

28 Ιουλίου, 1992

[Α. ΛΟΪΖΟΥ, Π.]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΕΛΕΝΗ ΠΑΝΤΕΛΑΚΗ ΛΟΪΖΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

ν.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 522/90).

-
- Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος —
Προσβαλλόμενες πράξεις — Παράλειψη απάντησης — Το αίτημα,
για το οποίο δεν δόθηκε απάντηση, πρέπει να εμπύπτει εντός της
δικαιοδοσίας του Ανωτάτου, βάσει του Άρθρου 146 —
5 Κυβερνητικές πράξεις δεν εμπύπτουν στη δικαιοδοσία αυτή —
Εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφασίζει πότε μία πράξη είναι
Κυβερνητική ή όχι — Αίτημα για μετακίνηση πρεσβείας άπτεται
των σχέσεων κρατών και επομένως είναι ζήτημα κυβερνητικό.
- 10 Οι αιτητές, των οποίων οι οικίες βρίσκονταν πλησίον της
πρεσβείας του Ισραήλ, στην οδό Γρυπάρη στη Λευκωσία, υπέβαλαν
αίτημα για απομάκρυνση της πρεσβείας από την εν λόγω οδό. Με
την προσφυγή τους προσέβαλαν την άρνηση της Διοίκησης να
15 απαντήσει στο αίτημά τους. Οι καθ' ων η αίτηση ισχυρίστηκαν ότι
το Ανώτατο Δικαστήριο δεν είχε δικαιοδοσία να επιληφθεί της
προσφυγής, γιατί το αντικείμενο του γραπτού αιτήματος των
αιτητών δεν ενέπιπτε εντός της, δυνάμει του Άρθρου 146 του
Συντάγματος, δικαιοδοσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου.
- 20 Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή,
αποφάσισε ότι:
- Αφού εξέτασα με προσοχή το περιεχόμενο του σχετικού
αιτήματος των αιτητών, όπως τούτο προσδιορίζεται στην
25 επιστολή των με ημερομηνία 6 Οκτωβρίου 1989, έχω καταλήξει

στο συμπέρασμα ότι τούτο αφορά αποκλειστικά σε ζήτημα που συνδέεται άμεσα με τις σχέσεις μετ' άλλων κρατών, και συγκεκριμένα του κράτους του Ισραήλ, και στις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτές και τις σχετικές διεθνείς συμβάσεις.

5

Αποτελεί επομένως ζήτημα που φέρει χαρακτήρα κυβερνητικό και σαν τέτοιο δεν εμπίπτει μέσα στη, δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος, δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο στερείται αρμοδιότητας να επιληφθεί της πιο πάνω προσφυγής, η οποία και απορρίπτεται.

10

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες Υποθέσεις :

Xenofontos v. Republic, 2 R.S.C.C. 89·

15

Yialousa Savings Bank Ltd v. Republic (1977) 3 C.L.R. 25·

Louca v. President of the Republic (1983) 3 C.L.R. 783·

20

Karaliota v. Republic (1985) 3 C.L.R. 2053.

Προσφυγή.

Προσφυγή με την οποία οι αιτητές ζητούν δήλωση του Δικαστηρίου ότι η άρνηση και/ή παράλειψη των καθ' ων η αίτηση να μελετήσουν και να ικανοποιήσουν την αίτησή τους, για απομάκρυνση της Πρεσβείας του Ισραήλ από την οδό Γρυπάρη στη Λευκωσία, είναι άκυρη, παράνομη και πως ό,τι παραλείφθηκε θα πρέπει να διενεργηθεί.

25

30

Κ. Ιντιάνος με Μ. Ορφανίδη, για τους αιτητές.

Α. Βασιλειάδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α' για τους καθ' ων η αίτηση.

35

Cur. adv. vult.

Α. ΛΟΪΖΟΥ, Π.: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Οι αιτητές είναι ιδιοκτήτες ακινήτων που γειτονεύουν με την πρεσβεία του Ισραήλ, στην οδό Γρυπάρη στη Λευκωσία. Στις 6 Οκτωβρίου 1989, οι αιτητές απέστειλαν στο Υπουργικό Συμβούλιο επιστολή, με αίτημα την

