

22 Νοεμβρίου 1991

[Α. ΛΟΙΖΟΥ, ΠΡ., ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, ΠΙΚΗΣ, ΚΟΥΡΡΗΣ,
ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, Χ' ΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΠΟΓΙΑΤΖΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ, ΑΡΤΕΜΙ-
ΔΗΣ, ΑΡΤΕΜΗΣ, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στές]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 140 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,

Αιτητής,

v.

ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Αναφορά Αρ. 2/91).

- 5 Ο Περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικός) Νόμος του 1991 — Τροποποίηση του άρθρου 71 του περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 (Νόμος 1/90) — Η τροποποίηση δεν είναι ασύμφωνη προς το άρθρο 21.2 του Συντάγματος — Αντίθετα, η άρση του σχετικού περιορισμού εμπεδώνει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του συνεταιριζέσθαι για όλους τους δημοσίους υπαλλήλους.
- 10 Ο Περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικός) Νόμος του 1991 — Δεν βρίσκεται σε αντίθεση ούτε και είναι ασύμφωνος προς το άρθρο 28 του Συντάγματος — Αν προκύψει ζήτημα παραβίασης των διατάξεων του άρθρου 28 του Συντάγματος, τούτο δεν θα οφείλεται στις διατάξεις του Νόμου αλλά στην παράβασή τους.
- 15 Συνταγματικό Δίκαιο — Η κρίση περί της συνταγματικότητας ή μη των διατάξεων νόμου — Βασίζεται στο περιεχόμενο του νόμου σε συνάρτηση με το άρθρο του Συντάγματος σχετικά με το οποίο προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι βρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνος — Η παράβαση και η μεροληπτική άσκηση καθηκόντων εκ μέρους ατόμων δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη σαν στοιχείο κήρυξης ενός νόμου ως αντισυνταγματικού — Η περίπτωση του
- 20 περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικού) Νόμου του 1991.
- 25 Συνταγματικό Δίκαιο — Σύνταγμα — Το δικαίωμα του συνεταιριζέσθαι — Η άσκησή του από ημικρατικούς υπαλλήλους — Το σκεπτικό της απόφασης επί των Α.Ε. 1163, 1178, 1179 (Ρ.Ι.Κ. v. Καραγιώργη) δεν την αποκλείει ούτε σκοπεί να την αποκλείσει.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, με την αναφορά αυτή, ζήτησε

από το Ανώτατο Δικαστήριο Γνωμάτευση κατά πόσο ο περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικός) Νόμος του 1991 ευρισκόταν σε αντίθεση και ήταν ασύμφωνος προς τις διατάξεις των άρθρων 21.2, 28, 35, 46, 54, 58, 61 και 179 του Συντάγματος.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, κρίνοντας ως συνταγματικό τον επί- 5
δικο νόμο, αποφάσισε ότι:

1. Ο επίδικος Νόμος ο οποίος αίρει τον περιορισμό, ο οποίος υπάρχει στο άρθρο 71(2) του περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 (Νόμος αρ. 1 του 1990), σύμφωνα με τον οποίο απαγορεύεται 10
στους κατέχοντας θέση με μισθοδοτική κλίμακα Α.13 και άνω, να είναι απλά μέλη πολιτικού κόμματος της εκλογής των, δεν είναι ασύμφωνος προς το άρθρο 21.2 του Συντάγματος γιατί, δεν συνεπάγεται, όπως προβλήθηκε ισχυρισμός, οποιοδήποτε εξαναγκασμό δημοσίων υπαλλήλων να προσχωρήσουν ή να συνεχίσουν να μετέ- 15
χουν σε πολιτικά κόμματα των οποίων οι προϊστάμενοι είναι μέλη, έστω και αν τυγχάνει να είναι οι προϊστάμενοί τους κάτοχοι θέσεων με μισθοδοτικές κλίμακες Α.13 και άνω.

Αντίθετα, η άρση αυτού του περιορισμού, που υπάρχει στις προαναφερθείσες διατάξεις του Νόμου, εμπεδώνει την ισότητα των ατομικών δικαιωμάτων όλων των δημοσίων υπαλλήλων άσχετα από ιεραρχική βαθμίδα, δηλαδή το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι. (Άρθρο 21.2). Οι πρόνοιες μάλιστα του άρθρου αυτού προβλέπουν πως κανένας άλλος περιορισμός δεν μπορεί να επιβληθεί στην άσκηση του δικαιώματος αυτού, ει μη μόνο με νόμο, με διατάξεις απόλυτα αναγκαίες προς το συμφέρον της ασφάλειας της Δημοκρατίας ή της συνταγματικής τάξεως ή της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας τάξεως, ή της δημόσιας υγείας, ή των δημοσίων ηθών, ή της προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των εγγυημένων από το Σύνταγμα. 20
25

2. Επιπλέον ο επίδικος Νόμος δεν βρίσκεται σε αντίθεση ούτε και είναι ασύμφωνος προς το άρθρο 28 του Συντάγματος, γιατί οι πρόνοιες του Νόμου αφ' εαυτών δεν δημιουργούν προϋποθέσεις για άμεση ή έμμεση δυσμενή διάκριση εις βάρος των δημοσίων υπαλλήλων, που δε ανήκουν σε πολιτικά κόμματα των οποίων οι προϊστάμενοι είναι μέλη. Η πολιτική ουδετερότητα των υπαλλήλων στην άσκηση των καθηκόντων των διασφαλίζεται με τους περιορισμούς που τίθενται στα υπόλοιπα εδάφια του άρθρου 71 του Νόμου. Αν προκύψει ζήτημα παραβίασης των διατάξεων του άρθρου 28 του Συντάγματος, τούτο δεν θα οφείλεται στις διατάξεις του επίδικου Νόμου, αλλά στην παράβαση των προνοιών των υπόλοιπων εδαφίων του άρθρου 71 του Νόμου και στην εσφαλμένη ή μεροληπτική εκτέλεση του καθήκοντος από δημόσιο υπάλληλο. 30
35

3. Η συνταγματικότητα ενός νόμου κρίνεται με βάση το περιεχόμενό του σε συνάρτηση με το άρθρο του Συντάγματος για το οποίο προβάλλεται ο ισχυρισμός πως βρίσκεται σε αντίθεση ή 40

είναι ασύμφωνος. Η δυνατόν συμπεριφορά ενός ατόμου κατά τρόπο αντίθετο προς την πιστή και νόμιμη εκπλήρωση των καθηκόντων του και η δυνατόν, μεροληπτική άσκηση των καθηκόντων του δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη σαν στοιχείο κήρυξης ενός νόμου ως αντισυνταγματικού, που στην κρίνόμενη περίπτωση, αίρει τον περιορισμό που τέθηκε στην άσκηση ενός κατοχυρωμένου συνταγματικά δικαιώματος. Ούτε και μπορεί να θεωρηθεί ότι η άρση του περιορισμού εγγραφής ενός ανώτερου δημόσιου υπαλλήλου ως απλού μέλους πολιτικού κόμματος, καθιστά τον επίδικο Νόμο αντίθετο και ασύμφωνο προς τα άρθρα 46, 54 και 58 του Συντάγματος.

