

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΣΟΥΡΤΖΗΣ

Διπλωματική Εργασία

**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ : «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ»**

Επιβλέπουσα : Πηνελόπη Φουντεδάκη, Αν. Καθηγήτρια

**ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ
ΣΤΗ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΑΞΗ
Υπό το φως των σύγχρονων εξελίξεων**

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2007

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ σελ.5

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ:

ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΚΡΙΣΕΩΝ σελ.8

1.1. Η επανεμφάνιση του θεσμού και η αναζωπύρωση του θεωρητικού ενδιαφέροντος σελ.8

1.2. Η εξέταση των πτυχών του δικαίου της ανάγκης σελ.13

1.2.1. Προσπάθεια ορισμού σελ.13

1.2.2. Τα χαρακτηριστικά των μέτρων σελ.14

1.2.2.1. Προσωρινότητα των μέτρων σελ.14

1.2.2.2. Διαχωρισμοί και οριοθετήσεις στη χρήση έκτακτων μέτρων σελ.15

1.2.2.3. Οι κίνδυνοι από τη χρήση έκτακτων μέτρων σελ.18

1.3. Προτεινόμενα πρότυπα διαχείρισης κρίσεων σελ.19

1.3.1. Συνταγματικά πρότυπα σελ.19

1.3.1.1. *Πρώτη κατηγορία: Άρνηση οποιασδήποτε επέμβασης στους νομικούς κανόνες* σελ.20

1.3.1.2. *Δεύτερη κατηγορία: Πρότυπα συμβιβασμού* σελ.22

1.3.1.3. *Οι κυρίαρχες τάσεις στις ΗΠΑ μετά την 11η Σεπτεμβρίου* σελ.24

1.3.2. Το εξω-νομικό πρότυπο διαχείρισης κρίσεων σελ.27

1.3.2.1. *Παρουσίαση του προτύπου* σελ.27

1.3.2.2. *Άλλες απόψεις υπέρ της εκτός νόμου δράσης της εκτελεστικής εξουσίας* σελ.30

1.3.2.3. *Ο αντίλογος στο πρότυπο* σελ.31

1.4. Καρλ Σμιτ σελ.31

1.4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις για τον Σμιτ σελ.32

1.4.2. Οι πρώιμες θεωρίες του Σμιτ σελ.33

1.4.3. Η διαφοροποίηση των απόψεών του μέσα από την «Πολιτική Θεολογία» του σελ.34

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ:

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ

ΣΕ ΑΛΛΟΔΑΠΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ σελ.37

2.1. Πτυχές του δικαίου της ανάγκης σε διάφορες συνταγματικές τάξεις σελ.37

2.1.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις σελ.37

2.1.2. Η κατηγοριοποίηση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τη διαχείριση κρίσεων σελ.38

2.1.2.1. Η ύπαρξη δύο κατηγοριών διατάξεων σελ.39

2.1.2.2. Πολλαπλές κατηγοριοποιήσεις σελ.40

2.1.2.3. Ύπαρξη μιας ενιαίας διάταξης σελ.42

2.1.3. Οι προβλεπόμενες συνταγματικές συνέπειες – Τα χαρακτηριστικά των συνταγματικών διατάξεων σελ.42

2.2. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης στις ΗΠΑ σελ.45

2.2.1. Κατά τη διάρκεια του ψυχρού πολέμου σελ.45

2.2.2. Ο αντίκτυπος των επιθέσεων της 11/9 σελ.47

2.2.2.1. Οι νομοθετικές αλλαγές μετά την 11/9 σελ.48

2.2.2.2. Η μεταχείριση των υπόπτων και των κατηγορουμένων σελ.51

2.2.2.3. Οι παραβιάσεις των διεθνών κανόνων σελ.53

2.3. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης στο Ηνωμένο Βασίλειο σελ.53

2.3.1. Η έκτακτη νομοθεσία και η τρομοκρατία στις προηγούμενες δεκαετίες σελ.54

2.3.2. Η αλλαγή της βρετανικής νομοθεσίας από τις επιθέσεις της 11/9 και μετά σελ.55

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ:

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΣΔΑ σελ.58

3.1. Η ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 15 σελ.58

3.1.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις σελ.58

3.1.2. Ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής σελ.59

3.1.3. Πρόσθετοι περιορισμοί στην εφαρμογή του άρθρου 15 σελ.62

3.1.4. Τα απαραβίαστα δικαιώματα σελ.64

3.1.5. Η γνωστοποίηση της χρήσης της ρήτρας παρέκκλισης σελ.65

3.2. Σχετική νομολογία σελ.66

3.3. Ο ρόλος της ΕΣΔΑ σήμερα στη λειτουργία του δικαίου έκτακτης ανάγκης σελ.72

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ:

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ σελ.74

4.1. Ο θεσμός την περίοδο 1911 έως την περίοδο της Κατοχής σελ.75

4.1.1. Η κατάσταση πολιορκίας υπό το Σύνταγμα του 1911 σελ.75

4.1.1.1. Η εμφάνιση του θεσμού σελ.75

4.1.1.2. Ο νόμος ΔΕΘ' / 1912	σελ.78
4.1.1.3. Η εφαρμογή του θεσμού στην πράξη	σελ.79
4.1.2. Ο θεσμός υπό το Σύνταγμα του 1927	σελ.82
4.1.2.1. Η συνταγματική πρόβλεψη	σελ.82
4.1.2.2. Η διαφοροποιημένη στάση του Βενιζέλου σχετικά με την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων	σελ.83
4.1.2.3. Η κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας από τον Τσαλδάρη	σελ.84
4.1.2.4. Η ΚΔ' Συντακτική Πράξη	σελ.85
4.2. Ο θεσμός από την περίοδο του Εμφυλίου έως τη Μεταπολίτευση	σελ.86
4.2.1. Η περίοδος του Εμφυλίου	σελ.86
4.2.2. Ο θεσμός κατά το Σύνταγμα του 1952	σελ.88
4.2.3. Η κατάσταση πολιορκίας και το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967	σελ.90
4.3. Η αυτόνομη κυβερνητική νομοθεσία	σελ.93
4.4. Η κατάσταση πολιορκίας από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα	σελ.96
4.4.1. Το Σύνταγμα του 1975	σελ.97
4.4.2. Το δίκαιο της ανάγκης σήμερα	σελ.99
4.4.2.1. Το άρθρο 48 μετά την αναθεώρηση του 1986	σελ.99
4.4.2.2. Ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 48	σελ.100
4.4.2.3. Η ακολουθούμενη διαδικασία για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης	σελ.102
4.4.2.4. Τα μέτρα που προβλέπονται από το άρθρο 48	σελ.104
4.4.2.5. Ο νόμος 566/1977	σελ.105

ΕΠΙΛΟΓΟΣ σελ.107

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΣΤΑ ΑΓΓΛΙΚΑ σελ.111

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ σελ.113

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το δίκαιο της ανάγκης αναφέρεται στην αντιμετώπιση έκτακτων και απρόβλεπτων περιστάσεων καθώς και εξαιρετικών κρίσεων. Ως θεσμός απαντάται στα περισσότερα κράτη, με τεράστιες διαφορές στις προϋποθέσεις ενεργοποίησης του, στον τρόπο και τη συχνότητα χρήσης του και σε πολλά ακόμη σημεία, τα οποία συνδέονται με το πολίτευμα και το πολιτειακό παρελθόν κάθε χώρας. Επισημαίνεται επιπλέον ότι το επίπεδο ενδιαφέροντος για το συγκεκριμένο θέμα παραλλάσσει από χώρα σε χώρα, αναλόγως των εξωτερικών και εσωτερικών συνθηκών. Έτσι, υπάρχουν χώρες οι οποίες έχουν συνδυάσει την πολιτειακή τους οργάνωση και λειτουργία με το δίκαιο έκτακτης ανάγκης, εξαιτίας της διαρκούς παραμονής του ως ενεργού, ενώ υπάρχουν και χώρες, στις οποίες οι διατάξεις που αφορούν το συγκεκριμένο δίκαιο έχουν περιπέσει σε αχρησία.

Σε αντίθεση με τον κανόνα της ρητής συνταγματικής αναφοράς, κάποια κράτη, όπως οι ΗΠΑ, κάνουν στα συντάγματά τους μόνο έμμεση αναφορά στο θεσμό, ενώ κάποια άλλα αντιμετωπίζουν το ζήτημα μόνο σε επίπεδο κοινού νόμου. Η αφετηρία του δικαίου έκτακτης ανάγκης εντοπίζεται στον 19ο αιώνα, παράλληλα με την υιοθέτηση δημοκρατικών πολιτευμάτων. Και τούτο διότι κατά την προηγούμενη περίοδο της απόλυτης μοναρχίας, όταν η εξουσία ανήκε αποκλειστικώς στο πρόσωπο του μονάρχη, αυτονοήτως δεν υπήρχε πρόβλεψη για τις εξαιρετικές καταστάσεις, διαφορετική από αυτήν της άσκησης εξουσίας υπό κανονικές συνθήκες. Συνεπώς, το δίκαιο της ανάγκης συνδέθηκε ιστορικά με τη νομιμοποίηση των ασκούντων την κρατική εξουσία σε φιλελεύθερα καθεστώτα.

Το δίκαιο της ανάγκης έχει ένα ευρύ περιεχόμενο, το οποίο μπορεί να ταξινομηθεί σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες εξαιρετικών περιστάσεων: στην αντιμετώπιση πολιτειακών κρίσεων, στην αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων, ή τέλος στην αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών.

Η πρώτη κατηγορία, η αντιμετώπιση πολιτειακών κρίσεων, αναφέρεται κυρίως σε πολεμικές συγκρούσεις, σε ένοπλες εξεγέρσεις και σε τρομοκρατικές επιθέσεις, που δεν μπορούν να αποκρουστούν με τα συνήθη μέσα, συνεπώς απαιτούν τη λήψη εξαιρετικών μέτρων. Στην Ελλάδα, μόνο αυτή η κατηγορία ρυθμίζεται από το Σύνταγμα, στο άρθρο 48. Επιπροσθέτως, όπως θα καταδειχθεί στην εργασία, υπάρχει περιορισμός και εντός της κατηγορίας, στο μέτρο που η έννοια της πολιτειακής κρίσης περιορίζεται από την εν λόγω συνταγματική διάταξη στην αντιμετώπιση πολεμικών συγκρούσεων, καταστάσεων που απειλούν την εθνική

ασφάλεια και στην απόκρουση ένοπλου κινήματος που επιδιώκει την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Η εργασία επικεντρώνεται, λοιπόν, σε αυτήν την κατηγορία πρώτον, εξαιτίας της ελληνικής ρύθμισης του δικαίου της ανάγκης αλλά και εξαιτίας του αυξημένου ενδιαφέροντος για την αντιμετώπιση πολιτειακών κρίσεων υπό την σχετικά πρόσφατη εκδοχή τους, όπως αυτές που προκαλούνται από τρομοκρατικές επιθέσεις, ήδη από τη δεκαετία του 1970. Αυτό το ενδιαφέρον, το οποίο επανέφερε στο προσκήνιο το δίκαιο της ανάγκης, εκδηλώνεται στις ΗΠΑ μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001.

Έτσι, όπως θα εκτεθεί, το δίκαιο της ανάγκης, το οποίο για πολλά χρόνια ήταν στο περιθώριο του ενδιαφέροντος των δυτικών δημοκρατιών, τα τελευταία χρόνια συγκεντρώνει την προσοχή των θεωρητικών, ιδίως, του αγγλοσαξωνικού χώρου. Το βασικό ζήτημα που προκύπτει μέσα από το δίκαιο της ανάγκης είναι η δυνατότητα εναρμόνισης και ισορρόπησης δύο εκ πρώτης όψεως αντιθεμένων εννόμων αγαθών: από τη μία, η διασφάλιση της ασφάλειας της χώρας και από την άλλη, η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Στο πλαίσιο αυτής της εργασίας, στο πρώτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η ανάδειξη των θεωριών που έχουν αναπτυχθεί για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Όπως ήδη σημειώθηκε, η θεωρητική μελέτη του θεσμού, υπό τις παρούσες συνθήκες, λαμβάνει χώρα κυρίως στις ΗΠΑ, όπως αναλύεται, αλλά και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Σημαντικό, κοινό σημείο και των δύο έννομων τάξεων ότι δεν υφίσταται σχετική συνταγματική ρύθμιση. Θεμελιώδη συνιστώσα για τη θεωρία του δικαίου της ανάγκης αποτελεί η θεωρητική επεξεργασία του από τον Καρλ Σμιτ.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα εξεταστεί ο θεσμός του δικαίου της ανάγκης σε κάποιες αλλοδαπές έννομες τάξεις, ενώ, στο τρίτο κεφάλαιο θα εκτεθεί η σχετική ρύθμιση της ΕΣΔΑ και η αντίστοιχη νομολογία. Τέλος, το τέταρτο κεφάλαιο αναφέρεται στην ιστορία του θεσμού στην Ελλάδα. Ο θεσμός στη χώρα μας εμφανίστηκε στις αρχές του 20^{ου} αιώνα και σηματοδεύτηκε από μια πληθώρα καταχρήσεων, γεγονός που έχει καταστήσει πολλούς Έλληνες θεωρητικούς πολέμιους του θεσμού και υπέρμαχους της κατάργησής του.

Γίνεται σε μια πρώτη φάση αντιληπτό ότι είναι χρήσιμο να υπάρξει μια συγκριτική επισκόπηση σχετικά με ένα θεσμό που χρησιμοποιήθηκε στη χώρα μας ως εργαλείο σε κάθε σχεδόν εκτροπή από την ομαλότητα και ο οποίος εμφανίζεται και σήμερα επιζητώντας να εξυπηρετήσει διαφορετικές ανάγκες, αλλά σωρεύοντας πολλά προβλήματα, που για μια ακόμη φορά εντοπίζονται στην προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Το δίκαιο της ανάγκης παρουσιάζει μια πληθώρα ονομασιών. Η εμφάνιση του θεσμού με ονομασίες όπως δίκαιο έκτακτης ανάγκης ή κατάσταση πολιορκίας ίσως προκαλεί σύγχυση για τις τυχόν διαφορές που μπορεί να συνοδεύουν τους αντίστοιχους όρους. Οι θεωρητικοί δεν έχουν καταφέρει να καταλήξουν σε μια κοινή ονομασία, όπως, άλλωστε, δεν έχουν καταφέρει να προσδιορίσουν θετικά τον όρο με

τρόπο απόλυτο και γενικά αποδεκτό. Στην εργασία χρησιμοποιούνται οι διάφορες ονομασίες, συχνά αδιακρίτως, αλλά κυρίως σε συνάρτηση με το δίκαιο της χώρας που παρουσιάζεται σε κάθε ενότητα και με την ονομασία που αυτή χρησιμοποιεί όταν αναφέρεται στο συγκεκριμένο θεσμό.

Ερέθισμα για την ενασχόληση με το δίκαιο της ανάγκης αποτέλεσε η επιθυμία μιας πιο λεπτομερούς μελέτης και «εξερεύνησης» του άρθρου 48 του Συντάγματος, ενός άρθρου που παλαιότερα συγκέντρωνε την οξεία κριτική πολλών Ελλήνων θεωρητικών, αλλά που σήμερα αντιμετωπίζεται με αδιαφορία, ως ένα απολίθωμα του παρελθόντος. Ο ευρωπαϊκός και γενικότερα διεθνής προσανατολισμός του μεταπτυχιακού με οδήγησε σε μια συγκριτική μελέτη του θεσμού και κατά προέκταση στη διαπίστωση της διαφορετικής αντιμετώπισής του σε άλλες έννομες τάξεις. Κατά τη συλλογή του υλικού εντόπισα ένα μεγάλο αριθμό από μελέτες προερχόμενες από τις Ηνωμένες Πολιτείες, ενώ οι αντίστοιχες ευρωπαϊκές είναι πολύ πιο περιορισμένες. Σε ότι αφορά την ελληνική βιβλιογραφία, η ενασχόληση με το θεσμό έχει σταματήσει, εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις, εδώ και περίπου είκοσι χρόνια.

ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΚΡΙΣΕΩΝ

1.1. Η επανεμφάνιση του θεσμού και η αναζωπύρωση του θεωρητικού ενδιαφέροντος

Το δίκαιο της ανάγκης έχει γίνει τα τελευταία χρόνια αντικείμενο ιδιαίτερης συζήτησης και νομικού προβληματισμού στις ΗΠΑ. Αφετηρία αυτής της ενασχόλησης αποτέλεσαν τα τρομοκρατικά χτυπήματα της δεκαετίας του 1990, αν και τα ενδιαφέρον και η έρευνα πολλαπλασιάστηκαν μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα στην καρδιά των ΗΠΑ, στις 11 Σεπτεμβρίου 2001. Είναι γεγονός ότι πριν από αυτήν την ημερομηνία το δίκαιο έκτακτης ανάγκης αντιμετώπιζε το περιορισμένο ενδιαφέρον των νομικών σε βαθμό που τα βιβλία συνταγματικού δικαίου αφιέρωναν πολύ λίγες γραμμές στο συγκεκριμένο ζήτημα. Η κατάσταση αυτή εμφανιζόταν όχι μόνο σε ό,τι αφορά την αντιμετώπιση πολιτειακών κρίσεων αλλά και στις περιπτώσεις που αφορούσαν την αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων και φυσικών καταστροφών¹.

Το γεγονός ότι μετά τις επιθέσεις τις 11^{ης} Σεπτεμβρίου επανήλθε στο προσκήνιο το ζήτημα των έκτακτων εξουσιών για την αντιμετώπιση κρίσεων και η προβληματική για τον τρόπο ομαλής ένταξής τους στο νομικό σύστημα δεν προξενεί εντύπωση, αν μελετήσει κανείς τα πολιτικά γεγονότα του εικοστού αιώνα. Οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι, η οικονομική κρίση της δεκαετίας του '30 και ο ψυχρός πόλεμος οδήγησαν στον εξοπλισμό της εκτελεστικής εξουσίας με διευρυμένες έκτακτες εξουσίες, αφού πάντα κυριαρχούσε η αντίληψη ότι με αυτό τον τρόπο μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα μια κρίση. Η τακτική αυτή είχε δημιουργήσει και τότε πολλές θεωρητικές συζητήσεις σχετικά με το δίκαιο έκτακτης ανάγκης και τις συνέπειες που έχει στην ομαλή λειτουργία του νομικού συστήματος.² Το επόμενο διάστημα μετά τα χτυπήματα στους διδύμους πύργους έφερε, για μια ακόμη φορά, τη γιγάντωση των εξουσιών της εκτελεστικής εξουσίας, συχνά σε βάρος των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Ο αντίκτυπος από αυτές τις τρομοκρατικές επιθέσεις

¹ Oren Gross, "Chaos and Rules: Should Responses to violent Crises Always Be Constitutional?", The Yale Law Journal 112 (2003), σελ.1015.

² William E. Scheuerman, Survey Article: "Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11", (2006), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:
http://www.utexas.edu/law/news/colloquium/papers/emergency_powers.doc, σελ.1.

δεν περιορίστηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες, αλλά επεκτάθηκε σε πολλές χώρες και νομικά συστήματα.

Μετά από τις τρομοκρατικές επιθέσεις και την έναρξη από την κυβέρνηση Μπους του λεγόμενου «πολέμου κατά της τρομοκρατίας», έγινε αντιληπτό πως είναι αναγκαίο να ερευνηθούν εκείνα τα μέσα που θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν την τρομοκρατία και να προάγουν τη δημόσια και εθνική ασφάλεια με τρόπο που να έχει τον μικρότερο δυνατό αντίκτυπο στην προστασία των ατομικών ελευθεριών.

Το ερώτημα του πώς μια δημοκρατική κοινωνία δύναται να αντιμετωπίσει μια βίαιη πρόκληση, δηλαδή μια επανάσταση, έναν πόλεμο ή γενικότερα μια απειλή για την υπόσταση και της συνοχής της, απασχολεί τις περισσότερες κοινωνίες από πολύ παλιά, είτε αυτές είναι ισχυρές και πλούσιες είτε είναι ανίσχυρες και φτωχές.³ Πολλές χώρες οι οποίες αντιμετώπισαν απειλές προερχόμενες είτε εκτός των συνόρων τους, είτε από το εσωτερικό της χώρας τους, προσέφυγαν στη χρήση έκτακτων μέτρων. Η μελέτη αυτών των χωρών, όπως και των ΗΠΑ, δείχνει πως η τάση είναι πάντα ίδια και συνδέεται με τη συρρίκνωση των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, που υπό συνθήκες ομαλότητας θεωρούνται εμπεδωμένες και απαραβίαστες.

Ένα από τα πρώτα ερεθίσματα που όξυνε το νομικό ενδιαφέρον πολλών θεωρητικών, κυρίως Αμερικανών, για την ενασχόληση με το δίκαιο της έκτακτης ανάγκης ήταν η έκδοση μιας πράξης από τον Αμερικανό Πρόεδρο Τζωρτζ Μπους, λίγο μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα, με την οποία επέτρεπε την εκδίκαση από ειδικά στρατιωτικά δικαστήρια υποθέσεων που αφορούσαν αλλοδαπούς υπόπτους είτε για συμμετοχή στην υπεύθυνη οργάνωση για τα τρομοκρατικά χτυπήματα, την Αλ Κάιντα, είτε για διασύνδεση με αυτήν.⁴ Στη συνέχεια ακολούθησε μια πληθώρα μέτρων τα οποία διέφεραν από το κανονικό νομικό σύστημα και στόχευαν στη σύλληψη των εμπλεκόμενων σε υποθέσεις τρομοκρατίας, εγείροντας όμως μια σειρά ερωτημάτων σε ό,τι αφορά τη συνταγματικότητά τους και το βαθμό παραβίασης των ατομικών δικαιωμάτων των υπόπτων και των κατηγορουμένων.

Οι θεωρητικοί που έχουν ασχοληθεί με το δίκαιο της ανάγκης έχουν προτείνει διάφορα συνταγματικά μοντέλα αντιμετώπισης κρίσεων, τα οποία διαφέρουν συχνά σε πολλά σημεία μεταξύ τους, γεγονός που αναδεικνύει μια ουσιαστική διαφορά αντιλήψεων σε σχέση με το ζήτημα. Αυτό δεν σημαίνει ότι η πολιτική των ΗΠΑ ευθυγραμμίζεται με κάποια από αυτές τις θεωρίες. Υιοθετώντας μια άποψη που εκφράζει ένας από τους σημαντικότερους σύγχρονους μελετητές του δικαίου της έκτακτης ανάγκης, ο Open Gross, είναι θεμελιώδες να επισημανθεί ότι τα μοντέλα που προτείνονται δεν προορίζονται για εφαρμογή και για αφορμή για προβληματισμό μόνο στο πλαίσιο των ΗΠΑ. Αντίθετα, πρέπει να εξεταστούν ως δυνητικά εφαρμόσιμα σε κάθε δημοκρατική κοινωνία. Άλλωστε, δεν πρέπει ποτέ να διαφεύγει της προσοχής ότι η παγκοσμιοποίηση και η τεχνολογική πρόοδος έχει διευρύνει το

³ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1015.

⁴ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1016.

πεδίο δράσης της τρομοκρατίας σε τέτοιο βαθμό, ώστε να είναι πολλοί αυτοί που υποστηρίζουν της αναγκαιότητα μιας ευρείας διακρατικής αντιμετώπισής της.⁵ Βέβαια, η κατανόηση αυτής της πραγματικότητας έχει ήδη οδηγήσει σε διασύνδεση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταξύ τους (Europol, Eurojustice) και με τις ΗΠΑ.

Κύριος άξονας των μελετητών του δικαίου της ανάγκης στις ΗΠΑ, σήμερα, είναι η τρομοκρατία. Αυτό είναι λογικό αν θεωρηθεί ότι, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τις έκτακτες ανάγκες που σχετίζονται με πολιτειακές κρίσεις, η τρομοκρατία είναι η κύρια εξαιρετική κατάσταση που αντιμετωπίζει η συγκεκριμένη χώρα. Αντικείμενο αυτής της εργασίας είναι το δίκαιο της ανάγκης και οι μορφές με τις οποίες εμφανίζεται στις εθνικές έννομες τάξεις. Έτσι, δεν ενδιαφέρει το φαινόμενο της τρομοκρατίας, παρά μόνο υπό το πρίσμα των συνεπειών που έχει στη νομοθεσία και κατά προέκταση στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Η εμφάνιση μιας κρίσης αποτελεί συνήθως μεγάλο κίνδυνο για τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και ελευθερίες. Σε τέτοιες στιγμές αρχίζουν να ακούγονται απόψεις που υποστηρίζουν ότι κατοχυρωμένα δικαιώματα πρέπει να παρακαμφθούν ως έχοντα ισχύ μόνο σε περιόδου ειρήνης και ομαλότητας.⁶ Τα δικαιώματα και οι ελευθερίες πρέπει να διαφυλάσσονται σε τέτοιες καταστάσεις, στο βαθμό όμως που κάτι τέτοιο δεν θα οδηγήσει σε αδυναμία σωτηρίας της πολιτειακής τάξης.⁷ Είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν αυτές οι απόψεις θέτουν ένα πλαστό δίλημμα, που τίθεται όχι μόνο στην Αμερική αλλά στο σύνολο των χωρών, συμπεριλαμβανομένου και της Ελλάδας, που έχουν μια έκτακτη νομοθεσία η οποία περιορίζει θεμελιώδη δικαιώματα.

Η εμπειρία μας διδάσκει ότι σε όλες τις χώρες που εμφανίζεται μια έκτακτη κατάσταση ενδυναμώνεται η εκτελεστική εξουσία σε βάρος της νομοθετικής και της δικαστικής, καθώς και σε βάρος των ελευθεριών.⁸ Παρατηρείται, λοιπόν, σε οργανωτικό πεδίο ένας συγκεντρωτισμός υπέρ της εκτελεστικής λειτουργίας, τα όργανα της οποίας είναι αποτελεσματικότερα για την αντιμετώπιση μιας κρίσης. Βέβαια, η διόγκωση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας είναι μια τάση που υφίσταται τα τελευταία χρόνια και σε περιόδους ομαλότητας, σε πιο περιορισμένο όμως βαθμό. Η οργάνωση της κοινωνίας με βάση τη λαϊκή κυριαρχία φαίνεται να περιορίζει την εκτελεστική εξουσία στο να πράττει μόνο τις απαραίτητες ενέργειες για την προστασία της πολιτείας⁹, όμως, η πραγματικότητα είναι αρκετά διαφορετική.

Έχοντας υπόψη την τρομοκρατία στις ΗΠΑ, η οποία θεωρείται ως κρίση που δικαιολογεί τη λήψη έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπισή της, διαπιστώνουμε ότι ο μεγαλύτερος κίνδυνος που απορρέει για την πολιτειακή τάξη είναι όχι ότι η χώρα

⁵ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1026-1027.

⁶ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1027-1028.

⁷ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1029.

⁸ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1029.

⁹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1030.

που έρχεται αντιμέτωπη με αυτό το φαινόμενο δεν θα μπορέσει να το αντιμετωπίσει, αλλά ότι στην προσπάθεια αντιμετώπισης και καταστολής του θυσιάζει μια σειρά από δικαιώματα πέρα από τα επιτρεπτά όρια με βάση τις αρχές της αναγκαιότητας και αναλογικότητας, με αποτέλεσμα να γίνεται «λιγότερο δημοκρατική».¹⁰

Οι πολιτειακές κρίσεις, και ειδικότερα οι τρομοκρατικές επιθέσεις, τείνουν να προκαλέσουν τη δημιουργία νέας νομοθεσίας σε σύντομο χρονικό διάστημα από την εκδήλωση μιας επίθεσης. Η έκδοση νέων νόμων χαρακτηρίζεται ως επιβεβλημένη από την οξύτητα της κατάστασης και έχει συνήθως τη μορφή του επείγοντος. Το αποτέλεσμα μιας τέτοιας κατάστασης είναι η έλλειψη διαβούλευσης πριν την έκδοση αυτών των νόμων, η παραχώρηση πλήρους εξουσίας για την έκδοση και το περιεχόμενό τους στην εκτελεστική εξουσία και η διατήρηση μιας συναινετικής στάσης του νομοθετικού σώματος. Το τελευταίο συμβαίνει διότι σε περίπτωση οξείας κρίσης, όταν η κοινή γνώμη πιέζει για μια άμεση αντιμετώπισή της, είναι απίθανο τα μέλη του κοινοβουλίου να αρθρώσουν μια αντίθετη γνώμη. Αυτό ακριβώς συνέβη και την επαύριο των τρομοκρατικών χτυπημάτων στους δίδυμους πύργους, όταν η παγκόσμια κοινή γνώμη και ιδιαίτερα οι κάτοικοι των ΗΠΑ έχοντας ακόμη νωπές τις μνήμες από τις εικόνες των επιθέσεων, προσδοκούσαν τη σύμπνοια του πολιτικού κόσμου για μια αποτελεσματική δράση και αντιμετώπιση της κατάστασης.

Ακόμα, σε περιπτώσεις εκδήλωσης κρίσεων η άποψη που συνήθως διαμορφώνεται είναι ότι, αν προστεθούν νέες διατάξεις στον ποινικό κώδικα, αν υπάρξει διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των ήδη υπάρχουσών και αν τέλος οι αστυνομικές αρχές εξοπλιστούν με ευρύτερες αρμοδιότητες πρόληψης και καταστολής τότε η χώρα θα γίνει πιο ασφαλής και πιο ικανή για την αντιμετώπιση της κρίσης. Επίσης, έχει αποδειχθεί ότι κάτω από τέτοιες συνθήκες είναι ευκολότερη η ψήφιση νέας νομοθεσίας παρά η εξέταση των λόγων για τους οποίους η ήδη υπάρχουσα νομοθεσία είναι ανεπαρκής, διότι με αυτόν τον τρόπο η κυβέρνηση παρουσιάζεται ως δυναμική και αποφασισμένη ενώ διαφορετικά θα έδινε στην κοινή γνώμη μια αίσθηση απραξίας, κάτι που σίγουρα θα ήταν αρνητικό για τη δημόσια εικόνα της.¹¹ Έτσι, η κυβέρνηση επιλέγει να δράσει με βάση την πολιτική σκοπιμότητα. Προτιμάται, λοιπόν, η καταφυγή σε σπασμωδικές κινήσεις και όχι μια χρονοβόρα, αλλά συγχρόνως χρήσιμη, μελέτη των παραμέτρων και γεγονότων που οδήγησαν στην κρίση. Το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται κυρίως σε χώρες όπου δεν υπάρχει σχετικό συνταγματικό πλαίσιο. Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής στις ΗΠΑ είναι η δημιουργία ενός δικαίου της ανάγκης αποτελούμενο από περίπλοκες, αλληλοκαλυπτόμενες ή αλληλοσυγκρουόμενες διατάξεις. Αιτία για βεβιασμένες νομοθετικές κινήσεις αποτελεί και το φαινόμενο της έλλειψης ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου εξαιτίας του μειωμένου ενδιαφέροντος για το δίκαιο έκτακτης ανάγκης σε περιόδους ομαλότητας.¹² Επιπρόσθετα, τα δικαστήρια σε αυτές τις

¹⁰ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1031.

¹¹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1031-1032.

¹² Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1032.

περιπτώσεις τείνουν να αποφεύγουν να αποφανθούν σχετικά με αυτού του είδους τη νομοθεσία.¹³

Είναι εύκολα κατανοητό ότι μετά από ένα τρομοκρατικό χτύπημα ή γενικά κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, όταν κυριαρχούν στην κοινή γνώμη συναισθήματα όπως οργή και φόβος, είναι δύσκολο να υπάρξει μια αντίδραση η οποία να εκτιμά τις καταστάσεις αντικειμενικά και να είναι ανεπηρέαστη συναισθηματικά. Ακόμα και αν δεχθούμε ότι οι κυβερνώντες προσπαθούν ψύχραιμα να αξιολογήσουν τα δεδομένα μιας κρίσης, η προκατάληψη αποτελεί ισχυρό ανασταλτικό παράγοντα στην εκτίμηση του μεγέθους του κινδύνου και της απειλής σε συνδυασμό με το κόστος που θα έχει για την κοινωνία η αντιμετώπισή του με τον έναν ή τον άλλον τρόπο.

Για την καλύτερη προσέγγιση του δικαίου της ανάγκης και σχετικά με την ταχεία, χωρίς διαβούλευση και συχνά πρόχειρη δημιουργία νέας νομοθεσίας για την αντιμετώπιση κρίσεων, είναι ωφέλιμο να αναφερθούν κάποια παραδείγματα του παρελθόντος που επισημαίνει ο Gross¹⁴ και αφορούν τόσο τις ΗΠΑ όσο και τη Μεγάλη Βρετανία: Τον Μάρτιο του 1933, κατά τη διάρκεια της μεγάλης οικονομικής κρίσης, το Κογκρέσο ψήφισε ένα νόμο για την αντιμετώπισή της, τον Emergency Banking Act, έχοντας συζητήσει σχετικά με την πρόταση της κυβέρνησης μόνο μία ώρα. Μάλιστα εξαιτίας της βιασύνης διανεμήθηκε μόνο ένα αντίγραφο τού υπό ψήφιση νόμου που αναγνώσθηκε στα μέλη του Κογκρέσου. Ο συγκεκριμένος νόμος διέκρινε τις προεδρικές αρμοδιότητες σε σημείο που ένας επικριτής του να κάνει λόγο για οικονομική δικτατορία στις ΗΠΑ.

Η επίθεση του 2001 στους δίδυμους πύργους, η οποία, όπως αναφέρθηκε, αποτέλεσε την αιτία για την εντατική ενασχόληση του νομικού και πολιτικού κόσμου των ΗΠΑ και πολλών άλλων χωρών με το δίκαιο της ανάγκης, επέφερε, για μια ακόμα φορά, την παραγωγή νομοθεσίας σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Έτσι, έξι μόλις εβδομάδες μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, το Κογκρέσο έκανε ολοκληρωτικά δεκτό ένα νόμο, τον USA PATRIOT ACT, ο οποίος περιορίζει, κατά πολλούς ακραία, ίσως και ανώφελα, τις ατομικές ελευθερίες. Η πολιτική συζήτηση και η αντιπαράθεση των απόψεων για τον νόμο αυτό ήταν ανύπαρκτη.

Ανάλογες περιπτώσεις εντοπίζονται και στη Μεγάλη Βρετανία όπου λίγο καιρό μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στις ΗΠΑ, εξέδωσαν έναν νέο νόμο για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας έχοντας προηγηθεί πολύ περιορισμένη συζήτηση στο κοινοβούλιο και παρά την ψήφιση του παλαιού νόμου μόλις εννέα μήνες νωρίτερα. Αυτή η περίπτωση εγείρει και άλλα ερωτήματα διότι η Αγγλία έκανε ένα νομοθέτημα δίχως να τηρεί τη συνηθισμένη διαδικασία, χωρίς όμως να βρίσκεται η ίδια σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, αφού, παρά το γεγονός ότι αποτελούσε στόχο της οργανωμένης τρομοκρατίας -κάτι που αποδείχθηκε με τις επιθέσεις που υπέστη λίγα χρόνια αργότερα στο έδαφός της- το 2001 δεν είχε δεχθεί κάποια επίθεση.

¹³ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1034.

¹⁴ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1032-1033.

Επίθεση βεβαίως, υπό την έννοια της τρομοκρατικής επίθεσης, είχε δεχθεί η Μ. Βρετανία το 1974 από τον IRA, (Irish Republican Army) την οργάνωση της Βόρειας Ιρλανδίας, όταν εξερράγη βόμβα σε κέντρο διασκέδασης του Μπέρμιγχαμ με αποτέλεσμα το θάνατο πολλών ανθρώπων. Αμέσως μετά και με συνοπτικές διαδικασίες ψηφίστηκε ένας αντιτρομοκρατικός νόμος ο Prevention of Terrorism Act of 1974 (Temporary Provisions).

Ως ένα πρώτο συμπέρασμα, μπορούμε να αναφέρουμε ότι μετά την 11^η Σεπτεμβρίου επανεμφανίστηκε στο προσκήνιο το ζήτημα του δικαίου έκτακτης ανάγκης. Η ιστορική εμπειρία δείχνει πως το δίκαιο αυτό συγκεντρώνει το θεωρητικό και πολιτικό ενδιαφέρον κυρίως μετά από μια κρίση, ενώ πριν από ένα τέτοιο γεγονός παραμένει στο περιθώριο. Η ιστορία επαναλαμβάνεται και ως προς τη χρήση του δικαίου της ανάγκης. Έτσι, η χρήση του απειλεί συχνά τα δικαιώματα και τις ελευθερίες, αφού συνδυάζεται με ένα κλίμα συναισθηματικής φόρτισης και οξύτητας. Τα έκτακτα μέτρα λαμβάνονται με παραβίαση διαδικαστικών διατάξεων καθώς και με παράλειψη λογικής και ψυχραιμίας εξέτασης των υπό ψήφιση μέτρων. Στην επόμενη παράγραφο εξετάζεται η φύση των έκτακτων μέτρων, ενώ ακολουθεί και η καταγραφή κάποιων συστημάτων τα οποία έχουν προταθεί από διάφορους θεωρητικούς και που στόχο έχουν την αποτελεσματική αντιμετώπιση της εξαιρετικής κατάστασης, από τη μια, και την αποτροπή της αλλοίωσης του νομικού και πολιτικού συστήματος, από την άλλη.

1.2. Η εξέταση των πτυχών του δικαίου της ανάγκης

1.2.1. Προσπάθεια ορισμού

Οι εξαιρετικές καταστάσεις, οι οποίες συνεπάγονται την εφαρμογή έκτακτων μέτρων, σύμφωνα με την επικρατούσα στις ΗΠΑ άποψη, ταξινομούνται σε τρεις κατηγορίες: στην πρώτη κατηγορία τοποθετείται η εμφάνιση μιας πολιτειακής κρίσης, στο πλαίσιο της οποίας εντάσσονται ο πόλεμος, η εξέγερση καθώς και οι τρομοκρατικές επιθέσεις, η δεύτερη κατηγορία συνδέεται με τη δημιουργία μιας εξαιρετικής οικονομικής κρίσης ενώ, τέλος, η τρίτη αφορά τις φυσικές καταστροφές.¹⁵

Ο ορισμός της κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν είναι εύκολος. Σε αυτό το δεδομένο στηρίχθηκε ο Carl Schmitt, στις πρώτες δεκαετίες του 20ου αιώνα, αλλά και πολλοί ακόμη θεωρητικοί για να καταλήξουν στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει δυνατότητα να αντιμετωπιστεί μια κρίση με βάση έναν ήδη εκ των προτέρων υπάρχοντα νόμο, αφού κάθε κρίση είναι διαφορετική και οι πτυχές της δεν μπορούν να προβλεφθούν. Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι και σε άλλους τομείς οι νομικοί

¹⁵ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1025, υποσ. 44.

κανόνες δεν μπορούν να παράσχουν μια πλήρη κάλυψη όλων των μελλοντικών περιπτώσεων, αλλά αυτό δεν πρέπει να αποτελεί επιχείρημα υπέρ του εξοβελισμού της προσπάθειας περιχαράκωσης των έκτακτων εξουσιών.¹⁶ Ακόμα, η δυσκολία ή και αδυναμία ορισμού της κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν πρέπει να οδηγεί στη μη συμπερίληψη του όρου στα νομικά και συνταγματικά κείμενα, διότι στη δημοκρατία υπάρχουν πολλοί θεσμοί για τους οποίους επικρατεί διχογνωμία¹⁷ Άλλωστε, σε πολλά συνταγματικά κείμενα δεν δίνεται σημασία στην καταγραφή και περιχαράκωση των γεγονότων που συνεπάγονται την ύπαρξη κρίσης, δηλαδή στις προϋποθέσεις, ενώ, αντιθέτως, καταγράφεται η διαδικασία με την οποία κηρύσσεται η κατάσταση έκτακτης ανάγκης, τα όργανα που λαμβάνουν ειδικές εξουσίες σε αυτήν την περίπτωση και τέλος η δυνατότητα ελέγχου αυτών των οργάνων από άλλα.¹⁸

1.2.2. Τα χαρακτηριστικά των μέτρων

1.2.2.1. Προσωρινότητα των μέτρων

Η παραχώρηση εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στην εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση μιας κρίσης γίνεται με μια προϋπόθεση, η οποία είναι η προσωρινότητα των μέτρων. Άλλωστε, τα περισσότερα μοντέλα που έχουν αναπτυχθεί στηρίζονται στη διάκριση μεταξύ ομαλών καταστάσεων και κρίσεων-καταστάσεων ανάγκης.¹⁹ Για να διακρίνουμε την ύπαρξη μιας κατάστασης ανάγκης πρέπει να έχουμε στο μυαλό μας την κατάσταση ομαλότητας και να θεωρήσουμε ότι η πρώτη αποτελεί εξαίρεση της τελευταίας. Με άλλα λόγια, η ομαλότητα πρέπει να αποτελεί τον γενικό κανόνα, ενώ η εξαίρεση σε αυτόν τον κανόνα, δηλαδή η κρίση, πρέπει να διαρκεί για σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα και να μην έχει μόνιμα αποτελέσματα.²⁰ Η αίσθηση της προσωρινότητας της κρίσης διευκολύνει και κάνει ευκόλως αποδεκτή τη λήψη έκτακτων μέτρων, αφού υπάρχει η πεποίθηση ότι, μετά το πέρας της αυτά θα πάνσουν να ισχύουν και θα υπάρξει μια πλήρης επιστροφή στην ομαλότητα. Η διάκριση όμως ανάμεσα στην ομαλότητα και στην κρίση είναι επισφαλής.

Η προσωρινότητα είναι το απαραίτητο χαρακτηριστικό μιας έκτακτης κατάστασης. Αυτό είναι λογικό διότι, εφόσον τα μέτρα που λαμβάνονται αφορούν την αντιμετώπιση μιας κρίσης, όταν αυτή η εξαιρετική κατάσταση πάψει να υφίσταται ή όταν μπορεί να αντιμετωπιστεί πλέον με την υπάρχουσα κανονική νομοθεσία, οι αρμοδιότητες που απορρόφησε η εκτελεστική εξουσία πρέπει να «επιστραφούν» στα όργανα που τις κατείχαν προγενέστερα. Φυσικά, το ίδιο αναμένεται να ισχύσει και για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που έχουν ανασταλεί

¹⁶ Scheuerman, ό.π., (υποσ. 2) , σελ.7.

¹⁷ Scheuerman, ό.π., (υποσ. 2) , σελ.9.

¹⁸ Scheuerman, ό.π., (υποσ. 2) , σελ.8.

¹⁹ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1069 επ.

²⁰ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1071.

ή συρρικνωθεί. Αν κάτι τέτοιο δεν συμβεί και αγνοηθεί αυτή η απαραίτητη διασύνδεση των εξαιρετικών μέτρων με το στοιχείο της προσωρινότητας τότε θα έχει διαμορφωθεί μια νέα πραγματικότητα, η οποία θα συνεπάγεται τη συγκέντρωση των εξουσιών σε ορισμένα άτομα, στους φορείς των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, την απεμπόληση του ρόλου της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και την αφαίρεση από τους πολίτες αλλά και όλους τους κατοίκους της χώρας μιας σειράς δικαιωμάτων που τους οχυρώνουν απέναντι στην τυχόν κρατική αυθαιρεσία. Με λίγα λόγια, στην περίπτωση που τα έκτακτα μέτρα μετατραπούν με τον καιρό από προσωρινά σε μέρος του νομικού συστήματος, τότε έχουμε αλλοίωση του τελευταίου.²¹ Ο κίνδυνος αυτός γίνεται πιο ορατός αν μελετήσει κάποιος τα ιστορικά προηγούμενα ανά τον κόσμο και αν αναλογιστεί την τάση της εξαιρετικής νομοθεσίας και των έκτακτων μέτρων να διαιωνίζονται, ανεξάρτητα από τις αγαθές ή μη προθέσεις των εμπνευστών τους.

Για την κατανόηση του φαινομένου μπορούν να αναφερθούν πολλά παραδείγματα χωρών, όπως οι ΗΠΑ, που διατηρούσαν σε ισχύ μια σειρά έκτακτων νομοθεσιών για περίοδο πάνω από σαράντα χρόνων, το Ισραήλ, που από τη δημιουργία του, το 1948, έως σήμερα διατηρεί ένα καθεστώς, το οποίο στην αρχή είχε δηλωθεί ως έκτακτο αλλά πλέον αποτελεί μόνιμο χαρακτηριστικό της χώρας, και, τέλος, η Μεγάλη Βρετανία στην οποία η προσωρινή νομοθεσία που σχηματίστηκε το 1974 για την αντιμετώπιση της ιρλανδικής τρομοκρατίας μετά από αλληπάλληλες τροποποιήσεις έγινε νόμος του κράτους με διαρκή ισχύ, το 1989.²²

1.2.2.2. Διαχωρισμοί και οριοθετήσεις στη χρήση έκτακτων μέτρων

Μια χώρα μπορεί να εφαρμόσει σε όλη της την επικράτεια ή σε μία μόνο περιοχή, χωρικά προσδιορισμένη, έκτακτα μέτρα. Έχει βασίμως υποστηριχθεί ότι η ύπαρξη του δικαίου της ανάγκης σε μία περιοχή επηρεάζει σχεδόν αναπόφευκτα το σύνολο της επικράτειας. Η δυνατότητα επέκτασης ενός μέτρου εκτός μιας γεωγραφικής ζώνης στην οποία αρχικά εισήχθη καθώς και η μετατροπή του σε γενικής εφαρμογής, παρά τον αρχικό σχεδιασμό για χρήση του μόνο για την αντιμετώπιση μιας ειδικής και εξαιρετικής κατάστασης γίνεται πιο κατανοητή μέσω ενός παραδείγματος που αναφέρει ο καθηγητής Gross.²³

Το παράδειγμα αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο και την ύπαρξη μιας κρίσης το 1988, εξαιτίας της μακροχρόνιας δράσης ενόπλων οργανώσεων της Βορείου Ιρλανδίας. Έτσι, μετά από μια τρομοκρατική επίθεση, η βρετανική κυβέρνηση αποφάσισε να υιοθετήσει μια σειρά μέτρων, στο πλαίσιο των οποίων συμπεριλαμβανόταν και ο περιορισμός του δικαιώματος της σιωπής των υπόπτων και των κατηγορουμένων και κατά την ανάκριση ενώπιον των αστυνομικών αρχών και

²¹ Οι κίνδυνοι περιγράφονται στις αμέσως επόμενες παραγράφους.

²² Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1074.

²³ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1086 επ.

κατά την ακροαματική διαδικασία. Τα μέτρα αυτά σχεδιάστηκαν με σκοπό την εφαρμογή τους μόνο στη Βόρεια Ιρλανδία και μόνο για τις υποθέσεις που σχετίζονταν με την τρομοκρατία. Όμως, η ένταξη των μέτρων στον ποινικό κώδικα της Β. Ιρλανδίας δεν συνδυάστηκε με τη ρητή αναφορά ότι αυτά θα εφαρμόζονται μόνο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, με αποτέλεσμα τη δυνατότητα εφαρμογής τους στη διαλεύκανση κάθε εγκλήματος. Λίγα χρόνια αργότερα, το 1994, το μέτρο επεκτάθηκε σε όλο το Ηνωμένο Βασίλειο. Αυτό ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων, συζητήσεων και αντιπαραθέσεων οι οποίες διήρκεσαν πολλά χρόνια. Τελικά, η βρετανική κοινή γνώμη άρχισε να συμβιβάζεται με την ιδέα του περιορισμού του εν λόγω δικαιώματος και έπαυσε να αντιδρά. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν ότι μέσα σε λίγα χρόνια από την εφαρμογή ενός μέτρου περιορισμού του δικαιώματος της σιωπής σε μια περιοχή και για μια κατηγορία υποθέσεων, τελικά καταλύθηκε ένα από τα βασικότερα δικαιώματα του βρετανικού ποινικού δικαίου σε όλο το Ηνωμένο Βασίλειο και για όλες τις ποινικές υποθέσεις. Βέβαια, αυτό που συνέβη στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν θα μπορούσε να συμβεί σε μια χώρα που έχει αυστηρό Σύνταγμα, διότι το τελευταίο δεν επιτρέπει την κατάργηση των κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών.

Οι ΗΠΑ κάνουν χρήση μιας διαφορετικής μεθόδου. Έτσι, μετά την 11^η Σεπτεμβρίου οδήγησαν πολλούς υπόπτους στην αμερικανική βάση Γκουαντάναμο της Κούβας. Όταν αυτοί ζήτησαν, το 2002, από τα αμερικανικά δικαστήρια²⁴ την έκδοση εντάλματος αποφυλάκισής τους, αυτά ισχυρίστηκαν ότι δεν είχαν δικαιοδοσία να κρίνουν αν οι μη Αμερικανοί που κρατούνταν στη συγκεκριμένη περιοχή ήταν νομίμως φυλακισμένοι ή όχι, διότι το Γκουαντάναμο δεν αποτελεί έδαφος των ΗΠΑ, παραβλέποντας, το ειδικό καθεστώς του. Όμως, το Supreme Court με μια απόφαση του 2004, που αποτέλεσε ορόσημο, έκρινε ότι υπάρχει δυνατότητα προσφυγής στα αμερικανικά δικαστήρια για εξέταση της κάθε περίπτωσης κράτησης.²⁵ Ακόμη, είναι ευρέως διαδεδομένο ότι οι ΗΠΑ έχουν συμφωνήσει την αποστολή υπόπτων σε άλλες χώρες όπου θα ανακρίνονται σύμφωνα με τις εκεί τακτικές, οι οποίες είναι πολύ πιο σκληρές, και οι ΗΠΑ θα λαμβάνουν τις πληροφορίες που θέλουν.²⁶ Παρόλα αυτά πάντα υπάρχει ο κίνδυνος οι μέθοδοι ανάκρισης που χρησιμοποιούνται σε άλλες χώρες να εφαρμοστούν και στις ΗΠΑ και μάλιστα όχι μόνο για υποθέσεις τρομοκρατίας.²⁷

²⁴ Βλ. κυρίως *Rasul v. Bush*, 215 F.Supp.2d 55 (D.C.2002).

²⁵ *Rasul v. Bush* 542 U.S. 466 (2004) στο www.supremecourtus.gov, καθώς και <http://www.ccr-ny.org/v2/gac/>.

²⁶ Rajiv Chandrasekaran & Peter Finn, U.S. Behind Secret transfer of terror suspects, *Washington Post*, 11/3/2002 διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://pqasb.pqarchiver.com/washingtonpost/access/110344462.html?dids=110344462:110344462&FMT=ABS&FMTS=ABS:FT&fmac=&date=Mar+11%2C+2002&author=Rajiv+Chandrasekaran+and+Peter+Finn&desc=U.S.+Behind+Secret+Transfer+of+Terror+Suspects>.

²⁷ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1075-1077.

Μια διάκριση η οποία μπορεί να έχει πολύ σημαντικές συνέπειες είναι ανάμεσα σε «εμάς και στους άλλους».²⁸ Τα αντιτρομοκρατικά και τα έκτακτα μέτρα θεωρείται ότι κατευθύνονται σε κάποιους άλλους οι οποίοι λογίζονται ως εχθροί. Έτσι κάποιες κοινότητες περιθωριοποιούνται αφού συγκαταλέγονται στους «άλλους». Η οργή και ο φόβος των ανθρώπων κάνει αυτές τις διακρίσεις πιο έντονες. Οι πολίτες δέχονται εύκολα την εισαγωγή εξαιρετικών μέτρων και λόγω των ανωτέρω συναισθημάτων αλλά κυρίως λόγω του ότι αυτά τα μέτρα δεν επηρεάζουν τους ίδιους αλλά μια κοινότητα άλλων. Η περιθωριοποίηση μιας ομάδας στο πλαίσιο της οποίας εντοπίζεται ο υποτιθέμενος εχθρός ενθαρρύνεται και από τους πολιτικούς, ιδιαίτερα όταν αυτήν την ομάδα δεν την αποτελούν πολίτες- ψηφοφόροι.

