

16 Μαΐου, 1994

[Α.Ν. ΛΟΙΖΟΥ, Π. ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, ΠΙΚΗΣ,  
ΚΟΥΡΡΗΣ, ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΠΟΓΙΑΤΖΗΣ,  
ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ, ΑΡΤΕΜΗΣ, ΚΩΝΣΤΑ-  
ΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στές]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 140 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,

Αιτητής,

v.

ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ (ΑΡ.5),

Καθ' ων η αίτηση.

(Αναφορά Αρ. 3/92).

5 *Συνταγματικότητα νόμων — Αναφορά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δυνάμει του άρθρου 140 του Συντάγματος για γνωμάτευση από το Ανώτατο Δικαστήριο κατά πόσο ο Περί Παγκύπριας Ένωσης Προσφύγων (Σύσταση, Σκοποί, Λειτουργία, Δομή, Αρμοδιότητες και Άλλα Συναφή Θέματα) Νόμος του 1992 βρίσκεται σε αντίθεση και είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των Άρθρων 21, 28, 35, 54, 61, 80.2 και 179 του Συντάγματος και προς την Αρχή της διάκρισης των Εξουσιών.*

10 *Αντισυνταγματικότητα μερικών προνοιών του νόμου — Αφήνουν κενά αλλά δεν εξαρθρώνουν τον νομο.*

Το Ανώτατο Δικαστήριο ερευνήσε το νόμο που τέθηκε υπό την κρίση του και έδωσε την ακόλουθη γνωμάτευση:

15 *1. Οι σκοποί του οργανισμού δημόσιου δικαίου που συστήνεται με το νόμο εκτίθενται στο άρθρο 4 και έχουν ως αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και στόχο την αποκατάστασή τους. Οι σκοποί αυτοί συνιστούν σκοπούς δημόσιας ωφελείας και μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τη σύσταση οργανισμού δημόσιου δικαίου. Το άρθρο 3 του νόμου προβλέπει για τη σύσταση του οργανισμού δημόσιου δικαίου*  
20 *"ΠΑΓΚΥΠΡΙΑ ΕΝΩΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ" (η Ένωση), τη διάλυση και τον τόπο που θα είναι η έδρα της Ένωσης. Οι πρόνοιες του άρθρου 3 δεν παραβιάζουν οποιαδήποτε συνταγματική διάταξη ούτε περιορίζουν το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι που κατοχυρώνεται με το Άρθρο 21.2 του Συντάγματος.*

*2. Οι διατάξεις του άρθρου 19(1) του νόμου είναι ασύμφωνες*

με τις πρόνοιες του Άρθρου 80.2 του Συντάγματος εφόσον συνεπάγονται την αύξηση των κρατικών δαπανών χωρίς την προηγούμενη έγκριση της Εκτελεστικής Εξουσίας η οποία υποβάλλεται με νομοσχέδιο από Υπουργό.

3. Το άρθρο 22 ορίζει ότι μέχρι τη διεξαγωγή των επόμενων βουλευτικών εκλογών τα μέλη των οργάνων της Ένωσης θα διορίζονται από τους αρχηγούς ή τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών κομμάτων σε ίση αναλογία προς την εκπροσώπησή τους στη Βουλή των Αντιπροσώπων. Η διάταξη αυτή συνεπάγεται την άσκηση εκτελεστικής λειτουργίας από τη Βουλή των Αντιπροσώπων κατά παράβαση των άρθρων 54 και 61, παραβιάζει την αρχή της ισοτιμίας και την αρχή της διάκρισης των Εξουσιών.

4. Οι διατάξεις του άρθρου 23 του Νόμου δεν παραβιάζουν το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι που κατοχυρώνεται από το άρθρο 21.2 του Συντάγματος και η προβλεπόμενη διαδοχή δεν είναι αντισυνταγματική.

