ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 79 Ν. 5218/2025: ΕΝΑΣ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΜΙΑ ΕΥΚΑΙΡΙΑ ΓΙΑ ΕΠΑΝΑΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΣΔΑ

Ευστράτιος Ευστρατίου
Στρατιωτικός Νομικός
Σύμβουλος
Διδάκτωρ Νομικής ΑΠΘ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το άρθρο εξετάζει το μέτρο της τρίμηνης αναστολής υποβολής αιτημάτων ασύλου για πολίτες τρίτων χωρών προερχόμενους από τη Βόρεια Αφρική, όπως προβλέφθηκε στο άρθρο 79 του ν. 5218/2025, και επιχειρεί έναν συνολικό απολογισμό της εφαρμογής του. Αξιοποιώντας τις πρόσφατες διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, αναδεικνύεται ότι η εφαρμογή της ρύθμισης υπήρξε μερική, αποσπασματική και αποκλίνουσα από τη θεσπισμένη ρύθμιση, με σκοπό τη μη παρέκκλιση από την αρχή της μη επαναπροώθησης. Παράλληλα, η ένταση των μεταναστευτικών ροών δεν δικαιολόγησε εκ του αποτελέσματος τον χαρακτηρισμό της κατάστασης ως «έκτακτης ανάγκης».

Σε θεωρητικό επίπεδο, το άρθρο τονίζει τις νομικές πλημμέλειες της διάταξης, προσεγγίζοντάς την υπό το φως του άρθ. 15 ΕΣΔΑ (ρήτρα παρέκκλισης). Διερευνάται, με αυτό τον τρόπο, η σχέση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ με το άρθρο 48 του Συντάγματος περί καταστάσεως πολιορκίας, στο πλαίσιο μιας σύγχρονης και πλουραλιστικής θεώρησης των πηγών του δικαίου. Η μελέτη καταλήγει στο ότι η αιτιολόγηση της τροπολογίας μέσω επίκλησης του άρθρου 15 ΕΣΔΑ όχι μόνο ήταν αδόκιμη και μη πειστική, αλλά, εν τέλει, αποδυνάμωσε την προτεινόμενη ρύθμιση εν τη γενέσει της.

ABSTRACT

The article examines the measure of the three-month suspension of asylum applications for third-country nationals originating from North Africa, as provided in Article 79 of Greek Law 5218/2025, and offers an overall assessment of its implementation. Drawing on the recent findings of the Greek Ombudsman, it demonstrates that the application of the measure was partial, fragmented, and often divergent from the enacted framework, yet ultimately compatible with the principle of non-refoulement. At the same time, the actual intensity of migratory flows did not sufficiently justify characterizing the situation as one of "emergency".

At a theoretical level, the article highlights the legal deficiencies of the provision, examining it in light of Article 15 of the ECHR (the derogation clause). In this manner, it explores the relationship between Article 15 ECHR and Article 48 of the Greek Constitution on the state of siege, within the framework of a contemporary and pluralistic understanding of the sources of law. The study concludes that justifying the amendment through reliance on Article 15 ECHR was not only inappropriate and unconvincing but ultimately weakened the proposed measure from its very inception.

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 9 Ιουλίου 2025 κατατέθηκε τροπολογία στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Ανάπτυξης «*Αναμόρφωση του πλαισίου για επαγγελματική κατάρτιση υπαλλήλων που χειρίζονται δημόσιες συμβάσεις*», με αντικείμενο την αναστολή, για χρονικό διάστημα τριών μηνών, της δυνατότητας υποβολής αιτήσεων διεθνούς προστασίας από άτομα που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια παράνομα μέσω πλωτών μέσων προερχόμενων από τη Βόρεια Αφρική, καθώς και την επιστροφή τους χωρίς καταγραφή στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής. Η τροπολογία ψηφίστηκε ως άρθρο 79 του ν. 5218/2025. Περί τα μέσα Οκτωβρίου συμπληρώθηκε το προβλεπόμενο χρονικό διάστημα (τρίμηνο) ισχύος της ρύθμισης αυτής[1].

Η διάταξη θεσπίστηκε εν μέσω αύξησης των μεταναστευτικών ροών από τη Βόρεια Αφρική με αποδέκτη κυρίως την Κρήτη και δέχθηκε αυστηρή κριτική από συλλογικούς φορείς, ανεξάρτητες αρχές και μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας[2]. Ένα από τα ζητήματα που θίχθηκε ήταν ιδιαίτερα η

[1] Άρθρο 79 ν. 5218/2025 (Αναστολή της υποβολής αιτήσεων χορήγησης ασύλου): *1. Αναστέλλεται η υποβολή αιτήσεων χορήγησης ασύλου από άτομα που εισέρχονται στη χώρα παράνομα με οποιοδήποτε πλωτό μέσο που προέρχεται από τη Βόρεια Αφρική. Τα άτομα αυτά επιστρέφονται, χωρίς καταγραφή, στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής. 2. Η διάταξη της παρ. 1 ισχύει από την κατάθεση του παρόντος και για χρονικό διάστημα τριών (3) μηνών. 3. Με Πράξη Υπουργικού* Συμβουλίου το χρονικό διάστημα της παρ. 2 δύναται να συντέμνεται.

[2] Βλ. την από 10.07.2025 με αρ. πρωτ. 41375 Επιστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, διαθέσιμη στο link (τελευταία πρόσβαση 10.11.2025)· την από 11.07.2025, Δήλωση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαίωμα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), διαθέσιμη στο link (τελευταία πρόσβαση 11.11.2025). Βλ. επίσης Ευ. Βενιζέλο, *Η επίκληση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ ισοδυναμεί με «κατάσταση πολιορκίας»*, διαθέσιμο στο link (τελευταία πρόσβαση 11.11.2025)· Ξ. Κοντιάδη, *Ρύθμιση αντίθετη στο ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο*, διαθέσιμο στο link (τελευταία πρόσβαση 11.11.2025).

αιτιολογική έκθεση (Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης) της τροπολογίας που κατέθεσαν οι συναρμόδιοι υπουργοί για τη μεταχείριση των εισερχόμενων στη χώρα *«παράνομα με οποιοδήποτε πλωτό μέσο που προέρχεται από τη Βόρεια Αφρική»*, όπου περιλαμβάνεται η ακόλουθη δήλωση: «*Συντρέχουν [δε] οι προϋποθέσεις του άρθρου 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σύμφωνα με το οποίο τα συμβαλλόμενα κράτη, σε περίπτωση δημοσίου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους, μπορούν να λάβουν μέτρα ακόμη και κατά παράβαση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στη Σύμβαση, στο απαιτούμενο από την κατάσταση απολύτως αναγκαίο όριο*».

Η αιτιολόγηση αυτή φέρνει στο φως της επικαιρότητας το ζήτημα της αντιμετώπισης των εκτάκτων αναγκών στο πλαίσιο του *«επαυξημένου Συντάγματος»* (augmented constitution) ή *«ενιαίου ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου»*[3]. Στη σημερινή εποχή, τα κράτη και οι κοινωνίες καλούνται να αντιμετωπίσουν μια πληθώρα (νέων) απειλών και προκλήσεων. Στη νέα αυτή πραγματικότητα περιλαμβάνονται διακινδυνεύσεις της ζωής και της ασφάλειας σε νέα επίπεδα, όπως πανδημίες, τρομοκρατικές επιθέσεις, διεθνώς οργανωμένα εγκλήματα, ραγδαίες μετακινήσεις πληθυσμών, εμπορικοί πόλεμοι, φυσικές καταστροφές και περιστατικά υβριδικού πολέμου. Οι σύγχρονες προκλήσεις, είτε πρωτοεμφανιζόμενες είτε διαφοροποιούμενες (ποσοτικά ή ποιοτικά) από το παρελθόν, έχουν οδηγήσει τα κράτη στην αναζήτηση τρόπων αντιμετώπισής τους, είτε στηριζόμενα στην κυριαρχία τους είτε περιορίζοντάς τη με τη συμμετοχή τους σε διεθνείς οργανισμούς (βλ. Συμβούλιο της Ευρώπης, Ευρωπαϊκή Ένωση κ.ά.).

Ως ένα, πρακτικά αλλά και επιστημονικά, λεπτό ζήτημα αναμένεται να αναδειχθεί η αντιμετώπιση των εξαιρετικών περιστάσεων ή καταστάσεων ανάγκης που βιώνει κάθε κράτος εντός του πλαισίου που οι διεθνείς του υποχρεώσεις και η συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς θέτουν.

Ειδικότερα, το παρόν άρθρο φιλοδοξεί να «φωτίσει» τον επίλογο της αναστολής του ασύλου, παρουσιάζοντας τον απολογισμό της εφαρμογής της, όπως δημοσιεύτηκε από τον ΣτΠ, στο πλαίσιο της λειτουργίας του ως εθνικού μηχανισμού παρακολούθησης της αναγκαστικής επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών. Παράλληλα, όμως, καταβάλλεται η προσπάθεια να αξιοποιηθεί η χρήση του άρθρου 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής, ΕΣΔΑ) ως μια «ευκαιρία» να αναδειχθεί η σύνδεσή της με την αντίστοιχη διάταξη περί καταστάσεως πολιορκίας του άρθρου 48 του ελληνικού Συντάγματος, μια σύνδεση που δεν έχει τύχει, μέχρι σήμερα, ευρείας ανάλυσης.

---

[3] Βλ., αντί πολλών, σε E. Venizelos, *From the relativization of the Constitution to the "augmented Constitution"*, ERPL/REDP 32/2020, σελ. 973-1017 (973), όπου τονίζεται από τον συντάκτη η διεθνής διάσταση του Συντάγματος. Ο συγγραφέας διαπιστώνει ότι η σχετικοποίηση του Συντάγματος, λόγω της αμφισβήτησης του μονοπωλίου της υπεροχής του, καταλήγει εν τέλει σε μία επαύξηση του εγγυητικού του περιεχομένου με ένα μηχανισμό αλληλοπεριχωρήσεων των εννόμων τάξεων, δηλαδή αμοιβαίων υποχωρήσεων και συμβιβασμών, ώστε να δημιουργείται ένας ενιαίος συνταγματικός χώρος, ευρωπαϊκός ή και διεθνής. Έτσι, δεν μειώνεται το ρυθμιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος και η σημασία του, αλλά οδηγούμαστε στο φαινόμενο του «επαυξημένου Συντάγματος»· Ευ. Βενιζέλος, *Η μετεξέλιξη της έννοιας του Συντάγματος – Το «επαυξημένο Σύνταγμα»*, ΕφημΔΔ 6/2023, σελ. 602-611· Idem, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 3-25 και βιβλιογραφικές ενδείξεις σελ. 25-30· I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, 2015· Idem, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in action,* Columbia Journal of European Law 15/2009, σελ. 349-407· M. Poiares, "Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action", σε: M. Walker (ed), *Sovereignty in Transition*, 2003, σελ. 503 επ.· N. Walker, *The idea of Constitutional Pluralism,* Modern Law Review 65/2002, σελ. 357· Λ. Παπαδοπούλου, *Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: το ζήτημα της υπεροχής*, 2009, σελ. 578-691.