40

- απομάκρυνση της πρεσβείας του Ισραήλ από την οδό Γρουπάρη. Το Υπουργικό Συμβούλιο παρέπεμψε την επιστολή στο Υπουργείο Εσωτερικών για μελέτη και με επιστολή του ημερομηνίας 9 Οκτωβρίου 1989,
- 5 πληροφοφόρησε σχετικά τους αιτητές. Με επιστολή του, ημερομηνίας 20 Δεκεμβρίου 1989, το Υπουργείο Εσωτερικών πληροφοφόρησε τους αιτητές ότι η επιστολή τους της 6ης Οκτωβρίου, που είχαν απευθύνει στο Υπουργικό Συμβούλιο, "διαβιβάσθηκε στο Υπουργείο
- 10 Εξωτερικών, ως αρμόδιο Υπουργείο για το θέμα εγκατάστασης πρεσβειών στην Κύπρο". Ταυτόχρονα πληροφοφόρησε τους αιτητές ότι η επιστολή τους "κοινοποιήθηκε στην Αστυνομία, ως αρμόδια υπηρεσία για την τήρηση του νόμου και της τάξης, τόσο της
- 15 περιοχής που βρίσκεται η εν θέματι πρεσβεία, όσο και σ' όλη την Κύπρο γενικά".

- Με δύο επιστολές τους, με ημερομηνίες 4 Δεκεμβρίου 1989 και 9 Φεβρουαρίου 1990, οι αιτητές κάλεσαν τους
- 20 καθ' ων η αίτηση να εξετάσουν το αίτημά τους που αναφέρετο στην επιστολή τους, με ημερομηνία 6 Οκτωβρίου 1989, "γιατί έχουν ξεπερασθεί τα όρια που καθορίζει το σύνταγμα".

- 25 'Ηταν ο ισχυρισμός των αιτητών ότι οι καθ' ων η αίτηση "αρνούνται και/ή παρέλειψαν να μελετήσουν την καθόλα νόμιμη αίτηση των αιτητών, παρά την από μακρού χρόνου υποβολή της", και για το λόγο αυτό καταχώρησαν την παρούσα προσφυγή με την οποία ζητούν την πιο κάτω
- 30 θεραπεία:

- "1. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η άρνηση και/ή παράλειψη των καθ' ων η Αίτηση να μελετήσουν και να ικανοποιήσουν την καθόλα νόμιμη Αίτηση των
- 35 Αιτητών, για απομάκρυνση της Πρεσβείας του Ισραήλ από την οδό Γρουπάρη στην Λευκωσία, είναι άκυρη, παράνομη και πως ό,τι παραλείφθηκε θα πρέπει να διενεργηθεί."

- 40 Νομική βάση της προσφυγής ήταν το Άρθρο 29 του Συντάγματος το οποίο προβλέπει:

"1. Έκαστος έχει το δικαίωμα, ατομικώς ή ομού μετ'

άλλων, να υποβάλλη εγγράφους αιτήσεις ή παράπονα προς οιανδήποτε αρμοδίαν δημοσίαν αρχήν, δικαιούμενος ν' απαιτήσει όπως αυτή επιληφθή αυτών και αποφασίση ταχέως. Η απόφασις της αρχής ταύτης, δεόντως ητιολογημένη, γνωστοποιείται εγγράφως αμέσως εις τον υποβαλόντα την αίτησιν, ή τα παράπονα εν πάση περιπτώσει, εντός προθεσμίας μη υπερβαινούσης τας τριάκοντα ημέρας. 5

2. Εφ' όσον ο ενδιαφερόμενος δεν ικανοποιείται εκ της αποφάσεως ή οσάκις ουδεμία απόφασις γνωστοποιήται προς αυτόν εντός, της καθοριζομένης εν τη πρώτη παραγράφω του παρόντος άρθρου, προθεσμίας, δύναται ο ενδιαφερόμενος ν' αγάγη ενώπιον αρμοδίου δικαστηρίου δια προσφυγής την υπόθεσιν, εις ην αφορά η αίτησις ή το παράπονον αυτού." 10 15

Από την άλλη ήταν η θέση των καθ' ων η αίτηση ότι το αντικείμενο του γραπτού αιτήματος των αιτητών δεν εμπίπτει εντός της, δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος, δικαιοδοσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου και επομένως το Ανώτατο Δικαστήριο δεν είχε δικαιοδοσία να επιληφθεί της προσφυγής. 20 25

Το Άρθρο 29 του Συντάγματος έχει ερμηνευθεί από σειρά αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Η κλασική ερμηνεία έχει γίνει στην υπόθεση *Xenofontos v. The Republic*, 2 R.S.C.C. 89, στις σελ. 92-93. Το σχετικό απόσπασμα έχει ως πιο κάτω: 30

"With regard to the failure of the Respondent to give a reasoned reply to Exhibit 1 under Article 29 of the Constitution, it should first be observed that Exhibit 1 was addressed not to the Minister of the Interior but to the Attorney-General of the Republic with only a copy to the Ministry of the Interior. Having regard to the subject-matter of the complaint contained in the said Exhibit 1, namely, the failure to institute criminal proceedings against the police constables concerned, the Court considers that Exhibit 1 was properly addressed to the Attorney-General of the Republic who, by virtue of paragraph 2 of Article 113 of the Constitution, has control over the 35 40

institution and conduct of criminal proceedings.