Τα μέτρα μπορεί, συνεπώς, να κατευθύνονται προς μια σαφώς προσδιορισμένη κοινωνική ή φυλετική ομάδα. Αυτή η ομάδα είναι διάφορη από την πλειοψηφία των κατοίκων της χώρας και, λόγω της εμπλοκής ή της πιθανολογούμενης μελλοντικής εμπλοκής κάποιων ατόμων που ανήκουν στη συγκεκριμένη ομάδα σε υποθέσεις τρομοκρατίας, θεωρείται συλλήβδην ως υποθάλπουσα την τρομοκρατία, με αποτέλεσμα να συγκεντρώνει την οργή του κόσμου. Η αίσθηση του κόσμου, της κοινωνίας, ότι τα εξαιρετικά μέτρα δεν την επηρεάζουν αλλά στοχεύουν κάποιους «άλλους» τον κάνει πιο ανεκτικό και πιθανόν και πιο αδιάφορο για τη ορθότητα και τη δημοκρατικότητά τους. Η εφαρμογή των μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης σε μια συγκεκριμένη ομάδα, που συχνά αποτελείται από άτομα αλλοεθνή ή αλλόθρησκα, και που σίγουρα τα μέλη της αποτελούν μια μικρή μειοψηφία στη συγκεκριμένη χώρα, μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη μιας άποψης που έχει δυσμενείς συνέπειες στην ισορροπία ανάμεσα στην προστασία των δικαιωμάτων των ανθρώπων και στην ασφάλεια της χώρας. Εύκολα, λοιπόν, μπορεί να υπάρξει η άποψη ότι είναι προτιμότερη η διασφάλιση της ασφάλειας της χώρας, πράγμα που αφορά όλους τους κατοίκους της, ακόμη και αν για την επίτευξη αυτής της κατάστασης μια μικρή ομάδα ανθρώπων στερηθεί θεμελιώδη δικαιώματά του.²⁹

Επίσης, πρέπει να προστεθεί ότι αυτή η διάκριση μπορεί να έχει πολλαπλές συνέπειες. Έτσι τα υπερβολικά μέτρα που αρχικά στρέφονται εναντίον μιας κοινότητας αργότερα μπορεί να διευρυνθούν και να στραφούν εναντίον ολόκληρης της κοινωνίας ή μπορεί οι «άλλοι» να αρχίζουν να θεωρούνται ως μια κατηγορία κατώτερων ανθρώπων οι οποίοι δεν αξίζουν την απόλαυση των ίδιων δικαιωμάτων και ελευθεριών.

²⁸ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1082 επ.

²⁹ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1037.

1.2.2.3. Οι κίνδυνοι από τη χρήση έκτακτων μέτρων

Οι κίνδυνοι που μπορεί να κρύβει η θέσπιση εξαιρετικών μέτρων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης είναι πολλοί, αν και μερικές φορές είναι δυσδιάκριτοι κατά τη θέσπιση τους. Είναι σαφές ότι η επικινδυνότητα αυξάνεται όταν η εφαρμογή των έκτακτων μέτρων παρατείνεται, καθώς και όταν η χρήση τους είναι συχνή. Κανονικά οι έκτακτες εξουσίες πρέπει, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, να παρέχονται στην κυβέρνηση μόνο για σύντομες και σαφώς προσδιορισμένες χρονικές περιόδους, ενώ πρέπει να παύουν μετά το τέλος της κρίσης που οδήγησε στη θέσπισή τους. Όμως, η τάση παράτασης της ισχύος τους, που παρατηρείται σε παγκόσμια κλίμακα, έχει ως αποτέλεσμα τη μετατροπή αυτών των μέτρων σε μόνιμα και την ένταξή τους στο νομικό σύστημα.

Εκτός από την ένταξη των έκτακτων μέτρων στην κοινή νομοθεσία, ένα άλλο φαινόμενο που μπορεί να εμφανιστεί είναι η σταδιακή αύξηση της αυστηρότητάς τους.³⁰ Σε κάθε κρίση παρατηρείται η χρήση πιο αυστηρών μέτρων για την αντιμετώπιση της κατάστασης σε σχέση με τις προηγούμενες φορές. Αυτό οφείλεται στην αντίληψη ότι κάθε φορά απαιτούνται όλο και πιο δραστικά μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης, με αποτέλεσμα να υπάρχει μια συνεχής προσθήκη νέων μέτρων που στο παρελθόν θα απορρίπτονταν ως υπερβολικά, τόσο από τους αξιωματούχους όσο και από την κοινή γνώμη.

Η διατήρηση των έκτακτων μέτρων για μεγάλο χρονικό διάστημα μπορεί να επιφέρει και την εξοικείωση της εκτελεστικής εξουσίας με αυτά. Έτσι, η κυβέρνηση συνηθίζει να δρα σε περισσότερους τομείς δραστηριότητας και με λιγότερους περιορισμούς, με περαιτέρω συνέπεια την απροθυμία της να απεκδυθεί αυτών των προνομίων. Εξαιτίας αυτής της τάσης, εμφανίζεται στο τέλος το φαινόμενο της χρήσης των έκτακτων μέτρων για εντελώς διαφορετικούς λόγους από αυτούς της θέσπισής τους. Η πιθανότητα να συμβεί κάτι τέτοιο αυξάνεται κατ' αναλογία με τη χρονική διάρκεια αυτών των μέτρων.³¹ Ακόμα και η νομολογία των δικαστηρίων που αναφέρεται σε έκτακτες περιστάσεις, όπως για παράδειγμα η νομολογία που σχετίζεται με την τρομοκρατία, συχνά μεταφέρεται και χρησιμοποιείται και για την αντιμετώπιση κοινών καταστάσεων.³²

Οι θεσμικές και οργανωτικές αναπροσαρμογές ως απόρροια μιας κρίσης μπορεί να διατηρηθούν για μεγάλο διάστημα και μετά το τέλος της. Σε αυτές τις περιπτώσεις έχουμε μια εξαιρετική συγκέντρωση και διεύρυνση των εξουσιών της κυβέρνησης, η οποία συνήθως συνοδεύεται από τη στήριξη της κοινής γνώμης. Πρόσφατο παράδειγμα τέτοιας οργανικής αναδιάρθρωσης αποτελεί η ίδρυση στις ΗΠΑ Υπουργείου Εθνικής Ασφάλειας, του Department of Homeland Security έναν περίπου χρόνο μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου.³³

³⁰ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1090-1091.

³¹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1092-1094.

³² Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1094-1095.

³³ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1096.

1.3. Προτεινόμενα πρότυπα διαχείρισης κρίσεων

Οι τρόποι αντιμετώπισης κρίσεων που προτείνονται από διάφορους θεωρητικούς παρουσιάζουν θεμελιώδεις αποκλίσεις μεταξύ τους. Υπάρχουν απόψεις που εμμένουν στη διατήρηση της νομοθεσίας αναλλοίωτης, ακόμα και σε εξαιρετικές καταστάσεις. Από την άλλη, εμφανίζονται οι υποστηρικτές της άποψης ότι οι κυβερνήσεις πρέπει να προσπαθούν με κάθε τρόπο να επιτύχουν την έξοδο από την κρίση έχοντας διακριτική ευχέρεια να καθορίσουν ελεύθερα τις ενέργειες που πρέπει να κάνουν για να την «πολεμήσουν» με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Σύμφωνα με την τελευταία άποψη, το νομικό σύστημα είναι ανελαστικό και κατά προέκταση είναι συχνά ανίκανο να διαχειριστεί μια κρίση με αποτέλεσμα σε τέτοιες περιπτώσεις να μην υπάρχει περιθώριο για κανενός είδους νομική και ηθική προσέγγιση. Έτσι, η κυβερνητική δράση δεν πρέπει να έχει το νόμο ως εμπόδιο στην προσπάθεια να αντιμετωπίσει την πολιτειακή κρίση. Η άποψη αυτή, η οποία στην εποχή μας φαίνεται αρκετά ακραία, βρίσκει την έκφρασή της μέσω του λατινικού ρητού “salus populi suprema lex esto”.³⁴

Είναι ίσως χρήσιμο να παρουσιαστούν αρχικά τα μοντέλα εκείνα που, σε περίπτωση κρίσης, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο λαμβάνουν υπόψη το υπάρχον νομικό σύστημα και είτε μένουν απολύτως προσκολλημένα σε αυτό, είτε επιφέρουν επιμέρους αλλαγές, προσπαθώντας όμως να μην υπάρξει αλλοίωση των χαρακτηριστικών του. Κατά τον Gross, ταξινομούνται σε δύο μεγάλες κατηγορίες, το “Business as Usual” και τα “models of accommodation”, που θα αναλυθούν στις επόμενες παραγράφους. Ο ίδιος προτείνει ως καταλληλότερο ένα μοντέλο, το Extra legal measures model, για το οποίο θα επιχειρηθεί η καταγραφή των κυριότερων σημείων του. Επίσης, θα αναγραφούν και κάποιες κυρίαρχες τάσεις στους νομικούς κύκλους των Ηνωμένων Πολιτειών, οι οποίες έχουν αναπτυχθεί μετά το 2001 και προτείνουν τρόπους αντιμετώπισης των κρίσεων με αντίστοιχη προστασία του πολιτειακού συστήματος. Τέλος, θα υπάρξει μια εκτεταμένη αναφορά στον Καρλ Σμιτ, έναν πολύ σημαντικό θεωρητικό αλλά συγχρόνως και μια εξαιρετικά αμφιλεγόμενη προσωπικότητα του εικοστού αιώνα, ο οποίος ήταν από τους πρώτους που ασχολήθηκε πολύ εκτεταμένα με την κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

1.3.1. Συνταγματικά πρότυπα

Ο όρος «συνταγματικά πρότυπα» αναφέρεται στα μοντέλα αντιμετώπισης έκτακτων περιστάσεων που βασίζονται στην υπόθεση ότι οι νομικοί κανόνες πρέπει να καθορίζουν και να περιχαράκωνουν την κυβερνητική δράση. Συνεπώς, οποιαδήποτε και αν είναι τα μέτρα που λαμβάνει μια κυβέρνηση για τη διαχείριση

³⁴ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1042.

μιας κρίσης, είναι αναγκαίο να βρίσκονται σε αρμονία με το γράμμα και το πνεύμα του συντάγματος. Τα μοντέλα αυτά, που ως αφετηρία για την ανάπτυξή τους είχαν τη διαχείριση των κρίσεων που οφείλονται στην τρομοκρατία, δομούνται γύρω από την άποψη ότι, ενώ οι τρομοκράτες δρουν κατά παράβαση των νόμων και των θεμελιωδών αρχών, οι απαντήσεις της οργανωμένης δημοκρατικής κοινωνίας πρέπει να είναι σύννομες. Αυτό διότι, αν και οι κυβερνήσεις καταφύγουν στην παρανομία προκειμένου να αντιμετωπίσουν μια τρομοκρατική απειλή ή μια οποιαδήποτε άλλη κρίση, ελλοχεύει ο κίνδυνος απώλειας της δημοκρατικής φύσης της κοινωνίας και των αξιών της.³⁵

Τα συνταγματικά πρότυπα χωρίζονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία, το πρότυπο “Business as Usual”, εμμένει στην τήρηση των συνταγματικών διατάξεων και απαγορεύει κάθε είδους απομάκρυνση από αυτές. Η δεύτερη κατηγορία εντάσσει στους κόλπους της πολλές υποκατηγορίες με κοινό γνώρισμα όλων τις περιορισμένες αλλαγές στους νομικούς κανόνες, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση δίχως όμως να αλλοιώνεται ο χαρακτήρας του νομικού συστήματος. Η δεύτερη κατηγορία προτύπων φέρει το όνομα «πρότυπα συμβιβασμού» (“models of accommodation”).

1.3.1.1 Πρώτη κατηγορία: Άρνηση οποιασδήποτε επέμβασης στους νομικούς κανόνες

Στην πρώτη κατηγορία ανήκει το πρότυπο Business as Usual. Στο πλαίσιο του, η κατάσταση ανάγκης δεν δικαιολογεί απομάκρυνση απ’το κανονικό νομικό σύστημα, διότι υποστηρίζεται ότι παρέχει επαρκή προστασία για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Το πρότυπο αυτό έχει κατηγορηθεί ως ανελαστικό κι ως μη ρεαλιστικό. Επίσης, στους υποστηρικτές του καταλογίζεται υποκρισία διότι στην πραγματικότητα ξέρουν ότι στηρίζεται σε εξωπραγματική βάση. Όταν το κράτος βρεθεί αντιμέτωπο με μια κρίση, η ιστορία μας διδάσκει ότι η κυβέρνηση θα λάβει οποιοδήποτε μέτρο είναι αναγκαίο για την αντιμετώπιση της κρίσης ανεξαρτήτως του αν αυτό είναι νόμιμο ή όχι.³⁶

Για την αντίκρουση αυτών των κατηγοριών προβάλλεται ο ισχυρισμός από τους υποστηρικτές του ότι οι συνταγματικοί περιορισμοί και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εφαρμόζονται πλήρως και σε καιρό ειρήνης και σε καιρό πολέμου.³⁷ Ακόμα προτάσσεται η άποψη ότι το σύνταγμα παρέχει όλους τους αναγκαίους μηχανισμούς για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Οι συνταγματικές εξουσίες που παρέχονται στην εκτελεστική εξουσία δεν μπορούν να επεκταθούν σε καιρό πολέμου. Από τη στιγμή που ο συνταγματικός νομοθέτης δεν προβλέπει την παραχώρηση έκτακτων εξουσιών στην κυβέρνηση σε περιόδους κρίσεων, πρέπει να

³⁵ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1043.

³⁶ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1044-1045.

³⁷ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1046.

συνάγουμε ότι δεν υπάρχει κάποιο τέτοιο περιθώριο ούτε όταν η πολιτεία έρθει στην πραγματικότητα αντιμέτωπη με μια κρίση.³⁸

Μέσω της υιοθέτησης μιας «στρατηγικής αντίστασης» στις όποιες αλλοιώσεις του νομικού συστήματος, μπορεί το αποτέλεσμα να μην είναι απολύτως ικανοποιητικό και επιτυχές αλλά, ίσως, ελαχιστοποιείται η πιθανότητα χρήσης από την κυβέρνηση εξαιρετικών εξουσιών σε περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει πραγματική ανάγκη, ενώ στις περιπτώσεις που πράγματι υπάρχει κρίση η κυβέρνηση γίνεται πιο φειδωλή και προσεκτική στη χρήση τους.³⁹ Συνεπώς, η εμμονή στην άποψη ότι η κρίση δεν διαφοροποιεί τους συσχετισμούς δυνάμεων και δεν επηρεάζει τα ατομικά δικαιώματα, ίσως μειώσει ή ελαχιστοποιήσει την ύπαρξη τέτοιων τάσεων, γεγονός θετικό για το νομικό σύστημα και τους κατοίκους της χώρας. Ακόμα μέσω αυτής της στρατηγικής η κοινή γνώμη ευαισθητοποιείται και γίνεται απρόθυμη να δεχτεί και να δικαιολογήσει αναίτιες παραβιάσεις.

Το ανωτέρω πρότυπο έχει και συμβολική και εκπαιδευτική λειτουργία.⁴⁰ Ενώ είναι γνωστά τα μη ρεαλιστικά στοιχεία που εμπεριέχει, η χρήση του είναι κοινωνικά ωφέλιμη διότι δημιουργεί σεβασμό στις συνταγματικές διατάξεις και ελευθερίες και αυτός ο σεβασμός μπορεί να αποτελέσει όπλο ενάντια στις παραβιάσεις. Με τη δημιουργία του κλίματος σεβασμού μια κυβέρνηση θα δυσκολευτεί να πείσει την κοινωνία για την αναγκαιότητα μιας παρανομίας ούτε θα επιχειρήσει κάτι τέτοιο απερίσκεπτα. Το μοντέλο αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως ένας ιδεατός τύπος, ένα θεωρητικό κατασκεύασμα.

Επίσης, οι υποστηρικτές του μοντέλου θεωρούν ότι η παραχώρηση υπερβολικών εξουσιών στην κυβέρνηση συμβάλλει στην αποδυνάμωση του νομικού συστήματος και το οδηγεί σε μια επικίνδυνη για την ύπαρξή του τροχιά. Η κυβέρνηση θα καταφεύγει όλο και συχνότερα στη λήψη έκτακτων μέτρων για καταστάσεις που δύσκολα θα μπορούν να χαρακτηριστούν έκτακτες.⁴¹

Συνυφασμένη με την υιοθέτηση του μοντέλου Business As Usual, είναι η υπόθεση Ex parte Miligan.⁴² Με την απόφασή του επί αυτής της υπόθεσης, η οποία εκδόθηκε στις 3 Απριλίου του 1866, το Supreme Court ακύρωσε την καταδίκη του Miligan από στρατιωτική επιτροπή και διέταξε την αποφυλάκισή του. Ο δικαστής Davis δήλωσε ότι το Σύνταγμα αποτελεί νόμο για τους κυβερνώντες και τους ανθρώπους και στον πόλεμο και στην ειρήνη και προστατεύει όλες τις τάξεις των ανθρώπων σε κάθε περίπτωση. Η άποψη του, η οποία αποτέλεσε και την άποψη της πλειοψηφίας, ήταν ότι σε οποιαδήποτε κατάσταση βασικό μέλημα πρέπει να είναι η προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων και πως ποτέ δεν επιτρέπεται η παραβίασή τους. Στη συγκεκριμένη υπόθεση θεωρήθηκε παράνομη η εκδίκασή της

³⁸ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1048.

³⁹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1048-1049.

⁴⁰ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1050.

⁴¹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1052.

⁴² Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1053 επ., Miligan, 71 U.S. (4 Wall) (1866).

από στρατιωτικό σχηματισμό. Η απάντηση του δικαστή Davis στο ερώτημα, αν μπορεί να δικαιολογηθεί η παραβίαση του νόμου προκειμένου να σωθεί η έννομη τάξη ή ακόμα και το έθνος, είναι πάντα αρνητική. Πιο συγκεκριμένα, ανέφερε ότι «..Το σύνταγμα εμπεριέχει μια σταθερή και απαράλλαχτη ισορροπία ανάμεσα στην προσωπική ελευθερία και ανεξαρτησία από τη μια, και στις κυβερνητικές εξουσίες από την άλλη. Αυτή η ισορροπία πρέπει να διατηρείται σε όλες τις περιπτώσεις. Η κυβέρνηση δεν αποκτά νέες εξουσίες σε περίοδο οξείας κρίσης ούτε οι εξουσίες που η κυβέρνηση έχει σε περίοδο ομαλότητας διευρύνονται σε περίοδο έκτακτης ανάγκης. Όταν η κυβέρνηση βρεθεί αντιμέτωπη με μια κρίση μπορεί να χρησιμοποιήσει τις κανονικές της εξουσίες και μόνο αυτές..».⁴³ Η γνώμη του δικαστή καθώς και η τελική απόφαση επί της υπόθεσης θεωρήθηκε ως ορόσημο για την προστασία των δικαιωμάτων.

Η απόφαση διαφοροποιείται από προηγούμενες οι οποίες αν και αφορούσαν παρόμοιες υποθέσεις ήταν διαμετρικά αντίθετες. Η διαφοροποίηση της απόφασης αυτής οφείλεται στο ότι εκδόθηκε μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου και όχι κατά τη διάρκειά του, όπως οι προηγούμενες. Αυτό το γεγονός χρησιμοποιήθηκε από τους πολέμιους του προτύπου ως επιχείρημα για την απόδειξη της σαθρότητάς του. Επίσης ειπώθηκε ότι ίσως πρέπει τα δικαστήρια να απέχουν από την κρίση για μέτρα που παραβιάζουν δικαιώματα προκειμένου να προστατευτεί το έθνος, μέχρι η κρίση να τελειώσει.

Οι επικριτές του μοντέλου υποστηρίζουν ότι είναι εξωπραγματικό, ιδεατό, ενώ αμφισβητούν τη λογική και εσωτερική συνοχή του δόγματος που προκύπτει από την απόφαση Miligan. Υπάρχει δηλαδή δυσκολία συνύπαρξης ενός στρατιωτικού νόμου και του δόγματος ότι το σύνταγμα παραμένει αλώβητο και σταθερό και σε καιρό ειρήνης και σε καιρό πολέμου.

1.3.1.2. Δεύτερη κατηγορία: Πρότυπα συμβιβασμού

Η δεύτερη κατηγορία προτύπων, σύμφωνα με τον καθηγητή Gross⁴⁴ ονομάζεται «πρότυπα συμβιβασμού» (models of accommodation) και στο πλαίσιο της μπορούν να υπαχθούν πολλά συνταγματικά μοντέλα, δηλαδή πολλά μοντέλα που σέβονται και υπολογίζουν το υπάρχον νομικό σύστημα, παρά το γεγονός ότι δεν είναι αρνητικά σε κάποιες προσαρμογές που κρίνονται αναγκαίες, όταν η χώρα βρίσκεται σε κρίση. Με άλλα λόγια, κοινό χαρακτηριστικό όλων είναι η προσπάθεια διατήρησης των βασικών νομικών αρχών και κανόνων, όσο αυτό είναι δυνατό, σε συνθήκες πίεσης κατά τη διάρκεια της κατάστασης ανάγκης. Σύμφωνα με αυτά, ο συμβιβασμός κάνει δυνατή την προσκόλληση στη νομιμότητα και στο δημοκρατικό

⁴³ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1055.

⁴⁴ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1058 επ.

ιδεώδες, ενώ συγχρόνως παρέχει στην πολιτεία τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης.

Το πρώτο μοντέλο, που εντάσσεται σε αυτήν την ευρεία κατηγορία, έχει ως χαρακτηριστικό τη διαφορετική ερμηνεία των υπαρχόντων κανόνων δικαίου. Οι κανόνες δικαίου δεν τροποποιούνται, δεν καταργούνται και δεν αναστέλλονται, απλώς αλλάζει ο τρόπος ερμηνείας τους, ώστε να μπορούν να αντιμετωπίσουν την κρίση. Έτσι, ενώ οι διατάξεις παραμένουν ακέραιες, στην πράξη εμφανίζονται πολλές διαφορές ως απόρροια του διαφορετικού τρόπου ερμηνείας τους. Η ερμηνεία αυτή ευνοεί τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας και τον περιορισμό των δικαιωμάτων. Το μοντέλο αυτό αντικατοπτρίζεται στην απόφαση *Wilson V. New*, η οποία εκδόθηκε το 1917 την περίοδο του πρώτου παγκοσμίου πολέμου. Το δόγμα αυτής της απόφασης διευρύνθηκε 17 χρόνια μετά με την απόφαση *Home Building & Loan Association V. Blaisdell*, η οποία εκδόθηκε την περίοδο της μεγάλης οικονομικής κρίσης. Σε αυτήν την απόφαση καταγραφόταν η άποψη ότι δεν εξαφανίζονταν οι περιορισμοί της κυβερνητικής εξουσίας και ούτε οι αρμοδιότητές της είχαν γίνει απεριόριστες, αλλά, επισημαινόταν πως το πεδίο των δικαιωμάτων, των ελευθεριών, των περιορισμών και των εξουσιών επαναπροσδιορίζονται σε στιγμές οξείας οικονομικής κρίσης, ώστε να διασφαλιστεί η αντιμετώπιση της σε σύντομο χρονικό διάστημα.⁴⁵

Ένα άλλο προτεινόμενο μοντέλο της ίδιας κατηγορίας είναι αυτό που περιλαμβάνει επιλεκτικές νομοθετικές τροποποιήσεις στο υπάρχον νομικό σύστημα.⁴⁶ Δηλαδή, στο βαθμό που το υπάρχον νομικό σύστημα δεν είναι ικανό να αντιμετωπίσει μια κρίση, προωθούνται κάποιες αλλαγές σε αυτό με την προϋπόθεση όμως της διατήρησης του βασικού του ιστού ακέραιου. Αυτή η μέθοδος του νομοθετικού συμβιβασμού μπορεί να χωριστεί περαιτέρω σε δύο υπό-μοντέλα. Στο πρώτο γίνονται συγκεκριμένες νομοθετικές τροποποιήσεις οι οποίες ενσωματώνονται στο υπάρχον νομικό σύστημα. Στο δεύτερο, αντί να γίνεται προσπάθεια να εισαχθούν επιμέρους τροποποιήσεις, εισάγεται μια έκτακτη νομοθεσία προκειμένου να αντιμετωπίσει τον παρόντα και τους μέλλοντες κινδύνους.

Ο πρόεδρος Λίνκολν εισήγαγε μία νέα θεωρία η οποία έλεγε ότι ο πρόεδρος έχει ένα μεγάλο εύρος από σύμφυτες με το αξίωμά του δυνάμεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και δυνάμεις για την αντιμετώπιση κρίσεων. Έτσι σε περιόδους κρίσεων μπορεί να λάβει και μονομερώς αποφάσεις δίχως να θεωρείται ότι δρα παράνομα.

Η κριτική που γίνεται στα μοντέλα του συμβιβασμού είναι ότι μπορούν να επιτρέψουν καταχρήσεις. Ειδικότερα, επιτρέπουν στους έχοντες την εξουσία, δηλαδή στην εκτελεστική εξουσία, να τροποποιεί τη νομοθεσία ή και το σύνταγμα με το πρόσχημα της ύπαρξης κατάστασης ανάγκης. Σε περιπτώσεις κρίσης, τόσο η

⁴⁵ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1064.

⁴⁶ Gross, ό.π. (υποσ. 1) , σελ.1064 επ.

δικαστική όσο και η νομοθετική εξουσία αποδεικνύονται ανίκανες να διαφυλάξουν τα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες. Έτσι, είναι εξαιρετικά επίφοβο να γίνονται νομοθετικές και συνταγματικές τροποποιήσεις σε τέτοιες περιόδους είτε μέσω διαφορετικής ερμηνείας του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου είτε μέσω νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών.

Θετικό του μοντέλου είναι η ελαστικότητά του, σε αντίθεση με το μοντέλο Business As Usual.. Ακόμα, ο περιορισμός δράσης της κυβέρνησης εντός του υπάρχοντος νομικού πλαισίου χωρίς να μπορεί να απομακρυνθεί αισθητά από αυτό, αλλά μόνο επιλεκτικά, ίσως δρα αποτρεπτικά στη λήψη παράνομης δράσης από μέρους της.

1.3.1.3. Οι κυρίαρχες τάσεις στις ΗΠΑ μετά την 11η Σεπτεμβρίου

Ανεξάρτητα από τις κατηγοριοποιήσεις που επιχειρεί ο Gross, δεν πρέπει να αμελήσουμε την εξέταση των τάσεων που κυριαρχούν αυτή τη στιγμή στις ΗΠΑ. Η εξέταση αυτών των τάσεων εντάσσεται σε αυτήν την ενότητα, στα συνταγματικά μοντέλα, αφού συνδέεται με τα προηγούμενα ως προς τον επιδεικνυόμενο σεβασμό στο σύνταγμα. Βέβαια, δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι το Σύνταγμα των ΗΠΑ δεν αναφέρεται ρητά στο θεσμό του δικαίου της ανάγκης. Το σημείο αιχμής των τάσεων που ακολουθούν είναι αν για τη διαχείριση των κρίσεων είναι καταλληλότερη η ύπαρξη σχετικών συνταγματικών διατάξεων ή αν τα δικαστήρια είναι αυτά που μέσω της νομολογίας τους μπορούν να επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Δεν τίθεται σε καμία περίπτωση το ερώτημα αν σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης είναι δυνατή η χρήση μεθόδων εξωνομικών. Άλλωστε, η χρήση της τελευταίας μεθόδου, που αποτελεί και την άποψη του Gross, θα αναλυθεί παρακάτω.

Στις ΗΠΑ έχουν αναπτυχθεί δυο ανταγωνιστικά μοντέλα. Σύμφωνα με το πρώτο μοντέλο⁴⁷, η δημοκρατική σταθερότητα μπορεί να επιτευχθεί με την εκ των προτέρων κατασκευή συνταγματικών διατάξεων, που να προβλέπουν την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων. Η δράση εναντίον της κρίσης θα γίνεται σύμφωνα με αυτές τις συνταγματικές διατάξεις, ενώ, οι οπαδοί του μοντέλου υποστηρίζουν την ύπαρξη σαφούς διάκρισης ανάμεσα στην «ομαλότητα» και στην «κρίση». Η λήψη της απόφασης για την κήρυξη όσο και για την άρση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης ποτέ δεν πρέπει να λαμβάνεται από αυτόν που πρόκειται να ασκήσει τις έκτακτες εξουσίες και τα εξαιρετικά μέτρα πρέπει να έχουν χαρακτήρα προσωρινό. Το μοντέλο τάσσεται υπέρ της διατήρησης των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών κατά τη διάρκεια της κρίσης, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που είναι απολύτως απαραίτητη η «χαλάρωσή» τους για την αντιμετώπιση της κατάστασης.

⁴⁷ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.22-26.

Ένας από τους υπερασπιστές του μοντέλου είναι ο Bruce Ackerman ο οποίος επηρεασμένος από κάποια συντάγματα, όπως της Νότιας Αφρικής, προτείνει την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης μέσω ψηφοφορίας στο νομοθετικό σώμα, ενώ για την παράταση των μέτρων θεωρεί απαραίτητη την τέλεση επαναληπτικών ψηφοφοριών ανά τακτά χρονικά διαστήματα, με τη διαφορά όμως ότι κάθε φορά θα απαιτείται όλο και μεγαλύτερο ποσοστό ψήφων υπέρ της διατήρησης των έκτακτων μέτρων. Ο Ackerman αναφέρει ότι η εκτελεστική εξουσία πρέπει να έχει μόνο για ένα σύντομο χρονικό διάστημα την εξουσία να δρα μονομερώς και κατά συνέπεια ανεξέλεγκτα. Το διάστημα αυτό πρέπει να αντιστοιχεί στο χρονικό διάστημα που είναι απαραίτητο για το κοινοβουλευτικό σώμα να αποφανθεί για την κρίση. Μετά, όπως ήδη επισημάνθηκε, απαιτούνται αλληπάλλληλες ψηφοφορίες, στις οποίες τα απαιτούμενα ποσοστά για τη διατήρηση των έκτακτων μέτρων αυξάνονται σταδιακά.

Με αυτήν την τακτική μειώνεται ο κίνδυνος ένταξης των έκτακτων μέτρων στο νομικό σύστημα, επιτυγχάνεται συστηματική δημόσια συζήτηση πριν από κάθε ψηφοφορία, μειώνεται ο κίνδυνος καταχρήσεων, η εφαρμογή τους γίνεται πιο περιορισμένα και υπάρχει μεγαλύτερη ευχέρεια προάσπισης των δικαιωμάτων και ελευθεριών.⁴⁸ Ο Ackerman και άλλοι οπαδοί του συγκεκριμένου μοντέλου δεν απορρίπτουν το ρόλο των δικαστηρίων στην προάσπιση του νομικού συστήματος κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, αλλά θεωρούν το ίδιο απαραίτητο την ύπαρξη ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου, ικανού να παίζει τον ίδιο σημαντικό ρόλο. Άλλωστε, αφήνουν να εννοηθεί ότι σε περιόδους κρίσης τα δικαστήρια συχνά δεν κατάφεραν να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά στην προάσπιση των ελευθεριών.⁴⁹

Το μοντέλο που μόλις αναπτύχθηκε και που, όπως καταγράφηκε, βασίζεται στην ύπαρξη συνταγματικών διατάξεων που να προβλέπουν τον τρόπο διαχείρισης κρίσεων, φαίνεται να είναι το μοντέλο που κυριαρχεί στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και γενικά στις χώρες όπου δεν εφαρμόζουν το αγγλοσαξωνικό δίκαιο. Όπως θα καταδειχθεί σε επόμενες παραγράφους, πράγματι τα περισσότερα κράτη στην Ευρώπη διαθέτουν στα συντάγματά τους διατάξεις σχετικές με το δίκαιο της ανάγκης, που καθορίζουν τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις κήρυξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης και που προσδιορίζουν τα μέτρα που μπορούν να ληφθούν.

Το δεύτερο μοντέλο που έχει εμφανιστεί στις ΗΠΑ και που υποστηρίζεται από μια σημαντική ομάδα νομικών διαφέρει από το προηγούμενο, αφού οι οπαδοί του είναι επιφυλακτικοί απέναντι στις συνταγματικές ρήτρες έκτακτης ανάγκης, τη ρεαλιστική εκ των προτέρων ρύθμιση των έκτακτων δυνάμεων και ως προς την αποτελεσματικότητα των εκλεγμένων αντιπροσώπων του κοινοβουλευτικού σώματος στην επίβλεψη της ορθής λειτουργίας τους.⁵⁰ Υποστηρίζεται ότι το μοντέλο

⁴⁸ Bruce Ackerman, "The Emergency Constitution" The Yale Law Journal 113 (2004), σελ.1047-1049.

⁴⁹ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.25.

⁵⁰ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.26-28.

συνταγματικής πρόβλεψης των έκτακτων μέτρων που δύνανται να χρησιμοποιηθούν σε περίοδο σοβαρής κρίσης, μπορεί να επιφέρει αλλοίωση του νομικού συστήματος μέσω της πιθανότητας χρήσης τους για μεγάλο χρονικό διάστημα. Αυτό οφείλεται στη δυσκολία σαφούς διαχωρισμού των περιόδων ομαλότητας από τις περιόδους κρίσης και στην ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων, όπως ο λεγόμενος «πόλεμος κατά της τρομοκρατίας», για μεγάλα χρονικά διαστήματα.

Οι υποστηρικτές του δεύτερου μοντέλου είναι υπέρ της μη καταγραφής στο συνταγματικό χάρτη διατάξεων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, τακτική την οποία ακολουθεί και το σύνταγμα των ΗΠΑ, το οποίο μόνο εμμέσως αναφέρεται στο ζήτημα. Ακόμα, θεωρούν ότι οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι πρέπει να έχουν εκτεταμένη ελευθερία δράσης για την αντιμετώπιση κρίσεων, με απαραίτητο τον εκ των υστέρων δικαστικό έλεγχο, ο οποίος θα περιορίζει το περιθώριο δράσης τους μέσω των δικαστικών αποφάσεων επί συγκεκριμένων υποθέσεων.⁵¹ Με άλλα λόγια, θεωρούν την ύπαρξη μιας άγρυπνης δικαιοσύνης, ως τον καλύτερο τρόπο αποφυγής καταχρήσεων.

Ένας υποστηρικτής του μοντέλου είναι και ο David Cole, ο οποίος τονίζει το ρόλο που τα δικαστήρια μπορούν να διαδραματίσουν στην αντιμετώπιση κρίσεων. Ο Cole, κρίνοντας τις θέσεις του Ackerman και κατά προέκταση το μοντέλο που υποστηρίζει, αναφέρει ότι ο τελευταίος υποτιμά το ρόλο των δικαστηρίων, ενώ είναι πολύ αισιόδοξος για το ρόλο της νομοθετικής εξουσίας και του συστήματος διαδοχικών ψηφοφοριών για την κήρυξη και διατήρηση των έκτακτων μέτρων με κλιμακούμενο το ποσοστό των απαιτούμενων θετικών ψήφων. Ακόμα επικρίνει μια παραδοχή του πρώτου μοντέλου, σύμφωνα με την οποία η τρομοκρατική απειλή θα είναι παρούσα για σύντομο χρονικό διάστημα και έτσι μπορεί να υπάρχει ένα σαφής διαχωρισμός μεταξύ περιόδων κρίσης και ομαλότητας.⁵²

Σύμφωνα με τον David Cole, ο Ackerman υποτιμά το ρόλο των δικαστηρίων στηριζόμενος σε κάποιες μεμονωμένες αποφάσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «ατυχείς». Παρά το γεγονός ότι τα δικαστήρια είναι διαλλακτικά απέναντι στις κυβερνητικές δράσεις σε περιόδους κρίσης, μέσω της νομολογίας τους προτείνουν τρόπους για την αντιμετώπιση μελλοντικών κρίσεων. Έτσι, μπορεί τα αντανακλαστικά τους να μην είναι επαρκή για να διαχειριστούν μια επικείμενη ή παρούσα κρίση, μπορούν όμως μέσα από μια ώριμη απόφαση να συνεισφέρουν στον προσδιορισμό των ενεργειών που πρέπει να γίνουν σε μια επόμενη κρίση. Αυτό οφείλεται στη μελέτη μιας κρίσης προσεκτικά, ψύχραιμα και με την απόσταση του χρόνου από την εμφάνισή της. Έτσι, δημιουργούν μια χρήσιμη για το μέλλον νομολογία. Επιπλέον, στα δικαστήρια γίνεται εξέταση συγκεκριμένων υποθέσεων και

⁵¹ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.26.

⁵² David Cole, “The Priority of Morality: The Emergency Constitution’s Blind Spot” Yale Law Journal, 113 (2004), σελ.1761.

έτσι επιτυγχάνεται η ειδικότερη μελέτη κάθε περίπτωσης, δίδεται η ευκαιρία ακρόασης των ατόμων και απαιτείται αιτιολόγηση της απόφασής τους.⁵³

Τέλος, ως επιχείρημα υπέρ της εμπλοκής των δικαστηρίων σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, αναφέρεται ο μεγαλύτερος βαθμός ανεξαρτησίας τους λόγω του μικρότερου βαθμού πολιτικών πιέσεων που δέχονται σε σχέση με τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Έτσι οι αποφάσεις τους είναι πιο πιθανό να είναι προσεκτικότερες, ορθολογικότερες και αμερόληπτες.⁵⁴

1.3.2. Το εξω-νομικό πρότυπο διαχείρισης κρίσεων

1.3.2.1. Παρουσίαση του προτύπου

Όλα τα προηγούμενα μοντέλα που παρουσιάστηκαν έχουν ως κοινό τόπο την αντιμετώπιση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης χωρίς να απομακρύνονται από τις θεμελιώδεις αρχές του νομικού συστήματος. Έτσι, σε αυτές τις καταστάσεις είτε υπάρχει άρνηση οποιαδήποτε επέμβασης στους νομικούς κανόνες, είτε επέρχονται κάποιες επιμέρους αλλαγές που δεν θίγουν τον πυρήνα τους. Ακόμα, σύμφωνα με τις κυρίαρχες τάσεις που επικρατούν στις ΗΠΑ και παρουσιάστηκαν, υποστηρίζεται από κάποιους η αναγκαιότητα συνταγματικής πρόβλεψης των επιτρεπόμενων μέτρων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης και από άλλους η ανάληψη του ελέγχου των έκτακτων μέτρων από τη δικαστική εξουσία. Όμως, ο Gross προτείνει ένα τρίτο πρότυπο για την αντιμετώπιση των κρίσεων, που το ονομάζει “The Extra-Legal Measures Model”.⁵⁵

Ισχυρίζεται ότι το μοντέλο αυτό μπορεί να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό εργαλείο στην αντιμετώπιση κρίσεων δίχως να αλλοιώνει το υπάρχον νομικό σύστημα και να επηρεάζει το επίπεδο σεβασμού και προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Το συγκεκριμένο μοντέλο προτείνει τη δράση εκτός νομικού πλαισίου, ακόμα και αν με αυτόν τον τρόπο παραβιάζονται κάποιοι συνταγματικοί κανόνες.⁵⁶ Σκοπός δεν είναι η αποδυνάμωση του νομικού συστήματος, αλλά, αντιθέτως, η διάσωσή του. Έτσι, υποστηρίζει την άποψη ότι πρέπει να υπάρχουν κανόνες που να τηρούνται σε όλες τις περιπτώσεις, αλλά να υφίσταται δυνατότητα σε περίπτωση οξείας κρίσης τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας να ενεργούν εκτός των ορίων του νόμου, δηλώνοντας όμως εκ των υστέρων ότι προέβησαν σε μια τέτοια ενέργεια και ζητώντας από την κοινή γνώμη, πάλι εκ των υστέρων, να τους κρίνει. Ενεργώντας δηλαδή εκτός νόμου, δηλαδή στην ουσία παρανόμως, παίρνουν ένα ρίσκο αφού δεν γνωρίζουν αν οι πράξεις τους θα

⁵³ Cole, ό.π. (υποσ. 52), σελ.1761-1762.

⁵⁴ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.28.

⁵⁵ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1096.

⁵⁶ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1097.

«συγχωρηθούν» από την κοινή γνώμη, εν προκειμένω και κυρίως από τους ψηφοφόρους. Συνεπώς, είναι στη δικαιοδοσία της τελευταίας να αποφασίσει άμεσα είτε έμμεσα, δηλαδή μέσω των εκλεγμένων αντιπροσώπων της, πώς θα αντιμετωπίσει την παραβίαση που διαπράχθηκε. Βέβαια, ίσως είναι αρνητικό αυτό το στοιχείο της αβεβαιότητας που νιώθουν οι αξιωματούχοι που ενήργησαν εκτός νόμου ως προς την κρίση του κόσμου, γεγονός που τους αποθαρρύνει μεν να παρανομήσουν δίχως λόγο, αλλά και που ίσως τους κάνει διστακτικούς στο να πράξουν με αυτόν τον τρόπο σε περιπτώσεις όπου είναι πραγματικά αναγκαίο.

Μετά από όλα αυτά μπορεί, εν συντομία, να ειπωθεί ότι, αν ένας δημόσιος αξιωματούχος για να αντιμετωπίσει μια έκτακτη περίπτωση προβεί σε παραβίαση μιας θεμελιώδους νομικής διάταξης ή αρχής, θα πρέπει να δηλώσει και να παραδεχθεί δημόσια την παράνομη ενέργειά του σε συνδυασμό με τους λόγους που τον οδήγησαν σε αυτή. Στη συνέχεια υπάρχουν δύο εναλλακτικά σενάρια ως προς τις συνέπειες που θα έχει. Η μία περίπτωση είναι να κριθούν οι ενέργειές του ως υπερβολικές και αδικαιολόγητες, με αποτέλεσμα ο αξιωματούχος που τις έκανε να υποχρεωθεί να λογοδοτήσει, να παραιτηθεί ή ακόμα και να υποστεί τις νομικές επιπτώσεις. Μάλιστα, αν ο συγκεκριμένος είναι πολιτικός, που εκλέγεται άμεσα από το λαό, μπορεί ως συνέπεια να έχει τη μη επανεκλογή του. Η άλλη περίπτωση είναι η δικαιολόγηση των πράξεών του οπότε δεν θα έχει καμία από τις παραπάνω συνέπειες. Διαπιστώνουμε ότι, βάσει του προτεινόμενου προτύπου, κάθε άνθρωπος, και όχι αποκλειστικά πολίτης, μπορεί να συμμετέχει σε μια απόφαση, που αφορά το συγγνωστό ή μη της δράσης εκτός νόμου, εκ μέρους ενός πολιτικού, ενός αξιωματούχου ή ενός κρατικού υπαλλήλου.⁵⁷

Η αναζήτηση της «κατανόησης» της κοινής γνώμης, μέσω της δημόσιας γνωστοποίησης των πραχθέντων που προσκρούουν στο νόμο, εκτός από την ενεργοποίηση των πολιτών να λάβουν μια σαφή και ώριμη θέση, γνωρίζοντας πλέον τις συνθήκες, συνεπάγεται μια σειρά συνεπειών που δεν πρέπει να παραβλέπονται, όπως την έναρξη μιας δημόσιας συζήτησης – «διαβούλευσης» σχετικά με τα ληφθέντα μέτρα, γεγονός που αποτρέπει την κυβέρνηση από τη χρήση τους χωρίς την ύπαρξη πραγματικής κρίσης, ενώ αποτελεί και την έναρξη μιας συζήτησης που οδηγεί σε κατάθεση απόψεων για την αντιμετώπιση μελλοντικών κρίσεων. Επιπλέον συμβάλλει στην ενημέρωση των ανθρώπων για τις επιταγές του νόμου καθώς και για το μέγεθος της απόκλισης των μέτρων που έλαβε η κυβέρνηση από αυτές, με συνέπεια να γίνεται όλη η κοινωνία γνώστης του περιεχομένου των βασικών νομικών διατάξεων και αρχών και να επαγρυπνά για τη μη αλλαγή τους. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η υπέρ-ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και η ενδεχόμενη αλλοίωση του νομικού συστήματος.⁵⁸ Ο Gross υποστηρίζει ότι «αν τα εξονομικά μέτρα λαμβάνονται για λογαριασμό μας και στο όνομά μας, είναι ηθική, πολιτική και

⁵⁷ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1099-1100.

⁵⁸ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1126-1127.

νομική υποχρέωσή μας να δικαιολογήσουμε ή να απορρίψουμε τέτοιες ενέργειες και τουλάχιστον να είμαστε υπεύθυνοι για τις αποφάσεις μας».⁵⁹

Η «συγχώρηση» μιας παραβίασης δεν πρέπει να οδηγεί στο συμπέρασμα ότι νομιμοποιείται η παράνομη δράση, γεγονός που θα υποβίβαζε το κύρος των νόμων. Μια έκτακτη ανάγκη δεν καθιστά νόμιμο κάτι που υπό άλλες περιστάσεις είναι παράνομο.⁶⁰ Είναι διαφορετικό, βέβαια, το ενδεχόμενο μια τέτοια ενέργεια να αποτελέσει την αφετηρία μιας συνταγματικής ή νομοθετικής τροποποίησης, η οποία στο εξής θα νομιμοποιούσε την εν λόγω ενέργεια. Το μοντέλο του Gross αναγνωρίζει τη δυνατότητα αποτίμησης μιας πράξης ως την ορθότερη που μπορούσε να γίνει για το καλό της πλειοψηφίας των ανθρώπων, την ίδια στιγμή που η ίδια πράξη κρίνεται ως λαθεμένη από απόψεως νομικής, πολιτικής, κοινωνικής ή ηθικής.⁶¹

Το μοντέλο που αναπτύσσει ο Gross προβλέπει, λοιπόν, τη δυνατότητα της κυβέρνησης να προβαίνει σε παραβίαση των υπαρχόντων νομικών κανόνων και αρχών, αν αυτό γίνεται για το κοινό καλό και με την προϋπόθεση ότι αυτή η παραβίαση δημοσιοποιείται πλήρως στην κοινή γνώμη. Μετά τη δημοσιοποίηση, η κοινή γνώμη, ευθέως ή μέσω των εκλεγμένων αντιπροσώπων της, δικαιολογεί ή απορρίπτει τις κυβερνητικές ενέργειες. Η έκθεση των αξιωματούχων στην αρνητική ή θετική κριτική της κοινής γνώμης καταδεικνύει ότι κανείς δεν είναι υπέρνω του νόμου και ότι ακόμα και όταν επιχειρείται η προάσπιση της ίδιας της πολιτείας και των μελών της, οι υπεύθυνοι για τις επιχειρηθείσες πράξεις παραμένουν υπόλογοι.⁶²

Η εμφάνιση της κυβέρνησης για την παροχή εξηγήσεων, σχετικά με τις ενέργειες της, δεν γίνεται μόνο ενώπιον της κοινής γνώμης, αλλά και ενώπιον της διεθνούς κοινότητας. Κάθε χώρα έχει υποχρέωση να τηρεί τις διεθνείς συνθήκες στις οποίες έχει προσχωρήσει και που συνεπάγονται την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Η παράβασή τους, με την επίκληση εξαιρετικών καταστάσεων, πρέπει να δικαιολογηθεί πειστικά ενώπιον της διεθνούς κοινότητας, αλλιώς θα υπάρξουν πολιτικές και νομικές επιπτώσεις.⁶³

Οι υποστηρικτές του μοντέλου θεωρούν ότι με αυτό δημιουργείται ένα πολιτικό, και όχι νομικό, προηγούμενο με αποτέλεσμα να μην επηρεάζεται το νομικό σύστημα και να εξουδετερώνεται ο κίνδυνος ενσωμάτωσης των έκτακτων μέτρων σε αυτό. Έτσι, μετά το τέλος της κρίσης γίνεται η επιστροφή στην κανονικότητα χωρίς να έχουν υπάρξει αλλαγές.⁶⁴ Το νομικό σύστημα διατηρείται αλώβητο από τη δοκιμασία που συνεπάγεται γι' αυτό η εμφάνιση μιας έκτακτης κατάστασης.

⁵⁹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1128.

⁶⁰ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1114.

⁶¹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1100-1101.

⁶² Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 1112.

⁶³ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1124.

⁶⁴ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1130-1131.

1.3.2.2 Άλλες απόψεις υπέρ της εκτός νόμου δράσης της εκτελεστικής εξουσίας

Έχουν εκφραστεί διάφορες θεωρίες που αναφέρονται στη δυνατότητα δράσης της εκτελεστικής εξουσίας σε περιπτώσεις που είτε κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται, είτε δεν είναι επιτρεπτό. Αυτές οι δυνατότητες ασκούνται, από την κυβέρνηση κυρίως, σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Ο John Locke εισάγει την ιδέα μιας «προνομιακής» εξουσίας η οποία εκχωρείται στην κυβέρνηση. Αναφέρει ότι «η διακριτική ευχέρεια της άσκησης εξουσίας προς το δημόσιο συμφέρον, χωρίς ρητή διάταξη νόμου και μερικές φορές ακόμη και παρά τον νόμο, είναι αυτό που αποκαλείται προνομία».⁶⁵ Με τη θεωρία του Locke παρέχεται στην κυβέρνηση μια εκ των προτέρων, ρητή και γενική εξουσιοδότηση άσκησης των παραπάνω εξουσιών, όταν πρόκειται για το κοινό καλό, για την προώθηση του δημοσίου συμφέροντος. Ο Locke για τη θεμελίωση της ιδέας της προνομίας υποστηρίζει ότι «..εφόσον είναι αδύνατο να προβλέψει κανείς όλες τις έκτακτες περιπτώσεις και τις ανάγκες που ενδεχομένως θα απασχολήσουν το κοινό και να προβλέψει για την αντιμετώπισή τους με τη θέσπιση νόμων...γι' αυτό επαφίεται στην εκτελεστική εξουσία το περιθώριο να πράττει πολλά πράγματα κατ' εκλογήν, χωρίς αυτά να καθορίζονται από τους νόμους».⁶⁶

Ο Max Weber υποστήριζε ότι οι πολιτικοί ηγέτες πρέπει να είναι έτοιμοι να παραβούν ακόμα και θεμελιώδεις αρχές και αξίες, αν μια τέτοια παραβίαση είναι απαραίτητη για το καλό της κοινότητας. Παρόμοια θέση υιοθετεί και ο Michael Waizer που επισημαίνει ότι μια ορθή ενέργεια ενός πολιτικού που είναι για το γενικό καλό δεν σημαίνει ότι από αυτόν και μόνο το λόγο ενδύεται με το μανδύα της ηθικότητας. Το ορθό μπορεί να απέχει από το ηθικό και γι' αυτό αυτές οι δύο έννοιες δεν πρέπει να συγχέονται. Επισημαίνει ότι ηθικός πολιτικός είναι αυτός που πράττει το ορθό για τη σωτηρία του έθνους και που, σε περίπτωση που αυτή η πράξη παρά την ορθότητά της δεν είναι ηθική, παραδέχεται δημοσίως την ανηθικότητά της.⁶⁷

Στις αρχές του 19^{ου} αιώνα, ο πρόεδρος των ΗΠΑ Thomas Jefferson υποστήριζε ότι μπορούσε να δικαιολογηθεί δράση εκτός των ορίων του νόμου μόνο υπό τρεις προϋποθέσεις: α) σε περίπτωση εμφάνισης αντικειμενικά εξαιρετικών καταστάσεων, β) σε περίπτωση που οι πράξεις αυτές προάγουν το δημόσιο συμφέρον και γ) αν υπάρξει μετέπειτα «συγχώρηση» από τους πολίτες των ΗΠΑ, για τη διαπίστωση της οποίας πρέπει να δημοσιοποιούνται οι εν λόγω ενέργειες και οι συνθήκες που οδήγησαν στη λήψη τους.⁶⁸

⁶⁵ John Locke, Δεύτερη πραγματεία περί κυβερνήσεως : δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας, (μεταφρ. Παχάλης Κιτρομηλίδης), εκδ. Γνώση, Αθήνα, 1990, σελ.212.

