

ΑΝΩΤΑΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Υπόθεση Αρ. 1782/2012)

30 Ιουνίου 2014

[ΝΑΘΑΝΑΗΛ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΣΤΥΛΙΑΝΟΥ,

Αιτητής

- ΚΑΙ -

ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση

Αγ. Ευσταθίου (κα), για τον Αιτητή.

*Κ. Κλεάνθους (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας,
για τους Καθ' ων η αίτηση.*

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΝΑΘΑΝΑΗΛ, Δ.: Ο αιτητής, ιδιοκτήτης ιδιωτικού γραφείου εξευρέσεως εργασίας με σχετική άδεια λειτουργίας υπέβαλε στην Επιτροπή Προστασίας Ανταγωνισμού, (εφεξής «η Επιτροπή»), καταγγελία εναντίον του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ως ανταγωνιζόμενου τα νόμιμα συμφέροντα των ιδιωτικών γραφείων εξευρέσεως εργασίας, ιδιοκτήτης ενός εκ των οποίων είναι και ο ίδιος. Θεώρησε στη βάση του σχετικού άρθρου 6 του περί Προστασίας του Ανταγωνισμού Νόμου αρ. 13(Ι)/2008, (εφεξής «ο Νόμος»), ότι το Υπουργείο καταχράται της δεσπόζουσας θέσης του στην αγορά προσφέροντας υπηρεσίες εξεύρεσης εργασίας δωρεάν, ευρισκόμενο έτσι σε αθέμιτο ανταγωνισμό με τον ίδιο. Αρχική απόρριψη της καταγγελίας από την Επιτροπή οδήγησε σε επανεξέταση της υπό το φως της απόφασης της Πλήρους Ολομέλειας στην *Exxon Mobil Cyprus Ltd κ.ά. ν. Επιτροπής Προστασίας Ανταγωνισμού* (2011) 3 Α.Α.Δ. 449, με την οποία κρίθηκε ότι ο διορισμός του τότε Προέδρου της Επιτροπής δεν ήταν νόμιμος.

Η επανεξέταση οδήγησε σε προκαταρκτική και μετέπειτα οριστική απόφαση στις 26.7.2012, που είναι και η προσβαλλόμενη πράξη, ότι η καταγγελία δεν στοιχειοθετείτο. Εισηγείται ο αιτητής ότι υπήρξε παραβίαση των κανόνων της φυσικής δικαιοσύνης και της αρχής της αμεροληψίας. Κατά

δεύτερο λόγο ότι η απόφαση λήφθηκε κατά παράβαση των προνοιών του άρθρου 6(1) του Νόμου, αλλά και των προνοιών της Σύμβασης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Περαιτέρω ότι υπήρξε ουσιώδης πλάνη λόγω μη επαρκούς διερεύνησης και πάσχουσα αιτιολογία.

Το ζήτημα της παράβασης της φυσικής δικαιοσύνης και της έλλειψης αμεροληψίας εστιάζεται από τον αιτητή στα εξής: κατά την πρώτη εξέταση, ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής ζήτησε γνωμάτευση από τον Γενικό Εισαγγελέα επί των θεμάτων στα οποία αφορούσε η καταγγελία του αιτητή, ο οποίος και αντέδρασε ισχυριζόμενος ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να αναζητήσει γνωμάτευση από το θεσμικό εκείνο όργανο που είναι ο νομικός σύμβουλος των κρατικών οργάνων εναντίον των οποίων στρεφόταν η ίδια η καταγγελία. Επομένως στη βάση της αρχής ότι ουδείς δύναται να είναι κριτής των ιδίων αυτού πράξεων και της παράλληλης αρχής ότι δεν μπορεί να ταυτίζεται ο κριτής των πράξεων της Επιτροπής, δηλαδή ο Γενικός Εισαγγελέας, με την ίδια την Επιτροπή που είναι η καταγγελλόμενη, υπάρχει παράβαση των αρχών της αμεροληψίας και της φυσικής δικαιοσύνης. Ο Γενικός Εισαγγελέας ήταν ταυτόχρονα νομικός σύμβουλος του Υπουργείου, αλλά και νομικός σύμβουλος της Επιτροπής, άρα υπήρχε ταύτιση καταγγελλόμενου και εξεταστικού ή αναθεωρητικού οργάνου, από πλευράς τουλάχιστον, νομικής συμβουλής ή γνωμοδότησης.

