

19/9/2017

Μιχάλη Σιριβιανό
Πρόεδρο ΣΑΠ-ΤΕΠΑΚ

Αγαπητέ κ. Σιριβιανέ,

Αναφορικά με την νομιμότητα της εκχώρησης των εξουσιών του Ελέγχοντα Λειτουργού στα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού του ΤΕΠΑΚ

Αναφέρομαι στο πιο πάνω ζήτημα και σε συνέχεια της επιστολής σας παραθέτω τις απόψεις μου κατωτέρω.

Ο ορισμός του Ελέγχοντος Λειτουργού περιλαμβάνεται στον περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμος 20(Ι)2014, άρθρο 13 στο οποίο ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι:

(1) Οι Ελέγχοντες Λειτουργοί ορίζονται στον εκάστοτε περί Προϋπολογισμού Νόμο.

(2) Ο Ελέγχων Λειτουργός –

(α) εκτελεί τα καθήκοντα που προβλέπονται στον περί της Διαχείρισης των Εσόδων και Δαπανών και του Λογιστικού της Δημοκρατίας Νόμο, όπως αυτός εκάστοτε τροποποιείται ή αντικαθίσταται, και οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα του ανατίθενται από τον προϊστάμενο του οικονομικού φορέα·

(β) μεριμνά για την έγκαιρη είσπραξη των εσόδων του υπουργείου του και των τμημάτων του, με βάση τις διατάξεις του παρόντος Νόμου και οποιουδήποτε άλλου νόμου·.....

Ο Διευθυντής Διοίκησης και Οικονομικών έχει διοριστεί ως ελέγχων λειτουργός σύμφωνα με τον περί Προϋπολογισμού Νόμο και αυτό συνεπάγεται ότι είναι ο κρατικός υπάλληλος που έχει την ευθύνη για την εξουσιοδότηση δαπανών ή είσπραξη δημοσίων εσόδων.

Ο Περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμος 38(Ι)/2014 ρητά προβλέπει στο άρθρο 2 αυτού ότι ο ορισμός του ελέγχοντος λειτουργού είναι ο ίδιος ως και στο ν. 20(Ι)/2014. Στο άρθρο 7 διαλαμβάνεται ότι:

Ευθύνες ελέγχοντων λειτουργιών

7. (1) *Οι ελέγχοντες λειτουργοί και/ή οι εξουσιοδοτούμενοι από αυτούς υπάλληλοι, μεταξύ άλλων-*

(α) έχουν την ευθύνη υλοποίησης του οικείου προϋπολογισμού στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης.....

Τονίζω πως οι διατάξεις του περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμος 38(Ι)/2014 που αναφέρονται σε «οικονομικούς φορείς», εφαρμόζονται, δυνάμει του άρθρου 34 του ν. 38(Ι)/14, «κατ' αναλογίαν όσον αφορά τις οντότητες Γενικής Κυβέρνησης, τις κρατικές επιχειρήσεις και τους κρατικούς οργανισμούς». Για τον όρο «οντότητα Γενικής Κυβέρνησης», το άρθρο 2 του ν. 38(Ι)/14 παραπέμπει στο αντίστοιχο άρθρο του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου 20(Ι)/14 στο οποίο ορίζεται ότι «οντότητα Γενικής Κυβέρνησης» σημαίνει ταμείο, Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου που περιλαμβάνεται στην Κεντρική Κυβέρνηση ή άλλη οντότητα, η οποία περιλαμβάνεται στη Γενική Κυβέρνηση, εκτός από τους οικονομικούς φορείς και τις Αρχές Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ως «Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου» σημαίνει Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου ή άλλο οργανισμό δημοσίου δικαίου, που ιδρύθηκε προς το δημόσιο συμφέρον, δυνάμει νόμου και στο οποίο η Δημοκρατία ασκεί άμεσα ή έμμεσα καθοριστική επιρροή, διορίζοντας περισσότερα από τα μισά μέλη του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού οργάνου του. Συνεπώς και στη βάση των όσων αναφέρονται πιο πάνω οι διατάξεις του ν. 38(Ι)/14 εφαρμόζονται κατ' αναλογία στο Τεχνολογικό Πανεπιστήμιο Κύπρου.

