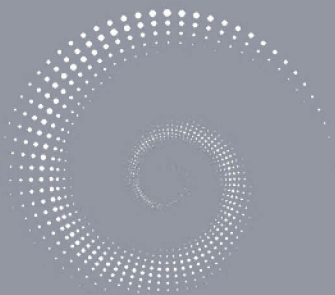


# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 48

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Απρίλιος 2023



ΚΕΝΤΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΥΧΑΙΩΝ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 48

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 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.*

**ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ**

### **ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Ακριβοπούλου Χ., *Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης και τα όρια της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων*, ΕφημΔΔ, 2020· Αλιβιζάτος Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1974: Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Γ΄ έκδοση, 1995· Αλιβιζάτος Ν., *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, τ. Ι Η αρχή του πολιτικού ελέγχου, 1987· Βενιζέλος Ε., *Πανδημία, θεμελιώδη δικαιώματα και Δημοκρατία*, ΔτΑ 2020· Βλαχόπουλος Σ., *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935 [Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης]*, 2012· Βυθούλας Π., *Συμβολή εις την ανάλυσιν των άρ. 44 και 48 του ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα αντιστοίχους διατάξεις του γαλλικού και γερμανικού Συντάγματος*, ΕΔΔΔ 1977 και 1978· Γεωργιάδου Α., *Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων στο Σύνταγμα του 1975*, 1985· Καραβοκύρης Γ., *Το Σύνταγμα και η κρίση – Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, 2014· Κεσόπουλος Α., *Η αυτοκτονία του δήμου. Πολιτική κρίση και συνταγματικός λόγος στη Βαϊμάρη*, 2018· Κουτνατζής Σ.-Ι., «Άρθρο 48», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα: κατ' άρθρον ερμηνεία*, 2017· Κριάρη Ι., *Οι Συνταγματικοί θεσμοί Κρατικών Κρίσεων στην Ελλάδα και στην Αλλοδαπή*, Διδακτορική Διατριβή, 1985· Λαζαράτος Π., *Δημοσιονομικό συμφέρον και δίκαιο της ανάγκης*, ΘΠΔΔ 2013· Μαθιουδάκης Ι., *Το διοικητικό δίκαιο αντιμετώπιζε με την τρομοκρατία: Το γαλλικό παράδειγμα έννομης προστασίας κατά των μέτρων έκτακτης ανάγκης και η εγχώρια εκδοχή των εκτάκτων μέτρων*, 2016· Μάνεσης Α., «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος», σε *Συνταγματική θεωρία και πράξη Ι*, 1980· Μάνεσης Α., «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η «κατάσταση πολιορκίας»», σε *Συνταγματική θεωρία και πράξη Ι*, 1980· Μάνεσης Α., «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», σε *Συνταγματική θεωρία και πράξη ΙΙ*, 2007· Μηννα-

Ίδης Σ., *Η κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας*, τόμ. 1, 2015· Παντελής Α., *Τρεις προεδρικές αρμοδιότητες: Ο διορισμός του Πρωθυπουργού, η παύση της Κυβερνήσεως και η κήρυξη καταστάσεως πολιορκίας*, ΤοΣ 1981· Πικραμμένος Π., *Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*, ΝοΒ 2012· Ρώτης Ν., *Στρατιωτικός νόμος και δημοκρατία. Η κατάσταση πολιορκίας στα πλαίσια του νέου Συντάγματος*, ΤοΣ 1976· Σαράντη Β., *Καταστάσεις ανάγκης και δικαιώματα του ανθρώπου*, 2011· Στυλιανίδης Ευ., *Το Καθεστώς Εξάιρεσης στο ελληνικό Σύνταγμα - Η Ανθεκτικότητα του ελληνικού Συντάγματος κατά την Πανδημία COVID-19*, ΘΠΔΔ 2022· Φουντεδάκη Π., *Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης*, ΤοΣ 2007· Φουντεδάκη Π., «Το δίκαιο έκτακτης ανάγκης: Ρυθμίζοντας το άγνωστο μέλλον της δημοκρατίας», σε *Τιμή Γεώργιου Κασμάτη*, 2011· Χρυσόγονος Κ., *Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος*, ΔκΠ 1988· Ackerman B., *The Emergency Constitution*, *The Yale Law Journal*, 2004· Agamben G., *L'état d'exception. Homo sacer*, 2003· Dyzenhaus D., *States of Emergency*, in Rosenfeld, M. and Sajó, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012· Foundethakis P., *State of Emergency in Democracy: The Case of Greece*, *Revue Hellénique de Droit International* 57, 2004· Ganev V., *Emergency Powers and the New East European Constitutions*, *The American Journal of Comparative Law*, 1997· Gicquel J., «Les états de nécessité», in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, 1987· Kervégan J.-F., «Etat d'exception», in S. Rials-Ph. Raynaud (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 2003· Lazar, N. L., *States of Emergency in Liberal Democracies*, 2009· Rossiter C., *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 2002· Saint-Bonnet F., *L'état d'exception*, 2001· Schmitt C., *Politische Theologie*, 1922· Venice Commission, *Compilation of the Venice Commission's general reports and country-specific opinions on constitutional provisions and legislation on emergency situations*, 2020, διαθέσιμο στο [link](#)· Venice Commission, *Report on the "Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections"*, 2020, διαθέσιμο στο [link](#).

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Σύνταγμα.....	6
1. Ιστορία του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας.....	8
2. Το Σύνταγμα του 1975 και η αναθεώρηση του άρθρου 48 το 1986.....	11
II. Κοινό δίκαιο, υπερεθνικό και εφαρμοστικό .....	15
1. ΕΣΔΑ.....	15
2. Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ).....	15
3. Εφαρμοστικός του άρθρου 48 Σ νόμος .....	15
III. Εφαρμοστικοί διοικητικοί θεσμοί, διαδικασίες και εξωδικαστική προστασία.....	17
IV. Η δικαστική προστασία, τα ένδικα βοηθήματα και η νομολογία.....	17
V. Η ερμηνεία της διάταξης από τη θεωρία.....	18
1. Ουσιαστικές προϋποθέσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας.....	18

2. Διαδικαστικές προϋποθέσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας .....	21
3. Έννομες συνέπειες της κατάστασης πολιορκίας.....	22
Α. Αναστολή ισχύος άρθρων του Συντάγματος .....	23
Β. Σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων.....	24
Γ. Θέση σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας .....	24
Δ. Έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου .....	26
Ε. Ανεύθυνο και ακαταδίωκτο των βουλευτών .....	26
VI. Η συνταγματική διάταξη στην πράξη.....	26
VII. Γενικά συμπεράσματα, διαπιστώσεις και προτάσεις .....	27

## I. ΣΥΝΤΑΓΜΑ

### Άρθρο 48

- 1 «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.
- 2 Με την απόφαση της Βουλής ορίζεται η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες.
- 3 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.
- 4 3. Η διάρκεια των κατά τις προηγούμενες παραγράφους μέτρων μπορεί να παρατείνεται

ανά δεκαπενθήμερο μόνο με προηγούμενη απόφαση της Βουλής, η 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<sup>1</sup>.

6. Οι κατά τις παραγράφους 2 και 3 αποφάσεις της Βουλής λαμβάνονται με την πλειοψη-

<sup>1</sup> Κατά τη μεταφορά του κειμένου στη δημοτική το 1986, στο δημοσιευμένο κείμενο (Α΄ 24/1986) έχουν παραλειφθεί τμήματα του άρθρου 48 παρ. 5 Σ., τα οποία όμως αναφέρονται στο αρχικό, όπως δημοσιεύθηκε (Α΄ 22 και 23/1986). Ειδικότερα, το εδάφιο Β΄ της παρ. 5 του άρθρου 48 Σ. είχε αρχικά ως εξής: «Αυτά υποβάλλονται προς κύρωσιν εις την Βουλήν εντός δέκα πέντε ημερών από της εκδόσεώς των, ή από της συγκλήσεως της Βουλής εις σύνοδον...». Οι λέξεις «από της εκδόσεώς των», έχουν παραλειφθεί επομένως στο κείμενο στη δημοτική. Επίσης, το αναθεωρημένο κείμενο του Συντάγματος, στην αρχική μορφή του, περιελάμβανε και το εξής εδάφιο γ΄: «Ο νόμος περί καταστάσεως πολιορκίας δεν δύναται να τροποποιηθή κατά την διάρκειαν της εφαρμογής του». Το εδάφιο αυτό, περιέργως, απαλειφθηκε ολόκληρο και έχει παραμείνει έτσι έκτοτε. Τη διαφοροποίηση αυτή επισημαίνουν οι Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», σε *Συνταγματική θεωρία και πράξη II*, 2007, σελ. 429, υπ. 115· Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία – Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό*, τομ. Ι, 5<sup>η</sup> έκδοση, 2018, σελ. 837-838 και Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 5<sup>η</sup> έκδοση, 2020, σελ. 323-324.

Τα δύο αυτά απαλειφθέντα τμήματα εξακολουθούν ωστόσο να ισχύουν και πρέπει να θεωρηθούν αναπόσπαστο κομμάτι του άρθρου 48, καθώς το ίδιο το Β΄ Ψήφισμα της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής αναφέρει στο Β΄ σημείο του ότι: «Σε περίπτωση διαφοράς μεταξύ του αρχικού κειμένου του Συντάγματος και του κειμένου στη δημοτική επικρατεί το αρχικό κείμενο». Πρβλ. και ΣτΕ Ολ 5148/1987, που έκρινε σχετικά με το π.δ. 503/1985, το οποίο μετέφερε στη δημοτική τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας τα εξής: «Επειδή, το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν είναι κανονιστικό. Ο κανόνας δικαίου εξακολουθεί, από την άποψη του νοηματικού περιεχομένου, τη μόνη που ενδιαφέρει για το χαρακτηρισμό του, να είναι ο μεταγλωττισμένος. Γιατί δεν είναι κανόνας δικαίου η γλώσσα, δημοτική ή καθαρεύουσα, και γενικότερα η διατύπωση που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης (κοινός ή κανονιστικός) αλλά κανόνας είναι το νόημα του κειμένου που ο νομοθέτης χρησιμοποιεί και μέσω του οποίου διαμνηνύει το περιεχόμενο της επιταγής του».

φία 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.

- 8 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».

