

1 Σεπτεμβρίου, 1995

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΤΑΞΗΣ,

Καθ' ου η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1071/94)

Συνταγματικό Δίκαιο — Αρχή της διάκρισης των λειτουργιών — Θεωρία, θεμελίωση, νομολογία — Ειδικά το ζήτημα της πειθαρχικής αρμοδιότητας επί κρατικών υπαλλήλων.

Συνταγματικό Δίκαιο — Αντισυνταγματικότητα νόμου — Δικαστικός έλεγχός της — Μεθολογία — Θεωρία και νομολογία. — Η διάταξη του Καν. 47(1) των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικοί) Κανονισμών του 1989 (Κ.Δ.Π. 53/89) κρίθηκε αντισυνταγματική ως αντιβαίνουσα στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Αστυνομική Δύναμη Κύπρου — Αξιωματικοί — Ανώτεροι αξιωματικοί — Πειθαρχική αρμοδιότητα — Ειδικά η θέση σε διαθεσιμότητα ανώτερου Αξιωματικού — Η σχετική απ' ευθείας αρμοδιότητα του Υπουργού Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης με βάση τον Καν. 47(1) των Περί Αστυνομίας (Πειθαρχικοί) Κανονισμών του 1989 (Κ.Δ.Π. 53/89) — Κρίθηκε αντισυνταγματική ως αντιβαίνουσα στην αρχή της διάκρισης των πολιτειακών λειτουργιών — Περιστάσεις και ανάλυση.

Ο αιτητής προσέβαλε με την προσφυγή τη θέση του σε διαθεσιμότητας αλλά το αντικείμενο της διαδικασίας περιορίστηκε στον έλεγχο της συνταγματικότητας της αρμοδιότητας, με βάση τους περί Αστυνομίας Κανονισμούς, του Υπουργού Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης να ενεργεί ο ίδιος προκειμένου να τεθεί ανώτερος Αξιωματικός της Αστυνομικής Δύναμης, όπως ο αιτητής, σε διαθεσιμότητα.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση,

αποφάσισε ότι:

- 5 1. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργικών, χωρίς να είναι ρητά διατυπωμένη στο κείμενο του Συντάγματος, συνάγεται αφίσα από πολλές επιμέρους διατάξεις του και από το όλο πνεύμα που διέπει τον πολιτειακό μας χάρτη. Είναι αναπόσπαστο στοιχείο του δικαϊκού στοιχείου.

10 Η απόφαση *P.I.K. ν. Καραγιώργη & Άλλων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, οροθετεί και συγχρόνως προσδιορίζει τη μεθοδολογία του δικαστικού ελέγχου των νόμων ή κανονισμών των οποίων αμφισβητείται η συνταγματικότητα.

15 Ο σταθερός και μόνιμος γνώμονας κρίσης της συνταγματικότητας είναι το ίδιο το Σύνταγμα. Δεν μπορεί να αντληθεί επιχείρημα υπέρ της συνταγματικότητας από άλλες διατάξεις του κρίσιμου νομοθετήματος ή άλλου. νόμου.

20 Η υπηρεσιακή υπόσταση των κρατικών υπαλλήλων πρέπει να μένει ανεπηρέαστη από την πολιτική εξουσία. Παρατίθεται μία από τις κυριότερες αιτιολογικές σκέψεις στην *Καραγιώργη*, ανωτέρω, που βρίσκεται στις σελ. 179 και 180:

25 "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) ν. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 676). Σκοπός είναι, όπως υποδεικνύεται στη 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".

- 35 2. Ο Καν. 47(1) των περί Αστυνομίας (Πειθαρχικοί) Κανονισμών του 1989 (Κ.Δ.Π. 53/89) είναι υπό κάποια έννοια νεοπαγής θεσμός. Έχει εισαχθεί το 1989. Στους καταργηθέντες κανονισμούς υπήρχε πρόνοια για το σχετικό μέτρο (interdiction), αλλά την
- 40 εξουσία ασκούσε αστυνομικός διευθυντής με την έγκριση του Αρχηγού Αστυνομίας για οποιαδήποτε μέλος της Δύναμης με βαθμό κατώτερου του Αστυνόμου Β' (assistant superintendent): Καν. 23. Ο Καν. 47(1) παρέχει την αποφασιστική αρμοδιότητα περί θέσεως ανώτερου αξιωματικού σε διαθεσιμότητα στον ίδιο τον Υπουργό. Σε καμιά από τις πρόνοιες του Άρθρου 58 του Συντάγ-