Ο επίδικος Νόμος δεν δημιουργεί τις προϋποθέσεις ώστε διευθυντικά στελέχη της δημόσιας υπηρεσίας, λόγω της κομματικής τους ιδιότητας να παρεμποδίζουν άμεσα ή έμμεσα την αποτελεσματική άσκηση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων των Υπουργών, ως μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, μέσω του οποίου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διασφαλίζει την Εκτελεστική Εξουσία, ή την άσκηση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 54.

Ο επίδικος Νόμος δεν βρίσκεται σε αντίθεση και ούτε είναι ασύμφωνος προς την αρχή του διαχωρισμού των εξουσιών που διέπει το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας, γιατί από μόνος του δεν συνεπάγεται επέμβαση στην άσκηση αποκλειστικών εξουσιών και αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας καθ' υπέρβαση των εξουσιών της Βουλής όπως καθορίζονται στο άρθρο 61 του Συντάγματος.

4. Το σκεπτικό της απόφασης του Δικαστηρίου στις αναθεωρητικές Εφέσεις αρ. 1163, 1178, 1179, *P.I.K. ν. Καραγιώργης (1991) 3 Α.Α.Δ. 159*, δεν αποκλείει ή σκοπεί να αποκλείσει, την άσκηση από ημικρατικούς υπαλλήλους του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι. Η απόφαση διαπίστωσε νομολογιακά, στην περίπτωση εκείνη, ταύτιση μεταξύ των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή αφενός και της Βουλής, ως νομοθετικού σώματος αφετέρου. Γι' αυτό και οι επίδικες διατάξεις του Νόμου, που ήταν αντικείμενο συζήτησης κηρύχθηκαν ως αντισυνταγματικές, γιατί παραβιάζαν την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Τέσσερα μέλη του Δικαστηρίου εξέδωσαν χωριστή διάφορο απόφαση και έκριναν τον επίδικο νόμο αντισυνταγματικό ως αντίθετο στις διατάξεις του άρθρου 28 του Συντάγματος και στην συνταγματική αρχή της διάκρισης της πολιτικής εξουσίας από την διοικητική λειτουργία.

Επίδικος νόμος κρίνεται κατά πλειοψηφία συνταγματικός.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

P.I.K. v. Καραγιώργη (1991) 3 A.A.Δ. 159.

Frangoulides (No.2) v. Republic (1966) 3 C.L.R. 676.

Paparetrou v. Republic, 2 R.S.C.C. 61.

Ishin v. Republic, 2 R.S.C.C. 16.

5

Χατζηπαύλου v. Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου (1991) 3 A.A.Δ. 11.

Police v. Ekdotiki Eteria (1982) 2 C.L.R. 63.

Πίγγουρας v. Αστυνομίας (1987) 2 A.A.Δ. 1.

In re Efthymiou (1987) 1 C.L.R. 329.

10

Αναφορά.

Αναφορά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο Ανώτατο Δικαστήριο για γνωμάτευση κατά πόσο ο "Περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικός) Νόμος του 1991" ευρίσκεται σε αντίθεση και είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των άρθρων 21.2, 28, 35, 46, 54, 58, 61 και 179 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας.

15

Μ. Τριανταφυλλίδης, Γενικός Εισαγγελέας, της Δημοκρατίας, Λ. Λουκαΐδης, Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, Ε. Ρωσσίδου-Παπακυριακού (Κα.) και Μ. Τσαγγαρίδης, Δικηγόροι της Δημοκρατίας, για τον Αιτητή.

20

Μ. Χριστοφίδης, για την καθ' ης η αίτηση.

Cur. adv. vult.

Α. ΛΟΙΖΟΥ Πρ. ανάγνωσε την απόφαση του Δικαστηρίου. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στις 7 Μαρτίου 1991 καταχώρησε στο Ανώτατο Δικαστήριο, δυνάμει του Άρθρου 140 του Συντάγματος, Αναφορά για Γνωμάτευση κατά πόσο ο "Περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικός) Νόμος του 1991" ευρίσκεται σε αντίθεση και είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των Άρθρων 21.2, 28, 35,

25

30

46, 54, 58, 61 και 179 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας.

5 Ο Βουλευτής κ. Ε. Ευσταθίου κατέθεσε, εκ μέρους της Κοινοβουλευτικής Ομάδας της ΕΔΕΚ, Πρόταση Νόμου
10 5 τιτλοφορούμενη ως "Νόμος που τροποποιεί τον περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμο του 1990", η οποία δημοσιεύτηκε στο Έκτο Παράρτημα της Επίσημης Εφημερίδας της Δημοκρατίας στις 8 Ιουνίου 1990. Με την πρόταση αυτή σκοπείται η τροποποίηση του άρθρου 71 του πιο πάνω νόμου, το οποίο, σε όση έκταση είναι σχετικό, προβλέπει:

15 "71(1) Τηρουμένων των διατάξεων του Νόμου αυτού, κάθε δημόσιος υπάλληλος δικαιούται να εκφράσει ελεύθερα τα πολιτικά του φρονήματα και τις πολιτικές απόψεις και πεποιθήσεις του, είτε δημόσια είτε κατ' ιδίαν όχι όμως κατά τη διάρκεια των ωρών εργασίας του.

20 (2) Επιτρέπεται σε δημόσιο υπάλληλο να είναι απλό μέλος πολιτικού κόμματος της εκλογής του, νοουμένου ότι δεν κατέχει θέση που έχει μισθοδοτική κλίμακα τουλάχιστον Α13 ή την αντίστοιχη της στο μέλλον.