### 1. Ιστορία του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας

- 9 Η αρχή *salus populi suprema lex esto*, που αποτελεί τη δικαιολογητική βάση του δικαίου της ανάγκης, απαντάται ήδη στην αρχαία ελληνική γραμματεία<sup>2</sup>. Στην ελληνική συνταγματική ιστορία, πανηγυρική επίκλησή της αποτελεί η αναστολή του Συντάγματος της Τροιζήνας από τη Βουλή, ενόψει της ανάθεσης όλων των εξουσιών στον Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια<sup>3</sup>.
- 10 Η κατάσταση πολιορκίας, ως θεσμοποίηση και ειδικότερη –αν και ίσως η σημαντικότερη– μορφή του δικαίου της ανάγκης<sup>4</sup>, έχει τις ιστορικές της ρίζες στη ρωμαϊκή περίοδο και τον θεσμό του «dictator»<sup>5</sup>, αλλά κυρίως στον γερμανικό μοναρχικό απολυταρχισμό του 19<sup>ου</sup> αιώνα<sup>6</sup>. Κατά τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η κατάσταση πολιορκίας, ως συνταγματικός θεσμός, ήταν άγνωστος στην Ελλάδα, πλην της χρήσης των εκτάκτων στρατοδικείων επί Όθωνα ως «πρωτόλειας μορφής κατάστασης πολιορκίας»<sup>7</sup>. Κατ' αυτό τον τρόπο, τα Συντάγματα του 1844 και του 1864, που δεν περιέχουν σχετική διάταξη, διαφοροποιούνται από τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά της εποχής<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Α. Μεταξάς, *Το δίκαιον της ανάγκης και η διάστασις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και Αρείου Πάγου ως προς τη δυνατότητα και την έκτασιν του δικαστικού ελέγχου*, 2018, σελ. 33 επ.

<sup>3</sup> Σ. Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935, Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης*, 2012, σελ. 188.

<sup>4</sup> Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 457.

<sup>5</sup> Ι. Κριάρη, *Οι Συνταγματικοί Θεσμοί Κρατικών Κρίσεων στην Ελλάδα και στην Αλλοδαπή*, 1985, σελ.

6· J.-F. Kervégan, «Etat d'exception», in S. Rials/P. Raynaud (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 2003, σελ. 252.

<sup>6</sup> Ν. Ρώτης, *Στρατιωτικός νόμος και δημοκρατία. Η κατάσταση πολιορκίας στα πλαίσια του νέου Συντάγματος*, ΤοΣ 1976, σελ. 2 επ. Ήδη ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας είχε νομοθετηθεί στη Γαλλία με τον νόμο της 9<sup>ης</sup> Αυγούστου 1849 και στην Πρωσία με τον νόμο της 5<sup>ης</sup> Ιουνίου 1851, αναμφίβολα ως αποτέλεσμα της φιλελεύθερης επανάστασης του 1848, J.-F. Kervégan, «Etat d'exception», ό.π., σελ. 253.

<sup>7</sup> Σ. Μπναϊδής, *Η κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας*, τόμ. 1, 2015, σελ. 121 επ.

<sup>8</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος*, ΔΚΠ 1988, σελ. 287.

Ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας εισήχθη το πρώτον στην ελληνική συνταγματική ιστορία με το άρθρο 91 του Συντάγματος του 1911, ως απόρροια του «ατυχούς» ελληνοτουρκικού πολέμου του 1897. Σκοπός της διάταξης ήταν (και παραμένει) η αντιμετώπιση εκτάκτων περιστάσεων, με «συντεταγμένο» τρόπο, ώστε να αποφευχθεί τυχόν καταστρατήγηση του Συντάγματος και να καταστεί ευχερέστερη η επάνοδος στη συνταγματική ομαλότητα<sup>9</sup>. Υπό αυτή την έννοια, το άρθρο αυτό λειτουργούσε ως εγγύηση τήρησης του Συντάγματος<sup>10</sup>. Αυτό εξάλλου είναι και το νόημα της «συνταγματικής δικτατορίας» που επιβάλλεται με τον θεσμό της κατάστασης πολιορκίας: Το Σύνταγμα, εγγυητής της ελευθερίας, προβλέπει και οργανώνει, με τον ακριβέστερο δυνατό τρόπο, την ενδεχόμενη αναστολή εφαρμογής ουσιαστών τμημάτων του, πλαισιώνοντάς τη με αυστηρές διαδικασίες και αποτελεσματικά αντίβαρα<sup>11</sup>.

Ειδικότερα, το άρθρο 91 προέβλεπε την έκδοση νόμου σχετικά με την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας σε περίπτωση εμπόλεμης κατάστασης και γενικής, λόγω εξωτερικών κινδύνων, επιστράτευσης, η οποία μπορούσε να οδηγήσει σε αναστολή θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και τη σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων. Ο νόμος αυτός, που εκδόθηκε την επομένη της κήρυξης του πολέμου κατά της Τουρκίας (6 Οκτωβρίου 1912) και εφαρμόστηκε καθόλη τη διάρκεια των Βαλκανικών πολέμων<sup>12</sup>, ήταν ο ΔΞΘ΄ «περί καταστάσεως πολιορκίας». Η θέση σε εφαρμογή του νόμου προϋπέθετε την έκδοση σχετικού βασιλικού διατάγματος με άδεια της Βουλής. Σε περίπτωση που η Βουλή απουσίαζε, η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας γινόταν άνευ της άδειας της με βασιλικό διάταγμα, με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο προέβλεπε, επί ποινή ακυρότητας, τη σύγκληση της Βουλής εντός 5 ημερών, προκειμένου να αποφασίσει τη διατήρηση ή άρση του. Το άρθρο προέβλεπε επίσης ότι η βουλευτική ασυλία ισχύει από τη δημοσίευση του διατάγματος. Η κατάσταση πολιορκίας έληγε, σε περίπτωση πολέμου, μετά τη λήξη του, ενώ σε περίπτωση επιστράτευσης, αυτοδικαίως μετά το πέρας διμήνου, εκτός και αν η Βουλή αποφάσιζε την παράταση ισχύος του διατάγματος.

Το άρθρο 94 του Συντάγματος του 1925, όπως επίσης και το άρθρο 97 του Συντάγματος του 1927, περιείχαν αντίστοιχες του προϊσχύσαντος άρθρου 91 ρυθμίσεις, με την προσθήκη της Γερουσίας. Η άδεια ειδικότερα για την εφαρμογή του νόμου περι

<sup>9</sup> Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό δίκαιο*, τομ. Α΄, 1994, σελ. 239.

<sup>10</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σελ. 194-195.

<sup>11</sup> Ο όρος «συνταγματική δικτατορία» χρησιμοποιείται από τον Clinton Rossiter στο βιβλίο του *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, 2002.

<sup>12</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση, 1922-1974: Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, 1995, σελ. 43.



καταστάσεως πολιορκίας δινόταν από κοινού από τη Βουλή και τη Γερουσία, ενώ σε περίπτωση διαφωνίας αποφάσιζαν σε κοινή συνεδρίαση. Εφόσον απουσίαζαν, το διάταγμα εκδιδόταν, αλλά έπρεπε, επί ποινή ακυρότητας, να προβλέπει τη σύγκλησή τους εντός 5 ημερών. Επίσης, προβλεπόταν ρητά ότι αδικήματα που είχαν τελεστεί προ της έναρξης ισχύος του διατάγματος κήρυξης κατάστασης πολιορκίας δεν μπορούσαν να υπαχθούν στη δικαιοδοσία των εξαιρετικών δικαστηρίων, που συστήνονταν με την εφαρμογή του στρατιωτικού νόμου.

- 14 Αρχικά, όπως προαναφέρθηκε, η κατάσταση πολιορκίας ενεργοποιήθηκε τόσο κατά τη διάρκεια των Βαλκανικών πολέμων όσο και κατά την εμπλοκή της χώρας στον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο<sup>13</sup>. Κατά τη διάρκεια, ωστόσο, του Μεσοπολέμου έτυχε καταχρηστικής εφαρμογής μετά από τη Μικρασιατική Καταστροφή (1922-1923), καθώς και από τις κυβερνήσεις Γονατά (1923) και Τσαλδάρη (1935) για τη δίωξη πολιτικών αντιπάλων, ενώ χρησιμοποιήθηκε, και πάλι καταχρηστικά, από τον Πάγκαλο το 1925, τον Κονδύλη το 1935<sup>14</sup> και τον Μεταξά το 1936 για την επιβολή πραξικοπήματος<sup>15</sup>.
- 15 Πριν από την ψήφιση του Συντάγματος του 1952 και μέσα στο εκρηκτικό πλαίσιο του εμφυλίου πολέμου, η χώρα είχε τεθεί εκ νέου σε κατάσταση πολιορκίας με διάταγμα της 14.02.1945 (Α΄ 33), που εκδόθηκε δυνάμει της ΙΕ΄ Συντακτικής Πράξης της 13.02.1945 (Α΄ 32). Επιπλέον, το Γ΄ Ψήφισμα της Δ΄ Αναθεωρητικής Βουλής «Περί εκτάκτων μέτρων αφορώντων στην δημόσιαν τάξιν και ασφάλειαν» της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 1946 εξουσιοδοτούσε τη διοίκηση να λαμβάνει μία σειρά από έκτακτα μέτρα, ενώ την 1<sup>η</sup> Μαΐου του 1948 τέθηκε σε εφαρμογή στην Αθήνα ο νόμος ΔΞΘ΄ του 1912<sup>16</sup>. Το όλο αυτό πλαίσιο επηρέασε αναμφίβολα τη διαμόρφωση του Συντάγματος του 1952.
- 16 Το άρθρο 91 του Συντάγματος του 1952 περιείχε ορισμένες σημαντικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τα άρθρα των προηγούμενων Συνταγμάτων. Αρχικά, προσέθετε ως λόγο κήρυξης κατάστασης πολιορκίας τη «σοβαρή διαταραχή ή έκδηλη απειλή της δημόσιας τάξης και ασφάλειας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων». Δεν προβλεπόταν πλέον πρότερη άδεια της Βουλής, αλλά απλώς ανακοίνωση των ήδη ληφθέντων μέτρων, κατά την πρώτη, μετά τη δημοσίευσή τους, συνεδρίαση, προκειμένου να τα

<sup>13</sup> Ν. Ν. Σαρίπολος, *Σύστημα του συνταγματικού δικαίου*, ό.π., σελ. 224-225.

<sup>14</sup> Βλ. τη διαβόητη ΚΔ΄ Συντακτική Πράξη της 14.05.1935 (Α΄ 195), την οποία χρησιμοποίησε μετά και ο Μεταξάς.

<sup>15</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 44 επ., 88 επ. και 103 επ.· Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 287-288· Σ. Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο*, ό.π., σελ. 213-218.

<sup>16</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 181 επ.· Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 289.

εγκρίνει ή να τα άρει. Σε περίπτωση απουσίας της, το διάταγμα κήρυξης πολιορκίας έπρεπε να προβλέπει, επί ποινή ακυρότητας, τη σύγκληση της Βουλής εντός 10 (και όχι 5 πλέον) ημερών. Τέλος, δεν επαναλήφθηκε η διάταξη των Συνταγμάτων του 1925 και 1927 περί μη υπαγωγής αδικημάτων που είχαν τελεστεί πριν την έναρξη ισχύος του διατάγματος κήρυξης πολιορκίας στα συστηνόμενα εξαιρετικά δικαστήρια.

Κατάσταση πολιορκίας κηρύχθηκε εκ νέου και το 1967, όταν οι πραξικοπηματίες εξέδωσαν σχετικό «διάταγμα» (β.δ. 280/1967), χωρίς βέβαια να έχει τύχει της σύμπραξης των αρμόδιων συνταγματικών οργάνων<sup>17</sup>, το οποίο κυρώθηκε μετέπειτα από τη Β΄ Συντακτική Πράξη της 5.5.1967 (Α΄ 66).

