

10 Δεκεμβρίου, 1993

[ΠΙΚΗΣ, ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΠΟΓΙΑΤΖΗΣ, ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΑΡΤΕ-  
ΜΗΣ, Δ/στές]ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ /Η ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ  
ΚΑΙ/Η ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,*Εφεσεύοντες - Καθ' ων η αίτηση,*

v.

ΣΩΤΗΡΗ ΓΙΩΡΓΑΛΛΗ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

*Εφεσιβλήτων-Αιτητών.**(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1121).*

Δημόσιοι Υπάλληλοι — Διπλωματική Υπηρεσία — Επιδόματα εξωτε-  
ρικού — Οι περί Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Ειδι-  
καί Διατάξεις) Κανονισμοί του 1968-1986 Καν. 14 — Σχέδιο Επι-  
δομάτων Εξωτερικού — Αίτημα για τροποποίηση του 5  
κριστάμενου Σχεδίου Επιδομάτων — Κατά πόσο μπορούσε να κα-  
ταλήξει σε έκδοση εκτελεστής διοικητικής απόφασης.

Πράξεις ή αποφάσεις μέσα στην έννοια του Άρθρου 146 του Συντάγ-  
ματος — Κριτήριο δικαιοδοσίας — Το θέμα κατά πόσο πράξη,  
απόφαση ή παράλειψη της Διοίκησης υπόκειται στην εν λόγω δι-  
καιοδοσία εξαρτάται από το κατά πόσο εμπύπτει στον τομέα του 10  
Δημοσίου Δικαίου — Η παράλειψη απάντησης που προβλέπεται  
από το Άρθρο 29 του Συντάγματος μπορεί να προσβληθεί κάτω  
από το Άρθρο 146 αν ικανοποιεί την αρχή αυτή.

Άνηση μεταχείριση — Δεν μπορεί να εξεταστεί από το Δικαστήριο 15  
χωρίς παραδεκτή προσφυγή.

Οι εφεσιβλήτοι - αιτητές ήταν Λειτουργοί Τύπου και Πληροφο-  
ριών στο ομώνυμο Γραφείο και υπηρετούσαν ως Σύμβουλοι  
Τύπου στα Γραφεία Τύπου στις Διπλωματικές Αποστολές της Δη-  
μοκρατίας στο Λονδίνο και Ουάσιγκτον αντίστοιχα. Και οι δύο 20  
εκτός από τον μισθό τους, έπαιρναν γενικό επίδομα εξωτερικού με  
βάση την κατηγορία 7 στην οποία είχαν ενταχθεί οι θέσεις τους  
βάσει του Σχεδίου Επιδομάτων Εξωτερικού. Πάγιο αίτημά τους  
ήταν η τροποποίηση του κρισταμένου Σχεδίου Επιδομάτων, λόγω  
- όπως ισχυριζόνταν - δυσμενών διακρίσεων σε βάρος τους. Στις 25  
27/9/1988 στάλθηκε επιστολή του Υπουργείου Εξωτερικών προς  
τον Διευθυντή Υπηρεσίας Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού η  
οποία τους πληροφορούσε ότι το αίτημά τους θα εξεταστεί περαι-  
τέρω σε συνάρτηση με την υποβολή της έκθεσης της Υπηρεσιακής  
Επιτροπής που συστάθηκε με Απόφαση του Υπουργικού Συμβου-

λίου για αναβάθμιση και αναδιοργάνωση των Διτλωματικών Υπηρεσιών της Δημοκρατίας.

Οι εφεσίβλητοι - αιτητές καταχώρησαν προσφυγή σαν αποτέλεσμα της πιο πάνω επιστολής με την οποία ζητούσαν:

5 1. Δήλωση του Δικαστηρίου για άνιση μεταχείριση λόγω των επιδομάτων εξωτερικού που έπαιρναν.

2. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η συνεχής παράλειψη χορήγησης και σ' αυτούς επιδομάτων εξωτερικού και/ή ειδικών επιδομάτων είναι άκυρη.

10 3. Δήλωση του Δικαστηρίου για μη επικύρωση της απόφασης των καθ'ών η αίτηση για αναβολή εξέτασης και επίλυσης του αιτήματός τους.

