

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ
ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΔΟΜΗΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ - ΜΝΗΜΕΙΑ

3/2011

ΙΟΥΛΙΟΣ - ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ
ΕΤΟΣ 15ο - ΑΡ. ΤΕΥΧΟΥΣ 57

Ιούλιος - Αύγουστος - Σεπτέμβριος 2011 (401 - 560)

Αιοθικό σταθμοί σε αναδασωτές εκτάσεις

ΣτΕ 2474/2011 (παρατ. Α. Γουρζή)

Πολεοδομικές μελέτες περιοχών ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ)

ΣτΕ 2381/2011

Καταχώρηση μελέτης ασφαλείας - Αμετάβλητο χρήσεων γης

ΔΕφΠειρ 1740/2010

Νομοθεσία — 401

ΠΔ της 4.11.2011 (ΦΕΚ ΑΑΠ 289/4.11.2011) Όροι και περιορισμοί
δόμησης εντός ορίων οικισμών μέχρι 2.000 κατοίκους — 410

ΥΑ 39608/14.9.2011 (ΦΕΚ Β' 2200/30.9.2011) Έγκριση τεχνικών
προδιαγραφών σύνταξης διαγραμμάτων ή άλλων μελετών και
καθορισμός περιεχομένου και στοιχείων για την εφαρμογή της παρ.
1 άρθ. 35 Ν 3937/2011 — 411

ΥΑ οικ. 189533/7.11.2011 (ΦΕΚ Β' 2654/9.11.2011) Ρύθμιση
θεμάτων λειτουργίας σταθερών εστιών καύσης για τη θέρμανση
κτιρίων και νερού — 415

Κανονισμός ΙΣΙ 229/7.10.2011 (ΦΕΚ Α' 253/2.12.2011)
Προστασία διαθελυμένων και ερημωθειών ιερών μονών και
εκκλησιαστικών μνημείων — 419

Άρθρα - Γνωμοδοτήσεις

Α. Τζίκια - Χατζοπούλου, Α. Καραμάνου, Το Δίκαιο της Έκτακτης
Ανάγκης — 421

Α. Παπακωνσταντίνου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα -
Σύγχρονες πτυχές — 436

Δ. Μυλωνόπουλος, Ενωσιακό δίκαιο και τουρισμός -
Η παράμετρος του οικολογικού σήματος της ΕΕ — 445

Θέματα

Γ. Σμπώκος, Θαλάσσια μεταφορά αποβλήτων — 456

Κ. Παπαδόπουλος, Αναγκαστικές απαλλοτριώσεις υπέρ των
Δήμων — 460

Εθνική Νομολογία [επιμ. Σ. Παυλάκη]

- Φυσικό περιβάλλον [παρατ. Α. Γουρζή] — 463
- Προστασία πολιτιστικής κληρονομιάς — 495
- Πολεοδομία - Χωροταξία - Δόμηση — 498

Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ [επιμ. Α. Παπαθωμάς] — 537

Νομολογία Ευρωπαϊκής Ένωσης [παρατ. Κ. Παναγιώτης] — 543



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ISSN 1108-2747



12005/03-2011



Αποκτήστε πλήρη on-line πρόσβαση από το 1997 στο **www.nbonline.gr**

Β' ΑΡΘΡΑ - ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης

ΑΛΙΚΗ ΤΖΙΚΑ - ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΥ, Δικηγόρος, Ομ. Καθηγήτρια ΕΜΠ

ΑΣΠΑΣΙΑ ΚΑΡΑΜΑΝΟΥ, Πολιτικός Μηχανικός, Υπ. Διδάκτωρ ΕΜΠ

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται μια σύντομη επισκόπηση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης που θεσπίζονται σε διεθνές επίπεδο. Μελετάται η ποικιλομορφία των διακεκριμένων ρυθμίσεων που έχουν υιοθετηθεί από τα νομικά συστήματα των χωρών, καθώς και των νομικών μοντέλων που κατά καιρούς έχουν προταθεί από τους θεωρητικούς. Καταδεικνύεται η δυσκολία στη θέσπιση ενιαίων νομικών κανόνων καθώς και η αδυναμία αναλογικής εξισορρόπησης του Κράτους Δικαίου με την εύρεση ευέλκτων και αποτελεσματικών μέτρων προστασίας.

Εισαγωγή

Στην εποχή μας, κράτη και κοινωνίες απειλούνται από μια σειρά πολυπλοκών, αιφνιδίων και μεγάλης κλίμακας έκτακτες καταστάσεις ανάγκης (φυσικές ή τεχνολογικές καταστροφές, τρομοκρατικές επιθέσεις, απειλές κατά του πολιτεύματος ή της δημόσιας τάξης, πολέμου κ.τ.λ.), οι οποίες χαρακτηρίζονται από μια αίσθηση του επείγοντος, για άμεση αντίδραση, καθώς απαιτείται ταχεία δράση, προκειμένου να εμποδιστεί η περαιτέρω άμεση και συχνά στιγμιαία, επιδείνωσή τους.

Οι πολιτικοί ηγέτες προκειμένου να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν γρήγορα και αποτελεσματικά αυτές τις καταστάσεις συχνά καταφεύγουν στην ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του **Δικαίου της έκτακτης ανάγκης** (Emergency Law), με την κήρυξη μιας περιοχής ή ολόκληρης της χώρας σε κατάσταση **έκτακτης ανάγκης** (emergency declaration)¹.

Η εξουσία των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας που θεωρούνται πιο αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση μιας κρίσης ενδυναμώνεται, με την παραχώρηση εκτεταμένων αρμοδιοτήτων, σε βάρος της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας (Μεταξάς, 1970:185, Gross, 2003, Gross, 2003b, Deskoska, 2007). Ορισμένες από τις καθημερινές (κανονικές) λειτουργίες της Πολιτείας και της Κοινωνίας αναστέλλονται ή αλλοιώνονται ο Κυβερνητικός προγραμματισμός, προ-

κειμένου να εφαρμοστούν στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια αντιμετώπισης (DCAF, 2005).

1. Κίνδυνος καταχρηστικών συμπεριφορών και προστασία της έννομης τάξης

Η Διεθνής Κοινότητα² έχει «χτίσει» μερικές αρχές που πρέπει να διέπουν το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης και οι οποίες είναι:

Η αρχή της Δημόσιας Δήλωσης και Επικοινωνίας: Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης πρέπει να αναγγεληθεί δημόσια και να γνωστοποιείται η πράξη της κήρυξης στους πολίτες και στη Διεθνή Κοινότητα.

Η αρχή της Προσωρινότητας: Η χρονική διάρκεια διατήρησης των μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης πρέπει να είναι περιορισμένη.

Η αρχή της Εξαιρετικής Απειλής: Η κρίση πρέπει να αντιστοιχεί σε ένα πραγματικό ή επικείμενο κίνδυνο.

Η αρχή της Αναλογικότητας: Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης πρέπει να είναι ανάλογα με το επίπεδο του κινδύνου (μέγεθος και επιπτώσεις).

Η αρχή της Νομιμότητας: Κάποια δικαιώματα και ελευθερίες δεν μπορούν να ανασταθούν ή να περιοριστούν με αφορμή μια κρίσιμη κατάσταση.

Τα όρια που προβλέπονται από τα σχετικά όργανα της Διεθνούς και Εθνικής νομοθεσίας πρέπει να γίνονται σεβαστά, αφού μια έκτακτη κατάσταση ανάγκης δεν υπονοεί και την αναστολή του Κράτους Δικαίου³.

1. Δηλαδή η κήρυξη της έκτακτης ανάγκης είναι συνήθως μια κυβερνητική απόφαση ως απάντηση σε μια εξαιρετική κατάσταση, η οποία μπορεί να αποτελέσει απειλή για μια χώρα ή μια κοινωνία πολιτών (DCAF, 2005).

2. Ενδεικτικά αναφέρονται: Διεθνής Συνθήκη για το Αστικό και Πολιτικό δικαιώματα (The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR), Επιτροπή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της ΕΕ (UN Human Rights Committee), η Αμερικανική Συνθήκη σχετικά με τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (American Convention on Human Rights/ACHR), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου/ΕΣΔΑ (The European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms/ECHR).

3. Το Κράτος Δικαίου υπονοεί ότι η λειτουργία του καθορίζεται από ένα σύστημα νόμων και όχι από συγκεκριμένα πρόσωπα αυθαίρετα

Για παράδειγμα, όλα τα κράτη μέλη Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν την υποχρέωση να σεβαστούν το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), με την οποία αν και επιτρέπεται η παρέκκλιση ισχύος των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, σε περιπτώσεις *πολέμου ή άλλου δημοσίου κινδύνου* που απειλεί τη ζωή του έθνους τηρούμενης της αρχής της αναλογικότητας, παράλληλα καθιερώνεται ένας «σκληρός πυρήνας» ανθρωπίνων δικαιωμάτων (non-derogable rights) που δεν επιτρέπεται να ανασταθούν ή να περιοριστούν ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις (π.χ. το δικαίωμα της ζωής ή η απαγόρευση της σκληριότητας)⁴.

Στην πράξη η εφαρμογή αυτών των αρχών παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες.

Η ενδυνάμωση των εξουσιών της εκτελεστικής εξουσίας, μπορεί να οδηγήσει σε καταχρηστικές και παραβατικές συμπεριφορές, εγκυμονώντας μεγάλο κίνδυνο για τη διατήρηση της έννομης τάξης και των δημοκρατικών θεσμών (Deskoska, 2007, Ackerman, 2004, Gross, 2003, Scheuerman, 2006).

Η απόφαση που λαμβάνεται σχετικά με την ύπαρξη και την έκταση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν θεμελιώνεται πάντοτε από τα πραγματικά δεδομένα (Gross, 2003).

Η διάκριση μεταξύ της «ομαλότητας» και της «εξαιρέσης» είναι ιδιαίτερα δυσχερής και η «επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη» επιδεινώνεται και αλληλο-συχέεται με τις «καθη-

μερινές» ανάγκες, όπως η φτώχεια, η ανεργία, η εγκληματικότητα, η χρήση ναρκωτικών και άλλα παρόμοια αρνητικά φαινόμενα.

Οι φορείς της κρατικής εξουσίας, δεν διαθέτουν τη γνωστική ικανότητα που απαιτείται και δυσκολεύονται να αξιολογήσουν ορθολογικά μια κατάσταση εγκρίνοντας τη λήψη έκτακτων μέτρων, χωρίς αυτά να απαιτούνται από τις περιστάσεις⁵.

Η δυσκολία της αντικειμενικής εκτίμησης εννοιών με διαστατική ερμηνεία, όπως της ίδιας της «εξαιρετικής περίπτωσης», μπορεί να οδηγήσει στην καταχρηστική επίκληση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης. Έννοιες όπως «έκτακτη ανάγκη» ή «επείγουσα περίπτωση» ή «απρόβλεπτη κατάσταση» ή «κρίση» καθώς και άλλων που σχετίζονται με αυτές, όπως «δημόσια τάξη και ασφάλεια», «άμεση κοινωνική ανάγκη», «δημόσιο συμφέρον» είναι «ελαστικές» στην ερμηνεία τους και δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή ορολογία που να μπορεί να τις οριοθετήσει πλήρως, αφού το φάσμα που καλύπτουν είναι ευρύ.

Οι ατομικές ελευθερίες και τα ανθρώπινα δικαιώματα⁶ υπονομεύονται και μπορεί να πληγούν με πρόσχημα την εμφάνιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω Δικαίου (European Commission for Democracy through Law)⁷, αναφέρει: «Η επιβλεψη είναι πρωταρχικής σημασίας, διότι η πρακτική δείχνει ότι οι σοβαρότερες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων τείνουν να εφαρμοστούν με αφορμή την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, αφού τα κράτη έχουν την τάση κάτω από το πρόσχημα αυτής της κατάστασης να χρησιμοποιούν την εξουσία ανάκλησης της ισχύος κάποιων διατάξεων για διαφορετικούς σκοπούς ή σε μεγαλύτερη έκταση από ό,τι είναι αναγκαίο»⁸.

(Λεξικό Μπαμπινιώτη, 2005). Έχει προσδιορισθεί ως μια από τις πιο θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού καθεστώτος ως «ψυχή του σύγχρονου Κράτους». Οι όροι «Κράτος Δικαίου», «Συνταγματικότητα», «Ατομικά Δικαιώματα», «Δημοκρατία», «Φιλελευθερισμός» αναφέρονται συχνά ως αναπόσπαστα τμήματα ενός ενοποιημένου συνόλου (Gross 2005). Παρά την έλλειψη συναίνεσης ως προς το ακριβές περιεχόμενο και το πεδίο του, το Κράτος Δικαίου θεωρείται ως ένα σύστημα, όπου οι Κυβερνώντες οφείλουν να λειτουργούν στα πλαίσια του νόμου. Η νομιμότητα των αποφάσεων τους πρέπει να εγγυάται και οι ενέργειές τους να υπόκεινται σε κρίση μέσω πρόσθετων διαδικασιών καθώς και σε νομοθετικό έλεγχο από τα ανεξάρτητα Δικαστήρια (Özbudun, Turhan, 1995). Ο όρος «Κράτος Δικαίου» οφείλεται στο μεγάλο Γερμανό νομικό Ρόμπερτ Φον Μορλ. Η ουσία όμως για πολιτειακή απαίτηση μας πηγαινει πίσω στην κλασική Ελλάδα, όπου χαρακτηριστική είναι η φράση του Αριστοτέλη: «Στην οργανωμένη πολιτεία κυβερνούν οι νόμοι και όχι οι άνθρωποι». («Πολιτικά», 350 π.Χ.). Η «αρχή της νομιμότητας» ακολουθείται πλέον από τα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη αντίθετα με το παρελθόν, που τα μοναρχικά καθεστώτα ως αστυνομικά κράτη τηρούσαν την «αρχή της σκοπιμότητας» (Raison d'Etat) (DCAF, 2005).

4. Βλ. Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, άρθ. 15 παρ. 1: «Εν περιπτώσει πολέμου ή έτερου δημοσίου κινδύνου απειλούντος τη ζωή του έθνους έκαστος Υψηλόν Συμβαλλόμενος Μέρος δύναται να λάβη μέτρα κατά παράβαση των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπόμενων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμενω υπό της κατάστασεως απολύτως αναγκαίου όριω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τα άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου» και παρ. 2: «Η προηγούμενη διάταξη ουδεμίαν επιτρέπει παράβασην του άρθρου 2, ειμή διά την περίπτωσιν θανάτου συνεπεία κανονικών πολεμικών πράξεων ή των άρθρων 3,4 (παρ. 1 και 7)» (ECHR, 2003).

