

21 Ιουνίου 1991

[ΠΙΚΗΣ, ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ, ΚΩΝ-  
ΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στές]

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΜΑΥΡΟΓΕΝΗΣ,

*Εφρεσίων,*

v.

ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ  
ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ/Η  
ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΦΟΡΟΥ ΕΚΛΟΓΩΝ,

*Εφρεσβλήτων.*

(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 910).

- 
- 5 Ο Περί Εκλογής Μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων Νόμος του 1979, Ν. 72/79 — Άρθρο 27(3) — Εκλογική Γνωστοποίηση — Αποκλεισμός δημοσίευσης της γνωστοποίησης στην εφημερίδα "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ" με απόφαση του Γενικού Εφόρου εκλογικών περιφερειών η οποία έθετε ως κριτήριο την ανελλιπή κυκλοφορία της εφημερίδας για 12 μήνες — Ο καθορισμός κριτηρίων από τους Εφόρους συνιστούσε αυτόνομη πράξη — Το κριτήριο που επιλέγηκε δεν ήταν αυθαίρετο.
- 10 Η πρωτόδικη απόφαση με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή του εφεσείοντα κατά της απόφασης μη συμπερίληψης της εφημερίδας "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ" σ' αυτές στις οποίες θα δημοσιευόταν η εκλογική γνωστοποίηση, προσβλήθηκε με την παρούσα έφεση για τρεις κυρίως λόγους:
- 15 (α) Τα κριτήρια για την επιλογή των εφημερίδων για τη δημοσίευση της εκλογικής γνωστοποίησης τέθηκαν από αναρμόδιο όργανο δηλαδή τον Γενικό Έφορο αντί τους Εφόρους. Η βεβαίωση των κριτηρίων από τους Εφόρους έγινε κατ' εκλογή και όχι κυριαρχικά.
- 20 (β) Τα κριτήρια που τέθηκαν για ανελλιπή 12μηνη κυκλοφορία των εφημερίδων ήταν αυθαίρετα και προσέκρουαν στην αρχή της ισότητας.
- (γ) Πλάνη στην ερμηνεία της σχετικής παραγράφου των κριτηρίων που πραγματεύεται τη χρονική διάρκεια της κυκλοφορίας των εφημερίδων που οδήγησε σε υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας.

Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την έφεση αποφάσισε ότι:

(1) Σύμφωνα με το άρθρο 27(3) του Νόμου 72/79 αρμόδιο όργανο για την δημοσίευση των γνωστοποιήσεων είναι ο Έφορος κάθε εκλογικής περιφέρειας. Ενόψει του γεγονότος ότι παράλληλα με τον Γενικό Έφορο ταυτόσημες αποφάσεις εξέδωσαν και οι κατά τόπους Έφοροι των εκλογών, δεν είναι απαραίτητο να αποφασιστεί κατά πόσο και ο Γενικός Έφορος έχει επάλληλη εξουσία για δημοσίευση των γνωστοποιήσεων. Έχοντας υπόψη τον κοινό σκοπό και αποστολή όλων των αρμόδιων οργάνων δεν διαπιστώνεται ο,τιδήποτε μεμπτό στη διαδικασία επιλογής των κριτηρίων, της οποίας προηγήθηκε προκαταρκτική έρευνα, η οποία είχε διεξαχθεί υπό την εποπτεία του Γενικού Εφόρου. Ο καθορισμός των κριτηρίων από τους Εφόρους συνιστούσε αυτόνομη πράξη, δηλωτική της βούλησης του αρμόδιου οργάνου, μέσα στο πλαίσιο εξουσιών και αρμοδιοτήτων που τους παρέχει ο νόμος.

(2) Εφόσον διαπιστώνεται ανομοιογένεια μεταξύ των υποκειμένων ή αντικειμένων του δικαίου, παρέχεται ευχέρεια στην αρμόδια διοικητική Αρχή να προβεί σε διακρίσεις. Κριτής του εύρους των διακρίσεων αυτών είναι το αρμόδιο όργανο του οποίου η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας δεν ελέγχεται εφόσον οι διακρίσεις ανάγονται στην ανομοιογένεια μεταξύ των πραγμάτων και συσχετίζονται με αυτή.