15 Βάση της προσφυγής ήταν ότι η πράξη και/ή παράλειψη έπασχαν λόγω του ότι ήταν: αντίθετες προς το Σύνταγμα και τη Φυσική Δικαιοσύνη, προϋόν υπέρβασης ή κατάχρησης εξουσίας, αποτέλεσμα ελλειπών έρευνας και/ή πλημμελούς αιτιολογίας, πλάνης περί τα πράγματα και/ή το Νόμο και αποτέλεσμα παράνομης διαδικασίας.

20 Το πρωτόδικο Δικαστήριο επέτρεψε την προσφυγή αφού έκρινε ότι η επιστολή της Διοίκησης ημερ. 27/9/1988 δεν αποτελούσε απάντηση στο αίτημα των αιτητών - εφεσίβλητων κατά παράβαση του άρθρου 29 του Συντάγματος.

25 Στην έφεση προβλήθηκε ο λόγος εκ μέρους των εφεσειόντων ότι το Δικαστήριο έδωσε θεραπεία την οποία οι εφεσίβλητοι - αιτητές δεν ζητούσαν. Οι εφεσίβλητοι - αιτητές ισχυρίστηκαν ότι το Δικαστήριο είχε τέτοιο δικαίωμα με βάση τον Κανόνα 17 των περί Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου Διαδικαστικών Κανονισμών.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου επέτρεψε την έφεση και αποφάνθηκε ότι:

30 1. Όπως έχει νομολογιακά αποφασιστεί και επιβεβαιωθεί η παράλειψη απάντησης αναφορικά με το Άρθρο 29 του Συντάγματος μπορεί να προσβληθεί με βάση το άρθρο 146 αν το θέμα επί του οποίου υποβάλλεται το αίτημα στις Αρχές εμπίπτει στον τομέα του Δημόσιου Δικαίου και αν αναφέρεται στην ενάσκηση εκτελεστικής ή διοικητικής αρμοδιότητας.

35 2. Το αίτημα των αιτητών δεν μπορούσε να καταλήξει σε έκδοση διοικητικής απόφασης εκτελεστής, ώστε να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 146 του Συντάγματος.

Αναφορικά με τους λόγους έφεσης υπ' αρ. 1) και 2) ανωτέρω τους οποίους δεν επελήφθη το πρωτόδικο Δικαστήριο η Ολομέλεια

αποφάνθηκε ότι:

Το θέμα της άνωσης μεταχείρισης δεν μπορεί να εξεταστεί λόγω του ότι δεν υπάρχει προσβλητή πράξη ή παράλειψη εναντίον της οποίας να υφίσταται προσφυγή. Επιπλέον οι αιτητές απέτυχαν να αποδείξουν οποιαδήποτε δυσμενή διάκριση εναντίον τους. Η λήψη του επιδόματος εγινόταν χωρίς καμμία επιφύλαξη ή διαμαρτυρία εκ μέρους των αιτητών οι οποίοι ουδέποτε στην ουσία αμφισβήτησαν διοικητική πράξη. Ουσία του αιτήματός τους ήταν η αναθεώρηση των σχετικών Κανονισμών. Η προσφυγή θα έπρεπε να είχε απορριφθεί αναφορικά και με τις θεραπείες 1 και 2.

*Η έφεση επιτυγχάνει, η πρωτόδικη απόφαση ακυρώνεται. Δεν εκδίδεται διάταγμα για έξοδα.*

*Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:*

*Justice Party v. Republic (1986) 3 C.L.R. 187.*

*Papadopoulos v. Municipality of Nicosia (1986) 3 C.L.R. 2046.* 15

*Miliotis v. Republic (1969) 3 C.L.R. 537.*

*Pitsillos v. Republic (1984) 3 C.L.R. 1051.*

### **Έφεση.**

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Κούρρης, Δ.) που δόθηκε στις 8 Μαΐου, 1990 (Προσφυγή αρ. 23/89) με την οποία κρίθηκε ότι υπήρξε παράλειψη απάντησης κατά παράβαση του Άρθρου 29 του Συντάγματος, η οποία δεν πρέπει να είχε γίνει.