25 (3) Κάθε δημόσιος υπάλληλος δικαιούται να παρευρίσκεται σε πολιτικές συγκεντρώσεις ή άλλες παρόμοιες εκδηλώσεις.

30 (4) Απαγορεύεται σε δημόσιο υπάλληλο να αναμειγνύεται στην οργάνωση συγκεντρώσεων ή άλλων εκδηλώσεων κομματικού χαρακτήρα ή που αποβλέπουν στην προώθηση των πολιτικών επιδιώξεων οποιουδήποτε προσώπου ή κόμματος ή να εκφωνεί λόγους σ' αυτές.

35 (5) Απαγορεύεται σε δημόσιο υπάλληλο όπως, χρησιμοποιώντας τη θέση του ή ασκώντας την επιρροή του, προβαίνει σε οποιοσδήποτε ενέργειες που αποσκοπούν στην προσχώρηση οποιουδήποτε προσώπου σε πολιτικό κόμμα ή οργάνωση κομματικού χαρακτήρα ή στον

επηρεασμό οποιουδήποτε προσώπου υπέρ πολιτικού κόμματος ή πολιτικού προσώπου.

(6)

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών μελέτησε την πιο πάνω Πρόταση Νόμου σε συνεδρίες της που πραγματοποιήθηκαν στο χρονικό διάστημα από τον Ιούνιο του 1990 μέχρι και τον Ιανουάριο του 1991 και αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, να εισηγηθεί στη Βουλή των Αντιπροσώπων τη ψήφιση σε Νόμο μόνο μέρους της εν λόγω Πρότασης Νόμου. 5 10

Η Βουλή των Αντιπροσώπων, βάσει της πιο πάνω Πρότασης Νόμου, ψήφισε, στις 24 Ιανουαρίου 1991, τον επίδικο "Περί Δημόσιας Υπηρεσίας (Τροποποιητικό) Νόμο του 1991". (Το κείμενο του Νόμου επισυνάπτεται).

Η Βουλή των Αντιπροσώπων κοινοποίησε τον πιο πάνω Νόμο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για έκδοση, σύμφωνα με το Άρθρο 52 του Συντάγματος. 15

Στις 5 Φεβρουαρίου 1991 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ανέπεμψε τον εν λόγω Νόμο στη Βουλή των Αντιπροσώπων για επανεξέταση, δυνάμει του Άρθρου 51.1 του Συντάγματος. 20

Στις 14 και 15 Φεβρουαρίου 1991 η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών επανεξέτασε τον πιο πάνω Νόμο ενόψει της Αναπομπής.

Στις 21 Φεβρουαρίου 1991 η Βουλή των Αντιπροσώπων επανεξέτασε τον πιο πάνω Νόμο και αποφάσισε να εμμένει στην απόφαση της για τη ψήφισή του. Η Βουλή των Αντιπροσώπων, πληροφόρησε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την εν λόγω απόφασή της. 25

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κατόπιν συμβουλής του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, αποφάσισε να καταχωρήσει την παρούσα Αναφορά στο Ανώτατο Δικαστή- 30

ριο, δυνάμει του Άρθρου 140 του Συντάγματος.

5 Το Ανώτατο Δικαστήριο αφού άκουσε τις απόψεις του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Βουλής των Αντιπροσώπων, σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος, ερεύνησε το θέμα που τέθηκε υπό την κρίση του και η Γνωμάτευση της πλειοψηφίας των μελών του, Α. Ν. Λοΐζου, Προέδρου, Δ. Δημητριάδη, Δ. Στυλιανίδη, Χρ. Χ"Τσαγγάρη, Ι. Πογιατζή, Χρ. Αρτεμίδα, Π. Αρτέμη και Ι. Κωνσταντινίδη, Δικαστών, είναι η ακόλουθη.

10 Ο επίδικος Νόμος ο οποίος αίρει τον περιορισμό, ο οποίος υπάρχει στο άρθρο 71(2) του περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 (Νόμος Αρ. 1 του 1990), σύμφωνα με τον οποίο απαγορεύεται στους κατέχοντας θέση με μισθοδοτική κλίμακα Α.13 και άνω, να είναι απλά μέλη πολιτικού κόμματος της εκλογής των, δεν είναι ασύμφωνος προς το Άρθρο 21.2 του Συντάγματος γιατί, δεν συνεπάγεται, όπως προβλήθηκε ισχυρισμός, οποιοδήποτε εξαναγκασμό δημοσίων υπαλλήλων να προσχωρήσουν ή να συνεχίσουν να μετέχουν σε πολιτικά κόμματα των οποίων οι προϋστάμενοι είναι μέλη, έστω και αν τυγχάνει να είναι οι προϋστάμενοί τους κάτοχοι θέσεων με μισθοδοτικές κλίμακες Α.13 και άνω.

25 Αντίθετα, έχουμε τη γνώμη πως η άρση αυτού του περιορισμού, που υπάρχει στις προαναφερθείσες διατάξεις του Νόμου, εμπεδώνει την ισότητα των ατομικών δικαιωμάτων όλων των δημοσίων υπαλλήλων άσχετα από ιεραρχική βαθμίδα, δηλαδή το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι. (Άρθρο 21.2) Οι πρόνοιες μάλιστα του Άρθρου αυτού προβλέπουν πως κανένας άλλος περιορισμός δεν μπορεί να επιβληθεί στην άσκηση του δικαιώματος αυτού, ει μη μόνο με νόμο, με διατάξεις απόλυτα αναγκαίες προς το συμφέρον της ασφάλειας της Δημοκρατίας ή της συνταγματικής τάξεως ή της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας τάξεως, ή της δημόσιας υγείας, ή των δημοσίων ηθών, ή της προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των εγγυημένων από το Σύνταγμα.

