Η εθνική ασφάλεια και τα κανονιστικά όρια της διοικητικής κράτησης: Η λειτουργική συνάφεια ως προϋπόθεση νομιμότητας της στέρησης της προσωπικής ελευθερίας

Παρατηρήσεις στην ΕΔΔΑ, *Κ.Α. κατά Κύπρου*, 1.10.2026, προσφ. αρ. 5755/25

Κυριακή Παπαδοπούλου, Δικηγόρος, ΜΔΕ

Ι. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η προσωπική ελευθερία, ως θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου, δεν συγκροτεί απλώς μία από τις περισσότερες ατομικές ελευθερίες, των οποίων την προστασία αναλαμβάνει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αλλά αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της πραγματικής απόλαυσης ευρύτερου κύκλου δικαιωμάτων, η άσκηση των οποίων προϋποθέτει τη δυνατότητα φυσικού αυτοκαθορισμού του φορέα τους. Η ιδιαίτερη αυτή κανονιστική θέση εξηγεί και τη δομή του άρθρου 5 § 1 ΕΣΔΑ, το οποίο δεν αρκείται στη γενική αναγνώριση του δικαιώματος στην προσωπική ελευθερία, αλλά προσδιορίζει περιοριστικώς τις περιπτώσεις στις οποίες επιτρέπεται η στέρησή της. Η σχέση, συνεπώς, μεταξύ ελευθερίας και κράτησης δεν διαμορφώνεται ως σχέση δύο ισοδύναμων εννόμων αγαθών, η επικράτηση των οποίων εξαρτάται αποκλειστικώς από την εκάστοτε στάθμιση, αλλά ως σχέση κανόνα και εξαιρέσεως, η νομιμότητα της οποίας προϋποθέτει την πλήρωση συγκεκριμένων και εκ των προτέρων προβλεπόμενων όρων.[1]

Η παραπάνω διάκριση αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πεδίο του μεταναστευτικού δικαίου και δικαίου του ασύλου, όπου η διοικητική κράτηση εμφανίζεται ως μέσο πραγμάτωσης σκοπών συνδεόμενων με τον έλεγχο της εισόδου, παραμονής και απομάκρυνσης αλλοδαπών από την επικράτεια. Η λειτουργική σύνδεση της κράτησης με την άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής δημιουργεί, ωστόσο, τον κίνδυνο να κατανοηθεί αυτή όχι ως κατ' εξαίρεση επιτρεπόμενη επέμβαση στην προσωπική ελευθερία, αλλά ως συνήθης διοικητικός μηχανισμός διαχείρισης της παρουσίας αλλοδαπών, αποδεσμευμένος από την ανάγκη διαρκούς δικαιολόγησης του συγκεκριμένου περιοριστικού μέτρου. Η θεωρητική επεξεργασία του ζητήματος έχει αναδείξει ότι η διοικητική φύση της κράτησης δεν εξασθενεί την ένταση της επέμβασης ούτε επιτρέπει την

[1] ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης), *Saadi κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, 29.1.2008, προσφ. αρ. 13229/03, §§ 61–74.

υποχώρηση των απαιτήσεων νομιμότητας έναντι της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.[2]

Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 1ης Οκτωβρίου 2026 στην υπόθεση *Κ.Α. κατά Κύπρου*, με την οποία διαπιστώθηκε παραβίαση του άρθρου 5 § 1 ΕΣΔΑ λόγω της διατήρησης της διοικητικής κράτησης αιτούντος διεθνή προστασία επί δεκατρείς και ήμισυ μήνες, χωρίς επαρκή λειτουργική σύνδεση με τον συμβατικώς επιτρεπόμενο σκοπό αποτροπής μη επιτρεπόμενης εισόδου στη χώρα. Αντιθέτως, το Δικαστήριο δεν διαπίστωσε παραβίαση του άρθρου 5 § 4 ΕΣΔΑ, θεωρώντας ότι η μη γνωστοποίηση ορισμένων εμπιστευτικών πληροφοριών δεν αποστέρησε τον προσφεύγοντα από την εύλογη δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας της κράτησής του.[3]

