

15 Μαρτίου, 1990

[ΠΙΚΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΖΗΝΩΝΟΣ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ  
ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (ΑΡ. 1),

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 136/88).

- 
- Σχέδια Υπηρεσίας — Νομικό καθεστώς και φύση — Ειδικά τα σχέδια υπηρεσίας του προσωπικού του Υπουργείου Εξωτερικών — Διαφοροποίησή τους λόγω της ύπαρξης του Ν.10/60 — Ανάλυση και συνέπειες της διαφοροποίησης — Ανυπαρξία δυνατότητας εφαρμογής της εγκυκλίου 614 επί των σχεδίων υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών. 5
- Δημόσιοι Υπάλληλοι — Εμπιστευτικές εκθέσεις — Χαρακτήρας, βαρύτητα και νομικό πλαίσιο — Η εγκύκλιος 491 — Ουσιώδεις και επονομαστικές παρεκκλίσεις από αυτήν — Ανταλλαγή απόψεων μεταξύ αξιολογούντος και προσυπογράφοντος πριν την επέμβαση του δεύτερου στις αξιολογήσεις του πρώτου — Η ανταλλαγή δεν απαιτείται να είναι προσωπική — Δεν αποτελεί ουσιώδη παρατυπία η μη καταγραφή της συνεννόησης επί της εκθέσεως εφόσον συνεννόηση υπήρξε — Άμεση συναρμογή των αξιολογήσεων αξιολογούντος και προσυπογράφοντος λειτουργού — Διάσπαση αποκλείεται — Εμπιστευτική έκθεση υπάρχει μόνον αν περιλαμβάνει και τα δύο στοιχεία — Παραβάσεις στην κριθείσα περίπτωση χειρισμού εμπιστευτικών εκθέσεων από την Ε.Δ.Υ. — Συνέπειες. 10 15 20
- Δημόσιοι Υπάλληλοι — Προαγωγές — Συστάσεις Προϋσταμένον — Φύση και βαρύτητα — Απαίτηση ειδικής αιτιολογίας ως προς παρεκκλίση από τη σύσταση — Συνέπειες από την παράλειψη δόσεως της αιτιολογίας.

[Πέραν των ανωτέρω τίτλων η απόφαση του Δικαστηρίου διαβάζεται ως σύνολο.]

*Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*

5

*Αναφερόμενες υποθέσεις:*

*Republic v. Argyrides (1987) 3(B) C.L.R. 1092,*

10

*Papapetrou v. Republic, 2 R.S.C.C. 61,*

*Ishin v. Republic, 2 R.S.C.C. 16,*

*Police v. Hondrou and Another, 3 R.S.C.C. 82,*

15

*President of the Republic v. House of Representatives (1986) 3(B) C.L.R. 1159,*

20

*Pankyprios Syntechnia Dimosion Ypallilon and Others v. Republic (1978) 3 C.L.R. 27,*

*Vassiliko Cement Works Ltd v. Violaris (1975) 1 C.L.R. 256,*

*Republic v. Miltiadous (1989) 3(A) C.L.R. 132,*

25

*Πάντης v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας (1989) 3(Γ) Α.Α.Δ. 1438,*

*Malachtou v. Attorney-General (1981) 1 C.L.R. 543,*

30

*Papatryfonos v. Republic (1987) 3(C) C.L.R. 1882,*

*Karpsitis v. Republic (1986) 3(B) C.L.R. 1617,*

*Κωνσταντινίδης v. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 455,*

35

*Sekkides v. Republic (1988) 3(C) C.L.R. 2136,*

*Στυλιανού και Άλλος v. Δημοκρατίας (1989) 3(Δ) Α.Α.Δ. 2802,*

40

*Spanos v. Republic (1985) 3(C) C.L.R. 1826,*

*Παπανδρέου v. Δημοκρατίας (1989) 3(B) Α.Α.Δ. 54,*

*Makrides and Another v. Republic (1983) 3(A) C.L.R. 622,*

*Republic v. Haris (1985) 3(A) C.L.R. 106.*

**Προσφυγή.**

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας να διορίσει τα ενδιαφερόμενα μέρη στη θέση Γραμματέα Β΄ ή Υποπρόξενου στις Εξωτερικές Υπηρεσίες της Δημοκρατίας αντί του αιτητή. 5

