

7 Απριλίου, 1994

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΕΛΠΙΔΟΦΟΡΟΣ ΑΛΒΑΝΗ,

Αιτητής,

v.

ΑΡΧΗΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΥΠΡΟΥ,

Καθ' ης η αίτηση

(Υπόθεση Αρ. 745/92)

Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου — Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου —
Υπάλληλοι — Σύνταξη εκθέσεων για την υπηρεσιακή ικανότητα των
υπαλλήλων — Υποχρέωση που επιβάλλει ο περί Νομικών Προσώπων
5 Δημοσίου Δικαίου (Αξιολόγηση, Ελευθερία Εκφρασης Γνώμης και Πολιτικά Δικαιώματα Υπαλλήλων) Νόμος του 1990 (Ν. 155/90) — Η επίκληση του Καν. 24(5) των Περί Προσωπικού της Α.Τ.Η.Κ. Γενικών Κανονισμών 1982-1990, για παροχή πληροφοριών από τους προϊσταμένους των υποψηφίων, δεν μπορεί να υποκαταστήσει την υποχρέωση αυτή.

10

Ο αιτητής προσέβαλε με την προσφυγή του την απόφαση των καθ'ων η αίτηση με την οποία προήγαγαν το ενδιαφερόμενο μέρος, αντί του ιδίου, στη θέση υποδιευθυντή τεχνικών υπηρεσιών.

15

Το κυριότερο επιχείρημα του δικηγόρου του αιτητή προς υποστήριξη της προσφυγής, ήταν η ύπαρξη παρανομίας και νομικής και πραγματικής πλάνης, καθ' ότι δεν συντάχθηκαν υπηρεσιακές εκθέσεις για τους υπαλλήλους για τα έτη 1990 μέχρι και 1992 και αντ' αυτού ζητήθηκαν πληροφορίες από τους προϊσταμένους των υποψηφίων βάσει του Καν. 24(5) των περί Προσωπικού της Α.Τ.Η.Κ. Γενικών Κανονισμών 1982 έως 1990.

20

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

Το Άρθρο 3 του Περί Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Αξιολόγηση, Ελευθερία Έκφρασης Γνώμης και Πολιτικά Δικαιώματα Υπαλλήλων) Νόμου (Ν. 155/90) αποβλέπει στην εξομοίωση των διαδικασιών που διέπουν τις προαγωγές στους ημικρατικούς οργανισμούς και τη δημόσια υπηρεσία. Το εδ. 1 του άρθρ. 3 επιβάλλει σαφή υποχρέωση για τον καταρτισμό υπηρεσιακών εκθέσεων των υπαλλήλων. Προσδιορίζοντας μάλιστα ότι συντάσσονται κατά τον καθορισμένο τρόπο.

5

Σύμφωνα με τις ερμηνευτικές διατάξεις του Άρθρου 2 “καθορισμένος” σημαίνει “καθορισμένο με κανονισμούς που εκδίδονται σύμφωνα με τις διατάξεις των οικείων νόμων ...”. Η αναγκαιότητα ύπαρξης υπηρεσιακών εκθέσεων, ενισχύεται από τους παραπάνω ισχύοντες γενικούς κανονισμούς που θεσπίστηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του οικείου νόμου. Πρόκειται για τον Καν. 23(4) των Περί Προσωπικού της Α.ΤΗ.Κ. Γενικών Κανονισμών του 1982-1990 που προνοεί για ετήσια “φύλλα προαγωγής”, τον τύπο και σύνταξη των οποίων από υπηρεσιακά όργανα αποφασίζει το διοικητικό συμβούλιο. Ακόμη με βάση τον Καν. 10(7) οι προαγωγές διενεργούνται “με βάση την υπηρεσιακή επίδοση και απόδοση των υποψηφίων ... όπως προκύπτει από τα στοιχεία του προσωπικού τους φακέλου, τα φύλλα ποιότητας και φύλλα προαγωγής.”

10

15

20

Ο Καν. 24(5) δεν εισάγει υπαλλακτικό τρόπο αξιολόγησης, αλλά παρέχει δικαίωμα στο Συμβούλιο Προσωπικού να ζητά, όποτε το κρίνει αναγκαίο, πληροφορίες και διευκρινίσεις, που μπορεί να είναι και έγγραφα από τους προϊστάμενους. Η υποχρέωση όμως για σύνταξη εκθέσεων που εκπορεύεται κατηγορηματικά από τις νομικές διατάξεις, δεν αλλοιώνεται. Γιατί δίνουν το στίγμα της καταλληλότητας για προαγωγή. Ο φόρτος εργασίας, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να προβληθεί σαν δικαιολογία για την εκτροπή από τις επιταγές του Νόμου και των Κανονισμών.