*Π. Κληρίδης, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους εφεσείοντες - καθ' ων η αίτηση.* 25

*Α. Σ. Αγγελίδης, για τους εφεσίβλητους - αιτητές.*

*Cur. adv. vult.*

*ΠΙΚΗΣ, Δ.: Την ομόφωνη απόφαση θα δώσει ο Π. Αρτέμης, Δ.* 30

*ΑΡΤΕΜΗΣ, Δ.: Οι εφεσίβλητοι-αιτητές κατείχαν τη*

- θέση Λειτουργού Τύπου και Πληροφοριών στο Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών και υπηρετούσαν ως Σύμβουλοι Τύπου στα Γραφεία Τύπου που λειτουργούν στις Διπλωματικές Αποστολές της Δημοκρατίας στο Λονδίνο και Ουάσιγκτον αντίστοιχα.

- Με βάση τον Κανονισμό 14 των Περί Εξωτερικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (Ειδικά Διατάξεις) Κανονισμών του 1968-1986, για τα μέλη της Εξωτερικής Υπηρεσίας και τους λειτουργούς άλλων Υπουργείων που υπηρετούν σε αποστολές της Δημοκρατίας στο εξωτερικό καθορίζονται κατά καιρούς από τους Υπουργούς Οικονομικών και Εξωτερικών επιδόματα εξωτερικού. Τα επιδόματα αυτά και η καταβολή τους ρυθμίζονται από το Σχέδιο Επιδομάτων Εξωτερικού, που επισυνάπτεται στην επιστολή του Υπουργείου Εξωτερικών με αρ. 6042/76/ΠΙ και ημερ. 4.10.1980, που επισυνάπτεται ως Παράρτημα στην ένσταση των εφεσεϊόντων-καθ' ων η αίτηση.

- Με βάση τις πρόνοιες του Σχεδίου αυτού, οι υπαλλήλοι που υπηρετούν σε διπλωματικές αποστολές κατατάσσονται σε κατηγορίες, για σκοπούς καθορισμού του Γενικού Επιδόματος Εξωτερικού, το οποίο δικαιούνται πέραν του μισθού τους. Η κατάταξη των υπαλλήλων σε κατηγορίες γίνεται με βάση την οργανική τους θέση και τη μισθοδοτική τους κλίμακα σε συσχετισμό με τα καθήκοντα που εκτελούν και τις κοινωνικοϋπηρεσιακές τους υποχρεώσεις.

- Η θέση Λειτουργού Τύπου και Πληροφοριών βρίσκεται ενταγμένη στην κατηγορία 7, στην οποία είναι ενταγμένες και άλλες θέσεις, με την ίδια κλίμακα μισθοδοσίας, μεταξύ των οποίων και η θέση του Ακόλουθου της Εξωτερικής Υπηρεσίας. Ας σημειωθεί ότι στην περίπτωση του αιτητή Γιωργαλλή, ο οποίος υπηρετούσε με σύμβαση ως Σύμβουλος Τύπου κατά την ημερομηνία που τέθηκε σε ισχύ το Σχέδιο Επιδομάτων, έγινε σαφής πρόνοια όπως του καταβάλλεται Γενικό Επίδομα Εξωτερικού με βάση την κατηγορία 7.

Οι αιτητές, σε διάφορα χρονικά διαστήματα, υπέβαλαν διάφορες διαμαρτυρίες για τα επιδόματα που τους καταβάλλονταν, ισχυριζόμενοι ότι γίνονταν δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος τους. Πάγιο αίτημά τους ήταν η τροποποίηση του υφιστάμενου Σχεδίου Επιδομάτων. Οι ενστάσεις τους αυτές εξετάζονταν σε διάφορες συσκέψεις και συνεδριάσεις από υποεπιτροπές στα Υπουργεία Οικονομικών, Εξωτερικού και αλλού. Στις 27.9.88 στάλθηκε επιστολή του Υπουργείου Εξωτερικών απευθυνόμενη προς το Διευθυντή Υπηρεσίας Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού, της οποίας το περιεχόμενο ήταν το ακόλουθο:

"Έχω οδηγίες να αναφερθώ στην επιστολή σας με αρ. 13.12.23 και ημερ. 23.7.88 και να σας πληροφορήσω ότι η θέση του Υπουργείου τούτου είναι όπως το πιο πάνω θέμα θα πρέπει να αφηθεί να εξετασθεί περαιτέρω σε συνάρτηση με την υποβολή της έκθεσης της Υπηρεσιακής Επιτροπής που συστάθηκε με την Απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 29.993 της 7.4.88 για την αναβάθμιση και αναδιοργάνωση των Διπλωματικών Υπηρεσιών της Δημοκρατίας."