A. Κωνσταντίνου, για τον Αιτητή. 10

Γ. Ερωτοκρίτου, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Π. Πολυβίου, για το Ενδιαφερόμενο μέρος αρ. 1. 15

T. Παπαδόπουλος, για το Ενδιαφερόμενο μέρος αρ. 3.

*Cur. adv. vult.*

ΠΙΚΗΣ, Δ.: Στις 19/12/1987 η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας επανεξέτασε την πλήρωση πέντε κενών θέσεων Γραμματέα Β΄ ή Υποπρόξενου στις Εξωτερικές Υπηρεσίες της Δημοκρατίας και αποφάσισε το διορισμό των πέντε ενδιαφερομένων μερών. Η απόφαση κοινοποιήθηκε με δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 12/2/88. Ο αιτητής, ένας από τους υποψηφίους για την πλήρωση της θέσης, προσβάλλει την απόφαση ως ανυπόστατη σε ό,τι αφορά το ενδιαφερόμενο μέρος Ερατώ Κοζάκου-Μαρκουλλή, με το επιχείρημα ότι δεν κατείχε τα προσόντα που προβλέπει το σχέδιο υπηρεσίας και ως πλημμελή σε σχέση με τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη λόγω κακής ή εσφαλμένης άσκησης εξουσίας. Μετά την καταχώρηση της αίτησης η προσφυγή εναντίον του ενδιαφερόμενου μέρους Λεωνίδα Μαρκίδη αποσύρθηκε και απορρίφθηκε. Συνεπώς τα επίδικα θέματα περιορίζονται στο μέρος της απόφασης που αφορά το διορισμό των υπολοίπων τεσσάρων ενδιαφερομένων μερών, ειδικά της Ερατώ Κοζάκου-Μαρκουλλή και των Ευριπίδη Ευρυβιάδη, Καλλιόπης Αβραάμ και Λόριας Μαρκίδου. 20  
25  
30  
35

Η πρώτη απόφαση της Επιτροπής για την πλήρωση των πέντε κενών θέσεων λήφθηκε στις 17/4/86. Με την απόφαση εκείνη είχαν επιλεγεί τα τέσσερα από τα πέντε ενδιαφερόμενα μέρη (εκτός της Ερατώ Κοζάκου-Μαρκουλλή) και ο αιτητής. Μετά την υποβολή της προσφυγής της κ. Ερατώ Κοζάκου-Μαρκουλλή 40

λή και μετά από γνωμάτευση του Γενικού Εισαγγελέα η απόφαση είχε ανακληθεί. Έρεισμα για την ανάκληση αποτέλεσε η συμβουλή εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα ως αποτέλεσμα της απόφασης της ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Republic v. Argyrides* (1987) 3 C.L.R. 1092.

Η επίδικη απόφαση λήφθηκε για την πλήρωση του κενού και κατέληξε στο διορισμό των ενδιαφερομένων μερών.

10 Στο πλαίσιο της έρευνάς τους για την επιλογή των διορισθη-  
σομένων η Ε.Δ.Υ. άκουσε τις απόψεις του Γενικού Διευθυντή  
του Υπουργείου Εξωτερικών κ. Α. Μαυρομιάτη, ο οποίος μετά  
15 από ορισμένες επεξηγήσεις για τον τρόπο και τις συνθήκες προ-  
συπογραφής ορισμένων εμπιστευτικών εκθέσεων του αιτητή και  
των ενδιαφερομένων μερών προέβη σε εκτίμηση της αξίας των  
υποψηφίων και υπέβαλε τις συστάσεις του για το διορισμό εκεί-  
νων που έκρινε ως τους καταλληλότερους. Ο κ. Μαυρομιάτης  
20 σύστησε για προαγωγή τα ενδιαφερόμενα μέρη, με εξαίρεση την  
κα. Κοζάκου-Μαρκουλλή, και τον αιτητή.