Διατάξεις για την κατάσταση πολιορκίας περιείχαν και τα δύο δικτατορικά Συντάγματα. Το άρθρο 25 του δικτατορικού Συντάγματος του 1968 είχε την ιδιαιτερότητα ότι παρένεβαλε τη συμφωνία του Συμβουλίου του Έθνους. Ειδικότερα, σε περίπτωση κήρυξης κατάστασης πολιορκίας λόγω σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής της δημόσιας τάξης και ασφάλειας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων, το σχετικό διάταγμα ετίθετο υπόψη του Συμβουλίου του Έθνους και μόνο σε περίπτωση διαφωνίας του συγκαλείτο η Βουλή εντός 20 ημερών. Συναφώς, στο άρθρο 25 του δικτατορικού Συντάγματος του 1973, η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας γινόταν με προεδρικό διάταγμα. Μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και τη σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου του Έθνους, η ισχύς του διατάγματος μπορούσε να παραταθεί για δύο ακόμα μήνες, ενώ για να έχει ισχύ μεγαλύτερη των τριών μηνών απαιτείτο η άδεια της Βουλής.

## 2. Το Σύνταγμα του 1975 και η αναθεώρηση του άρθρου 48 το 1986

Το Σύνταγμα του 1975, στο αρχικό κείμενο του άρθρου 48<sup>18</sup>, προέβλεπε μία διττή διαδικασία: Αφενός, σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης λόγω εξωτερικών κινδύνων, το διάταγμα κήρυξης κατάστασης πολιορκίας εξέδιδε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, αφετέρου, σε περίπτωση σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής της δημόσιας τάξης και ασφάλειας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων, το σχετικό διάταγμα εκδιδόταν με πρόταση μόνο του Πρωθυπουργού. Από την έκδοση του διατάγματος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να «λαμβάνη προ-

<sup>17</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση*, ό.π., σελ. 275 επ.· Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία*, ό.π., σελ. 886.

<sup>18</sup> Αξιοσημείωτο γεγονός αποτελεί η σύμπτωση ότι το ταυτόριθμο άρθρο 48 του Συντάγματος της Βαϊμάρης ήταν αυτό που προέβλεπε τις έκτακτες εξουσίες του Προέδρου του Reich και του οποίου η συχνή επίκληση συνδέεται με την απονομιμοποίηση του δημοκρατικού καθεστώτος, Α. Κεσόπουλος, *Η αυτοκτονία του δήμου. Πολιτική κρίση και συνταγματικός λόγος στη Βαϊμάρη*, 2018, σελ. 87 επ. και 124 επ.

σέτι και πάντα τα αναγκαία νομοθετικής ή διοικητικής φύσεως μέτρα, προς αντιμετώπιση της καταστάσεως και την ταχύτεραν αποκατάστασιν της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών», κατά το πρότυπο του άρθρου 16 του γαλλικού Συντάγματος του 1958<sup>19</sup>. Η ισχύς του διατάγματος αιρόταν 30 ημέρες μετά τη δημοσίευσή του, εκτός και αν παραινόνταν με νέο διάταγμα, μετά από προηγούμενη άδεια της Βουλής, η οποία έπρεπε υποχρεωτικά να συγκληθεί προς τούτο εντός 30 ημερών, αν απουσίαζε κατά τη στιγμή της έκδοσης του διατάγματος.

- 20 Οι διατάξεις σχετικά με την κατάσταση πολιορκίας είχαν τύχει δριμείας κριτικής από την αντιπολίτευση<sup>20</sup> και τη θεωρία, η οποία είχε κάνει λόγο ακόμα για εγκαθίδρυση «προσωρινής προεδρικής δικτατορίας»<sup>21</sup>. Στο στόχαστρο ήταν κυρίως οι προεδρικές υπερεξουσίες και η απουσία ενεργού ρόλου της Βουλής, καθώς και ο λόγος της σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής της δημόσιας τάξης και ασφάλειας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων. Δεν πρέπει να λησμονηθεί εξάλλου ότι η επίκληση εσωτερικών λόγων, από το 1923 έως και το 1974, αποτέλεσε σταθερά πρόσχημα για την κατάλυση των πολιτικών ελευθεριών<sup>22</sup>.
- 21 Κατά την αναθεώρηση του 1986, το ζήτημα της τροποποίησης του άρθρου 48 απασχόλησε εντόνως τη ΣΤ΄ Αναθεωρητική Βουλή και η νέα διατύπωση του άρθρου έτυχε αναλυτικής επεξεργασίας και κριτικής<sup>23</sup>. Διατηρήθηκε ο απαρχαιωμένος όρος

<sup>19</sup> Ν. Ρώτης, *Στρατιωτικός νόμος και δημοκρατία*, ό.π., σελ. 38· Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία*, ό.π., σελ. 887· Α. Γεωργιάδου, *Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων στο Σύνταγμα του 1975*, 1985, σελ. 87. Το εν λόγω άρθρο ορίζει σχετικά ότι: «*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.* [...]»

<sup>20</sup> *Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.*

<sup>21</sup> Η γενική εισήγηση της μειοψηφίας στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή είχε χρησιμοποιήσει χαρακτηριστικά την εξής σκληρότατη διατύπωση: «*Το άρθρο 48 καθιστά τη Δημοκρατία μας, Δημοκρατία υπό αίρεση*», Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 243.

<sup>22</sup> Α. Μάνεσης, «*Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος*», σε *Συνταγματική θεωρία και πράξη Ι*, 1980, σελ. 622.

<sup>23</sup> Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης*, ΤοΣ 2007, σελ. 1157.

<sup>24</sup> Για μία σύνοψη βλ. Α. Ράικο, *Γενική Πολιτειολογία*, ό.π., σελ. 883-885, υπ. 2.

«κατάσταση πολιορκίας»<sup>24</sup>, τον οποίο χρησιμοποιεί και ο ΚτΒ στο άρθρο 117, αν και στην παρ. 7 του άρθρου 48 Σ. χρησιμοποιείται και ο όρος «κατάσταση ανάγκης»<sup>25</sup>. Το νέο άρθρο 48 περιέχει τις εξής βασικές διαφορές σε σχέση με το αρχικό κείμενο του Συντάγματος του 1975, όπως θα καταδειχθεί και στην ερμηνεία του (υπό V): Αφενός, ως προς τα κρατικά όργανα που είναι αρμόδια να αναλάβουν τη σχετική πρωτοβουλία και να λάβουν την αντίστοιχη απόφαση, και, αφετέρου, ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις<sup>26</sup>.

Εν συντομία, με την αναθεώρηση η πρωτοβουλία μεταβιβάσθηκε για κάθε περίπτωση συνολικά στην Κυβέρνηση και η απόφαση μεταφέρθηκε κατ' αρχήν στη Βουλή, κατά δεύτερο δε λόγο, στην Κυβέρνηση. Επανήλθε δηλαδή η διάταξη του Συντάγματος του 1911 και του 1927 περί αδείας της Βουλής. Πλέον, η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας γίνεται καταρχήν με απόφαση της Βουλής, που λαμβάνεται με πλειοψηφία 3/5 των μελών της, και μόνο σε περίπτωση απουσίας ή αδυναμίας έγκαιρης σύγκλησής της, με προεδρικό διάταγμα, που εγκρίνεται, σε δεύτερο χρόνο, από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της Βουλής. Συντμείται επίσης η προθεσμία των 30 ημερών σε 15, εντός της οποίας η Βουλή συγκαλείται για να εγκρίνει ή όχι το διάταγμα κήρυξης κατάστασης πολιορκίας. Είχε προταθεί μάλιστα το σχετικό διάταγμα να προσυπογράφεται, πλην του Υπουργικού Συμβουλίου, και από τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης, αλλά η πρόταση δεν έγινε εν τέλει δεκτή<sup>27</sup>.

Στο ουσιαστικό κομμάτι, απαλείφθηκε η αναφορά στη «σοβαρά διαταραχή ή έκδηλο απειλή της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας του κράτους εξ εσωτερικών κινδύνων» και αντικαταστάθηκε από την «άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας και εκδήλωση ενόπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος».

Εξάλλου, αφαιρέθηκαν από τις δυνάμει αναστελλόμενες διατάξεις οι (τότε) παρ. 1, 2 και 4 του άρθρου 22 του Συντάγματος σχετικά με το δικαίωμα στην εργασία, την κοινωνική ασφάλιση και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, καθώς και οι (τότε) παρ. 5 και 6 του άρθρου 12 σχετικά με τους συνεταιρισμούς, ενώ προβλέπεται πλέον η έκδοση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πράξεων νομοθετικού περιεχομένου αντί των «αναγκαιών νομοθετικής ή διοικητικής φύσης μέτρων».

<sup>24</sup> Ibidem, σελ. 838.

<sup>25</sup> Για μία εννοιολογική διάκριση μεταξύ των δύο βλ. Ν. Ρώτη, *Στρατιωτικός νόμος και δημοκρατία*, ό.π., σελ. 6 επ.

<sup>26</sup> Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 424.

<sup>27</sup> Ibidem, σελ. 420-421, υπ. 99· Ν. Αλιβιζάτος, *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, τ. Ι Η αρχή του πολιτικού ελέγχου, 1987, σελ. 217, υπ. 62· Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 289· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 577.

- 25 Εν συνόλω, η αναθεώρηση του 1986 «εκδημοκράτισε» και εξορθολόγησε κατά πολύ την αρχική διάταξη, ευθυγραμμίζοντάς την με τον δημοκρατικό και κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος<sup>28</sup>. Περιορίσε έτσι σε μεγάλο βαθμό τις εξουσίες τόσο της Κυβέρνησης όσο και του Προέδρου της Δημοκρατίας προς όφελος της Βουλής. Ο θεσμός της κατάστασης πολιορκίας αποτελεί έτσι ένα μέσο συντεταγμένης απάντησης της οργανωμένης πολιτείας έναντι κινδύνων που απειλούν την υπόστασή της<sup>29</sup>.
- 26 Στην τωρινή του μορφή, το άρθρο 48 Σ. συσχετίζεται με το άρθρο 44 παρ. 1 Σ., που προβλέπει την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Αυτονοήτως, σχετικά είναι και τα άρθρα του Συντάγματος που μπορούν να ανασταλούν δυνάμει του άρθρου 48 Σ.<sup>30</sup>.
- 27 Συναφώς, το άρθρο 117 του Κανονισμού της Βουλής επιτρέπει την υποβολή της πρότασης για κήρυξη κατάστασης πολιορκίας και χωρίς εγγραφή στην ημερήσια διάταξη. Επίσης, αποσαφηνίζει ότι τις αποφάσεις που η Βουλή λαμβάνει δυνάμει του άρθρου 48 παρ. 2 και 3 Σ., τις δημοσιεύει ο Πρόεδρος της με πράξη του (άρθρο 117 παρ. 5 ΚτΒ). Οι ψηφοφορίες που διεξάγονται, σύμφωνα με τις παρ. 1 έως 3 του άρθρου 48 Σ., είναι, τέλος, πάντα ονομαστικές (άρθρο 117 παρ. 4 εδάφιο α΄ ΚτΒ).
- 28 Η αρμοδιότητα έκδοσης του διατάγματος περί θέσης της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας, σε περίπτωση που απουσιάζει η Βουλή ή υπάρχει αδυναμία σύγκλησής της, συγκαταλέγεται από ορισμένους συγγραφείς στις ρυθμιστικές<sup>31</sup> αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, ενώ από ορισμένους στις νομοθετικές<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 577.

