

Μαρία Πέτρου
Στελλα Μιχαηλούδη

**ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΕΛΕΓΧΟΥ
ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Λάρνακα, 1998

ΠΤΥ
ΠΕΤ

ΧΑΡΤΗ

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Αρ. Κτιμ:

Αρ. Εισαγ:

Κωδ. Ευγραφης:

Ταξινομ. Αριθμ:

6089

5054

ΠΤΥ ΠΕΤ

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ίδρυση Κυπριακής Δημοκρατίας

Η Κυπριακή Δημοκρατία ιδρύθηκε τον Αύγουστο του 1960 σαν ανεξάρτητο και κυρίαρχο κράτος. Τότε συντάχθηκε και επικυρώθηκε το Σύνταγμα της Κυπριακής δημοκρατίας από τον Sir Hugh Foot, τον τότε κυβερνήτη της Αποικίας της Κύπρου, τον Γεώργιο Χριστόπουλο Γενικό Πρόξενο της Ελλάδας, τον κ. Turrel Γενικό Πρόξενο της Τουρκίας και τον Αρχιεπίσκοπο Μακάριο και Δρ Κουτσούκ, Πρόεδρο και Αντιπρόεδρο της κυπριακής δημοκρατίας αντίστοιχα.

Βάσει του Διατάγματος της Βασίλισσας της Αγγλίας με αριθμό 1368/60, δίδεται η ανεξαρτησία στην Κύπρο και παύει να είναι αποικία της Βρετανικής Αυτοκρατορίας. Το διάταγμα αυτό εκδόθηκε βάση του άρθρου 1 του Cyprus Act του 1960 και στην παράγραφο αυτού προβλέπεται ότι:

“ Το Σύνταγμα το οποίο εκτίθεται στα έγγραφα στην Ελληνική και Τουρκική γλώσσα που μονογραφήθηκαν στην Αγκυρα την 28η Ιουλίου 1960 από αντιπροσώπους της Αυτού Μεγαλειότητας της Βασίλισσας του Ηνωμένου Βασιλείου, του Βασιλείου της Ελλάδας, της Δημοκρατίας της Τουρκίας, της Ελληνικής Κυπριακής Κοινότητας και της Τουρκικής Κυπριακής Κοινότητας στο αντίστοιχο Ελληνικό και Τουρκικό κείμενο του Συντάγματος είναι το Σύνταγμα τούτο και θα τεθεί σε ισχύ την 16η Αυγούστου 1960”.

Εξαιρουμένων ορισμένων διατάξεων του Συντάγματος που μεταβλήθηκαν με νομοθετική διάταξη λόγω της ανταρσίας των Τουρκοκυπρίων το 1963 καθώς επίσης και την τροποποίηση του άρθρου 111 του Συντάγματος από την Βουλή των Αντιπροσώπων το 1989 με την οποία ιδρύθηκε το Οικογενειακό Δικαστήριο, το Κυπριακό Σύνταγμα το οποίο συντάχθηκε κατά την ίδρυση της Κυπριακής Δημοκρατίας ισχύει και σήμερα. Συνεπώς η βάση της Κυπριακής Δημοκρατίας βρίσκεται στο Κυπριακό Σύνταγμα.

Διαχωρισμός Εξουσιών

Κύριο χαρακτηριστικό του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας είναι ο διαχωρισμός των τριών εξουσιών: της Νομοθετικής, Εκτελεστικής και Δικαστικής Εξουσίας. Η κάθε εξουσία είναι ανεξάρτητη με την άλλη και ασκείται από διαφορετικά όργανα εξουσίας. Στο Κυπριακό Σύνταγμα επίσης προνοείται η τήρηση των αρχών του Συντάγματος με την επιβολή αναγκάιου ελέγχου σε κάθε εξουσία ούτως ώστε να προστατεύονται τα δικαιώματα του πολίτη που απορρέουν από το Σύνταγμα. Ο έλεγχος κάθε εξουσίας είναι απαραίτητο στοιχείο για κάθε δημοκρατικό πολίτευμα.

Η Δικαστική εξουσία επιβλέπει και ελέγχει την Εκτελεστική και Νομοθετική εξουσία ώστε να λειτουργούν σύμφωνα με το Σύνταγμα και του Νόμους της Δημοκρατίας. Η Βουλή των Αντιπροσώπων ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο στις πράξεις και αποφάσεις της Εκτελεστικής εξουσίας. Η Δικαστική εξουσία ασκείται από το Δικαστικό Σώμα, η Νομοθετική εξουσία ασκείται από την Βουλή των Αντιπροσώπων και η Εκτελεστική Εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο με το Υπουργικό του Συμβούλιο και άλλα διοικητικά όργανα τα οποία βάσει νομοθεσίας τους δίδεται το δικαίωμα να ασκούν τη δημόσια διοίκηση.

Δημόσια διοίκηση ή δημόσια υπηρεσία

Η δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως η διοίκηση η οποία ασκείται από διοικητικά όργανα των οποίων το κίνητρο και ο σκοπός των δραστηριοτήτων τους είναι η άμεση και έμμεση ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος και όχι των ατομικών συμφερόντων είτε των ιδίων ή άλλων προσώπων. Η ουσιαστική διαφορά της ιδιωτικής διοίκησης είναι στο γεγονός ότι το κίνητρο των ιδιωτών, και αν ακόμη η δραστηριότητα τους έχει σχέση με την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, είναι η επιδίωξη ατομικών συμφερόντων ή και η απόκτηση προσωπικών πλεονεκτημάτων (Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου, “Εγχειρίδιον Διοικητιού Δικαίου” 1978). Η πιο πάνω διάκριση μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας διοίκησης δόθηκε βάσει της λειτουργίας της κάθε διοίκησης. Είναι όμως δυνατός και ο διαχωρισμός της δημόσιας διοίκησης από την ιδιωτική βάσει των οργάνων από τα οποία

ασκείται η κάθε διοίκηση. Ως δημόσια διοίκηση θα μπορούσε να θεωρηθεί το σύνολο των νομικών προσώπων, στα οποία έχουν οργανωθεί τα διοικητικά όργανα τα οποία βάσει του Νόμου έχουν εξουσία να ασκούν δημόσια εξουσία.

Η δημόσια διοίκηση ή όπως αναφέρεται στη Νομοθεσία 'δημόσια υπηρεσία' συνδέεται άμεσα με την Εκτελεστική εξουσία. Βάσει του άρθρου 2 του περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμος 1/90 'δημόσια υπηρεσία' σημαίνει:

‘κάθε υπηρεσία που υπάγεται στη Δημοκρατία εκτός από τη δικαστική υπηρεσία της Δημοκρατίας, την υπηρεσία στις Ενοπλες Δυνάμεις της Δημοκρατίας ή τις Δυνάμεις Ασφαλείας της Δημοκρατίας, την υπηρεσία του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, ή του Γενικού Ελεγκτή ή των Βοηθών τους ή , τηρουμένων των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 126 του Συντάγματος, του Γενικού Λογιστή ή των Βοηθών του ή υπηρεσία σ’ οποιαδήποτε θέση αναφορικά με την οποία γίνεται διαφορετική πρόνοια με νόμο ή την υπηρεσία εργατών ή την υπηρεσία από πρόσωπα των οποίων η αμοιβή υπολογίζεται πάνω σε ημερήσια βάση ή την υπηρεσία από πρόσωπα τα οποία προσλαμβάνονται πάνω σε έκτακτη βάση δυνάμει των περί Προσλήψεως Εκτακτων Υπαλλήλων (Δημόσια και Εκπαιδευτική Υπηρεσία) Νόμων’.

Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας θα μπορούσε να επεξηγηθεί, βάσει των λειτουργιών της, ότι αποτελεί δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους για την ικανοποίηση ορισμένων βασικών αναγκών όπως καθορίζονται από το Νόμο (Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, “Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου”, 1978).

Ολα τα μέλη της δημόσιας υπηρεσίας όπως καθορίζεται στο προαναφερόμενο άρθρο 2 του Νόμου 1/90 αποτελούν όργανο αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης. Φυσικό αποτέλεσμα είναι ότι μέλη της δημόσιας υπηρεσίας, στα οποία έχουν δοθεί οι σχετικές εξουσίες, είναι σε θέση να αποφασίζουν σε θέματα τα οποία επηρεάζουν με κάποιο τρόπο τους διοικούμενους γι’ αυτό είναι αναγκαίο οι αποφάσεις τους αυτές να ελέγχονται και όταν είναι λανθασμένες ή αυθαίρετες ή κατά παράβαση του νόμου ή του Συντάγματος να ακυρώνονται.

Ο τρόπος λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης εκδηλώνεται κυρίως με την έκδοση διοικητικών πράξεων, δηλαδή ένα διοικητικό όργανο αποφασίζει μονομερώς τι πρέπει να επικρατήσει σε μία συγκεκριμένη περίπτωση. Η απόφαση αυτή της δημόσιας διοίκησης, η διοικητική πράξη, επειδή την χαρακτηρίζει η μονομέρεια της και συνήθως όπως αναφέρθηκε πιο πάνω επηρεάζει τους πολίτες της Δημοκρατίας είναι επιτακτικός και ο έλεγχος της.

Η Δημοκρατία καθίσταται έννοια χωρίς περιεχόμενο όταν δεν διασφαλίζεται η υπεροχή του νόμου σε κάθε ενέργεια της διοίκησης. Η διοίκηση δεν πρέπει να ενεργεί απεριόριστα και κατ'αρέσκεια, αλλά νόμιμα. Η αρχή της νομιμότητας είναι το σημαντικότερο χαρακτηριστικό ενός κράτους δικαίου. Κράτος δικαίου είναι το κράτος που διέπεται από νόμους οι οποίοι εφαρμόζονται αμερόληπτα, ισότιμα και αποσκοπούν κυρίως στην προστασία του πολίτη από την κρατική αυθαιρεσία.

ΕΝΝΟΙΑ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Θα ήταν σκόπιμο σε αυτό το στάδιο να επεξηγηθεί πιο αναλυτικά η έννοια του κράτους δικαίου και να αναφερθούν μερικές από τις βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται ένα κράτος δικαίου ούτως ώστε να γίνει πιο κατανοητός ο σκοπός και τρόπος ελέγχου μίας από τις εξουσίες της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Εκτελεστικής της οποίας ο τρόπος λειτουργίας φαίνεται μεταξύ άλλων και από τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης.

Κράτος δικαίου είναι το κράτος το οποίο, ανεξαρτήτως της μορφής πολιτεύματος του, στη διακυβέρνηση του ακολουθούνται ορισμένες βασικές αρχές του δικαίου και το οποίο ορίζει τους κανόνες του. Αυτοί οι κανόνες δεσμεύουν όχι μόνο τους πολίτες του κράτους αλλά και το ίδιο το κράτος.

Στο κράτος δικαίου όλες οι κρατικές λειτουργίες ασκούνται σύμφωνα με το δίκαιο. Οι πράξεις της νομοθετικής εξουσίας πρέπει να είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα και οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας να είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα και τους νόμους.

Η άσκηση της κάθε μίας εξουσίας και ιδιαίτερα της εκτελεστικής εξουσίας εξετάζεται ξεχωριστά. Η διοικητική αρχή είναι υποχρεωμένη να τηρά τους κανόνες δικαίου που ετέθηκαν από αυτό. Το κράτος φροντίζει για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των διοικούμενων ιδιαίτερα δια μέσω της δικαστικής εξουσίας.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, σημαντικό χαρακτηριστικό ενός κράτους δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας η οποία αποτελεί τη θεμελιώδη αρχή στο διοικητικό δίκαιο. Το διοικητικό δίκαιο επιβάλλει στην εκτελεστική εξουσία και συνεπώς στη δημόσια διοίκηση, στις σχέσεις της με τους διοικούμενους, να συμμορφώνεται με τους τυπικούς νόμους από τους οποίους δεσμεύεται και στους οποίους οφείλει υπακοή.

Το κράτος δικαίου στηρίζεται μεταξύ άλλων στις πιο κάτω αρχές από τις οποίες δεσμεύονται οι πράξεις της δημόσιας διοίκησης.

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών είναι μία αρχή στην οποία στηρίζεται το κράτος δικαίου. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω βάσει του Συντάγματος στην Κυπριακή Δημοκρατία διακρίνονται τρεις εξουσίες, η Νομοθετική, Εκτελεστική και Δικαστική εξουσία.

Η ανάγκη διαχωρισμού των εξουσιών έγκειται στο γεγονός ότι συντελείται η διασφάλιση της ελευθερίας του πολίτη. Όταν η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία συγκεντρωθεί στο ίδιο όργανο δεν υπάρχει ελευθερία γιατί το νομοθετικό σώμα θα έχει τη δυνατότητα να ψηφίζει νόμους τυραννικούς τους οποίους θα εκτελεί τυραννικά. Περαιτέρω, όταν η δικαστική εξουσία δεν έχει διαχωριστεί από την νομοθετική ή την εκτελεστική εξουσία η ζωή και ελευθερία του πολίτη αφήνεται στο έλεος της κρατικής εξουσίας.