Η αιτίαση αυτή δεν είναι βάσιμη. Κατ' αρχάς, η Επιτροπή είναι ανεξάρτητο όργανο ιδρυθέν δυνάμει Νόμου. Είναι Αρχή που ελέγχει την εν τη Δημοκρατία δραστηριότητα ώστε να μην υφίστανται μονοπωλιακές επιχειρήσεις κατέχουσες δεσπόζουσες θέσεις κατά παράβαση της βασικής αρχής που επικρατεί στο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι ότι δεν επιτρέπεται να επικρατεί στην Ευρωπαϊκή αγορά η ανάπτυξη συνθηκών που καταστρατηγούν τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Ως ανεξάρτητη Αρχή, η Επιτροπή δεν έχει το ίδιο καθεστώς όπως άλλες κρατικές υπηρεσίες και αυστηρώς ομιλούντες ο Γενικός Εισαγγελέας δεν είναι κατ' ανάγκην ο νομικός σύμβουλος της. Όπως έχει αποφασιστεί και λεχθεί στην *Παγκύπριος Οργανισμός Αγελαδοτρόφων (Π.Ο.Α.) Δημόσια Ατδ ν. Επιτροπής Προστασίας Ανταγωνισμού*, υπόθ. αρ. 1023/2012, ημερ. 30.11.2012, η Επιτροπή ιδρύθηκε με τον περί Προστασίας του Ανταγωνισμού Νόμο αρ. 13(I)/2008, με σκοπό τη ρύθμιση και προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού στη Δημοκρατία κατ' εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 1/2003 ημερ. 16.12.2002 του Συμβουλίου και ο Νόμος είναι συνεπώς εναρμονιστικός προς το Ευρωπαϊκό κεκτημένο. Η Επιτροπή εφαρμόζει στην πράξη τους κανόνες ανταγωνισμού κατ' επιταγή των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης, επαναριθμηθέντα στα άρθρα 101 και 102 της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή εφαρμόζει τα προνοούμενα από το άρθρο 5 του Κανονισμού 1/2003 προς αναχαίτιση της εκμετάλλευσης καταχρηστικής θέσης από μια επιχείρηση.

Το γεγονός ότι ζητήθηκε γνωμάτευση από τον Γενικό Εισαγγελέα δεν υποβιβάζει, ούτε αλλοιώνει την ανεξάρτητη φύση της Επιτροπής ως Αρχής ιδρυθείσας κατ' επιταγήν Ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Όπως ορθά εισηγείται η συνήγορος της Επιτροπής, η ζητηθείσα γνωμάτευση δεν ήταν επί του θέματος που ήγειρε ο αιτητής, αλλά δεν ήταν ούτε και δεσμευτική. Έχει αποφασιστεί από τη νομολογία ότι οι γνωματεύσεις του Γενικού Εισαγγελέα, είτε εξωτερικεύονται, είτε όχι, δεν μεταβάλλουν τη φυσιογνωμία της διοικητικής πράξης, ούτε και συναρτώνται προς ή εξομοιώνονται με την παράθεση νέων στοιχείων, (*Marfin Popular Bank Co Ltd v. Υπουργείου Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού* (2011) 3 Α.Α.Δ. 851). Εν πάση περιπτώσει δεν υπάρχει εδώ οποιαδήποτε παράβαση της αρχής της αμεροληψίας ή της αρχής της φυσικής δικαιοσύνης. Παρατηρείται ότι η γνωμάτευση ζητήθηκε στις 10.11.2009 με σχετική επιστολή του τότε Προέδρου της Επιτροπής (Παράρτημα 20 στην ένσταση), και αφορούσε, όπως τέθηκε το ζήτημα, σε θέματα που σχετίζονταν με την προκαταρκτική και μόνο διερεύνηση της εξέτασης της υπόθεσης για τα οποία θεωρήθηκε ότι θα ήταν εκτιμητέα η γνωμάτευση. Τα ερωτήματα που τέθηκαν ήσαν εντελώς νομικού περιεχομένου ως προς τις πρόνοιες της Σύμβασης Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για τις Υπηρεσίες Απασχόλησης του 1948, τη δεσμευτικότητα της, υπό το φως της απουσίας οποιουδήποτε κανονιστικού μέτρου που να υλοποιεί την πολιτική που το Τμήμα Εργασίας του αρμόδιου Υπουργείου, κατ' εφαρμογήν της Σύμβασης, ακολουθεί, την ερμηνεία

διάταξης στο άρθρο 1(1) της Σύμβασης και αν, σε περίπτωση που η Σύμβαση δεν είναι δεσμευτική, κατά πόσο η εφαρμογή προνοιών της θα μπορούσε να οδηγήσει σε παράβαση των νομικών ρυθμίσεων της εσωτερικής νομοθεσίας.