II. Ο ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Πρόσφατα ο ΣτΠ, ολοκληρώνοντας την παρέμβασή του για το ζήτημα αυτό, απηύθυνε τις συνολικές παρατηρήσεις του στους συναρμόδιους Υπουργούς. Συγκεκριμένα, αποτίμησε την εφαρμογή του άρθρου 79 ν. 5218/2025 από τις 14.07.2025 και δημοσίευσε τα συμπεράσματά του για την εφαρμογή του μέτρου αναστολής αιτημάτων ασύλου και επιστροφής αλλοδαπών άνευ καταγραφής[4].

Η ανεξάρτητη αρχή εξέτασε το ζήτημα της εφαρμογής της ρύθμισης αυτής, τόσο βάσει της γενικής της αρμοδιότητας, όσο και βάσει των ειδικών αρμοδιοτήτων της, ως εθνικού φορέα εξωτερικού ελέγχου των αναγκαστικών επιστροφών και ως εθνικού μηχανισμού πρόληψης των βασανιστηρίων και της κακομεταχείρισης, με αρμοδιότητα σε κάθε χώρο κράτησης.

Σε αποτίμηση της τρίμηνης εφαρμογής του άρθρου διαπιστώθηκαν από τον ΣτΠ τα εξής:

α) Ως προς την πρόβλεψη απομάκρυνσης άνευ προηγούμενης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, τα Διοικητικά Πρωτοδικεία απέρριπταν τα ασφαλιστικά μέτρα κατά της κράτησης των εισερχομένων προσώπων, καλώντας παράλληλα τη διοίκηση να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια απομάκρυνσης πριν την ολοκλήρωση της διαδικασίας καταγραφής κι εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας. Οι αστυνομικές αρχές διαβεβαίωναν τον ΣτΠ ότι σε καμία περίπτωση δεν υπήρξε παρέκκλιση από την αρχή της μη επαναπροώθησης και ότι μετά τη λήξη αυτού «*του προσωρινού και έκτακτου μέτρου*» και «*παράλληλα με την αποκλιμάκωση της κατάστασης στα σύνορα, το δικαίωμα αιτήματος διεθνούς προστασίας θα αποκατασταθεί πλήρως, επιστρέφοντας στο προηγούμενο καθεστώς χωρίς οποιονδήποτε συμβιβασμό*»[5]. Από την παραπάνω διατύπωση συνάγεται ότι το δεύτερο σκέλος της επίμαχης ρύθμισης (άρθ. 79 παρ. 1 εδ. β΄ ν. 5218/2025) «*Τα άτομα αυτά επιστρέφονται, χωρίς καταγραφή, στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής*» δεν εφαρμόστηκε ως αντιβαίνον στην αρχή της μη επαναπροώθησης.

β) Ως προς την αναστολή της υποβολής αιτήσεων χορήγησης ασύλου, διαπιστώθηκε ότι οι αστυνομικές αρχές στην πράξη παρελάμβαναν την αίτηση ασύλου από πληρεξούσιους δικηγόρους των κρατουμένων και την προωθούσαν στα κατά τόπον Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου για τις δικές τους ενέργειες. Επομένως, η αναστολή «υποβολής» αιτήσεων ασύλου εφαρμόστηκε αποκλειστικά ως προς τις ενέργειες της Υπηρεσίας Ασύλου, της μόνης αρμόδιας κατά νόμον (ν. 4939/2022) αρχής παραλαβής.

γ) Ως προς την αυτόματη κράτηση όλων αδιακρίτως των νεοεισερχομένων προς επιστροφή, διαπιστώθηκε εν τέλει κάποιας μορφής screening ευαλωτότητας από τις αστυνομικές αρχές κράτησης, και τα ευάλωτα άτομα οδηγήθηκαν σε κατάλληλες δομές, Κέντρα Πρώτης Υποδοχής ή δομές φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων. Επομένως, υπήρξε μια *εκ του πλαγίου* επαναφορά στη νομιμότητα των πάγιων διαδικασιών υποδοχής για νεοεισερχόμενους αλλοδαπούς, προς όφελος των πιο ευάλωτων από αυτούς, κάμπτοντας τον κανόνα της παρ. 1 του άρθρου 79 ν. 5218/2025. Επίσης, ένα μήνα πριν την καταληκτική ημερομηνία ισχύος της αναστολής πρόσβασης στη διαδι-

[4] Βλέπε το από 13.10.2025 με αρ. πρωτ. 65617 Δελτίο Τύπου: *Αποτίμηση της εφαρμογής του μέτρου αναστολής αιτημάτων ασύλου και επιστροφής αλλοδαπών άνευ καταγραφής*, διαθέσιμο στο link (τελευταία πρόσβαση 10.11.2025).

[5] Ibidem, σελ. 5.

κασία ασύλου, ο κανόνας της παρ. 1 του άρθρου 79 ν. 5218/2025 κατέστη πλήρως ανενεργός για ορισμένες ομάδες νεοεισερχομένων, που είχαν αποχωρήσει από την αστυνομική κράτηση, ώστε να κινηθεί η διαδικασία αξιολόγησης των αιτημάτων τους για άσυλο. Το ανωτέρω επιβεβαιώθηκε και με βάση τις δύο αυτοψίες που πραγματοποίησε ο ΣτΠ στις αρχές Οκτωβρίου σε χώρους κράτησης.

δ) Επίσης, άτομα με εθνική καταγωγή από το Σουδάν και την Ερυθραία εξαιρέθηκαν από τις 15.09.2025, βάσει εγκυκλίου του αρμόδιου Υπουργείου, από το καθεστώς της κράτησης προς επιστροφή και έκτοτε οδηγούνταν σε Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης, όπου είχαν πρόσβαση στη διαδικασία διεθνούς προστασίας. Το γεγονός εγείρει ζητήματα τόσο μη εφαρμογής του άρθρου 79 ν. 5218/2025 όσο και παραβίασης της αρχής της μη διάκρισης κατά την εξέταση ζητημάτων ασύλου.

Στα καταληκτικά συμπεράσματα από την τρίμηνη αναστολή των αιτήσεων ασύλου διαπιστώνει ο ΣτΠ ότι εν τέλει η εφαρμογή του άρθρου 79 ν. 5218/2025 υπήρξε *μερική και αποσπασματική*, δημιουργώντας *δυσανάλογο φόρτο στις υπηρεσίες*, λιμενικές και κυρίως αστυνομικές και επικείμενο μαζικό φόρτο στις υπηρεσίες υποδοχής και ασύλου στο μέλλον. Εν τέλει, επιβεβαιώθηκαν οι αμφιβολίες του ΣτΠ και μερίδας της ακαδημαϊκής κοινότητας ως προς την αναλογικότητα και την αναγκαιότητα των εξαιρετικών, κατά παρέκκλιση του διεθνούς και ενωσιακού πλαισίου, ρυθμίσεων. Πράγματι, από τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου για τον αριθμό παράτυπων εισόδων αλλοδαπών στη χώρα τους πρώτους 8 μήνες του 2025 (σύνολο 29.346), προέκυψε σχεδόν πλήρης αντιστοιχία με τον αντίστοιχο αριθμό για το ίδιο διάστημα του 2024 (σύνολο 29.457). Εκ του αποτελέσματος, δηλαδή, διαπιστώνεται ότι η δικαιολόγηση αυτής της σοβαρής παρέκκλισης, επί τη βάσει μιας «κατάστασης έκτακτης ανάγκης» ή μιας «ασύμμετρης απειλής», δεν τεκμηριώθηκε στέρεα βάσει των αρχών της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας.

III. ΤΟ ΑΡΘΡΟ 15 ΕΣΔΑ – Η ΡΗΤΡΑ ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΗΣ

Προσεγγίζοντας το ζήτημα της δικαιολόγησης του μέτρου με αναφορά στο άρθρο 15 ΕΣΔΑ («ρήτρα παρέκκλισης)», αλλά χωρίς την παράλληλη επίσημη ενεργοποίησή του, θα πρέπει αρχικά να αναφερθούμε συνοπτικά στο άρθρο αυτό, ως μηχανισμό αντιμετώπισης εθνικών κρίσεων ή καταστάσεων ανάγκης εντός του πλαισίου της Σύμβασης.

Γενικά, η νομοτυπική εμφάνιση των εξαιρετικών καταστάσεων στο διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου παίρνει κατά κανόνα τη μορφή ειδικών ρητρών (διατάξεων) παρέκκλισης από την εφαρμογή κοινών κανόνων[6]. Η διαφοροποίηση μπορεί να γίνει με την εισαγωγή περιορισμών στην απόλαυση ειδικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από τις διεθνείς συμβάσεις δικαιωμάτων του ανθρώπου [π.χ. οι παράγραφοι 2 των άρθρων 8-11 της ΕΣΔΑ, τα άρθρα 11, 18, 19, 21 και 22 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (στο εξής, ΔΣΑΠΔ)]. Επίσης, η διαφοροποίηση μπορεί να επιτρέπεται μέσω μιας «ρήτρας παρέκκλισης» (“clause of derogation”[7]), που εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιστάσεις και παρέχει στα κράτη, που την

[6] Π. Νάσκου-Περράκη, *Το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Θεωρητική και νομολογιακή προσέγγιση*, 1987, σελ. 4-6.

[7] L. Curzon, *A dictionary of Law*, 1979, σελ. 87, όπου το ρήμα «παρεκκλίνω» (“derogate”) αποδίδεται ως «καταργώ ή περιορίζω την ισχύ μιας υποχρέωσης ή ενός δικαιώματος».

επικαλούνται, τη δυνατότητα προσωρινής αναστολής ενός μεγάλου αριθμού ή και όλων των διατάξεων μιας διεθνούς συνθήκης.