Επιπλέον ο επίδικος Νόμος δεν βρίσκεται σε αντίθεση ούτε και είναι ασύμφωνος προς το Άρθρο 28 του Συντάγματος, γιατί οι πρόνοιες του Νόμου αφ' εαυτών δεν δημιουργούν όπως έγινε εκτίμηση, προϋποθέσεις για άμεση ή έμμεση δυσμενή διάκριση εις βάρος των δημοσίων υπαλλήλων, που δεν ανήκουν σε πολιτικά κόμματα των οποίων οι προϊστάμενοι είναι μέλη. Η πολιτική ουδετερότητα των υπαλλήλων στην άσκηση των καθηκόντων των, διασφαλίζεται με τους περιορισμούς που τίθενται στα υπόλοιπα εδάφια του άρθρου 71 του Νόμου. Αν προκύψει ζήτημα παραβίασης των διατάξεων του Άρθρου 28 του Συντάγματος, τούτο δεν θα οφείλεται στις διατάξεις του επίδικου Νόμου, αλλά στην παράβαση των προνοιών των υπόλοιπων εδαφίων του άρθρου 71 του Νόμου και στην εσφαλμένη ή μεροληπτική εκτέλεση του καθήκοντος από δημόσιο υπάλληλο.

Η συνταγματικότητα ενός νόμου κρίνεται με βάση το περιεχόμενό του σε συνάρτηση με το Άρθρο του Συντάγματος για το οποίο προβάλλεται ο ισχυρισμός πως βρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνος. Η δυνατόν συμπεριφορά ενός ατόμου κατά τρόπο αντίθετο προς την πιστή και νόμιμη εκπλήρωση των καθηκόντων του και η δυνατόν, μεροληπτική άσκηση των καθηκόντων του δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη σαν στοιχείο κήρυξης ενός νόμου ως αντισυνταγματικού, που στην κρινόμενη μάλιστα περίπτωση, αίρει τον περιορισμό που τέθηκε στην άσκηση ενός κατοχυρωμένου συνταγματικά δικαιώματος. Ούτε και μπορεί να θεωρηθεί ότι η άρση του περιορισμού εγγραφής ενός ανώτερου δημόσιου υπαλλήλου ως απλού μέλους πολιτικού κόμματος, καθιστά τον επίδικο Νόμο αντίθετο και ασύμφωνο προς τα Άρθρα 46, 54 και 58 του Συντάγματος.

Έχουμε επίσης τη γνώμη πως ο επίδικος Νόμος δεν δημιουργεί τις προϋποθέσεις ώστε διευθυντικά στελέχη της δημόσιας υπηρεσίας, λόγω της κομματικής τους ιδιότητας να παρεμποδίζουν άμεσα ή έμμεσα την αποτελεσματική άσκηση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων των Υπουργών, ως μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, μέσω του οποίου

ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διασφαλίζει την Εκτελεστική Εξουσία, ή την άσκηση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου δυνάμει του Άρθρου 54.

- 5 Ο επίδικος Νόμος δεν βρίσκεται σε αντίθεση και ούτε είναι ασύμφωνος προς την αρχή του διαχωρισμού των εξουσιών που διέπει το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας, γιατί από μόνος του δεν συνεπάγεται επέμβαση στην άσκηση αποκλειστικών εξουσιών και αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας καθ' υπέρβαση των εξουσιών της Βουλής όπως καθορίζονται στο Άρθρο 61 του Συντάγματος.

- 15 Η Βουλή των Αντιπροσώπων νομοθέτησε την επίδικη διάταξη ενεργώντας μέσα στα πλαίσια της αρμοδιότητάς της που της παρέχεται από το Άρθρο 61 του Συντάγματος και προς συμμόρφωση στη συνταγματική επιταγή του Άρθρου 35, σύμφωνα με το οποίο οι αρχές και εξουσίες της Δημοκρατίας υποχρεούνται να διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων του Μέρους II του Συντάγματος που αναφέρεται στα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες των ατόμων.

- 25 Κρίνουμε πως το σκεπτικό της απόφασης του Δικαστηρίου στις Αναθεωρητικές Εφέσεις αρ. 1163, 1178, 1179, *PIK ν. Καραγιώργης, (1991) 3 Α.Α.Δ.159*, δεν αποκλείει ή σκοπεί να αποκλείσει, την άσκηση από ημικρατικούς υπαλλήλους του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι. Η απόφαση διαπίστωσε νομολογιακά, στην περίπτωση εκείνη, ταύτιση μεταξύ των κομμάτων που εκπροσωπούσαν στη Βουλή αφενός και της Βουλής, ως νομοθετικού σώματος αφετέρου. Γι αυτό και οι επίδικες διατάξεις του Νόμου, που ήταν αντικείμενο συζήτησης κηρύχθηκαν ως αντισυνταγματικές, γιατί παραβίαζαν την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

- 35 Για τους πιο πάνω λόγους ο υπό κρίση Νόμος δεν βρίσκεται σε αντίθεση και ούτε είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των Άρθρων 21.2, 28, 35, 46, 54, 58, 61 του Συ-

ντάγματος, και εφόσο δεν βρίσκεται σε αντίθεση και ούτε είναι ασύμφωνος με τα πιο πάνω Άρθρα, των οποίων έγινε επίκληση, δεν είναι αντισυνταγματικός ως αντίθετος ή ασύμφωνος προς το Άρθρο 179 του Συντάγματος.

Η παρούσα Γνωμάτευση κοινοποιείται, σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη Βουλή των Αντιπροσώπων. 5

ΝΟΜΟΣ ΠΟΥ ΤΡΟΠΟΠΟΙΕΙ ΤΟΝ ΠΕΡΙ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΝΟΜΟ ΤΟΥ 1990.

Η Βουλή των Αντιπροσώπων ψηφίζει ως ακολούθως. Περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροπο- 10

Συνοπτικός
τίτλος.
1 του 1990.

1. Ο Νόμος αυτός θα αναφέρεται ως ο περί Δημοσίας Υπηρεσίας (Τροποποιητικός) Νόμος του 1991 και θα διαβάζεται μαζί με τον περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμο (που στο εξής θα αναφέρεται ως "ο βασικός νόμος") και ο παρών Νόμος και ο βασικός νόμος θα αναφέρονται μαζί ως οι περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμοι του 1990 και 1991. 15

Τροποποίηση
του άρθρου 71
του βασικού
νόμου.