20 Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση της επίδικης απόφασης σε  
συνάρτηση με τους λόγους που προβάλλονται για την ακύρωση της,  
πρέπει να σημειώσουμε ότι η ανάκληση της αρχικής απόφασης της  
17/4/86 αποτελεί αντικείμενο άλλης προσφυγής η οποία εκκρεμεί  
25 ενώπιον του Εντίμου Δικαστή κ. Μαλαχτού (Προσφυγή αρ. 14/88).

Σε πρώτο στάδιο η Επιτροπή επισήμανε "ενδεικτικά" την επίδο-  
ση των έξι υποψηφίων, όπως διαφαίνεται στις τελευταίες δύο εμπι-  
στευτικές εκθέσεις, αγνοώντας, για τους σκοπούς αξιολόγησης, τις  
30 μετατροπές που έκαμε ο προσυπογράφων λειτουργός στις εμπι-  
στευτικές εκθέσεις του αιτητή και των ενδιαφερομένων μερών. Αμέ-  
σως μετά έκαμε αναφορά στην αρχαιότητα των υποψηφίων από την  
οποία προκύπτει η ουσιαστική ημερομηνία αρχαιότητάς τους. Στη  
συνέχεια η Επιτροπή προχώρησε, όπως αναγράφεται στο πρακτικό,  
35 στην τελική επιλογή με βάση "τα ενώπιόν της στοιχεία" χωρίς συ-  
γκεκριμένη αναφορά στα προσόντα των υποψηφίων που αποτελούν  
ένα από τους τρεις ουσιώδεις παράγοντες για τον προσδιορισμό  
των διεκδικήσεων τους για προαγωγή. Τέλος, επέλεξε τα ενδιαφε-  
ρόμενα μέρη χωρίς να αιτιολογήσει ειδικά την απόκλιση από τη σύ-  
40 σταση του Γενικού Διευθυντή όσον αφορά τον αιτητή.

Η θέση του αιτητή είναι ότι η Επιτροπή εσφαλμένα αγνόησε  
τις τροποποιήσεις των εμπιστευτικών εκθέσεων στις οποίες  
προέβη ο προσυπογράφων λειτουργός για τα έτη 1984 και 1985,

και ότι η απόφαση πάσχει λόγω παράλειψης της Επιτροπής να αιτιολογήσει, όπως επιβάλλει η νομολογία τη μη υιοθέτηση της σύστασης του Γενικού Διευθυντή για το διορισμό του αιτητή.

Ο ιδιαίτερος λόγος για τον οποίο προσβάλλεται ο διορισμός της κ. Κοζάκου-Μαρκουλλή, έγκειται στη νομικά εσφαλμένη, κατά την άποψη του αιτητή, απόφαση της Ε.Δ.Υ. ότι η εγκύκλιος 614 (που τροποποίησε την απόφαση 12655) με την οποία η απόκτηση μεταπτυχιακού τίτλου συνιστά πλασματική υπηρεσία για περίοδο μέχρι δύο ετών τυγχάνει εφαρμογής. Σύμφωνα με την εισήγηση του αιτητή η εγκύκλιος δεν εφαρμόζεται ενόψει των ειδικών ρυθμίσεων που προβλέπονται για την εξωτερική υπηρεσία στον Περί Εξωτερικών Υπηρεσιών της Δημοκρατίας Νόμο 1960 (Ν. 10/60), (όπως τροποποιήθηκαν συγκεκριμένα από τις διατάξεις του Ν. 19/80) και τους κανονισμούς που έχουν εκδοθεί βάσει των προνοιών του, (σχέδιο υπηρεσίας Κ.Δ.Π. 151 (20/6/80)).

Η λογική τάξη των πραγμάτων επιβάλλει την εξέταση των εγειρομένων θεμάτων με την εξής σειρά:

(α) Την εγκυρότητα της υποψηφιότητας της κας Μαρκουλλή, ειδικότερα κατά πόσο είχε την τετραετή υπηρεσία που προβλέπει το σχέδιο υπηρεσίας ως απαραίτητο προσόν για προαγωγή.

