

21 Μαΐου, 1996

[ΠΙΚΗΣ Π., ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ,  
ΝΙΚΟΛΑΟΥ Δ/στές].

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΕΩΣ,

*Εφεσείων-Καθ' ου η αίτηση,*

v.

ΔΗΜΗΤΡΗ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗ (ΑΡ. 1),

*Εφειβλητου-Αιτητή.*

(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 2137).

- 
- Αντισυνταγματικότητα νόμων — Κατά πόσο ο Κανονισμός 47 των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικών) Κανονισμών του 1989, δυνάμει του οποίου τέθηκε σε διαθεσιμότητα Ανώτερος Αξιωματικός της Αστυνομίας, παραβιάζει την αρχή της διάκρισης μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας και είναι για το λόγο αυτό αντισυνταγματικός — Κατά πόσο το Σύνταγμα καθιερώνει διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης — Πως ελέγχεται η συνταγματικότητα νόμου ή κανονισμού από το Ανώτατο Δικαστήριο — Τι προνοεί η σχετική νομολογία επί των πιο πάνω θεμάτων. 5
- Συνταγματικό Δίκαιο — Σύνταγμα, Άρθρο 54 — Κατάλοιπο εκτελεστικής εξουσίας — Εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου — Δεν μπορεί ποτέ να είναι αντίθετο με την ισχύουσα νομοθεσία — Η δυνατότητα συμπλήρωσης περιστασιακών κενών υιοτάσσεται στο Σύνταγμα, τους Νόμους και τους κανόνες φυσικής δικαιοσύνης. 10
- Αστυνομική Δύναμη — Συνταγματική ρύθμιση θεμάτων που αφορούν την Αστυνομική Δύναμη — Άρθρα 131, 47(στ), 50.1.Γ και 57.3 — Δε δίδουν αρμοδιότητα σε διοικητικό όργανο για λήψη απόφασης για διαθεσιμότητα αξιωματικού της Αστυνομίας — Η εξουσία αυτή παρέχεται δυνάμει του Κ.47 των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικών) Κανονισμών του 1989, στον αρμόδιο Υπουργό. 20
- Λέξεις και Φράσεις — "Παν έτερο δημόσιο αξίωμα" στο Άρθρο 59.2 του Συντάγματος. 25

5 Ο Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξεως, έθεσε τον εφεσίβλητο, Ανώτερο Αξιωματικό της Αστυνομίας, σε διαθεσιμότητα, ασκώντας την εξουσία του δυνάμει του Κανονισμού 47 των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικών) Κανονισμών του 1989, Κ.Δ.Π. 53/89 (οι Κανονισμοί). Η εξουσία του Υπουργού, δυνάμει του πιο πάνω Κανονισμού, παρέχεται σ' αυτόν σε περίπτωση που υπάρχει διοικητική έρευνα εναντίον Ανώτερου Αξιωματικού της Αστυνομίας, σε σχέση με τη διάπραξη ποινικού ή πειθαρχικού αδικήματος.

10 Το πρωτόδικο Δικαστήριο, ακύρωσε την επίδικη διοικητική απόφαση με το αιτιολογικό ότι ο Κ. 47, βάσει του οποίου λήφθηκε, είναι αντισυνταγματικός λόγω παραβίασης της αρχής της διάκρισης μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης, διάκριση, που σύμφωνα με το σκεπτικό της πρωτόδικης απόφασης, κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και αναγνωρίζεται από τη νομολογία.

15 Ο Γενικός Εισαγγελέας αμφισβήτησε πως αναγνωρίστηκε από τη νομολογία ότι στο Σύνταγμα ενυπάρχει γενική διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης και υποστήριξε ότι οι υποθέσεις που αναφέρθηκαν από την αντίθετη πλευρά, είχαν ως υπόβαθρο συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος, ειδικά το Άρθρο 122 σε συνδυασμό προς το Άρθρο 125 που αφορούσαν λειτουργούς μέλη της Δημόσιας Υπηρεσίας, στην έννοια της οποίας δεν περιλήφθηκε η Αστυνομία. Εισηγήθηκε επίσης ότι η παροχή δικαιώματος αργησιουρίας σε σχέση με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου που αφορά "εις τας εξωτερικάς υποθέσεις, την άμυνα ή την ασφάλεια περί ων το Άρθρο 50", αποκαλύπτει όχι απλώς μη διαχωρισμό, αλλά συγχώνευση της πολιτικής εξουσίας με τη διοικητική λειτουργία ως προς το επίδικο θέμα.

30 Ο δικηγόρος του εφεσίβλητου υποστήριξε την ορθότητα της πρωτόδικης απόφασης και ανέφερε ότι οι φορείς άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας καθορίζονται με τα Άρθρα 47, 48 και 49 του Συντάγματος ως προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το Άρθρο 54 ως προς το Υπουργικό Συμβούλιο και το Άρθρο 58 ως προς τους Υπουργούς. Από τα άρθρα αυτά κατέληξε, δεν προκύπτει παροχή εξουσίας στο Υπουργικό Συμβούλιο ή τον Υπουργό, αναφορικά με τη λήψη της επίδικης διοικητικής απόφασης, με αποτέλεσμα αυτή να εκφεύγει των ορίων της αρμοδιότητάς τους. Επίσης ισχυρίστηκε ότι το κατάλοιπο εξουσιών που καθορίζεται στο Άρθρο 54 του Συντάγματος, δεν παρέχει εξουσία στο Υπουργικό Συμβούλιο να τερματίζει για λόγους δημοσίου συμφέροντος τις υπηρεσίες μελών της Αστυνομικής Δύναμης.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αφού μελέτησε τις εισηγήσεις που έγιναν και τη σχετική νομολογία, αποφάνθηκε κατά

πλειοψηφία ότι ο Κανονισμός 47 δεν προσκρούει στο Σύνταγμα ως παραβιάζων αρχή που προκύπτει από τις διατάξεις του, για τους ακόλουθους λόγους:

A. Υπό Κωνσταντινίδη Δ. συμφωνούντων και των Παπαδόπουλου Δ., Αρτεμίδη Δ. και Νικολάου Δ.: 5

Είναι πάγια νομολογημένο, πως η αντισυνταγματικότητα νόμου ή κανονισμού, ελέγχεται με την αντιπαραβολή του προς τη συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη, την οποία φέρεται να παραβιάζει. Γι' αυτό ακριβώς το λόγο το Ανώτατο Δικαστήριο επιλαμβάνεται εισηγήσεων για αντισυνταγματικότητα εφόσον προσδιορίζεται με ακρίβεια το ζήτημα που εγείρουν. Στην παρούσα υπόθεση, παρά την κρίση του θέματος πρωτόδικα, η ανάγκη τέτοιου προσδιορισμού, σαν θέματος ουσίας, παραμένει. 10  
15

Η διαπίστωση του πρωτόδικου Δικαστηρίου, ότι από το Σύνταγμα προκύπτει διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοικητικής λειτουργίας, που αποκλείει τη νομοθετική ανάθεση στον Υπουργό εξουσίας δυνάμει της οποίας έλαβε την επίδικη διοικητική απόφαση, χωρίς προσδιορισμό των συνταγματικών διατάξεων που την καθιερώνουν ή από τις οποίες προκύπτει, είναι ατελής. 20

Η υπόθεση *Παπαγεωργίου και Άλλοι v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, την οποία επικαλέσθηκε ο εφεσβίλιτος, δεν μπορεί να συσχετισθεί με την παρούσα υπόθεση, αφού αφορούσε το ζήτημα αν το Υπουργικό Συμβούλιο είχε κατ' ευθείαν εξουσία να τεματίσει την υπηρεσία μέλους της Αστυνομικής Δύναμης για λόγους δημοσίου συμφέροντος και όχι την αντισυνταγματικότητα συγκεκριμένου νόμου. 25  
30

Στην υπόθεση *Frangoulides (No.2) v. The Republic*, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου αποφάνθηκε ότι δεν είναι επιτρεπτή η ανάληψη από Υπουργό καθηκόντων Προϊστάμενου Τμήματος στη Δημόσια Υπηρεσία, ενόψει των προνοιών του Άρθρου 59.2 του Συντάγματος, το οποίο καθιστά το αξίωμα του Υπουργού ασυμβίβαστο, μεταξύ άλλων, προς παν "έτερο δημόσιο αξίωμα ή θέση", όρος που περιλαμβάνει, κατ' εφαρμογή του Άρθρου 41 του Συντάγματος και τον Προϊστάμενο Τμήματος της Δημόσιας Υπηρεσίας. Το Ανώτατο Δικαστήριο, έκαμε σαφές στην απόφασή του ότι ασχολήθηκε μόνο με την προσυπογραφή από τον Υπουργό της εμπιστευτικής έκθεσης που έπρεπε να είχε υπογραφεί από τον Προϊστάμενο του Τμήματος, και όχι με άλλα καθήκοντα του Προϊστάμενου του Τμήματος ή του Υπουργού. 35  
40

Η αρχή της ανεξαρτησίας των οργάνων που έχουν εξουσία για διορισμούς και προαγωγές δημοσίων λειτουργών η οποία αναπτύχθηκε στην *Frangoulides* (No.2) ανωτέρω, επανατονίστηκε από την Ολομέλεια στην υπόθεση *C.T.O. ν. Hadjidemetriou*.

5

Στην υπόθεση *PIK και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων*, κρίθηκαν αντισυνταγματικά τα άρθρα του περί Ορισμένων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Διορισμός Διοικητικών Συμβουλίων) Νόμου του 1988 (Ν.149/88), που θεσμοθετούσαν την παρουσία παρατηρητών οι οποίοι θα ορίζονταν από πολιτικά κόμματα, κατά τις συνεδρίες των Διοικητικών Συμβουλίων των Ημικρατικών Οργανισμών και τη συμμετοχή πολιτικών κομμάτων στη διαδικασία επιλογής των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων. Οι διατάξεις αυτές κρίθηκαν αντισυνταγματικές για τους πιο κάτω λόγους:

10

1. Η διά μέσου των πολιτικών κομμάτων θεσμοθέτηση της Βουλής των Αντιπροσώπων, για καταρτισμό των Διοικητικών Συμβουλίων των Ημικρατικών Οργανισμών, παραβαίνει την αρχή της διάκρισης των Εξουσιών.

20

2. Η παρουσία της πολιτικής εξουσίας μέσω των εκπροσώπων των πολιτικών κομμάτων στις συνεδρίες των συμβουλίων των οργανισμών, προσκρούει στη συνταγματική αρχή του διαχωρισμού της πολιτικής εξουσίας από τη διοικητική λειτουργία.

25

3. Τα σχετικά άρθρα του Νόμου 149/88, παραβιάζουν την αρχή της ισότητας που διασφαλίζεται με το Άρθρο 28 του Συντάγματος, με τη δημιουργία διάκρισης μεταξύ των υποψηφίων που προτείνονται για διορισμό από τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή και των ατόμων που ανήκουν σε κόμματα που δεν εκπροσωπούνται στη Βουλή ή είναι πολιτικά ανέντακτα.