5 The question for consideration in this Case is whether, having regard to the subject-matter of the complaint made by Exhibit 1, this Court has jurisdiction to entertain the prayer contained in paragraph 3 of the Applicant's motion for relief, i.e. that there has been an omission to reply to Exhibit 1 in accordance with Article 29 of the Constitution.

10 Inasmuch as paragraph 1 of Article 29 of the Constitution requires that the notice of decision which has been taken in the matter shall be 'duly reasoned', it follows that in order for this Court to have competence to entertain a recourse in respect of a failure to comply with Article 29, 15 the subject matter of the written request or complaint in question made under Article 29 must be within the jurisdiction of this Court under Article 146. Otherwise this Court could not properly examine the matter and decide 20 whether the reply in question was 'duly reasoned' or not as required by Article 29.

25 In this Case the subject-matter of the complaint made by Exhibit 1 under Article 29 is, in effect the failure of the Attorney-General of the Republic to institute criminal proceedings in respect of the acts in question against the police constables concerned. In the opinion of the Court the exercise of such an authority by the Attorney-General of the Republic, which in this respect is so closely related 30 to judicial proceedings in criminal cases, is not within the ambit of paragraph 1 of Article 146, and, therefore, this Court has no jurisdiction to entertain the prayer contained in paragraph 3 of Applicant's motion for relief."

35 (Βλέπε και *Yialousa Savings Bank Ltd. v. The Republic* (1977) 3 C.L.R. 25, 32).

40 Θα προχωρήσω στη συνέχεια να εξετάσω κατά πόσο το αντικείμενο του αιτήματος των αιτητών αποτελεί ζήτημα το οποίο εμπίπτει, μέσα στη, δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος, αρμοδιότητα του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Για να καταστεί δυνατή η προσβολή μιας πράξης ή

παράλειψης με το ένδικο μέσο της αίτησης ακυρώσεως, πρέπει να συντρέχουν, όπως αναφέρεται στο σύγγραμμα του Στασινόπουλου "Δίκαιο των Διοικητικών Διαφορών", Έκδοση 4, σελ. 152-176, οι πιο κάτω τρεις προϋποθέσεις:

5

(α) Η πράξη ή παράλειψη να προέρχεται από διοικητικό όργανο. (Στην Κύπρο βέβαια έχει υιοθετηθεί το ουσιαστικό κριτήριο, αλλά για τους σκοπούς της υπόθεσης αυτής τέτοιο θέμα δεν εγείρεται.)

10

(β) Να είναι εκτελεστή.

(γ) Να μη φέρει χαρακτήρα κυβερνητικό.

Θα εξετάσω στη συνέχεια την προϋπόθεση (γ). Πάνω στο ίδιο ζήτημα στην υπόθεση *Louca v. The President of the Republic* (1983) 3 C.L.R. 783, ο τότε Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου, Τριανταφυλλίδης, αναφέρει τα πιο κάτω στις σελ. 786-788, σχετικά με την κυβερνητική πράξη.

15

20

"In my opinion an 'act of Government' is not as such subject to judicial control under Article 146 of the Constitution, in the same way as an 'act of Government' escapes judicial control by means of corresponding to that under Article 146 jurisdictions of the Councils of State in Greece and in France; and actually, the principle that an 'act of Government' cannot be made the subject-matter of a recourse for annulment appears to have, first, originated in France; and in Greece it was given later, also statutory effect by means of, inter alia, section 46(3) of Law 3713/1928.

25

30

35

As it is derived from Decision 31/1934 of the Council of State in Greece an 'act of Government' is patently related to the exercise of the political power vested in the Government (αναγομένου προδήλως εις την τη Κυβερνήσει ανήκουσαν διαχειρίσιν της πολιτικής εξουσίας').