- ματος, που διαγράφει τις εξουσίες του αξιώματος, δεν μπορεί να θεμελιωθεί τέτοια εξουσία. Ούτε το Μέρος VII του Συντάγματος, που περιέχει τα Άρθρα 129 τα οποία αφορούν τις Δυνάμεις Ασφαλείας περιλαμβανομένης και της Αστυνομίας, παρέχει έρεισμα για τέτοια αρμοδιότητα. Γίνεται μόνο πρόβλεψη στο Άρθρο 132 για διορισμό του Αρχηγού και Υπαρχηγού Αστυνομίας από τον Πρόεδρο και Αντιπρόεδρο της Δημοκρατίας αντίστοιχα. Η υπόθεση **Παπαλεοντίου** είχε διαφορετικό αντικείμενο. Πέραν τούτου δε συζητήθηκε καν θέμα αντισυνταγματικότητας. 5
3. Η διάκριση πολιτικής εξουσίας και διοίκησης, που αποτελεί πάγια νομολογιακή αντίληψη, μπορεί και πρέπει να επεκταθεί για να καλύψει και την περίπτωση της Αστυνομίας. Υπάρχουν ισχυρότεροι λόγοι που επιβάλλουν το διαχωρισμό. Η αστυνομία κατ' εξοχήν πρέπει να ευρισκείται 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. 10
- Συμπεραίνεται 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. 20
- Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.* 25
- Αναφερόμενες υποθέσεις:*
- Frangoulides v. Republic (1966) 3 C.L.R. 676,*
- Papaleontiou v. Republic (1970) 3 C.L.R. 54,* 30
- Papaphilippou v. Republic 1 R.S.C.C. 62,*
- Georghiadis v. Republic (1966) 3 C.L.R. 252,* 35
- Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (1994) 3 Α.Α.Δ. 93,*
- P.I.K. v. Καραγιώργης κ.ά (1991) 3 Α.Α.Δ. 159,*
- Marbury v. Madison 5 U.S. (1 Cr.) 137 [1803],* 40
- Cyprus Tourism Organization v. Hadjidemetriou (1987) 3 C.L.R. 780.*

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του καθ' ου η αίτηση ημερομηνίας 15/12/94 με την οποία έθεσε τον αιτητή σε διαθεσιμότητα.

5

Α. Σ. Αγγελίδης με Π. Μιχαήλ για Α. Παπαχαραλάμπους, για τον Αιτητή.

10

Μ. Φλωρέντζος, Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, για τον Καθ' ου η αίτηση.

Cur. adv. vult.

15

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Συζητήθηκε στην υπό κρίση υπόθεση, εκτός πολλών άλλων, και σημαντικό συνταγματικό θέμα με ευρύτερες επιπτώσεις. Ηγέρθη υπό τις συνθήκες που θα περιγράψω τώρα. Ο αιτητής είναι Ανώτερος Αστυνομός. Με απόφαση ημερ. 15/12/94 (παράρτημα Ε) ο Υπουργός Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης (καθού η αίτηση) έθεσε τον αιτητή σε διαθεσιμότητα "από την ημερομηνία έναρξης της δεύτερης φάσης ερευνών, όπως αναφέρεται στην τελευταία παράγραφο του Ενημερωτικού Σημειώματος ημερ. 24/11/94". Το Ενημερωτικό Σημείωμα (παράρτημα Β) είναι έγγραφο του Υπαρχηγού Αστυνομίας προς τον Αρχηγό της.

20

25

Η θέση του αιτητή σε κατάσταση διαθεσιμότητας αιτιολογείται στην παραπάνω απόφαση σε συνάρτηση "με το ενδεχόμενο διάπραξης από μέρους του (αιτητή) πειθαρχικών αδικημάτων που περιγράφονται στο πιο πάνω Ενημερωτικό Σημείωμα". Υπάρχει όντως στο σημείωμα, που αποτελείται από 6 σελίδες, μακρύς κατάλογος υποθέσεων, πειθαρχικού χαρακτήρα, που εντάσσονται σε 5 κατηγορίες:

30

(α) Εντάλματα/αγωγές εναντίον του κ. Κωνσταντινίδη (αιτητή).

35

(β) Παρεμβάσεις του ιδίου στον τρόπο εκτέλεσης δικαστικών ενταλμάτων εισπραξης προστίμων.

(γ) Παρεμβάσεις του στη διερεύνηση ποινικών υποθέσεων.

(δ) Κλείσιμο ποινικών υποθέσεων.

40

(ε) Επηρεασμός μαρτύρων.

