

**Η νομική φύση των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους στην κυπριακή έννομη τάξη**

**Δρ.Σαλώμη Γιάλλουρου**  
**Δικηγόρος**  
**15 Μαΐου 2023**

**1. Εισαγωγή**

Η Κυπριακή Δημοκρατία από τον Ιούλιο του 2007 διέθετε ειδικό νομικό πλαίσιο αναφορικά με την πολιτογράφηση επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Επρόκειτο για ένα πλαίσιο το οποίο συνέδεε την κτήση της κυπριακής ιθαγένειας (και) με συγκεκριμένα οικονομικά κριτήρια. Από το 2014 και έπειτα τόσο οι αιτήσεις πολιτογράφησης όσο και οι εγκρίσεις τέτοιων αιτήσεων παρουσίασαν ιδιαίτερη αύξηση. Τούτο ήταν συνυφασμένο με την προσπάθεια της Κυπριακής Δημοκρατίας να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση στην οποία βρισκόταν από το 2009 και η οποία κορυφώθηκε το 2013, έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα το ούτω καλούμενο 'κούρεμα καταθέσεων' και η σύναψη της Συμφωνίας Διευκόλυνσης Χρηματοδοτικής Στήριξης μεταξύ της Κυπριακής Δημοκρατίας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης συνοδευόμενης από Μνημόνιο Συναντίληψης. Το 2018 υπήρξε το έτος κατά το οποίο υποβλήθηκαν οι περισσότερες αιτήσεις πολιτογράφησης, ενώ το 2019 και το 2020 παρατηρήθηκε μικρή μείωση. Τον Οκτώβριο του 2020 η Κυπριακή Δημοκρατία, ούσα αντιμετώπιη με την έναρξη διαδικασίας επί παραβάσει εναντίον της από την Ευρωπαϊκή Ένωση (κατωτέρω «ΕΕ») και με τη δημοσίευση ρεπορτάζ που υποστήριζαν πως το κυπριακό επενδυτικό πρόγραμμα (κατωτέρω «ΚΕΠ» ή «πρόγραμμα») συνδεόταν με κατακριτέες πρακτικές, με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου τερμάτισε το πρόγραμμα. Κατά τον τερματισμό εκκρεμούσαν κατά ή περί τις 1.200 - 1.400 αιτήσεις πολιτογράφησης, οι οποίες κατά συντριπτική πλειοψηφία -και εν αντιθέσει με την προηγούμενη πρακτική- απορρίφθηκαν. Οι σχετικές αποφάσεις άρχισαν να κοινοποιούνται στους αιτητές κατά ή περί τον Νοέμβριο του 2021 και κατά το μεγαλύτερο μέρος τους είχαν αποσταλεί μέχρι τον Απρίλιο του 2022. Ως αναμένετο, πληθώρα αιτητών καταχώρησαν προσφυγές ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου κατά των αποφάσεων απόρριψης των αιτημάτων πολιτογράφησης τους. Σε πολλές από τις προσφυγές αυτές η Κυπριακή Δημοκρατία, ως Καθ' ης η Αίτηση, ήγειρε προδικαστική ένσταση πως οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους συνιστούσαν κυβερνητικές πράξεις μη υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, οι προσφυγές έπρεπε να απορριφθούν ως απαράδεκτες. Επίσης, η Κυπριακή Δημοκρατία υπέβαλε αίτημα προεκδίκησης της προδικαστικής ένστασης τούτης. Αιτητές σε σχετικές προσφυγές αποδέχτηκαν την προεκδίκηση της προδικαστικής ένστασης,

αρνήθηκαν όμως αυτήν στην ουσία της. Ενόψει της σοβαρότητας του ζητήματος, το Διοικητικό Δικαστήριο αποφάσισε να το εξετάσει σε πλήρη ολομέλεια. Η διαδικασία ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου εκκρεμεί και δεν αναμένεται να ολοκληρωθεί παρά μετά την πάροδο μηνών.

Αντικείμενο της παρούσας μελέτης αποτελεί η νομική φύση των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους στην κυπριακή έννομη τάξη. Είναι η θέση μας πως οι αποφάσεις τούτες συνιστούν ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο και όχι κυβερνητικές πράξεις εκφεύγουσες αυτού. Στο πρώτο μέρος της μελέτης θα παρουσιαστεί το νομικό πλαίσιο που διέπει την πολιτογράφηση επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους, μονάχα στον βαθμό που τούτο επηρεάζει το εδώ εξεταζόμενο ζήτημα. Στο δεύτερο μέρος θα παρατεθεί το πραγματικό πλαίσιο που περιβάλλει την έγερση του ζητήματος που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Στο τρίτο μέρος θα αναπτυχθούν οι λόγοι που οδηγούν στην ανωτέρω θέση μας. Στο τέταρτο μέρος θα σημειωθούν ως επίμετρο κάποιες πρόσθετες σκέψεις.

## **2. Νομικό πλαίσιο**

Ως ελέχθη, η Κυπριακή Δημοκρατία από τον Ιούλιο του 2007 διέθετε ειδικό νομικό πλαίσιο αναφορικά με την πολιτογράφηση επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Επρόκειτο για ένα πλαίσιο το οποίο συνέδεε την κτήση της κυπριακής ιθαγένειας (και) με συγκεκριμένα οικονομικά κριτήρια. Το νομικό αυτό πλαίσιο πέρασε από σωρεία μεταβολών. Και τούτο τόσο με αναφορά στα κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους όσο και με αναφορά στη νομική φύση των κειμένων που έθεταν τα κριτήρια αυτά.

Βάση ρύθμισης της κτήσης κυπριακής ιθαγένειας από επενδυτές, επιχειρηματίες και μέλη των οικογενειών τους υπήρξε ο Περί Αρχείου Πληθυσμού Ν.141(Ι)/2002, ο οποίος -μεταξύ άλλων- διέπει την κτήση κυπριακής ιθαγένειας από αλλοδαπούς.

Αρχικά, ο Ν.141(Ι)/2002 προέβλεπε δύο κατηγορίες πολιτογράφησης αλλοδαπών: (α) την πολιτογράφηση λόγω μακράς διαμονής στην Κυπριακή Δημοκρατία και (β) την τιμητική πολιτογράφηση. Το Άρθρο 111 του Ν.141(Ι)/2002, με τίτλο *‘Ιδιότητα του πολίτη της Δημοκρατίας δυνάμει πολιτογράφησης’*, όριζε πως ο Υπουργός Εσωτερικών δύνατο, κατόπιν αίτησης, να χορηγήσει πιστοποιητικό πολιτογράφησης σε πρόσωπο το οποίο πληρούσε τα προσόντα πολιτογράφησης που έθετε ο τρίτος πίνακας. Ο πίνακας τούτος έθετε κριτήρια τα

οποία αντιστοιχούσαν στην πολιτογράφηση λόγω μακράς διαμονής. Στην τελευταία παράγραφο του προέβλεπε πως το Υπουργικό Συμβούλιο μπορούσε, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, να επιτρέψει την πολιτογράφηση αλλοδαπού χωρίς να πληρείται το κριτήριο της μακράς διαμονής. Συγκεκριμένα, όριζε πως αυτό ήταν δυνατό να γίνει σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψίστου επιπέδου υπηρεσιών προς την Κυπριακή Δημοκρατία, οι οποίες έπρεπε να αναφέρονται στη σχετική απόφασή του. Αρχικά, λοιπόν, ο Ν.141(Ι)/2002 αφενός δεν περιείχε ρητή αναφορά σε πολιτογράφηση επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους και αφετέρου δεν περιείχε διακριτό άρθρο και/ή διακριτή αναφορά σε άρθρο σχετικά με την τιμητική πολιτογράφηση.

Στη συνέχεια, ο τροποποιητικός Ν.36(Ι)/2013, εισήγαγε στον Ν.141(Ι)/2002 το Άρθρο 111Α, με τίτλο *‘Τιμητική πολιτογράφηση αλλοδαπού για λόγους δημοσίου συμφέροντος’*. Κατήργησε δε την τελευταία παράγραφο του τρίτου πίνακα. Το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002 περιείχε ρητή αναφορά στην τιμητική πολιτογράφηση, αλλά και στην πολιτογράφηση επενδυτών και επιχειρηματιών. Όσον αφορά την τιμητική πολιτογράφηση, το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002 όριζε πως το Υπουργικό Συμβούλιο μπορούσε, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, να επιτρέψει την πολιτογράφηση αλλοδαπού χωρίς να πληρούνται τα κριτήρια πολιτογράφησης των επί μακρών διαμενόντων πλην του κριτηρίου του καλού χαρακτήρα. Τούτο σε πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις παροχής υψίστου επιπέδου υπηρεσιών προς την Κυπριακή Δημοκρατία, οι οποίες έπρεπε να αναφέρονται στη σχετική απόφασή του. Όσον αφορά την πολιτογράφηση επενδυτών και επιχειρηματιών, το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002 όριζε πως το Υπουργικό Συμβούλιο μπορούσε, υπό όρους ως ήθελε κατά περίπτωση καθορίσει, να επιτρέψει την πολιτογράφηση αλλοδαπού επενδυτή και επιχειρηματία χωρίς να πληρούνται τα κριτήρια πολιτογράφησης των επί μακρών διαμενόντων πλην του κριτηρίου του καλού χαρακτήρα. Σημειώνεται πως ο Ν.141(Ι)/2002 δεν έδιδε οποιονδήποτε ορισμό του όρου *‘καλός χαρακτήρας’* και δεν έθετε οποιαδήποτε κριτήρια αξιολόγησης αυτού.

Έπειτα, το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002 τροποποιήθηκε δύο φορές. Πρώτη με τον τροποποιητικό Ν.9(Ι)/2019, ο οποίος δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 15/2/2019 και τέθηκε σε ισχύ στις 31/1/2020 με την επιφύλαξη μεταβατικών ρυθμίσεων. Δεύτερη με τον τροποποιητικό Ν.113(Ι)/2020, ο οποίος δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα και τέθηκε σε ισχύ στις 17/8/2020.

Το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002, ως τροποποιήθηκε από τον Ν.9(Ι)/2019, πέραν των ανωτέρω, προέβλεπε πως το Υπουργικό Συμβούλιο όφειλε να εκδώσει κανονισμούς, στους οποίους να καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπετο η τιμητική πολιτογράφηση και η πολιτογράφηση επενδυτών και επιχειρηματιών.

Το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002, ως τροποποιήθηκε από τον Ν.11(Ι)/2020, προέβαινε σε ρητή αναφορά σε πολιτογράφηση μελών των οικογενειών των επενδυτών και των επιχειρηματιών και έδιδε ορισμό του όρου τούτου. Αντίστοιχη αναφορά στα μέλη των οικογενειών των επενδυτών και των επιχειρηματιών δεν υπήρχε στις προηγούμενες εκδοχές του άρθρου, όμως υπήρχε στις υπουργικές αποφάσεις που συμπλήρωναν το σχετικό νομικό πλαίσιο με αποτέλεσμα στην πράξη να πολιτογραφούνται και αυτά υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ακόμη, το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002, ως τροποποιήθηκε από τον Ν.11(Ι)/2020, επαναλάμβανε την πρόνοια για έκδοση κανονισμών στους οποίους να καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται η τιμητική πολιτογράφηση και η πολιτογράφηση επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους, ενώ αναφέρονταν και επιπλέον παράμετροι που έπρεπε να ρυθμίζονται στους εν λόγω κανονισμούς.

Από τα ανωτέρω προκύπτει πως ρητή αναφορά στην πολιτογράφηση επενδυτών και επιχειρηματιών εισήχθη για πρώτη φορά στον Ν.141(Ι)/2002 το 2013, ενώ ρητή αναφορά στην πολιτογράφηση μελών των οικογενειών τους εισήχθη για πρώτη φορά το 2020. Επιπλέον, υποχρέωση του Υπουργικού Συμβουλίου να εκδώσει κανονισμούς ρυθμίζοντας τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης εισήχθη το 2019. Ούτε το Άρθρο 111 του Ν.141(Ι)/2002 σε συνδυασμό με τον τρίτο πίνακα αυτού, ούτε το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002, ούτε οποιοδήποτε άλλο άρθρο του Ν.141(Ι)/2002 έθεταν συγκεκριμένα κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους πέραν του κριτηρίου του καλού χαρακτήρα.

Αρχικά, τα κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους διέπονταν από αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου. Από το 2007 μέχρι το 2020 εκδόθηκε σωρεία τέτοιων αποφάσεων και συγκεκριμένα οι εξής: απόφαση αρ.65.824 ημ.11/7/2007, απόφαση αρ.71.546 ημ.4/1/2011, απόφαση αρ.72.676 ημ.10/10/2011, απόφαση αρ.74.912 ημ.15-16/4/2013, απόφαση αρ.75.148 ημ.24/5/2013, απόφαση ημ.76.668 ημ.19/3/2014, απόφαση αρ.76.973 ημ.23/5/2014, απόφαση αρ.77.131 ημ.25/6/2014, απόφαση αρ.81.292 ημ.13/9/2016, απόφαση αρ.84.068 ημ.9/1/2018, απόφαση αρ.84.957 ημ.21/5/2018, απόφαση αρ.86.879 ημ.13/2/2019, απόφαση αρ.87.429 ημ.6/5/2019, απόφαση 87.713 ημ.18/6/2019, απόφαση αρ.87.926 ημ.25/7/2019, απόφαση αρ.87.927 ημ.25/7/2019. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί πως η απόφαση αρ.65.824 ημ.11/7/2007, η απόφαση αρ.71.546 ημ.4/1/2011, η απόφαση αρ.72.676 ημ.10/10/2011, η απόφαση αρ.76.668 ημ.19/3/2014 και η απόφαση αρ.86.879 ημ.13/2/2019 ανέφεραν ρητά πως τα εκεί προβλεπόμενα δεν επηρέαζαν την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Υπουργικού Συμβουλίου στη λήψη αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών,

επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Αντίθετα, στις λοιπές αποφάσεις δεν υπήρχε αντίστοιχη πρόνοια.

Στη συνέχεια, τα κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους διέπονταν από τους Περί Τιμητικής Πολιτογράφησης για Λόγους Δημοσίου Συμφέροντος και Πολιτογράφησης Αλλοδαπών Επενδυτών ή Επιχειρηματιών Κανονισμούς, ΚΔΠ 379/2020. Αν και το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002 προνοούσε την έκδοση κανονισμών από το 2019, τούτοι δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα και τέθηκαν σε ισχύ στις 18/8/2020. Η ΚΔΠ 379/2020 δεν περιείχε πρόνοια πως τα εκεί προβλεπόμενα δεν επηρέαζαν την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Υπουργικού Συμβουλίου στη λήψη αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους.

Ιδιαίτερα σχηματικά τα κριτήρια πολιτογράφησης θα μπορούσαν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες: (α) τα κριτήρια που σχετίζονταν με την επένδυση του αιτητή και τις εισφορές του προς καθορισμένους οργανισμούς, (β) τα κριτήρια που συνδέονταν με τη μόνιμη κατοικία του και (γ) τα κριτήρια που συνδέονταν με τον καλό χαρακτήρα του. Σημειώνεται πως στο πλαίσιο του ΚΕΠ ο καλός χαρακτήρας του αιτητή συνδεόταν στενά με το ποιόν του ως επενδυτή και επιχειρηματία, περνούσε -κυρίως τουλάχιστον- μέσα από τη νομιμότητα της επενδυτικής και επιχειρηματικής του δράσης, μέσα από τη νομιμότητα των χρημάτων του. Η απόδειξη των κριτηρίων αυτών διασυνδέθηκε από την Κυπριακή Δημοκρατία με σειρά εγγραφών, τα οποία συνοψίσθηκαν από την ίδια σε έναν κατάλογο.

Ομοίως σχηματικά η διαδικασία υποβολής και εξέτασης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους θα μπορούσε να διακριθεί σε τρία στάδια: (α) Σε πρώτο στάδιο η αίτηση με τα απαιτούμενα συνοδευτικά έγγραφα υποβάλλετο στο Υπουργείο Εσωτερικών. Κατά τον χρόνο υποβολής το Υπουργείο Εσωτερικών προέβαινε σε έναν προκαταρκτικό έλεγχο σχετικά με το εάν προσκομίσθηκαν όλα τα αναφερόμενα στον κατάλογο έγγραφα και εάν τούτα ήταν σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Κυπριακής Δημοκρατίας. (β) Σε δεύτερο στάδιο το Υπουργείο Εσωτερικών προέβαινε σε εξέταση της αίτησης, μεταξύ άλλων ζητώντας την άποψη της αστυνομίας σχετικά με τυχόν καταδικές ή εκκρεμείς διαδικασίες εναντίον του αιτητή και του Υπουργείου Οικονομικών σχετικά με την πλήρωση ή μη των οικονομικών κριτηρίων του προγράμματος. Το Υπουργείο Εσωτερικών ετοίμαζε εισήγηση την οποία υπέβαλλε στο Υπουργικό Συμβούλιο. Η ΚΔΠ 379/2020 προέβλεπε τη σύσταση Μονάδας Ελέγχου Πολιτογραφήσεων, συγκροτούμενης από κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό του Υπουργείου Εσωτερικών, με αρμοδιότητα και την εξέταση των αιτημάτων πολιτογράφησης δυνάμει του Άρθρου 111Α του Ν.114(Ι)/2002. (γ) Σε τρίτο στάδιο το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσιζε επί της αίτησης. Το Υπουργικό Συμβούλιο ήταν το κατά

νόμο αρμόδιο όργανο για τη λήψη αποφάσεων επί των αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους και συνεπώς, όφειλε να προβαίνει και το ίδιο σε έρευνα σχετικά με την πλήρωση των προβλεπόμενων κριτηρίων. Παρόλα αυτά, στην πράξη -κατά κανόνα τουλάχιστον- δεν προέβαινε σε οποιαδήποτε έρευνα και αρκείτο στην υιοθέτηση της εισήγησης του Υπουργείου Εσωτερικών.

Στο σημείο αυτό μία σειρά παρατηρήσεων κρίνεται δέον να παρατεθεί:

Πρώτο, η διαδικασία πλήρωσης των κριτηρίων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους είναι περίπλοκη, μακρά και απαιτεί χρόνο, κόπο και προγραμματισμό. Περιλαμβάνει την ολοκλήρωση συναλλαγών υψηλής αξίας, συγκέντρωση μεγάλου αριθμού εγγράφων, εμπλοκή πληθώρας προσώπων -αιτητών, πωλητών, παρόχων υπηρεσιών, τραπεζών, αρχών δύο τουλάχιστον κρατών. Και η διαδικασία γίνεται ακόμη πιο περίπλοκη όταν το σχετικό νομικό πλαίσιο μεταβάλλεται διαρκώς, κατά κανόνα αιφνίδια, χωρίς μεταβατικές περιόδους και ασφαλιστικές δικλείδες, ως συνέβαινε στην Κυπριακή Δημοκρατία.

Δεύτερο, οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους -αλλά και λόγω μακράς διαμονής στην Κυπριακή Δημοκρατία- λαμβάνονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και όχι κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας. Ως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα αρχικά του Άρθρου 111 του Ν.141(Ι)/2002 σε συνδυασμό με τον τρίτο πίνακα αυτού και έπειτα του Άρθρου 111Α του Ν.141(Ι)/2002, το Υπουργικό Συμβούλιο δύναται -δεν οφείλει- να εγκρίνει ένα αίτημα πολιτογράφησης εφόσον πληρούνται τα προβλεπόμενα κριτήρια προς τούτο.

Τρίτο, στην πράξη εκείνο που συνέβαινε ήταν πως όταν ένα πρόσωπο πληρούσε τα κριτήρια πολιτογράφησης ως καθορίζονταν αρχικά στις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και έπειτα στην ΚΔΠ 379/2020, το αίτημα πολιτογράφησης του γινόταν δεκτό. Το Υπουργικό Συμβούλιο παρέκκλινε από τα προβλεπόμενα κριτήρια όχι προς απόρριψη αιτημάτων προσώπων που πληρούσαν αυτά, αλλά προς έγκριση αιτημάτων προσώπων που δεν πληρούσαν αυτά<sup>1</sup>. Η εν λόγω στάση της διοίκησης δημιούργησε σε όλους -αιτητές, παρόχους υπηρεσιών, κρατικές αρχές- την απόλυτα εύλογη και δικαιολογημένη πεποίθηση πως η πλήρωση των κριτηρίων που εκάστοτε ίσχυαν ισοδυναμούσε με πολιτογράφηση. Και τούτο ίσχυε τόσο στον χρόνο που βρίσκονταν σε ισχύ αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή η ΚΔΠ που δεν περιείχαν πρόνοια περί απόλυτης διακριτικής ευχέρειας του Υπουργικού

---

<sup>1</sup> Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.197, 221-222, 246 n.6, 269, 753-754, 758, 769-770, Ελεγκτική Υπηρεσία, έκθεση ημ.22/8/2022, σελ.19, 69-72, 144.

Συμβουλίου κατά την εξέταση αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους όσο και κατά τον χρόνο που βρίσκονταν σε ισχύ αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου που περιείχαν τέτοια πρόνοια.

Τέταρτο, το ότι μία απόφαση λαμβάνεται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας -ακόμη και ευρείας- δεν σημαίνει πως μπορεί να λαμβάνεται αυθαίρετα. Το όργανο που λαμβάνει την απόφαση δεσμεύεται από τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής διοίκησης, της ασφάλειας δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, της αναλογικότητας. Οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τους κανόνες δικαίου - συμπεριλαμβανομένων και αυτών που το ίδιο έθεσε<sup>2</sup>. Οφείλει να ενεργεί με τρόπο σύμφωνο με το περί δικαίου αίσθημα και να αποφεύγει ανεπιεικείς και άδικες λύσεις, οφείλει να απέχει από ενέργειες ασυνεπείς, αντιφατικές, κακόπιστες, που εξαπατούν ή ταλαιπωρούν αναίτια τον διοικούμενο<sup>3</sup>. Οφείλει να επιδιώκει την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και να σταθμίζει την επίδραση της κάθε απόφασής του από τη μία στα δικαιώματα και τα συμφέροντα του εκάστοτε επηρεαζόμενου διοικουμένου και από την άλλη στον επιδιωκόμενο σκοπό δημοσίου συμφέροντος<sup>4</sup>. Ακόμη, οφείλει να αιτιολογεί τις αποφάσεις του, πολύ δε μάλλον όταν

<sup>2</sup> Το Άρθρο 8 του Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Νόμιμα πλαίσια της διοικητικής δράσης', ορίζει:

«(1) Οι δραστηριότητες της διοίκησης προσδιορίζονται και περιορίζονται από το εκάστοτε ισχύον δίκαιο.

(2) Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν τα όρια και την έκταση της εξουσίας της διοίκησης υπαγορεύονται από το Σύνταγμα, τους τυπικούς νόμους και τις κανονιστικές πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή άλλων διοικητικών οργάνων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμου».