Δικηγόροι:

Δρ. Αχιλλεύς Κ. Αιμιλιανίδης
Κώστας Β. Κατσαρός
Έρα Ιωάννου - Αιμιλιανίδου
Άννα Χαραλάμπους - Κατσαρού
Δρ. Δήμητρα Φρ. Σορβατζιώτη
Δρ. Κωνσταντίνος Ν. Στρατηλάτης
Ανδρέας Λουκά

Γιάννης Μ. Πετραλλής
Λεωνίδα Μ. Ψυχάκης
Μαρία Αδάμου
Έλλη Μόντη
Αναστασία Παπαμιχαήλ
Χριστόδουλος Αλεξάνδρου

Σύμβουλοι - Ερευνητές:
Δρ. Χριστίνα Ιωάννου
Δρ. Οδυσσέας Χρίστου
Δρ. Μιχάλης Κοντός
Τζιώρατζια Πάρπα
Ασκούμενος Δικηγόρος:
Δημήτρης-Χρίστος Ζαφείρας

Δυνάμει του άρθρου 7(1) του ν. 138(I)/2014 ο ελέγχων λειτουργός και οι εξουσιοδοτημένοι από αυτόν υπάλληλοι, έχουν την ευθύνη υλοποίησης του προϋπολογισμού στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης, να ενεργούν δυνάμει των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, την ευθύνη για την άμεση τιμολόγηση και έγκαιρη είσπραξη των εσόδων του οικονομικού φορέα και να εξουσιοδοτούν τη διενέργεια δαπανών μόνο όταν υπάρχουν ανάλογες πιστώσεις και εντός των ορίων των προβλεπόμενων κονδυλίων του προϋπολογισμού. Ο ελέγχων λειτουργός οφείλει να αναπτύσσει και εφαρμόζει κατάλληλες δομές ώστε να εφαρμόζονται διαδικασίες ελέγχου που να διασφαλίζουν την ορθότητα και άμεση είσπραξη των εσόδων και την πληρωμή των δαπανών.

Δυνάμει του περί Προϋπολογισμού του ΤΕΠΑΚ του 2017 Νόμος, άρθρα 5 και 6 αυτού, 'οι Λειτουργοί που αναφέρονται στο Συμπλήρωμα ορίζονται ως οι Λειτουργοί οι υπεύθυνοι για την είσπραξη εσόδων' και 'που ασκούν έλεγχο πάνω στα κονδύλια'. Στο Συμπλήρωμα του ίδιου Νόμου ορίζεται ως Υπεύθυνος Λειτουργός ο Διευθυντής Διοίκησης και Οικονομικών. Εδώ να σημειώσουμε ότι γίνεται εντός παρενθέσεως πρόνοια για δυνατότητα εκχώρησης εξουσίας από τον Υπεύθυνο Λειτουργό σε κάθε άλλο Λειτουργό.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι ως Ελέγχοντας Λειτουργός (εφεξής 'ΕΛ') του ΤΕΠΑΚ ορίστηκε ο Διευθυντής Διοικήσεως και Οικονομικών του ΤΕΠΑΚ, ο οποίος ασκεί καθήκοντα συναφή προς την διαχείριση των οικονομικών του ΤΕΠΑΚ και ο οποίος δύναται να ασκεί τα εν λόγω καθήκοντα είτε ατομικά είτε μέσω κατάλληλα εξουσιοδοτημένων εκπροσώπων του.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι, προκειμένου να εκχωρηθεί εξουσία, θα πρέπει να υπάρχει ρητή νομοθετική διάταξη, κατά συμμόρφωση με το άρθρο 17(4) του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 ο οποίος διαλαμβάνει ως εξής:

'Όταν ο νόμος αναθέτει την άσκηση μιας εξουσίας σε ένα όργανο, το όργανο αυτό δεν μπορεί να μεταβιβάσει ολικά ή μερικά την εξουσία του αυτή σε άλλο όργανο, χωρίς να υπάρχει ρητή διάταξη του νόμου που να το επιτρέπει.'

Δικηγόροι:

Δρ. Αχιλλεύς Κ. Αιμιλιανίδης
Κώστας Β. Κατσαρός
Έρα Ιωάννου - Αιμιλιανίδου
Άννα Χαραλάμπους - Κατσαρού
Δρ. Δήμητρα Φρ. Σορβατζιώτη
Δρ. Κωνσταντίνος Ν. Στρατηλάτης
Ανδρέας Λουκά

Γιάννης Μ. Πετραλής
Λεωνίδας Μ. Ψυχάκης
Μαρία Αδάμου
Έλλη Μόντη
Αναστασία Παπαμιχαήλ
Χριστόδουλος Αλεξάνδρου