Ως επακόλουθο της επιστολής αυτής οι εφεσίβλητοι αιτητές κατεχώρησαν την προσφυγή 23/89, που αποτελεί το αντικείμενο της έφεσης, με την οποία ζητούσαν:

"1. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η μεταχείριση που τυγχάνουν οι αιτητές όσο αφορά τα επιδόματα εξωτερικού αποτελεί ή ισοδυναμεί με άνιση δυσμενή μεταχείριση η οποία και θα πρέπει να κηρυχθεί άκυρη.

2. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η συνεχής παράλειψη χορήγησης και στους αιτητές των επιδομάτων εξωτερικού και/ή των ειδικών επιδομάτων είναι άκυρη και πως ότι παραλήφθηκε θα πρέπει να διενεργηθεί.

3. Δήλωση του Δικαστηρίου με την οποία να μη επικυρώνεται η απόφαση των καθ' ων η αίτηση για αναβολή εξέτασης και επίλυσης του θέματος."

Η προσφυγή βασίστηκε στο ότι η πράξη και/ή παράλειψη έπασχαν γιατί ήταν (α) αντίθετες προς το Σύνταγμα και τη Φυσική Δικαιοσύνη, (β) προϊόν υπέρβασης ή κατάχρησης εξουσίας, (γ) αποτέλεσμα ελλειπούς έρευνας και/ή 5 πλημμελούς αιτιολογίας, (δ) πλάνης περί τα πράγματα και/ή το Νόμο και (ε) αποτέλεσμα διαδικασίας παράνομης.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επιστολή της Διοίκησης, ημερ. 27.9.88, δεν αποτελούσε απάντηση προς το αίτημα τους, όπως προνοεί το 10 'Άρθρο 29 του Συντάγματος και αποφάσισε ότι υπήρξε παράλειψη απάντησης κατά παράβαση του 'Αρθρου αυτού, η οποία δεν έπρεπε να είχε γίνει, και, όπως αναφέρει ο Δικαστής, "η προσφυγή επιτυγχάνει στην υπ'αρ.3 15 θεραπεία στην οποία εμπίπτει και το αίτημα αυτό". Το πρωτόδικο Δικαστήριο μετά το συμπέρασμα του αυτό δεν ασχολήθηκε με τις αιτούμενες θεραπείες (1) και (2) που εκτίθενται πλιό πάνω.

Οι καθ' ων η αίτηση εφεσίβαλαν την πλιό πάνω απόφαση. Ένα από τα παράπονα τους που αναπτύχθηκε ενώπιον μας είναι ότι το Δικαστήριο έδωσε ουσιαστικά 20 θεραπεία την οποία οι αιτητές δεν ζητούσαν με την προσφυγή τους. Η απάντηση των εφεσιβλήτων-αιτητών είναι ότι με βάση τον Κανόνα 17 των Περί Ανωτάτου Συνταγματικού 25 Δικαστηρίου Διαδικαστικών Κανονισμών είχε δικαίωμα το Δικαστήριο να αχθεί στην απόφασή του αυτή, έστω και αν η θεραπεία δεν εξητείτο ρητώς.

Στην απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Justice Party v. Republic* (1986) 3 30 C.L.R. 187 αποφασίστηκε ότι, αναφορικά με το 'Άρθρο 29 του Συντάγματος για να μπορεί η παράλειψη απάντησης να προσβληθεί με βάση το άρθρο 146 πρέπει το θέμα επί του οποίου υποβάλλεται το αίτημα στις Αρχές να εμπίπτει στον τομέα του Δημόσιου Δικαίου και να αναφέρεται στην 35 ενάσκηση εκτελεστικής ή διοικητικής αρμοδιότητας. Ο Πικής, Δ., εκδίδοντας την απόφαση της Ολομέλειας ανέφερε τα ακόλουθα στη σελ.191:

"(b) For the default to be justiciable under Article 146 the matter on which the authorities are petitioned must be in the domain of public law and further refer to the exercise of executive or administrative competence. If that be the case and there is default to make reply, 5

(c) An aggrieved party may have recourse under Article 146 without proof of further prejudice.