<sup>3</sup> Το Άρθρο 50 του Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Περιεχόμενο των αρχών της χρηστής διοίκησης', ορίζει:

«Οι αρχές της χρηστής διοίκησης επιβάλλουν στα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση της διακριτικής τους εξουσίας να ενεργούν σύμφωνα με το περί δικαίου αίσθημα, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών νομοθετικών διατάξεων σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να αποφεύγονται ανεπιεικείς και άδικες λύσεις».

Το Άρθρο 51 του Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Αρχή της καλής πίστης', ορίζει:

«(1) Η διοίκηση δεν επιτρέπεται να ενεργεί με τρόπο ασυνεπή, αντιφατικό ή κακόπιστο, ώστε να εξαπατά ή να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο τον διοικούμενο.

(2) Η διοίκηση δεν δικαιούται, επικαλούμενη τις ίδιες της τις παραλείψεις για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο διοικούμενος, να αγνοεί μία ευνοϊκή για αυτόν κατάσταση η οποία έχει διαρκέσει αρκετό χρόνο και να αρνείται την υπέρ του διοικουμένου συναγωγή των ωφελημάτων και των νόμιμων συνεπειών που προκύπτουν από την κατάσταση αυτήν.

(3) Δεν είναι επιτρεπτό στη διοίκηση να αίρει εκ των υστέρων σε μία συγκεκριμένη περίπτωση κίνητρα που προέβλεψε ο νόμος ή που η ίδια έθεσε για να προσελκύσει ορισμένη συμπεριφορά των διοικουμένων.

(4) Δεν είναι επιτρεπτό διοικητικές πράξεις να αντίκεινται σε παραστάσεις ή πληροφορίες των αρμόδιων αρχών ή σε πληροφορίες τη χορήγηση των οποίων προβλέπει ο νόμος, εφόσον οι παραστάσεις και οι πληροφορίες είναι σύμφωνες με τον νόμο».

<sup>4</sup> Το Άρθρο 52 του Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Αρχή της αναλογικότητας', ορίζει:

«(1) Το διοικητικό όργανο, κατά την άσκηση της διακριτικής του εξουσίας, οφείλει να λαμβάνει υπόψη και να σταθμίζει όλα τα μέσα αναμειγμένα στην υπόθεση συμφέροντα.

(2) Τα μέσα που χρησιμοποιεί η διοίκηση στις ενέργειές της πρέπει να είναι ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Επέμβαση στα δικαιώματα των πολιτών επιτρέπεται μόνο στην έκταση που αυτό είναι απαραίτητο για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

(3) Αν η διοίκηση έχει να επιλέξει μεταξύ δύο ή περισσότερων νόμιμων λύσεων, οφείλει να προτιμήσει εκείνη που είναι λιγότερο επαχθής για τον διοικούμενο.

(4) Κάθε πειθαρχικό ή διοικητικό μέτρο που λαμβάνει η διοίκηση πρέπει να έχει αντικειμενική συνάφεια με την υποχρέωση που παραβιάστηκε και να βρίσκεται σε εύλογη σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

(5) Οι δυσμενείς για έναν ή περισσότερους διοικουμένους συνέπειες μίας διοικητικής πράξης δεν πρέπει να είναι δυσανάλογες με τον επιδιωκόμενο με την πράξη σκοπό».

είναι δυσμενείς για τον διοικούμενο, δεν συνάδουν με το περιεχόμενο του διοικητικού φακέλου, είναι αντίθετες με χαραχθείσα πολιτική ή τακτική, συνιστούν εξαιρετικό μέτρο ενέργειας<sup>5</sup>.

Πέμπτο, το ότι μία απόφαση λαμβάνεται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας δεν την καθιστά κυβερνητική πράξη εκφεύγουσα του δικαστικού ελέγχου. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο όπως και οι αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας. Εκείνο που μεταβάλλεται είναι η έκταση του ελέγχου που ασκείται. Έστω ότι δύο ζητήματα διέπονται από συγκεκριμένα κριτήρια η πλήρωση των οποίων συνδέεται με την αποδοχή σχετικών αιτημάτων των διοικουμένων, δύο πρόσωπα υποβάλλουν τέτοια αιτήματα -ο καθένας για ένα από τα δύο ζητήματα, η διοίκηση τα απορρίπτει και τα πρόσωπα αυτά καταχωρούν προσφυγές κατά των απορριπτικών αποφάσεων. Στην περίπτωση της απόφασης που λήφθηκε κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας το δικαστήριο θα εξετάσει εάν επληρούνταν ή όχι τα προβλεπόμενα κριτήρια. Η κατάληξη επί τούτου θα καθορίσει την ορθότητα της απόφασης της διοίκησης και κατ' επέκταση, την τύχη της προσφυγής. Στην περίπτωση της απόφασης που λήφθηκε κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας το δικαστήριο θα εξετάσει εάν η εκτίμηση της διοίκησης επί της πλήρωσης των κριτηρίων ήταν εύλογη, εάν η απόφασή της ήταν λογικά επιτρεπτή ενόψει των ενώπιόν της δεδομένων, ήτοι εάν η απόφασή της ενέπιπτε εντός των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας<sup>6</sup>. Εάν η απόφαση της διοίκησης ενέπιπτε εντός των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας, τότε η απόφαση θα κριθεί νόμιμη και η προσφυγή θα απορριφθεί. Εάν η απόφαση της διοίκησης δεν ενέπιπτε εντός των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας, τότε η απόφαση θα κριθεί άκυρη και η προσφυγή θα γίνει δεκτή. Επομένως, στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας μία μόνο απόφαση μπορεί να είναι η ορθή, ενώ την περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας περισσότερες αποφάσεις μπορεί να είναι ορθές, αρκεί να είναι εύλογες ενόψει των περιστατικών της υπό κρίση υπόθεσης.

Στις 13/10/2020 η Κυπριακή Δημοκρατία τερμάτισε το ΚΕΠ δια της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.90.177. Σύμφωνα με αυτήν το πρόγραμμα θα έπαυε να ισχύει την 1/11/2020. Αιτήσεις μπορούσαν να υποβληθούν μέχρι τις 31/10/2020 και τούτες θα εξετάζονταν στη βάση

---

<sup>5</sup> Το Άρθρο 26 του Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Αιτιολογητές πράξεις', μεταξύ άλλων, ορίζει:

«(1) Οι διοικητικές πράξεις οι οποίες εκδίδονται έπειτα από άσκηση διακριτικής εξουσίας πρέπει να είναι επαρκώς και δεόντως αιτιολογημένες, ιδίως όταν πρόκειται για πράξεις οι οποίες:

(α) Είναι δυσμενείς για τον διοικούμενο.

(β) Είναι αντίθετες ως προς το περιεχόμενο τους με προηγηθείσα γνωμοδότηση, πρόταση, εισήγηση ή έκθεση αρμόδιου οργάνου ή με τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου.

(γ) Είναι αντίθετες με χαραχθείσα πολιτική ή τακτική.

(δ) Συνιστούν εξαιρετικό μέτρο ενέργειας.

(ε) Είναι αιτιολογητές από τον νόμο...».

<sup>6</sup> Το Άρθρο 48 του Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Κατάχρηση εξουσίας', ορίζει:

«Η επιδίωξη σκοπού κατάδηλα ξένου προς το σκοπό του νόμου, όπως επίσης η υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής εξουσίας, συνιστούν κατάχρηση εξουσίας».



του ισχύοντος μέχρι τότε νομικού πλαισίου. Σημειώνεται πως ο τερματισμός επήλθε ξαφνικά, χωρίς να έχει προηγηθεί οποιαδήποτε επίσημη προειδοποιητική τοποθέτηση -τουναντίον θα λέγαμε- και χωρίς μεταβατική περίοδο και ασφαλιστικές δικλείδες. Βεβαίως, η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.90.177 ημ.13/10/2020 δεν επηρέασε τον Ν.141(Ι)/2002 και την ΚΔΠ 379/2020, αφού αμφότερα τοποθετούνται ψηλότερα από εκείνη στην ιεραρχία τυπικής ισχύος. Εάν η Κυπριακή Δημοκρατία αποφασίσει να εφαρμόσει και πάλι πρόγραμμα πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους, το σχετικό νομικό πλαίσιο θα αποτελείται από τον Ν.141(Ι)/2002 και την ΚΔΠ 379/2020 ως τώρα ισχύουν, εκτός εάν αυτά τροποποιηθούν με νόμο και κανονιστική διοικητική πράξη αντίστοιχα.

### **3. Πραγματικό πλαίσιο**

Κατά τα έτη 2007 - 2013 η Κυπριακή Δημοκρατία δεχόταν και ενέκρινε περιορισμένο αριθμό αιτήσεων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Ενδεικτικά, το 2008 εγκρίθηκαν 15 αιτήσεις, ενώ το 2013 εγκρίθηκαν 134. Ως αναφέρθηκε, από το 2014 και έπειτα τόσο οι αιτήσεις πολιτογράφησης όσο και οι εγκρίσεις τέτοιων αιτήσεων παρουσίασαν ιδιαίτερη αύξηση. Τούτο ήταν συνυφασμένο με την προσπάθεια της Κυπριακής Δημοκρατίας να αντιμετωπίσει την οικονομική κρίση στην οποία βρισκόταν από το 2009 και η οποία κορυφώθηκε το 2013, έτος κατά το οποίο έλαβε χώρα το ούτω καλούμενο 'κούρεμα καταθέσεων' και η σύναψη της Συμφωνίας Διευκόλυνσης Χρηματοδοτικής Στήριξης μεταξύ της Κυπριακής Δημοκρατίας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Στήριξης συνοδευόμενης από Μνημόνιο Συναντίληψης. Το 2014 εγκρίθηκαν 433 αιτήσεις, το 2015 εγκρίθηκαν 690 αιτήσεις, το 2016 εγκρίθηκαν 927 αιτήσεις, το 2017 εγκρίθηκαν 1.070 αιτήσεις. Το 2018 υπήρξε το έτος κατά το οποίο υποβλήθηκαν και εγκρίθηκαν οι περισσότερες αιτήσεις. Συγκεκριμένα, εγκρίθηκαν 1.279. Το 2019 παρατηρήθηκε μικρή μείωση, με τις εγκριθείσες αιτήσεις να ανέρχονται σε 1.214, ενώ μέχρι τις 17/8/2020 εγκρίθηκαν 833 αιτήσεις. Συνολικά κατά την περίοδο 11/7/2007 - 17/8/2020 εγκρίθηκαν 6.779 αιτήσεις πολιτογράφησης, ενώ μέχρι τη λήξη του προγράμματος στις 31/10/2020 εγκρίθηκαν 7.327<sup>7</sup>. Προστίθεται πως κατά την περίοδο 13/10/2020 - 31/10/2020 -ήτοι από τη λήψη της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.90.177 για τερματισμό του ΚΕΠ μέχρι την τελευταία ημέρα ισχύος του- υποβλήθηκε μεγάλος αριθμός αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους για ευνόητους λόγους.

---

<sup>7</sup> Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.5-6, 710-712, Ελεγκτική Υπηρεσία, έκθεση ημ.22/8/2022, σελ.1, 22-23.

Στις 6/11/2019 το Υπουργικό Συμβούλιο, ασκώντας τις εξουσίες του δυνάμει του Περί Ερευνητικών Επιτροπών Νόμου, Κεφ.44, διόρισε Ερευνητική Επιτροπή προκειμένου, μεταξύ άλλων, να εξετάσει εάν οι εγκριθείσες αιτήσεις πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους ήταν σύμφωνες με το εκάστοτε εν ισχύ νομοθετικό πλαίσιο. Η Ερευνητική Επιτροπή αποτελείτο αρχικά από την κα.Χρυστάλλα Γιωρκάτζη ως πρόεδρο, Γενική Λογίστρια, την κα.Δήμητρα Καλογήρου ως μέλος, Πρόεδρο της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, και την κα.Έλλη Φλωρέντζου ως μέλος, δικηγόρο της Νομικής Υπηρεσίας. Η κα.Γιωρκάτζη δεν επιθυμούσε να μετέχει στην επιτροπή για προσωπικούς λόγους. Έτσι, η κα.Καλογήρου ορίστηκε πρόεδρος, η κα.Φλωρέντζου παρέμεινε μέλος και ως πρόσθετο μέλος ορίστηκε ο κ.Ανδρέας Ζαχαριάδης, Βοηθός Γενικού Λογιστή. Η Ερευνητική Επιτροπή συνέταξε έκθεση ημ.2/9/2020, την οποία υπέβαλε στο Υπουργικό Συμβούλιο.

Στις 7/9/2020 ο Γενικός Εισαγγελέας της Κυπριακής Δημοκρατίας, ασκώντας τις εξουσίες του δυνάμει του Κεφ.44, διόρισε Ερευνητική Επιτροπή με εντολή να εξετάσει τη νομιμότητα των πολιτογραφήσεων που έλαβαν χώρα κατά την περίοδο 11/7/2007 - 17/8/2020 -ήτοι από την υιοθέτηση της πρώτης απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου που όριζε κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους μέχρι τη δημοσίευση και θέση σε ισχύ της ΚΔΠ 379/2020. Επρόκειτο για την Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών. Η Ερευνητική Επιτροπή αρχικά αποτελείτο από τον κ.Μύρωνα Νικολάτο ως Πρόεδρο, πρώην Πρόεδρο του Ανωτάτου Δικαστηρίου, τον κ.Κώστα Παμπαλλή, πρώην δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου, τον κ.Κυριάκο Κυριάκου, Βοηθό Γενικού Ελεγκτή, και τον κ.Παύλο Ιωάννου, Χρηματοοικονομικό Επίτροπο. Στις 13/10/2020 ο κ.Παμπαλλής παραιτήθηκε και στις 14/10/2020 στη θέση του διορίστηκε η κα.Δήμητρα Καλογήρου, Πρόεδρος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς. Η Ερευνητική Επιτροπή ετοίμασε και παρέδωσε στον Γενικό Εισαγγελέα ενδιάμεση έκθεση ημ.16/4/2021 και τελική έκθεση ημ.7/6/2021.

Τέλος, σε έλεγχο σχετικά με το ΚΕΠ προέβη και η Ελεγκτική Υπηρεσία, αφού το οικονομικό μέρος αυτού σχετιζόταν με τις αρμοδιότητές της. Η Ελεγκτική Υπηρεσία συνέταξε έκθεση ημ.22/8/2022.

Παράλληλα με τα ανωτέρω, τον Απρίλιο του 2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστειλε επιστολή στην Κυπριακή Δημοκρατία εγείροντας ανησυχίες και ζητώντας πληροφορίες για το ΚΕΠ. Οι ανησυχίες της ΕΕ θα μπορούσαν να συνοψισθούν στον εξής συλλογισμό: (α) Η κυπριακή υπηκοότητα συνιστά και ευρωπαϊκή υπηκοότητα. Οι κάτοχοί της απολαμβάνουν τα δικαιώματα και βαρύνονται με τις υποχρεώσεις των πολιτών της ΕΕ. Κυρίως, απολαμβάνουν τις τέσσερις ελευθερίες, ήτοι τις ελευθερίες διακίνησης προσώπων, προϊόντων, κεφαλαίων και υπηρεσιών.

(β) Το ΚΕΠ οδηγεί στην πώληση της κυπριακής υπηκοότητας, αφού η κτήση της συνδέεται με την πλήρωση οικονομικών κριτηρίων και όχι -τουλάχιστον επιπρόσθετα- με την ύπαρξη ουσιαστικής σχέσης του αιτητή με την Κυπριακή Δημοκρατία. (γ) Κατά συνέπεια, το ΚΕΠ οδηγεί στην πώληση της ευρωπαϊκής υπηκοότητας. Στις 20/10/2020, σχεδόν αμέσως μετά την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.90.177 ημ.13/10/2020 για τερματισμό του ΚΕΠ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε επίσημη ειδοποίηση έναρξης διαδικασίας επί παραβάσει στην Κυπριακή Δημοκρατία σχετικά με το ΚΕΠ. Στις 9/6/2021 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη έκθεση στην Κυπριακή Δημοκρατία. Στις 5/8/2021 η Κυπριακή Δημοκρατία απέστειλε την απάντησή της στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η τελευταία δεν έχει προχωρήσει -ακόμη τουλάχιστον- τη διαδικασία επί παραβάσει εναντίον της Κυπριακής Δημοκρατίας, όμως παρακολουθεί με προσοχή τις κινήσεις της προκειμένου να αποφασίσει τα επόμενα βήματά της. Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές πως η Κυπριακή Δημοκρατία θα μπορέσει να θέσει και πάλι σε ισχύ πρόγραμμα πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους, μονάχα εάν η ΕΕ συμφωνήσει τόσο στη θέση του σε ισχύ καθαυτή όσο και στα κριτήριά του.

Επίσης παράλληλα με τα ανωτέρω, στις 12/10/2020 το αραβικό κανάλι Al Jazeera δημοσίευσε βίντεο με τίτλο *'The Cyprus Papers - Undercover'*. Σε τούτο υποστηριζόταν πως το ΚΕΠ έπασχε από αθέμιτες πρακτικές, από ανάρμοστη εμπλοκή πολιτικών και οικονομικών παραγόντων, από καταχρήσεις, από τακτικές που μπορούσαν να οδηγήσουν σε πολιτογράφηση ακόμη και προσώπων που είχαν καταδικασθεί για ποινικά αδικήματα. Ως αναμένετο, ακολούθησαν σωρεία σχετικών δημοσιευμάτων στον κυπριακό και στον ξένο τύπο.

Η εικόνα της Κυπριακής Δημοκρατίας εσωτερικά και εξωτερικά δέχθηκε σοβαρό πλήγμα. Οι πολίτες είχαν πολλά και σοβαρά ερωτήματα σχετικά με το ΚΕΠ και έντονη απαίτηση για ξεκάθαρες τοποθετήσεις, εξηγήσεις και απόδοση ευθυνών εάν, όπου και όπως οφείλετο. Οι ξένοι επενδυτές και επιχειρηματίες έβλεπαν τη χώρα ως αναξιόπιστη. Η διεθνής κοινότητα προσέγγιζε αυτήν ως ενδεχομένως διεφθαρμένη.

Υπό την πίεση όλων των πιο πάνω, η Κυπριακή Δημοκρατία προέβη στον τερματισμό του ΚΕΠ. Συγκεκριμένα, ως ελέχθη, στις 13/10/2020 το Υπουργικό Συμβούλιο υιοθέτησε την απόφαση αρ.90.177, η οποία ανέφερε πως το Υπουργικό Συμβούλιο, *«λαμβάνοντας υπόψη τις διαχρονικές αδυναμίες αλλά και την καταχρηστική εκμετάλλευση που έτυχαν οι πρόνοιές του»*, αποφάσισε την κατάργηση του ΚΕΠ από την 1/11/2020. Αιτήσεις πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους μπορούσαν να υποβληθούν μέχρι τις 30/10/2020.

Την 1/11/2020 εκκρεμούσαν προς εξέταση κατά ή περί τις 1.200 - 1.400 αιτήσεις, οι οποίες είτε είχαν υποβληθεί πριν την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.90.177 ημ.13/10/2020 για κατάργηση του ΚΕΠ και δεν είχαν ακόμη εξετασθεί είτε υποβλήθηκαν στο διάστημα μεταξύ της υιοθέτησης της εν λόγω απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου και της παύσης ισχύος του ΚΕΠ.

Στον χρόνο εκείνον προέκυψε διαφωνία μεταξύ της Κυπριακής Δημοκρατίας και της ΕΕ σχετικά με τις εκκρεμούσες αιτήσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρούσε πως η Κυπριακή Δημοκρατία δεν έπρεπε να εξετάσει τις αιτήσεις αυτές, ενόψει της κατάργησης του ΚΕΠ -θέση που υποδηλώνει πως κατά την ΕΕ η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημ.13/10/2020 δεν έπρεπε να προβλέπει τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεων πολιτογράφησης μέχρι τις 30/10/2020. Αντίθετα, η Κυπριακή Δημοκρατία θεωρούσε πως όφειλε να εξετάσει τις αιτήσεις αυτές. Φαίνεται πως είναι ακριβώς ένεκα της διαφωνίας τούτης που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη έκθεση στην Κυπριακή Δημοκρατία στις 9/6/2021.

Η Κυπριακή Δημοκρατία προχώρησε σε εξέταση των εκκρεμουσών αιτήσεων και απέρριψε τη συντριπτική πλειοψηφία αυτών. Κατά ή περί τον Σεπτέμβριο και τον Οκτώβριο του 2021 δημοσιεύτηκε, και ως επίσημη θέση του Υπουργείου Εσωτερικών και ως αντικείμενο δημοσιογραφικής έρευνας η οποία δεν διαψεύστηκε, πως από τις 1.200 - 1.400 αιτήσεις που εκκρεμούσαν κατά την κατάργηση του ΚΕΠ εγκρίθηκαν 150 - 160, ήτοι ποσοστό κατά ή περί του 12%. Κατά ή περί τον Νοέμβριο του 2021 δημοσιεύτηκε, και πάλι ως επίσημη θέση του Υπουργείου Εσωτερικών, πως κατά τον χρόνο τερματισμού του ΚΕΠ εκκρεμούσαν 1.413 αιτήσεις και πως από εκείνες εγκρίθηκαν 390, ήτοι ποσοστό κατά ή περί του 27%<sup>8</sup>. Η διαφορά στο ποσοστό μεταξύ των δύο τοποθετήσεων του Υπουργείου Εσωτερικών προκαλεί απορίες, όμως ακόμη και το δεύτερο ποσοστό καθιστά σαφή την ύπαρξη μεταβολής στη στάση της Κυπριακής Δημοκρατίας σχετικά με τις αιτήσεις πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους και απέχει παρασάγγας από το ποσοστό έγκρισης που σημειώθηκε τα προηγούμενα χρόνια<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Χατζηβασίλης Μ., Εξηγήσεις της Κυβέρνησης σε Κομισιόν για «χρυσά» διαβατήρια, *Φιλελεύθερος*, 20/8/2021, Πέτρου Χ., Χρυσά διαβατήρια: «Εξαπατημένοι» επενδυτές ετοιμάζονται για μηνύσεις, *Σημερινή*, 12/9/2021, Ρουγκάλα Π., ΥΠΕΣ: Εγκρίθηκαν 390 πολιτογραφήσεις μετά τον τερματισμό του προγράμματος, *Καθημερινή*, 8/11/2021.