Παρομοίως, είναι αναγκαίο στο κράτος δικαίου οι διάφορες κρατικές λειτουργίες να ασκούνται από διάφορα ξεχωριστά όργανα, των νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαστικών οργάνων αντίστοιχα. Από την κατανομή των λειτουργιών σε διάφορα όργανα καθορίζεται η λειτουργική αρμοδιότητα του κάθε οργάνου και από την έννοια της αρμοδιότητας προκύπτει και η δέσμευση των λειτουργικών οργάνων εντός των ορίων της αρμοδιότητας τους. Το όργανο της εκτελεστικής εξουσίας είναι τα διοικητικά όργανα, τα οποία ασκούν δημόσια διοίκηση και είναι υποχρεωμένα να ενεργούν εντός των ορίων της αρμοδιότητας τους και μέσα στα πλαίσια που καθορίζουν οι νόμοι και σχετικοί κανονισμοί. Τα διοικητικά όργανα πρέπει να ενεργούν *secundum legem*, δηλαδή με το νόμο και μέσα στα όρια αυτού. Από αυτή την υποχρέωση

προκύπτει η υποταγή της Διοικήσεως στο νόμο ή η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής ενέργειας.

Η προαναφερόμενη αρχή της νομιμότητας αποτελεί τον θεμελιώδη κανόνα που διέπει τις διοικητικές πράξεις. Την αρχή αυτή καθορίζει το Σύνταγμα σε τρεις κατευθύνσεις. Πρώτον, δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών από τα δημόσια όργανα χωρίς αυτό να το επιτρέπει ο νόμος. Παραδείγματος χάριν, δεν επιτρέπεται φορολογία πολίτη (Άρθρο 24 του Συντάγματος) χωρίς νόμο. Δεύτερον, από την όλη συνταγματική διάρθρωση και το πνεύμα του Συντάγματος προκύπτει ότι η διοικητική ενέργεια χωρίς νομοθετική διάταξη δεν μπορεί να γίνει εκτός εάν έχει νομοθετικό υποστήριγμα. Τρίτο, η αρχή της νομιμότητας καθιερώνεται επίσης από το άρθρο 146 του Συντάγματος βάσει του οποίου κάθε διοικητική πράξη ή απόφαση που είναι αντίθετη σε διάταξη του Συντάγματος ή του νόμου ή που έγινε καθ' υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας μπορεί να ακυρωθεί από το Ανώτατο Δικαστήριο όπως θα επεξηγηθεί κατωτέρω. Πρέπει να τονιστεί ότι οι ενέργειες οργάνων δημόσιας διοίκησης υπόκεινται εκτός από Δικαστικό έλεγχο στις περισσότερες περιπτώσεις, όταν προνοείται από τον Νόμο, υπόκεινται και σε ιεραρχικό έλεγχο από ιεραρχικά ανώτερα διοικητικά όργανα.

Σχετική επίσης με τον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης η οποία αποτελεί και αρχή σε ένα κράτος δικαίου είναι η αρχή της ανεξαρτησίας και το ανεπηρέαστο της δικαστικής εξουσίας. Στην έκθεση της τέταρτης επιτροπής της διεθνούς διασκέψεως νομικών στο Νέο Δελχί στις Ινδίες το 1959 τονίζονται τα ακόλουθα για την δικαστική εξουσία:

“ Ανεξάρτητο δικαστικό σώμα είναι απαραίτητο προαπαιτούμενο ελεύθερης κοινωνίας υπό το κράτος δικαίου. Τέτοια ανεξαρτησία προϋποθέτει ελευθερία από κάθε επέμβαση από μέρους της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας στην άσκηση της δικαστικής λειτουργίας αλλά δεν σημαίνει ότι ο δικαστής μπορεί να ενεργεί αυθαίρετα. Το καθήκον του είναι να ερμηνεύει τον νόμο και τις θεμελιώδεις αρχές που τον διέπουν.”

Η αρχή της ανεξαρτησίας και το ανεπηρέαστο της δικαστικής εξουσίας στην Κυπριακή Δημοκρατία διασφαλίζεται από το Σύνταγμα. Βάσει του Συντάγματος οι πρωτοδόριστοι Δικαστές διορίζονται από το Ανώτατο Δικαστήριο και οι Δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και η θητεία τους δεν μπορεί να τερματιστεί μέχρι το

68ο έτος τους. Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τον ορισμό της δημόσιας υπηρεσίας από το άρθρο 2 του Νόμου 1/90 οι Δικαστές δεν υπάγονται στην δημόσια υπηρεσία αλλά είναι ανεξάρτητη υπηρεσία.

Όλες οι προαναφερόμενες αρχές που διέπουν το κράτος δικαίου αποτελούν το πλαίσιο στο οποίο πρέπει να ενεργεί η δημόσια διοίκηση ούτως ώστε να μην παραβιάζονται δικαιώματα του διοικούμενου όπως αυτά διασφαλίζονται από το Σύνταγμα και τους Νόμους της Κυπριακής Δημοκρατίας.

ΑΣΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η έκταση και τα όρια της εξουσίας της δημόσιας διοίκησης καθορίζονται από κανόνες δικαίου οι οποίοι περιέχονται στο Σύνταγμα, στους νόμους που θεσπίζει η Βουλή, στις κανονιστικές πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή άλλων διοικητικών οργάνων που εκδίδονται κατ'εξουσιοδότηση του νόμου. Επίσης μία διοικητική πράξη πρέπει να λαμβάνεται βάσει των αρχών του Διοικητικού Δικαίου, όπως η αρχή της φυσικής δικαιοσύνης και η αρχή που επιβάλλει στη διοίκηση να αιτιολογεί τις πράξεις της.

Παράλειψη ή άρνηση της δημόσιας διοίκησης να λάβει υπόψη τα πιο πάνω κατά την έκδοση διοικητικής πράξης, θα έχουν ως αποτέλεσμα την ακύρωση της με τους τρόπους που θα επεξηγηθούν αργότερα.

Η πιο σημαντική υποχρέωση της διοίκησης είναι η τήρηση των διατάξεων του Συντάγματος και ιδιαίτερα αυτών που προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Με τα ανθρώπινα δικαιώματα πραγματεύεται το Μέρος II του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας στα Άρθρα 6-35. Μερικά ανθρώπινα δικαιώματα τα οποία προστατεύονται από το Σύνταγμα είναι το δικαίωμα της ζωής, το δικαίωμα προσωπικής ελευθερίας και ασφάλειας, δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης, την προσωπικότητα του ατόμου στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, η ελευθερία της σκέψης, συνείδησης και θρησκείας και το δικαίωμα ελευθερίας του λόγου. Ένα βασικό ανθρώπινο δικαίωμα το οποίο έχει κάθε άτομο το οποίο διαμένει στην Κύπρο είναι το δικαίωμα που προβλέπεται από το άρθρο 29 του Συντάγματος, το δικαίωμα υποβολής έγγραφων αιτήσεων ή παραπόνων προς τις Αρχές. Το δικαίωμα αυτό εγγυάται στον πολίτη την πρόσβαση του στις διοικητικές αρχές.

Εκτός από την τήρηση των διατάξεων του Συντάγματος, η δημόσια διοίκηση κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων δεσμεύεται από το Νόμο. Στην υπόθεση Συμβούλιο Εγγραφής Αρχιτεκτόνων και Πολιτικών Μηχανικών ν Ανδρέα Κωνσταντίνου κ.α. Εφεση 1066 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.55 αποφασίστηκε από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου ότι η διοίκηση δεσμεύεται από το νόμο που ισχύει κατά το χρόνο έκδοσης της. Για παράδειγμα, στην περίπτωση που ένα διοικητικό όργανο πρέπει να εκδόσει απόφαση σχετικά με αίτηση για χορήγηση άδειας, θα βασιστεί στο νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο της έκδοσης της και όχι στο νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο της υποβολής της σχετικής αίτησης.

Επειδή όμως ο Νόμος παρέχει στη διοίκηση διακριτική εξουσία, αυτή πρέπει να ασκείται κατά τρόπο που να προάγει το σκοπό που επιδιώκει ο Νόμος. Όπως αποφασίστηκε από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην Εφεση 1003/90 Δήμος Λάρνακας ν Μαρίας Ακκελίδου, ο Νόμος κατά την εφαρμογή του δεν πρέπει να οδηγεί σε ανεπιεικείς και άδικες λύσεις, ούτε και σε παράλογα αποτελέσματα.

Βασική προϋπόθεση για να είναι μία διοικητική πράξη έγκυρη είναι η νόμιμη υπόσταση του οργάνου που την εκδίδει. Η αρμοδιότητα ενός διοικητικού οργάνου πρέπει να καθορίζεται από το Σύνταγμα ή από το νόμο ή από διοικητική πράξη που εκδίδεται με την εξουσιοδότηση συγκεκριμένου νόμου.

Το διοικητικό όργανο που λαμβάνει μία απόφαση πρέπει να είναι αρμόδιο καθ'όλη την ύλη, κατά τόπο και κατά χρόνο.

Περαιτέρω η διοίκηση στις ενέργειες της πρέπει να κατευθύνεται από την αρχή της φυσικής δικαιοσύνης και την αρχή αιτιολόγησης κάποιας πράξης οι οποίες θα επεξηγηθούν αναλυτικά πιο κάτω. Η αρχή της φυσικής δικαιοσύνης είναι μία από τις βασικές γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και η παράβαση της συνιστά κατ' ουσία παράβαση του νόμου.

Στην Κύπρο ασκούνται διάφοροι τρόποι ελέγχου για να διαπιστωθεί κατά πόσον πράξη ή απόφαση της δημόσιας διοίκησης εκδόθηκε εντός των πιο πάνω ορίων στην άσκηση της εξουσίας της. Θα ακολουθήσει μία αναλυτική αναφορά στους διαφόρους τρόπους ελέγχου αρχίζοντας από τον Δικαστικό έλεγχο, μετά θα επεξηγηθεί ο θεσμός του Επίτροπου Διοικήσεως και ο ρόλος του στον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Ακολούθως

θα γίνει σύντομη αναφορά στο ρόλο του Γενικού Ελεγκτή στον έλεγχο της δημόσιας διοίκησης εν σχέσει με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και τελευταία θα επεξηγηθεί ο πειθαρχικός έλεγχος που διενεργείται βάσει του Νόμου 1/90.

ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Δικαστικός Έλεγχος

Ο δικαστικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα κάθε σύγχρονης δημοκρατικής πολιτείας. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η δημοκρατία καθίσταται χωρίς περιεχόμενο όταν δεν διασφαλίζεται η υπεροχή του νόμου σε κάθε ενέργεια της διοίκησης. Η αρχή αυτή της νόμιμης διοίκησης διασφαλίζεται μόνο όταν η διοίκηση ελέγχεται από μια ανεξάρτητη εξουσία, όπως είναι η δικαστική εξουσία.

Οι διάφορες μορφές δικαστικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης μπορούν να διαιρεθούν σε δύο βασικές κατηγορίες.

Πρώτη κατηγορία είναι η άσκηση ελέγχου της διοίκησης από τα κοινά πολιτικά δικαστήρια. Το σύστημα αυτό ακολουθείται από κράτη που ανήκουν στην οικογένεια του Αγγλοσαξωνικού δικαίου, όπου δεν υφίσταται διοικητικό δίκαιο, με την έννοια που είναι τούτο γνωστό στην οικογένεια του Ηπειρωτικού δικαίου, και διοικητική δικαιοσύνη. Στα κράτη αυτά ισχύει η αρχή της ενότητας της δικαιοσύνης.

Δεύτερη κατηγορία δικαστικού ελέγχου της διοίκησης είναι η άσκηση ελέγχου από διοικητικά δικαστήρια τα οποία είναι ανεξάρτητα δικαστικά όργανα, εξειδικευμένα στην επίλυση των διοικητικών διαφορών. Το σύστημα τούτο ακολουθεί την αρχή του δυαδισμού της δικαιοσύνης και ακολουθείται από όλα σχεδόν τα κράτη της Ηπειρωτικής Ευρώπης συμπεριλαμβανομένου και της Ελλάδας. Η αρχή αυτή του δυαδισμού της δικαιοσύνης θεωρείται σήμερα σαν η πιο εξελιγμένη μορφή δικαστικού ελέγχου της διοικήσεως και κατά συνέπεια η πιο κατάλληλη λύση για την παροχή προστασίας στους διοικούμενους και για το δημόσιο συμφέρον.

Βάσει των πιο πάνω θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι ο ρόλος του διοικητικού δικαστή είναι η

διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας τόσο για την προστασία του διοικούμενου όσο και του δημοσίου συμφέροντος.

Το Σύνταγμα της Κυπριακής δημοκρατίας έχει καθιερώσει την αρχή του δυαδισμού της δικαιοσύνης, διαχωρίζοντας τη διοικητική δικαιοσύνη από την πολιτική.

Ο Δικαστικός έλεγχος των διοικητικών πράξεων εν όψει διαφόρων περιστατικών στην ιστορία της Κύπρου όπως θα επεξηγηθούν πιο κάτω, σήμερα διενεργείται από το Ανώτατο Δικαστήριο Κύπρου.

Το άρθρο 133 του Συντάγματος προβλέπει την ίδρυση και λειτουργία Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου το οποίο απαρτίζεται από ένα έλληνα, ένα τούρκο και ένα ουδέτερο δικαστή. Πρόεδρος του Δικαστηρίου θα ήταν ο ουδέτερος δικαστής. Το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο καθόρισε από τις πρώτες αποφάσεις του ότι τούτο λειτουργεί με βάση πρότυπα παρόμοιων δικαστηρίων που λειτουργούν σε διάφορες χώρες της Ευρώπης και ότι η φύση της δικαιοδοσίας του είναι εντελώς διαφορετική από εκείνη που ασκούν τα κοινά πολιτικά δικαστήρια (Υπόθεση Κυριακίδης εναντίον Δημοκρατίας, Τόμος Ι Αποφάσεις Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου, σελ.66 στην σελ.69).