....."

Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε και στην υπόθεση *Papadopoulos v. Municipality of Nicosia* (1986) 3 C.L.R. 2046. 10

Η επιστολή των εφεσίβλητων-αιτητών ημερ. 23.7.88, στην οποία αναφέρεται η επίδικη απόφαση που περιέχεται στην επιστολή του Υπουργείου Εξωτερικών ημερ. 27.9.88, ουδέποτε τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου. Εντούτοις 15 είναι καθαρό από τα υπόλοιπα έγγραφα που βρίσκονται ενώπιόν μας και προκύπτει σαφώς και από τις αγορεύσεις ενώπιόν μας ότι το τι οι αιτητές ζητούσαν ήταν ουσιαστικά η αναθεώρηση των Κανονιστικών Διοικητικών Πράξεων που καθόριζαν τα επιδόματα εξωτερικού για τις διάφορες κατηγορίες υπαλλήλων, με βάση τις οποίες 20 πληρώνονταν το επίδομα, για το οποίο υπέβαλαν τα παράπονα τους. Ως εκ τούτου προκύπτει σαφώς ότι το αίτημα των αιτητών ήταν η αναμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου ως θέμα πολιτικής και αξιολόγησης των καθηκόντων και αναγκών της θέσης Συμβούλου Τύπου και έτσι 25 δεν μπορούσε να καταλήξει σε έκδοση διοικητικής απόφασης εκτελεστής, ώστε να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, το πρωτόδικο Δικαστήριο έσφαλλε με την έκδοση 30 απόφασης υπέρ των αιτητών.

Θα πρέπει τώρα να εξετάσουμε τις άλλες δύο θεραπείες που ζητούσαν οι αιτητές και των οποίων δεν επιλήφθηκε το πρωτόδικο Δικαστήριο. Είναι φανερόν ότι, για να εξεταστεί θέμα άνισης μεταχείρισης, θα πρέπει πρώτα 35

- να υπάρχει προσβλητή πράξη ή παράλειψη εναντίον της οποίας να υφίσταται προσφυγή. Εφόσον στην παρούσα περίπτωση τέτοια πράξη ή παράλειψη δεν υπήρχε το Δικαστήριο δεν θα μπορούσε να εξετάσει το επιχείρημα των αιτητών χωρίς παραδεκτή προσφυγή. Εκτός τούτου, το βάρος απόδειξης δυσμενούς διάκρισης βρισκόταν στους ώμους των αιτητών (δέστε *Miliotis v. Republic* (1969) 3 C.L.R. 537, *Pitsillos v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 1051) και οι αιτητές απέτυχαν να αποδείξουν οποιαδήποτε τέτοια
- 5 διάκριση. Οι αιτητές έπαιρναν επίδομα σύμφωνα με τους σχετικούς κανονισμούς, ανάλογα με την κατηγορία στην οποία κατατάσσονταν, επίδομα ας σημειωθεί που λάμβαναν χωρίς καμιά επιφύλαξη ή διαμαρτυρία. Οι αιτητές
- 10 ουδέποτε στην ουσία αμφισβήτησαν διοικητική πράξη αλλά η ουσία του αιτήματός τους, όπως αναφέραμε και
- 15 πιο πάνω, ήταν η αναθεώρηση των σχετικών Κανονισμών.

Κατά συνέπεια, καταλήγουμε ότι η προσφυγή θα έπρεπε να είχε απορριφθεί αναφορικά και με τις θεραπείες (1) και (2).

- 20 Κάτω από το φως των πιο πάνω η έφεση επιτυγχάνει και η πρωτόδικη απόφαση ακυρώνεται. Δεν εκδίδουμε διάταγμα για έξοδα.

*Η έφεση επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*