⁶⁶ John Locke, ό.π. (υποσ. 65), σελ.212.

⁶⁷ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1105.

⁶⁸ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1107-1108.

1.3.2.3. Ο αντίλογος στο πρότυπο

Ο αντίλογος στο πρότυπο εξωνομικής δράσης σε περιπτώσεις κρίσης βασίζεται στην άποψη ότι η απεμπόληση των κεκτημένων δικαιωμάτων για την αντιμετώπιση της κρίσης, δίχως την ύπαρξη αντίστοιχης νομοθετικής πρόβλεψης, μπορεί να είναι το ίδιο ή και περισσότερο επικίνδυνη από την ίδια την κρίση. Ο σεβασμός στο νόμο αποτελεί βασική παράμετρο για τη διατήρηση της ασφάλειας και της υπόστασης ενός κράτους. Η ιστορία μας διδάσκει ότι η επιβολή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αποτελεί συχνά το προοίμιο της εγκαθίδρυσης απόλυτων πολιτευμάτων. Και αν σήμερα στις χώρες της Ευρώπης και στις ΗΠΑ η ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος φαντάζει αδύνατη, ο κίνδυνος αλλοίωσής του είναι πάντα υπαρκτός.

Η έκνομη δράση από την ίδια την κυβέρνηση οδηγεί στην αντίληψη ότι οι κανόνες δικαίου δεν έχουν απόλυτη ισχύ και μπορούν να παρακάμπτονται υπό προϋποθέσεις.⁶⁹ Αυτό αποδυναμώνει στη συνείδηση της κοινής γνώμης τον επιτακτικό και απόλυτο χαρακτήρα των νόμων και αυξάνει την πιθανότητα να εμφανίσουν και οι ίδιοι κάποια παραβατική συμπεριφορά. Με άλλα λόγια, οι επικριτές του μοντέλου θεωρούν ότι συμβάλλει στην απαξίωση του νομικού συστήματος και των θεμελιωδών αρχών, αφού η ίδια η κυβέρνηση φαίνεται, μέσω της παράνομης δράσης, να δίνει το «κακό» παράδειγμα και να ενθαρρύνει έτσι τους ιδιώτες να συμπεριφερθούν αναλόγως.

Οι επικριτές του μοντέλου συμπληρώνουν τις ενστάσεις τους λέγοντας ότι ούτε αυτό το μοντέλο καταφέρνει να απομακρυνθεί από το δόγμα του διαχωρισμού των καταστάσεων ομαλότητας από τις καταστάσεις κρίσης, ένα δόγμα το οποίο είναι ασαφές, αφού -όπως έχει ήδη αναλυθεί- δεν μπορεί να υπάρξει ένας πλήρης διαχωρισμός μεταξύ των δύο καταστάσεων.⁷⁰ Οι υποστηρικτές του απαντούν λέγοντας ότι δεν στηρίζεται στο μοντέλο του διαχωρισμού αλλά βασίζεται στο κόστος που συνεπάγεται η καταφυγή σε εξωνομικά μέτρα, το οποίο αναλογίζονται οι έχοντες την εξουσία και αποτρέπονται από το να καταφεύγουν άσκοπα σε αυτά.⁷¹

1.4. Καρλ Σμιτ

Η έναρξη μιας μακράς συζήτησης για την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων με αφορμή τα τρομοκρατικά χτυπήματα στις ΗΠΑ έχει, όπως έχει ήδη αναλυθεί στις προηγούμενες παραγράφους, τον Oren Gross, ως έναν από τους κυριότερους επιστημονικούς αναλυτές του φαινομένου. Ο Gross, παρά την αντίθεσή του στις θεωρίες του Carl Schmitt, έχει υιοθετήσει δύο παραδοχές του.⁷² Η πρώτη

⁶⁹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1117.

⁷⁰ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1118.

⁷¹ Gross, ό.π. (υποσ. 1), σελ.1132-1133.

⁷² Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.14.

αφορά στην αδυναμία περιχαράκωσης των έκτακτων μέτρων, γεγονός που οδηγεί στην αλλοίωση του νομικού συστήματος. Μέτρα όπως ο περιορισμός των δικαιωμάτων και η γιγάντωση των εξουσιών της εκτελεστικής εξουσίας, που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της κρίσης, διατηρούνται σε ισχύ και μετά το τέλος της. Η δεύτερη, σχετίζεται με την παραδοχή ότι κανένας συνταγματικός και γενικά νομικός κανόνας δεν μπορεί να συμπεριλάβει και να ρυθμίσει αποτελεσματικά τις έκτακτες εξουσίες. Ο Gross, όπως και άλλοι θεωρητικοί, αν και υιοθετούν κάποιους προβληματισμούς που έθεσε ο Carl Schmitt, δηλώνουν την ισχυρή τους αφοσίωση στους κανόνες δικαίου.

Θα ήταν παράλειψη να μην υπάρξει, έστω μια σύντομη αναφορά, στις απόψεις του Carl Schmitt, οι οποίες επηρέασαν για χρόνια τη νομική επιστήμη και που σήμερα, πάνω από εβδομήντα χρόνια μετά τη διατύπωσή τους, έκαναν την επανεμφάνισή τους στο πλαίσιο της αναζωπύρωσης του ενδιαφέροντος για το δίκαιο έκτακτης ανάγκης. Έτσι, κρίνεται σκόπιμο να υπάρξει μια ξεχωριστή ενότητα σχετική με τον Καρλ Σμιτ, ο οποίος υπήρξε τόσο σημαντικός όσο και αμφιλεγόμενος.

1.4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις για τον Σμιτ

Ο Καρλ Σμιτ ξεχωρίζει ως ένας από τους πρώτους θεωρητικούς που ασχολήθηκαν με την αντιμετώπιση των εξαιρετικών καταστάσεων. Σημαντικός νομικός και ακαδημαϊκός, του οποίου όμως το όνομα έχει συνδεθεί με το ναζισμό και τα εγκλήματά του, εξαιτίας της ιδεολογικής στήριξης που του προσέφερε. Υπάρχει μια αντιπαράθεση ανάμεσα στους φίλους και εχθρούς του σε σχέση με το αν μέσα από τα έργα και τις θεωρίες του στόχευε στη διευκόλυνση της κατάρρευσης του φιλελευθερισμού και της δημοκρατίας ή απλά ήθελε να αναδείξει της αδυναμίες του συστήματος προσπαθώντας να προειδοποιήσει για την ενδεχόμενη ανατροπή του.⁷³ Η πορεία του στο εθνικοσοσιαλιστικό κόμμα και η διαφοροποίηση των επόμενων έργων του από το πρώτο, η οποία θα αναλυθεί αμέσως πιο κάτω, δεν φαίνεται να αφήνει περιθώρια για βάσιμη υποστήριξη της δεύτερης άποψης. Ακόμα και αυτοί που υποστηρίζουν ότι κατά τη δημοσίευση της «Πολιτικής Θεολογίας», το 1922, δεν είχε αντιληφθεί τους κινδύνους της θεωρίας του, είναι δύσκολο να υποστηρίξουν το ίδιο και για την δεύτερη έκδοση του βιβλίου του, το 1934, οπότε παρέμεινε προσκολλημένος στις ίδιες θέσεις που είχε αναπτύξει και στην πρώτη έκδοση.⁷⁴

Η επιστημονική συνεισφορά του Σμιτ έγκειται κυρίως στην ενασχόλησή του με ένα παραμελημένο, ως τότε, θέμα, το δίκαιο της ανάγκης, καθώς και στην εισαγωγή ενός μοντέλου που, παρά τις ενστάσεις που εγείρει, ήταν κάτι διαφορετικό από το επί αιώνες υπάρχον παραδοσιακό μοντέλο. Σήμερα πολλοί θεωρητικοί

⁷³ Oren Gross, "The Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the "Norm-Exception" Dichotomy" *Cardozo Law Review* 21 (2000), σελ.1826.

⁷⁴ Gross, ό.π. (υποσ. 73), σελ.1867.

δέχονται κάποια σημεία των απόψεων του Σμιτ, δίχως όμως να ασπάζονται τα συμπεράσματά του, τα οποία διακατέχονταν από μια σειρά αυταρχικών απόψεων. Ειδικότερα, υιοθετείται από πολλούς η αντίληψη του Σμιτ ότι οι έκτακτες εξουσίες δεν μπορούν να αποτελέσουν περιεχόμενο ή να περιοριστούν από νομικούς και συνταγματικούς κανόνες, κανέναν όμως από αυτούς δεν καταλήγει στην αυταρχικότητα, ως αναγκαία συνέπεια.⁷⁵ Η αδυναμία περιχαράκωσης των έκτακτων εξουσιών στο πλαίσιο του νομικού συστήματος υποστηρίζεται και από τον Oren Gross, ο οποίος και προτείνει ένα δικό του μοντέλο αντιμετώπισης κρίσεων, το οποίο έχει εκτεθεί σε προηγούμενο σημείο της εργασίας. Ο Σμιτ, παρά την ορθή καταγραφή πολλών θεσμικών αδυναμιών στην προσέγγιση του ζητήματος της αντιμετώπισης κρίσεων, δεν κατάφερε να προτείνει ικανοποιητικές λύσεις για την υπερπήδηση αυτών των προβλημάτων.⁷⁶ Ενώ δεν μπορούμε να συμφωνήσουμε με τις λύσεις που δίνει, δεν πρέπει να αγνοήσουμε τα πολύ σημαντικά και διδακτικά ερωτήματα που θέτει.⁷⁷

1.4.2. Οι πρώιμες θεωρίες του Σμιτ

Ο Σμιτ στο βιβλίο του «Η δικτατορία», που εκδόθηκε το 1921, αντιμετωπίζει το ζήτημα της εμφάνισης μιας εξαιρετικής κατάστασης με την υιοθέτηση του παραδοσιακού μοντέλου, το οποίο το συναντάμε στη ρωμαϊκή αυτοκρατορία και που συμβάδιζε με τις απόψεις του Μακιαβέλλι και άλλων θεωρητικών του 17^{ου} και 18^{ου} αιώνα. Σύμφωνα με αυτό το μοντέλο υφίσταται ένας πλήρης διαχωρισμός ανάμεσα στις ομαλές και στις έκτακτες καταστάσεις. Οι τελευταίες αποτελούν εξαιρέσεις των πρώτων. Κύρια χαρακτηριστικά της έκτακτης κατάστασης είναι η σύντομη χρονική της διάρκεια και ο εξαιρετικός χαρακτήρας της. Το μοντέλο αυτό υιοθετεί τη λύση της δημιουργίας μιας προσωρινής και περιορισμένης δικτατορίας, στο πλαίσιο της οποίας απονέμονται σε ένα όργανο, στον δικτάτορα, εξαιρετικές εξουσίες με σκοπό να χρησιμοποιηθούν για την επαναφορά της πρότερης κατάστασης, δηλαδή της ομαλότητας.

Ακόμα, η απόφαση ότι πράγματι υφίσταται μια έκτακτη κατάσταση που απαιτεί την απονομή εξαιρετικών αρμοδιοτήτων σε ένα πρόσωπο δεν λαμβάνεται από το πρόσωπο που θα αναλάβει τις εξαιρετικές αρμοδιότητες. Έτσι, άλλο είναι το όργανο που αποφασίζει τη λήψη εξαιρετικών μέτρων και άλλο αυτό που, μετά από μια τέτοια απόφαση, λαμβάνει τα αποφασισθέντα εξαιρετικά μέτρα. Επίσης, τα όργανα που λαμβάνουν τις εξαιρετικές αρμοδιότητες δεν μπορούν να κάνουν χρήση εξουσιών που δεν τους έχουν παραχωρηθεί. Με άλλα λόγια, οι εξουσίες τους δεν είναι απεριόριστες αλλά περιορισμένες και σαφώς προσδιορισμένες. Άλλωστε, η πρόβλεψη του παραδοσιακού μοντέλου είναι ότι, κατά τη διάρκεια της κρίσης, παρά

⁷⁵ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.2.

⁷⁶ Gross, ό.π. (υποσ. 73), σελ.1828.

⁷⁷ Gross, ό.π. (υποσ. 73), σελ.1830.

την αναγνώριση της δυνατότητας παράκαμψης κάποιων νομικών κανόνων, σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται η τροποποίηση του νομικού συστήματος.⁷⁸

Ανακεφαλαιώνοντας την άποψη που ασπαζόταν ο Σμιτ έως το 1921 και η οποία είχε πολύ βαθιές ρίζες στο χρόνο μπορούμε να εντοπίσουμε ως σημαντικότερα στοιχεία της τα εξής: το διαχωρισμό ανάμεσα στη ομαλότητα και στην κρίση, τον εξαιρετικό χαρακτήρα της τελευταίας, την προσωρινότητά της κρίσης και των έκτακτων μέτρων που συνεπάγεται και τέλος, την αντίδραση της πολιτείας και την απονομή εξαιρετικών αρμοδιοτήτων –με σχηματισμό μιας περιορισμένης και προσωρινής δικτατορίας- με μόνο σκοπό την επαναφορά της ομαλότητας.

1.4.3. Η διαφοροποίηση των απόψεών του μέσα από την «Πολιτική Θεολογία» του

Ένα μόλις χρόνο μετά την έκδοση του βιβλίου του «Η δικτατορία», ο Σμιτ εκφράζει στο επόμενο βιβλίο του, την «Πολιτική Θεολογία» (1922) μια εντελώς διαφορετική άποψη. Σε αυτό το βιβλίο ο Σμιτ εμφανίζεται ως πολέμιος της φιλελεύθερης δημοκρατίας και προσπαθεί να αναδείξει την αδυναμία λειτουργίας των έκτακτων εξουσιών σύμφωνα με τις αρχές και τους κανόνες δικαίου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Scheuerman⁷⁹, «Για το Σμιτ, η φιλελεύθερη δημοκρατία και η έκτακτη εξουσία είναι όμοια με το νερό και το λάδι: απλά δεν αναμιγνύονται».

Οι βασικές του θέσεις συνοψίζονται στην άποψη ότι οι υπάρχοντες κανόνες δικαίου δεν είναι ικανοί να προβλέψουν εκ των προτέρων και να αντιμετωπίσουν, όταν εμφανιστεί, μια κρίσιμη κατάσταση. Ακόμα, απορρίπτει την τοποθέτηση νομικών περιορισμών στις έκτακτες εξουσίες διότι η κρίση συχνά απαιτεί την άσκηση απόλυτης εξουσίας. Έτσι, αντικαθιστά το μοντέλο που υποστήριζε στο προηγούμενο βιβλίο του και προέβλεπε μια μορφή περιορισμένης δικτατορίας, με ένα μοντέλο που συνεπάγεται απεριόριστες δικτατορικές εξουσίες.⁸⁰

Με αυτό το έργο καταλύει τη διάκριση ανάμεσα σε ομαλότητα και κρίση υπέρ της δεύτερης, δημιουργώντας μια δυνατότητα διαρκούς εφαρμογής έκτακτων μέτρων τα οποία μπορεί να είναι δεσποτικά και δεν συνάδουν με τις προβλεπόμενες διατάξεις της έννομης τάξης.⁸¹ Αποτέλεσμα είναι τα εξαιρετικά μέτρα να ενσωματώνονται στο νομικό σύστημα και να αποτελούν πλέον γενικό κανόνα. Η αύξηση της εξουσίας του κυρίαρχου σε περίοδο κρίσης σε σχέση με την περίοδο ομαλότητας αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι ο κυρίαρχος, όντας παντοδύναμος, έχει πλέον την εξουσία τροποποίησης του νομικού συστήματος, εν όλω ή εν μέρει.⁸² Σε αντίθεση, λοιπόν, με το παραδοσιακό μοντέλο, που οι εξουσίες του έχοντος την αρμοδιότητα να

⁷⁸ Gross, ό.π., (υποσ. 73), σελ.1833-1836.

⁷⁹ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.2.

⁸⁰ Gross, ό.π., (υποσ. 73), σελ.1840-1841.

⁸¹ Gross, ό.π., (υποσ. 73), σελ.1828-1829.

⁸² Gross, ό.π., (υποσ. 73), σελ.1841.

αντιμετωπίσει την κρίσιμη κατάσταση έφταναν ως το σημείο της αναστολής κάποιων διατάξεων, με το μοντέλο του Σμιτ δίδεται η δυνατότητα τροποποίησης, ακύρωσης και αντικατάστασης διατάξεων.⁸³

Η πιθανότητα μετάβασης σε μια κατάσταση διαρκούς άσκησης εξαιρετικών αρμοδιοτήτων, με φυσικό επακόλουθο ουσιαστικά την κατάργηση της προηγούμενης ομαλής κατάστασης, ενισχύεται από τη συγκέντρωση της εξουσίας στο ίδιο πρόσωπο να αποφασίζει για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς και για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπισή της χωρίς μάλιστα κανένα περιορισμό, αφού σύμφωνα με το προτεινόμενο μοντέλο το πρόσωπο αυτό διαθέτει απεριόριστη εξουσία.

Αναλυτικότερα, ο Σμιτ στην αρχή της «Πολιτικής Θεολογίας» αναφέρει ότι «Κυρίαρχος είναι όποιος αποφασίζει για την κατάσταση έκτακτης ανάγκης».⁸⁴ «Αυτός αποφασίζει τόσο αν υφίσταται περίπτωση άκρας ανάγκης όσο και τι πρέπει να συμβεί για να αρθεί».⁸⁵ Αυτή η φράση έχει την έννοια ότι η εξουσία απόφασης και δράσης σε μια έκτακτη κατάσταση αποτελεί τη σημαντικότερη εξουσία σε μια νομική τάξη.⁸⁶ Στο βιβλίο του αναπτύσσεται η άποψη ότι η φιλελεύθερη κανονιστική αντίληψη δείχνει είτε να αγνοεί είτε να παραμελεί το ζήτημα της αντιμετώπισης κρίσεων. Τα νομικά αντανakλαστικά του φιλελευθερισμού δείχνουν να τον αποστερούν από τα απαραίτητα εργαλεία για την κατανόηση και τη μετέπειτα αντιμετώπιση της κρίσης. Τα φιλελεύθερα καθεστώτα προσπαθούν, με διάφορες νομοθετικές προβλέψεις, να περιχαράκωσουν την έκτακτη εξουσία αλλά, όπως αναφέρει, όλες αυτές οι προσπάθειες είναι καταδικασμένες, διότι η κρίση απαιτεί την άσκηση απόλυτης εξουσίας και ίσως και την αναστολή ολόκληρης της νομικής τάξης.⁸⁷ Ο κυρίαρχος βρίσκεται έξω από την κανονικά ισχύουσα έννομη τάξη αλλά, παρόλα αυτά, ανήκει σ' αυτήν εφόσον είναι αρμόδιος για τη λήψη της απόφασης αν η ισχύς του συντάγματος μπορεί να ανασταλεί εξ ολοκλήρου.⁸⁸

Ο Σμιτ τονίζει την αδυναμία του νομικού συστήματος να αντιμετωπίσει μελλοντικούς κινδύνους αναφέροντας ότι: «Δεν είναι δυνατόν ούτε να προσδιοριστεί με σαφήνεια τέτοια, ώστε να επιτρέπεται υπαγωγή σε κανόνα δικαίου, το πότε υφίσταται περίπτωση ανάγκης ούτε να απαριθμηθούν με τη σειρά και ένα-ένα τα όσα επιτρέπεται να γίνουν σε μια τέτοια περίπτωση, όταν πράγματι έχουμε να κάνουμε με την περίπτωση άκρας ανάγκης και την άρση της».⁸⁹ Κάθε κρίση αποτελεί ένα νέο σενάριο το οποίο η υφιστάμενη νομοθεσία αποτυγχάνει να αντιμετωπίσει.⁹⁰ Το

⁸³ Gross, ό.π., (υποσ. 73), σελ.1845.

⁸⁴ Καρλ Σμιτ, Πολιτική Θεολογία. Τέσσερα κεφάλαια γύρω από τη διδασκαλία περί κυριαρχίας, (μεταφρ. Παναγιώτης Κονδύλης), εκδ. Λεβιάθαν, Αθήνα, 1994, σελ.17.

⁸⁵ Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.19.

⁸⁶ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.4.

⁸⁷ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.3-4.

⁸⁸ Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.19-20.

⁸⁹ Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.19.

⁹⁰ Scheuerman, ό.π. (υποσ. 2), σελ.6.

σύνταγμα και οι νόμοι το μόνο που μπορούν να κάνουν είναι να προβλέψουν ποιος επιτρέπεται να ενεργήσει σε μια έκτακτη περίπτωση.⁹¹

Προσπαθώντας στην «Πολιτική Θεολογία» να δώσει έναν ορισμό της κατάστασης ανάγκης, υποστηρίζει ότι δεν αποτελεί κατάσταση έκτακτης ανάγκης η κάθε εξαιρετική εξουσία, το κάθε αστυνομικό έκτακτο μέτρο και το κάθε αναγκαστικό διάταγμα. Συστατικό της στοιχείο είναι η δυνατότητα αναστολής της ισχύος ολόκληρης της υφιστάμενης τάξης. Σύμφωνα με άλλη έκφραση του Σμιτ, «Στην περίπτωση έκτακτης ανάγκης το κράτος αναστέλλει την ισχύ του δικαίου δυνάμει ενός δικαιώματος αυτοσυντήρησης...».⁹²

Θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθεί η διάκριση που κάνει ο Σμιτ ανάμεσα σε «φίλους» και «εχθρούς». Ο Σμιτ θεωρεί πως στον κόσμο υπάρχουν μια σειρά από ανταγωνιστικές οντότητες που η μια προσπαθεί να επικρατήσει πάνω στην άλλη. Για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων δικαιολογεί τη χρήση εξαιρετικών και συχνά βίαιων μέτρων.⁹³

Η αντιμετώπιση μιας εξαιρετικής κατάστασης με τη χρήση μέσων που μπορεί να μην προβλέπονται ή που πιθανόν να έρχονται σε αντίθεση με κάποια νομική διάταξη δεν προτείνεται μόνο από το Σμιτ, αφού υπήρξαν και άλλοι φορείς της ίδιας αντίληψης. Η διαφορά του Σμιτ, που τον καθιερώνει ως απολύτως αυταρχικό, είναι η θετική του στάση απέναντι στη χρήση οποιουδήποτε μέτρου για την αντιμετώπισή της έκτακτης κατάστασης, δίχως χρονικούς περιορισμούς και δίχως να ενδιαφέρεται για την όσο γίνεται πιο γρήγορη αποκατάσταση της πρότερης κατάστασης, καθώς και η ένθερμη στάση του απέναντι στην εξαίρεση. Το τελευταίο διαφαίνεται έντονα στην «Πολιτική Θεολογία», όπου γράφει για την εξαίρεση τα εξής: «Η εξαίρεση είναι πιο ενδιαφέρουσα από την κανονική περίπτωση. Το κανονικό δεν αποδεικνύει τίποτα, η εξαίρεση αποδεικνύει τα πάντα. Δεν επιβεβαιώνει απλώς τον κανόνα, παρά ο κανόνας ζει από την εξαίρεση και μόνο».⁹⁴

Σύγχρονοι του Σμιτ και δριμείς επικριτές του, με σημαντικότερο τον Hans Kelsen τον κατηγορούσαν ότι ουσιαστικά αχρηστεύει τις συνταγματικές διατάξεις. Αναφερόμενος ο Kelsen στο σύνταγμα της Βαϊμάρης, υποστήριξε ότι η θεωρία του Σμιτ το υποβίβαζε σε βαθμό που να λειτουργεί μόνο το άρθρο 48, που αναφερόταν στην αντιμετώπιση κρίσεων. Στην πραγματικότητα, όμως, ακόμα και αυτό το άρθρο παρακάμπτεται, αφού ο κυρίαρχος έχει απεριόριστες εξουσίες που δεν μπορούν να συντηρηθούν από καμία συνταγματική διάταξη. Η απάντηση στο ερώτημα αν, με βάση τη θεωρία του Σμιτ, η νομική και συνταγματική τάξη έχουν κάποιο αληθινό νόημα καταλήγει να είναι αρνητική.⁹⁵

⁹¹ Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.19.

⁹² Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.27.

⁹³ Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.9-10.

⁹⁴ Σμιτ, ό.π., (υποσ. 84), σελ.31-32.

⁹⁵ Gross, ό.π., (υποσ. 73), σελ.1849-1850.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΣΕ ΑΛΛΟΔΑΠΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ

2.1 Πτυχές του δικαίου της ανάγκης σε διάφορες συνταγματικές τάξεις

2.1.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Τα Συντάγματα των περισσότερων χωρών αφιερώνουν κάποια ή κάποιες διατάξεις τους στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης, όμως ο τρόπος με τον οποίο προσεγγίζουν το θέμα δεν είναι ενιαίος. Βέβαια, υπάρχουν και κάποια συντάγματα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το σύνταγμα των ΗΠΑ, τα οποία δεν αναφέρονται ρητά στα μέτρα που λαμβάνονται σε περιπτώσεις κρίσης, αφήνοντας το θέμα στην κρίση του κοινού νομοθέτη.

Διερευνώντας τους διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους τα ανά τον κόσμο συντάγματα αντιμετωπίζουν το ζήτημα της αντίδρασης στην εμφάνιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης μπορούμε να προχωρήσουμε στην εξαγωγή κάποιων χρήσιμων συμπερασμάτων. Η κατηγοριοποίηση των έκτακτων μέτρων ανάλογα με το είδος της κρίσης έχει ως σκοπό να προσδιορίσει τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να χρησιμοποιούνται σε κάθε κρίση, έτσι ώστε να αυξάνεται η αποτελεσματικότητά τους, ενώ συγχρόνως να περιορίζεται ο κίνδυνος καταχρήσεων. Με άλλα λόγια, σε περίπτωση φυσικών καταστροφών τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται διαφέρουν πολύ από τα μέτρα τα οποία είναι αναγκαία σε περίπτωση ένοπλης σύρραξης, έτσι ο εκ των προτέρων νομοθετικός προσδιορισμός των μέτρων που πρέπει να λαμβάνονται σε καθεμία από τις δυο αυτές περιπτώσεις μειώνει τον κίνδυνο λήψης λανθασμένων μέτρων, είτε υπερβολικά αυστηρών είτε ανεπαρκών. Ακόμα η κατηγοριοποίηση από το νομοθέτη περιχαρακώνει το πλαίσιο στο οποίο έχει την ευχέρεια να δράσει η εκτελεστική εξουσία και ειδικότερα η κυβέρνηση, περιορίζοντας την ελευθερία κίνησής της.

Αντιθέτως, η συνταγματική πρόβλεψη έκτακτων μέτρων, τα οποία έχουν τις ίδιες έννομες συνέπειες ανεξαρτήτως των πραγματικών περιστατικών που επιβάλλουν τη λήψη τους, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη χρήση, από αυτούς που έχουν σε κάθε σύνταγμα την εξουσία να ενεργοποιήσουν την κατάσταση έκτακτης ανάγκης, παρόμοιων επαχθών μέτρων τόσο στην περίπτωση που πραγματικά κινδυνεύει το κράτος όσο και στην περίπτωση που η αντιμετώπιση της κρίσης θα μπορούσε να γίνει με πολύ ηπιότερα μέτρα.

Ένα πρόβλημα που εμφανίζεται, ανεξάρτητα από αν τα συντάγματα κατηγοριοποιούν τους κινδύνους ή όχι, είναι η ασάφεια πολλών από τους χρησιμοποιούμενους όρους στα συνταγματικά κείμενα όπως, για παράδειγμα, οι όροι «επικείμενος κίνδυνος» και «απειλή κατά του έθνους». Οι όροι αυτοί δεν επεξηγούνται συνήθως ούτε από τα ίδια τα συντάγματα αλλά και ούτε από τον κοινό νομοθέτη δημιουργώντας πολλές ασάφειες, ερωτηματικά και ερμηνευτικές προσεγγίσεις που απέχουν πολύ από τη βούληση του νομοθέτη.

Σε περίπτωση κρίσης το δίκαιο έκτακτης ανάγκης τίθεται σε ισχύ από το όργανο ή τα όργανα που έχουν τη σχετική εξουσία σύμφωνα με το σύνταγμα ή το νόμο. Το ζήτημα του ποιος έχει την αρμοδιότητα να κηρύξει τη χώρα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι πολύ σημαντικό, διότι το όργανο που είναι ικανό να λαμβάνει μια τέτοια απόφαση σε μια κρίσιμη στιγμή για τη χώρα σημαίνει πως έχει μια ξεχωριστή θέση στη λειτουργία του πολιτεύματος. Σύμφωνα μάλιστα με τον Carl Schmitt, όπως ήδη έχει αναφερθεί, ο έχων την εξουσία να κηρύσσει τη χώρα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι ο κυρίαρχος, είναι αυτός που διαθέτει τη μεγαλύτερη ισχύ στη λειτουργία του πολιτεύματος.

2.1.2. Η κατηγοριοποίηση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τη διαχείριση κρίσεων

Τα πραγματικά περιστατικά, τα οποία μπορούν να δικαιολογήσουν την κήρυξη κατάστασης ανάγκης δεν είναι κοινά σε όλα τα συνταγματικά κείμενα. Συχνά έχουμε διάφορα είδη καταστάσεων έκτακτης ανάγκης που προβλέπουν διαφορετικές προϋποθέσεις για την ενεργοποίησή τους. Αυτή η κατηγοριοποίηση των καταστάσεων ανάγκης δεν σχετίζεται μόνο με τις προϋποθέσεις κήρυξης μιας τέτοιας κατάστασης και τη χρονική διάρκειά της, αλλά συνδέεται και με τη φύση και το εύρος των εξουσιών που παραχωρούνται στην εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση της κρίσης και με την πιθανή αναστολή κάποιων συνταγματικών δικαιωμάτων.⁹⁶ Κάποια συντάγματα διαθέτουν δυο κατηγορίες διατάξεων για την αντιμετώπιση κρίσεων, άλλα προβαίνουν σε πολλαπλές κατηγοριοποιήσεις, ενώ τέλος υπάρχουν και κάποια που αναγνωρίζουν έναν μόνο τύπο κατάστασης έκτακτης ανάγκης στον οποίο όμως δίδεται η δυνατότητα να υπαχθεί μια πληθώρα περιπτώσεων. Το δίκαιο της ανάγκης μπορεί να ρυθμίζεται σε ένα ή περισσότερα άρθρα του συντάγματος, ανεξάρτητα από τον αν επιλέγεται ή όχι η κατηγοριοποίηση των διατάξεων που ρυθμίζουν την αντιμετώπιση κρίσεων.

⁹⁶ Oren Gross, "Providing for the Unexpected: Constitutional Emergency Provisions", Israel Yearbook on Human Rights 33 (2003), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://ssrn.com/abstract=475583>, σελ.9.

2.1.2.1 Η ύπαρξη δύο κατηγοριών διατάξεων

Σε μια προσπάθεια κατανόησης των Συνταγμάτων που ακολουθούν το δυαδικό σύστημα ταξινόμησης των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, δηλαδή το σύστημα της ύπαρξης δύο κατηγοριών διατάξεων για την αντιμετώπιση κρίσεων, που ενεργοποιούνται σε διαφορετικές περιπτώσεις, είναι χρήσιμο να γίνει αναφορά σε κάποια από αυτά.⁹⁷ Οι διατάξεις αυτές μπορεί να εντάσσονται σε ένα ή περισσότερα άρθρα του συντάγματος της κάθε χώρας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα μπορεί να αποτελέσει το ολλανδικό Σύνταγμα, το οποίο κάνει ξεχωριστή μνεία της «εμπόλεμης κατάστασης» (άρθρο 96), για τη οποία δεν δίνεται ορισμός και της «κατάστασης έκτακτης ανάγκης» (άρθρο 103), η έννοια της οποίας εξειδικεύεται με κοινό νόμο. Το πορτογαλικό Σύνταγμα διακρίνει στα άρθρα 19 και 138 την «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» από την «κατάσταση πολιορκίας», ορίζοντας πως η κήρυξη της δεύτερης συνδέεται με ύπαρξη πολύ σοβαρότερων κινδύνων από αυτούς που απαιτούνται για την κήρυξη της πρώτης.

Ακόμη, το Σύνταγμα της Λευκορωσίας διαχωρίζει στο άρθρο 100 την «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» από την «κατάσταση κήρυξης στρατιωτικού νόμου». Ειδικότερα, η «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» συνδέεται με φυσικές καταστροφές καθώς και με περιπτώσεις όπου υπάρχει απειλή βίας από άτομα ή οργανώσεις που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τη διακινδύνευση της υγείας και της ζωής των ανθρώπων καθώς και τη διασάλευση της εδαφικής ακεραιότητας και της ύπαρξης της πολιτείας. Από την άλλη, η «κατάσταση κήρυξης στρατιωτικού νόμου» έχει στενότερη έννοια και συνδέεται με την περίπτωση στρατιωτικής απειλής ή επίθεσης. Το Σύνταγμα της Εσθονίας, ακολουθώντας και αυτό το σύστημα της ένταξης των διατάξεων που αφορούν την αντιμετώπιση κρίσεων σε δυο κατηγορίες, αναφέρει την «κατάσταση έκτακτης ανάγκης», η οποία χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών, επιδημιών και απειλής της συνταγματικής τάξης (άρθρο 87 και 129), και την «εμπόλεμη κατάσταση» που κηρύσσεται σε περιπτώσεις επίθεσης εναντίον του κράτους (άρθρο 128). Αντιστοίχως, και το Σύνταγμα της Λιθουανίας προβλέπει στα άρθρα 84 και 142 την επιβολή στρατιωτικού νόμου σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης εναντίον της πολιτείας και της εδαφικής ακεραιότητας της Λιθουανίας, ενώ προβλέπει στο άρθρο 144 την κήρυξη «κατάστασης έκτακτης ανάγκης» σε περιπτώσεις διακινδύνευσης της συνταγματικής και έννομης τάξης.

Το ρουμανικό Σύνταγμα (άρθρο 93) προβλέπει σε περιπτώσεις κρίσης την κήρυξη είτε κατάστασης πολιορκίας είτε κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δίχως να προχωρεί σε περαιτέρω επεξηγήσεις και αφήνοντας τον κοινό νομοθέτη να ορίσει τις προϋποθέσεις της κήρυξης καθώς και τις επακόλουθες συνέπειες. Το ουγγρικό Σύνταγμα (άρθρο 19) παρέχει τη δυνατότητα κήρυξης «κατάστασης εθνικής κρίσης» και «κατάστασης έκτακτης ανάγκης». Η πρώτη κηρύσσεται από το εθνικό

⁹⁷ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.9-10.

κοινοβούλιο σε περίπτωση πολέμου ή επικείμενου κινδύνου επίθεσης από κάποια άλλη χώρα. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης μπορεί να τεθεί σε ισχύ, σύμφωνα με τη συνταγματική πρόβλεψη, στην περίπτωση ένοπλου κινήματος εναντίον της δημόσιας και συνταγματικής τάξης, στην περίπτωση σοβαρής διακινδύνευσης της ζωής και της περιουσίας των πολιτών από τέτοιες ενέργειες καθώς και σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών ή καταστροφών που απειλούν σοβαρά και άμεσα το περιβάλλον και τον άνθρωπο και προέρχονται από βιομηχανίες.

Το Σύνταγμα της Σλοβακίας διαχωρίζει στο άρθρο 102 τον στρατιωτικό νόμο από την κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Ο στρατιωτικός νόμος κηρύσσεται από τον Πρόεδρο, αν η χώρα δεχθεί εξωτερική επίθεση, καθώς και σε περίπτωση διεθνούς συμφωνίας που δεσμεύει τη Σλοβακία για κοινή προσπάθεια μαζί με άλλες χώρες αντίκρουσης μιας επίθεσης. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης έχει ως στόχο την προάσπιση των συνταγματικών διατάξεων και γενικότερα της συνταγματικής τάξης. Το Σύνταγμα της Σλοβενίας (άρθρο 92) εισάγει τους όρους «πόλεμος» και «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» αναφέροντας ότι κατάσταση έκτακτης ανάγκης μπορεί να τεθεί σε ισχύ όταν ένας σοβαρός και γενικός κίνδυνος απειλεί την ύπαρξη της πολιτείας. Η κήρυξη πολέμου ή κατάστασης ανάγκης, η εισαγωγή των αναγκαίων μέτρων και η κατάργησή τους αποφασίζεται, μετά από πρόταση της κυβέρνησης από το θεσπισμένο κοινοβουλευτικό σώμα.

Τέλος, σε αυτήν τη σύντομη αναφορά σε συντάγματα που για την αντιμετώπιση κρίσεων προβλέπουν δυο διαφορετικά είδη διατάξεων, ανάλογα με τις περιστάσεις, και που ως επακόλουθο έχουν διαφορετικές έννομες συνέπειες, μπορεί να προστεθεί και το ρωσικό Σύνταγμα, το οποίο επίσης αναφέρει τη δυνατότητα κήρυξης είτε κατάστασης έκτακτης ανάγκης είτε στρατιωτικού νόμου ανάλογα με τον κίνδυνο που απειλεί τη χώρα (άρθρα 56,87,88). Στο Σύνταγμα της Ρωσίας υπάρχει μια λίστα διατάξεων, οι οποίες προβλέπουν συγκεκριμένα δικαιώματα, που δεν μπορούν να ανασταλούν⁹⁸.

2.1.2.2 Πολλαπλές κατηγοριοποιήσεις

Τα παραπάνω Συντάγματα, πέρα από τις όποιες ομοιότητες, παρουσιάζουν ως κοινό χαρακτηριστικό την πρόβλεψη δύο κατηγοριών διατάξεων για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων που θέτουν σε κίνδυνο τις συντεταγμένες πολιτείες. Όμως, όπως έχει ήδη αναφερθεί, υπάρχουν συντάγματα με περισσότερες κατηγοριοποιήσεις των διατάξεων τους για την αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων⁹⁹. Η εφαρμογή της καθεμιάς από τις διαφορετικές καταστάσεις ανάγκης απαιτεί ύπαρξη διαφορετικών πραγματικών περιστατικών, παρέχει διαφορετικές

⁹⁸Kim Lane Scheppele, "Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11", University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 6 (2004), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://ssrn.com/abstract=611884>, σελ.74.

⁹⁹Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.11-15.

εξουσίες στην εκτελεστική εξουσία, ενώ έχει διαφορετικό αντίκτυπο στα δικαιώματα των ανθρώπων.

Το πολωνικό Σύνταγμα προβλέπει τρεις κατηγορίες διατάξεων για την αντιμετώπιση κρίσεων: «τον στρατιωτικό νόμο», την «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» και την «κατάσταση φυσικών καταστροφών». Ο στρατιωτικός νόμος εφαρμόζεται για την αντιμετώπιση εχθρικής επιδρομής εναντίον του πολωνικού εδάφους καθώς και σε περίπτωση που μια τέτοια υποχρέωση πηγάζει από διεθνείς συμφωνίες (άρθρο 229). Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης εφαρμόζεται σε περιπτώσεις που απειλείται η δημόσια και η συνταγματική τάξη (άρθρο 230 παρ.1), ενώ τέλος η κατάσταση φυσικών καταστροφών ενεργοποιείται για να αποτρέψει ή να θεραπεύσει τις συνέπειες από μια φυσική καταστροφή ή από ένα ατύχημα που μπορεί να προκαλέσει περιβαλλοντική καταστροφή (άρθρο 232). Σημαντική είναι η επισήμανση στο πολωνικό σύνταγμα ότι οι τρεις εξαιρετικές καταστάσεις τίθενται σε ισχύ μόνο σε περιπτώσεις ιδιαίτερου κινδύνου, αν τα κανονικά συνταγματικά μέτρα είναι ανεπαρκή (άρθρο 228 παρ. 1).

Το γερμανικό Σύνταγμα προβλέπει τρεις διαφορετικές κατηγορίες έκτακτων περιστάσεων: την «εσωτερική έκτακτη ανάγκη», την «κατάσταση άμυνας» και την «κατάσταση έντασης». Η εσωτερική έκτακτη κατάσταση (άρθρο 87 και 91) αφορά στην αντιμετώπιση επικείμενου κινδύνου που απειλεί την συνταγματική τάξη της χώρας ή μέρους της, η κατάσταση άμυνας (άρθρο 115a1) κηρύσσεται για την αντιμετώπιση παρούσας ή επικείμενης επίθεσης, ενώ οι καταστάσεις που μπορούν να ενεργοποιήσουν την κατάσταση έντασης (άρθρο 12a και 80a) δεν προσδιορίζονται από το Σύνταγμα, υποστηρίζεται όμως ότι συνδέονται με περιπτώσεις διεθνούς έντασης. Επίσης το γερμανικό Σύνταγμα προβλέπει και την αντιμετώπιση σοβαρών ατυχημάτων ή φυσικών καταστροφών.

Στον Καναδά, με βάση την επιταγή του άρθρου 91 του Συντάγματος του 1867 για ειρήνη, τάξη και ορθή διακυβέρνηση, θεσπίστηκε το 1914 ο νόμος «War Measures Act» ο οποίος σκοπό είχε την αντιμετώπιση πιθανών κρίσεων. Ο νόμος αυτός ενεργοποιήθηκε τρεις φορές, ενώ αντικαταστάθηκε το 1988 από έναν άλλο νόμο, τον «Emergencies Act». Ο τελευταίος παρέχει δυνατότητα στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση να κηρύξει τέσσερις διαφορετικούς τύπους έκτακτης ανάγκης. Ο πρώτος τύπος ενεργοποιείται σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών, ο δεύτερος σε περίπτωση κινδύνου της ασφάλειας της χώρας, ο τρίτος αφορά πράξεις εκφοβισμού και πίεσης του Καναδά ή τρίτων χωρών ή την διάπραξη εναντίον τους βίαιων ενεργειών και, τέλος, ο τέταρτος σχετίζεται με τη στρατιωτική επίθεση εναντίον της χώρας. Σύμφωνα με τον ανωτέρω νόμο η χρονική διάρκεια ισχύος της δεδηλωμένης κατάστασης έκτακτης ανάγκης ποικίλει ανάλογα με τον τύπο της, έτσι, για παράδειγμα, ο πρώτος τύπος διαρκεί τριάντα ημέρες, ενώ ο τέταρτος μπορεί να ισχύσει έως και 120 ημέρες. Επίσης οι τέσσερις τύποι διαφέρουν και σε σχέση με τη φύση και το εύρος των παρεχομένων στην κυβέρνηση εξαιρετικών αρμοδιοτήτων.

Το ισπανικό σύνταγμα θεσπίζει τρία διαφορετικά είδη διατάξεων για την αντιμετώπιση περιπτώσεων εξαιρετικής σοβαρότητας: «την κατάσταση συναγερμού» (άρθρο 116 παρ.2), την «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» (άρθρο 116 παρ.3) και την «κατάσταση πολιορκίας» (άρθρο 116 παρ.4). Το πεδίο των περιπτώσεων που καλύπτεται από την κάθε κατηγορία έκτακτων μέτρων δεν ορίζεται στο σύνταγμα, αλλά από έναν οργανικό νόμο. Ειδικότερα, ο οργανικός νόμος 4/1981 ορίζει τις περιπτώσεις υπό τις οποίες ενεργοποιείται το καθένα από τα τρία είδη έκτακτης νομοθεσίας. Το άρθρο 116 του ισπανικού συντάγματος προβλέπει τα αρμόδια όργανα για ενεργοποίηση αυτών των τριών έκτακτων καθεστώτων, τη διαδικασία που απαιτείται καθώς και τη χρονική τους διάρκεια. Ακόμα το άρθρο 86 δίνει τη δυνατότητα στην κυβέρνηση, σε περίπτωση εξαιρετικής ανάγκης, να νομοθετεί με μορφή ψηφισμάτων.

2.1.2.3 Ύπαρξη μιας ενιαίας διάταξης

Κάποια συντάγματα δεν ακολουθούν το σύστημα της ταξινόμησης των διατάξεών τους, που αφορούν στην αντιμετώπιση εξαιρετικών και έκτακτων κρίσεων, σε δύο ή περισσότερες κατηγορίες, ανάλογα με το είδος της κρίσης. Έτσι, αυτά τα συντάγματα αναγνωρίζουν ένα μόνο είδος έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται σε μια σειρά περιπτώσεων. Τα έκτακτα μέτρα που αναφέρει η διάταξη για την κατάσταση έκτακτης ανάγκης εφαρμόζονται πάντα (πλήρως ή μερικώς), αρκεί να υφίσταται μια από τις αναφερόμενες εξαιρετικές συνθήκες.

Σε αυτήν την κατηγορία ανήκει το σύνταγμα της Νότιας Αφρικής¹⁰⁰ (άρθρο 37 παρ.1α) το οποίο αναφέρει ότι η κατάσταση έκτακτης ανάγκης ενεργοποιείται όταν το έθνος απειλείται από πόλεμο, επίθεση, γενική ανταρσία, αναταραχές, φυσικές καταστροφές ή άλλο κίνδυνο. Το συγκεκριμένο σύνταγμα προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά τη διάρκεια της κατάστασης ανάγκης ενώ προβλέπει τον έλεγχο από το Κοινοβούλιο των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας.¹⁰¹

2.1.3. Οι προβλεπόμενες συνταγματικές συνέπειες – Τα χαρακτηριστικά των συνταγματικών διατάξεων

Μελετώντας τα συντάγματα διαφόρων χωρών, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στα περισσότερα, για την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης, η εξουσία μοιράζεται ανάμεσα στην εκτελεστική και νομοθετική εξουσία. Βέβαια, το μέγεθος της συμβολής κάθε οργάνου σε αυτή τη διαδικασία ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Στόχος των περισσότερων συνταγματικών κειμένων είναι να διασφαλίσουν δύο

¹⁰⁰ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.15.

¹⁰¹ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.72.

πράγματα: πρώτον, ότι το όργανο που θα ασκήσει τις έκτακτες εξουσίες, δεν είναι αυτό που θα αποφασίσει αυτοτελώς για την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης και δεύτερον, ότι τα όργανα, στα οποία παρέχονται οι έκτακτες εξουσίες, θα έχουν το περιθώριο ώστε να δράσουν αποτελεσματικά για την αντιμετώπιση της κρίσης.¹⁰²

Η σημαντικότερη συνέπεια της κήρυξης μιας χώρας σε κατάσταση ανάγκης είναι η αναστολή συγκεκριμένων ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, δυνατότητα η οποία προβλέπεται από τα περισσότερα συντάγματα. Έτσι, άλλα συντάγματα παραθέτουν μια λίστα από δικαιώματα, τα οποία μπορούν να ανασταλούν κατά τη διάρκεια της κατάστασης ανάγκης, ενώ άλλα συντάγματα απαριθμούν μια λίστα δικαιωμάτων, τα οποία παρά την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, δεν είναι δυνατό να ανασταλούν. Επίσης υπάρχουν συντάγματα τα οποία ακολουθούν και τις δυο προαναφερθείσες μεθόδους συνδυαστικά, ενώ κάποια άλλα παραπέμπουν σε διεθνείς συμβάσεις, δεσμευτικές για τη συγκεκριμένη χώρα.¹⁰³

Μια ακόμη συνέπεια είναι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας και κυρίως της κυβέρνησης, η οποία φτάνει συχνά στο σημείο να μπορεί να νομοθετεί.¹⁰⁴ Επίσης, σε πολλά συνταγματικά κείμενα προβλέπεται η επέκταση της θητείας των μελών του κοινοβουλίου μέχρι τη λήξη της κρίσης, ακόμα και αν η θητεία τους έληξε.¹⁰⁵ Το άρθρο 16 του γαλλικού Συντάγματος του 1958,¹⁰⁶ που αναφέρεται στην κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης, επιφυλάσσει στον Πρόεδρο της γαλλικής δημοκρατίας κυρίαρχη θέση. Ειδικότερα, όταν οι δημοκρατικοί θεσμοί, η ανεξαρτησία του έθνους, η εδαφική ακεραιότητα καθώς και η εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεων απειλούνται από σοβαρό και επικείμενο κίνδυνο που συνδυάζεται με διακοπή της κανονικής λειτουργίας των συνταγματικών κυβερνητικών εξουσιών, τότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπιση των περιστάσεων, μετά από επικοινωνία με τον πρωθυπουργό, τους προέδρους της συνέλευσης και το συνταγματικό συμβούλιο. Το κοινοβούλιο δεν μπορεί να διαλυθεί κατά τη διάρκεια της ισχύος της κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Από πολλούς θεωρητικούς τίθεται το ερώτημα αν το σύνταγμα πρέπει να προβλέπει δυνατότητα αναστολής, ολικά ή μερικά, της ισχύος του σε περιπτώσεις κρίσης. Αν μια τέτοια δυνατότητα γίνει δεκτή πρέπει να διερευνηθεί το αν μπορούν να τεθούν αναχώματα στην κυβερνητική εξουσία καθώς και, αν ναι, ποια θα είναι η νομική βάση τους.¹⁰⁷ Έχοντας αποκομίσει εμπειρίες από τα γεγονότα που οδήγησαν στην κατάλυση του συντάγματος της Βαϊμάρης, τα περισσότερα συντάγματα απαγορεύουν τροποποιήσεις του συντάγματος όσο διαρκεί η κατάσταση έκτακτης

¹⁰² Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.20.

¹⁰³ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.21.

¹⁰⁴ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.22.

¹⁰⁵ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.24.

¹⁰⁶ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.63, υποσ.279.

¹⁰⁷ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.25-27.