2. Το εδάφιο (2) του άρθρου 71 του βασικού νόμου τροποποιείται με τη διαγραφή από αυτό της φράσης "νοουμένου ότι δεν κατέχει θέση που έχει μισθοδοτική κλίμακα τουλάχιστον Α13 ή την αντίστοιχη της στο μέλλον". (Δεύτερη, τρίτη και τέταρτη γραμμή) και με την προσθήκη του σημείου της τελείας στο τέλος του. 20
25

ΠΙΚΗΣ, Δ.: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με την Αναφορά αυτή, βάσει του Άρθρου 140 του Συντάγματος, έθεσε υπό την κρίση του Ανωτάτου Δικαστηρίου τη 30

5 συνταγματικότητα του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας (Τροποποιητικού) Νόμου του 1991. Με το νόμο αυτό διαγράφεται η επιφύλαξη του εδαφίου 2 του Άρθρου 71 του βασικού Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 (Ν. 1/90) και ως αποτέλεσμα αίρεται η απαγόρευση ένταξης του διε-

10 υθυντικού προσωπικού της δημόσιας υπηρεσίας (των λειτουργών που κατέχουν μισθοδοτική κλίμακα Α13 και άνω) σε πολιτικά κόμματα. Με την απάλειψη της επιφύλαξης, οι διατάξεις του άρθρου 71 (2) καθίστανται εφαρμοστές σ' όλα τα μέλη της δημόσιας υπηρεσίας. Το άρθρο 71 (2) προβλέπει: "Επιτρέπεται σε δημόσιο υπάλληλο να είναι απλό μέλος πολιτικού κόμματος της εκλογής του".

15 Το ιστορικό της θέσπισης του νόμου, της ανατομής του από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και επαναβεβαίωσής του από τη Βουλή, μνημονεύεται στην απόφαση της πλειοψηφίας και δε θα το επαναλάβουμε. Μετά από μελέτη του εγερθέντος θέματος καταλήγουμε ότι ο νόμος είναι αντισυνταγματικός. Τη γνώμη αυτή ενστερνίζονται, εκτός

20 από εμένα, και οι Δικαστές Κούρρης, Παπαδόπουλος και Νικήτας, για τους λόγους που εκτίθενται σ' αυτή την απόφαση.

25 Κρίνουμε αναγκαία εισαγωγή στο θέμα που εξετάζουμε τη θεώρηση του πλαισίου μέσα στο οποίο διαμορφώσαμε τη γνώμη μας, σε συσχετισμό με τα συνταγματικά εχέγγραφα για τη θέση της δημόσιας υπηρεσίας στη λειτουργία του Κυπριακού κράτους.

30 (α) Ο Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμος του 1967 (Ν. 33/67), ο πρώτος οργανικός νόμος που θεσπίστηκε μετά την ανεξαρτησία για τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, απαγόρευε την ένταξη των δημοσίων υπαλλήλων σε πολιτικά κόμματα ή οργανώσεις με πολιτικές επιδιώξεις. (Άρθρο 71 (2) (γ)). Επισημαίνεται ότι ο νόμος εκείνος θε-

35 σπίστηκε μετά την απόφαση της ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην *Frangoulides (No. 2) v. Republic (1966) 3 C.L.R. 676* όπου κρίθηκε ότι το κυπριακό σύνταγμα θεσμοθετεί την πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας υπηρεσίας και τη λειτουργία της μακριά από κάθε πολιτι-

κή επιρροή. Ο Ν. 33/67 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμο του 1990 (Ν.1/90). Η συνταγματικότητα του άρθρου 71 (2) (γ) του Ν. 33/67 δεν αμφισβητήθηκε στα 23 χρόνια ζωής του.

(β) Το άρθρο 71 του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου του 1990 περιλαμβάνεται στο Μέρος VI του νόμου στον οποίο καθορίζονται τα καθήκοντα, υποχρεώσεις και δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων. Συνισταμένη των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων είναι η απρόσωπη και πολιτικά ουδέτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου.

(γ) Το άρθρο 71 του Ν. 1/90 σκοπεί στην εμπέδωση της πολιτικής ουδετερότητας της δημόσιας υπηρεσίας και την αποσαφήνιση εκείνων των πολιτικών δραστηριοτήτων δημοσίων υπαλλήλων που συμβιβάζονται με την ουδετερότητα της υπηρεσίας. Με τις διατάξεις των εδαφίων 4 και 5 του Άρθρου 71 απαγορεύεται η ανάμειξη των δημοσίων υπαλλήλων σε οποιαδήποτε κομματική δραστηριότητα ή άσκηση επιρροής υπέρ οποιουδήποτε κόμματος ή πολιτικού προσώπου. Προκύπτει από το κείμενο της εισηγητικής έκθεσης της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Νομικών και κατ' επέκταση από τη θέσπιση του Ν. 1/90 από τη Βουλή ότι η ένταξη των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας υπηρεσίας σε πολιτικά κόμματα ως "απλά μέλη" κρίθηκε ότι θα προσέκρουε στην αρχή της πολιτικής ουδετερότητας και αμεροληψίας της δημόσιας υπηρεσίας, και επομένως θα ήταν αντινομική προς τη συνταγματική της θέση. Η διάκριση μεταξύ των κατόχων διευθυντικών θέσεων και του υφιστάμενου προσωπικού ανευρίσκει έρεισμα στις διαφορετικές αρμοδιότητες των δύο κλάδων του προσωπικού και ιδιαίτερα το σημαίνοντα ρόλο που διαδραματίζουν τα διευθυντικά στελέχη στην αξιολόγηση του υφιστάμενου προσωπικού αφενός, και στην αποφασιστική αρμοδιότητά τους στη ρύθμιση των δικαιωμάτων του πολίτη στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου, αφετέρου. Με τον υπό κρίση τροποποιητικό νόμο καταργείται η διάκριση και όπως διαφαίνεται διαφορίζεται η θέση της Βουλής ως προς τις επιπτώσεις του κομματισμού των ανώτερων στελεχών της στη διασφάλιση της "πολιτικής ουδετερότητας

και αμεροληψίας" της δημόσιας υπηρεσίας.

5 Παρά τις διατάξεις του τροποποιητικού νόμου παρέ-
μειναν αμετάβλητες οι υποχρεώσεις του διευθυντικού
προσωπικού όπως και όλων των άλλων δημοσίων υπαλ-
λήλων για αποφυγή ανάμειξης σε κομματικές δραστηριό-
τητες που επιβάλλονται από τις πρόνοιες του ίδιου άρθρου του νόμου, συγκεκριμένα εκείνες των εδαφίων 4 και
10 5. Το κρίσιμο ερώτημα, και από την απάντηση εξαρτάται
και η γνωμάτευσή μας για την συνταγματικότητα του
νόμου, είναι αν η ένταξη των ανώτερων στελεχών της δη-
μόσιας υπηρεσίας σε πολιτικά κόμματα συνάδει με την
πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της δημόσιας υπη-
ρεσίας, ή είναι αντίθετη με την αρχή αυτή.