Σύμβουλοι - Ερευνητές:
Δρ. Χριστίνα Ιωάννου
Δρ. Οδυσσέας Χρίστου
Δρ. Μιχάλης Κοντός
Τζιώρτζια Πάρπα

Ασκούμενος Δικηγόρος:
Δημήτρης-Χρίστος Ζαφείρας

Η εξουσία, λοιπόν, οργάνου μπορεί να εκχωρηθεί εφόσον ικανοποιούνται οι όροι που τάσσει ο σχετικός νόμος ή η νομοθετική διάταξη. Εν προκειμένω, ο δια του Νόμου υπεύθυνος ώστε να ελέγχει τα έσοδα και τα κονδύλια είναι δυνάμει του περί Προϋπολογισμού του ΤΕΠΑΚ νόμου ο Διευθυντής Διοικητικού και Οικονομικών του ΤΕΠΑΚ, ο οποίος ορίζεται ως ο Ελέγχων Λειτουργός. Η νομοθεσία προβλέπει για την άσκηση των εξουσιών, ως αναφέρθηκε και από τους εξουσιοδοτημένους από αυτών υπαλλήλους.

Στην περίπτωση επομένως του Τεχνολογικού Πανεπιστημίου Κύπρου, ως ελέγχων λειτουργός θεωρείται ο Διευθυντής Διοίκησης και Οικονομικών και είναι ο ίδιος που δύναται να εξουσιοδοτεί μέσω ειδικής εξουσιοδότησης άλλα πρόσωπα για να ενεργούν ως ελέγχοντες λειτουργοί κονδυλίων. Νοείται πάντοτε ότι οι εξουσιοδοτήσεις είναι προσωπικές και δεν μπορούν να τύχουν περαιτέρω μεταβίβασης από το πρόσωπο που λαμβάνει την εξουσιοδότηση.

Σε κάθε περίπτωση το άρθρο 17(2) του ν. 138(I)/2014 διαλαμβάνει ότι ο ελέγχων λειτουργός παραμένει ποινικά υπεύθυνος ακόμα και σε περίπτωση εξουσιοδότησης υπαλλήλου ως εκπροσώπου του, ενώ παραμένει και αστικά υπεύθυνος για κάθε πληρωμή που διενεργείται κατά παράβαση των διατάξεων του Νόμου και των σχετικών Κανονισμών.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η Εγκύκλιος του Γενικού Λογιστηρίου ημερ. 20/8/2014 με αρ. 1730 ρητά αναφέρει, ερμηνεύοντας τη νομοθεσία, ότι σε περίπτωση εξουσιοδότησης, ο ελέγχων λειτουργός θα πρέπει να γνωρίζει ότι η ευθύνη του ελέγχοντα λειτουργού «δεν μεταβιβάζεται παρά το γεγονός ότι εξουσιοδοτεί εκπροσώπους για την υπογραφή των πληρωμών. Ως εκ τούτου θα πρέπει να ορίζει ως εκπροσώπους του άτομα της εμπιστοσύνης του τα οποία θα μπορούν να αντεπεξέλθουν στις εργασίες και να ανταποκριθούν στις αρμοδιότητες που τους εξουσιοδοτεί να εκτελούν». Στη συνέχεια γίνεται αναφορά για τον τύπο της εξουσιοδότησης. Αν και η Εγκύκλιος δεν απευθύνεται άμεσα στο Τεχνολογικό Πανεπιστήμιο Κύπρου, αλλά στα όργανα της κεντρικής κρατικής διοίκησης, εντούτοις δυνάμει του άρθρου 4 (2) του ν. 38(I)/14 ο Γενικός Λογιστής διευθύνει και

Δικηγόροι:

Δρ. Αχιλλεύς Κ. Αιμιλιανίδης
Κώστας Β. Κατσαρός
Έρα Ιωάννου - Αιμιλιανίδου
Άννα Χαραλάμπους - Κατσαρού
Δρ. Δήμητρα Φρ. Σορβατζιώτη
Δρ. Κωνσταντίνος Ν. Στρατηλάτης
Ανδρέας Λουκά

Γιάννης Μ. Πετραλής
Λεωνίδα Μ. Ψυχάκης
Μαρία Αδάμου
Έλλη Μόντη
Αναστασία Παπαμιχαήλ
Χριστόδουλος Αλεξάνδρου