40

5 It is not, however, really possible to define exhaustively what is an 'act of Government', because, from the French and Greek textbooks referred to earlier on in this judgment there seems to exist in this respect divers theories of law and, consequently, the established judicial approach to this matter is to decide on each occasion whether or not action taken by the Government is an 'act of Government'. There has, thus, gradually, been created a category of matters (such as action of Government connected with the relations of the Executive and Legislative Powers, decisions aiming at securing generally the internal and external safety of the country, as well as action taken in the field of international relations) which come within the ambit of the notion of an 'act of Government', without such category being exhaustive; it is clear, however, that especially in recent years there is a tendency not to enlarge this category, but rather to restrict it."

20 Σύμφωνα με τον Στασινόπουλλο (πιο πάνω) στις σελ. 179-180, στον κατάλογο, των υπό της νομολογίας χαρακτηριζομένων ως κυβερνητικών πράξεων, περιλαμβάνονται οι πιο κάτω κατηγορίες.

25 "α) Αι αναγόμεναι εις τας σχέσεις της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας, ως π.χ. το διάταγμα περί διαλύσεως της Βουλής, περί διενεργείας βουλευτικών εκλογών, ή παράλειψις καταθέσεως νομοσχεδίου προς ψήφισιν εις την Βουλήν, κλπ.

30 β) Αι πράξεις δι' ων ασκείται η συνταγματική προνομία της χάριτος, καίτοι υφίσταται και αντίθετος γνώμη, αρνούμενη τον κυβερνητικόν χαρακτήρα εις τα πράξεις ταύτας.

35 γ) Αι πράξεις, δι' ων λαμβάνονται μέτρα αποβλέποντα εις την γενικωτέραν εσωτερικήν και εξωτερικήν ασφάλειαν της επικρατείας, ως είναι η κήρυξις πολέμου, η κήρυξις επιστρατεύσεως, η κήρυξις στρατιωτικού νόμου, η λήψις εκτάκτων υγειονομικών μέτρων κλπ.

40 δ) Αι πράξεις αι συνδεόμεναι προς τας μετ' άλλων κρατών σχέσεις. Ενταύθα υπάγονται ειδικώτερον, αι

πράξεις αι σχετικά προς την εν τω εξωτερικώ προστασίαν των ημεδαπών, αι προς τας διπλωματικές υπηρεσίας διδόμεναι οδηγίαι, η απέλασις αλλοδαπού, η συγκατάθεσις Έλληνος προξένου, προς απέλασιν ανελπιθύμητου Έλληνος υπό ξένης επικρατείας. 5

Επίσης, ενταύθα υπάγεται η συνομολόγησις διεθνών συμβάσεων ων το κύρος δεν ελέγχεται, η ερμηνεία αυτών, ως και η ενέργεια η τείνουσα εις άμεσον εκτέλεσιν αυτών, π.χ. η άρνησις καταβολής αποζημιώσεως εις Έλληνα υπήκοον, κεκτημένον περιουσίαν εν Τουρκία, κατ' εκτέλεσιν σχετικής συμβάσεως του 1926. Δεν θεωρείται όμως ως κυβερνητική η ενέργεια, η τείνουσα εις εκτέλεσιν ουχί αυτής της συμβάσεως, αλλά νόμου εσωτερικού, εκδιδομένου εις εκτέλεσιν της διεθνούς συμβάσεως, έστω και αν ο έλεγχος της εσωτερικής ταύτης πράξεως προϋποθέτη έρευναν και ερμηνείαν της συμβάσεως." 10 15

Σύμφωνα με το Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, Ηλία Γ. Κυριακόπουλου, Τόμος Γ, Ειδικόν Μέρος σελ. 107, το ζήτημα του καθορισμού ποιές πράξεις είναι κυβερνητικές "αφέθη εις την επιστήμην και νομολογίαν". Αλλά - συνεχίζει ο ευπαίδευτος συγγραφέας - "το έργον δεν είναι ευχερές, τοσούτω μάλλον όσο και εν αυτή τη Γαλλία αυτό το Conseil d' Etat δεν κατέληξεν εις ακριβή καθορισμόν των actes de gouvernement, και τούτο διότι είναι δυσχερές ο καθορισμός κριτηρίου προς διάκρισιν των κυβερνητικών πράξεων από των συνήθων διοικητικών πράξεων." Στη συνέχεια ο ευπαίδευτος συγγραφέας παραθέτει τον πιο κάτω πίνακα των κυβερνητικών πράξεων, "κατά τη διαμορφωθείσα παρά του Σ.τ.Ε. νομολογία (βλέπε σελ. 109-110). 20 25 30

α. Το διάταγμα περί διαλύσεως της βουλής, περί διενεργείας (γενικών ή αναπληρωματικών) βουλευτικών εκλογών. 35

β. Η υποβολή ή μη νομοσχεδίου προς ψήφισιν εις την Βουλήν ή άρνησις της διοικήσεως, όπως εισηγηθή την τροποποίησιν νόμου τινός. 40

γ. Η πράξις απελάσεως αλλοδαπού εκ της Ελληνικής

επικρατείας δια λόγους αφορώντας εις τας διεθνείς σχέσεις του Ελληνικού κράτους.