ανάγκης. Παρόλα αυτά, κάποια συντάγματα, όπως το ελβετικό, επιτρέπουν για την αντιμετώπιση κρίσεων, την εγκαθίδρυση ενός έκτακτου καθεστώτος, το οποίο έχει απεριόριστες εξουσίες και μάλιστα δεν περιορίζεται χρονικά, ούτε προβλέπεται κάποια δυνατότητα ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων. Το ιρλανδικό σύνταγμα παρέχει απεριόριστη εξουσία στο κοινοβούλιο και στην κυβέρνηση να δράσουν για την προστασία της πολιτείας.¹⁰⁸

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, είναι καθοριστικής σημασίας να δίνονται στις κυβερνήσεις οι αναγκαίες εξουσίες για την αντιμετώπιση της κρίσης με την ταυτόχρονη όμως διασφάλιση για τη μη κατάχρηση αυτών των εξουσιών. Ο έλεγχος της δράσης της εκτελεστικής εξουσίας ανατίθεται συνήθως είτε στην νομοθετική είτε στη δικαστική εξουσία. Η πρακτική, όμως, έχει δείξει ότι και οι δυο αυτές εξουσίες δείχνουν ανοχή, επιείκεια ή και συντάσσονται με τις αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας, με αποτέλεσμα αυτός ο έλεγχος να είναι τυπικός και ανεπαρκής να αποτρέψει καταχρήσεις.¹⁰⁹

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, τα ευρωπαϊκά συντάγματα και η ΕΣΔΑ συμπεριέλαβαν το θεσμό της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, προέβλεψαν περιοριστικά τα μέσα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αντιμετώπιση μιας κρίσης και δεν άφησαν περιθώριο δράσης εκτός των προβλεπόμενων πλαισίων.¹¹⁰ Έτσι, η κατάσταση ανάγκης στην Ευρώπη συνδέεται με αυστηρή εφαρμογή του νόμου παρά το γεγονός ότι μπορεί να προβλέπεται, μεταξύ άλλων και αναστολή εφαρμογής ορισμένων συνταγματικών διατάξεων. Αυτή η προσήλωση στη νομιμότητα ήταν απόρροια της αποτυχίας του Συντάγματος της Βαϊμάρης και των καταστροφικών συνεπειών του πολέμου και των απόψεων του Carl Schmitt. Αντίθετα οι ΗΠΑ, όπως θα αναπτυχθεί και στις επόμενες παραγράφους, δεν φαίνεται να ασπάζονται εύκολα τη συνύπαρξη της νομιμότητας με την κατάσταση ανάγκης. Σε περιόδους κρίσης, η διάκριση των εξουσιών και το σύστημα προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων καταρρέει και ο Πρόεδρος αναλαμβάνει όλες τις εξουσίες. Οι μελετητές της συνταγματικής ιστορίας των ΗΠΑ σπεύδουν να επισημάνουν ότι αυτό το φαινόμενο παρουσιάζεται πάντα σε περιόδους πολέμου.¹¹¹ Η διάκριση ανάμεσα στη δικαστική, νομοθετική και εκτελεστική εξουσία αναμορφώνεται έτσι ώστε να αντιμετωπιστεί η κρίση.

Ακόμα, ενώ οι ευρωπαϊκές χώρες δείχνουν να υιοθετούν, συνήθως αυτοβούλως, τα διεθνή κείμενα για την προστασία των δικαιωμάτων και για τη διαχείριση κρίσεων, οι ΗΠΑ δείχνουν αντίθετη συμπεριφορά εξαιτίας της άρνησής τους να δεσμευθούν από διεθνείς συμβάσεις για τα δικαιώματα του ανθρώπου, τόσο

¹⁰⁸ Gross, ό.π., (υποσ. 96), σελ.24-25.

¹⁰⁹ Gross, ό.π., (υποσ. 965), σελ.28.

¹¹⁰ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.63.

¹¹¹ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.72.

εκ μέρους των πολιτικών, όσο και εκ μέρους των δικαστηρίων, με διαφοροποιήσεις ως προς τη νομολογία του Supreme Court κατά την τελευταία δεκαετία.¹¹²

Τα νεότερα ευρωπαϊκά συντάγματα είναι ακόμα πιο αυστηρά και πιο προσεκτικά στη διαχείριση των κρίσεων και ορίζουν ειδικά τα σχετικά με τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, ώστε να μην υπάρχει μια εξωνομική αντιμετώπιση των κρίσεων ανάλογη με αυτή που ισχύει στις ΗΠΑ, και που ενέχει πολλούς κινδύνους καταχρήσεων καθώς και ευρύτατα περιθώρια καταπάτησης δικαιωμάτων.

2.2. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης στις ΗΠΑ

2.2.1 Κατά τη διάρκεια του ψυχρού πολέμου

Η Αμερική, ήδη από τις αρχές του αιώνα, είχε βρεθεί αντιμέτωπη με πολλές κρίσεις οι οποίες είχαν ως συνέπεια τη λήψη έκτακτων μέτρων. Μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου πολέμου, οι ΗΠΑ μαζί με τη Σοβιετική Ένωση αποτελούσαν τις δύο υπερδυνάμεις με αποτέλεσμα τη δημιουργία ανάμεσά τους, από τα πρώτα κιόλας χρόνια της κυριαρχίας τους, ενός ανταγωνισμού και μιας αντιπαλότητας που οδήγησαν στον λεγόμενο «ψυχρό πόλεμο». Ο ψυχρός πόλεμος, που ποτέ δεν οδήγησε σε σύρραξη ανάμεσα στις δύο υπερδυνάμεις, διήρκεσε για πολλές δεκαετίες και είχε πολύ σοβαρό αντίκτυπο στις ΗΠΑ. Η ύπαρξή του επέτασσε τη διαρκή εγρήγορση των ΗΠΑ για την αντιμετώπιση μιας πιθανής σύγκρουσης με την ΕΣΣΔ. Έτσι οι ΗΠΑ οδηγήθηκαν σε ένα καθεστώς διαρκούς κατάστασης ανάγκης, γεγονός που είχε επίδραση στη διάκριση των εξουσιών καθώς και στα ατομικά δικαιώματα.

Στις απαρχές του ψυχρού πολέμου γεννήθηκε και το δόγμα της εθνικής ασφάλειας. Ο όρος εθνική ασφάλεια, άγνωστος λίγα χρόνια πριν, δημιουργήθηκε από το National Security Act το 1947 προκειμένου να αντιμετωπίσει τις πραγματικές ή υποθετικές απειλές εναντίον των ΗΠΑ. Το National Security Act ήταν ένα νομοθέτημα που παρείχε υπερεξουσίες στον Πρόεδρο των ΗΠΑ για την αντιμετώπιση διεθνών ζητημάτων, οι οποίες ουσιαστικά δεν μπορούσαν να περιοριστούν από το Κογκρέσο.¹¹³ Επίσης, άρχισε να καλλιεργείται η αίσθηση ότι γεγονότα που λαμβάνουν χώρα στο διεθνές περιβάλλον είναι ικανά να επηρεάσουν και να απειλήσουν την εθνική ασφάλεια των ΗΠΑ, κάτι που δημιούργησε μια συνεχή εγρήγορση και ανησυχία, που πολλές φορές ήταν ανεδαφική.

Όλα αυτά δεν άργησαν να οδηγήσουν στην επίσημη κήρυξη της χώρας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης από τον Πρόεδρο Τρούμαν τον Δεκέμβριο του 1950. Η κήρυξη έγινε εξαιτίας των πολεμικών συγκρούσεων στην Κορέα και έμελλε να διαρκέσει περίπου 25 χρόνια. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης του 1950, η οποία στρεφόταν εναντίον των τάσεων αύξησης της επιρροής της ΕΣΣΔ, χρησιμοποιήθηκε

¹¹² Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.70.

¹¹³ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.15.

ως ανάχωμα στον κομμουνισμό και αποτελούσε δικαιολογία για τις επιθέσεις εναντίον του.

Όμως η κατάσταση ανάγκης δεν είχε επιρροή μόνο στις αποφάσεις εξωτερικής πολιτικής και στις σχετικές με αυτές εξουσίες του Προέδρου, αλλά επηρέασε και τις εγχώριες υποθέσεις αποτελώντας συχνά τροχοπέδη για τα ατομικά δικαιώματα. Στο όνομα της εθνικής ασφάλειας η αμερικανική κυβέρνηση προέβη σε πληθώρα καταπάτησης ατομικών δικαιωμάτων. Μια επιτροπή (η επιτροπή Church) που συστήθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1970¹¹⁴ ανακάλυψε ότι: α) περίπου 250.000 γράμματα αποσφραγίστηκαν και φωτογραφήθηκαν στις ΗΠΑ από τη CIA από το 1953 ως το 1973 και με βάση αυτά δημιουργήθηκε ένα αρχείο το οποίο περιείχε 1-1.500.000 ονόματα, β) πάνω από 130.000 γράμματα αποσφραγίστηκαν και φωτογραφήθηκαν από το FBI σε οκτώ πολιτείες την περίοδο 1940-1966, γ) περίπου 130.000 άτομα καταχωρήθηκαν στα αρχεία της CIA, ενώ δημιουργήθηκαν ξεχωριστοί φάκελοι για περίπου 7200 Αμερικανούς και για πάνω από 100 οργανώσεις κατά την περίοδο 1966-1973, δ) εκατομμύρια προσωπικά τηλεγραφήματα περιήλθαν σε γνώση της επιτροπής εθνικής ασφάλειας από το 1947 ως το 1975, ε) περίπου 100.000 Αμερικανοί καταχωρήθηκαν σε φακέλους στην στρατιωτική υπηρεσία πληροφοριών από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 ως το 1971, στ) την περίοδο 1969-1973 δημιουργήθηκαν φάκελοι για πάνω από 11.000 άτομα από τη φορολογική υπηρεσία με σύγχρονη συλλογή πληροφοριών κυρίως πολιτικού παρά φορολογικού περιεχομένου, ζ) τέλος, έγινε από το FBI λίστα 26.000 ατόμων, τα οποία θα εντοπίζονταν σε περίπτωση εθνικής κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Από τα ανωτέρω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η ύπαρξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης για πολλές δεκαετίες, με πρόσχημα τον κίνδυνο από εξωτερικές απειλές και κυρίως από την ΕΣΣΔ, συνδεόταν με μια κατάφωρη παραβίαση των ατομικών δικαιωμάτων, η οποία δεν ήταν προσωρινή, αλλά μόνιμη. Επιπλέον, με βάση την κηρυγμένη από το 1950 κατάσταση έκτακτης ανάγκης, θεσπίστηκαν από τη δεκαετία του 1950 ως τη δεκαετία του 1970 περίπου 470 νόμοι, οι οποίοι διέδυναν τις αρμοδιότητες¹¹⁵ της εκτελεστικής εξουσίας.

Το Κογκρέσο, κυρίως τη δεκαετία του 1970, κατέβαλε κάποιες προσπάθειες να ανακτήσει μέρος των χαμένων του εξουσιών. Αυτές οι προσπάθειες όμως ήταν πρόσκαιρες και δεν κατάφεραν να περιορίσουν τις διευρυμένες εξουσίες της εκτελεστικής εξουσίας.¹¹⁶ Επίσης, ακόμα και μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου, οι ισορροπίες έμειναν σχεδόν ίδιες. Έτσι, ενώ ίσως υπήρχε η άποψη, ότι το Κογκρέσο θα αποκτούσε τις εξουσίες που είχε πριν την έναρξη του ψυχρού πολέμου με ταυτόχρονη συρρίκνωση του ρόλου του Προέδρου, ο τελευταίος διατήρησε τις εξουσίες του.

¹¹⁴ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.16.

¹¹⁵ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.18.

¹¹⁶ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.18.

Έτσι, στις ΗΠΑ, η παρατεταμένη ύπαρξη μιας κατάστασης ανάγκης έπαυσε ουσιαστικά να αποτελεί παρένθεση και εξαίρεση στο υπάρχον νομικό και πολιτικό σύστημα, αντίθετα οι εξαιρετικές διατάξεις που συνεπάγονταν διευρυμένες αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας ενσωματώθηκαν και έγιναν μέρος του νομικού συστήματος με αποτέλεσμα την απώλεια του προσωρινού χαρακτήρα τους και με απώτερη συνέπεια τη δυσκολία επιστροφής στο προϋπάρχον σύστημα.

2.2.2. Ο αντίκτυπος των επιθέσεων της 11/9

Μετά την 11/9 ειπώθηκε από πολλούς ότι άλλαξε ο κόσμος. Μελετώντας τις ενέργειες που ακολούθησαν τα τρομοκρατικά χτυπήματα διαπιστώνουμε ότι πράγματι αυτή η ημερομηνία σηματοδότησε πολλές αλλαγές στις ΗΠΑ αλλά και σε όλο τον πλανήτη. Οι Αμερικανοί πολίτες, δεχόμενοι μια επίθεση με χιλιάδες θύματα στο έδαφός τους, άρχισαν να νιώθουν συναισθήματα φόβου και ανασφάλειας, ενώ ο Πρόεδρος Μπους δήλωσε πως η χώρα του έμπαινε σε ένα πόλεμο κατά της τρομοκρατίας και αμέσως μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα κήρυξε τις ΗΠΑ σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Η χρήση της λέξης «πόλεμος» στη δήλωση του Προέδρου Μπους είχε κυρίως ρητορική διάσταση αφού δεν ταυτιζόταν με τη νομική και συνταγματική έννοια του πολέμου ενώ, είχε αποδέκτες άτομα και οργανώσεις και όχι, σε πρώτο στάδιο τουλάχιστον, κράτη.¹¹⁷ Βέβαια, σύντομα η στόχευσή του επεκτάθηκε και εναντίον κρατών με την αιτιολογία ότι υποθάλπουν και ενθαρρύνουν την τρομοκρατία και ότι τα κράτη αυτά αποτελούν απειλή για την ασφάλεια των ΗΠΑ.

Η πίεση της κοινής γνώμης αμέσως μετά τα χτυπήματα για αντιμετώπιση της κρίσης και η αγωνία των πολιτικών να εμφανιστούν ως ικανοί για την αντιμετώπισή της, οδήγησε σε βεβιασμένες ενέργειες που παρέκαμπταν τους θεσπισμένους κανόνες, σε αποξένωση και περιθωριοποίηση ολόκληρων κοινωνικών ομάδων, σε παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων.¹¹⁸

Η 11/9/2001 σηματοδεύτηκε από το μεγαλύτερο τρομοκρατικό χτύπημα εναντίον των ΗΠΑ. Όμως, αυτό δεν ήταν το πρώτο τρομοκρατικό χτύπημα που δεχόταν η χώρα, αφού είχαν προηγηθεί πολλά χτυπήματα τα προηγούμενα χρόνια τα οποία αντιμετωπίστηκαν με διαφορετικό τρόπο, ενδεχομένως επειδή δεν είχαν γίνει σε αμερικανικό έδαφος¹¹⁹. Ειδικότερα, επί Προεδρίας Κλίντον έγιναν τρομοκρατικές επιθέσεις σε δυο πρεσβείες των ΗΠΑ στην Αφρική. Η αντιμετώπιση αυτών των επιθέσεων, αν και σε αυτές τις περιπτώσεις υπήρξαν δικονομικές παραβιάσεις και παραβιάσεις ατομικών δικαιωμάτων,¹²⁰ έγινε με βάση το τότε υπάρχον θεσμικό

¹¹⁷ Philip A. Thomas, "Emergency and Anti Terrorist Powers", *Fordham International Law Journal* (Απρίλιος 2003), σελ.1209.

¹¹⁸ Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1196.

¹¹⁹ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.21.

¹²⁰ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.23, υποσ. 84.

πλαίσιο. Έτσι, οι συλληφθέντες για τις τρομοκρατικές επιθέσεις δικάστηκαν και καταδικάστηκαν σύμφωνα με την υπάρχουσα έως τότε νομοθεσία, ενώ δεν κρίθηκε αναγκαία η κήρυξη έκτακτης ανάγκης.

Η αντιμετώπιση των επιθέσεων της 11/9 ήταν εντελώς διαφορετική¹²¹. Τρεις μέρες μετά την τρομοκρατική επίθεση, στις 14/9/2001, ο Πρόεδρος Μπους κήρυξε κατάσταση έκτακτης ανάγκης με τη διακήρυξη 7463. Επίσης, το Κογκρέσο εξουσιοδότησε τον Πρόεδρο να χρησιμοποιήσει όλα τα αναγκαία και κατάλληλα μέσα για την απόκρουση εκείνων των εθνών, των οργανώσεων ή των ατόμων που εξακριβωθεί ότι σχεδίασαν, ενέκριναν, διέπραξαν ή ενθάρρυναν τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11/9. Ακόμα, λίγο καιρό αργότερα, εμφανίστηκε μια τάση διαφοροποιημένης ερμηνείας των υπαρχόντων κανόνων δικαίου με τρόπο που να εξυπηρετεί τον διακηρυγμένο πόλεμο κατά της τρομοκρατίας. Βέβαια αυτή η διαφοροποιημένη ερμηνεία συχνά συνεπάγεται πλήθος νομικών προβλημάτων.

2.2.2.1. Οι νομοθετικές αλλαγές μετά την 11/9

Δεν άργησε, όμως, να εμφανιστεί και το πρώτο νομοθετικό κείμενο το οποίο προτάθηκε για να αποτελέσει το εργαλείο εναντίον της διεθνούς τρομοκρατίας. Έτσι δημιουργήθηκε ο USA PATRIOT ACT (The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act), ο οποίος συνιστά την κύρια νομοθετική αλλαγή μετά την 11/9. Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι ένα μεγάλο μέρος αυτού του νόμου ενσωμάτωνε προγενέστερες αποφάσεις των αμερικανικών δικαστηρίων.¹²² Ο USA PATRIOT ACT αποτελεί ένα τεράστιο νομοθετικό κείμενο 342 σελίδων που καλύπτει 350 θεματικές περιοχές, περιλαμβάνει προβλέψεις για σαράντα ομοσπονδιακές υπηρεσίες και έχει υποστεί πολλαπλές τροποποιήσεις.¹²³ Η ψήφισή του έγινε σε εξαιρετικά σύντομο χρονικό διάστημα με αποτέλεσμα να μην υπάρξει πολιτικός και νομικός διάλογος, ούτε ενδελεχής εξέταση του υπό ψήφιση νόμου. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι τα περισσότερα μέλη του Κογκρέσου δεν πρόλαβαν να μελετήσουν ούτε τις βασικές θεματικές του νόμου. Παρόλα αυτά με το κλίμα αναστάτωσης, φόβου και οργής που επικρατούσε στην κοινή γνώμη λίγες μόνο ημέρες μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11/9, δύσκολα θα μπορούσε να υπάρξει πολιτικός, ο οποίος, τη στιγμή μάλιστα που επιθυμούσε να επανεκλεγεί, θα μπορούσε να αντιταχθεί στον USA PATRIOT ACT. Ο Πρόεδρος Μπους πίεζε για την εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής πολιτικής στήριξης και δήλωνε ότι για να νικήσουν τον πόλεμο πρέπει να έχουν τα απαραίτητα εργαλεία για την αντιμετώπιση του εχθρού, επισημαίνοντας συνεχώς ότι

¹²¹ Scheppele ό.π., (υποσ. 98), σελ 1.

¹²² Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.2 υποσ.4 και σελ.31 υποσ.117.

¹²³ Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1209.

η χώρα βρίσκεται σε πόλεμο.¹²⁴ Η κυβέρνηση Μπους είδε τη δημοτικότητα του προέδρου της να ανεβαίνει, αφού το μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης φαινόταν να στηρίζει τα νέα μέτρα ενώ, υπήρχε και μια μερίδα Αμερικανών που ζητούσε τη λήψη ακόμη σκληρότερων μέτρων¹²⁵.

Ο νόμος αυτός ήρθε να ανατρέψει κάποια δεδομένα τα οποία είχαν δημιουργηθεί από τη δεκαετία του 1970. Ειδικότερα, στον απόηχο των πορισμάτων της επιτροπής Church, η οποία ανακάλυψε, όπως αναλύθηκε και παραπάνω, πλήθος παραβιάσεων σε ό,τι αφορά στη συλλογή πληροφοριών που αφορούσαν Αμερικανούς πολίτες, υπήρξε μια αναδιάρθρωση στον τρόπο και στις προϋποθέσεις για τη συλλογή πληροφοριών. Στις αρχές της δεκαετίας του 1970, το ανώτατο δικαστήριο δεν δέχθηκε την αρμοδιότητα του Προέδρου Νίξον να παρακολουθεί εγχώριες συνομιλίες για λόγους εθνικής ασφάλειας, αφού υπήρχε πλήρης διαχωρισμός του τρόπου συλλογής διεθνών πληροφοριών έξω από την επικράτεια των ΗΠΑ, που όμως αφορούν τη χώρα, και του τρόπου με τον οποίο επιχειρείται η εφαρμογή της νομοθεσίας εντός της επικράτειας. Αργότερα, δημιουργήθηκε ένας νέος νόμος (FISA- Foreign Intelligence Surveillance Act), που προέβλεπε ότι παρακολουθήσεις συνομιλιών και ενεργειών ενός προσώπου μπορούν να γίνουν και εντός των ΗΠΑ, μόνο αν κύριος σκοπός είναι η παρακολούθηση κάποιου κατασκοπού ή τρομοκράτη από τρίτη χώρα¹²⁶. Αντιθέτως, για τις υποθέσεις που σχετίζονται με την τήρηση της εγχώριας νομοθεσίας υπήρχαν συγκεκριμένοι νομοθετικοί και συνταγματικοί περιορισμοί. Έτσι, ενώ με τον FISA Act επιτράπηκε η παρακολούθηση και εντός των Ηνωμένων Πολιτειών, παρέμεινε ο όρος ότι αυτή η παρακολούθηση μπορεί να αφορά μόνο σε θέματα συλλογής διεθνών πληροφοριών και αντιμετώπισης γενικά διεθνών ζητημάτων.¹²⁷

Με τον USA PATRIOT ACT το πεδίο εφαρμογής του FISA Act επεκτείνεται και περιλαμβάνει κάθε παρακολούθηση, η οποία γίνεται για σημαντικό σκοπό, με αποτέλεσμα να διευρυνθούν οι δυνατότητες παρακολούθησης των ατόμων που κινούνται στο έδαφος των ΗΠΑ, ακόμα και αν είναι πολίτες της ή νομίμως διαμένοντες σε αυτήν. Επιπλέον, ο USA PATRIOT ACT έχει ως πεδίο εφαρμογής την έρευνα που αφορά την αντιμετώπιση απειλών, κινδύνων και κατασκοπείας από άλλες χώρες, αλλά συγχρόνως προβλέπει και την παρακολούθηση των επικοινωνιών για την αντιμετώπιση κοινών ποινικών εγκλημάτων που δε συνδέονται με διεθνείς κινδύνους. Με άλλα λόγια, διευρύνθηκαν οι μέθοδοι παρακολούθησης, αν υπάρχει υπόνοια διάπραξης εγκλήματος, ενώ δημιουργήθηκε η δυνατότητα συλλογής πληροφοριών για διαπίστωση αδικημάτων που δεν συνδέονται με λόγους εθνικής ασφάλειας.

¹²⁴ Για δηλώσεις του Προέδρου Μπους, βλ. Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1210 υποσ.79.

¹²⁵ Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1211.

¹²⁶ Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1211-1212.

¹²⁷ Oren Gross, What "Emergency" Regime? Constellations 13 (1) (2006), σελ.82-83.

Μπορεί, λοιπόν, να ειπωθεί ότι ο USA PATRIOT ACT χαλάρωσε πολλές προστατευτικές δικλείδες των ατομικών δικαιωμάτων, γεγονός που συνεπάγεται μια πληθώρα συνεπειών ως προς τη δυνατότητα παρακολούθησης συγκεκριμένων ατόμων, ως προς τα μέσα για την παρακολούθηση και τέλος ως προς τη χρήση του συλλεγέντος υλικού. Αναλυτικότερα, όπως ήδη αναφέρθηκε, διευρύνθηκαν οι δυνατότητες παρακολούθησης των συνομιλιών μέσω τηλεφώνου και διαδικτύου ακόμα και για άτομα που είναι απλά ακτιβιστές και που δεν σχετίζονται καθόλου με την τρομοκρατία. Πρέπει δε να τονιστεί ότι για αυτές τις παρακολουθήσεις, σύμφωνα με το νόμο, δεν απαιτείται δικαστική επίβλεψη, αν υποστηριχθεί ότι τελέστηκαν για λόγους σχετικούς είτε με συλλογή πληροφοριών είτε με τη διεθνή τρομοκρατία. Επιπρόσθετα, ο USA PATRIOT ACT επιτρέπει τη διοχέτευση των πληροφοριών που συλλέγονται σε άλλες υπηρεσίες δίχως αυτό να γνωστοποιείται στο κοινό και στη δικαστική εξουσία.¹²⁸

Ακόμη, με τον συγκεκριμένο νόμο δημιουργήθηκε η δυνατότητα πρόσβασης στις πληροφορίες που έχει συλλέξει ένα δικαστικό συμβούλιο στην περίπτωση που αφορούν σε άτομα που μπορεί με οποιονδήποτε τρόπο να συνδέονται με απειλή της δημόσιας ασφάλειας. Πριν τη θέσπιση του νόμου τα στοιχεία του συμβουλίου μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν μόνο για λόγους σχετικούς με την επιβολή του νόμου¹²⁹.

Μια ακόμη πολύ σημαντική συνέπεια του USA PATRIOT ACT αποτελούν οι μεταβολές στο νομικό πλαίσιο που αφορά τους μετανάστες. Πιο συγκεκριμένα, παρέχεται μια ευρεία εξουσία στον Υπουργό Δικαιοσύνης (attorney general) να επιβάλλει κράτηση σε αλλοδαπούς δίχως την απαγγελία κατηγοριών, ιδιαίτερα αν έχει βάσιμες υποψίες ότι οι κρατούμενοι ενέχονται σε δραστηριότητες απειλητικές για τη εθνική ασφάλεια (παράγραφος 412). Αυτή η εξουσία γίνεται ιδιαίτερα απειλητική για τα ατομικά δικαιώματα των κρατουμένων αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι παρά την πρόβλεψη στον ίδιο νόμο ότι η κράτηση δεν μπορεί να διαρκέσει παραπάνω από επτά ημέρες, ο υπουργός δικαιοσύνης John Ashcroft εξέδωσε έναν εσωτερικό κανονισμό με βάση τον οποίο η κράτηση μπορεί να παραταθεί για εύλογο χρονικό διάστημα.¹³⁰ Η κρίση για τη συνέχιση ή όχι της κράτησης μπορεί να επαναλαμβάνεται κάθε έξι μήνες, ενώ δεν προβλέπεται η δικαστική εξέταση της υπόθεσης¹³¹. Συνεπώς, με βάση την παράγραφο 412 είναι νόμιμη η επ'αόριστον κράτηση. Ο υπουργός δικαιοσύνης John Ashcroft, μετά τη θέσπιση των νέων μέτρων διέταξε τη σύλληψη 1200 μη υπηκόων, πολλοί από τους οποίους κρατήθηκαν για μήνες ενώ κάποιοι παρέμεναν κρατούμενοι και μετά από ένα

¹²⁸ Brad Verhulst, Striking a Balance between Civil Liberties and Terrorist Protection: Comparing Canadian, American and Historical Responses to Terrorist Attacks, University of Calgary (2003) : <http://cda-cdai.ca/symposia/2003/verhulst.htm>, σελ.9.

¹²⁹ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.35.

¹³⁰ Scheppele, ό.π., (υποσ. 98), σελ.36.

¹³¹ Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1212.

χρόνο με αδικήματα σχετικά με τη μεταναστευτική νομοθεσία. Η κυβέρνηση των ΗΠΑ έχει πλέον σταματήσει να δίνει στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των κρατουμένων. Πρέπει να επισημανθεί ότι πολλοί που κρατήθηκαν απελάθηκαν στις χώρες καταγωγής τους παρά το γεγονός ότι έμεναν με τις οικογένειες τους και εργάζονταν στις ΗΠΑ για πολλά χρόνια. Η παροχή νομικών συμβουλών είναι δυνατή αλλά μόνο με πληρωμή από τον κρατούμενο.¹³²

Ο USA PATRIOT ACT, ως νομοθεσία που ψηφίστηκε για την αντιμετώπιση της εξαιρετικής κατάστασης που δημιουργήθηκε μετά την 11/9 και εμφανιζόμενος ως έχων προσωρινό χαρακτήρα, προέβλεπε στις διατάξεις του την παύση της ισχύος των διατάξεων που προέβλεπαν αυξημένες δυνατότητες παρακολούθησης υπόπτων στις 31/12/2005. Η λογική της ύπαρξης μιας καταληκτικής ημερομηνίας για την ισχύ των σημαντικότερων διατάξεων του συγκεκριμένου νόμου ήταν ότι μετά την πάροδο του συγκεκριμένου διαστήματος θα μπορούσε να επαναξιολογηθεί πιο ώριμα και δίχως την πίεση της στιγμής, η χρησιμότητα των συγκεκριμένων μέτρων, η αποτελεσματικότητά τους, η σκοπιμότητα διατήρησής τους καθώς και η ύπαρξη καταχρήσεων κατά το διάστημα εφαρμογής τους. Η εθνική επιτροπή, που σχηματίστηκε μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις, στην τελική της έκθεση αναφέρει ότι το βάρος απόδειξης για τη χρησιμότητα παράτασης της ισχύος των διατάξεων το φέρει ο Πρόεδρος των ΗΠΑ, ο οποίος πρέπει να πείσει το Κογκρέσο ότι αυτά τα μέτρα συμβάλλουν στην εθνική ασφάλεια χωρίς να βλάπτουν τα ατομικά δικαιώματα. Ακόμη η επιτροπή αναφέρει ότι, αν αποφασιστεί η παράταση ισχύος των μέτρων πρέπει να χαρακτηούν νέες κατευθυντήριες γραμμές ενώ θα ήταν πρόσφορη και μια εκτεταμένη συζήτηση γύρω από τον USA PATRIOT ACT, που θα συνέβαλε στον περιορισμό των υπαρχουσών αντιρρήσεων και ανησυχιών.¹³³

Όμως στις 21/7/2005, την ημέρα που σημειώθηκε τρομοκρατική επίθεση στο Λονδίνο, η Βουλή των Αντιπροσώπων με μεγάλη πλειοψηφία αποφάσισε την επ' αόριστον παράταση της εφαρμογής όλων των διατάξεων του USA PATRIOT ACT. Λίγες ημέρες αργότερα την ίδια απόφαση έλαβε ομόφωνα και η Γερουσία. Έτσι, ο νόμος ο οποίος αρχικά εμφανίστηκε ως ένα προσωρινό μέτρο για την αντιμετώπιση της κρίσης λίγα χρόνια μετά δείχνει να ενσωματώνεται πλήρως στο αμερικανικό νομικό σύστημα και να γίνεται το σημείο αναφοράς για νέα νομοθετήματα, τα οποία θα παρέχουν ακόμη πιο διευρυμένες εξουσίες στην εκτελεστική εξουσία και που θα συρρικνώνουν περισσότερο τα ατομικά δικαιώματα.

2.2.2.2. Η μεταχείριση των υπόπτων και των κατηγορουμένων

Αν και η κριτική σε σχέση με τα μέτρα που έχουν ληφθεί μετά την 11/9 επικεντρώνεται κυρίως στο USA PATRIOT ACT, σημαντικές αλλαγές στις μεθόδους

¹³² Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1213.

¹³³ Gross,ό.π. ό.π., (υποσ. 127), σελ.79-80.

έρευνας και ανάκρισης έφεραν οι κατευθυντήριες γραμμές του υπουργού δικαιοσύνης John Ashcroft τον Μάιο του 2002 . Η αμερικανική υπηρεσία έρευνας, το FBI, λειτουργεί με βάση τις οδηγίες του εκάστοτε υπουργού δικαιοσύνης και όχι με βάση κάποια νομοθεσία. Σύμφωνα με τον John Ashcroft για την έναρξη της παρακολούθησης ενός ατόμου αρκούν ακόμα και ισχνές ενδείξεις για τη διάπραξη ή για τη μελλοντική διάπραξη μιας εγκληματικής πράξης, κυρίως τρομοκρατικής, ενώ αντιθέτως παλαιότερα για την έναρξη μιας έρευνας απαιτούνταν συγκεκριμένα γεγονότα και περιστάσεις. Οι πληροφορίες που συλλέγονται από την έρευνα και παρακολούθηση των υπόπτων με βάση τα ανωτέρω, εισάγονται σε μια βάση δεδομένων. Επιπλέον, δίδεται η ευχέρεια στο FBI να παρακολουθεί κάθε δημόσια συνάντηση και να έχει πρόσβαση σε διαδικτυακές συζητήσεις.¹³⁴

Ακόμη, ενώ για τις πρώτες υποθέσεις που εκδικάστηκαν μετά την 11/9 ακολουθήθηκαν οι προβλεπόμενες ποινικές διαδικασίες, αργότερα οι κατηγορούμενοι προσάγονταν αρχικά ενώπιον των διοικητικών και όχι ποινικών δικαστηρίων. Στις 13/11/2001, εκδόθηκε από τον Πρόεδρο Μπους μια στρατιωτική διαταγή, η οποία προέβλεπε τη δυνατότητα οι μη υπήκοοι οι οποίοι κατηγορούνται για αδικήματα σχετιζόμενα με τη διεθνή τρομοκρατία, να δικαστούν από στρατιωτικές επιτροπές. Η διαταγή αυτή αφορούσε και μη υπηκόους που κατοικούσαν μόνιμα στις ΗΠΑ. Οι στρατιωτικοί αυτοί σχηματισμοί δεν διαθέτουν τα απαραίτητα εχέγγυα. Ο Πρόεδρος Μπους δήλωσε ότι δεν είναι «πρακτικό» να δικάζονται οι τρομοκράτες κάτω «από τις αρχές του νόμου και με βάση τις αρχές της απόδειξης» που υπό κανονικές συνθήκες εφαρμόζονται στα αμερικανικά δικαστήρια. Μετά από πιέσεις δόθηκαν κάποια δικαιώματα στους κατηγορουμένους, όμως οι δίκες γίνονται χωρίς ενόρκους, ως αποδεικτικό μέσο γίνεται δεκτή η έμμεση απόδειξη και δεν παρέχεται η δυνατότητα επανεξέτασης της υπόθεσης.¹³⁵

Τη μεγαλύτερη όμως παραβίαση των δικονομικών κανόνων, της διάκρισης των εξουσιών και των ατομικών δικαιωμάτων αποτελεί η επίκληση της εξουσίας του Προέδρου να διατάζει τη σύλληψη ανθρώπων που θεωρεί ύποπτους στους οποίους στερεί κάθε νομικό δικαίωμα καθώς και το δικαίωμα να δικαστούν. Οι συλλήψεις γίνονται στη βάση υποψιών, δίχως απαγγελία κατηγοριών, ενώ δεν προβλέπονται χρονικοί περιορισμοί στην κράτηση. Πρέπει να σημειωθεί ότι μια τέτοια εξουσία του Προέδρου δεν προκύπτει ούτε από τα Σύνταγμα ούτε από την κοινή νομοθεσία. Η τακτική αυτή εφαρμόζεται και εναντίον Αμερικανών πολιτών. Παρά τις αντιδράσεις η κυβέρνηση Μπους θεωρεί αυτή την τακτική αποτελεσματική για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.¹³⁶

¹³⁴ Scheppele, ό.π.,(υποσ. 98), σελ.36επ.

¹³⁵ Thomas, ό.π., (υποσ. 117), σελ.1214-1215.

¹³⁶ Scheppele, ό.π.,(υποσ. 98), σελ.49.

2.2.2.3. Οι παραβιάσεις των διεθνών κανόνων

Τα τρομοκρατικά χτυπήματα, εκτός από τις συνέπειες που αφορούσαν στο εσωτερικό των Ηνωμένων Πολιτειών, οδήγησαν και στην έναρξη ενός πολέμου κατά της τρομοκρατίας που κατευθυνόταν εναντίον χωρών που θεωρούνταν ότι την υποθάλπουν. Έτσι, η κυβέρνηση των ΗΠΑ κήρυξε τον πόλεμο εναντίον του Αφγανιστάν, έναν πόλεμο που αρχικά βρήκε πολλούς υποστηρικτές στη διεθνή κοινότητα. Όμως οι Αμερικανοί δεν ακολούθησαν τους διεθνείς κανόνες, επικαλούμενοι την ύπαρξη μιας εξαιρετικής κατάστασης, σε σχέση με τους συλληφθέντες κατά τη διάρκεια του πολέμου. Οι ΗΠΑ ανέλαβαν να ανακρίνουν τους αιχμαλώτους αποστερώντας τους όμως τα δικαιώματα τα οποία τους παρέχει το διεθνές δίκαιο με τη συνθήκη της Γενεύης, η οποία προβλέπει την ύπαρξη πρόσβασης στον αρμόδιο δικαστικό σχηματισμό.¹³⁷ Αντίθετα, πολλοί οδηγήθηκαν στη στρατιωτική βάση του Γκουαντάναμο. Η συγκεκριμένη περιοχή επιλέχθηκε διότι σε αυτήν τα αμερικανικά δικαστήρια μπορούσαν να δηλώνουν αναρμόδια, αφού, παρά το γεγονός ότι το Γκουαντάναμο είναι κάτω από τον αμερικανικό έλεγχο, δεν αποτελεί αμερικανικό έδαφος. Όμως, όπως αναφέρθηκε στο πρώτο κεφάλαιο, το Supreme Court με μια απόφαση ορόσημο δέχθηκε την αρμοδιότητα των δικαστηρίων να εξετάζουν το σύννομο ή μη της κράτησης των υπηκόων άλλων χωρών στη συγκεκριμένη περιοχή.

Επικαλούμενες για μια ακόμη φορά την ύπαρξη κατάστασης ανάγκης και εξαιρετικών περιστάσεων, οι ΗΠΑ κήρυξαν το πόλεμο στο Ιράκ χωρίς να έχει αποφασίσει θετικά για μια τέτοια ενέργεια το Συμβούλιο ασφαλείας του Ο.Η.Ε. Η κυβέρνηση Μπους προκειμένου να συνεχίσει τον πόλεμο που κήρυξε κατά της τρομοκρατίας και για να διατηρήσει μια διαρκή κατάσταση ανάγκης φάνηκε πρόθυμη να θυσιάσει τους διεθνείς κανόνες.¹³⁸

2.3. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης στο Ηνωμένο Βασίλειο

Η σύντομη αναφορά αυτής της ενότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο επικεντρώνεται στην παρουσίαση της βρετανικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών που δημιουργούν κινδύνους για την ομαλότητα και την οργάνωση των δομών της κοινωνίας. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, αυτοί οι κίνδυνοι στις μέρες μας πηγάζουν κυρίως από την τρομοκρατία, η οποία δεν απειλεί την υπόσταση του κράτους, αλλά δημιουργεί τριγμούς στις δομές του, δημιουργεί ανασφάλεια στους κατοίκους του και αποτελεί απειλή για κεκτημένα δικαιώματα και ελευθερίες.

¹³⁷ Scheppele, ό.π.,(υποσ. 98), σελ.51.

¹³⁸ Scheppele, ό.π.,(υποσ. 98), σελ.62.

2.3.1. Η έκτακτη νομοθεσία και η τρομοκρατία στις προηγούμενες δεκαετίες

Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι μια χώρα που έχει έρθει εδώ και πολλές δεκαετίες αντιμέτωπη με το πρόβλημα της τρομοκρατίας. Η ύπαρξη μιας τεταμένης κατάστασης στη Βόρειο Ιρλανδία και τα τρομοκρατικά χτυπήματα από τον IRA είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία νομοθεσίας για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας. Κύριο χαρακτηριστικό των νομοθετημάτων ήταν η δυνατότητα σύλληψης και κράτησης ενός υπόπτου για παρατεταμένο χρονικό διάστημα δίχως την ύπαρξη εντάλματος σύλληψης, δίχως την παραπομπή σε δικαιοδοτική κρίση κάποιου δικαστηρίου και με προσβολή πολλών ακόμη ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η σημερινή σχεδίαση της νομοθεσίας για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, κυρίως της τρομοκρατίας, στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει ως χαρακτηριστικό την υιοθέτηση μέτρων που είχαν αναπτυχθεί προηγούμενες δεκαετίες για την αντιμετώπιση της βίας στη Βόρειο Ιρλανδία. Έτσι, αυτά έχουν επεκταθεί στην καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας. Χαρακτηριστικό, λοιπόν, αυτών των μέτρων είναι η συρρίκνωση των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών.¹³⁹

Ένα από τα πολύ σημαντικά νομοθετήματα για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας ήταν η Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act of 1974 (PTA), που θεσπίστηκε αμέσως μετά από μια επίθεση σε κέντρο διασκέδασης του Μπέρμιγχαμ, που είχε ως αποτέλεσμα το θάνατο 21 ανθρώπων. Μέχρι τότε οι νόμοι που συνδέονταν με την τρομοκρατία στη Βόρειο Ιρλανδία είχαν εφαρμογή μόνο στη συγκεκριμένη περιοχή. Ο εν λόγω νόμος αποτέλεσε ορόσημο, αφού ήταν ο πρώτος νόμος που είχε εφαρμογή σε όλο το Ηνωμένο Βασίλειο. Όμως, ενώ εξαιτίας του εκτεταμένου γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής του και της διαφοροποίησής του από τους προγενέστερους αντιτρομοκρατικούς νόμους θα αναμενόταν ότι θα ήταν αντικείμενο μακρών διαβουλεύσεων, στην πραγματικότητα υπήρξαν περιορισμένες συζητήσεις πριν την ψήφισή του.¹⁴⁰ Έτσι, η συζήτηση στο αγγλικό κοινοβούλιο διήρκησε μόλις δεκαεπτά ώρες. Το κλίμα της ψήφισής του χαρακτηριζόταν από μια διάχυτη οργή για τις τρομοκρατικές επιθέσεις, αφήνοντας μικρό περιθώριο για λογική και ψύχραιμη εκτίμηση των δεδομένων και των μέτρων που άρμοζε να ληφθούν. Με άλλα λόγια, η νομοθετική απάντηση είχε τη μορφή εκδίκησης για τα θύματα της τρομοκρατικής επίθεσης.¹⁴¹ Ο νόμος για την αποτροπή της τρομοκρατίας του 1974 επαναδιατυπώθηκε και αναθεωρήθηκε πολλές φορές τις επόμενες δεκαετίες και συγκεκριμένα το 1976, το 1984, το 1989 και το 1996. Από το 1989 και μετά απέβαλε το χαρακτήρα της προσωρινότητας και εντάχθηκε πλήρως στη βρετανική νομοθεσία.¹⁴²

¹³⁹ Thomas, ό.π., (υποσ.117), σελ.1202.

¹⁴⁰ Gross, ό.π., (υποσ. 1), σελ.1033-1034.

¹⁴¹ Thomas, ό.π., ό.π., (υποσ.117), (υποσημ.114), σελ.1200.

¹⁴² Gross, ό.π., (υποσ. 1), σελ.1074.

Τον Φεβρουάριο του 2001 είχαμε τη δημιουργία ενός νέου νόμου, του Terrorism Act 2000. Ο νέος νόμος ψηφίστηκε σε μια περίοδο όπου είχε αρχίσει να ομαλοποιείται η κατάσταση στη Βόρειο Ιρλανδία, γεγονός που επηρέασε τη φύση και το περιεχόμενό του. Χαρακτηριστικό του ήταν η προσπάθεια δόμησης μιας αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας στηριζόμενη στο σεβασμό των θεμελιωδών αρχών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η αποφυγή ανάκλησης της ισχύος διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε αντίθεση με την πρακτική που ακολουθούταν στις προηγούμενες αντιτρομοκρατικές νομοθεσίες. Έτσι, με το νέο νόμο έπαψαν να υφίστανται οι διατάξεις που επέτρεπαν μια μακροχρόνια αναστολή ισχύος κάποιων διατάξεων της Σύμβασης.

2.3.2. Η αλλαγή της βρετανικής νομοθεσίας από τις επιθέσεις της 11/9 και μετά

Μόλις εννέα μήνες μετά την έναρξη ισχύος του Terrorism Act 2000, και ως απάντηση στα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ, εμφανίστηκε ενώπιον του νομοθετικού σώματος ένας νέος νόμος 118 σελίδων, ο Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, ο οποίος παρά την πολυπλοκότητά του και παρά τα ερωτηματικά που είχαν εγερθεί ως προς την αναγκαιότητά του, με δεδομένο το μικρό χρονικό διάστημα από την ψήφιση του προγενεστερού, ψηφίστηκε μετά από διαβούλευση που διήρκησε μόλις δεκαέξι ώρες.¹⁴³ Ο νέος νόμος διέυρνε τις αστυνομικές εξουσίες ανάκρισης, έρευνας, σύλληψης και κράτησης. Ακόμη παρείχε την εξουσία στα βρετανικά δικαστήρια να επιλαμβάνονται υποθέσεων που σχετίζονται με τρομοκρατικές επιθέσεις που λαμβάνουν χώρα εκτός των εθνικών συνόρων.¹⁴⁴

Παρά την ταχεία αποδοχή του νέου νόμου από το κοινοβούλιο, η Βουλή των Λόρδων, που σε αντίθεση με το κοινοβούλιο δεν αποτελεί εκλεγμένο σώμα από το λαό, δεν ενέδωσε στο κλίμα πανικού και πρόβαλε κάποιες αντιρρήσεις σε σχέση με το περιεχόμενο του νόμου. Έτσι, οι Λόρδοι εμφανίστηκαν ως υπερασπιστές των ατομικών δικαιωμάτων. Προτάθηκε η τροποποίηση εβδομήντα σημείων και παρά τη μη αποδοχή των περισσότερων τροποποιήσεων από το Κοινοβούλιο, κάποιες έγιναν δεκτές και αποτέλεσαν μια μορφή ήττας της κυβέρνησης. Τη μεγαλύτερη αντίδραση των Λόρδων προκάλεσε η διάταξη που προέβλεπε τη δυνατότητα αόριστης κράτησης δίχως την απόδοση κατηγορίας σε υπόπτους για διασύνδεση με τη διεθνή τρομοκρατία.¹⁴⁵

Ο αρμόδιος υπουργός εισήγαγε τον νέο αντιτρομοκρατικό νόμο του 2001 δηλώνοντας ότι σκοπός του είναι η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών και όχι η συρρίκνωσή τους. Παρόλα αυτά ο νέος νόμος συνοδεύτηκε από

¹⁴³ Gross, ό.π., (υποσ. 1), σελ.1033.

¹⁴⁴ Thomas, ό.π., (υποσ.117), σελ.1217.

¹⁴⁵ Thomas, ό.π.,(υποσ.117), σελ.1218.

την κοινοποίηση (με βάση το άρθρο 15 ΕΣΔΑ) της ανάκλησης ισχύος του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ, το οποίο διασφαλίζει το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι το μόνο συμβεβλημένο κράτος στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου το οποίο, μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, ένωσε την ανάγκη να χρησιμοποιήσει την ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 15 εξαιτίας του φόβου μιας τρομοκρατικής επίθεσης.¹⁴⁶

Πιο αναλυτικά, το Νοέμβριο του 2001 υπήρξε κοινοποίηση, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, της χρήσης της ρήτρας παρέκκλισης. Η παρέκκλιση αφορούσε το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ, αφού το μέρος 4 του νόμου Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (που άρχισε να ισχύει από το Δεκέμβριο του 2001) παρείχε την εξουσία παρατεταμένης κράτησης αλλοδαπών, χωρίς να απελαύνονται και χωρίς να τους απαγγέλλονται κατηγορίες. Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου στην κοινοποίηση αναφερόταν στα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και κατέληγε ότι εξαιτίας αυτών των γεγονότων υφίσταται δημόσιος κίνδυνος και πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 15. Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης κηρύχθηκε παρά τις δηλώσεις αξιωματούχων ότι δεν υπήρχαν συγκεκριμένες ενδείξεις και πληροφορίες για επικείμενη επίθεση.

Ο νόμος του 2001, εξαιτίας και των επικρίσεων που είχε δεχθεί σε σχέση με τις διατάξεις που επέτρεπαν την απεριόριστη κράτηση αλλοδαπών, αν υπήρχαν υπόνοιες διασύνδεσης τους με τρομοκρατικές οργανώσεις, τροποποιήθηκε με τον «The Prevention of Terrorism Act 2005», που άρχισε να ισχύει στις 11 Μαρτίου 2005.¹⁴⁷ Με το νόμο αυτό αντικαθίσταται το τέταρτο μέρος του Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. Ο νόμος του 2005 καθιέρωνε ένα σύστημα σύμφωνα με το οποίο ο αρμόδιος υπουργός για την ασφάλεια της χώρας (Home Secretary) έχει τη δυνατότητα να εκδίδει κάποιες διαταγές με την ονομασία "control orders". Μέσω αυτού του συστήματος ο υπουργός μπορεί να επιβάλει περιορισμούς σε οποιονδήποτε κρίνεται ύποπτος για διασύνδεση με την τρομοκρατία. Οι control orders δεν επιτρέπεται να επιβάλουν κράτηση ούτε απόλυτο κατ'οίκον περιορισμό των υπόπτων, αλλά μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην κίνηση και στην ελεύθερη κυκλοφορία του ατόμου. Ακόμα δύνανται να επιβάλλουν απαγόρευση χρήσης κινητών τηλεφώνων και του διαδικτύου, περιορισμούς μετακίνησης και απαγόρευση συναναστροφής με συγκεκριμένα άτομα. Τέλος, οι υποβαλλόμενοι σε αυτά τα μέτρα οφείλουν να δίνουν καθημερινή αναφορά σε αστυνομικά τμήματα. Σε αντίθεση με το νόμο του 2001, ο νόμος του 2005 εφαρμόζεται και σε Βρετανούς πολίτες.

Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις του Ιουλίου του 2005 στο Λονδίνο, υπήρξε μια εκ νέου τροποποίηση της αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας και έτσι είχαμε τη δημιουργία του Terrorism Act 2006. Η ψήφισή του έγινε στις 30 Μαρτίου 2006.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Thomas, ό.π.,(υποσ.117), σελ.1217.

¹⁴⁷ Βλ. ιστοσελίδα: <http://www.securityservice.gov.uk/output/Page70.html>

¹⁴⁸ Βλ. ιστοσελίδα: <http://www.securityservice.gov.uk/output/Page70.html> και <http://www.terrorismlaw.info/index.php?id=6>

Αυτός ο νόμος προβλέπει ένα νέο αδίκημα, την ενθάρρυνση- υποκίνηση της τρομοκρατίας (encouragement of terrorism) και επεκτείνει το χρονικό διάστημα που η αστυνομία μπορεί να διατηρεί υπό κράτηση έναν ύποπτο για τρομοκρατικές υποθέσεις στις 28 ημέρες (ενώ ως τότε το όριο ήταν 14 ημέρες).¹⁴⁹ Μάλιστα, η κυβέρνηση και ο σημερινός πρωθυπουργός Γκόρντον Μπράουν είχαν προτείνει την επέκταση του χρονικού διαστήματος κράτησης στις 90 ημέρες, πρόταση η οποία απορρίφθηκε από το κοινοβούλιο. Ο τότε πρωθυπουργός, Τόνυ Μπλερ, εξέφρασε την απογοήτευση και δυσαρέσκειά του για αυτήν την εξέλιξη και κυρίως διότι υπήρξαν και βουλευτές του κόμματός του οι οποίοι αντιτάχθηκαν στην επιμήκυνση της περιόδου κράτησης στις 90 ημέρες. Επιπλέον θεσμοθετείται το αδίκημα της προπαρασκευής τρομοκρατικών πράξεων, ακόμα και αν δεν έχουν αναπτυχθεί σαφή σχέδια τρομοκρατικής δράσης. Στα νέα αδικήματα που προβλέπει ο νόμος περιλαμβάνεται η εξύμνηση της τρομοκρατίας, η διάδοση βιβλίων με περιεχόμενο που ενθαρρύνει την τρομοκρατία, η υποβοήθηση άλλων σε τρομοκρατικές ενέργειες και η παρουσία σε χώρους εκπαίδευσης τρομοκρατών. Τέλος, με το νόμο του 2006 επήλθε μια σειρά από τροποποιήσεις των προηγούμενων νομοθεσιών.