5. Οι πρόνοιες του νόμου που έχουν κριθεί αντισυνταγματικές διαχωρίζονται από το υπόλοιπο μέρος της νομοθεσίας το οποίο μπορεί να δημοσιευθεί.

Σύμφωνα με το άρθρο 140.2 του Συντάγματος η παρούσα γνώμатеυση κοινοποιείται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

*Γνωμάτευση ως ανωτέρω.*

Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:

*P.I.K. & Άλλοι ν. Καραγιώργη & Άλλων (1991) 3 Α.Α.Δ. 159.*

Σημείωση: Ο νόμος που αποτελεί αντικείμενο της Αναφοράς επισυνάπτεται στο τέλος της παρούσας απόφασης.

**Αναφορά.**

Αναφορά από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο Ανώτατο Δικαστήριο για γνωμάτευση κατά πόσον ο Περί Παγκύπριας Ένωσης Προσφύγων (Σύσταση, Σκοποί, Λειτουργία, Δομή, Αρμοδιότητες και άλλα Συναφή Θέματα) Νόμος του 1992 βρίσκεται σε αντίθεση ή είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των Άρθρων 21, 28, 35, 54, 61, 80.2 και 179 του Συντάγματος.

*Α. Λουκαΐδης, Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας, Τ. Πολυχρονίδου (Δ/νις), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για τον αιτητή.*

I. Νικολάου, για τους καθ' ων η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

5 Α. ΛΟΙΖΟΥ, Π. ανάγνωσε την γνωμάτευση του Δικαστηρίου. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καταχώρησε στο Ανώτατο Δικαστήριο, δυνάμει του Άρθρου 140 του Συντάγματος, Αναφορά για Γνωμάτευση κατά πόσον ο "Περί Παγκύπριας Ένωσης Προσφύγων (Σύσταση, Σκοποί, Λειτουργία, Δομή, Αρμοδιότητες και Άλλα Συναφή Θέματα) Νόμος του 1992" βρίσκεται σε αντίθεση και είναι ασύμφωνος προς τις διατάξεις των Άρθρων 21, 28, 35, 54, 61, 80.2 και 179 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας και, επίσης προς την Αρχή του Διαχωρισμού των Εξουσιών που διέπει το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας.

15 Κατά την ακρόαση της Αναφοράς ο Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας περιόρισε την επιχειρηματολογία του στα άρθρα 3, 5, 19(1), 22 και 23 του Νόμου, το κείμενο των οποίων επισυνάπτεται.

20 Οι Κοινοβουλευτικές Ομάδες του Δημοκρατικού Συναγερμού, του ΑΚΕΛ-Αριστερά-Νέες Δυνάμεις, του Δημοκρατικού Κόμματος και του Σοσιαλιστικού Κόμματος ΕΔΕΚ κατάθεσαν Προτάσεις Νόμου σχετικά με τη σύσταση Παγκύπριας Οργάνωσης Εκτοπισμένων και την εκλογή των Μελών των Οργάνων της Παγκύπριας Επιτροπής Προσφύγων. Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Προσφύγων, 25 Εγκλωβισμένων, Αγνοουμένων και Παθόντων μελέτησε τις πιο πάνω Προτάσεις Νόμου σε συνεδρίες της που πραγματοποιήθηκαν στο διάστημα από 9 Οκτωβρίου 1991 μέχρι 8 Απριλίου 1992.

30 Η Βουλή των Αντιπροσώπων, βάσει των πιο πάνω Προτάσεων Νόμου, ψήφισε, στις 4 Ιουνίου 1992, τον επίδικο Νόμο. (Το κείμενο του Νόμου επισυνάπτεται ως Παράρτημα ΙΙΙ).

35 Η Βουλή των Αντιπροσώπων κοινοποίησε τον επίδικο Νόμο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για έκδοση, σύμφωνα με το Άρθρο 52 του Συντάγματος.