<sup>29</sup> Πέραν του άρθρου 16 του γαλλικού Συντάγματος, αντίστοιχη διάταξη εισήχθη με το άρθρο 115α του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης, βλ. σχετικά Π. Βυθούλκας, *Συμβολή εις την ανάλυσιν των άρ. 44 και 48 του ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα αντιστοίχους διατάξεις του γαλλικού και γερμανικού Συντάγματος*, ΕΔΔΔ 1977, σελ. 372-374 και 1978 σελ. 34-36. Διατάξεις όμοιες ή παρεμφερείς με του ελληνικού Συντάγματος περιέχουν επίσης, ενδεικτικά, το κροατικό Σύνταγμα (άρθρο 17), το ουγγρικό (άρθρα 48 και 49), το πολωνικό (άρθρο 228), το ισπανικό (άρθρο 116 παρ. 4), καθώς και το κυπριακό (άρθρο 183). Για μία συγκριτική παράθεση αντίστοιχων διατάξεων άλλων Συνταγμάτων, βλ. Χ. Ακριβοπούλου, *Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης και τα όρια της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων*, ΕφημΔΔ 2020, σελ. 641. Ειδικότερα ως προς τις χώρες της πρώην Ανατολικής Ευρώπης, βλ. επίσης V. Ganev, *Emergency Powers and the New East European Constitutions*, *The American Journal of Comparative Law*, no 45, vol 3, 1997, σελ. 585-612.

<sup>30</sup> Για την ορθή απαρίθμηση των άρθρων αυτών, υπό το φως μεταγενέστερων αναθεωρήσεων του κειμένου του Συντάγματος, βλ. παρακάτω υπό V.3.A.

<sup>31</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 197.

<sup>32</sup> Ο Βενιζέλος χαρακτηρίζει τις σχετικές αρμοδιότητες καταρχήν ως νομοθετικές, αλλά ταυτόχρονα, ως εκ της φύσης τους και «οιονεί συντακτικού χαρακτήρα», Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 576-577.

## II. ΚΟΙΝΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟ

### 1. ΕΣΔΑ

Στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ, το άρθρο 15 περί παρέκκλισης σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης προβλέπει τα εξής: 29

«Άρθρο 15 30

1. Σε περίπτωση πολέμου ή άλλου δημοσίου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους, κάθε Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος μπορεί να λάβει μέτρα, κατά παρέκκλιση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στην παρούσα Σύμβαση, εντός των απολύτως αναγκαίων ορίων που απαιτούνται από την κατάσταση και υπό τον όρο ότι τα μέτρα αυτά δεν αντιτίθενται στις άλλες υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο. 31

2. Η προηγούμενη διάταξη δεν επιτρέπει καμία παρέκκλιση από το άρθρο 2, εκτός από την περίπτωση θανάτου ως συνέπεια νόμιμων πολεμικών πράξεων, καθώς και από τα άρθρα 3, 4 (παράγραφος 1) και 7. 32

3. Κάθε Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος που κάνει χρήση του εν λόγω δικαιώματος παρέκκλισης, τηρεί τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης πλήρως ενήμερο για τα μέτρα που έχει λάβει και για τους λόγους που τα προκάλεσαν. Οφείλει, επίσης, να ενημερώσει τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης για την ημερομηνία κατά την οποία τα μέτρα αυτά έπαυσαν να ισχύουν και οι διατάξεις της Σύμβασης τίθενται εκ νέου σε πλήρη ισχύ». 33

### 2. Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ)

Κατά παρεμφερή τρόπο, το άρθρο 4 του ΔΣΑΠΔ προβλέπει ότι «σε περίπτωση εξαιρετικού δημόσιου κινδύνου, ο οποίος απειλεί την ύπαρξη του έθνους και αναγνωρίζεται από επίσημη πολιτειακή πράξη, τα Συμβαλλόμενα Κράτη μπορούν να λάβουν, στο βαθμό που οι περιστάσεις το απαιτούν, μέτρα που παρεκκλίνουν των υποχρεώσεων που προβλέπονται στο Σύμφωνο, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά δεν θα είναι ασυμβίβαστα προς τις άλλες υποχρεώσεις που τους επιβάλλει το διεθνές δίκαιο και δεν θα συνεπάγονται καμία διάκριση που βασίζεται αποκλειστικά στη φυλή, το χρώμα, το γένος, τη γλώσσα, το θρήσκευμα ή την κοινωνική προέλευση», ορίζοντας επιπλέον ποια άρθρα δεν μπορούν να τύχουν παρέκκλισης και εγκαθιδρύοντας την υποχρέωση γνωστοποίησης στα συμβαλλόμενα κράτη του λόγου και των διατάξεων από τις οποίες έχουν παρεκκλίνει. 34

### 3. Εφαρμοστικός του άρθρου 48 Σ. νόμος

Ο εφαρμοστικός του άρθρου 48 Σ. νόμος είναι ο ν. 566/1977 «Περί Καταστάσεως Πολιτορκίας». Ο εν λόγω νόμος δεν τροποποιήθηκε μετά την αναθεώρηση του 1986 και 35

συνεπώς χρήζει οπωσδήποτε ερμηνείας και προσαρμογής στις διατάξεις του τροποποιημένου άρθρου 48 Σ. (βλ. παρακάτω υπό V.3.Γ).

- 36 Παραβλέποντας, επομένως, ή προσαρμόζοντας τα σημεία στα οποία ο νόμος αναφέρεται στο αρχικό κείμενο του Συντάγματος, το άρθρο 1 αυτού επαναλαμβάνει κατ' ουσίαν το άρθρο 48 παρ. 1 Σ.
- 37 Το άρθρο 2 ορίζει ότι «*αι εξουσίαι των 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*», ενώ το άρθρο 3 εξειδικεύει τις εξουσίες της στρατιωτικής αρχής, στο πλαίσιο της αναστολής θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>33</sup>.
- 38 Το άρθρο 4 προβλέπει τις κυρώσεις για την απείθεια προς τις διαταγές των στρατιωτικών αρχών. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το άρθρο 5, που προβλέπει, εφόσον έχουν ανασταλεί με το σχετικό διάταγμα (ή απόφαση της Βουλής) τα άρθρα 8, 96 παρ. 4 και 97 Σ., τη σύσταση διαρκών ή έκτακτων στρατιωτικών δικαστηρίων, η δικαιοδοσία των οποίων εκτείνεται και επί των ιδιωτών για κάθε έγκλημα, δια του οποίου, κατά την κρίση της στρατιωτικής αρχής εκτίθεται σε κίνδυνο η ασφάλεια του Κράτους ή διασαλεύεται η δημοσία τάξη του τόπου όπου εφαρμόζεται ο νόμος. Τη δίωξη και την ανάκριση ασκούν οι στρατιωτικές αρχές (άρθρο 5 παρ. 3). Με την παρ. 4 του άρθρου 5 του νόμου μάλιστα επιτρέπεται η μεταβίβαση εκκρεμών υποθέσεων τέτοιων εγκλημάτων στα στρατιωτικά δικαστήρια.
- 39 Το άρθρο 6 επιτρέπει τον περιορισμό των ενδίκων μέσων κατά των αποφάσεων των στρατιωτικών δικαστηρίων, ενώ το άρθρο 7 ρυθμίζει τα της εκτέλεσής τους, περιλαμβάνοντας και την εκτέλεση της θανατικής ποινής (άρθρο 7 παρ. 2).
- 40 Το άρθρο 8 ρυθμίζει τη μεταβίβαση των εκκρεμών υποθέσεων, που αφορούν ιδιώτες,

<sup>33</sup> «Άρθρον 3. Η στρατιωτική αρχή, εφ' όσον έχει ανασταλή η ισχύς των αντιστοίχων διατάξεων του Συντάγματος, έχει ιδίως το δικαίωμα: α) να ενεργή κατ' οίκον ερεύνας κατά την ημέραν και την νύκτα άνευ παρουσίας εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας, β) να απομακρύνη πάντα ύποπτον διαταράξεως της δημοσίας τάξεως εκ του τόπου της διαμονής του, να απαγορεύη την εξ αυτού απομάκρυνσίν του ή να επιβάλλη την υποχρεωτικήν διαμονήν του εις ωρισμένον τόπον, γ) να ενεργή πάσα πράξιν σκοπούσαν την άμυναν και την ασφάλειαν της χώρας ή την τήρησιν της δημοσίας τάξεως, προς τούτο δε να προβαίνη εις συλλήψεις και άνευ δικαστικού εντάλματος, δ) να διατάσση την παράδοσιν των όπλων και εφοδίων και να προβαίνη εις αναζητήσιν και αφάίρεσιν αυτών, ε) να απαγορεύη και να διαλύη οιαδήποτε συνάθροισιν, στ) να διαλύη σωματεία και ενώσεις προσώπων μη κερδοσκοπικού σκοπού, ζ) να απαγορεύη την ανακοίνωσιν ή δημοσίευσιν πληροφοριών καθ' οιαδήποτε τρόπον και διά του Τύπου και να προβαίνη εις κατάσχεσιν εφημερίδων και άλλων εντύπων είτε προ της κυκλοφορίας των είτε μετ' αυτήν ως και να απαγορεύη έκδοσιν εφημερίδων εφ' ωρισμένον χρόνον, η) ν' απαγορεύη την άσκησιν του δικαίωματος της απεργίας».

στα τακτικά δικαστήρια, αφότου παύσει η ισχύς του διατάγματος (ή της απόφασης της Βουλής) κήρυξης της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας, ενώ το άρθρο 9 προβλέπει, συμπληρωματικά, την εφαρμογή του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας.