(β) Την ορθότητα της απόφασης της Ε.Δ.Υ. να παραγνωρίσει την αξιολόγηση του προσυπογράφοντα λειτουργού για την απόδοση του αιτητή στις εμπιστευτικές εκθέσεις για τα έτη 1984-1985, και

(γ) Τις επιπτώσεις από την παράλειψη των καθ' ων η αίτηση να αιτιολογήσουν ειδικά την μη υιοθέτηση της σύστασης του Γενικού Διευθυντή για το διορισμό του αιτητή.

Το νομικό καθεστώς των σχεδίων υπηρεσίας του προσωπικού του Υπουργείου των Εξωτερικών.

Παρά το νομοθετικό χαρακτήρα των σχεδίων υπηρεσίας παρέχεται εξουσία από το Σύνταγμα για τον καταρτισμό τους από την εκτελεστική εξουσία κατά παρέκκλιση της γενικής αρχής του διαχωρισμού των εξουσιών. Η ευθύνη του Υπουργικού Συμβουλίου για την στελέχωση και λειτουργία της Δημόσιας Υπηρεσίας παρέχει το δικαίωκό έρεισμα για την απόκλιση από το δόγμα του διαχωρισμού των εξουσιών.

5 Η εξουσία αυτή προκύπτει από τις διατάξεις των παραγράφων (α) και (δ) του άρθρ. 54 του Συντάγματος. Άλλη νομοθετική αρμοδιότητα η οποία παρέχεται στην εκτελεστική εξουσία από το ίδιο άρθρο είναι εκείνη η οποία προβλέπεται από την παράγραφο (ζ) του άρθρ. 54 για την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων "ως οι νόμοι ορίζουσιν". Οι εξουσίες του Υπουργικού Συμβουλίου για τον καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας και το δικαιοδοτικό πλαίσιο άσκησης τους προσδιορίστηκε από το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο στις υποθέσεις **Theodoros G. Papapetrou v. Republic**, 2 R.S.C.C. 61 και **Iter Ishin v. Republic**, 2 R.S.C.C. 16.

15 Η αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου για τη θέσπιση σχεδίων υπηρεσίας δεν καθιστά το Υπουργικό Συμβούλιο το μόνο φορέα άσκησης της εξουσίας αυτής. Η εξουσία αυτή είναι παράλληλη με την αρμοδιότητα της Βουλής να ρυθμίσει με οργανικό νόμο τα προαπαιτούμενα για την στελέχωση κλάδου της δημόσιας υπηρεσίας.

20 Η θέση αυτή προκύπτει τόσο από το συσχετισμό των διατάξεων του άρθρ. 54 και 61 του Συντάγματος όσο και από το σκεπτικό των πιο πάνω αποφάσεων. Όπου η διάρθρωση κλάδου της δημόσιας υπηρεσίας διέπεται από οργανικό νόμο οι ρυθμίσεις στις οποίες προβαίνει αποτελούν τη μόνη πηγή εξουσίας για τη στελέχωσή του.

25 Το πιο κάτω απόσπασμα από την απόφαση **Papapetrou** καθιστά σαφή τη θέση (α) ότι ενυπάρχει αρμοδιότητα στην Βουλή να ρυθμίσει με οργανικό νόμο τα προαπαιτούμενα για εισδοχή στη Δημόσια Υπηρεσία, και (β) ότι η ίδια εξουσία μπορεί να ασκηθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο όταν το θέμα δεν διέπεται από οργανικό νόμο:

30 "In the opinion of the Court, therefore, the Public Service Commission, in the absence of any organic law on the subject, is bound by all Schemes of Service relating to posts in the public service of the Republic which have either been expressly or impliedly approved by the Council of Ministers, ..."

35 Η ίδια θέση επιβεβαιώνεται στην υπόθεση **Ishin** (ανωτέρω, στη σελ. 18).