15 Ο Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας κατάθεσε τις
σχετικές πρόνοιες των καταστατικών των πέντε πολιτι-
κών κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή (ΔΗ.ΣΥ.,
Α.Κ.Ε.Λ., ΔΗ.ΚΟ., Ε.Δ.Ε.Κ., Κόμμα των Φιλελευθέρων),
καθώς και του Α.ΔΗ.ΣΟ.Κ., ως προς τις υποχρεώσεις που
20 επιβάλλονται στα μέλη των κομμάτων για να επισημάνει
τις επιπτώσεις από την ένταξη των ανώτερων στελεχών
της δημόσιας υπηρεσίας στη λειτουργικότητά της.

25 Η συνταγματικότητα του δικαιώματος ένταξης διευθυ-
ντικών στελεχών δεν κρίνεται βέβαια βάσει των υποχρεώ-
σεων που επιβάλλει η ένταξή τους σε οποιοδήποτε κόμμα.
Η συνταγματικότητα νόμου κρίνεται απρόσωπα και αφη-
ρημένα με βάση τις επιπτώσεις που ενέχει η αρχή δικαίου
η οποία θεσμοθετείται στη συνταγματική τάξη και αν είναι
αντίθετη ή ασύμφωνη με μια ή περισσότερες διατάξεις του
30 Συντάγματος. Η αναφορά του Γενικού Εισαγγελέα στις
υποχρεώσεις των μελών που επιβάλλει η ένταξη τους σε
οποιοδήποτε από τα υφιστάμενα πολιτικά κόμματα είναι
χρήσιμη για ένα άλλο λόγο· φέρνει σε φως την αδυναμία
στην πράξη συμβιβασμού της ένταξης των στελεχών που
επηρεάζει ο νόμος με τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι
35 πρόνοιες των εδαφίων 4 και 5 του άρθρου 71. Κανένα
από τα έξι κόμματα δεν προσδιορίζει κατηγορία "απλού
μέλους" του κόμματος, ούτε διαφοροποιεί τις υποχρεώ-

σεις των μελών των κομμάτων που κατέχουν το αξίωμα του δημοσίου υπαλλήλου. Αντίθετα, οι υποχρεώσεις όλων των μελών είναι ομοιόμορφες. Χωρίς να πραγματευόμεθα τις επιπτώσεις που επιβάλλει το κάθε κόμμα στα μέλη του, όλα τα κόμματα, μερικά ομολογουμένως σε μεγαλύτερο βαθμό, δεσμεύουν τα μέλη τους να εργάζονται για την επίτευξη των επιδιώξεων του κόμματος και την προώθηση του πολιτικού τους προγράμματος. Η δέσμευση που συνεπάγεται η ένταξη σε οποιοδήποτε από τα έξι αυτά κόμματα είναι αδύνατο, κατά την κρίση μας, να συμβιβαστεί με τις διατάξεις των εδαφίων 4 και 5 του άρθρου 71 του νόμου. Αυτό όμως, επαναλαμβάνουμε, δεν είναι το κριτήριο για τη θεώρηση της συνταγματικότητας του νόμου, αλλά η ευχέρεια εναρμονισμού των διατάξεών του με την πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της δημόσιας υπηρεσίας που κατά κοινή ομολογία θεσμοθετείται από το Σύνταγμα.

Ο Γενικός Εισαγγελέας και ο Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας υπέβαλαν ότι ο νόμος είναι αντισυνταγματικός για τρεις ξεχωριστούς λόγους που συνοψίζονται ως εξής:-

(1) Παραβίαση της αρχής της διάκρισης των εξουσιών που οριοθετεί το πλαίσιο αρμοδιότητας και λειτουργίας των τριών εξουσιών του κράτους. Η διάκριση των εξουσιών, όπως έχει κατ' επανάληψη διακηρυχθεί από το Ανώτατο Δικαστήριο, επιβάλλει τον περιορισμό της λειτουργίας κάθε μιας από αυτές στη σφαίρα των οριζομένων αρμοδιοτήτων της και μέσω της σύννομης άσκησής τους την εξασφάλιση της ισόρροπης διακυβέρνησης της χώρας. Η οργανική ρύθμιση του πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας συνιστά νομοθετική αρμοδιότητα - (Βλ. *Theodoros G. Papapetrou v. Republic*, 2 R.S.C.C., 61, *Iter Ishin v. Republic*, 2 R.S.C.C., 16 και επίσης *Χατζηπαύλου v. Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου* (1991) 3 Α.Α.Δ.11. Ο κρινόμενος νόμος σκοπεί στη διαμόρφωση του πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας, θέματος η ρύθμιση του οποίου εντάσσεται στα πλαίσια της νομοθετικής λειτουργίας. Συνεπώς δε διαπιστώνεται με τη θέσπιση του νόμου οποιαδήποτε υπέρβαση των εξουσιών της Βουλής ή διείσ-

δυση στη λειτουργία οποιασδήποτε άλλης εξουσίας.

(2) Παράβαση των διατάξεων του άρθρου 54 που προσδιορίζει τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου, συγκεκριμένα εκείνων που περιέχονται στην παράγραφο (α) και (δ), που αποδίδουν στο Υπουργικό Συμβούλιο τη γενική διεύθυνση, τον έλεγχο διακυβέρνησης και το συντονισμό και εποπτεία των δημοσίων υπηρεσιών. Ο νόμος δεν περιορίζει ούτε αλλοιώνει τις αρμοδιότητες που παρέχει το άρθρο 54 στο Υπουργικό Συμβούλιο. Εξίσου ανέπαφες αφήνει ο νόμος τις εξουσίες που παρέχονται στους Υπουργούς της Πολιτείας από το άρθρο 58.1 του Συντάγματος οι οποίες, όπως έγινε εισήγηση, επίσης θίγονται από τις διατάξεις του νόμου. Η πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της δημόσιας υπηρεσίας δε συνάγεται από το άρθρο 54 και παρεμφερείς προς αυτό διατάξεις, αλλά από άλλες πρόνοιες του Συντάγματος στις οποίες θα αναφερθούμε πιό κάτω.