<sup>9</sup> Όσον αφορά το ποσοστό έγκρισης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους στον χρόνο εφαρμογής του ΚΕΠ και μέχρι τις 17/8/2020 είναι ενδεικτικές οι τοποθετήσεις εκπροσώπων παρόχων υπηρεσιών που υπέβαλαν μεγάλο αριθμό τέτοιων αιτημάτων ενώπιον της Ερευνητικής Επιτροπής των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών. Για παράδειγμα, στις 7/5/2021 εκπρόσωπος της PwC ανέφερε πως υπέβαλαν 243 αιτήσεις, 217 εγκρίθηκαν, 18 εκκρεμούσαν, 3 αποσύρθηκαν και 5 απορρίφθηκαν. Στις 11/5/2021 εκπρόσωπος της KPMG ανέφερε ότι υπέβαλαν κατά ή περί τις 220 αιτήσεις, 35 εκκρεμούσαν, 1 αποσύρθηκε και 4 απορρίφθηκαν. Στις 25/5/2021 εκπρόσωπος του δικηγορικού γραφείου Ανδρέας Δημητριάδης & Συνεργάτες ΔΕΠΕ ανέφερε πως υπέβαλαν 303 αιτήσεις, 77 εκκρεμούσαν και 7 απορρίφθηκαν. Σχετικά, Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.151, 157, 158 αντίστοιχα.

Οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους άρχισαν να κοινοποιούνται στους αιτητές κατά ή περί τον Νοέμβριο του 2021. Μάλιστα, το λεκτικό τούτων ήταν πανομοιότυπο και περιοριζέτο στο ότι η αίτηση πολιτογράφησης δεν μπορούσε να εγκριθεί, χωρίς να αναφέρεται συγκεκριμένος λόγος απόρριψης.

Είναι σημαντικό στο σημείο αυτό να προστεθεί πως οι συνέπειες μίας απόφασης απόρριψης αιτήματος πολιτογράφησης ήταν ιδιαίτερα δυσμενείς για τον αιτητή. Πρώτο, απέρριπτε το αίτημά του για πολιτογράφηση και άρα, το αίτημά του για δημιουργία μίας ευμενούς για τον ίδιο νομικής κατάστασης. Δεύτερο, λόγω της κατάργησης του ΚΕΠ δια της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.90.177 ημ.13/10/2020, η απόρριψη αιτήματος πολιτογράφησης ισοδυναμούσε με απόλυτη στέρηση της δυνατότητας του αιτητή να πολιτογραφηθεί στην Κυπριακή Δημοκρατία ως επενδυτής, επιχειρηματίας ή μέλος της οικογένειάς του. Τρίτο, στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων η απόρριψη αιτήματος πολιτογράφησης ισοδυναμούσε και με απώλεια ισχύος της άδειας διαμονής που ο αιτητής είχε εξασφαλίσει στο πλαίσιο της αίτησης πολιτογράφησης. Και τούτο, ενώ ο αιτητής είχε κατοικία και επενδυτική και/ή επιχειρηματική δραστηριότητα στη χώρα αξίας εκατομμυρίων και είχε προβεί σε σχεδιασμό στη βάση του ότι θα αποκτούσε κυπριακή ιθαγένεια πληρώντας το σύνολο των προβλεπόμενων κριτηρίων προς τούτο. Τέταρτο, η απόρριψη αιτήματος πολιτογράφησης ήταν ενδεχόμενο να ισοδυναμούσε με απώλεια και της δυνατότητας υποβολής αίτησης και/ή εξασφάλισης πολιτογράφησης σε άλλα κράτη. Το ΚΕΠ έθετε ως προϋπόθεση υποβολής και έγκρισης αίτησης πολιτογράφησης τη μη υποβολή και απόρριψη αντίστοιχης αίτησης σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Ανάλογες πρόνοιες υπάρχουν και στα προγράμματα πολιτογράφησης άλλων κρατών, με αποτέλεσμα η απόρριψη αίτησης πολιτογράφησης στην Κυπριακή Δημοκρατία να ήταν ενδεχόμενο να επηρεάσει και τυχόν αιτήσεις του αιτητή σε άλλες χώρες.

Ως αναμένετο, πληθώρα προσώπων των οποίων τα αιτήματα πολιτογράφησης απορρίφθηκαν καταχώρησαν προσφυγές ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου υποστηρίζοντας πως οι απορριπτικές αποφάσεις έπασχαν ακυρότητας. Μεταξύ άλλων, ήγειραν νομικούς ισχυρισμούς πως οι εν λόγω αποφάσεις (α) εκδόθηκαν από αναρμόδιο όργανο, (β) λήφθηκαν κατ' αντίθεση στον νόμο και/ή σε καθεστώς πλάνης περί αυτόν, (γ) συνιστούσαν αποτέλεσμα ανεπαρκούς έρευνας και/ή πλάνης περί τα πράγματα, (δ) στερούνταν δέουσας και πλήρους αιτιολογίας, (ε) αντίκειντο στις θεμελιώδεις αρχές της χρηστής διοίκησης, της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, (στ) αντίκειντο στην αρχή της αναλογικότητας, (ζ) παραβίαζαν το δικαίωμα των αιτητών στην ισότητα, (η) δεν συμβάδιζαν με την υποχρέωση της διοίκησης να εξετάζει τα ζητήματα που φέρονται ενώπιόν της εντός ευλόγου χρόνου, (θ) συνιστούσαν αποτέλεσμα κατάχρησης εξουσίας. Με άλλα λόγια, οι

αιτητές ήγειραν νομικούς ισχυρισμούς οι οποίοι άπτονταν τόσο της διαδικασίας λήψης όσο και της ουσίας των προσβαλλόμενων πράξεων και οι οποίοι ήταν εμφανώς σοβαροί. Αίτημα ήταν η ακύρωση των απορριπτικών αποφάσεων, που θα σήμαινε επανεξέταση των αιτημάτων πολιτογράφησης από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Η Κυπριακή Δημοκρατία, ως Καθ' ης η Αίτηση στις προσφυγές αυτές, ήγειρε στη συντριπτική πλειοψηφία των ενστάσεων που καταχώρησε προδικαστική ένσταση πως οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους συνιστούσαν κυβερνητικές πράξεις μη υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, οι προσφυγές έπρεπε να απορριφθούν ως απαράδεκτες. Επίσης, η Κυπριακή Δημοκρατία υπέβαλε αίτημα προεκδίκησης της προδικαστικής ένστασης τούτης. Αιτητές σε σχετικές προσφυγές αποδέχτηκαν την προεκδίκηση της προδικαστικής ένστασης, αρνήθηκαν όμως αυτήν στην ουσία της. Ενόψει της σοβαρότητας του ζητήματος, το Διοικητικό Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει τούτο σε πλήρη ολομέλεια.

Η Κυπριακή Δημοκρατία και κάποιοι από τους αιτητές σε σχετικές προσφυγές καταχώρησαν γραπτές αγορεύσεις επί της ανωτέρω αναφερόμενης προδικαστικής ένστασης. Στη συνέχεια, η Κυπριακή Δημοκρατία υπέβαλε αίτημα προκειμένου να της επιτραπεί να καταχωρήσει συμπληρωματική γραπτή αγόρευση. Το Διοικητικό Δικαστήριο έδωσε άδεια όπως καταχωρηθεί γραπτή αγόρευση προς αντικατάσταση της προηγούμενης, στην οποία να μην εγείρονται νέοι νομικοί ισχυρισμοί. Η Κυπριακή Δημοκρατία καταχώρησε νέα γραπτή αγόρευση και στον παρόντα χρόνο εκκρεμεί η καταχώρηση των γραπτών αγορεύσεων αιτητών που δεν έχουν ακόμη τοποθετηθεί επί της ουσίας της προδικαστικής ένστασης. Αποτελεί γεγονός πως από την καταχώρηση των προσφυγών σχετικά με τις αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους - τουλάχιστον των περισσότερων- έχει παρέλθει ήδη πέραν του ενός έτους και η διαδικασία βρίσκεται ακόμη στο στάδιο που περιγράφηκε ανωτέρω. Αποτελεί επίσης γεγονός πως το Διοικητικό Δικαστήριο φαίνεται να καταβάλλει προσπάθεια για την όσο το δυνατό ταχύτερη εξέλιξη της διαδικασίας. Παρόλα αυτά, ο όγκος των προσφυγών, ο αριθμός των εμπλεκόμενων προσώπων -αιτητών, δικηγόρων, κρατικών αρχών, καθώς και η σοβαρότητα και η περιπλοκότητα των εγχιρόμενων ζητημάτων καθιστούν το όλο εγχείρημα δύσκολο και αργό. Τούτων λεχθέντων, δεν αναμένεται να υπάρξει απόφαση του Διοικητικού Δικαστηρίου επί της προδικαστικής ένστασης παρά εντός των επόμενων μηνών. Εάν η προδικαστική ένσταση γίνει αποδεκτή, οι προσφυγές κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους θα απορριφθούν ως απαράδεκτες. Εάν η προδικαστική ένσταση απορριφθεί, θα χρειαστεί χρόνος προκειμένου οι προσφυγές να εξετασθούν στην ουσία τους και να εκδοθούν σχετικές αποφάσεις.

#### **4. Η νομική φύση των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους**

Ως αναφέρθηκε, η Κυπριακή Δημοκρατία, ως Καθ' ης η Αίτηση στις προσφυγές κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους, ήγειρε στη συντριπτική πλειοψηφία των ενστάσεων που καταχώρησε προδικαστική ένσταση πως οι αποφάσεις αυτές συνιστούν κυβερνητικές πράξεις μη υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο. Είναι η θέση μας πως η προσέγγιση τούτη είναι εσφαλμένη για σειρά από λόγους.

Το Άρθρο 146 του Συντάγματος προβλέπει και ρυθμίζει την αρμοδιότητα συγκεκριμένων δικαστηρίων προς εξέταση της νομιμότητας αποφάσεων, πράξεων και παραλείψεων της διοίκησης (κατωτέρω «πράξεων»). Σήμερα, σε πρώτο βαθμό αρμοδιότητα για εξέταση της νομιμότητας πράξεων της διοίκησης έχει το Διοικητικό Δικαστήριο. Συγκεκριμένα, το Άρθρο 146 του Συντάγματος προβλέπει πως το Διοικητικό Δικαστήριο έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφασίζει επί κάθε προσφυγής που ασκείται κατά πράξης οποιουδήποτε οργάνου, αρχής ή προσώπου ασκούντως εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία. Ενεργητική νομιμοποίηση καταχώρησης προσφυγής έχει κάθε πρόσωπο *«του οποίου προσεβλήθη ευθέως δια της απόφασης, της πράξεως ή της παραλείψεως, ίδιον, ενεστώς έννομον συμφέρον»*. Το Διοικητικό Δικαστήριο ασκεί την αρμοδιότητά του κατά κανόνα σε μονομελή σύνθεση, εκτός εάν κριθεί δέον μία προσφυγή να εξετασθεί σε διευρυμένη σύνθεση ή ολομέλεια. Οι αποφάσεις του Διοικητικού Δικαστηρίου υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου, το οποίο ασκεί την αρμοδιότητά του κατά κανόνα σε τριμελή σύνθεση, εκτός εάν κριθεί δέον μία έφεση να εξετασθεί σε διευρυμένη σύνθεση ή ολομέλεια<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Το Διοικητικό Δικαστήριο ιδρύθηκε το 2015. Μέχρι τότε οι προσφυγές κατά αποφάσεων της διοίκησης εξετάζονταν από το Ανώτατο Δικαστήριο ενεργόν ως πρωτοβάθμιο δικαστήριο κατά κανόνα σε μονομελή σύνθεση, εκτός εάν εκρίνετο δέον η προσφυγή να εξετασθεί σε διευρυμένη σύνθεση ή ολομέλεια. Οι πρωτόδικες αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου υπόκεινταν σε έφεση, η οποία εξετάζονταν από το ίδιο ενεργόν ως δευτεροβάθμιο δικαστήριο κατά κανόνα σε τριμελή σύνθεση, εκτός εάν εκρίνετο δέον η έφεση να εξετασθεί σε διευρυμένη σύνθεση ή ολομέλεια. Αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου ενεργούντος σε πρώτο βαθμό οι οποίες εκδόθηκαν σε διευρυμένη σύνθεση τέτοια που να μην είναι αριθμητικά δυνατή η ανατροπή τους ή σε ολομέλεια δεν υπόκειντο σε έφεση. Σχετικά, Περί της Όγδης Τροποποίησης του Συντάγματος Ν.130(Ι)/2015, Περί της Ίδρυσης και Λειτουργίας του Διοικητικού Δικαστηρίου Ν.131(Ι)/2015.

Πέραν των ανωτέρω, κατά την περίοδο 2020 - 2022 ψηφίσθηκε σειρά νόμων στοχεύοντων στη μεταρρύθμιση της κυπριακής δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένων και των κυπριακών δικαστηρίων. Οι προσφυγές κατά αποφάσεων της διοίκησης θα συνεχίσουν να εξετάζονται σε πρώτο βαθμό από το Διοικητικό Δικαστήριο. Οι εφέσεις κατά αποφάσεων του Διοικητικού Δικαστηρίου θα εξετάζονται από το Εφετείο. Σε προβλεπόμενες εκ του νόμου περιπτώσεις εφέσεις κατά αποφάσεων του Διοικητικού Δικαστηρίου θα μπορούν να παραπεμφθούν στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο, ενώ ομοίως σε προβλεπόμενες εκ του νόμου περιπτώσεις αποφάσεις του Εφετείου θα μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου. Τόσο το Εφετείο όσο και το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο δεν έχουν ακόμη συγκροτηθεί και κατ' επέκταση, δεν έχουν ακόμη ασκήσει τις ανωτέρω αρμοδιότητές τους. Σύμφωνα με την υφιστάμενη νομοθεσία θα συγκροτηθούν την 1/7/2023. Σχετικά, Περί της Δέκατης Πέμπτης Τροποποίησης του Συντάγματος Ν.135(Ι)/2020, Περί της Δέκατης Έβδομης Τροποποίησης του Συντάγματος Ν.103(Ι)/2022, Περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλαι Διατάξεις) (Τροποποιητικός) Ν.145(Ι)/2022, Περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλαι Διατάξεις) (Τροποποιητικός) Ν.223(Ι)/2022.

Αποτελεί πάγια θέση της νομολογίας πως σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου -και προηγουμένως του Ανωτάτου Δικαστηρίου- υπόκεινται μόνο ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Τούτο εξάλλου υποστηρίζεται από το ίδιο το λεκτικό του Άρθρου 146 του Συντάγματος, το οποίο αφενός προβλέπει πως σε προσφυγή υπόκεινται πράξεις, αποφάσεις ή παραλείψεις που εκδόθηκαν κατ' ενάσκηση εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας και αφετέρου απαιτεί ο αιτητής να είναι πρόσωπο του οποίου προσεβλήθη ευθέως ίδιον, ενεστώσ, έννομο συμφέρον. Επομένως, πράξεις οι οποίες δεν είναι ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις δεν υπόκεινται σε προσφυγή και τα δικαστήρια είτε έχουν αρμοδιότητα να εξετάσουν τη νομιμότητά τους μονάχα παρεμπιπτόντως είτε δεν έχουν αρμοδιότητα να εξετάσουν τη νομιμότητά τους καθόλου. Περίπτωση πράξεων της διοίκησης τη νομιμότητα των οποίων τα δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα να εξετάσουν παρεμπιπτόντως είναι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Περίπτωση πράξεων της διοίκησης τη νομιμότητα των οποίων τα δικαστήρια δεν έχουν αρμοδιότητα να εξετάσουν καθόλου είναι οι κυβερνητικές πράξεις.

Το κρίσιμο ερώτημα που εγείρεται, λοιπόν, είναι το ποια είναι η νομική φύση των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους στην κυπριακή έννομη τάξη. Η απάντηση σε αυτό θα καθορίσει την τύχη της προδικαστικής ένστασης της Κυπριακής Δημοκρατίας και κατ' επέκταση, το παραδεκτό ή μη των προσφυγών κατά των αποφάσεων τούτων. Εάν συνιστούν ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις, τότε θα υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου και η απόφαση του Διοικητικού Δικαστηρίου θα υπόκειται σε έφεση ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Εάν συνιστούν κυβερνητικές πράξεις, τότε δεν θα υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου και γενικώς θα είναι δικαστικώς ανέλεγκτες με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

Θα μπορούσε να λεχθεί πως βιβλιογραφία και νομολογία συμφωνούν πως ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη είναι (α) η πράξη διοικητικού οργάνου (β) που εκδίδεται μονομερώς (γ) κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας, (δ) αφορά συγκεκριμένο πρόσωπο ή περίπτωση και (ε) παράγει άμεσα νομικά αποτελέσματα, τα οποία συνίστανται στη δημιουργία, τη μεταβολή και/ή την κατάργηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων<sup>11</sup>. Προκειμένου μία πράξη να χαρακτηριστεί

---

<sup>11</sup> Σχετική βιβλιογραφία, Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 9<sup>η</sup> έκδοση, (Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008), σελ.621, Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, 7<sup>η</sup> αναθεωρημένη έκδοση, (Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014), σελ.228-246, Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, 15<sup>η</sup> έκδοση, (Αθήνα: Νομική βιβλιοθήκη, 2017), σελ.88-89, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, 5<sup>η</sup> έκδοση, (Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2022), σελ.160-161, 166, Χαραλάμπους Ν., *Εγχειρίδιο κυπριακού διοικητικού δικαίου*, 3<sup>η</sup> αναθεωρημένη έκδοση, (Λευκωσία, 2016), σελ.69-70, 78, 109-110, Παρασκευά Κ., *Κυπριακό διοικητικό δίκαιο: Γενικό μέρος*, (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2017), σελ.157-174,193-194, Νικολάου Η. και Μιχαηλίδης Π., *Κυπριακό διοικητικό δίκαιο*, 2<sup>η</sup> αναθεωρημένη έκδοση, (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2021), σελ.13, 25-26, 28-29, Νικολάου Η. και Τσαούσης Γ., *Εγχειρίδιο κυπριακής διοικητικής δικονομίας*, (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2021), σελ.31-32, 34-37.



ως ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη πρέπει να φέρει σωρευτικά όλα τα ανωτέρω στοιχεία, ενώ είναι σαφές πως εκείνο που είναι δυσκολότερο να κριθεί είναι το (γ), δηλαδή το κατά πόσο η πράξη εκδόθηκε κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας. Και σημειώνεται πως με τον όρο 'διοικητική λειτουργία' καλύπτεται στο σύνολό της η αναφερόμενη στο Άρθρο 146 του Συντάγματος 'εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία'<sup>12</sup>.

Το Άρθρο 2 του Περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Ν.158(Ι)/1999, με τίτλο 'Ερμηνεία', ορίζει πως 'διοικητική πράξη' είναι η ατομική διοικητική πράξη με την οποία ένα διοικητικό όργανο καθορίζει μονομερώς τι πρέπει να ισχύσει σε μία συγκεκριμένη περίπτωση. Ο ορισμός αυτός εκ πρώτης φαίνεται να αγνοεί ότι η σχέση διοικητικής πράξης και ατομικής διοικητικής πράξης είναι σχέση γένους και είδους. Υπάρχουν κι άλλες κατηγορίες πράξεων που συνιστούν διοικητικές πράξεις πέρα από τις ατομικές. Για παράδειγμα, τέτοια κατηγορία είναι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ήτοι οι πράξεις της διοίκησης που θέτουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου. Εξήγηση στη λεκτική τούτη ταύτιση διοικητικής πράξης και ατομικής διοικητικής πράξης από τον συντάκτη του Ν.158(Ι)/1999 ενδεχομένως να δίδει ο συνδυασμός του ότι (α) ο Ν.158(Ι)/1999 υπήρξε προϊόν κωδικοποίησης αρχών του διοικητικού δικαίου ως διαμορφώθηκαν από τη νομολογία των κυπριακών δικαστηρίων και του ότι (β) στην κυπριακή έννομη τάξη ευθέως σε δικαστικό έλεγχο υπόκεινται μόνο οι ατομικές διοικητικές πράξεις. Αφού σε προσφυγή υπόκεινται μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις και ο Ν.158(Ι)/1999 κωδικοποιεί αρχές που προέκυψαν κατά την εξέταση της νομιμότητας τέτοιων πράξεων, καθίσταται κατανοητό γιατί ο τελευταίος ταυτίζει -για τους σκοπούς του φυσικά- τις διοικητικές πράξεις με τις ατομικές διοικητικές πράξεις.

Ένας από τους διαχωρισμούς των ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων είναι αυτός σε ευμενείς και δυσμενείς. Ευμενείς είναι εκείνες που αποδέχονται αιτήματα διοικουμένων, δημιουργούν και/ή εντείνουν δικαιώματα και/ή καταργούν και/ή περιορίζουν υποχρεώσεις τους. Δυσμενείς είναι εκείνες που απορρίπτουν αιτήματα διοικουμένων, καταργούν και/ή περιορίζουν δικαιώματα και/ή δημιουργούν και/ή εντείνουν υποχρεώσεις τους. Σύμφωνα με

---

Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Χατζηπαντελή*, (1989) 3 ΑΑΔ 961, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ματθαίου*, (1990) 3 ΑΑΔ 2452, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Sunoil Bunkering Ltd*, (1994) 3 ΑΑΔ 26, *Yiannakis Bros Hotels Ltd v. Δήμου Παραλιμνίου*, (1999) 4 ΑΑΔ 286.

<sup>12</sup> Ως αναφέρθηκε, το Άρθρο 146 του Συντάγματος ρητά ορίζει πως σε προσφυγή υπόκεινται οι αποφάσεις οργάνων, αρχών ή προσώπων ασκούντων εκτελεστική ή διοικητική λειτουργία.

Στη *Δημητριάδη κ.ά. v. Υπουργικού Συμβουλίου κ.ά.*, (1996) 3 ΑΑΔ 85, το Ανώτατο Δικαστήριο σημείωσε: «Εκτελεστική είναι η πράξη η οποία επάγεται τον καθορισμό του πλαισίου διακυβέρνησης, την εκτέλεση των νόμων και την έκδοση πράξεων για την εφαρμογή τους. Διοικητική είναι η πράξη η οποία ανάγεται στην άσκηση της ρυθμιστικής εξουσίας του κράτους μέσα στα πλαίσια που θέτει ο νόμος».

τον Δαγτόγλου, στην περίπτωση δυσμενούς ατομικής διοικητικής πράξης η προστασία του επηρεαζόμενου προσώπου (πρέπει να) είναι ισχυρότερη<sup>13</sup>.

Εν αντιθέσει με την ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη, δεν φαίνεται να υπάρχει αντίστοιχα σαφής ορισμός για την κυβερνητική πράξη<sup>14</sup>. Το Άρθρο 2 του Ν.158(Ι)/1999 δεν περιέχει έναν τέτοιο ορισμό, όπως ούτε οποιοδήποτε άλλο άρθρο αυτού ή άλλου νόμου. Επίσης, δεν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη εξαίρεσης των κυβερνητικών πράξεων από τον δικαστικό έλεγχο -ούτε ο Ν.158(Ι)/1999 ούτε οποιοσδήποτε άλλος νόμος προβλέπει κάτι τέτοιο. Επιπλέον, βιβλιογραφία και νομολογία φαίνεται να συμφωνούν στη δυσκολία διαμόρφωσης συγκεκριμένων κριτηρίων χαρακτηρισμού πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας ως κυβερνητικών. Παρόλα αυτά, η μελέτη τους οδηγεί σε μία σειρά χρήσιμων κατευθυντηρίων γραμμών επί του θέματος.

Πρώτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής εξαρτάται από τη φύση της, από το εάν εκδίδεται κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας και όχι κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας. Το ποιο όργανο εκδίδει μία πράξη δεν καθορίζει άνευ ετέρου το αν είναι κυβερνητική ή όχι. Σε σειρά αποφάσεων κυπριακών δικαστηρίων σημειώνεται ότι ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής γίνεται «*λαμβάνοντας πρωτίστως υπόψη τη φύση και τον χαρακτήρα [της] υπό το φως των περιστάσεων που [την] περιβάλλουν και ανεξαρτήτως του οργάνου εκ του οποίου προέρχεται*»<sup>15</sup>. Ομοίως, σε σειρά αποφάσεων κυπριακών δικαστηρίων γίνεται αναφορά στη διάκριση μεταξύ πράξεων εκδιδόμενων κατ' ενάσκηση κυβερνητικής ή πολιτικής λειτουργίας και πράξεων εκδιδόμενων κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας<sup>16</sup>. Σε κάποιες περιπτώσεις η απάντηση στο κατά πόσο μία πράξη εκδίδεται κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας προκύπτει ανατακλαστικά,

<sup>13</sup> Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.255.

<sup>14</sup> Σχετική βιβλιογραφία, Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, τόμος Ι, 2<sup>η</sup> έκδοση, (Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 1997), σελ. 67-68, Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.613-614, Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, 5<sup>η</sup> έκδοση, (Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011), σελ.485-489, Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.242-243, Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, όπ.π., σελ.89-90, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.179-183, Χαραλάμπους Ν., *Εγχειρίδιο κυπριακού διοικητικού δικαίου*, όπ.π., σελ.102-107, Παρασκευά Κ., *Κυπριακό διοικητικό δίκαιο: Γενικό μέρος*, όπ.π., 98-105, Νικολάου Η. και Μιχαηλίδης Π., *Κυπριακό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.22-25, Νικολάου Η. και Τσαούσης Γ., *Εγχειρίδιο κυπριακής διοικητικής δικονομίας*, όπ.π., σελ.37-38.

<sup>15</sup> *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226. Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Κωνσταντίνου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 618, *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 637, *Καψός v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2002) 4 ΑΑΔ 204, *Λουκά v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2014:C6. Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Μανδρίτης v. Υπουργού Εξωτερικών*, ECLI:CY:DD:2017:388, *Φυρίλλας v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:191.

<sup>16</sup> Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Ιωαννίδης κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1997) 4 ΑΑΔ 1354, *Χατζηανδρέου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2001) 3 ΑΑΔ 352, *Γιωργαλλή v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (2005) 4 ΑΑΔ 788, *Γεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.782/2004, απόφαση ημ.23/5/2006), *Ζουπανιώτη v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (Υπόθεση αρ.721/2005, απόφαση ημ.23/4/2007), *Παρπέρης v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1269/2008, απόφαση ημ.15/12/2010), *Λουκά v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2014:C6, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226. Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Μανδρίτης v. Υπουργού Εξωτερικών*, ECLI:CY:DD:2017:388, *Φυρίλλας v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:191, *Παπαγεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:42.

όπως στην περίπτωση της απόφασης κήρυξης πολέμου. Όμως στις πλείστες περιπτώσεις η απάντηση δεν προκύπτει αντανακλαστικά, όπως στην περίπτωση της απόφασης επί αιτήματος πολιτογράφησης. Ως επισημαίνει ο Τσάτσος, η δυσχέρεια διάκρισης κυβερνητικών και διοικητικών πράξεων έγκειται στη μη ανεύρεση διακριτικού γνωρίσματος διαχωρισμού κυβερνητικής και διοικητικής λειτουργίας. Προσθέτει πως η διάκριση κυβερνητικής και διοικητικής λειτουργίας με κριτήριο το πότε μία απόφαση εδράζεται σε πολιτικά ελατήρια δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή, αφού το εν λόγω κριτήριο δεν είναι επαρκώς συγκεκριμένο<sup>17</sup>.

Δεύτερη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως δείκτη για το κατά πόσο μία πράξη της εκτελεστικής εξουσίας εκδόθηκε κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας αποτελεί το εάν τούτη εκδόθηκε κατ' ενάσκηση εξουσίας απορρέουσας απ' ευθείας από το Σύνταγμα και ανήκουσας αποκλειστικά στην κυβέρνηση. Το διπλό αυτό κριτήριο προτείνεται από τον Τσάτσο αμέσως μετά την επισήμανσή του πως η δυσχέρεια διάκρισης κυβερνητικών και διοικητικών πράξεων έγκειται στη μη ανεύρεση διακριτικού γνωρίσματος διαχωρισμού κυβερνητικής και διοικητικής λειτουργίας<sup>18</sup>. Θα μπορούσε να λεχθεί πως στοχεύει στο να δώσει διέξοδο στη δυσχέρεια τούτη. Όταν το διπλό αυτό κριτήριο πληρείται, η εκδοθείσα πράξη αποτελεί συνέπεια άσκησης κυβερνητικής και όχι διοικητικής λειτουργίας. Τούτο ενδεχομένως να μπορεί να γίνει ευχερέστερα κατανοητό εάν αντιστρέψουμε τον όλο συλλογισμό. Ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής συνεπάγεται την απαλλαγή της από τον δικαστικό έλεγχο. Κάτι τέτοιο πρέπει να γίνεται με φειδώ. Το προτεινόμενο κριτήριο στοχεύει ακριβώς στο να περιορίσει την παρέκκλιση από τον κανόνα πως οι αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας υπόκεινται στον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις. Το Σύνταγμα δίδει στην κυβέρνηση αποκλειστική αρμοδιότητα επί ζητημάτων τα οποία θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως κρίσιμα για τη χώρα. Επί ζητημάτων για τα οποία η λήψη αποφάσεων απαιτεί ανάλυση πολλαπλών δεδομένων με πολιτικά κριτήρια και σε σύντομο χρόνο. Οι αποφάσεις επί αυτών και μόνο, λοιπόν, πρέπει να εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου. Αντιθέτως, αποφάσεις που λαμβάνονται στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων -καθορισμένων είτε από τον τυπικό νομοθέτη είτε από τον ουσιαστικό νομοθέτη είτε από την ίδια την κυβέρνηση υπό τύπο αυτοδέσμευσης- και/ή αποφάσεις που μπορούν να ληφθούν και από άλλα όργανα δεν αφορούν ζητήματα κρίσιμα για τη χώρα υπό την έννοια που παρατέθηκε ανωτέρω, ζητήματα τέτοιας φύσης που να δικαιολογείται να εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου. Στην περίπτωση αποφάσεων που λαμβάνονται στη βάση προκαθορισμένων κριτηρίων ο χαρακτηρισμός τους ως κυβερνητικών πράξεων και η εξαίρεσή τους από τον δικαστικό έλεγχο θα εξουδετέρωνε τον ίδιο τον λόγο ύπαρξης των κριτηρίων, αφού η τήρησή

---

<sup>17</sup> Τσάτσος Θ., *Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 3<sup>η</sup> έκδοση, (Αθήνα: Το νομικόν - Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1971), σελ.177-179.

<sup>18</sup> Τσάτσος Θ., *Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, όπ.π., σελ.177-179.

τους ή μη θα ήταν ανέλεγκτη. Στην περίπτωση αποφάσεων που μπορούν να ληφθούν και από άλλα όργανα η φύση τους συνεπάγεται πως δεν απαιτούν ανάλυση πολλαπλών δεδομένων με πολιτικά κριτήρια και σε σύντομο χρόνο. Στο σημείο αυτό δύο πράγματα είναι σημαντικό να προστεθούν: Πρώτο, με τον όρο 'κυβέρνηση' εννοείται για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης και με αναφορά στην κυπριακή έννομη τάξη ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και το Υπουργικό Συμβούλιο<sup>19</sup>. Δεύτερο, σε πληθώρα αποφάσεων κυπριακών δικαστηρίων κατά την εξέταση του κατά πόσο μία πράξη μπορεί να χαρακτηριστεί ως κυβερνητική γίνεται αναφορά σε άρθρα του Συντάγματος τα οποία καθορίζουν την εξουσία της κυβέρνησης και εξετάζεται εάν η εκάστοτε υπό κρίση πράξη μπορεί να υπαχθεί σε τούτα<sup>20</sup>.

Τρίτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως, ενόψει της απουσίας σταθερού και γενικώς αποδεκτού κριτηρίου χαρακτηρισμού πράξεων ως κυβερνητικών, χρήσιμη μέθοδο διαχείρισης του ζητήματος αποτελεί η μέθοδος της απαρίθμησης. Πράξεις που χαρακτηρίστηκαν ως κυβερνητικές από τη δικαστική εξουσία συνιστούν έναν νομολογικό κατάλογο, ο οποίος αφενός δίδει καθοδήγηση για το μέλλον κα αφετέρου τελεί σε διαρκή διαμόρφωση<sup>21</sup>. Σύμφωνα με τον

---

<sup>19</sup> Το Άρθρο 46 του Συντάγματος προβλέπει πως η εκτελεστική εξουσία διασφαλίζεται από τον Πρόεδρο και τον Αντιπρόεδρο, οι οποίοι προς τον σκοπό τούτον έχουν Υπουργικό Συμβούλιο αποτελούμενο από συγκεκριμένο αριθμό ελληνοκυπρίων και τουρκοκυπρίων υπουργών. Παρόλα αυτά, μετά τις δικονομικές ταραχές το 1963, την τουρκική εισβολή το 1974 και την έκτοτε κατοχή μέρους του νησιού από την Τουρκία, οι τουρκοκύπριοι αποχώρησαν από τις δομές του κράτους. Έτσι, δυνάμει του δικαίου της ανάγκης η θέση του Αντιπροέδρου παραμένει κενή και οι εξουσίες του ασκούνται από τον Πρόεδρο, ενώ οι θέσεις των τουρκοκυπρίων υπουργών πληρούνται από ελληνοκύπριους. Τα Άρθρα 47-49 του Συντάγματος καθορίζουν την εκτελεστική εξουσία του Προέδρου και του Αντιπροέδρου, η οποία -ως ελέχθη- πια ασκείται μόνο από τον Πρόεδρο, ενώ τα Άρθρα 50-53 του Συντάγματος καθορίζουν άλλες εξουσίες τους, οι οποίες ομοίως πια ασκούνται μόνο από τον Πρόεδρο. Το Άρθρο 54 του Συντάγματος καθορίζει την εκτελεστική εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ το Άρθρο 58 του Συντάγματος καθορίζει την εκτελεστική εξουσία κάθε Υπουργού.

<sup>20</sup> Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Ευθυμίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1999) 4 ΑΑΔ 1129, *Χατζηανδρέου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2001) 3 ΑΑΔ 352, *Κωνσταντίνου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 618, *Καψός v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2002) 4 ΑΑΔ 204, *Σερδάρης v. Προέδρου της Δημοκρατίας*, (2005) 3 ΑΑΔ 369, *Παπαδημητρίου κ.ά. v. Υπουργείου Παιδείας και Πολιτισμού κ.ά.*, (Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις αρ.432/2004, απόφαση ημ.14/10/2005), *Ζουπανιώτη v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (Υπόθεση αρ.721/2005, απόφαση ημ.23/4/2007), *Assaf κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1489/2008, απόφαση ημ.6/5/2010), *Παρπέρης v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1269/2008, απόφαση ημ.15/12/2010), *Κυριάκου v. Προέδρου της Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.692/2012, απόφαση ημ.26/11/2012), *Κωνσταντινίδη v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2019:C300, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226. Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Παπαγεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2016:376, *Μανδρίτης v. Υπουργού Εξωτερικών*, ECLI:CY:DD:2017:388, *Φυρίλλας v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:191, *K.J. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:226.

<sup>21</sup> Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Louca v. The President of the Republic*, (1983) 3 CLR 783, *Λοΐζου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1992) 4 ΑΑΔ 2643, *Ιωαννίδης κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1997) 4 ΑΑΔ 1354, *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1999) 4 ΑΑΔ 1300, *Χατζηανδρέου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2001) 3 ΑΑΔ 352, *Καψός v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2002) 4 ΑΑΔ 204, *Κωνσταντίνου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 618, *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 637, *Γιωργαλλή v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (2005) 4 ΑΑΔ 788, *Γεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.782/2004, απόφαση ημ.23/5/2006), *Assaf κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1489/2008, απόφαση ημ.6/5/2010), *Παρπέρης v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1269/2008, απόφαση ημ.15/12/2010), *Matry v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.536/2008, απόφαση ημ.20/9/2011), *Κυριάκου v. Προέδρου της Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.692/2012, απόφαση ημ.26/11/2012), αποφάσεις μειοψηφίας Παπαδοπούλου Δ. και Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, *Λουκά v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2014:C6, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226. Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Παπαγεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2016:376, *Μανδρίτης v. Υπουργού Εξωτερικών*, ECLI:CY:DD:2017:388, *Φυρίλλας v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:191, *Πατσαλίδη v. Κυπριακής*

Στασινόπουλο, «η λύσις αυτή είναι πρακτικώς η μόνη δυνατή». Καίτοι υφίσταται στη θεωρία η διάκριση μεταξύ κυβερνητικής και διοικητικής λειτουργίας, το ζήτημα ποιες πράξεις υπηρετούν πράγματι τη μία ή την άλλη αποστολή είναι ρευστό και εξαρτάται από τις περιστάσεις της κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Η κύρια -εάν όχι η μόνη- πρακτική συνέπεια της διάκρισης τούτης είναι το ανέλεγκτο των κυβερνητικών πράξεων από τα δικαστήρια. Αφού η αρμοδιότητα των δικαστηρίων δεν μπορεί να καθορίζεται από τη νομοθετική και/ή την εκτελεστική εξουσία, έτσι και ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής ή μη δεν μπορεί να γίνεται από τη νομοθετική και/ή την εκτελεστική εξουσία. Ο χαρακτηρισμός μπορεί να γίνεται μόνο από τη δικαστική εξουσία και μάλιστα ανά περίπτωση. Γι' αυτό και η μέθοδος της απαρίθμησης είναι η μόνη δυνατή<sup>22</sup>.

Τέταρτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως οι πράξεις που έχουν χαρακτηριστεί από τη νομολογία ως κυβερνητικές έχουν ενταχθεί σε συγκεκριμένες κατηγορίες, με αποτέλεσμα και οι κατηγορίες τούτες να συνιστούν πυξίδα κατά την προσπάθεια προσδιορισμού της φύσης κάποιας πράξης της εκτελεστικής εξουσίας. Από τη σχετική νομολογία προκύπτει πως η κατηγοριοποίηση έγινε είτε με διαμόρφωση κατηγοριών από τα ίδια τα δικαστήρια είτε με υιοθέτηση κατηγοριών που είχαν προτείνει η βιβλιογραφία και/ή η ξένη νομολογία. Μία κατηγοριοποίηση είναι αυτή σε (α) πράξεις που αφορούν τις διεθνείς σχέσεις του κράτους, (β) πράξεις που αφορούν τη σχέση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, (γ) πράξεις που αφορούν την απονομή χάρης και (δ) πράξεις που αφορούν την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους<sup>23</sup>. Μία άλλη κατηγοριοποίηση είναι αυτή σε (α) πράξεις που σχετίζονται με τις διεθνείς σχέσεις του κράτους και (β) πράξεις που σχετίζονται με τη σχέση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας<sup>24</sup>. Μία τρίτη κατηγοριοποίηση είναι εκείνη σε (α) πράξεις που σχετίζονται με τις διεθνείς σχέσεις του κράτους και (β) πράξεις που σχετίζονται με την πολιτική που ασκείται από την εκτελεστική εξουσία -και μάλλον εννοείται η πολιτική *stricto sensu* πέρα από τις διεθνείς σχέσεις, αφού αφενός οι διεθνείς σχέσεις αποτελούν πολιτική *stricto sensu* αλλά καλύπτονται από την κατηγορία (α) και αφετέρου πολιτική με την ευρεία του όρου έννοια συνιστούν ουσιαστικά όλες ή σχεδόν όλες οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας<sup>25</sup>. Στην

---

Δημοκρατίας, ECLI:CY:DD:2020:188, *K.J. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:226, *A.Π. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2023:93.

<sup>22</sup> Στασινόπουλος Μ., *Δίκαιο διοικητικών πράξεων*, (Αθήνα, 1982), σελ.34. Σχετικά, Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.613, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.180.

<sup>23</sup> Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Λοΐζου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1992) 4 ΑΑΔ 2643, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226. Σχετική απόφαση Διοικητικού Δικαστηρίου, *Πατσαλίδη v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2020:188.

<sup>24</sup> Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Ιωαννίδης κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1997) 4 ΑΑΔ 1354, *Γιωργαλλή v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (2005) 4 ΑΑΔ 788, *Γεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.782/2004, απόφαση ημ.23/5/2006), *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.

<sup>25</sup> Σχετική απόφαση Ανωτάτου Δικαστηρίου, απόφαση μειοψηφίας Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427. Σχετική απόφαση Διοικητικού Δικαστηρίου, *Πατσαλίδη v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2020:188.

παρούσα μελέτη ακολουθείται η κατηγοριοποίηση σε (α) πράξεις που σχετίζονται με τις διεθνείς σχέσεις του κράτους και (β) πράξεις που σχετίζονται με την άσκηση πολιτικής *stricto sensu* -σαφώς πέρα από τις διεθνείς σχέσεις.

Πέμπτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως η υπαγωγή των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας σε δικαστικό έλεγχο αποτελεί τον κανόνα και η μη υπαγωγή τους την εξαίρεση. Συνεπώς, το ερώτημα δεν πρέπει να είναι γιατί μία πράξη να υπαχθεί σε δικαστικό έλεγχο, αλλά γιατί μία πράξη να εξαιρεθεί από αυτόν. Ο χαρακτηρισμός πράξεων ως κυβερνητικών πρέπει να γίνεται με φειδώ, ενώ τάση πρέπει να αποτελεί η συστολή και όχι η διεύρυνση του σχετικού καταλόγου. Τούτη εξάλλου φαίνεται να είναι η στάση τόσο της βιβλιογραφίας όσο και της νομολογίας εδώ και χρόνια. Ο Στασινόπουλος ήδη το 1982 σημείωνε πως ο κατάλογος των κυβερνητικών πράξεων καθίστατο ολοένα βραχύτερος, λόγω της επικράτησης της αντίληψης ότι η διαφυγή ορισμένων πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας από τον δικαστικό έλεγχο αντίκειται κατά βάση στην έννοια της πολιτικής δικαίου<sup>26</sup>. Ο Δαγτόγλου παρατηρεί πως μέχρι το 1875 το Γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας χαρακτήριζε ως κυβερνητικές πράξεις όλες τις πράξεις που στηρίζονταν σε πολιτικά ελατήρια και απέρριπτε τις προσφυγές εναντίον τους ως απαράδεκτες. Το 1875 εγκατέλειψε τη νομολογία τούτη και ανέπτυξε πιο ορθολογικά κριτήρια, με αποτέλεσμα να προσεγγίζει πια ως κυβερνητικές πράξεις μόνο αυτές που αφορούν τις εξωτερικές σχέσεις του κράτους και τις σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης και κοινοβουλίου<sup>27</sup>. Αντίστοιχη υπήρξε και η στάση των κυπριακών δικαστηρίων. Από το 1983 απαντάται στις αποφάσεις τους η θέση πως τάση αποτελεί η συστολή και όχι η διεύρυνση του νομολογιακά διαμορφωθέντος καταλόγου κυβερνητικών πράξεων<sup>28</sup>. Προς την ίδια κατεύθυνση του χαρακτηρισμού πράξεων ως κυβερνητικών με φειδώ κινείται και το σχήμα των αποσπαστών πράξεων. Σύμφωνα με τούτο, ακόμη και όταν μία πράξη είναι κυβερνητική και καταρχήν εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου, είναι ενδεχόμενο τμήματά της να αποσπασθούν και να

<sup>26</sup> Στασινόπουλος Μ., *Δίκαιο διοικητικών πράξεων*, όπ.π., σελ.34επ.

<sup>27</sup> Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.242-243. Σχετικά, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαϊτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.179.

Είναι ενδιαφέρουσα η παρατήρηση του Δαγτόγλου πως σε πολλές από τις περιπτώσεις που το Συμβούλιο της Επικρατείας χρησιμοποίησε το σχήμα των κυβερνητικών πράξεων η προσφυγή του σε αυτό ήταν περιττή. Η υπό κρίση αίτηση ακυρώσεως θα μπορούσε να είχε απορριφθεί ως απαράδεκτη γιατί η προσβαλλόμενη πράξη είτε δεν συνιστούσε διοικητική πράξη με την τεχνική του όρου έννοια, είτε συνίστατο σε εξωνομικές αξιολογήσεις που δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, είτε δεν προσέβαλλε άμεσα τα έννομα συμφέροντα του αιτητή. Σχετικά, Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.488.

<sup>28</sup> Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Louca v. The President of the Republic*, (1983) 3 CLR 783, *Karaliota v. The Republic*, (1985) 3 CLR 2053, *Λοΐζου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1992) 4 ΑΑΔ 2643, *Ιωαννίδης κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1997) 4 ΑΑΔ 1354, *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1999) 4 ΑΑΔ 1300, *Χατζηανδρέου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2001) 3 ΑΑΔ 352, *Καψός v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2002) 4 ΑΑΔ 204, *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 637, *Γιωργαλλή v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (2005) 4 ΑΑΔ 788, *Γεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.782/2004, απόφαση ημ.23/5/2006), *Assaf κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1489/2008, απόφαση ημ.6/5/2010), *Matry v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.536/2008, απόφαση ημ.20/9/2011), αποφάσεις μειοψηφίας Παπαδοπούλου Δ. και Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226. Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Μανδρίτης v. Υπουργού Εξωτερικών*, ECLI:CY:DD:2017:388, *K.J. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:226.

ακολουθήσουν τον κανόνα της υπαγωγής στον δικαστικό έλεγχο. Έτσι, η εξαίρεση πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας από τον δικαστικό έλεγχο περιορίζεται όσο το δυνατό περισσότερο<sup>29</sup>.

Έκτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως η αρμοδιότητα χαρακτηρισμού μίας πράξης ως κυβερνητικής ή μη ανήκει κατ' αποκλειστικότητα στα δικαστήρια. Τυχόν τέτοιος χαρακτηρισμός από τη νομοθετική και/ή την εκτελεστική εξουσία δεν τα δεσμεύει. Αυτό θα σήμαινε πως οι εν λόγω εξουσίες θα μπορούσαν κατά το δοκούν να διευρύνουν τη δική τους αρμοδιότητα και να περιστείλουν εκείνην της δικαστικής εξουσίας εξαιρώντας πράξεις τους από τον έλεγχο της τελευταίας<sup>30</sup>. Ο Τράντας αναφέρει: «Δεν είναι όμως τελικά η πολιτική εξουσία αυτή που προσδιορίζει το περιεχόμενο μίας κυβερνητικής πράξεως, αλλά ο ίδιος ο δικαστής. Η κυβερνητική πράξη δεν ορίζεται θετικά από την πολιτικά νομιμοποιημένη εξουσία, αλλά ορίζεται αρνητικά με κριτήριο την εξουσία ελέγχου του δικαστή. Άλλωστε, ένα από τα δογματικά ερωτήματα στα οποία καλείται να απαντήσει η θεωρία της κυβερνητικής πράξεως αφορά τη νομιμοποίηση του δικαστή να μην ελέγχει πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, οι οποίες, βάσει των αρχών που διέπουν τον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσεως, θα έπρεπε να υπόκεινται στον έλεγχό του»<sup>31</sup>.

Έβδομη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως στοιχείο το οποίο φαίνεται να επηρεάζει τον χαρακτηρισμό μίας πράξης ως κυβερνητικής ή μη είναι η γνωσιακή ικανότητα του δικαστηρίου να προβεί σε έλεγχό της. Ο Ερωτοκρίτου Δ. στην απόφαση μειοψηφίας που έδωσε στη Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.<sup>32</sup> επεσήμανε πως η εξαίρεση κάποιων πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας που σχετίζονται με τις διεθνείς σχέσεις του κράτους από τον δικαστικό έλεγχο «δεν είναι άσχετη με την έλλειψη μεθόδων ελέγχου από πλευράς δικαστηρίων είτε της εκτελεστικής εξουσίας είτε ξένων κυβερνήσεων που ενδεχομένως να εμπλέκονται ή να επικαλούνται και οι ίδιες ότι μία δική τους πράξη

<sup>29</sup> Σχετική βιβλιογραφία, Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.614-615.

Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Κυριάκου v. Προέδρου της Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.692/2012, απόφαση ημ.26/11/2012), αποφάσεις μειοψηφίας Παπαδοπούλου Δ. και Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.

<sup>30</sup> Σχετική βιβλιογραφία, Τσάτσος Θ., *Η αίτησις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, όπ.π., σελ.177-179, Στασινόπουλος Μ., *Δίκαιο διοικητικών πράξεων*, όπ.π., σελ.34επ., Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.68, Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.243, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.180.

Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Karaliota v. The Republic*, (1985) 3 CLR 2053, αποφάσεις μειοψηφίας Παπαδοπούλου Δ. και Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.

<sup>31</sup> Τράντας Γ., *Οι κυβερνητικές πράξεις στο μεταίχμιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και του ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως*, (Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1997), σε *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.

<sup>32</sup> Απόφαση μειοψηφίας Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427.

είναι πράξη κυβερνήσεως και δεν θα πρέπει να ελεγχθεί από τη δικαιοσύνη». Τούτο ισχύει και για τις πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας που σχετίζονται με την πολιτική *stricto sensu*. Προσέθεσε πως τα δικαστήρια, έχοντας πάντα επίγνωση του συνταγματικού τους ρόλου, αποφεύγουν «να εμποδίσουν την εκτελεστική εξουσία από του να δραστηριοποιηθεί με τον τρόπο που η ίδια έκρινε καλύτερο στη διεθνή πολιτική [και στην πολιτική *stricto sensu* προσθέτουμε εμείς], όπου ορισμένες φορές αναμένεται να λαμβάνονται ευαίσθητες αποφάσεις πολύ γρήγορα» και να καταστούν κυβερνώντα δικαστήρια. Σε αντίστοιχο πνεύμα, στη *Λουκά ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*<sup>33</sup> το Ανώτατο Δικαστήριο σημείωσε πως δεν έχει την αρμοδιότητα και τα απαραίτητα εφόδια για να ελέγξει αμιγώς πολιτικές αποφάσεις, ήτοι αποφάσεις σκοπιμότητας που εδράζονται στις έννοιες της αβρότητας μεταξύ κυριάρχων κρατών και της αμοιβαιότητας στην εκπλήρωση των διεθνών τους υποχρεώσεων. Στην *Πατσαλίδη ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*<sup>34</sup> το Διοικητικό Δικαστήριο ανέφερε πως σε ζητήματα πολιτικής -και μάλλον εννοείται πολιτικής *stricto sensu*- είναι προτιμότερη η κρίση των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας, ένεκα του ότι τούτοι «λόγω της συνεχούς ενασχόλησής τους με τα συγκεκριμένα ζητήματα κατά τεκμήριο υπερτερούν σε γνώσεις και εμπειρίες».

Όγδοη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως η ίδια η ύπαρξη του κράτους δικαίου και οι απορρέουσες εξ αυτού θεμελιώδεις αρχές της νομιμότητας και της διάκρισης των εξουσιών όχι μόνο υποστηρίζουν, αλλά θεμελιώνουν τις ανωτέρω παρατεθείσες κατευθυντήριες γραμμές. Κράτος δικαίου σημαίνει υπαγωγή όλων, συμπεριλαμβανομένων των συντεταγμένων εξουσιών, στους κανόνες δικαίου του. Απόρροια του κράτους δικαίου αποτελεί η αρχή της νομιμότητας κατά την οποία -επί του προκειμένου- η εκτελεστική εξουσία κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τον νόμο. Ομοίως απόρροια αποτελεί η διάκριση των εξουσιών που με τη σειρά της σημαίνει όχι μόνο πως η κάθε συντεταγμένη εξουσία οφείλει και δικαιούται να ασκεί μόνο τις αρμοδιότητες που της ανατίθενται από τους σχετικούς κανόνες δικαίου, αλλά και ότι υπάγεται στον έλεγχο των λοιπών συντεταγμένων εξουσιών σχετικά με την ορθή άσκησή τους. Επομένως, αφενός η εκτελεστική εξουσία κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τον νόμο και αφετέρου οι πράξεις της κατά κανόνα υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Είναι σαφές πως το κράτος δικαίου και οι αρχές της νομιμότητας και της διάκρισης των εξουσιών συνιστούν θεμέλια των κατευθυντηρίων γραμμών που απορρέουν από τη βιβλιογραφία και τη νομολογία σχετικά με τις κυβερνητικές πράξεις, όπως η αρχή πως ο χαρακτηρισμός πράξεων ως κυβερνητικών πρέπει να γίνεται με φειδώ και πως ο χαρακτηρισμός τούτος πρέπει να ανήκει αποκλειστικά

<sup>33</sup> *Λουκά ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2014:C6.

<sup>34</sup> *Πατσαλίδη ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2020:188.



και μόνο στα δικαστήρια<sup>35</sup>. Βεβαίως, ακόμη και οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας που εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου -όπως οι κυβερνητικές- οφείλουν να είναι σύμφωνες με τον νόμο. Παρόλα αυτά, στις περιπτώσεις τούτες οι εγγυήσεις τήρησης του νόμου μειώνονται - όπως σε κάθε περίπτωση περιορισμού του ελέγχου της μίας εξουσίας από την άλλη.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστική όσον αφορά τη σχέση κράτους δικαίου με το σχήμα των κυβερνητικών πράξεων υπήρξε η απόφαση μειοψηφίας του Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*<sup>36</sup>. Ο Ερωτοκρίτου Δ. υποστήριξε πως η εκτελεστική εξουσία δεν μπορεί με το πρόσχημα της άσκησης κυβερνητικής πολιτικής και της έκδοσης κυβερνητικών πράξεων να παρακάμπτει τον δικαστικό έλεγχο αναφορικά με βασικά δικαιώματα και γενικές αρχές που συνιστούν το θεμέλιο της κυπριακής και ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Παράκαμψη του δικαστικού ελέγχου στις περιπτώσεις που τίθενται σε διακύβευμα θεμελιώδη δικαιώματα και θεμελιώδεις αρχές θα οδηγούσε σε αυθαιρεσίες, θα έπληττε το κράτος δικαίου και την έννομη προστασία, θα έθετε σε κίνδυνο τη δημοκρατία. Κράτος δικαίου και έννομη προστασία, έννοιες άρρηκτα συνυφασμένες με τη δημοκρατία, δεν είναι δυνατό να εξουδετερωθούν με τη δημιουργία εξαιρέσεων από τον δικαστικό έλεγχο σε περιπτώσεις που για διάφορους λόγους εθνικές κυβερνήσεις βρίσκονται σε δύσκολη θέση και λαμβάνουν αποφάσεις οι οποίες επηρεάζουν θεμελιώδη δικαιώματα και θεμελιώδεις αρχές. «Οι νομικοί περιορισμοί που θέτει το Σύνταγμα στην άσκηση κρατικής εξουσίας θα πρέπει να διατηρηθούν, ώστε ακόμα και σε κρίσιμες και δύσκολες συνθήκες, όπως υπάρχουν σήμερα, να διασφαλίζεται η υπεροχή του κράτους δικαίου και η αρχή της νομιμότητας... Σε περίπτωση που [οι υπό κρίση πράξεις] εξαιρεθούν του δικαστικού διοικητικού ελέγχου, το κράτος δικαίου και η αρχή της νομιμότητας τίθενται υπό σοβαρή αμφισβήτηση». Χωρίς τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου εθνικές κυβερνήσεις υπό την πίεση ευρωπαϊκών και άλλων διεθνών οργάνων -καθώς και υπό την πίεση άλλων περιστάσεων προσθέτουμε εμείς- θα μπορούν να λαμβάνουν μέτρα τα οποία οι ίδιες και/ή οι πηγές πίεσης και μόνο θεωρούν ότι εξυπηρετούν τους σκοπούς του κράτους. Και τούτο, με το πρόσχημα των κυβερνητικών πράξεων και ανεξάρτητα από την έκταση και την ένταση των συνεπειών, ανεξάρτητα με το εάν μέσα σε μία νύχτα μεταβάλλεται η οικονομία της χώρας, πλήττονται βασικές δομές του κράτους, επηρεάζονται δικαιώματα και συμφέροντα διοικουμένων.

---

<sup>35</sup> Σχετική βιβλιογραφία, Στασινόπουλος Μ., *Δίκαιο διοικητικών πράξεων*, όπ.π., σελ.34επ., Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.69.

<sup>36</sup> Απόφαση μειοψηφίας Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427. Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, απόφαση μειοψηφίας Παπαδοπούλου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, *Κυπριακή Δημοκρατία ν. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.

Ένατη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη ομοίως όχι μόνο υποστηρίζει, αλλά θεμελιώνει τις ανωτέρω παρατεθείσες κατευθυντήριες γραμμές<sup>37</sup>. Κάθε δικαίωμα, κάθε συμφέρον, προβλεπόμενο και ρυθμιζόμενο σε μία έννομη τάξη θα ήταν γράμμα κενό εάν δεν συνοδευόταν από το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Εάν δεν συνοδευόταν από τη δυνατότητα του φορέα που θεωρεί πως το δικαίωμά του, το συμφέρον του, προσβλήθηκε -επί του προκειμένου- από την εκτελεστική εξουσία να προσφύγει σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο ζητώντας θεραπεία και επάνοδο στη νομιμότητα. Είναι σημαντικό να λεχθεί πως η αποδοχή της θέσης πως μία πράξη είναι κυβερνητική δεν επηρεάζει μόνο τη δυνατότητα απ' ευθείας προσβολής της ενώπιον δικαστηρίου, αλλά το όλο πλέγμα δικαστικής προστασίας που σε διαφορετική περίπτωση θα απολάμβανε το επηρεαζόμενο πρόσωπο. Όντως, πρώτη εμφανής συνέπεια του χαρακτηρισμού μίας πράξης ως κυβερνητικής είναι η μη δυνατότητα καταχώρησης και/ή προώθησης προσφυγής εναντίον της. Όμως οι προεκτάσεις είναι ευρύτερες, γιατί κατά την κρίση μας η πράξη αυτή φέρει αμάχητο πια σε δικαστικό επίπεδο τεκμήριο νομιμότητας. Η συμμόρφωσή της με τον νόμο δεν μπορεί να ελεγχθεί ούτε παρεμπιπτόντως. Και τούτο ισχύει με αναφορά σε όλα τα δικαστήρια. Εάν ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου κατά μίας πράξης η νομιμότητα της οποίας εξαρτάται και/ή επηρεάζεται από τη νομιμότητα μίας πράξης που έχει χαρακτηριστεί ως κυβερνητική, το δικαστήριο θα οφείλει να θεωρήσει πως η κυβερνητική πράξη είναι νόμιμη και στη βάση αυτού του δεδομένου να αξιολογήσει την προσβαλλόμενη πράξη. Εάν ασκηθεί αγωγή το αποτέλεσμα της οποίας εξαρτάται και/ή επηρεάζεται από τη νομιμότητα μίας πράξης που έχει χαρακτηριστεί ως κυβερνητική, το δικαστήριο θα πρέπει να θεωρήσει πως η κυβερνητική πράξη είναι νόμιμη και στη βάση αυτού του δεδομένου να αξιολογήσει την υπό κρίση υπόθεση.

---

<sup>37</sup> Το Άρθρο 30 του Συντάγματος, μεταξύ άλλων, ορίζει:

«(1) Εις ουδέναν δύναται ν' απαγορευθή η προσφυγή ενώπιον του δικαστηρίου, εις ο δικαιούται να προσφύγει δυνάμει του Συντάγματος...».

Το Άρθρο 146 του Συντάγματος, μεταξύ άλλων, ορίζει:

«(1) Το Ανώτατον Συνταγματικόν Δικαστήριον, σε διά νόμου προβλεπόμενη περίπτωση κατά την οποία έφεση παραπέμπεται ενώπιόν του υπό του Εφετείου, κέκτηται ως νόμος ήθελε ορίσει δικαιοδοσία να αποφασίζει επί τοιαύτης εφέσεως και το Εφετείο σε κάθε άλλη περίπτωση κέκτηται δικαιοδοσία να αποφασίζει επί εφέσεως κατά απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου το οποίο έχει αποκλειστική δικαιοδοσία να αποφασίζει σε πρώτο βαθμό επί πάσης προσφυγής υποβαλλομένης κατ' αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως οιασδήποτε οργάνου, αρχής ή προσώπου ασκούντων εκτελεστικήν ή διοικητικήν λειτουργίαν επί τω λόγω ότι αυτή είναι αντίθετος προς τας διατάξεις του Συντάγματος ή τον νόμον ή εγένετο καθ' υπέρβασιν ή κατάχρησιν της εξουσίας της εμπειστητευμένης εις το όργανον ή την αρχήν ή το πρόσωπον τούτο. Επιπροσθέτως, το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο κέκτηται δικαιοδοσία να αποφασίζει, σε διά νόμου προβλεπόμενη περίπτωση και ως νόμος ήθελε ορίσει, επί αποφάσεως εκδιδόμενης υπό του Εφετείου σε ενώπιόν του εκκρεμούσα έφεση κατά αποφάσεως Διοικητικού Δικαστηρίου...»

(6) Παν πρόσωπον ζημιωθέν εξ αποφάσεως ή πράξεως ή παραλείψεως κηρυχθείσης ακύρου κατά το παρόν άρθρο δικαιούται, εφ' όσον η αξίωσις αυτού δεν ικανοποιήθη υπό του περί ου πρόκειται οργάνου, αρχής ή προσώπου, να επιδιώξη δικαστικώς αποζημίωσιν ή άλλην θεραπείαν επί τω τέλει, όπως επιδικασθή εις τούτο δικαία και εύλογος αποζημίωσις καθοριζόμενη υπό του δικαστηρίου ή παρασχεθή εις τούτο άλλη δικαία και εύλογος θεραπεία ην το δικαστήριον έχει την εξουσίαν να παράσχη».

Η ελληνική βιβλιογραφία εγείρει δύο σημαντικά ζητήματα αναφορικά με τη σχέση κυβερνητικών πράξεων και δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη.

Το πρώτο είναι εάν η εξαίρεση των κυβερνητικών πράξεων από τον δικαστικό έλεγχο είναι σύμφωνη με το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη και άρα, με το Σύνταγμα. Στην ελληνική έννομη τάξη το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη κατοχυρώνεται από το Άρθρο 20 του Συντάγματος. Το Άρθρο 45(5) του ΠΔ 18/1989 προβλέπει πως «δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως οι κυβερνητικές πράξεις και διαταγές που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας». Σημαντικό μέρος της θεωρίας υποστηρίζει πως η εν λόγω πρόνοια αντίκειται στο δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη ως κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Ο Δαγτόγλου αναφέρει πως «δεν υπάρχουν... περιοχές διοικητικής δράσεως που εξαιρούνται από την εγγύηση του Άρθρου 20(1) του Συντάγματος, όπως άλλωστε ούτε από την υπαγωγή κατά το Άρθρο 95(1)(α) του Συντάγματος των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών ανεξαιρέτως στον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο, εκτός βέβαια όπου το Σύνταγμα προβλέπει ρητές εξαιρέσεις»<sup>38</sup>. Και προσθέτει «ο ακυρωτικός έλεγχος δηλαδή είναι καθολικός... Η κατά τον νόμο και τη νομολογία εξαίρεση των λεγόμενων κυβερνητικών πράξεων δεν βρίσκει έρεισμα στο Σύνταγμα»<sup>39</sup>. Ο Σκουρής σημειώνει πως ακόμη και η ίδια η επιστημονική θεμελίωση της εξαίρεσης των κυβερνητικών πράξεων από τη δικαστική προστασία βρίσκεται αντιμέτωπη με «εμφανή αδυναμία ανευρέσεως επίκαιρων και πειστικών επιχειρημάτων, οπότε δεν απομένει παρά η αμήχανη επίκληση των παλαιών ή η ειλικρινής ομολογία ότι οι κυβερνητικές πράξεις αποτελούν περισσότερο θεωρητική κληρονομιά του παρελθόντος και λιγότερο έκφραση της σύγχρονης νομικής πραγματικότητας»<sup>40</sup>. Προχωρά δε να επισημάνει πως υπάρχει ζήτημα συμβατότητας του Άρθρου 45(5) του ΠΔ 18/1989 με το Άρθρο 95 του Συντάγματος. Αναφέρει πως θα μπορούσε να εγερθεί ως ένσταση πως αντίστοιχες με το Άρθρο 95 του Συντάγματος πρόνοιες υπήρχαν και στα Συντάγματα του 1927 και του 1952, «υπό το κράτος των οποίων υποστηρίχθηκε και ευδοκίμησε το απρόσβλητο των κυβερνητικών πράξεων δίχως ρητή συνταγματική κάλυψη». Προσθέτει πως «όσο ευάλωτο και εάν φαίνεται το παραπάνω επιχείρημα, περιέχει πάντως κάποια δόση αλήθειας». Παρόλα αυτά, διαφορετική είναι η κατάσταση όταν εξετάζεται η συμβατότητα του Άρθρου 45(5) του ΠΔ 18/1989 με αναφορά στο Άρθρο 20 του Συντάγματος. «Ενόψει της φιλικής προς τον ιδιώτη ερμηνείας της συνταγματικής διατάξεως, δεν επιτρέπεται ο αποκλεισμός των κυβερνητικών πράξεων από τη δικαστική προστασία. Στο μέτρο, λοιπόν, κατά το οποίο οι καλούμενες κυβερνητικές πράξεις προσβάλλουν δικαιώματα ή συμφέροντα, ο θιγόμενος έχει αξίωση δικαστικής προστασίας και

<sup>38</sup> Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.58-59 και σχετικά σελ.62-63, 122, 485-489.

<sup>39</sup> Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.122. Σχετικά, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.182.

<sup>40</sup> Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.68.

μπορεί να επιλέξει το κατάλληλο ένδικο βοήθημα. Στο κράτος δικαίου ο πολιτικός χαρακτήρας ή η πολιτική φύση μίας ενέργειας δεν δικαιολογούν ούτε την ευμενέστερη ούτε τη δυσμενέστερη μεταχείρισή της. Εδώ η πολιτική υπακούει στο δίκαιο και όχι το δίκαιο στην πολιτική. Με την προσφυγή σε δυσδιάκριτα πολιτικά ελατήρια ή σε αόριστες πολιτικές σκοπιμότητες δεν επιτυγχάνεται η αποδέσμευση από τον νόμο και δεν αποκρούεται ο δικαστικός έλεγχος τηρήσεως του νόμου»<sup>41</sup>.

Το δεύτερο -το οποίο λαμβάνει ως δεδομένη την αποδοχή του σχήματος των κυβερνητικών πράξεων από τα δικαστήρια παρά τις ανωτέρω σκέψεις για την αντισυνταγματικότητά του- είναι εάν ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής αποκλείει μεν τον ακυρωτικό έλεγχο της, αλλά όχι την αστική ευθύνη του κράτους και κατ' επέκταση, τον παρεμπίπτοντα έλεγχο της. Ο Σκουρής σημειώνει πως η εξαίρεση των κυβερνητικών πράξεων από τον ακυρωτικό έλεγχο «σήμαινε και σημαίνει στην πραγματικότητα τον αποκλεισμό κάθε είδους έννομης προστασίας»<sup>42</sup>. Αντίθετα, μέρος της θεωρίας θεωρεί πως ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής αποκλείει τον ακυρωτικό έλεγχο, αλλά όχι την αστική ευθύνη του κράτους για ζημία προκληθείσα εξ αυτής και κατ' επέκταση, τον παρεμπίπτοντα έλεγχο της από το εκδικάζον δικαστήριο. Εάν το τελευταίο καταλήξει πως η σχετική πράξη της διοίκησης είναι παράνομη, δεν θα μπορεί να την ακυρώσει -αφού θα στερείται δικαιοδοσίας- αλλά θα μπορεί να επιδικάσει αποζημίωση στο επηρεαζόμενο πρόσωπο<sup>43</sup>. Σχετικά ο Τάχος αναφέρει: «Η αγωγή θα οδηγήσει σε επιδίκαση αποζημίωσης χωρίς να ακυρωθεί η οικεία κυβερνητική πράξη. Το δικαστήριο θα κρίνει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της πράξης ή της παράλειψης... δεν θα την ακυρώσει. Με άλλους λόγους, η κυβερνητική πράξη δεν θα στερηθεί του κύρους της, δηλαδή δεν θα θιγεί η εφαρμογή της. Ακριβώς αυτήν την εκτελεστότητα θέλει να διασφαλίσει ο νόμος, ώστε να επιτευχθεί η σκοπιμότητα που επέβαλε την έκδοση κυβερνητικής πράξης. Στην ουσία, η αποζημίωση του διοικούμενου στηρίζεται στη δικαστική θεμελίωση της πλήρους αντικειμενικής αστικής ευθύνης του κράτους... Η αποστέρηση του δικαιώματος αποζημίωσης θα ήταν αντίθετη στο Άρθρο 20(1) του Συντάγματος που διασφαλίζει τη δικαστική προστασία»<sup>44</sup>.