30

35

Στην υπόθεση *Καραγιώργη και Άλλοι* (ανωτέρω), δεν κρίθηκε πως απαγορεύει το Σύνταγμα να ασκεί το Υπουργικό Συμβούλιο ή Υπουργός, οποιαδήποτε διοικητική λειτουργία. Στην απουσία τέτοιου συνταγματικού περιορισμού, εναπόκειται στο νομοθέτη να καταλείψει διοικητικές αρμοδιότητες, υπό την προϋπόθεση πάντοτε, ότι τηρείται η αρχή της διάκρισης των Εξουσιών. Θέματα που αφορούν την Αστυνομική Δύναμη ρυθμίστηκαν συνταγματικά με τα Άρθρα 131, 47(στ), 50.1.Γ. και 57.3 του Συντάγματος, χωρίς όμως να ανατίθεται η αρμοδιότητα γι' αυτή και ειδικά για τη διαθεσιμότητα αξιωματικού της Αστυνομίας σε κάποιο διοικητικό όργανο, όπως στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων, από τους οποίους ρητά εξαιρεί το Σύνταγμα τα μέλη των Σωμάτων

40

Ασφαλείας. Ενόψει όσων αναφέρονται πιο πάνω, προκύπτει το συμπέρασμα, ότι δεν παραβιάσθηκε οποιαδήποτε συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή από τον επίδικο Κανονισμό.

B. Υπό Πική, Π.:

5

Ο Κ. 47 των Κανονισμών, παραβιάζει την αρχή της διάκρισης που γίνεται στο Σύνταγμα μεταξύ του πεδίου της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας, λόγω παροχής εξουσίας στον Υπουργό, φορέα πολιτικής εξουσίας, να προβαίνει στη λήψη διοικητικών μέτρων, όπως είναι η εξουσία να θέτει σε διαθεσιμότητα Ανώτερο Αξιωματικό της Αστυνομίας εκκρεμούσης διοικητικής έρευνας εναντίον του, σε σχέση με τη διάπραξη ποινικού ή πειθαρχικού αδικήματος.

10

Η διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοικητικής λειτουργίας καθιερώνεται από το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας με τρόπο καθοριστικό. Προσδιορίζεται το αντικείμενο της πολιτικής εξουσίας και αντιδιαστέλλεται προς εκείνο της διοικητικής λειτουργίας, αφενός, και καθιερώνεται το ασυμβίβαστο του πολιτικού και του διοικητικού αξιώματος, αφετέρου.

15

20

Η εκτελεστική εξουσία την οποίαν ασκούν οι Υπουργοί δυνάμει του Άρθρου 58 του Συντάγματος, ταυτίζεται με την πολιτική εξουσία. Η διοίκηση, έχει ως αντικείμενο την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Υπηρεσίας που επιτυγχάνεται μέσω της εποπτείας της άσκησης της. Αναμφίβολα ο Υπουργός δεν μπορεί να εποπτεύει την διοίκηση όλων όσων εμπíπτουν κατά τα γενικώς κρατούντα στην αρμοδιότητα του Υπουργείου του. (Άρθρο 58.2(α) του Συντάγματος).

25

30

Όπως έχει νομολογιακά κριθεί, το κατάλοιπο της εκτελεστικής εξουσίας, γενικά και σε σχέση με τη Δημόσια Υπηρεσία, ειδικά, εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου. Το κατάλοιπο εξουσίας περιορίζεται σε κλάδους ομοιογενείς προς εκείνους που καθορίζονται στο Άρθρο 54 του Συντάγματος.

35

Η εξαίρεση θεμάτων που αφορούν τη συνήθη λειτουργία της Αστυνομίας και της Χωροφυλακής, από τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου (Άρθρο 50Γ σε συνδυασμό με το Άρθρο 54(γ)), συνάδει με τα γενικά χαρακτηριστικά της εκτελεστικής εξουσίας του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία συναρτάται με θέματα γενικής πολιτικής, εποπτείας και συντονισμού των δημοσίων υπηρεσιών.

40

5 Η διάκριση μεταξύ φορέων πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας, διαπιστώθηκε και στην *Pavlou v. Returning Officer and Others* στην οποία αποφασίστηκε ότι όντως το αξίωμα του δημοτικού συμβούλου, αφενός, και του δημοσίου υπαλλήλου ή του υπαλλήλου οργανισμού δημοσίου δικαίου, αφετέρου, είναι ασυμβίβαστα.

10 Στην υπόθεση *PIK και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων* τονίστηκε ότι το Σύνταγμα απαγορεύει την ανάμειξη της πολιτικής εξουσίας στη διοικητική λειτουργία του κράτους.

15 Σε τρεις άλλες αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου κρίθηκε ότι η απόφαση βάσει της οποίας δημόσιος λειτουργός τίθεται σε διαθεσιμότητα, συνιστά διοικητικό μέτρο.

Η διασφάλιση και εφαρμογή του πειθαρχικού κώδικα του Αστυνομικού Σώματος που προβλέπεται στους Κανονισμούς, μεταξύ των οποίων εντάσσεται και ο Κ. 47, συνιστούν πτυχές της διοικητικής λειτουργίας όπου δεν χωρεί ανάμειξη της πολιτικής εξουσίας.

20 Η διαπίστωση του πρωτόδικου Δικαστή, ότι συντρέχουν ιδιαίτερα ισχυροί λόγοι για θεσμικό διαχωρισμό της λειτουργίας του Αστυνομικού Σώματος από την πολιτική εξουσία, είναι απόλυτα ορθή.

25 Η δυνατότητα εκτέλεσης διοικητικής ενέργειας από τους δύο φορείς εξουσίας είναι συνταγματικά απαράδεκτη, θεσμικά αντινομική και λειτουργικά παράδοξη.

30 Η διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και Διοίκησης που θέτει το Σύνταγμα, αποσκοπεί στη διασφάλιση εκτέλεσεως των καθηκόντων των δημοσίων λειτουργιών μακριά από την πολιτική και στην κατοχύρωση του πολιτικά απρόσωπου χαρακτήρα της Δημόσιας Υπηρεσίας στο σύνολό της.

35 Εν όψει των αρχών που αναφέρονται πιο πάνω, εξάγεται το συμπέρασμα ότι ο Κ. 47 προσκρούει στη διάκριση που γίνεται στο Σύνταγμα μεταξύ του πεδίου της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας και είναι για το λόγο αυτό αντισυνταγματικός.

40 *Η έφεση επιτυγχάνει. Η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται.*

*Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:*

*PIK και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων (1991) 3 Α.Α.Δ. 159,*

<i>Frangoulides (No.2) v. The Republic of Cyprus (1966) 3 C.L.R. 676,</i>	
<i>C.T.O. v. Hadjidemetriou (1987) 3 C.L.R. 780,</i>	
<i>Παπαγεωργίου και Άλλοι v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Α.Ε. 941, 944,</i>	5
<i>ημερ. 10.4.1990,</i>	
<i>Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (1991) 3</i>	
<i>Α.Α.Δ. 611,</i>	10
<i>Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (1991) 3</i>	
<i>Α.Α.Δ. 252,</i>	
<i>Κυπριακή Δημοκρατία v. Πογιατζής (1992) 3 Α.Α.Δ. 196,</i>	15
<i>The Improvement Board of Eylenja v. Constantinou (1967) 1 C.L.R.</i>	
<i>167,</i>	
<i>Lysiotou v. Papasavva and Another (1968) 3 C.L.R. 173,</i>	20
<i>Papapetrou v. The Republic (Public Service Commission) 2 R.S.C.C.</i>	
<i>61,</i>	
<i>Hadjidemetriou v. C.T.O. (1986) 3 C.L.R. 1956,</i>	25
<i>Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (1985) 3</i>	
<i>C.L.R. 1429,</i>	
<i>Pavlou v. Returning Officer and Others (1987) 1 C.L.R. 252,</i>	30
<i>Payiatas v. The Republic (1984) 3 C.L.R. 1239,</i>	
<i>Νικολάου v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Υπόθ. Αρ. 692/92, ημερ.</i>	
<i>22.10.1992,</i>	35
<i>Περικλέους v. Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας. (1993) 3</i>	
<i>Α.Α.Δ. 579,</i>	
<i>Stokkos v. The Republic (1983) 3 C.L.R. 1411,</i>	40
<i>R. v. Metropolitan Police Commissioner [1968] 1 All E.R. 763,</i>	
<i>Grigoropoulos v. The Republic (1984) 3 C.L.R. 449.</i>	

**Έφεση.**

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Νικήτα, Δ.) που δόθηκε την 1 Σεπτεμβρίου 5 1995 (Αριθμός Προσφυγής 1071/94) με την οποία αποφασίσθηκε κατά πλειοψηφία, ότι ο Κανονισμός 47 των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικών) Κανονισμών του 1989 (ΚΔΠ 53/89), είναι αντισυνταγματικός.

10 Α. Μαρκίδης, Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, Μ. Φλωρέντζος, Εισαγγελέας της Δημοκρατίας και Τ. Πολυχρονίδου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για την Εφεσείουσα Δημοκρατία.

15 Α. Σ. Αγγελίδης με Α. Παπαχαραλάμπους, για τον Εφεσίβλητο.

*Cur. adv. vult.*

20 ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ.: Αυτή είναι η απόφαση των Δικαστών Παπαδόπουλου, Αρτεμίδα, Νικολάου και εμένα.

25 Ο εφεσίβλητος είναι ανώτερος υπαστυνόμος. Ο Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης τον έθεσε σε διαθεσιμότητα κατ' επίκληση της εξουσίας που του παρέχει ο Κανονισμός 47 των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικών) Κανονισμών του 1989 (ΚΔΠ 53/89). Ο εφεσίβλητος, μαζί με άλλα, υποστήριξε πως ο Κανονισμός 47 είναι αντισυνταγματικός. Ο συνάδελφός μας που εκδίκασε την υπόθεση σε πρώτο βαθμό δέχθηκε την εισήγηση.

30 Περιλήφθηκε στους λόγους έφεσης που άσκησε η Δημοκρατία η θέση, πως δεν εγειρόταν το θέμα αφού δεν είχαν εξεταστεί οι παράλληλοι ισχυρισμοί του εφεσίβλητου σε σχέση με το κύρος της απόφασης. Θα προέκυπτε το ζήτημα της αντισυνταγματικότητας του Κανονισμού μόνο αν απορρίπτονταν οι υπόλοιποι ισχυρισμοί. 35 Αυτός ο λόγος έφεσης εγκαταλείφθηκε κατά την ακρόαση αφού το θέμα είχε ήδη αποφασισθεί. Θα ανακύψουν οι ισχυρισμοί που δεν εξετάστηκαν πρωτοδίκως αν η έφεση, μοναδικό θέμα της οποίας είναι η συνταγματικότητα του Κανονισμού 47, επιτύχει.