(3) Παραβίαση του διαχωρισμού μεταξύ πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας που καθιερώνει το Σύνταγμα, καθώς και των διατάξεων του άρθρου 28 που κατοχυρώνει την ισότητα ενώπιον της Διοίκησης. Διασφάλιση της ισότητας που κατοχυρώνει το άρθρο 28 προϋποθέτει την πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της δημόσιας υπηρεσίας. Οι αποφάσεις της ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Frangoulides (No. 2) v. Republic (ανωτέρω)* και *P.I.K. και Άλλοι v. Καραγιώργη και Άλλου (1991) 3 Α.Α.Δ. 159*, προοιωνίζουν, όπως εισηγήθηκαν ο Γενικός Εισαγγελέας και ο Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας, την απόρριψη του υπό εξέταση νόμου ως αντισυνταγματικού.

Ο κ. Χριστοφίδης υπέβαλε εκ μέρους της Βουλής, όπως μπορεί να συνοψισθούν οι θέσεις του, ότι ο νόμος όχι μόνο δεν προσκρούει σε καμιά διάταξη του Συντάγματος αλλά αντίθετα βρίσκεται σε αρμονία με τις ρητές πρόνοιες του άρθρου 21.2 του Συντάγματος που κατοχυρώνει το δικαίωμα του "συνεταιριζέσθαι" και περιλαμβάνει την ένταξη σε πολιτικό κόμμα. Το δικαίωμα του "συνεταιριζε-

σθαι", επεσήμανε, δεν μπορεί να περιοριστεί, εκτός βάσει νόμου, (*Police v. Ekdodiki Eteria (1982) 2 C.L.R. 63*), και μόνο για τους σκοπούς που καθορίζονται στην παράγραφο 3 του Άρθρου 21 οι οποίοι δέον να ερμηνεύονται περιοριστικά. (Άρθρο 33.2 του Συντάγματος).

5

Αναπτύσσοντας τις θέσεις του, υποστήριξε ότι η πολιτική ουδετερότητα κρίνεται από τους αρχαίους χρόνους ως ανεπιθύμητη διότι απομονώνει τον άνθρωπο από τα κοινά και τον στεγανοποιεί μακριά από τις δημοκρατικές διεργασίες που αποτελούν το στήριγμα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η εισήγηση αυτή έχει ως βάθρο τη θέση ότι μόνο μέσω της κομματικής ένταξης μπορεί να ενεργοποιηθεί το άτομο στα κοινά και ότι η δημόσια υπηρεσία ευρίσκεται μακριά από το χώρο αυτό. Η εισήγηση παραγνώριζει ότι οι δημόσιοι λειτουργοί βρίσκονται στο επίκεντρο της Πολιτειακής λειτουργίας και έχουν, λόγω της θέσης τους, άμεση ανάμειξη στις κοινές υποθέσεις του κράτους. Ο κίνδυνος για τη δημιουργία ασυδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, λόγω της απομόνωσής τους από τις πολιτικές διεργασίες, αποκλείεται στην Κύπρο ως αποτέλεσμα των συνταγματικών διατάξεων που κατοχυρώνουν, όπως υποδεικνύεται στην *P.I.K.* (ανωτέρω), μέσω του δικαστικού ελέγχου, τη διαφάνεια στη διοικητική λειτουργία. (Άρθρο 146 του Συντάγματος).

10

15

20

25

Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι η συμμετοχή στα κοινά εξασφαλίζεται με την αναγνώριση στον κάθε πολίτη του δικαιώματος της ψήφου, δικαίωμα που στη Κύπρο είναι επάλληλο με την υποχρέωση που επιβάλλει ο νόμος για την άσκησή του. (*Πίγγουρας ν. Αστυνομίας (1987) 2 Α.Α.Δ. 1*).

30

Εάν γίνει δεκτή η εισήγηση του κ. Χριστοφίδη ότι το άρθρο 21.2 του Συντάγματος εξασφαλίζει απεριόριστο δικαίωμα ένταξης των μελών της δημόσιας υπηρεσίας σε πολιτικά κόμματα τότε ο υπό κρίση νόμος αποτελεί πλεονασμό. Κάθε δημόσιος υπάλληλος πρέπει να αφήνεται ελεύθερος να εντάσσεται χωρίς περιορισμό σε οποιοδήποτε κόμμα και να αναλαμβάνει οποιοδήποτε κομματικό

35

αξίωμα.

Μετά από προσεκτική εξέταση κάθε πτυχής του υπό εξέταση θέματος, καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα:-

- 5 (i) Το Σύνταγμα επιβάλλει το διαχωρισμό της δημόσιας υπηρεσίας από την πολιτική εξουσία και καθιερώνει θεσμικά την πολιτική ουδετερότητα της διοικητικής λειτουργίας. Το λειτούργημα του δημοσίου υπαλλήλου είναι ασυμβίβαστο με το αξίωμα του Προέδρου ή Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας, του Υπουργού ή του Βουλευτή. (Βλ. Άρθρα 41.1, 59.2 και 70 του Συντάγματος).
- 10 Η στελέχωση της δημόσιας υπηρεσίας ανατίθεται σε σώμα ανεξάρτητο από την πολιτική εξουσία προς αποκλεισμό κάθε πολιτικής επιρροής τόσο στους διορισμούς και προαγωγές όσο και στον καθορισμό των δικαιωμάτων του πολίτη στον τομέα του δημοσίου
- 15 δικαίου. (Βλ. Μέρος VII του Συντάγματος). Η συνταγματική θέση του δημοσίου υπαλλήλου είναι εκείνη του απρόσωπου υπηρέτη του δημοσίου. Η αποστολή του είναι διαχρονική, απόρροια της μονιμότητας της θέσης του. Ο δημόσιος υπάλληλος είναι υπόλογος έναντι του
- 20 νόμου για την εκπλήρωση των καθηκόντων του και δε φέρει καμιά πολιτική ευθύνη για την υλοποίηση του προγράμματος της εκάστοτε κυβέρνησης. Ο κομματισμός των διευθυντικών στελεχών της δημόσιας υπηρεσίας αντιστρατεύεται και είναι αντινομικός προς την
- 25 πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της δημόσιας υπηρεσίας.