Η πειθαρχική εξουσία στην Αστυνομία ασκείται στο πλαίσιο των κανονιστικών ρυθμίσεων που θεσπίζει το Υπουργικό Συμβούλιο με γνωμοδότηση του Αρχηγού Αστυνομίας: άρθρ. 10 του

περί Αστυνομίας Νόμου, Κεφ. 285 (όπως έχει τροποποιηθεί). Μεταξύ άλλων ζητημάτων, οι κανονισμοί μπορεί να προβλέψουν για αναστολή υπηρεσιών και διαθεσιμότητα: άρθρ. 10(2)(δ). Από το Μάρτιο του 1989 ισχύουν οι περί Αστυνομίας (Πειθαρχικοί) Κανονισμοί του 1989. Κατάργησαν και αντικατέστησαν τους προϋφιστάμενους περί Αστυνομίας (Πειθαρχικούς) Κανονισμούς του 1958 μέχρι 1982 (βλέπε Καν. 58 της Κ.Δ.Π. 53/89).

5

Οι νέοι κανονισμοί περιέχουν ιδιαίτερες πρόνοιες που αναφέρονται στην πειθαρχική ευθύνη των ανώτερων αξιωματικών. Θα μπορούσε στο σημείο αυτό να υπομνησθεί ότι σύμφωνα με τις ερμηνευτικές διατάξεις του άρθρ. 2 του νόμου "ανώτερος αξιωματικός" θεωρείται "κάθε μέλος της Δύναμης βαθμού Αστυνομίου Β' και ανώτερου". Ο αιτητής είναι με την έννοια αυτή ανώτερος αξιωματικός: βλέπε άρθρ. 4 του νόμου που αναφέρεται στους βαθμούς και γενικότερα στη συγκρότηση της Δύναμης.

10

15

Ο Υπαρχηγός Αστυνομίας ενεργεί, στην παρούσα περίπτωση, με την ιδιότητα του "ερευνώντος αξιωματικού". Τον είχε διορίσει ο Αρχηγός από 12/7/94 με την έγκριση του Υπουργού, όπως ακριβώς ορίζει ο Καν. 32(2). Η πρόνοια αυτή, όπως και ορισμένες άλλες στις οποίες θα αναφερθούμε, συγκαταλέγεται μεταξύ εκείνων που ρυθμίζουν την πειθαρχική διαδικασία για ανώτερους αξιωματικούς και βρίσκεται στο μέρος των κανονισμών που φέρει ανάλογη επικεφαλίδα.

20

25

Για να ολοκληρωθεί το ιστορικό θα μπορούσε εδώ να λεχθεί ότι ο ερευνών αξιωματικός εισηγήθηκε την απομάκρυνση του αιτητή από τη θέση του από 24/11/94. Η άποψή του διατυπώνεται στο Σημείωμα, παράρτημα Β, στη σελ. 6 υπό τον τίτλο "Παρατηρήσεις". Αφού επισημαίνεται ότι μεγάλος αριθμός μαρτύρων είναι μέλη της Αστυνομικής Διεύθυνσης Πάφου, της οποίας ο αιτητής προϊστάτο κατά τον κρίσιμο χρόνο, λέγει επί λέξει:

30

"..... έχω σοβαρούς λόγους να πιστεύω ότι η παρουσία του στην Αστυνομική Διεύθυνση Πάφου κατά τη διάρκεια των ερευνών θα επηρεάσει αρνητικά την ομαλή διεξαγωγή της. Υπολογίζεται ότι ο νέος κύκλος των ερευνών μου θα αρχίσει αμέσως μετά τις γιορτές των Χριστουγέννων."

35

40

Και για να μη λείπει τίποτε από την εικόνα πρέπει να καταγραφούν και οι μετέπειτα ενέργειες, που κορυφώθηκαν με τη λήψη της επίδικης απόφασης. Άλλωστε οι εισηγήσεις των δικηγόρων του αιτητή ασχολούνται με κάθε τέτοια ενέργεια ή διαδικαστικό βήμα, υπο-

βάλλοντας τις σε έντονη κριτική και εξάγοντας συμπεράσματα και λόγους ακυρότητας της απόφασης για διαθεσιμότητα. Την εισήγηση για απομάκρυνση του αιτητή ενστερνίστηκε ο Αρχηγός, που σε επιστολή του προς τον Υπουργό γράφει και τα εξής σαν κατακλείδα:

5

"Δεδομένου ότι τα μέλη της Αστυνομικής Διεύθυνσης βρίσκονται υπό τη συνεχή επιτήρηση και τις διαταγές του κ. Δ. Κωνσταντινίδη, οι πιθανότητες επηρεασμού των ανακρίσεων, λόγω της εκεί παρουσίας του, παρουσιάζονται αυξημένες, γιατί και ασπάζομαι την εισήγηση του Ερευνώντα Αξιωματικού για απομάκρυνσή του από τη θέση του. Αντίγραφο του Ενημερωτικού Σημειώματος βάσει του οποίου έγινε η προφορική ενημέρωσή σας από τον Υπαρχηγό, επισυνάπτεται."