### III. ΕΦΑΡΜΟΣΤΙΚΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ, ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΕΞΩΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Δεν υπάρχουν κανονιστικά διατάγματα ή άλλες πράξεις που να εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 48 Σ. 41

### IV. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ, ΤΑ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Το άρθρο 48 Σ., καθώς δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ, δεν έχει τύχει νομολογιακής επεξεργασίας. Εξάλλου, καθώς πρόκειται για πράξη διαχείρισης πολιτικής εξουσίας, άρα για «κυβερνητική πράξη», αποκλείεται εκ προοιμίου ο δικαστικός έλεγχος της απόφασης της Βουλής περί κήρυξης κατάστασης πολιορκίας ή του σχετικού διατάγματος<sup>34</sup>. 42

Σημειακά, το ΑΕΔ στις 4, 5 και 11/2016 αποφάσεις του, επί της τύχης ενστάσεων κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών, σε χρονικό σημείο κατά το οποίο η Βουλή έχει ήδη διαλυθεί και έχουν προκηρυχθεί νέες εκλογές (το χρονικό σημείο εκτείνεται από την εκδίκαση της σχετικής ένστασης μέχρι την έκδοση απόφασης του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου επ' αυτής), αναφέρει το άρθρο 48 παρ. 3 Σ., από κοινού με τα άρθρα 34 παρ. 2 και 53 παρ. 3 Σ. Θεωρεί, ωστόσο, ότι αυτές οι διατάξεις προβλέπουν εξαιρετικές περιπτώσεις σύγκλησης της Βουλής, ενώ αυτή έχει διαλυθεί, οι οποίες δεν μπορούν κατά τα άλλα να επιβάλουν την έκδοση δικαστικής αποφάσεως επί του κύρους εκλογής της οποίας το αποτέλεσμα έχει ήδη ματαιωθεί. 43

Επίσης, στην απόφαση 693/2011 του Β' Τμήματος του ΣτΕ, η οποία έκρινε ότι οι διατάξεις περί επιβολής έκτακτης εισφοράς του άρθρου 18 του ν. 3578/2009 είναι αντισυνταγματικές και παρέπεμψε την υπόθεση στην Ολομέλεια, στη μειοψηφούσα γνώμη έγινε επίκληση του άρθρου 48 Σ. Ειδικότερα, υποστηρίχθηκαν τα εξής, προκειμένου να θεμελιωθεί η συνταγματικότητα της έκτακτης εισφοράς: «*Το Σύνταγμα ρυθμίζει καταρχήν τα της λειτουργίας του Κράτους υπό ομαλές συνθήκες. Και έχει μεν προβλέψει ειδικές ρυθμίσεις για την περίπτωση που συμβούν ορισμένες συγκεκριμένες έκτακτες καταστάσεις, όπως στο άρθρο 48 για την περίπτωση πολέμου, ούτε, όμως, από το κεί-* 44

<sup>34</sup> Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 421· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 271· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 197.



μενό του, ούτε από τις σχετικές συζητήσεις στην Αναθεωρητική Βουλή προκύπτει ότι υπήρξε οποιαδήποτε πρόβλεψη για την περίπτωση διαφαινόμενου πλήρους δημοσιονομικού εκτροχιασμού. Εν όψει αυτών, το άρθρο 78 παρ. 2 του Συντάγματος, που απαγορεύει την αναδρομική επιβολή “φόρου ή άλλου οποιουδήποτε οικονομικού βάρους”, ..., δεν αντιμετώπισε και, συνεπώς, δεν αποκλείει, σε μια τέτοια περίπτωση, την αναδρομική επιβολή έκτακτης εισφοράς στους πλουσιότερους πολίτες ...».

## V. Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ

### 1. Ουσιαστικές προϋποθέσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας

- 45 Η κατάσταση πολιορκίας αποτελεί την ύψιστη εκδήλωση του δικαίου της ανάγκης στην ελληνική συνταγματική τάξη. Όπως ο θεσμός της κατάστασης ανάγκης στο αστικό και ποινικό δίκαιο, αποσκοπεί στην αντιμετώπιση υφιστάμενου κινδύνου, με τη θυσία εννόμων αγαθών κατώτερης αξίας από αυτά που προστατεύονται<sup>35</sup>. Εξαιτίας του εντελώς εξαιρετικού χαρακτήρα του θεσμού, επιβάλλεται η στενή και περιοριστική ερμηνεία, ιδίως των λόγων κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, έτσι ώστε να αποτραπούν οι πιθανές καταχρήσεις ή έστω να απονομιμοποιηθούν<sup>36</sup>.
- 46 Η κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας μπορεί, σύμφωνα με το ισχύον άρθρο 48 παρ. 1 Σ., να γίνει για τέσσερις λόγους: Σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων, άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας και εκδήλωσης ενόπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος<sup>37</sup>.
- 47 Οι δύο πρώτες περιπτώσεις επαναλαμβάνονται κατά λέξει σε όλα τα Συντάγματα, από το 1911 και εφεξής. Η έννοια του πολέμου δεν περιορίζεται στη νομική, δηλαδή ονο-

<sup>35</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 171.

<sup>36</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 308.

<sup>37</sup> Σύμφωνα με τους Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 243, Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 574 και Α. Ράικο, *Γενική Πολιτειολογία*, ό.π., σελ. 885-886, η άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας δεν αποτελεί αυτοτελή λόγο κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, αλλά λόγο που δικαιολογεί την επιστράτευση, δηλαδή το χωρίο «επιστράτευση λόγω εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας» πρέπει να διαβαστεί ως ενιαίο σύνολο. Ωστόσο, η ιστορική ερμηνεία της διάταξης, υπό το φως και της διατύπωσης στα προηγούμενα Συντάγματα, συντείνει προς την ύπαρξη αυτοτελούς λόγου «άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας», Ν. Αλιβιζάτος, *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, ό.π., σελ. 192 και 200, υπ. 23. Υπέρ της άποψης αυτής τάσσονται οι Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 424· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 270· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 196· Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 457-458· Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Άρθρο 48», σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα: κατ' άρθρον ερμηνεία*, 2017, σελ. 952.

μαστική, κήρυξη πολέμου, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 1 Σ. και το διεθνές δίκαιο, αλλά πρέπει οπωσδήποτε να περιλαμβάνει και πραγματική εμπόλεμη κατάσταση ή γενικευμένη σύρραξη (και όχι μεμονωμένα επεισόδια), ή έστω απειλή επικείμενης επίθεσης ξένου κράτους, που θέτει σε κίνδυνο την εδαφική ακεραιότητα της χώρας<sup>38</sup>. Κρίσιμη πάντως εν προκειμένω είναι η έννοια του πραγματικού πολέμου<sup>39</sup>.

Αντιστοίχως, η γενική επιστράτευση δεν αρκεί να έχει γίνει μόνο τύποις, με την έκδοση δηλαδή σχετικού διατάγματος<sup>40</sup>, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 περ. ιβ του ν. 2292/1995, ή με τη λήψη μέτρων πολιτικής κινητοποίησης (πολιτική επιστράτευση), αλλά πρέπει να πρόκειται για έκτακτη, διευρυμένη και γενικευμένη κινητοποίηση των ενόπλων δυνάμεων (στρατιωτική επιστράτευση)<sup>41</sup>.

Οι δύο τελευταίες περιπτώσεις αντικατέστησαν τον, εν πολλοίς προβληματικό, λόγο της σοβαρής διαταραχής ή έκδηλου απειλής της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας του κράτους εξ εσωτερικών κινδύνων, που είχε εισαχθεί στο Σύνταγμα του 1952 και διατηρήθηκε στο αρχικό κείμενο του 1975.

Εξ αυτών, η περίπτωση της άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας γεννά τα σημαντικότερα ερμηνευτικά προβλήματα. Πρόκειται για αόριστη νομική έννοια, της οποίας το περιεχόμενο είναι αμφίσημο. Αναφέρεται καταρχήν σε κινδύνους που απειλούν την εθνική ανεξαρτησία και την εδαφική ακεραιότητα της χώρας και είναι οπωσδήποτε έννοια στενότερη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Δεν είναι, εντούτοις, σαφές αν αναφέρεται αποκλειστικά σε εξωτερική απειλή ή μπορεί να ενεργοποιηθεί και σε περίπτωση «εσωτερικής απειλής». Το ζήτημα προκάλεσε πολλές συζητήσεις κατά την αναθεώρηση του 1986 και πλέον πρέπει να γίνει δεκτό ότι, σύμφωνα και με την ερμηνεία του εισηγητή της πλειοψηφίας, ο λόγος αυτός δεν αποκλείει την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας, εφόσον εκδηλωθούν ακόμα και στο εσωτερικό της χώρας ενέργειες που απειλούν άμεσα την εθνική ασφάλεια, όπως δολιοφθορές σε διάφορα σημεία της χώρας από πράκτορες ξένων εχθρικών κρατών, αρκεί να πρόκειται πράγματι για εξω-

<sup>38</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 574· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 195.

<sup>39</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, ό.π., σελ. 193-194· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 271· Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Άρθρο 48», ό.π., σελ. 951.

<sup>40</sup> Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι τύποις η Ελλάδα βρισκόταν σε κατάσταση στρατιωτικής επιστράτευσης από τον Ιούλιο του 1974 (π.δ. 506/1974) έως τον Δεκέμβριο του 2002 (π.δ. 371/2002).

<sup>41</sup> Ν. Αλιβιζάτος, *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, ό.π., σελ. 195-199· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 574· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., 2020, σελ. 271· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 195-196.

τερικό κίνδυνο για την εθνική ανεξαρτησία και την εδαφική ακεραιότητα της χώρας<sup>42</sup>. Αντιθέτως, αυτό που δεν μπορεί να συμβεί, είναι η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας για λόγους αναγόμενους σε αυτό που θα μπορούσε να αποκληθεί παλαιότερα «εσωτερικός κίνδυνος», δηλαδή σε περίπτωση διαδηλώσεων, διαμαρτυριών και πολιτικού αναβρασμού, που διαταράσσει τη δημόσια τάξη, ακόμα και αν φτάνει στο σημείο να διεκδικεί κοινωνική και πολιτική αλλαγή αμφισβητώντας την καθεστωτική τάξη<sup>43</sup>.

- 51 Τέλος, η έννοια της εκδήλωσης ενόπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος παραπέμπει σε αυτήν της απόπειρας βίαιης κατάλυσης του Συντάγματος, όπως περιέχεται στο άρθρο 120 παρ. 4 Σ. Σε μία τέτοια περίπτωση μάλιστα, δεν μπορεί να αποκλειστεί και η ενεργοποίηση, επικουρικά, του ατομικού και συλλογικού δικαιώματος αντίστασης των πολιτών, που κατοχυρώνει η παραπάνω διάταξη, πέραν της οφειλόμενης επίσημης κρατικής αντίδρασης, βάσει του άρθρου 48 Σ.
- 52 Οι παραπάνω τέσσερις λόγοι αναφέρονται περιοριστικά από το Σύνταγμα. Άρα δεν είναι δυνατή η προσθήκη περαιτέρω λόγων δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος που θα δικαιολογούσαν την εφαρμογή του δικαίου της ανάγκης και ιδίως την αναστολή συνταγματικών δικαιωμάτων<sup>44</sup>. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί η οικονομική κρίση, ακόμα και αν η χώρα βρεθεί στα πρόθυρα της χρεωκοπίας, όπως συνέβη στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, να αποτελέσει, ως «άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας», λόγο ενεργοποίησης του άρθρου 48 Σ.<sup>45</sup>
- 53 Το ίδιο εξάλλου ισχύει και για την πρόσφατη υγειονομική κρίση, με την εκδήλωση της πανδημίας του Covid-19<sup>46</sup>. Τα αναμφίβολα σκληρά και ιδιαίτερος περιοριστικά

<sup>42</sup> Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 425-426, ιδίως υπ. 109. Contra Χρυσόγονος, ο οποίος θεωρεί ότι ο λόγος της «άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας» δεν τυγχάνει ουδόλωσ εφαρμογής σε «εσωτερικές καταστάσεις», Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 312.