40 Αποτελεί τον πυρήνα του σκεπτικού της πρωτόδικης απόφασης η αναγνώριση πως το Σύνταγμα καθιερώνει όχι μόνο τη διάκριση μεταξύ νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, αλλά και τη διάκριση της πολιτικής εξουσίας από τη διοίκηση. Όχι γιατί υπάρχει ορισμένη συνταγματική διάταξη τέτοιου περιεχομένου.



Η κρίση ως προς την αντισυνταγματικότητα του Κανονισμού δεν συναρτήθηκε προς οποιοδήποτε άρθρο του Συντάγματος ως καθιερώσιον ή εκ του οποίου εξάγεται διάκριση τέτοιας μορφής. Έγινε αναφορά στο άρθρο 58 του Συντάγματος που αναφέρεται στην εκτελεστική εξουσία Υπουργού και στο Μέρος VIII του Συντάγματος (άρθρα 129 - 132) το οποίο αφορά στις Δυνάμεις Ασφαλείας, περιλαμβανομένης και της Αστυνομίας, αλλά για να υποδειχθεί πως δεν προσφέρονται αφ' εαυτών ως θεμέλιο ή έρεισμα της εξουσίας για διαθεσιμότητα. Εξηγείται, με αναφορά στην υπόθεση **PIK και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων** (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, πως κατά την κρίση της συνταγματικότητας Νόμου αντιπαράβλλονται οι πρόνοιές του προς "τις διατάξεις και υπόβαθρο του Συντάγματος που κατ' ισχυρισμό παραβιάζονται" και διαπιστώνεται "πως το πνεύμα που αναβλύζει από τη σχετική νομολογία ... είναι ότι η υπηρεσιακή υπόσταση των κρατικών υπαλλήλων πρέπει να μένει ανεπηρέαστη από την πολιτική εξουσία". Εξειδικεύεται η υπόθεση **Charilaos Frangoulides (No. 2) v. Republic** (1966) 3 C.L.R. 676 και συναφώς η υπόθεση **PIK και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων** (ανωτέρω) και η υπόθεση **C.T.O v. HadjiDemetriou** (1987) 3 C.L.R. 780 οι οποίες αναφέρονται στην πρώτη. Παραθέτουμε την καταληκτική παράγραφο της πρωτόδικης απόφασης:

"Έχω την άποψη ότι η διάκριση πολιτικής εξουσίας και διοίκησης, που αποτελεί πάγια νομολογιακή αντίληψη σύμφωνα με τα δεδομένα που ανέπτυξα, μπορεί και πρέπει να επεκταθεί για να καλύψει και την περίπτωση της Αστυνομίας. Υπάρχουν πιστεύω ισχυρότεροι λόγοι που επιβάλλουν το διαχωρισμό. Η αστυνομία κατ' εξοχήν πρέπει να ευρίσκεται εκτός του πεδίου της πολιτικής ή των πολιτικών μεταβολών. Σαν θέμα αρχής είναι αποτελεσματικότερο εχέγγυο για αντικειμενική εφαρμογή του νόμου στο πλαίσιο του κράτους δικαίου.

Μπορούμε λοιπόν να συμπεράνουμε ότι ο Καν. 47(1) της Κ.Δ.Π. 53/89 αντίκειται στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Και ότι η επίδικη απόφαση, με την οποία τίθεται σε διαθεσιμότητα ο αιτητής, είναι αντισυνταγματική ως αντιβαίνουσα στην ίδια αρχή."

Ο Γενικός Εισαγγελέας αμφισβήτησε πως αναγνωρίστηκε από τη νομολογία ότι στο Σύνταγμα ενυπάρχει γενική διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοίκησης. Υποστήριξε πως διάκριση τέτοιας μορφής θα μπορούσε να διαπιστωθεί μόνο με αναφορά σε συγκεκριμένο άρθρο του Συντάγματος και ότι οι υποθέσεις που αναφέρθηκαν είχαν ως υπόβαθρο συγκεκριμένες διατάξεις του Συ-

ντάγματος, ειδικά το άρθρο 122 σε συνδυασμό προς το άρθρο 125. Αφορούσαν σε λειτουργούς μέλη της Δημόσιας Υπηρεσίας στην έννοια της οποίας δεν περιλήφθηκε η Αστυνομία, θέματα της οποίας ρητά εξαιρέθηκαν από το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας. Η απουσία ρητών διατάξεων όμοιου ή ανάλογου περιεχομένου ως προς την Αστυνομία, αποκαλύπτει τη θέληση του Συνταγματικού Νομοθέτη να ισχύει ως προς αυτή διαφορετική ρύθμιση. Ποιά θα μπορούσε να είναι η ρύθμιση, εναπόκειται στο νομοθέτη και πάντως εξάγεται από το συνδυασμό των άρθρων 47(στ), 131, 50.1.Γ και 57.3. Την κορυφή της Αστυνομίας τη διορίζει και την παύει ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της Δημοκρατίας, αναγκαστικά τώρα ο Πρόεδρος, οι οποίοι είναι πολιτικά πρόσωπα. Επίσης η παροχή στον Πρόεδρο ή τον Αντιπρόεδρο της Δημοκρατίας του δικαιώματος αρνησικυρίας σε σχέση με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου που αφορά "εις τας εξωτερικές υποθέσεις, την άμυνα ή την ασφάλεια περί ων το Άρθρο 50" αποκαλύπτει όχι απλώς μη διαχωρισμό, αλλά συγχώνευση της πολιτικής εξουσίας με τη διοικητική λειτουργία ως προς το ζήτημα που συζητούμε. Η παροχή δικαιώματος αρνησικυρίας σε σχέση με αποφάσεις αφορώσες, μεταξύ άλλων, σε "διορισμούς στελεχών και την προαγωγή αυτών" προϋποθέτει αναγνώριση αρμοδιότητας του Υπουργικού Συμβουλίου ως προς αυτά. Ο όρος "διορισμός" περιλαμβάνει, κατά το άρθρο 19 του περί Ερμηνείας Νόμου Κεφ. 1 αλλά και ανεξάρτητα από αυτό αν εθεωρείτο ότι οι διατάξεις του δεν εκτείνονται και σε όρους στο Σύνταγμα, και τη διαθεσιμότητα.

Ο κ. Αγγελίδης υποστήριξε την ορθότητα της πρωτόδικης απόφασης. Επεκτάθηκε σε αναφορά στη νομολογία στην οποία στηρίχτηκε και απάντησε στην επιχειρηματολογία του Γενικού Εισαγγελέα. Επεσήμανε πως το άρθρο 50 και, σε συνδυασμό, το άρθρο 57 του Συντάγματος δε ρυθμίζουν την άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας αλλά το δικαίωμα αρνησικυρίας. Οι φορείς άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας καθορίζονται με τα άρθρα 47, 48 και 49 ως προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το άρθρο 54 ως προς το Υπουργικό Συμβούλιο και το άρθρο 58 ως προς τους Υπουργούς. Δεν προκύπτει από τα άρθρα αυτά παροχή εξουσίας στο Υπουργικό Συμβούλιο ή τον Υπουργό αναφορικά με το θέμα που συζητούμε και, συνεπώς, ορθά κρίθηκε ότι αυτό εκφεύγει των ορίων της αρμοδιότητάς τους. Το Άρθρο 57, όταν παραπέμπει στα "θέματα" του Άρθρου 50, εννοεί εκείνα που ανήκουν στο Υπουργικό Συμβούλιο και εκείνο που ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο είναι ο ευρύτερος σχεδιασμός και όχι ο διορισμός αστυνομικών. Περαιτέρω, το άρθρο 50 αποσαφηνίζει πως το δικαίωμα αρνησικυρίας δεν περιλαμβάνει "τα αφορώντα εις την συνήθη λειτουργίαν της αστυνομίας

και της χωροφυλακής". Σύμφωνα με την εισήγησή του είναι σχετική η απόφαση της Ολομέλειας στην υπόθεση *Νεόφυτος Παπαγεωργίου και Άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* ΑΕ 941 και 944 ημερομηνίας 10 Απριλίου 1990 στην οποία, μεταξύ άλλων, κρίθηκε πως τα Άρθρα 130 και 131 του Συντάγματος προβλέπουν μόνο για τη συγκρότηση της Αστυνομικής Δύναμης και πως το κατάλοιπο των εξουσιών που καθορίζονται στο Άρθρο 54 του Συντάγματος δεν παρέχει στο Υπουργικό Συμβούλιο εξουσία "να τεματίζει τις υπηρεσίες μέλους της αστυνομικής δύναμης για λόγους δημοσίου συμφέροντος". Εξάγει στο τέλος ο κ. Αγγελίδης ως την αιτιολογική σκέψη που οδήγησε στην εφαρμογή της αρχής στην υπόθεση *ΡΙΚ και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων* (ανωτέρω) σε σχέση με τον αποκλεισμό, στην περίπτωση εκείνη, της πολιτικής εξουσίας από τη διοικητική λειτουργία, τη συνταγματική απαίτηση για ισότητα των πολιτών.

Μελετήσαμε τις εισηγήσεις και τη νομολογία πάνω στο θέμα. Έχουμε καταλήξει πως η έφεση πρέπει να επιτύχει. Ακολουθεί η αιτιολογία της απόφασής μας.

Είναι πάγια νομολογημένο πως η συνταγματικότητα νόμου ή κανονισμού ελέγχεται με την αντιπαραβολή του προς τη συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη την οποία φέρεται να παραβιάζει. Στην Αναφορά *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 611, (βλ. συναφώς και *Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 252 στη σελ. 265) σε σχέση με ισχυρισμό ότι η δυνατότητα ένταξης δημοσίων υπαλλήλων σε πολιτικά κόμματα θα δημιουργούσε προϋποθέσεις δυσμενούς διάκρισης σε βάρος υφισταμένων τους που δεν είναι ομοίως μέλη του ίδιου κόμματος, η πλειοψηφία του Ανωτάτου Δικαστηρίου επισήμανε τα ακόλουθα στη σελίδα 618:

"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 κρίνόμενη μάλιστα περίπτωση, αίρει τον περιορισμό που τέθηκε στην άσκηση ενός κατοχυρωμένου συνταγματικά δικαιώματος".

Γι' αυτό ακριβώς το λόγο το Ανώτατο Δικαστήριο επιλαμβάνε-

ται εισηγήσεων για αντισυνταγματικότητα εφόσον προσδιορίζεται επακριβώς το ζήτημα που εγείρουν. Η απόφαση της Ολομέλειας στην υπόθεση *Κυπριακή Δημοκρατία ν. Πάμπος Πογιατζής* (1992) 3 Α.Α.Δ. 196, είναι χαρακτηριστική:

5

"Η συνταγματικότητα νόμου συνιστά νομικό θέμα ιδιαίτερης σημασίας και σπουδαιότητας. Η πραγματικότητα αυτή αναγνωρίστηκε στην *The Improvement Board of Eylenja ν. Andreas Constantinou* (1967) 1 C.L.R. 167. Το δικαστήριο υπέδειξε ότι η συνταγματικότητα νόμου ή κανονισμού μπορεί να καταστεί επίδικο θέμα μόνον μετά τον επακριβή προσδιορισμό του άρθρου ή άρθρων του νόμου που αμφισβητούνται και των συνταγματικών διατάξεων προς τις οποίες προσκρούουν."