- 30 Η θεσμοθέτηση της πολιτικής ουδετερότητας της δημόσιας υπηρεσίας από το Σύνταγμα αναγνωρίστηκε δικαστικά από την ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην *Frangoulides* (ανωτέρω). Το Ανώτατο Δικαστήριο επεσήμανε ότι δεν είναι δυνατή η αξιολόγηση δημοσίου υπαλλήλου από Υπουργό, κάτοχο πολιτικού αξιώματος, λόγω του θεσμικού διαχωρισμού της διοικητικής λειτουργίας από την πολιτική εξουσία. Η αξιολόγηση
- 35 επομένως ήταν τρωτή, όχι διότι στη σύνταξή της ο Υπουργός ήταν προκατειλημμένος, αλλά διότι δεν εξα-

σφαλίζονταν τα θεσμικά εχέγγυα της πολιτικής ουδετερότητας της δημόσιας υπηρεσίας. Το απόσπασμα που ακολουθεί κατοπτρίζει το διαχωρισμό της δημόσιας υπηρεσίας από την πολιτική εξουσία:-

"The one is an office of a political nature; the other is the office of a specially qualified and well experienced permanent officer in the public service. The very structure of the Public Service Commission in our Constitution (Articles 122-125 inclusive) is to keep the two apart, and independent of each other. To keep moreover, all matters pertaining to the competence of the Commission (appointment, promotion, transfer etc.) outside the influence of the political Government, of which the Minister is an important part."

Σε μετάφραση:-

"Το ένα είναι αξίωμα πολιτικής φύσης, το αξίωμα του Υπουργού, το άλλο (του δημόσιου υπαλλήλου) είναι το αξίωμα ενός ειδικά καταρτισμένου και πολύ πεπειραμένου μόνιμου λειτουργού της δημόσιας υπηρεσίας. Αυτή τούτη η δομή της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας κάτω από το Σύνταγμα (Άρθρα 122-125 περιλαμβανομένου) είναι η τήρηση των δύο αξιωμάτων μακριά και ανεξάρτητα το ένα από το άλλο. Για τη διασφάλιση όλων των θεμάτων τα οποία αφορούν στις αρμοδιότητες τις Επιτροπής (διορισμός, προαγωγή, μετάθεση κλπ.) μακριά από την επιρροή της πολιτικής κυβέρνησης της οποίας ο Υπουργός αποτελεί σημαντικό μέρος."

Η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας υπηρεσίας επίσης αναγνωρίζεται ως θεσμικά κατοχυρωμένη στην απόφαση *P.I.K.* (ανωτέρω).

(ii) Το άρθρο 28.1 του Συντάγματος κατοχυρώνει την ισότητα έναντι της Διοίκησης η οποία, σύμφωνα με τις ρητές διατάξεις της παραγράφου 2 του ιδίου άρθρου, εξασφαλίζεται και έναντι κάθε δυσμενούς διάκρι-

5 σης, άμεσης ή έμμεσης, ένεκα "των πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων" του ατόμου. Η διασφάλιση της ισοπολιτείας έναντι της Διοίκησης επιβάλλει, όπως συνάγεται από την απόφαση στη *P.I.K.* (ανωτέρω), και συνοψίζεται στο απόσπασμα που ακολουθεί, την στελέχωση και λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας μακριά από κάθε πολιτική επιρροή:

10 "Η φιλοσοφία πίσω από τη διάκριση μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας έγκειται στην αναγνώριση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής για παροχή ίσων ευκαιριών στους πολίτες της Δημοκρατίας για συμμετοχή και υπηρεσία στο δημόσιο τομέα."

15 Ο φορέας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει το Σύνταγμα είναι το άτομο. Όπως επισημαίνεται στην πιο πάνω απόφαση της ολομέλειας, υιοθετώντας απόσπασμα από την πρωτόδικη απόφαση: "... τα ανθρώπινα δικαιώματα, αναφέρονται στο άτομο σαν το κύτταρο της συγκροτημένης κοινωνίας και όχι στις οργανώσεις και

20 κόμματα". Η πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να διασφαλίζεται θεσμικά ώστε το διαβρωτικό στοιχείο της υπόνοιας για την πολιτική ουδετερότητα και αμεροληψία της δημόσιας υπηρεσίας να εξαφανίζεται.

25 (iii) Δεν είναι τυχαίο ότι το άρθρο 28.1 του Συντάγματος κατοχυρώνει παράλληλα την ισότητα έναντι της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης. Ισχύουν ισχυροί λόγοι για την πολιτική ουδετερότητα τόσο του φορέα της δημόσιας διοίκησης, όσο και της δικαστικής εξουσίας.

30 (iv) Τα θεμελιώδη δικαιώματα, περιλαμβανομένου και του δικαιώματος του "συνεταιριζέσθαι", τα οποία κατοχυρώνει το Σύνταγμα, δεν μπορεί να εξεταστούν σε απομόνωση από τους σκοπούς που αποβλέπουν να εξυπηρετήσουν ή να διαζευχθούν από το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ασκούνται. (Βλ. *In re Efthymiou*

35 (1987) 1 C.L.R., 329, 333). Όπου τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι συνυφασμένα με τη συνταγματική τάξη,

αυτά πρέπει να εφαρμόζονται και ασκούνται με τρόπο που να διασφαλίζονται οι παράλληλοι σκοποί του Συντάγματος. Στην προκείμενη περίπτωση, άσκηση του δικαιώματος το οποίο παρέχεται στους ανώτερους δημοσίους υπαλλήλους θα αποστερούσε τα άτομα τα οποία επηρεάζονται από τις αποφάσεις τους από την ισοπολιτεία που κατοχυρώνει το άρθρο 28 και θα παρ- 5
ραβίαζε την συνταγματική τάξη που επιβάλλει την πολιτική ουδετερότητα της δημόσιας υπηρεσίας. Για την εξασφάλιση της συνταγματικής τάξης στη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας επιβάλλεται η πολιτική ουδετε- 10
ρότητα και αμεροληψία των διευθυντικών της στελεχών και αντίστοιχο καθήκον των φορέων της εξουσίας αυτής να απέχουν από κάθε κομματική συμμετοχή για όσο χρόνο διαρκεί η υπηρεσία τους.

15

Καταλήγουμε ότι ο υπό κρίση νόμος είναι αντισυνταγματικός διότι προσκρούει στις διατάξεις του άρθρου 28 και την αρχή της διάκρισης της πολιτικής εξουσίας από την διοικητική λειτουργία που κατοχυρώνεται στο Σύ- 20
νταγμα της κυπριακής πολιτείας.

20

Επίδικος νόμος κρίνεται κατά πλειοψηφία συνταγματικός.