10

15

Πρόκειται προφανώς για το παράρτημα Β.

20

Ακολούθησε στις 12/12/94 διαβούλευση του Υπουργού με τον Αρχηγό που κράτησε 2 1/2 περίπου ώρες. Όπως διαβάζουμε στο πρακτικό (παράρτημα Δ) τιτλοφορούμενο "Σημείωμα Διαβουλεύσεων Υπουργού" αντικείμενο της σύσκεψης ήταν "κατά πόσον συντρέχουν λόγοι για να τεθεί ο κ. Δ. Κωνσταντινίδης σε διαθεσιμότητα". Σε αυτήν, όπως προκύπτει από το παράρτημα Δ, παρευρέθηκαν ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου και ο Πρώτος Διοικητικός Λειτουργός.

25

30

Είναι στην προκειμένη περίπτωση φανερό ότι ο Υπουργός, λαμβάνοντας την επίδικη απόφαση, έκαμε χρήση της εξουσίας που του παρέχει ρητά ο Καν. 47 (1) της Κ.Δ.Π. 53/89. Την επικαλείται στην απόφασή του Παράρτημα Ε. Είναι ορθό να έχουμε υπόψη το ακριβές περιεχόμενο της παραγράφου 1 του Κανονισμού:

35

"47(1) Σε περίπτωση κατά την οποία διεξάγεται αστυνομική έρευνα εναντίον οποιουδήποτε ανώτερου αξιωματικού για τους σκοπούς ποινικής δίωξης του ή διατάσσεται η έρευνα εναντίον του για πειθαρχικό αδίκημα ο Υπουργός, κατόπιν διαβουλεύσεων με τον Αρχηγό, μπορεί να τον θέσει σε διαθεσιμότητα κατά τη διάρκεια της έρευνας και μέχρι την τελική συμπλήρωση της υπόθεσης."

40

Η εισήγηση για αντισυνταγματικότητα της πρόνοιας αυτής δεν έχει ως έρεισμα οποιαδήποτε συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη. Στηρίζεται στην άποψη ότι η όλη δομή του κυπριακού Συντάγματος εμπεριέχει και διασφαλίζει το διαχωρισμό των εξουσιών. Έτσι δεν είναι επιτρεπτή η ενάσκηση πειθαρχικής δικαιοδοσίας από την πολιτική εξουσία. Όπως το έθεσε ο δικηγόρος του

αιτητή ο Υπουργός "ως ευρισκόμενος εκτός υπηρεσίας και ως πολιτικό πρόσωπο με κομματική διάσταση" δεν μπορεί να έχει στα χέρια του εξουσίες που δεν έχουν σχέση με τη γενική πολιτική του κράτους και αφορούν υπηρεσιακά θέματα. Για να ενισχύσει την άποψή του ο κ. Αγγελίδης αναφέρθηκε στην απόφαση **Φραγκουλίδης ν. Δημοκρατίας (Αρ. 2)** (1966) 3 Α.Α.Δ. 676. Και συνέχισε λέγοντας ότι ούτε με το άρθρο 58 του Συντάγματος, που αποτελεί το πλαίσιο εξουσίας και αρμοδιοτήτων κάθε υπουργού, μπορεί να συνδεθεί - και να δικαιολογηθεί από συνταγματική σκοπιά - η εξουσία που απονέμει ο Καν. 47(1) στον Υπουργό να θέτει ανώτερο αξιωματικό της Αστυνομίας σε διαθεσιμότητα.