Σχετικά με το πρώτο ζήτημα της συμβατότητας της εξαίρεσης των κυβερνητικών πράξεων από τον δικαστικό έλεγχο με το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, όσα παρατέθηκαν με αναφορά στην ελληνική έννομη τάξη ανάλογα προσαρμοσμένα ισχύουν και με αναφορά στην

<sup>41</sup> Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.69 και σχετικές σελ.70-72.

<sup>42</sup> Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.68.

<sup>43</sup> Σχετική βιβλιογραφία, Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.614, 972-973, Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.823-824, Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, όπ.π., σελ.89, 201-202, Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαίτης Σ., *Διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.182-183.

<sup>44</sup> Τάχος Α.Ι., *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.614, 972-973.

κυπριακή έννομη τάξη. Από τη μία, το σχήμα των κυβερνητικών πράξεων αναπτύχθηκε και χρησιμοποιήθηκε από τα κυπριακά δικαστήρια κατά τη διάρκεια ισχύος του παρόντος Συντάγματος και άρα, κατά τη διάρκεια κατοχύρωσης του δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη με τον ίδιο τρόπο. Από την άλλη, το εν λόγω σχήμα έπρεπε και πρέπει ακόμη πιο επιτακτικά σήμερα -αφού η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών σε κάθε έννομη τάξη πρέπει να κινείται εξελικτικά- να υπερβεί εμπόδια προερχόμενα ακριβώς από την κατοχύρωση του δικαιώματος τούτου ως προκύπτει από τα Άρθρα 30 και 146 του Συντάγματος. Η βιβλιογραφία και η νομολογία δεν φαίνεται να έχουν ασχοληθεί με το ζήτημα, πολύ δε μάλλον να έχουν δώσει πειστικές απαντήσεις επ' αυτού.

Σχετικά με το δεύτερο ζήτημα του μη αποκλεισμού της αστικής ευθύνης του κράτους από κυβερνητική πράξη και κατ' επέκταση, του μη αποκλεισμού του παρεμπόπτοντος ελέγχου τέτοιας πράξης από το εκδικάζον δικαστήριο, τα πράγματα φαίνεται να είναι διαφορετικά στην κυπριακή έννομη τάξη. Εδώ η επιδίκαση αποζημίωσης για ζημία που προκλήθηκε από πράξη της διοίκησης περνά μέσα από την ακύρωσή της από το Διοικητικό Δικαστήριο. Ως ελέγχθη, η αρμοδιότητα των δικαστηρίων να προβαίνουν σε έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων κατοχυρώνεται και ρυθμίζεται από το Άρθρο 146 του Συντάγματος. Το άρθρο αυτό στην παράγραφο (6) προβλέπει πως κάθε πρόσωπο το οποίο υπέστη ζημία από πράξη που κηρύχθηκε άκυρη δυνάμει εκείνου δικαιούται να επιδιώξει αποζημίωση ή άλλη θεραπεία από το δικαστήριο που έχει αρμοδιότητα προς τούτο, ήτοι από το πολιτικό δικαστήριο. Με άλλα λόγια, το δικαίωμα επιδίωξης αποζημίωσης ή άλλης θεραπείας -πέραν της ακύρωσης- για ζημία προκληθείσα από πράξη της διοίκησης προϋποθέτει την ακύρωση αυτής από το Διοικητικό Δικαστήριο. Η προσέγγιση τούτη δημιουργεί την πεποίθηση πως στην κυπριακή έννομη τάξη ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής αποκλείει και την αστική ευθύνη του κράτους για ζημία προκληθείσα εξ αυτής. Σε κάθε περίπτωση, η θέση των κυπριακών δικαστηρίων επί του ζητήματος παραμένει άγνωστη<sup>45</sup>.

Τούτων λεχθέντων είναι σημαντικό να αναφερθεί πως οι ανωτέρω αρχές τελούν σε σχέση αλληλεξάρτησης και αλληλοσυμπλήρωσης. Κάθε μία υποστηρίζει και συμπληρώνει τις υπόλοιπες. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την πρώτη κατευθυντήρια γραμμή ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής εξαρτάται από τη φύση της, από το εάν εκδίδεται κατ' ενάσκηση

---

<sup>45</sup> Είναι ενδιαφέρον πως η Παπαδοπούλου Δ. και ο Ερωτοκρίτου Δ. στις αποφάσεις μειοψηφίας που έδωσαν στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, εξέφρασαν διαφορετικές θέσεις επί του ζητήματος. Η Παπαδοπούλου Δ. υποστήριξε πως πράξη χαρακτηριστείσα ως κυβερνητική μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά παρεμπόπτοντως στο πλαίσιο αγωγής για αποζημίωση. Παρέπεμψε σχετικά σε ελληνική βιβλιογραφία. Ο Ερωτοκρίτου Δ., αναφερόμενος στις εκεί επίδικες πράξεις, σημείωσε πως έλεγχος πλήρωσης των προβλεπόμενων εκ του νόμου προϋποθέσεων έκδοσής τους και τήρησης της αρχής της αναλογικότητας μπορούσε να γίνει μόνο από το Ανώτατο Δικαστήριο. Σε περίπτωση χαρακτηρισμού τους ως κυβερνητικών πράξεων και καταχώρησης αγωγής από επηρεαζόμενο πρόσωπο για αποζημίωση το εκδικάζον δικαστήριο δεν θα μπορούσε να εξετάσει παραπίπτοντος τα εν λόγω θέματα.

κυβερνητικής λειτουργίας και όχι κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας. Ως αναφέρθηκε, σε κάποιες περιπτώσεις η απάντηση στο κατά πόσο μία πράξη εκδίδεται κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας προκύπτει αντανακλαστικά, όπως στην περίπτωση της απόφασης κήρυξης πολέμου. Όμως στις πλείστες περιπτώσεις η απάντηση δεν προκύπτει αντανακλαστικά, όπως στην περίπτωση της απόφασης επί αιτήματος πολιτογράφησης. Τότε, οι απαντήσεις στο κατά πόσο η πράξη εκδόθηκε κατ' ενάσκηση εξουσίας απορρέουσας απ' ευθείας από το Σύνταγμα και ανήκουσας αποκλειστικά στην κυβέρνηση και στο κατά πόσο ανήκει στις νομολογιακά διαμορφωθείσες κατηγορίες κυβερνητικών πράξεων μπορούν να δείξουν τον δρόμο. Τότε οι αρχές πως η υπαγωγή των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας σε δικαστικό έλεγχο αποτελεί τον κανόνα και η μη υπαγωγή τους την εξαίρεση και πως μονάχα έτσι εξασφαλίζεται το κράτος δικαίου, η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, το θεμελιώδες δικαίωμα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη μπορούν να συμβάλουν στη διέξοδο.

Τα κυπριακά δικαστήρια έχουν χαρακτηρίσει ως κυβερνητικές πράξεις τον διορισμό των δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου<sup>46</sup>, τον διορισμό και τον τερματισμό του διορισμού των υπουργών<sup>47</sup>, τον διορισμό και τον τερματισμό του διορισμού του αρχηγού και του υπαρχηγού της αστυνομίας<sup>48</sup>, τον διορισμό και τον τερματισμό του διορισμού προξενικού αντιπροσώπου/επίτιμου πρόξενου στο Μπουρούντι<sup>49</sup>, τον διορισμό ακόλουθου άμυνας στο Παρίσι<sup>50</sup>, τη μετάθεση προσώπου από την πρεσβεία της Κυπριακής Δημοκρατίας στο Κάιρο στο Υπουργείο Εξωτερικών στη Λευκωσία<sup>51</sup>, τη μετάθεση προσώπου από το γενικό προξενείο της Κυπριακής Δημοκρατίας στη Θεσσαλονίκη στο Υπουργείο Εξωτερικών στη Λευκωσία<sup>52</sup>, την απόφαση αποστολής προσώπου στη θέση αξιωματικού συνδέσμου στο στρατηγείο της ΕΕ στο Μπαμάκο για την εκπαιδευτική αποστολή στο Μάλι<sup>53</sup>, την απόφαση αποστολής προσώπου στη θέση του στρατιωτικού συμβούλου στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Κυπριακής Δημοκρατίας στην ΕΕ στις Βρυξέλλες<sup>54</sup>, την άρνηση και την παράλειψη εξέτασης αιτήματος απομάκρυνσης της πρεσβείας του Ισραήλ από συγκεκριμένη οδό<sup>55</sup>, την απονομή και την άρνηση χάρης<sup>56</sup>, την έκδοση διατάγματος απόδοσης φυγοδίκου από τον Υπουργό

<sup>46</sup> *Level Tachexcavans Ltd*, (1995) 1 AAD 1075.

<sup>47</sup> *Κυριάκου v. Προέδρου της Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.692/2012, απόφαση ημ.26/11/2012).

<sup>48</sup> *Stokkos v. The Republic*, (1983) 3 CLR 1411, *Σερδάρης v. Προέδρου της Δημοκρατίας*, (2005) 3 AAD 369, *Παπαγεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2016:376.

<sup>49</sup> *Χατζηανδρέου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2001) 3 AAD 352.

<sup>50</sup> *Παρπέρης v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1269/2008, απόφαση ημ.15/12/2010).

<sup>51</sup> *Καψός v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2002) 4 AAD 204.

<sup>52</sup> *Μανδρίτης v. Υπουργού Εξωτερικών*, ECLI:CY:DD:2017:388.

<sup>53</sup> *Φυρίλλας v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:191.

<sup>54</sup> *Παπαγεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2018:422.

<sup>55</sup> *Λοΐζου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1992) 4 AAD 2643.

<sup>56</sup> *Demetriou v. The Republic*, 3 RSCC 121.

Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης<sup>57</sup>, την απόρριψη αιτήματος έκδοσης διαβατηρίου στην ελληνική και/ή στην ελληνική και την αγγλική γλώσσα<sup>58</sup>, την απόφαση του Προέδρου για ακύρωση εισαγωγής και εγκατάστασης πυραυλικού συστήματος αεράμυνας S-300 στο έδαφος της Κυπριακής Δημοκρατίας<sup>59</sup>, την απόρριψη αιτήματος για κατάθεση υπόθεσης συγκεκριμένου προσώπου προς διερεύνηση στη Διερευνητική Επιτροπή για τους Αγνοουμένους<sup>60</sup>, το διάταγμα του Υπουργείου Υγείας που επέτρεπε για συγκεκριμένη χρονική περίοδο την είσοδο στην Κυπριακή Δημοκρατία μόνο σε πρόσωπα προσκομίζοντα ιατρικό πιστοποιητικό εξέτασης κορονοϊού συγκεκριμένων προϋποθέσεων<sup>61</sup>.

Αντίθετα, τα κυπριακά δικαστήρια δεν θεώρησαν κυβερνητικές πράξεις τον διορισμό του προέδρου και των μελών της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας<sup>62</sup>, τον διορισμό εφόρου φορολογίας και βοηθών εφόρου φορολογίας<sup>63</sup>, τον διορισμό των μελών του Εφοριακού Συμβουλίου<sup>64</sup>, την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για μη διενέργεια εκλογών για την ανάδειξη χωρητικών επιτροπών σε μικρές κοινότητες και για διορισμό κοινοτάρχη, αναπληρωτή κοινοτάρχη και μελών χωρικής επιτροπής<sup>65</sup>, την τοποθέτηση με απόσπασση ενός προσώπου ως μορφωτικού συμβούλου στην πρεσβεία της Κυπριακής Δημοκρατίας στην Αθήνα και/ή ως υπεύθυνου για τη λειτουργία του σπιτιού της Κυπριακής Δημοκρατίας στην Αθήνα<sup>66</sup>, τον τερματισμό της απασχόλησης προσώπων που υπηρετούσαν δυνάμει σύμβασης με το Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών στα γραφεία τύπου πρεσβειών της Κυπριακής Δημοκρατίας<sup>67</sup>, τη μετάθεση ακόλουθου τύπου από την Ύπατη Αρμοστεία της Κυπριακής Δημοκρατίας στο Λονδίνο στο Γραφείο Τύπου και Πληροφοριών στη Λευκωσία<sup>68</sup>, τη μετάθεση από την πρεσβεία της Κυπριακής Δημοκρατίας στη Χάγη στο Υπουργείο Οικονομικών στη Λευκωσία<sup>69</sup>, τη μηνιαία αποκοπή προς κάλυψη υπερπληρωμής για συμμετοχή προσώπου στην πολυεθνική δύναμη του ΟΗΕ στον Λίβανο<sup>70</sup>, την απόφαση με την οποία πρόσωπο τίθετο σε σειρά προτεραιότητας σχετικά με την απονομή τιμητικών μεταλλείων σε όσους έφεραν τη στρατιωτική ιδιότητα και πήραν μέρος στους αγώνες για την προάσπιση της ελευθερίας και

<sup>57</sup> *Λουκά v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2014:C6.

<sup>58</sup> *Κίττου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1989) 3 ΑΑΔ 3384.

<sup>59</sup> *Ευθυμίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1999) 4 ΑΑΔ 1129.

<sup>60</sup> *Κωνσταντίνου κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 618, *Behic κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2011) 3 ΑΑΔ 435.

<sup>61</sup> *Πατσαλίδη v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2020:188.

<sup>62</sup> *Louca v. The President of the Republic*, (1983) 3 CLR 783, *Ε.Λ. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:439.

<sup>63</sup> *Κυπριακή Δημοκρατία v. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.

<sup>64</sup> *Hawaii Hotels Co. Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2006) 4 ΑΑΔ 821.

<sup>65</sup> *Ιωαννίδης κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1997) 4 ΑΑΔ 1354.

<sup>66</sup> *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (1999) 4 ΑΑΔ 1300, *Παύλου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2003) 4 ΑΑΔ 637.

<sup>67</sup> *Πτεινός κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (2004) 4 ΑΑΔ 461.

<sup>68</sup> *Γιωργαλλή v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (2005) 4 ΑΑΔ 788, *Ζουπανιώτη v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας*, (Υπόθεση αρ.721/2005, απόφαση ημ.23/4/2007).

<sup>69</sup> *Γεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.782/2004, απόφαση ημ.23/5/2006).

<sup>70</sup> *Κωνσταντινίδη v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:AD:2019:C300.

της δημοκρατίας<sup>71</sup>, την αποδοχή και την απόρριψη αιτήματος για προσωρινή άδεια διαμονής και για είσοδο στην Κυπριακή Δημοκρατία<sup>72</sup>, την απόρριψη αιτήματος παραχώρησης άδειας παραμονής και εργασίας για λόγους φιλευσπλαχνίας και/ή για ανθρωπιστικούς λόγους<sup>73</sup>. Βεβαίως, είναι ενδεχόμενο πράξεις που χαρακτηρίστηκαν ως κυβερνητικές να μην θεωρηθούν τέτοιες σε άλλο συγκείμενο, όπως και το αντίστροφο. Για παράδειγμα, είναι πιθανό απόφαση επί αιτήματος εισόδου στην Κυπριακή Δημοκρατία να χαρακτηριστεί ως κυβερνητική πράξη εάν στο πλαίσιο έκδοσής της θεωρηθεί πως επηρεάζει τις διεθνείς σχέσεις του κράτους.

Τα κυπριακά δικαστήρια δεν έχουν ακόμη εξετάσει κατά ρητό και συγκεκριμένο τρόπο τη φύση αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Παρόλα αυτά, μία σειρά αποφάσεων τους καθιστά σαφές πως πρέπει να προσεγγισθούν ως ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις και όχι ως κυβερνητικές -με την ανωτέρω επιφύλαξη της αξιολόγησης ανά περίπτωση. Καταρχάς, στην πρόσφατη *Τάιβ κ.ά. ν. Υπουργείου Εσωτερικών*<sup>74</sup> προσβαλλόμενη πράξη ήταν ακριβώς η απόφαση απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης ενός επενδυτή και της συζύγου του. Το Υπουργείο Εσωτερικών δεν ήγειρε προδικαστική ένσταση πως η προσβαλλόμενη πράξη ήταν κυβερνητική εκφεύγουσα του δικαστικού ελέγχου, ενώ το δικαστήριο δεν εξέτασε το ζήτημα αυτεπάγγελτα καίτοι είχε την εξουσία να πράξει τούτο εάν το έκρινε δέον. Το δικαστήριο προχώρησε να εξετάσει την ουσία της προσφυγής και κατέληξε σε απόρριψή της. Αυτό φυσικά δεν μεταβάλλει το γεγονός πως για να προχωρήσει σε εξέταση της ουσίας της προσφυγής θεώρησε ότι η προσβαλλόμενη πράξη ήταν ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο. Επιπλέον, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν εξετάσει σωρεία προσφυγών κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία. Δεν έχουμε εντοπίσει τέτοια προσφυγή στην οποία να εγέρθηκε και να εξετάσθηκε προδικαστική ένσταση πως η προσβαλλόμενη πράξη είναι κυβερνητική εκφεύγουσα του δικαστικού ελέγχου. Παρόλα αυτά, σε αρκετές αποφάσεις επί προσφυγών αυτής της κατηγορίας τα κυπριακά δικαστήρια εξέφρασαν τη θέση πως «είναι βέβαιο και δεν αμφισβητήθηκε ότι η απόφαση που εκδίδεται σε αίτηση για εγγραφή ή πολιτογράφηση προσώπου ως Κύπριου πολίτη είναι εκτελεστή διοικητική απόφαση», ήτοι πράξη υποκείμενη σε προσφυγή<sup>75</sup>. Δηλαδή, τα κυπριακά δικαστήρια τοποθετήθηκαν ρητά σχετικά με τη φύση των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης γενικά και όχι επί

<sup>71</sup> *A.Π. ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2023:93.

<sup>72</sup> *Karaliota v. The Republic*, (1985) 3 CLR 2053.

<sup>73</sup> *K.J. ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:226.

<sup>74</sup> *Τάιβ κ.ά. ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2021:590.

<sup>75</sup> Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Λεσκόβ ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:146, *Παναγίδη ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:150, *Τνόνοβα ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:156, *Σιρόντζα ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:158, *Sirodzha ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:159, *Aivazian ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:161, *Ipekdal ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:242.



αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία ή άλλως πως ειδικά. Ακόμη, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν κρίνει ότι η ανάκληση πολιτογράφησης -ως άλλη πλευρά του ίδιου νομίσματος- είναι ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη σε προσφυγή<sup>76</sup>. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί πως τη θέση πως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης είναι ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις φαίνεται να υποστηρίζει και η βιβλιογραφία. Ο Τσάτσος νωρίς εξέφρασε τη θέση πως πράξη που αφορά ζητήματα ιθαγένειας και δεν θίγει τις διεθνείς σχέσεις του κράτους δεν είναι κυβερνητική πράξη<sup>77</sup>, ενώ τόσο ο Σκουρής όσο και ο Σπηλιωτόπουλος υποστήριξαν πως η απόρριψη αιτήματος πολιτογράφησης αλλοδαπού δεν είναι κυβερνητική πράξη<sup>78</sup>.

Ως αναφέρθηκε, το κρίσιμο ερώτημα που εγείρεται είναι το ποια είναι η νομική φύση των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους στην κυπριακή έννομη τάξη. Μόνος τρόπος απάντησής του είναι η υπαγωγή των εν λόγω αποφάσεων και των νομικών και πραγματικών δεδομένων που τις περιβάλλουν σε όσα ανωτέρω παρατέθηκαν.

Σημείο εκκίνησης αποτελεί το κατά πόσο οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους πληρούν τα χαρακτηριστικά των ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη είναι (α) η πράξη διοικητικού οργάνου (β) που εκδίδεται μονομερώς (γ) κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας, (δ) αφορά συγκεκριμένο πρόσωπο ή περίπτωση και (ε) παράγει άμεσα νομικά αποτελέσματα. Στην περίπτωση των αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους η απόφαση (πρέπει να) λαμβάνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο μονομερώς. Τούτη αφορά συγκεκριμένο πρόσωπο, τον αιτητή, και επηρεάζει άμεσα τη νομική του κατάσταση επιφέροντας ιδιαίτερα δυσμενείς συνέπειες για αυτόν. Αναμενόμενα δυσκολία κρίσης για την πλήρωσή του ή μη επιφέρει το στοιχείο (γ), ήτοι το κατά πόσο η πράξη εκδόθηκε κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας. Εδώ ξεκινά η εξέταση των κατευθυντηρίων γραμμών που διέπουν τις κυβερνητικές πράξεις.

Πρώτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής εξαρτάται από τη φύση της, από το εάν εκδίδεται κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας και όχι κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας. Το ποιο όργανο εκδίδει μία πράξη δεν καθορίζει

---

<sup>76</sup> Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Assaf κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1489/2008, απόφαση ημ.6/5/2010), *Matry v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.536/2008, απόφαση ημ.20/9/2011). Απόφαση Διοικητικού Δικαστηρίου, *Jianjun v. Τράπεζας Κύπρου Δημόσιας Εταιρείας Λτδ κ.ά.*, ECLI:CY:EDLEF:2014:A204.

<sup>77</sup> Τσάτσος Θ., *Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*, όπ.π., σελ.175.

<sup>78</sup> Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.72, Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, όπ.π., σελ.90 n.7.

άνευ ετέρου το αν είναι κυβερνητική ή όχι. Ως ήδη προκύπτει, στην περίπτωση των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους η σχετική απάντηση δεν μπορεί να δοθεί αντανακλαστικά. Επομένως, διέξοδος θα αναζητηθεί στις επόμενες κατευθυντήριες γραμμές.