Η σημασία της απόφασης εντοπίζεται πρωτίστως στη διάκριση μεταξύ του θεμιτού σκοπού προστασίας της εθνικής ασφάλειας και της αυτοτελούς απαίτησης υπαγωγής της στέρησης της ελευθερίας σε συγκεκριμένη, συμβατικώς επιτρεπόμενη περίπτωση κράτησης. Η διάκριση αυτή συνδέεται με τη χρονική διάσταση της νομιμότητας, καθόσον η αρχική συνδρομή λόγου επιβολής ενός διαρκούς περιοριστικού μέτρου δεν συνεπάγεται ότι ο ίδιος λόγος εξακολουθεί να δικαιολογεί την επέμβαση ανεξαρτήτως της μεταγενέστερης εξέλιξης των πραγματικών περιστάσεων. Παραλλήλως, η διαφοροποίηση των κρίσεων του Δικαστηρίου ως προς τις ουσιαστικές και τις διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 5 προσφέρει αφορμή για την εξέταση της μεταξύ τους σχέσης, ιδίως όταν ο δικαστικός έλεγχος πραγματοποιείται με περιορισμένη πρόσβαση του ενδιαφερομένου στο αποδεικτικό υλικό.

ΙΙ. Το πραγματικό και δικονομικό υπόβαθρο της διαφοράς

Η υπόθεση αφορούσε Μαροκινό υπήκοο, ο οποίος εισήλθε στην Κυπριακή Δημοκρατία μέσω των μη ελεγχόμενων από την Κυπριακή Δημοκρατία περιοχών στις 10 Ιανουαρίου 2019 και υπέβαλε την ίδια ημέρα αίτηση διεθνούς προστασίας. Κατά την εξέτασή του από τις αρμόδιες αστυνομικές υπηρεσίες διαπιστώθηκε ότι είχε καταχωρισθεί ως ύποπτος σε βάση δεδομένων συνεργαζόμενης αλλοδαπής υπηρεσίας, η οποία τον συνέδεε με δραστηριότητες υποστήριξης τρομοκρατικής οργάνωσης. Κατόπιν της σχετικής ενημέρωσης διατάχθηκε η κράτησή του βάσει της ειδικής

[2] Cornelisse G., «Immigration Detention: An Instrument in the Fight Against Illegal Immigration or a Tool for Its Management?», 2016.
[3] ΕΔΔΑ, *Κ.Α. κατά Κύπρου*, 1.10.2026, προσφ. αρ. 5755/25, ιδίως §§ 26–39.

νομοθετικής πρόβλεψης του κυπριακού δικαίου περί προσφύγων, η οποία επέτρεπε την κράτηση αιτούντος διεθνή προστασία όταν το απαιτούσε η προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης.

Η αρμόδια υπηρεσία ασύλου, στις 12 Απριλίου 2019, αναγνώρισε αρχικώς τη συνδρομή των προϋποθέσεων υπαγωγής του ενδιαφερομένου στο καθεστώς του πρόσφυγα, προχώρησε όμως στην ανάκληση της σχετικής αναγνώρισης και στην απόρριψη της αίτησής του, επικαλούμενη τον κίνδυνο που αυτός φερόταν να δημιουργεί για την ασφάλεια του κράτους. Η διοικητική προσφυγή του απορρίφθηκε στις 30 Ιουλίου 2019, ενώ η μεταγενέστερη προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου Διεθνούς Προστασίας είχε ανασταλτικό αποτέλεσμα και εξακολουθούσε να εκκρεμεί κατά τον χρόνο έκδοσης της σχολιαζόμενης απόφασης.

