

4 Νοεμβρίου, 1994

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στίς]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΜΑΡΟΥΛΛΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 344/93)

Δημόσιοι Υπάλληλοι — Έξοδα μετακίνησης υπαλλήλων εξωτερικού — Οι περί Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Ειδικές Διατάξεις) Κανονισμοί 1968 έως 1992 — Νομίμως δεν καταβλήθηκαν στην αιτήτρια τα έξοδα στα οποία προέβη μόνη της χωρίς να τηρήσει τις διαδικασίες που προβλέπονταν από τους Κανονισμούς.

5

Η αιτήτρια προσέβαλε με την προσφυγή της την απόφαση των καθ' ων με την οποία απέρριξαν αίτημά της για καταβολή της δαπάνης στην οποία προέβη για μεταφορά της από την Υπάτη Αρμοστεία της Δημοκρατίας στο Λονδίνο στην Κύπρο. Η αιτήτρια ισχυρίστηκε πως οι καθ' ων η αίτηση συμπεριφέρθηκαν αντιφατικά γιατί ενώ ενέκριναν παράταση των προθεσμιών που τάσσουν οι Κανονισμοί για την μετακίνησή της αργότερα αρνήθηκαν να αναλάβουν τα έξοδα στα οποία όμως προέβη από μόνη της χωρίς να τηρήσει τις διαδικασίες των σχετικών Κανονισμών.

10

15

Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

1. Τα επιχειρήματα της αιτήτριας δεν μπορούν επιτύχουν. Σύμφωνα με τις διευκρινιστικές διατάξεις ημερ. 18/1/86 "οποιαδήποτε πληρωμή που αφορά έξοδα μετάθεσης και η οποία γίνεται κατά παρέκλιση των Κανονισμών και της διαδικασίας που αναφέρεται ανωτέρω (δηλαδή των προσφορών) δε θα τυγχάνει έγκρισης". Προβλέπεται περαιτέρω ότι σε καμιά περίπτωση η πληρωμή των εξόδων δε θα

25

γίνεται από τον υπάλληλο αλλά από το Ταμείο της οικείας διπλωματικής αποστολής. Αναμφίβολα οι Κανονισμοί προάγουν το δημόσιο συμφέρον θεσπίζοντας διαδικασίες που διασφαλίζουν την ορθολογική διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Γι αυτό η πιστή τήρηση των διαδικασιών αποτελεί ρητό όρο εκ των ων ουκ άνευ για την ανάληψη ευθύνης από το κράτος.

5

2. Το Δικαστήριο τέλος σχολίασε τη δικαιολογία της αιτήτρια ότι δεν υπήρχε χρόνος και ότι επειγόταν να επανέλθει στα καθήκοντά της. Εν πρώτοις γνώριζε ότι η άδειά της έληγε την 31/7/92 από τις αρχές του Μάρτη του έτους εκείνου και μπορούσε να ενεργήσει ενωρίτερα για να εξασφαλίσει την παράταση κ.λπ. Περαιτέρω η προθεσμία που δόθηκε θα ίσχυε μέχρι τέλους Αυγούστου 1992 και επομένως δεν ήταν αδύνατες κάποιες άλλες διευθετήσεις που θα επέτρεπαν συμμόρφωση προς τους κανονισμούς. Τέλος, είναι σωστή η παρατήρηση της δικηγόρου της Δημοκρατίας ότι η επιστολή της 31/7/92 αφορούσε την έγκριση παράτασης των προθεσμιών του Καν. 4(1) και (2) των Περί Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Ειδικές Διατάξεις) Κανονισμών 1968 έως 1992 και δε συνιστούσε ανάληψη ευθύνης ούτε εξαίρεση της αιτήτριας από τις νόμιμες διαδικασίες. Δεν υφίσταται αντιφατικότητα.

10

15

20

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

25 *Αναφερόμενη υπόθεση:*

Μιχαήλ ν. Δημοκρατίας (1991) 3 Α.Α.Δ. 470.

Προσφυγή.

30

Προσφυγή με την οποία η αιτήτρια διεκδικεί τα έξοδα μετακίνησής της από την Αγγλία όπου υπηρετούσε στην Υπάτη Αρμοστεία της Δημοκρατίας στο Λονδίνο, στην Κύπρο.