Η Νομική Υπηρεσία απάντησε στις 18.2.2010 (Παράρτημα 26 στην ένσταση), θεωρώντας ότι η Σύμβαση, έχουσα κυρωθεί από τη Δημοκρατία, είναι δεσμευτική και η Σύμβαση δεν προνοεί για οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών.

Παρατηρείται πρώτον ότι ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής είναι απευθείας προς το Γενικό Εισαγγελέα που απευθύνθηκε για τη γνώμη του και όχι προς το ίδιο το Υπουργείο Εργασίας, το οποίο να ζήτησε με τη σειρά του γνωμάτευση από τη Νομική Υπηρεσία, όπως αναφέρεται στην ουσία στην απαντητική αγόρευση του αιτητή σελ. 1, σε αντίθεση με την ορθή παράθεση γεγονότων που καταγράφονται στην αρχική αγόρευση, σελ. 3. Η διαφορά στις δύο περιπτώσεις είναι βεβαίως εμφανής ως προς το ζήτημα της αμεροληψίας. Ο Γενικός Εισαγγελέας δεν γνωμάτευσε επί ζητήματος που του απεστάλη από το καταγγελλόμενο Υπουργείο, μέσω της Επιτροπής, ώστε να δημιουργείται ενδεχόμενα πρόβλημα.

Περαιτέρω είναι ουσιώδες όμως και το γεγονός ότι η Επιτροπή στην απόφαση της ημερ. 26.7.2012 (Παράρτημα 43

στην ένσταση), όπως περαιτέρω εξειδικεύτηκε στο ολοκληρωμένο και άκρως εμπειριστατωμένο σκεπτικό της, (Παράρτημα 46), ουδόλως αναφέρεται στην εν λόγω γνωμάτευση, η οποία και δεν φαίνεται να διαδραμάτισε οποιοδήποτε ρόλο ως προς το απορριπτικό σκεπτικό της απόφασης, ιδιαιτέρως επί της ουσίας της καταγγελίας που σχετιζόταν με την ερμηνεία του άρθρου 6(1) του Νόμου. Είναι σαφές ότι η προσβαλλόμενη απόφαση της Επιτροπής εκδόθηκε μετά από επανεξέταση της καταγγελίας εξ υπαρχής αφού προέβη σε ανάκληση της προηγηθείσας απόφασης της, «..... ημερομηνίας 25.9.2008 για τη διεξαγωγή έρευνας και όλες τις μετέπειτα ληφθείσες αποφάσεις και να εξετάσει την πιο πάνω υπόθεση εξ υπαρχής.». Η απλή αναφορά στην προσβαλλόμενη πράξη ότι η Επιτροπή κατά τη μελέτη της υπόθεσης κατά την επανεξέταση μελέτησε και ενημερώθηκε πλήρως από τα στοιχεία του φακέλου δεν παραπέμπει κατ' ανάγκην στο συμπέρασμα ότι η γνωμάτευση λήφθηκε υπόψη ή ότι διαδραμάτισε οποιοδήποτε ουσιαστικό ρόλο στην κατάληξη της Επιτροπής. Και αυτό άλλωστε συνάγεται εύκολα και από το δεδομένο ότι ενώ η γνωμάτευση εξαντλείτο σε δύο σελίδες, η Επιτροπή εξέδωσε ένα εκτεταμένο και λεπτομερέστατο πόρισμα-απόφαση επί κάθε πτυχής των θεμάτων που έθεσε ο αιτητής.