25

30

Τέλος, οι ενέργειες και κρίσεις του Συμβουλίου Προσωπικού δεν μπορούν να διαχωρισθούν από την απόφαση της Αρχής, γιατί αποτελούσαν ένα από τα κύρια ερείσματα για τη λήψη της επίδικης απόφασης. Ανεξάρτητα όμως από αυτό, ήταν χρέος του ίδιου του διοικητικού συμβουλίου, να μεριμνήσει έτσι ώστε να έχει στη διάθεσή του αξιολογήσεις σύμφωνα με το Νόμο.

35

40

Σημειώθηκε εδώ παράβαση Νόμου. Αυτό είναι το συμπέρασμα του Δικαστηρίου. Εν πάση περιπτώσει η εσφαλμένη ερμηνεία του Νόμου από το Συμβούλιο Προσωπικού και την Αρχή, ότι, δηλαδή, ήταν δύνατη η αναπλήρωση του κενού από την απουσία των εμπιστευτικών εκθέ-

σεων, με προσφυγή στον Καν. 24(5), αποτελεί λόγο για να γίνει δεκτή η αίτηση.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.

5

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Alvanis v. Cyprus Telecommunications Authority (1985) 3 C.L.R. 2695,

10 *P.I.Κ. κ.ά. ν. Καραγιώργη κ.ά. (1991) 3 Α.Α.Δ. 159,*

Γεωργιάδης ν. Α.ΤΗ.Κ. (1993) 4 Α.Α.Δ. 319,

Αρσαλίδης ν. Α.ΤΗ.Κ. (1993) 4 Α.Α.Δ. 1441,

15

Σάββα ν. Αρχής Λιμένων Κύπρου (1990) 3 Α.Α.Δ. 801.

Προσφυγή.

20 Προσφυγή εναντίον της απόφασης της καθ' ης η αίτηση Αρχή με την οποία προάχθηκε το ενδιαφερόμενο μέρος στη θέση Υποδιευθυντή Τεχνικών Υπηρεσιών (ανάπτυξη ενσύρματου δικτύου), αντί του αιτητή.

25 *Α. Λαδάς, για τον Αιτητή*

Κ. Χ'Ιωάννου, για την Καθ' ης η αίτηση.

Cur. adv. vult.

30

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Με απόφαση του διοικητικού της συμβουλίου ημερ. 21/7/92, που κοινοποίησε με εγκύκλιο την επομένη, η καθής η αίτηση Αρχή έδωσε προαγωγή, από 21/4/92, στον ενδιαφερόμενο Στυλιανό Ιωακείμ, ο οποίος κατέλαβε τη θέση υποδιευθυντή τεχνικών υπηρεσιών (ανάπτυξη ενσύρματου δικτύου). Ο αιτητής, που συμπεριλήφθηκε στους 15 υπαλλήλους που επιλέγησαν αρχικά από το Συμβούλιο Προσωπικού (Σ.Π.) σαν κάτοχος των ελάχιστων ειδικών προσόντων που προβλέπουν οι σχετικοί κανονισμοί για τέτοια θέση, προσβάλλει με την υπό κρίση αίτηση το κύρος της απόφασης.

40

Ας σημειωθεί ότι ο αιτητής δεν προωθήθηκε στην επόμενη φάση αξιολόγησης, που ο κατάλογος περιορίστηκε στους 7. Αντίθετα ο ενδιαφερόμενος τοποθετήθηκε πρώτος μεταξύ των τριών επικρατέστερων τους οποίους σύστησε για την προαγωγή, κατά την τελική

φάση των διαβουλεύσεών του, το Συμβούλιο Προσωπικού. Πριν από τη λήψη της οριστικής απόφασης η Αρχή κάλεσε σε προσωπική συνέντευξη και τον αιτητή, αλλά ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος είχε και τη σύσταση του γενικού διευθυντή, εξασφάλισε το διορισμό για τους λόγους που εξειδικεύονται στην επίδικη απόφαση.