Μπορεί στο σημείο αυτό να σημειωθεί πως παράλληλα με τον ισχυρισμό αντισυνταγματικότητας του άρθρ. 47(1) ο κ. Αγγελίδης έθιξε και θέμα ότι η διάταξη αυτή δεν καλύπτεται από την εξουσιοδοτική ρήτρα του νόμου, δηλαδή, το άρθρ. 10(2)(δ) που προαναφέρθηκε. Εκφεύγει των ορίων της εξουσιοδότησης και είναι, επομένως, *ultra vires*. Σε αντίκρουση λέχθηκε ότι εφόσον ο νόμος εξουσιοδοτεί με ρητή διάταξή του τη ρύθμιση του θέματος, οι κανονισμοί μπορεί να καθορίσουν και το όργανο που ασκεί την αρμοδιότητα. Δεν υπάρχει αποχρών λόγος γιατί το όργανο αυτό να μην είναι ο ίδιος ο Υπουργός στον οποίο και υπάγεται η Αστυνομική Δύναμη. Ας σημειωθεί εδώ για την ακρίβεια ότι ο Υπουργός έχει τη γενική επίβλεψη της Δύναμης και μπορεί να εκδίδει οδηγίες για την αποτελεσματικότερη εκτέλεση των καθηκόντων της (άρθρ. 3Α του Νόμου). Ο δικηγόρος της Δημοκρατίας επικαλέστηκε το άρθρ. 13 του νόμου, με βάση το οποίο ο Υπουργός μπορεί, κατόπιν σύστασης του Αρχηγού, να προάγει και απολύει τους ανώτερους αξιωματικούς, για να επιχειρηματολογήσει ότι είναι επιτρεπτό να ασκεί και την ήσσονος σπουδαιότητας αρμοδιότητα που αφορά στη διαθεσιμότητά τους. Η οροθέτηση των αρμοδιοτήτων του Υπουργού από το νόμο του παρέχει την ευχέρεια να επιβάλλει σε ανώτερους αξιωματικούς την προσωρινή αποχή από τα καθήκοντά τους με το μέτρο της διαθεσιμότητας.

Αναφορικά με τον ισχυρισμό αντισυνταγματικότητας η ουσία της απάντησης είναι αποπλιστικά απλή. Ο κ. Φλωρεντίος υπέβαλε πως δε γεννάται τέτοιο θέμα γιατί "οι Δυνάμεις Ασφαλείας" όπως το διατύπωσε "παρουσιάζουν μία ιδιομορφία έναντι της δημόσιας υπηρεσίας", υπονοώντας ότι ο χαρακτήρας τους δικαιολογεί διαφορετική αντιμετώπιση, όπως αυτή που ενσωματώνει ο Καν. 47(1). Και παρέπεμψε στη νομοθεσία που διέπει τη συγκρότηση του στρατεύματος Περαιτέρω υπέμνησε την ύπαρξη τεκμηρίου υπέρ της συνταγματικότητας νόμου ή κανονισμού. Και ότι σύμφωνα με την πάγια νομολογιακή αντίληψη το βάρος απόδειξης

επωμίζεται ο επικαλούμενος την αντισυνταγματικότητα.

- 5 Για να υποστηρίξει τις απόψεις του ο δικηγόρος της Δημοκρατίας παρέπεμψε στην υπόθεση **Ανδρέας Παπαλεοντίου ν. Δημοκρατίας** (1970) 3 Α.Α.Δ. 54, την οποία ουσιαστικά παραλλήλισε με την κρινόμενη. Ήταν υπόθεση στην οποία αμφισβητήθηκε η νομιμότητα του διορισμού ερευνητή σε πειθαρχική διαδικασία εναντίον δημόσιου υπαλλήλου. Η διαδικασία κατέληξε σε καταδίκη και υποβιβασμό του υπαλλήλου σε κατώτερη θέση, κύρωση που επέβαλε η Επιτροπή
- 10 Δημόσιας Υπηρεσίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 33/67, που στο μεταξύ καταργήθηκε. Την εξουσία διορισμού ερευνητών λειτουργού παρείχε το άρθρ. 80(β) σε συνδυασμό με τον Καν. 1 του Μέρους Ι του Δεύτερου Πίνακα, στην αρμόδια αρχή. Την αρχή αυτή, σύμφωνα με τις ερμηνευτικές διατάξεις του άρθρ. 2, αποτελεί ο
- 15 Υπουργός που ενεργεί "συνήθως διά του Γενικού Διευθυντού του Υπουργείου αυτού". Δεν είχε διευκρινιστεί από τη μαρτυρία ποίο όργανο προέβη στο διορισμό. Εν πάση περιπτώσει η πράξη προήλθε είτε από τον Έπαρχο με την έγκριση του Γενικού Διευθυντή ή από τον τελευταίο μέσω του Επάρχου. Ο Υπουργός απλώς πληροφορήθηκε το συμβάν εκ των υστέρων. Κρίθηκε ότι ο διορισμός έπασχε
- 20 γιατί δεν τηρήθηκε πρακτικό, κυρίως όμως γιατί παραβιάστηκαν οι παραπάνω ρητές διατάξεις του νόμου.