10

15

Το θέμα κρίθηκε πρωτόδικα και δεν εγείρεται ζήτημα δικονομικής υφής αλλά η ανάγκη τέτοιου προσδιορισμού, ως θέμα ουσίας, παραμένει. Το επισημαίνει και ο συνάδελφός μας στην πρωτόδικη απόφαση όταν παρατηρεί ότι "ο σταθερός και μόνιμος γνώμονας κρίσης της συνταγματικότητας, είναι το ίδιο το Σύνταγμα", και ακόμα όταν, με αναφορά στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών εξηγεί πως "χωρίς να είναι ρητά διατυπωμένα στο κείμενο του Συντάγματος, συνάγεται αβίαστα από πολλές επιμέρους διατάξεις του και από το όλον πνεύμα που διέπει τον πολιτειακό μας χάρτη".

20

25

Αλλά πρέπει να διευκρινίσουμε πως η συμπίρευσή μας ως προς την αναφορά και στο πνεύμα που διέπει το Σύνταγμα οφείλεται στην κρίση μας πως και αυτό το πνεύμα προσλαμβάνει τη διάσταση συνταγματικής επιταγής μόνο σε συνάρτηση προς τις συγκεκριμένες διατάξεις από τις οποίες αναδύεται. Και είναι με αυτή την έννοια που αντιλαμβανόμαστε και την αναφορά στην υπόθεση *ΡΙΚ και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων* (ανωτέρω) πως "η μεθοδολογία κρίσης της συνταγματικότητας των Νόμων έγκειται στην αντιπαραβολή των προνοιών τους με τις διατάξεις και υπόβαθρο του Συντάγματος που κατ' ισχυρισμό παραβιάζονται". Το πνεύμα και το υπόβαθρο του Συντάγματος δεν προσλαμβάνουν εννοιολογικό περιεχόμενο ασύνδετο προς τις ρητές διατάξεις του Συντάγματος. Αναπόφευκτα προσδιορίζονται με αναφορά σε αυτές, σε όσα κατά τους ερμηνευτικούς κανόνες προκύπτουν από αυτές και σε όσα αυτές συνεπάγονται.

30

35

40

Όσα αναφέρει ο Α.Ι. Μάνεσης στο έργο του *Συνταγματικό Δίκαιο*, έκδοση 1980, Τόμος 1 σελ. 158 ως προς τις ίδιες τις γενικές αρχές που περιέχονται στο Σύνταγμα, είναι σχετικά:

"Οι γενικές αρχές του Συντάγματος ενδέχεται είτε να εξαγγέλλονται και διατυπώνονται ρητά σε διατάξεις του Συντάγματος (π.χ. η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας στο άρθρο 1 παράγρ. 2 - 3 του ισχύοντος Συντάγματός μας, η αρχή της ισότητας στο άρθρο 4 Συντ., η αρχή της αξίας της ανθρώπινης προσωπικότητας στα άρθρα 2 παράγρ. 1, 5 παρ. 1, 7 παράγρ. 2, 106 παράγρ. 2 Συντ.)· είτε να συνάγονται σαφώς από ειδικότερες διατάξεις του (π.χ. η αρχή της διάκρισης των εξουσιών από το άρθρο 26 Συντ., η αρχή της ελευθερίας από τις περί ατομικών δικαιωμάτων διατάξεις των άρθρων 5 - 20 Συντ., η αρχή της νομιμότητας και του κράτους δικαίου από τις διατάξεις των άρθρων 5 - 20, 43 παράγραφος 1, 50, 87 παράγρ. 2, 93 παράγρ. 4, 94 - 95, 99 και 100 Συντ., η αρχή του κοινωνικού κράτους από τα άρθρα 21 - 25 και 106 Συντ. κ.ο.κ)".

5

10

15

Ακόμα είναι διαφωτιστική η προσέγγισή του ως προς την "ιδεολογική λειτουργία" του Συντάγματος στο πλαίσιο του ευρύτερου θέματος της πολιτικής σημασίας του. Παραθέτουμε απόσπασμα από τις σελίδες 174 και 175:

20

"Μία ειδική έντονη μορφή της ιδεολογικής λειτουργίας του Συντάγματος αποτελεί η αντίληψη ότι τούτο είναι 'σύστημα αξιών', οι οποίες του προσδίνουν μία ουσιαστική ενότητα, πέρα - πριν και πάνω - από τους επιμέρους κανόνες και διατάξεις. Κανείς, βέβαια, δεν αρνείται ότι κάθε Σύνταγμα απηχεί ορισμένες ηθικοπολιτικές αξιολογήσεις του συντακτικού νομοθέτη, ο οποίος είτε συνειδητά είτε ασυνείδητα επηρεάζεται ή 'δεσμεύεται' από αυτές κατά τη θέσπιση των συνταγματικών κανόνων. Οι αξίες όμως, από τις οποίες εμπνέεται ο συντακτικός νομοθέτης και διαπνέεται το Σύνταγμα, ισχύουν στο βαθμό και όπως συγκεκριμενοποιούνται και συγχωνεύονται στους θεσμούς και στις διατάξεις του Συντάγματος, δηλαδή δυνάμει και βάσει αυτών. Δεν έχουν καθεαυτές δικαϊκό χαρακτήρα και νομική αυθυπαρξία, ώστε να συνθέτουν ένα 'αξιολογικό' σύστημα που να αντιδιαστέλλεται προς το Σύνταγμα καθεαυτό και μάλιστα να αντιπαρατάσσεται προς τον κανονιστικό χαρακτήρα του Συντάγματος, τον οποίο να σχετικοποιεί και του οποίου να υπερισχύει."

25

30

35

Ομοίως στον Γ. Κασιμάτη - Συνταγματικό Δίκαιο II, Οι λειτουργίες του κράτους έκδοση 1980, Τεύχος α στη σελ. 64.

40

"Το δεύτερο ζήτημα που χρειάζεται διευκρίνιση είναι η νοηματική σχέση μεταξύ των θεμελιωδών αρχών και των λοιπών διατάξεων του Συντάγματος. Οι θεμελιώδεις αρχές δεν έχουν μόνο

ένα νόημα α ριγοί καθορισμένο που μπορεί μόνο του ν' αποτελέσει τη βάση για την ερμηνεία των διατάξεων που τις συγκεκριμενοποιούν. Το νόημά τους διαμορφώνεται και από τις διατάξεις, με τις οποίες ο συντακτικός νομοθέτης προσδιόρισε και ρύθμισε ειδικότερα το πολίτευμα. Πριν τις χρησιμοποιήσουμε, 5 συνεπώς, για ερμηνευτικούς κανόνες, θα πρέπει να προσδιορίσουμε το πλήρες νόημά τους με βάση το όλο σύστημα των συνταγματικών διατάξεων, στις οποίες ανήκει και η ερμηνευτέα. Η νοηματική αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση των θεμελιωδών αρχών και των λοιπών συνταγματικών κανόνων που ρυθμίζουν 10 το πολίτευμα υποχρεώνει τον ερμηνευτή των τελευταίων τούτων να προσδιορίσει το πλήρες νόημα των πρώτων με βάση το όλο σύστημα της συνταγματικής διαμόρφωσης του πολιτεύματος".

15 Αγόμεθα στην κατάληξη πως η διαπίστωση εκ του Συντάγματος διάκρισης της πολιτικής εξουσίας από τη διοικητική λειτουργία, με την έννοια που προσδόθηκε στους όρους, τέτοιας εμβέλειας και τέτοιου πεδίου εφαρμογής ώστε να αποκλείει τη νομοθετική ανάθεση στον Υπουργό της εξουσίας που συζητούμε, 20 χωρίς προσδιορισμό των συνταγματικών διατάξεων που την καθιερώνουν ή από τις οποίες προκύπτει, αποβαίνει ατελής.

Η επισήμανση πως το Άρθρο 58 του Συντάγματος ή και τα Άρθρα 129 - 132 δεν παρέχουν το θεμέλιο ή το έρεισμα τέτοιας 25 εξουσίας, εκφεύγει του επίδικου θέματος. Δεν ήταν καν η εισήγηση του Γενικού Εισαγγελέα πως ο Υπουργός θα μπορούσε να ασκήσει τέτοια εξουσία με νομιμοποιητική δύναμη τις διατάξεις του Συντάγματος κατ' ευθείαν. Και δεν ήταν αυτή η κεντρική αιτιολογική βάση της πρωτόδικης απόφασης όπως προκύπτει και 30 από την αποδοχή πως "αντισυνταγματικός" είναι ο Νόμος ο οποίος "δεν έχει κάποιο από τα 'στοιχεία' που 'απαιτεί' το Σύνταγμα ή ότι έχει κάποιο 'στοιχείο' που 'απαγορεύει' το Σύνταγμα και ακόμα τον οποίο το Σύνταγμα 'δεν επιτρέπει' ή 'απαγορεύει'".

35 Επομένως, θεωρούμε ασύνδετη προς τον τωρινό προβληματισμό και την υπόθεση *Νεόφυτος Παπαγεωργίου και Άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (ανωτέρω) την οποία επικαλέστηκε ο κ. Αγγελίδης. Το ζήτημα εκεί δεν ήταν αν ορισμένος Νόμος ήταν αντισυνταγματικός αλλά αν το Υπουργικό Συμβούλιο είχε 40 κατ'ευθείαν εκ των διατάξεων του Συντάγματος εξουσία για τεματισμό της υπηρεσίας μέλους της Αστυνομικής Δύναμης για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Εξ' ου και ο προσδιορισμός της έννοιας με την οποία το Δικαστήριο προσέγγισε το "κατάλοιπο της εξουσίας", και ειδικά η θεώρηση πως "δεν μπορεί ποτέ να είναι

αντίθετο με την ισχύουσα νομοθεσία ..." και πως η δυνατότητα συμπλήρωσης περιστασιακών κενών κατ' επίκλησή του υποτάσσεται στο Σύνταγμα, τους Νόμους και τους κανόνες φυσικής δικαιοσύνης: και συναφώς, η διάκριση της υπόθεσης εκείνης από την υπόθεση *Stavroulla Lyssioutou v. Kyriakos G. Papasavva and Another* (1968) 3 C.L.R. 173 στην οποία κρίθηκε ότι η αρμοδιότητα για την ημερομηνία γέννησης δημοσίου υπαλλήλου προς καθορισμό της ημερομηνίας αφυπηρέτησής του δεν ανήκε στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας αφού δεν καλυπτόταν από το Άρθρο 125.1 του Συντάγματος και πως (δικαστές Ιωσηφίδης και Σταυρινίδης) το αρμόδιο όργανο για την άσκηση οποιουδήποτε κατάλοιπου εκτελεστικής εξουσίας αναφορικά με κάθε θέμα αφορούν στη δημόσια υπηρεσία είναι, δυνάμει των διατάξεων του Αρθρου 54 του Συντάγματος, το Υπουργικό Συμβούλιο. Η υπόθεση *Theodoros G. Papapetrou and The Republic (Public Service Commission)* 2 R.S.C.C. 61 αποτέλεσε τη βάση. Παραθέτουμε το σχετικό απόσπασμα από τη σελίδα 66:

"The residue of any executive power in respect of any matters concerning the public service of a State, which by its constitution has not been expressly given to an independent body such as a Public Service Commission, remains vested in the organ of the State which exercises executive power and within whose province the public service of the State normally otherwise comes and in the case of the Republic of Cyprus such organ, under Article 54 of the Constitution, and particularly paragraphs (a) and (d) thereof, is the Council of Ministers."