5

Από την πρώτη κιόλας συνεδρίασή του στις 19/5/92 το Σ.Π. διαπίστωσε ότι δεν είχαν ακόμη ετοιμαστεί τα φύλλα ποιότητας/προαγωγής για την περίοδο από 2/7/90 μέχρι 21/4/92. Αυτό σημαίνει πως δεν υπήρχαν οι εκθέσεις για την υπηρεσιακή ικανότητα των υπαλλήλων για τα χρόνια 1990 και 1991. Παρεμβάλλω ότι ο δικηγόρος της Αρχής ισχυρίστηκε ότι στον προσωπικό φάκελο του αιτητή υπήρχαν όλες οι υπηρεσιακές του εκθέσεις τόσο για το έτος 1990 όσο και για το έτος 1991, αλλά είναι φανερό από τον έλεγχο των φακέλων πως ήταν καταχωρημένες στον προσωπικό φάκελό του η έκθεση για το έτος 1990, η οποία όμως κατά τον ουσιώδη χρόνο δεν ήταν ενώπιον της Αρχής, ενώ η έκθεση που αφορούσε το έτος 1991 δεν είχε ακόμη συνταχθεί και/ή καταχωρηθεί στο σχετικό φάκελο του αιτητή. Ο λόγος γιαυτό ήταν, όπως μνημονεύεται στα πρακτικά του Σ.Π., ότι το προσωπικό δεν αξιολογήθηκε “με βάση το νέο έντυπο που προβλέπεται από το Νόμο 155/90”. Για την παραπάνω περίοδο το Σ.Π. αρκέστηκε να ζητήσει από τους προϊστάμενους των υποψηφίων, με βάση τον Καν. 24(5) των περί Προσωπικού της Α.ΤΗ.Κ. Γενικών Κανονισμών 1982 έως 1990, να του παράσχουν πληροφορίες για την απόδοση και επίδοση των υποψηφίων κρισταμένων τους.

10

15

20

25

Ορμώμενος από το στοιχείο αυτό, ο δικηγόρος του αιτητή εισήχθηκε ουσιαστικά ότι η επίδικη πράξη πάσχει από παρανομία και ότι ήταν προϊόν νομικής και πραγματικής πλάνης. Κατά την άποψή του ο Καν. 24(5) απλώς παρέχει δικαίωμα στο Σ.Π. να παίρνει συμπληρωματικές πληροφορίες ή στοιχεία από προϊστάμενους υπαλλήλων. Δεν υποκαθιστά όμως τις πρόνοιες του περί Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Αξιολόγηση, Ελευθερία Έκφρασης Γνώμης και Πολιτικά Δικαιώματα Υπαλλήλων) Νόμου του 1990 (Ν.155/90), αναφορικά με τις υπηρεσιακές εκθέσεις του προσωπικού. Η ουσία της εισήγησης είναι ότι η επίκληση του Καν. 24(5) δεν μπορεί να υποκαταστήσει την υποχρέωση για σύνταξη υπηρεσιακών εκθέσεων των υπαλλήλων, την οποία επιβάλλει ο νόμος.

30

35

40

Η αντίκρουση της θέσης αυτής βασίστηκε στις παρακάτω σκέψεις: ότι σε θέματα προαγωγών το Σ.Π. δεν έχει αποφασιστική αλλά συμβουλευτική αρμοδιότητα: ότι τούτο έλαβε υπόψη όλα τα στοιχεία που ήταν συγκεντρωμένα στο φάκελο κάθε υποψηφίου ότι η

5 ενημέρωση από τους προϊσταμένους ήταν καθόλα νόμιμη και έγινε μέσα στα θεσμοθετημένα πλαίσια [Καν. 24(5)]· και ότι η Αρχή, που σύμφωνα με τον Καν. 23(4) και την υπόθεση *Αλβάνη ν. Α.ΤΗ.Κ.* (1985) 3 Α.Α.Δ. 2695, έχει εξουσία για προπαρασκευή του τύπου των εκθέσεων και μπορεί να ορίσει τα υπηρεσιακά όργανα που θα έχουν την ευθύνη της ετοιμασίας τους, είχε άλλες προτεραιότητες.