¹⁴⁹ Βλ. ιστοσελίδα:

http://www.debatingmatters.com/C2B/document_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=49

ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΣΔΑ

3.1. Η ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 15

3.1.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Όπως ήδη φάνηκε από τις προηγούμενες αναφορές στις βρετανικές ρυθμίσεις, με τη ρύθμιση των έκτακτων περιστάσεων δεν ασχολούνται μόνο διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, αλλά και διατάξεις κειμένων διεθνών συμβάσεων. Έτσι, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) περιέχει το άρθρο 15, το οποίο αποτελεί τη λεγόμενη «ρήτρα παρέκκλισης» από κάποιες διατάξεις της Σύμβασης σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης. Η ΕΣΔΑ, στην οποία έχουν σήμερα προσχωρήσει 47 κράτη, εξαγγέλλει στο προοίμιό της ότι σκοπό έχει τη στενότερη ένωση των μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης μέσω της διαφύλαξης και ανάπτυξης της προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών του ανθρώπου. Οι διατάξεις της έχουν άμεση και υπερνομοθετική ισχύ στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών που δεσμεύονται από τη Σύμβαση. Εφόσον τα συμβεβλημένα κράτη οφείλουν να τηρούν τη Σύμβαση και οι εσωτερικές τους διατάξεις να μην έρχονται σε αντίθεση με αυτήν, γίνεται κατανοητό ότι και σε ό,τι αφορά τη ρύθμιση των έκτακτων περιστάσεων «οδηγό» για τα κράτη πρέπει να αποτελέσει το άρθρο 15. Με βάση αυτήν την επισήμανση καταλήγουμε στη διαπίστωση ότι στο χώρο ισχύος της ΕΣΔΑ δεν μπορούν να εφαρμοστούν κάποιες από τις θεωρίες που αναφέρθηκαν παραπάνω και που έχουν αναπτυχθεί από σημαντικούς θεωρητικούς των ΗΠΑ, στο βαθμό που έρχονται σε αντίθεση με το άρθρο 15. Βέβαια, και στις ΗΠΑ δεν μπορούν να θεωρηθούν σύννομες τέτοιες θεωρίες, αφού παρά τη μη ισχύ της ΕΣΔΑ και συνεπώς και του άρθρου 15, ισχύει το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, του οποίου το άρθρο 4 είναι παρόμοιο με το άρθρο 15 καθώς και το άρθρο 27 της Αμερικανικής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο επίσης έχει συναφή διατύπωση.

Το άρθρο 15 της Σύμβασης ορίζει ότι:

«1.Εν περιπτώσει πολέμου ή ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους έκαστον Υψηλόν Συμβαλλόμενον Μέρος δύναται να λάβη μέτρα κατά παράβασιν των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπομένων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμένω υπό της καταστάσεως απολύτως αναγκαίω ορίω και υπό τον

όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου.

2. Η προηγουμένη διάταξις ουδεμίαν επιτρέπει παράβασιν του άρθρου 2, ειμή δια την περίπτωσιν θανάτου συνεπεία κανονικών πολεμικών πράξεων, ή των άρθρων 3, 4 παρ. 1 και 7.

3. Τα ασκούντα το δικαίωμα τούτο της παραβάσεως Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη τηρούν τον Γενικόν Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης πλήρως ενήμερον των ληφθέντων μέτρων ως και των αιτίων τα οποία τα προεκάλεσαν. Οφείλουν ωσαύτως να πληροφορήσωσι τον Γενικόν Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης περί της ημερομηνίας κατά την οποίαν τα μέτρα ταύτα έπαυσαν ισχύοντα και αι διατάξεις της Συμβάσεως ετέθησαν εκ νέου εν πλήρει ισχύϊ».

Προσφάτως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία διαμέσου του νόμου, γνωστή ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission), η οποία αποτελεί το συμβουλευτικό σώμα του Συμβουλίου της Ευρώπης σε συνταγματικά θέματα, εξέδωσε μια γνώμη για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Η Επιτροπή της Βενετίας, με βάση τις δύο πρώτες παραγράφους του άρθρου 15 και την ερμηνεία τους, απαριθμεί τέσσερις παραμέτρους για την ανοχή περιορισμών στα ανθρώπινα δικαιώματα: α) οι περιορισμοί είναι ανεπίτρεπτοι στα απόλυτα δικαιώματα που προβλέπονται στις διατάξεις που δεν μπορούν να ανασταλούν, β) για την αναστολή ισχύος κάποιων δικαιωμάτων πρέπει να υπάρχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 15 παρ.1 [θα αναλυθούν κατωτέρω], γ) οι περιορισμοί πρέπει να περιγράφονται στο νόμο, δηλαδή πρέπει να προβλέπονται και να ρυθμίζονται εκ των προτέρων από το εσωτερικό δίκαιο και δ) οι περιορισμοί πρέπει να είναι «αναγκαίοι σε μια δημοκρατική κοινωνία», γεγονός που συνδέεται με την ύπαρξη μιας πιεστικής κοινωνικής ανάγκης, καθώς και με την αποτελεσματικότητα και αναλογικότητα των περιορισμών σε σχέση με τη σημασία των αγαθών που πρέπει να προστατευτούν.¹⁵⁰

3.1.2. Ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής

Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ αναφέρονται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις που μπορούν να δικαιολογήσουν τη χρήση της ρήτρας παρεκκλίσεως, δηλαδή, πρώτον, η περίπτωση πολέμου και, δεύτερον, η ύπαρξη άλλου δημοσίου κινδύνου που απειλεί την υπόσταση του έθνους. Πολλοί συγγραφείς θεωρούν ότι η ειδική αναφορά της περίπτωσης του πολέμου είναι περιττή διότι η κατάσταση αυτή καλύπτεται από την έννοια του δημοσίου κινδύνου, αφού ένας πόλεμος αποτελεί τον πιο σοβαρό δημόσιο κίνδυνο. Ακόμη, στο άρθρο 4 του

¹⁵⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 359/2005, On the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Venice, 17-18 March 2006) – Council of Europe, Strasbourg, 4.4.2006, σελ.3.

Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα επιλέχθηκε η χρήση του όρου «εξαιρετικός δημόσιος κίνδυνος» καθώς κρίθηκε ανεπιθύμητη η πρόβλεψη της αντιμετώπισης ενός πολέμου, αφού κύριος σκοπός του ΟΗΕ ήταν η αποτροπή του. Έτσι, η αποστροφή προς τον πόλεμο αποθάρρυνε κάθε αναφορά σε αυτόν στο κείμενο του Συμφώνου.¹⁵¹

Σε μια προσπάθεια ορισμού των παραπάνω ουσιαστικών προϋποθέσεων, μπορεί να ειπωθεί ότι ο όρος «πόλεμος» προσδιορίζει, κατά πρώτο λόγο, μια διεθνή ένοπλη σύγκρουση κατά την τυπική έννοια, που προϋποθέτει την ύπαρξη μιας «εμπόλεμης κατάστασης» μεταξύ δύο ή και περισσότερων κρατών. Η σύγκρουση αυτή υπόκειται, σε όλη τη διάρκεια των εχθροπραξιών, στο σύνολο των κανόνων του δικαίου του πολέμου. Κατά δεύτερο λόγο, ο ίδιος όρος προσδιορίζει καταστάσεις στις οποίες οντότητες με διεθνή νομική προσωπικότητα κάνουν χρήση βίας, χωρίς όμως η κατάσταση που δημιουργείται να χαρακτηρίζεται σαν «πόλεμος» κατά την τυπική μορφή, σύμφωνα με το κλασικό διεθνές δίκαιο. Σε αυτήν την περίπτωση πρόκειται για μια μορφή ένοπλων συγκρούσεων, κατά την ουσιαστική έννοια μεταξύ άμεσων υποκειμένων του διεθνούς δικαίου.¹⁵²

Η προϋπόθεση της ύπαρξης δημοσίου κινδύνου που να απειλεί την υπόσταση του έθνους είναι λιγότερο σαφής και αφήνει ερωτηματικά ως προς τις περιπτώσεις που περιλαμβάνει. Έτσι, τα όργανα της Σύμβασης προσπάθησαν με τις αποφάσεις τους να ερμηνεύσουν αυτήν την προϋπόθεση για να μπορέσουν να κρίνουν σε κάθε περίπτωση αν ήταν δικαιολογημένη η χρήση εξαιρετικών μέτρων. Μια πρώτη προσπάθεια ορισμού έγινε στην υπόθεση *Lawless*¹⁵³, όπου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποφάνθηκε ότι η φράση «ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωή του έθνους», την οποία κρίνει ως επαρκώς σαφή, αναφέρεται σε μια εξαιρετική κατάσταση κρίσης ή έκτακτης ανάγκης, που επηρεάζει τα σύνολο του πληθυσμού και αποτελεί απειλή για την οργανωμένη ζωή μιας κοινότητας.

Η ελληνική υπόθεση, όπως είναι γνωστή η υπόθεση άσκησης προσφυγής από τις κυβερνήσεις της Δανίας, της Νορβηγίας και της Σουηδίας και της Ολλανδίας εναντίον της Ελλάδας εξαιτίας της παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων από τους πραξικοπηματίες της 21^{ης} Απριλίου του 1967 και στην οποία θα γίνει πιο εκτενής αναφορά παρακάτω, έδωσε αφορμή στην Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να επικεντρωθεί στη σημασία που έχει, για την αποδοχή της χρήσης της ρήτρας παρεκκλίσεως, η ύπαρξη κινδύνου ο οποίος να είναι άμεσος και επικείμενος.¹⁵⁴ Με άλλα λόγια, απαιτείται ύπαρξη πειστικών γεγονότων που καθιστούν καθοριστικής σημασίας τη λήψη έκτακτων μέτρων. Η κρίση πρέπει να είναι παρούσα ή έστω

¹⁵¹ Γιάννης Μάνου, *Οι έκτακτες περιστάσεις στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1977, σελ.52-53.

¹⁵² Γ. Μάνου, *ό.π.*, (υποσ.151), σελ.58-60.

¹⁵³ Απόφαση *Lawless v. Ireland*, Case Judgement July 1, 1961, A3, σημείο 28.

¹⁵⁴ Γ. Μάνου, *ό.π.*, (υποσ.151), *ό.π.*, σελ.65.

επικείμενη.¹⁵⁵ Ακόμα, ένα κράτος δεν μπορεί να επικαλεστεί τη ρήτρα παρά μόνο όταν τα άλλα μέτρα και οι περιορισμοί που επιτρέπονται αποδειχθούν ανεπαρκή.¹⁵⁶ Το κράτος φέρει το βάρος της απόδειξης της σοβαρότητας της κρίσης και της αναγκαιότητας χρήσης του άρθρου 15.¹⁵⁷

Έτσι, στην ελληνική υπόθεση κρίθηκε ότι για την πλήρωση της δεύτερης ουσιαστικής προϋπόθεσης είναι αναγκαίο: α) ο κίνδυνος να είναι πραγματικός ή επικείμενος, β) να επηρεάζει το σύνολο του πληθυσμού, γ) να απειλούνται οι δομές της κοινωνίας και δ) η εξαιρετικότητα της κατάστασης να καθιστά ανεπαρκή τα κανονικά μέτρα που προβλέπονται από τη Σύμβαση.¹⁵⁸

Έχει γίνει δεκτό ότι κρίση υπάρχει και όταν επηρεάζεται το σύνολο του πληθυσμού μιας χώρας, παρά το γεγονός ότι τα εξαιρετικά γεγονότα μπορεί να λαμβάνουν χώρα όχι το σύνολο της επικράτειας, αλλά μόνο σε μια περιοχή της. Σε αυτήν την περίπτωση τα εξαιρετικά μέτρα μπορούν να εφαρμοστούν είτε στο σύνολο της χώρας, είτε μόνο στην περιοχή όπου εντοπίζεται η κρίση.¹⁵⁹

Ακολουθώντας μια προσπάθεια συσταλτικής ερμηνείας του όρου «δημόσιος κίνδυνος απειλών τη ζωή του έθνους», είναι θεμιτό να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι τη χρήση του άρθρου 15 μπορεί να δικαιολογήσει κυρίως η ύπαρξη μιας ένοπλης σύγκρουσης, χωρίς διεθνή χαρακτήρα και δευτερευόντως η εξέγερση. Άλλες καταστάσεις, που δεν ανήκουν σε αυτές τις κατηγορίες, πρέπει να αντιμετωπίζονται με τα συνηθισμένα μέσα και χωρίς την αναστολή των δικαιωμάτων και ελευθεριών που προβλέπει η Σύμβαση.¹⁶⁰

Είναι απαραίτητη η ανωτέρω προσπάθεια οριοθέτησης των ουσιαστικών προϋποθέσεων για τη χρήση της ρήτρας παρέκκλισης διότι διαφορετικά ελλοχεύει ο κίνδυνος λήψης έκτακτων μέτρων για επουσιώδεις λόγους ή για σκοπούς αλλότριους από αυτούς που θέλησαν οι συντάκτες της Σύμβασης. Μια τάση, η οποία πρέπει να αποκρούεται, είναι η χρήση αυτών των μέτρων για εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων και για την παρεμπόδιση νέων πολιτικών δυνάμεων να εισέλθουν στον πολιτικό στίβο σε βάρος των παλαιών δυνάμεων. Τότε οι τελευταίες μπορεί να προσπαθήσουν να λάβουν έκτακτα, και συχνά διαρκή μέτρα τα οποία θα συμβάλουν στη διατήρησή τους στην εξουσία. Συγχρόνως, η εφαρμογή των μέτρων με τέτοιες σκοπιμότητες μπορεί να συνοδεύεται από μια κινδυνολογία η οποία θα στοχεύει μια κοινωνική ομάδα ως εχθρό της χώρας. Ειδικότερα, είναι γεγονός ότι η χρήση έκτακτων μέτρων αποτελεί ένα ισχυρό «όπλο» στα χέρια των κυβερνήσεων, που, αν το χρησιμοποιήσουν για δικό τους όφελος, θα παρεμποδιστεί η ομαλή λειτουργία του

¹⁵⁵ Mohamed M. El Zeidy, “The ECHR and states of emergency: Article 15 - A domestic power of derogation from Human rights obligations”, *San Diego International Law Journal* (2003), σελ.284.

¹⁵⁶ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ.151), σελ.78 και Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.285.

¹⁵⁷ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.288.

¹⁵⁸ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.283-284.

¹⁵⁹ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.284-285.

¹⁶⁰ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ.151), σελ.77.

πολιτικού συστήματος και της δημοκρατίας. Σε αυτήν την περίπτωση θα έχουμε παραβίαση των άρθρων 17 και 18 της ΕΣΔΑ. Συνεπώς, κανένα κράτος δεν έχει δικαίωμα να δράσει με σκοπό την κατάργηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται από τη Σύμβαση,¹⁶¹ ούτε μπορεί να επικαλεστεί τη ρήτρα παρεκκλίσεως για σκοπό διάφορο από αυτόν της θέσπισής της.¹⁶² Ακόμα, έχει γίνει δεκτό, ότι η λήψη μέτρων παρεκκλίσεως από ένα κράτος πρέπει να γίνεται με σεβασμό στο άρθρο 14, το οποίο απαγορεύει τις διακρίσεις.¹⁶³

Πρέπει να σημειωθεί ότι από τις πρώτες υποθέσεις που προέκυψαν σχετικά με το δικαίωμα χρήσης από τα κράτη της ρήτρας παρεκκλίσεως, εμφανίστηκε η «θεωρία του περιθωρίου εκτίμησης».¹⁶⁴ Σύμφωνα με αυτή, ένα κράτος, προκειμένου να αποφανθεί αν είναι απαραίτητη η χρήση του άρθρου 15, διατηρεί ένα περιθώριο εκτίμησης της κατάστασης που μένει εκτός ελέγχου από τα όργανα της Σύμβασης. Η νομολογιακή καθιέρωση της θεωρίας συνδέεται με την αποδοχή του γεγονότος ότι η κυβέρνηση, η οποία συνήθως ασκεί τις έκτακτες αρμοδιότητες σε περιόδους κρίσης, είναι πιο εύκολο να εκτιμήσει τη σοβαρότητα των γεγονότων, αφού έχει πλήρη γνώση των συνθηκών και προβλημάτων που επικρατούν στη χώρα. Βέβαια, το περιθώριο εκτίμησης που διαθέτει η εκάστοτε κυβέρνηση έχει όρια, ώστε να μην καταλήγει στην αυθαίρετη κυβερνητική δράση και στην αδυναμία επέμβασης των οργάνων της ΕΣΔΑ.

3.1.3. Πρόσθετοι περιορισμοί στην εφαρμογή του άρθρου 15

Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ, εκτός από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις χρήσης της ρήτρας παρεκκλίσεως, αναφέρονται δύο ακόμη περιορισμοί στη χρήση της: η δράση με βάση την αρχή της αναλογικότητας και η συμμόρφωση στις διεθνείς υποχρεώσεις.¹⁶⁵ Πιο συγκεκριμένα, τα μέτρα που μπορεί να λάβει το κράτος για την αντιμετώπιση της κρίσης πρέπει να είναι «εν τω απαιτούμένω υπό της καταστάσεως απολύτως αναγκαίω ορίω» ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Πρέπει, δηλαδή, να λαμβάνονται μόνο τα μέτρα, τα οποία είναι απολύτως αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης και να αποφεύγονται τα δυσανάλογα μέτρα, τα οποία θίγουν υπέρμετρα τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των ανθρώπων. Η αρχή της αναλογικότητας καθιερώνεται και στο Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα μέσα από την παράγραφο 1 του άρθρου 4 όπου αναφέρεται ότι το κράτος μπορεί να λάβει «στο βαθμό που οι περιστάσεις το

¹⁶¹ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.102.

¹⁶² Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.104.

¹⁶³ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.94επ.

¹⁶⁴ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.83επ. και Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.289.

¹⁶⁵ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.92-93.

απαιτούν, μέτρα που παρεκκλίνουν των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο παρόν Σύμφωνο».

Η Επιτροπή της Βενετίας, αναφερόμενη στη διάταξη που καθιερώνει τη λήψη των μέτρων μόνο στο βαθμό που είναι απολύτως απαραίτητο, επισήμανε ότι η αναγκαιότητα και αναλογικότητά τους πρέπει να είναι αντικείμενο επίβλεψης από εσωτερικά όργανα της χώρας καθώς και από διεθνή όργανα. Επίσης, συμπληρώνει ότι η επίβλεψη είναι πρωταρχικής σημασίας διότι η πρακτική δείχνει ότι οι σοβαρότερες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων τείνουν να εμφανιστούν με αφορμή την κήρυξη καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, αφού τα κράτη συχνά έχουν την τάση, κάτω από το πρόσχημα της έκτακτης κατάστασης, να χρησιμοποιούν την εξουσία ανάκλησης της ισχύος κάποιων διατάξεων για διαφορετικούς σκοπούς ή σε μεγαλύτερη έκταση από ότι είναι πράγματι αναγκαίο.¹⁶⁶

Ο δεύτερος περιορισμός αφορά στη λήψη μέτρων τα οποία δεν αντιτίθενται σε άλλες υποχρεώσεις του κράτους που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο. Ο όρος διεθνές δίκαιο αναφέρεται σε όλες τις διεθνείς υποχρεώσεις των συμβεβλημένων κρατών. Έτσι, τα όργανα της ΕΣΔΑ έχουν την πρόσθετη υποχρέωση να ερευνούν όλες τις δεσμευτικές συμβάσεις για το κράτος που κάνει χρήση της ρήτρας του άρθρου 15, ώστε να αποφανθούν αν το τελευταίο έχει παραβιάσει κάποια από αυτές.¹⁶⁷ Η επίκληση, λοιπόν, του άρθρου 15 είναι άκυρη, αν έρχεται σε σύγκρουση με το διεθνές δίκαιο ή άλλες συμβάσεις, στις οποίες η χώρα έχει συμβληθεί. Η χρήση του συγκεκριμένου άρθρου σε βάρος άλλων διεθνών υποχρεώσεων αντικείται και στο άρθρο 53 της ΕΣΔΑ που ορίζει ότι: «Ουδεμία των διατάξεων της παρούσης Συμβάσεως δύναται να ερμηνευθεί ως περιορίζουσα ή αναιρούσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και θεμελιώδεις ελευθερίες τα οποία τυχόν αναγνωρίζονται συμφώνως προς τους νόμους οιοδήποτε των Συμβαλλομένων Μερών ή προς πάσαν άλλην Σύμβασιν την οποίαν ταύτα έχουν υπογράψει». Παρά τη σημασία του ανωτέρω περιορισμού, η νομολογία δεν έχει να επιδείξει πολλές αποφάσεις στις οποίες να έχει ασχοληθεί με τυχόν παραβιάσεις του.¹⁶⁸

Το συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί είναι ότι η αναφορά στις άλλες υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο είναι σημαντική όχι μόνο διότι η εμφάνιση κρίσεων είναι συχνό και επικίνδυνο φαινόμενο, που πρέπει να αντιμετωπίζεται προσεκτικά, αλλά και διότι κατά την εμφάνιση τέτοιων καταστάσεων το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) μπορεί να αξιολογήσει τις κρατικές ενέργειες υπό το πρίσμα του συνόλου των διεθνών υποχρεώσεων, δρώντας σαν κάτι παραπάνω από ένα όργανο της ΕΣΔΑ, που ενδιαφέρεται αποκλειστικά και μόνο για τη διαφύλαξη της τελευταίας.¹⁶⁹

¹⁶⁶ European Commission for Democracy through Law, ό.π.,(υποσ.150), σελ.5.

¹⁶⁷ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.93.

¹⁶⁸ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.291.

¹⁶⁹ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.293.

Το χρονικό διάστημα ισχύος των έκτακτων μέτρων αντιστοιχεί στο απαραίτητο διάστημα για την αντιμετώπιση της κρίσης. Έτσι, μετά το πέρας της πρέπει αμέσως να επανατίθενται σε ισχύ οι διατάξεις της Σύμβασης που έχουν ανασταλεί. Η άσκοπη παράταση ισχύος των μέτρων παρεκκλίσεως δημιουργεί μια επικίνδυνη κατάσταση και προσβάλλει τη Σύμβαση.¹⁷⁰ Το ζήτημα της χρονικής διάρκειας των έκτακτων μέτρων δεν έχει αντιμετωπιστεί νομολογιακά.¹⁷¹

3.1.4. Τα απαραβίαστα δικαιώματα

Η παράγραφος 2 του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ απαριθμεί κάποιες διατάξεις από τις οποίες δεν μπορεί να υπάρξει παρέκκλιση. Έτσι, ακόμα και σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης δεν μπορεί να ανασταλεί η ισχύς του άρθρου 2, που προστατεύει το δικαίωμα στη ζωή, με εξαίρεση την περίπτωση θανάτου κατά τα διάρκεια κανονικών πολεμικών συγκρούσεων. Απαρβίαστο είναι και το άρθρο 3, που απαγορεύει τα βασανιστήρια, καθώς και το άρθρο 4 παρ.1, που απαγορεύει τη δουλεία. Τέλος, σημαντική είναι η απαγόρευση αναστολής ισχύος του άρθρου 7 που προβλέπει την αρχή της απαγόρευσης της αναδρομικότητας των ποινικών νόμων.

Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα περιλαμβάνει ανάλογη διάταξη στο άρθρο 4 παρ.2. Η διάταξη αυτή, καθιερώνει ευρύτερη προστασία σε περίπτωση παρέκκλισης εξαιτίας μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Έτσι, προβλέπεται η μη παρέκκλιση από τις διατάξεις που έχουν το ίδιο περιεχόμενο με αυτές που θεωρούνται απαραβίαστες και με βάση το άρθρο 15 παρ.2 της ΕΣΔΑ, αλλά επιπλέον προστατεύεται η απαγόρευση φυλάκισης λόγω αδυναμίας εκπλήρωσης συμβατικής υποχρέωσης, το δικαίωμα του κάθε προσώπου να αναγνωρίζεται οπουδήποτε η νομική προσωπικότητά του και τέλος, το δικαίωμα στην ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας.

Παρά το γεγονός ότι τα άρθρα που δεν αναφέρονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 15 μπορούν να ανασταλούν, υπάρχουν και κάποια άλλα, όπως το άρθρο 14, που από τη φύση τους πρέπει να θεωρούνται απαραβίαστα ακόμη και σε περιόδους κρίσης. Έτσι, σε ό,τι αφορά το άρθρο 14, όταν ένα κράτος κάνει χρήση της ρήτρας παρεκκλίσεως, τα μέτρα που λαμβάνει πρέπει να μην επιφέρουν διακρίσεις κατά το περιεχόμενο του άρθρου 14.¹⁷² Ακόμα, τα δικαιώματα που δεν είναι στη λίστα των μη αναστελλόμενων δεν σημαίνει ότι μπορούν αυτομάτως να ανασταλούν, εξαιτίας της υποχρέωσης αυστηρής τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, για την οποία έχει ήδη γίνει λόγος. Έτσι, δύναται να υπάρξουν περιπτώσεις που με βάση την εν λόγω αρχή να καθίσταται αδύνατη η αναστολή κάποιων διατάξεων, ακόμη και αν δεν απαγορεύεται η αναστολή τους σύμφωνα με το άρθρο 15.¹⁷³

¹⁷⁰ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.90.

¹⁷¹ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.289.

¹⁷² Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ.151), σελ.99.

¹⁷³ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.294.

3.1.5. Η γνωστοποίηση της χρήσης της ρήτρας παρέκκλισης

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 15 ορίζει ότι τα συμβεβλημένα κράτη που εφαρμόζουν τη ρήτρα παρέκκλισης πρέπει να τηρούν ενήμερο τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης τόσο ως προς τα ληφθέντα μέτρα, όσο και ως προς τα αίτια που οδήγησαν στη λήψη τους. Επίσης οφείλουν να τον ενημερώνουν και για την άρση της έκτακτης κατάστασης και για την εκ νέου θέση σε ισχύ των διατάξεων που είχαν ανασταλεί. Η κοινοποίηση στον Γενικό Γραμματέα επέρχεται μετά τη λήψη των έκτακτων μέτρων, ενώ η παράλειψή της αποτελεί παραβίαση της Σύμβασης και γεννά το ερώτημα αν καθιστά την παρέκκλιση άκυρη. Σχετικά με αυτό το ζήτημα δεν υπάρχει καμιά μνεία στο άρθρο 15, ενώ έχουν υποστηριχθεί πολλές διαφορετικές απόψεις. Σύμφωνα με μία άποψη η παράλειψη κοινοποίησης, καθώς και η ελλιπής κοινοποίηση, παρά το γεγονός ότι αποτελεί παραβίαση της Σύμβασης, δεν επιφέρει την ακυρότητα της παρέκκλισης.¹⁷⁴ Σύμφωνα με άλλη άποψη, η παραβίαση της τρίτης παραγράφου του άρθρου 15 καθιστά άκυρη την επίκληση των έκτακτων μέτρων.

Στην υπόθεση *Lawless*, δημιουργήθηκε μια ενδιαφέρουσα αντιπαράθεση σχετικά με το θέμα. Η ιρλανδική κυβέρνηση υποστήριξε ότι το δικαίωμα παρέκκλισης δεν εξαρτάται από την κοινοποίηση στον Γενικό Γραμματέα και ότι η παράγραφος 3 δημιουργεί απλώς μια ανεξάρτητη υποχρέωση στα κράτη, η παραβίαση της οποίας δεν έχει σε καμία περίπτωση ως συνέπεια την ακυρότητα της παρέκκλισης. Η Επιτροπή δεν απάντησε και επιφυλάχθηκε να αποφανθεί σχετικά στο μέλλον, όμως, παρατήρησε ότι η κοινοποίηση έχει θεμελιώδη σημασία α) για την ενημέρωση των υπολοίπων συμβεβλημένων κρατών, β) για την αποτελεσματική δράση των οργάνων της Σύμβασης και γ) για την αποτροπή καταχρήσεων από τα κράτη που κάνουν χρήση των έκτακτων μέτρων.¹⁷⁵ Η συμπερίληψη των συνεπειών παραβίασης της υποχρέωσης κοινοποίησης θα μπορούσε να δώσει μια οριστική λύση στο ζήτημα και θα ωθούσε τα κράτη σε ένα μεγαλύτερο σεβασμό της υποχρέωσής τους, αποτρέποντας τους από ελλειπείς ή και ανύπαρκτες κοινοποιήσεις οι οποίες δημιουργούν πληθώρα προβλημάτων και ασαφειών.

Η ΕΣΔΑ δεν ορίζει το χρονικό περιθώριο για την κοινοποίηση, αλλά νομολογιακά έχει κριθεί ότι πρέπει να τελείται όσο το δυνατό συντομότερα.¹⁷⁶ Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα αναφέρει ότι η γνωστοποίηση στον Γενικό Γραμματέα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και στα άλλα συμβαλλόμενα κράτη πρέπει να γίνει «ευθύς αμέσως».

¹⁷⁴ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.48.

¹⁷⁵ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.300.

¹⁷⁶ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.114.

Η κοινοποίηση συμβάλλει στην προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών που καθιερώνει η Σύμβαση, διότι δίνει μια εικόνα της πραγματικότητας στα όργανα και στα υπόλοιπα συμβεβλημένα κράτη, ώστε να μπορέσουν να εξετάσουν αν η χρήση των έκτακτων μέτρων γίνεται δικαιολογημένα ή όχι και να έχουν δυνατότητα καταγγελίας μιας ενδεχόμενης παραβίασης της Σύμβασης. Θα ήταν σκόπιμο να γίνει δεκτό ότι η ενημέρωση πρέπει να μη γίνεται μόνο κατά την έναρξη των μέτρων, αλλά σε τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε να υπάρχει μια συνεχής πληροφόρηση σχετικά με την κατάσταση.¹⁷⁷ Ακόμα, έχει προκύψει το ερώτημα εάν ένα κράτος μπορεί να αναστείλει την ισχύ ενός άρθρου που δεν περιλαμβάνεται στην επιστολή κοινοποίησης που έχει αποσταλεί στον Γενικό Γραμματέα. Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα δεν έχει δοθεί από τα όργανα της Σύμβασης, αλλά από την Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών σε σχέση με το παρόμοιο άρθρο 4 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα. Έτσι, κρίθηκε ότι ένα κράτος δεν μπορεί να αναστείλει την εφαρμογή ενός άρθρου, αν η κοινοποίηση προς τον Γενικό Γραμματέα δεν αναφέρει ότι πρόκειται να υπάρξει αναστολή του συγκεκριμένου άρθρου.¹⁷⁸

Συμπερασματικά, μετά από την προσεκτική μελέτη του άρθρου 15 καταλήγουμε ότι για τη σύμφωνη με τη Σύμβαση αναστολή ισχύος κάποιων διατάξεων της: α) πρέπει να υπάρχει κάποια πολεμική σύγκρουση ή άλλη έκτακτη ανάγκη που να απειλεί τη ζωή του έθνους, β) η αναστολή ισχύος των διατάξεων της Σύμβασης πρέπει να διαρκεί όσο είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση της κρίσης και γ) πρέπει τα έκτακτα μέτρα που λαμβάνονται να μην έρχονται σε σύγκρουση με άλλες διεθνείς υποχρεώσεις του κράτους. Επίσης, απαγορεύεται η αναστολή ισχύος των διατάξεων που αναφέρονται στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 15, ενώ δεν πρέπει να παραλείπεται η ενημέρωση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης.¹⁷⁹

3.2. Σχετική νομολογία

Μετά την ανάλυση των χαρακτηριστικών του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ, που εισάγει τη ρήτρα παρεκκλίσεως, είναι σκόπιμο να αναφερθούν κάποιες από τις αποφάσεις που απασχόλησαν είτε την Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία παλαιότερα είχε και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, είτε το Δικαστήριο του Στρασβούργου, που σήμερα αποτελεί το μοναδικό δικαιοδοτικό όργανο της ΕΣΔΑ. Είναι αλήθεια, ότι τα όργανα της Σύμβασης έχουν ασχοληθεί σχετικά λίγες φορές με το άρθρο 15. Όμως, υπάρχουν κάποιες αποφάσεις που αποτέλεσαν σημεία αναφοράς με κυριότερη τη λεγόμενη «ελληνική υπόθεση», η οποία αφορά την προσφυγή

¹⁷⁷ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.115.

¹⁷⁸ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.297.

¹⁷⁹ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.282-283.

κάποιων συμβεβλημένων κρατών εναντίον της Ελλάδας εξαιτίας της καταπάτησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από τη στρατιωτική δικτατορία της 21^{ης} Απριλίου 1967. Οι χώρες με τις οποίες έχει συνδεθεί η εφαρμογή της ρήτρας παρεκκλίσεως είναι κυρίως η Ελλάδα, η Κύπρος, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Τουρκία. Στην παρούσα ενότητα θα γίνει μια απόπειρα συνοπτικής παρουσίασης κάποιων από τις σημαντικότερες αποφάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν κυρίως την πρώτη τριακονταετία εφαρμογής της ΕΣΔΑ. Δεν πρέπει να διαφεύγει τις προσοχής ότι το ζήτημα των έκτακτων περιστάσεων, και κατά συνέπεια της παρέκκλισης από πολλά κατοχυρωμένα δικαιώματα, είναι ένα ζήτημα που δεν έχει μόνο νομική, αλλά έχει σε πολύ μεγάλο βαθμό πολιτική και κοινωνική διάσταση.

Η κυριακή υπόθεση ήταν η πρώτη υπόθεση κατά την οποία τα όργανα της Σύμβασης ασχολήθηκαν με την ερμηνεία του άρθρου 15.¹⁸⁰ Ειδικότερα, η ελληνική κυβέρνηση υπέβαλε αίτηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εναντίον της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου, με την οποία υποστήριζε ότι η κυβέρνηση του τελευταίου παραβίασε την ΕΣΔΑ λαμβάνοντας έκτακτα μέτρα χωρίς να συντρέχει λόγος επίκλησης της ρήτρας παρεκκλίσεως. Η Επιτροπή στη έκθεσή της προς την Επιτροπή Υπουργών δεν εξέφρασε μια σαφή άποψη για τα μέτρα που είχε λάβει η βρετανική διοίκηση, αφού εν τω μεταξύ η τελευταία είχε προβεί στην κατάργησή τους.

Η δεύτερη υπόθεση που εξετάστηκε από την Επιτροπή ήταν η υπόθεση Lawless κατά της κυβέρνησης της Ιρλανδικής Δημοκρατίας και αποτελεί την πρώτη υπόθεση για την οποία το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξέδωσε απόφαση σχετικά με το άρθρο 15. Ο Lawless ήταν ένας Ιρλανδός που συνελήφθη τον Ιούλιο του 1957 και κρατήθηκε για πέντε περίπου μήνες σε στρατόπεδο χωρίς να του απαγγελθούν κατηγορίες, με απόφαση του υπουργού δικαιοσύνης και με βάση ένα νόμο του 1940. Η σύλληψή του έγινε με βάση υπόνοιες συμμετοχής του στον ιρλανδικό δημοκρατικό στρατό (IRA), που αποτελούσε μια παράνομη οργάνωση. Το Νοέμβριο του 1957 κατέθεσε αίτηση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των δικαιωμάτων του ανθρώπου, στην οποία υποστήριζε την παραβίαση από την ιρλανδική κυβέρνηση των άρθρων 5 και 6 της ΕΣΔΑ. Η ιρλανδική κυβέρνηση προσπάθησε να ακυρώσει τη δυνατότητα κρίσης της υπόθεσης από την Επιτροπή και το Δικαστήριο, ισχυριζόμενη ότι έδρασε μέσα στο περιθώριο εκτίμησης των γεγονότων που διαθέτει και έτσι δεν μπορούσε να υπάρξει δικαστικός έλεγχος από τα όργανα της Σύμβασης.¹⁸¹ Οι ισχυρισμοί της κυβέρνησης δεν έγιναν αποδεκτοί οπότε η υπόθεση εξετάστηκε στην ουσία της. Η Επιτροπή, αν και αποφάνθηκε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 5, τη θεώρησε δικαιολογημένη στο πλαίσιο της χρήσης της ρήτρας παρεκκλίσεως που είχε επικαλεστεί η κυβέρνηση. Η Επιτροπή, εξαιτίας της σοβαρότητας της υπόθεσης, την παρέπεμψε στο Δικαστήριο, το οποίο

¹⁸⁰ Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.25.

¹⁸¹ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.302-303.

στην τελική του απόφαση υιοθέτησε τη θέση της Επιτροπής, δικαιολογώντας την παραβίαση του άρθρου 5 με βάση το επιχείρημα ότι πράγματι υπήρχε δημόσιος κίνδυνος, ο οποίος απειλούσε τη ζωή του έθνους.¹⁸²

Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι υπήρχε δημόσιος κίνδυνος με βάση τρεις κυρίως λόγους: α) την ύπαρξη στο ιρλανδικό έδαφος ενός μυστικού στρατού ο οποίος χρησιμοποιούσε αντισυνταγματικές και βίαιες μεθόδους για την επίτευξη των σκοπών του, β) τη δράση αυτού του στρατού και εκτός του ιρλανδικού εδάφους, δημιουργώντας σοβαρό κίνδυνο για τις διακρατικές σχέσεις της χώρας και γ) τη σταδιακή αύξηση των τρομοκρατικών ενεργειών. Επίσης, το Δικαστήριο αιτιολογώντας την απόφασή του υποστήριξε ότι οι κανονικές διατάξεις του νόμου αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για τη διαχείριση της κρίσης και ότι τα εξαιρετικά μέτρα που καθιέρωνε ο νόμος συνοδεύονταν από μέτρα που αποτελούσαν δικλίδες ασφαλείας για την αποφυγή καταχρήσεων.¹⁸³

Μια πολύ σημαντική υπόθεση, όχι μόνο εξαιτίας του ελληνικού ενδιαφέροντος, είναι η λεγόμενη «ελληνική υπόθεση». Οι πραξικοπηματίες, μετά την επιβολή της στρατιωτικής δικτατορίας στις 21 Απριλίου 1967, γνωστοποίησαν στις 3 Μαΐου 1967 στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης την αναστολή εφαρμογής ορισμένων διατάξεων της Σύμβασης επικαλούμενοι την ύπαρξη εσωτερικών κινδύνων που απειλούσαν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.

Στις 20 Σεπτεμβρίου 1967, οι κυβερνήσεις της Δανίας, της Νορβηγίας και της Σουηδίας και επτά ημέρες αργότερα και η ολλανδική Κυβέρνηση, άσκησαν προσφυγές εναντίον της Ελλάδας με βάση το τότε άρθρο 24 (σημερινό άρθρο 33) της ΕΣΔΑ. Στις προσφυγές τους εναντίον του ελληνικού καθεστώτος υποστήριζαν ότι τα μέτρα που είχαν ληφθεί παραβίαζαν τις βασικότερες διατάξεις της Σύμβασης, και ειδικότερα τα άρθρα 3, 5, 6, 7 παρ.1,8,9,10,11,13,14, καθώς και τα άρθρα 1 και 3 του πρώτου προσθέτου πρωτοκόλλου. Ήδη, από το πρώτο διάστημα μετά το πραξικόπημα, η Συμβουλευτική Συνέλευση είχε προειδοποιήσει την Ελλάδα για την ενδεχόμενη μελλοντική αναστολή συμμετοχής της στο Συμβούλιο της Ευρώπης.

Η έκθεση της Επιτροπής έκρινε ότι η επίκληση της ρήτρας παρεκκλίσεως ήταν αδικαιολόγητη και ότι υπήρξε παραβίαση των άρθρων 3,4,5,6,8,9,10,11,13,14 και του άρθρου 3 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου. Ακόμα επισημάνθηκε πως απαραίτητη προϋπόθεση για τη χρήση της ρήτρας παρεκκλίσεως είναι η ύπαρξη κρίσης ή έστω επικείμενης κρίσης. Η Επιτροπή έκρινε ότι δεν υφίστατο τέτοια κατάσταση με αποτέλεσμα να μην είναι ανεκτή η αναστολή βασικών δικαιωμάτων και ελευθεριών για αντιμετώπιση ενδεχόμενων μελλοντικών κινδύνων. Ο χαρακτήρας της κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν μπορεί να είναι προληπτικός, αλλά μόνο κατασταλτικός.

¹⁸² Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.30-34.

¹⁸³ Απόφαση *Lawless v. Ireland*, Case Judgement July 1, 1961, A3, σημείο 28, και *Zeidy*, ό.π.,(υποσ.155), σελ.14.

Επειδή η Ελλάδα δεν είχε δεχθεί την υποχρεωτική διαδικασία του Δικαστηρίου, η υπόθεση μετά την Επιτροπή οδηγήθηκε στην Επιτροπή των Υπουργών. Η Επιτροπή των Υπουργών συνεδρίασε στο Παρίσι στις 12 Δεκεμβρίου 1969 και λίγες ώρες πριν την έναρξη της ψηφοφορίας, που, όπως διαφαινόταν, θα κατέληγε στην αναστολή της συμμετοχής της Ελλάδας στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ο εκπρόσωπος της χούντας στο Συμβούλιο ανακοίνωσε την αποχώρηση της Ελλάδας από το Συμβούλιο της Ευρώπης και την καταγγελία της Σύμβασης. Η ανωτέρω στάση του Συμβουλίου της Ευρώπης αποτέλεσε μια δυναμική αντίδραση εναντίον της στρατιωτικής δικτατορίας, η οποία καταπατούσε τα ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες. Σε αντίθεση με τις περισσότερες αποφάσεις της, στις οποίες είχε μια επιεική αντίδραση σε περιπτώσεις επίκλησης της ρήτρας παρεκκλίσεως, στην ελληνική υπόθεση το Συμβούλιο της Ευρώπης φάνηκε αμείλικτο μπροστά στην κατάλυση του δημοκρατικού πολιτεύματος και έδωσε το μήνυμα και στα υπόλοιπα συμβεβλημένα κράτη ότι δεν είναι διατεθειμένο να ανεχθεί παρόμοιες συμπεριφορές.¹⁸⁴

Ολοκληρώνοντας τη σύντομη αναφορά σε κάποιες από τις σημαντικότερες υποθέσεις που εξετάζουν την εφαρμογή του άρθρου 15, αξίζει να αναφερθούν δύο ακόμη αποφάσεις που στρέφονταν εναντίον του Ηνωμένου Βασιλείου. Η πρώτη, η *Brogan and Others v. United Kingdom*, δεν αφορά την επίκληση της ρήτρας παρέκκλισης, απλώς εξαιτίας των ομοιοτήτων της με τη δεύτερη, τη *Brannigan & McBride v. United Kingdom*, η οποία πράγματι αφορά την επίκληση της συγκεκριμένης ρήτρας, εξετάζονται μαζί.

Στην υπόθεση *Brogan and Others v. United Kingdom* (οι οποίες εκδικάστηκαν το 1988 από το Δικαστήριο), οι προσφεύγοντες κατήγγειλαν ότι συνελήφθησαν στη Βόρειο Ιρλανδία και κρατήθηκαν και ανακρίθηκαν για περίοδο από τέσσερις ως έξι ημέρες ως ύποπτοι για εμπλοκή σε τρομοκρατικές επιθέσεις. Κανένας από τους τέσσερις προσφεύγοντες δεν αντιμετώπισε κάποια επίσημη κατηγορία, ούτε οδηγήθηκαν ενώπιον των δικαστικών αρχών. Οι προσφεύγοντες στο Δικαστήριο του Στρασβούργου κατήγγειλαν ότι υπήρξε παραβίαση των παραγράφων 1 περ.γ,3,4,5 του άρθρου 5 καθώς και του άρθρου 13 της Σύμβασης.

Εκείνη την περίοδο δεν υπήρχε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, εφόσον η κυβέρνηση είχε δηλώσει λίγα χρόνια νωρίτερα, το 1984, την παύση ισχύος των έκτακτων μέτρων. Η Επιτροπή και το Δικαστήριο, επηρεασμένα από την κατάσταση οξύτητας που επικρατούσε εκείνη την περίοδο στην Β. Ιρλανδία, κράτησαν ευμενή στάση απέναντι στην ιρλανδική Κυβέρνηση. Το Δικαστήριο έκρινε ότι παραβιάστηκαν μόνο οι παράγραφοι 3 και 5 του άρθρου 5. Αντιθέτως, αποφάνθηκε ότι υπήρχαν ένδικα βοηθήματα για την αποφυλάκισή τους, τα οποία δεν χρησιμοποίησαν οι προσφεύγοντες, με συνέπεια να μην υφίσταται παραβίαση του άρθρου 5 παρ.4 που ορίζει ότι «Παν πρόσωπον στερούμενον της ελευθερίας του

¹⁸⁴Γ. Μάνου, ό.π.,(υποσ. 151), σελ.35-40.

συνεπεία συλλήψεως ή κρατήσεως έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου ίνα τούτο αποφασίσει εντός βραχείας προθεσμίας επί του νομίμου της κρατήσεώς του και διατάξει την απόλυσίν του εν περιπτώσει παρανόμου κρατήσεως».

Έτσι, παρά το γεγονός ότι δεν υπήρχε κάποια κηρυγμένη κατάσταση ανάγκης κατά την επίμαχη περίοδο, η οποία να δικαιολογεί τη χρήση τέτοιων μέτρων από την κυβέρνηση, το Δικαστήριο χειρίστηκε την υπόθεση σαν να υπήρχε μια τέτοια κατάσταση, στοχεύοντας στη δικαιολόγηση των κυβερνητικών ενεργειών, που συνιστούσαν παραβίαση προστατευμένων δικαιωμάτων από τη Σύμβαση.¹⁸⁵

Η δεύτερη υπόθεση,¹⁸⁶ η *Brannigan & McBride v. United Kingdom*, εξετάζει το σύννομο της εφαρμογής του άρθρου 15, αφού αφορά μια περίοδο όπου πράγματι υπήρχε αναστολή εφαρμογής ορισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών. Ειδικότερα, στα τέλη του 1988 το Ηνωμένο Βασίλειο κοινοποίησε στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων με βάση ένα νόμο του 1984, τα οποία πιθανόν να έρχονταν σε σύγκρουση με την παράγραφο 3 του άρθρου 5 της Σύμβασης. Οι προσφεύγοντες και σε αυτήν την περίπτωση κρατήθηκαν, στις αρχές Ιανουαρίου του 1989, για περίοδο από τέσσερις έως έξι ημέρες, δίχως να οδηγηθούν σε κάποιο δικαστικό όργανο. Στην προσφυγή τους κατήγγειλαν ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 5 παρ.3 και 5 της Σύμβασης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υπήρξε παραβίαση.

Οι προσφεύγοντες έθεσαν το θέμα της ύπαρξης μόνιμης κατάστασης έκτακτης ανάγκης και την προβληματικότητα αυτού του φαινομένου. Το Δικαστήριο δεν αξιολόγησε, ως όφειλε, αυτήν την παράμετρο και δεν διέκρινε ότι ίσως να μην υπήρχε πράγματι δημόσιος κίνδυνος που επέτασσε τη χρήση του άρθρου 15, αλλά η εφαρμογή του να έγινε μόνο για την ικανοποίηση της κυβερνητικής επιθυμίας για παράταση του χρόνου κράτησης.

Το Δικαστήριο αναφέρθηκε στο περιθώριο εκτίμησης που πρέπει να έχει κάθε χώρα κατά τη λήψη των κατάλληλων μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης, επισημαίνοντας, όμως, πως το περιθώριο εκτίμησης δεν συνεπάγεται την παροχή απεριόριστων εξουσιών στην κυβέρνηση και ότι το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να ελέγχει τα δικαιώματα που παραβιάζονται, τις συνθήκες που οδήγησαν σε αυτήν την κατάσταση, καθώς και τη διάρκεια των μέτρων, ώστε να κριθεί αν η κυβέρνηση δρα τηρώντας τις προϋποθέσεις του άρθρου 15.

Παρά τις ανωτέρω αναφορές περί ελέγχου της κυβέρνησης, στην παρούσα υπόθεση το Δικαστήριο δεν κατάφερε να εξετάσει αποτελεσματικά αν η χρήση της ρήτρας του άρθρου 15 ήταν αναγκαία. Έτσι, δεν επικέντρωσε την προσοχή του στο γεγονός ότι, παρά την ύπαρξη των ίδιων συνθηκών τα τελευταία χρόνια, τα έκτακτα μέτρα είχαν εγκαταλειφθεί από το 1984 και πως η επίκλησή τους ήταν απόρροια της προηγηθείσας υπόθεσης *Brogan and Others*. Ακόμα, δεν αξιολογήθηκαν οι δυσμενείς

¹⁸⁵ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.308-312.

¹⁸⁶ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.312-316.

συνέπειες που συνεπάγεται η αναστολή εφαρμογής του άρθρου 5 παρ.3 που ορίζει ότι «Παν πρόσωπον συλληφθέν ή κρατηθέν, υπό τας προβλεπομένας εν παραγράφω 1 γ) του παρόντος άρθρου συνθήκας οφείλει να παραπεμφθή συντόμως ενώπιον δικαστού ή ετέρου δικαστικού λειτουργού νομίμως εντεταλμένου όπως εκτελή δικαστικά καθήκοντα, έχει δε το δικαίωμα να δικασθή εντός λογικής προθεσμίας ή απολυθή κατά την διαδικασία. Η απόλυσις δύναται να εξαρτηθή από εγγύησιν εξασφαλίζουσιν την παράστασιν του ενδιαφερομένου εις την δικάσιμον». Η απόφαση εξαιτίας αυτών των αδυναμιών της και εξαιτίας του σαφούς επηρεασμού της από το πολιτικό κλίμα της εποχής, έγινε αντικείμενο ευρείας κριτικής.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου (και παλαιότερα και της Επιτροπής) συνάγουμε για μια ακόμη φορά το εγγενές πρόβλημα της εφαρμογής έκτακτων μέτρων, δηλαδή την ισορροπία ανάμεσα στην προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών, και στη σωτηρία του έθνους. Η στάθμιση δυσχεραίνεται από κάποιες αδυναμίες που σχετίζονται τόσο με το άρθρο 15 καθ'εαυτό, όσο και με τη στάση του Δικαστηρίου.¹⁸⁷ Ειδικότερα, το άρθρο 15 επιτρέπει την αναστολή κάποιων άρθρων που είναι το ίδιο θεμελιώδη με άλλα, τα οποία θεωρούνται अपарабата. Συνεπώς, ίσως να είναι χρήσιμη μια επανεκτίμηση των διατάξεων, που πρέπει να περιλαμβάνονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 15. Ακόμα, είναι ανάγκη να προβλεφθεί στην παράγραφο 3 του παραπάνω άρθρου το ακριβές χρονικό περιθώριο γνωστοποίησης των έκτακτων μέτρων στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς και να προστεθεί ένας μηχανισμός κυρώσεων για τα κράτη που παραλείπουν ή που προβαίνουν σε ελλιπή γνωστοποίηση.

Το Δικαστήριο πρέπει να προβαίνει σε μια πιο θαρραλέα υπεράσπιση των δικαιωμάτων, δημιουργώντας μια σταθερή νομολογία για την προάσπισή τους και κρατώντας μια λιγότερο ευμενή στάση απέναντι στις κυβερνήσεις. Επιπρόσθετα, η χρήση της θεωρίας του περιθωρίου εκτίμησης των κυβερνήσεων πρέπει να μην αποκτά το χαρακτήρα της απόλυτης ελευθερίας των τελευταίων στην αναστολή ισχύος θεμελιωδών δικαιωμάτων. Έτσι, το Δικαστήριο πρέπει να χρησιμοποιεί αυτή τη θεωρία πιο προσεκτικά, ώστε να μην καταλήγουμε σε αποφάσεις παρόμοιες με την Brannigan & McBride.

Βέβαια, όπως αναφέρει και η Επιτροπή της Βενετίας,¹⁸⁸ η ισορροπία ανάμεσα στην εθνική και δημόσια ασφάλεια, από τη μία, και την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ελευθεριών, από την άλλη, δεν μπορούν να καθοριστούν με τη χρήση κάποιου ασφαλούς μαθηματικού υπολογισμού ή κάποιας αδιαμφισβήτητης μεθόδου, αλλά πρέπει να κρίνονται ξεχωριστά σε κάθε περίπτωση. Η διαχείριση της κρίσης εξαρτάται από τα ειδικά χαρακτηριστικά της περίπτωσης. Η νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου αναφέρει ότι η Σύμβαση πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται ως ένα «ζωντανό εργαλείο». Όμως η Επιτροπή της Βενετίας

¹⁸⁷ Zeidy, ό.π.,(υποσ.155), σελ.316-317.