<sup>43</sup> Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 424, ιδίως υπ. 107. Όπως είχε αναφέρει ο Α. Πεπονής, εισηγητής της πλειοψηφίας, τον οποίο παραπέμπει ο Μάνεσης, «είναι σαφές ότι ούτε απεργίες ούτε διαδηλώσεις δικαιολογούν την κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας με τη συγκεκριμένη νέα διατύπωση».

<sup>44</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 197.

<sup>45</sup> Σ.-Ι. Κουτνατζής, «Άρθρο 48», ό.π., σελ. 957· Π. Λαζαράτος, *Δημοσιονομικό συμφέρον και δικαίο της ανάγκης*, ΘΠΔΔ, 2013, σελ. 687· Ι. Μαθιουδάκης, *Το διοικητικό δικαίο αντιμετώπιση με την τρομοκρατία: Το γαλλικό παράδειγμα έννομης προστασίας κατά των μέτρων έκτακτης ανάγκης και η εγχώρια εκδοχή των εκτάκτων μέτρων*, 2016, σελ. 755-756.

<sup>46</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 271· Ε. Στυλιανίδης, *Το Καθεστώς Εξάιρεσης στο ελληνικό Σύνταγμα - Η Ανθεκτικότητα του ελληνικού Συντάγματος κατά την Πανδημία COVID-19*, ΘΠΔΔ 2022, σελ. 39· Κ. Μποτόπουλος, *Κορωνοϊός και Έκτακτη Ανάγκη*, 17.3.2020, διαθέσιμο στο [link](#) τελ. πρόσβαση 03.03.2023.

των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέτρα που ελήφθησαν δεν μπορούν να δικαιολογηθούν την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας, παρά μόνο με μία ακραία ερμηνεία του άρθρου 48 Σ.<sup>47</sup>.

## 2. Διαδικαστικές προϋποθέσεις κήρυξης κατάστασης πολιορκίας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί (βλ. ως άνω I.2), η αναθεώρηση του 1986 εκδημοκράτισε κατά πολύ τη διαδικασία κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, προσαρμόζοντάς τη στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού μας πολιτεύματος. Υπενθυμίζουμε ότι υπό το καθεστώς του αρχικού κειμένου του άρθρου 48 Σ., η Βουλή δεν συμμετείχε ουδόλως στη διαδικασία κήρυξης κατάστασης πολιορκίας και παρενέβαινε μόνο σε ύστερη φάση, προκειμένου να εγκρίνει, ενδεχομένως μετά από 30 ημέρες, την παράταση ισχύος των ληφθέντων μέτρων.

Την πρωτοβουλία κήρυξης της χώρας ή τμήματος της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας διατηρεί πάντα η Κυβέρνηση. Αυτή είναι που διατυπώνει τη σχετική πρόταση στη Βουλή και η τελευταία αποφασίζει, σε μία μόνο συνεδρίαση, με πλειοψηφία των 3/5 του συνολικού αριθμού των μελών της (άρθρο 48 παρ. 6 Σ.). Η απόφαση, η οποία λαμβάνεται σε ειδική σύνοδο, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 117 ΚτΒ, καθορίζει επίσης τη διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, με απώτατο όριο τις 15 ημέρες. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας περιορίζεται στη δημοσίευσή της, ασκώντας όμως έλεγχο νομιμότητας, ιδίως επί των διαδικαστικών προϋποθέσεων<sup>48</sup>.

Σε περίπτωση που η Βουλή απουσιάζει, δηλαδή έχει λήξει η βουλευτική περίοδος ή έχει διαλυθεί, ή συντρέχει αντικειμενική αδυναμία έγκαιρης σύγκλησής της, η Κυβέρνηση αναλαμβάνει και πάλι την πρωτοβουλία προτείνοντας, κατ' εξαίρεση<sup>49</sup>, την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Το διάταγμα δεν ελέγχεται δικαστικά ως «κυβερνητική πράξη», αλλά μπορεί (και πρέπει) να ελεγχθεί ως προς τη νομιμότητά του από τον Πρό-

<sup>47</sup> Ε. Βενιζέλος, *Πανδημία, Θεμελιώδη δικαιώματα και Δημοκρατία*, ΔτΑ 2020, σελ. 293.

<sup>48</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 575. Contra Μάνεσης, σύμφωνα με τον οποίο, καθώς ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απλώς δημοσιεύει και δεν εκδίδει την απόφαση της Βουλής, δεν μπορεί να ασκήσει οποιονδήποτε έλεγχο, Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 421. Εξίσου, ο Χρυσόγονος υποστηρίζει ότι πρόκειται για *interna corporis* της Βουλής, που δεν ελέγχονται ούτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ούτε τα δικαστήρια, παρά μόνο αν έχουν επιλοχωρήσει τέτοιες παραβιάσεις, ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για κατάλυση του Συντάγματος, σύμφωνα με το άρθρο 120 παρ. 4 Σ., Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 196-197.

<sup>49</sup> Σ.-Ι Κουτνατζής, «Άρθρο 48», ό.π., σελ. 954.

εδρο της Δημοκρατίας<sup>50</sup>. Το διάταγμα υποβάλλεται από την Κυβέρνηση στη Βουλή για έγκριση, με την πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών (άρθρο 48 παρ. 6 Σ), μόλις καταστεί δυνατή η σύγκλησή της, ακόμη και αν έληξε η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί, και πάντως μέσα σε 15 ημέρες το αργότερο. Εφόσον η Βουλή απουσιάζει, τότε συγκαλείται σε έκτακτη σύνοδο («αναβιώνει»), σύμφωνα με το άρθρο 40 παρ. 1 Σ.<sup>51</sup> Πρόκειται μάλιστα για δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να συγκαλέσει εκτάκτως το Κοινοβούλιο<sup>52</sup>.

- 57 Επίσης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι σε περίπτωση που η Βουλή δεν παράσχει εν τέλει την έγκρισή της ή παρέλθει άπρακτη η προθεσμία των 15 ημερών για την υποβολή σε αυτή του διατάγματος, η ισχύς των όποιων μέτρων ελήφθησαν στο ενδιάμεσο αίρεται αναδρομικά και η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας θεωρείται ως μηδέποτε γενόμενη<sup>53</sup>.
- 58 Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 48 παρ. 3 Σ., σε κάθε περίπτωση, η Βουλή δύναται να αποφασίζει την ανά δεκαπενθήμερο παράταση των ληφθέντων μέτρων. Συγκαλείται δε (δηλαδή «αναβιώνει»), ακόμη και αν έχει λήξει η βουλευτική περίοδος ή έχει διαλυθεί. Σύμφωνα με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, τα μέτρα αίρονται αυτοδικαίως, δηλαδή αυτομάτως, μετά την πάροδο ισχύος τους ή τη λήξη του πολέμου, εφόσον είχαν επιβληθεί εξαιτίας του, και οπωσδήποτε μετά την πάροδο δεκαπενθημέρου, εκτός και αν παραταθεί η ισχύς τους με απόφαση της Βουλής.

### 3. Ένομες συνέπειες της κατάστασης πολιορκίας

- 59 Η απόφαση περί κήρυξης κατάστασης πολιορκίας (ή, αντιστοίχως, το σχετικό διάταγμα) πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής: α) Να προσδιορίζει τα μέτρα που λαμβάνονται, β) να καθορίζει τη διάρκεια ισχύος τους και γ) να διευκρινίζει αν εφαρμόζονται σε όλη την Επικράτεια ή σε τμήμα της. Και ως προς τα τρία αυτά στοιχεία, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η αρχή της αναλογικότητας, έτσι ώστε τα περιοριστικά και έκτακτα

<sup>50</sup> Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 421· Ν. Αλιβιζάτος, *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, ό.π., σελ. 213-214, υπ. 49.

<sup>51</sup> Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2021, σελ. 587.

<sup>52</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 575. Αντιθέτως, ο Μάνεσης θεωρεί ότι μπορεί η Βουλή να συνέλθει «οιονεί αυτοδικαίως», όπως ορίζει και το άρθρο 16 του γαλλικού Συντάγματος του 1958, ή με πρόσκληση του Προέδρου της, καθώς το άρθρο 117 παρ. 2 ΚτΒ χρησιμοποιεί τον όρο «συνέρχεται» και όχι «συγκαλείται», Α. Μάνεσης, «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986», ό.π., σελ. 422-423.

<sup>53</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 197· Ν. Αλιβιζάτος, *Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων*, ό.π. σελ. 215-216, υπ. 58· Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 461.

μέτρα να είναι κατάλληλα, αναγκαία και με το μικρότερο δυνατό κόστος στα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών<sup>54</sup>.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 48 Σ., η κήρυξη κατάστασης πολιορκίας δύναται να οδηγήσει στη λήψη των εξής τριών δέσμεων μέτρων: Σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων, θέση σε εφαρμογή του νόμου περί κατάστασης πολιορκίας (ν. 566/1977) και αναστολή ισχύος περιοριστικά αναφερόμενων άρθρων του Συντάγματος. **60**

#### A. Αναστολή ισχύος άρθρων του Συντάγματος

Η θέση της χώρας ή τμήματος της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας αποτελεί έναν γενικό περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το άρθρο 48 παρ. 1 Σ. αναφέρει περιοριστικά τα άρθρα του Συντάγματος των οποίων η ισχύς δύναται να ανασταλεί, ολικά ή μερικά, εφόσον η χώρα ή τμήμα της επικράτειας κηρυχθεί σε κατάσταση πολιορκίας. **61**

Ωστόσο, πρέπει εδώ να ληφθεί ότι μετά την αναθεώρηση του 2001, η νομοτεχνική διατύπωση των διατάξεων αυτών έχει τροποποιηθεί και, κατ' αντιπαραβολή των δύο κειμένων (αφενός, μετά την αναθεώρηση του 1986 και, αφετέρου, μετά την αναθεώρηση του 2001), πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα άρθρα που μπορούν να ανασταλούν είναι τα εξής<sup>55</sup>: Άρθρο 5 παρ. 4 (ελεύθερη μετακίνηση), άρθρο 6 (προσωπική ασφάλεια), άρθρο 8 (δικαίωμα σε φυσικό δικαστή), άρθρο 9 (δικαίωμα στο άσυλο και στον ιδιωτικό βίο), άρθρο 11 (δικαίωμα του συνέρχεσθαι), άρθρο 12 παρ. 1 έως 3 (δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι)<sup>56</sup>, άρθρο 14 (ελευθερία έκφρασης και τύπου), άρθρο 19 (απόρρητο των επικοινωνιών), άρθρο 22 παρ. 4 (απαγόρευση αναγκαστικής εργασίας)<sup>57</sup>, άρθρο 23 (συνδικαλιστική ελευθερία-απεργία), άρθρο 96 παρ. 4 (απαγόρευση υπαγωγής ιδιωτών σε στρατιωτικά δικαστήρια) και, τέλος, άρθρο 97 (δικαιοδοσία εκδίκασης κακουργημάτων και πολιτικών εγκλημάτων). **62**

Έμφαση πρέπει να δοθεί στο ότι δεν είναι αναγκαίο να ανασταλεί η ισχύς όλων εξ **63**

<sup>54</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 271-272.