Παραλλήλως, ο προσφεύγων αμφισβήτησε τη νομιμότητα της κράτησής του ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου, το οποίο απέρριψε την προσφυγή του στις 22 Απριλίου 2019, κρίνοντας ότι η σχετική διοικητική πράξη στηριζόταν σε ειδική νομοθετική πρόβλεψη και εξυπηρετούσε θεμιτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Για την εξαγωγή της κρίσης αυτής συνεκτιμήθηκαν τρία εμπιστευτικά έγγραφα, μεταξύ των οποίων επιστολή της αρμόδιας αντιτρομοκρατικής υπηρεσίας και έγγραφα σχετικά με τη διακρατική ανταλλαγή πληροφοριών. Τα έγγραφα αυτά δεν γνωστοποιήθηκαν στον ενδιαφερόμενο, με την αιτιολογία ότι η αποκάλυψή τους μπορούσε να επηρεάσει την προστασία των σχετικών υπηρεσιακών πληροφοριών. Η μεταγενέστερη έφεσή του απορρίφθηκε στις 16 Οκτωβρίου 2024.

Εν τω μεταξύ, η κράτηση εξακολουθούσε να διατηρείται. Μετά από διοικητική επανεξέταση των περιστάσεων, τον Δεκέμβριο του 2019 επιβεβαιώθηκε η αρχική εκτίμηση περί κινδύνου για την εθνική ασφάλεια, ενώ τον Ιανουάριο του 2020 αποφασίσθηκε η συνέχιση της στέρησης της ελευθερίας. Τελικώς, στις 24 Φεβρουαρίου 2020, το Ανώτατο Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί δεύτερης αίτησης *habeas corpus*, διέταξε την απόλυση του προσφεύγοντος, κρίνοντας ότι οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν προσκομίσει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για τη δικαιολόγηση της εξακολούθησης της κράτησης. Συνολικώς, η επίδικη περίοδος διήρκεσε δεκατρείς και ήμισυ μήνες.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι η υπόθεση είχε ήδη απασχολήσει το ΕΔΔΑ με προηγούμενη προσφυγή του ίδιου ενδιαφερομένου. Με την απόφαση της 2ας Ιουλίου 2024 είχε διαπιστωθεί παραβίαση του άρθρου 5 § 4 ΕΣΔΑ λόγω της υπέρμετρης διάρκειας της διαδικασίας δικαστικού

ελέγχου. Η νεότερη απόφαση δεν επανεξετάζει την ίδια ειδικότερη αιτίαση, αλλά αφορά αφενός τη νομιμότητα της κράτησης κατά το άρθρο 5 § 1 και αφετέρου τη δικονομική επάρκεια του ελέγχου της υπό το πρίσμα της ισότητας των όπλων.[4]

III. Η διάκριση μεταξύ θεμιτού σκοπού και συμβατικώς επιτρεπτού λόγου κράτησης

Το άρθρο 5 § 1 ΕΣΔΑ συγκροτεί ένα κλειστό κανονιστικό σύστημα επιτρεπτών περιπτώσεων στέρησης της προσωπικής ελευθερίας, το οποίο δεν επιδέχεται αναλογική διεύρυνση με επίκληση γενικότερων σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Η νομιμότητα της κράτησης δεν ταυτίζεται, συνεπώς, με την ύπαρξη επαρκούς νομοθετικής βάσης στο εσωτερικό δίκαιο ούτε με τη διαπίστωση ότι το μέτρο εμφανίζεται πρόσφορο για την προστασία σημαντικού συλλογικού αγαθού, αλλά προϋποθέτει την υπαγωγή του σε μία από τις περιοριστικώς προβλεπόμενες περιπτώσεις της Σύμβασης.

Ειδικώς η περίπτωση στ΄ της πρώτης παραγράφου επιτρέπει αφενός τη νόμιμη κράτηση προσώπου προς αποτροπή της μη επιτρεπόμενης εισόδου του στη χώρα και αφετέρου την κράτηση προσώπου κατά του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απέλασης ή έκδοσης. Πρόκειται για δύο διακριτούς λόγους κράτησης, η διαφοροποίηση των οποίων δεν είναι απλώς νομοτεχνική, αλλά ανταποκρίνεται σε διαφορετικό σκοπό και λειτουργία της εκάστοτε διοικητικής επέμβασης.