Οι διατάξεις αυτές εμφανίζονται ιστορικά με τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Τότε, η ανάγκη αποτροπής νέων ολοκληρωτικών καθεστώτων θεωρήθηκε ως επαρκής δικαιοπολιτικός λόγος για την επιβολή περιορισμών στο κυριαρχικό δικαίωμα των κρατών να οργανώνουν την «άμυνά» τους, σε εξαιρετικές περιστάσεις, όπως ο πόλεμος ή, ευρύτερα, μια απειλή εναντίον της εθνικής ασφάλειας[8]. Γι' αυτό τον λόγο, στις σπουδαιότερες διεθνείς συνθήκες[9] για τα ανθρώπινα δικαιώματα περιέχονται διατάξεις που ενεργοποιούνται από τις κυβερνήσεις κατά τη διάρκεια μιας εθνικής κρίσης εξαιρετικής φύσης.

Κατ' αυτό τον τρόπο και η ΕΣΔΑ επιτρέπει παρεκκλίσεις από τα επιμέρους δικαιώματα, όταν τα συμβαλλόμενα κράτη βιώνουν εξαιρετικές περιστάσεις και εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις. Το άρθρο 15 ΕΣΔΑ παρέχει στις κυβερνήσεις των κρατών-μελών της Σύμβασης, υπό εξαιρετικές συνθήκες, τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν, κατά τρόπο προσωρινό, περιορισμένο και υπό εποπτεία, από την υποχρέωσή τους να διασφαλίζουν ορισμένα δικαιώματα και ελευθερίες που κατοχυρώνονται από τη Σύμβαση. Πρόκειται ουσιαστικά για το άρθρο 15 ΕΣΔΑ, γνωστό και ως «ρήτρα παρέκκλισης» (derogation clause), που εφαρμόζεται σε περίπτωση «*πολέμου ή έτερου δημόσιου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους*».

Η ratio της διάταξης της ΕΣΔΑ είναι να επιβάλλει περιορισμούς και προϋποθέσεις, τυπικές και ουσιαστικές, στη μονομερή δυνατότητα των κρατών να αποφασίζουν την παρέκκλιση από ορισμένες από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Σύμβαση λόγω έκτακτης ανάγκης, αποτρέποντας την αυθαιρεσία και διασφαλίζοντας τη νομιμότητα ακόμα σε έκτακτες περιόδους[10].

Η χρήση της διάταξης αυτής διέπεται από τις εξής διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις. Το άρθρο 15 ΕΣΔΑ αποτελείται από τρία μέρη. Η παρ. 1 θέτει τις προϋποθέσεις και τους όρους για την παρέκκλιση ενός κράτους μέλους από τις υποχρεώσεις του έναντι της ΕΣΔΑ. Συγκεκριμένα, παρέχεται η δυνατότητα παρέκκλισης σε περίπτωση «*πολέμου ή άλλου δημόσιου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους*» και επιτρέπεται η λήψη εκείνων των μέτρων που κρίνονται «*απολύτως αναγκαία*» για τη συγκεκριμένη κατάσταση και δεν παραβιάζουν άλλες διεθνείς υποχρεώσεις του κράτους.

---

[8] F. Cowell, *Sovereignty and the question of derogation: an analysis of the Article 15 of the ECHR and the absence of a derogation clause in the ACHPR*, Birkbeck Law Review 135/2013, σελ. 44· W. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary,* 2015, σελ. 587.

[9] Συγκεκριμένα, το ΔΣΑΠΔ (άρθ. 4), η ΕΣΔΑ (άρθ. 15), η Αμερικανική Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (άρθ. 27 παρ. 1), ο Αραβικός Χάρτης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθ. 4), η Σύμβαση υπ' αριθμ. 29 του 1930 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (άρθ. 2 παρ. 2) και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (άρθ. 30) προβλέπουν την προσωρινή αναστολή των δικαιωμάτων του ανθρώπου, προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα κίνδυνος για τη χώρα. Εξαίρεση αποτελεί ο Αφρικανικός Χάρτης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών, ο οποίος δεν περιλαμβάνει ρήτρα παρέκκλισης, παρά μόνο μια γενική περιοριστική ρήτρα και δυνατότητες περιορισμού επιμέρους δικαιωμάτων. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης (στο εξής, ΧΘΔΕΕ), δεσμευτικός σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβώνας, δεν περιλαμβάνει παρόμοια ρήτρα εξαίρεσης.

[10] Α. Παπανικολάου, *Η «παρέκκλιση» από τις διατάξεις της ΕΣΔΑ κατά το άρθρο 15: Αποτελεί τη μόνη διαθέσιμη στάθμιση στη διαχείριση της έκτακτης ανάγκης;*, διαθέσιμο στο link (τελευταία πρόσβαση 18.11.2025)· Τ. Σταυρινάκη, «Άρθρο 15», σε: Λ.-Α. Σισιλιάνος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου - Ερμηνεία κατ' άρθρο,* 2017, σελ. 623 επ.

Για την περίπτωση του «*πολέμου*» η κρατούσα θεωρία[11] δέχεται ότι μπορεί να υπάρχει και χωρίς να έχει κηρυχθεί επίσημα. Σε κάθε περίπτωση, όμως, εκείνο που προέχει είναι οι στρατιωτικές επιχειρήσεις να έχουν τέτοια ένταση και έκταση, ώστε να συνιστούν πραγματική απειλή για το κράτος[12]. Περισσότερα για τον όρο *«άλλοι δημόσιοι κίνδυνοι που απειλούν τη ζωή του έθνους»* θα αναφερθούν κατά την εξέταση της αναστολής ασύλου με το άρθρο 79 του ν. 5218/2025.

Σύμφωνα με τη σύνοψη από τη Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της νομολογίας, ως προς τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, παρέχεται στα κράτη ένα *ευρύ περιθώριο εκτίμησης* αναφορικά τόσο με τη διαπίστωση της ύπαρξης του «*δημοσίου κινδύνου*» όσο και με τα μέτρα που θα λάβουν για να τον αντιμετωπίσουν. Οι εθνικές αρχές, λόγω της άμεσης και συνεχούς επαφής με τις πιεστικές ανάγκες της στιγμής, είναι κατά βάση σε «καλύτερη θέση» (in a better position) από τα διεθνή δικαστήρια για να αποφασίσουν για την ύπαρξη του κινδύνου και για τη φύση και την έκταση των παρεκκλίσεων που είναι απαραίτητες για την αντιμετώπισή του. Την ίδια κρίση διατυπώνει έκτοτε πάγια το Δικαστήριο του Στρασβούργου[13].

Παράλληλα, το ΕΔΔΑ τονίζει ότι το περιθώριο εκτίμησης των κρατών *δεν είναι απεριόριστο*, αλλά συνοδεύεται από *ευρωπαϊκή επίβλεψη*, μέσω του Δικαστηρίου. Τα όργανα της Σύμβασης είναι αρμόδια να αποφανθούν κατά πόσο τα κράτη υπερέβησαν *πρόδηλα* το μέτρο που απαιτείται οπωσδήποτε από τις επείγουσες ανάγκες που δημιούργησε η κρίση[14]. Οι μόνες περιπτώσεις μέχρι σήμερα που το ΕΔΔΑ ή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής, Επιτροπή) έχουν απορρίψει την επίκληση *«δημοσίου κινδύνου απειλούντος τη ζωή του έθνους»* είναι η *Ελληνική υπόθεση*[15] *και* η υπόθεση *Dareskizb Ltd κατά Αρμενίας*[16].

Ακολούθως, η παρ. 2 προστατεύει συγκεκριμένα θεμελιώδη δικαιώματα από οιαδήποτε παρέκκλιση, καθιστώντας τα απαραβίαστα και απόλυτα[17]. Τέλος, η παρ. 3 ορίζει τις διαδικαστικές

---

[11] J. Frowein, *The Interaction Between National Protection of Human Rights and the EctHR*, σε: U. Deutsch/R. Wolfrum (eds), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, 2009, σελ. 51-54· Κ. Χρυσόγονος, *Η απαγόρευση αναγκαστικής εργασίας και η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών*, 1992, σελ. 135.

[12] W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, ό.π.· Κ. Partsch, *Experience Regarding the War and Emergency Clause (art. 15) of the European Convention of Human Rights*, Israel Yearbook on Human Rights, 1971, σελ. 327 επ.

[13] ΕΔΔΑ, *Brannigan και McBride κατά Ην. Βασιλείου*, αρ. 14553/89, 26.05.1993, η οποία αφορούσε στη σύλληψη πολιτών της Βόρειας Ιρλανδίας με τις έκτακτες ρυθμίσεις του Ην. Βασιλείου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Βλ. ανάλυση σε E. Crysler, *Brannigan and McBride v. U.K. A New Direction on Article 15 Derogations under the European Convention on Human Rights?,* Nordic Journal of International Law 1996, σελ. 91-121. Βλ. έκτοτε τις αποφάσεις ΕΔΔΑ, *Α. και Άλλοι κατά Ην. Βασιλείου*, αρ. 3455/05, 19.02.2009, σκ. 173· ΕΔΔΑ, *Aksoy κατά Τουρκίας*, αρ. 21987/93, 18.12.1996, σκ. 68· ΕΔΔΑ, *Demir και Άλλοι κατά Τουρκίας*, αρ. 21380, 21381, 21383/93, 23.09.1998, σκ. 43.

[14] Π. Νάσκου-Περράκη, *Το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,* ό.π., σελ. 109-110.

[15] Βλ. τη διακρατική προσφυγή κατά της Ελλάδας, που άσκησαν η Δανία [υπ' αριθμ. 3321/67 (20.09.1967)], η Νορβηγία [υπ' αριθμ. 3322/67 (20.09.1967)], η Σουηδία [υπ' αριθμ. 3323/67 (20.09.1967)] και η Ολλανδία [υπ' αριθμ. 3344/67 (27.09.1967)], ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με την κατηγορία παραβίασης της ΕΣΔΑ από την ελληνική χούντα. Οι προσφυγές ονομάσθηκαν συνεκδοχικά «*Ελληνική υπόθεση*» (*"Greek Case"*) και οδήγησαν στην έκδοση της καταδικαστικής έκθεσης της Επιτροπής στις 05.11.1969 και στην αποπομπή της Ελλάδας από το Συμβούλιο της Ευρώπης.

[16] ΕΔΔΑ, *Dareskizb Ltd κατά Αρμενίας*, αρ. 61737/08, 21.09.2021, σκ. 57-63.