Σε μετάφραση:

"Το κατάλοιπο οποιασδήποτε εκτελεστικής εξουσίας σε σχέση προς οποιαδήποτε θέματα αφορούν στη δημόσια υπηρεσία κράτους, το οποίο δεν έχει ρητά δοθεί από το Σύνταγμα σε κάποιο ανεξάρτητο σώμα όπως η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας, παραμένει ανήκον στο όργανο του Κράτους το οποίο ασκεί εκτελεστική εξουσία και στο πεδίο του οποίου η δημόσια υπηρεσία του κράτους κανονικά άλλως εμπίπτει. Και στην περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας αυτό το όργανο, δυνάμει του άρθρου 54 του Συντάγματος, και ειδικά των παραγράφων του (α) και (δ), είναι το Υπουργικό Συμβούλιο".

Εν προκειμένω, με αδιαμφισβήτητη την ύπαρξη της δυνατότητας νομοθετικής ανάθεσης της εξουσίας για διαθεσιμότητα, το ερώτημα είναι σε ποιό όργανο ο νομοθέτης μπορεί να την αναθέ-

σει. Αποκλειστικά σε κάποιο απροσδιόριστο στο Σύνταγμα διοικητικό όργανο ή και στο Υπουργικό Συμβούλιο/Υπουργό ως οργάνων που θα μπορούσαν να ασκήσουν και διοικητική λειτουργία;

- 5 Η εισήγηση του κ. Αγγελίδη, όπως έγινε αποδεκτή στην πρωτόδικη απόφαση, ήταν πως ο Κανονισμός βρίσκεται σε αντίθεση προς την αρχή της διάκρισης της πολιτικής εξουσίας από τη διοικητική λειτουργία η οποία, σύμφωνα με τη νομολογία, ενυπάρχει στο Σύνταγμα και η οποία μπορεί και πρέπει να επεκταθεί, ώστε να καλύπτει και την Αστυνομία. Είναι λοιπόν απαραίτητο να δούμε τη νομολογία.

- 15 Στην υπόθεση *Frangoulides* (ανωτέρω) αντικείμενο ήταν η προαγωγή δημοσίων υπαλλήλων. Διαδραμάτισε ουσιαστικό ρόλο στην επιλογή των προαχθέντων εμπιστευτική έκθεση στη διαμόρφωση της οποίας συμμετέσχε ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Η θέση του Προϊσταμένου του Τμήματος ήταν τότε κενή και ο Υπουργός ενήργησε ως προσυπογράφων λειτουργός, αναλαμβάνοντας την ιδιότητα του Προϊσταμένου. Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου έκρινε πως η υποκατάσταση δεν ήταν επιτρεπτή. Ο Υπουργός δεν μπορούσε να αναλάβει αυτά τα καθήκοντα και αυτές τις ευθύνες Προϊσταμένου Τμήματος στη Δημόσια Υπηρεσία. Οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος και των Κανονισμών καθιστούσαν καθαρή τη διαφορά μεταξύ των δυο ιδιοτήτων. Το Άρθρο 59.2 του Συντάγματος καθιστά το αξίωμα του Υπουργού ασυμβίβαστο, μεταξύ άλλων, προς παν "έτερο δημόσιο αξίωμα ή θέση" όρος που περιλαμβάνει, κατ'εφαρμογή του άρθρου 41 του Συντάγματος και τον Προϊστάμενο Τμήματος της Δημόσιας Υπηρεσίας. Όσα ακολουθούν στην απόφαση του Δικαστηρίου, εξηγούν τη φιλοσοφία της καθιέρωσης από το Σύνταγμα αυτού του ασυμβίβαστου.

- 35 "The practical reasons of such incompatibility between the two public offices in question, are obvious. 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:



"Οι πρακτικοί λόγοι αυτού του ασυμβίβαστου μεταξύ των αναφερομένων δυο αξιωμάτων, είναι φανεροί. Το ένα είναι αξίωμα πολιτικής φύσης· Το άλλο είναι το αξίωμα ειδικά προσοντούχου και πολύ έμπειρου μόνιμου λειτουργού στη Δημόσια Υπηρεσία. Η ίδια η δομή της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας στο Σύνταγμά μας (Άρθρα 122 - 125 περιλαμβανομένων), είναι να κρατήσει τα δυο ξεχωριστά και ανεξάρτητα το ένα από το άλλο. Να κρατήσει επιπλέον όλα τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής (διορισμός, προαγωγή, μετάθεση κλπ) εκτός της επιρροής της πολιτικής κυβέρνησης, της οποίας ο Υπουργός είναι σημαντικό μέλος".

Η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου ως προς αυτό το ζήτημα, ολοκληρώνεται με την αναφορά στους Κανονισμούς Υπηρεσίας (Γενικές Διαταγές). Επισημαίνονται οι πρόνοιές τους που καθιστούν αδύνατη την ανάληψη των καθηκόντων του Προϊσταμένου του Τμήματος στο παρόν πλαίσιο της Κυπριακής Δημοκρατίας (in the present framework of the Republic of Cyprus) από Υπουργό. Κατά συνέπεια, οι προαγωγές ακυρώθηκαν.

Αυτό ήταν το θέμα στην υπόθεση και αυτή ήταν η αιτιολογία της επίλυσής του με τον τρόπο που αναφέρθηκε. Το Ανώτατο Δικαστήριο το κατέστησε σαφές. Αφορούσε μόνο στην προσυπογραφή από τον Υπουργό της εμπιστευτικής έκθεσης και, όπως διασαφηνίζεται, όχι σε άλλα καθήκοντα του Προϊσταμένου Τμήματος ή του Υπουργού. Μεταφέρουμε αυτούσια τη διατύπωση:

"We are only concerned with such a report in this case; we are not concerned here with other functions of the Head of Department; or of the Minister in charge of the Ministry where the Department belongs."

Σε μετάφραση:

"Είναι μόνο με τέτοια έκθεση που ασχολούμαστε σ' αυτή την υπόθεση. Δεν ασχολούμαστε εδώ με άλλα καθήκοντα του Προϊσταμένου του Τμήματος· ούτε του Υπουργού που προΐσταται του Υπουργείου στο οποίο ανήκει το Τμήμα."

Η υπόθεση *C.T.O v. HadjiDemetriou* (ανωτέρω) αφορούσε στο κύρος προαγωγής λειτουργών στον Κυπριακό Οργανισμό Τουρισμού. Τέθηκε ζήτημα ως προς τη συνταγματικότητα των άρθρων του σχετικού Νόμου τα οποία παρείχαν στο Υπουργικό Συμβούλιο εξουσία τεματισμού της θητείας των μελών του Διοικητικού Συμ-

βουλίου του Οργανισμού και έκδοσης προς αυτό οδηγιών γενικής φύσης. Στην πρωτόδικη απόφαση (βλ. *HadjiDemetriou v. C.T.O.* (1986) 3 C.L.R. 1956), κρίθηκαν αντισυνταγματικά γιατί θεωρήθηκε ότι όργανα (όπως ο ΚΟΤ) στα οποία δόθηκε αρμοδιότητα που ανήκε 5  
 5 δυνάμει του Συντάγματος στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας θα έπρεπε, ανεξάρτητα από αλλαγές στη σύνθεσή τους, να απολαμβάνουν την ίδια όπως και η Επιτροπή ανεξαρτησία έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Προστέθηκε, με αναφορά στην υπόθεση *Frangoulides*, πως αυτή η προσέγγιση ενισχυόταν και από το διαχωρισμό που προβλέπει το Σύνταγμα μεταξύ πολιτικής και διοικητικής αρχής. Η Ολομέλεια κατέληξε διαφορετικά αλλά εκείνο που 10  
 10 ενδιαφέρει εδώ είναι η δική της αναφορά στο πιο πάνω θέμα. Παράθετούμε το σχετικό απόσπασμα από τη σελίδα 785:

15 "We should state from the outset that we do subscribe to the view that organs entrusted with matters such as appointments and promotions of public officers should enjoy the greatest possible, in the circumstances, independence from political organs of Government, in accordance with the principle expounded in 20  
 20 *Frangoulides (No. 2) v. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 676."

Σε μετάφραση:

25 Πρέπει να δηλώσουμε εξ αρχής ότι ενστερνιζόμαστε την άποψη ότι όργανα στα οποία αποδίδεται εξουσία για διορισμούς και προαγωγές δημοσίων λειτουργών πρέπει να απολαμβάνουν τη μεγαλύτερη δυνατή, υπό τις συνθήκες, ανεξαρτησία από πολιτικά όργανα της Κυβέρνησης, σύμφωνα με την αρχή η οποία αναπτύχθηκε στην *Frangoulides (No. 2) v. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 676. 30  
 30

Στην υπόθεση *PIK και Άλλοι v. Καραγιώργη και Άλλων* (ανωτέρω) κρίθηκαν αντισυνταγματικές διατάξεις του περί Ορισμένων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Διορισμός Διοικητικών Συμβουλίων) Νόμου του 1988 (Ν. 149/88), ειδικά τα άρθρα του που 35  
 35 θεσμοθετούσαν την παρουσία παρατηρητών, οι οποίοι θα ορίζονταν από πολιτικά κόμματα, κατά τις συνεδρίες των Διοικητικών Συμβουλίων των Οργανισμών και τη συμμετοχή πολιτικών κομμάτων στη διαδικασία επιλογής των μελών των Διοικητικών Συμβουλίων. Οι διατάξεις αυτές κρίθηκαν αντισυνταγματικές για δυο ξεχωριστούς λόγους. Ο πρώτος αναφέρεται στη δια μέσου των πολιτικών κομμάτων θεσμοθέτηση της συμμετοχής της Βουλής των Αντιπροσώπων στον καταρτισμό των Διοικητικών Συμβουλίων των Οργανισμών, κατά παράβαση της αρχής της διάκρισης των 40  
 40

εξουσιών. Ο δεύτερος, άπτεται του θέματος που μας απασχολεί. Το ακόλουθο απόσπασμα από την απόφαση θέτει το υπόβαθρο.