Στις 11 Ιουνίου 1992 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ανέπεμψε τον επίδικο Νόμο στη Βουλή των Αντιπροσώπων για επανεξέταση, σύμφωνα με το Άρθρο 51.1 του Συντάγματος.

Στις 19 και 24 Ιουνίου 1992 η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Προσφύγων, Εγκλωβισμένων, Αγνοουμένων και Παθόντων επανεξέτασε τον επίδικο Νόμο ενόψει της Αναπομπής. 5

Στις 25 Ιουνίου 1992 η Βουλή των Αντιπροσώπων επανεξέτασε τον επίδικο Νόμο και αποφάσισε να εμμένει στην απόφασή της για τη ψήφισή του, και πληροφόρησε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την εν λόγω απόφασή της. 10

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ύστερα από συμβουλή του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, αποφάσισε πριν εκδώσει τον υπό κρίση Νόμο να καταχωρήσει την παρούσα Αναφορά στο Ανώτατο Δικαστήριο, σύμφωνα με το Άρθρο 140 του Συντάγματος. 15

Ύστερα από επανειλημμένες αναβολές κατόπιν αιτήσεως των δύο πλευρών και κυρίως του δικηγόρου της Βουλής των Αντιπροσώπων διά περαιτέρω μελέτη του όλου θέματος στις 17 Σεπτεμβρίου 1993 ο δικηγόρος της Βουλής των Αντιπροσώπων δήλωσε ότι είχε οδηγίες ότι η Βουλή δεν επροτίθετο να υπερασπίσει την αναφορά, αλλά άφηνε το θέμα της Συνταγματικότητας ή μη του Νόμου να το κρίνει το Δικαστήριο. Μετά από τη δήλωση αυτή η Αναφορά ορίστηκε για ακρόαση στις 8 Φεβρουαρίου. Κατά την έναρξη της ακροάσεως ο δικηγόρος της Βουλής των Αντιπροσώπων επανέλαβε την προηγούμενη θέση της Βουλής. 20  
25

Το Ανώτατο Δικαστήριο στις 8 Φεβρουαρίου 1994, αφού άκουσε τις απόψεις του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Βουλής των Αντιπροσώπων σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος, ερεύνησε το θέμα που τέθηκε υπό την κρίση του και η Γνωμάτευσή του είναι η ακόλουθη: 30  
35

1. Η σύσταση του οργανισμού δημόσιου δικαίου συνιστά παραδεκτό μέσο για την προαγωγή σκοπών κοινής ωφελείας. Οι σκοποί του οργανισμού δημόσιου δικαίου που συστήνεται με το νόμο εκτίθενται στο άρθρο 4 και 5 έχουν ως αντικείμενο την προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων και στόχο την αποκατάστασή τους. Οι σκοποί αυτοί συνιστούν σκοπούς δημόσιας ωφελείας και επομένως μπορεί να αποτελέσουν τη βάση για τη σύσταση οργανισμού δημόσιου δικαίου. Το άρθρο 3 του νόμου 10 προβλέπει για τη σύσταση του οργανισμού δημόσιου δικαίου "ΠΑΓΚΥΠΡΙΑ ΕΝΩΣΗ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ", τη διάλυση του οργανισμού με τη λήξη της έκρυθμης κατάστασης και τον τόπο όπου θα εδρεύει η Ένωση. Οι πρόνοιες του άρθρου 3 δεν προσκρούουν σε οποιαδήποτε συνταγματική 15 διάταξη ούτε ανταγωνίζονται ή περιορίζουν την ελευθερία του συνεταιριζέσθαι που κατοχυρώνεται με το Άρθρο 21.2 του Συντάγματος.