Σύμβουλοι - Ερευνητές:
Δρ. Χριστίνα Ιωάννου
Δρ. Οδυσσέας Χρίστου
Δρ. Μιχάλης Κοντός
Τζιώρατζια Πάρπα
Λοκούμενος Δικηγόρος:
Δημήτρης-Χρίστος Ζαφείρας

επιβλέπει, όπως ήθελε κρίνει κατάλληλα, και τους λογαριασμούς Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Και παρά το γεγονός ότι οι εγκύκλιοι από μόνες της δεν επηρεάζουν με οποιοδήποτε τρόπο τα δικαιώματα ενός προσώπου, εφόσον απλώς επεξηγούν την κατανόηση του δικαίου από πλευράς της διοίκησης (Andreas Vorkas v. The Republic [1984] 3 CLR 757, Booksellers Association of Cyprus v. The Republic [1985] 3 CLR 1171), εν προκειμένω θεωρώ ότι ως προς αυτό το σημείο η εγκύκλιος κινείται εντός του πνεύματος της νομοθεσίας και κατά συνέπεια αντιλαμβάνεται ορθά τη νομοθεσία.

Αναφέρω τα πιο πάνω διότι κατά την άποψη μας θα ήταν παράνομο να εξουσιοδοτηθούν μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού του Πανεπιστημίου ως εκπροσωπούντες τον ελέγχοντα λειτουργό. Η νομοθεσία εν προκειμένω ορθά αναφέρεται σε υπαλλήλους του εξουσιοδοτούντες λειτουργού. Τα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού όμως ανήκουν σε διακριτή ιεραρχικά πυραμίδα από τα μέλη του διοικητικού προσωπικού. Το άρθρο 28 του περί ΤΕΠΑΚ Νόμου διαλαμβάνει ότι ορίζεται Διευθυντής Διοίκησης και Οικονομικών και διοικητικοί υπάλληλοι. Ενώ οι διοικητικοί υπάλληλοι υπάγονται ευθέως στον Διευθυντή Διοίκησης και Οικονομικών, το ίδιο δεν συμβαίνει βέβαια με τα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού. Δεν θα μπορούσε επομένως με καμιά έννοια του όρου να θεωρηθεί ότι τα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού είναι υπάλληλοι του ελέγχοντος λειτουργού, ως ανήκοντες σε διαφορετική ιεραρχικά πυραμίδα, πολύ δε περισσότερο να θεωρούνται ως εκπρόσωποι του Διευθυντή.

Οπωσδήποτε δεν θα ήταν λογικό να ορίζονται ως εκπρόσωποι του ελέγχοντος λειτουργού πρόσωπα που δεν τελούν σε ιεραρχική σχέση προς αυτόν. Δεν θα μπορούσε π.χ. ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Οικονομικών να ορίσει ως εκπρόσωπο του λειτουργού του Υπουργείου Εσωτερικών επί του οποίου δεν ασκεί οποιοδήποτε ιεραρχικό έλεγχο. Εν προκειμένω η κρίσιμη δεν είναι βέβαια η ιδιότητα του δημόσιου λειτουργού, αλλά η ιεραρχική σχέση εντός του ίδιου τμήματος. Και τούτο διότι, ως ήδη αναφέραμε, η τελική ευθύνη ανήκει πάντοτε στον ελέγχοντα λειτουργό και κατ' επέκταση οι εξουσιοδοτούντες λειτουργοί δεν μπορούν παρά να ενεργούν σύμφωνα με τις οδηγίες του ελέγχοντος λειτουργού. Θα ήταν

Δικηγόροι:

Δρ. Αχιλλεύς Κ. Αιμιλιανίδης
Κώστας Β. Κατσαρός
Έρα Ιωάννου - Αιμιλιανίδου
Άννα Χαραλάμπους - Κατσαρού
Δρ. Δήμητρα Φρ. Σορβατζιώτη
Δρ. Κωνσταντίνος Ν. Στρατηλάτης
Ανδρέας Λουκά

Γιάννης Μ. Πετραλλής
Λεωνίδας Μ. Ψυχάκης
Μαρία Αδάμου
Έλλη Μόντη
Αναστασία Παπαμιχαήλ
Χριστόδουλος Αλεξάνδρου

Σύμβουλοι - Ερευνητές:
Δρ. Χριστίνα Ιωάννου
Δρ. Οδυσσέας Χρίστου
Δρ. Μιχάλης Κοντός
Τζιώρατσια Πάρπα
Ασκούμενος Δικηγόρος:
Δημήτρης-Χρίστος Ζαφείρας

όμως αδιανόητο ο ελέγχων λειτουργός να δίνει οδηγίες ιεραρχικού τύπου σε λειτουργούς που δεν ανήκουν στην ιεραρχική του πυραμίδα και κατ' επέκταση δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό του έλεγχο.