[17] Πρόκειται για το δικαίωμα στη ζωή (πλην των νόμιμων πράξεων πολέμου) (άρθ. 2 ΕΣΔΑ), για την απαγόρευση

προϋποθέσεις που πρέπει να ακολουθήσει το κράτος, για την ορθή και σύννομη επίκληση της παρέκκλισης. Συγκεκριμένα ορίζεται η πλήρης ενημέρωση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης, ως προς το είδος των ληφθέντων μέτρων, τους ειδικούς λόγους που υπαγόρευσαν τη λήψη τους και το χρονικό σημείο λήξης τους.

IV. ΤΟ ΑΡΘΡΟ 48 ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ – Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΛΙΟΡΚΙΑΣ

Το άρθρο 48 του ελληνικού Συντάγματος προβλέπει τον θεσμό της «κατάστασης πολιορκίας» και αποτελεί συνταγματική διάταξη γενικότερης σημασίας, με την έννοια ότι βάσει αυτής σχετικοποιείται η προστασία περισσότερων, αν μη και όλων, των ατομικών, ιδίως, δικαιωμάτων.

Το άρθρο 48 Σ. αποτελεί περίπτωση θεσμοποιημένης αναστολής ατομικών δικαιωμάτων και λειτουργεί ο καθ' αυτό κανόνας του συντεταγμένου δικαίου της ανάγκης του ελληνικού κράτους στις περιπτώσεις: α) πολέμου, β) επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων, γ) άμεσης απειλής της εθνικής ασφαλείας και δ) εκδήλωσης ενόπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Το άρθρο 48 Σ. αποτελεί τμήμα του «συντεταγμένου» δικαίου της ανάγκης, ενός δηλαδή οργανωμένου κανονιστικού πλαισίου εντός της έννομης τάξης που θεσπίζει τους όρους της εξαιρετικής και προσωρινής συντεταγμένης, όμως, άρσης βασικών διατάξεων και αρχών της ίδιας της έννομης τάξης[18]. Σκοπός του άρθρου είναι η υποδοχή και η αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων που θέτουν σε κίνδυνο την υπόσταση του ελληνικού κράτους και την εκπλήρωση των λειτουργιών του ίδιου του Συντάγματος.

Αποτελεί, αναμφίβολα, μια κατάσταση οριακή για τη συνταγματική τάξη και τις εγγυήσεις της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Πράγματι, το άρθρο 48 Σ. επιτρέπει την αναστολή ορισμένων διατάξεων που κατοχυρώνουν ατομικά δικαιώματα, τη θέση σε εφαρμογή του νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας και τη σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων. Παράλληλα, δίνει τη δυνατότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (στο εξής, ΠτΔ) να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι συνέπειες δεν διαφοροποιούνται βάσει του λόγου επιβολής της κατάστασης πολιορκίας.

Χαρακτηριστικά της συνταγματικής ρύθμισης είναι τα εξής: α) απαίτηση για πλειοψηφίες αυξημένες σε σχέση με τη συνήθη νομοθέτηση, β) πρόβλεψη για, προσωρινή και κατ' εξαίρεση, παράκαμψη του Κοινοβουλίου, όταν αυτό δεν μπορεί να συγκληθεί εγκαίρως, γ) συνοπτική αναφορά στην επίδραση του οικείου θεσμού στις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου και των δικαστηρίων (π.χ. άρθ. 48 παρ. 5 Σ. και πρόβλεψη για τη σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων), δ) σιωπή ως προς τις δυνατότητες δικαστικού ελέγχου της ίδιας απόφασης κήρυξης και των μέτρων που την ακολου-

βασανιστηρίων και απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (άρθ. 3 ΕΣΔΑ), για την απαγόρευση της δουλείας και της καταναγκαστικής εργασίας (άρθ. 4 παρ. 1 ΕΣΔΑ) και για την αρχή «καμία ποινή χωρίς νόμο» (άρθ. 7 ΕΣΔΑ). Αντίστοιχα, δεν επιτρέπεται παρέκκλιση από το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 6 (κατάργηση της θανατικής ποινής εν καιρώ ειρήνης), από το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 13 (κατάργηση της θανατικής ποινής υπό οποιεσδήποτε συνθήκες) και από το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου αριθ. 7 (δικαίωμα να μην δικάζεται ή τιμωρείται κάποιος δύο φορές για το ίδιο αδίκημα).

[18] Βλ. πιο αναλυτικά σε Ευ. Βενιζέλο, *Η Δημοκρατία μεταξύ ιστορίας και συγκυρίας*, 2018, σελ. 484 επ., όπου και περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

θούν, ε) πρόβλεψη για τη μη αλλαγή του εφαρμοστικού της «κατάστασης πολιορκίας» νόμου[19] και στ) θεσμικές εγγυήσεις για τη δημοκρατική λειτουργία της χώρας (πρόβλεψη για παράταση της θητείας του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Βουλής, αναβίωση της Βουλής και αναστολή των εκλογών σε περίοδο πολέμου).

V. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΔΥΟ ΝΟΜΙΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

Το άρθρο 15 ΕΣΔΑ αποτελεί αντίστοιχη διάταξη με το άρθρο 48 Σ., καθώς αμφότερες αποτελούν διατάξεις γενικής εφαρμογής που επενεργούν σε αρκετές ουσιαστικές διατάξεις των αντίστοιχων θεσμικών κειμένων, επιτρέποντας ευρείες αποκλίσεις από την προστασία δικαιωμάτων για την αντιμετώπιση εξαιρετικών περιστάσεων.

Γενικά, οι διατάξεις των δύο νομικών συστημάτων επιχειρούν να ισορροπήσουν ανάμεσα στην παροχή ευελιξίας για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών και στη διατήρηση θεμελιωδών συνταγματικών εγγυήσεων[20]. Η ratio των δύο διατάξεων είναι να μην αφήσουν περιθώριο εμφάνισης νομικού «κενού» και εφαρμογής του υπερ-θετικού «δικαίου της ανάγκης», προδιαγράφοντας ένα συνεκτικό και εκ των προτέρων συμπεφωνημένο πλαίσιο δράσης σε μη ομαλές περιόδους. Τα δύο άρθρα δεν αποτελούν θεσμοθέτηση μιας διαδικασίας επιβολής εξαιρετικού status, αλλά ρήτρες παρέκκλισης από τον κανόνα, για ορισμένο λόγο και χρόνο. Το άρθρο 15 ΕΣΔΑ αποτελεί ασφαλιστική δικλείδα για τη μη εκμηδένιση του συστήματος προστασίας της ΕΣΔΑ, ενώ το άρθρο 48 Σ. έχει κρατικοκεντρική αναφορά αποσκοπώντας στην επιβίωση του κράτους και την επάνοδο στη συνταγματική ομαλότητα.

Το ίδιο το άρθρο 48 Σ. ακολουθεί την πρακτική των περισσότερων Συνταγμάτων των ευρωπαϊκών κρατών στον βαθμό που δεν συσχετίζει τον εθνικό θεσμό της «κατάστασης πολιορκίας» ούτε με το άρθρο 15 ΕΣΔΑ ούτε με τις άλλες διεθνείς δεσμεύσεις του ελληνικού κράτους. Από την άλλη, η ρήτρα παρέκκλισης της ΕΣΔΑ δεν μπορεί να αποτελέσει το πρόσχημα για την αναστολή ή την υπέρβαση των συνταγματικών ορίων που τίθενται στην εκτελεστική εξουσία από το άρθρο 48 Σ.

Αναφορικά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, η ασάφεια των όρων ομοιάζει με τις προβλέψεις του ελληνικού Συντάγματος του 1952. Τα δύο κείμενα θεσπίστηκαν κατά την ίδια εποχή και ακολουθούν μια παρόμοια τυποποίηση, γεγονός που αποδεικνύει τον τρόπο που η ιστορική συγκυρία επιδρά στη διαμόρφωση τέτοιων ρητρών.

Σήμερα, η διάταξη του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ υπερ-καλύπτει τις δύο περιπτώσεις αναστολής των ατομικών δικαιωμάτων που προβλέπονται από το άρθρο 48 Σ., όπως ισχύει[21]. Συγκεκριμένα η αντιστοιχία των διατάξεων έχει ως εξής:

---

[19] Ευ. Βενιζέλος, *Η αποκατάσταση της ακεραιότητας του κειμένου του Συντάγματος 1975/1986/2001/2008/2019 – Η πλήρης διατύπωση της παρ. 5 του άρθρου 48 Σ*, διαθέσιμο στο link (τελευταία πρόσβαση 15.12.2023).

[20] Μ. Ιωαννίδης, «Άρθρο 15», σε: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *ΕΣΔΑ – Κατ' άρθρο ερμηνεία,* 2021, σελ. 769.

[21] Αθ. Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο-Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Τόμος ΙΙΙ, 2018, σελ. 157 επ.

Αντιστοίχιση ουσιαστικών προϋποθέσεων των άρθ. 48 Σ. και 15 ΕΣΔΑ	
Άρθ. 48 Σ	Άρθ. 15 ΕΣΔΑ
Πόλεμος	Πόλεμος
1. Επιστράτευση εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων 2. Άμεση απειλή εναντίον της εθνικής ασφάλειας 3. Ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος	Έτερος δημόσιος κίνδυνος που απειλεί τη ζωή του έθνους

Παρατηρούμε ότι οι λόγοι αναστολής των δικαιωμάτων στο ελληνικό Σύνταγμα είναι προσδιορισμένοι με περισσότερη επάρκεια, σε σχέση με τον *«έτερο δημόσιο κίνδυνο που απειλεί τη ζωή του έθνους»*. Η ρύθμιση του άρθρου 48 Σ. φαίνεται να επικεντρώνεται στο αγαθό της εθνικής ασφάλειας διαχωρίζοντάς το διακριτά από τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια τάξη, που περιορίζεται στο *«ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος»*. Αντίθετα, το άρθρο 15 ΕΣΔΑ ομαδοποιεί τις πηγές διακινδύνευσης της *«ζωής του έθνους»*, φιλοδοξώντας να αντιμετωπίσει συλλήβδην όλες τις απειλές των ζωτικών συμφερόντων ή της ίδιας της ύπαρξης του κράτους. Η ευρύτερη διατύπωση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ οφείλεται στο γεγονός ότι η διάταξη αυτή απεικονίζει το minimum της συμφωνίας των κυρίαρχων συμβαλλομένων κρατών αναφορικά με το ultimum refugium της επιβίωσης των εθνών τους. Ο ευρύς αυτός όρος προσδίδει μεγάλη ευελιξία στα κράτη να καθορίζουν το πότε απειλείται η υπόστασή τους, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα και ενδεχομένως, ετερόκλητα, ζωτικά συμφέροντα κάθε κράτους.