Το άρθρο 5 του νόμου κατοχυρώνει το δικαίωμα των προσφύγων να είναι μέλη της Ένωσης. Η νομοθετική αυτή 20 διάταξη δεν προσβάλλει οποιαδήποτε πτυχή του δικαιώματος του συνεταιριζέσθαι, θετική ή αρνητική. Κάθε πρόσφυγας είναι ελεύθερος να μετέχει ή να μη μετέχει ως μέλος του οργανισμού ο οποίος συστήνεται. Η εισήγηση του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα ότι με τις διατάξεις του 25 άρθρου 5 θίγεται η αρνητική πτυχή του δικαιώματος του συνεταιριζέσθαι, δηλαδή η ελευθερία του μη συνεταιριζέσθαι, δεν ευρίσκει έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 5.

2. Το άρθρο 19(1) του νόμου προβλέπει τη χρηματοδότηση της λειτουργίας της ΠΑΓΚΥΠΡΙΑΣ ΕΝΩΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ από τον Προϋπολογισμό του Ταμείου Ανακούφισης Εκτοπισθέντων και Παθόντων της Δημοκρατίας. Με τη θέσπιση του νόμου εξουσιοδοτείται η παροχή κρατικής χορηγίας και επομένως η επαύξηση των δαπανών του Προϋπολογισμού χωρίς την έγκριση της Εκτελεστικής 35 Εξουσίας. Ο νόμος θεσπίστηκε μετά από πρόταση νόμου που υποβλήθηκε από τα κοινοβουλευτικά κόμματα. Οι πρόνοιες του άρθρου 19(1) προσκρούουν στις διατάξεις του Άρθρου 80.2 του Συντάγματος εφόσον συνεπάγονται την αύξηση των κρατικών δαπανών χωρίς την προηγούμενη 40 έγκριση της Εκτελεστικής Εξουσίας εκδηλουμένης με

την υποβολή νομοσχεδίου από Υπουργό. Οι διατάξεις του άρθρου 19(1) του νόμου έρχονται σε αντίθεση και είναι ασύμφωνες με τις πρόνοιες του Άρθρου 80.2 του Συντάγματος και για το λόγο αυτό είναι αντισυνταγματικές.

3. Ενώ το άρθρο 6(1) του νόμου προβλέπει ότι τα όργανα της ΠΑΓΚΥΠΡΙΑΣ ΕΝΩΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ θα εκλέγονται με άμεση, μυστική και καθολική ψηφοφορία των μελών, το άρθρο 22 ορίζει ότι μέχρι τη διεξαγωγή των επόμενων βουλευτικών εκλογών τα μέλη των οργάνων της Ένωσης θα διορίζονται από τους αρχηγούς ή τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών κομμάτων σε αναλογία ίση προς την εκπροσώπησή τους στη Βουλή των Αντιπροσώπων. Η μεταβατική αυτή διάταξη αντίκειται προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, συνεπάγεται την άσκηση εκτελεστικής λειτουργίας από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, κατά παράβαση των προνοιών των άρθρων 54 και 61 και, τέλος, παραβιάζει την αρχή της ισότητας: Βλ. *P.I.K & Άλλοι ν. Καραγιώργη & Άλλων* (1991) 3 Α.Α.Δ. 159.

4. Οι διατάξεις του άρθρου 23 του Νόμου δεν παραβιάζουν το δικαίωμα του συνεταιριζέσθαι που κατοχυρώνεται από το Άρθρο 21.2 του Συντάγματος και δεν προκύπτει παραβίαση από την προβλεπόμενη διαδοχή. Η πρόβλεψη για τη διαδοχή δεν μπορεί να ερμηνευτεί ως καταργούσα την υπάρχουσα Παγκύπρια Επιτροπή Προσφύγων η οποία διατηρεί την οντότητά της. Η ρύθμιση για την αντιπροσώπευση των προσφύγων αφήνει ανέπαφο το δικαίωμα του συνεταιριζέσθαι.

5. Οι πρόνοιες του νόμου που έχουν κριθεί αντισυνταγματικές και θα απαλειφθούν, αφήνουν κενά αλλά δεν εξαρθρώνουν το νόμο· διαχωρίζονται από το υπόλοιπο μέρος της νομοθεσίας το οποίο μπορεί να δημοσιευθεί.