5. Η ορθολογική κρίση επηρεάζεται λανθασμένα από παράγοντες όπως: αδυναμία αξιολόγησης του βαθμού του κινδύνου και του μεγέθους των συνεπειών του (που συνήθως υπερεκτιμώνται), έλλειψη ψυχραιμίας, προκατάληψη, άγνοια, συναισθηματική φόρτιση, πίεση της κοινής γνώμης για την εξεύρεση άμεσης λύσης, μικρο-πολιτικά συμφέροντα κ.τ.λ.
6. Τα ατομικά δικαιώματα αποτελούν νομικές μορφές αυτοπεριορισμού και αυτοδέσμευσης της κρατικής εξουσίας, η οποία οργανώνοντας τον τρόπο άσκησης της σύμφωνα με το Σύνταγμα, αναγνωρίζει υπέρ των εξουσιαζόμενων ορισμένα δικαιώματα. Πρόκειται για θεσμοθετημένους περιορισμούς στην ενδεχόμενη κρατική αυθαιρεσία.
7. Πιο γνωστή και ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission), η οποία ιδρύθηκε το 1999 και αποτελεί το συμβουλευτικό όργανο της Ευρώπης για συνταγματικά θέματα.
8. Το περιθώριο «εκτίμησης» σχετικά με το πώς μπορείς να κριθεί ή να ελεγχθεί το αναγκαίο έχει αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένων συζητήσεων. Ο Λόρδος Lester του Hill έχει δηλώσει ότι: «Η έννοια του περιθωρίου της εκτίμησης έχει γίνει τόσο ολισθηρή και αόριστη όσο ένα χέλι. Επανεξηγημένος το δικαστήριο εμφανίζεται ως υποκατάστατο της συνεπούς νομικής ανάλυσης των ζητημάτων σε κίνδυνο ...». Ο δικαστής De Meyer στηλιτεύοντας το περιθώριο της εκτίμησης που λαμβάνεται από την κρατική εξουσία, σε ό,τι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα, έγραψε: «Εδώ τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι στο επίκεντρο. Δεν υπάρχει κανένα περιθώριο εκτίμησης που

Ακόμη και οι ίδιοι οι πολίτες επηρεασμένοι συναισθηματικά, οικονομικά και ψυχολογικά από ένα καταστροφικό γεγονός, συχνά δέχονται με προθυμία μέτρα καταστατήγησης των δικαιωμάτων τους, θεωρώντας ότι έτσι συνεισφέρουν στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη έξοδο από την κρίση (Gross, 2003).

Επιπλέον η καταχρηστική συμπεριφορά της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να δημιουργήσει και στους πολίτες την αντίληψη ότι οι κανόνες δικαίου δεν έχουν απόλυτη ισχύ και μπορούν να παρακάμπτονται υπό προϋποθέσεις. Η αποδυνάμωση της συνείδησης της κοινής γνώμης ως προς τον επιτακτικό και απόλυτο χαρακτήρα των νόμων αυξάνει την πιθανότητα να εμφανίσουν και οι πολίτες κάποιες μορφές παραβατικής συμπεριφοράς.

Η έκδοση των πρόσθετων κανονιστικών πράξεων -*συχνά μάλιστα με ισχύ νόμων, συνταγματικά αποδεκτών και συνεπώς νόμιμων*- έχουν τη μορφή του επείγοντος και προτείνονται ως βέλτιστη λύση, αν και στερούνται προηγούμενης διαβούλευσης⁹.

Συχνό είναι και το φαινόμενο να αγνοείται η απαραίτητη διασύνδεση των εξαιρετικών μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης με το στοιχείο της προσωρινότητας και της αναλογικότητας. Όταν η εξαιρετική κατάσταση πάψει να υφίσταται ή όταν πλέον μπορεί να αντιμετωπισθεί με την υπάρχουσα νομοθεσία της ομαλότητας, οι αρμοδιότητες, που απορρόφησε η εκτελεστική εξουσία, θα πρέπει να «επιστραφούν» στα όργανα που τις κατείχαν προγενέστερα. Το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τυχόν δικαιώματα και ελευθερίες που έχουν ανασταλεί ή συρρικνωθεί.

Όταν όμως «αγνοείται» το στοιχείο της προσωρινότητας τότε διαμορφώνεται μία νέα πραγματικότητα, η οποία συνεπάγεται τη συγκέντρωση των εξουσιών σε ορισμένα άτομα (συνήθως σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας), οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ και μετά το τέλος μιας κρίσης. Η διατήρηση των έκτακτων μέτρων για μεγάλο χρονικό διάστημα καθώς και η αυξημένη συχνότητα λήψης αυτών, ενδέχεται να επιφέρει την εξοικείωση της εκτελεστικής εξουσίας καθώς και των κοινωνικών ομάδων με αυτά, την επέκτασή τους με νέα πρόσθετα έκτακτα μέτρα, ακόμη και όταν δεν υφίσταται πραγματικοί λόγοι που τα απαιτούν (αρχή αναλογικότητας) και τελικά, τη διατήρηση των προσωρινών μέτρων ως μόνιμων (Gross, 2003b).

Σε παγκόσμια κλίμακα μπορούμε να παρατηρήσουμε την τάση για παράταση της ισχύος των έκτακτων μέτρων και τη μετατροπή τους σε μόνιμα (Ackerman, 2004). Η εξαίρεση γίνεται ο κανόνας με σύννομα φαινόμενα την κρατική

αυθαιρεσία, την απεμπόληση του ρόλου της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας, καθώς και τη συρρίκνωση των προνομίων που απολαμβάνει η κοινωνία στις καταστάσεις ομαλότητας και μάλιστα, ακόμη και χωρίς καμία κοινωνική αντίδραση, οδηγώντας τελικά σε αλλοίωση ολόκληρο το νομικό σύστημα¹⁰ (Παπαστυλιανού, 2003).

Το βασικότερο ζήτημα που πραγματεύεται το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης αναφέρεται στην εύρεση της ισορροπίας μεταξύ της απαραίτητης ευελιξίας που απαιτούν οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης για άμεση και αποτελεσματική απόκριση, με το μικρότερο κίνδυνο στην μονιμότητα και σταθερότητα των νομικών κανόνων που στοιχειοθετούν το Κράτος Δικαίου και τους Δημοκρατικούς θεσμούς (Gross, 2005b).

Είναι μείζονος σημασίας η αντιμετώπιση μιας κρίσης και η προστασία μιας κοινωνίας που πλήττεται να μην συνεπάγεται αυξημένο κίνδυνο λήψης καταχρηστικών μέτρων και συμπεριφορών, αφού σε κάθε περίπτωση, η θεραπεία δεν μπορεί να είναι χειρότερη από την ασθένεια (Deskoska, 2007).

Όπως πολύ εύστοχα διαπιστώνει και ο καθηγητής φιλοσοφίας του Πανεπιστημίου της Βερόνας G. Agamben, (n.d) «Ο ορισμός της κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι πολύπλοκος δεδομένου ότι βρίσκεται στα όρια του νόμου και της πολιτικής και αποτελεί σημείο ανισορροπίας μεταξύ δημοσίου δικαίου και πολιτικής πραγματικότητας»¹¹.

2. Προτεινόμενα θεσμικά μοντέλα διαχείρισης Έκτακτων Αναγκών

Συνταγματικά vs μη συνταγματικά μοντέλα

Οι απόψεις των θεωρητικών διεθνώς κυμαίνονται μεταξύ δύο αντικρουόμενων θέσεων σε σχέση με το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης.

Η πρώτη στηρίζεται στο γεγονός ότι, αφού δεν υπάρχει σαφής και πλήρης καθορισμός του περιεχομένου της έννοιας «έκτακτη ανάγκη» και κάθε φορά μπορεί να παρουσιάζεται σε διαφορετική έκταση, άλλη μορφή και επιπτώσεις, δεν υπάρχει και η δυνατότητα με τους υφισταμένους νομικούς κανόνες ν' αντιμετωπισθεί πλήρως μια οποιαδήποτε μελλοντική κατάσταση.

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι στη νομική πραγματικότητα είναι πολλές οι έννοιες, οι οποίες υπόκεινται σε ερμην-

10. Για παράδειγμα στις Ηνωμένες Πολιτείες σχεδόν 470 νομοθετικές διατάξεις (από το 1933) που θεσπίστηκαν ως προσωρινά μέτρα για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης έχουν ενσωματωθεί στο ισχύον δίκαιο ως μόνιμα (Gross, 2003).

11. Η απόρριψη του ιδεολογήματος, σχετικά με την «καθαρότητα» ή την «ουδετερότητα» της νομικής επιστήμης είναι μια γενικά διατυπωμένη άποψη. Σύμφωνα με τον γνωστό συνταγματολόγο Α. Μάνεση, «Η πολιτική διάσταση του Δικαίου είναι τόσο αδιαμφισβήτητη όσο και η νομική διάσταση της Πολιτικής» (Βενιζέλος, 2000).

θα επέτρεπε στα κράτη να αποφασίσουν τι είναι αποδεκτό και τι δεν είναι» (Gross 2005).

9. Το ενδιαφέρον της κρατικής εξουσίας για το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε περιόδους ομαλότητας είναι μειωμένο, με αποτέλεσμα την αναμόρφωσή του συνήθως μόνο μετά από μια κρίση.

νεία και συνεπώς αυτό δεν πρέπει να αποτελεί αλληλοθι αποκλεισμού του νομικού πλαισίου που τις περιχαράκωνει.

Με βάση τις ανωτέρω τάσεις καθορίστηκαν και τα δύο επικρατέστερα μοντέλα διαχείρισης των έκτακτων αναγκών, όπως κατά καιρούς προτάθηκαν από τους θεωρητικούς: τα συνταγματικά και μη συνταγματικά.

Στα *Συνταγματικά Μοντέλα* η βασική τους αρχή στηρίζεται στην αυστηρή συμμόρφωση της κρατικής εξουσίας με τους κανόνες δικαίου, ως προς τις ενέργειες και τα μέτρα που λαμβάνει προκειμένου να επιτύχει την έξοδο από μια κρίση. Αντιθέτως, στα *μη Συνταγματικά Μοντέλα* υποστηρίζεται ότι η κρατική εξουσία πρέπει να έχει την ευχέρεια να διαχειρίζεται μια κρίση, χωρίς να παρεμποδίζεται από υφιστάμενους νομοθετικούς κανόνες¹².

Σύμφωνα με την άποψη του Καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών, Α. Μεταξά (1970), η έλλειψη της συνταγματικής πρόβλεψης πιθανόν να οφείλεται και σε αδυναμία του συνταγματικού νομοθέτου να προβλέψει όλες τις πιθανές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (ακούσιο νομοθετικό κενό). Δεν αποκλείεται όμως τούτο να σημαίνει και την αντίθεση του συνταγματικού νομοθέτη να συνταγματοποιήσει μια εξαιρετική διαδικασία. Διότι ο συνταγματικός νομοθέτης που επιλέγει και καθιερώνει μια τακτική διαδικασία την οποία συνδέει με την εξυπηρέτηση ορισμένης λειτουργίας, είναι φυσικό ν' αποστρέφεται την πρόβλεψη του έκτακτου μέτρου, έστω και αν αυτό το τελευταίο θα γινόταν αντιληπτό ως έλλειψη φρόνησης. Διότι σκέπτεται ότι η καθιέρωση μιας απόκλισης εις το ίδιο το σώμα του κανόνα πιθανά να αποτελεί αυτό-υπονόμευση του θεσμού. Από την άλλη πλευρά όμως η έλλειψη της έκτακτης ρύθμισης ή και ακόμη η ανεπάρκεια της προβλεπόμενης, είναι δυνατόν να έχει ως συνέπεια την *de facto* αναζήτηση της συμπλήρωσης με τις εξαιρετικές εξω-συνταγματικές διαδικασίες.

Υιοθετώντας την άποψη που εκφράζει ο Καθηγητής Oren Gross (2003) έναν από τους σημαντικότερους σύγχρονους μελετητές του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης, τα μοντέλα προτείνονται για προβληματισμό και πρέπει να εξετασθούν ως δυνητικά εφαρμόσιμα σε κάθε δημοκρατική κοινωνία.

12. Ιστορικό πρόδρομο του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης αποτέλεσε η Ρωμαϊκή Dictatura. Με τον νόμο *de dictatore creando*, προβλεπόταν ο διορισμός μια προσωπικότητας ως Dictator, για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων πολέμου (*rei gerundae causa*) ή εσωτερικών ταραχών (*seditiones sedendae causa*). Στον Dictator ανατίθεντο απεριόριστες εξουσίες για ορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν μπορούσε να παραταθεί περισσότερο από έξι μήνες (Gross, 2005b).

Η συνταγματική ρύθμιση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης άρχισε να εμφανίζεται ως ιδέα στα Ευρωπαϊκά συντάγματα του 18ου και 19ου αι., αν και είχαν μεγάλες διαφορές σε σχέση με τις Συνταγματικές ρυθμίσεις των σύγχρονων, φιλελεύθερων χωρών και συχνά έπαυε η ισχύς τους μετά από την αποτυχία τους να διαχειριστούν μια έκτακτη κατάσταση. Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, στη Γερμανία, θεωρήθηκε ως το πρώτο που μπόρεσε να εξασφαλίσει την επιτυχία των διατάξεων του για την έξοδο από μια κρίση και αποτέλεσε το πρότυπο για πολλές άλλες χώρες, αν και τελικά οδήγησε τη χώρα στην εγκαθίδρυση του Ναζισμού (Schepple, 2004).

Επειδή τα *Συνταγματικά Μοντέλα* βασίζονται στην υπόθεση ότι οι νομικοί κανόνες πρέπει να καθορίζουν και να περιχαράκωνουν την κυβερνητική δράση, οποιαδήποτε και αν είναι τα μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος για τη διαχείριση μιας έκτακτης ανάγκης, είναι αναγκαίο να βρίσκονται σε αρμονία με τις συνταγματικές επιταγές. Έτσι, τα αίτια που προκαλούν μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, τα όργανα που καλούνται να την διαχειριστούν, οι πρόσθετες εξουσίες που λαμβάνουν και οι μέθοδοι ελέγχου των πράξεων αυτών των οργάνων, πρέπει να περιγράφονται σαφώς στο θεσμικό πλαίσιο.