¹⁸⁸ European Commission for Democracy through Law , ό.π.,(υποσ.150), σελ.3.

επισημαίνει ότι ο περιορισμός των δικαιωμάτων και ελευθεριών δεν πρέπει να φτάνει έως το σημείο της προσβολής του πυρήνα τους.

3.3. Ο ρόλος της ΕΣΔΑ σήμερα στη λειτουργία του δικαίου έκτακτης ανάγκης

Ολοκληρώνοντας την αναφορά στην αντιμετώπιση των έκτακτων περιστάσεων σύμφωνα με την ΕΣΔΑ, επισημαίνεται ότι σήμερα, στα 47 μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, κρίση μπορεί να αποτελέσει όχι τόσο ένας πόλεμος ή γενικά ένας εξωτερικός κίνδυνος που να απειλεί την υπόσταση του έθνους. Κρίση, όμως, μπορεί να δημιουργήσει μια σειρά τρομοκρατικών χτυπημάτων σε μια χώρα. Άλλωστε, έχει ήδη εδώ υπογραμμισθεί ότι το ενδιαφέρον σχετικά με την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αναζωπυρώθηκε μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ. Έτσι, το άρθρο 15 μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στη στάθμιση ανάμεσα στα δικαιώματα και ελευθερίες, από την μία, και στην ασφάλεια της χώρας σε σχέση με τον κίνδυνο της τρομοκρατίας, από την άλλη. Η ΕΣΔΑ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο μέσο προστασίας των ατομικών κυρίως δικαιωμάτων. Τα όργανά της και κυρίως το Δικαστήριο πρέπει να αναλάβουν την ευθύνη υπεράσπισής της σε περίπτωση που μετά από ένα μελλοντικό τρομοκρατικό χτύπημα σε κάποιο από τα συμβεβλημένα κράτη εκδηλωθεί μια σειρά παραβιάσεων κάποιων διατάξεών της ή χρήσης του άρθρου 15 σε βαθμό που παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας. Έτσι, το Δικαστήριο του Στρασβούργου, όπως άλλωστε και τα εθνικά δικαστήρια, πρέπει να κρίνουν αν έχει υπάρξει παραβίαση αυτής της αρχής, αφού και οι κατηγορούμενοι ως τρομοκράτες δεν απεκδύονται των δικαιωμάτων τους.

Η Επιτροπή της Βενετίας αναφέρει ότι ο καλύτερος τρόπος αντιμετώπισης αυτών που απειλούν την ασφάλεια της χώρας και τη δημόσια ασφάλεια δεν είναι πάντα η απονομή πιο εκτεταμένων εξουσιών στην εκτελεστική εξουσία σε συνδυασμό με τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων. Είναι πιο σημαντική η ενδυνάμωση της δημοκρατίας και των κανόνων δικαίου, ώστε οι άνθρωποι να προστατεύονται από αυθαίρετους και δυσανάλογους περιορισμούς των δικαιωμάτων τους από την κρατική εξουσία. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Επιτροπή, «η ασφάλεια του κράτους και τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν είναι ανταγωνιστικές αξίες, το ένα είναι προϋπόθεση του άλλου».¹⁸⁹

Η Επιτροπή της Βενετίας επισημαίνει την ανάγκη, τα εσωτερικά δικαστήρια κάθε συμβεβλημένου κράτους να εξετάζουν τη συμβατότητα των ληφθέντων μέτρων με τις διατάξεις και το πνεύμα της Σύμβασης.¹⁹⁰ Ολοκληρώνοντας τη γνώμη της

¹⁸⁹European Commission for Democracy through Law, ό.π.,(υποσ.150), σελ.11.

¹⁹⁰European Commission for Democracy through Law, ό.π.,(υποσ.150), σελ.13.

σχετικά με το ζήτημα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αναφέρει ότι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων που είναι αναγκαίοι για λόγους εθνικής ασφάλειας πρέπει να ρυθμίζονται συνταγματικά ή τουλάχιστον νομοθετικά. Έτσι, διασφαλίζεται καλύτερα η διατήρηση του κράτους δικαίου και των δημοκρατικών αξιών που περιλαμβάνει. Ο εθνικός νομοθέτης πρέπει να προσδιορίζει τις περιπτώσεις που δικαιολογούνται παρεκκλίσεις για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, ώστε να αποφεύγονται οι καταχρήσεις μέσω της χρήσης των μέτρων σε μεγαλύτερο εύρος ή για αλλότριους σκοπούς.¹⁹¹

¹⁹¹European Commission for Democracy through Law , ό.π.,(υποσ.150), σελ.13.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστάσεων στην Ελλάδα προβλέπεται ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας. Η εμφάνιση του θεσμού σε συνταγματικό κείμενο χρονολογείται στις αρχές του εικοστού αιώνα. Αν και η καθιέρωσή του είχε ως σκοπό την αντιμετώπιση κρίσεων, στην πραγματικότητα συνδέθηκε με μια σειρά καταχρήσεων, που άμεσο στόχο είχαν την ανατροπή της υπάρχουσας τάξης. Η χρήση του θεσμού ως προπύργιου για την ανατροπή κυβερνήσεων και την επιβολή απόλυτων καθεστώτων έχει δημιουργήσει μια διχογνωμία στους Έλληνες θεωρητικούς σχετικά με τη χρησιμότητα ή μη της ύπαρξής του, καθώς και σε σχέση με τις ασφαλιστικές δικλίδες που πρέπει να υπάρχουν. Σημείο εκκίνησης σε αυτό το κεφάλαιο είναι το ότι στην Ελλάδα η συζήτηση γύρω από το θεσμό της κατάστασης πολιορκίας και ειδικότερα σε σχέση με το άρθρο 48 του Συντάγματος έχει σταματήσει εδώ και είκοσι χρόνια, το 1986, μετά την τελευταία του αναθεώρηση.¹⁹²

Η ομαλοποίηση της πολιτικής ζωής μετά τη μεταπολίτευση, η οποία οδήγησε σε μια σταδιακή εμπέδωση και σεβασμό της δημοκρατικής τάξης, φαίνεται να έχουν οδηγήσει σε αχρησία όχι μόνο το θεσμό της κατάστασης πολιορκίας αλλά και κάθε συζήτηση γύρω από αυτόν. Έτσι, ούτε ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001 θέλησε να ασχοληθεί με το άρθρο 48 και να εξετάσει το σημερινό του ρόλο στην έννομη τάξη, αν κάποιος ρόλος μπορεί να υπάρξει, καθώς και τις δυνατότητες βελτίωσής του, ώστε να μετατραπεί σε μια διάταξη που να μπορεί να ανταποκριθεί στη σημερινή πραγματικότητα.

Ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας ομοιάζει με μια σειρά αντίστοιχων διατάξεων που απαντώνται σε πολλά ευρωπαϊκά συντάγματα, τα οποία επίσης δεν φαίνεται να έχουν τροποποιηθεί τα τελευταία χρόνια, αν εξαιρέσει κανείς τα συντάγματα που προέκυψαν μετά την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης στις χώρες της ανατολικής Ευρώπης. Όμως, όπως έχει ήδη αναλυθεί στις προηγούμενες ενότητες, η αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αποτελεί καίριο ζήτημα στις ΗΠΑ, ιδίως μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα του 2001, αν και το σύνταγμά τους κάνει μόνο έμμεση αναφορά στο θεσμό.

Η Ελλάδα διανύει μια μακρόχρονη περίοδο πολιτειακής σταθερότητας από την κατάρρευση της δικτατορίας και την μεταπολίτευση του 1974, ενώ, δίχως να παραβλέπεται ότι το φαινόμενο της τρομοκρατίας είναι παγκόσμιο, δεν αντιμετωπίζει

¹⁹² Εξαίρεση η μελέτη της P. Foundethakis, “State of Emergency in Democracy: the Case of Greece”, *Revue Hellénique de Droit International* 1/2004, σ. 85-101.

προβλήματα διεθνούς τρομοκρατίας που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ανάγκη χρήσης εξαιρετικών μέτρων για την αντιμετώπισή της. Σε ότι αφορά την εσωτερική τρομοκρατία, η οποία ταλάνισε τη χώρα μας επί πολλές δεκαετίες, έχει, εν όλω ή εν μέρει, αντιμετωπιστεί, αν και ακόμα και την περίοδο που υπήρχε δε θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη χρήση του δικαίου της ανάγκης. Αυτό ίσως δίνει το περιθώριο εφησυχασμού και αδιαφορίας για το θεσμό της κατάστασης πολιορκίας και τη σημερινή του λειτουργία αλλά, ίσως, δίνει και τη δυνατότητα θέσπισης ενός πλαισίου αντιμετώπισης κρίσεων υπό συνθήκες ωριμότητας και όχι πανικού ή σκοπιμότητας.

Η άποψη που απορρίπτει τον θεσμό της κατάστασης πολιορκίας έχει πολλά επιχειρήματα υπέρ της, ιδίως αν συλλογιστεί κανείς τις τραυματικές εμπειρίες του παρελθόντος. Αν, όμως, ο θεσμός τεθεί σε νέες βάσεις, ίσως πάψει να δημιουργεί φόβους ότι μπορεί να λειτουργήσει ως πρόσχημα για όσους θέλουν να πετύχουν σκοπούς διάφορους και αντίθετους από αυτούς της θέσπισής του και ίσως αποκτήσει το πραγματικό του νόημα αποτελώντας το τελευταίο όπλο της έννομης τάξης για τη σωτηρία της, προβλέποντας, σε συνθήκες εξαιρετικής κρίσης, τη δυνατότητα αναστολής ορισμένων ελευθεριών αλλά, κυρίως, διασφαλίζοντας το απαραβίαστο κάποιων δικαιωμάτων. Στις παραγράφους που ακολουθούν αναλύεται η ιστορία του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας στην Ελλάδα, η οποία συνταυτίζεται στο μεγαλύτερο μέρος της με μια περίοδο πολιτικών ταραχών, αστάθειας και δημοκρατικού ελλείμματος.

4.1. Ο θεσμός την περίοδο 1911 έως την περίοδο της Κατοχής

4.1.1. Η κατάσταση πολιορκίας υπό το Σύνταγμα του 1911

4.1.1.1. Η εμφάνιση του θεσμού

Η εμφάνιση του θεσμού στα ελληνικά συντάγματα έγινε κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1864, το 1911. Νωρίτερα ο θεσμός είχε κάνει την εμφάνισή του σε επίπεδο κοινού νόμου κατά τη διάρκεια της βασιλείας του Όθωνα με το νόμο της 5/17 Σεπτεμβρίου 1833 «περί εκτάκτου στρατιωτικής δίκης», ο οποίος είχε χρησιμοποιηθεί ελάχιστες φορές και προέβλεπε τη σύσταση εκτάκτων στρατοδικείων.¹⁹³ Η εμφάνιση του θεσμού το 1911, έγινε με το βλέμμα στραμμένο στην επικείμενη πολεμική αναμέτρηση για την απελευθέρωση της Μακεδονίας,

¹⁹³ Νίκος Αλιβιζάτος, Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, Όψεις της ελληνικής εμπειρίας, Θεμέλιο, Αθήνα (1986), σελ.38.

γεγονός που απαιτούσε την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους¹⁹⁴.

Στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1911 η κατάσταση πολιορκίας περιλαμβανόταν στο κεφάλαιο «περί δικαστικής εξουσίας» και συγκεκριμένα στο άρθρο 91, το οποίο προέβλεπε τη δυνατότητα χρήσης του μέτρου μόνο σε περίπτωση πολέμου και γενικής επιστράτευσης για λόγους εθνικής ασφάλειας. Το 1911 ήδη στα περισσότερα ευρωπαϊκά συντάγματα υπήρχαν διατάξεις για την αντιμετώπιση κρίσεων. Πρότυπο για τον Έλληνα αναθεωρητικό νομοθέτη ήταν η γαλλική νομοθεσία.

Η κυβέρνηση Βενιζέλου προωθούσε τη θέσπιση δυνατότητας αναστολής ορισμένων ατομικών ελευθεριών και τη λειτουργία έκτακτων στρατοδικείων είτε σε περίπτωση πολέμου είτε σε περίπτωση γενικής επιστράτευσης, υπήρχαν όμως πολλοί βουλευτές οι οποίοι δεν συντάσσονταν με τη δυνατότητα κήρυξης κατάστασης πολιορκίας σε περίπτωση γενικής επιστράτευσης, θεωρώντας την υιοθέτηση μιας τέτοιας διάταξης ως ασαφή και δεκτική παραβιάσεων.¹⁹⁵ Για την άμβλυνση των ανησυχιών των διαφωνούντων με τη σχετική τροπολογία της κυβέρνησης Βενιζέλου, ο τελευταίος διαβεβαίωσε το σώμα ότι σε καμία περίπτωση η κατάσταση πολιορκίας δε θα χρησιμοποιείτο για την αντιμετώπιση εσωτερικών κινδύνων.¹⁹⁶

Μπορούμε, λοιπόν, από τα ανωτέρω βασίμως να υποθέσουμε ότι πολλά μέλη της αναθεωρητικής Βουλής από την οποία προέκυψε το αναθεωρημένο σύνταγμα του 1911, είχαν ήδη από τότε αντιληφθεί τους κινδύνους που μπορούσαν να προκύψουν από τη λανθασμένη εφαρμογή των διατάξεων για την κατάσταση πολιορκίας και από τη χρήση τους για σκοπό διάφορο από αυτόν που προκάλεσε τη θέσπισή τους. Αυτός ήταν ο λόγος που, από αυτούς που εκφραζόντουσαν αυτές οι ανησυχίες, υπήρξε προσπάθεια σαφούς οριοθέτησης του κανονιστικού περιεχομένου των σχετικών διατάξεων και διασφάλισης της μη εφαρμογής τους για την αντιμετώπιση εσωτερικών κινδύνων. Ακόμη, το σύνολο σχεδόν των μελών του κοινοβουλίου είχε τη άποψη ότι η Βουλή πρέπει να έχει έναν πρωταγωνιστικό ρόλο τόσο κατά την κήρυξη όσο και κατά την εφαρμογή της κατάστασης πολιορκίας.¹⁹⁷

Μετά από πολλές διαβουλεύσεις που σχετίζονταν με τα ανωτέρω ζητήματα η τελική διατύπωση του άρθρου 91 στο σύνταγμα του 1864/1911 ήταν η εξής: «Δικαστικά επιτροπαί και έκτακτα δικαστήρια υφ'οιοδήποτε όνομα δεν επιτρέπεται να συστηθώσιν. Ειδικός νόμος θέλει κανονίση, δια την περίπτωσιν εμπολέμου καταστάσεως ή γενικής, ένεκα εξωτερικών κινδύνων επιστρατεύσεως, τα της προσωρινής εν όλω ή εν μέρει, αναστολής της ισχύος των διατάξεων των άρθρων 5,6,10,11,12,14,20 και 95 του Συντάγματος, τα της κηρύξεως της καταστάσεως

¹⁹⁴ Κώστας Χρυσόγονος, «Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος», Δίκαιο και Πολιτική 13-14 (1986), σελ. 287.

¹⁹⁵ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.41.

¹⁹⁶ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.43.

¹⁹⁷ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.53-54.

πολιορκίας και τα της συστάσεως και λειτουργίας εξαιρετικών δικαστηρίων. Ο νόμος ούτος δεν δύναται να μεταρρυθμισθή κατά το διάστημα των εργασιών της προς εφαρμογής τούτου συγκαλουμένης Βουλής. Τίθεται δε κατά πάσας ή τίνας μόνον αυτού διατάξεις εις εφαρμογήν καθ'όλην την Επικράτειαν ή μέρος αυτής δια βασιλικού διατάγματος, αδεία Βουλής εκδιδομένου. Εν απουσία της Βουλής ο νόμος δύναται να τεθή εις εφαρμογήν και άνευ αδείας αυτής δια βασιλικού διατάγματος, προσυπογεγραμμένου υφ'ολοκήρου του Υπουργικού Συμβουλίου. Δια του αυτού βασιλικού διατάγματος και επί ποινή ακυρότητος αυτού συγκαλείται η Βουλή εντός πέντε ημερών, και αν έτι έληξεν η περίοδος αυτής ή διελύθη, όπως δια πράξεως αυτής αποφασίση την διατήρησιν ή άρσιν των ορισμών του βασιλικού διατάγματος. Η βουλευτική ασυλία του άρθρου 63 ισχύει από της δημοσιεύσεως του βασιλικού διατάγματος.

Η ισχύς των ανωτέρω βασιλικών διαταγμάτων, προκειμένου μεν περί πολέμου, δεν επεκτείνεται πέραν της λήξεως αυτού, προκειμένου δε περί επιστρατεύσεως αίρεται αυτοδικαίως μετά δίμηνον, εάν εν τω μεταξύ δεν παραταθή η ισχύς αυτών αδεία πάλιν της Βουλής ».

Τα άρθρα που μπορούσαν να ανασταλούν αναφέρονταν στην προσωπική ασφάλεια (άρθρο 5), στο ευνοϊκό καθεστώς για τους πολιτικούς εγκληματίες (άρθρο 6), στην ελευθερία του συνέρχεσθαι (άρθρο 10), του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 11), στο άσυλο της κατοικίας (άρθρο 12), στην ελευθερία του τύπου (άρθρο 14), στο απόρρητο της ανταπόκρισης (άρθρο 20) και στην αρμοδιότητα των ορκωτών δικαστηρίων για την εκδίκηση πολιτικών εγκλημάτων (άρθρο 95). Η χρήση της φράσης «εμπόλεμη κατάσταση» προσέδιδε ευρύτερο περιεχόμενο στη διάταξη σε σχέση με τη λέξη «πόλεμος», σύμφωνα με την άποψη του Ε. Βενιζέλου. Η διάταξη αυτή αποτέλεσε τα επόμενα χρόνια αντικείμενο διασταλτικής ερμηνείας¹⁹⁸.

Μελετώντας την ανωτέρω συνταγματική διάταξη διαπιστώνουμε τη σημαντική θέση που επιφυλάσσεται, κατά την επιβολή και εφαρμογή του μέτρου, στη Βουλή. Έτσι για την επιβολή του απαραίτητη ήταν η άδεια της Βουλής, ενώ αν απουσίαζε έπρεπε να συγκληθεί σε έκτακτη σύνοδο, μέσα σε πέντε ημέρες από την επιβολή της κατάστασης πολιορκίας, ακόμα και αν είχε λήξει η θητεία της ή αν είχε διαλυθεί, ώστε να την επικυρώσει ή να την άρει. Κατά την εφαρμογή του μέτρου η ασυλία των βουλευτών μπορούσε να αρθεί μόνο με άδεια της Βουλής, ενώ η τελευταία συνέχιζε να ασκεί της αρμοδιότητές της και να ελέγχει την κυβέρνηση. Επίσης, η Βουλή ήταν αρμόδια να αποφασίσει για την παράταση ή άρση του μέτρου.

Στις 6 Οκτωβρίου 1912, δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο νόμος ΔΞΘ' «περί καταστάσεως πολιορκίας» με σκοπό να τεθεί άμεσα σε εφαρμογή για την αντιμετώπιση των εξαιρετικών καταστάσεων που θα προέκυπταν στη διάρκεια των Βαλκανικών πολέμων. Έτσι, στις 8 Οκτωβρίου 1912, επιβλήθηκε

¹⁹⁸ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.43 υποσημ.12.

κατάσταση πολιορκίας η οποία διατηρήθηκε σε ισχύ ως το Νοέμβριο του 1913¹⁹⁹. Πρέπει να καταγραφεί ότι στην εισηγητική έκθεση του νόμου ΔΞΘ' για μια ακόμη φορά επισημαίνεται ότι, σε αντίθεση με νομοθεσίες άλλων χωρών, ο ελληνικός νόμος για την κατάσταση πολιορκίας μπορούσε να εφαρμοστεί μόνο για την αντιμετώπιση εξωτερικών κινδύνων και όχι για εσωτερικές αναταραχές²⁰⁰. Συνεπώς, και κατά την ψήφιση του εκτελεστικού του συντάγματος νόμου για την κατάσταση της πολιορκίας ήταν φανερή η προσπάθεια περιχαράκωσης των έκτακτων διατάξεων για την αποφυγή καταχρήσεων.

4.1.1.2. Ο νόμος ΔΞΘ'/1912

Το άρθρο 91 του συντάγματος του 1864/1911 προέβλεπε τη θέσπιση ειδικού νόμου που θα εξειδίκευε τα σχετικά με την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας. Έτσι, θεσπίστηκε ο νόμος ΔΞΘ'/1912, για τον οποίο είναι σκόπιμο να γίνει μια ειδική αναφορά. Στα πρώτα άρθρα του νόμου επαναλαμβάνεται και εξειδικεύεται η συνταγματική διάταξη. Το άρθρο 4 του νόμου αναφέρει τη σημαντικότερη συνέπεια της κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, τη μεταβίβαση όλων των εξουσιών που σχετίζονται με την τήρηση της τάξης και την αστυνόμευση από τις πολιτικές στις στρατιωτικές αρχές.²⁰¹ Η μεταβίβαση αυτή γινόταν αυτοδικαίως, αμέσως μετά τη δημοσίευση του σχετικού διατάγματος, χωρίς να απαιτείται κάποια άλλη διατύπωση²⁰². Το άρθρο 9 απαριθμεί ενδεικτικά κάποια δικαιώματα που είχε η στρατιωτική αρχή, ενώ το άρθρο 10 αναφέρει τις συνέπειες της απείθειας στις διαταγές της.

Σύμφωνα με το άρθρο 5, τα στρατιωτικά δικαστήρια αναλάμβαναν την εκδίκαση των αδικημάτων τα οποία στρεφόντουσαν κατά της ασφάλειας του κράτους, του πολιτεύματος, της δημόσιας τάξης και της ειρήνης, ανεξάρτητα από την ιδιότητα των αυτουργών και των συνεργών. Ακόμη, στα ίδια δικαστήρια υπαγόντουσαν και οι εκκρεμείς δίκες, εκτός αν οριζόταν διαφορετικά από το βασιλικό διάταγμα. Τέλος, στα ίδια δικαστήρια υπαγόντουσαν και κοινά αδικήματα κατά προσώπων και περιουσιών, αν το έκρινε σκόπιμο η στρατιωτική δικαστική αρχή για την τήρηση της ασφάλειας και της δημόσιας τάξης. Τα εξαιρετικά δικαστήρια που

¹⁹⁹ Β.Δ. 8/16 Νοεμβρίου 1913 «περί περιορισμού της δικαιοδοσίας των στρατιωτικών δικαστηρίων».

²⁰⁰ Αλιβιζάτος., ό.π.,(υποσ. 193), σελ.43-44.

²⁰¹ Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 4 του ν.ΔΞΘ'/1912 αναφέρει: «Από της δημοσίευσής του περί κηρύξεως εις κατάσταση πολιορκίας Β.Διατάγματος πάσαι αι εξουσίαι των πολιτικών αρχών, αι αναγόμεναι εις την τήρησιν της τάξεως και την αστυνομίαν μεταβαίνουν εις την στρατιωτικήν αρχήν. Αι πολιτικάί αρχαί εξακολουθούσιν εν τούτοις την άσκησιν των εξουσιών εκείνων, αίτινες δεν απεσπάθησαν υπό της στρατιωτικής, εν αις και της δικαστικής αστυνομίας, επί των μη υπαχθέντων εις την στρατιωτικήν δικαιοδοσίαν αδικημάτων.».

²⁰² Ισμήνη Κριάρη, Οι συνταγματικοί θεσμοί αντιμετώπισης κρατικών κρίσεων στην Ελλάδα και την αλλοδαπή, Διδ. Διατριβή, Πάντειος ΑΣΠΕ (1985), σελ.161.

προέβλεπε το Σύνταγμα του 1864/1911 ήταν τα έκτακτα στρατοδικεία,²⁰³ τη σύσταση των οποίων προέβλεπε το άρθρο 6 στις περιοχές όπου δεν υπήρχαν στρατιωτικά δικαστήρια.

Σύμφωνα με το άρθρο 12, η κατάσταση πολιορκίας αιρόταν είτε με βάση την ημερομηνία που όριζε το βασιλικό διάταγμα που την κήρυσσε, το οποίο έπρεπε να κινείται εντός των συνταγματικών χρονικών ορίων, είτε με νέο βασιλικό διάταγμα. Ακόμα, αν στο τελευταίο δεν οριζόταν διαφορετικά, τα στρατοδικεία διατηρούσαν την αρμοδιότητα εκδίκασης των εκκρεμών υποθέσεων.

Ο νόμος ΔΞΘ²⁰⁴ συνέχισε να ισχύει για πολλές δεκαετίες έχοντας υποστεί κάποιες επιμέρους τροποποιήσεις. Το 1962 εκδόθηκε ένα διάταγμα²⁰⁴ που τον τροποποιούσε ώστε να είναι σύμφωνος με το σύνταγμα του 1952. Έτσι εντάχθηκαν στα άρθρα 1 και 2 του νόμου οι νέες προϋποθέσεις για κήρυξη κατάστασης πολιορκίας τις οποίες ανέφερε το άρθρο 91 του νέου συντάγματος.²⁰⁵

4.1.1.3. Η εφαρμογή του θεσμού στην πράξη

Πέρα από τις δύο πρώτες περιπτώσεις εφαρμογής της κατάστασης πολιορκίας, κατά τους βαλκανικούς πολέμους και κατά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο, τις υπόλοιπες φορές η χρήση της έγινε για εσωτερικούς λόγους παρά την αντίθετη συνταγματική πρόβλεψη. Στις δύο περιπτώσεις μπορεί να προστεθεί και η χρήση του θεσμού εξαιτίας της μικρασιατικής εκστρατείας. Από το 1922 έχουμε συχνή χρήση το θεσμού, όχι για εξωτερικούς λόγους, και με εξαφάνιση του ρόλου της Βουλής.

Πιο αναλυτικά, μετά τη θέσπισή της, η κατάσταση πολιορκίας κηρύχθηκε αρκετές φορές. Το 1917, μετά την εμπλοκή της Ελλάδας στον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο είχαμε την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας αρχικά στην Αθήνα και λίγο αργότερα και στην υπόλοιπη χώρα.²⁰⁶ Παρά το τέλος του πολέμου, η άρση της καθυστέρουσε να γίνει, με αποτέλεσμα την ύπαρξη πολλών αντιδράσεων από βουλευτές της αντιπολίτευσης που θεωρούσαν αδικαιολόγητη τη διατήρησή της παρά τη λήξη της εμπόλεμης κατάστασης. Η απάντηση του πρωθυπουργού Βενιζέλου ήταν ότι η διατήρηση του στρατιωτικού νόμου ήταν απαραίτητη για να μη διαταραχθεί η εσωτερική τάξη από τυχόν φιλοκωνσταντινικά κινήματα ή εξεγέρσεις.²⁰⁷ Ήδη, λοιπόν, συναντούμε από νωρίς την αντίληψη του Βενιζέλου για το θεσμό της κατάστασης πολιορκίας, σύμφωνα με την οποία ο θεσμός μπορεί να χρησιμοποιείται ως εργαλείο για την αντιμετώπιση και εσωτερικών προβλημάτων. Η αντίληψή του

²⁰³ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.161.

²⁰⁴ Ν.Δ. 4234 της 23-30/7/1962.

²⁰⁵ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.228.

²⁰⁶ Πρβλ. Β.Δ. 20^{ης} Ιουλίου 1917, Β.Δ.19^{ης} και 26^{ης} Αυγούστου 1917, Β.Δ. 11^{ης} και 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1917 και Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 44.

²⁰⁷ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.171-172.

αυτή, η οποία εκδηλώθηκε εντονότερα την επόμενη δεκαετία, δεν έβρισκε έρεισμα στο νόμο και το σύνταγμα και ουσιαστικά αποτελούσε κατάχρηση του θεσμού. Η τακτική αυτή, όπως θα δούμε, τα επόμενα χρόνια μετασχηματίστηκε σε εξωσυνταγματική πρακτική έχοντας συχνά δυσάρεστες συνέπειες για τον τόπο. Τελικά, το 1920 είχαμε της άρση της κατάστασης πολιορκίας,²⁰⁸ η οποία κηρύχθηκε ξανά σε πολλούς νομούς της χώρας λόγω της μικρασιατικής εκστρατείας.²⁰⁹ Μετά το τέλος των πολεμικών συρράξεων, και ειδικότερα την περίοδο από το 1922 έως το 1940, αντί για ομαλοποίηση της πολιτικής ζωής έχουμε την κήρυξη καταστάσεων πολιορκίας συχνά και για λόγους εντελώς άσχετους με εξωτερικούς κινδύνους. Σε όλες τις περιπτώσεις η χρήση του θεσμού συνδέθηκε με την πλήρη έλλειψη συμμετοχής της λαϊκής αντιπροσωπείας, είτε διότι δεν υπήρχε καθόλου είτε διότι δεν ζητήθηκε η έγκρισή της.²¹⁰

Το Σεπτέμβριο του 1922, αμέσως μετά τη μικρασιατική καταστροφή, σημειώθηκε εξέγερση υπό τον Ν. Πλαστήρα. Η «Επαναστατική Επιτροπή» που είχε καταλάβει την εξουσία κήρυξε για πρώτη φορά την κατάσταση πολιορκίας σε όλη τη χώρα για λόγους εσωτερικής κυρίως σκοπιμότητας²¹¹ αν και επικαλέστηκε την υφιστάμενη εμπόλεμη κατάσταση.²¹² Από αυτό το χρονικό σημείο και μετά υπάρχει μια συνεχής χρήση της κατάστασης πολιορκίας ως μέσου παραμονής στην εξουσία και εξόντωσης των πολιτικών αντιπάλων. Για να κατανοηθεί η χρήση στην οποία περιέπεσε ο θεσμός θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των καταστάσεων πολιορκίας που κηρύχθηκαν τα αμέσως επόμενα χρόνια καθώς και των λόγων για τους οποίους αυτές επιβλήθηκαν.

Η κατάσταση πολιορκίας που επιβλήθηκε το Σεπτέμβριο του 1922 άρθηκε στις 18 Οκτωβρίου 1923 για να κηρυχθεί ξανά μόλις τέσσερις ημέρες αργότερα, στις 22 Οκτωβρίου 1923. Και στις δύο περιπτώσεις ο λόγος επιβολής τους ήταν η απόκρουση των «φιλοβασιλικών». Η κυβέρνηση Γονατά το 1923 χρησιμοποίησε το θεσμό της κατάστασης πολιορκίας αρχικά για να καταπνίξει εργατικές κινητοποιήσεις και απεργίες και λίγο αργότερα για να φιμώσει φιλοβασιλικές εφημερίδες. Στη δεύτερη περίπτωση μάλιστα προχώρησε και σε τροποποίηση του νόμου ΔΞΘ', παρά το γεγονός ότι το σύνταγμα απαγόρευε την τροποποίηση του συγκεκριμένου νόμου κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του.²¹³

Το 1924 διατυπώθηκε εμμέσως με ψήφισμα η δυνατότητα προσφυγής στις διατάξεις για την κατάσταση πολιορκίας (και ειδικότερα στο νόμο ΔΞΘ') και για λόγους εσωτερικής τάξης. Το ψήφισμα αυτό, που υιοθετήθηκε στις 25 Μαρτίου 1924 από τη Δ' Συντακτική Βουλή, όριζε ότι κατά τη διάρκεια «της προσεχούς διακοπής

²⁰⁸ Β.Δ. 11^{ης} Σεπτεμβρίου 1920.

²⁰⁹ Β.Δ. 6^{ης} Ιουνίου 1921.

²¹⁰ Χρυσόγονος, ό.π., (υποσ.194), σελ.288.

²¹¹ Αλιβιζάτος, ό.π., (υποσ. 193), σελ.44 και Β.Δ. 28^{ης} Σεπτεμβρίου 1922.

²¹² Κριάρη, ό.π., (υποσ. 202), σελ.179.

²¹³ Αλιβιζάτος, ό.π., (υποσ. 193), σελ.45.

των εργασιών» της Συνέλευσης, σε περίπτωση «εξαιρετικής ανάγκης δια λόγους αμύνης της χώρας και δημοσίας ασφαλείας» θα μπορούσε να επιβληθεί ο νόμος του 1912 «περί καταστάσεως πολιορκίας» με διάταγμα που θα υπέγραφαν όλα τα μέλη της κυβέρνησης²¹⁴. Το διάταγμα αυτό θα μπορούσε να παραμείνει σε ισχύ ως τη σύγκληση της Συντακτικής Βουλής η οποία, από τη μεριά της, θα μπορούσε να αποφασίσει για τη διατήρηση ή την άρση της κατάστασης πολιορκίας. Σε εφαρμογή του ψηφίσματος επιβλήθηκε σε κάποιες περιοχές ο νόμος ΔΞΘ, ενώ αυτή η επιβολή επικυρώθηκε αργότερα και από τη Συντακτική Βουλή.²¹⁵

Επόμενος σταθμός, στην απαρίθμηση των καταστάσεων πολιορκίας, είναι το 1925 όταν ο στρατηγός Πάγκαλος την κήρυξε²¹⁶ μετά από το στρατιωτικό κίνημα που οργάνωσε για να εγκαθιδρύσει δικτατορία. Η κήρυξη ήταν παράνομη, διότι δεν υπογράφηκε από τη νόμιμη κυβέρνηση αλλά από τους ανατροπείς της.²¹⁷ Ο Πάγκαλος έκανε διαρκή χρήση του θεσμού στην προσπάθεια να εδραιώσει το καθεστώς του.²¹⁸ Δείγμα της τακτικής του καθεστώτος ήταν η πρόβλεψη ότι το αδίκημα της ζωοκλοπής υπαγόταν στην αρμοδιότητα του στρατοδικείου²¹⁹. Στις 26 Αυγούστου 1926, μετά από την ανατροπή της δικτατορίας Πάγκαλου, σχηματίζεται κυβέρνηση υπό τον στρατηγό Κονδύλη ενώ, ένα μήνα αργότερα άρθηκε ο στρατιωτικός νόμος.²²⁰

Εξετάζοντας την περίοδο από το 1912 ως το 1927, διαπιστώνουμε πως ο θεσμός αυτός δεν κατάφερε τις περισσότερες φορές να εφαρμοστεί δίχως να παραβιαστούν οι συνταγματικές προϋποθέσεις εφαρμογής του. Παρά την προσπάθεια, λοιπόν, του αναθεωρητικού νομοθέτη του 1911 καθώς και των συντακτών του νόμου ΔΞΘ', οι φόβοι τους επιβεβαιώθηκαν και είτε χρησιμοποιήθηκε για σκοπούς αλλότριους από αυτούς της θέσπισής του (χρήση του θεσμού για εσωτερικούς λόγους) είτε υπήρξε παραβίαση των διαδικαστικών προϋποθέσεων για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας. Αν και αρχικά επιδεικνυόταν σεβασμός της συνταγματικής διάταξης σχετικά με την απαιτούμενη άδεια για κήρυξη στρατιωτικού νόμου, σύντομα άρχισε να εμφανίζεται μια σταδιακή απογύμνωση της Βουλής από τις αρμοδιότητές της με επίκληση διαφόρων λόγων και με αποτέλεσμα την εξωσυνταγματική ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας. Η γιγάντωση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας συνδέεται και με το φαινόμενο της έκδοσης από αυτήν αναγκαστικών διαταγμάτων, χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση, καθώς και με την έκδοση νομοθετικών κειμένων με βάση εξαιρετικά ευρείες

²¹⁴ Ψήφισμα της 25^{ης} Μαρτίου 1924 «περί εκδόσεως νομοθετικών διαταγμάτων κατά τη διακοπή των εργασιών της Δ' Συντακτικής Συνελεύσεως».

²¹⁵ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.46, υποσημ.20.

²¹⁶ Νομοθετικό Διάταγμα 5^{ης} Οκτωβρίου 1925 «περί επεκτάσεως της εφαρμογής του ν. ΔΞΘ' εν οίς μέρεσιν υφίσταται αύτη αναστελλομένης της ισχύος του άρθρου 16 του Συντάγματος».

²¹⁷ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.289, υποσημ.5.

²¹⁸ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.46.

²¹⁹ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.192.

²²⁰ Π.Δ.της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 1926.

νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις, που επέτρεπαν στις εκάστοτε κυβερνήσεις να νομοθετούν χωρίς κανένα περιορισμό σε όλους τους τομείς.²²¹

4.1.2. Ο θεσμός υπό το Σύνταγμα του 1927

4.1.2.1. Η συνταγματική πρόβλεψη

Το 1927 τίθεται σε ισχύ το Σύνταγμα της δεύτερης ελληνικής δημοκρατίας, το οποίο όμως δεν τροποποίησε τις διατάξεις του συντάγματος του 1864/1911 για την κατάσταση πολιορκίας, παρά την αρνητική εμπειρία των προηγούμενων ετών, και ιδίως την εμπειρία από το 1922 και μετά. Έτσι στο νέο σύνταγμα έχουμε τις ίδιες διατάξεις για την αντιμετώπιση κρίσεων, οι οποίες ενταχθήκαν στο άρθρο 97.²²² Το νέο άρθρο παρουσίαζε μόνο δύο διαφορές σε σχέση με το άρθρο 91 του συντάγματος 1864/1911. Πρώτη διαφορά ήταν η έκδοση του διατάγματος για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας μετά από άδεια όχι μόνο της Βουλής αλλά και του νέου αντιπροσωπευτικού οργάνου, της Γερουσίας. Αν παρουσιαζόταν διαφωνία μεταξύ των δύο αυτών νομοθετικών οργάνων, τότε θα συνέρχονταν σε κοινή συνεδρία και θα αποφάσιζαν. Ακόμα, αν το διάταγμα εκδιδόταν σε περίοδο απουσίας των δύο βουλών, τότε θα απαιτούταν πράξη και των δύο για τη διατήρηση ή την άρση του. Η δεύτερη καινοτομία του νέου άρθρου αναφερόταν στην τελευταία παράγραφό του, η οποία όριζε τα εξής: «Ουδέποτε τα τελεσθέντα αδικήματα προ της δημοσιεύσεως του Διατάγματος, δια του οποίου τίθεται εις εφαρμογήν ο στρατιωτικός νόμος, δύνανται

²²¹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.55.

²²² Άρθρο 97- Δικαστικά επιτροπαί και έκτακτα δικαστήρια, υφ'οιοδήποτε όνομα, δεν επιτρέπεται να συσταθούν.

Ειδικός νόμος θέλει κανονίσει δια την περίπτωσιν εμπολέμου καταστάσεως ή γενικής ένεκεν εξωτερικών κινδύνων επιστρατεύσεως, τα της προσωρινής εν όλω ή εν μέρει αναστολής ισχύος των διατάξεων των άρθρων 11,12,13,14,15,16,18,και 100, τα της κηρύξεως της καταστάσεως πολιορκίας και τα της συστάσεως και λειτουργίας εξαιρετικών δικαστηρίων.

Ο νόμος ούτος δεν δύναται να μεταρρυθμισθή κατά το διάστημα των εργασιών της προς εφαρμογήν τούτου συγκαλουμένης Βουλής. Τίθεται δε κατά πάσας ή τίνας μόνον διατάξεις αυτού εις εφαρμογήν, καθ'όλην την Επικράτειαν ή μέρος αυτής, δια Διατάγματος αδείας της Βουλής και της Γερουσίας εκδιδομένου. Εν περιπτώσει διαφωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών Σωμάτων, συνέρχονται ταύτα εις κοινήν συνεδρίαν και αποφασίζουν.

Εν απουσία των Βουλών, ο νόμος δύναται να τεθή εις εφαρμογήν και άνευ αδείας, δια Διατάγματος, προσυπογεγραμμένου υφ'ολοκλήρου του Υπουργικού Συμβουλίου. Δια του αυτού Διατάγματος και επί ποινή ακυρότητας αυτού συγκαλούνται αι Βουλαί εντός πέντε ημερών, και αν έτι έληξεν η περίοδος της Βουλής ή διελύθη αύτη, όπως δια πράξεως αυτών αποφασίσουν την διατήρησιν ή άρσιν των ορισμών του Διατάγματος. Η βουλευτική ασυλία του άρθρου 56 ισχύει από της Δημοσιεύσεως του Διατάγματος τούτου.

Η ισχύς των ανωτέρω Διαταγμάτων, προκειμένου μεν περί πολέμου, δεν επεκτείνεται πέραν της λήξεως αυτού, προκειμένου δε περί επιστρατεύσεως, αίρεται αυτοδικαίως μετά δίμηνον ,εάν εν τω μεταξύ δεν παραταθή η ισχύς αυτών αδείας πάλιν των Βουλών.

Ουδέποτε τα τελεσθέντα αδικήματα προ της δημοσιεύσεως του Διατάγματος, δια του οποίου τίθεται εις εφαρμογήν ο στρατιωτικός νόμος, δύνανται να υπαχθούν εις την αρμοδιότητα των συνιστωμένων εξαιρετικών δικαστηρίων.

να υπαχθούν εις την αρμοδιότητα των συνιστωμένων εξαιρετικών δικαστηρίων». Η εισαγωγή αυτής της διάταξης ήταν αποτέλεσμα της καταχρηστικής εφαρμογής του νόμου κατά την περίοδο 1917-1922.

Η διατήρηση των βασικών διατάξεων απαράλλακτων ήταν αποτέλεσμα μιας λογικής που θεωρούσε ότι η κατάχρηση του θεσμού ήταν φαινόμενο εξωνομικό και παροδικό μιας πολιτικής περιόδου, η οποία είχε παρέλθει και κατ' αποτέλεσμα ο θεσμός θα μπορούσε πλέον να λειτουργήσει όποτε πραγματικά ήταν ανάγκη, δίχως παρεκτροπές. Ο Ε. Βενιζέλος, ο οποίος κατά την κατάρτιση του συντάγματος είχε αποσυρθεί από την πολιτική ζωή του τόπου, όταν επανήλθε, αντιτάχθηκε στη λογική του νέου συντάγματος το οποίο πίστευε ότι διατηρούσε αποδυναμωμένη την εκτελεστική εξουσία. Σύμφωνα με την άποψή του, σημαντικός παράγοντας για να μπορέσει το κράτος να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα και να σταθεί ικανό να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που υπήρχαν ήταν η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας.²²³

4.1.2.2. Η διαφοροποιημένη στάση του Βενιζέλου σχετικά με την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων

Το Μάιο του 1932, ο Βενιζέλος ανήγγειλε την πρόθεσή του να αναθεωρήσει το Σύνταγμα του 1927 και να προσδώσει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εξαιρετικές αρμοδιότητες για την αντιμετώπιση κρίσεων κατά το πρότυπο του συντάγματος της Βαϊμάρης.²²⁴ Επειδή όμως, λόγω των πολιτικών περιστάσεων, μια αναθεώρηση ίσως να μην ήταν άμεσα εφικτή, εκφώνησε στις 21 Μαΐου 1932 μία ομιλία στη Βουλή,²²⁵ στην οποία πρότεινε μια διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων που αναφέρονται στο θεσμό της κατάστασης πολιορκίας. Ειδικότερα, ανέφερε ότι, παρά την πρόβλεψη του συνταγματικού νομοθέτη ότι η κατάσταση ανάγκης κηρύσσεται σε περίπτωση γενικής επιστράτευσης για εξωτερικούς λόγους, σε ό,τι αφορά την πρόβλεψη ότι κήρυξη μπορεί να γίνει και σε περίπτωση πολέμου το Σύνταγμα δεν θέτει τον περιορισμό ότι και ο πόλεμος πρέπει να είναι εξωτερικός, άρα αφήνει περιθώριο χρήσης της διάταξης και σε περίπτωση εμφυλίου πολέμου.

Η συλλογιστική αυτή του Ε. Βενιζέλου υιοθετούσε τη δυνατότητα κήρυξης της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας ένεκα και εσωτερικών ταραχών. Η ερμηνεία αυτή που έδινε στο θεσμό ήταν εκ διαμέτρου αντίθετη από τις απόψεις που είχε υποστηρίξει το 1911, κατά την εισαγωγή του θεσμού στο ελληνικό σύνταγμα. Ακόμα η ερμηνεία του παρότρυνε τη συνέχιση της χρήσης του θεσμού με τον ίδιο τρόπο που χρησιμοποιήθηκε κατά το 1922 έως 1926, παρά το γεγονός ότι κάτι τέτοιο αποτελούσε διαστρέβλωση του θεσμού. Οι απόψεις του Βενιζέλου συνέβαλαν στη

²²³ Αλιβιζάτος, ό.π., (υποσ. 193), σελ. 48.

²²⁴ Αλιβιζάτος, ό.π., (υποσ. 193), σελ. 49 και σελ. 58 επ.

²²⁵ Αλιβιζάτος, ό.π., (υποσ. 193), σελ. 49-50.

δημιουργία ενός προηγούμενου που δεχόταν τη χρήση του θεσμού με τρόπο πιο ευρύ από αυτόν που δεχόταν το σύνταγμα κι αντίθετο στη θέληση των συντακτών του. Με άλλα λόγια, ο Βενιζέλος ενθάρρυνε τη συνέχιση μιας εξωσυνταγματικής εκδοχής του θεσμού. Το σχέδιο αναθεώρησης του συντάγματος από την κυβέρνηση Βενιζέλου εγκαταλείφθηκε μετά τη ήττα της στις εκλογικές αναμετρήσεις του 1932 και 1933.

4.1.2.3. Η κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας από τον Τσαλδάρη

Την 1^η Μαρτίου του 1935 ο Π. Τσαλδάρης κήρυξε κατάσταση πολιορκίας όχι για εξωτερικούς λόγους αλλά για την επιβολή της δημόσιας τάξης και την εκκαθάριση των κρατικών μηχανισμών από βενιζελικούς.²²⁶ Ο Βενιζέλος, ο οποίος είδε τους πολιτικούς του αντιπάλους να χρησιμοποιούν εναντίον του ένα μέτρο που ο ίδιος συνέβαλε στη καθιέρωσή του με το λόγο που είχε εκφράσει στη Βουλή το 1932, το κατήγγειλε ως αντισυνταγματικό. Ο Ν. Αλιβιζάτος σχολιάζοντας τη στάση του Βενιζέλου αναφέρει ότι «..στη δημοκρατία είναι δύσκολο να διακρίνει κανείς μια “καλή” από μία “κακή” εφαρμογή ενός αυθαίρετου μέτρου και ότι, από τη στιγμή που ένα τέτοιο μέτρο γίνεται παραδεκτό ως κοινή πρακτική, μπορεί εύκολα να στραφεί εναντίον οποιουδήποτε, συμπεριλαμβανομένων και των ίδιων των εμπνευστών του, και να προκαλέσει την κατάργηση της ίδιας της δημοκρατικής νομιμότητας».²²⁷

Η κήρυξη του στρατιωτικού νόμου από την κυβέρνηση Τσαλδάρη, εκτός από τα ζητήματα συνταγματικότητας που έθετε εξαιτίας της χρήσης του θεσμού για ζητήματα εσωτερικής φύσης, έγινε και με παραβίαση των διαδικαστικών συνταγματικών διατάξεων, αφού, παρά το γεγονός ότι η Βουλή βρισκόταν σε σύνοδο, δεν ζήτησε άδεια για την κήρυξη και μάλιστα δεν υπέβαλε μετέπειτα στην έγκρισή της τα μέτρα που είχε πάρει. Αυτό συνέβη παρά το γεγονός ότι η κυβέρνηση Τσαλδάρη θα μπορούσε να είχε πάρει την έγκριση της Βουλής εξαιτίας της ευρείας πλειοψηφίας που κατείχε²²⁸. Αυτή η απαξίωση του κοινοβουλίου και ο περιορισμός του κοινοβουλευτικού ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας κατά τη διάρκεια διακηρυγμένων καταστάσεων πολιορκίας είχε τις ρίζες της όχι μόνο στην ταραγμένη πολιτική ζωή της Ελλάδας εκείνης της περιόδου, αλλά και στη γενικότερη τάση δυσπιστίας απέναντι στους κοινοβουλευτικούς θεσμούς που εκδηλωνόταν σε όλη την Ευρώπη²²⁹ έχοντας ως βαθύτερο αίτιο την απογοήτευση που επικρατούσε, ιδιαίτερα μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο, ως προς τη δυνατότητα του κοινοβουλευτισμού να δώσει λύσεις στα προβλήματα που ταλάνιζαν τους λαούς της Ευρώπης. Ακόμα, η παράκαμψη του κοινοβουλίου στη χώρα μας, κατά τη διάρκεια χρήσης ενός τόσο σημαντικού μέτρου, αντικατόπτριζε τη σταδιακή ισχυροποίηση της εκτελεστικής

²²⁶ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.51-52 και σελ.89 επ.

²²⁷ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 52.

²²⁸ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.56.

²²⁹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.57.

εξουσίας κάτι που, όπως σημειώθηκε ήδη, φάνηκε να επιζητά και ο Ε. Βενιζέλος από τις αρχές της δεκαετίας του 1930.

Η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας από την κυβέρνηση Τσαλδάρη την 1^η Μαρτίου του 1935, μετά το αποτυχημένο βενιζελικό πραξικόπημα, ήταν η απαρχή μιας περαιτέρω συρρίκνωσης των δημοκρατικών θεσμών. Επιπρόσθετα, το διάταγμα με το οποίο κηρύχθηκε η κατάσταση πολιορκίας προέβλεπε την αναστολή και του άρθρου 56, το οποίο κατοχύρωνε το ποινικώς ανεύθυνο του βουλευτή, παρά την πρόβλεψη του άρθρου 97 του συντάγματος του 1927 ότι το ποινικώς ανεύθυνο ισχύει από τη στιγμή της δημοσιεύσεως του διατάγματος που κηρύττει την κατάσταση πολιορκίας.

4.1.2.4. Η ΚΔ' Συντακτική Πράξη

Στο πλαίσιο του σφετερισμού της συντακτικής εξουσίας, εκδόθηκε η ΚΔ' συντακτική πράξη στις 14 Μαΐου 1935 η οποία θεσμοθετούσε τη διευρυμένη κατάσταση πολιορκίας.²³⁰ Με αυτήν την πράξη η εκτελεστική εξουσία αποκτούσε την αρμοδιότητα να αναστείλει, σε περίπτωση διατάραξης ή απειλής κατά της δημόσιας τάξης, μια σειρά διατάξεων του συντάγματος του 1927.²³¹ Το κοινοβούλιο απογυμνωνόταν από κάθε αρμοδιότητα σχετική με την επιβολή, τον έλεγχο εφαρμογής και την άρση του μέτρου, ενώ η κυβέρνηση και ο ανώτατος άρχοντας μπορούσαν να διατηρήσουν επ'αόριστον την κατάσταση πολιορκίας. Παρόλα αυτά το πιο σημαντικό στοιχείο της συντακτικής πράξης ήταν η πρόβλεψη εφαρμογής της σε περίπτωση «διαταράξεως ή απειλής κατά της δημόσιας τάξης», που σήμαινε πως κατοχυρωνόταν η χρήση της διάταξης και για λόγους εσωτερικής ασφάλειας. Έτσι, μια πρακτική που ακολουθούταν για πάνω από δεκαπέντε χρόνια βρήκε τη νομική της κατοχύρωση με την ΚΔ' συντακτική πράξη. Όπως χαρακτηριστικά έχει ειπωθεί με αυτήν πράξη υπήρξε «αναγνώριση σχεδόν δικτατορικών αρμοδιοτήτων στην εκτελεστική εξουσία, χωρίς οποιουσδήποτε τυπικούς ή ουσιαστικούς περιορισμούς».²³²

Μετά τη θέσπισή της, η ΚΔ' συντακτική πράξη εφαρμόστηκε τον Αύγουστο του 1935 στη Μεσσηνία για την καταστολή αγροτικών κινητοποιήσεων και τον Οκτώβριο του 1935 από τον στρατηγό Κονδύλη, μετά από το επιτυχημένο στρατιωτικό κίνημα που είχε οργανώσει, προκειμένου να εγκαθιδρύσει δικτατορικό καθεστώς.²³³ Η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας έγινε για μια ακόμη φορά κατά παράβαση των συνταγματικών διατάξεων. Ειδικότερα, η κήρυξή της έγινε με ένα διάγγελμά του που δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Την κήρυξη

²³⁰ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 91.