- 25 Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, χωρίς να είναι ρητά διατυπωμένη στο κείμενο του Συντάγματος, συνάγεται αφίσα από πολλές επιμέρους διατάξεις του και από το όλο πνεύμα που διέπει τον πολιτειακό μας χάρτη. Είναι αναπόσπαστο στοιχείο του δικαίου μας συστήματος. Υπάρχει στο θέμα αυτό πλούσια και σταθερή νομολογία, που αρχίζει από την εγκαθίδρυση της Κυπριακής Δημοκρατίας με την απόφαση **Παπαφιλίππου ν. Δημοκρατίας** 1 Α.Α.Σ.Δ. 62. Βλέπε επίσης **Γεωργιάδης ν. Δημοκρατίας** (1966) 3 Α.Α.Δ. 252 και τις πρόσφατες αποφάσεις, που περιέχουν τις γνωματεύσεις του δικαστηρίου στην **Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων** (1994) 3 Α.Α.Δ. 93. Δε θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι η παρατήρηση του καθηγητή Α. Θ. Τσάτσου "Συνταγματικό Δίκαιο" Τόμος Β, σελ. 130, "η θεμελιώδης αυτή αρχή αποτελεί την κατ' εξοχήν οργανωτική βάση του πολιτεύματος", θα μπορούσε με πιστότητα να χαρακτηρίσει και τη δική μας κατάσταση και προσέγγιση.

- 40 Η αρχή αυτή που έχει τις ρίζες της στον Αριστοτέλη (έστι δε τρία μέρη των πολιτειών πασών το βουλευόμενον περί των κοινών το περί τας αρχάς το δικάζον) αναπτύχθηκε κατά την περίοδο του Διαφωτισμού από τον Montesquieu και αποτέλεσε την πυξίδα των δημοκρατικών συνταγμάτων. Την πο-

ρεία και το ουσιαστικό περιεχόμενο του δόγματος (όπως κάποτε αποκαλείται) θέτει σύντομα άλλα διεισδυτικά ο καθηγητής Α. Μάνεσης "Συνταγματική Θεωρία και Πράξη" σελ. 546 και 547:

"Ένα άλλο στοιχείο του φιλελεύθερου πολιτεύματος είναι η οργανική διάκριση των εξουσιών. Δεν πρόκειται για το θέμα που ξεκινάει από τον Αριστοτέλη, αν δηλαδή υπάρχουν τρεις ουσιαστικά διαφορετικές λειτουργίες της κρατικής εξουσίας - η 'πολιτική Τριάδα': νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική -, αλλά για την κατανομή της άσκησης της σε διαφορετικά κρατικά όργανα, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρηση της εξουσίας. Η ρήση του Montesquieu 'κάθε άνθρωπος που ασκεί εξουσία τείνει να την καταχραστεί: προχωρεί ώσπου να συναντήσει φραγμούς'· γι' αυτό πρέπει 'τα πράγματα να είναι διευθετημένα έτσι ώστε η εξουσία να αναχαιτίζει την εξουσία' (il faut que le pouvoir arrete le pouvoir) υλοποιήθηκε στην αποκληθείσα 'οργανική' διάκριση των εξουσιών: άλλοι να νομοθετούν, άλλοι να κυβερνούν και διοικούν, άλλοι να δικάζουν."

Η απόφαση *P.I.K. v. Καραγιώργη και Άλλων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, οροθετεί και συγχρόνως προσδιορίζει τη μεθοδολογία του δικαστικού ελέγχου των νόμων ή κανονισμών των οποίων αμφισβητείται η συνταγματικότητα. Διαβάζουμε τα εξής στη σύνοψη στη σελ. 161:

"Η μεθοδολογία κρίσης της συνταγματικότητας των νόμων έγκειται στην αντιπαραβολή των προνοιών τους με τις διατάξεις και υπόβαθρο του Συντάγματος που κατ' ισχυρισμό παραβιάζονται. Η σκοπιμότητα και η σοφία των προνοιών του νόμου εκφεύγει του συνταγματικού ελέγχου. Εφόσον ο νόμος ευρίσκεται μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος, αποκλειστικός κριτής του περιεχομένου του είναι ο νομοθέτης, η Βουλή των Αντιπροσώπων."