Συνεπώς δεν θεωρώ πως είναι νομικά επιτρεπτό να μεταβιβάζονται εξουσίες του ελέγχοντος λειτουργού σε μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού, χωρίς ρητή περί τούτου νομοθετική εξουσιοδότηση που να προβλέπει τους όρους και τις προϋποθέσεις μιας παρόμοιες μεταβίβασης. Άλλωστε ούτε τα σχέδια υπηρεσίας των μελών ΔΕΠ προβλέπουν για παρόμοια καθήκοντα και συνεπώς ελλείπει σαφούς και ρητής νομοθετικής πρόβλεψης που να καθορίζει τους όρους μιας παρόμοιες εκχώρησης, θεωρούμε ότι τούτη θα ήταν νομικά ανεπίτρεπτη. Άλλωστε οι αρμοδιότητες του ν. 20(Ι)/14 αφορούν στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και κατ' επέκταση σε κατ' εξοχήν διοικητικής φύσης αρμοδιότητες. Αν και βέβαια δεν είναι νοητή η μονομερής εκ των υστέρων μεταβολή των όρων του Σχεδίου Υπηρεσίας [Στέλιος Ευαγγέλου ν Δήμου Λευκωσίας (υπόθεση Αρ. 51/2009) απόφαση ημερ. 22.2.2013)], εν προκειμένω το κεντρικό ζητούμενο είναι πως τα καθήκοντα του ελέγχοντος λειτουργού αφορούν σε διοικητικής – και όχι ακαδημαϊκής – φύσης καθήκοντα και δεν προβλέπεται δυνάμει της κείμενης νομοθεσίας η μεταβίβαση των καθηκόντων αυτών σε πρόσωπα που ανήκουν σε διακριτή ιεραρχία. Χωρίς άσκηση εξουσίας στα πλαίσια ιεραρχικού ελέγχου η μεταβίβαση εξουσιών είναι εντελώς αδιανόητη.

Συμπληρώνω και ότι δυνάμει του άρθρου 9 του ν. 38(Ι)/2014 οι λειτουργοί καλούνται να απέχουν από ενέργειες οι οποίες να συνιστούν οικονομική σύγκρουση συμφερόντων, εφόσον τα μέλη ακαδημαϊκού προσωπικού διαχειρίζονται συγκεκριμένα ερευνητικά προγράμματα και θα ήταν παράδοξο να είναι ελέγχοντες λειτουργοί επί των δικών τους ερευνητικών προγραμμάτων, θέτοντας τα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού τόσο ως λειτουργούς αρμόδιους για την υλοποίηση, όσο και ως ελέγχοντες λειτουργούς των ενεργειών τους.

Δικηγόροι:

Δρ. Αχιλλεύς Κ. Αιμιλιανίδης
Κώστας Β. Κατσαρός
Έρα Ιωάννου - Αιμιλιανίδου
Άννα Χαραλάμπους - Κατσαρού
Δρ. Δήμητρα Φρ. Σορβατζιώτη
Δρ. Κωνσταντίνος Ν. Στρατηλάτης
Ανδρέας Λουκά

Γιάννης Μ. Πετραλής
Λεωνίδα Μ. Ψυχάκης
Μαρία Αδάμου
Έλλη Μόντη
Αναστασία Παπαμιχαήλ
Χριστόδουλος Αλεξάνδρου

Σύμβουλοι - Ερευνητές:
Δρ. Χριστίνα Ιωάννου
Δρ. Οδυσσέας Χρίστου
Δρ. Μιχάλης Κοντός
Τζιώρτζια Πάρπα


Ασκούμενος Δικηγόρος:
Δημήτρης-Χρίστος Ζαφείρας

Για τους λόγους που έχω εκθέσει ανωτέρω, σαφής εισήγησή μου είναι ότι ο ελέγχων λειτουργός δεν έχει το δικαίωμα να εκχωρήσει τις εξουσίες του στα μέλη του ακαδημαϊκού προσωπικού δυνάμει της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Στη διάθεση σας για τυχόν περαιτέρω διευκρινίσεις.

Με εκτίμηση,

A/A



Καθ. Δρ. Αχιλλεύς Κ. Αιμιλιανίδης

Δικηγόρος