(3) Η συνάρτηση της επιλογής των εφημερίδων με το χρόνο κυκλοφορίας τους είναι στοιχείο σχετικό με την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου δηλαδή της πληροφόρησης του κοινού για τις εκλογές. Η διάρκεια της προβλεπόμενης 12μηνης κυκλοφορίας αποβλέπει τόσο στον αποκλεισμό των εφημερίδων που εκδίδονται ευκαιριακά όσο και στην υιοθέτηση αντικειμενικού κριτηρίου για τη διαπίστωση της σταθερότητας στην κυκλοφορία των εφημερίδων. Δεν έχουν καταδειχθεί λόγοι που να στοιχειοθετούν ότι το κριτήριο αυτό ήταν αυθαίρετο. Το κριτήριο δεν προσβάλλει την αρχή της ισότητας που θέτει το άρθρο 28 του Συντάγματος.

(4) Ο όρος "12μηνη ανελλιπής έκδοση" στο πλαίσιο του κειμένου που απαντάται δεν μπορεί να έχει άλλη ερμηνεία από αυτή που αποδόθηκε από την αρμόδια διοικητική Αρχή και εγκρίθηκε από το πρωτόδικο Δικαστήριο.

*Η έφεση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

*Αναφερόμενες Υποθέσεις:*

*Papadopoulos v. Republic (1984) 3 C.L.R. 332.*

*Vorkas and Others v. Republic (1984) 3 C.L.R. 757.*

*Παντελή ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή Αρ. 903/87, εκδόθηκε 28.8.89).*

*Argosy Trading Co. Ltd. ν. Δημοκρατίας (Υπόθεση Αρ. 107/90, ημερ. 22.2.91)*

*Νικολάου και Άλλοι ν. Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου ((Υποθέσεις 212/90 κ.α. ημερ. 17.5.91).*

### Έφεση.

5

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανώτατου Δικαστηρίου Κύπρου (Κούρρη, Δ.) που δόθηκε στις 25 Φεβρουαρίου, 1989 (Αριθμός Προσφυγής 85/86) με την οποία απέρριψε την προσφυγή του εφεσείοντα εναντίον της άρνησης του Γενικού Εφόρου Εκλογών να περιλάβει τη "Σατυρική Επιθεώρηση" στον κατάλογο εφημερίδων στις οποίες θα γινόταν η εκλογική γνωστοποίηση.

10

*Α.Σ. Αγγελίδης, για τον Εφεσείοντα.*

*Ε. Λοιζίδου (Κα.), Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους εφεσίβλητους.*

15

*Cur. adv. vult.*

**ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ:** Την απόφαση του Δικαστηρίου θα δώσει ο Δικαστής Γ.Μ. Πικής.

ΠΙΚΗΣ, Δ. : Ο εφεσείων είναι ο εκδότης της εβδομαδιαίας εφημερίδας "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ", της οποίας η κυκλοφορία επανάρχισε τον Ιούνιο του 1985, και συνεχιζόταν κατά το χρόνο προκήρυξης και διενέργειας των Βουλευτικών Εκλογών του 1985. Βάσει των κριτηρίων που τέθηκαν από το Γενικό Έφορο και τους Εφόρους των εκλογικών περιφερειών για την επιλογή των εφημερίδων στις οποίες θα δημοσιευόταν η προβλεπόμενη, από το άρθρο 27(3) του περί Εκλογής Μελών της Βουλής των Αντιπροσώπων Νόμου του 1979 (Ν 72/79), εκλογική γνωστοποίηση, οι Έφοροι απέκλεισαν τη δημοσίευση της γνωστοποίησης στη "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ", και απέρριψαν ρητό αίτημα του εφεσείοντα για περίληψη και της δικής του εφημερίδας στον κατάλογο των εφημερίδων στις οποίες θα γινόταν η δημοσίευση. Η "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ" αποκλείστηκε επειδή δεν είχε ανελλιπή

20

25

30

κυκλοφορία τους τελευταίους 12 μήνες πριν την ημερομηνία δημοσίευσης της γνωστοποίησης που συνιστούσε μια από τις προϋποθέσεις που τέθηκαν για την επιλογή των εφημερίδων.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο έκρινε ότι η "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ" δεν είχε, κατά τον κρίσιμο χρόνο, δηλαδή στις 30/11/85, την απαιτούμενη "12μηνη ανελλιπή έκδοση", και απέρριψε την προσφυγή του εφεσείοντα. Επίσης απέρριψε τους ισχυρισμούς του ότι τα κριτήρια που τέθηκαν για την επιλογή των εφημερίδων ήταν αυθαίρετα κατά παράβαση της αρχής της ισότητας που αποκλείει τις άνευ λόγου διακρίσεις στη μεταχείριση των πολιτών. Η πρωτόδικη απόφαση εφεσβάζεται για τρεις συγκεκριμένους λόγους, και σε συνάρτηση με αυτούς, η νομιμότητα της επίδικης διοικητικής απόφασης :-