10 Αυτό το τελευταίο έφερε στο προσκήνιο τη γνωστή απόφαση *Ρ.Ι.Κ. και Άλλοι ν. Καραγιώργη και Άλλων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, που αφορούσε τη συγκρότηση του διοικητικού συμβουλίου της Αρχής. Ο δικηγόρος της Αρχής ανέφερε στην αγόρευσή του ότι κατά το χρόνο θέσπισης του Ν. 155/90 και μετέπειτα η Αρχή ήταν απασχολημένη με την αποκατάσταση της νομιμότητας των ενεργειών και αποφάσεών της που λήφθηκαν ενόσω λειτουργούσε υπό αντισυνταγματική συγκρότηση.

15 Περαιτέρω ο συνήγορος εισηγήθηκε, βασιζόμενος στην απόφαση *Γεωργιάδης ν. Α.ΤΗ.Κ.* (1993) 4 Α.Α.Δ. 319, ότι το κενό που δημιουργήθηκε από τη λήψη των εκθέσεων καλύφθηκε από τις διευκρινίσεις και πληροφορίες των προϊσταμένων. Και τελειώνοντας με αυτό το λόγο ακύρωσης είπε ότι δεν υφίσταται νομική υποχρέωση καταχώρησης των υπηρεσιακών εκθέσεων στους προσωπικούς φακέλους των υποψηφίων πριν την προαγωγή, πρόταση για την οποία χρησιμοποίησε την απόφαση στην *Αρσαλίδης ν. Α.ΤΗ.Κ.* (1993) 4
25 Α.Α.Δ. 1441.

30 Το άρθρο 3 του Ν. 155/90 αποβλέπει στην εξομίωση των διαδικασιών που διέπουν τις προαγωγές στους ημικρατικούς οργανισμούς και τη δημόσια υπηρεσία. Το εδ. 1 του άρθρου 3 επιβάλλει σαφή υποχρέωση για τον καταρτισμό υπηρεσιακών εκθέσεων των υπαλλήλων. Προσδιορίζοντας μάλιστα ότι συντάσσονται κατά τον καθορισμένο τρόπο. Το εδ. 2 ουσιαστικά καταργεί την εμπιστευτικότητα των εκθέσεων προβλέποντας για κοινοποίησή τους στους ίδιους τους υπαλλήλους:

35 “3(1) Ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάταξη στους οικείους νόμους ή σε Κανονισμούς που έγιναν με βάση αυτούς και αφού τηρηθούν οι διατάξεις του άρθρου αυτού, για όλους τους υπαλλήλους συντάσσονται Υπηρεσιακές Εκθέσεις κατά τον καθορισμένο τρόπο και χρόνο.

40 (2) Οι Υπηρεσιακές Εκθέσεις συντάσσονται, όπου τούτο είναι δυνατόν, από τριμελή ομάδα αξιολόγησης και κοινοποιούνται μετά τη σύνταξή τους στους υπαλλήλους που αφορούν.”

Σύμφωνα με τις ερμηνευτικές διατάξεις του άρθρ. 2 “καθορισμένος” σημαίνει “καθορισμένο με κανονισμούς που εκδίδονται σύμφωνα με τις διατάξεις των οικείων νόμων...”. Η αναγκαιότητα ύπαρξης υπηρεσιακών εκθέσεων ενισχύεται από τους παραπάνω ισχύοντες γενικούς κανονισμούς που θεσπίστηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του οικείου νόμου. Πρόκειται για τον Καν. 23(4) που προνοεί για ετήσια “φύλλα προαγωγής”, τον τύπο και σύνταξη των οποίων από υπηρεσιακά όργανα αποφασίζει το διοικητικό συμβούλιο. Ακόμη με βάση τον Καν. 10(7) οι προαγωγές διενεργούνται “με βάση την υπηρεσιακή επίδοση και απόδοση των υποψηφίων όπως προκύπτει από τα στοιχεία του προσωπικού τους φακέλου, τα φύλλα ποιότητας και φύλλα προαγωγής”.

Η υπόθεση **Αλβάνη**, ανωτέρω, καταδεικνύει το επάναγκες τέτοιων εκθέσεων στις προαγωγές. Στη σελ. 2701 διαβάζουμε το εξής σχετικό:

“The preparation and content of confidential reports was an essential formality for the promotion of personnel of the Authority.”

Και σε άλλο απόσπασμα από την ίδια σελίδα αποκαλύπτεται πόσο θεμελιώδη είναι η σπουδαιότητά τους στη διαδικασία προαγωγής.