Το άρθρο 152 του Συντάγματος προβλέπει ότι η δικαστική εξουσία, εκτός από εκείνη που ασκείται από το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο και τα κοινοτικά δικαστήρια, ασκείται από το Ανώτατο Δικαστήριο και τα υπαγόμενα σε αυτό κατώτερα Δικαστήρια.

Το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο έπαυσε να λειτουργεί από τον Αύγουστο του 1963 και το Ανώτατο Δικαστήριο έπαυσε να λειτουργεί από τον Ιούνιο του 1964. Γενεσιουργός αιτία που προκάλεσε αυτή την κατάσταση ήταν η τουρκική ανταρσία του 1963 που κατέστησε αδύνατη τη λειτουργία των δύο Δικαστηρίων με σύνθεση σύμφωνη με τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος που προνοούσαν ότι μέλη τους ήταν και τούρκοι δικαστές.

Ως λύση για την πιο πάνω κατάσταση θεσπίστηκε ο σημερινός περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλες Διατάξεις) Νόμος 1964-1991(Νόμος 33 του 1964), βάσει του οποίου ιδρύθηκε Ανώτατο Δικαστήριο για να “συνεχίσει την άσκηση της μέχρι τούδε υπό του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου και του Ανωτάτου Δικαστηρίου ασκουμένης δικαιοδοσίας” (άρθρο 3). Με την διάταξη

όμως αυτή ο Νομοθέτης ανέτρεψε την αρχή του δυαδισμού της δικαιοσύνης που καθιέρωσε το Σύνταγμα.

Περαιτέρω το άρθρο 11 του Νόμου 33 του 1964 προβλέπει ότι όπως την αναθεωρητική δικαιοδοσία που ασκούσε προηγουμένως το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο, βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος, σήμερα την ασκεί Δικαστής ή Δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Κατά των αποφάσεων του Δικαστή ή Δικαστών που ασκούν αναθεωρητική δικαιοδοσία χωρεί έφεση ενώπιον της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, το άρθρο 146 του Συντάγματος προβλέπει μία από τις βασικότερες δικαιοδοσίες του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου τις οποίες ασκεί σήμερα το Ανώτατο Δικαστήριο. Το άρθρο 146 του Συντάγματος αναφέρει τα εξής:

1. Το Ανώτατον Συνταγματικόν Δικαστήριο κέκτηται αποκλειστικήν δικαιοδοσία να αποφασίζει οριστικώς και αμετάκλητως επί πάσης προσφυγής υποβαλλομένης κατ'αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως οιουδήποτε οργάνου, αρχής ή προσώπου ασκούντων εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία επί τω λόγω ότι αυτή είναι αντίθετος προς διατάξεις του Συντάγματος ή τον νόμον ή εγένετο καθ'υπερβάσιν ή κατάχρησιν της εξουσίας της εμπειπιστευμένης εις το όργανο ή την αρχήν ή το πρόσωπο τούτο."

2. Η προσφυγή ασκείται υπό παντός προσώπου, του οποίου προσεβλήθη ευθέως δια της αποφάσεως, της πράξεως ή της παραλείψεως ίδιον, ενεστώς έννομον συμφέρον, όπερ κέκτηται τούτο είτε ως άτομον είτε ως μέλος κοινότητος τινος.

3. Η προσφυγή ασκείται εντός εβδομήκοντα πέντε ημερών, από της ημέρας της δημοσιεύσεως της αποφάσεως ή της πράξεως ή, εν πάσει περιπτώσει μη δημοσιεύσεως ή εν περιπτώσει παραλείψεως, από της ημέρας καθ'ην η πράξη ή η παράλειψη περιήλθεν στη γνώση του προσφεύγοντος.

4. Επί τοιαύτης προσφυγής το δικαστήριον δύναται, δια της αποφάσεως αυτού:

(α) να επικυρώσει εν όλω ή εν μέρει, την τοιαύτην απόφαση ή πράξη ή παράλειψη ή

(β) να κηρύξει την απόφαση ή την πράξη εν όλω ή εν μέρει άκυρη και στερημένη οποιουδήποτε αποτελέσματος ή

(γ) να κηρύξει την παράλειψη εν όλω ή εν μέρει άκυρη και ότι παν το παραλείφθέν έδει να είχε εκτελεσθεί

5. Η κατά την τέταρτη παράγραφον του παρόντος άρθρου απόφαση δεσμεύει παν δικαστήριο, όργανον ή αρχήν εν τη δημοκρατία και τα περί ων πρόκειται όργανα, αρχές ή πρόσωπα υποχρεούνται εις ενεργόν συμμόρφωση προς αυτήν.

6. Παν πρόσωπον ζημιωθέν εξ αποφάσεως ή πράξεως ή παραλείψεως κηρυχθείσης ακύρου κατά την τετάρτην παράγραφον του παρόντος άρθρου δικαιούται, εφ' όσων η αξίωση αυτού δεν ικανοποιηθεί υπό του περί ου πρόκειται οργάνου, αρχής ή προσώπου, να επιδιώξει δικαστικώς αποζημίωση ή άλλη θεραπεία επί τω τέλει, όπως επιδικασθεί εις τούτο δικαία και εύλογος αποζημίωση καθοριζομένη υπό του δικαστηρίου ή παρασχεθεί εις τούτο άλλη δικαία και εύλογος θεραπεία ήν το δικαστήριο έχει την εξουσίαν να παράσχει.

Η δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου ως αναφέρεται στην παράγραφο 1 πιο πάνω, είναι αποκλειστική. Λόγω αυτής της αποκλειστικής δικαιοδοσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, δεν επιτρέπεται στην Βουλή να αναθέσει τον δικαστικό έλεγχο οποιασδήποτε διοικητικής πράξης σε άλλο δικαστήριο. Οποιαδήποτε θέσπιση Νόμου από την Βουλή με την οποία δίδεται με άμεσο ή έμμεσο τρόπο η εξουσία του δικαστικού ελέγχου διοικητικών πράξεων σε άλλο δικαστήριο τότε θα είναι αντισυνταγματικός. Επιτρέπεται όμως η θέσπιση νόμου που να προβλέπει υποβολή ιεραρχικής προσφυγής ή αίτηση αναθεώρησης ή ένστασης σε ιεραρχικά ανώτερο διοικητικό όργανο. Ο διοικούμενος αν επιθυμεί να προσβάλει μια διοικητική πράξη, πριν προσφύγει στο Ανώτατο Δικαστήριο, έχει την επιλογή εάν το προνοεί ο Νόμος να καταχωρήσει ιεραρχική προσφυγή σε ιεραρχικά ανώτερο διοικητικό όργανο.

Στην περίπτωση όμως που ο διοικούμενος αποφασίσει να προσφύγει στο Ανώτατο Δικαστήριο για να προσβάλει μια διοικητική πράξη ή απόφαση τότε πρέπει να καταχωρήσει προσφυγή στο εν λόγω Δικαστήριο εντός 75 ημερών από την

γνωστοποίηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης ή παράλειψης.

Το Ανώτατο Δικαστήριο όπως αναφέρει το εδάφιο 1 του άρθρου 146 του Συντάγματος, έχει δικαιοδοσία να αποφασίζει σχετικά με προσφυγή που καταχωρείται εναντίον απόφασης, πράξης ή παράλειψης οργάνου, αρχής ή προσώπου που ασκεί εκτελεστική ή διοικητική εξουσία. Πρέπει να σημειωθεί ότι πράξη ή παράλειψη στο άρθρο 146(1) εννοείται η πράξη ή παράλειψη στο χώρο του Δημοσίου Δικαίου και σχετική απόφαση επί του σημείου αυτού είναι η απόφαση της υπόθεσης Δημοκρατία εναντίον M.D.M. Estate Developments Ltd 1982 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, Τόμος 3 σελ.6420.

Απαραίτητο στοιχείο για την άσκηση της αναθεωρητικής εξουσίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου είναι η ύπαρξη εκτελεστής διοικητικής πράξης. Την έννοια της εκτελεστής διοικητικής πράξης την βρίσκουμε στην απόφαση της Ολομέλειας στην υπόθεση Κολοकाσίδη εναντίον της Δημοκρατίας ([1965] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.542) η οποία παραπέμπει στον ορισμό που περιέχεται στα Πορίσματα της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικράτειας 1929-59 στις σελ.236-237:

“ Εις προσβολήν δι' αιτήσεως ακυρώσεως δεν υπόκειται οιαδήποτε πράξις απορρέουσα εκ διοικητικού οργάνου δρώντος ως τοιούτου αλλά μόνο αι εκτελεσταί πράξεις, τουτέστιν εκείναι δι'ων δηλούται βούλησις διοικητικού οργάνου, αποσκοπούσα εις την παραγωγή εννόμου αποτελέσματος έναντι των διοικουμένων και συνεπαγόμενη την άμεσον εκτέλεσιν αυτής δια της διοικητικής οδού”.

Συνεπώς μόνο μία εκτελεστή διοικητική πράξη μπορεί να προσβληθεί. Η βεβαιωτική πράξη ή η πράξη που έχει καθαρά πληροφοριακό χαρακτήρα δεν είναι εκτελεστή. Κατά συνέπεια διοικητικές πράξεις που δεν δημιουργούν νέες έννομες συνέπειες, δεν είναι προσβαλλόμενες. Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτει προσφυγές εναντίον διοικητικής πράξης που είναι βεβαιωτική ή πληροφοριακού χαρακτήρα (βλέπε Οικονομίδης εναντίον της Δημοκρατίας [1980] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.219). Η προϋπόθεση της εκτελεστότητας της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης συνδέεται άμεσα με την αποστολή του Ανωτάτου Δικαστηρίου να προσφέρει προστασία στον διοικούμενο όταν επηρεάζονται τα δικαιώματα του από μία διοικητική πράξη δηλαδή όταν η βούληση του διοικητικού οργάνου αποσκοπεί στην

παραγωγή εννόμου αποτελέσματος εναντίον του διοικούμενου η οποία διοικητική πράξη είναι άμεσα εκτελεστή μέσω της δημόσιας διοίκησης.

Το άρθρο όμως 146(1) δεν προνοεί μόνο το Ανώτατο Δικαστήριο να αποφασίζει σε προσφυγές εναντίον πράξης διοικητικού οργάνου, αρχής ή προσώπου αλλά και εναντίον διοικητικής παράλειψης. Όταν υπάρχει άρνηση από το διοικητικό όργανο να ασκήσει τη διακριτική του εξουσία τότε υπάρχει παράλειψη (υπόθεση Μουρτουβάνη 1966 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου στην σελ.108). Επίσης μπορεί να προβληθεί ισχυρισμός παράλειψης όταν υπάρχει συνεχής παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας από το διοικητικό όργανο.

Περαιτέρω το άρθρο 146(1) παραθέτει τους λόγους ακύρωσης διοικητικής πράξης ή παράλειψης.

Πρώτος λόγος ακύρωσης που αναφέρεται στο εν λόγω άρθρο 146(1) είναι η αντίθεση της διοικητικής πράξης ή παράλειψης με το Σύνταγμα ή το Νόμο. Στην υπόθεση Φραγκίδης εναντίον Δημοκρατίας [1966] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.181 αποφασίστηκε ότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη συγκρουόταν με το άρθρο 192 του Συντάγματος και εφ'όσων η επίδικη διοικητική πράξη παραβίαζε διάταξη του Συντάγματος ήταν άκυρη. Επίσης στην υπόθεση Παναγίδης εναντίον της Δημοκρατίας [1965] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.107, το Ανώτατο Δικαστήριο ακύρωσε διοικητική πράξη η οποία ενώ αποφασίστηκε βάσει Νόμου και ήταν σωστή, ο Νόμος ήταν αντισυνταγματικός.

Η κυπριακή νομολογία έχει συμπεριλάβει στην έννοια του 'Νόμου' και τους κανόνες του διοικητικού δικαίου όπως έχουν νομολογιακά καθιερωθεί. Συνεπώς παράβαση των διοικητικών κανόνων από την δημόσια διοίκηση στην έκδοση διοικητικών πράξεων, αποφάσεων ή παραλείψεων αποτελεί λόγο ακύρωσης διοικητικής πράξης ή παράλειψης.

Η πλάνη περί τα πράγματα σαν λόγος ακύρωσης διοικητικής πράξης αναπτύχθηκε σε μεγάλο αριθμό αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Στην απόφαση Ιωαννίδης εναντίον Δημοκρατίας [1972] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.318 στις σελίδες 324-325 αναπτύσσεται η σημασία του "misconception as to a material fact", "failure to make a due inquiry causing lack of knowledge of material facts" η μετάφραση των οποίων είναι "η

παρανόηση όσων αφορά τα πραγματικά γεγονότα”, “παράλειψη διενέργειας της δέουσας έρευνας λόγω της οποίας υπήρξε η έλλειψη γνώσεων των πραγματικών γεγονότων” .

Σχετικός επίσης κανόνας δικαίου είναι η επιβολή της δέουσας έρευνας από την δημόσια διοίκηση πριν καταλήξει στην συγκεκριμένη διοικητική πράξη. Ο κανόνας της δέουσας έρευνας αποτελεί κατά την κυπριακή νομολογία λόγον ο οποίος απο μόνος του επιφέρει την ακυρότητα διοικητικής πράξης. Στην υπόθεση Μικελλίδου εναντίον της Δημοκρατίας [1981] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.461 το Ανώτατο Δικαστήριο ανέφερε ότι η παράλειψη διεξαγωγής της αναγκαίας έρευνας παραβαίνει μία από τις καλά θεμελιωμένες αρχές του διοικητικού δικαίου. Το Ανώτατο Δικαστήριο πρόσθεσε ότι στην έννοια του ‘Νόμου’ στο άρθρο 146(1) περιλαμβάνονται και οι θεμελιωμένες αρχές του διοικητικού δικαίου.