²³¹ Για τις συνταγμ. Διατάξεις που μπορούσαν να ανασταλούν βλ. Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 92, υποσημ.10.

²³² Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.92.

²³³ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.288.

κατάστασης πολιορκίας ακολούθησε η αναστολή των συνταγματικών εγγυήσεων των ελευθεριών καθώς και η συγκρότηση έκτακτων στρατοδικείων, τα οποία εκδίκαζαν, πέρα από αδικήματα κατά της ασφάλειας του κράτους, κοινά αδικήματα τα οποία μπορούσαν να διασαλεύσουν τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια του τόπου.²³⁴

Την ίδια συντακτική πράξη επικαλέστηκε ο Γεώργιος Β΄ και ο Ι. Μεταξάς για την επιβολή της δικτατορίας της 4^{ης} Αυγούστου 1936, παρά τη μη ισχύ της την εποχή εκείνη εξαιτίας της κατάργησης του συντάγματος του 1927 (στις 10 Οκτωβρίου 1935), με βάση το οποίο είχε εκδοθεί.²³⁵ Στις 28 Οκτωβρίου 1940, κηρύχθηκε κατάσταση πολιορκίας με βάση το νόμο ΔΞΘ΄, παρόλο που ουσιαστικά ίσχυε ακόμη η κατάσταση πολιορκίας της 4^{ης} Αυγούστου 1936. Η κήρυξή της έγινε με το ΑΝ 2606/1940.²³⁶

4.2. Ο θεσμός από την περίοδο του Εμφυλίου έως τη Μεταπολίτευση

4.2.1. Η περίοδος του Εμφυλίου

Παρά τη μη επίσημη κήρυξή του ο νόμος για την κατάσταση πολιορκίας, ο στρατιωτικός νόμος, τέθηκε σε ισχύ μετά την έναρξη της μάχης της Αθήνας, το Δεκέμβριο του 1944 και διατηρήθηκε σε ισχύ ως τις 14 Φεβρουαρίου 1945.²³⁷ Έτσι το 1945 η κατάσταση πολιορκίας έπαυσε να ισχύει μετά από δέκα σχεδόν χρόνια, αφού στην πραγματικότητα ήταν σε διαρκή ισχύ από την 4^η Αυγούστου 1936.

Στις 14 Φεβρουαρίου 1945, ημέρα άρσης του στρατιωτικού νόμου, εκδόθηκε η συντακτική πράξη ΙΕ΄, σε εφαρμογή της συμφωνίας της Βάρκιζας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Φεβρουαρίου 1945. Η τελευταία, στο άρθρο 2, εξουσιοδοτούσε την κυβέρνηση να εκδώσει μια συντακτική πράξη πανομοιότυπη με την ΚΔ΄ συντακτική πράξη. Η συντακτική πράξη ΙΕ΄ παρείχε στην εκτελεστική εξουσία τη δυνατότητα να αναστέλλει με διάταγμα ορισμένες διατάξεις του συντάγματος 1864/1911 οι οποίες διασφάλιζαν ατομικές ελευθερίες, σε ορισμένες περιοχές ή σε όλη την επικράτεια, για την αντιμετώπιση ζητημάτων εθνικής ασφάλειας.²³⁸ Κατ' εφαρμογή αυτής της πράξης εκδόθηκε, την ίδια κιόλας ημέρα, διάταγμα²³⁹ που

²³⁴ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 407.

²³⁵ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ.193), σελ.93(υποσημ.12),104-105 και Κριάρη, ό.π,(υποσ.202), σελ.214-215.

²³⁶ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 129, υποσημ.95.

²³⁷ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193),σελ. 182 και ιδίως υποσημ.115, όπου αναφέρεται ότι σύμφωνα με το ΕΑΜ η κατάσταση πολιορκίας κηρύχθηκε επίσημα από την κυβέρνηση Παπανδρέου στις 5 Δεκεμβρίου 1944. Η παύση της έγινε με τη συντακτική πράξη 14 της 13/14 Φεβρουαρίου 1945, ενώ η οριστική της άρση έγινε με τον Α.Ν. 510 της 15^{ης} Αυγούστου 1945.

²³⁸ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.183.

²³⁹ Διάταγμα 14^{ης} Φεβρουαρίου 1945 (ΦΕΚ Α΄ 33).

προέβλεπε την αναστολή ισχύος ορισμένων άρθρων ως τον αφοπλισμό και την εγκατάσταση διοικητικών, δικαστικών και στρατιωτικών αρχών, όπως ειδικότερα προέβλεπε η συμφωνία της Βάρκιζας. Διατηρήθηκε σε ισχύ περίπου ένα χρόνο²⁴⁰.

Η συντακτική πράξη ΙΕ', αν και δεν έθετε αυτόματα σε ισχύ το νόμο «περί καταστάσεως πολιορκίας», επιδρούσε περιοριστικά στην προστασία των δικαιωμάτων και μάλιστα για χρονικό διάστημα αόριστο, δηλαδή ως την ψήφιση νέου συντάγματος.²⁴¹ Διαπιστώνουμε, λοιπόν, ότι με την ΙΕ' συντακτική πράξη έχουμε τη συνέχιση μιας διευρυμένης κατάστασης πολιορκίας, η οποία στην πράξη εφαρμόζοταν ήδη αρκετές δεκαετίες και που είχε θεσπιστεί ρητά με την ΚΔ' συντακτική πράξη. Τέλος, η ΙΕ' συντακτική πράξη, δεν επικυρώθηκε ποτέ από τη Βουλή, παρά το γεγονός ότι προβλεπόταν επικύρωση.

Μετά την εκλογή της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής, παρουσιάστηκε το φαινόμενο της ύπαρξης δύο παράλληλων διαδικασιών για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας: πρώτον, η διαδικασία που προέβλεπε η ΙΕ' συντακτική πράξη και δεύτερον, η διαδικασία του άρθρου 91 του συντάγματος 1864/1911, το οποίο είχε επανέλθει σε ισχύ. Η πρώτη έδινε δυνατότητα αναστολής των κυριότερων ελευθεριών, σχεδόν δίχως περιορισμούς, σε περίπτωση διακινδύνευσης της δημόσιας τάξης, ενώ η δεύτερη προέβλεπε τη δυνατότητα κήρυξης στρατιωτικού νόμου μόνο σε περίπτωση εξωτερικής απειλής²⁴².

Στις 18 Ιουνίου του 1946, η Δ' Αναθεωρητική Βουλή υιοθέτησε το Γ' ψήφισμα²⁴³ «περί εκτάκτων μέτρων αφορώντων τη Δημοσίαν Τάξιν και ασφάλειαν», με βάση το οποίο η διοίκηση μπορούσε να παίρνει μια σειρά από έκτακτα μέτρα, χωρίς να ζητείται η γνώμη της Βουλής.²⁴⁴ Το επόμενο διάστημα, και ενώ ο εμφύλιος συνεχιζόταν, εκδόθηκαν και άλλα ψηφίσματα²⁴⁵ με έντονο αστυνομικό χαρακτήρα και βασική επιδίωξη τη χειραγώγηση του αριστερού τύπου²⁴⁶.

Έως το τέλος του εμφυλίου έχουμε την κήρυξη καταστάσεων πολιορκίας κατά τρόπο παράνομο. Έτσι στις αρχές του 1946 κηρύχθηκε παράνομα μετά από κάποιες τρομοκρατικές ενέργειες στους νομούς Μεσσηνίας και Λακωνίας.²⁴⁷ Την 1^η Μαΐου 1948, μετά η δολοφονία του υπουργού δικαιοσύνης Χ. Λαδά, κηρύχθηκε η κατάσταση πολιορκίας με βάση το νόμο ΔΞΘ' του 1912. Η επίκληση του συγκεκριμένου νόμου δημιουργούσε μια σειρά από νομικά ζητήματα, αφού σύμφωνα με το σύνταγμα του 1864/1911 υπήρχε δυνατότητα εφαρμογής του μόνο για εξωτερικές υποθέσεις ενώ απαιτούνταν και απόφαση της Βουλής ή αν απουσίαζε

²⁴⁰ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.216.

²⁴¹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.183.

²⁴² Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.206.

²⁴³ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.217.

²⁴⁴ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.184 και Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.206 επ.

²⁴⁵ Ψήφισμα ΙΕ' της 25^{ης} Νοεμβρίου 1946 και ψήφισμα ΛΑ' του 1947, βλ. Κριάρη, ό.π., (υποσ.202), σελ.210-211.

²⁴⁶ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.211.

²⁴⁷ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.217.

επικύρωση της κήρυξης μετά από πέντε ημέρες. Τελικά η πολιτική σκοπιμότητα για μία ακόμη φορά επικράτησε και η κατάσταση πολιορκίας επιβλήθηκε με βάση το συγκεκριμένο νόμο, παρά το γεγονός ότι δε δόθηκε ικανοποιητική απάντηση στα νομικά ζητήματα που προέκυπταν από την παραβίαση των απαιτούμενων προϋποθέσεων και διαδικασιών.²⁴⁸ Η κατάσταση πολιορκίας που κηρύχθηκε την 1^η Μαΐου 1948 άρθηκε μόνο μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου.²⁴⁹

4.2.2. Ο θεσμός κατά το Σύνταγμα του 1952

Το σύνταγμα του 1952²⁵⁰, στο άρθρο 91²⁵¹, διατήρησε στο θεσμό της κατάστασης πολιορκίας την κυρίαρχη θέση της εκτελεστικής εξουσίας καθώς και τη δυνατότητα κήρυξής της για λόγους εσωτερικής ασφάλειας, κάτι που συνέχισε να τροφοδοτεί την έννοια του εσωτερικού εχθρού. Ο βασιλιάς, μετά από πρόταση του υπουργικού συμβουλίου, μπορούσε να κηρύσσει την κατάσταση πολιορκίας, θέτοντας σε εφαρμογή το σχετικό νόμο, αναστέλλοντας την προστασία συγκεκριμένων συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων και συστήνοντας εξαιρετικά δικαστήρια.

Η κήρυξη της μπορούσε να γίνει «εν περιπτώσει εμπολέμου καταστάσεως ή επιστρατεύσεως ένεκα εξωτερικών κινδύνων ή σοβαράς διαταραχής ή εκδήλου απειλής της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων». Από την εξέταση των προϋποθέσεων που περιγράφονται στη διάταξη, διαπιστώνουμε ότι γίνεται χρήση αόριστων και πλατιών εννοιών, οι οποίες μπορούσαν να οδηγήσουν

²⁴⁸ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.185-187.

²⁴⁹ Βλ. Διατάγματα της 21/12/1949 ΦΕΚ Α΄ 352 και της 9-11/2/1950 ΕΚ Α΄42, Κριάρη, ό.π., (υποσ.202), σελ.220.

²⁵⁰ Βλ. Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.222-225 για απόψεις κατά την ψήφιση του συντάγματος.

²⁵¹ Άρθρο 91- Ο Βασιλεύς δύναται, μετά πρότασιν του Υπουργικού Συμβουλίου, εν περιπτώσει εμπολέμου καταστάσεως ή επιστρατεύσεως ένεκεν εξωτερικών κινδύνων ή σοβαράς διαταραχής ή εκδήλου απειλής της δημόσιας τάξεως και ασφαλείας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων να αναστείλῃ δια Βασιλικού Διατάγματος εις όλην την Επικράτειαν ή εις μέρος αυτής την ισχύν τω άρθρων 5,6,8,10,11,12,14,20,95 και 97 του Συντάγματος ή τινών τούτων και θέτων εις εφαρμογήν τον εκάστοτε ισχύοντα νόμον «περί καταστάσεως πολιορκίας» να συστήσῃ εξαιρετικά δικαστήρια. Ο νόμος ούτος δεν δύναται να μεταρρυθμισθῇ κατά το διάστημα των εργασιών της προς εφαρμογήν τούτου συγκαλουμένης Βουλῆς. Άπαντα τα επί τη βάσει του παρόντος άρθρου ληφθέντα μέτρα ανακοινούνται εις την Βουλὴν ανυπερθέτως κατά την πρώτην μετα την δημοσίευσιν αυτών συνεδρίασιν προς έγκρισιν ή άρσιν. Εάν η λήψις των μέτρων τούτων λάβῃ χώραν εν απουσία της Βουλῆς, δια του αυτού Βασιλικού Διατάγματος επί ποινῇ ακυρότητος αυτού, συγκαλείται αὐτὴ εντός δέκα ημερών και αν έτι έληξεν η περίοδος αυτής ή διελύθη και κατ'αμφοτέρας τας περιπτώσεις αποφασίζει την διατήρησιν ή άρσιν του ειρημένου διατάγματος.

Η βουλευτική ασυλία του άρθρου 63 ισχύει από της δημοσιεύσεως του Βασιλικού τούτου διατάγματος.

Η ισχύς των ανωτέρω Βασιλικών διαταγμάτων, προκειμένου μεν περί πολέμου, δεν επεκτείνεται πέραν της λήξεως αυτού, εις πάσας δε τα λοιπὰς περιπτώσεις αίρεται αυτοδικαίως, μετά δίμηνον , από της δημοσιεύσεώς των , εάν εν τω μεταξύ δεν παραταθῇ η ισχύς αυτών αδεία πάλιν της Βουλῆς.

σε διασταλτικές ερμηνείες και καταχρήσεις. Επίσης, η συνταγματική διάταξη περιόριζε τη συμμετοχή του κοινοβουλίου στην εκ των υστέρων έγκριση του διατάγματος και μάλιστα, σε περίπτωση που δεν βρισκόταν σε σύνοδο, το χρονικό περιθώριο για τη σύγκλησή της διευρυνόταν, σε σχέση με τα προηγούμενα συντάγματα, από πέντε σε δέκα ημέρες.

Ακόμη από πολλούς θεωρητικούς θεωρήθηκε παράξενη και ίσως επίφοβη η χρήση του όρου «μέτρα»,²⁵² αντί για την έκφραση «ορισμοί του διατάγματος» που χρησιμοποιούνταν στα συντάγματα 1864/1911 και του 1927,²⁵³ διότι δημιουργούσε τον κίνδυνο να ερμηνευτεί με ευρύτητα και να θεωρηθεί πως δίνει τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία να λάβει για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης κατάστασης μέτρα τα οποία δεν της αναγνωρίζονται ρητά από το σύνταγμα.²⁵⁴ Ο όρος προήλθε από το άρθρο 48 του συντάγματος της Βαϊμάρης.

Το άρθρο 91 του συντάγματος του 1952 διαφοροποιείται από το άρθρο 97 του συντάγματος του 1927 και ως προς την απαγόρευση αναδρομικής εφαρμογής του στρατιωτικού νόμου που εμπεριείχε το τελευταίο και που δεν επαναλήφθηκε στο σύνταγμα του 1952. Συνεπώς, ενώ στο σύνταγμα του 1927 υπήρχε ρητή απαγόρευση υπαγωγής στον στρατιωτικό νόμο αδικημάτων που τελέστηκαν πριν τη δημοσίευση του διατάγματος που τον ενεργοποιεί, ο συντακτικός νομοθέτης του 1952 σιωπά ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.²⁵⁵

Ο τρόπος ρύθμισης του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας από το σύνταγμα του 1952 δημιούργησε πολλούς επικριτές, μεταξύ των οποίων και ο Φ. Βεγλερής²⁵⁶ ο οποίος παρατηρούσε ότι «η μεταρρύθμιση εκφράζει έντονα την ψυχολογία του εμφυλίου πολέμου. Ανεβάζοντας στο ίδιο επίπεδο με τον πόλεμο τη διαταραχή της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας ή και μόνο την απειλή της, την έκδηλη στα μάτια φυσικά -ή τις προθέσεις- κάποιας κυβερνήσεως, εισάγει έμμεσα την έννοια του μονίμου εσωτερικού εχθρού, το προχειρότερο και θεωρητικότερο μαζί επιχείρημα της δικτατορίας». Έτσι, αντί να λάβει υπόψη του ο συντακτικός νομοθέτης τις προηγούμενες καταχρήσεις του θεσμού και να φροντίσει να εκμηδενίσει ή έστω να περιορίσει την εμφάνιση παρόμοιων φαινομένων και στο μέλλον, προτίμησε να συνταγματοποιήσει τη δυνατότητα χρήσης του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας για την αντιμετώπιση εσωτερικών κινδύνων δικαιώνοντας, κατά κάποιο τρόπο την προγενέστερη πρακτική, διατηρώντας και τονίζοντας τις διχαστικές γραμμές που άφησε ο εμφύλιος και υπονοώντας ίσως, όπως αναφέρει και ο Κ. Χρυσόγονος²⁵⁷ «ότι η ανατροπή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας ενδέχεται να μην είναι και τόσο

²⁵² «.. Απαντα τα επί τη βάσει του παρόντος άρθρου ληφθέντα μέτρα ανακοινούνται εις την Βουλήν...».

²⁵³ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.227.

²⁵⁴ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.188.

²⁵⁵ Κριάρη, ό.π.,(υποσ.202), σελ.227.

²⁵⁶ Φ.Βεγλερής, Υπόμνημα για ένα σύνταγμα του ελληνικού λαού, Αθήνα, Θεμέλιο, 1975, σελ.168-169.

²⁵⁷ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.290.

κακή, αν καθίσταται αναγκαία για την καταπολέμηση του “εσωτερικού κινδύνου”». Χρήσιμο είναι να αναφερθεί ένα ακόμη καυστικό σχόλιο του Φ. Βεγλερή για το άρθρο 91 του συντάγματος του 1952: «Η διατύπωση είναι τόσο ισοδύναμη μ’εκείνη που θα έλεγε ότι η κυβέρνηση μπορεί να κηρύξει κατάσταση πολιορκίας “οσάκις θεωρεί τούτο σκόπιμον” ώστε η χούντα δεν βρήκε καλύτερη για να τη βάλει στο σύνταγμά της».²⁵⁸

Ο θεσμός, υπό το σύνταγμα του 1952, δεν χρησιμοποιήθηκε παρά μόνο μια φορά, την 21^η Απριλίου 1967, η οποία έμελλε να σημάνει και το τέλος του ιδίου του συντάγματος και της συνταγματικής τάξης για μία περίοδο επτά ετών.

4.2.3. Η κατάσταση πολιορκίας και το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967

Οι πρωταίτιοι του πραξικοπήματος εξέδωσαν στις 21 Απριλίου 1967 το βασιλικό διάταγμα 280, το οποίο έθετε σε ισχύ το νόμο «περί καταστάσεως πολιορκίας», ανέστελλε τις κυριότερες συνταγματικές ελευθερίες και ίδρυε έκτακτα στρατοδικεία. Το διάταγμα αυτό δεν προέβλεπε την σύγκληση της Βουλής μέσα σε δέκα ημέρες, όπως απαιτούσε η συνταγματική διάταξη, ενώ αργότερα αποδείχθηκε πως ήταν πλαστό, αφού δεν είχε υπογραφεί ούτε από το βασιλιά ούτε από κάποιον υπουργό είτε της ανατραπέισας νόμιμης κυβέρνησης είτε της κυβέρνησης που προέκυψε από το πραξικόπημα.²⁵⁹ Την πλαστότητα της υπογραφής του βασιλιά παραδέχθηκε και ένας από τους πραξικοπηματίες, ο Στ. Παττακός, στις 25 Απριλίου 1967.²⁶⁰ Το διάταγμα 280 επικυρώθηκε με τη συντακτική πράξη Β’ της 6^{ης} Μαΐου 1967(ΦΕΚ Α/66/1967). Ο Γ. Παπαδόπουλος υποστήριξε²⁶¹, κατά το πρώτο του ραδιοφωνικό διάγγελμα, ότι η στρατιωτική επέμβαση ήταν απαραίτητη για την αποτροπή εμφυλίου πολέμου ενώ αναφέρθηκε στην αρχή *salus populi suprema lex esto*. Αναφορά σε αυτήν την αρχή υπήρχε και στην Α’ συντακτική πράξη.²⁶²

Ο στρατιωτικός νόμος συνέχισε να ισχύει σχεδόν σε όλη τη διάρκεια της δικτατορίας. Πιο αναλυτικά, στις 10 Σεπτεμβρίου 1968 εκδόθηκε η συντακτική πράξη ΚΘ’ που προέβλεπε τη διατήρησή του σε ισχύ. Στις 31 Δεκεμβρίου 1971²⁶³ άρθηκε σε όλη την Ελλάδα εκτός από την Αθήνα και από τη Θεσσαλονίκη. Στη Θεσσαλονίκη άρθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 1972²⁶⁴, ενώ στην Αθήνα στις 20 Αυγούστου 1973.²⁶⁵ Όμως, μετά τα γεγονότα του Πολυτεχνείου κηρύχθηκε ξανά με

²⁵⁸ Φ.Βεγλερή, ό.π.,(υποσ.256),σελ.140-141.

²⁵⁹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.275 και Κριάρη, ό.π., (υποσ. 202), σελ.230.

²⁶⁰ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.230.

²⁶¹ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.230.

²⁶² Συντακτική Πράξη Α’ της 6^{ης} Μαΐου 1967 «περί ασκήσεως της συντακτικής και νομοθετικής εξουσίας και τροποποιήσεως του συντάγματος».

²⁶³ Β.Δ. 787/1971.

²⁶⁴ Β.Δ.781/1972.

²⁶⁵ Π.Δ. 167/1973.

το Π.Δ 411/1973 και παρέμεινε σε ισχύ ως την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος²⁶⁶.

Το δικτατορικό σύνταγμα του 1968 προέβλεπε μέσω των μεταβατικών του διατάξεων ότι για να τεθούν σε ισχύ πολλές από τις διατάξεις του έπρεπε μεταξύ άλλων να υπάρξει και άρση της κατάστασης πολιορκίας²⁶⁷. Έτσι, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προέβλεπε το σύνταγμα έμεινε ένα γράμμα κενό, αφού οι μεταβατικές διατάξεις ανέστελλαν τη λειτουργία σχεδόν όλων των άλλων διατάξεων. Ουσιαστικά η θέση σε ισχύ του νέου συντάγματος, στις 15 Νοεμβρίου 1968, είχε ως στόχο όχι να αποδώσει στο λαό κάποια από τα δικαιώματα που είχε αποστερηθεί αλλά να «νομιμοποιήσει» τη δικτατορία και να της προσδώσει ένα δημοκρατικό μανδύα, καθώς και να τη βγάλει από τη διεθνή απομόνωση. Συμπερασματικά, η θέσπιση νέου συντάγματος στην πραγματικότητα έγινε για να εξυπηρετήσει την εικόνα της χούντας και δεν άλλαξε, ούτε στην πραγματικότητα επιδίωκε να αλλάξει, τον τρόπο λειτουργίας του καθεστώτος, το οποίο συνέχισε να δρα αυθαίρετα και με μόνο γνώμονα τη διατήρησή του στην εξουσία.

Ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας θεσπιζόταν και στο δικτατορικό σύνταγμα του 1968. Το πρώτο γενικό συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί μετά από μια ανάγνωση των σχετικών διατάξεων είναι πως για την κήρυξή της η εκτελεστική εξουσία είχε τον πρώτο λόγο, ενώ το κοινοβούλιο ήταν απογυμνωμένο σχεδόν από κάθε ρόλο. Επίσης ως ουσιαστική προϋπόθεση απαιτούνταν είτε εξωτερικός είτε εσωτερικός κίνδυνος. Συμπεραίνουμε, λοιπόν, πως και το σύνταγμα του 1968 κινούταν στο ίδιο πλαίσιο, ως προς το συγκεκριμένο θεσμό, με το σύνταγμα του 1952. Στην πράξη βέβαια ο τρόπος χρήσης του θεσμού ήταν εντελώς αυθαίρετος. Αυτό είναι φυσικό επακόλουθο του γεγονότος, που έχει ήδη αναφερθεί, ότι το σύνταγμα θεσπίστηκε για να έχει έναν απλά διακοσμητικό και νομιμοποιητικό ρόλο. Όπως έχει υποστηριχθεί «αντίθετα από το σύνταγμα του 1975, το σύνταγμα του 1968 (άρθρο 25) δείχνει μεγαλύτερο σεβασμό στην εθνική αντιπροσωπεία, ίσως γιατί ο συντάκτης του ξέρει πολύ καλά ότι δε θα τεθεί ποτέ σε εφαρμογή».²⁶⁸

Πιο ειδικά, στο θεσμό της κατάστασης πολιορκίας αναφερόταν το άρθρο 25 του συντάγματος του 1968. Το άρθρο 25 παρ.1, του οποίου η διατύπωση δεν άλλαξε μετά το «συνταγματικό ψήφισμα» του 1973, προέβλεπε ότι πέρα από τον πόλεμο και τη γενική ή μερική επιστράτευση εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ο στρατιωτικός νόμος μπορούσε να επιβληθεί σε περίπτωση σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής κατά της δημόσιας τάξης και της ασφάλειας του κράτους εξαιτίας εσωτερικών κινδύνων.²⁶⁹ Την κατάσταση πολιορκίας την κήρυττε ο βασιλιάς με διάταγμα που

²⁶⁶ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.282, υποσημ.22.

²⁶⁷ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.284.

²⁶⁸ Νίκος Ρώτης, “Στρατιωτικός νόμος και δημοκρατία (Η κατάσταση πολιορκίας στα πλαίσια του νέου Συντάγματος)”, *Το Σ 2* (1976), σελ.42. Η αναφορά του Ρώτη αφορά το άρθρο 48 του συντάγματος του 1975 πριν την αναθεώρηση του 1986.

²⁶⁹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.324.

εκδιδόταν ύστερα από πρόταση της κυβέρνησης. Το διάταγμα και τα μέτρα που λαμβάνονταν σε εφαρμογή του έπρεπε απλώς να αναγγελθούν στη Βουλή κατά την πρώτη συνεδρίασή της μετά την έκδοσή του, χωρίς να απαιτείται να τα εγκρίνει για να διατηρηθούν σε ισχύ, διαδικασία απαραίτητη κατά το σύνταγμα του 1952.

Το άρθρο 25 παρ.2 προέβλεπε ότι αν η κατάσταση πολιορκίας κηρυσσόταν για λόγους εσωτερικής ασφάλειας, έπρεπε το διάταγμα να υποβληθεί για έγκριση στο Συμβούλιο του Έθνους μέσα σε 24 ώρες από τη έκδοσή του. Αν το Συμβούλιο διαφωνούσε η κατάσταση πολιορκίας μπορούσε να διατηρηθεί για είκοσι ημέρες, ενώ για να ισχύσει περισσότερο απαραίτητη ήταν η άδεια της Βουλής²⁷⁰.

Μετά την κατάργηση της μοναρχίας, την 1^η Ιουνίου 1973, η δικτατορία εγκαθίδρυσε ένα καθεστώς που το ονόμασε «προεδρικό» και «κοινοβουλευτικό».²⁷¹ Λίγο αργότερα, εκδόθηκε ένα σχέδιο ψηφίσματος που τροποποιούσε τις προηγούμενες συνταγματικές διατάξεις. Σε ένα από τα μεταβατικά άρθρα που περιελάμβανε αυτό το σχέδιο, προβλεπόταν πως ως τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο ο πρόεδρος της Δημοκρατίας θα είχε το δικαίωμα, αν το απαιτούσαν οι περιστάσεις, να θέτει σε εφαρμογή το νόμο «περί καταστάσεως πολιορκίας» χωρίς να τηρεί τις προβλεπόμενες προθεσμίες και διατυπώσεις.²⁷² Έτσι διδόταν η ευχέρεια στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αξίωμα το οποίο είχε καταλάβει ο πρωταίτιος της χούντας Γ. Παπαδόπουλος, να χρησιμοποιήσει το στρατιωτικό νόμο κατά το δοκούν σε περίπτωση που δε συμφωνούσε με το αποτέλεσμα των εκλογών ή που ήθελε να προασπίσει καλύτερα τα συμφέροντα του δικτατορικού καθεστώτος και μάλιστα σε συμφωνία με τις διατάξεις του συνταγματικού ψηφίσματος ώστε οι ενέργειες του να έχουν μια επίφαση νομιμότητας.

Το δικτατορικό σύνταγμα του 1973 διαφοροποίησε τον τρόπο κήρυξης της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, αφού πλέον την αποκλειστική αρμοδιότητα τη διέθετε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.²⁷³ Έτσι πλέον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να κηρύξει την κατάσταση πολιορκίας, χωρίς προηγούμενη πρόταση του υπουργικού συμβουλίου και χωρίς την εκ των υστέρων ενημέρωση της Βουλής, προϋποθέσεις που ήταν απαραίτητες υπό το σύνταγμα του 1968.²⁷⁴ Με άλλα λόγια, είχε την απόλυτη εξουσία να αναστέλλει πολλές από τις λειτουργίες του συντάγματος επικαλούμενος μια έκτακτη κατάσταση, είτε εξωτερικής είτε εσωτερικής φύσης, και δίχως να περιορίζεται στην πραγματικότητα από την ανάγκη ύπαρξης συγκεκριμένων προϋποθέσεων, αφού η ασάφεια των τελευταίων στο συνταγματικό κείμενο του άφηνε ελευθερία προσφυγής σε έκτακτα μέτρα, όποτε έκρινε ότι μια τέτοια ενέργεια τον εξυπηρετούσε. Άδεια της Βουλής ήταν απαραίτητη μόνο για την παράταση ισχύος άνω των τριών μηνών διατάγματος που αφορούσε την αντιμετώπιση σοβαρής

²⁷⁰ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.325.

²⁷¹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.289.

²⁷² Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.292.

²⁷³ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.328.

²⁷⁴ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.233.

διαταραχής ή έκδηλης απειλής κατά της δημόσιας τάξης.²⁷⁵ Βέβαια, στην πράξη, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, οι μεταβατικές διατάξεις του ψηφίσματος (που τροποποιούσε το σύνταγμα του 1968) για μια ακόμη φορά ακύρωναν ακόμα και αυτές τις ασαφείς ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονταν, ενώ παράκαμπταν και όλες τις προθεσμίες.

Το δικτατορικό καθεστώς εξέδωσε στις αρχές του 1971 το νομοθετικό διάταγμα 798, το οποίο αντικατέστησε το νόμο ΔΞΘ' του 1912. Το νέο διάταγμα διευρύνει περισσότερο τα μέτρα που μπορούσαν να ληφθούν κατά τη διάρκεια της κατάστασης πολιορκίας.

4.3. Η αυτόνομη κυβερνητική νομοθεσία

Ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας άρχισε να διαφοροποιείται και να ισχυροποιείται ήδη από τους βαλκανικούς πολέμους, όταν εγκαινιάστηκε μια πρακτική σύμφωνα με την οποία η εκτελεστική εξουσία μπορούσε να εκδίδει κανόνες δικαίου, δίχως νομοθετική εξουσιοδότηση, με βασιλικά διατάγματα που ονομάζονταν είτε νομοθετικά είτε αναγκαστικά. Οι κανόνες αυτοί αποτελούσαν τη λεγόμενη αυτόνομη κυβερνητική νομοθεσία.²⁷⁶ Τα διατάγματα αυτά επικυρώνονταν εκ των υστέρων από τη Βουλή. Η τακτική αυτή συνεχίστηκε και από το Βενιζέλο, ο οποίος κατά την περίοδο που είχε σχηματίσει προσωρινή κυβέρνηση στη Θεσσαλονίκη εξέδωσε βασιλικό διάταγμα με συνταγματική ισχύ με βάση το οποίο ανέστειλε για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ορισμένες διατάξεις του συντάγματος του 1864/1911. Η έκδοση αυτών των διαταγμάτων είχε ως αιτία την αντιμετώπιση έκτακτων περιστάσεων. Αυτά τα διατάγματα λειτουργούσαν για παρόμοιες αιτίες με την κατάσταση πολιορκίας, της οποίας η χρήση είχε εκείνη την εποχή διευρυνθεί πέρα από τα επιτρεπτά συνταγματικά όρια. Στις επόμενες δύο δεκαετίες, υπήρξε καθιέρωση της αυτόνομης κυβερνητικής νομοθεσίας με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα ιδιόμορφο και εξωσυνταγματικό δίκαιο της ανάγκης, παράλληλο με την ήδη υπάρχουσα κατάσταση πολιορκίας. Οι κανόνες δικαίου που εκδίδονταν από την εκτελεστική εξουσία υποτίθεται πως είχαν ως σκοπό να αντιμετωπίσουν έκτακτες καταστάσεις, όμως, όπως φάνηκε, η χρήση της αυτόνομης κυβερνητικής νομοθεσίας λάβαινε χώρα και σε περιπτώσεις που δεν μπορούσαν να χαρακτηριστούν εξαιρετικές ή έκτακτες. Έτσι, πολλές νόμιμες κυβερνήσεις, όπως του Βενιζέλου και του Τσαλδάρη,²⁷⁷ χρησιμοποίησαν αυτού του είδους τη νομοθεσία για την αντιμετώπιση

²⁷⁵ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), ό.π., σελ.233-234.

²⁷⁶ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ. 78 επ.

²⁷⁷ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.82. Η κυβέρνηση Βενιζέλου, στις παραμονές των εκλογών του 1928, τροποποίησε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση τον εκλογικό νόμο με τρία νομοθετικά διατάγματα. Η ίδια κυβέρνηση το 1931 εξέδωσε δύο αναγκαστικούς νόμους που αναφέρονταν σε νομισματικά θέματα. Η κυβέρνηση Τσαλδάρη εξέδωσε δύο αναγκαστικά διατάγματα, το πρώτο αφορούσε τους εκλογικούς καταλόγους και το δεύτερο τροποποιούσε τη διαδικασία ενώπιον των ορκωτών δικαστηρίων. Αργότερα, το κίνημα της 1^{ης} Μαρτίου 1935 εξέδωσε 46 συντακτικές

θεμάτων ήσσονος σημασίας και μάλιστα παρά το γεγονός ότι διέθεταν άνετη πλειοψηφία στο κοινοβούλιο.²⁷⁸

Σύμφωνα με τη νομολογία, όταν χρησιμοποιούταν η συγκεκριμένη νομοθεσία, ο ρόλος της Βουλής περιοριζόταν στην κατοπινή επικύρωση των διαταγμάτων, διαδικασία που συνιστούσε τον τρόπο ελέγχου των νομοθετικών ενεργειών της εκτελεστικής εξουσίας. Στην πραγματικότητα όμως, η Βουλή παρακαμπτόταν ακόμα και σε αυτό το στάδιο, αφού σπάνια καλούταν να προβεί σε επικύρωση και, όταν αυτό συνέβαινε, ήταν μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα, οπότε δεν είχε πλέον το περιθώριο να αντιδράσει.²⁷⁹

Αρνητική όμως ήταν η στάση της θεωρίας σε σχέση με τη δυνατότητα έκδοσης διαταγμάτων από την εκτελεστική εξουσία. Ο καθηγητής Σαρίπολος υποστήριζε ότι η εκτελεστική εξουσία δεν μπορούσε να εκδίδει κανόνες δικαίου δίχως νομοθετική εξουσιοδότηση, ακόμα και αν η χώρα αντιμετώπιζε μια κατάσταση εξαιρετικής κρίσης αφού, σύμφωνα με το νομικό σύστημα της Ελλάδας, η εκτελεστική εξουσία είχε δικαίωμα να ασκεί μόνο τις αρμοδιότητες που ρητά της είχε απονείμει το Σύνταγμα και οι νόμοι.

Για την αντιμετώπιση των αντιδράσεων που σχετίζονταν με τη νομική ορθότητα της πρακτικής, ο Ε. Βενιζέλος, ο οποίος επιδίωκε την αναθεώρηση του συντάγματος του 1927, ώστε να υπάρξει μια πιο ενισχυμένη εκτελεστική εξουσία, πρότεινε στο αναθεωρημένο σύνταγμα να προβλέπεται η δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να νομοθετεί σε περίοδο κρίσης.²⁸⁰ Όμως, η επιδιωκόμενη αναθεώρηση, όπως είδαμε, δεν προχώρησε.

Η τακτική της έκδοσης νομοθετικών πράξεων μέσω της αυτόνομης κυβερνητικής νομοθεσίας συνεχίστηκε και μετά το τέλος της κατοχής. Έτσι, εκδίδονταν πράξεις από την εκτελεστική εξουσία με διάφορα ονόματα και δίχως νομοθετική εξουσιοδότηση. Αυτές ρύθμιζαν ένα μεγάλο πεδίο θεμάτων, από ήσσονος έως τεράστιας σημασίας. Από το 1946 έως το 1951, και παρά τη λειτουργία του κοινοβουλίου, 536 κυβερνητικές νομοθετικές πράξεις εκδόθηκαν επίσημα, χωρίς καμιά προηγούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση.²⁸¹ Και σε αυτήν την περίοδο, λοιπόν, βλέπουμε τη συνεχή υποβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου, το οποίο μάλιστα σε μεγάλο βαθμό δεν είχε ούτε καν την ευκαιρία να επικυρώσει τις εκδοθείσες νομοθετικές πράξεις.

Η υποδοχή αυτής της νομοθεσίας υπήρξε ενίοτε θετική και ενίοτε αρνητική. Η νομολογία δεν έδειξε να αντιτάσσεται, στηριζόμενη στην αρχή *salus patriae suprema lex esto*. Ο Άρειος Πάγος και αργότερα και το ΣτΕ δικαιολογούσαν της προσφυγή

πράξεις και δεκάδες αναγκαστικούς νόμους, προκειμένου να εκκαθαρίσει τον κρατικό μηχανισμό από τους βενιζελικούς και να τροποποιήσει το σύνταγμα του 1927.

²⁷⁸ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.82.

²⁷⁹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.83.

²⁸⁰ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.84.

²⁸¹ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ.193), σελ.173.

στην αυτόνομη κυβερνητική νομοθεσία στις περιπτώσεις άμεσης απειλής κατά του κράτους και εφόσον η κανονική λειτουργία της νομοθετικής εξουσίας δε ήταν δυνατή. Μάλιστα, θεωρούσαν την έκδοση διαταγμάτων σ' αυτές τις περιπτώσεις όχι μόνο ως δικαίωμα αλλά ως υποχρέωση.²⁸² Η νομολογία άφηνε πάντα το περιθώριο στην εκτελεστική εξουσία να αξιολογήσει τη σοβαρότητα της κατάστασης και την ανάγκη έκδοσης από την τελευταία διαταγμάτων, δίχως να εξετάζει την πραγματική ύπαρξη των ουσιαστικών προϋποθέσεων, δηλαδή των δικαιολογητικών περιστάσεων για μια τέτοια ενέργεια. Ειδικότερα, τα δικαστήρια της περιόδου θεωρούσαν ότι η έκδοση τέτοιων νομοθετημάτων είχε χαρακτήρα πολιτικό και ανέλεγκτο δικαστικά.²⁸³

Πιο αναλυτικά, το πρώτο χρονικό διάστημα το ΣτΕ συνέχισε να ακολουθεί στη νομολογία του την αρχή *salus patriae suprema lex esto*, κάνοντας δεκτή τη δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να δρα και εκτός των ορίων της συνταγματικής νομιμότητας προκειμένου να αντιμετωπιστούν εξαιρετικές καταστάσεις. Αργότερα όμως, κάνοντας μια νομολογιακή στροφή, αναγνώρισε στον ευατό του το δικαίωμα να ελέγχει αν πράγματι συντρέχουν εκείνες οι εξαιρετικές περιστάσεις που ώθησαν την εκτελεστική εξουσία στην έκδοση μιας νομοθετικής πράξης κατά παράβαση των συνταγματικών διατάξεων καθώς και αν παραβιάζονται ορισμένα «ακρότατα» όρια της νομιμότητας, τα οποία δεν πρέπει να παραβιάζονται σε καμία περίπτωση από την εκτελεστική εξουσία.²⁸⁴ Αντιθέτως, ο Άρειος Πάγος έμεινε πιστός στην μεσοπολεμική νομολογία του και δε δεχόταν να εξετάζει την ύπαρξη ή μη κατάστασης ανάγκης.

Η σημασία της νομολογίας του ΣτΕ τονίζεται από τον καθηγητή Αλιβιζάτο ο οποίος χαρακτηριστικά αναφέρει ότι «ήταν μια από τις σπάνιες στιγμές στη σύγχρονη συνταγματική ιστορία της Ελλάδος που ένα δικαστήριο αντιμετώπισε σφαιρικά την έννοια των έκτακτων περιστάσεων, προσπαθώντας να απομυθοποιήσει το περιεχόμενό τους».²⁸⁵ Όμως, η καινοτόμος αυτή νομολογία του ΣτΕ εγκαταλήφθηκε αμέσως μετά την έναρξη της ισχύος του συντάγματος του 1952²⁸⁶. Έτσι, μετά τη θέσπιση αυτού του συντάγματος, το ΣτΕ επανήλθε στην άποψη πως δεν είχε αρμοδιότητα να εξετάσει την έννοια του «εξαιρετικώς επείγοντος θέματος», η οποία περιεχόταν στο άρθρο 35 παρ.2-5 και προέβλεπε τη δυνατότητα έκδοσης νομοθετικών διαταγμάτων από την εκτελεστική εξουσία σε περιπτώσεις κρίσης²⁸⁷. Συνεπώς, τηρώντας αυτή τη στάση δεν κατάφερε να ανακόψει την αλόγιστη χρήση των νομοθετικών διαταγμάτων.

²⁸² Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.80-81.

²⁸³ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.83.

²⁸⁴ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.177-178 και αποφάσεις ΣτΕ 13/1945, 1110-1113/1946, 1585/1946, 1041/1949.

²⁸⁵ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.180.

²⁸⁶ Αλιβιζάτος, ό.π.,(υποσ. 193), σελ.181 και 220επ.

²⁸⁷ Αποφάσεις ΣτΕ 401/1953, 157/1954,1628/1954.

4.4. Η κατάσταση πολιορκίας από τη Μεταπολίτευση έως σήμερα

Μετά την κατάργηση της χούντας, εκδόθηκε η Συντακτική Πράξη της 1^{ης} Αυγούστου 1974 ορίζοντας στο άρθρο 12 ότι η κήρυξη ή άρση του στρατιωτικού νόμου γίνεται με Π.Δ, εκδιδόμενο με πρόταση του υπουργικού συμβουλίου. Με βάση αυτό το άρθρο εκδόθηκαν τα Π.Δ 615 της 23.9.1974 και 700 της 9.10.1974 τα οποία σταδιακά επανέφεραν σε ισχύ τα άρθρα του συντάγματος που είχαν ανασταλεί και ήταν το νόμο περί καταστάσεως πολιορκίας.²⁸⁸

Η αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας συνοδεύτηκε από την έναρξη των διεργασιών για την ψήφιση νέου συντάγματος. Η Βουλή που προέκυψε από τις εκλογές του Νοεμβρίου του 1974, παρά το γεγονός ότι ονομάστηκε Ε' Αναθεωρητική Βουλή, ίσως από μια διστακτικότητα να δηλώσει την αποκοπή της από τη συνταγματική συνέχεια, στην πραγματικότητα ήταν συντακτική και έτσι, το Μάρτιο του 1975, τέθηκε σε ισχύ το νέο σύνταγμα.

Σε σχέση με το θέμα που μας απασχολεί, το δίκαιο της ανάγκης, υπό το σύνταγμα του 1975 ρυθμίζεται στο άρθρο 48. Όπως θα εκτεθεί και παρακάτω, η διάταξη αυτή αποτέλεσε σημείο πολλών συζητήσεων και διαφωνιών ως προς τη μορφή που έπρεπε να έχει. Το τελικό αποτέλεσμα άφησε πολλούς δυσαρεστημένους και δεν κατάφερε να αποτελέσει τομή και να αποκοπεί από τις αντίστοιχες διατάξεις των προδικτατορικών συνταγμάτων με συνέπεια να θεωρείται από πολλούς προβληματική. Έτσι, το άρθρο 48, όχι μόνο δεν έκανε πιο αυστηρές τις προϋποθέσεις χρήσης έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπιση κινδύνων που απειλούν την πολιτεία περιορίζοντας συγχρόνως τις συνέπειες αυτών των μέτρων, αλλά αντιθέτως, περιόρισε τις προϋποθέσεις και διέυρνε τις συνέπειες με τρόπο που θα αναλυθεί λίγο πιο κάτω. Μάλιστα, από τη μερίδα της θεωρίας που δέχεται την πιθανότητα ύπαρξης στο σύνταγμα μιας διάταξης ασυμβίβαστης με αρχές που κατοχυρώνονται σε άλλα σημεία του, εκφράστηκε και η άποψη περί αντισυνταγματικής διάταξης του συντάγματος.²⁸⁹ Όμως, ακόμη και αν μια τέτοια θέση απορριφθεί ως ακραία, είναι γεγονός ότι αυτή η διάταξη θα μπορούσε να αποτελέσει πηγή προβλημάτων, παρερμηνειών και καταχρήσεων σε μια δημοκρατία, η οποία έκανε τα πρώτα της βήματα μετά από μια επτάχρονη δικτατορία.

Η αναθεώρηση του 1986, που βασικό άξονα είχε την περικοπή των αρμοδιοτήτων και την αποδυνάμωση του Προέδρου της Δημοκρατίας, τροποποίησε και το άρθρο 48, στοχεύοντας στη διόρθωση τις ατελειών του και στην αναβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου. Μετά το 1986, καθώς και στην αναθεώρηση του 2001, δεν υπήρξε καμία αλλαγή ή πρόταση αλλαγής για το δίκαιο έκτακτης ανάγκης. Αντίθετα, μπορεί να ειπωθεί ότι στην Ελλάδα έπαψε να υφίσταται ενδιαφέρον για το

²⁸⁸ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.238.

²⁸⁹ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.253 επ.

θεσμό και σε αντίθεση με το παρελθόν ελάχιστες γραμμές γράφονται γι' αυτό το θέμα. Ας δούμε όμως τα σχετικά με το δίκαιο της ανάγκης, από το 1974 και μετά, λίγο πιο αναλυτικά.

4.4.1. Το Σύνταγμα του 1975

Ήδη από την κατάθεση του κυβερνητικού σχεδίου συντάγματος στη Βουλή, διαφάνηκε, ως προς τη ρύθμιση του δικαίου της ανάγκης, πως οι συντάκτες του δεν ήθελαν να απομακρυνθούν πολύ από το άρθρο 91 του Συντάγματος του 1952. Ακόμα, χαρακτηριστικό της ρύθμισης του άρθρου 48 ήταν ο κυρίαρχος ρόλος που είχε ως προς την κήρυξη και διαχείριση της έκτακτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Έτσι δινόταν στον έμμεσα εκλεγμένο ανώτατο άρχοντα μια εξουσία που αλλοίωνε το χαρακτήρα του πολιτεύματος,²⁹⁰ αφού σε περίπτωση κρατικής και πολιτειακής κρίσης, λάμβανε τα κατάλληλα μέτρα με την προσυπογραφή του υπουργικού συμβουλίου ή του πρωθυπουργού, ανάλογα με την περίπτωση. Η σημασία αυτής της εξουσίας του ΠτΔ γίνεται περισσότερο κατανοητή, αν αναλογιστεί κανείς την άποψη του Carl Schmitt ότι κυρίαρχος είναι αυτός που έχει την εξουσία να δράσει σε περιπτώσεις κινδύνου για την πολιτεία. Ο εισηγητής της μειοψηφίας Δ. Τσάτσος ισχυρίστηκε ότι με το άρθρο 48 εισαγόταν δημοκρατία υπό αίρεση και ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναδεικνυόταν σε βασικό πολιτικό παράγοντα. Ακόμα, ο Γ. Μαύρος και ο Α. Παπανδρέου υποστήριξαν ότι με αυτή τη διάταξη νοθευόταν η κοινοβουλευτική μορφή του πολιτεύματος και ενισχύονταν τα προεδρικά στοιχεία του.²⁹¹

Το άρθρο 48, πριν την αναθεώρηση του 1986, παρουσίαζε τα εξής χαρακτηριστικά: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να αναστείλει, σε όλη ή σε μέρος της επικράτειας, την ισχύ των διατάξεων των άρθρων 5 παράγραφος 4, 6, 8, 9, 11, 12 παράγραφοι 1 έως και 4, 14, 19, 22, 23, 96 παράγραφος 4 και 97, να θέτει σε εφαρμογή το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας και να συστήνει εξαιρετικά δικαστήρια. Την αρμοδιότητά του αυτήν την ασκούσε με προεδρικό διάταγμα το οποίο προσυπέγραφε το υπουργικό συμβούλιο, όταν τα μέτρα λαμβάνονταν σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων, ή ο πρωθυπουργός, σε περίπτωση που τα μέτρα αποσκοπούσαν στην αντιμετώπιση σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής κατά της δημόσιας τάξης και ασφάλειας του κράτους από εσωτερικούς κινδύνους. Τα συντάγματα του 1952 και του 1968 προέβλεπαν πρόταση του υπουργικού συμβουλίου και στις δύο περιπτώσεις.²⁹² Ο όρος «προσυπογραφομένου υπό του υπουργικού συμβουλίου» θεωρείται ότι είχε την ίδια έννοια με τον όρο «προτάσει του υπουργικού συμβουλίου» που χρησιμοποιούταν

²⁹⁰ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.251.

²⁹¹ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.245-246.

²⁹² Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.248

στο σύνταγμα του 1952 και συνεπάγεται την ευθύνη του ως προς το διάταγμα που εκδίδεται. Με το σύνταγμα του 1975, στην αρχική του μορφή, δεν απαιτούνταν ούτε άδεια της Βουλής για την έκδοση του διατάγματος ούτε εκ των υστέρων έγκρισή του.

Το χρονικό όριο ισχύος του προεδρικού διατάγματος ήταν τριάντα ημέρες από τη δημοσίευσή του, εκτός αν παρατεινόταν με νέο διάταγμα, το οποίο όμως εκδιδόταν μετά από άδεια της Βουλής, με σχετική απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των παρόντων μελών της. Ακόμα και σε περίπτωση απουσίας της Βουλής ίσχυε η ίδια προθεσμία. Με άλλα λόγια και σε αυτήν την περίπτωση, προκειμένου να παραταθεί η ισχύς της κατάστασης πολιορκίας έπρεπε να υπάρξει σύγκληση της Βουλής, ακόμη και αν είχε διαλυθεί, εντός τριάντα ημερών.

Η παράγραφος 2 εξουσιοδοτούσε τον ΠτΔ να λαμβάνει, μετά την έκδοση του ανωτέρω προεδρικού διατάγματος, κάθε αναγκαίο μέτρο, νομοθετικής ή διοικητικής φύσης, για την αντιμετώπιση της κατάστασης και την ταχύτερη αποκατάσταση της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών. Ούτε σε αυτήν τη διαδικασία δε συμμετείχε η Βουλή. Με αυτήν την παράγραφο ο ΠτΔ εξοπλιζόταν με υπερβολικά ευρείες εξουσίες στις οποίες ταίριαζε περισσότερο ο όρος «ολοκληρωτικής υφής απόλυτη εξουσία» παρά η χρήση του όρου «προεδρική αρμοδιότητα».²⁹³ Είναι εύκολα αντιληπτό πως αυτή η συγκέντρωση νομοθετικών και εκτελεστικών εξουσιών σε συνδυασμό με τη δυνατότητά του να συστήνει εξαιρετικά δικαστήρια δικαιολογούσε τις ανησυχίες και αντιδράσεις του πολιτικού και νομικού κόσμου της εποχής.