Οι υποστηρικτές των Συνταγματικών μοντέλων θεωρούν ότι μόνο με τη συνταγματική προστασία επιτυγχάνεται η ελαχιστοποίηση της πιθανότητας κατάχρησης εξουσίας από το κράτος ή η λήψη έκτακτων μέτρων όταν οι περιστάσεις δεν το απαιτούν πραγματικά. Ακόμη και αν οι νομικοί κανόνες δεν παράσχουν πλήρη κάλυψη, οριοθετούν τις έκτακτες εξουσίες ως ένα βαθμό και έτσι τα ατομικά δικαιώματα και οι ελευθερίες διασφαλίζονται (Scheuerman, 2006).

Μεγάλο μέρος των θεωρητικών και του δικαστικού κλάδου είναι υποστηρικτές των συνταγματικών μοντέλων. Ο δικαστής Davis σε σχετική με το θέμα απόφαση -που θεωρήθηκε ορόσημο στις ΗΠΑ- αναφέρει: «Το Σύνταγμα εμπεριέχει μία σταθερή και अपαραλλήλατη ισορροπία ανάμεσα στην προσωπική ελευθερία και ανεξαρτησία από τη μια και τις κυβερνητικές εξουσίες από την άλλη. Αυτή η ισορροπία πρέπει να διατηρείται σε όλες τις περιπτώσεις. Όταν η κυβέρνηση βρεθεί αντιμέτωπη με μια κρίση μπορεί να χρησιμοποιήσει τις κανονιστικές της εξουσίες και μόνο αυτές» (Gross, 2003).

Γενικά, τα Συνταγματικά Μοντέλα μπορούν να διακριθούν δύο βασικές κατευθύνσεις:

Στην πρώτη ακολουθείται το μοντέλο «*Business as Usual*», το οποίο εμμένει στην αυστηρή τήρηση των συνταγματικών επιταγών και απαγορεύει κάθε είδους απομάκρυνση από αυτές.

Στη δεύτερη -και πιο συνηθισμένη στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη- ακολουθείται το μοντέλο του συμβιβασμού «*Model of Accommodation*», με το οποίο αν και κατ' αρχήν γίνεται προσπάθεια διατήρησης του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, εν τούτοις γίνονται δεκτές κάποιες τάσεις που υπάρχουν για περιορισμένες αλλαγές στην εφαρμογή των νομικών κανόνων (Gross, 2003, Μεταξάς, 1970:60).

Έτσι, σύμφωνα με το μοντέλο του «Ερμηνευτικού Συμβιβασμού» (*Interpretative Accommodation*), που εντάσσεται στην κατηγορία αυτή, οι νομικοί κανόνες δεν είναι δυνατόν να έχουν ένα μόνιμο και σταθερό νόημα. Οι κανόνες δικαίου εφαρμόζονται χωρίς να τροποποιούνται, αλλήλ' αλληλάζει ο τρόπος ερμηνείας τους ώστε να μπορούν να αντιμετωπίσουν τις συνθήκες πίεσης που προέρχονται από μια κρίση. Δηλαδή, ενώ οι διατάξεις θεωρητικά παραμέ-

νουν ακέραιες, στην πράξη εφαρμόζονται, ερμηνευμένες με διαφορετικό τρόπο.

Σύμφωνα με το μοντέλο του «Νομοθετικού Συμβιβασμού» (*Legislative Accommodation*), το οποίο υπάγεται επίσης στην ίδια κατηγορία, το Σύνταγμα δεν μπορεί να έχει μόνιμο και σταθερό νόημα. Όταν οι υπάρχοντες κανόνες δικαίου κρίνονται ανεπαρκείς, τότε τροποποιούνται ή αναστέλλονται ή γίνεται προσθήκη νέων νομοθετικών διατάξεων στις ήδη υφιστάμενες, διατηρώντας όμως ακέραιο το βασικό ιστό. Με αυτό τον τρόπο επειδή ένα Κράτος Δικαίου πρέπει να μπορεί να αντιμετωπίσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, αποφεύγεται ο κίνδυνος το Σύνταγμα να μην μπορεί να αντιμετωπίσει μια κρίση, χάνοντας στην ουσία το νόημά του.

Η κριτική που γίνεται στα μοντέλα που ακολουθούν το Μοντέλο Συμβιβασμού είναι, ότι μπορούν να επιτρέψουν επισφαλείς ή διασταλτικές ερμηνείες εξαιτίας της αντικειμενικής δυσκολίας προσδιορισμού και οριοθέτησης των αλληλαγών που γίνονται, βάση των νομικών όρων που εισάγονται. Αυτοί είναι συχνά διφορούμενοι, ασαφείς, επιδέχονται πολλαπλές ερμηνείες και τελικά, σε πολλές περιπτώσεις, διαφέρουν από την πραγματική βούληση του νομοθέτη. Ειδικότερα, θεωρείται ότι με τους νομικούς αυτούς κανόνες ευνοείται η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, οδηγώντας την σε καταχρηστικές και παράνομες συμπεριφορές και τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, με το πρόσχημα της ύπαρξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Σύνθητες θεωρείται και το φαινόμενο της διαρκούς προσθήκης στο νομικό σύστημα νέων δραστικότερων μέτρων για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης που στο παρελθόν θα απορρίπτονταν ως υπερβολικά.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινίσουμε ότι η ενδεχομένως αθρόα έκδοση νομοθετικών διαταγμάτων -τα οποία τελικά δεν δύναται να χαρακτηριστούν ως επείγοντα- δεν συνεπάγεται και την αντισυνταγματικότητα κάθε διατάγματος (αφού η τυπικά νόμιμη προσφυγή στις έκτακτες συνταγματικές ρυθμίσεις δεν μπορεί να αμφισβητηθεί), αλλά την αντισυνταγματικότητα της λειτουργίας του θεσμού (*Μεταξάς*, 1970:176).

Σύμφωνα με τον *Oren Gross* (2003), τα Συνταγματικά Μοντέλα στην πράξη είναι ανελαστικά, ιδεατά και μη ρεαλιστικά, αφού δε λαμβάνουν υπόψη την πραγματικότητα, σύμφωνα με την οποία δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν εκ των προτέρων όλες οι εξαιρετικές περιστάσεις που μπορούν να πλήξουν μια κοινωνία καθώς και το μέγεθος των επιπτώσεων τους. Επιπλέον, είναι και υποκριτικά, αφού στην πράξη, όταν το κράτος βρεθεί αντιμέτωπο με μια επείγουσα και απρόβλεπτη κατάσταση έκτακτης ανάγκης, η οποία απειλεί το δημόσιο συμφέρον και την κοινωνική συνοχή, θα λάβει οποιοδήποτε πρόσφορο μέτρο, προκειμένου να την αντιμετωπίσει. Ακόμη και τα κατοχυρωμένα δικαιώματα έχουν ισχύ μόνο σε περίοδο ομαλότητας και

συνεπώς, μπορούν να παρακαμφτούν σε μια έκτακτη και απρόβλεπτη κατάσταση¹³.

Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης όσο περισσότερο προβλέπονται τόσο περισσότερο προκαλούν την προσφυγή σε αυτές (*Μεταξάς*, 1970:178).

Στα μη Συνταγματικά Μοντέλα το νομικό σύστημα θεωρείται ανελαστικό και κατ' επέκταση καθίσταται ανίσχυρο να αντιμετωπίσει μία κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Συχνά ο νόμος αποτελεί εμπόδιο στην κρατική εξουσία, προκειμένου να λάβει τα απαραίτητα μέτρα τα οποία θα οδηγήσουν με ασφάλεια στην ύφεση μιας κρίσης. Οι υποστηρικτές αυτών των μοντέλων θεωρούν ότι η εκτελεστική εξουσία για να είναι πιο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης πρέπει να έχει εκτεταμένη ελευθερία δράσης και να μην περιορίζεται από συνταγματικές κατευθύνσεις. Υπό προϋποθέσεις ο εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος ή/και ο κοινωνικός έλεγχος, επαρκεί προκειμένου να αξιολογηθούν οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας ή να περιοριστεί η δράση της, όταν αυτή προβαίνει σε καταχρηστικές αποφάσεις και ενέργειες.

Ήδη από την αρχαιότητα διατυπώνονται οι πρώτες απόψεις που αναφέρονται στην ανεπάρκεια των υφιστάμενων νομικών κανόνων να αντιμετωπίσουν μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Χαρακτηριστική είναι η φράση του Πλούταρχου: «*Η ανάγκη πείθει ότι προς καιρόν δει τους νόμους εάν καθεύδουν*»¹⁴, όπου σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, ένας νόμος είναι δυνατόν να παραμεριστεί και να μην εφαρμοσθεί αλλά μόνο προσωρινά.

Ο καθηγητής Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο του Yale, *Ackerman* (2004, 2004b) υποστηρίζει ότι σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (η οποία δεν προβλέπεται ή δεν καλύπτεται από τις κείμενες νομοθετικές διατάξεις), η εκτελεστική εξουσία πρέπει να έχει μόνο για ένα σύντομο χρονικό διάστημα την εξουσία να δρα μανωμέως, προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, με πράξεις που είναι ακόμη και ενάντια στον Νόμο. Η δράση της εκτελεστικής εξουσίας είναι μεν ανεξέλεγκτη, αλλά μειώνεται ο κίνδυνος των καταχρήσεων, αφού η εφαρμογή των έκτακτων μέτρων γίνεται για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Προτείνει μάλι-

13. Ο *Gross* (2003) αναφέρει: «Οι έκτακτες ανάγκες αναστέλλουν ή επαναπροσδιορίζουν τουλάχιστον *de facto* εάν όχι αυτοδικαίως, ένα μεγάλο μέρος των ελευθεριών και δικαιωμάτων... Αφού τελειώσει η αντιληπτή κρίση και συνειδητοποιήσουμε ότι η κατάργηση των αστικών ελευθεριών ήταν λάθος έχει αποδειχθεί από την εμπειρία μας ότι θα γίνει επανάληψη του λάθους αυτού, όταν έρθει η επόμενη κρίση». Σύμφωνα με τον μεγάλο Γερμανό νομικό *Jhering* (1904) «Δεν υπάρχουν φυσικά δικαιώματα, δηλαδή δικαιώματα που συνδέονται με τη φύση του ανθρώπου, αλλά ζωτικά συμφέροντα και ανάγκες. Όταν αυτά τα συμφέροντα και οι ανάγκες έρχονται σε σύγκρουση μεταξύ τους το δίκαιο θα πρέπει να επιλέξει ποια από αυτά θα προστατεύσει. Με την προστασία που θα τους δώσει θα τα μετατρέψει σε δικαιώματα. Τα δικαιώματα λοιπόν είναι ουσιαστικά εννόμως προστατευμένα συμφέροντα».

14. *Αγνσίλλας* XXX. σ. 613.

στα ως βέλτιστη λύση ένα «Σύνταγμα Έκτακτης Ανάγκης», το οποίο επιτρέπει μια βραχυπρόθεσμη απάντηση σε μια κρίση και ταυτόχρονα, αποτρέπει τους πολιτικούς από την εκμετάλλευση του στιγμιαίου πανικού, που είναι πιθανό να τους οδηγήσει σε καταχρηστικές συμπεριφορές ή λανθασμένες επιλογές, επιβάλλοντας ακριβή όρια στην μονομερή δύναμη της εκτελεστικής εξουσίας. Επιπλέον για την αποφυγή του κινδύνου (δηλαδή των καταχρηστικών συμπεριφορών των εκτελεστικών οργάνων) προτείνει, μετά την εκδήλωση μιας κρίσης και ανά μικρά χρονικά διαστήματα, επαναλαμβανόμενες ψηφοφορίες από το Κοινοβούλιο, στις οποίες να απαιτείται όλο και μεγαλύτερο ποσοστό ψήφων για τη διατήρηση των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία. Με την τακτική αυτή θεωρεί ότι έτσι γίνεται δημόσια συζήτηση και μειώνεται η πιθανότητα λήψης μέτρων μακράς διάρκειας.

Με την ίδια περίπου γραμμή συντάσσεται και ο καθηγητής της Νομικής του Πανεπιστημίου της Minnesota Oren Gross (2003, 2005) ο οποίος προτείνει το μοντέλο *Extra-Legal Measures Model*, ως την πιο κατάλληλη μέθοδο για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων καταστάσεων υψηλού κινδύνου και κρίσεων, όπως προστασία των πολιτών από μια καταστροφή.¹⁵ Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, πρέπει να επιτρέπεται η εφαρμογή όλων των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, ακόμη και αν αυτές παραβιάζουν συνταγματικές αρχές και νομικούς κανόνες. Ως απαραίτητη προϋπόθεση εφαρμογής ο Gross απαιτεί την «ειληκρίνεια» των ενεργειών των εκτελεστικών οργάνων και θεωρεί ότι αυτό το μοντέλο μακροπρόθεσμα ενδυναμώνει το κύρος των Συνταγματικών επιταγών και το κράτος Δικαίου.

Ο John Locke¹⁶ (1690) στη δεύτερη πραγματεία περί κυβέρνησης εισήγαγε την ιδέα της «*prerogative*» (προνομία), δηλαδή μιας «προνομιακής» εξουσίας, η οποία εκχωρείται στην Κυβέρνηση κάνοντας αναφορά στη «διακριτική ευχέρεια της άσκησης εξουσίας προς το δημόσιο συμφέρον, χωρίς ρητή διάταξη του νόμου και μερικές φορές παρά τον νόμο». Με τη θεωρία αυτή παρέχεται στην κυβέρνηση μία εκ των προτέρων, ρητή και γενική εξουσιοδότηση άσκησης έκτακτων εξουσιών σε περίπτωση που βρεθεί αντιμέτωπη με μία κρίση. Η θεωρία της προνομιακής εξουσίας του Locke στηρίζεται στον ουσιαστικό βαθμό εμπιστοσύνης των πολιτών με την Κυβέρνηση -της οποίας η αποστολή δεν είναι παρά μόνο η προαγωγή του δημόσιου αγαθού.