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, η διοίκηση στις ενέργειες της πρέπει να κατευθύνεται από την αρχή της φυσικής δικαιοσύνης. Συνεπώς στην περίπτωση έκδοσης διοικητικής πράξης κατά παράβαση της αρχής της φυσικής δικαιοσύνης την καθιστά άκυρη. Η έκταση της εφαρμογής της αρχής της φυσικής δικαιοσύνης εξαρτάται από τη φύση της κάθε υπόθεσης. Από την αρχή της φυσικής δικαιοσύνης εκπορεύονται δύο βασικοί κανόνες.

Ο πρώτος κανόνας περιέχεται στη λατινική φράση “ nemo iudex in causa sua που σημαίνει ότι “κανένας δεν πρέπει να είναι κριτής της ίδιας του της υπόθεσης”. Αυτός ο κανόνας βασικά καθιερώνει την αρχή ότι κάθε διοικητικό όργανο που μετέχει στην παραγωγή μιας διοικητικής πράξης πρέπει να παρέχει τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης. Η διοίκηση δεν πρέπει μονο να ενεργεί σωστά αλλά πρέπει να φαίνεται ότι ενεργεί σωστά. Είναι νομολογιακά καθιερωμένη η αρχή ότι δεν πρέπει να μετέχει στην παραγωγή μιας διοικητικής πράξης πρόσωπο που έχει ιδιάζουσα σχέση ή συγγενικό δεσμό ή βρίσκεται σε οξεία έχθρα με το άτομο που αφορά η εξεταζόμενη υπόθεση ή έχει συμφέρον για την έκβαση της. Σχετικές είναι οι αποφάσεις στις εφέσεις Καλλούρης εναντίον Δημοκρατίας [1964] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου στις σελίδες 317 και 320 και Μίκης Μαραθεύτης ν Δημοκρατίας [1965] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου στη σελ.583.

Ο δεύτερος κανόνας της φυσικής δικαιοσύνης εκφράζεται με τη λατινική φράση “audi alteram partem” που σημαίνει “άκουσε την

άλλη πλευρά”. Ο κανόνας αυτός καθιερώνει το δικαίωμα ακρόασης των διοικούμενων για την παραγωγή ορισμένων πράξεων που τους αφορούν. Το πότε πρέπει να δίδεται το δικαίωμα ακρόασης στο διοικούμενο είναι ένα ζήτημα για το οποίο δεν υπάρχει ομογνωμία τόσο στην νομολογία των διοικητικών Δικαστηρίων όσο και στην επιστήμη του διοικητικού δικαίου. Από την Κυπριακή νομολογία φαίνεται ότι το Ανώτατο Δικαστήριο κλείνει προς την άποψη ότι το δικαίωμα ακρόασης πρέπει να παρέχεται πριν από την λήψη ενός πειθαρχικής φύσεως μέτρου ή άλλου δυσμενούς για τον πολίτη διοικητικού μέτρου που έχει το χαρακτήρα της κύρωσης (βλέπε Ανδρέας Μαρκουλλίδη ν Δημοκρατίας 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου στη σελίδα 30).

Η έλλειψη αιτιολογίας από το διοικητικό όργανο βάσει της νομολογίας αποτελεί επίσης λόγο που επιβάλλει ακύρωση διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Στην υπόθεση Παπαδόπουλος εναντίον Δημοκρατίας [1982] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.1070 στην σελίδα 1079 το Ανώτατο Δικαστήριο αποφάσισε ότι η διοικητική αρχή, όργανο ή πρόσωπο πρέπει να αναφέρει στην επίδικη απόφαση του τους λόγους οι οποίοι οδήγησαν στην συγκεκριμένη απόφαση και να μην περιορίζεται μόνο στην αναφορά των κριτηρίων στην οποία βασίστηκε για να οδηγηθεί στην επίδικη απόφαση. Στη συνέχεια παραπέμπει σε σωρεία αποφάσεων του Συμβουλίου Επικράτειας της Ελλάδας οι οποίες επιβάλλουν σε διοικητικά όργανα την υποχρέωση να αιτιολογήσουν την απόφαση τους με τέτοιο τρόπο ούτως ώστε να αποκαλύπτονται οι λόγοι που κρύβονται πίσω από την επίδικη απόφαση.

Επιπρόσθετος λόγος ακύρωσης διοικητικής πράξης είναι η λήψη της επίδικης απόφασης ‘καθ’ υπέρβαση εξουσίας’. Η κυπριακή νομολογία έχει δώσει μία τόσο πλατιά έννοια στην υπέρβαση εξουσίας που συχνά χρησιμοποιείται στις αποφάσεις σε συνδυασμό, αρθριστικά ή διαζευκτικά, με την έννοια της κατάχρησης εξουσίας. Στην υπόθεση Loiziana Hotels Ltd εναντίον της Δήμου Αμμοχώστου [1971] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.297 το Ανώτατο Δικαστήριο αποφάσισε ότι η επίδικη διοικητική παράλειψη ήταν αποτέλεσμα υπέρβασης και κατάχρησης εξουσίας. Ενώ στην υπόθεση Σοφία Αριστείδου εναντίον Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Φύλας [1965] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ. 686 η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου μίλησε για υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας.

Η τάση του Ανωτάτου Δικαστηρίου είναι να διευρύνει συνεχώς τη δυνατότητα του δικαστικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης σε βαθμό που να λαμβάνεται υπόψη το περί δικαίου συναίσθημα του λαού. Στην υπόθεση Καθολική [1984] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.199 στην σελ.208 το Ανώτατο Δικαστήριο ανέφερε τα πιο κάτω:

“ Όπως είχα την ευκαιρία να παρατηρήσω και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας σκοπός του Δικαστηρίου είναι η απονομή δικαιοσύνης και ο δικαστικό έλεγχος δεν μπορεί να περιοριστεί στα στενά αυτά όρια. Το θέμα έχει εξαντλητικά θα έλεγα απασχολήσει τα Κυπριακά Δικαστήρια, θεωρώ όμως πολύ χαρακτηριστικό για την περίπτωση το πιο κάτω απόσπασμα από το βιβλίου του Οικονόμου “Ο Δικαστικός έλεγχος της Διακριτικής Εξουσίας” στην σελ.181, με υπότιτλο “Τα άκρα όρια ορθότητας ενέργειας”:

Ο Δικαστικός έλεγχος της διακριτικής εξουσίας έχει νομολογιακώς επεκταθεί επί πλείστων όσων περιπτώσεων καθ’ας η Διοίκησης ενεργεί κατά τρόπον όστις αντιβαίνει εις το περί Δικαίου συναίσθημα γενικώς και τας αρχάς της συγκεκριμένης πλέον, αγαθής ή χρηστής ή καλής ή ευρύθμου Διοικήσεως ειδικώτερον κατά την ωσαύτως ποικίλλουσαν ορολογίαν της Νομολογίας. Εις τας περιπτώσεις αυτάς ο Διοικητικός Δικαστής ελέγχει την ορθότητα της μεθόδους της διοικητικής δράσεως.

Περαιτέρω στην υπόθεση Δρουσιώτη εναντίον Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου [1984] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου 546 στην σελ.552 το Ανώτατο Δικαστήριο υιοθέτησε τις αρχές της καλής πίστης και χρηστής διοίκησης.

Είναι επίσης σημαντικό να τονιστεί ότι το Ανώτατο Δικαστήριο ενεργεί ως ακυρωτικό δικαστήριο και όχι ως Δικαστήριο ουσίας. Συνεπώς εκδικάζοντας μία προσφυγή το Ανώτατο Δικαστήριο θα εξετάσει αν η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη λήφθηκε σύμφωνα με τις αρχές του διοικητικού δικαίου και δεν θα αποφασίσει πως πρέπει να είναι η απόφαση του διοικητικού οργάνου ή αρχής (βλέπε Δαμιανός και άλλοι ν Κυπριακή Δημοκρατίας (1987) 3 CLR 851). Επίσης το Ανώτατο Δικαστήριο δεν έχει την δικαιοδοσία ούτε την εξουσία να τροποποιήσει ή να αντικαταστήσει με άλλη την προσβαλλόμενη πράξη.

Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 146 του Συντάγματος το Ανώτατο Δικαστήριο μπορεί να ακυρώσει ολικώς ή μερικώς την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη, ή να απορρίψει την Προσφυγή αν θεωρήσει την διοικητική πράξη ή παράλειψη ως έγκυρη και νόμιμη.

Κατά την ακρόαση της προσφυγής το Ανώτατο Δικαστήριο εφαρμόζει ανακριτικό σύστημα και διαθέτει ευρείες εξουσίες. Η φύση της αναθεωρητικής εξουσίας είναι τέτοια που επιβάλλει στο Ανωτάτο Δικαστήριο να εξετάζει αυταπάγγελτα ορισμένα ζητήματα τα οποία θεωρούνται θέματα δημοσίας τάξης όπως δηλαδή η αρμοδιότητα του οργάνου που έκδοσε την προσβαλλόμενη πράξη, ή η παράβαση του νόμου και η έλλειψη αιτιολογίας από το διοικητικό όργανο για την συγκεκριμένη πράξη. Το Ανώτατο Δικαστήριο εξετάζει όμως μόνο εάν ένα διοικητικό όργανο άσκησε τη διακριτική του εξουσία στα πλαίσια που ορίζει το Σύνταγμα και ο Νόμος. Όπως αποφασίστηκε στην υπόθεση Χατζηγεωργίου εναντίον της Δημοκρατίας [1974] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.436, το Δικαστήριο ελέγχει την λανθασμένη άσκηση εξουσίας και δεν μπορεί να επέμβει με ακυρωτική απόφαση εκτός εάν υπάρχει λανθασμένη άσκηση διακριτικής εξουσίας του συγκεκριμένου διοικητικού οργάνου. Στην παρούσα υπόθεση το διοικητικό όργανο δεν έλαβε υπόψη του ουσιαστικά γεγονότα πράγμα το οποίο θεωρήθηκε από το Δικαστήριο ως λανθασμένη άσκηση διακριτικής εξουσίας και η διοικητική πράξη ακυρώθηκε.

Το αποτέλεσμα ακύρωσης ή επικύρωσης μίας προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης αναφέρεται στο εδάφιο 5 του άρθρου 146 του Συντάγματος. Η ακυρωτική απόφαση έχει ως συνέπεια, την κατάργηση και εξαφάνιση της προσβληθείσας διοικητικής πράξης εξ'υπαρχής και έναντι των πάντων. Είναι νομολογιακά καθιερωμένο ότι η προβληθείσα πράξη καθίσταται νομικά ανύπαρκτη μετά την ακυρωτική δικαστική απόφαση και η δε διοίκηση βάσει του εδαφίου 5 πιο πάνω, οφείλει να αποκαταστήσει τα πράγματα στην προηγούμενη νομική και πραγματική κατάσταση πραγμάτων.

Η πρόνοια όμως του προαναφερόμενου εδαφίου 5 είναι κατά κάποιο τρόπο ανεπαρκής σε σχέση με την παροχή προστασίας στον διοικούμενο εφ' όσων στην περίπτωση άρνησης της δημόσιας διοίκησης να συμμορφωθεί με την ακυρωτική απόφαση, το εδάφιο 5 του άρθρου 146 δεν επιβάλλει στην δημόσια διοίκηση

οποιοσδήποτε κυρώσεις λόγω της άρνησης της να συμμορφωθεί και ούτε έχει την εξουσία το Ανώτατο Δικαστήριο να εισηγηθεί τρόπους ούτως ώστε να επιτευχθεί η συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση.

Ούτε η πρόνοια του άρθρου 146(6) δίδει το δικαίωμα στον διοικούμενο στην περίπτωση που έχει υποστεί ζημιά από την ακυρωθείσα, από το Ανώτατο Δικαστήριο, διοικητική πράξη να αποταθεί στο Δικαστήριο για να του επιδικαστεί δίκαια και εύλογη αποζημίωση προσφέρει στον διοικούμενο επαρκή προστασία από κακή διοίκηση ή επαρκή θεραπεία. Το άρθρο 146(6) καλύπτει τις περιπτώσεις μόνο στις οποίες ο διοικούμενος υπέστη ζημιά και δεν επιβάλλει οποιαδήποτε κύρωση ή αναγκάζει με οποιοδήποτε τρόπο το διοικητικό όργανο του οποίου ακυρώθηκε η διοικητική πράξη να συμμορφωθεί με την απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Η ακυρωτική απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου έχει χαρακτήρα αναγνωριστικό, ή απλώς το περιεχόμενο της είναι δηλωτικό. Η ακυρωτική απόφαση είναι συστατική, διαπλαστική της ακυρότητας της διοικητικής πράξης η οποία μέχρι την ακύρωση της έχει υπέρ της αναμφισβήτητο κύρος λόγω της αρχής της νομιμότητας της. Είναι όμως δυνατόν η εκτέλεση της διοικητικής πράξης πριν από την έκδοση της ακυρωτικής απόφασης να έχει δημιουργήσει υποχρεωτικά, άμεσες ή ένομες καταστάσεις και να έχει επιφέρει συνέπειες στον διοικούμενο. Συνεπώς η συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση είναι αναγκαία ούτως ώστε να γίνει η επαναφορά των πραγμάτων στην κατάσταση που υπήρχε πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης. Η αδυναμία του Ανωτάτου Δικαστηρίου να επιβάλει κυρώσεις στη συγκεκριμένη διοικητική αρχή ή όργανο για τη μη συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση δημιουργεί ένα κενό και μία σοβαρή ανεπάρκεια του δικαστικού ελέγχου στη πράξεις της δημόσιας διοίκησης.