Δεύτερη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως δείκτη για το κατά πόσο μία πράξη της εκτελεστικής εξουσίας εκδόθηκε κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας αποτελεί το εάν τούτη εκδόθηκε κατ' ενάσκηση εξουσίας απορρέουσας απ' ευθείας από το Σύνταγμα και ανήκουσας αποκλειστικά στην κυβέρνηση. Ως εξηγήθηκε, η αρμοδιότητα λήψης απόφασης επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο, αρχικά εδραζόταν στο Άρθρο 111 του Ν.141(Ι)/2002 σε συνδυασμό με τον τρίτο πίνακα αυτού και έπειτα προβλεπόταν από το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002. Εκείνο που απομένει να απαντηθεί είναι εάν απορρέει απ' ευθείας από το Σύνταγμα και απλά εξειδικεύεται και/ή ρυθμίζεται στον Ν.141(Ι)/2002 ή εάν απορρέει από τον ίδιο τον Ν.141(Ι)/2002. Κομβικά προς απάντηση του ερωτήματος τούτου είναι τα Άρθρα 50 και 54 του Συντάγματος. Το Άρθρο 54 του Συντάγματος ορίζει την εκτελεστική εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου αναφέροντας πως σε αυτήν ανήκει και η διαχείριση των εξωτερικών υποθέσεων στις οποίες γίνεται μνεία στο Άρθρο 50 του Συντάγματος. Στο Άρθρο 50 του Συντάγματος αναφέρεται πως στον όρο 'εξωτερικές υποθέσεις', μεταξύ άλλων, εμπίπτουν (ε) η εγκατάσταση, το καθεστώς και τα συμφέροντα των αλλοδαπών στην Κυπριακή Δημοκρατία και (στ) η απόκτηση ξένης ιθαγένειας από πολίτες της Κυπριακής Δημοκρατίας, η αποδοχή της εργασίας τους από ξένη κυβέρνηση και η είσοδός τους στην υπηρεσία ξένης κυβέρνησης. Ενδεχομένως κάποιος να υποστήριζε πως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης αλλοδαπών ως κυπρίων πολιτών εμπίπτει στο σημείο (ε) του Άρθρου 50 του Συντάγματος. Παρόλα αυτά, η ρητή αναφορά στην απόκτηση ξένης ιθαγένειας από πολίτες της Κυπριακής Δημοκρατίας στο σημείο (στ) του ίδιου άρθρου οδηγεί στη σκέψη πως εάν ο συντακτικός νομοθέτης ήθελε να συμπεριλάβει στην απορρέουσα εκ του Συντάγματος εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου την απόκτηση κυπριακής ιθαγένειας από αλλοδαπούς -και μάλιστα άνευ οποιασδήποτε επιφύλαξης υπέρ του νόμου, άνευ οποιωνδήποτε κριτηρίων- θα το είχε αναφέρει ρητά. Η αρμοδιότητα, λοιπόν, του Υπουργικού Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους απορρέει από τον ίδιο τον Ν.141(Ι)/2002<sup>79</sup>. Ως επίσης ελέχθη, κατά την περίοδο 1/7/2007 -

---

<sup>79</sup> Την ανάγνωση αυτήν του Άρθρου 54(ε) του Συντάγματος υποστηρίζει και το γεγονός πως τα κυπριακά δικαστήρια σε προσφυγές κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία ρητά ανέφεραν πως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης συνιστούν ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Είτε γίνει δεκτό πως η τοποθέτηση αυτή αφορούσε αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης γενικά -ως είναι η θέση μας- είτε πως αφορούσε μόνο τις αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία, δεν μπορεί παρά να οδηγεί στην προτεινόμενη ανάγνωση του Άρθρου 54 του Συντάγματος. Εάν γινόταν δεκτό πως το Άρθρο 54(ε) αφορούσε και την πολιτογράφηση αλλοδαπών ως

17/8/2020 τα κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους καθορίζονταν δια αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, ενώ κατά την περίοδο 18/8/2020 - 31/10/2020 καθορίζονταν από την ΚΔΠ 379/2020. Κατά συνέπεια, η εξουσία καθαυτή του Υπουργικού Συμβουλίου να αποφασίζει επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους απέρρευε από τον Ν.141(Ι)/2002, ήτοι από τυπικό νόμο, και τα κριτήρια άσκησης τούτης διέπονταν αρχικά από αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και έπειτα από κανονιστική διοικητική πράξη, ήτοι από ουσιαστικό νόμο. Όσον αφορά τη φύση της ΚΔΠ 379/2020 ως ουσιαστικού νόμου ουδεμία αμφιβολία χωρεί. Όσον αφορά τη φύση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου με τις οποίες ορίζονταν τα κριτήρια πολιτογράφησης επιχειρηματιών, επενδυτών και μελών των οικογενειών τους, εφόσον το κριτήριο που ακολουθείται για τον προσδιορισμό της φύσης των πράξεων των διοικητικών οργάνων είναι λειτουργικό, είναι κατά τη γνώμη μας σαφές πως ομοίως αποτελούσαν ουσιαστικό νόμο.

Το ζήτημα απασχόλησε και την Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, η οποία δεν κατέληξε σε ομόφωνη θέση σχετικώς. Η πλειοψηφία υποστήριξε πως οι θέτουσες κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου που δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα συνιστούσαν δευτερογενή νομοθεσία. Τυχόν αποφάσεις που όριζαν κριτήρια και για οποιοδήποτε λόγο δεν δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα αποτελούσαν αυτοδέσμευση του Υπουργικού Συμβουλίου, την οποία το τελευταίο όφειλε να τηρεί δυνάμει της αρχής της νομιμότητας<sup>80</sup>. Επομένως, σύμφωνα με την πλειοψηφία το σύνολο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου που αποτέλεσαν τη βάση έκδοσης των απορριπτικών αποφάσεων που οδήγησαν στην παρούσα μελέτη συνιστούσαν δευτερογενή νομοθεσία<sup>81</sup>. Αντίθετα, ο κ.Κυριάκου εξέφρασε τη διστάμενη θέση πως οι αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου με τις οποίες τίθονταν κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους δεν συνιστούσαν νόμο. Η μη τήρησή τους δεν ισούτο με παρανομία. Το Υπουργικό Συμβούλιο είχε την ευχέρεια να μεταβάλλει ελεύθερα τα κριτήρια, ενώ η μη τήρησή τους από τους δημοσίους υπαλλήλους

---

κυπρίων πολιτών, τότε σε κάθε περίπτωση οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία θα αναμένετο να προσεγγίζονταν από τα κυπριακά δικαστήρια ως κυβερνητικές πράξεις εκφεύγουσες του ελέγχου τους, πράγμα το οποίο δεν συνέβη.

<sup>80</sup> Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.66-68.

<sup>81</sup> Φαίνεται πως οι αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου σχετικά με το ΚΕΠ που παρατέθηκαν ανωτέρω δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα πλην της απόφασης αρ.65.824 ημ.11/7/2007, της απόφασης αρ.71.546 ημ.4/1/2011 και της απόφασης αρ.76.973 ημ.23/5/2014.

αποτελούσε πειθαρχικό αδίκημα<sup>82</sup>. Η θέση του κ.Κυριάκου δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή, αφού πλήττει το ίδιο το κράτος δικαίου.

Επίσης, το ζήτημα απασχόλησε την Ελεγκτική Υπηρεσία, η οποία διατύπωσε θέση αντίστοιχη με εκείνην της πλειοψηφίας της Ερευνητικής Επιτροπής των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών. Χαρακτηριστικά, η Ελεγκτική Υπηρεσία επεσήμανε πως το Υπουργικό Συμβούλιο δεν καθόρισε απλά μία γενική πολιτική ή κριτήρια από τα οποία μπορούσε να αποκλίνει όποτε ήθελε. Το Υπουργικό Συμβούλιο, στη βάση της εξουσιοδότησης του Άρθρου 111Α του Ν.141(Ι)/2002 όπως ίσχυε από τις 30/4/2013 μέχρι τις 31/1/2020, η οποία του έδιδε εξουσία να πολιτογραφεί «*υπό όρους ως ήθελε κατά περίπτωση καθορίσει*», αυτοβούλως αποφάσισε να καθορίσει κριτήρια πολιτογράφησης. Τα κριτήρια τούτα τα δημοσίευε κάθε φορά στην Επίσημη Εφημερίδα και συνεπώς, αποτελούσαν δευτερογενή νομοθεσία<sup>83</sup>.

Τρίτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως, ενόψει της απουσίας σταθερού και γενικώς αποδεκτού κριτηρίου χαρακτηρισμού πράξεων ως κυβερνητικών, διέξοδο αποτελεί η μέθοδος της απαρίθμησης, ήτοι η δημιουργία ενός νομολογιακού καταλόγου κυβερνητικών πράξεων. Ως σημειώθηκε, τα κυπριακά δικαστήρια δεν έχουν ακόμη εξετάσει κατά ρητό και συγκεκριμένο τρόπο τη φύση αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Παρόλα αυτά, στην *Τάιβ κ.ά. ν. Υπουργείου Εσωτερικών*<sup>84</sup>, όπου προσβαλλόμενη πράξη ήταν ακριβώς η απόφαση απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης ενός επενδυτή και της συζύγου του, το Υπουργείο Εσωτερικών δεν ήγειρε προδικαστική ένσταση πως η προσβαλλόμενη πράξη ήταν κυβερνητική και το δικαστήριο δεν εξέτασε το ζήτημα αυτεπάγγελτα καίτοι είχε την εξουσία να το πράξει εάν το έκρινε δέον. Αντιθέτως, το τελευταίο προχώρησε να εξετάσει την ουσία της προσφυγής θεωρώντας σαφώς πως η προσβαλλόμενη πράξη ήταν ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη σε δικαστικό έλεγχο. Επιπλέον, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν εξετάσει σωρεία προσφυγών κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία. Σε αρκετές τέτοιες προσφυγές επεσήμαναν πως «*είναι βέβαιο και δεν αμφισβητήθηκε ότι η απόφαση που εκδίδεται σε αίτηση για εγγραφή ή πολιτογράφηση προσώπου ως Κύπριου πολίτη είναι εκτελεστή διοικητική απόφαση*», ήτοι πράξη υποκείμενη σε προσφυγή<sup>85</sup>. Δηλαδή, τα κυπριακά δικαστήρια τοποθετήθηκαν ρητά

<sup>82</sup> Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.85.

<sup>83</sup> Ελεγκτική Υπηρεσία, έκθεση ημ.22/8/2022, σελ.7, 70-72.

<sup>84</sup> *Τάιβ κ.ά. ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2021:590.

<sup>85</sup> Σχετικές αποφάσεις Διοικητικού Δικαστηρίου, *Λεσκόβ ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:146, *Παναγίδη ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:150, *Τνόνοβα ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:156, *Σιρόντζα ν. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:158, *Sirodzha ν. Υπουργείου*

σχετικά με τη φύση των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης γενικά και όχι επί αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία ή άλλως πως ειδικά. Τέλος, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν κρίνει ότι η ανάκληση πολιτογράφησης είναι ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη σε προσφυγή<sup>86</sup>.

Στο σημείο αυτό τρία πράγματα κρίνεται δέον να αναφερθούν:

Πρώτο, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν ήδη στην πράξη αποδεχθεί πως οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους αποτελούν ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις υποκείμενες σε προσφυγή. Βεβαίως, τα δικαστήρια διατηρούν πάντοτε τη δυνατότητα να αποκλίνουν από προηγούμενη θέση τους -πολύ δε μάλλον όταν εκφράστηκε πρωτόδικα και εμπράκτως με αποτέλεσμα να μην δημιουργεί δεσμευτικό προηγούμενο. Όμως σε τούτην την περίπτωση θα πρέπει να αιτιολογήσουν την αλλαγή της στάσης τους. Και είναι η θέση μας πως, ενόψει των όσων εδώ παρατίθενται, δεν μπορεί να δοθεί πειστική αιτιολογία για την προσέγγιση πια τέτοιων αποφάσεων ως κυβερνητικών μη υποκείμενων σε δικαστικό έλεγχο.

Δεύτερο, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν ήδη εκφράσει με σαφήνεια τη θέση πως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης είναι ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Καίτοι οι σχετικές αποφάσεις εκδόθηκαν κατά την εξέταση αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία, η τοποθέτηση των δικαστηρίων αφορούσε τη φύση των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης γενικά και όχι επί αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία ή άλλως πως ειδικά.

Τρίτο, ακόμη και εάν δεχτούμε πως η προσέγγιση στην *Τάιβ κ.ά. v. Υπουργείου Εσωτερικών*<sup>87</sup> μπορεί να ανατραπεί χωρίς καμία αιτιολογία και πως η θέση που εκφράστηκε στις αποφάσεις επί προσφυγών κατά αποφάσεων απόρριψης πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία δεν δεσμεύει τα δικαστήρια κατά την εξέταση προσφυγών κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους, οι ομοιότητες μεταξύ των δύο περιπτώσεων επιβάλλουν την αποδοχή από τα κυπριακά δικαστήρια της θέσης πως και οι τελευταίες συνιστούν ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις υποκείμενες σε προσφυγή. Και στις δύο περιπτώσεις αιτημάτων

---

*Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:159, *Aivazian v. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2016:161, *Ipekdal v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, ECLI:CY:DD:2021:242.

<sup>86</sup> Αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, *Assaf κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.1489/2008, απόφαση ημ.6/5/2010), *Matry v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, (Υπόθεση αρ.536/2008, απόφαση ημ.20/9/2011). Απόφαση Διοικητικού Δικαστηρίου, *Jianjun v. Τράπεζας Κύπρου Δημόσιας Εταιρείας Λτδ κ.ά.*, ECLI:CY:EDLEF:2014:A204.

<sup>87</sup> *Τάιβ κ.ά. v. Υπουργείου Εσωτερικών*, ECLI:CY:DD:2021:590.

πολιτογράφησης η απόφαση λαμβάνεται από διοικητικό όργανο μονομερώς -ήτοι στην περίπτωση των αιτημάτων επί μακρόν διαμενόντων από τον Υπουργό Εσωτερικών και στην περίπτωση των επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους από το Υπουργικό Συμβούλιο- αφορά συγκεκριμένο πρόσωπο και παράγει άμεσα νομικά αποτελέσματα. Πρόκειται για αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας. Η σχετική εξουσία του Υπουργού Εσωτερικών και του Υπουργικού Συμβουλίου αντίστοιχα απορρέει από τον Ν.141(Ι)/2002 και υπόκειται σε συγκεκριμένα κριτήρια. Στην περίπτωση των αιτημάτων επί μακρόν διαμενόντων η εξουσία του Υπουργού Εσωτερικών υπόκειται στα κριτήρια που θέτει ο ίδιος ο Ν.141(Ι)/2002, δηλαδή τυπικός νόμος. Στην περίπτωση των αιτημάτων επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους η εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου υπόκειται στα κριτήρια που έθεταν αρχικά αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και έπειτα η ΚΔΠ 379/2020, δηλαδή ουσιαστικός νόμος. Ένεκα των πιο πάνω, οποιαδήποτε διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των δύο περιπτώσεων θα ήταν λογικά και νομικά αστήρικτη.

Τέταρτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως οι πράξεις που έχουν χαρακτηριστεί από τη νομολογία ως κυβερνητικές έχουν ενταχθεί σε συγκεκριμένες κατηγορίες, με αποτέλεσμα και οι κατηγορίες καθαυτές να συνιστούν πυξίδα κατά την προσπάθεια προσδιορισμού της φύσης κάποιας πράξης της εκτελεστικής εξουσίας. Η ίδια η Κυπριακή Δημοκρατία στην ένσταση και στη γραπτή αγόρευσή της επί της προδικαστικής ένστασης δεν προσδιορίζει σε ποια αποδεκτή από τη βιβλιογραφία και τη νομολογία κατηγορία κυβερνητικών πράξεων θεωρεί ότι εμπίπτουν οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Πολύ δε μάλλον δεν παρουσιάζει επιχειρήματα που να φανερώνουν πως οι προσβαλλόμενες πράξεις όντως εμπίπτουν σε κάποια από τις κατηγορίες αυτές. Σημειώνει μονάχα πως οι προσβαλλόμενες πράξεις *«εκφεύγουν της δικαιοδοσίας του δικαστικού ελέγχου ως αναγόμενες σε κυβερνητική λειτουργία και/ή εμπίπτουσες εις τη σφαίρα των ανέλεγκτων πολιτικών αποφάσεων»*. Με αναφορά στην κατηγοριοποίηση που ακολουθείται στην παρούσα μελέτη σε (α) πράξεις που σχετίζονται με τις διεθνείς σχέσεις του κράτους και (β) πράξεις που σχετίζονται με την άσκηση πολιτικής *stricto sensu* σημειώνονται τα εξής: Οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους δεν σχετίζονται καθαυτές -ως κατηγορία και άνευ ετέρου- με τις διεθνείς σχέσεις της Κυπριακής Δημοκρατίας. Ακόμη, οι αποφάσεις τούτες δεν σχετίζονται με την άσκηση πολιτικής *stricto sensu*. Ο θεσμός της πολιτογράφησης επιχειρηματιών, επενδυτών και μελών των οικογενειών τους, και κατ' επέκταση το εκάστοτε εν ισχύ επενδυτικό πρόγραμμα, σκοπό έχει την προσέλκυση ατόμων με ευρεία οικονομική επιφάνεια και νόμιμη δράση να επενδύσουν και να αναπτύξουν επιχειρήσεις στην Κύπρο, ώστε να επωφεληθεί η εγχώρια οικονομία. Αυτόν τον σκοπό εξυπηρετούν και τα κριτήρια τα οποία τίθενται προς

τούτο. Η απόφαση για δημιουργία ενός επενδυτικού προγράμματος μπορεί να είναι πολιτική *stricto sensu*. Όμως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επιχειρηματιών, επενδυτών και μελών των οικογενειών τους αφού ένα τέτοιο πρόγραμμα τεθεί σε ισχύ σίγουρα δεν είναι. Οι εν λόγω αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στη βάση του γράμματος και του πνεύματος του νομικού πλαισίου που τις διέπει. Πρέπει να λαμβάνονται στη βάση των προκαθορισμένων συγκεκριμένων κριτηρίων που σχετικώς ισχύουν και μόνο. Εμφιλοχώρηση άλλων ελατηρίων και δη πολιτικών δεν μπορεί παρά να συνιστά απαράδεκτη κατάχρηση εξουσίας.

Πέμπτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως η υπαγωγή των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας σε δικαστικό έλεγχο αποτελεί τον κανόνα και η μη υπαγωγή τους την εξαίρεση. Συνεπώς, το ερώτημα δεν πρέπει να είναι γιατί μία πράξη να υπαχθεί σε δικαστικό έλεγχο, αλλά αντίστροφα γιατί μία πράξη να εξαιρεθεί από αυτόν. Δεδομένων των όσων εδώ παρατίθενται, προκύπτει πως ουδείς λόγος υπάρχει οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους να εξαιρούνται από τον δικαστικό έλεγχο. Τουναντίον. Επαναλαμβάνεται πως είναι ενδεχόμενο απόφαση επί αιτήματος πολιτογράφησης επενδυτή, επιχειρηματία ή μέλους της οικογένειάς του εκδοθείσα σε συγκεκριμένο συγκεκριμένο να δικαιολογείται να χαρακτηριστεί ως κυβερνητική. Για παράδειγμα, μπορεί να επηρεάζει τις διεθνείς σχέσεις της Κυπριακής Δημοκρατίας και/ή να αποτελεί άσκηση πολιτικής *stricto sensu*. Μία τέτοια περίπτωση θα πρέπει να προσεγγισθεί ως εξαίρεση που επιβεβαιώνει τον κανόνα πως οι αποφάσεις επί τέτοιων αιτημάτων συνιστούν ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο.

Έκτη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως η αρμοδιότητα χαρακτηρισμού μίας πράξης ως κυβερνητικής ή μη ανήκει κατ' αποκλειστικότητα στα δικαστήρια. Τυχόν τέτοιος χαρακτηρισμός από τη νομοθετική και/ή την εκτελεστική εξουσία δεν τα δεσμεύει. Η θέση της εκτελεστικής εξουσίας -ως εκφράζεται δια της προδικαστικής ένστασης που αποτέλεσε έναυσμα αυτής της μελέτης και/ή άλλως πως- δεν μπορεί να καθορίσει τη θέση της δικαστικής εξουσίας επί του ζητήματος. Και τούτο, ως αναφέρθηκε, γιατί η εκτελεστική εξουσία δεν μπορεί κατά το δοκούν να διευρύνει τη δική της αρμοδιότητα και να περιστέλλει εκείνην της δικαστικής εξουσίας εξαιρώντας πράξεις της από τον έλεγχο της τελευταίας.

Έβδομη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως στοιχείο το οποίο επηρεάζει τον χαρακτηρισμό μίας πράξης ως κυβερνητικής ή μη είναι η γνωσιακή ικανότητα του δικαστηρίου να προβεί σε έλεγχο της. Στις περιπτώσεις αποφάσεων που λαμβάνονται με αμιγώς πολιτικά κριτήρια ενόψει των δεδομένων της εκάστοτε κρίσιμης συγκυρίας, τα δικαστήρια θεωρούν ότι στερούνται της απαραίτητης γνώσης εξέτασής τους και ότι η εμπλοκή τους θα τα καθιστούσε κυβερνώντα. Όταν η εξουσία της διοίκησης να αποφασίζει επί ενός θέματος προβλέπεται και διέπεται από

νόμο, ασκείται στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων έστω και κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να ευσταθήσουν. Ως σημειώθηκε, η εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου να αποφάινεται επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους απέρρευε αρχικά από το Άρθρο 111 του Ν.141(Ι)/2002 σε συνδυασμό με τον τρίτο πίνακα αυτού και έπειτα από το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002, ενώ ασκείτο σύμφωνα με συγκεκριμένα κριτήρια που ορίζονταν αρχικά από αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και έπειτα από την ΚΔΠ 379/2020. Επιπλέον, ως ομοίως σημειώθηκε, τα κυπριακά δικαστήρια έχουν ήδη προχωρήσει να εξετάσουν στην ουσία της προσφυγή κατά απόφασης απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτή και μέλους της οικογένειάς του, καθώς και προσφυγές κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επί μακρόν διαμενόντων στην Κυπριακή Δημοκρατία. Τα ανωτέρω φανερώνουν πως στις περιπτώσεις αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης αφενός τα δικαστήρια δεν στερούνται οποιασδήποτε γνώσης εξέτασής τους και αφετέρου εμπλοκή τους δεν τα καθιστά κυβερνώντα.

Όγδοη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως η ίδια η ύπαρξη του κράτους δικαίου και οι απορρέουσες εξ αυτού θεμελιώδεις αρχές της νομιμότητας και της διάκρισης των εξουσιών όχι μόνο υποστηρίζουν, αλλά θεμελιώνουν τις ανωτέρω παρατεθείσες κατευθυντήριες γραμμές. Όσα αναφέρθηκαν στην απόφαση μειοψηφίας του Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*<sup>88</sup> και παρουσιάστηκαν ανωτέρω ανάλογα προσαρμοσμένα ισχύουν και στην υπό κρίση περίπτωση. Πράγματι, η Κυπριακή Δημοκρατία τελεί υπό πίεση αναφορικά με το ζήτημα του ΚΕΠ. Η διαδικασία επί παραβάσει που ξεκίνησε η ΕΕ εναντίον της εκκρεμεί και η πορεία φαίνεται να εξαρτάται από τη στάση της Κυπριακής Δημοκρατίας από εδώ και πέρα, τα δημοσιεύματα που υποστηρίζουν πως το ΚΕΠ συνδεόταν με κατακριτέες πρακτικές συνεχίζουν να κυκλοφορούν, οι εκθέσεις της Ερευνητικής Επιτροπής υπό την προεδρία της κα.Καλογήρου, της Ερευνητικής Επιτροπής για τις κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεις αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών και της Ελεγκτικής Υπηρεσίας καταλήγουν σε συμπεράσματα ύπαρξης παρατυπιών κατά την εφαρμογή του ΚΕΠ, οι σχετικές έρευνες της αστυνομίας τελούν σε εξέλιξη, η πληθώρα προσφυγών προσώπων των οποίων τα αιτήματα πολιτογράφησης απορρίφθηκαν εκκρεμούν, οι πολίτες έχουν πολλά και σοβαρά ερωτήματα και έντονη απαίτηση για ξεκάθαρες τοποθετήσεις, εξηγήσεις και απόδοση ευθυνών εάν, όπου και όπως οφείλεται, οι ξένοι επενδυτές και επιχειρηματίες βλέπουν τη χώρα ως αναξιόπιστη, η διεθνής κοινότητα προσέγγιζε τούτην ως ενδεχομένως διεφθαρμένη. Όμως δεν

---

<sup>88</sup> Απόφαση μειοψηφίας Ερωτοκρίτου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427. Σχετικές αποφάσεις Ανωτάτου Δικαστηρίου, απόφαση μειοψηφίας Παπαδοπούλου Δ. στη *Χριστοδούλου κ.ά. ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου κ.ά.*, (2013) 3 ΑΑΔ 427, *Κυπριακή Δημοκρατία ν. Ποταμίτου κ.ά.*, ECLI:CY:AD:2021:A226.