Έπεται ότι ακόμη και αν υφίσταντο οι προϋποθέσεις που η νομολογία καθορίζει ως προς την αρχή της αμεροληψίας, που δεν εφαρμόζονται εδώ για τους λόγους που αμέσως ακολουθούν,

ουδεμία επίπτωση είχε η αναζήτηση της γνωμάτευσης επί της αποφάσεως που εν τέλει έλαβε η Επιτροπή. Αναμφίβολα η νομολογία που προτείνει ο αιτητής είναι ορθή ως προς το ότι το κάθε διοικητικό όργανο πρέπει να παρέχει την εγγύηση της αμερόληπτης κρίσης. Οι υποθέσεις όμως που αναφέρονται (*Εταιρεία Α/φοι Λανίτη Ατδ ν. Οργανισμού Κυπριακής Γαλακτοκομικής Βιομηχανίας*, (2004) 4 Α.Α.Δ. 995, *Σταυρινίδης ν. Δημοκρατίας* (1991) 4 Α.Α.Δ. 426, *Cyprus Sulphar and Copper Co Ltd ν. Δημοκρατίας*, υπόθ. αρ. 1114/2000, ημερ. 20.5.2003 κ.ά.), σχετίζονται κατά κύριο λόγο με υποθέσεις όπου στη σύνθεση του διοικητικού οργάνου μετέχουν άτομα τα οποία έχουν συγγενικό δεσμό ή είναι σε ιδιάζουσα σχέση με τον κρινόμενο ή στον αφορώντα η διοικητική πράξη ή η συγκρότηση ή σύνθεση πάσχει εξ αιτίας συμμετοχής ατόμων ανταγωνιστικών συμφερόντων. Και η πρόνοια του άρθρου 42(2) του Νόμου αρ. 159(I)/1999, σε αυτό κυρίως αφορά. Η συμμετοχή τέτοιων ατόμων είχε κριθεί ως παραβιάζουσα την αρχή της αμεροληψίας σε υποθέσεις όπως η *Τσικκουρή ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου και Κωνσταντίνου ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου*, συνεκδ. υποθ. αρ. 925/2008 και 1152/2008, ημερ. 12.1.2011. Όπως όμως έχει εξηγηθεί στην *Γιώργος Χριστοδουλίδης ν. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου*, υπόθ. αρ. 1014/2010, ημερ. 30.3.2012, με αναφορά σε υποθέσεις όπως την *Christou ν. Republic* (1980) 3 C.L.R. 437 και *Πετρίδης ν. Δημοκρατίας*, υπόθ. αρ. 308/2009, ημερ. 15.3.2011, η απλή και καθηκόντως επαγγελματική σχέση

μεταξύ δύο λειτουργών του ίδιου οργανισμού δεν μπορεί να θεωρείται ότι εμπίπτει στην «ιδιάζουσα» σχέση.

Είναι όμως ιδιαίτερης σημασίας το γεγονός ότι όπως αναφέρθηκε σε σειρά υποθέσεων το θέμα της προκατάληψης ή της παράβασης της αρχής της αμεροληψίας θα πρέπει να στοιχειοθετείται με επάρκεια και δεν τεκμαίρεται με μόνο την ύπαρξη μιας επαγγελματικής σχέσης, (δέστε και *Ε.Π. Σπηλιωτοπούλου: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου* 13^η Έκδ., Τόμος 1, σελ. 138, υποσημείωση 30).

Εδώ, δεν υπάρχει καμιά ιδιάζουσα σχέση ή ανεπίτρεπτη ανάμειξη του Γενικού Εισαγγελέα. Ζητήθηκε μια νομική θέση από αυτόν στο πλαίσιο αρχικής και προπαρασκευαστικής εξέτασης κάποιων ζητημάτων, δεν αναφέρθηκε στη συνέχεια καθόλου, ενώ υπήρξε και εξ υπαρχής εξέταση της υπόθεσης χωρίς να αναζητηθεί εκ νέου οποιαδήποτε γνωμάτευση από το Γενικό Εισαγγελέα. Σημειώνεται βεβαίως και η ορθή παρατήρηση της δικηγόρου της Επιτροπής ότι ουδεμία ανάμειξη είχε ο Γενικός Εισαγγελέας με το ίδιο το Υπουργείο Εργασίας ή το Τμήμα Εργασίας για αυτή την υπόθεση, ούτε και ζητήθηκε γνωμάτευση από το Υπουργείο ή το Τμήμα Εργασίας ώστε να υπάρχει παράλληλη ή ταυτόχρονη γνωμοδότηση επί των αυτών θεμάτων από το ίδιο θεσμικό και γνωμοδοτικό όργανο. Η υπόθεση *C & A Quarries Ltd v. Δημοκρατίας*, υπόθ. αρ. 1202/2008, ημερ. 23.12.2011, που μνημονεύει στην αγόρευση

του ο αιτητής είχε διαφορετικά δεδομένα και αφορούσε σε διαβούλευση του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου το οποίο έκρινε ιεραρχική προσφυγή με το Τμήμα του Υπουργείου εναντίον του οποίου είχε καταχωρηθεί η ενδικοφανής προσφυγή. Τα λεχθέντα δε εκεί που παραθέτει ο αιτητής στη σελ. 5 της αγόρευσης του ήταν obiter.