Ο Πρόεδρος των ΗΠΑ Thomas Jefferson, επηρεασμένος από τη θεωρία του Locke, υποστήριζε ότι θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η δράση εκτός των ορίων του νόμου υπό τρεις προϋποθέσεις: α) σε περίπτωση εμφάνισης αντικειμενικά εξαιρετικών καταστάσεων, β) σε περίπτωση που οι πράξεις αυτές προάγουν το δημόσιο συμφέρον, γ) εάν υπάρξει μετέπειτα συχώρηση από τους πολίτες (Gross, 2003).

Ο Πρόεδρος των ΗΠΑ Λίνκολν υποστήριζε ότι ως πρόεδρος έχει ένα μεγάλο εύρος από σύμφυτες με το αξίωμά του δυνάμεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και δυνάμεις για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Έτσι, σε περιόδους κρίσεων μπορεί να λάβει μονομερώς αποφάσεις δίχως να θεωρείται ότι δρα παράνομα (Gross, 2003).

Κατά την άποψη του Γερμανού ακαδημαϊκού Carl Schmitt¹⁷, οι έκτακτες εξουσίες δεν μπορούν να αποτελέσουν «περιεχόμενο» ή να περιοριστούν από νομικούς κανόνες, των οποίων η συνεισφορά έγκειται μόνο στο να υποδείξουν ποιος είναι ο αρμόδιος να χειριστεί μια απρόβλεπτη κατάσταση. Κατά συνέπεια οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης απαιτούν την άσκηση της απόλυτης εξουσίας, δηλαδή δράση ακόμη και κατά της έννομης τάξης. Εισάγοντας το μοντέλο της «κυριαρχίας» πρόβαλε την αντίληψη ότι «κυρίαρχος μπορεί να είναι μόνο όποιος αποφασίζει σε εξαιρετικές καταστάσεις ... Όποιος έχει την εξουσία να κηρύξει τη χώρα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, είναι και αυτός που έχει τη μεγαλύτερη ισχύ ακόμη και στη λειτουργία του πολιτεύματος». Αυτός αποφασίζει, τόσο αν υφίσταται μία εξαιρετική περίπτωση, τι πρέπει να συμβεί για να αντιμετωπισθεί και πότε πρέπει να αρθεί. Δεν κατάφερε όμως να προτείνει ικανοποιητικές λύσεις για την υπερπήδηση των αδυναμιών αυτού του είδους του μοντέλου, ώστε να μην οδηγήσει σε παραβατικές και καταχρηστικές συμπεριφορές (Gross, 2000, *Μεταξάς*, 1970:53, Agamben, nd; Scheppele, 2004).

Η θεωρία του R. Jhering (1904:231) ξεκινάει με τη βασική υπόθεση ότι το δίκαιο δεν είναι αυτοσκοπός, αλλ' αντίθετα ο τελικός σκοπός για τη διασφάλιση των βασικών αναγκών και συμφερόντων μιας κοινωνίας, δηλαδή το δίκαιο υπάρχει για χάρη της κοινωνίας και όχι η κοινωνία για χάρη του δικαίου. Ειδικότερα, όταν οι σχέσεις του Δικαίου και της Κοινωνίας εξελιχθούν κατά τρόπο που τίθεται σε δοκιμασία η αρμονική συμβίωση, η κρατική εξουσία όχι μόνο δικαιούται αλλά και υποχρεούται να θυσιάσει το δίκαιο για να διασώσει την κοινωνία. Η υποχρέωση αυτής της εξουσίας είναι παρεχόμενο δικαίωμα σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης και το κράτος πρέπει να αποδεσμευτεί από την υποχρέωση αυτή όταν «λήξει» η έκτακτη κατάσταση, εφόσον η σύνδεση αυτή δύναται να λειτουργήσει πλέον σε βάρος των συμφερόντων της κοινωνίας.

15. Οι καταστάσεις αυτές, για τις οποίες γίνεται η επίκληση του Extra-Legal Measures Model, δεν διευκρινίζονται με λεπτομέρεια αφήνοντας αυτό σε μία μελλοντική του μελέτη.

16. Ο John Locke ήταν μεγάλος Άγγλος φιλόσοφος. Η πολιτική του φιλοσοφία επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την Αμερικανική Επανάσταση, το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών, τη Γαλλική Επανάσταση καθώς και το πρώτο Σύνταγμα της Γαλλίας και με αυτόν τον τρόπο τα Σύνταγματα των περισσότερων φιλελευθέρων κρατών.

17. Ο Carl Schmitt ήταν ένας από τους πρώτους θεωρητικούς που ασχολήθηκαν με την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων, σημαντικός νομικός και ακαδημαϊκός της Ναζιστικής Γερμανίας.

Η διαμόρφωση του Υπερθετικού Δικαίου της Ανάγκης ως μία πολιτική θεωρία έχει πολλήκις κατακριθεί, θεωρώντας ότι η επίκλησή του μπορεί να χρησιμοποιηθεί από μια Κυβέρνηση για να εξηγήσει τις παρανομίες της και να τις εξηγήσει πολιτικά ή για να εξωράϊσει χονδροειδείς παραβιάσεις της κρατικής εξουσίας εκφράζοντας απλώς με διαφορετικό τρόπο ότι η δύναμη προπορεύεται του Δικαίου¹⁸ (Κριάρη, 1985:7).

3. Εφαρμογή του Δικαίου των εκτάκτων αναγκών διεθνώς

Στα πλαίσια της τήρησης των βασικών αρχών του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης και της κρίσιμης ισορροπίας μεταξύ της αποτελεσματικής διαχείρισης μιας κρίσης με παράλληλη προστασία της έννομης τάξης, τα νομικά συστήματα των κρατών καλούνται να καθορίσουν:

- Τα «όργανα», τα οποία έχουν την εξουσία να διαπιστώσουν την ύπαρξη μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης (μιας περιοχής ή όλης της επικράτειας).

- Τα «όργανα», στα οποία ανατίθενται πρόσθετες - έκτακτες εξουσίες, προκειμένου να επιτύχουν την έξοδο από μια κρίση καθώς και τη δικαιοκή φύση των μέτρων που μπορεί να λάβουν για τον σκοπό αυτό (π.χ. χρονική διάρκεια ισχύος).

- Τις εγγυήσεις που εξασφαλίζουν τη νόμιμη προσφυγή στις ιδιαίτερες διατάξεις του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης και μηχανισμούς ελέγχου (πολιτικούς, δικαστικούς κ) των ανωτέρω «οργάνων» κατά την άσκηση των εξουσιών τους (για την αποτροπή του κινδύνου καταχρηστικών συμπεριφορών).

Σχεδόν όλες οι δημοκρατικές χώρες έχουν θεσπίσει διατάξεις που αναφέρονται στο Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης¹⁹. Η μελέτη των θεσμικών πλαισίων αυτών των χωρών αναδεικνύει μια ποικιλομορφία στην εφαρμογή και τα κριτήρια ενεργοποίησης των διακεκριμένων αυτών ρυθμίσεων, αναδεικνύοντας τις ουσιαστικές διαφορές των αντιλήψεων για το θέμα αυτό.

Οι παραλλαγές αυτές είναι σε συνάρτηση με τις εκάστοτε εξωτερικές και εσωτερικές συνθήκες μιας χώρας, όπως το πολιτειακό καθεστώς, τα οικονομικά δεδομένα κ.τ.λ. Έτσι, υπάρχουν χώρες που έχουν συνδυάσει την πολιτική

τους σταθερότητα με τη διαρκή παραμονή του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης ως ενεργού (π.χ. χώρες με διδακτορικά καθεστώτα ή σε εμπόλεμη κατάσταση) και αντίθετα, υπάρχουν χώρες, στις οποίες οι διατάξεις που αναφέρονται στο συγκεκριμένο δίκαιο, δεν ενεργοποιούνται ποτέ, αποτελώντας κατ' ουσία «κενό γράμμα του νόμου»²⁰.

Αν και τα κράτη προσεγγίζουν με αρκετές διαφορές το θέμα της αντιμετώπισης των έκτακτων καταστάσεων, τα Συνταγματικά μοντέλα είναι αυτά που φαίνεται να κυριαρχούν στην πλειοψηφία των σύγχρονων δημοκρατικών χωρών, θεωρώντας ότι η καταστρατήγηση των συνταγματικών διατάξεων ενέχει αυξημένη πιθανότητα κατάλυσης του Κράτους Δικαίου. Η επίκληση της αρχής «*salus rei publicae suprema lex est*»²¹ ως αρχή για τη νομιμοποίηση των έκτακτων νομοθετικών μέτρων, έχει εγκαταλειφθεί από τις προηγμένες δημοκρατικές χώρες, ήδη από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Ο φόβος της «συνταγματικής δικτατορίας» που οδήγησε στην καταστροφή κάποιων χωρών, όπως η Γερμανία και η Ιταλία καθώς επίσης και άλλων καταχρηστικών συμπεριφορών από φορείς της κρατικής εξουσίας, αποτέλεσαν τις πιο κοινές αιτίες για τη θέσπιση συνταγματικών ρυθμίσεων (και σε ελάχιστες περιπτώσεις σε επίπεδο κοινού νόμου) (Κριάρη, 1985:7, Φακιολός, Τζιφάκης, 2008, Πυργάκης, κ.λ.).

3.1 Κατηγοριοποίηση των εξαιρετικών περιστάσεων

Όπως προκύπτει από την «Αρχή της εξαιρετικής απειλής» η αναγνώριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης προϋποθέτει την ύπαρξή της, δηλαδή να αναφέρεται σε πραγματικά εξαιρετικές περιστάσεις που διαφέρουν από τις καταστάσεις της ομαλότητας. Επειδή όμως η διάκριση μεταξύ της «ομαλότητας» και της «εξαιρέσεως» είναι συχνά δυσχερής, οι καταστάσεις που μπορούν να οδηγήσουν στην ενεργοποίηση των ειδικών διατάξεων του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης είτε κατηγοριοποιούνται και περιγράφονται απ' ευθείας στα συνταγματικά κείμενα (π.χ. Γερμανία, Ισπανία) είτε παρέχεται εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη για τη ρύθμιση αυτών με εκτελεστικούς νόμους (π.χ. Ολλανδία, Ρουμανία).

Η κατηγοριοποίηση αυτή, αποβλέπει και στον προσδιορισμό της διαδικασίας που θα ακολουθηθεί για την έκδοση της πράξης κήρυξης μιας έκτακτης ανάγκης, καθώς και τα

18. Ο καθηγητής Alexander (2000) αναφέρει σχετικά, ότι η ύπαρξη της δημοκρατίας είναι σημαντικό ζήτημα, αφού σε πολλές χώρες οι δομές προστασίας για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δεν συγκροτούνται για να προστατεύσουν τους πολίτες, αλλά το καθεστώς από τους πολίτες.

19. Το δίκαιο των εκτάκτων αναγκών συνδέεται ιστορικά με την υιοθέτηση φιλελεύθερων καθεστώτων. Και τούτο, διότι σε μοναρχικά καθεστώτα, που η εξουσία ασκείται αποκλειστικά σε ένα πρόσωπο, αυτονόητα δεν υπάρχει πρόβλεψη για τις εξαιρετικές καταστάσεις, διαφορετικά από αυτή της άσκησης εξουσίας σε κανονικές συνθήκες.

20. Για παράδειγμα, η Αίγυπτος βρίσκεται σε διαρκή κατάσταση έκτακτης ανάγκης με τον νόμο 152, ο οποίος θεσπίστηκε το 1958 και επιβλήθηκε το 1967 κατά τη διάρκεια του Αραβοισραηλινού πολέμου και έκτοτε, παραμένει σε ισχύ (εκτός από ένα 18μηνιο διακοπή του το 1980 για να επιβληθεί εκ νέου μετά τη δολοφονία του Προέδρου Anwar Sadat) (Williams, 2006). Αντίθετα, υπάρχουν χώρες που αποφεύγουν τη συνταγματική επίκληση των διατάξεων της έκτακτης ανάγκης, προτιμώντας να αντιμετωπίζουν αυτές με τους συνηθισμένους νόμους της ομαλότητας.

21. Μπρρ. «Η ασφάλεια του λαού είναι ο υπέρτατος Νόμος», ρητό που αποδίδεται στον Κικέρωνα. Κατά μία άποψη «ένα πολιτικό αξίωμα αλλά σε κάποιες περιστασιακές περιπτώσεις αποκτά νομικό χαρακτήρα» (Μεταξάς, 1970:45).

κατάλληλα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται ανά περίπτωση, προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέπειά τους και ο στόχος που εξυπηρετούν (Gross, 2003b).

Η **ορολογία** που χρησιμοποιείται για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης ποικίλει μεταξύ των διαφόρων συνταγματικών κειμένων, π.χ. «Πολιορκίας», «Πολέμου», «Έκτακτης Ανάγκης», «Εθνικής Κρίσης», «Στρατιωτικού Νόμου», «Φυσικών Καταστροφών», «Εξαίρεσης» κ.τ.λ.²²

Σε διεθνές επίπεδο το σύστημα νομικής ταξινόμησης που εφαρμόζεται για τις εξαιρετικές περιστάσεις, είναι είτε «διπλής δομής» είτε «πολλαπλής δομής»²³.

Μία μικρή μειοψηφία κρατών δεν διακρίνουν τις διαφορετικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. Κύπρος, Μάλτα, Λιχτενστάιν) και σε κάποιες χώρες υπάρχουν μόνον **έκτακτα μέτρα** που εφαρμόζονται σε περίπτωση πολέμου ή απειλής πολέμου ή άλλων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (π.χ. Ελβετία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Δανία, Αυστρία, Σουηδία). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, συνήθως προβλέπεται και μια εκτεταμένη μεταφορά της νομοθετικής εξουσίας στην εκτελεστική (και ιδιαίτερα, όταν υπάρχει αδυναμία σύγκλησης του Κοινοβουλίου και εκτέλεσης των λειτουργιών του).

3.2 Έκτακτες εξουσίες και Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Στην πλειοψηφία των Συνταγματικών διατάξεων προβλέπονται ρυθμίσεις σχετικά με το/α όργανο/α που έχουν την αρμοδιότητα να κηρύξουν μια χώρα ή μια περιοχή σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης καθώς επίσης και του/ων οργάνου/ων που εξουσιοδοτούνται να λάβουν πρόσθετα μέτρα με τη μορφή νομοθετικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης.