"Οι πρόνοιες του νόμου όμως είναι τρωτές και για ένα άλλο λόγο που ανάγεται στη φύση και λειτουργία των οργανισμών δημοσίου δικαίου. Το Κυπριακό Σύνταγμα κάμνει διάκριση μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας. Απαγορεύει την ανάμειξη της πολιτικής εξουσίας στη διοικητική λειτουργία του κράτους. Η διάκριση αυτή αναγνωρίστηκε από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Frangoulides (No. 2) v. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 676). Σκοπός είναι, όπως υποδεικνύεται στην απόφαση του δικαστηρίου, η τήρηση της διοικητικής λειτουργίας μακριά από την πολιτική επιρροή στην περίπτωση εκείνη (*Frangoulides*) του Υπουργού που, όπως ορθά υποδεικνύεται, είναι κάτοχος πολιτικού αξιώματος. Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας εναπόθεσε τη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών σε ανεξάρτητο σώμα, την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας. Διορισμοί σε οργανισμούς δημοσίου δικαίου εμπíπτουν βάσει του Μέρους VII του Συντάγματος στη δικαιοδοσία της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας. Παρόλο που η ανάγκη που προκλήθηκε από τα γεγονότα του 1963 - 64 κατέστησε ανενεργό την άσκηση της συγκεκριμένης εξουσίας από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας, δεν έχει αμβλυνθεί η συνταγματική επιταγή για την τήρηση της αρχής της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών μακριά από την πολιτική επιρροή. Η θέση αυτή διακηρύχθηκε και πρόσφατα από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην απόφαση *C.T.O. v. HadjiDemetriou* (1987) 3 C.L.R. 780).

Διαπιστώνεται στην απόφαση *PIK και Άλλοι v. Καραγιώργη και Άλλων* (ανωτέρω) ότι "συνισταμένη του κρινόμενου νόμου είναι η θεσμοθέτηση της ανάμειξης της πολιτικής εξουσίας στους Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου", εξηγείται η εξομοίωση των υπαλλήλων τους με τους δημόσιους υπαλλήλους ενόψει του άρθρου 122 του Συντάγματος και κρίνεται ότι "η παρουσία της πολιτικής εξουσίας μέσω των εκπροσώπων των πολιτικών κομμάτων στις συνεδρίες των συμβουλίων των οργανισμών, προσκρούει στη συνταγματική αρχή του διαχωρισμού της πολιτικής εξουσίας (εκπρόσωποι της νομοθετικής εξουσίας) από τη διοικητική λειτουργία ..." Επίσης ότι τα σχετικά άρθρα του Νόμου, ως εισάγοντα σαφή διάκριση "μεταξύ των διεκδικήσεων για διορισμό των υποψηφίων που προτείνονται από τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή και του ανένταχτου σε πολιτικά κόμματα ατόμου καθώς και εκείνων που ανήκουν σε κόμματα που

5 δεν εκπροσωπούνται στη Βουλή", παραβιάζουν την αρχή της ισότητας που διασφαλίζει το άρθρο 28 του Συντάγματος. Παρατηρείται συναφώς πως "η φιλοσοφία πίσω από τη διάκριση μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας έγκειται στην αναγνώριση συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής για παροχή ίσων ευκαιριών στους πολίτες της Δημοκρατίας για συμμετοχή και υπηρεσία στο δημόσιο τομέα."

10 Με κάθε σεβασμό δεν αντιλαμβανόμαστε τη νομολογία να έχει αναγνωρίσει συνταγματικό διαχωρισμό τέτοιας ευρύτητας, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι, έστω στην προέκτασή του, καλύπτει και την Αστυνομία και ειδικά θέμα της όπως η διαθεσιμότητα αξιωματικών. Οποτεδήποτε η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου αναφέρθηκε στο θέμα, τουλάχιστον στην έκταση που αυτή η αναφορά συνιστούσε την αιτιολογική βάση της απόφασης σε σχέση με το κατά περίπτωση επίδικο ζήτημα, το έκαμε σε συνάρτηση προς τις διατάξεις του Συντάγματος από τις οποίες προέκυπτε η διάκριση, συγκεκριμένα προς τα άρθρα 122 και 125 του Συντάγματος. Και σε κάθε περίπτωση, κατ' επίκληση της

20 **Frangoulides** και συναφώς της **CTO ν. Hadjidemetriou** (ανωτέρω). (Βλ. επίσης **Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων** (1985) 3 C.L.R. 1429 και **Pavlou ν. Returning Officer and Others** (1987) 1 C.L.R. 252).

25 Στην υπόθεση **PIK και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων** (ανωτέρω) ο συσχετισμός του θέματος προς την αρχή της ισότητας που διασφαλίζει το Άρθρο 28 του Συντάγματος, είχε να κάνει με τις ορατές επιπτώσεις από τη θεσμοθέτηση της επαύξησης των διεκδικήσεων των μελών ή αντιπροσώπων των κομμάτων για διορισμό σε δημόσιο αξίωμα ή θέση και ήταν συναρτημένες προς τη συγκεκριμένη διάκριση όπως την συνεπάγονταν τα άρθρα του Συντάγματος τα οποία εξειδικεύθηκαν. Άλλωστε, δεν πρέπει να μας διαφεύγει πως η παραβίαση της αρχής της ισότητας στην πιο πάνω υπόθεση θα επερχόταν επειδή διά των διατάξεων του Νόμου επιβάλλονταν οι όροι που αναφέρθηκαν, στο ίδιο το Υπουργικό Συμβούλιο στο οποίο ανήκε η αρμοδιότητα για διορισμό. Θα ήταν αντινομικό να λεχθεί ότι προκύπτει από αυτή την απόφαση πως τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της ισότητας όταν ασκεί τις αρμοδιότητές του το Υπουργικό Συμβούλιο επειδή είναι όργανο πολιτικής εξουσίας. Είναι την ισότητα που θα διασφάλιζε η άσκηση από το Υπουργικό Συμβούλιο της αρμοδιότητάς του για διορισμό που θα παραβίαζε η ανάθεση ρόλου στα πολιτικά κόμματα. Η παραβίαση της αρχής της ισότητας θα ήταν η προέκταση της ανάθεσης ρόλου στα πολιτικά κόμματα εκεί που η αρμοδιότητα ανήκε στο Υπουργικό Συμβούλιο και όχι το αποτέλε-

σμα της άσκησης αυτής της αρμοδιότητας από το νόμιμο φορέα της.

Ομοίως ως προς την αντισυνταγματικότητα των προνοιών του Νόμου αναφορικά με τους παρατηρητές των κομμάτων. Και τη σημαντική, νομίζουμε, παρατήρηση πως θα προέκυπτε όμοιο συνταγματικό κάλυμμα και εφόσον, μετά το διορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, προβλεπόταν παρουσία παρατηρητών του Υπουργικού Συμβουλίου στις συνεδρίες τους. Έχουμε παραθέσει το απόσπασμα από την απόφαση του Δικαστηρίου όπου, με αναφορά στο Μέρος VII του Συντάγματος ως προς τη δικαιοδοσία της ΕΔΥ για διορισμούς σε Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου και το αναλλοίωτο των όσων αυτό συνεπάγεται παρά το ότι η ανάγκη που προκλήθηκε από τα γεγονότα του 1963-64 την κατέστησε ανενεργό. Είναι σ' αυτή την αρχή, που, όπως εξηγεί το Δικαστήριο στην *ΠΙΚ και Άλλοι ν. Καφαγιώργη και Άλλων*, προσκρούει η πρόνοια του Νόμου για παρουσία παρατηρητών. Εξ ου και η προσθήκη, πως και παρατηρητές από το ίδιο το Υπουργικό Συμβούλιο θα συνιστούσαν πολιτική επιρροή, αφού μετά το διορισμό των Διοικητικών Συμβουλίων από το Υπουργικό Συμβούλιο είναι σ' αυτά πλέον που ανήκει η αρμοδιότητα για τα θέματα που αναφέρθηκαν.

Δεν κρίθηκε λοιπόν στην υπόθεση εκείνη πως απαγορεύει το Σύνταγμα να ασκεί το Υπουργικό Συμβούλιο ή Υπουργός οποιαδήποτε διοικητική λειτουργία. Το βαθύτερο νόημά της είναι πως αποκλείονται από του να ασκούν εξουσία όπου εκ του Συντάγματος αυτή ανήκει σε άλλο όργανο άσκησης διοικητικής λειτουργίας· και είναι εξ αυτού του λόγου που η ανάθεση ή ανάληψη ρόλου σε σχέση με διοικητική λειτουργία από όργανο άσκησης πολιτικής εξουσίας χρωματίζεται ως πολιτική και επομένως είναι ανεπίτρεπτη. Στην απουσία τέτοιου συνταγματικού περιορισμού, εναπόκειται στο νομοθέτη να κατανειμει διοικητικές αρμοδιότητες, τηρουμένης βέβαια της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Το Σύνταγμα ρύθμισε ζητήματα σχετικά προς την Αστυνομία (βλ. άρθρα 131, 47(στ), 50.1.Γ. και 57.3) όχι όμως για να αναθέσει την αρμοδιότητα γι' αυτή και ειδικά για τη διαθεσιμότητα αξιωματικού της Αστυνομίας σε κάποιο διοικητικό όργανο όπως στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων, από τους οποίους ρητά εξαιρεί τα μέλη των Σωμάτων Ασφαλείας.

Καταλήγουμε πως ο Κανονισμός 47 δεν προσκρούει στο Σύνταγμα ως παραβιάζων αρχή που προκύπτει από τις διατάξεις του και η έφεση επιτυγχάνει. Η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται.

ΠΙΚΗΣ, Π.: Αντίθετα προς την απόφαση της πλειοψηφίας, κρί-

νω, σε συμφωνία με το πρωτόδικο Δικαστήριο, ότι ο Κ. 47 των πε-  
ρί Αστυνομίας (Πειθαρχικοί) Κανονισμών του 1989, (Κ.Δ.Π.  
53/89), (οι "Κανονισμοί"), προσκρούει στη διάκριση που γίνεται  
5 διοικητικής λειτουργίας και είναι για το λόγο αυτό αντισυνταγμα-  
τικός. Κατά παρέκλιση προς τη διάκριση αυτή, ο Κ. 47 αποθέτει  
στον Υπουργό, φορέα της πολιτικής εξουσίας, την άσκηση διοικη-  
τικών καθηκόντων. Πιο κάτω εξηγώ τους λόγους που προσδιορί-  
ζουν την απόφασή μου:

10

Ο Κ. 47 παρέχει εξουσία στον Υπουργό Δικαιοσύνης και Δη-  
μοσίας Τάξεως, αφού πρώτα διαβουλευθεί με τον Αρχηγό της  
Αστυνομίας, να θέτει σε διαθεσιμότητα Ανώτερο Αξιωματικό  
της Αστυνομίας, εκκρεμούσης διοικητικής έρευνας εναντίον  
15 του, σε σχέση με τη διάπραξη ποινικού ή πειθαρχικού αδικήμα-  
τος. Ασκώντας αυτή την εξουσία, ο Υπουργός έθεσε τον εφεσί-  
βλητο σε διαθεσιμότητα, απόφαση την οποία ο τελευταίος προ-  
σέβαλε ως στερούμενη συνταγματικού ερείσματος.