Ως προς την ουσία της υπόθεσης, η καταγγελία του αιτητή αφορούσε τη θέση ότι το Τμήμα Εργασίας του αρμόδιου Υπουργείου λειτουργεί σε συνθήκες ανταγωνισμού προς το δικό του ιδιωτικό γραφείο εξευρέσεως εργασίας διότι παρέχει υπηρεσίες εξευρέσεως εργασίας χωρίς αντίτιμο, ενώ το δικό του γραφείο έχει ως μόνο εισόδημα την αμοιβή που νομίμως λαμβάνει για την εξεύρεση προσωπικού.

Περαιτέρω, ότι το Υπουργείο, μέσω των Επαρχιακών Γραφείων Εργασίας, ελέγχει τη λειτουργία και δραστηριότητα των ιδιωτικών γραφείων και ταυτόχρονα ως επιχείρηση, τα ανταγωνίζεται προς δυσμενή επηρεασμό τους. Κατά τρίτο λόγο, το Υπουργείο παρεμποδίζει την πρόσβαση των ιδιωτικών γραφείων στον κατάλογο των ανέργων ώστε τα ιδιωτικά γραφεία να μην δύνανται σε συνθήκες διαφάνειας και ισοτιμίας να ανταγωνίζονται στην ελεύθερη αγορά.

Η Επιτροπή με την απόφαση της δέχθηκε στη βάση και συναφούς νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ότι ο αιτητής είχε πράγματι έννομο συμφέρον στην καταγγελία ούτως ώστε αυτή να εξεταστεί επί της ουσίας της. Περαιτέρω ότι το Τμήμα Εργασίας ασκεί πράγματι επιχείρηση εν τη εννοία του Νόμου, ασχέτως του τρόπου χρηματοδότησης του, της επιδίωξης κέρδους ή του δημοσίου ενδιαφέροντος που ενέχει η λειτουργία του Τμήματος Εργασίας και του τρόπου δόμησης του. Θεώρησε όμως ταυτόχρονα ότι δεν μπορούσε να εξετάσει το μέρος της καταγγελίας που αφορούσε τον έλεγχο των ιδιωτικών γραφείων διότι το Τμήμα Εργασίας ασκεί δημόσια εξουσία, μέρος της οποίας είναι και η έκδοση, ανανέωση και παροχή αδειών, ασκώντας δημόσια εξουσία κατά δέσμια, δυνάμει του Νόμου, αρμοδιότητα. Συνεπώς στον τομέα αυτό δεν ασκεί επιχείρηση.

Στη συνέχεια η Επιτροπή αναλύοντας την έννοια της σχετικής αγοράς προϊόντος, τη μορφή και τη δομή της αγοράς στη βάση στοιχείων και από τα διάφορα Τμήματα Εργασίας αποφάσισε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 του Νόμου, ότι στα Τμήματα αυτά έχει ανατεθεί μια ιδιαίτερη αποστολή από το δημόσιο που δεν εμπίπτει στις διατάξεις του Νόμου. Οι στόχοι που έχει το κάθε Τμήμα Εργασίας περιλαμβανομένης και της εξεύρεσης εργασίας σε άτομα ανάπηρα, και σε άλλα άτομα με ιδιαίτερες δυσκολίες, αποτελούν στόχους που χωρίς τη συνδρομή του δημοσίου τα άτομα αυτά δεν θα είχαν πρόσβαση στην αγορά εργασίας και στο συνταγματικό δικαίωμα τους σε εργασία. Αυτές του είδους υπηρεσίες δεν μπορούν να αφεθούν στον ιδιωτικό τομέα που έχει ως μόνο στόχο την επιδίωξη κέρδους.