35

Α. Σ. Αγγελίδης, για την Αιτήτρια.

Λ. Καουτζάνη, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ'ων η αίτηση.

40

Cur. adv. vult.

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Το ζήτημα εδώ είναι αν η αιτήτρια, που υπηρετούσε στην Υπάτη Αρμοστεία της Δημοκρατίας στο Λονδίνο, μπορεί να διεκδικήσει τα έξοδα μετακίνησής της στην Κύπρο, όπου μετατέ-

θηκε, δεδομένου ότι προέβη η ίδια στις σχετικές διευθετήσεις χωρίς τη μεσολάβηση της Πρεσβείας. Το δημόσιο αρνήθηκε να της καταβάλει τη δαπάνη που υπέστη (πλην μέρους των εξόδων εκτελώνισης) για τους λόγους που περιέχει η προσβαλλόμενη απόφαση ημερ. 18/12/92. Βασικά γιατί παρέλειψε να συμμορφωθεί με τις κανονιστικές διατάξεις που διέπουν την περίπτωση. Με την προσφυγή της τώρα αμφισβητεί το κύρος της απορριπτικής αυτής απόφασης. 5

Οι διατάξεις στις οποίες μόλις αναφέρθηκα είναι οι περί Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Ειδικές Διατάξεις) Κανονισμοί 1968 έως 1992. Κατά τον Καν. 4(1) οι διπλωματικοί υπάλληλοι δικαιούνται σε έξοδα μετακίνησης λόγω μετάθεσης από μία έδρα σε άλλη εφόσον η μεταφορά των καλυπτόμενων περιορισιακών στοιχείων πραγματοποιείται μέσα στο χρονικό όριο των 6 μηνών από την ημερομηνία μετάθεσης. Η παράγραφος 2 του ίδιου κανονισμού επεκτείνει το ευεργέτημα και στα έξοδα που αφορούν την οικογένεια του υπαλλήλου υπό την προϋπόθεση πως τον ακολουθεί στον τόπο μετάθεσης σε χρόνο που δεν υπερβαίνει τους 9 μήνες από τη χρονολογία ανάληψης των νέων καθηκόντων του. Προσθέτω πως οι προθεσμίες αυτές υπόκεινται σε χαλάρωση ύστερα από απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών και Οικονομικών όπως προβλέπει ο Καν. 27 (βλέπε Καν. 6 της Κ.Δ.Π. 86/92 αρ. 2694 της 27/3/92 που τροποποίησε τους βασικούς κανονισμούς). 10
15
20

Ο Καν. 3, που περιέχει ερμηνευτικές διατάξεις, καθορίζει ποιες δαπάνες θεωρούνται έξοδα μετακίνησης. Ο όρος περιλαμβάνει εισιτήρια, έξοδα συσκευασίας και μεταφοράς της οικοσκευής του υπαλλήλου και άλλα αντικείμενα καθώς και λογικά ασφάλιστρα. Οι ρυθμίσεις αυτές επεκτάθηκαν και στους διοικητικούς υπαλλήλους - η αιτήτρια είναι γραφέας 2ης τάξης - με βάση την παράγραφο 3 των Διευκρινιστικών Διατάξεων της 18/12/77. Ο Καν. 4(3) καλύπτει και τη μεταφορά ιδιωτικού αυτοκινήτου, αλλά δεν τυγχάνει εφαρμογής στην προκείμενη περίπτωση διότι η αιτήτρια δεν ανήκε στην κατηγορία των "περιοδεύοντων υπαλλήλων" (travelling officers), που είναι οι μόνοι δικαιούχοι. 25
30
35

Για να συμπληρωθεί το βασικό νομοθετικό πλαίσιο που θα κρίνει την υπόθεση είναι αναγκαίο η σύντομη αυτή επισκόπηση να περιλάβει και τον Καν. 2. Ορίζει πως για κάθε θέμα για το οποίο δε γίνεται ρητή πρόβλεψη στους βασικούς κανονισμούς θα ισχύουν και εφαρμόζονται οι κατα καιρούς "ισχύοντες κανονισμοί ή διοικητικά πράξεις, Γενικά Διατάξεις και διοικητικά οδηγία αι οποία περιέχονται εις εγκυκλίους ή άλλως και η υφισταμένη τακτική αναφορικός προς την δημοσίαν υπηρεσίαν και δημοσίους υπαλλήλους", που εκ- 40

δόθηκαν κάτω από το άρθρο 86 (1) του περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου αρ. 33/67. Ταυτόσημη πρόνοια υπάρχει στο νέο νόμο αρ. 1/90 [(βλέπε άρθρ. 87(1)].