Το κενό αυτό όμως που υπάρχει στον δικαστικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης θεραπεύεται σε μεγάλο βαθμό με τον θεσμό του Επίτροπου Διοικήσεως στον οποίο θα αναφερθούμε αναλυτικά πιο κάτω.

2. Θεσμός Επίτροπου Διοικήσεως

Στην Κύπρο βάσει της νομοθεσίας, όπως θα επεξηγηθεί πιο κάτω, η δημόσια διοίκηση εκτός από δικαστικό έλεγχο υπόκειται και σε εξωδικαστικό έλεγχο από τον Επίτροπο Διοικήσεως (Ombudsman). Η λέξη Ombudsman είναι σουηδικής προελεύσεως και στην ελληνική μεταφράζεται ως εκπρόσωπος του πολίτη.

Τον λόγο της ανάγκης του θεσμού του Επίτροπου Διοικήσεως επεξηγεί στην εναρκτήρια ομιλία του στην 7η Διάσκεψη του Δικαίου της Κοινοπολιτείας που έγινε τον Οκτώβρη του 1983 ο Γενικός Γραμματέας κ. Ράμφαλ ο οποίος μεταξύ άλλων ανέφερε:

“ Τα ολοένα αυξανόμενα έξοδα για νομικές υπηρεσίες, προστιθέμενα στην ανεπίτρεπτη καθυστέρηση των υποθέσεων που εκκρεμούν στα δικαστήρια, μας διδάσκουν ότι τα νομικά μας συστήματα μέρα με τη μέρα αποτυγχάνουν να εξυπηρετήσουν το κοινό: ότι ένα αίσθημα επάρκειας δημιουργείται μόνο από την απρόθυμη αποδοχή, από το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας μας, ότι αδικία είναι ενδημική. Κι αυτό δεν περιορίζεται μόνο στις αστικές υποθέσεις. Κάθε ένας από μας γνωρίζει ότι πολλοί αθώοι παραδέχονται ενοχή για μικρά αδικήματα μονάχα γιατί πιστεύουν ότι οι πιθανότητες είναι εναντίον τους και ότι και αν ακόμα πολεμήσουν με επιτυχία την υπόθεση τους επιβάλλουν στους εαυτούς τους μεγαλύτερη ποινή λόγω του ύψους των εξόδων.

Ο θεσμός του Επίτροπου Διοικήσεως δεν είναι πουθενά τόσο διαδεδομένος όσο στην Κοινοπολιτεία. Αλλά οι πηγές του θεσμού αυτού βρίσκονται στην Κίνα. Αυτό το λειτούργημα, που για πολλούς από μας συνοψίζει σήμερα την προστασία του ατόμου από τις αυθαίρετες διοικητικές πράξεις του Κράτους, στην πραγματικότητα πρώτα άκμασε στην Κίνα στην διάρκεια της δυναστείας των Χαν”.

Η διαδικασία του Επίτροπου Διοικήσεως είναι απλή και ανέξοδη. Ο επηρεαζόμενος πολίτης υποβάλλει στον Επίτροπο Διοικήσεως το παράπονο του και δεν χρειάζεται να αποδείξει οτιδήποτε γιατί είναι ευθύνη του Επίτροπου Διοικήσεως να διεξάγει έρευνα να βρει αν διαπράχθηκε σε βάρος του πολίτη οποιαδήποτε αδικία. Ο Επίτροπος Διοικήσεως όμως δεν έχει ακυρωτική αρμοδιότητα όπως το Ανώτατο Δικαστήριο όμως ο έλεγχος που διεξάγει είναι ευρύτερος από του Διοικητικού Δικαστηρίου. Δεν περιορίζεται

μόνο σε εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αλλά εξετάζει σε βάθος την διοικητική ενέργεια ανεξάρτητα από τους ισχυρισμούς του παραπονούμενου.

Η αρμοδιότητα του Επίτροπου διοικήσεως δεν αντικαθιστά τη δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Με τη σωστή λειτουργία του θεσμού του Επίτροπου Διοικήσεως συμπληρώνεται ο έλεγχος διοικητικών πράξεων που ασκεί το Ανώτατο Δικαστήριο. Με τον θεσμό του Επίτροπου Διοικήσεως στοχεύεται η διασφάλιση της τήρησης των αρχών της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης που είναι η βάση του κράτους δικαίου.

Στην Κύπρο η πρώτη θεσμοθέτηση εξωδικαστικού ελέγχου κακής διοίκησης και διασφάλιση της χρηστής διοίκησης με την υποβολή ατομικών παραπόνων έγινε με την έγκριση από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, του περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμου 107/72.

Ο θεσμός όμως του Επιτρόπου Διοικήσεως δεν εφαρμόστηκε μέχρι την θέσπιση του Νόμου 3 του 1991 ο οποίος τροποποιήθηκε από το Νόμο περί Επιτρόπου Διοικήσεως (Τροποποιητικό) Νόμο αρ.88(1) του 1994.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Νόμου 3 του 1991 ο Επίτροπος Διοικήσεως υπηρετεί εξαιτή θητεία και διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ύστερα από εισήγηση του Υπουργικού Συμβουλίου και τη σύμφωνη απόφαση της Βουλής των Αντιπροσώπων.

Βάσει των διατάξεων του πιο πάνω Νόμου, ο Επίτροπος Διοικήσεως είναι ένας ανεξάρτητος αξιωματούχος της Κυπριακής Πολιτείας ο οποίος μπορεί να ελέγχει τη δημόσια διοίκηση μέσα στα πλαίσια που καθορίζει και επιτρέπει το σύστημα διακυβέρνησης που ισχύει στην Κύπρο.

Σύμφωνα με το άρθρο 5(1) (α) του Νομου 3 του 1991, βασική αρμοδιότητα του Επιτρόπου Διοικήσεως είναι να ελέγχει, μετά την υποβολή παραπόνου από κάποιο πρόσωπο, μίαν ενέργεια της διοίκησης είτε γιατί αυτή παραβίασε τα ατομικά του δικαιώματα είτε γιατί ασκήθηκε κατά παράβαση των νόμων της Δημοκρατίας ή των κανόνων χρηστής διοίκησης και της ορθής συμπεριφορά προς τους διοικούμενους. Το παράπονο που υποβάλλεται μπορεί να αφορά οποιαδήποτε ενέργεια δημόσιας υπηρεσίας ή υπαλλήλου του κράτους ή οργανισμού της δημοσίας υπηρεσίας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νόμου 3 του 1991 ο όρος 'υπηρεσία'

το άρθρο 2 του Νόμου 3 του 1991 ο όρος 'υπηρεσία' περιλαμβάνει όχι μόνο τη δημόσια υπηρεσία αλλά και τη δημόσια εκπαιδευτική υπηρεσία, την Αστυνομία και την Εθνική Φρουρά. Με πρόσφατη νομοθετική διάταξη η δικαιοδοσία του Επιτρόπου Διοικήσεως έχει επεκταθεί και στον έλεγχο αποφάσεων τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο Επίτροπος Διοικήσεως όμως δεν έχει αρμοδιότητα να εξετάζει ενέργειες ανεξάρτητων αξιωματούχων του κράτους όπως είναι ο Γενικός Εισαγγελέας, ο Γενικός Ελεγκτής, ο Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας, το Υπουργικό Συμβούλιο, η Βουλή, τα Δικαστήρια και φυσικά ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Μία καινοτομία του κυπριακού νόμου που θεσπίστηκε για να τονίσει την ιδιομορφία του κύπριου Επιτρόπου Διοικήσεως ο οποίος δρα στα πλαίσια προεδρικού συστήματος διακυβέρνησης, είναι η αρμοδιότητα του να διερευνά, μετά από σχετική εντολή του Υπουργικού Συμβουλίου, οποιοδήποτε θέμα που αφορά τη λειτουργία οποιασδήποτε υπηρεσίας, με σκοπό να διαπιστώσει αν αυτή λειτουργεί σωστά και σύμφωνα με τους νόμους και τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

Βάσει του άρθρου 89(5) του Νόμου 3 του 1991 ο Επίτροπος Διοικήσεως επιλέγει τη διαδικασία που θα ακολουθήσει για την έρευνα παραπόνου λαμβάνοντας υπόψη τη φύση και τα περιστατικά της υπόθεσης. Οι έρευνες που διεξάγονται από τον Επίτροπο Διοικήσεως δεν είναι δημόσιες.

Ο Επίτροπος έχει εξουσία να καλέσει οποιοδήποτε λειτουργό ή οποιοδήποτε πρόσωπο να δώσει οποιαδήποτε μαρτυρία ή να προσαγάγει οποιαδήποτε έγγραφα που κατά τη γνώμη του Επιτρόπου σχετίζονται με την έρευνα. Το άρθρο 9(3) του Νόμου προνοεί ότι ο λειτουργός αυτός ή το πρόσωπο αυτό οφείλουν να εμφανιστούν ενώπιον το Επίτροπο κατά το χρόνο που θα καθοριστεί από αυτόν.

Πάντοτε παρέχεται στην υπηρεσία ή λειτουργό που έχει προβεί στην ενέργεια για την οποία έγινε το παράπονο, η ευκαιρία να σχολιάσουν οποιοδήποτε ισχυρισμό σχετικά με την ενέργεια αυτή και γενικά παρέχεται το δικαίωμα να ακουστούν και να υποβάλουν τις παραστάσεις τους. Περαιτέρω το άρθρο 8(4) του Νόμου αναφέρει ότι αν, κατά τη διάρκεια της έρευνας ή μετά την διεκπεραίωση της, ο Επίτροπος κρίνει ότι είναι δυνατόν να διαπράχθηκε ποινικό αδίκημα ή πειθαρχικό παράπτωμα, αναφέρει

το ζήτημα στο Γενικό Εισαγγελέα ή στην αρμόδια αρχή, ανάλογα με την περίπτωση.

Στις περιπτώσεις που η έρευνα διεξαχθεί κατόπιν εντολής του Υπουργικού Συμβουλίου, η έκθεση που συνάσσεται υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο και αντίγραφο της κοινοποιείται στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

Αν όμως η έρευνα διεξάχθηκε κατόπιν παραπόνου κάποιου πολίτη τότε η σχετική έκθεση υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή και αντίγραφο της κοινοποιείται στο ενδιαφερόμενο πρόσωπο. Στην περίπτωση που ο Επίτροπος Διοικήσεως καταλήξει στο συμπέρασμα ότι προξενήθηκε οποιαδήποτε βλάβη ή αδικία σε βάρος του ενδιαφερομένου προσώπου, στην έκθεση του υποβάλλει και εισήγηση ή σύσταση στην αρμόδια αρχή για την επανόρθωση της βλάβης ή αδικίας και μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 6(7) του σχετικού νόμου, κατά την κρίση του να καθορίσει και το χρόνο εντός του οποίου η εν λόγω βλάβη ή αδικία πρέπει να επανορθωθεί.

Η εφαρμογή του θεσμού του Επιτρόπου Διοικήσεως στην Κύπρο είναι το αποτέλεσμα μιας ανάγκης για θεσμοθέτηση ενός αποτελεσματικού τρόπου εξωδικαστικού ελέγχου των ενεργειών της δημόσιας διοίκησης.

Σε μία διάλεξη του το 1978 όταν ο θεσμός του Επιτρόπου Διοικήσεως είχε μεν θεσμοθετηθεί αλλά δεν είχε ακόμα εφαρμοστεί, ο νυν προεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου κ. Γεώργιος Πικής αναφέρει χαρακτηριστικά τα πιο κάτω:

“ Όπως απέδειξε η πείρα άλλων χωρών με μακρά παράδοση στον τομέα του διοικητικού δικαίου, η ύπαρξη διοικητικών Δικαστηρίων και μόνον, είναι ανεπαρκής για διασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου των πράξεων της διοίκησης. Πρώτο δεν καλύπτει όλες τις πτυχές της διοικητικής δραστηριότητας π.χ. αποφάσεις στο δημόσιο τομέα του ιδιωτικού δικαίου που δεν είναι εκτελεστές δηλαδή που δεν δημιουργούν θέμα προσφυγής στο αναθεωρητικό Δικαστήριο....Ο θεσμός του “Ombudsman” αποσκοπεί στη δημιουργία ενός ανεξάρτητου λειτουργού της πολιτείας με εξουσία να επιλαμβάνεται με τρόπο συνοπτικό χωρίς γραφειοκρατικές διαδικασίες παράπονων των πολιτών κατά της διοικήσεως χάριν της εννομίας και αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών...”

Με το θεσμό του Επιτρόπου Διοικήσεως στοχεύεται η διασφάλιση της τήρησης των αρχών της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης που όπως έχει τονιστεί προηγουμένως είναι η βάση του κράτους δικαίου. Αναμφίβολα όταν ο θεσμός του Επίτροπου διοικήσεως λειτουργεί σωστά αλλάζει και το ηθικό πρόσωπο της δημόσιας διοίκησης. Θα μπορούσαμε επίσης να εισηγηθούμε ότι αυτή και μόνο η ύπαρξη του θεσμού, μπορεί να επενεργήσει ως αποτρεπτικός παράγοντας για κακή διοίκηση. Σε περιπτώσεις παραπόνων από διοικούμενους η επέμβαση του Επίτροπου Διοικήσεως είναι διορθωτική διότι όπως επεξηγήθηκε πιο πάνω έχει όχι μόνο την εξουσία να εισηγηθεί τρόπους επανόρθωσης της αδικίας ή βλάβης αλλά μπορεί και να καθορίσει και χρόνο προς το διοικητικό όργανο εντός του οποίου πρέπει να διορθωθεί η βλάβη ή αδικία. Θα μπορούσαμε να εισηγηθούμε ότι εάν δεν ήταν ενεργοποιημένος ο θεσμός του Επιτρόπου Διοικήσεως μέχρι και σήμερα τότε το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στην Κύπρο θα ήταν ελλειπές.