είναι δυνατό η ύπαρξη πίεσης -καθαυτή και άνευ ετέρου- να οδηγεί σε εξαίρεση πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας από τον δικαστικό έλεγχο με το πρόσχημα πως τούτες συνιστούν κυβερνητικές πράξεις. Ιδίως όταν τίθενται σε διακύβευμα θεμελιώδη δικαιώματα και θεμελιώδεις αρχές. Αντιθέτως, τότε καθίσταται πιο επιτακτική από ποτέ η ανάγκη τήρησης του νόμου και ελέγχου κάθε συντεταγμένης εξουσίας από τις λοιπές.

Ένατη κατευθυντήρια γραμμή είναι πως το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη ομοίως όχι μόνο υποστηρίζει, αλλά θεμελιώνει τις ανωτέρω παρατεθείσες κατευθυντήριες γραμμές. Η πίεση υπό την οποία τελεί η Κυπριακή Δημοκρατία αποτελεί τη μία μονάχα πλευρά του νομίσματος. Από την άλλη απαντάται η πίεση υπό την οποία τελούν τα πρόσωπα των οποίων τα αιτήματα πολιτογράφησης απορρίφθηκαν. Ως εξηγήθηκε, τα πρόσωπα αυτά διενήργησαν τη διαδικασία πλήρωσης των κριτηρίων πολιτογράφησης, η οποία ήταν περίπλοκη, μακρά, απαιτούσε χρόνο, κόπο και προγραμματισμό και η οποία καθίστατο ακόμη πιο περίπλοκη λόγω των πολλαπλών και αιφνίδιων μεταβολών του σχετικού νομικού πλαισίου κατά τον χρόνο εφαρμογής του ΚΕΠ από την Κυπριακή Δημοκρατία. Και έπραξαν τούτο θεωρώντας απόλυτα εύλογα και δικαιολογημένα- ενόψει της πρακτικής που ακολουθούσε η διοίκηση μέχρι την κατάργηση του προγράμματος- πως η πλήρωση των εν λόγω κριτηρίων θα οδηγούσε στην πολιτογράφησή τους. Η κατάργηση του ΚΕΠ επέφερε μία σειρά ιδιαίτερα δυσμενών συνεπειών για αυτούς και στις προσφυγές τους κατά των αποφάσεων απόρριψης ήγειραν σειρά νομικών ισχυρισμών υποστηρίζοντων την ακυρότητά τους. Αποδοχή της θέσης πως οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους συνιστούν κυβερνητικές πράξεις συνεπάγεται μη εξέταση της ουσίας των καταχωρηθέντων προσφυγών και απόρριψή τους ως अपαράδεκτων. Τούτο με τη σειρά του συνεπάγεται σφράγιση των αποφάσεων αυτών με αμάχητο πια σε δικαστικό επίπεδο τεκμήριο νομιμότητας και στέρηση από τους αιτητές της δυνατότητας να αξιώσουν επιτυχώς δια αγωγής ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου αποζημίωση για τη ζημία που υπέστησαν τόσο από τις προσβαλλόμενες πράξεις καθαυτές όσο και από τις πράξεις και/ή τις παραλείψεις που προηγήθηκαν και/ή ακολούθησαν αυτές και σε κάθε περίπτωση είναι συνδεδεμένες με εκείνες.

Κατά την κρίση μας, λοιπόν, κάθε ισχυρισμός περί παρανομίας των αποφάσεων απόρριψης ενώπιον πολιτικού δικαστηρίου όχι μόνο δεν θα μπορεί να ελεγχθεί λόγω αναρμοδιότητας, αλλά και θα απορρίπτεται αφού οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης θα τεκμαίρονται νόμιμες. Σε περίπτωση καταχώρησης αγωγής από τα επηρεαζόμενα πρόσωπα εναντίον της Κυπριακής Δημοκρατίας με οποιαδήποτε νομική βάση -αμέλεια, παράβαση καθήκοντος, κτλ.- και αξίωση αποζημίωσης, τούτη θα είναι καταδικασμένη να αποτύχει. Ο ενάγοντας θα πρέπει να αποδείξει (α) παρανομία, (β) ζημία και (γ) αιτιώδη συνάφεια μεταξύ των σημείων (α) και (β). Ακόμη και εάν μπορεί να αποδείξει ζημία και αιτιώδη συνάφεια μεταξύ

αυτής και της απόφασης απόρριψης του αιτήματος πολιτογράφησης του, δεν θα μπορεί να αποδείξει παρανομία αφού η απόφαση τούτη θα τεκμαίρεται αμαχητί νόμιμη. Ανάλογα προσαρμοσμένα τα ανωτέρω ισχύουν και για τις πράξεις και/ή τις παραλείψεις της διοίκησης που προηγήθηκαν και/ή ακολούθησαν την απόφαση απόρριψης του αιτήματος πολιτογράφησης και είναι σε κάθε περίπτωση συνδεδεμένες με εκείνην. Τέτοιες πράξεις και/ή παραλείψεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν η διαμόρφωση, η ερμηνεία και η εφαρμογή των κριτηρίων πολιτογράφησης, η μεταβολή τους και δη χωρίς μεταβατικές περιόδους και ασφαλιστικές δικλίδες, η αλλαγή πρακτικής της διοίκησης, η απώλεια της άδειας διαμονής του αιτητή ένεκα της απόρριψης της αίτησης πολιτογράφησης του κ.ο.κ. Οι πράξεις και/ή οι παραλείψεις αυτές καλυπτόμενες από την ομπρέλα του ανέλεγκτου της απόφασης απόρριψης του αιτήματος πολιτογράφησης -ως απορροφηθείσες από εκείνην, ως απορρέουσες από εκείνην, ως ελεγχόμενες μόνο δια του ελέγχου εκείνης και/ή άλλως πως- θα τεκμαίρονται αμαχητί νόμιμες. Ακόμη και εάν ο ενάγοντας μπορεί να αποδείξει ζημία και αιτιώδη συνάφεια μεταξύ αυτής και των πράξεων και/ή των παραλείψεων της διοίκησης, δεν θα μπορεί να αποδείξει παρανομία. Κατά συνέπεια, η αποδοχή της θέσης πως οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους είναι κυβερνητικές πράξεις καθιστά αδύνατο τα επηρεαζόμενα πρόσωπα να προστατεύσουν τα δικαιώματα και τα συμφέροντά τους δια της δικαστικής οδού. Υπενθυμίζεται πως η θέση των κυπριακών δικαστηρίων επί του κατά πόσο ο χαρακτηρισμός μίας πράξης ως κυβερνητικής συνεπάγεται αποκλεισμό και σχετικής αστικής ευθύνης του κράτους παραμένει άγνωστη.

Το ζήτημα της νομικής φύσης των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους απασχόλησε και την Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών. Η κατάληξη δεν ήταν ομόφωνη. Η πλειοψηφία προέβη σε διαφορετική προσέγγιση των αποφάσεων που εκδόθηκαν πριν και μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013. Ως είδαμε, ο νόμος τούτος εισήγαγε στον Ν.141(Ι)/2002 το Άρθρο 111Α, με τίτλο *‘Τιμητική πολιτογράφηση αλλοδαπού για λόγους δημοσίου συμφέροντος’*, στο οποίο γινόταν ρητή αναφορά στην τιμητική πολιτογράφηση και την πολιτογράφηση επενδυτών και επιχειρηματιών, ενώ συγχρόνως κατήργησε την τελευταία παράγραφο του τρίτου πίνακα στην οποία γινόταν αναφορά σε τιμητική πολιτογράφηση. Η πλειοψηφία υποστήριξε πως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους που λήφθηκαν πριν τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 ενέχουν στοιχεία κυβερνητικών πράξεων. Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 ενέχουν στοιχεία εκτελεστών διοικητικών πράξεων και πιθανώς ελέγχονται δυνάμει του Ν.158(Ι)/1999. Προσέθεσε πως με αυτό το σκεπτικό πολλές αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου για κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεις δυνάμει του Άρθρου 111Α του Ν.141(Ι)/2002 ενδεχομένως πάσχουν, πέραν των άλλων λόγων που

αναφέρονται στις σχετικές εκθέσεις, και για λόγους ανεπαρκούς έρευνας, ανεπαρκούς αιτιολογίας και παραβίασης των βασικών αρχών της φυσικής δικαιοσύνης και της χρηστής διοίκησης<sup>89</sup>. Αντίθετα, ο κ.Κυριάκου ανέφερε πως η εκ μέρους της πλειοψηφίας αναφορά και δεσμευτική κατάληξη σε νομικό χαρακτηρισμό των εν λόγω αποφάσεων ως εκτελεστών διοικητικών πράξεων υποκείμενων σε διοικητική προσφυγή δεν τον έβρισκε σύμφωνο. Ένας τέτοιος νομικός χαρακτηρισμός δημιουργούσε κώλυμα στην Ερευνητική Επιτροπή, γιατί αποτελούσε αυτοδέσμευση που αναπόφευκτα θα επηρέαζε τα τελικά συμπεράσματα στα οποία είχε καθήκον να καταλήξει. Σύμφωνα με τον κ.Κυριάκου, η κρίση επί της νομικής φύσης των πράξεων της διοίκησης ανήκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δικαστηρίων και εξέφευγε της αρμοδιότητας της Ερευνητικής Επιτροπής για σύνταξη πορίσματος επί των γεγονότων. Τέλος σημείωσε: «Οι κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεις δεν είναι κλασικές διοικητικές πράξεις εν τη εννοία του Ν.158(Ι)/1999 με όλα τα συνεπαγόμενα, ούτε όμως και κλασικές πράξεις κυβερνήσεως. Οι κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεις αποτελούν αποφάσεις *sui generis* (ιδιότυπες), οι οποίες ενέχουν στοιχεία άσκησης κυριαρχικού δικαιώματος του κράτους (προσομοιάζει με πράξη κυβερνήσεως) και άσκησης εκτελεστικής εξουσίας. Το σημαντικό είναι ότι και εάν θεωρηθεί ως διοικητική απόφαση, δεν υπάρχει κάποιος που έχει έννομο συμφέρον (*locus standi*) για να την προσβάλει ενώπιον του δικαστηρίου. Επομένως, ουσιαστικά είναι νομικά απρόσβλητη. Το θέμα είναι ιδιαίτερα σημαντικό και ενδεχομένως η Επιτροπή να εξασφαλίσει μία ή δύο νομικές γνωματεύσεις»<sup>90</sup>.

Αναφορικά με τις τοποθετήσεις των μελών της Ερευνητικής Επιτροπής των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών κρίνεται δέον να λεχθούν τα εξής:

Πρώτο, τόσο η πλειοψηφία όσο και ο κ.Κυριάκου προέβησαν στις ανωτέρω τοποθετήσεις με αναφορά στις αποφάσεις αποδοχής αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Τεκμαίρεται ότι σε αντίστοιχες τοποθετήσεις θα προέβαιναν και με αναφορά στις αποφάσεις απόρριψης τέτοιων αιτημάτων, αφού δεν συντρέχει οποιοσδήποτε λόγος διαφορετικής μεταχείρισής τους.

Δεύτερο, η πλειοψηφία προέβη σε διάκριση μεταξύ αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους που λήφθηκαν πριν τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 και αποφάσεων επί τέτοιων αιτημάτων που λήφθηκαν

---

<sup>89</sup> Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.64, 242, 755-756.

<sup>90</sup> Ερευνητική Επιτροπή των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών, τελική έκθεση ημ.7/6/2021, σελ.65, 84, 242, 756.

μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013. Είναι η θέση μας η διάκριση τούτη στερείται λογικού και νομικού ερείσματος. Από τις 11/7/2007 -όταν υιοθετήθηκε η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ.65.824 που όρισε για πρώτη φορά κριτήρια πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους- και μέχρι την κατάργηση του ΚΕΠ, το νομικό πλαίσιο που διείπε το ζήτημα αποτελείτο από το εκάστοτε σχετικό άρθρο του Ν.141(Ι)/2002 σε συνδυασμό αρχικά με αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και έπειτα με την ΚΔΠ 379/2020. Το γεγονός πως πριν τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 σχετικό ήταν το Άρθρο 111 του Ν.141(Ι)/2002 σε συνδυασμό με τον τρίτο πίνακα αυτού, ενώ μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 σχετικό ήταν το Άρθρο 111Α του Ν.141(Ι)/2002 δεν μπορεί να δικαιολογήσει διαφορετική προσέγγιση μεταξύ των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους που λήφθηκαν πριν τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 και τέτοιων αποφάσεων που λήφθηκαν μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013. Σε κάθε περίπτωση, οι αποφάσεις που οδήγησαν στην έγερση της προδικαστικής ένστασης που αποτέλεσε το έναυσμα της παρούσας μελέτης λήφθηκαν μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 και συνεπώς, για αυτές η θέση της πλειοψηφίας της Ερευνητικής Επιτροπής των κατ' εξαίρεση πολιτογραφήσεων αλλοδαπών επενδυτών και επιχειρηματιών είναι πως ενέχουν στοιχεία εκτελεστών διοικητικών πράξεων.

Τρίτο, η πλειοψηφία εξέφρασε τη θέση πως οι αποφάσεις πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους που λήφθηκαν μετά τον τροποποιητικό Ν.36(Ι)/2013 ενέχουν στοιχεία εκτελεστής διοικητικής πράξης. Η θέση τούτη δεν μπορεί παρά να συνεπάγεται πως οι εν λόγω αποφάσεις υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου. Αλλιώς η σχετική τοποθέτηση και η προσθήκη πως είναι ενδεχόμενο να πάσχουν και ένεκα παραβίασης του Ν.158(Ι)/1999 δεν θα είχαν κανένα ουσιαστικό νόημα. Εξάλλου, η πλειοψηφία σε ουδεμία αναφορά προέβη στο ενδεχόμενο οι αποφάσεις αυτές επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους να συνιστούν πράξεις κυβερνήσεως και/ή να ενέχουν στοιχεία πράξεων κυβερνήσεως.

Τέταρτο, ο κ.Κυριάκου, αν και εξέφρασε διστάμενη άποψη, δεν υποστήριξε πως οι αποφάσεις επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους δεν συνιστούν και/ή δεν ενέχουν στοιχεία εκτελεστής διοικητικής πράξης. Σημείωσε αφενός πως η Ερευνητική Επιτροπή δεν θα έπρεπε να τοποθετηθεί επί του ζητήματος, αφού κάτι τέτοιο δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητά της αλλά στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δικαστηρίων, και αφετέρου πως οι αποφάσεις πολιτογράφησης δεν είναι κλασικές διοικητικές πράξεις ή κλασικές πράξεις κυβερνήσεως αλλά *sui generis* πράξεις οι οποίες ενέχουν στοιχεία άσκησης κυριαρχικής και εκτελεστικής εξουσίας.

Πέμπτο, ο κ.Κυριάκου διατύπωσε τη θέση πως ακόμη και εάν οι αποφάσεις αποδοχής αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους θεωρηθούν διοικητικές πράξεις, κανείς δεν θα έχει έννομο συμφέρον (*locus standi*) να τις προσβάλλει ενώπιον του δικαστηρίου. Η απολυτότητα της τοποθέτησης δεν μας βρίσκει σύμφωνους. Σε περίπτωση αποδοχής αιτήματος πολιτογράφησης δύσκολα μπορεί να βρεθεί κάποιος με έννομο συμφέρον προσβολής της σχετικής απόφασης. Όμως σε περίπτωση απόρριψης αιτήματος πολιτογράφησης σίγουρα υπάρχει κάποιος με έννομο συμφέρον προσβολής της σχετικής απόφασης και είναι ο αιτητής.

Έκτο, οι θέσεις των μελών της Ερευνητικής Επιτροπής επί του ζητήματος της νομικής φύσης των αποφάσεων επί αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους δεν είναι δεσμευτικές για τα δικαστήρια. Ως επεσήμανε και ο κ.Κυριάκου, η αρμοδιότητα των τελευταίων για χαρακτηρισμό των αποφάσεων τούτων είναι αποκλειστική.

Όλων των ανωτέρω λεχθέντων, επιστρέφουμε στο σημείο εκκίνησης της υπαγωγής των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους και των νομικών και πραγματικών δεδομένων που τις περιβάλλουν σε όσα παρατέθηκαν. Οι αποφάσεις αυτές εκδίδονται από διοικητικό όργανο μονομερώς, αφορούν συγκεκριμένα πρόσωπα και επηρεάζουν άμεσα τη νομική τους κατάσταση επιφέροντας ιδιαίτερα δυσμενείς συνέπειες για αυτούς. Συνεπώς, πληρούν τα τρία στοιχεία των ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων και απομένει να απαντηθεί εάν εκδίδονται κατ' ενάσκηση διοικητικής λειτουργίας. Ως προκύπτει η απάντηση είναι καταφατική. Οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους δεν μπορεί να λεχθεί αντανακλαστικά πως εκδίδονται κατ' ενάσκηση κυβερνητικής λειτουργίας, ενώ η εξουσία λήψης τους ανήκει μεν στο Υπουργικό Συμβούλιο αλλά δεν απορρέει απ' ευθείας από το Σύνταγμα. Οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης γενικώς έχουν προσεγγισθεί από τα κυπριακά δικαστήρια ως ατομικές εκτελεστές διοικητικές πράξεις τόσο εμπράκτως όσο και ρητώς και επιπλέον δεν μπορούν να ενταχθούν σε κάποια από τις κατηγορίες κυβερνητικών πράξεων που έχουν γίνει αποδεκτές από την κυπριακή νομολογία και που εδώ προτείνονται. Η αρχή πως οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει κατά κανόνα να υπάγονται σε δικαστικό έλεγχο και μονάχα κατ' εξαίρεση να εκφεύγουν τούτου υποστηρίζει τον μη χαρακτηρισμό τους ως κυβερνητικών. Η εκφρασθείσα θέση της διοίκησης περί του αντιθέτου δεν δεσμεύει τα δικαστήρια, τα οποία αφενός έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα χαρακτηρισμού πράξεων ως κυβερνητικών και αφετέρου έχουν κάθε απαιτούμενη γνώση να εξετάσουν τις εν λόγω αποφάσεις χωρίς να καταστούν κυβερνώντα. Τέλος, το κράτος δικαίου, η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, το θεμελιώδες δικαίωμα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη θα δεχθούν

καίριο πλήγμα σε περίπτωση χαρακτηρισμού των υπό κρίση αποφάσεων ως κυβερνητικών. Επομένως, καθίσταται σαφές πως οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους πληρούν όλα τα στοιχεία των ατομικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων και κανένας λόγος δεν δικαιολογεί την εξαίρεσή τους από τον δικαστικό έλεγχο. Τουναντίον, σωρεία λόγων απαιτεί την υπαγωγή τους σε αυτόν. Η προδικαστική ένσταση της Κυπριακής Δημοκρατίας πρέπει να αποσυρθεί ή να απορριφθεί. Το Διοικητικό Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει τις εκκρεμούσες προσφυγές στην ουσία τους, να ακυρώσει τις απορριπτικές αποφάσεις όπου απαιτείται και να απορρίψει τις προσφυγές στις λοιπές περιπτώσεις.

### **Επίμετρο**

Εάν υπάρχει ένας τρόπος μία χώρα που κατόρθωσε να περιβληθεί συνταγματικά τον μανδύα του κράτους δικαίου να αντιμετωπίζει κρίσεις, τούτος είναι να συνιστά και να παραμένει έμπρακτα κράτος δικαίου εντός αυτών. Είναι η κάθε συντεταγμένη εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις έχοντας υπόψη τόσο το πού βρίσκεται η χώρα όσο και το πού θέλει να πάει και θεωρώντας ως μόνο αποδεκτό προορισμό εκείνον όπου πάντοτε *«η πολιτική υπακούει στο δίκαιο και όχι το δίκαιο στην πολιτική»*<sup>91</sup>.

Αναμφίβολα, η διαχείριση της εφαρμογής αλλά και της κατάργησης του ΚΕΠ αποτελεί σοβαρό και δύσκολο εγχείρημα για την Κυπριακή Δημοκρατία. Αποτελεί κρίση. Μέρος τούτης είναι και ο χειρισμός των προσφυγών κατά αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους. Η εκτελεστική εξουσία, εγείροντας προδικαστική ένσταση πως οι αποφάσεις αυτές είναι κυβερνητικές εκφεύγουσες του δικαστικού ελέγχου, κινείται προς τη λάθος κατεύθυνση. Αντίστοιχα και η δικαστική εξουσία θα κινείται προς τη λάθος κατεύθυνση σε περίπτωση αποδοχής της εν λόγω προδικαστικής ένστασης. Στο υπό κρίση συγκείμενο η μόνη προσέγγιση που καθιστά τη χώρα έμπρακτα κράτος δικαίου, που οδηγεί στο να υπακούει πάντοτε η πολιτική στο δίκαιο και όχι το δίκαιο στην πολιτική, είναι εκείνη της απόσυρσης ή της απόρριψης της προδικαστικής ένστασης, της εξέτασης των σχετικών προσφυγών στην ουσία τους από το Διοικητικό Δικαστήριο, της ακύρωσης των απορριπτικών αποφάσεων όπου απαιτείται και της απόρριψης των προσφυγών στις λοιπές περιπτώσεις. Κάθε άλλη προσέγγιση είναι εσφαλμένη.

Σε αναμονή, λοιπόν, των εξελίξεων στο πλαίσιο των προσφυγών κατά των αποφάσεων απόρριψης αιτημάτων πολιτογράφησης επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των

---

<sup>91</sup> Σκουρής Β., *Διοικητικό δικονομικό δίκαιο*, όπ.π., σελ.69.

οικογενειών τους, ευελπιστούμε πως η παρούσα μελέτη κατόρθωσε να παρουσιάσει με τρόπο πειστικό επιχειρήματα που να θεμελιώνουν τη θέση μας· πως προσέφερε έστω κατ' ελάχιστο κάτι νέο στον νομικό κόσμο· πως συνεισέφερε κατά τι στην κίνηση προς τούτο που επιθυμούμε ως χώρα να είμαστε.