6. Η παρούσα Γνωμάτευση σύμφωνα με το Άρθρο 140.2 του Συντάγματος κοινοποιείται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη Βουλή των Αντιπροσώπων.

*Γνωμάτευση ως ανωτέρω.* 35

ΝΟΜΟΣ ΠΟΥ ΠΡΟΝΟΕΙ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΣΤΑΣΗ, ΤΟΥΣ ΣΚΟΠΟΥΣ, ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΤΗ ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΠΑΓΚΥΠΡΙΑΣ ΕΝΩΣΗΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ

5 Σύσταση της Ένωσης 3.(1) Καθιδρύεται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, καλούμενο "Παγκύπρια Ένωση Προσφύγων".

(2) Η Ένωση διαλύεται με τη λήξη της έκρυθμης κατάστασης.

10 (3) Έδρα της Ένωσης είναι η Λευκωσία, αλλά αυτή μπορεί να διατηρεί γραφεία σε επαρχιακό ή τοπικό επίπεδο, ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες.

.....

15 .....

Μέλη της Ένωσης 5. Μέλη της Ένωσης δύνανται να είναι όλοι οι πρόσφυγες:

20 Νοείται ότι πρόσφυγες θεωρούνται και τα άτομα των οποίων οποιοσδήποτε γονέας ή και οι δύο γονείς είναι πρόσφυγες και τα οποία έχουν συμπληρώσει το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους.

.....

.....

25 Χρηματοδότηση της Ένωσης 19.(1) Όλα τα αναγκαία για τη λειτουργία της Ένωσης έξοδα καταβάλλονται από τον Προϋπολογισμό του Ταμείου Ανακουφίσεως Εκτοπισθέντων και Παθόντων της Δημοκρατίας.

.....

.....

Μεταβατικές 22.(1) Μέχρι τη διεξαγωγή των επόμενων  
διατάξεις βουλευτικών εκλογών, τα μέλη των οργάνων 5  
της Ένωσης διορίζονται από τους αρχηγούς  
ή τους εκπροσώπους των κοινοβουλευτικών  
κομμάτων κατά την αναλογία της εκπροσώ-  
πησής τους στη Βουλή.

(2) Οι κατάλογοι με τα προτεινόμενα 10  
μέλη του Κεντρικού Συμβουλίου υποβάλλο-  
νται μέσα σε δύο μήνες από την ψήφιση του  
παρόντος Νόμου στον Πρόεδρο της Παγκύ-  
πριας Επιτροπής Προσφύγων, ο οποίος  
μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή τους 15  
συγκαλεί την πρώτη συνεδρία του Κεντρι-  
κού Συμβουλίου στην οποία προεδρεύει το  
γνηριότερο μέλος.

(3) Το Κεντρικό Συμβούλιο μεριμνά για 20  
τη συγκρότηση των υπόλοιπων οργάνων της  
Ένωσης, σύμφωνα με τα σχετικά άρθρα του  
παρόντος Νόμου.

Έναρξη 23. Η Παγκύπρια Ένωση Προσφύγων αρ-  
λειτουργίας χίζει να λειτουργεί από την ημερομηνία  
της Ένωσης έναρξης της ισχύος του παρόντος Νόμου 25  
και αναλαμβάνει μέσα σε ένα μήνα από την  
ημερομηνία αυτή να υποδείξει τα πρόσωπα  
που θα συμμετέχουν σε οποιαδήποτε επιτρο-  
πή, όργανο ή κυβερνητικό σώμα σε αντικα-  
τάσταση όσων είχαν διοριστεί προηγουμέ-  
νως από την Παγκύπρια Επιτροπή Προσ- 30  
φύγων, την οποία και διαδέχεται πλήρως.