Γενικά η συστάσεις και οδηγίες του Επίτροπου Διοικήσεως έχουν σαν αποτέλεσμα τη βελτίωση στη δημόσια διοίκηση. Με το θεσμό του Επιτρόπου Διοικήσεως βοηθείται το Κράτος στο να μεταδίδει στους διοικούμενους το αίσθημα ότι ζουν σε μια δημοκρατική κοινωνία όπου υπάρχει σεβασμός στο κράτος δικαίου και η διοίκηση εξυπηρετεί όχι μόνο το συμφέρον του δημοσίου αλλά και τα συμφέροντα όλων των πολιτών ανεξαρτήτως.

3. Έλεγχος από Γενικό Ελεγκτή

Δεν είναι όμως αρκετό σε ένα κράτος δικαίου να ελέγχονται μόνο οι διοικητικές πράξεις που επηρεάζουν άμεσα τους διοικούμενους. Εκτός από τον έλεγχο των πράξεων της δημόσιας διοίκησης οι οποίες επηρεάζουν άμεσα τους διοικούμενους, σημαντικός είναι και ο οικονομικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης. Καθημερινά υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης εισπράττουν και πληρώνουν χρηματικά ποσά τα οποία ανέρχονται σε πολλά εκατομμύρια λίρες ετησίως και συνεπώς ο οικονομικός έλεγχος είναι αναγκαίος για την αποφυγή κατάχρησης του δημοσίου χρήματος. Η κατάχρηση δημοσίου χρήματος επηρεάζει έμμεσα τους διοικούμενους εφόσον τα δημοσιονομικά ελλείμματα καλύπτονται από τις αναγκαίες φορολογίες των διοικουμένων. Για τους σκοπούς αυτούς του οικονομικού ελέγχου, το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας προβλέπει τον διορισμό του Γενικού Ελεγκτή, ενός οργάνου ανεξάρτητου από οποιαδήποτε εξουσία.

Σχετικά με τον διορισμό, καθήκοντα και αρμοδιότητα του Γενικού Ελεγκτή είναι τα άρθρα 115 και 116 του Συντάγματος. Βάσει του άρθρου 115 ο Γενικός Ελεγκτής διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ο Γενικός Ελεγκτής είναι προϊστάμενος της ελεγκτικής υπηρεσίας της Δημοκρατίας. Η ελεγκτική υπηρεσία της Δημοκρατίας είναι ανεξάρτητη υπηρεσία της Δημοκρατίας και δεν υπάγεται σε οποιοδήποτε υπουργείο. Συνεπώς, εκτός από τον διορισμό του από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ο Γενικός Ελεγκτής δεν ελέγχεται από την Εκτελεστική Εξουσία ούτως ώστε να διασφαλίζεται η ακεραιότητα του ελέγχου που ασκεί στη δημόσια διοίκηση.

Τα καθήκοντα του Γενικού Ελεγκτή καταγράφονται αναλυτικά στο άρθρο 116 του Συντάγματος το οποίο αναφέρει τα εξής:

“1. Ο Γενικός Ελεγκτής βοηθούμενος υπό του βοηθού ελεγκτού ελέγχει εν ονόματι της Δημοκρατίας πάσαν πληρωμήν ή είσπραξιν και πάντα λογαριασμόν χρηματικών διαθεσίμων ή λοιπού ενεργητικού ή αναληφθεισών υπό της Δημοκρατίας ή δια λογαριασμόν αυτής υποχρεώσεων, του οποίου η διαχείρισις γίνεται υπό της Δημοκρατίας ή εν ονόματι αυτής θεωρών και ελέγχων συνάμα πάντα τοιούτον λογαριασμόν. Προς τον σκοπόν τούτον έχει το δικαίωμα της επιθεωρήσεως απάντων των σχετικών προς τοιούτους λογαριασμούς βιβλίων, αρχείων και καταστάσεων και των τόπων ένθα φυλάσσεται το περί ου ο λόγος ενεργητικών.”

Βάσει του άρθρου 116 του Συντάγματος, ο Γενικός Ελεγκτής ασκεί έλεγχο σε κάθε πληρωμή ή είσπραξη από την δημόσια διοίκηση εκ μέρους της Δημοκρατίας και δίδεται η εξουσία σε αυτόν να επιθεωρήσει οποιουσδήποτε λογαριασμούς βιβλίων, αρχείων και καταστάσεων προς τον σκοπόν αυτόν. Είναι υποχρέωση όμως του Γενικού Ελεγκτή, όπως αναφέρεται στο άρθρο 116(4) του Συντάγματος, να υποβάλλει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Βουλή των Αντιπροσώπων ετήσια έκθεση στην οποία να αναφέρονται οι υπηρεσίες και καθήκοντα που άσκησε μέσα στα πλαίσια των εξουσιών και αρμοδιοτήτων που του αναθέτει το Σύνταγμα.

Οποιαδήποτε παρατυπία παρατηρήσει ο Γενικός Ελεγκτής έχει την εξουσία να προχωρήσει σε έρευνα και εάν υπάρχει διάπραξη ποινικού αδικήματος να παραδώσει τα ευρήματα της έρευνας του στη νομική υπηρεσία ούτως ώστε να ληφθούν τα αναγκαία δικαστικά μέτρα. Σχετικός επίσης με την διάπραξη αδικημάτων τέτοιας φύσεως από δημόσιους υπαλλήλους σχετικός είναι και ο περί δημόσιας υπηρεσίας νόμος 1/90 για τον οποίο θα γίνει αναφορά πιο κάτω.

Εχοντας υπόψη τη σημασία της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, ο ρόλος του Γενικού Ελεγκτή είναι συμπληρωματικός όλων των πιο πάνω τρόπων ελέγχου της δημόσιας διοίκησης εφ'όσων κανένα από τα προαναφερόμενα όργανα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης δεν έχει αρμοδιότητα να ελέγχει τις οικονομικές δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης.

4. Πειθαρχικός Ελεγχος

Η Δημόσια Διοίκηση ή Υπηρεσία όπως αναφέρεται στον περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμο 1/90, είναι ο μηχανισμός λειτουργίας του κράτους που κατά κύριο λόγο την ευθύνη έχει η Εκτελεστική Εξουσία. Η δημόσια διοίκηση ή υπηρεσία στην Κύπρο υπόκειται και σε εσωτερικό έλεγχο συμπεριλαμβανομένου και πειθαρχικού ελέγχου. Την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου στην δημόσια διοίκηση αναφορικά με αδικήματα ή παραβάσεις ή παραλείψεις μελών της δημόσιας διοίκησης έχει αναθέσει το Σύνταγμα (βλέπε άρθρα 124 και 125) στην Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας. Περαιτέρω η Βουλή έχει θεσμοθετήσει τις υποχρεώσεις και καθήκοντα της δημόσιας υπηρεσίας και σήμερα ισχύει ο Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου 1 του 1990 (ο οποίος από τώρα και στο εξής θα καλείται ως ο 'Νόμος 1/90') στον οποίο θεσμοθετείται ο Πειθαρχικός Κώδικας των δημοσίων υπαλλήλων.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν την υποχρέωση να ενεργούν στα πλαίσια των πειθαρχικών κανόνων. Πειθαρχικό δίκαιο είναι το σύνολο των κανόνων σύμφωνα με τους οποίους ρυθμίζεται η ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων και επιβάλλονται πειθαρχικές ποινές οι οποίες θα αναλυθούν πιο κάτω. Η καθιέρωση πειθαρχικών ευθυνών των δημοσίων υπαλλήλων γίνεται για το δημόσιο συμφέρον και αποσκοπεί στην τήρηση της εσωτερικής ευταξίας στη δημόσια υπηρεσία. Η άσκηση ελέγχου της δημόσιας διοίκησης από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας δίδει κάποιου είδους προστασία στον πολίτη από αυθαιρετες πράξεις της δημόσιας διοίκησης.

Η εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου αποτελεί άσκηση διοίκησης και ανήκει στη διοικητική λειτουργία και δε συνιστά απονομή δικαιοσύνης. Στην υπόθεση Βασιλείου και άλλοι εναντίον Δαμιανού εναντίον Δημοκρατίας [1973] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου 282 στη σελ.291 έγινε δεκτό ότι παρόλο που ενώπιον των Πειθαρχικών Επιτροπών ακολουθείται διαδικασία με ορισμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της δικαστικής διαδικασίας, εν τούτοις αποτελούν διοικητικά όργανα που ασκούν διοικητική λειτουργία και όχι δικαστική δικαιοδοσία και επομένως οι πράξεις τους υπόκεινται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Συνεπώς οι αποφάσεις της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας που εκδίδονται κατά την άσκηση της αρμοδιότητας ως πειθαρχική

επιτροπή και η επιβολή πειθαρχικών ποινών συνιστούν διοικητικές πράξεις που υπόκεινται σε προσφυγή σύμφωνα με το άρθρο 146 του Συντάγματος.

Πρέπει όμως να τονιστεί ότι αποφάσεις της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας σε σχέση και με άλλες αρμοδιότητες της Επιτροπής, εκτός από τον πειθαρχικό έλεγχο, μπορούν επίσης να προσβληθούν από τον δημόσιο υπάλληλο βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος. Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν στερούνται του δικαιώματος τους ως πολίτες να προσφύγουν στο Ανώτατο Δικαστήριο για ακύρωση οποιασδήποτε απόφασης της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας η οποία τους επηρεάζει ή αδικεί με οποιοδήποτε τρόπο.

Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης θα ασχοληθούμε ειδικότερα με την πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων όπως αυτή ρυθμίζεται στον Νόμο 1/90. Πριν αναφερθούμε στην πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων θα ήταν σκόπιμο να επεξηγηθεί η σύσταση και τρόπος λειτουργίας της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας η οποία ασκεί τον πειθαρχικό έλεγχο της δημόσιας υπηρεσίας.

Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας

Το μέρος II του Νομου 1/90 αναφέρεται στον ρόλο, καθήκοντα, αρμοδιότητες και τον τρόπο λειτουργίας της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας (η οποία από τώρα και στο εξής θα καλείται ως 'η Επιτροπή'). Βάσει του άρθρου 4 του πιο πάνω νόμου η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας συνιστάται από ένα Πρόεδρο και τέσσερα μέλη που διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η θητεία της Επιτροπής είναι εξαετής αλλά κάθε μέλος της Επιτροπής μπορεί να υποβάλει παραίτηση οποτεδήποτε θελήσει αφού απευθυνθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Σε περίπτωση απουσίας κάποιου μέλους ο οποίος για κάποιο λόγο δεν μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντα του, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να διορίσει προσωρινό μέλος της Επιτροπής.

Σημαντική είναι η πρόνοια του άρθρου 4(6) ότι τα μέλη της Επιτροπής δεν μπορούν να απολυθούν παρά μόνο για τους ίδιους λόγους που απολύονται δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Αυτή η πρόνοια είναι ιδιαίτερα σημαντική για την αμερόληπτη και αντικειμενική άσκηση των καθηκόντων των μελών της Επιτροπής

χωρίς τον κίνδυνο απόλυσης εάν παρθεί απόφαση ενάντια συμφερόντων.

Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής επεξηγούνται στο άρθρο 5 του Νόμου 1/90. Καθήκον της Επιτροπής είναι:

‘ο διορισμός, η επικύρωση διορισμού, η ένταξη στο μόνιμο προσωπικό, η προαγωγή, η μετάθεση, η απόσπαση και η αφυπηρέτηση δημοσίων υπαλλήλων και η άσκηση περιθαρχικού ελέγχου των δημοσίων υπαλλήλων που περιλαμβάνει την απόλυση ή την αναγκαστική αφυπηρέτηση’.

Ο ρόλος του Προέδρου της Επιτροπής είναι ουσιαστικά οργανωτικός. Βάσει του άρθρου 10 του Νόμου 1/90 ο Πρόεδρος της Επιτροπής προΐσταται της Επιτροπής και του Γραφείου της, συγκαλεί τις συνεδριάσεις της και υπογράφει κάθε σημαντική αλληλογραφία ή έγγραφο. Επιπρόσθετα καταρτίζει την ημερήσια διάταξη κάθε συνεδρίας και φροντίζει όπως κοινοποιείται σε κάθε μέλος της Επιτροπής είκοσιτέσσερις τουλάχιστον ώρες πριν την συνεδρίαση. Αποτελεί επίσης καθήκον του Προέδρου να φροντίζει όπως κάθε απόφαση της Επιτροπής εκτελείται δεόντως. Καμιά απόφαση της Επιτροπής είναι έγκυρη, εκτός αν ληφθεί με τρεις ψήφους. Όταν ο Πρόεδρος και δύο άλλα μέλη είναι παρόντα σε οποιαδήποτε συνεδρίαση ή, αν ο Πρόεδρος δεν είναι παρών, τέσσερα μέλη είναι παρόντα τότε αποτελείται απαρτία και συνεπώς μπορεί να προχωρήσει η Συνεδρία της Επιτροπής και να ληφθούν αποφάσεις.