Στο άρθρο 15 ΕΣΔΑ καθιερώνεται ρητά, σε αντίθεση με το άρθρο 48 του ελληνικού Συντάγματος, η αρχή της αναλογικότητας, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί κριτήριο ελέγχου της απόφασης περί λήψης μέτρων κατά παρέκκλιση της ΕΣΔΑ. Πίσω απ' αυτή τη ρητή κατοχύρωση κρύβεται και η απουσία αναφοράς, σε αντίθεση με το άρθρο 48 Σ., στη διάρκεια των προσωρινών μέτρων.

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι αντιπαραβάλλοντας το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ με το άρθρο 48 Σ. συνάγουμε ότι στα επιδεχόμενα αναστολής άρθρα της εθνικής ρήτρας δεν περιλαμβάνονται άρθρα που η ΕΣΔΑ ορίζει ως αναπαλλοτρίωτα, γεγονός που διευκολύνει τη συνύπαρξη των δύο νομικών συστημάτων με όρους αμοιβαίου σεβασμού και στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πλουραλισμού.

Τέλος, από τη γραμματική, συστηματική και τελολογική ερμηνεία της ΕΣΔΑ και του ελληνικού Συντάγματος, προκύπτει ότι επίκληση των εξεταζόμενων διατάξεων είναι δυνατή μόνο όταν δεν κρίνεται επαρκής η εφαρμογή των ειδικότερων περιορισμών που εμπεριέχονται σε επιμέρους δικαιώματα. Για παράδειγμα, για την αναστολή της ελευθερίας της έκφρασης, κατ' εφαρμογή των άρθρων 48 Σ. και 15 ΕΣΔΑ, το κράτος θα πρέπει να δικαιολογήσει πειστικά για ποιο λόγο δεν είναι επαρκείς οι προβλεπόμενοι στα άρθρα 14 Σ. και 10 παρ. 2 ΕΣΔΑ ειδικότεροι περιορισμοί.

Ο έλεγχος τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, που καταλαμβάνει οποιοδήποτε περιορισμό δικαιώματος, απαιτεί η εν λόγω δικαιολόγηση να είναι πειστική και να εδράζεται σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά.

VI. Η ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΤΟ ΑΡΘΡΟ 15 ΕΣΔΑ ΣΤΗΝ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Με την αιτιολογική έκθεση της ρύθμισης, η Κυβέρνηση επικαλέστηκε ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 15 ΕΣΔΑ. Η ψήφιση της τροπολογίας δεν συνοδεύτηκε ούτε με επίσημη ενημέρωση του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθ. 15 παρ. 3 ΕΣΔΑ) ούτε με κήρυξη κατάστασης πολιορκίας (άρθ. 48 Σ.).

Με άλλα λόγια η ελληνική Κυβέρνηση χρησιμοποίησε ως επιχείρημα τη δυνατότητα που της παρέχει η ρήτρα παρέκκλισης της ΕΣΔΑ, προκειμένου να ισχυροποιήσει τα επιχειρήματά της στον εσωτερικό πολιτικό διάλογο. Εντούτοις, η παραπομπή αυτή, αντί να ενισχύει την επιχειρηματολογία της ρύθμισης, κατά τη γνώμη μας, την *αποδυναμώνει*. Από τη μία πλευρά, ο νομοθέτης δεν συνυπολόγισε ότι η επίκληση της διάταξης αυτής παραπέμπει ευθέως στις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, οι οποίες έχουν πλαισιωθεί και περιχαρακωθεί από τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Αυτές οι προϋποθέσεις θα υποστηρίξουμε κατωτέρω ότι δεν πληρούνται. Επίσης, η παραπομπή στο άρθρο 15 ΕΣΔΑ οδηγεί ευθέως στο, επίσης, άτοπο μιας ενδεχόμενης επίκλησης του άρθρου 48 Σ., ως αντίστοιχου της ρήτρας παρέκκλισης ελληνικού συνταγματικού θεσμού αντιμετώπισης κρατικών κρίσεων. Όλα αυτά εξετάζονται αναλυτικά στο παρόν κεφάλαιο.

1. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 15 ΕΣΔΑ

Α. ΓΕΝΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Διερευνώντας το αν πληρούνται οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της ρήτρας παρέκκλισης, κρίσιμο είναι να καταδειχθεί αν μπορεί να δικαιολογηθεί ο όρος «έτερος *δημόσιος κίνδυνος που απειλεί τη ζωή του έθνους*» κατά την παρ. 1 του άρθρου 15 ΕΣΔΑ. Στον όρο αυτό μπορεί να υπάγονται απειλές από διάφορες πηγές, όπως εχθρικές στρατιωτικές ενέργειες οι οποίες δεν έχουν κλιμακωθεί σε «*πόλεμο*», φυσικές καταστροφές, τρομοκρατικά χτυπήματα, μετακινήσεις πληθυσμών και κοινωνικο-οικονομικές κρίσεις, αρκεί να πληρούνται, ταυτόχρονα, και οι άλλοι όροι που έχουν τεθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την εξέταση των πιο σύγχρονων εφαρμογών του άρθρου[22].

Αρχικά, ο «*άλλος δημόσιος κίνδυνος που απειλεί τη ζωή του έθνους*» σκιαγραφήθηκε για πρώτη φορά στην υπόθεση *Lawless κατά Ιρλανδίας*[23] ως: «*μια κατάσταση κρίσης, ή ενός εξαιρετικού*

[22] W. Schabas, *The European Convention on Human Rights*, ό.π., σελ. 588.

[23] ΕΔΔΑ, *Lawless κατά Ιρλανδίας*, αρ. 332/57, 01.07.1962, σκ. 28-30 και τη σχετική *Έκθεση της Επιτροπής*, 19.12.1959, σκ. 90. Η υπόθεση αφορούσε στη σύλληψη και κράτηση επί μήνες (Ιούλιο με Δεκέμβριο του 1957) και χωρίς δίκη του Gerald Richard Lawless, υπηκόου της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας, με την κατηγορία ότι ήταν μέλος του IRA (του ιρλανδικού δημοκρατικού στρατού), οργάνωση που είχε χαρακτηριστεί παράνομη και είχε ως στόχο την ένωση της Νότιας Ιρλανδίας με την Ιρλανδική Δημοκρατία. Η σύλληψή του πραγματοποιήθηκε κατόπιν εντολής

και επικείμενου κινδύνου, η οποία θίγει όχι μόνο ορισμένες ειδικές κατηγορίες αλλά το σύνολο του πληθυσμού και αποτελεί απειλή για την οργανωμένη ζωή της κοινότητας που απαρτίζει το κράτος».

Συνεχίζοντας την ερμηνεία της ανωτέρω απόφασης, η Επιτροπή επιβεβαίωσε και επέκτεινε τη σκέψη του Δικαστηρίου στην έκθεσή της στην *ελληνική υπόθεση*[24]. Στην έκθεσή της η Επιτροπή όρισε τον «δημόσιο κίνδυνο» με αναφορά στα τέσσερα χαρακτηριστικά της *Lawless*: Πρώτον, ο κίνδυνος πρέπει να είναι πραγματικός ή άμεσα επικείμενος. Δεύτερον, θα πρέπει ο κίνδυνος να αφορά ολόκληρο τον πληθυσμό. Τρίτον, η ανάγκη πρέπει να απειλεί τη συνέχεια της οργανωμένης ζωής της κοινότητας. Τέταρτον, η κρίση ή ο κίνδυνος πρέπει να είναι εξαιρετικός, έτσι ώστε τα κοινά μέτρα ή οι περιορισμοί που επιτρέπονται από άλλες διατάξεις της ΕΣΔΑ να είναι «*σαφώς ανεπαρκή*».

Το κράτος που επικαλείται το άρθρο 15 ΕΣΔΑ φέρει το βάρος απόδειξης ότι υφίσταται «δημόσιος κίνδυνος» με τα ανωτέρω χαρακτηριστικά[25]. Στην περίπτωση που ο κίνδυνος δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί, δεν έχει αρχίσει, δηλαδή, η κατάρρευση της οργανωμένης ζωής του εν λόγω κράτους, οφείλει το επισπεύδον κράτος να αποδείξει τον «*άμεσα επικείμενο*» χαρακτήρα μια τέτοιας απειλής. Η ρήτρα παρέκκλισης μπορεί ν' αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης, μόνο αν η κατάσταση κινδύνου βασίζεται σε υπάρχοντα πιεστικά γεγονότα και όχι σε προβλέψεις ή ανησυχίες για μια ενδεχόμενη επιδείνωση[26]. Η κρίση του Δικαστηρίου για την ύπαρξη ή μη «*άμεσα επικείμενου κινδύνου*» θα βασιστεί στο ιστορικό, κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Έκτοτε η ερμηνεία αυτή παγιώνεται και επαναλαμβάνεται κατά την προσέγγιση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ από το Δικαστήριο του Στρασβούργου[27].

Β. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 79 Ν. 5218/2025

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, θεωρούμε ότι τα πραγματικά περιστατικά που συνέτρεχαν στη χώρα μας το κρίσιμο διάσημα του φετινού θέρους δεν θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ είτε ως επιχείρημα στην αιτιολογική έκθεση της κρίσιμης τροπολογίας είτε, πολύ περισσότερο ως λόγος επίσημης ενεργοποίησης της ρήτρας παρέκκλισης από το ελληνικό κράτος. Πράγματι, με τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής δεν «*απειλήθηκε η ζωή του έθνους*», κατά την έννοια του άρθρου 15 ΕΣΔΑ. Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στη

του Υπ. Δικαιοσύνης σύμφωνα με τον νόμο Offences Against the State Act του 1940. Η Επιτροπή στην Έκθεσή της διαπίστωσε ότι η χωρίς δικαστική απόφαση κράτηση του Lawless συνιστούσε παραβίαση από ιρλανδική κυβέρνηση δεν παραβίασε τη Σύμβαση και ορθώς εφάρμοσε το άρθρο 5 της Σύμβασης, ωστόσο αυτό δικαιολογούταν από την εφαρμογή του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ. Το ΕΔΔΑ έκρινε, στις 01.07.1961, ότι η κράτηση του Lawless ερείδεται στο δικαίωμα παρέκκλισης του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, διότι η κατάσταση του δημόσιου κινδύνου που απειλούσε τη χώρα δικαιολογούσε την αναστολή μιας σειράς ατομικών δικαιωμάτων μεταξύ των οποίων και του άρθρου 5 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Αναλυτικά για την υπόθεση βλ. Ι. Σαρμά, «*Η δίκαιη ισορροπία» – Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 2018, σελ. 18 επ. Παρόμοια ερμηνεία και στη ΕΔΔΑ (ευρεία σύνθεση), *Α. και Άλλοι κατά Ην. Βασιλείου*, ό.π., σκ. 172.