Όσον αφορά το άρθρο 6 του Νόμου, η Επιτροπή εξέτασε αντίστοιχα τις έννοιες της δεσπόζουσας θέσης, την κατάχρηση αυτής, και τις θέσεις του αιτητή ότι η δωρεάν παροχή υπηρεσιών εξευρέσεως εργασίας από το Τμήμα Εργασίας συνιστά κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης. Η Επιτροπή με μια σειρά συλλογισμών, και με αναφορά στη νομολογία του ΔΕΕ, απέρριψε την πιο πάνω θέση. Το Τμήμα Εργασίας υπάρχει από το 1945 και λειτουργεί στη βάση της Σύμβασης παρέχοντας δημόσιες υπηρεσίες δωρεάν ως ένα αποτελεσματικό τρόπο λειτουργίας της Σύμβασης και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτή. Η λειτουργία των Τμημάτων δεν επηρέασε άλλωστε την ίδρυση και λειτουργία των ιδιωτικών γραφείων εξευρέσεως εργασίας. Η Επιτροπή επίσης απέρριψε τον ισχυρισμό ότι η άρνηση του Τμήματος για πρόσβαση στα στοιχεία αποτελεί κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και ότι παραβιάζεται το άρθρο 6 του Νόμου. Η Επιτροπή ωστόσο εισηγήθηκε την εύλογη θέσπιση κάποιων κριτηρίων για την παροχή πρόσβασης στον κατάλογο των ανέργων, χωρίς, όμως, κατά τα άλλα, η πρόσβαση να παραβιάζει την προστασία των προσωπικών δεδομένων των ανέργων, αλλά και των υπολοίπων ατόμων που είναι εγγεγραμμένα στον κατάλογο χωρίς κατ' ανάγκη να είναι άνεργοι. Μετέπειτα, η Επιτροπή σημείωσε ότι τα ιδιωτικά γραφεία έχουν δραστηριοποίηση στο 50% της αγοράς, έστω και χωρίς πρόσβαση στον κατάλογο ανέργων του Υπουργείου και του Τμήματος, με το άλλο 50% να εξυπηρετείται από τις

υπηρεσίες του Υπουργείου. Επομένως καμιά κατάχρηση δεν διαπιστωνόταν.

Καμιά από τις αιτιάσεις ακύρωσης επί της ουσίας, δεν ευσταθεί. Υπενθυμίζεται ότι ο αιτητής εισηγείται ότι υπάρχει πάσχουσα αιτιολογία, ουσιώδης πλάνη λόγω μη επαρκούς έρευνας, αλλά και παράβαση του άρθρου 6(1) του Νόμου και των προνοιών της Σύμβασης της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Κατ' αρχάς πρέπει να υπομνησθεί ότι το αναθεωρητικό Δικαστήριο στο διοικητικό δίκαιο δεν υπεισέρχεται στην ουσία της προσβαλλόμενης πράξης. Ελέγχει, όπως και κάθε άλλη διοικητική πράξη, τη νομιμότητα της. Δεν ενεργεί ως εφετείο για να αναθεωρήσει και ενδεχομένως, να υποκαταστήσει την κρίση του οργάνου επί της ερμηνείας που δίδει σε επίμαχα νομοθετήματα ή την στην πράξη εφαρμογή τους.

Η Επιτροπή εδώ σε μια εκτεταμένη απόφαση ανέλυσε κάθε δυνατή πτυχή που τέθηκε ενώπιον της. Εξήγησε με περισσή λεπτομέρεια και ενδελεχή αναφορά στις πρόνοιες του Νόμου και την Ευρωπαϊκή νομολογία τους λόγους που την οδήγησαν να απορρίψει την αίτηση. Δεν τίθεται συνεπώς ζήτημα πάσχουσας αιτιολογίας. Η αιτιολογία είναι πλήρης και επαρκέστατη. Το σκεπτικό της Επιτροπής μπορεί να τύχει δικαστικού ελέγχου εφόσον δεν υπολείπεται οτιδήποτε, ούτε υπάρχει εδώ σκεπτικό ασαφές ή ελλειμματικό ή το οποίο απλώς παραπέμπει ή επαναλαμβάνει τις πρόνοιες της νομοθεσίας. Ο αιτητής διαφωνεί

βέβαια με την ερμηνεία που έδωσε η Επιτροπή. Αυτό όμως δεν συνιστά βάσιμο λόγο ακύρωσης, εφόσον η Επιτροπή κινήθηκε μέσα στα εύλογα όρια της διακριτικής της ευχέρειας.