Η αναφορά του άρθρου 48 στη δυνατότητα κήρυξης κατάστασης πολιορκίας σε περίπτωση σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής κατά της δημόσιας τάξης και ασφάλειας του κράτους εξαιτίας εσωτερικών κινδύνων δημιούργησε ερμηνευτικά προβλήματα. Για να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος μιας ευρείας ερμηνείας της διάταξης και έχοντας νωπές ακόμη τις μνήμες της δικτατορίας θεωρήθηκε πως έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο σε περίπτωση ένοπλης σύρραξης που θα είχε το χαρακτήρα εμφυλίου πολέμου και σε περίπτωση εξέγερσης που θα απειλούσε την κρατούσα πολιτειακή και κοινωνική τάξη. Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε από τον Α. Παπανδρέου²⁹⁴ και από μερίδα το κοινοβουλίου, αλλά ήταν και η μόνη σύμφωνη ερμηνεία με βάση το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου²⁹⁵. Με την ερμηνεία αυτή συρρικνωνόταν η δυνατότητα χρήσης του άρθρου 48 για αντιμετώπιση εσωτερικών κινδύνων και μειωνόταν ο κίνδυνος χρήσης του για σκοπούς αλλότριους από αυτούς που θεσπίστηκε, όπως, για παράδειγμα, για τη διατήρηση της κυβέρνησης στην εξουσία και για την εξολόθρευση των πολιτικών της αντιπάλων. Για το άρθρο 48, στην αρχική του μορφή είχε ειπωθεί ότι «οι συντάκτες του σχετικού άρθρου...δεν μπόρεσαν να συλλάβουν το μέγεθος του

²⁹³ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.292

²⁹⁴ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.266

²⁹⁵ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.268 επ.

κινδύνου που περικλείνει η επανάληψη της διάταξης του Συντ.1952, πραγματικής νάρκης στα υποτιθέμενα σίγουρα θεμέλια της δημοκρατίας».²⁹⁶

4.4.2. Το δίκαιο της ανάγκης σήμερα

4.4.2.1. Το άρθρο 48 μετά την αναθεώρηση του 1986

Η μορφή του άρθρου 48 άλλαξε σε πολλά σημεία με την αναθεώρηση του 1986, σε μια προσπάθεια να ευθυγραμμιστεί με την τάση περιορισμού των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας που κυριαρχούσε στο πνεύμα της αναθεώρησης, ενώ συγχρόνως επιδιώχθηκε η επίλυση των προβλημάτων που είχαν επισημανθεί στο κείμενο του άρθρου 48. Η πρόταση αναθεώρησης του Μαρτίου του 1985 αναφέρει μεταξύ άλλων ότι «το άρθρο 48, με το θεσπιζόμενο σύστημα κήρυξης της χώρας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης και με τους θεσπιζόμενους λόγους άρσης των συνταγματικών ελευθεριών εισάγει στο πολίτευμά μας έναν επικίνδυνο δούρειο ίππο σφετερισμού της λαϊκής κυριαρχίας και ανατροπής της δημοκρατίας».²⁹⁷ Έτσι, η αντιμετώπιση εξαιρετικών καταστάσεων μετά την αναθεώρηση του 1986 και έως σήμερα, αφού κατά την αναθεώρηση του 2001 η συγκεκριμένη διάταξη δεν ήταν μεταξύ αυτών που προτάθηκε η αναθεώρησή τους, γίνεται μέσω του αναμορφωμένου άρθρου 48 το οποίο ορίζει τα εξής:

«1. Σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος, η Βουλή, με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, θέτει σε εφαρμογή, σε ολόκληρη την Επικράτεια ή σε τμήμα της, το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας, συνιστά εξαιρετικά δικαστήρια και αναστέλλει την ισχύ του συνόλου ή μέρους των διατάξεων των άρθρων 5 παράγραφος 4, 6, 8, 9, 11, 12 παράγραφοι 1 έως και 4, 14, 19, 22 παράγραφος 3, 23, 96 παράγραφος 4 και 97. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής.

Με την απόφαση της Βουλής ορίζεται η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες.

2. Σε περίπτωση απουσίας της Βουλής ή αν συντρέχει αντικειμενική αδυναμία να συγκληθεί εγκαίρως, τα μέτρα της προηγούμενης παραγράφου λαμβάνονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το διάταγμα υποβάλλεται από την Κυβέρνηση στη Βουλή για έγκριση μόλις καταστεί δυνατή η σύγκλησή της, ακόμη και αν έληξε η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί, και πάντως μέσα σε δεκαπέντε ημέρες το αργότερο.

3. Η διάρκεια των κατά τις προηγούμενες παραγράφους μέτρων μπορεί να παρατείνεται ανά δεκαπενθήμερο μόνο με προηγούμενη απόφαση της Βουλής, η

²⁹⁶ Ρώτης, ό.π.,(υποσ.268), ό.π., σελ.20.

²⁹⁷ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.329 και Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ 297.

οποία συγκαλείται ακόμη και αν έχει λήξει η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί.

4. Τα κατά τις προηγούμενες παραγράφους μέτρα αίρονται αυτοδικαίως με τη λήξη των προθεσμιών που προβλέπονται στις παραγράφους 1, 2 και 3, εφόσον δεν παρατείνονται με απόφαση της Βουλής, και σε κάθε περίπτωση με τη λήξη του πολέμου, εφόσον είχαν επιβληθεί εξαιτίας πολέμου.

5. Αφότου αρχίσουν να ισχύουν τα μέτρα των προηγούμενων παραγράφων ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, μπορεί να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται για κύρωση στη Βουλή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από τη σύγκλησή της σε σύνοδο και παύουν να ισχύουν στο εξής, αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις παραπάνω προθεσμίες ή δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες αφότου υποβλήθηκαν.

6. Οι κατά τις παραγράφους 2 και 3 αποφάσεις της Βουλής λαμβάνονται με την πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών και η κατά την παράγραφο 1 απόφαση με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Η Βουλή αποφασίζει σε μία μόνο συνεδρίαση.

7. Σε όλη τη διάρκεια της εφαρμογής των μέτρων κατάστασης ανάγκης, τα οποία λαμβάνονται κατά το άρθρο αυτό, ισχύουν αυτοδικαίως οι διατάξεις των άρθρων 61 και 62 του Συντάγματος, ακόμη και αν διαλύθηκε η Βουλή ή έληξε η βουλευτική περίοδος.»

Η εισηγητική έκθεση, που συνόδευε την πρόταση αναθεώρησης, δικαιολογούσε την ανάγκη κατάργησης της δυνατότητας κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, δηλαδή χρήσης μέτρων έκτακτης ανάγκης, λόγω απειλών κατά της δημόσιας τάξης από εσωτερικούς κινδύνους υποστηρίζοντας ότι αυτό το σύστημα διχάζει τους Έλληνες σε νομιμόφρονες και επικίνδυνους για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια.²⁹⁸

4.4.2.2. Ουσιαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 48

Το νέο άρθρο 48 διατηρεί ως ουσιαστικές προϋποθέσεις της εφαρμογής των μέτρων κατάστασης ανάγκης τον πόλεμο και την επιστράτευση λόγω εξωτερικών κινδύνων, ενώ τις άλλες αιτίες της κήρυξης αυτών των μέτρων (δηλαδή τη σοβαρή διαταραχή ή έκδηλη απειλή κατά της δημόσιας τάξης και ασφάλειας του κράτους από εσωτερικούς κινδύνους) τις αντικαθιστά με δύο νέους λόγους: την επιστράτευση εξαιτίας άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας και την εκδήλωση ένοπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος.

²⁹⁸ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.300.

Ξεκινώντας από το τελευταίο διαπιστώνουμε πως ο αναθεωρητικός νομοθέτης ενέταξε στο άρθρο 48 μια πρόταση του 1975, η οποία είχε διατυπωθεί από το ΠΑΣΟΚ, και περιόριζε την εφαρμογή έκτακτων μέτρων για εσωτερικούς λόγους μόνο στην περίπτωση ένοπλου κινήματος. Ακόμα η διάταξη αυτή φαίνεται να συμβαδίζει και με τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με τα όσα ήδη αναφέρθηκαν. Το ένοπλο κίνημα μπορεί να εκδηλωθεί κυρίως από τους κατασταλτικούς μηχανισμούς, αφού αυτοί έχουν τον οπλισμό και την κατάλληλη εκπαίδευση. Με άλλα λόγια, ο όρος ένοπλο κίνημα συνδέεται κυρίως με στρατιωτικό πραξικόπημα, κάτι που είναι και ιστορικά αποδεδειγμένο²⁹⁹. Σε μια προσπάθεια ορισμού μπορεί να ειπωθεί ότι ένοπλο κίνημα αποτελεί εγχείρημα που έχει εκδηλωθεί με τρόπο αναμφισβήτητο, το οποίο στοχεύει στην ανατροπή του πολιτεύματος και μπορεί αντικειμενικά να θέσει σε κίνδυνο την υπόσταση του τελευταίου.³⁰⁰

Τέλος, ενόψει και των αναφορών που γίνονται στην παρούσα εργασία και σχετίζονται με τη λήψη έκτακτων μέτρων σε περίπτωση τρομοκρατικών επιθέσεων είναι χρήσιμο να καταγραφεί η άποψη του Χρυσόγονου, ο οποίος αναφέρει ότι: «τρομοκρατικές ενέργειες εναντίον πολιτικών, αστυνομικών ή και στρατιωτικών ακόμα στόχων δεν μπορούν καταρχήν να δικαιολογήσουν την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας, εκτός αν έχουν πάρει τέτοια έκταση που να παρακωλύεται σοβαρά απ' αυτές η λειτουργία των άμεσων κρατικών οργάνων».³⁰¹

Πιο προβληματική είναι η πρόβλεψη δυνατότητας χρήσης έκτακτων μέτρων σε περίπτωση επιστράτευσης εξαιτίας άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας. Στις συνεδριάσεις της ειδικής κοινοβουλευτικής αναθεωρήσεως διατάξεων του συντάγματος ο εισηγητής της πλειοψηφίας Α. Πεπονής διευκρίνισε³⁰² ότι ο όρος «άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας» είναι δυνατό να αφορά και σε εσωτερικό κίνδυνο. Πολλοί βουλευτές επέκριναν το συγκεκριμένο όρο ως ασαφή ενώ εκφράστηκαν και φόβοι ότι θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και για την καταστολή μιας μεγάλης απεργίας ή συγκέντρωσης³⁰³. Η ύπαρξή του δικαιολογημένα θεωρείται από πολλούς ως περιττή, αφού οι μορφές εξωτερικής απειλής της εθνικής ασφάλειας υπάγονται στις περιπτώσεις του πολέμου και της επιστράτευσης λόγω εξωτερικών κινδύνων, ενώ διάφορες μορφές εσωτερικών ταραχών που αναφερθήκαν στην ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, όπως το σαμποτάζ, μπορούν να ενταχθούν στην κατηγορία των εκδηλώσεων ένοπλου κινήματος.³⁰⁴ Άλλωστε, η ερμηνεία του συγκεκριμένου όρου ως εφαρμοζόμενου και για την αντιμετώπιση εσωτερικών κινδύνων συγκρούεται και με την εισηγητική έκθεση της πρότασης αναθεώρησης.³⁰⁵

²⁹⁹ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.301.

³⁰⁰ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.313.

³⁰¹ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194), σελ.314.

³⁰² Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.335.

³⁰³ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.339-340.

³⁰⁴ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.342.

³⁰⁵ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.301.

Η έννοια του πολέμου, που αναφέρεται στο άρθρο 48 παρ.1, πρέπει να εκληφθεί και κατά τη νομική και κατά την πραγματική έννοια. Με άλλα λόγια, για να κηρυχθεί κατάσταση πολιορκίας θα πρέπει να υπάρχει και κήρυξη πολέμου (νομικό γεγονός), σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ.1, και γενικευμένη σύρραξη με τη χώρα με την οποία τελούμε σε εμπόλεμη κατάσταση (πραγματικό γεγονός). Τέλος, δεν υπάρχει πόλεμος όπως αυτός νοείται στο άρθρου 48 όταν έχουμε εμφύλια σύγκρουση διότι σε αυτήν την περίπτωση δεν έχουμε δυο υποκείμενα του Διεθνούς Δημοσίου Δικαίου.³⁰⁶ Σε ότι αφορά την επιστράτευση εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων, αυτή δικαιολογεί την εφαρμογή έκτακτων μέτρων, όταν υφίσταται στην πραγματικότητα διευρυμένη και έκτακτη κινητοποίηση των ενόπλων δυνάμεων για την αντιμετώπιση κάποιας εξωτερικής απειλής.³⁰⁷

4.4.2.3 Η ακολουθούμενη διαδικασία για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης

Σύμφωνα με τη σημερινή μορφή του άρθρου 48, για την κήρυξη και εφαρμογή των μέτρων κατάστασης ανάγκης σημαντικό ρόλο κατέχει η κυβέρνηση, ενώ εμφανίζεται αισθητά αναβαθμισμένος και ο ρόλος της Βουλής, ο οποίος, όπως ήδη έχει αναδειχθεί, πριν την αναθεώρηση ήταν πολύ περιορισμένος. Πιο αναλυτικά, για να κηρυχθεί κατάσταση έκτακτης ανάγκης, αποφασίζει η Βουλή με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών της, ύστερα από πρόταση της κυβέρνησης. Συνεπώς, έχουμε πλέον ως απαιτούμενο την απόφαση της Βουλής και όχι την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Με την απόφαση της Βουλής ορίζεται και η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες.

Η πρόταση της κυβέρνησης πρέπει να αναφέρει τους λόγους για την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας και να υπογράφεται από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της κυβέρνησης.³⁰⁸ Απαραίτητη είναι η γραπτή κατάθεσή της στο προεδρείο της Βουλής. Η απόφαση δημοσιεύεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ενώ μέχρι τη δημοσίευσή της, παραμένει ανενεργή. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δε δικαιούται να ελέγξει είτε τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων είτε την τήρηση της διαδικασίας προτού δημοσιεύσει την απόφαση της Βουλής, διότι δεν του παρέχεται ρητά τέτοια αρμοδιότητα από το Σύνταγμα. Έχει όμως το δικαίωμα να ελέγξει αν με το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας συγκεντρώνεται όντως η απαραίτητη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών.³⁰⁹

Τα πράγματα διαφοροποιούνται σε περίπτωση απουσίας της Βουλής, οπότε έχουμε την έκδοση προεδρικού διατάγματος μετά από πρόταση του υπουργικού

³⁰⁶ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.310-311.

³⁰⁷ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.311.

³⁰⁸ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.314.

³⁰⁹ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.315.

συμβουλίου. Απαραίτητη είναι σε αυτήν την περίπτωση η εντός δεκαπέντε ημερών έγκριση του διατάγματος από τη Βουλή. Η απόφαση για την έγκριση λαμβάνεται με την πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Παρά τη μείωση της προθεσμίας για απόφαση της Βουλής από τριάντα σε δεκαπέντε ημέρες, η οποία αφορά πλέον την έγκριση, δηλαδή την ισχύ της κήρυξης της από την αρχή, και όχι απλά την παράταση ισχύος των έκτακτων μέτρων, η διάταξη αυτή έχει επικριθεί,³¹⁰ διότι παρακάμπτει τη Βουλή στην περίπτωση απουσίας της. Αν αναλογιστούμε ότι σε περίπτωση κρίσης είναι πολύ πιθανό η Βουλή να μην μπορεί να συγκληθεί εγκαίρως, τότε ουσιαστικά απογυμνώνεται από το ρόλο της, ο οποίος ανατίθεται πλέον στην κυβέρνηση και στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και ουσιαστικά επιστρέφουμε στο καθεστώς που επικρατούσε πριν την αναθεώρηση. Η μη έγκριση από τη Βουλή του προεδρικού διατάγματος εντός δεκαπέντε ημερών έχει ως συνέπεια την αναδρομική του ακυρότητα κι έτσι κάθε είδους μέτρα ή αποφάσεις που έχουν ληφθεί στηριζόμενα σε αυτό ακυρώνονται.

Ένας τρόπος που έχει προταθεί³¹¹ για τη συμμετοχή της Βουλής στη λήψη έκτακτων μέτρων, ακόμη και αν βρίσκεται σε αδυναμία σύγκλησης, είναι η ύπαρξη μιας μόνιμης επιτροπής από βουλευτές, στην οποία οι κοινοβουλευτικές ομάδες θα αντιπροσωπεύονται ανάλογα με τη δύναμή τους, που θα αποφασίζει σε τέτοιες περιπτώσεις για την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Σε κάθε περίπτωση τα έκτακτα μέτρα, σύμφωνα με το άρθρο 48, ισχύουν για δεκαπέντε ημέρες ενώ, για την παράτασή τους απαιτείται απόφαση της Βουλής, λαμβανόμενη με την πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών, η οποία πρέπει να επαναλαμβάνεται ανά δεκαπενθήμερο, αλλιώς τα μέτρα παύουν να ισχύουν.

Στο αναθεωρημένο άρθρο 48, η δυνατότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να λαμβάνει όλα τα αναγκαία νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για την αντιμετώπιση της πολιτειακής κρίσης αντικαταστάθηκε με τη δυνατότητα να εκδίδει, ύστερα από πρόταση της κυβέρνησης, πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, οι οποίες είναι απαραίτητο να υποβληθούν για κύρωση στη Βουλή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από τη σύγκλησή της σε σύνοδο και παύουν να ισχύουν στο εξής, αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις παραπάνω προθεσμίες ή δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες αφότου υποβλήθηκαν. Η κατάργηση της δυνατότητας έκδοσης από τον ΠτΔ κάθε αναγκαίου διοικητικού ή εκτελεστικού μέτρου είναι θετική εξέλιξη αφού μειώνει τον κίνδυνο καταχρήσεων και αποτρέπει μια προσωρινή προεδρική δικτατορία, στο πλαίσιο της οποίας ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα συγκέντρωνε στα χέρια του την απόλυτη εξουσία. Η αντικατάσταση, όμως, αυτής της διάταξης με τη διάταξη που επιτρέπει την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προκαλεί ερωτηματικά, αφού η χρησιμότητα της τελευταίας είναι αμφίβολη, στο βαθμό που η

³¹⁰ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.335.

³¹¹ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.347.

δυνατότητα έκδοσης τέτοιων πράξεων προβλέπεται ήδη από το άρθρο 44 παρ.1 το οποίο, μάλιστα, προβλέπει μακρότερη προθεσμία για την υποβολή τους στη Βουλή.³¹²

Πρέπει ακόμα να αναφερθεί πως στο αναθεωρημένο κείμενο του άρθρου 48 παραλείφθηκε η διάταξη που απαγόρευε την τροποποίηση του στρατιωτικού νόμου κατά τη διάρκεια της εφαρμογής του. Η παράλειψη αυτή προκαλεί εντύπωση διότι η συγκεκριμένη διάταξη υφίστατο σε όλα τα προγενέστερα συντάγματα.

4.4.2.4 Τα μέτρα που προβλέπονται από το άρθρο 48

Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση της κρίσης είναι: α) η εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, β) η σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων και γ) η αναστολή της ισχύος του συνόλου ή μέρους των διατάξεων των άρθρων 5 παράγραφος 4, 6, 8, 9, 11, 12 παράγραφοι 1 έως και 4, 14, 19, 22 παράγραφος 3, 23, 96 παράγραφος 4 και 97. Ξεκινώντας από την τελευταία κατηγορία μέτρων, τα άρθρα του συντάγματος που δύνανται να ανασταλούν αφορούν την απαγόρευση ατομικών διοικητικών μέτρων που περιορίζουν σε οποιονδήποτε Έλληνα την ελεύθερη κίνηση ή εγκατάσταση στη χώρα, καθώς και την ελεύθερη έξοδο και είσοδο σ' αυτήν, την προστασία την προσωπικής ασφάλειας, την απαγόρευση στέρησης του νόμιμου δικαστή και σύστασης δικαστικών επιτροπών και έκτακτων δικαστηρίων, το άσυλο της κατοικίας, τα δικαιώματα συναθροίσεων, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, την ελευθερία του τύπου, το απόρρητο των επιστολών, την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας, τη συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα απεργίας, την απαγόρευση υπαγωγής των ιδιωτών στην αρμοδιότητα των στρατοδικείων, ναυτοδικείων και αεροδικείων και τέλος, την εκδίκαση των κακουργημάτων και των πολιτικών εγκλημάτων από τα αρμόδια δικαστήρια.

Η αναστολή των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης είναι λάθος να μας οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι σε μια τέτοια περίπτωση η ισχύς των συγκεκριμένων διατάξεων παύει ολοκληρωτικά. Αντίθετα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα ατομικά δικαιώματα που εμπεριέχουν οι ανωτέρω διατάξεις παύουν να ισχύουν μόνο στο βαθμό που αυτό είναι απαραίτητο για να αντιμετωπιστεί η συγκεκριμένη έκτακτη κατάσταση, η οποία οδήγησε στην κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας. Έτσι, για περιπτώσεις οι οποίες δε συνδέονται ούτε στο ελάχιστο με την έκτακτη κατάσταση και δεν την επηρεάζουν, οι διατάξεις συνεχίζουν να ισχύουν κανονικά, αφού η υποστήριξη της αντίθετης άποψης θα οδηγούσε σε καταχρηστικά αποτελέσματα, θα παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας και θα απονέκρωνε ολοκληρωτικά τις συγκεκριμένες διατάξεις. Έτσι, για παράδειγμα, η απαγόρευση συναθροίσεων ή η επιβολή αναγκαστικής εργασίας για λόγους που δεν συνδέονται

³¹² Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.306.

με τα λόγια που οδήγησαν στην εφαρμογή των έκτακτων μέτρων είναι αντισυνταγματική.³¹³

Τα εξαιρετικά δικαστήρια, η σύσταση των οποίων αποτελεί τη δεύτερη κατηγορία έκτακτων μέτρων που αναφέρει το σύνταγμα, είναι τα έκτακτα στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία. Η εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας είναι η τρίτη συνέπεια της εφαρμογής των μέτρων έκτακτης ανάγκης και εξετάζεται αναλυτικότερα στην επόμενη παράγραφο.

Η ιστορική εμπειρία έχει δείξει ότι αυτές οι κατηγορίες μέτρων δεν εφαρμόζονται μεμονωμένα αλλά συνδυαστικά.³¹⁴ Βέβαια, στην περίπτωση της παραγράφου 1 του άρθρου 48, που αποφασίζει η Βουλή μετά από πρόταση της κυβέρνησης, τα μέτρα που τελικά θα ληφθούν μπορεί να είναι λιγότερα αλλά, όχι και περισσότερα από αυτά που πρότεινε η κυβέρνηση.³¹⁵

4.4.2.5 Ο νόμος 566/1977

Στο άρθρο 48 προβλέπεται, όπως ήδη ειπώθηκε, η ενεργοποίηση του εκάστοτε ισχύοντος νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας. Ο νόμος που ισχύει σήμερα είναι ο 566/1977, ο οποίος δεν έχει υποστεί καμία αλλαγή από την ψήφισή του, το 1977, έως σήμερα παρά τη μεσολάβηση της αναθεώρησης του άρθρου 48 το 1986, η οποία κάνει απαραίτητη την εναρμόνισή του με τις νέες αναμορφωμένες διατάξεις. Επειδή, ήδη κατά τη διαδικασία της ψήφισής του, είχαν εκφραστεί διαφωνίες ως προς το περιεχόμενό του, σε σημείο που κάποιες φορές έφταναν να το θεωρούν και ως αντισυνταγματικό, θα επιχειρηθεί μια σύντομη καταγραφή και ανάλυση των κυριότερων διατάξεών του.

Στο άρθρο 2 αναφέρει ότι «αι εξουσίαι πολιτικών αρχών αι αναγόμεναι εις την προστασίαν της ασφαλείας του Κράτους, την τήρησιν της τάξεως και την αστυνομίαν αναλαμβάνονται και ασκούνται υπό της στρατιωτικής αρχής καθ'ο μέτρον ήθελε θεωρηθή υπό ταύτης αναγκαίον.» Η διάταξη αυτή έγινε αντικείμενο ευρείας κριτικής από μια σειρά θεωρητικών και βουλευτών,³¹⁶ οι οποίοι επισήμαναν ότι με το συγκεκριμένο άρθρο παραχωρείται στην στρατιωτική αρχή απεριόριστη εξουσία. Μάλιστα, ο Δ. Τσάτσος ανέφερε ότι αυτό το άρθρο μπορεί να αποτελέσει την πρώτη προϋπόθεση για την ανατροπή της Βουλής.

Για την αποφυγή της κρίσης της διάταξης ως αντισυνταγματικής, είναι απαραίτητη η χρήση της με βάση την αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς, η στρατιωτική αρχή πρέπει να λαμβάνει μόνο τα απολύτως αναγκαία μέτρα για την προστασία της πολιτειακής τάξης.³¹⁷ Έτσι, σε μια προσπάθεια εναρμόνισης με το

³¹³ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.320-321.

³¹⁴ Φ. Βεγλερή, ό.π.,(υποσ.256),σελ.26.

³¹⁵ Χρυσόγονος, ό.π.,(υποσ.194),σελ.319.

³¹⁶ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.322 επ.

³¹⁷ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.326.

αναθεωρημένο άρθρο 48, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι στρατιωτικές αρχές μπορούν να αναλάβουν μόνο τις εξουσίες που είναι αναγκαίες για την αντιμετώπιση των περιγραφόμενων στο άρθρο 48 παρ.1 κινδύνων, δηλαδή εξωτερικών απειλών και ένοπλου κινήματος, ενώ για τις υπόλοιπες δραστηριότητες παραμένει υπεύθυνη η αστυνομία.

Ο νόμος απαριθμεί ενδεικτικά, στο άρθρο 3, τα μέτρα που μπορεί να λάβει η στρατιωτική αρχή, με την προϋπόθεση ότι έχουν ανασταλεί οι αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος. Έτσι, δύναται να ενεργεί κατ'οίκον έρευνα κατά τη διάρκεια της ημέρας και της νύχτας χωρίς την παρουσία εκπροσώπου της δικαστικής εξουσίας καθώς, να απομακρύνει κάθε ύποπτο διατάραξης της δημόσιας τάξης από τον τόπο διαμονής του, να επιβάλει υποχρεωτική διαμονή σε ορισμένο τόπο ή να απαγορεύει την απομάκρυνση από ορισμένο τόπο. Επίσης, εξουσιοδοτείται να προβαίνει σε συλλήψεις χωρίς δικαστικό ένταλμα στο πλαίσιο της αρμοδιότητας να ενεργεί κάθε πράξη που αποσκοπεί στην άμυνα, την ασφάλεια ή την τήρηση της δημόσιας τάξης καθώς και είτε να ζητά την παράδοση είτε να αναζητά τυχόν οπλισμό. Ακόμα, μπορεί να απαγορεύει και να διαλύει οποιαδήποτε συνάθροιση, να διαλύει σωματεία και ενώσεις προσώπων μη κερδοσκοπικού σκοπού, να περιορίζει την ελευθερία του τύπου και να απαγορεύει την άσκηση του δικαιώματος της απεργίας. Το συγκεκριμένο άρθρο πάσχει από συνταγματικότητα, αν δεν ερμηνευτεί στενά, δηλαδή οι ενέργειες αυτές πρέπει να λαμβάνουν χώρα, μόνο αν κρίνονται ως απολύτως απαραίτητες για την αντιμετώπιση πολέμου, εξωτερικής απειλής ή ένοπλου κινήματος.

Στο άρθρο 4 καθορίζεται η επιβλητέα ποινή σε περίπτωση απείθειας στις διαταγές της στρατιωτικής αρχής δίχως όμως να καθορίζονται σαφώς οι αξιόποινες πράξεις αφού, τα άρθρα 2 και 3 στα οποία παραπέμπει δεν τις καθορίζουν αποκλειστικώς, αλλά αντίθετα αφήνουν, όπως ήδη αναφέρθηκε, ένα τεράστιο περιθώριο δράσης στη στρατιωτική αρχή, γεγονός που σαφώς δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου. Έτσι, θα ήταν ορθό η συγκεκριμένη διάταξη να καθορίζει τις αξιόποινες πράξεις, οι οποίες θα επέσυραν τη συγκεκριμένη ποινή.³¹⁸

Τέλος, κριτική ασκήθηκε και για το άρθρο 5 παρ.4, το οποίο ορίζει τη δυνατότητα μεταβίβασης στα στρατοδικεία. των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον των τακτικών ποινικών δικαστηρίων και σχετίζονται με εγκλήματα κατά της ασφάλειας του κράτους, του πολιτεύματος και της δημόσιας τάξης. Βάση της κριτικής ήταν ότι η συγκεκριμένη διάταξη αντίκειται στο άρθρο 7 παρ.1 του Συντάγματος, το οποίο, απαγορεύοντας την αναδρομική εφαρμογή ποινικού νόμου, θεωρείται ότι απαγορεύει και τη μεταβολή των περί δικαιοδοσίας διατάξεων.³¹⁹

³¹⁸ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.327.

³¹⁹ Κριάρη, ό.π.,(υποσ. 202), σελ.328.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Έχει υποστηριχθεί ότι: «Εφόσον ένας θεσμός, κι αυτό συμβαίνει πράγματι με την κατάσταση πολιορκίας, δεν καταφέρνει να πετύχει το στόχο που όρισε σαν πρωτοδημιουργήθηκε, δηλαδή την προστασία του αντιπροσωπευτικού συστήματος και την κατοχύρωση των πολιτικών και ατομικών ελευθεριών, η λογική της δομής του όλου συστήματος επιβάλλει την κατάλυσή του»³²⁰.

Ο θεσμός στη χώρα μας δείχνει να μην έχει πλέον πολλούς οπαδούς στους κύκλους των θεωρητικών ενώ, αντίθετα, φαίνεται να τον υπερασπίζεται μια μεγάλη μερίδα του πολιτικού κόσμου στη χώρα και αυτό φαίνεται από τη διατήρησή του στο σύνταγμα ως σήμερα.

Έτσι, παρά την αντίθετη θέση πολλών θεωρητικών, συμπεριλήφθηκε και στο σύνταγμα του 1975 διάταξη για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστάσεων. Μάλιστα, η διάταξη δεν φάνηκε να διαφοροποιείται ουσιαστικά από τις αντίστοιχες διατάξεις των προηγούμενων συνταγμάτων παρά την αρνητική εμπειρία και τα αποτελέσματα που είχαν στη λειτουργία και διατήρηση του δημοκρατικού καθεστώτος. Επιπλέον, η διατήρηση στους κόλπους της, έως την αναθεώρηση του 1986, της έννοιας του εσωτερικού κινδύνου δημιούργησε μια δικαιολογημένη ανησυχία ότι τίποτα δε θα άλλαζε από το παρελθόν και πως οι κρατούντες την εξουσία θα είχαν και στο μέλλον τη δυνατότητα με την επίκληση τη συγκεκριμένης διάταξη να περιορίζουν τις ατομικές ελευθερίες και να παραμένουν στην εξουσία.

Οι φόβοι για τυχόν καταχρηστική χρήση του θεσμού δεν επιβεβαιώθηκαν. Το άρθρο 48 δεν τέθηκε σε εφαρμογή καμία φορά από τη δημιουργία του, το 1975, έως και την αναθεώρηση του, το 1986. Η αναθεώρηση του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας οδήγησε στη τροποποίηση των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων για την κήρυξή της, αφήνοντας όμως απαράλλαχτες τις έννομες συνέπειες. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το αναθεωρημένο άρθρο 48 είναι σαφώς βελτιωμένο αφού έδωσε σαφέστερο ρόλο, σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των έκτακτων μέτρων, στη Βουλή και την κυβέρνηση αποσπώντας την εξουσία από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ενώ περιόρισε τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου μόνο σε περίπτωση εξωτερικής απειλής ή ένοπλου κινήματος.

Οι ενέργειες αυτές, παρά την τροποποίηση του θεσμού με τρόπο συνάδοντα προς μια σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία η οποία δεσμεύεται για την προστασία των ανθρωπίνων ελευθεριών και από μια σειρά διεθνών συνθηκών, δεν κατάφεραν να πείσουν εκείνους που θεωρούν επικίνδυνα και ανώφελη την ύπαρξη του θεσμού πιστεύοντας συγχρόνως ότι υπέχει θέση «δούρειου ίππου». Όπως αναφέρεται και σε άλλο σημείο της εργασίας, η συζήτηση και η αντιπαράθεση γύρω από την εφαρμογή

³²⁰ Ρώτης, ό.π.,(υποσ.268), σελ.33.

έκτακτων μέτρων σε περιπτώσεις εξαιρετικής και απρόβλεπτης ανάγκης έχει πάψει να υφίσταται μετά την αναθεώρηση του 1986. Αυτό είναι φυσιολογικό, αν αναλογιστεί κανείς ότι τα χρόνια που ακολούθησαν η δημοκρατική συνείδηση έχει εμπεδωθεί σε βαθμό που να μην επιχειρείται η εκμετάλλευση του θεσμού από όσους στο παρελθόν ήθελαν να καταλαμβάνουν ή να διατηρούν αυθαίρετα την εξουσία. Επιπρόσθετα, ζούμε μια περίοδο απαλλαγμένη από πολεμικές συγκρούσεις και εξωτερικές απειλές.

Με άλλα λόγια, οι σημερινές συνθήκες έχουν οδηγήσει το θεσμό της κατάστασης πολιορκίας σε αχρησία και αυτό φαίνεται να έχει οδηγήσει τους περισσότερους να αντιμετωπίζουν το άρθρο 48, και γενικότερα το θεσμό, ως ένα απολίθωμα του παρελθόντος. Ο αντίλογος, όμως, σε μια τέτοια επιχειρηματολογία μπορεί να στηριχθεί σε δύο στοιχεία: το πρώτο αφορά την πανθομολογούμενη στα πλαίσια του συνταγματικού δικαίου άποψη ότι ένα συνταγματικό κείμενο δεν κατασκευάζεται για να ισχύει μόνο στο παρόν και στο κοντινό μέλλον αλλά, στόχο πρέπει να έχει τη διάρκεια, για την επίτευξη της οποίας πρέπει να εμπεριέχει διατάξεις που να μπορούν να ανταποκριθούν και σε μελλοντικές καταστάσεις.

Το δεύτερο και σημαντικότερο στοιχείο που θα πρέπει να μας κάνει να αναθεωρήσουμε τις σκέψεις μας σε σχέση με το δίκαιο έκτακτης ανάγκης είναι η εμφάνισή του στο προσκήνιο ως αποτέλεσμα τρομοκρατικών ενεργειών των τελευταίων τριών δεκαετιών, αλλά κυρίως εξαιτίας των τρομοκρατικών επιθέσεων στις ΗΠΑ το 2001. Πράγματι, μετά τις επιθέσεις τις 11/9/2001, στις ΗΠΑ και σε πολλές άλλες χώρες οι οποίες ανησυχούν ότι μπορεί να βρεθούν στο στόχαστρο των τρομοκρατών, το δίκαιο έκτακτης ανάγκης έχει αρχίσει να κάνει την επανεμφάνισή του και έχει δημιουργήσει πλήθος ερωτημάτων και προβλημάτων ως προς τη δυνατότητα ισορρόπησής του με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Η μελέτη των θεωριών που έχουν αναπτυχθεί σχετικά με το δίκαιο της ανάγκης, καθώς και η επισκόπηση των σχετικών διατάξεων σε διεθνές επίπεδο μπορεί να μας οδηγήσει σε κάποια συμπεράσματα. Φυσικά, πρέπει να επισημανθούν οι εκ διαμέτρου αντίθετες αντιλήψεις που επικρατούν στις ΗΠΑ και στην Ευρώπη. Οι ΗΠΑ προτείνουν για την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων μια σειρά θεωριών, κάποιες εκ των οποίων κάνουν δεκτή την εξονομική και παράνομη δράση προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κρίση. Αντιθέτως, στα ευρωπαϊκά συντάγματα συναντούμε μια προσήλωση στις συνταγματικές διατάξεις τους και στα μέτρα αντιμετώπισης κρίσεων που προβλέπουν απορρίπτοντας κάθε περίπτωση δράσης εκτός των ορίων τους.

Οι διατάξεις των ευρωπαϊκών συνταγμάτων που αναφέρονται στο δίκαιο έκτακτης ανάγκης δεν φαίνεται να έχουν επηρεαστεί από τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου. Παρά το γεγονός ότι το φαινόμενο της τρομοκρατίας έχει οδηγήσει τις ευρωπαϊκές χώρες στην ανάπτυξη μιας αντιτρομοκρατικής νομοθεσίας, δεν έχει υπάρξει σύνδεση της κήρυξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης ως αποτέλεσμα μιας τρομοκρατικής επίθεσης. Ως εξαίρεση μπορεί να αναφερθεί το Ηνωμένο Βασίλειο, το

οποίο εδώ και πολλές δεκαετίες έχει συνδυάσει την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας με την εφαρμογή έκτακτης νομοθεσίας και κατά προέκταση την αναστολή ισχύος θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μέλη της οποίας είναι 47 κράτη, αναφέρεται στη δυνατότητα κήρυξης έκτακτης ανάγκης και αναστολής κάποιων θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεσμεύοντας τα συμβεβλημένα κράτη να κάνουν χρήση του θεσμού μόνο υπό την ύπαρξη συγκεκριμένων προϋποθέσεων και περιορίζοντας τις συνέπειες που η χρήση του θεσμού μπορεί να έχει. Έτσι, η ΕΣΔΑ συμβάλλει στην ομοιομορφία των σχετικών διατάξεων των συμβεβλημένων κρατών.

Στην Ελλάδα, όπως αναφέρθηκε, το άρθρο 48 έχει έρθει αντιμέτωπο με πολλές επικρίσεις. Οι επικρίσεις αυτές σχετίζονται πρώτον, με το περιεχόμενό του και τη νομοτεχνική του αρτιότητα και δεύτερον, με τη σύνδεση του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας με ένα εργαλείο για την ανατροπή της συνταγματικής νομιμότητας με βάση την εμπειρία του παρελθόντος. Ως προς το τελευταίο, γίνεται φανερό ότι η δημοκρατία έχει δομηθεί σε γερά θεμέλια ώστε να μην υπάρχει πλέον ο φόβος κατάχρησης του θεσμού. Ως προς το πρώτο σημείο κριτικής, οι όποιες ατέλειες του άρθρου 48 μπορούν να διορθωθούν και δεν χρειάζεται να οδηγήσουν στην κατάργηση του θεσμού.

Ως προς το ερώτημα της αναγκαιότητας της ύπαρξης του άρθρου 48, έχει ήδη αναφερθεί ότι παρόμοιες διατάξεις υπάρχουν στα περισσότερα συντάγματα, ακόμα και στα νέα συντάγματα που σχηματίστηκαν στις χώρες που μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχαν κομμουνιστικά συστήματα. Επιπρόσθετα, το γεγονός ότι και η ίδια η ΕΣΔΑ, η οποία έχει ως σκοπό την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, διαθέτει παρόμοια διάταξη, μας οδηγεί σε ένα συμπέρασμα υπέρ της χρησιμότητας του θεσμού του δικαίου της ανάγκης. Ακόμα, τα όργανα της ΕΣΔΑ, έχουν αποφανθεί ότι απαραίτητη προϋπόθεση για τη χρήση του άρθρου 15 είναι η πρόβλεψη των επιβαλλόμενων περιορισμών από το εσωτερικό δίκαιο.³²¹ Συνεπώς, το δίκαιο της ανάγκης είναι ωφέλιμο να συνεχίσει να ρυθμίζεται συνταγματικά και στη χώρα μας και μπορεί να αποτελέσει ένα σύγχρονο ύστατο μέσο επίλυσης εξαιρετικών κρίσεων δίχως να αποτελεί «δούρειο ίππο της δημοκρατίας».

Θα ήταν, όμως, σκόπιμο σε μια επόμενη αναθεώρηση να υπάρξει μια αναμόρφωση του άρθρου 48, ώστε να διασαφηνιστούν και να τροποποιηθούν κάποια σημεία του που θεωρούνται προβληματικά. Τα σημεία αυτά αφορούν τις διαδικασίες κήρυξης της κατάστασης πολιορκίας και κυρίως τα λαμβανόμενα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης. Στο πλαίσιο μιας αναμορφωμένης διάταξης, θα πρέπει να γίνεται προσπάθεια εξισορρόπησης ανάμεσα στη διασφάλιση και διαφύλαξη της υπόστασης και ομαλής λειτουργίας του κράτους, από τη μία και στην προάσπιση των δικαιωμάτων και ελευθεριών, από την άλλη. Ακόμα, σύμφωνα με το πρότυπο που

³²¹ Βλ. παράγραφο 2.4.1.1.

ακολουθείται σε πολλές άλλες χώρες, θα ήταν θετικό να προβλεφθεί ως λόγος κήρυξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης και η οικονομική κρίση και οι φυσικές καταστροφές. Βέβαια, σε μια τέτοια περίπτωση τα ληφθέντα μέτρα θα πρέπει να είναι διαφορετικά και όχι τα ίδια με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 48. Τέλος, απαραίτητη είναι η κατάργηση του νόμου 566/1977 και η δημιουργία ενός νέου νόμου για την κατάσταση πολιορκίας συμβατού με το ισχύον συνταγματικό κείμενο και με τις επιταγές της εποχής.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΣΤΑ ΑΓΓΛΙΚΑ

The law of emergency refers to urgent and unpredictable circumstances as well as to exceptional crises. As an institution, it exists in the most legal systems of the world, although there are differences with regard to the generating factors, the manner and frequency of its use and in many other points connected with the position that occupies in the legal structure of every country. The law of emergency, which for many years had no priority to Americans and Europeans, lately it concentrates the attention of the American theoreticians. The basic issue which arises from its study, is the possibility to harmonize and balance two conditions, the safeguarding of the country's security as well as the protection of individual rights and freedoms.

The law of emergency appears with a multitude of meanings. Theoreticians have not as yet managed to provide a common meaning of the institution despite the fact that appears in most constitutional texts. Of course, there are countries, as the USA, which make only an indirect mention to the institution on a constitutional level, while other countries face this issue only on a statutory level.

The content of the law of emergency is wide, while, as it has been accepted, it can refer to three different categories of state of emergency. Thus, it may refer to the way that can be treated state crises, economic crises or even the natural disasters. The first category, concerning the state crisis, is mainly about the war clashes, the armed revolt and terrorist attacks, which cannot be inhibited by any usual means and then demand extraordinary measures. In Greece, this is the only category which is regulated in the constitution by article 48. However, the meaning of state crisis is confined by the said constitutional provision to the confrontation of war clashes, of situations which threaten the national security and the suppression of armed movement which pursues the overturning of the democratic regime.

The study of theories which have been developed with regard to the law of emergency and the overview of the relevant provisions on an international level can drive us to certain conclusions. There must be noticed, at first, all diametrically diverse view points prevailing in USA and Europe. The USA suggest a series of systems, some of which make acceptable the unlawful (non-conventional) and legally unauthorized action in order to cope with crisis. On the contrary, in European countries we encounter an attachment to the constitutional provisions and there is rejected any case of action beyond their domain.

The provisions of the European constitutions which refer to the law of emergency do not seem to have been influenced by the attacks of 11 September 2001. Despite the fact that the terrorist phenomenon has driven the European countries to the development of an antiterrorist legislation, there hasn't been any connection of the declaration of state emergency as a result of a terrorist attack. The United Kingdom can be mentioned as an exception. The UK, for many decades, has connected the facing of terrorism with the application of an extraordinary legislative framework and the suspension of fundamental rights and freedoms.

The European Convention of Human Rights, with 47 member-states, refers to the possibility to declare a state of emergency and to suspend certain fundamental rights, binding the signatories to the convention to make use of the institution only under certain conditions, thus limiting the likely consequences that the use of the institution may have.

In Greece, article 48 has faced numerous criticisms. Those criticisms are related, at first, with the contents and the soundness of the legal structure of the said article and second, with the connection of the state of emergency with a tool for the

overturning of the constitutional legality, on the basis of the past experience. It would be advisable in a new constitutional revision to have a reshape of article 48, because certain problematic points should be made clear and modified. Furthermore, in accordance with the model applied in many other countries, the economic crises and the natural disasters should be considered as reasons for the declaration of state of emergency.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Αλιβιζάτος Νίκος, Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974, Όψεις της ελληνικής εμπειρίας, Θεμέλιο, 1983

Ανανιάδης Γρηγόρης, “Νέος Νόμος της Γης; Σκέψεις για την επικαιρότητα του Carl Schmitt”, Σύγχρονα Θέματα, τευχ. 74-75, Δεκέμβριος 2000, σελ. 32-64

Αναστασιάδης Γιώργος, Ιστορία των πολιτικών και συνταγματικών θεσμών, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1993

Αναστασιάδης Γιώργος, Κοινοβούλιο και μοναρχία στην Ελλάδα, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1995

Βεγλερής Φαίδων, Υπόμνημα για ένα Σύνταγμα του ελληνικού λαού, 1975

Βεγλερής Φαίδων, “Τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι περιορισμοί τους”, ΤοΣ 5 (1979), σελ. 25-44

Βυθούλκας Πέτρος, Συμβολή εις την ανάλυσιν των άρθρων 44 & 48 του ελληνικού. Συντάγματος εν συγκρίσει προς τας αντιστοιχούς διατάξεις του γαλλικού και γερμανικού Συντάγματος, ΕΔΔ 1977, σελ.365-374

Βυθούλκας Πέτρος, Συμβολή εις την ανάλυσιν των άρθρων 44 & 48 του ελληνικού. Συντάγματος εν συγκρίσει προς τας αντιστοιχούς διατάξεις του γαλλικού και γερμανικού Συντάγματος, ΕΔΔ 1978, σελ.28-37

Γεωργιάδου Άννα, Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων στο Σύνταγμα του 1975, Σάκκουλας, 1985

Γιαταγάνας Ξενοφών, “Η καταστρατήγηση του Συντάγματος”, ΤοΣ 1 (1975), σελ. 629-650

Κριάρη Ισμήνη , Οι συνταγματικοί θεσμοί αντιμετώπισης κρατικών κρίσεων στην Ελλάδα και την αλλοδαπή, Διδ. Διατριβή, Πάντειος ΑΣΠΕ, 1985.

Μάνεσης Αριστόβουλος, “Η συνταγματική προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εντύπων και η εφαρμογή της στην πράξη”, ΤοΣ 3 (1977), σελ. 1-36

Μάνου Γιάννης, Οι έκτακτες περιστάσεις στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1977

Locke John , Δεύτερη πραγματεία περί κυβερνήσεως : δοκίμιο με θέμα την αληθινή αρχή, έκταση και σκοπό της πολιτικής εξουσίας, (μεταφρ. Παχάλης Κιτρομηλίδης), εκδ. Γνώση, Αθήνα, 1990

Μεταξάς Α.-Ιωάννης , Το δίκαιον της ανάγκης και η διάσταση της νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου, Διδ. Διατριβή, Πάντειος ΑΣΠΕ, 1970

Παντελής Αντώνης, “Τρεις προεδρικές αρμοδιότητες: ο διορισμός του πρωθυπουργού, η παύση της κυβερνήσεως και η κήρυξη της καταστάσεως πολιορκίας”, ΤοΣ 7 (1981), σελ.242-260

Πετρίδης Παύλος, Πολιτικές δυνάμεις και συνταγματικοί θεσμοί στη νεότερη Ελλάδα (1844-1940), Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1992

Ρώτης Νίκος, “Στρατιωτικός νόμος και δημοκρατία (Η κατάσταση πολιορκίας στα πλαίσια του νέου Συντάγματος)”, ΤοΣ 2 (1976), σελ. 1-44

Σμιτ Καρλ , Η έννοια του πολιτικού [μτφρ., εισαγωγή Α. Λαβράνου, επιμ. Γ. Σταμάτης], Κριτική, 1988,

Σμιτ Καρλ, Η θεωρία του αντάρτη, Παρεμβολή στην έννοια του Πολιτικού [μτφρ. Σ. Χασιώτη, επιμ. Κ. Καλφόπουλος], Πλέθρον, 1990,

Σμιτ Καρλ, Πολιτική Θεολογία, Τέσσερα κεφάλαια γύρω από τη διδασκαλία περί κυριαρχίας [μετάφραση και σχόλια, Παναγιώτης Κονδύλης], Λεβιάθαν, 1994.

Χρυσόγονος Κώστας, “Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος”, Δίκαιο και Πολιτική, 13-14 (1986), σελ. 285-327

ΕΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Ackerman, Bruce, The Emergency Constitution. Yale Law Journal, 113(2004), 1029-91

Cole, David, The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot. Yale Law Journal, 113(2004), 1753-1800

Dalgaard-Nielsen, Anja, Civil Liberties and Counter-Terrorism: A European Point of View Washington, Center for Transatlantic Relations, 2004

El Zeidy, Mohamed M, "The ECHR and states of emergency: Article 15 - A domestic power of derogation from Human rights obligations", San Diego International Law Journal (2003), σελ. 277-317

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 359/2005, On the Protection of Human Rights in Emergency Situations (Venice, 17-18 March 2006) – Council of Europe, Strasbourg, 4.4.2006

Foundethakis, Penelope, "State of Emergency in Democracy: the Case of Greece", Revue Hellénique de Droit International 1/2004, σ. 85-101

Gross, Oren, (2000). The Normless and Exceptionless Exception: Carl Schmitt's Theory of Emergency Powers and the "Norm-Exception" Dichotomy. Cardozo Law Review, 21 (2000) , 1825-68.

Gross, Oren, "Providing for the unexpected: Constitutional Emergency Provisions", Israel Yearbook on Human Rights (2003), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://ssrn.com/abstract=475583>, σελ.1-31

Gross, Oren, "Chaos and Rules: Should Responses to violent Crises Always Be Constitutional?", The Yale Law Journal 112 (2003), σελ. 1011-1134.

Gross, Oren, What "Emergency" Regime? Constellations 13 (1) (2006), σελ.74-88

Scheuerman, William E., Survey Article: "Emergency Powers and the Rule of Law After 9/11", (2006), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://www.utexas.edu/law/news/colloquium/papers/emergency_powers.doc, σελ.1-39

Scheppele Kim Lane, “Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11”, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law 6 (2004), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://ssrn.com/abstract=611884>, σελ.1-75

Thomas, Philip A., “Emergency and Anti Terrorist Powers”, Fordham International Law Journal (April, 2003), σελ. 1193-1233

Verhulst, Brad, Striking a Balance between Civil Liberties and Terrorist Protection: Comparing Canadian, American and Historical Responses to Terrorist Attacks, University of Calgary (2003), διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://cdai-cdai.ca/symposia/2003/verhulst.htm>, σελ.1-19

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

<http://www.securityservice.gov.uk/output/Page70.html>

<http://www.terrorismlaw.info/index.php?id=27>

<http://www.terrorismlaw.info/index.php?id=6>

<http://www.statewatch.org/docbin/uklaws.htm>

http://www.debatingmatters.com/C2B/document_tree/ViewACategory.asp?CategoryID=49

http://www.ccr-ny.org/v2/about/mission_vision.asp