40 Στην προκείμενη περίπτωση το σχέδιο υπηρεσίας εκδόθηκε βάσει των διατάξεων και στο πλαίσιο των ρυθμίσεων που προβλέπει ο οργανικός νόμος που διέπει τη στελέχωση του Υπουργείου Εξωτερικών. Σύμφωνα με τις πρόνοιες του το σχέδιο υπηρεσίας καταρτίζε-

ται από το Υπουργικό Συμβούλιο και εγκρίνεται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων όπως καθορίζεται στο άρθρ. 8 του Ν. 10/60 (όπως τροποποιήθηκε). Η διαμόρφωση του σχεδίου υπηρεσίας από το Υπουργικό Συμβούλιο στο πλαίσιο του εξουσιοδοτικού νόμου συνιστά άσκηση δευτερογενούς νομοθετικής αρμοδιότητας η οποία ασκείται βάσει των προνοιών του άρθρ. 54(ζ) του Συντάγματος. (Βλ. *Police v. Hondrou and Another*, 3 R.S.C.C. 82). 5

Η εξουσία για τη θέσπιση δευτερογενούς νομοθεσίας δεν παρέχεται μόνο στο Υπουργικό Συμβούλιο αλλά τίθεται και υπό την έγκριση της Βουλής των Αντιπροσώπων. (Άρθρο 8 - Ν. 10/60). Η σύμπραξη του νομοθετικού σώματος στη θέσπιση των σχεδίων υπηρεσίας δε μεταβάλλει τον δευτερογενή τους χαρακτήρα όπως υποδεικνύεται σε μια από τις αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *President of the Republic v. House of Representatives* (1986) 3 C.L.R. 1159. Ο Ν. 10/60 αποτελεί οργανικό νόμο ο οποίος διέπει αποκλειστικά τη στελέχωση της εξωτερικής υπηρεσίας της Δημοκρατίας. Για τους άλλους κλάδους της υπηρεσίας ισχύουν οι διατάξεις του Περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμου (Ν. 33/67). Σε αντίθεση με τις πρόνοιες του Ν. 10/60 ο Ν. 33/67 παρέχει εξουσία για τον καταρτισμό των σχεδίων υπηρεσίας αποκλειστικά στο Υπουργικό Συμβούλιο. (βλ. άρθρ. 29 του Ν. 33/67 και Ν. 48/86). 10  
15  
20

Η φύση και τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των σχεδίων υπηρεσίας που εγκρίνονται βάσει των διατάξεων του άρθρ. 29, Ν 38/67, αναλύονται στην υπόθεση *Pankyrios Syntechnia Dimosion Ypallilon and Others v. Republic* (1978) 3 C.L.R. 27. 25

Παρά τη γενικότητα του όρου "δημόσια υπηρεσία" στο άρθρο 2 του Ν. 33/67 και τη χρονολογικά μεταγενέστερη θέσπιση της νομοθεσίας αυτής οι πρόνοιές της δεν καταργούν ούτε μεταβάλλουν τις διατάξεις του Ν. 10/60 ως προς τη στελέχωση της εξωτερικής υπηρεσίας λόγω του εξειδικευμένου θέματος που πραγματεύεται ο Ν. 10/60 και της αρχής της ερμηνείας των νόμων γνωστής με το λατινικό όρο "Generalia Specialibus non derogant". Νομοθεσία γενικού περιεχομένου δεν καταργεί ούτε τροποποιεί τις διατάξεις προγενέστερης ειδικής νομοθεσίας εκτός εάν τούτο προβλέπεται ρητά στο νόμο. Η αρχή αυτή αποτελεί βασικό κανόνα της ερμηνείας των νόμων όπως αναγνωρίστηκε στην υπόθεση *Vassiliko Cement Works Ltd v. Ioannis Lambrou Violaris* (1975) 1 C.L.R. 256. Συνεπώς οι διατάξεις του Ν. 33/67 άφησαν ανεπηρέαστο το νομικό καθεστώς που προβλέπεται στο Ν. 10/60 για τη στελέχωση της εξωτερικής υπηρεσίας. 30  
35  
40

Η πιο πάνω ανάλυση κρίθηκε αναγκαία για να προσδιοριστεί το πλαίσιο εφαρμογής της εγκυκλίου 614 και να αποφασιστεί αν η πλασματική υπηρεσία (λόγω προσόντων) που προβλέπει ισχύει και στην εξωτερική υπηρεσία. Η εγκύκλιος και οι επιπτώσεις της

5 εξετάστηκαν στην *Republic v. Miltiadous* (1989) 3(A) C.L.R. 132 και *Πάντης v. Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας* (1989) 3(Γ) Α.Α.Δ. 1438. Εκ πρώτης όψεως η εγκύκλιος 614 έχει καθολικό χαρακτήρα και αποβλέπει στην τροποποίηση των υφιστάμενων σχεδίων υπηρεσίας με την προσθήκη των όρων που περιέχονται σ' αυτή.