“Confidential reports envisaged by reg. 23(4) were, as may be gathered from the provisions of reg. 10(9), an essential source of information for the evaluation of the services of an officer for promotion purposes. As in the case of the Civil Service confidential reports constitute an important guide to the value of the services of the personnel of the Authority.”

Κατά την άποψή μου η υπόθεση αυτή δεν υποστηρίζει τις θέσεις της Αρχής. Το ίδιο συμβαίνει με τη **Γεωργιάδης**, ανωτέρω. Για τον απλό λόγο πως ο αιτητής εκεί εγκατέλειψε το λόγο ακυρότητας που πρόβαλε για ανυπαρξία εκθέσεων προόδου για ορισμένη περίοδο. Αυτό οφειλόταν στο ότι ο αιτητής πείστηκε ότι υπήρχε αντικειμενική αδυναμία για την ετοιμασία τους. Υπό αυτές τις συνθήκες όμως δεν συνάγεται αρχή δικαίου ότι η έλλειψη εκθέσεων μπορεί να παραγνωρίζεται. Η ειδοποιός διαφορά με την **Αρσαλίδης**, ανωτέρω, είναι πως σε εκείνη την υπόθεση είχαν ετοιμαστεί οι εκθέσεις, αλλά κριθήκαν άκυρες. Είναι φανερό ότι η νομολογία δε συμμερίζεται τις θέσεις που εξέθεσε ο δικηγόρος της Αρχής.

Η γνώμη μου είναι ότι ο Καν. 24(5) δεν εισάγει υπαλλακτικό τρό-

πο αξιολόγησης, αλλά παρέχει δικαίωμα στο Σ.Π. να ζητά, όποτε το κρίνει αναγκαίο, πληροφορίες και διευκρινίσεις που μπορεί να είναι και έγγραφες από τους προϊσταμένους. Η υποχρέωση όμως για σύνταξη εκθέσεων που εκπορεύεται κατηγορηματικά από τις νομικές διατάξεις, δεν αλλοιώνεται. Γιατί δίνουν το στίγμα της καταλληλότητας για προαγωγή. Ο φόρτος εργασίας, που δυνατό να δημιουργήσει η απόφαση **Καραγιώργη**, σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να προβληθεί σαν δικαιολογία για την εκτροπή από τις επιταγές του νόμου και των κανονισμών.

10

Η απόφαση στη **Λίξα Σάββα ν. Αρχής Λιμένων Κύπρου** (1990) 3 Α.Α.Δ. 801, δεν είναι ενισχυτική των θέσεων του δικηγόρου της Αρχής. Εκεί υπήρχε η έκθεση, αλλά επρόκειτο για διϊστάμενες απόψεις μεταξύ αξιολογητή και προσυπογράφοντος την έκθεση. Αφού η Αρχή διερεύνησε το θέμα απέδωσε βαρύτητα στην εκτίμηση του αξιολογούντος λειτουργού που είχε και την άμεση εποπτεία των υποψηφίων. Επομένως το θέμα της απόφασης ήταν εντελώς διαφορετικής κψής με το κρινόμενο.

15

Τέλος, οι ενέργειες και κρίσεις του Σ.Π. δεν μπορούν να διαχωρισθούν από την απόφαση της Αρχής, όπως πρότεινε ο δικηγόρος της, γιατί αποτελούσαν ένα από τα κύρια ερείσματα για τη λήψη της επίδικης απόφασης. Ανεξάρτητα όμως από αυτό ήταν χρέος του ίδιου του διοικητικού συμβουλίου να μεριμνήσει έτσι ώστε να έχει στη διάθεσή του αξιολογήσεις σύμφωνα με το νόμο.

25

Σημειώθηκε εδώ παράβαση νόμου. Αυτό είναι το συμπέρασμά μου. Εν πάση περιπτώσει η εσφαλμένη ερμηνεία του νόμου από το Σ.Π. και την Αρχή ότι, δηλαδή, ήταν δυνατή η αναπλήρωση του κενού από την απουσία των εμπιστευτικών εκθέσεων με προσφυγή στον Καν. 24(5), αποτελεί λόγο για να γίνει δεκτή η αίτηση. Έτσι δε χρειάζεται να εξεταστούν οι υπόλοιποι ισχυρισμοί του αιτητή.

30

Η επίδικη απόφαση ανυρώνεται με έξοδα σε βάρος της Αρχής.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.