- 5 Η μετάθεση της αιτήτριας, που αποφάσισε η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας την 4/1/91, ίσχυε από 1/7/91. Όμως η αιτήτρια αποφάσισε να παραμείνει στην αλλοδαπή για προσωπικούς λόγους, αφού εξασφάλισε άδεια απουσίας από τα καθήκοντά της (χωρίς απολαβές) μέχρι 31/7/92. Η αιτήτρια ενημερώθηκε γιαυτό από την Υπηρεσία Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού στην οποία υπάγεται από τις 10 3/3/92 (παράρτημα 2 της ένστασης). Στις 19/6/92 ζήτησε εγγράφως από το Διευθυντή του Τμήματός της να μερμηνήσει για τη μεταφορά της στην Κύπρο μετά τις 18/7/92. Την ίδια παράκληση υπέβαλε και στον Πρέσβη στο Λονδίνο στις 16/7/92. Αποτέλεσμα των ενεργειών 15 της ήταν να κινηθεί ο εσωτερικός μηχανισμός για να εξασφαλισθεί η επιμήκυνση της προθεσμίας που τάσσει ο Καν. 4(1) και (2). Με βάση τον Καν. 27 εγκρίθηκε παράταση των προθεσμιών μέχρι την 31/8/92. Η απόφαση για παράταση φέρει ημερ. 31/7/92 (παράρτημα 9).
- 20 Στο μεταξύ, χωρίς επίσημη ανάμιξη της Πρεσβείας, η αιτήτρια έκαμε τις δικές της διευθετήσεις και κατέβαλε τα έξοδα μετακίνησης της ίδιας και της οικογένειάς της (αεροπορικά εισιτήρια, συσκευασία, μεταφορά και ασφάλιση της οικοσκευής και του αυτοκινήτου της) ανερχόμενα σε £1.243. Η αιτήτρια ανέθεσε σε ιδιώτη την εκτελώνιση 25 του εμπορευματοκιβωτίου (container) που περιείχε τα πράγματά της. Επισημαίνεται σχετικά ότι παρέλειψε να ειδοποιήσει το Υπουργείο Εξωτερικών για να αναλάβει το ειδικό γραφείο εκτελώνισης του Τμήματος Αγορών και Προμηθειών, όπως συμβαίνει σε τέτοιες περιπτώσεις. Στη συνέχεια η αιτήτρια υπέβαλε τα δικαιολογητικά των εξόδων 30 που πλήρωσε και ζήτησε να της καταβληθεί το ποσό των £1.478 (συμπεριλαμβανομένων και των εκτελωνιστικών εξόδων).

- Είναι χρήσιμο να έχουμε υπόψη το ουσιαστικό μέρος της αιτιολογίας που δόθηκε για την απόρριψη του αιτήματος (απόφαση ημερ. 35 18/12/92, παράρτημα 12 στην ένσταση):

- “..... κατόπιν εξετάσεως όλων των περιστατικών της περίπτωσης σας προέκλυε ότι η ανάληψη των εξόδων αυτών από εσάς προσωπικά αντί μέσω της Υπάτης Αρμοστείας της Δημοκρατίας στο Λονδίνο δε συνάδει με τους ισχύοντες Κανονισμούς και κατ’ επέκταση το αίτημά σας δεν μπορεί να τύχει ικανοποίησης. Επισημαίνεται ότι η μεταφορά του ιδιωτικού σας αυτοκινήτου έγινε αντικανονικά γιατί δε θεωρείστε ως “περιοδευών υπάλληλος” και κατ’ επέκταση τέτοια έξοδα δεν καταβάλλονται από το δημόσιο.
- 40

2. Περαιτέρω σας πληροφορούμε ότι δεν τηρήθηκε στην προκείμενη περίπτωση η διαδικασία των γραπτών προσφορών και δεν εξασφαλίστηκε η εκ των προτέρων αναγκαία έγκριση του Τμηματικού Συμβουλίου προσφορών του Υπουργείου Εξωτερικών.