10 Το άμεσο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι αν οι πρόνοιες της επηρεάζουν και το επίμαχο σχέδιο υπηρεσίας που θεσπίστηκε με την Κ.Δ.Π. 151/80. Η απάντηση είναι καταφανώς αρνητική. Η ακτίνα εφαρμογής της εγκυκλίου 614 επεκτείνεται σ' όλα τα

15 σχέδια υπηρεσίας που είχε εκδώσει το Υπουργικό Συμβούλιο είτε βάσει των διατάξεων του Ν. 33/67 ή προγενέστερα βάσει του άρθρ. 54 (α) (δ) του Συντάγματος. Κάθε εισήγηση ότι η εγκύκλιος 614 καλύπτει και σχέδια που εγκρίθηκαν βάσει του Ν. 10/60 προσκρούει στην αρχή ότι δευτερογενής νομοθεσία μπορεί να εκδοθεί μόνο στο

20 πλαίσιο του εξουσιοδοτικού νόμου και σε αυστηρή συμμόρφωση με τις διατάξεις του. (Βλ. μεταξύ άλλων *Malachtou v. Attorney-General* (1981) 1 C.L.R. 543). Διαφορετικά θα αναγνωρίζαμε δικαίωμα στο Υπουργικό Συμβούλιο να υπερακοντίζει με αποφάσεις του τις διατάξεις οργανικών νόμων, θέση νομικά ανεδαφική.

25 Την ίδια θέση προφανώς ασπάζονται και οι αρχές γιατί με μεταγενέστερη πράξη Κ.Δ.Π. 81/89 επιδίωξαν την τροποποίηση του σχεδίου υπηρεσίας με την συμπερίληψη των προνοιών της εγκυκλίου 614 σύμφωνα με τις δικαιοδοτικές πρόνοιες του Ν. 10/60.

30 Καταλήγω ότι η εγκύκλιος 614 άφησε αμετάβλητα τα προσόντα τα οποία καθορίζει η Κ.Δ.Π. 151/80 για προαγωγή στη θέση Γραμματέα Β ή Υποπροξένου στην εξωτερική υπηρεσία της Δημοκρατίας, δηλαδή τετραετής υπηρεσία στην αμέσως κατώτερη

35 θέση, στη θέση Ακολούθου.

Η υπηρεσία της κας Μαρκουλλή περιοριζόταν σε δύο έτη και 2 μήνες, συνεπώς δεν κατείχε τα προσόντα για διορισμό στην πληρούμενη θέση. Αναπόφευκτα ο διορισμός της πρέπει να ακυρωθεί.

#### 40 Εμπιστευτικές εκθέσεις αιτητή - 1984-1985.

Οι εμπιστευτικές εκθέσεις αποτελούν το κύριο μέσο για την αξιολόγηση της επίδοσης, της αξίας και της προσήλωσης των δημοσίων



υπαλλήλων στην υπηρεσία. Ο τρόπος και τα μέσα αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων ανάγονται στην κανονιστική αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο καταρτισμός των εμπιστευτικών εκθέσεων ρυθμίζεται και διέπεται από τις διατάξεις της εγκυκλίου 491. Ο κανονιστικός χαρακτήρας της εγκυκλίου έχει αναγνωριστεί από το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση **Argyrides** (ανωτέρω). 5