(1) Τα κριτήρια για την επιλογή των εφημερίδων για τη δημοσίευση της εκλογικής γνωστοποίησης τέθηκαν από αναρμόδιο όργανο, δηλαδή το Γενικό Έφορο, ενώ η αρμοδιότητα για την επιλογή των μέσων για την κοινοποίηση της εκλογικής γνωστοποίησης παρέχεται αποκλειστικά στους Εφόρους. Και στο βαθμό που τα κριτήρια βεβαιώθηκαν από τους Εφόρους Εκλογής, η βεβαίωση έγινε κατ' εντολή και όχι κυριαρχικά - παρεκτροπή που εκθεμελιώνει τη νομική βάση της πράξης και απολήγει σε κατάχρηση εξουσίας.

(2) Τα κριτήρια είναι αυθαίρετα επειδή προσκρούουν στην αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτών από τη Διοίκηση που κατοχυρώνεται από το άρθρο 28 του Συντάγματος. Η αυθαίρεσία συνίστατο ή προέκυψε από το χρονικό περιορισμό της κυκλοφορίας των εφημερίδων που θα επιλέγονταν, άσχετα από την παρουσία των εφημερίδων στον κυπριακό εκδοτικό χώρο. Η κυκλοφορία της ΣΑΤΥΡΙΚΗΣ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗΣ άρχισε από το 1964 και κυκλοφορούσε περιοδικά για μεγάλο χρονικό διάστημα. Η κυκλοφορία της διακόπηκε το 1983 και επανάρχισε τον Ιούνιο του 1985.

(3) Πλάνη στην ερμηνεία της σχετικής παραγράφου των κριτηρίων που πραγματεύεται τη χρονική διάρκεια της κυκλοφορίας των εφημερίδων που οδήγησε σε υπέρβασή ή κατάχρηση εξουσίας.

- 5 Το άρθρο 17 του νόμου (Ν 72/79) προβλέπει τόσο το διορισμό Γενικού Εφόρου και Βοηθού Γενικού Εφόρου των Εκλογών (βλ. τροποποιητικό νόμο 16/81), όσο και Εφόρων για κάθε μια από τις έξι εκλογικές περιφέρειες. Οι όροι "Γενικός Έφορος" και "Έφορος" δεν ορίζονται
- 10 στο ερμηνευτικό μέρος της νομοθεσίας (άρθρο 2), και συνεπώς ο προσδιορισμός τους πρέπει να αναζητηθεί στο κείμενο της νομοθεσίας σε συνάρτηση πάντα με τη φυσιολογική τους έννοια. Συνάγεται από τις διατάξεις του άρθρου 17 του νόμου ότι ανατίθεται στο Γενικό Έφορο η γενική ευθύνη για τη διεξαγωγή των εκλογών στα πλαίσια
- 15 της οποίας εποπτεύει και συντονίζει το διοικητικό έργο για τη διεξαγωγή τους. Στους Εφόρους ανατίθεται η λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την ομαλή και πρόσφορη διενέργεια των εκλογών. Το άρθρο 27(3) εξουσιοδοτεί τον Έφορο να προβεί στις αναγκαίες δημοσιεύσεις της εκλογικής γνωστοποίησης. Δυνάμει των διατάξεων του περί Ερμηνείας Νόμου - Κεφ. 1, όρος ο οποίος απαντάται στον ενικό περιλαμβάνει και τον πληθυντικό του ίδιου όρου. Συνεπώς η εξουσία για τη δημοσίευση των γνωστοποιήσεων παρέχεται στον Έφορο κάθε εκλογικής περιφέρειας.
- 20 Κατά πόσο παρέχεται επάλληλη εξουσία για τη δημοσίευση των εκλογικών γνωστοποιήσεων και στο Γενικό Έφορο, ως απόρροια των γενικών του αρμοδιοτήτων, δεν είναι απαραίτητο να αποφασιστεί ενόψει της διαπίστωσης ότι εκτός από το Γενικό Έφορο, και οι κατά τόπους Έφοροι των εκλογών εξέδωσαν ανάλογες και ταυτόσημες αποφάσεις για την επιλογή των μέσων πληροφόρησης του κοινού για τις λεπτομέρειες της διεξαγωγής των εκλογών. Εύλογα μπορεί να υποθέσουμε ότι τα κριτήρια τέθηκαν
- 30 μετά από ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των αρμόδιων οργάνων, κατόπιν προκαταρκτικής έρευνας η οποία είχε διεξαχθεί υπό την εποπτεία του Γενικού Εφόρου. Δε διαπιστώνεται ο,τιδήποτε μεμπτό σ' αυτή τη διαδικασία, έχοντας υπόψη τον κοινό σκοπό και αποστολή όλων των
- 35