<sup>55</sup> *Ibidem*, σελ. 268-269.

<sup>56</sup> Η παρ. 4 του άρθρου 12 του αρχικού κειμένου σχετικά με το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι των δημοσίων υπαλλήλων καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 2001. Η νυν παρ. 4 προέκυψε μετά από αναρίθμηση και ρυθμίζει τα των γεωργικών και αστικών συνεταιρισμών.

<sup>57</sup> Η παρ. 3 του άρθρου 22 του αρχικού κειμένου σχετικά με την απαγόρευση της αναγκαστικής εργασίας και την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών αναριθμήθηκε σε παρ. 4 μετά την αναθεώρηση του 2001.

αυτών, αλλά, υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, μόνο όσων είναι απαραίτητο, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η έκτακτη κατάσταση<sup>58</sup>.

### Β. Σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων

- 64 Αρχικά, και υπό την προϋπόθεση ότι θα ανασταλεί η ισχύς των άρθρων 8 και 97 Σ. και τούτο προβλέπεται από την απόφαση της Βουλής, επιτρέπεται η σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων. Το ίδιο προβλέπει εξάλλου και το άρθρο 5 του ν. 566/1977, με την ίδρυση έκτακτων στρατοδικείων, υπό την προϋπόθεση αναστολής των άρθρων 8, 96 παρ. 4 και 97 Σ. Ορθότερο είναι να γίνει δεκτό ότι τα «εξαιρετικά δικαστήρια» του άρθρου 48 παρ. 1 Σ. περιλαμβάνουν και τα «έκτακτα στρατοδικεία» του άρθρου 5 του ν. 566/1977<sup>59</sup>.

### Γ. Θέση σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας

- 65 Με την απόφαση περί κήρυξης κατάστασης πολιορκίας, επιβάλλεται στρατιωτικός νόμος, δηλαδή τίθενται σε εφαρμογή οι διατάξεις του ν. 566/1977<sup>60</sup>, οι οποίες αναλύθηκαν παραπάνω (βλ. ως άνω ΙΙ.3). Εξ αυτών ορισμένες παρίστανται προβληματικές. Συγκεκριμένα, αρχικά ο νόμος προβλέπει στο άρθρο 2 ότι οι στρατιωτικές αρχές αναλαμβάνουν την ασφάλεια του Κράτους και την τήρηση της τάξης<sup>61</sup>, «*καθ' ο μέτρον ήθελε θεωρηθή υπό ταύτης αναγκαίον*». Εδώ, πρέπει να γίνει ερμηνευτικά δεκτό ότι οι

<sup>58</sup> Α. Ράικος, *Γενική Πολιτειολογία*, ό.π., σελ. 886.

<sup>59</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 270 Α. Γεωργιάδου, *Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων*, ό.π., σελ. 130.

<sup>60</sup> Ο νόμος φυσικά είναι ήδη σε ισχύ, απλώς με την απόφαση «ενεργοποιούνται» οι διατάξεις του, Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 574· Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 269.

<sup>61</sup> Έχει υποστηριχθεί ότι μετά την αναθεώρηση του 1986 και την εξαίλιψη του λόγου της σοβαρής διαταραχής της δημόσιας τάξης, οι σχετικές εξουσίες της στρατιωτικής αρχής πρέπει να ερμηνευθούν κατά τρόπο που να μην επεκτείνονται στην προστασία της δημόσιας τάξης, άλλως πάσχουν από αντισυνταγματικότητα. Κατ' αυτή την άποψη, πρέπει να θεωρηθεί αντίθετη προς το Σύνταγμα η εξουσία των στρατιωτικών αρχών να απομακρύνουν ύποπτο διατάραξη της δημόσιας τάξης από τον τόπο διαμονής του και να απαγορεύουν την απομάκρυνσή του από αυτόν ή να επιβάλλουν την υποχρεωτική διαμονή του σε ορισμένο τόπο, καθώς επίσης και η γενική εξουσία λήψης κάθε αναγκαίου μέτρου για την τήρηση της δημόσιας τάξης. Συναφώς, δεν μπορεί να επιβληθεί ποινή, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 566/1977, για δημοσιεύματα που εκθέτουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ούτε να υπαχθούν στη δικαιοδοσία των στρατοδικείων, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ίδιου νόμου, εγκλήματα που στρέφονται κατά της δημόσιας τάξης, Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 322.

εξουσίες της στρατιωτικής αρχής ασκούνται στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας του άρθρου 25 παρ. 1 εδάφιο δ΄ Σ.<sup>62</sup>

Το άρθρο 3 εξειδικεύει τις εξουσίες της στρατιωτικής αρχής, στο πλαίσιο της αναστολής των αντίστοιχων άρθρων του Συντάγματος, σύμφωνα πάντα με την απόφαση της Βουλής (ή το διάταγμα) περί κήρυξης της χώρας ή τμήματός της σε κατάσταση πολιορκίας. Ειδικότερα, η στρατιωτική αρχή έχει ιδίως το δικαίωμα: α) Να ενεργεί ή κατ' οίκον έρευνες, τόσο την ημέρα όσο και τη νύχτα, άνευ παρουσίας εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας, β) να απομακρύνει κάθε ύποπτο διατάραξης της δημόσιας τάξης από τον τόπο της διαμονής του, να απαγορεύει την απομάκρυνσή του από αυτόν ή να επιβάλλει την υποχρεωτική διαμονή του σε ορισμένο τόπο, γ) να ενεργεί κάθε πράξη με σκοπό την άμυνα και την ασφάλεια της χώρας ή την τήρηση της δημόσιας τάξης, προς τούτο δε να προβαίνει εις συλλήψεις και άνευ δικαστικού εντάλματος, δ) να διατάσσει την παράδοση των όπλων και εφοδίων και να προβαίνει σε αναζήτηση και αφαίρεση αυτών, ε) να απαγορεύει και να διαλύει οποιαδήποτε συνάθροιση, στ) να διαλύει σωματεία και ενώσεις προσώπων μη κερδοσκοπικού σκοπού, ζ) να απαγορεύει την ανακοίνωση ή δημοσίευση πληροφοριών καθ' οιονδήποτε τρόπον και διά του Τύπου και να προβαίνει σε κατάσχεση εφημερίδων και άλλων εντύπων είτε πριν από την κυκλοφορία τους είτε μετά, καθώς επίσης και να απαγορεύει την έκδοση εφημερίδων για ορισμένο χρόνο, και, τέλος, η) να απαγορεύει την άσκηση του δικαιώματος της απεργίας.

Το άρθρο 5 προβλέπει καταρχήν, υπό την προϋπόθεση αναστολής των άρθρων 8, 96 παρ. 4 και 97 Σ., τη σύσταση διαρκών ή έκτακτων στρατοδικείων, στη δικαιοδοσία των οποίων υπάγονται και ιδιώτες «για κάθε έγκλημα, δια του οποίου, κατά την κρίση της στρατιωτικής αρχής εκτίθεται σε κίνδυνο η ασφάλεια του Κράτους ή διασαλεύεται η δημοσία τάξη του τόπου όπου εφαρμόζεται ο νόμος». Ωστόσο, η παρ. 4 του ίδιου άρθρου επιτρέπει τη μεταβίβαση εκκρεμών υποθέσεων τέτοιων εγκλημάτων στα (έκτακτα) στρατιωτικά δικαστήρια. Εφόσον γίνει δεκτό ότι τέτοια έκτακτα στρατοδικεία δεν μπορούν να συσταθούν ούτε υπό το φως της αναστολής του άρθρου 8 Σ., τότε η παραπάνω διάταξη αντιβαίνει στο Σύνταγμα<sup>63</sup>. Σε κάθε περίπτωση, έχει υποστηριχθεί ότι η υπαγωγή εγκλημάτων ιδιωτών σε στρατιωτικά δικαστήρια παραβιάζει την αρχή της ισότητας ή/και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 269-270· Ι. Κριάρη, *Οι Συνταγματικοί Θεσμοί*, ό.π., σελ. 326.

<sup>63</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 270.

<sup>64</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Η κατάσταση πολιορκίας*, ό.π., σελ. 323· Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού*



- 68 Το δε άρθρο 7 παρ. 2 του νόμου ορίζει ότι για την εκτέλεση της θανατικής ποινής πρέπει να παρέλθουν τουλάχιστον 10 ημέρες από την απαγγελία της απόφασης. Η διάταξη αυτή, ωστόσο, είναι μη εφαρμοστέα ως αντίθετη προς το 13<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, που απαγορεύει τη θανατική ποινή σε κάθε περίπτωση και το οποίο έχει κυρωθεί με τον ν. 3289/2004. Εξάλλου, με το άρθρο δεύτερο του εν λόγω νόμου έχει ήδη καταργηθεί στον Στρατιωτικό Ποινικό Κώδικα η θανατική ποινή και εξαλειφθεί κάθε αναφορά σε αυτή.

#### Δ. Έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου

- 69 Επιπλέον, η παρ. 5 του άρθρου 48 Σ. δίνει τη δυνατότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται υποχρεωτικά για κύρωση στη Βουλή μέσα σε 15 ημέρες από τη σύγκλησή της σε σύνοδο και παύουν να ισχύουν στο εξής (*ex nunc*), αν δεν υποβληθούν στη Βουλή εντός της παραπάνω προθεσμίας ή δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε 15 ημέρες αφότου υποβλήθηκαν.
- 70 Εξυπακούεται ότι όσο διαρκεί η κατάσταση πολιορκίας, οι μόνες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που μπορούν να εκδοθούν είναι αυτές του άρθρου 48 παρ. 5 Σ. Κατά τα άλλα, ως προς τις ειδικές αυτές πράξεις, πρέπει να γίνει δεκτό ό,τι ισχύει για τις αντίστοιχες πράξεις του άρθρου 44 παρ. 1 Σ.<sup>65</sup> Κρίνονται ειδικότερα δικαστικά, υπό το φως της κατάστασης πολιορκίας και της ενδεχόμενης, ολικής ή μερικής, αναστολής άρθρων του Συντάγματος, αλλά σε περίπτωση που το έκτακτο αυτό καθεστώς παύσει να υφίσταται, μπορούν να καταστούν «επιγενομένως» αντισυνταγματικές<sup>66</sup>.

#### Ε. Ανεύθυνο και ακαταδίωκτο των βουλευτών

- 71 Τέλος, ρητά ορίζεται στην παρ. 7 του άρθρου 48 Σ. ότι σε όλη τη διάρκεια της εφαρμογής των μέτρων κατάστασης ανάγκης ισχύουν αυτοδικαίως οι διατάξεις των άρθρων 61 και 62 Σ., ακόμη και αν διαλύθηκε η Βουλή ή έληξε η βουλευτική περίοδος.