Σε κάθε Συνεδρία της Επιτροπής τηρούνται πρακτικά στα οποία καταγράφονται και οι απόψεις του κάθε μέλους. Τα πρακτικά των Συνεδριάσεων της Επιτροπής τηρούνται σε ειδικό βιβλίο ή φάκελλο πρακτικών. Με το σύστημα τήρησης πρακτικών υπάρχει η δυνατότητα, σε περίπτωση αμφισβήτησης της ορθότητας ή αντικειμενικότητας μίας απόφασης της Επιτροπής, να παρουσιαστούν τα σχετικά πρακτικά και να δοθούν, χωρίς να παραβιαστεί το άρθρο 14 του Νόμου 1/90, οι σχετικοί λόγοι στους οποίους βασίστηκε η αμφισβητούμενη απόφαση.

Η πρόνοια του άρθρου 14 του Νόμου 1/90 περιορίζει κατά κάποιο τρόπο το μέγεθος και είδος των πληροφοριών που μπορούν να δοθούν από οποιοδήποτε μέλος της Επιτροπής. Το άρθρο 14 αναφέρει ότι ο Πρόεδρος και κάθε άλλο μέλος της Επιτροπής χειρίζεται κάθε ζήτημα που εγέρθηκε ή συζητήθηκε στη συνεδρία

ως απόρρητο. Κάθε γραπτή ή προφορική μαρτυρία που περιήλθε εις γνώση της Επιτροπής δεν επιτρέπεται να αποκαλυφθεί ή μεταδοθεί με οποιοδήποτε τρόπο χωρίς τη συγκατάθεση της Επιτροπής η οποία δίδεται γραπτώς από τον Πρόεδρο της για τη δέουσα εκτέλεση των καθηκόντων του. Εάν ο Πρόεδρος ή μέλος της Επιτροπής παραβεί το εν λόγω άρθρο, βάσει του άρθρου 14(2) 'είναι ένοχος αδικήματος και υπόκειται σε φυλάκιση που δεν υπερβαίνει τα δύο χρόνια ή σε χρηματική ποινή που δεν υπερβαίνει στις χίλιες λίρες ή και στις δύο αυτές ποινές'.

Η Επιτροπή μεταξύ άλλων έχει αρμοδιότητα να διορίζει, προάγει και επίσης ασκώντας πειθαρχικό έλεγχο στους δημοσίους υπαλλήλους να απολύσει. Συνεπώς εφ'όσων οι αποφάσεις της Επιτροπής επηρεάζουν δικαιώματα πολιτών, εν σχέσει με την εργοδότηση τους στην δημόσια υπηρεσία όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, υπάρχει ο σχετικός δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων αυτών μέσω της διαδικασίας της προσφυγής βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος όπως έχει επεξηγηθεί εκτεταμένα πιο πάνω. Παρομοίως δημόσιος υπάλληλος ο οποίος τίθεται σε διαθεσιμότητα ή απολύεται μετά από άσκηση πειθαρχικού ελέγχου από την Επιτροπή έχει το δικαίωμα να προσφύγει στο Ανώτατο Δικαστήριο και να ζητήσει ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής.

Όταν το Ανώτατο Δικαστήριο αποφασίσει ότι ο εν λόγω διορισμός ή προαγωγή ή απόλυση είναι άκυρη τότε ο εν λόγω διορισμός, προαγωγή ή απόλυση ακυρούται.

Στην περίπτωση όμως ακύρωσης προαγωγής δημοσίου υπαλλήλου ύστερα από απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου, το άρθρο 45 του Νόμου 1/90 αναφέρει ότι η Επιτροπή μπορεί, αν κατά την επανεξέταση δεν αποφασίσει εκ νέου προαγωγή του στη θέση αυτή και εφόσο πληρούνται οι προϋποθέσεις, να αποφασίσει την προαγωγή ή την υπεράριθμη προαγωγή του, ανάλογα με το αν υπάρχει ή όχι κενή θέση. Συνεπώς η Επιτροπή μπορεί να συμμορφωθεί με την απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου αλλά συγχρόνως να προσφέρει εκ νέου προαγωγή στον ίδιο δημόσιο υπάλληλο του οποίου ακυρώθηκε η προηγούμενη προαγωγή.

Είναι υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων, όταν τους ζητηθεί από την Επιτροπή, να προσέλθει και να δώσει μαρτυρία ενώπιον της Επιτροπής ή παράσχει οποιαδήποτε πληροφορία ή να βοηθήσει την Επιτροπή πάνω σε οποιοδήποτε ζήτημα το οποίο η

Επιτροπή έχει να εξετάσει κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Επίσης η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να απαιτήσει την προσαγωγή οποιωνδήποτε επίσημων εγγράφων που αφορούν οποιοδήποτε ζήτημα το οποίο εξετάζει (Άρθρο 17 του Ν/90).

Στη συνέχεια θα επεξηγηθεί ο πειθαρχικός έλεγχος που ασκείται στους δημοσίους υπαλλήλους από την Επιτροπή. Αυτή η αρμοδιότητα της Επιτροπής αποτελεί τον ουσιαστικότερο τρόπο εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Με τον πειθαρχικό έλεγχο του δημοσίου υπαλλήλου δίδεται κάποιου είδους προστασία στους διοικούμενους πολίτες από τις αυθαίρετες ή παράνομες αποφάσεις δημοσίων υπαλλήλων που έχουν, βάσει της θέσης τους στη Δημόσια υπηρεσία, εξουσία να αποφασίζουν σε θέματα δημόσιας διοίκησης.

Στο μέρος VII του Νόμου 1/90 καταγράφεται ο πειθαρχικός κώδικας των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα το άρθρο 73 του εν λόγω Νόμου αναφέρει:

- “ (1) Δημόσιος υπάλληλος υπόκειται σε πειθαρχική δίωξη:
- (α) Αν διαπράξει παράπτωμα που ενέχει έλλειψη τιμιότητας ή ηθική αισχρότητα
 - (β) αν ενεργήσει ή παραλείψει κάτι με τρόπο που ισοδυναμεί με παράβαση οποιουδήποτε από τα καθήκοντα ή τις υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου.
- (2) Για τους σκοπούς του άρθρου αυτού ο όρος “καθήκοντα ή υποχρεώσεις δημοσίου υπαλλήλου” περιλαμβάνει κάθε καθήκον ή υποχρέωση που επιβάλλεται σε δημόσιο υπάλληλο δυνάμει του Νόμου αυτού ή οποιουδήποτε άλλου νόμου ή κανονισμών ή δυνάμει οποιασδήποτε διοικητικής πράξης που γίνεται με βάση αυτούς ή δυνάμει οποιασδήποτε διαταγή ή οδηγίας που εκδόθηκε.”

Συνεπώς ο δημόσιος υπάλληλος είναι υποχρεωμένος να ασκεί τα καθήκοντα του εντός των ορίων της αρμοδιότητας του που του επιβάλλει ο Νόμος, κανονισμοί, οποιαδήποτε διαταγή ή οδηγία. Στον πρώτο Πίνακα του Νόμου αναφέρονται τα παραπτώματα του δημοσίου υπαλλήλου τα οποία μπορεί να εξετάσει ενδοτμηματικά η αρμόδια αρχή στην οποία υπάγεται ο συγκεκριμένος δημόσιος υπάλληλος. Τα παραπτώματα του μέρους II δεν έχουν άμεση

σχέση με έλεγχο αποφάσεων δημοσίων υπαλλήλων αλλά απλώς καθορίζουν τον τρόπο ενέργειας τους ενδομηματικά. Τα παραπτώματα του μέρους II συμπεριλαμβάνουν μεταξύ άλλων την απαράδεκτη συμπεριφορά του δημόσιου υπαλλήλου στους συνάδελφους του και το κοινό, την παράλειψη ή αρνηση συμμόρφωσης προς εντολή ή οδηγία που δόθηκε από ανώτερο.

Τα πιο σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα δημοσίων υπαλλήλων εξετάζονται από την Επιτροπή η οποία μετά από ακρόαση της υπόθεσης ενώπιον της επιτροπής αποφασίζει κατά πόσον ο δημόσιος υπάλληλος είναι ένοχος ή όχι πειθαρχικού παραπτώματος. Αν η Επιτροπή αποφασίσει ότι ο δημόσιος υπάλληλος έχει παραβεί τον πειθαρχικό κώδικα της δημόσιας υπηρεσίας τότε το άρθρο 79 του Νόμου 1/90 δίδει το δικαίωμα στην Επιτροπή να επιβάλει τις ακόλουθες πειθαρχικές ποινές:

- (α) Επίπληξη
- (β) αυστηρή επίπληξη
- (γ) πειθαρχική μετάθεση
- (δ) διακοπή της ετήσιας προσαύξησης
- (ε) αναβολή της ετήσιας προσαύξησης
- (στ) χρηματική ποινή που δεν υπερβαίνει τις απολαβές τριών μηνών
- (ζ) υποβιβασμός στη μισθοδοτική κλίμακα
- (η) υποβιβασμός σε κατώτερη θέση
- (θ) αναγκαστική αφυπηρέτηση και
- (ι) απόλυση

Η απόλυση, η οποία αποτελεί την δραστικότερη πειθαρχική ποινή, συνεπάγεται όχι μόνο την απώλεια εργασίας από τη δημόσια υπηρεσία αλλά και την απώλεια των ωφελημάτων αφυπηρέτησης. Επίσης η επιβολή των πειθαρχικών ποινών της απόλυσης, αναγκαστικής αφυπηρέτησης ή του υποβιβασμού σε κατώτερη θέση δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας.

Βέβαια για να υπάρξει πειθαρχικό αδίκημα και πειθαρχική ευθύνη κάποιου δημόσιου υπαλλήλου απαραίτητη προϋπόθεση είναι η διατήρηση της ιδιότητας του δημόσιου υπαλλήλου. Βάσει του άρθρου 76 του Νόμου 1/90, δεν μπορεί να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη εναντίον προσώπου μετά τη λύση της δημοσιονομικής σχέσης.

Είναι δυνατόν ένα πειθαρχικό αδίκημα το οποίο διέπραξε ο δημόσιος υπάλληλος να συνιστά και ποινικό αδίκημα, όπως

παραδείγματος χάριν η κλοπή. Αν όμως ασκηθεί ποινική δίωξη εναντίον δημοσίου υπαλλήλου, δεν επιτρέπεται να ασκηθεί ή να συνεχιστεί εναντίον του πειθαρχική δίωξη για λόγους που σχετίζονται με την ποινική δίωξη μέχρι να τερματιστεί η ποινική δίωξη και η σχετική αυτή πρόνοια γίνεται στο άρθρο 77 του Νόμου 1/90.

Επίσης δημόσιος υπάλληλος που διώχθηκε για ποινικό αδίκημα και δεν βρέθηκε ένοχος, δεν μπορεί να διωχθεί για το ίδιο αδίκημα από την Επιτροπή ως πειθαρχικό αδίκημα. Μπορεί όμως, όπως προνοείται από το άρθρο 78 του Νόμου 1/90, να διωχθεί για πειθαρχικό αδίκημα που προκύπτει από την διαγωγή του η οποία σχετίζεται με την ποινική υπόθεση αλλά δεν εγείρει το ίδιο επίδικο θέμα όπως εκείνο στην ποινική υπόθεση. Για παράδειγμα, αν ο δημόσιος υπάλληλος διώχθηκε σε Επαρχικό Δικαστήριο για το ποινικό αδίκημα της κλοπής αλλά δεν βρέθηκε ένοχος, είναι δυνατόν να διωχθεί πειθαρχικά λόγω των συναναστροφών του με κλέφτες γεγονός το οποίο είναι δυνατόν να δυσφημίσουν την δημόσια υπηρεσία.

Το άρθρο 74 του Νόμου 1/90 προνοεί ότι δεν επιτρέπεται η πειθαρχική δίωξη εναντίον δημοσίου υπαλλήλου για το ίδιο πειθαρχικό αδίκημα, είτε βρέθηκε ένοχος είτε αθωώθηκε. Η πρόνοια του άρθρου αυτού υιοθετεί την αρχή του ποινικού δικαίου, γνωστή ως *autre fois convict* ή *autre fois acquit*, αρχή η οποία ενσωματώνεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 12 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία κανένας δεν δικάζεται για δεύτερη φορά για το ίδιο αδίκημα για το οποίο απαλλάχθηκε ή καταδικάστηκε.

Για να διαταχθεί έρευνα με σκοπό την πειθαρχική δίωξη δημοσίου υπαλλήλου πρέπει να υπάρχει σχετική καταγγελία. Βάσει του άρθρου 81 του Νόμου 1/90, εάν δημόσιος υπάλληλος έχει διαπράξει οποιοδήποτε από τα πειθαρχικά παραπτώματα τα οποία εμπίπτουν στο Δεύτερο Πίνακα του Μέρους I, τα οποία ήδη έχουν αναφερθεί πιο πάνω, η αρμόδια αρχή (που συνήθως είναι ο αρμόδιος Υπουργός μέσω του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου) η οποία έλαβε τη σχετική καταγγελία μπορεί να διατάξει την διεξαγωγή ενδοτμηματικής έρευνας και να του επιβάλει οποιαδήποτε από τις ποινές που αναγράφονται στο Μέρος II του Πρώτου Πίνακα. Οι ποινές που μπορεί η αρμόδια αρχή να επιβάλει στον δημόσιο υπάλληλο που έχει βρεθεί να διέπραξε τέτοιο πειθαρχικό παράπτωμα είναι η επίπληξη, η αυστηρή

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

επίπληξη και η διακοπή προσαύξησης για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες.