αρμόδιων οργάνων. Δεν έχει τεθεί ο,τιδήποτε ενώπιόν μας το οποίο να τείνει να υποστηρίξει ότι τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν από τους κατά τόπους Εφόρους τέθηκαν καθ' υπόδειξιν ή έξω από την κυριαρχική τους εξουσία. Επομένως, καθίσταται θεωρητικό το εγχείρημα καθορισμού (στα πλαίσια των γεγονότων της παρούσας έφεσης) κατά πόσο ο Γενικός Έφορος είχε παράλληλη εξουσία να καθορίσει κριτήρια για την επιλογή των εφημερίδων στις οποίες θα δημοσιευόταν η εκλογική γνωστοποίηση. Ο καθορισμός των κριτηρίων από τους Εφόρους συνιστούσε αυτόνομη πράξη, δηλωτική της βούλησης του αρμόδιου οργάνου, και συνεπώς άμεσα σχετική με την άσκηση της εξουσίας για δημοσίευση της εκλογικής γνωστοποίησης. Ο καθορισμός κριτηρίων για την άσκηση εξουσίας, είτε υπό τη μορφή αρχών είτε υπό τη μορφή διοικητικής πρακτικής, δεν απαγορεύεται νοουμένου ότι τα κριτήρια τα οποία τίθενται εντάσσονται στα πλαίσια που θέτει ο νόμος και δεν αποκλείουν παρέκκλιση από αυτά εφόσο η δικαιοσύνη του πράγματος το επιβάλλει· όπως θα ήταν η περίπτωση εάν το κενό στην έκδοση εφημερίδας στους 12 τελευταίους μήνες οφειλόταν σε απεργία των τυπογράφων. Ο καθορισμός κριτηρίων για την άσκηση εξουσίας συμβάλλει κατά κανόνα στην ομοιόμορφη μεταχείριση των πολιτών με την κατοχύρωση ενιαίου μέτρου κρίσεως των υποκειμένων και των αντικειμένων του δικαίου. (Βλέπε μεταξύ άλλων *Papadopoulou v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 332. *Vorkas and Others v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 757 και *Παντελή ν. Δημοκρατίας* (Υπόθεση Αρ. 903/87 ημερ. 28.8.89)).

Καταλήγουμε ότι τα κριτήρια για τις δημοσιεύσεις τέθηκαν από τους Εφόρους μέσα στο πλαίσιο των εξουσιών και αρμοδιοτήτων που τους παρέχει ο νόμος. Το επόμενο θέμα που θα εξετάσουμε είναι αν τα κριτήρια αυτά ήταν αυθαίρετα, και για το λόγο αυτό τρωτά λόγω αντινομίας προς τις διατάξεις του άρθρου 28 του Συντάγματος.

Η αρχή της ισότητας η οποία κατοχυρώνεται από το άρθρο 28 του Συντάγματος, έχει ως λόγο την ομοιογένεια των υποκειμένων και αντικειμένων του δικαίου και, κατ' επέκταση, τον αποκλεισμό διακρίσεων μεταξύ ομοιογενών

- πραγμάτων και της εξίσωσης ανομοιογενών πραγμάτων (βλ. μεταξύ άλλων, *Argosy Trading Co. Ltd. ν. Δημοκρατίας* (Υπόθ. Αρ. 107/90, ημερ. 22.2.91). Η αρχή της ισότητας δεσμεύει τόσο το νομοθέτη όσο και κάθε διοικητική Αρχή: συνεπώς όχι μόνο οι νόμοι αλλά και οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να συνάδουν με τα εχέγγυα της ισότητας που κατοχυρώνει το άρθρο 28. Η αρχή αυτή συνάγεται ευθέως από τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 179 του Συντάγματος (βλ. μεταξύ άλλων, *Νικολάου και Άλλοι ν. Αρχής Τηλεπικοινωνιών Κύπρου* (Αρ. Υποθ. 212/90 κ.α. ημερ. 17.5.91)). Εφόσο διαπιστώνεται ανομοιογένεια μεταξύ των υποκειμένων ή αντικειμένων του δικαίου, παρέχεται ευχέρεια στην αρμόδια διοικητική Αρχή να προβεί σε διακρίσεις. Κριτής του εύρους των διακρίσεων αυτών είναι το αρμόδιο όργανο. Η άσκηση της διακριτικής αυτής ευχέρειας δεν ελέγχεται εφόσο οι διακρίσεις ανάγονται στην ανομοιογένεια μεταξύ των πραγμάτων και συσχετίζονται με αυτή.