5 δ. Η έκδοσις δημοσίου δανείου, έστω και επιβαλλομένη τυχόν εκ νόμου.

10 ε. Η συνομολόγησις διεθνών συμβάσεων και αι πράξεις αι εκδιδόμεναι προς εκτέλεσιν ή κατ' εφαρμογήν ή ερμηνείαν τούτων, ως και η περαιτέρω εξέλιξις των εξ αυτών απορρεουσών υποχρεώσεων, ουχί όμως και αι πράξεις αι εκδοθείσαι εις εκτέλεσιν εσωτερικού νόμου, εκδοθέντος εις εφαρμογήν της συμβάσεως.

15 ς. Αι πράξεις αι αναγόμεναι εις την εσωτερικήν και εξωτερικήν ασφάλειαν του κράτους, οίαι η κήρυξις επιστρατεύσεως, ή κήρυξις του στρατιωτικού νόμου, ή κήρυξις πολέμου.

20 ζ. Η άρνησις παροχής προστασίας εις Έλληνα υπήκοον εν ξένη Χώρα, ιδία εις εκτέλεσιν διεθνούς συμβάσεως.

25 η. Η πράξις απονομής ή αρνήσεως χάριτος."

Στο σύγγραμμα "Αίτησις Ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας" Έκδοση Τρίτη του Θ. Δ. Τσάτσου αναφέρονται τα πιο κάτω στη σελ. 175:

30 "Δ. Ο αποκλεισμός της αιτήσεως ακυρώσεως λόγω του κυβερνητικού χαρακτήρος της πράξεως.

35 76. Κατά ρητήν του νόμου επιταγήν αποκλείεται το ένδικον της αιτήσεως ακυρώσεως μέσον κατά των κυβερνητικών πράξεων, των αναγομένων εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας. Ποίαι πράξεις είναι κυβερνητικάι αναγόμεναι εις την διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας είναι πρόβλημα αμφισβητούμενον εν τη επιστήμη."

40 Όπως έχει ήδη λεχθεί στην υπόθεση *Louca* (πιο πάνω), η αρχή αυτή ξεκίνησε στη Γαλλία και αργότερα της δόθηκε

στην Ελλάδα νομοθετική μορφή, επομένως ισχύει και στην Κύπρο ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου.

Αναφορά πάνω στο ίδιο ζήτημα μπορεί να γίνει και στην υπόθεση *Karaliota v. The Republic* (1985) 3 C.L.R. 2053, 2055, στην οποία παρατηρείται ότι πρόσφατα υπάρχει τάση περιορισμού και όχι επεκτάσεως των κατηγοριών "των κυβερνητικών πράξεων" και ότι σε κάθε περίπτωση εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφασίσει κατά πόσο μια συγκεκριμένη πράξη της διοίκησης αποτελεί "κυβερνητική πράξη".

Αφού εξέτασα με προσοχή το περιεχόμενο του σχετικού αιτήματος των αιτητών, όπως τούτο προσδιορίζεται στην επιστολή των με ημερομηνία 6 Οκτωβρίου 1989, έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τούτο αφορά αποκλειστικά σε ζήτημα που συνδέεται άμεσα με τις σχέσεις μετ' άλλων κρατών, και συγκεκριμένα του κράτους του Ισραήλ, και στις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτές και τις σχετικές διεθνείς συμβάσεις.

Αποτελεί, επομένως, ζήτημα που φέρει χαρακτήρα κυβερνητικό και σαν τέτοιο δεν εμπίπτει μέσα στη δύναμη του Άρθρου 146 του Συντάγματος, δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Κατά συνέπεια το Δικαστήριο στερείται αρμοδιότητας να επιληφθεί της πιο πάνω προσφυγής, η οποία και απορρίπτεται.

Κάτω όμως από τις περιστάσεις δεν γίνεται διαταγή για έξοδα.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.