Για την προστασία των δημοκρατικών θεσμών και την αποτροπή των καταχρηστικών συμπεριφορών στα Συντάγματα των περισσότερων χωρών περιλαμβάνονται **ειδικές διατάξεις κοινοβουλευτικού και νομοθετικού ελέγχου της κήρυ-**

ξης και της διάρκειας μια έκτακτης κατάστασης ανάγκης καθώς επίσης και των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία.

Δεν είναι λίγοι εκείνοι που υποστηρίζουν ότι η λήψη της απόφασης για την κήρυξη όσο και για την άρση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δεν πρέπει να λαμβάνεται από αυτόν που πρόκειται να ασκήσει τις έκτακτες εξουσίες. Πρέπει να ανήκει στις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου, ώστε να διατηρείται η συνοχή της Κοινοβουλευτικής ζωής και κατά τη διάρκεια ισχύος της κατάστασης έκτακτης ανάγκης (Gross, 2000).

Έτσι, στα νομικά συστήματα των περισσότερων χωρών, υπάρχει μια «μικτή ρύθμιση» σε σχέση με την αρμοδιότητα της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και της έγκρισης άσκησης πρόσθετων εξουσιών για την αντιμετώπιση της, η οποία επιμερίζεται μεταξύ της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Το μέγεθος της συμβολής κάθε οργάνου σε αυτή τη διαδικασία ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Συνήθως, η εκτελεστική εξουσία (π.χ. ο Πρόεδρος ενός κράτους ή η Κυβέρνηση) διαπιστώνει την ύπαρξη του επείγοντος και το νομοθετικό σώμα (Κοινοβούλιο) εγκρίνει την πράξη κήρυξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς και τυχόν πρόσθετα μέτρα που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση της²⁴. Αυτό συνήθως εξαρτάται από την κλίμακα των εξαιρετικών περιστάσεων. Το ποσοστό των ψήφων που απαιτείται από τα μέλη του Κοινοβουλίου για την έγκριση διαφέρει επίσης μεταξύ των χωρών. Δηλαδή, σε μερικά κράτη απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου και σε άλλα, αρκεί ψηφοφορία σταθμισμένης πλειοψηφίας²⁵.

22. Στην αδυναμία οριοθέτησης της έννοιας «έκτακτη ανάγκη» και συνεπώς, το ότι δεν υπάρχει μια πλήρης και ευρέως αποδεκτή ορολογία και ταξινόμηση των εκτάκτων αναγκών, οφείλεται και το γεγονός των διαφορετικών ονοματολογιών στα Συνταγματικά κείμενα των χωρών. Επιπλέον, κάποια είναι λιγότερο λεπτομερή, για παράδειγμα, οι περιορισμοί που αναφέρονται αφορούν μόνο τη διαδικασία της κήρυξης έκτακτης ανάγκης, τα αρμόδια όργανα για το χειρισμό της κρίσης και τον έλεγχο αυτών και όχι τα κριτήρια ενεργοποίησης των ειδικών διατάξεων (Scheuerman, 2006) Ο Krzysztof Wojtowicz έγραψε: «Δεν είναι χρήσιμο να αναριθμούνται οι ιδιαίτερες καταστάσεις αφού δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν όλοι οι πιθανοί κίνδυνοι. Κατά συνέπεια τα Συνταγματικά κείμενα πρέπει να διατυπωθούν γενικά με ένα τέτοιο τρόπο, ώστε να καθυφθούν όλοι οι πιθανοί τύποι απειλών, αποφεύγοντας ταυτόχρονα μια εξ ολοκλήρου αυθαίρετη αξιολόγηση και ερμηνεία των όρων» (Deskoska, 2007).

23. Για παράδειγμα, η Αλβανία, Βουλγαρία, Γαλλία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Λευκορωσία, Λιθουανία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ελλάδα, Φινλανδία διακρίνουν δύο βασικές κατηγορίες έκτακτων καταστάσεων ανάγκης, ενώ η Ισπανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τουρκία διακρίνουν περισσότερες των δύο διαφορετικές κατηγορίες.

24. Για παράδειγμα, στη Λευκορωσία, Λιθουανία, Μάλτα, Πορτογαλία, Πολωνία, Σλοβακία, Αλβανία την αρμοδιότητα της κήρυξης μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης έχει ο Πρόεδρος της χώρας μετά από έγκριση του Κοινοβουλίου. Στη Σλοβενία, Κιργιστάν, Ουγγαρία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από το Κοινοβούλιο και σε περίπτωση που δεν μπορεί να συγκληθεί, από τον Πρόεδρο της χώρας και μετέπειτα έγκριση από το Κοινοβούλιο, ενώ στην Εσθονία και Ιρλανδία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από την Κυβέρνηση. Το ίδιο και στην Πολωνία μόνο για την περίπτωση «Φυσικής Καταστροφής». Στη Λετονία η σχετική αρμοδιότητα της κήρυξης ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο και η έγκριση στο Κοινοβούλιο. Το ίδιο και στη Γαλλία για την κήρυξη της κατάστασης «Πολιορκίας». Στη Φινλανδία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον πρόεδρο, η κατάσταση «Ετοιμότητας» που απαιτεί έγκριση από το Κοινοβούλιο, ενώ η κατάσταση «Άμυνας» μπορεί να τεθεί άμεσα σε ισχύ. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας, όπου η επίκληση του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης δεν αφορά τις νομοθετικές αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά της νομοθετικής, δηλαδή της ίδιας της Βουλής να νομοθετεί. Κήρυξη της έκτακτης ανάγκης κατά τη συνήθη έννοια του όρου δεν προβλέπεται. Το Κυπριακό νομικό σύστημα αποτελεί αυτόνομο και ανεξάρτητη πηγή Δικαίου και κανένα μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί έγκυρο, εάν δεν προέρχεται από την άσκηση νόμιμης νομοθετικής εξουσίας (Νικολάου, 1996:160).

25. Για παράδειγμα στην Ισπανία και τη Λετονία η έγκριση της κατάστασης «πολιορκίας» από το Κοινοβούλιο απαιτεί την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Στην Ουγγαρία, Κιργιστάν, Κροατία,

Σε αρκετά Συντάγματα, ως εγγύηση πρόσθετης προστασίας, προβλέπεται «ρήτρα» απαγόρευσης της διάλυσης του νομοθετικού σώματος κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Σε κάποια Συνταγματικά κείμενα προβλέπεται ακόμα και η επέκταση της θητείας των μελών του Κοινοβουλίου ή του Προέδρου ακόμη και μετά τη λήξη της (π.χ. Κροατία, Βουλγαρία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ρουμανία, Ρωσία, Ισπανία, Μάλτα). Επίσης υπάρχουν και περιπτώσεις Συνταγματικών ρυθμίσεων, κατά τις οποίες τα καθήκοντα του Κοινοβουλίου αναλαμβάνονται από ειδικά «Σώματα», που συγκροτούνται σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης²⁶.

Όπως προκύπτει και από την «Αρχή της Προσωρινότητας», η παραχώρηση των εκτεταμένων αρμοδιοτήτων στην εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης, προϋποθέτει το χρονικό περιορισμό εφαρμογής των μέτρων που λαμβάνονται, για το σκοπό αυτό. Έτσι, η πλειοψηφία των χωρών έχει θεσπίσει συνταγματικές ρυθμίσεις σχετικές με το μέγιστο χρονική διάρκεια ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Συνήθως προβλέπεται και μια δυνατότητα επέκτασης αυτού του χρονικού ορίου, όταν οι ιδιαίτερες συνθήκες το απαιτούν (μια πρακτική γενικά αποδεκτή (Gross, 2003)²⁷.

Ωστόσο υπάρχουν και αρκετές χώρες, για τις οποίες καμία αναφορά δεν γίνεται στα Συνταγματικά τους κείμενα σχετικά με το μέγιστο χρονικό διάστημα, για το οποίο μπορεί να διαρκέσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή ακόμη και ποιο είναι το όργανο που είναι αρμόδιο γι' αυτό (π.χ. Αυστρία, Αλβανία Βουλγαρία, Δανία, Φινλανδία, Ουγγαρία,

Γεωργία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σουηδία, Ελβετία κ.τ.λ.).

3.3 Προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων

Διεθνείς οργανώσεις των ανθρώπινων δικαιωμάτων περιέχουν στους κανονισμούς τους προτάσεις παρέκκλισης σε έκτακτες καταστάσεις ανάγκης και οι εθνικές νομοθεσίες σε αυτό το σημείο δε διαφέρουν πολύ αφού στις περισσότερες περιπτώσεις συμμορφώνονται με τις διεθνείς συμβάσεις.

Η άσκηση των εξουσιών επιτακτικής ανάγκης στην πλειοψηφία των περιπτώσεων εγκρίνει τον περιορισμό, ακόμη και αναστολή των δικαιωμάτων και των ελευθεριών πέρα από αυτό που είναι αποδεκτό σε περιόδους ομαλότητας, υπό προϋποθέσεις. Στα Συνταγματικά κείμενα διευκρινίζονται με σαφήνεια ποια δικαιώματα μπορούν να περιοριστούν ή να ανασταλούν και ποια όχι, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας (δηλαδή κάθε μέτρο περιορισμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πρέπει να είναι απαραίτητο και ανάλογο της φύσης του κινδύνου) ή ακόμη υιοθετείται ακέραια η θέση διεθνών συμφωνιών σχετικά με τα απαραίτητα δικαιώματα²⁸.

Υπάρχουν και κάποιες χώρες (π.χ. ΗΠΑ, Τουρκία), στις οποίες οι διατάξεις που αναφέρονται στη δυνατότητα του κυβερνητικού περιορισμού των δικαιωμάτων δεν διαφέρουν και πολύ σε σχέση με αυτές που εφαρμόζονται σε καθημερινές καταστάσεις ανάγκης, εξ αιτίας διαφόρων παραγόντων (διαρκούς παραμονής του Δικαίου Έκτακτης Ανάγκης ως ενεργού ή μη τήρησης των διεθνών συμβάσεων κ.τ.λ.).

3.4 Δικαστικός έλεγχος

Όπως ήδη αναφέρθηκε στο Δίκαιο των Εκτάκτων Αναγκών των περισσότερων χωρών υπάρχουν Συνταγματικές ρυθμίσεις που προβλέπουν την έκδοση πρόσθετων πράξεων με ισχύ νόμου. Οι απόψεις σχετικά με τον βαθμό της εμπλοκής των ανεξάρτητων δικαστηρίων, δηλαδή της δικαιοδοτικής κρίσης τους στον έλεγχο της νομιμότητας των προσωρινών μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία, δίστανται.

Αρκετοί ερευνητές τάσσονται υπέρ της εμπλοκής των ανεξάρτητων δικαστηρίων θεωρώντας ότι το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης ως νομικό καθεστώς, στηρίζεται στην

Σλοβακία απαιτούνται τα 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου για την έγκριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αντίστοιχα και στη Γερμανία, για την κατάσταση της «Άμυνας» και «Έντασης» και στην Ελλάδα τα 3/5 των μελών του Κοινοβουλίου για την κατάσταση «Πολιορκίας».

26. Για παράδειγμα στη Βουλγαρία σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης τα καθήκοντα του Κοινοβουλίου τα αναλαμβάνει η Μεγάλη Εθνοσυνέλευση (Grand National Assembly) με 400 μέλη (το Κοινοβούλιο έχει 240 μέλη). Στη Γερμανία και την Σουηδία προβλέπεται η σύσταση ενός μίνι Κοινοβουλίου που υποκαθιστά το Κοινοβούλιο σε καταστάσεις ανάγκης.

27. Για παράδειγμα (ενδεικτικά) το χρονικό διάστημα ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι: Στη Μάλτα 14 ημέρες με δυνατότητα παράτασης από το Κοινοβούλιο έως και 3 μήνες, στην Πορτογαλία 14 ημέρες και με δυνατότητα παράτασης (εκτός από την κατάσταση πολέμου που η προθεσμία ορίζεται από νόμο). Στην Ισπανία 15 ημέρες για την κατάσταση «Συναγερμού», 30 ημέρες για την κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» με δυνατότητα ανανέωσης του χρονικού διαστήματος για άλλες τόσες ημέρες. Η διάρκεια ισχύος για την κατάσταση «Πολιορκίας» καθορίζεται από το Κοινοβούλιο. Στη Ρωσία 15 ημέρες, στην Ιταλία 60 ημέρες, στην Ουγγαρία και την Κύπρο 30 ημέρες. Στην Εσθονία 30 ημέρες και δυνατότητα παράτασης έως 3 μήνες. Στην Φινλανδία η χρονική διάρκεια ισχύος της κατάστασης «Άμυνας» είναι 3 μήνες και 1 έτος για την κατάσταση «Ετοιμότητας». Στην Λετονία, τη Λιθουανία και την Τουρκία 6 μήνες. Στην Πολωνία δεν υπάρχει καθορισμένη προθεσμία για τον «στρατιωτικό νόμο», ενώ για την κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» η καθορισμένη προθεσμία έχει μέγιστη περίοδο 3 μηνών και μπορεί να επεκταθεί μόνο μία φορά για άλλους 2 μήνες.

28. Έτσι, στην Αλβανία, Βουλγαρία Ουγγαρία, Λιθουανία, Ισπανία, Ολλανδία, αναγνωρίζονται με ακρίβεια ποια θεμελιώδη δικαιώματα δεν μπορούν να περιοριστούν ακόμη και μετά την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Στην Πορτογαλία, Κροατία, Σλοβενία, Ρωσία, Ρουμανία γίνεται επιπλέον ρητή αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας, ενώ η Σουηδία και η Ιταλία ενσωμάτωσαν στην εθνική νομοθεσία τους τη σύμβαση της ΕΣΔΑ στο σύνολό της, η οποία βρίσκει πλήρη εφαρμογή και στη Σλοβακία, Λετονία, Λευκορωσία, στα συνταγματικά κείμενα των οποίων δεν υπάρχει ρητή συνταγματική αναφορά που να εγγυάται ορισμένα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όμως δηλώνεται πλήρης συμμόρφωση με διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες.