5

3. Το προβαλλόμενο από σας επιχείρημα ότι δεν υπήρχαν τα χρονικά περιθώρια για τήρηση των υφισταμένων διαδικασιών γιατί έπρεπε να παρουσιαστείτε στην Κύπρο για ανάληψη των καθηκόντων σας στις 31/7/92 δε δικαιολογεί την καταστρατήγηση των Κανονισμών.”

10

Πρέπει στο σημείο αυτό να μας απασχολήσει η προδικαστική ένσταση ότι η προσφυγή ασκήθηκε μετά την εκπνοή της συνταγματικής προθεσμίας των 75 ημερών. Είναι η θέση της αιτήτριας, που εκθέτει σε ένορκη δήλωσή της, ότι από 17/12/92 μέχρι την 24/1/93 έλειπε με άδεια στο εξωτερικό και ότι έλαβε γνώση της επίδικης απόφασης την 25/1/93, δηλαδή, την επομένη της επανόδου της στην Κύπρο. Την εκδοχή της υποστήριξε με τα έγγραφα χορήγησης επίσημης άδειας που καλύπτουν την παραπάνω περίοδο και επίσης με στοιχεία από το διαβατήριο της που επιβεβαιώνουν την απουσία της στην αλλοδαπή κατά την εν λόγω περίοδο. Με βάση το υλικό αυτό, που δεν αντικρούστηκε ούτε αμφισβητήθηκε, βρίσκω ότι εμπροθέσμως ασκήθηκε η προσφυγή την 5/4/93 μέσα στη νόμιμη προθεσμία.

15

20

Είναι δυνατή τώρα η εξέταση της ουσίας. Προτού όμως συνοψίσω τα επιχειρήματα του δικηγόρου της αιτήτριας καλό θα ήταν να έχουμε υπόψη τις σχετικές διατάξεις της 16/12/87. Καθιστούν επιτακτική (1) τη ζήτηση προσφορών για τα έξοδα μετακίνησης από τρεις τουλάχιστον προσφοροδότες και (2) την εξασφάλιση της έγκρισης του Υπουργείου Εξωτερικών χωρίς την οποία δεν μπορεί να επικυρωθεί καμιά προσφορά. Περαιτέρω προβλέπουν ότι το ένταλμα πληρωμής θα συνοδεύεται με αντίγραφα των προσφορών και λεπτομερή κατάλογο των αντικειμένων που πρόκειται να μεταφερθούν (βλέπε παράγραφο 2(α) και (β) και 4 Δ των παραπάνω διατάξεων).

25

30

35

Ο συνήγορος υπέβαλε πως η επίδικη πράξη είναι ακυρωτέα γιατί με την επιστολή της 31/7/92 η διοίκηση αυτοδεσμεύθηκε να αναλάβει τη δαπάνη. Έτσι με τη μεταγενέστερη άρνησή της ενήγγησε αντιφατικά και αντίθετα με την καλή πίστη. Και σύμφωνα με τον Π. Δ. Δαγτόγλου η αντιφατική αυτή συμπεριφορά μπορεί να στηρίξει την παρανομία της διοικητικής πράξης (“Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”, έκδοση 1977, σελ. 106-107). Λέχθηκε ακόμη ότι δεν μπορεί η αιτήτρια να χάσει τα δικαιώματά της διότι η έγκριση δόθηκε μόλις την προτεραιότητα της ημερομηνίας που όφειλε να επιστρέψει. Δεν υπήρχε χρόνος να

40

ακολουθηθεί η διαδικασία των διατάξεων. Αυτές δεν προβλέπουν πουθενά ότι ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί υπό τέτοιες συνθήκες να πληρώσει εξ ιδίων τα έξοδα και να ανακτήσει το ποσό από το κράτος, που βαρύνεται με την ευθύνη της καταβολής τους.