[24] Βλ. τη διακρατική προσφυγή κατά της Ελλάδας από τη Δανία (3321/67), τη Νορβηγία (3322/67), τη Σουηδία (3323/67) και την Ολλανδία (3344/67), ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ό.π.

[25] Ibidem, σελ. 79.

[26] Γ. Μάνου, *Οι έκτακτες περιστάσεις στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 1977, σελ. 63.

[27] J. Frowein, *The Interaction Between National Protection of Human Rights and the EctHR*, ό.π., σελ. 51-54.

διαχείριση μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών και η θεσμική «μνήμη» της είναι επαρκής για την αντιμετώπιση του διαρκούς αυτού φαινομένου. Η χώρα μας έχει λάβει τα απαραίτητα θεσμικά μέτρα και οι αρμόδιες υπηρεσίες είναι εξοικειωμένες με την αντιμετώπιση αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών, ειδικά την τελευταία 10ετία, ώστε να μπορέσει να διασφαλίσει μια υποτυπώδη, κατ' ελάχιστο, λειτουργία του συστήματος ασύλου, χωρίς να περιορίσει θεμελιώδη δικαιώματα και να ανατρέψει τις διεθνείς της δεσμεύσεις για παροχή ασύλου. Αυτό καταδείχθηκε και από τα στατιστικά στοιχεία εφαρμογής της αναστολής του ασύλου, όπως καταγράφεται από τις αρμόδιες προς τήρηση στατιστικών στοιχείων ελληνικές αρχές και όπως κοινοποιήθηκε με την έκθεση αποτίμησης του ΣτΠ. Σε κάθε περίπτωση, τυχόν αναμενόμενη κλιμάκωση στις μεταναστευτικές ροές θα επέτρεπε στον Έλληνα νομοθέτη να λάβει έκτακτα μέτρα, ενδεχομένως, τροποποιώντας το νομικό πλαίσιο, ώστε να επιταχυνθούν οι διαδικασίες υποδοχής και αξιολόγησης ασύλου (π.χ. έκτακτες προσλήψεις προσωπικού, μέτρα καταπολέμησης της γραφειοκρατίας, νέες δομές κτλ.).

Επομένως, το άρθρο 79 του ν. 5218/2025 δεν θα μπορούσε να υπαχθεί σε έναν από τους λόγους ενεργοποίησης του άρθρου 15 παρ. 1 ΕΣΔΑ και δεν θα τηρούσε την αρχή της αναλογικότητας που επιτάσσει η ίδια διάταξη.

2. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΤΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΙΣ ΑΛΛΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Α. ΓΕΝΙΚΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ

Με την επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ στην αιτιολογική έκθεση, δίνεται η ευκαιρία να αξιολογήσουμε το κατά πόσο τηρείται ο όρος της παρ. 1 του άρθρου *«όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου»*. Σκοπός της εν λόγω πρόβλεψης ήταν να τεθεί ακόμα ένα εμπόδιο στην καταχρηστική εφαρμογή μέτρων παρέκκλισης κατά τη διάρκεια εθνικών καταστάσεων ανάγκης[28].

Η υποχρέωση αυτή συνιστά ειδική έκφανση της γενικής υποχρέωσης του άρθρου 53 ΕΣΔΑ, σύμφωνα με την οποία καμία διάταξη της Σύμβασης δεν μπορεί να ερμηνευτεί ή να εφαρμοσθεί, κατά τρόπο που να περιορίζει ή να αναιρεί άλλες διατάξεις προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εθνικής ή υπερεθνικής φύσης[29]. Το Δικαστήριο μπορεί να εξετάσει το στοιχείο αυτό και αυτεπάγγελτα[30]. Προκειμένου το ΕΔΔΑ να προχωρήσει στον εν λόγω έλεγχο, θα πρέπει να έχει γνωστοποιηθεί επίσημα η ενεργοποίηση της ρήτρας παρέκκλισης, όπως προβλέπεται στην παρ. 3 του οικείου άρθρου, και να έχει γίνει δεκτό ότι συντρέχει *«δημόσιος κίνδυνος που απειλεί τη ζωή του έθνους»*.

Ο όρος *«άλλες υποχρεώσεις του Διεθνούς Δικαίου»* είναι εμφανώς ανεξάντλητος και μπορεί,

[28] Π. Νάσκου-Περράκη, *Το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ό.π., σελ. 120.

[29] Τ. Σταυρινάκη, «Άρθρο 15», ό.π., σελ. 631· M. Claes, "The primacy of EU law in European and national law", σε: A. Arnull/D. Chalmers (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law,* 2015, σελ. 206-211, σχετικά με τη θέση του άρθρου 53 ΕΣΔΑ στο ζήτημα της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης.

[30] Council of Europe, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency*, 2021, σελ. 9· Π. Νάσκου-Περράκη, *Το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ό.π., σελ. 119· Μ. Ιωαννίδης, «Άρθρο 15», ό.π., σελ. 775. Βλ. επίσης ΕΔΔΑ, *Lawless κατά Ιρλανδίας*, ό.π., σκ. 40.

θεωρητικά, να περιλαμβάνει κάθε υποχρέωση του κράτους από οποιαδήποτε πηγή κανόνων του διεθνούς δικαίου[31].

Η ουσιαστική αυτή προϋπόθεση δεν φαίνεται, μέχρι στιγμής, να διαδραματίζει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη νομολογία του Στρασβούργου, καθώς οι αναφορές είναι ελάχιστες και διόλου διαφωτιστικές[32]. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες κατάρτισης της ΕΣΔΑ και η πρακτική των οργάνων του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν προσφέρουν ιδιαίτερη βοήθεια ως προς την ερμηνεία της προϋπόθεσης αυτής. Το Δικαστήριο, όταν εκφέρει κρίση για την ανωτέρω προϋπόθεση, είθισται να ξεκαθαρίζει ότι δεν είναι ο ρόλος του να ερμηνεύσει αυθεντικά όρους και υποχρεώσεις του Διεθνούς Δικαίου και η όποια κρίση του ανάγεται στα δικά του αξιολογικά κριτήρια και εντός του λειτουργικού προορισμού του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Ειδικότερα, αξίζει να αναφερθούμε στην υπόθεση του ΕΔΔΑ *Brannigan and McBride*[33], όπου ανέκυψε για πρώτη φορά το ζήτημα της συμβατότητας με τις άλλες διεθνείς συμβάσεις στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου και, δη, του ΔΣΑΠΔ. Το ΕΔΔΑ εξέτασε τον ισχυρισμό των προσφευγόντων, ότι το Ην. Βασίλειο δεν είχε αναγνωρίσει την ύπαρξη δημοσίου κινδύνου με επίσημη πολιτειακή πράξη, γεγονός που ήταν ασύμβατο με τις διεθνείς υποχρεώσεις της εν λόγω χώρας και συγκεκριμένα το άρθρο 4 ΔΣΑΠΔ[34].

Το ΕΔΔΑ δέχθηκε, μεν, ότι *στις «άλλες υποχρεώσεις του διεθνούς δικαίου»* περιλαμβάνεται και το ΔΣΑΠΔ και συγκεκριμένα το άρθρο 4, που αποτελεί ρήτρα παρέκκλισης από τις προβλέψεις του Συμφώνου. Εντούτοις, το Δικαστήριο θεώρησε ότι η επίσημη δήλωση βούλησης του κράτους (δήλωση του Υπ. Εξωτερικών στη Βουλή των Κοινοτήτων σχετικά με την παρέκκλιση) ήταν συμβατή με τον όρο επίσημη διακήρυξη του άρθρου 4 ΔΣΑΠΔ και, άρα, το κράτος εκπλήρωσε αυτή του τη διεθνή υποχρέωση. Παράλληλα, όμως, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι δεν είναι δική του αρμοδιότητα να ερμηνεύσει αυθεντικά την έννοια της «*επίσημης διακήρυξης*» του άρθρου 4 ΔΣΑΠΔ ούτε να προχωρήσει σε έλεγχο τήρησης των προϋποθέσεων που θέτει η εσωτερική νομοθεσία για την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης ή την επιβολή στρατιωτικού νόμου[35].

Η στάση αυτή του δικαιοδοτικού οργάνου του Στρασβούργου στηρίζεται στην άποψη ότι δεν έχει την καταστατική υποχρέωση ή τη δυνατότητα να εξετάζει τη συμμόρφωση των κρατών με τις διεθνείς τους υποχρεώσεις εν γένει. Αντίθετα, θα πρέπει να εξετάζονται εκείνες οι διεθνείς υποχρεώσεις, που δεσμεύουν τα μέρη και σχετίζονται *άρρηκτα* με τα μέτρα τα οποία έλαβε η ενδιαφερόμενη κυβέρνηση για την αντιμετώπιση του κινδύνου.

Το ΕΔΔΑ αξιολογεί μόνο το αν το εθνικό μέτρο προσκρούει *προδήλως* σε κάποια άλλη υποχρέωση την οποία το κράτος έχει αναλάβει κυρίως[36]. Ο προσφεύγων θα πρέπει να ισχυριστεί με σαφήνεια και να καταθέσει στο Δικαστήριο συγκεκριμένα στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η μη

---

[31] Γ. Μάνου, *Οι έκτακτες περιστάσεις*, ό.π., σελ. 92.
[32] Μ. Ιωαννίδης, «Άρθρο 15», ό.π., σελ. 775.
[33] ΕΔΔΑ, *Brannigan και McBride κατά Ην. Βασιλείου*, ό.π. Βλ. επίσης σχετικά σε E. Crysler, *Brannigan and McBride v. U.K.*, ό.π., σελ. 91-121 (92-93).
[34] ΕΔΔΑ, *Brannigan και McBride κατά Ην. Βασιλείου*, ό.π., σκ. 67-73.
[35] Ibidem.
[36] Τ. Σταυρινάκη, «Άρθρο 15», ό.π., σελ. 631 επ.