20

Ο πρωτόδικος Δικαστής ακύρωσε την επίδικη διοικητική  
απόφαση, με το αιτιολογικό ότι ο Κ. 47, βάσει του οποίου λή-  
φθηκε, είναι αντισυνταγματικός, διαπίστωση που καταρρίπτει  
το νομικό βάθος της απόφασης.

25

Ο Γενικός Εισαγγελέας, ο οποίος εφεσίβαλε την απόφαση εκ μέ-  
ρους της Δημοκρατίας, εισηγήθηκε ότι το Σύνταγμα δεν καθιερώ-  
νει γενικό κανόνα ο οποίος αποκλείει την ανάθεση διοικητικής  
λειτουργίας σε φορείς της πολιτικής εξουσίας. Υπέβαλε, ότι η  
απαγόρευση η οποία έχει θεσμοθετηθεί, περιορίζεται σε μέλη της  
30 Δημόσιας Υπηρεσίας και συναρτάται άμεσα και αποκλειστικά με  
την τάξη πραγμάτων που εγκαθίδρυσε το Σύνταγμα με τις διατά-  
ξεις του Μέρους VII ως προς τη στελέχωση της Δημόσιας Υπηρε-  
σίας.

35

Αντίθετη θέση προβλήθηκε από τον εφεσίβλητο, ο οποίος  
υποστήριξε την ορθότητα της πρωτόδικης απόφασης και την αι-  
τιολογία στην οποία εδράζεται.

40

Οι εκατέρωθεν θέσεις ως προς τη συνταγματικότητα του Κα-  
νονισμού σκιαγραφούνται στην απόφαση της πλειοψηφίας και δε  
θα επαναληφθούν. Θα προχωρήσω και θα εκθέσω τους λόγους  
για τους οποίους καταλήγω ότι ο Κ. 47 είναι αντισυνταγματικός.

Η νομολογία αναγνωρίζει και ιχνηλατεί τη διάκριση μεταξύ πο-

λιτικής εξουσίας και διοικητικής λειτουργίας. Η διάκριση πηγάζει από σειρά διατάξεων του Συντάγματος, οι οποίες διαχωρίζουν το λειτουργικό πεδίο των φορέων της πολιτικής εξουσίας από εκείνο της διοικητικής λειτουργίας. Εξασφαλίζει το οπρόσωπο των δημοσίων υπηρεσιών, και τη λειτουργία της Διοίκησης μακριά από την πολιτική επιρροή. Η διάκριση αποβλέπει στο θεσμικό διαχωρισμό της πολιτικής εξουσίας από τη διοικητική λειτουργία. 5

Το Σύνταγμα διακρίνει την εκτελεστική από τη διοικητική λειτουργία. Η διάκριση αντανακλάται, κατ' αρχήν, στις διατάξεις των Άρθρων 179.2 και 146.1 του Συντάγματος. Και στα δύο άρθρα γίνεται ξεχωριστή αναφορά σε πράξεις εκτελεστικής και διοικητικής λειτουργίας για τον προσδιορισμό, στην περίπτωση του Άρθρου 179.2, της εμπέλειας του συνταγματικού ελέγχου και, στην περίπτωση του Άρθρου 146.1, της αρμοδιότητας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στον τομέα της αναθεωρητικής δικαιοδοσίας. Η εκτελεστική εξουσία ταυτίζεται στο Σύνταγμα με την πολιτική εξουσία και η διοικητική λειτουργία με τις δημόσιες υπηρεσίες του κράτους. 10

Η διάκριση μεταξύ των οργάνων της πολιτικής εξουσίας, αφενός, και της διοικητικής λειτουργίας, αφετέρου, έχει, όπως επιστημαίνεται στην πρωτόδικη απόφαση, βαθιές ρίζες και ανάγεται στη φιλοσοφία που διέπει την οργάνωση του κράτους. Η διάκριση, η θεσμοθέτησή της στον πολιτειακό χώρο και οι προεκτάσεις της στην καθημερινή λειτουργία του κράτους εξετάζονται στη μελέτη του Α.Γ. Τσούτσου (Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας) "ΔΙΑΚΡΙΣΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ" (Σύμμεικτα προς Τιμήν Γεωργίου Μ. Παπαχατζή), στην οποία γίνεται αναφορά από τον πρωτόδικο Δικαστή και από το κείμενο της οποίας παρατίθεται στην πρωτόδικη απόφαση το ακόλουθο απόσπασμα (σελ. 190): 20

"Ο εκ των θεμελιωτών της διοικητικής επιστήμης Woodrow Wilson, ο οποίος εχρημάτισε καθηγητής και μετέπειτα ανεδείχθη εις πρόεδρον των Ηνωμένων Πολιτειών κατά τον Α' παγκόσμιον πόλεμον, εις την μικράν αλλά βαρυσήμαντον μελέτην του, η οποία εδημοσιεύθη το 1887 υπό τον τίτλον: η σπουδή της διοικήσεως, ετόνισεν ότι η διοίκησης κείται εκτός της σφαιρας της πολιτικής και τα διοικητικά θέματα δεν είναι πολιτικά θέματα, ανέφερε δε τον γερμανόν δημοσιολόγον Bluntschli, ο οποίος είχεν είπει ότι η πολιτική είναι η κρατική δραστηριότης η αφορώσα εις ζητήματα μεγάλα και καθολικού ενδιαφέροντος, ενώ η διοικήσις είναι η δραστηριότης του κράτους, η αφορώσα εις ζητήματα ατομικού χαρακτήρος και ήσσονος σπουδαιότητος." 35 40

Η διάκριση μεταξύ πολιτικής και διοικήσεως αποτελεί, όπως τονίζεται στη μελέτη, γνώρισμα των φιλελεύθερων καθεστώτων. Τη μορφή την οποία μπορεί να προσλάβει η διάκριση στο Συνταγματικό Χάρτη σκιαγραφεί ως ακολούθως ο συγγραφέας (σελ. 189):-

5

“Την διάκρισιν αυτήν ευρίσκομεν και εις τα συνταγματικά κείμενα υπό διττήν έννοιαν, αφ’ ενός από απόψεως λειτουργικής, δηλαδή των αναλαμβανομένων καθηκόντων, αφ’ ετέρου από απόψεως οργανικής, δηλαδή του αναλόγου μηχανισμού προς άσκησιν των καθηκόντων αυτών.”

10

Η πολιτική, όπως σημειώνεται σε άλλο μέρος της μελέτης, (σελ. 194-195):-

15

“... είναι εκτός της διοικήσεως και διάφορος αυτής, διότι χαράσσει κατευθύνσεις και διαγράφει την πορείαν και τας εκδηλώσεις των φαινομένων της εξουσίας, ενώ η διοίκησις είναι υποχρεωμένη να υπακούη και να ασχολήται με όσα της αναθέτουν οι πολιτικοί παράγοντες. Η πολιτική εξουσία οικοδομεί την νομικήν ρύθμισιν εις την οποίαν υπόκειται η διοίκησις, η οποία επομένως διαδραματίζει δευτερεύοντα ρόλον.”

20

Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας καθιερώνει τη διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοικητικής λειτουργίας με τρόπο καθοριστικό. Προσδιορίζεται το αντικείμενο της πολιτικής εξουσίας και αντιδιαστέλλεται προς εκείνο της διοικητικής λειτουργίας, αφενός, και καθιερώνεται το ασυμβίβαστο του πολιτικού και του διοικητικού αξιώματος, αφετέρου.

25

30

Το Άρθρο 58 του Συντάγματος προσδιορίζει τις αρμοδιότητες των υπουργών. Καθορίζει ότι η εξουσία την οποία ασκούν είναι “εκτελεστική”. Τα κεφάλαια της εκτελεστικής εξουσίας τα οποία εξειδικεύονται ταυτίζονται με την πολιτική εξουσία. Αναφέρονται σε θέματα γενικής πολιτικής, την έκδοση γενικών οδηγιών, την εκτέλεση των νόμων και “την διοίκησιν πάντων των εμπιπτόντων κατά τα γενικώς κρατούντα εις την αρμοδιότητα του υπουργείου αυτού των ζητημάτων και υποθέσεων” - (Άρθρο 58.2(α)). Η διοίκηση, σύμφωνα με τα κρατούντα, έχει ως αντικείμενο την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Υπηρεσίας, που επιτυγχάνεται μέσω της εποπτείας της άσκησής της. Αναμφίβολα, ο υπουργός δεν μπορεί να εποπτεύει εκείνο το οποίο ο ίδιος ασκεί. Μέριμνα του υπουργού είναι η εκτέλεση των νόμων, η έκδοση γενικών οδηγιών, η κατεύθυνση και η επιτήρηση του διοικητικού έργου και όχι η συμμετοχή του στην άσκηση διοικητικών καθηκόντων.