Η αντιμετώπιση αυτή δεν αφίσταται από την προσέγγιση του ελληνικού συνταγματικού δικαίου, όπως προκύπτει από το παρακάτω απόσπασμα της μελέτης του Απόστολου Παπαλάμπρου, που διετέλεσε αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο Σ. 9 (1983) σελ. 419, όπου πραγματεύεται θέμα τότε θεωρείται πως ένας νόμος αποτελεί παράβαση του συντάγματος:

"Για το νόμο που είναι 'αντισυνταγματικός' με την έννοια που εξηγήσαμε με την έννοια δηλαδή ότι δεν έχει κάποιο από τα 'στοιχεία' που 'απαιτεί' το Σύνταγμα ή ότι έχει κάποιο 'στοιχείο' που 'απαγορεύει' το Σύνταγμα και ότι έτσι 'παραβαίνει' ή 'παραβιάζει' το Σύνταγμα, λέμε ότι 'αντιτίθεται', 'αντίκειται', 'προσκού-

5 ει' κλπ. στο Σύνταγμα ή ότι δεν είναι 'σύμφωνος' με το Σύνταγμα. Καμιά φορά λέμε ακόμα ότι 'αντιφάσκει' στο Σύνταγμα, αυτό όμως δεν είναι ακριβολόγο και δημιουργεί σύγχυση. Αντίφαση είναι δυνατή κατά λογική κυριολεξία μόνον μεταξύ νοημάτων, και όταν λέμε για ένα νόημα ότι αντιφάσκει σε κάποιο άλλο εννοούμε ότι είναι λογικά ασυμβίβαστο μ' αυτό, ότι τα δύο αυτά νοήματα αλληλοαναιρούνται. Ο χαρακτηρισμός όμως κάποιου νόμου σαν 'αντισυνταγματικού' δεν υποδηλώνει κάποια τέτοια σχέση μεταξύ του νόμου αυτού και του Συντάγματος, ή μάλλον μεταξύ των διατάξεων του νόμου και των διατάξεων του Συντάγματος. Σημαίνει μόνον ότι το Σύνταγμα 'δεν επιτρέπει', 'απαγορεύει', την έκδοση τέτοιου νόμου, νόμου δηλαδή με τέτοιον τύπο ή τέτοιο περιεχόμενο, και ότι, επομένως, η έκδοση αυτού του νόμου αποτελεί 'παράβαση' του Συντάγματος."

15
20
25
30
35
40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

Επιβάλλεται στο σημείο αυτό να παρατηρήσω ότι ο σταθερός και μόνιμος γνώμονας κρίσης της συνταγματικότητας είναι το ίδιο το Σύνταγμα. Δεν μπορεί να αντληθεί επιχείρημα υπέρ της συνταγματικότητας από άλλες διατάξεις του κρίσιμου νομοθετήματος ή άλλου νόμου, όπως φαίνεται να εισηγείται ο δικηγόρος της Δημοκρατίας. Αυτό είναι έτσι και όταν ακόμη γίνεται επίκληση στο δημόσιο συμφέρον. Σημειώνω την άποψη του καθηγητή Δαγτόγλου που αναφέρει ο Φ. Βέγλερς στις "Παρατηρήσεις Νομολογίας 1974-1990 και άλλες μελέτες" 1992, σελ. 96:

25
30
35
40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

"Η άποψη ότι η θέσπιση μιας νομοθετικής ρυθμίσεως προς επιδίωξη, κατά την κρίση του κοινού νομοθέτη, του 'γενικότερου δημόσιου συμφέροντος' θέτει τον νόμο (και μάλιστα κάθε νόμο, αφού όλοι οι νόμοι εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον) υπεράνω των αντίθετων συνταγματικών διατάξεων, αποτελεί άρνηση της έννοιας της αντισυνταγματικότητας ως λόγου μη εφαρμογής ή και ακυρώσεως του νόμου"

Αν και η διάταξη αυτή παραμεριστεί εν ονόματι του δημόσιου συμφέροντος, τότε αντικαθίσταται το Σύνταγμα από το δημόσιο συμφέρον. Η έννομη τάξη παραχωρεί τότε την θέση της σε άμορφα και εύκαμπτα πολιτικά συνθήματα που χρησιμοποιεί, κατ' ανέλεγκτη βούληση, ο εκάστοτε κυβερνών."

40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

Το ίδιο σημείο φωτίζει - και ισχυροποιεί - η απόφαση ορόσημο του αρχιδικαστή *Marshall στη Marbury v. Madison* 5 U.S. (1 Cr.) 137 [1803]:

"It is also not entirely unworthy of observation, that in declaring what shall be the supreme law of the land, the constitution itself is

first mentioned; and not the laws of the United States generally, but those only which shall be made in pursuance of the constitution, have that rank.

Thus, the particular phraseology of the constitution of the United States confirms and strengthens the principle, supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the constitution is void; and that courts, as well as other departments, are bound by that instrument.