συμβατότητα των μέτρων παρέκκλισης με κάποια άλλη διεθνή υποχρέωσή του[37]. Το Δικαστήριο θα προβεί σε έλεγχο του κατά πόσο τα σχετικά επιχειρήματα των αιτούντων έχουν οποιαδήποτε *εύλογη βάση*[38].

Β. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 79 Ν. 5218/2025

Το δικαίωμα πρόσβασης στο άσυλο και, ειδικά, η απαγόρευση επαναπροώθησης κατοχυρώνονται ρητά σε πλείστα διεθνή και ευρωπαϊκά συμβατικά κείμενα που δεσμεύουν τη Χώρα, ενώ δεν προβλέπονται ρήτρες παρέκκλισης από την εφαρμογή τους. Συγκεκριμένα, η αναστολή του δικαιώματος πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου συνιστά παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης (non-refoulement), όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 33 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων (Σύμβαση της Γενεύης, 1951), στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, στο άρθρο 4 του 4ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, στα άρθρα 18 και 19 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (2000), στα άρθρα 6 και 7 του ΔΣΑΠΔ, στο άρθρο 3 της Σύμβασης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών κατά των Βασανιστηρίων (1984), στα άρθρα 3 και 4 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, καθώς και στο άρθρο 98 της Σύμβασης για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS, 1982).

Να τονιστεί ότι στις διατάξεις αυτές δεν προβλέπεται καμία ρήτρα παρέκκλισης από την αρχή της μη επαναπροώθησης ούτε επιτρέπεται η ομαδική ή αδιάκριτη επιστροφή χωρίς εξατομικευμένη εξέταση. Συγκεκριμένα, η εξαίρεση από την αρχή της μη επαναπροώθησης στην παρ. 2 του άρθρου 33 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Καθεστώς των Προσφύγων[39] έχει κατ' εξοχήν εξαιρετικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, επιβάλλει στενή και περιοριστική ερμηνεία[40]. Παράλληλα, επιβάλλει, σε κάθε περίπτωση, ατομική και προσωποποιημένη εκτίμηση του αιτούντος άσυλο. Επιπλέον, η χρήση του όρου «*κίνδυνος για την ασφάλεια της χώρας*» υποδηλώνει ότι ο κίνδυνος πρέπει να φθάνει σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο σοβαρότητας. Τέλος, ο κίνδυνος που αποδίδεται στο άτομο οφείλει να υπερτερεί των κινδύνων που συνεπάγεται η επαναπροώθησή του· γι' αυτό, η απόφαση εφαρμογής του άρθρου 33 παρ. 2 απαιτεί στάθμιση ανάμεσα στη σοβαρότητα της απειλής που αποδίδεται σε συγκεκριμένο φυσικό πρόσωπο και στις ενδεχόμενες συνέπειες της επιστροφής του, περιλαμβανομένου του βαθμού δίωξης που φοβάται. Ωστόσο, μια τέτοια προσέγγιση δεν φαίνεται να αξιολογείται στο άρθρο 79 του ν. 5218/2025 και στην αιτιολογική του έκθεση.

Επομένως, η επιστροφή των αιτούντων άσυλο στη χώρα προέλευσης ή καταγωγής, χωρίς

---

[37] E. Crysler, *Brannigan and McBride v. U.K.,* ό.π., σελ. 91-121 (98-99).

[38] J. Allain, *Derogation from the European Convention of Human Rights in Light of "Other Obligations under International Law",* European Human Rights Law Review 11/2005, σελ. 480-498 (488)· Μ. Ιωαννίδης, «Άρθρο 15», ό.π., σελ. 769.

[39] Άρθρο 33 (*Απαγόρευσις απελάσεως ή επαναπροωθήσεως*): «*[...] 2. Το εκ της παρούσης διατάξεως απορρέον ευεργέτημα δεν δύναται πάντως να επικαλήται πρόσφυξ όστις, δια σοβαράς αιτίας, θεωρείται επικίνδυνος εις την ασφάλειαν της χώρας ένθα ευρίσκεται ή όστις, έχων τελεσιδίκως καταδικασθή δι' ιδιατέρως σοβαρόν αδίκημα, αποτελεί κίνδυνον δια την Χώραν*».

[40] Ο εξαιρετικός χαρακτήρας του άρθρου 33 παρ. 2 είχε ήδη αναγνωριστεί από τους εκπροσώπους στη Διάσκεψη Πληρεξουσίων για το Καθεστώς των Προσφύγων και των Απάτριδων το 1951 στη Γενεύη, οι οποίοι και εισήγαγαν τη σχετική ρήτρα. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες (travaux préparatoires) επιβεβαιώνουν ότι οι εξαιρέσεις της παρ. 2 του άρθ. 33 υπάγονται σε στενή ερμηνεία.

καταγραφή και χωρίς εξατομικευμένη εξέταση τυχόν αιτημάτων ασύλου ή και ισχυρισμών περί υποβολής σε βασανιστήρια ή σε απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση, αποτελεί ευθεία παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης και του δικαιώματος στο άσυλο και δεν μπορεί να νομιμοποιηθεί ούτε κατά παρέκκλιση λόγω έκτακτων συνθηκών. Η αναστολή της υποβολής (και όχι απλώς της εξέτασης) αιτήσεων ασύλου καταλήγει να ταυτίζεται με την έννοια της κατάργησης της πρόσβασης στο άσυλο και της ομαδικής απέλασης αλλοδαπών, κατά παράβαση των ως άνω διατάξεων.

Το άρθρο 79 του ν. 5218/2025 επικρίνεται ορθά ως ασύμβατο με διατάξεις του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες φέρουν υπερνομοθετική ισχύ βάσει του άρθρου 28 παρ. 1 Σ. Η αναστολή ασύλου συνδέεται άρρηκτα με τις διατάξεις αυτές και η απόκλιση είναι πρόδηλη. Επομένως, αν γινόταν επίσημη επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ από την ελληνική πολιτεία, το αναμενόμενο θα ήταν να αναγνωριστεί από το ΕΔΔΑ η μη πλήρωση της προϋπόθεσης της συμβατότητας της αναστολής του ασύλου με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

3. Η ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 15 ΕΣΔΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 48 Σ

Γενικά, το ΕΔΔΑ δεν προβαίνει σε έλεγχο τήρησης των εθνικών συνταγματικών προβλέψεων για την αντιμετώπιση ζωτικών απειλών του κράτους, όταν αξιολογεί τη χρήση της ρήτρας παρέκκλισης[41]. Αρκείται στην υποχρέωση επίσημης ενεργοποίησης του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, σύμφωνα με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, χωρίς να προδιαγράφεται συγκεκριμένος τύπος. Η νομολογία του Δικαστηρίου φαίνεται να αρκείται στην επίσημη και δημόσια έκφραση βούλησης του ίδιου του κράτους. Επομένως, το ΕΔΔΑ δεν θα απαιτούσε την προγενέστερη ή ταυτόχρονη ενεργοποίηση του άρθρου 48 Σ., σε μια ενδεχόμενη ενεργοποίηση της ρήτρας παρέκκλισης.

Εντούτοις, είναι απαραίτητη η ταυτόχρονη ανάγνωση των διατάξεων που περιορίζουν ανθρώπινα δικαιώματα στο πλαίσιο του *«επαυξημένου συντάγματος» (augmented constitution)* ή του *«ενιαίου ευρωπαϊκού συνταγματικού χώρου»,* όπου συναιρούνται αρχές, δικαιοπαραγωγικές διαδικασίες, αξιακές αντιλήψεις, ευαισθησίες ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα. Στο πλαίσιο, επομένως, ενός πολιτικού και συνταγματικού πλουραλισμού και μιας διαρκούς διασύνδεσης της εθνικής συνταγματικής νομιμότητας με τις υπερεθνικές, η όποια επίκληση απειλής των ζωτικών συμφερόντων της χώρας θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διατάξεις περιορισμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Αυτή η κατά τον Βενιζέλο «*περίεργη κυκλική κίνηση*»[42], από την ΕΣΔΑ στον εθνικό συνταγματισμό και πάλι στην ΕΣΔΑ, είναι απαραίτητη για ένα κράτος, όπως η Ελλάδα, το οποίο είναι ενεργό μέλος της διεθνούς κοινότητας και κράτος προσανατολισμένο στη διεθνή συνεργασία και αλληλεγγύη, βάσει των άρθρων 2 παρ. 2, 5 παρ. 2 και 28 Σ.

Σε εθνικό επίπεδο, αν συνέτρεχαν όντως οι προϋποθέσεις του άρθρου 15 παρ. 1 ΕΣΔΑ, τότε στην εθνική συνταγματική τάξη θα μπορούσαν, θεωρητικά, να εφαρμοστούν και οι προβλέψεις

[41] ΕΔΔΑ, *Brannigan και McBride κατά Ην. Βασιλείου,* ό.π., σκ. 67-73.

[42] Κ. Χρυσόγονος/Ν. Κανελλοπούλου/Π. Δουδωνής/Π. Μαντζούφας/Κ. Ηλιάδου/Γ. Καραβοκύρης/Α. Φωτιάδου/Λ. Παπαδοπούλου/Ν. Παπαχρήστος/Χρ. Ακριβοπούλου/Ευ. Βενιζέλος, *Η διδασκαλία του Συνταγματικού Δικαίου σήμερα, μια συζήτηση με τον Ε. Βενιζέλο*, 2021, σελ. 31-32.

του άρθρου 48 Σ., δηλαδή να τεθεί σε εφαρμογή –σε ολόκληρη την επικράτεια ή τμήμα αυτής– ο νόμος περί καταστάσεως πολιορκίας[43]. Η εν λόγω σύνδεση προκύπτει από την προηγηθείσα σύγκριση του σκοπού και της νομοτεχνικής διατύπωσης των δύο άρθρων, όπως και από τη συστηματική τους θέση στο επιμέρους νομικό σύστημα όπου ανήκει το καθένα. Η ύπαρξη μιας εθνικής διάταξης που περιορίζει σαρωτικά τα δικαιώματα πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα αντίστοιχων διατάξεων στο πλαίσιο του «*επαυξημένου Συντάγματος*» και το αντίστροφο[44].

