να διεκδικήσουν διορισμό στην Αρχή.

Το τελικό ερώτημα, όπως έχουμε σημειώσει, είναι εάν τα σχέδια υπηρεσίας τα οποία καταρτίζονται βάσει του καν. 9 συνιστούν επίσημα δημόσια έγγραφα με τον ορισμό του όρου στο άρθρο 2 του Κεφ. 1.

Για τους λόγους που έχουν επεξηγηθεί ο καταρτισμός των σχεδίων υπηρεσίας δεν αποτελεί κανονιστική διάταξη ευρύτερου περιεχομένου, όπως ήταν η περίπτωση στις υποθέσεις *Ploussiou v. The Central Bank of Cyprus (1983) 3 C.L.R. 398* και *Arsalides and Another v. CYTA.(1983) 3 C.L.R. 510*. Χωρίς άλλη επεξήγηση στο πλαίσιο που έχουν καταρτιστεί τα σχέδια υπηρεσίας (κ. 9) μπορεί να λεχθεί ότι δε συνιστούν "Order in Council", "order", "proclamation"; "bye-laws", "notice", "register made, issued or kept under the authority of any Law". Παραμένει να αποφασιστεί αν εμπίπτουν στην κατηγορία των εγγράφων που συνιστούν "regulations" και "rules".

Οι δύο όροι συνήθως απαντούνται σε συνδυασμό οπότε υποδηλώνουν το φάσμα κανονιστικών διατάξεων σε όλη την ευρύτητά τους. Και οι δυο όροι εξυπακούουν την εισαγωγή νομοθετικών ρυθμίσεων για την ευόδωση των ευρύτερων στόχων του εξουσιοδοτικού νόμου. Η διάκριση μεταξύ τους έγκειται κυρίως στη σημασία και όχι το δικαιοσύνη χαρακτήρα των αρχών που πραγματεύονται οι "κανονισμοί" και "κανόνες". Οι "κανονισμοί" (rules) πραγματεύονται, σε αντιδιαστολή με "κανόνες", τα λεπτομερειακά θέματα λειτουργίας αρχής ή οργάνου. Τα σχέδια υπηρεσίας τα οποία καταρτίζονται βάσει του κ. 9 δε συνιστούν κανονιστικές ρυθμίσεις, αλλά διοικητική πράξη η οποία απορρέει από την άσκηση εκτελεστικής λειτουργίας της Αρχής συνυφασμένη με την ευόδωση του διοικητικού

έργου στα πλαίσια που θέτει ο νόμος και οι κανονιστικές διατάξεις που έχουν εισαχθεί με την Κ.Δ.Π. 291/86. Συνεπώς δεν εμπίπτουν στον ορισμό "regulations" ή "rules".

Με αυτή την κατάληξη αποφασίσαμε ότι η δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης των κρινόμενων σχεδίων υπηρεσίας δεν ήταν επιβεβλημένη, ούτε προϋπόθεση για την εγκυρότητά τους.

5

Διαταγή ως ανωτέρω.