«Αρχή της Νομιμότητας», στην οποία βασίζεται το Κράτος Δικαίου και της Δημοκρατίας. Συνεπώς, οι αποφάσεις και οι ενέργειες που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία που διαχειρίζεται μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ως μονομερείς διοικητικές πράξεις θα πρέπει να ελέγχονται από τα δικαστήρια, τα οποία μπορούν να είναι αποτελεσματικά στο να περιφρουρήσουν τους πολίτες από παραβιάσεις και καταχρηστικά μέτρα.

Η αναγωγή στα συνταγματικά δικαιώματα ως κριτήριο αξιολόγησης της ορθότητας της δράσης των οργάνων του κράτους επιβάλλει στον δικαστή να ελέγχει τη δράση αυτή με βάση «κανόνες» που θέτουν τα δικαιώματα, τα οποία συνιστούν έτσι μια θεμελιώδη παράμετρο για την αξιολόγηση της νομιμότητας της κρατικής δράσης (Παπαστυλιανού, 2003).

Αν και τα «αντανακλαστικά» των δικαστικών αρχών δεν είναι επαρκή για να διαχειριστούν μια επικείμενη ή παρούσα κρίση και δεν μπορούν να ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος τους είναι σημαντικός (Ackerman, 2004, Ackerman, 2004b). Τα δικαστήρια, μέσω της νομολογίας τους, στην ουσία προτείνουν τρόπους για την αντιμετώπιση μελλοντικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Μελετώντας την κρίση προσεκτικά, ψύχραιμα και με απόσταση χρόνου από την εμφάνισή της, όπου ο κίνδυνος έχει λάβει πλέον τις πραγματικές του διαστάσεις και δεν υπερεκτιμάται, συνεισφέρουν μέσα από ώριμες αποφάσεις στον προσδιορισμό των ενεργειών που πρέπει να γίνουν σε μία επόμενη.

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

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι δεν είναι δόκιμο η εκτελεστική εξουσία να υφίσταται κανενός είδους δικαστικό έλεγχο, αφού κάτι τέτοιο λειτουργεί ανασταλτικά στη λήψη πρωτοβουλιών, ικανών να αντιμετωπίσουν μια κρίση. Εξ άλλου από τη στιγμή, που ένα Δικαστήριο αποφασίζει για τη φύση ενός τέτοιου θέματος στην ουσία υποκαθιστά την κρίση της Κυβέρνησης και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων μπορεί να μετεξελιχθεί σε έλεγχο της Κυβέρνησης ή του νομοθέτη. Στην περίπτωση αυτή η κρίση δεν είναι δικαστική, αλλά κυβερνητική, πολιτική ή οτιδήποτε άλλο²⁹. Για τον λόγο αυτό, συχνά παρατηρείται το

φαινόμενο τα δικαστήρια να είναι διαλλακτικά απέναντι στις κρατικές δράσεις σε περιόδους κρίσης και σε πολλές περιπτώσεις αποφεύγουν να αποφανθούν, εάν η ανάγκη που οδήγησε την εκτελεστική εξουσία στη λήψη πρόσθετων μέτρων, ήταν έκτακτη και επείγουσα. Στις ΗΠΑ μάλιστα, έχει διαμορφωθεί αρχικά από το Ανώτατο Δικαστήριο (Supreme Court)- η περίφημη θεωρία του «δικαστικού αυτοπεριορισμού» (judicial self restraint), σύμφωνα με την οποία, βασική μέριμνα του δικαστή πρέπει να είναι η κρίση του να παραμένει σε αυστηρά νομικά όρια και να μην ολισθαίνει σε πολιτικά κρίσεις ή κρίσεις σκοπιμότητας (Μεταξάς, 1970, Παπαστυλιανού 2003, Χατζηγάκης, 2008, Deskoska, 2007, Epstein et al, 2005, Özbudun, Turhan, 1995).

Έτσι, σε αρκετές χώρες δεν υπάρχει καμία δυνατότητα για δικαστική κρίση και σε κάποιες άλλες είναι περιορισμένη³⁰. Υπάρχουν και περιπτώσεις, στις οποίες παρέχεται μόνο θεωρητικά η δυνατότητα της δικαστικής κρίσης τόσο της πράξης κήρυξης όσο και των ενεργειών της εκτελεστικής εξουσίας, αφού κατ' ουσίαν ποτέ δεν τίθεται τέτοιο θέμα (π.χ. Λιχτενστάιν).

Επίσης, στο διεθνές δίκαιο θα συναντήσουμε και περιπτώσεις, στις οποίες προβλέπεται η σύσταση εκτάκτων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας εξαιρετικής κατάστασης (π.χ.

δεν είναι δυνατόν να έχει προβλέψει κάθε πραγματική περίπτωση. "Αγγίζει" μόνο ορισμένα γενικά χαρακτηριστικά και "αγνοεί", "παρabiλέπει" τα ειδικότερα χαρακτηριστικά κάθε μεμονωμένης περίπτωσης. Ο Δικαστής θα κληθεί να συνταιριάζει ή έστω συγκρίνει τις αφηρημένες επιταγές του νόμου με τις ιδιομορφίες κάθε περίπτωσης. Η αδυναμία του νόμου να ρυθμίσει όλες τις λεπτομέρειες και έτσι, να επιλύσει όλες τις υποθέσεις αυτομάτως, οδηγεί πολλούς φορές αναγκαία τη διαπίστωση ότι ο νόμος (σε σύγκριση με τα υπό κρίση ζητήματα και αιτήματα) "πάσχει". Και κρίνεται ότι πάσχει ο νόμος ή/και χωρίς τη θέληση του νομοθέτη (ασάφειες, αντινομίες, ορισμένα κενά δικαίου), ή/και με τη θέλησή του (αρχικά κενά δικαίου, χρήση αόριστων εννοιών). Ο Δικαστής που διαγιγνώσκει την "πάθηση" αυτή του νόμου (με όποια από τις παραπάνω μορφές αυτή προσλαμβάνει), καλείται και να την "θεραπεύσει", προκειμένου ομαλά να συνδέσει ή όχι τον νόμο με τα πραγματικά περιστατικά, να δικάσει τη δεδομένη υπόθεση και "θεραπεύοντας" επίσης τον νόμο (πάντα σε σχέση με μια συγκεκριμένη περίπτωση) να συμβάλει στη διατήρηση της ενότητας, ισορροπίας και βεβαιότητας της εννόμου τάξεως ... Η εξουσία αυτή του Δικαστή δεν είναι νομοθετική ούτε τύποις, ούτε ουσία. Είναι, αντίθετα, κατ' εξοχήν δικαστική ...» (Παπαστυλιανού, 2003).

30. Για παράδειγμα, στη Σλοβακία και τη Σλοβενία τα συνταγματικά δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα να ελέγξουν μόνον εάν η πράξη κήρυξης της έκτακτης ανάγκης είναι συμβατή με τις διεθνείς υποχρεώσεις. Στη Ρωσία, Ιρλανδία και Μάλτα επιτρέπεται ο δικαστικός έλεγχος μόνο σε ό,τι αφορά το διαδικαστικό μέρος (δηλαδή ελέγχεται εάν τηρήθηκε η συνταγματική διαδικασία για την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης). Στην Πορτογαλία, Λιθουανία και Κιργιστάν το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Η Κύπρος αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση χώρας, στην οποία ο ρόλος των δικαστηρίων εμφανίζεται ιδιαίτερα ενισχυμένος. Η νομολογία των Κυπριακών Δικαστηρίων διαμόρφωσε πληρέστερες προϋποθέσεις και όρους εφαρμογής του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης συμπληρώνοντας τις συνταγματικές ρυθμίσεις του άρθρου 183 (Νικολάου, 1996:160, Deskoska, 2007, Khakee, 2009).

29. Αντίθετη είναι η άποψη που θεωρεί την εξουσία του δικαστή εκτός από ερμηνευτική και ως δικαιοπληστική. «Η αντίληψη αυτή αντιμετωπίζει το έργο του δικαστή ως κατ' εξοχήν δικαιοπληστικό καθώς η δικαιοδοτική κρίση δεν εξαντλείται στην απλή υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στο περιεχόμενο του κανόνα που εφαρμόζεται, αλλά περιλαμβάνει την ερμηνεία του νόμου υπό το φως των θεμελιωδών αρχών της έννομης τάξης» ... «Ο νόμος εκ φύσεως

Ηνωμένο Βασίλειο), ενώ στις περισσότερες κάτι τέτοιο απαγορεύεται ρητά (π.χ. Γερμανία).

4. Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε επιλεγμένα κράτη

Στα παρούσα παράγραφο αναλύονται κάποιες χαρακτηριστικές περιπτώσεις κρατών σε σχέση με τις θεσμικές ρυθμίσεις και τις πρακτικές, που έχουν υιοθετήσει στην εφαρμογή του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης. Συγκεκριμένα, μελετώνται η Ελβετία και η Γερμανία, οι οποίες μπορούν να χαρακτηριστούν ως σχεδόν τα πιο αντιπροσωπευτικά παραδείγματα χωρών, οι οποίες καταλαμβάνουν δύο άκρα του φάσματος, μεταξύ των συνταγματικών και μη συνταγματικών μοντέλων, όταν οι άλλες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν υιοθετήσει πιο μικτά μοντέλα. Επίσης, μελετώνται και οι ΗΠΑ ως χαρακτηριστική περίπτωση δημοκρατικής χώρας, στην οποία το Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης παραμένει ενεργό, εδώ και αρκετά χρόνια, αγνοώντας το στοιχείο της προσωρινότητας.

4.1 Ελβετία

Η Ελβετία (επίσημο όνομα Ελβετική Συνομοσπονδία/Swiss Confederation)³¹ έχει επιλέξει να μην θεσπίσει γραπτούς συνταγματικούς ή άλλους κανόνες για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, ώστε να μην παρεμποδίζεται η εκτελεστική εξουσία στον χειρισμό μιας κρίσης.

Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα του 1999 (ψηφίστηκε στις 18.4.1999 και τέθηκε σε ισχύ την 1.1.2000) διακρίνει τις εξαιρετικές καταστάσεις σε ένοπλες συγκρούσεις και σε καταστροφές έκτακτης ανάγκης, μη προσδιορίζοντας περαιτέρω το χαρακτήρα αυτών των καταστάσεων (άρθρο 101 Συντ.).

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (εκτελεστική εξουσία), το οποίο έχει καθήκον να φροντίζει την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια της χώρας και να διατηρήσει την ανεξαρτησία και την ουδετερότητα της χώρας, μπορεί να προβαίνει στην έκδοση πρόσθετων διαταγμάτων με ισχύ νόμου, όταν αυτό απαιτείται από τις έκτακτες περιστάσεις (άρθρο 173 Συντ.). Διακρίνονται δύο περιπτώσεις λήψης έκτακτων εξουσιών: στην πρώτη περίπτωση, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο πρέπει να λάβει έγκριση από την απόλυτη πλειοψηφία του Κοινοβουλίου (και των δύο σωμάτων

που το αποτελούν) και η δράση του να είναι περιορισμένης χρονικής ισχύος. Στη δεύτερη περίπτωση, οι έκτακτες πράξεις εγκρίνονται κατ' ευθείαν από τον λαό με δημοψήφισμα. Σε περίπτωση που τα έκτακτα διατάγματα δεν επικυρωθούν εντός έτους, αποβάλλουν την ισχύ τους και δεν μπορούν να ανανεωθούν (άρθρο 165 Συντ.).

Στις ανωτέρω περιπτώσεις το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο λειτουργεί όπως ένα συνηθισμένο νομοθετικό σώμα, αφού δεν μπορούν ληφθούν αποφάσεις ενάντια στο Σύνταγμα, τους νόμους και τα ψηφίσματα της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης. Από το 1914 έχει να επικαλεσθεί η Ελβετική Κυβέρνηση αυτές τις συνταγματικές διατάξεις σε καταστάσεις κινδύνου, για τις οποίες δεν υπάρχει μια ήδη θεσπισμένη νομοθετική ρύθμιση. Επομένως, στην περίπτωση αυτή δεν αναφερόμαστε σε κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης κατά τη συνήθως χρησιμοποιημένη έννοια της λέξης (*Özbudun*, 1996).

Το άρθρο 165 του Συντάγματος δεν διαφέρει και πολύ από το προηγούμενο του 1948 (άρθρο 89 *dis*, όπου για πρώτη φορά εισήχθη το Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης στις συνταγματικές διατάξεις) και οι περισσότεροι θεωρητικοί συμφωνούν ότι δεν αποτελεί πλήρη ρύθμιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, δεδομένου ότι θα ήταν αποτελεσματικό κυρίως για την αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων. Συνεπώς, όταν δεν είναι δυνατόν να τηρηθούν οι προϋποθέσεις που τίθεται από το άρθρο αυτό (σύγκληση του Κοινοβουλίου, πλειοψηφία κ.τ.λ.) ή οι ρυθμίσεις του δεν κρίνονται επαρκείς για την αντιμετώπιση μιας κρίσης, τότε το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και η Ομοσπονδιακή Συνέλευση καταφεύγουν στο «άγραφο» ή «υπερ-Συνταγματικό» Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης (*Κρίαρη*, 1985:106).