5

Τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να επιτύχουν. Σύμφωνα με τις διευκρινιστικές διατάξεις ημερ. 18/1/86 “οποιαδήποτε πληρωμή που αφορά έξοδα μετάθεσης και η οποία γίνεται κατά παρέκκλιση των Κανονισμών και της διαδικασίας που αναφέρεται ανωτέρω (δηλαδή των προσφορών) δε θα τυχάνει έγκρισης”. Προβλέπεται περαιτέρω ότι σε καμιά περίπτωση η πληρωμή των εξόδων δε θα γίνεται από τον υπάλληλο αλλά από το Ταμείο της οικείας διπλωματικής αποστολής. Αναμφίβολα οι Κανονισμοί προάγουν το δημόσιο συμφέρον θεσπίζοντας διαδικασίες που διασφαλίζουν την ορθολογική διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Γιαντό η πιστή τήρηση των διαδικασιών αποτελεί ρητό όρο εκ των ων ουκ άνευ για την ανάληψη ευθύνης από το κράτος. Θα μπορούσαμε εδώ να θυμηθούμε την περίπτωση που η μη εξαργύρωση κυβερνητικής επιταγής από το δικαιούχο εντός της προθεσμίας των 6 μηνών που τάσσει επιφέρει απώλεια των δικαιωμάτων του δικαιούχου. Βλέπε *Ανδρέας Μιχαήλ ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (1991) 3 Α.Α.Δ. 470.

Προτού κλείσω αυτή την πτυχή της υπόθεσης χρειάζεται να σχολιάσω τη δικαιολογία της αιτήτριας ότι δεν υπήρχε χρόνος και ότι επειγόταν να επανέλθει στα καθήκοντα της. Εν πρώτοις γνώριζε ότι η άδειά της έληγε την 31/7/92 από τις αρχές του Μάρτη του έτους εκείνου και μπορούσε να ενεργήσει ενωρίτερα για να εξασφαλίσει την παράταση κ.λ.π. Περαιτέρω η προθεσμία που δόθηκε θα ίσχυε μέχρι τέλους Αυγούστου 1992 και επομένως δεν ήταν αδύνατες κάποιες άλλες διευθετήσεις που θα επέτρεπαν συμμεόρφωση προς τους κανονισμούς. Τέλος, είναι σωστή η παρατήρηση της δικηγόρου της Δημοκρατίας ότι η επιστολή της 31/7/92 αφορούσε την έγκριση παράτασης των προθεσμιών του Καν. 4 (1) και (2) και δε συνιστούσε ανάληψη ευθύνης ούτε εξαίρεση της αιτήτριας από τις νόμιμες διαδικασίες. Δεν αντιλαμβάνομαι πού βρίσκεται η αντιφατικότητα. Δεν υφίσταται.

Υπάρχει ακόμα ένα επιχείρημα που στράφηκε γύρω από ένα δακτυλογραφημένο σημείωμα ημερ. 3/11/92 που έχει κάποια χειρόγραφα σχόλια ή και υπογραφές στο περιθώριο. Ο δικηγόρος της αιτήτριας αναφέρθηκε σε αυτά και έκαμε ορισμένες υποθέσεις. Μπορεί, είτε, να σημαίνουν είτε ότι έπρεπε να ζητηθεί η έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών είτε ότι ο Υπουργός Εξωτερικών δεν άσκησε κυριαρχικά την εξουσία του. Η δικηγόρος της Δημοκρατίας εξήγησε -

και εκείνη στη γραπτή της αγόρευση - τι ακριβώς ήταν αυτά τα σχόλια, ποιους τα έκαμε και έδωσε εντελώς διαφορετική χροιά σε αυτά. Δε θα με απασχολήσει το ζήτημα. Γιατί δεν τέθηκε με νομικά παραδεκτό τρόπο. Το δικαστήριο δεν ενεργεί με βάση τις δηλώσεις δικηγόρων στις αγορεύσεις τους. Οι ισχυρισμοί που προβλήθηκαν έπρεπε να αποτελέσουν αντικείμενο μαρτυρίας. Κι αυτό ισχύει και για τις δύο πλευρές. Άλλωστε πρέπει να τονίσω ότι αντικείμενο της προσφυγής είναι, σύμφωνα με το αιτητικό της προσφυγής, η απόφαση των καθόν ημερ. 18/12/93.

5

Η προσφυγή απορρίπτεται. Δεν επιδικάζω έξοδα.

10

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.