35

40



Εξίσου σημαντική είναι η αναφορά η οποία γίνεται στο Άρθρο 58.2, αναφορικά με τη φύση της εξουσίας η οποία ανατίθεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο. Η εξουσία του Προέδρου και του Υπουργικού Συμβουλίου προσδιορίζεται, επίσης, ως "εκτελεστική". Αντιδιαστέλλεται η εκτελεστική εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου προς εκείνη του υπουργού, για τον προσδιορισμό του πεδίου των αρμοδιοτήτων του καθενός από τους δύο αυτούς φορείς της εκτελεστικής εξουσίας. Το κατάλοιπο της εκτελεστικής εξουσίας, γενικά, και σε σχέση με τη Δημόσια Υπηρεσία της Πολιτείας, ειδικά, εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου, όπως κρίθηκε στη *Theodoros G. Papapetrou and The Republic* 2 R.S.C.C. 61. 5 10

Προκύπτει από την απόφαση στην *Παπαγεωργίου και Άλλοι ν. Δημοκρατίας*, (Α.Ε. 941 και 944 - 10/4/1990), ότι το κατάλοιπο εξουσίας του Υπουργικού Συμβουλίου δεν επεκτείνεται σε κάθε κρατική λειτουργία, αλλά περιορίζεται σε κλάδους ομοιογενείς προς εκείνους που καθορίζονται στο Άρθρο 54. Κατά συνέπεια, κρίθηκε ότι το κατάλοιπο των εξουσιών του Υπουργικού Συμβουλίου δεν περιλαμβάνει εξουσία για τον τερματισμό των υπηρεσιών υπαλλήλων του δημοσίου. Η υπόθεση αφορούσε την απόλυση αξιωματικού της Αστυνομίας από το Υπουργικό Συμβούλιο, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, λόγω ερωτηματικών για την προσήλωσή του στο καθήκον. Η απόφαση ακυρώθηκε ως ληφθείσα έξω από το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου. 15 20 25

Το Άρθρο 54(γ) του Συντάγματος εντάσσει στον τομέα της εκτελεστικής εξουσίας του Υπουργικού Συμβουλίου θέματα ασφάλειας, όπως αυτά προσδιορίζονται στο Άρθρο 50 του Συντάγματος. Το Άρθρο 50Γ και, σε συνδυασμό με αυτό, το Άρθρο 54(γ) εξαιρούν από τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου θέματα "... αφορώντα εις την συνήθη λειτουργίαν της αστυνομίας και της χωροφυλακής". Η εξαίρεση των θεμάτων αυτών από τις αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου συνάδει με τα γενικά χαρακτηριστικά της εκτελεστικής εξουσίας του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία συναρτάται με θέματα γενικής πολιτικής, εποπτείας και συντονισμού των δημοσίων υπηρεσιών. 30 35

Στη *Charilaos Frangoulides (No. 2) v. The Republic of Cyprus, through The Public Service Commission* (1966) 3 C.L.R. 676, το Ανώτατο Δικαστήριο επεσήμανε, ότι η διάκριση μεταξύ των αρμοδιοτήτων υπουργού και ανώτερων λειτουργών της Δημόσιας Υπηρεσίας είναι τόσο σαφής, ώστε να μη χρειάζεται επεξήγηση. Το ασυμβίβαστο μεταξύ των αξιωμάτων του 40

- υπουργού και του δημοσίου υπαλλήλου υποδηλώνει, όπως τονίζεται στην πιο πάνω απόφαση, και τη διάφορη σφαίρα αρμοδιοτήτων και λειτουργίας του καθενός. Αυτή τούτη η δομή της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας, διαπίστωσε το Δικαστήριο, σκοπεί να καταστήσει τους δύο κλάδους της κρατικής λειτουργίας ανεξάρτητο τον ένα από τον άλλο, χάριν της διασφάλισης του ανεπηρέαστου των διορισμών, των προαγωγών και των μεταθέσεων στη Δημόσια Υπηρεσία από την πολιτική επιρροή.
- 10 Η διάκριση την οποία κάμνει το Σύνταγμα μεταξύ φορέων της εκτελεστικής και της διοικητικής λειτουργίας δεν περιορίζεται μόνο στις διατάξεις του Άρθρου 59.2 του Συντάγματος, το οποίο καθιστά το αξίωμα του υπουργού ασυμβίβαστο με εκείνο μέλους της Δημόσιας Υπηρεσίας, των Δυνάμεων Ασφαλείας και άλλων υπαλλήλων του δημοσίου, αλλά επεκτείνεται σ' όλο το φάσμα της πολιτικής εξουσίας. Εξίσου ασυμβίβαστη είναι η κατοχή του αξιώματος του βουλευτή μ' εκείνο μέλους των δημοσίων υπηρεσιών, όπως ορίζεται στο Άρθρο 70 του Συντάγματος. Το κοινό χαρακτηριστικό μεταξύ των δύο φορέων εξουσίας - του υπουργού και του βουλευτή - είναι ότι και τα δύο αξιώματα συναρτώνται με την πολιτική εξουσία, δηλαδή την εξουσία εκείνη του κράτους για την άσκηση της οποίας οι φορείς είναι υπόλογοι στο εκλογικό σώμα. Κοινός παρονομαστής της διάκρισης είναι η κατοχή, αφενός, αξιώματος της πολιτικής εξουσίας και, αφετέρου, αξιώματος της διοικητικής λειτουργίας. Η πολιτική εξουσία είναι πολιτικά και η διοικητική λειτουργία πειθαρχικά υπόλογες για τις πράξεις τους. Όπως παρατηρεί ο Α.Γ. Τσουτσος στη μελέτη του (σελ. 207), οι υπουργοί δεν έχουν ιεραρχική εξάρτηση και δεν υπέχουν πειθαρχική ευθύνη. Το αντίθετο ισχύει για όλες τις κατηγορίες υπαλλήλων του δημοσίου.
- 30 Σημασία ενέχει και ο ορισμός του δημοσίου αξιώματος στο Σύνταγμα (Άρθρο 41) για τον προσδιορισμό του ασυμβίβαστου του αξιώματος του υπουργού ή του βουλευτή με αυτό. Το Άρθρο 41 υιοθετείται στο Άρθρο 59.2 και επαναλαμβάνεται στο Άρθρο 70 του Συντάγματος. Περιλαμβάνει κάθε αξίωμα ή θέση "επ' αμοιβή" στη Δημόσια Υπηρεσία. Η Δημόσια Υπηρεσία ελέγχεται από τους φορείς της πολιτικής ζωής. Μια μορφή ελέγχου είναι και εκείνη που σχετίζεται με τον καταρτισμό και την έγκριση του Προϋπολογισμού - (βλ. Μέρος XI του Συντάγματος).
- 40 Η διάκριση μεταξύ φορέων πολιτικής και διοικητικής λειτουργίας διαπιστώθηκε και στην *Pavlou v. Returning Officer and Others* (1987) 1 C.L.R. 252. Κρίθηκε ότι τα αξιώματα του δημοτικού συμβούλου, αφενός, και του δημοσίου υπαλλήλου ή

του υπαλλήλου οργανισμού δημοσίου δικαίου, αφετέρου, είναι, όντως, ασυμβίβαστα. Όπως ανέφερα στην απόφασή μου σ' εκείνη την υπόθεση: "..., πολιτικό είναι κάθε αξίωμα που συνεπάγεται πρωτογενώς την άσκηση κρατικής εξουσίας".

5

Στη *PIK και Άλλοι v. Καραγιώργη και Άλλων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, (απόφαση πλειοψηφίας), διαπιστώθηκε κατηγορηματικά ότι το Σύνταγμα διαχωρίζει την πολιτική εξουσία από τη διοικητική λειτουργία, διάκριση η οποία αποκλείει την ανάμειξη της πολιτικής εξουσίας στη διοικητική λειτουργία. Το Σύνταγμα, τονίστηκε, "Απαγορεύει την ανάμειξη της πολιτικής εξουσίας στη διοικητική λειτουργία του κράτους". (Βλ., επίσης, *C.T.O. v. HadjiDemetriou* (.987) 3 C.L.R. 780.) Η απόφαση, βάσει της οποίας υπάλληλος του δημοσίου τίθεται σε διαθεσιμότητα, συνιστά διοικητικό μέτρο - (βλ. *Pavlatas v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 1239· *Νικολάου v. Δημοκρατίας*, (Υπόθεση Αρ. 692/92 - 22/10/92)· *Περικλέους v. Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας* (1993) 3 Α.Α.Δ. 579).

10

15

Το γεγονός ότι ο Αρχηγός και ο Υπαρχηγός της Αστυνομίας διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δεν αλλοιώνει τη λειτουργική διάκριση μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας. Ο διορισμός του Αρχηγού και του Υπαρχηγού της Αστυνομίας από τον Πρόεδρο δεν αποτελεί διοικητική, αλλά κυβερνητική πράξη (*Stokkos v. Republic* (1983) 3 C.L.R. 1411), για την οποία, όπως και για όλους τους διορισμούς ανώτατων αξιωματούχων του κράτους που ανάγονται στην αρμοδιότητά του, ο Πρόεδρος φέρει πολιτική ευθύνη.

20

25

Το Αστυνομικό Σώμα, όπως και η Δημόσια Υπηρεσία, αποτελούν όργανα του κράτους, με μόνιμη και διαχρονική αποστολή την εκτέλεση του διοικητικού έργου στους αντίστοιχους τομείς της κρατικής λειτουργίας. Οι φορείς της διοικητικής λειτουργίας δεν ταυτίζονται με τους πολιτικούς στόχους της εκάστοτε κυβέρνησεως. Το έργο τους έγκειται στη σύννομη και απρόσωπη λειτουργία της κρατικής υπηρεσίας.

30

35

Συμφωνώ με τον πρωτόδικο Δικαστή ότι συντρέχουν ιδιαίτερα ισχυροί λόγοι για το θεσμικό διαχωρισμό της λειτουργίας του Αστυνομικού Σώματος από την πολιτική εξουσία. Όπως υποδεικνύεται, στην *R. v. Metropolitan Police Commissioner* [1968] 1 All E.R. 763, στην εκτέλεση των καθηκόντων του ο αστυνομικός αντιπροσωπεύει τον ίδιο το νόμο, του οποίου είναι υπηρέτης και κανενός άλλου - (βλ., επίσης, *Grigoropoulos v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 449).

40

Οι Κανονισμοί, στους οποίους εντάσσεται ο Κ. 47, καθιερώνουν τον πειθαρχικό κώδικα του Αστυνομικού Σώματος.

- 5 Η διασφάλιση και εφαρμογή του πειθαρχικού κώδικα που προβλέπεται στους Κανονισμούς συνιστούν πτυχές της διοικητικής λειτουργίας, όπου δε χωρεί ανάμειξη της πολιτικής εξουσίας.

- 10 Με τις διατάξεις του Κ. 47 παραβιάζεται η διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και διοικητικής λειτουργίας. Παράλληλα, χρωματίζεται η διοίκηση των σωμάτων ασφαλείας από την πολιτική εξουσία, με κίνδυνο να αποταυτιστεί η Αστυνομία από τον απρόσωπο φρουρό του δικαίου. Αν ο Υπουργός παρασπονδήσει στην ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας, δεν υπόκειται στις κυρώσεις του πειθαρχικού κώδικα. Αν η ίδια εξουσία ασκηθεί από μέλος του
- 15 Αστυνομικού Σώματος, αυτό υπέχει πειθαρχική ευθύνη για τις πράξεις του. Η δυνατότητα εκτέλεσης διοικητικής ενέργειας από τους δύο φορείς εξουσίας είναι λειτουργικά παράδοξη, θεσμικά αντινομική και συνταγματικά απαράδεκτη.

- 20 Η διάκριση μεταξύ πολιτικής εξουσίας και Διοίκησης, που θέτει το Σύνταγμα, διαπερνά ολόκληρο το πεδίο της κρατικής λειτουργίας: σκοπεί να διασφαλίσει τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών μακριά από την πολιτική και να κατοχυρώσει τον πολιτικά απρόσωπο χαρακτήρα της Δημόσιας Υπηρεσίας στο σύνολό της.

25

Για τους πιο πάνω λόγους, θα απέρριπτα την έφεση.

*Η έφεση επιτυγχάνει κατά πλειοψηφία. Η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται.*