Λέγει ο αιτητής ότι υπήρξε πλάνη περί τα πράγματα και ελλιπής έρευνα. Η Επιτροπή εξέτασε την καταγγελία του αιτητή στη βάση των λόγων που ο ίδιος κατέγραψε στο έντυπο καταγγελίας όπου ανέφερε τα πραγματικά περιστατικά της καταγγελίας, (Παράρτημα 1 στην ένσταση). Το καταγραφέν παράπονο δεν εξειδικεύει ως βασικό ή άλλο παράπονο την παροχή υπηρεσιών από το Υπουργείο σε εργοδότες μόνο. Η Επιτροπή εν πάση περιπτώσει εξέτασε και τις δύο πτυχές. Και τις υπηρεσίες προς τους εργοδότες, αλλά και τις υπηρεσίες προς τους εργοδοτούμενους. Το θέμα εξετάστηκε ιδιαίτερα σε συσχέτιση με το παράπονο του αιτητή για πρόσβαση στους καταλόγους ανέργων. Άλλωστε το παράπονο-καταγγελία του αιτητή έγινε στη βάση της δικής του οριοθέτησης της καταγγελίας. Η Επιτροπή εξέτασε το όλο θέμα υπό το φως των ορίων του παραπόνου του. Αν ο αιτητής ήθελε μπορούσε να ήταν πιο σαφής εξειδικεύοντας το τι ακριβώς εννοούσε στην υποβολή του παραπόνου όπως έπραξε σε σχέση με το δεύτερο παράπονο ότι η προσφορά υπηρεσιών από το Υπουργείο χωρίς αμοιβή συνιστά αθέμιτο ανταγωνισμό, παράπονο που εξειδίκευσε στην εκεί συνημμένη επιστολή του, (μέρος του Παραρτήματος 1 στην ένσταση). Ενώ ο δικηγόρος του αιτητή στις 27.11.2008, (Παράρτημα 4), απέστειλε και επιστολή

φέροντας σε γνώση της Επιτροπής απόφαση του ΔΕΚ στην *Sat Fluggesellschaft* C-364/92, εξηγώντας περαιτέρω τη θέση του, για «σκοπούς πλήρους διαμόρφωσης της εικόνας της παρούσας υπόθεσης.». Ότι, δηλαδή, δεν ζητείτο η επιβάρυνση του κοινού για την εργασία που επιτελεί το κάθε τοπικό γραφείο εξευρέσεως εργασίας, αλλά ότι η επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού «θα πρέπει να καταβάλλεται δίκην επιχορήγησης διά και/ή έναντι των υπηρεσιών που προσφέρονται από τα ιδιωτικά Γραφεία Εξευρέσεως Εργασίας.».

Η Επιτροπή λοιπόν κατέγραψε με επάρκεια στην παρ. 2 της απόφασης της το αντικείμενο της καταγγελίας που συνίστατο σε τρία επί μέρους παράπονα στη βάση όλων των ανωτέρω.

Παρατηρείται άλλωστε από το καταληκτικό μέρος της απόφασης στο Κεφάλαιο Δ, σελ. 19-22, ότι παρασχέθηκε η δυνατότητα στον αιτητή να θέσει τις παρατηρήσεις και απόψεις του εντός 21 ημερών από την κοινοποίηση των προκαταρκτικών συμπερασμάτων της Επιτροπής. Υποβλήθηκαν στη συνέχεια οι παρατηρήσεις του δικηγόρου του αιτητή ως προς τα ευρήματα της Επιτροπής όπου σημειώθηκαν και πάλι τα με την παρούσα προσφυγή επαναληφθέντα: ότι το «βασικό» παράπονο αφορούσε τις υπηρεσίες προς τους εργοδότες και όχι τους εργάτες ή τους εν γένει εργαζόμενους. Ότι η έρευνα της Επιτροπής έγινε προς λανθασμένη, κατ' ισχυρισμόν, κατεύθυνση και ότι δεν έγινε κατανοητή η θέση του καταγγέλλοντος-αιτητή. Και ότι τα

προκαταρκτικά ευρήματα της Επιτροπής εκκινούσαν από λανθασμένη θέση ή σημείο αναφορικά με το είδος της επιχείρησης του. Η Επιτροπή εξέτασε τις διαμαρτυρίες ή θέσεις του αιτητή και τις απάντησε αναλόγως. Παρέθεσε μια προς μια τις αιτιάσεις του δικηγόρου και τις εξέτασε ενδελεχώς. Τα θέματα εξετάστηκαν και απαντήθηκαν. Ουδεμία συνεπώς πλάνη περί τα πράγματα ή το Νόμο διαπιστώνεται.