Οι δυνατότητες που προσφέρονταν μέχρι το 2003 για την αντιμετώπιση σοβαρών κρίσεων, όπως είναι ο πόλεμος ή οι φυσικές καταστροφές κ.τ.λ., απέρρεαν από γραπτούς κανόνες, οι οποίοι βασίστηκαν στην «αρχή της αναγκαιότητας» (*Droit de nécessité*) και οι οποίοι είχαν ως εξής:

Η πρώτη δυνατότητα ήταν το «καθεστώς των πλήρων εξουσιών» (*régime des pleins pouvoirs*). Σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν μπορούσε να συγκληθεί ή η κανονική νομοθετική διαδικασία δεν μπορούσε να ακολουθηθεί, η εκτελεστική εξουσία λάμβανε σιωπηρή εξουσιοδότηση από το Σύνταγμα για να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα, ακόμα και αν ήταν αντισυνταγματικά, για να προστατεύσει την ασφάλεια, την ανεξαρτησία και την ουδετερότητα της χώρας, τα εθνικά οικονομικά συμφέροντά του κ.λπ. Όταν το Κοινοβούλιο ήταν σε θέση να συγκληθεί, είχε τη δυνατότητα να επικυρώσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, χορηγώντας πλήρη εξουσία στην εκτελεστική εξουσία. Δηλαδή στην ουσία επιτρεπόταν η εγκαθίδρυση ενός έκτακτου καθεστώτος, το οποίο είχε απεριόριστες εξουσίες και μάλιστα, δεν περιοριζόταν χρονικά ούτε προβλεπόταν κάποια δυνατότητα ελέγχου των Κυβερνητικών πράξεων. Το καθεστώς αυτό εφαρμόστηκε μόνο κατά τη διάρ-

31. Η Ελβετία είναι ένα Ομοσπονδιακό κράτος, που διαιρείται σε 26 Καντόνια (ανεξάρτητες διοικητικές - περιφερειακές υποδιαιρέσεις). Το πολίτευμά της είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Οι τρεις βασικές εξουσίες σε Ομοσπονδιακό επίπεδο ασκούνται: από το Κοινοβούλιο (νομοθετική), το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (εκτελεστική) και το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο (δικαστική). Το Κοινοβούλιο (Ομοσπονδιακή Συνέλευση/Federal Assembly) αποτελείται από δύο (ισότιμα) νομοθετικά σώματα: την Άνω Βουλή (Συμβούλιο των Καντονιών/Cantons Council και την Κάτω Βουλή (το Εθνικό Συμβούλιο/National Council). Κάθε Καντόνι έχει Σύνταγμα, Νομοθετικό και Δικαστικό Σώμα. Όλα τα θέματα που δεν επιλύονται στη Συνομοσπονδία ρυθμίζονται από τα Καντόνια.

κεια των δύο παγκόσμιων πολέμων. Η *δεύτερη δυνατότητα* ήταν το «καθεστώς της ακριβούς ανάγκης» (*régime of strict necessity*), σύμφωνα με το οποίο όταν δεν μπορούσε πλέον να λειτουργήσει το Κοινοβούλιο, η εκτελεστική εξουσία είχε τη δυνατότητα να εκδώσει έκτακτα νομοθετικά διατάγματα, τα οποία μπορούσαν να παρεκκλίνουν από τις Συνταγματικές διατάξεις. Δεν υπάρχει κανένα παράδειγμα ενός τέτοιου καθεστώτος στη συνταγματική ιστορία της Ελβετίας (*Özbudun*, 1996).

Το 2003 η Ελβετική Κυβέρνηση κατήργησε τις 23 νομικές πράξεις που με τον έναν ή με τον άλλο τρόπο ρύθμιζαν την «αρχή της αναγκαιότητας» με το αιτιολογικό ότι είχαν χάσει το σκοπό τους («sans objects»). Τρία χρόνια αργότερα και μετά από αξιολόγηση από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης και Αστυνομίας (Federal Department of Justice and Police) η Κυβέρνηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η συνταγματικά κατοχυρωμένη «αρχή της αναγκαιότητας» θα ήταν «επιπλέον, άστοχη και όχι απαλλογμένη από κινδύνους». Η νομοθετική κατοχύρωση της κρατικής αντίδρασης σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης που θα έπρεπε να περιγράφεται λεπτομερώς στα νομικά κείμενα, θα είχε ως αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί η ταχεία λήψη των αποφάσεων. Επιπλέον, η συνταγματική ρύθμιση της «αρχής της αναγκαιότητας» πιθανά να αύξανε την διστακτικότητα της εκτελεστικής εξουσίας να κάνει επίκληση αυτών των διατάξεων ακόμη και στην περίπτωση που θα ήταν απαραίτητο (*Khakee*, 2009).

Συνοψίζοντας, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στο Ελβετικό σύστημα η κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι κατά κύριο λόγο υπέρ-συνταγματική (extra-constitutional), καθώς η «μη - κωδικοποιημένη αρχή της αναγκαιότητας» επιτρέπει πλήρη ελευθερία στην εκτελεστική εξουσία.

4.2 Γερμανία

Αντίθετα με την Ελβετία, στη Γερμανία³² το Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης ρυθμίζεται σχεδόν με κάθε λεπτομέρεια με τον νόμο των εκτάκτων αναγκών (με τον τίτλο *Notstandsgesetze*), ο οποίος συμπλήρωσε το 1968 τον Θεμελιώδη ή Βασικό νόμο (*Grundgesetz*)³³.

Το συνταγματικά κατοχυρωμένο Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης στη Γερμανία υπήρξε απόρροια της δυσάρεστης όσο και καταστροφικής εμπειρίας που αποκομίστηκε από τον

Β' παγκόσμιο πόλεμο, όταν ο Χίτλερ, κατ' επίκληση του άρθρου 48 του προηγούμενου Συντάγματος, κήρυξε τη χώρα σε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης, λαμβάνοντας σχεδόν απόλυτες εξουσίες (*Scheppe*, 2004).

Στον Θεμελιώδη νόμο οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης κατατάσσονται σε ένα τριπλή δομής σύστημα ταξινόμησης ως εξής: α) Άμυνας (*Verteidigungsfall*), η οποία αναφέρεται σε περίπτωση του πολέμου, β) Έντασης (*Spannungsfall*) για ένοπλες εξεγέρσεις στο εσωτερικό ή προετοιμασία για διεθνή πόλεμο, γ) Εσωτερικής Κατάστασης (*Innerer Nostand*), η οποία περιλαμβάνει απειλή δημοκρατικού πολιτεύματος, διαταραχή δημόσιας τάξης και ασφάλειας και φυσικές καταστροφές.

Η αρμοδιότητα της κήρυξης των καταστάσεων «Άμυνας» και «Έντασης» ανήκει στην Ομοσπονδιακή Βουλή, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης³⁴. Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει από την Ομοσπονδιακή Βουλή την κήρυξη της κατάστασης «Άμυνας» με πλειοψηφία ψήφων 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου. Η «Εσωτερική» κατάσταση της έκτακτης ανάγκης μπορεί να κηρυχθεί από την Κυβέρνηση χωρίς να απαιτείται η έγκριση της Ομοσπονδιακής Βουλής.

Στη Γερμανία, μία από τις κύριες προθέσεις του νομοθέτη του Βασικού νόμου, ήταν το Κοινοβούλιο να συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων υπό όλους τους πιθανούς και προβλέψιμους όρους (*Özbudun, Turhan*, 1995). Σε περίπτωση αδυναμίας σύγκλησης της Ομοσπονδιακής Βουλής, τα νομοθετικά καθήκοντα αναλαμβάνονται από την (προηγούμενως ορισμένη) Μικτή Επιτροπή (*Gemeinsame Ausschuss*).³⁵ Η Μικτή Επιτροπή έχει τη δύναμη να ελέγξει την Κυβέρνηση σε περιόδους έκτακτης ανάγκης. Εν τούτοις, δεν έχει τη δυνατότητα τροποποίησης του Βασικού νόμου και δεν θεωρείται ως η κυρίαρχη αρχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

Σε ό,τι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα ο Θεμελιώδης νόμος (άρθ. 1) αναφέρεται στην προστασία της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, ως βασικής φιλοσοφίας του Κράτους Δικαίου. Επιπλέον, απαγορεύει οποιαδήποτε κρατική δράση που θα είχε επιπτώσεις στο βασικό «πυρήνα» οποιουδήποτε θεμελιώδους δικαιώματος. Οι περιορισμοί που τίθεται αναφέρονται με ακρίβεια σε αυτόν.

Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έχοντας γενικά εκτεταμένες αρμοδιότητες έχει και το δικαίωμα της αναθεώρησης των περιστάσεων που οδήγησαν στην κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης της «Άμυνας» (*Özbudun, Turhan*, 1995, IRIS, nd).

32. Το πολίτευμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (*Bundersrepublik Deutschland*) είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από δύο σώματα: την Ομοσπονδιακή Βουλή (*Bundestag*), τα μέλη της οποίας εκλέγονται απ' ευθείας από τον λαό και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (*Bundesrat*), τα μέλη του οποίου ορίζονται από τις Κυβερνήσεις των Ομόσπονδων κρατιδίων. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την Κυβέρνηση, της οποίας αρχηγός είναι ο Καγκελάριος.

33. Οι τροποποιήσεις στον Γερμανικό Θεμελιώδη νόμο (*δηλαδή το θεμέλιο της έννομης τάξης*) είναι πολύ λεπτομερείς. Περιλαμβάνει πτυχές της κατάστασης έκτακτης ανάγκης που λίγα άλλα συντάγματα (ή ακόμα και συνθήκες νόμοι) αγγίζουν (*Khakee*, 2009:19).

34. Όπως προκύπτει και από τον 17ο Νόμο, συμπληρωματικό του Θεμελιώδους, σύμφωνα με τον οποίο αρμόδιο όργανο πρέπει να είναι η νομοθετική εξουσία.

35. Η σύστασή της αναφέρεται στο άρθρο 53 του Θεμελιώδους Νόμου του 1968. Τα μέλη της προέρχονται από το Κοινοβούλιο (και των δύο σωμάτων) και προσομοιάζετε ως το Κοινοβούλιο σε μικρογραφία.

Συνοψίζοντας, το Γερμανικό Σύστημα προσφέρει πολύ λιπομερείς συνταγματικές ρυθμίσεις του Κράτους Έκτακτης Ανάγκης που επιτρέπουν τη συνέχιση της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών της χώρας.

4.3 Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής (ΗΠΑ)

Οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής³⁶ δεν έχουν συγκεκριμένο συνταγματικό καθεστώς για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Το Σύνταγμα αναφέρεται μόνο στη δυνατότητα του Κογκρέσου³⁷ να καλέσει την εθνοφρουρά, προκειμένου να κατασταλούν εξεγέρσεις και να αποκρουστούν εισβολείς. Η δυνατότητα αυτή δεν σημαίνει ότι επιτρέπεται στην εκτελεστική εξουσία να αναστείλει ή να παρεμποδίζει τις λειτουργίες των άλλων εξουσιών, π.χ. της δικαστικής. Οι θεμελιώδεις αρχές, όπως η ατομική ελευθερία, η ισότητα έναντι του νόμου, το τεκμήριο της αθωότητας (*writ of habeas corpus*) κ.τ.λ., αναστέλλονται μόνο σε περιπτώσεις εξέγερσης ή εισβολής ή όταν απειλείται η εθνική ασφάλεια.

Στην πράξη, στις ΗΠΑ δεν φαίνεται να ασπάζονται εύκολα τη συνύπαρξη της νομιμότητας με την κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Στις απαρχές του ψυχρού πολέμου ψηφίστηκαν οι Νόμοι της Εθνικής Ασφάλειας (*National Security Act of 1947*) και των Εξουσιών του Πολέμου (*War Powers Act of 1942*), με τους οποίους δόθηκαν υπερεξουσίες στον Πρόεδρο για την αντιμετώπιση των διεθνών ζητημάτων. Ακολούθησαν και άλλοι νόμοι, οι οποίοι διέυρυναν τις αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας με περιορισμό ή αναστολή των ατομικών δικαιωμάτων και υφιστάμενων νόμων, οι οποίες δεν μπορούσαν να ελεγχθούν από το Κογκρέσο (*Scheppele, 2004, Gross, 2003*).

Χαρακτηριστική είναι και η περίπτωση του νόμου *USA Patriot Act*, οποίος ψηφίστηκε μετά από την τρομοκρατική επίθεση στους Δίδυμους Πύργους στις 11.9, για την αντιμετώπιση της εξαιρετικής κατάστασης, δίνοντας υπερεξουσίες στην εκτελεστική εξουσία με μεγάλες δυνατότητες περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων. Μετά την τρομοκρατική επίθεση στο Λονδίνο που σημειώθηκε στις 21.7.2005, με απόφαση της πλειοψηφίας της Βουλής των Αντιπροσώπων και της Γερουσίας παρατάθηκε επ' αόριστον η ισχύς όλων των διατάξεών του (*Anti-War, 2010. Sept. 11*).

36. Οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής/ΗΠΑ είναι μία Ομοσπονδιακή Δημοκρατία 50 αυτόνομων Πολιτειών (και 5 απομακρυσμένων περιοχών - *tetitories*). Κάθε Πολιτεία θεωρείται αυτόνομη με δικό της Σύνταγμα, νομοθετική εκτελεστική και δικαστική εξουσία και ανώτατη αρχή είναι ο Κυβερνήτης. Οι Πολιτείες διαιρούνται σε επαρχίες (ή κομητείες ή νομούς - *countries*) και στην τοπική αυτοδιοίκηση (*cities, town, villages*). Ανώτατη αρχή όλων των Πολιτειών είναι ο Πρόεδρος των ΗΠΑ και κάθε Πολιτεία πρέπει να αναγνωρίζει και να εφαρμόζει το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα και να σέβεται τις αποφάσεις των Ομοσπονδιακών Δικαστηρίων.

37. Το Κογκρέσο των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής είναι το νομοθετικό όργανο του πολιτικού συστήματος. Αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα: τη Βουλή των Αντιπροσώπων (*House of Representatives*) και τη Γερουσία (*Senate*).

Το 1976 επιχειρήθηκε να σταματήσει η επ' αόριστον κατάσταση έκτακτης ανάγκης και να ενισχυθεί η δύναμη του Κογκρέσου για την παροχή ορισμένων ελέγχων και ισορροπιών στις εξουσίες έκτακτης ανάγκης του Προέδρου και ψηφίστηκε ο Εθνικός Νόμος Έκτακτης Ανάγκης (*National Emergencies Act of 1976*)³⁸. Με τις διατάξεις αυτού του νόμου ένας Κυβερνήτης μπορεί να προβεί στην κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης (πχ μία φυσική καταστροφή μέσα στην αρμοδιότητά του), υπό τον γενικό συντονισμό της FEMA (Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών). Στον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών ως επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας δίνεται επίσης η εξουσία να κηρύξει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης (ομοσπονδιακή κήρυξη), αλλά συνάμα επιβλήθηκαν ορισμένες «δικαστικές διατυπώσεις» κατά την επίκληση των έκτακτων εξουσιών του, όπως τη λήξη αυτής μέσα σε 2 χρόνια ή τον επακριβή προσδιορισμό των βασικών αρχών που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης.

Κατά ειρωνικό τρόπο με την ισχύ του *National Emergencies Act* επιτεύχθηκε ακριβώς το αντίθετο αποτέλεσμα. Με τη ρύθμιση που περιέχει, η οποία προβλέπει ετήσια ανανέωση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, τούτη βρίσκεται διαρκώς εν ισχύ, ακόμη και μέχρι σήμερα (*Anti-War, 2010. Sept. 11*).