### VI. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΔΙΑΤΑΞΗ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

- 72 Το άρθρο 48 Σ. δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ στη Μεταπολίτευση. Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, δεν χρειάστηκε η εφαρμογή του, καθώς η επαπειλούμενη χρεω-

Δικαίου, ό.π., σελ. 461.

<sup>65</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 576.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

κοπία της χώρας δεν συνιστούσε ούτε επαρκή λόγο για την ενεργοποίηση του άρθρου ούτε εξάλλου πρόσφορο μέσο αντιμετώπισης της κρίσης<sup>67</sup>. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι δεν εφαρμόστηκαν έκτακτα μέτρα ή ότι η επίκληση της ανάγκης δεν μετουσιώθηκε σε ερμηνευτικό κριτήριο και δικαιολογητική βάση κρίσιμων δικαστικών αποφάσεων<sup>68</sup>, χωρίς βέβαια αυτό να καταστήσει τον δικαστή Κυρίαρχο<sup>69</sup>.

Κατά την περίοδο της πανδημικής κρίσης και των περιοριστικών μέτρων για την αντιμετώπιση της διάδοσης του κορωνοϊού, το άρθρο 48 Σ. επανήλθε εκ νέου στο προσκήνιο. Τα μέτρα απομόνωσης και περιορισμού της διάδοσης του ιού, ιδίως τα επανειλημμένα lock-down, λειτούργησαν στο πλαίσιο μίας «οιονεί κατάστασης έκτακτης ανάγκης», η οποία όμως απέχει πολύ από αυτήν του άρθρου 48 Σ. Ούτε ο στρατός ανέλαβε την τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, ούτε το απόρρητο των επικοινωνιών έπαυσε να ισχύει ούτε φυσικά ιδρύθηκαν έκτακτα στρατοδικεία. Ωστόσο, είναι αλήθεια ότι ορισμένα δικαιώματα, όπως κυρίως το δικαίωμα ελεύθερης μετακίνησης, αλλά και το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, περιορίστηκαν ουσιαστικά. Αυτό οδήγησε σε παραλληλισμούς με την επιβολή κατάστασης πολιορκίας, χωρίς εντούτοις να μπορεί να τεθεί νομικά ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 48 Σ.

73

## VII. ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ, ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Το άρθρο 48 Σ. είναι ένα άρθρο, το οποίο απασχόλησε έντονα τόσο την Ε΄ όσο και τη ΣΤ΄ Αναθεωρητική Βουλή, λόγω του ισχυρού ιστορικού φορτίου που φέρει, εξαιτίας των καταχρήσεων που έτυχε κατά το παρελθόν, αλλά και των βαρύτατων συνεπειών που μπορεί να επιφέρει η ενεργοποίησή του για τη δημοκρατική τάξη και τα δικαιώματα των πολιτών. Έχει ως εκ τούτου χαρακτηριστεί ως «δούρειος ίππος μέσα στα τείχη της δημοκρατίας» και έχει προταθεί η κατάργησή του<sup>70</sup>.

74

Το άρθρο 48 Σ. πάντως ως στόχο έχει να περιχαρακώσει και να εκνομικεύσει την περιβόητη *raison d'état*, θέτοντας ουσιαστικά και διαδικαστικά όρια στην εκτελεστική εξουσία, σε στιγμές που απειλείται η επιβίωση, η ασφάλεια ή η εδαφική ακεραιότητα του Κράτους και η λειτουργία της συνταγματικής τάξης.

75

Για λόγους κατά τα φαινόμενα ιστορικούς, οι λόγοι κήρυξης κατάστασης πολιορκίας

76

<sup>67</sup> Ε. Βενιζέλος, *Πανδημία, Θεμελιώδη δικαιώματα και Δημοκρατία*, ό.π., σελ. 286.

<sup>68</sup> Γ. Καραβοκύρης, *Το Σύνταγμα και η κρίση – Από το δίκαιο της ανάγκης στην αναγκαιότητα του δικαίου*, 2014, σελ. 198-199.

<sup>69</sup> Π. Πικραμμένος, *Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*, ΝοΒ 2012, σελ. 2647.

<sup>70</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 195.

είναι σταθεροί κατά βάση από το 1911 (πόλεμος, επιστράτευση), με τις εναλλαγές που περιγράφηκαν παραπάνω ως προς τους κινδύνους για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Ωστόσο, ενδιαφέρον θα είχε να εξεταστούν οι αναφερόμενοι στο άρθρο 16 του γαλλικού Συντάγματος του 1958 λόγοι: Άμεση και σοβαρή απειλή κατά των θεσμών της Δημοκρατίας, της ανεξαρτησίας του Έθνους, της εδαφικής του ακεραιότητας και της εφαρμογής των διεθνών του δεσμεύσεων, σε συνδυασμό με τη διακοπή της ομαλής λειτουργίας των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα δημοσίων αρχών. Διαπιστώνουμε ότι στο επίκεντρο του γαλλικού Συντάγματος βρίσκονται εκτός από την υπόσταση του Κράτους και οι δημοκρατικοί/συνταγματικοί θεσμοί, οι οποίοι πλέον προστέθηκαν ως τέταρτος λόγος στο άρθρο 48 Σ., αλλά εξέλιπαν αρχικά και ιστορικά.

**77** Συνολικά, με την αναθεώρηση του 1986, οι διατάξεις περί κατάστασης πολιορκίας εκδημοκρατίστηκαν και δεν αποτελούν πλέον μία (έστω και θεωρητικά) αυταρχική παραφωνία, εντός του δημοκρατικού και κοινοβουλευτικού μας συστήματος διακυβέρνησης. Λαμβάνοντας υπόψη την περίφημη ρήση του Carl Schmitt ότι αυτός που έχει την εξουσία να κηρύξει κατάσταση έκτακτης ανάγκης, αυτός είναι ο πραγματικός κυρίαρχος («*Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet*»)<sup>71</sup>, το άρθρο 48 Σ. εγκαθιδρύει ένα σύστημα αμοιβαίων ελέγχων μεταξύ της εκτελεστικής εξουσίας, που διαθέτει την πολιτική και νομική πρωτοβουλία, και της νομοθετικής εξουσίας, που εγκρίνει την απόφαση κήρυξης κατάστασης πολιορκίας και καθορίζει το περιεχόμενό της. Η εξουσία της εκτελεστικής λειτουργίας εξισορροπείται κατά το δυνατόν με αυτήν της νομοθετικής, αν και σε σχέση με το άρθρο 16 του γαλλικού Συντάγματος, που έχει αποτελέσει το πρότυπο του δικού μας σχετικού άρθρου, ελλείπει ο έλεγχος από ένα συνταγματικό δικαστήριο, όπως το Conseil Constitutionnel, που γνωμοδοτεί για την έκδοση του διατάγματος κήρυξης κατάστασης πολιορκίας και την αναγκαιότητα των μέτρων, ενώ ελέγχει, κατόπιν προσφυγής, μετά από 30 ημέρες, ή αυτεπαγγέλτως, μετά από 60 ημέρες, αν συνεχίζουν να υφίστανται οι λόγοι προσφυγής στο καθεστώς έκτακτης ανάγκης του άρθρου 16.

**78** Η απαιτητική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 48 Σ. για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας, σε συνδυασμό με τις ιδιαίτερα σοβαρές για τα δικαιώματα των πολιτών και τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος συνέπειές της, καθιστούν μη πιθανή την εφαρμογή του άρθρου στο μέλλον, εφόσον τουλάχιστον δεν προκύψουν συνθήκες εμπόλεμης κατάστασης. Δεν μπορεί φυσικά να αποκλεισθεί η καταχρηστική επίκλησή του, όπως έχει συμβεί τόσες φορές κατά το παρελθόν, αλλά πλέον η χώρα μας βρίσκεται εντός ενός εντελώς διαφορετικού διεθνούς πλαισίου. Η επίκληση της

<sup>71</sup> C. Schmitt, *Politische Theologie*, 1922, σελ. 13.

κατάστασης έκτακτης ανάγκης ελέγχεται τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο κυρίως και σε επίπεδο ΕΣΔΑ, ώστε μία τυχόν κατάχρηση να είναι αδύνατον να μην στιγματιστεί ως αυτό που πράγματι είναι, δηλαδή παραβίαση του Συντάγματος, του ενωσιακού κεκτημένου και των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας<sup>72</sup>.

Ωστόσο, η ύπαρξη του θεσμού της κατάστασης πολιορκίας ως φόβητρου δεν πρέπει να λειτουργεί αποτρεπτικά για τη θέσπιση, σε επίπεδο νόμου, μίας ενδιάμεσης νομοθετικής «κατάστασης έκτακτης ανάγκης», που σκοπό θα έχει να αντιμετωπίσει επειληπούμενες περιβαλλοντικές ή υγειονομικές κρίσεις, όπως η πρόσφατη πανδημία, ή ακόμα και καταστροφές εξαιρετικών διαστάσεων<sup>73</sup>. Ανάμεσα στο σκιάχτρο του άρθρου 48 Σ. και την αποσπασματική αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων είτε με την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου είτε με την προσφυγή στις διαδικασίες επείγουσας νομοθέτησης, που αποτελούν τον κορμό του «κανονικού» συνταγματικού δικαίου της ανάγκης, σκόπιμη θα ήταν μία νομοθετική πρόβλεψη για τη δημιουργία ενός καθεστώτος ανάγκης, που θα καλύπτει το υφιστάμενο κενό. Αυτό πρέπει να περιλαμβάνει ιδίως τις αναγκαίες διαδικαστικές δικλίδες για την ενεργοποίηση και παράταση της ισχύος του, να παρέχει κατευθύνσεις και εξουσιοδοτήσεις ως προς τα περιοριστικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν και να προβλέπει αποτελεσματικές μορφές δικαστικού ελέγχου τους.

---

<sup>72</sup> Π. Φουντεδάκη, *Οι ανατροπές της*, ό.π., σελ. 1165. Γενικότερα, ως προς τον σεβασμό των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας, ακόμα και σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, και τον έλεγχό του βλ. Β. Σαράντη, *Καταστάσεις ανάγκης και δικαιώματα του ανθρώπου*, 2011, καθώς και τα κείμενα της Επιτροπής της Βενετίας, Venice Commission, *Compilation of the Venice Commission's general reports and country-specific opinions on constitutional provisions and legislation on emergency situations*, April 2020, διαθέσιμο στο [link](#), Venice Commission, *Report on the "Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections"*, June 2020, διαθέσιμο στο [link](#).

<sup>73</sup> P. Foundethakis, *State of Emergency in Democracy: the Case of Greece*, *Revue Hellénique de Droit International* 57, 2004, σελ. 101 και της ίδιας, *Οι ανατροπές της κανονικότητας και το καθεστώς έκτακτης ανάγκης*, ό.π., σελ. 1175-1177.