- Το συγκεκριμένο ερώτημα στην προκειμένη περίπτωση είναι αν το κριτήριο της 12μηνης ανελλιπούς έκδοσης είναι αυθαίρετο, το οποίο συναρτάται με τις απαντήσεις σε δύο άλλα ερωτήματα -

- (α) Κατά πόσο η διάρκεια της κυκλοφορίας της εφημερίδας είναι στοιχείο με αναφορά στο οποίο μπορεί εύλογα να γίνει διάκριση μεταξύ των εφημερίδων, και αν η απάντηση είναι καταφατική,

(β) κατά πόσο η χρονική διάρκεια της περιόδου των δώδεκα μηνών έχει λογική συνάφεια προς το αντικείμενο της διάκρισης.

- Το αντικείμενο της δημοσίευσης της εκλογικής γνωστοποίησης είναι η άρτια πληροφόρηση του κοινού για τη διεξαγωγή και τους τρόπους διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών. Ο χρόνος κυκλοφορίας εφημερίδας, καθημερινής ή εβδομαδιαίας, είναι στοιχείο ενδεικτικό της σταθερότητας του αναγνωστικού κοινού του εντύπου. Συνεπώς η συνάρτηση της επιλογής των εφημερίδων με το χρόνο κυκλοφορίας τους είναι στοιχείο σχετικό με την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, δηλαδή της πληροφόρησης του κοινού για τις εκλογές. Η διάρκεια της προβλεπόμενης κυκλοφορίας - 12 μήνες - αποβλέπει στον αποκλεισμό

νης κυκλοφορίας - 12 μήνες - αποβλέπει στον αποκλεισμό εφημερίδων που εκδίδονται ευκαιριακά, αφενός, και την υιοθέτηση ενός αντικειμενικού κριτηρίου για τη διαπίστωση της σταθερότητας στην κυκλοφορία των εφημερίδων, αφετέρου.

5

Καταλήγουμε ότι δεν έχουν καταδειχθεί λόγοι που να στοιχειοθετούν ότι το κριτήριο της 12μηνης ανελλιπούς κυκλοφορίας είναι με οποιοδήποτε μέτρο αυθαίρετο, και διαπιστώνουμε ότι δεν προσβάλλει την αρχή της ισότητας που θέτει το άρθρο 28 του Συντάγματος.

10

Τέλος, ως θέμα ερμηνείας, ο όρος "12μηνη ανελλιπής έκδοση" στο πλαίσιο του κειμένου που απαντάται, δε μπορεί να έχει άλλη ερμηνεία από εκείνη που αποδόθηκε από την αρμόδια διοικητική Αρχή και εγκρίθηκε από το πρωτόδικο Δικαστήριο. Η παρεμβολή της λέξης "ανελλιπής" μεταξύ των λέξεων "12μηνη" και "έκδοση" προσδιορίζει τη συχνότητα της έκδοσης μέσα στη 12μηνη περίοδο που κρίνεται η σταθερότητα στην έκδοση της εφημερίδας. Η επιλογή των εφημερίδων συσχετίζεται άμεσα με εκείνες που κυκλοφορούσαν το τελευταίο 12μηνο, κριτήριο που σε συνδυασμό με εκείνο της ανελλιπούς έκδοσης έθετε τη "ΣΑΤΥΡΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ" έξω από τις εφημερίδες στις οποίες θα μπορούσε να εγκριθεί δημοσίευση της εκλογικής γνωστοποίησης.

15

20

Η έφεση απορρίπτεται. Παρά την ισχύουσα πρακτική ότι τα έξοδα ακολουθούν το αποτέλεσμα της αναθεωρητικής έφεσης, θα αποκλίνουμε από τον κανόνα στην προκειμένη περίπτωση, ενόψει του γεγονότος ότι για πρώτη φορά έρχεται ενώπιον του Εφετείου η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της νομοθεσίας μ' αυτή τη μορφή, και η διασαφήνισή της εξυπηρετεί το ευρύτερο συμφέρον.

25

30

*Η έφεση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*