Ως προς το λανθασμένο της ερμηνείας ή εφαρμογής του άρθρου 6(1) του Νόμου και πάλι δεν ευσταθεί ο λόγος ακυρώσεως. Η Επιτροπή εξέτασε και ανέλυσε την έννοια της επιχείρησης, την έννοια της δεσπόζουσας θέσης και την έννοια της συναφούς κατάχρησης. Ορθά η συνήγορος της Επιτροπής εξηγεί ότι η έννοια της επιχείρησης που ασκείται από το Υπουργείο ή τα Τμήματα Εργασίας δεν συναρτάται αποκλειστικά και μόνο με την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, ή οικονομικού ενδιαφέροντος, αλλά κατά πόσο υπάρχει άσκηση δημόσιας εξουσίας. Η Επιτροπή ανέλυσε τα θέματα αυτά με αναφορά σε Ευρωπαϊκή νομολογία και σε συνεξέταση και του άρθρου 7 που δεν είναι ασύνδετο με το άρθρο 6. Οι εξαιρέσεις του άρθρου 7 επηρεάζουν την εφαρμογή του άρθρου 6, αλλά και όλη την εμβέλεια του Νόμου. Προς όφελος των θέσεων του αιτητή, η Επιτροπή κατέληξε ότι το Υπουργείο, ή, τα Τμήματα Εργασίας ασκούν επιχείρηση. Πλην όμως όχι ανταγωνιστικά με το γραφείο του αιτητή. Αλλά, όπως το έθεσε η Επιτροπή, ο χαρακτηρισμός οντότητας ως επιχείρησης

είναι ανεξάρτητος από τον κοινωνικό της ρόλο, με κρίσιμο το ερώτημα την άσκηση δημόσιας εξουσίας και τη διεξαγωγή ή μη οικονομικής δραστηριότητας.

Η Επιτροπή εξέτασε, σ' αντίθεση με τη θέση του αιτητή, τον ισχυρισμό περί καταχρηστικής εκμετάλλευσης στη βάση των προνοιών του άρθρου 6(1). Το ότι εξέτασε τον ισχυρισμό προκύπτει άλλωστε και από το γεγονός ότι στην απαντητική του αγόρευση, ο ίδιος ο αιτητής παραθέτει την ομόφωνη κατάληξη της Επιτροπής ότι, δηλαδή, η δωρεάν παροχή υπηρεσιών δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 6, ότι δεν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων με την ανανέωση των αδειών λειτουργίας των ιδιωτικών γραφείων εφόσον η δραστηριότητα αυτή του Υπουργείου συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας, ότι δεν εμποδίστηκε η πρόσβαση στην αγορά εργασίας από τη μη παροχή πρόσβασης στους καταλόγους ανέργων και ότι τα Τμήματα Εργασίας ασκούν επιχείρηση επιφορτισμένη από τις πρόνοιες του άρθρου 7.

Οι αιτητής εισηγείται ότι η Σύμβαση («Employment Service Convention 1948») και ιδιαιτέρως το Άρθρο 11 αυτής δεν έτυχε ορθής ερμηνείας στα πλαίσια της καταγγελίας. Το Άρθρο 11 προνοεί ότι οι αρμόδιες αρχές θα λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίζουν την ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών εργασίας και των ιδιωτικών γραφείων. Όμως ο αιτητής δεν αναφέρει ορθά το εν λόγω

Άρθρο 11, το οποίο αφορά σε υπηρεσίας «not conducted with a view to profit». Και περαιτέρω το Δικαστήριο φρονεί ότι η Επιτροπή ορθά αναφέρθηκε στο Άρθρο 1(1), το οποίο δεν διακρίνει ούτε διαχωρίζει μεταξύ εργοδοτών και εργοδοτούμενων, πρόνοιες για τους οποίους υπάρχουν σε όλα σχεδόν τα άρθρα της Σύμβασης, όπως τα Άρθρα 4, 5 και 6.

Δεν υπάρχει έρεισμα σε καμιά από τις αιτιάσεις ακύρωσης.

Η προσφυγή απορρίπτεται με €1.200 έξοδα εναντίον του αιτητή και υπέρ των καθ' ύλην.

Η προσβαλλόμενη πράξη επικυρώνεται με βάση το Άρθρο 146.4(α) του Συντάγματος.

Στ. Ναθαναήλ,

Δ.

/ΕΘ