Πρέπει να τονιστεί ότι η διεξαγωγή ενδοτμηματικής έρευνας από αρμόδια αρχή δεν γίνεται με τον ίδιο τρόπο όπως η εκδίκαση πειθαρχικών παραπτώματων από την Επιτροπή, αλλά συνοπτικά. Βέβαια κατά την συνοπτική αυτή διαδικασία δίδεται το δικαίωμα στον καταγγελλθέντα δημόσιο υπάλληλο να ακουστεί πριν την λήψη απόφασης από την αρμόδια αρχή. Παρέχεται επίσης στην αρμόδια αρχή να αποφασίσει κατά πόσον το συγκεκριμένο αδίκημα, ενώ εμπίπτει στον Δεύτερο Πίνακα του Μέρους Ι, λόγω των περιστάσεων πρέπει να επιβληθεί αυστηρότερη ποινή από αυτές που προβλέπονται από το Μέρος ΙΙ του Πρώτου Πίνακα. Σε αυτή την περίπτωση παρέχεται στην αρμόδια αρχή από το άρθρο 81(2) (α) του Νόμου 1/90 η δυνατότητα να παραπέμψει το ζήτημα στην Επιτροπή. Σε τέτοια περίπτωση η απόφαση της αρμόδιας αρχής, όπως αποφασίστηκε στην υπόθεση Παπανικολάου εναντίον Δημοκρατίας [1968] 3 Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου σελ.225 στην σελ.232, συνιστά αυτοτελή εκτελεστή διοικητική πράξη και επομένως μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή πριν όμως εκδοθεί η απόφαση της Επιτροπής. Εάν έχει ήδη συμπληρωθεί η πειθαρχική διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής τότε μόνο η τελική απόφαση της Επιτροπής μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή.

Σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση που το καταγγελλόμενο αδίκημα δεν εμπίπτει στον Δεύτερο Πίνακα του Μέρους Ι, η αρμόδια αρχή πρέπει να μεριμνήσει αμέσως να διεξαχθεί έρευνα σύμφωνα με τους Κανονισμούς που περιέχονται στο Μέρος Ι του Δεύτερου Πίνακα. Οι σχετικοί κανονισμοί ορίζουν ότι η έρευνα πρέπει να διεξαχθεί το συντομότερο δυνατό και να συμπληρωθεί το αργότερο μέσα σε τριάντα μέρες από την ημέρα εντολής για έρευνα. Η έρευνα, η οποία διεξάγεται από ερευνητικούς λειτουργούς, μπορεί να περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και τη λήψη μαρτυρίας ή έγγραφες καταθέσεις από οποιοδήποτε πρόσωπο γνωρίζει για την υπόθεση. Επίσης παρέχεται η δυνατότητα στον δημόσιο υπάλληλο εναντίον του οποίου διεξάγεται η έρευνα να ακουστεί και να αντικρούσει την εναντίον του μαρτυρία.

Όταν συμπληρωθεί σχετική έρευνα, ο ερευνών λειτουργός εκθέτει το πόρισμα του στην αρμόδια αρχή με πλήρη αιτιολογία μαζί με όλα τα σχετικά έγγραφα. Στη συνέχεια η αρμόδια αρχή παραπέμπει τη σχετική έκθεση με όλα τα στοιχεία στον Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας για γνωμάτευση, μαζί με τις απόψεις

της πάνω στην έκθεση. Ο Γενικός Εισαγγελέας εξετάζοντας το ζήτημα εάν διαπιστώσει ότι θεμελιώνεται οποιοδήποτε αδίκημα, προβαίνει στη διατύπωση της σχετικής κατηγορίας. Αφού η αρμόδια αρχή λάβει τις κατηγορίες όπως διατυπώθηκαν από το Γενικό Εισαγγελέα, τις υπογράφει και τις διαβιβάζει στον Πρόεδρο της Επιτροπής. Στη συνέχεια η Επιτροπή θα προχωρήσει στην πειθαρχική διαδικασία όπως προβλέπει το άρθρο 83(2) του Νόμου 1/90. Η Επιτροπή φροντίζει να εκδοθεί και να επιδοθεί κλήση στον πειθαρχικά διωκόμενο υπάλληλο στον οποίο και θα δοθούν αντίγραφα όλης της μαρτυρίας που υπάρχει εναντίον του. Δίδεται βέβαια στον πειθαρχικά διωκόμενο υπάλληλο το δικαίωμα να ακουστεί τόσο πριν από την διαπίστωση ενοχής όσο και πριν την επιβολή της ποινής του. Το άρθρο 83(7) του Νόμου 1/90 δίνει το δικαίωμα στον δημόσιο υπάλληλο εάν επιθυμεί να αντιπροσωπευθεί από δικηγόρο ενώπιον της Επιτροπής. Οι ποινές οι οποίες μπορούν να επιβληθούν από την Επιτροπή έχουν ήδη αναφερθεί.

Ο πειθαρχικός έλεγχος ο οποίος έχει μόλις εξηγηθεί αποτελεί ουσιαστικά ένα αποτρεπτικό παράγοντα στη λήψη αυθαίρετων και παράνομων αποφάσεων από τα αρμόδια διοικητικά όργανα τα οποία κατά πλείστων αποτελούνται από δημοσίους υπαλλήλους. Με τον πειθαρχικό έλεγχο των δημοσίων υπαλλήλων όμως δεν παρέχεται οποιαδήποτε θεραπεία στους διοικούμενους αλλά κάποιου είδους προστασία εναντίον κακής διοίκησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Λαμβάνοντας υπόψη την παρούσα μελέτη των διαφόρων τρόπων ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που παρέχονται στην Κύπρο, θα μπορούσαμε να εισηγηθούμε ότι προσφέρεται στον διοικούμενο ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στο οποίο μπορεί να βασιστεί για να προστατεύσει τον εαυτό του από κακή διοίκηση.

Στην Κύπρο, όπως έχουμε δει υπάρχουν διάφορες μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Στην παρούσα μελέτη, έχουμε αναφερθεί αναλυτικά στις τέσσερις βασικότερες μορφές ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που παρέχεται στην Κύπρο. Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας παρέχει στον διοικούμενο το δικαίωμα προσφυγής στο Ανώτατο Δικαστήριο για την ακύρωση της διοικητικής πράξης. Η δικαιοδοσία όμως αυτή του Ανωτάτου Δικαστηρίου επειδή είναι δηλωτική όχι μόνο δεν δίδει την εξουσία στο Δικαστήριο να επιβλέπει την εφαρμογή της ακυρωτικής απόφασης που έχει εκδόσει αλλά ούτε και δίνει την εξουσία στο Δικαστήριο να επιβάλει κυρώσεις στο αρμόδιο διοικητικό όργανο εάν δεν εφαρμόσει την ακυρωτική απόφαση. Αυτή η αδυναμία δημιουργούσε ένα κενό στην προστασία του διοικούμενου μέχρι την ενεργοποίηση του θεσμού του Επιτρόπου Διοικήσεως από τη Βουλή των Αντιπροσώπων το 1991.

Εχοντας υπόψη την αύξηση ανά την Ευρώπη της σημασίας που δίνεται στο θεσμό του Επιτρόπου Διοικήσεως και αφού ο θεσμός αυτός από το 1972 παρά το ότι είχε θεσμοθετηθεί ήταν ανενεργός στην Κύπρο, η Βουλή των Αντιπροσώπων με την θέσπιση του Νόμου 3 του 1991 ενεργοποίησε τον θεσμόν αυτόν και στην Κύπρο. Σήμερα ο διοικούμενος στην Κύπρο έχει το δικαίωμα να υποβάλει παράπονο στον Επίτροπο Διοικήσεως ο οποίος όχι μόνο θα φροντίσει να ερευνηθεί το παράπονο του αλλά εάν προκύψει ότι ασκήθηκε οποιαδήποτε αδικία από την δημόσια διοίκηση μπορεί να διατάξει θεραπεία της αδικίας αυτής καθώς επίσης και το χρονικό πλαίσιο στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η θεραπεία από το διοικητικό όργανο. Βέβαια όπως έχει επεξηγηθεί ο Επίτροπος Διοικήσεως δεν έχει ακυρωτική δικαιοδοσία. Στην περίπτωση επιθυμίας ακύρωσης της διοικητικής πράξης ο διοικούμενος πρέπει να αποταθεί στο Ανώτατο Δικαστήριο με προσφυγή. Το σημαντικότερο όμως πλεονέκτημα στον πολίτη που του προσφέρει ο θεσμός του Επιτρόπου Διοικήσεως είναι ότι

η διαδικασία είναι απλή και ανέξοδη κάτι το οποίο δεν συμβαίνει εάν αποφασίσει να ακυρώσει την απόφαση και συνεπώς πρέπει να αποταθεί στο Ανώτατο Δικαστήριο.

Σημαντική επίσης είναι η πρόνοια του Συντάγματος στα άρθρα 115 και 116 με τα οποία παρέχεται στους διοικούμενους προστασία από κατάχρηση του δημοσίου χρήματος μέσω των αρμοδιοτήτων που δίνει στον Γενικό Ελεγκτή. Η δημόσια διοίκηση διαχειρίζεται το δημόσιο χρήμα και είναι σημαντικός ο έλεγχος της για αποφυγή κατάχρησης του δημοσίου χρήματος το οποίο καταβάλλεται από τον διοικούμενο.

Σχετικός με όλους τους πιο πάνω τρόπους ελέγχους της δημόσιας διοίκησης είναι ο πειθαρχικός έλεγχος. Ο πειθαρχικός έλεγχος ο οποίος ασκείται από την Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας, έχοντας υπόψη τα καθήκοντα και υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, επενεργεί ως αποτρεπτικός παράγοντας στη λήψη παράνομων αποφάσεων από τους δημόσιους υπαλλήλους. Είναι η εισήγηση μας ότι ο σωστός πειθαρχικός έλεγχος των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν εξουσία να ασκούν δημόσια διοίκηση μπορεί να αποτρέψει σε μεγάλο βαθμό τον αριθμό παραπόνων από διοικούμενους για αυθαίρετες και παράνομες διοικητικές πράξεις, αποφάσεις ή παραλείψεις.

Είναι η εισήγηση μας ότι το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στην Κύπρο είναι λειτουργικό και επαρκές. Σημαντικότερος όμως τρόπος ελέγχου κατά την άποψη μας είναι ο δικαστικός έλεγχος και ο θεσμός του Επίτροπου Διοικήσεως. Από τις σωρεία αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου καθώς επίσης και την αυξητική τάση των προσφυγών που καταχωρούνται αποδεικνύεται η ανάγκη του αυστηρότερου ελέγχου των πράξεων της δημόσιας διοίκησης. Ο αυστηρότερος αυτός έλεγχος πρέπει να προέλθει κατά την άποψη μας από τον Επίτροπο Διοικήσεως ο οποίος έχει την εξουσία να διερευνήσει παράνομες ενέργειες της δημόσιας διοίκησης και να τις θεραπεύσει. Είναι παραγματικότητα όμως ότι ο διοικούμενος στην Κύπρο δεν έχει ακόμα αναγνωρίσει στον βαθμό που πρέπει την σημασία του θεσμού του Επιτρόπου Διοικήσεως και γι' αυτό οι περισσότερες διοικητικές πράξεις ελέγχονται από το Ανώτατο Δικαστήριο.

Πρέπει επίσης να τονιστεί η μικρή σχετικά χρονική περίοδος ύπαρξης της Κυπριακής Δημοκρατίας. Είναι η εισήγηση μας ότι το σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης στην Κύπρο είναι

επαρκές, λειτουργεί σωστά και παρέχει στον διοικούμενο την αναγκαία προστασία από κακή διοίκηση. Το Σύνταγμα και οι Νόμοι της Κυπριακής Δημοκρατίας φροντίζουν ούτως ώστε ο πολίτης στην Κύπρο να νιώθει ότι ζει σε μια δημοκρατική κοινωνία όπου υπάρχει σεβασμός στο κράτος δικαίου και συνεπώς προστατεύεται από την αυθαιρεσία και παρανομία που μπορεί να ασκηθεί από τον μηχανισμό λειτουργίας της Εκτελεστικής Εξουσίας, της δημόσιας διοίκησης.

3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟΝ, ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ, Ανδρέας Αγγελίδης, Επιθεώρηση Κυπριακή Δικαιοσύνη, Τεύχος 72, Σεπτέμβριος Μάρτιος 1986.

4. "Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΕΩΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΕΞΟΙΚΕΙΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ", Γεώργιος Κληρόδη, Επιθεώρηση Κυπριακή Δικαιοσύνη, Τεύχος 72, Σεπτέμβριος Μάρτιος 1986.

5. "ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ", Κρίστικα Τονκασίτη, 1979.

6. "ΕΓΧΕΙΡΜΑΙΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ", Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου, 1972.

7. "ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ"

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. “Η ΔΡΑΣΗ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ”, Νίκου Χαραλάμπους, 1995.
2. “Η ΑΡΧΗ ΚΑΤΑΧΡΗΣΗΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ”, από τον κ. Κρίτωνα Τορναρίτη, 1981.
3. “ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ: ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146”, Ανδρέα Αγγελίδη, Επιθεώρηση Κυπριακού Δικαίου, Τεύχος 13, Ιανουάριος Μάρτιος 1986.
4. “Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ”, Φοίβου Κληρίδη, Επιθεώρηση Κυπριακού Δικαίου, Τεύχος 7, Ιούλιος Σεπτέμβριος 1984.
5. “ΑΥΘΑΙΡΕΣΙΑ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ”, Κρίτωνα Τορναρίτη, 1979.
6. “ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ”, Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου, 1978.
7. “ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ”

[illegible]

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ
ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ...
Μ. Πέτρος [και] Σ. Μιχαηλίδης
6089

ΠΤΥ ΠΕΤ

351.0956

93

5054

**ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**

ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Υπ.πρ.Βιβ/κης Χαροκόπειου Παν/μίου.954916

* 6 0 8 9 *



HU