Με τη σύνδεση, όμως, αυτή προκύπτει πρόδηλα η αβάσιμη επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ. Ο διάλογος και οι αμοιβαίες αλληλοπεριχωρήσεις των δύο νομικών συστημάτων, στο πεδίο του σαρωτικού περιορισμού δικαιωμάτων, φέρνει τον νομοθέτη του ν. 5218/2025 μπροστά στο άτοπο μιας ενδεχόμενης επίκλησης της εθνικής κατάστασης πολιορκίας.

4. ΟΙ ΑΠΑΡΑΒΙΑΣΤΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 15 ΕΣΔΑ

Το ΕΔΔΑ έχει επανειλημμένα χαρακτηρίσει την απαγόρευση της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, ως «*μία από τις πιο θεμελιώδεις αξίες της δημοκρατικής κοινωνίας, στενά συνδεδεμένη με τον σεβασμό στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, που αποτελεί και τον πυρήνα της ίδιας της Σύμβασης*»[45]. Μάλιστα, το Δικαστήριο τονίζει ότι η επαγρύπνησή του πρέπει να είναι αυξημένη σχετικά με δικαιώματα όπως αυτά που κατοχυρώνει το άρθρο 3 ΕΣΔΑ[46].

Το άρθρο 3 ΕΣΔΑ δεν αναφέρεται ρητά στο άσυλο ούτε στο δικαίωμα των αλλοδαπών να εισέρχονται και να εγκαθίστανται στην επικράτεια των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης και η πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ αναγνωρίζει στα κράτη «*το αδιαμφισβήτητο δικαίωμά τους να ελέγχουν [...] την είσοδο και την παραμονή αλλοδαπών στην επικράτειά τους*»[47]. Όμως όταν υπάρχουν σοβαροί και αποδεδειγμένοι λόγοι ότι ο υπό απέλαση αλλοδαπός θα αντιμετωπίσει στη χώρα προορισμού πραγματικό κίνδυνο να υποστεί βασανιστήρια ή απάνθρωπη κι εξευτελιστική μεταχείριση, η απέλαση ελέγχεται υπό το πρίσμα των εγγυήσεων του άρθρου 3 ΕΣΔΑ[48].

Στην έννοια, επομένως, της «*απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης*» περιλαμβάνεται και η υποχρέωση των συμβαλλόμενων μερών να μην απομακρύνουν, απελαύνουν ή εκδίδουν οποιοδήποτε πρόσωπο προς χώρα στην οποία (το άτομο) απειλείται με τον κίνδυνο δίωξης ή άλλη σο-

[43] Ευ. Βενιζέλος, *Η επίκληση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ*, ό.π.

[44] Για τη σχέση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ με άλλες παρόμοιες με το άρθρο 48 του ελληνικού Συντάγματος διατάξεις σε άλλα εθνικά Συντάγματα βλ. M. Coen, *The offences against the State Act 1939 at 80: A model counter-terrorism act?,* 2021, σελ. 236 επ.· F. Bignami, *EU Law in populist times: Crises and prospects*, 2020, σελ. 350 επ.· P. Dijk/G. Hoof/W. Heringa, *Theory and practice of the ECHR,* 1998, σελ. 780-785· A. Sweet/H. Keller, *A Europe of Rights: The impact of the ECHR on national legal systems*, 2008, σελ. 108 επ.

[45] Βλ. ΕΔΔΑ (Πρώτο Τμήμα), *M.K. και Άλλοι κατά Πολωνίας*, αρ. 40503/17, 42902/17 και 43643/17, 14.12.2020, παρ. 166-167· ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης), *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας*, αρ. 30696/09, 21.01.2011, σκ. 286· ΕΔΔΑ *European Council on Refugees and Exiles – Legal Submission, B.F. κατά Ελλάδας*, αρ. 59816/13, σκ. 49, με παραπομπή σε άλλες αποφάσεις του ΕΔΔΑ.

[46] Μ. Τσιρλή, «Άρθρο 3», σε: Λ.-Α. Σισιλιάνος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,* ό.π., σελ. 124.

[47] ΕΔΔΑ, *Amuur κατά Γαλλίας*, αρ. 19776/92, 25.06.1996, σκ. 41.

[48] ΕΔΔΑ, *Saadi κατά Ιταλίας*, αρ. 27201/06, 28.02.2008, σκ. 125

βαρή βλάβη (άμεση επαναπροώθηση)[49]. Δυνάμει του άρθρου 15 παρ. 2 ΕΣΔΑ, η απαγόρευση που παρέχει το άρθρο 3 της Σύμβασης είναι απόλυτη, χωρίς να επιδέχεται οποιαδήποτε παρέκκλιση, ακόμη και στις περιπτώσεις που απειλείται η ασφάλεια του έθνους[50], υποχρεώνοντας το εκάστοτε κράτος να εξετάσει την κατάσταση με την οποία οι αιτούντες θα βρεθούν αντιμέτωποι στη χώρα επιστροφής τους.

Επιπλέον, το Δικαστήριο, υπογραμμίζοντας τον απόλυτο χαρακτήρα της διάταξης, έχει κρίνει[51] ότι η φύση της υποχρέωσης δεν εξαρτάται από το αν οι αιτούντες διέθεταν τα κατάλληλα έγγραφα ή διέσχισαν με νόμιμο τρόπο τα σύνορα. Η παρελθοντική συμπεριφορά του αιτούντος, όσο ανεπιθύμητη ή επικίνδυνη και αν ήταν, δεν μπορεί, επίσης, να αποτελεί ουσιώδη λόγο μη εφαρμογής του άρθρου 3 ΕΣΔΑ. Η εσωτερική νομοθεσία των συμβαλλόμενων μερών ή η πιθανή μεταναστευτική πίεση που υφίστανται δεν μπορεί να δικαιολογήσει οποιαδήποτε παρέκκλιση από τις ανωτέρω αναφερόμενες υποχρεώσεις[52]. Η πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ συνδέει την αρχή της μη επαναπροώθησης με την απαίτηση οι κρατικές αρχές να εξετάζουν τις συνθήκες που επικρατούν στη χώρα προορισμού[53] και να εκτιμούν, εξατομικευμένα και με βάση όλα τα διαθέσιμα αποδεικτικά μέσα, τον κίνδυνο αντίθετης προς το άρθρο 3 ΕΣΔΑ μεταχείρισης του αιτούντος το άσυλο[54].

Συμπερασματικά, μια ενδεχόμενη επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, ακόμα κι αν κρινόταν συμβατή με τις παρ. 1 και 3 του ίδιου άρθρου, θα προσέκρουε στα απαραβίαστα δικαιώματα της παρ. 2.

VII. ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αναστολή του ασύλου βάσει του άρθρου 79 του ν. 5218/2025 θεσπίστηκε σε μια στιγμή έξαρσης των μεταναστευτικών ροών από τη Βόρεια Αφρική προς την Ελλάδα, με σημείο εισόδου την Κρήτη. Η τρίμηνη εφαρμογή της διάταξης απέδειξε τη μερική εφαρμογή ενός μέτρου που επικρίθηκε ως ασύμβατο με τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας αναφορικά με το άσυλο. Η αποτίμηση του ΣτΠ ανέδειξε εκ του αποτελέσματος αυτό που από νωρίς επισημάνθηκε από την ακαδημαϊκή κοινότητα ως παραβίαση της αναλογικότητας.

Η προτεινόμενη ρύθμιση για την αναστολή υποβολής αιτήσεων ασύλου και την επιστροφή χωρίς καταγραφή αντιβαίνει σε πλειάδα διεθνών, ευρωπαϊκών και συνταγματικών κανόνων. Ο Έλληνας νομοθέτης χρησιμοποίησε ως επιχείρημα την ύπαρξη της ρήτρας παρέκκλισης της ΕΣΔΑ, προκειμένου να ισχυροποιήσει τα επιχειρήματά του στον εσωτερικό πολιτικό διάλογο. Εντούτοις, η παραπομπή αυτή, αντί να ενισχύσει την επιχειρηματολογία της ρύθμισης, κατά τη γνώμη μας, την αποδυνάμωσε.

---

[49] ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης), *N.D. και N.T. κατά Ισπανίας*, 2020, αρ. 8675, 8697/15, σκ. 197-198, 212.

[50] Ibidem, σελ. 121.

[51] ΕΔΔΑ (Πρώτο Τμήμα), *D.A. και Άλλοι κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 64· ΕΔΔΑ (Πρώτο Τμήμα), *M.K. και Άλλοι κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 178.

[52] ΕΔΔΑ, *M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας*, ό.π., σκ. 223.

[53] ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης), *Mamatkulov και Askarov κατά Τουρκίας*, αρ. 46827, 46951/1999, 04.02.2005, σκ. 67· ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης), *Khasanov και Rakhmanov κατά Ρωσίας*, αρ. 28942, 49975/2015, 29.04.2022, σκ. 116.

[54] ECHR, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Immigration*, 28.02.2025, διαθέσιμο στο link (τελευταία πρόσβαση 18.11.2025), σελ. 27.

Από τη μία πλευρά, η επίκληση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ δεν μπορεί να αποτελέσει πειστική νομική βάση, καθώς αποδείχθηκε ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου, όπως αυτές έχουν παγιωθεί νομολογιακά από το ΕΔΔΑ. Ειδικότερα, η επίκληση του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ από τον εθνικό νομοθέτη, ως νομικό θεμέλιο της αναστολής, είναι ανεπαρκώς τεκμηριωμένη και νομικά αστήρικτη, καθώς δεν υπήρχαν εξαιρετικές συνθήκες που να έθεταν σε άμεσο και υπαρξιακό κίνδυνο τη ζωή του έθνους. Από την άλλη, η παραπομπή στο άρθρο 15 ΕΣΔΑ οδηγεί ευθέως στο, επίσης, άτοπο μιας ενδεχόμενης επίκλησης του άρθρου 48 Σ., ως αντίστοιχο της ρήτρας παρέκκλισης ελληνικό συνταγματικό θεσμό αντιμετώπισης κρατικών κρίσεων.

Καταληκτικά, η αιτιολόγηση του μέτρου της αναστολής ανέδειξε τα οφέλη της συνεκτίμησης και της ταυτόχρονης θεώρησης διατάξεων που περιορίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα στα διάφορα νομικά συστήματα. Με τον τρόπο αυτό, επιτυγχάνεται η επαύξηση του εγγυητικού περιεχομένου του Συντάγματος, η πολυεπίπεδη προστασία των δικαιωμάτων και, τελικά, η ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. ❑