Οι διατάξεις της εγκυκλίου όπως και εκείνες κάθε άλλης νομοθετικής πρόνοιας που καθορίζει τους τύπους και τα μέσα για την άσκηση της διοικητικής λειτουργίας αποτελούν ουσιώδες στοιχείο για την έγκυρη άσκηση της εξουσίας, εκτός εάν ο τύπος ο οποίος προβλέπεται είναι εξ αντικειμένου επουσιώδης. (Βλ. μεταξύ άλλων **Papatryfonos v. Republic** (1987) 3 C.L.R. 1882). 10

Η εμπιστευτική έκθεση αποτελεί ενιαία διοικητική πράξη η οποία δεν επιδέχεται διάσπαση. Η αξιολόγηση υποδιαιρείται σε δυο εξίσου ουσιώδη μέρη, στην αξιολόγηση του αξιολογούντος λειτουργού (που έχει άμεση επίβλεψη της εργασίας του κρινομένου) και εκείνη του προσυπογράφοντος λειτουργού (που φέρει ευθύνη για τη λειτουργία του τμήματος). 15 20

Η Ε.Δ.Υ. αγνόησε τις απόψεις του προσυπογράφοντος λειτουργού (του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου) για τον αιτητή για τα έτη 1984 - 1985 επειδή δεν είχε προηγηθεί συνεννόηση, όπως προβλέπεται στον κανόνα 9 της εγκυκλίου 491, με τον αξιολογούντα λειτουργό. Δεύτερο αποφάσισε να δεχθεί τις εκθέσεις ως έκφραση της αξίας των υπηρεσιών του αιτητή με βάση μόνον την αξιολόγηση του αξιολογούντος λειτουργού. Η πρώτη απόφαση ήταν για πραγματικούς και η δεύτερη για νομικούς λόγους εσφαλμένη. 25 30

Όπως διευκρίνισε και προφορικά ο κ. Μαυρομμάτης ενώπιον της Ε.Δ.Υ. προηγήθηκε τηλεφωνική συνεννόηση με τον αξιολογούντα λειτουργό, τον Πρόεδρο της Κύπρου στη Ρώμη, πριν προβεί στη δική του αξιολόγηση. Οι πρόνοιες του Κ. 9 δεν απαιτούν απαραίτητα προσωπική ανταλλαγή απόψεων πριν τη διατύπωση των τελικών θέσεων του προσυπογράφοντα λειτουργού. Στην προκείμενη περίπτωση η προσωπική συνεννόηση ήταν πρακτικά αδύνατη ενόψει της παραμονής του αξιολογούντος λειτουργού στο εξωτερικό. Οι λόγοι για τους οποίους η αξιολόγηση του κ. Μαυρομμάτη διαφοροποιείται απ' εκείνη του κ. Κυπριανού προσδιορίζονται από τον ίδιο στις εμπιστευτικές εκθέσεις. Κατά την εκτίμηση του Γενικού Διευθυντή ο αιτητής ήταν εξαιρετος υπάλληλος. Η παράλειψη του Γενικού Διευθυντή να σημειώσει στις εκθέσεις το γεγονός της προσυνεννόησης, σε αντίθεση με τη μη ύπαρξή της, 35 40

αποτελεί επουσιώδες στοιχείο επειδή αδιαμφισβήτητα αφήνει ανεπηρέαστη την ουσία του θέματος. (Βλ. *Karpasitis v. Republic* (1986) 3 C.L.R. 1617 και *Κωνσταντινίδης ν. Δημοκρατίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 455).

5

Στην απόφαση της ολομέλειας *Sekkides v. Republic* (1988) 3(C) C.L.R. 2136, διευκρινίζεται ότι παρέκκλιση από τις πρόνοιες του Κ. 9 δε συνεπάγεται αυτόματα ούτε την ακυρότητα της εμπιστευτικής έκθεσης ή της πράξης που βασίζεται σ' αυτή.

10

Κρίνω ότι η απόφαση της Ε.Δ.Υ. να αγνοήσει την αξιολόγηση του προσυπογράφοντος λειτουργού ήταν εσφαλμένη. Το σφάλμα είχε άμεσες και ουσιαστικές επιπτώσεις στον προσδιορισμό της αξίας και απόδοσης του αιτητή, γεγονός που οδήγησε την Ε.Δ.Υ. να λειτουργήσει κάτω από το φάσμα πλάνης ως προς την αξία του.