Το πνεύμα που αναβλύζει από τη σχετική νομολογία και ιδιαίτερα τις αποφάσεις **Φραγκουλίδης** και **Καραγιώργης**, ανωτέρω, όπως και την υπόθεση **Κ.Ο.Γ. ν. Χ"Δημητρίου** (1987) 3 Α.Α.Δ. 780, είναι ότι η υπηρεσιακή υπόσταση των κρατικών υπαλλήλων πρέπει να μένει ανεπηρέαστη από την πολιτική εξουσία. Παραθέτω μία από τις κυριότερες αιτιολογικές σκέψεις στην **Καραγιώργη**, ανωτέρω, που βρίσκεται στις σελ. 179 και 180:

"Το Κυπριακό Σύνταγμα κάμνει διάκριση μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της διοικητικής λειτουργίας. Απαγορεύει την ανάμιξη της πολιτικής εξουσίας στη διοικητική λειτουργία του κράτους. Η διάκριση αυτή αναγνωρίστηκε από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση **Frangoulides (No. 2) ν. 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."

Θα μπορούσε στο σημείο αυτό να παραπέμψω και στη μελέτη του Δικαστή Άθω Τσούτσου "Διάκρισις Πολιτικής και Διοικήσεως" Συμμεικτα προς Τιμήν Γεώργιου Μ. Παπαχατζή, (1989), στη σελ. 190:

"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 διοίκησις κείται εκτός της σφαιράς 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 διοίκησις είναι η δραστηριότης του κράτους, η αφορώσα εις ζητή-

ματα ατομικού χαρακτήρος και ήσσονος σπουδαιότητας."

5 Ο Καν. 47(1) είναι υπό κάποια έννοια νεοπαγής θεσμός. Έχει
 όπως ήδη ελέχθη εισαχθεί το 1989. Στους καταργηθέντες κανονι-
 σμούς υπήρχε πρόνοια για το μέτρο αυτό (interdiction), αλλά την
 εξουσία ασκούσε αστυνομικός διευθυντής με την έγκριση του
 Αρχηγού Αστυνομίας για οποιοδήποτε μέλος της Δύναμης με βαθ-
 10 μό κατώτερου του Αστυνόμου Β' (assistant superintendent): Καν.
 23. Ο Καν. 47(1) παρέχει την αποφασιστική αρμοδιότητα περί θέ-
 σεως ανώτερου αξιωματικού σε διαθεσιμότητα στον ίδιο τον
 Υπουργό. Σε καμιά από τις πρόνοιες του άρθρ. 58 του Συντάγμα-
 τος, που διαγράφει τις εξουσίες του αξιώματος, δεν μπορεί να θε-
 μελιωθεί τέτοια εξουσία. Ούτε το Μέρος VIII του Συντάγματος,
 15 που περιέχει τα άρθρ. 129 μέχρι 132 τα οποία αφορούν τις Δυνά-
 μεις Ασφαλείας περιλαμβανομένης και της Αστυνομίας, παρέχει
 έρεισμα για τέτοια αρμοδιότητα. Γίνεται μόνον πρόβλεψη στο άρ-
 θρ. 132 για διορισμό του Αρχηγού και Υπαρχηγού Αστυνομίας
 από τον Πρόεδρο και Αντιπρόεδρο της Δημοκρατίας αντίστοιχα.
 Η υπόθεση **Παπαλεοντίου**, ανωτέρω, είχε διαφορετικό αντικείμε-
 20 νο. Πέραν τούτου δε συζητήθηκε καν θέμα αντισυνταγματικότητας.

Έχω την άποψη ότι η διάκριση πολιτικής εξουσίας και διοί-
 κησης, που αποτελεί πάγια νομολογιακή αντίληψη σύμφωνα με
 25 τα δεδομένα που ανέπτυξα, μπορεί και πρέπει να επεκταθεί για
 να καλύψει και την περίπτωση της Αστυνομίας. Υπάρχουν πι-
 στεύω 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 εί-
 ναι αποτελεσματικότερο εχέγγυο για αντικειμενική εφαρμογή
 30 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
 35 οποία τίθεται σε διαθεσιμότητα ο αιτητής, είναι αντισυνταγμα-
 τική ως αντιβαίνουσα στην ίδια αρχή.

Επομένως ακυρώνεται σύμφωνα με το άρθρ. 146.4(β) του συ-
 ντάγματος χωρίς να παρίσταται ανάγκη να ερευνηθεί οποιοδήπο-
 40 τε από τα άλλα ζητήματα που έχουν εγερθεί. Υπάρχει στοιχείο
 πρωτοτυπίας στην υπόθεση και γιαιυτό δε θα επιδικάσω έξοδα.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.