Σε ό,τι αφορά την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, αντίθετα με την πλειοψηφία των Ευρωπαϊκών χωρών που υιοθετούν στα νομικά τους συστήματα τα διεθνή κείμενα για την προστασία των δικαιωμάτων, οι ΗΠΑ αρνούνται να δεσμευθούν από τις αντίστοιχες διεθνείς συμβάσεις (τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο εκ μέρους των δικαστηρίων με εξαίρεση τη νομολογία του *Supreme Court* κατά την τελευταία δεκαετία) (*Scheppele, 2004*).

Συνοψίζοντας, στις ΗΠΑ η παρατατεμένη ύπαρξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης με την ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου, είχε ως αποτέλεσμα να παύσει ουσιαστικά να έχει το στοιχείο της προσωρινότητας και της εξαίρεσης και ενσωματώθηκε στο υπάρχον νομικό και πολιτικό σύστημα.

5. Συμπεράσματα

Η ιδιαιτερότητα που παρουσιάζει το Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης, οφείλεται στη δυσκολία εύρεσης της κρίσιμης ισορροπίας μεταξύ της απαιτούμενης ευελιξίας των κρατικών οργάνων να πετύχουν την έξοδο από μια κρίση και του κινδύνου καταχρηστικών συμπεριφορών.

Οι κανόνες Δικαίου δεν είναι δυνατόν να προβλέψουν εκ των προτέρων όλες τις πιθανές περιπτώσεις των εκτάκτων και απρόβλεπτων αναγκών. Η αυστηρή προσήλωση σε

38. Βλ. σχετ. διατάξεις του *National Emergencies Act of 1976*, στην ιστοσελίδα του Νομικού Ινστιτούτου Πληροφοριών (*Legal Information Institute*).

έννομες ρυθμίσεις λειτουργούν ανασταλτικά στην άμεση και αποτελεσματική αντίδραση του κρατικού μηχανισμού. Παράλληλα, η προσφυγή σε ένα υπερσυνταγματικό Δίκαιο της έκτακτης ανάγκης θεωρείται επικίνδυνη επιλογή, αφού συνιστά ορατό τον κίνδυνο των καταχρηστικών συμπεριφορών (*μονιμότητα των μέτρων που λαμβάνονται, λήψη έκτακτων μέτρων χωρίς να υφίστανται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις, μη τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, αδυναμία Κοινοβουλευτικού ελέγχου, περιορισμό ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών κ.τ.λ.*).

Η μελέτη της παρούσης έρευνας αναδεικνύει την ποικιλομορφία, τόσο μεταξύ των απόψεων των θεωρητικών όσο και μεταξύ των νομικών συστημάτων των χωρών, σε ό,τι αφορά τον «βαθμό» και την «περιεκτικότητα» της συνταγματικής ρύθμισης του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης.

Οι χώρες με σχετικά πρόσφατη εμπειρία αυταρχικής διακυβέρνησης, όπως η Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία και Ισπανία, έχουν θεσπίσει συνταγματικές διατάξεις για τα περισσότερα από τα κύρια θέματα της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αντίθετα, χώρες όπως η Αυστρία, το Βέλγιο, η Κύπρος, η Τσεχική Δημοκρατία, η Δανία, η Φινλανδία, το Λουξεμβούργο, η Νορβηγία και η Ελβετία παρουσιάζονται να ρυθμίζουν με μικρότερη συνταγματική αυστηρότητα αυτές τις καταστάσεις.

Η διεθνής τάση «προκρίνει» την προσωρινή αναστολή ή την απόκλιση κάποιων συνταγματικών διατάξεων και την προσφυγή σε έκτακτα μέτρα, όπως αυτά περιοριστικά προβλέπονται από τα ίδια τα Συνταγματικά κείμενα. Η επιλογή αυτή θεωρείται ως βέλτιστη λύση για τα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστώτα, ώστε η κατάσταση έκτακτης ανάγκης να μην καταστρατηγεί το Κράτος Δικαίου.

Έτσι, για τη διατήρηση των δημοκρατικών συστημάτων στην πλειοψηφία των Συνταγματικών κειμένων προβλέπονται σχετικές «δικλίδες ασφαλείας» (π.χ. απαγόρευση διάλυσης του Κοινοβουλίου, υποχρεωτική σύγκληση αυτού κ.τ.λ.).

Διαφορές εμφανίζονται και στην ισορροπία μεταξύ των μορφών εξουσίας (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική), καθώς επίσης και στον ορισμό των απειλών, για τις οποίες γίνεται η επίκληση των ειδικών διατάξεων έκτακτης ανάγκης.

Κοινή τάση παρουσιάζεται μόνο σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, οι εγγυήσεις των οποίων δεν παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές, αφού η προστασία τους επιβάλλεται από διεθνείς συμβάσεις.

Ειδικά, σε ό,τι αφορά τις φυσικές καταστροφές, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι μόνο μια μικρή μειοψηφία κρατών τις κατηγοριοποιεί και τις διακρίνει από άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. Καναδάς, Πολωνία, Παραγουάη). Στην πλειοψηφία των συνταγματικών κειμένων είτε κατηγοριοποιούνται μαζί με άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. Εσθονία, Λευκορωσία, Δομινικανή Δημοκρατία, Ουγγαρία, Τουρκία), είτε υπάγονται σε περιπτώσεις, όπου

ο χαρακτήρας της έκτακτης ανάγκης δεν προσδιορίζεται ειδικά, αφήνοντας τις ειδικές λεπτομέρειες εφαρμογής των συνταγματικών επιταγών σε εκτελεστικούς νόμους (π.χ. Πολωνία, Ρωσία, Σλοβακία).

Το γεγονός ότι οι έκτακτες ανάγκες «ελέγχονται» ως προς την ύπαρξή τους, αφού δεν είναι πάντοτε επιδεκτικές αντικειμενικού καθορισμού, συντελεί στη δυσκολία που παρουσιάζεται για την εφαρμογή κοινά αποδεκτών θεσμικών ρυθμίσεων. Μια πιο ακριβής και λεπτομερής κατηγοριοποίηση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης αποδεικνύεται μόνο για την κατάσταση του «πολέμου», η οποία αποτελεί αδιαμφισβήτητη κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Το γεγονός αυτό, λογικά καθιστά αναγκαία την ολοένα και πιο συχνή ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης; Ή μήπως η αυξανόμενη επίκληση του Δικαίου της έκτακτης ανάγκης οφείλεται σε κρίση θεσμών και προσώπων που εμποδίζουν βελτιωμένες παρεμβάσεις στο νομικό και λειτουργικό πλαίσιο, που απαιτείται για την αποτελεσματική διαχείριση των φυσικών καταστροφών;

Η έρευνα του παρόντος αποτελεί κατ' ουσίαν μια καταγραφή των διεθνών τάσεων του νομικού πλαισίου αντιμετώπισης των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης. Απαιτείται περαιτέρω ανάλυση, προκειμένου να συζητηθούν και άλλα ζητήματα που σχετίζονται με το Δίκαιο των εκτάκτων αναγκών (όπως για παράδειγμα το πολίτευμα των κρατών, η επίδραση των διεθνών αρχών στη σύνταξη των Συνταγμάτων, οικονομικά δεδομένα των κρατών κ.τ.λ.), ώστε να προκύψουν πιο ολοκληρωμένα συμπεράσματα και προτάσεις προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνταγματικών ρυθμίσεων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ξενόγλωσσες

- Ackerman B., (2004) «The emergency constitution», Yale Law Journal, vol. 113 pp. 5-11.

- Ackerman B., (2004b) «States of Emergency», vol.113, Yale Law Journal, pp. 1029.

- Agamben G. «The State of Emergency», extract from a lecture given at the Centre Roland - Barthes (Universite Paris VII, Denis - Diderot), (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.generation-online.org/p/fpagambenschmitt.htm).

- Anti-War 2010. Sept. 11 «Obama Extends Bush's 9/11 State of Emergency: America to Enter Tenth Year of "Emergency" Next Week», by Ditz J. (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://news.antiwar.com/2010/09/10/obama-announces-state-of-emergency-extension/>).

- Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), (2005) «States of Emergency», (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/18420/ipublicationdocument_singledocument/2BACDA8C-8640-4208-9716-2F9C3E64CBA3/en/bg_states-emergency.pdf).

- Deskoska R., (2007) «Restrictions of Human Right in Emergency Situations», 7ο Παγκόσμιο Συνέδριο της Διεθνούς Ένωσης Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 11-15 Ιουνίου (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.enelsyn.gr/papers/w2/Paper%20by%20Prof%20Renata%20Deskoska.pdf>.

- *European Court of Human Rights/ECHR*, 2003 «Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών», Ελληνική Έκδοση (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E4317264-DB27-42FE-873E-1ECCACABB045/0/GRE_CONV.pdf).

- *Epstein L., D.E. Ho, G. King and J. A. Segal* (2005) «The Supreme Court During Crisis: How War Affects Only Non-War Cases», *New York University Law Review*, 1-116.

- *Gross O., Aolain, F.*, (2001) «From Discretion to Scrutiny: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights», *Human Rights Quarterly* 23, p 625-649 by the Johns Hopkins University Press.

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

- *Gross O.*, (2003), «Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?», *Yale Law Journal*, vol. 112, n.5, pp. 1011-1134.

- *Gross O.*, (2003b) «Providing for the Unexpected: Constitutional Emergency Provisions», *Israel Yearbook on Human Rights*, 13, pp. 13-44.

- *Gross O.*, (2005) «Stability and Flexibility: A Dicey Business», in (Victor Ramraj, Michael Hor and Kent Roach (eds.) *Cambridge University Press, Global Anti-Terrorism Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 90-107.

- *Gross O.*, (2005b) «The concept of Crisis», *Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale XVII Int'l Conference - «Civil and Economic Rights in Times of Crisis»*, Stresa, Italy.

- *IRIS Center at the University of Maryland*, (n.d.) «A State of Emergency according to the Georgian legislation», (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.irisprojects.umd.edu/georgia/Publications/publications.htm>).

- *Jhering R.*, (1904) «Der Zweck im Recht», ελλην. μτφρ. Γ.Δ. Σαραντάκη «Ο σκοπός εν τω δικαίω» Αθήνα 1955.

- *Khakee A.*, (2009) «Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe», Policy paper - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; no. 30 (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF/99487/publicationdocument_singledocument/1f203ddc-0be8-49c8-8439-95c623843d77/en/PP30_Annex_Khakee_Emergency_Powers_PRESS.pdf).

- *Locke J.*, (1690) «Second Treatise of Government». In *Two Treatises of Government*, edited by Peter Laslett. New York: Cambridge University Press, 1991.

- *Özbudun E., Türhan, M.* (1995) «Emergency powers», ECDL (European Commission for Democracy through Law), in *Science and technique of democracy* no 12. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- *Özbudun E.* (1996) «Emergency powers and judicial review» in *Human Rights and the functioning of the democratic institutions in emergency situations*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 14.

- *Schepple K.L.* (2004) «Law in a Time of Emergency: States of Exception and the Temptations of 9/11». *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 6, pp. 1001-1083.

- *Scheuerman W.*, (2006) «Emergency Powers and the Rule of Law», *Journal of Political Philosophy* vol. 14, Issue 1, pp. 61-84.

- *Schmitt C.*, (2005) «Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty», University of Chicago Press.

- *Williams Daniel* (2006-04-30). «Egypt Extends 25-Year-Old Emergency Law». *The Washington Post*. (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/30/AR2006043001039.html>).

ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ

- *Βενιζέλος Ε.*, (2000) «Αριστόβουλος Μάνεσης: Ο Ακαδημαϊκός, ο Συνταγματολόγος, ο Ενεργός Πολίτης», εφημ. Το Βήμα 6.8.2000.

- *Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ)* (χ.ν.) «Ανθρώπινα Δικαιώματα» (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.nis.gr/npimages/docs/FundamentalRights_GR.pdf).

- *Κριάρη Ι.*, (1985) «Οι Συνταγματικοί Θεσμοί Ανταμείωσης Κρατικών Κρίσεων στην Ελλάδα και στην Αιθιοπία», αδημ. Διδ. Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

- *Μεταξάς Α.*, (1970) «Το Δίκαιον της Ανάγκης και η διάστασις της Νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου», αδημ. Διδ. Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

- *Νικολάου Η.*, (1996) «Ο έλεγχος της Συνταγματικότητας των νόμων και της κατανομής των αρμοδιοτήτων των οργάνων του Κράτους στη Συνταγματική ρύθμιση, η εξέλιξη και το Δίκαιο της Ανάγκης», αδημ. Διδ. Διατριβή, σχολή Νομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

- *Παπαστυλιανού Χ.*, (2003) «Η ερμηνεία του όρου "Δημόσια Τάξη" ως περιορισμός των ατομικών ελευθεριών στην ΕΣΔΑ και το Σύνταγμα: Τα όρια της δικαιοδοτικής κρίσης του δικαστή κατά την εφαρμογή των περιορισμών των ατομικών ελευθεριών», Διπλωματική Επιδείξιση Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης τχ. 3.

- *Πυργάκης Δ.*, (χ.ν.) «Οι Κυβερνητικές Πράξεις», Νομική Επιδείξιση, τ. 29 (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.lawnet.gr/pages/eofn/2/default.asp).

- *Φακιολάς Ε., Τζιφάκης Ν.*, (2008) «Πολιτειακή Ασφάλεια: Μια Διαφορετική Εννοιολογική Θεώρηση της Εθνικής και της Ανθρώπινης Ασφάλειας», Εισήγηση στο 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, 16-18 Μαΐου 2008, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

- *Χατζηγιάκης Σ.*, (2008), Ομιλία Υπουργού Δικαιοσύνης στο 9ο Πανελλήνιο Συνέδριο «Κράτος Δικαίου και Κράτος Δικαστών» (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Δικαιοσύνης www.ministryofjustice.gr/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1040).

Διαδικτυακοί τόποι I

Ιστοσελίδα του Νομικού Ινστιτούτου Πληροφοριών /Legal Information Institute: http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/uscode_sup_01_50_10_34.html

Ιστοσελίδα Επιτροπής της Βενετίας/Venice Commission: http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp

Τα Συντάγματα των χωρών (στα Αγγλικά) στην ιστοσελίδα: <http://legislationline.org/documents/section/constitutions>

* * * * *