15

Εξίσου εσφαλμένη ήταν η απόφαση της Ε.Δ.Υ. να συμπεριλάβει στα στοιχεία κρίσεως του αιτητή τις εμπιστευτικές εκθέσεις για τα έτη 1984 - 1985 χωρίς τη συμπλήρωσή τους με την αξιολόγηση του προσυπογράφοντος λειτουργού. Όπως υποδεικνύεται στην πρόσφατη απόφαση *Στυλιανού και Άλλος ν. Δημοκρατίας* (1989) 3(Δ) Α.Α.Δ. 2802 "η εμπιστευτική έκθεση συνιστά ενιαία διοικητική πράξη η οποία δεν επιδέχεται διάσπαση". Η αξιολόγηση του προσυπογράφοντος λειτουργού αποτελεί ένα από τα δυο συστατικά στοιχεία της εμπιστευτικής έκθεσης. Χωρίς τη συνάρτηση και των δύο αυτών μερών, δε στοιχειοθετείται εμπιστευτική έκθεση κατά την έννοια της εγκυκλίου 491. Η αξιολόγηση και μόνον δημοσίου υπαλλήλου από τον αξιολογούντα λειτουργό δεν ανταποκρίνεται στην εμπιστευτική έκθεση που προβλέπει η εγκύκλιος 491. Συνεπώς η απόφαση της Ε.Δ.Υ. να τη συμπεριλάβει στις εμπιστευτικές εκθέσεις που έλαβε υπόψη για τον προσδιορισμό της αξίας των υποψηφίων ήταν νομικά εσφαλμένη.

20

25

30

35

Η απόφαση της Ε.Δ.Υ. να αγνοήσει την αξιολόγηση του προσυπογράφοντα λειτουργού, μετέβαλε ουσιαστικά τα στοιχεία για την αξία του αιτητή και περιόρισε τις διεκδικήσεις του για προαγωγή.

40

Καταλήγουμε ότι πρέπει να ακυρωθεί ο διορισμός όλων των ενδιαφερομένων μερών λόγω πλάνης των καθ' ων η αίτηση ως προς τα ουσιαστικά στοιχεία της αξίας του αιτητή. Η απόφαση όμως υπόκειται σε ακύρωση και για ένα πρόσθετο λόγο, την παράλειψη της Ε.Δ.Υ. να αιτιολογήσει την απόκλισή της από τις συστάσεις του Γενικού Διευθυντή.

Παράλειψη αιτιολόγησης παρέκκλισης από τη σύσταση του Γενικού Διευθυντή.

Η σύσταση του αρμόδιου Τμηματάρχη για την επιλογή των διορισθεισομένων αποτελεί όπως έχει επανειλημμένα διακηρυχθεί ανεξάρτητο ουσιαστικό παράγοντα προσδιοριστικό της αξίας των υποψηφίων (Βλ. μεταξύ άλλων *Spanos v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 1826 και *Παπανδρέου v. Δημοκρατίας* (1989) 3(B) Α.Α.Δ. 54, τόσο σημαντικό ώστε να απαιτείται ειδική αιτιολόγηση για κάθε απόκλιση από αυτή. (Βλ. μεταξύ άλλων *Makrides and Another v. Republic* (1983) 3 C.L.R. 622, *Republic v. Harris* (1985) 3 C.L.R. 106 και *Παπανδρέου v. Δημοκρατίας* (ανωτέρω)).

Στην υπό εκδίκαση υπόθεση η παράλειψη των καθ' ων η αίτηση να αιτιολογήσουν τη μη υιοθέτηση της σύστασης του Γενικού Διευθυντή ήταν απόλυτη. Η διαπίστωση αυτή συνιστά πρόσθετο λόγο για την ακύρωση της επίδικης απόφασης.

Για τους πύο πάνω λόγους η απόφαση για το διορισμό των τεσσάρων ενδιαφερομένων μερών ακυρώνεται στο σύνολό της βάσει των διατάξεων του άρθρου 146.4(β) του Συντάγματος. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*