Η νομολογία του ΕΔΔΑ έχει διευκρινίσει ότι, στην πρώτη από τις παραπάνω περιπτώσεις, δεν απαιτείται οπωσδήποτε η προηγούμενη απόδειξη κινδύνου διαφυγής ή άλλης συγκεκριμένης επικίνδυνης συμπεριφοράς του αλλοδαπού. Η δυνατότητα, ωστόσο, κράτησης προς αποτροπή μη επιτρεπόμενης εισόδου δεν απαλλάσσει τις αρμόδιες αρχές από την υποχρέωση καλόπιστης εφαρμογής του μέτρου ούτε από την απαίτηση διατήρησης επαρκούς συνδέσμου μεταξύ κράτησης και επιδιωκόμενου σκοπού, ενώ η διάρκειά της δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει εκείνη που ευλόγως απαιτείται για την επίτευξή του.[5]

Η εθνική ασφάλεια δεν περιλαμβάνεται αυτοτελώς στον κατάλογο των συμβατικώς επιτρεπτών περιπτώσεων κράτησης. Η προστασία της συνιστά ασφαλώς θεμιτό δημόσιο σκοπό, η δε σημασία της μπορεί να επηρεάζει την αξιολόγηση των πραγματικών περιστάσεων που δικαιολογούν την επιβολή ορισμένου μέτρου. Δεν ιδρύει, όμως, ανεξάρτητη εξουσία στέρησης της προσωπικής

[4] ΕΔΔΑ, *Κ.Α. κατά Κύπρου*, 2.7.2024, προσφ. αρ. 63076/19.
[5] ΕΔΔΑ, *Suso Musa κατά Μάλτας*, 23.7.2013, προσφ. αρ. 42337/12.

ελευθερίας, αποδεσμευμένη από την ανάγκη υπαγωγής της επέμβασης σε συγκεκριμένο λόγο του άρθρου 5 § 1.

Η διάκριση αυτή αποτυπώνει τη διαφορά μεταξύ του σκοπού μιας κρατικής αρμοδιότητας και των προϋποθέσεων νόμιμης άσκησής της. Η αναγνώριση του πρώτου δεν συνεπάγεται την άνευ ετέρου συνδρομή των δεύτερων. Διαφορετική προσέγγιση θα επέτρεπε την αναγωγή της ανάγκης προστασίας της εθνικής ασφάλειας σε γενική εξουσιοδότηση περιορισμού της προσωπικής ελευθερίας, μεταβάλλοντας την εξαιρετική φύση της κράτησης και αποδυναμώνοντας τον κανονιστικό χαρακτήρα των συμβατικών εγγυήσεων.

Η σχετική προβληματική έχει απασχολήσει και τη θεωρία, η οποία διακρίνει την κρατική αρμοδιότητα μεταναστευτικού ελέγχου από την ειδικότερη εξουσία επιβολής στερητικών της ελευθερίας μέτρων. Η Costello επισημαίνει ότι η ύπαρξη μιας γενικής διοικητικής αρμοδιότητας δεν αρκεί για να νομιμοποιήσει κάθε μορφή καταναγκασμού που διευκολύνει την άσκησή της, καθόσον ο λόγος κράτησης οφείλει να εξετάζεται αυτοτελώς και υπό το πρίσμα των συγκεκριμένων πραγματικών περιστάσεων.[6]

IV. Η διάρκεια της κράτησης ως παράμετρος ουσιαστικής νομιμότητας

Η ιδιαίτερη συμβολή της σχολιαζόμενης απόφασης εντοπίζεται στην αντιμετώπιση της λειτουργικής συνάφειας μεταξύ κράτησης και επιδιωκόμενου σκοπού ως διαρκούς προϋπόθεσης νομιμότητας. Η ύπαρξη ενός καταρχήν επιτρεπτού λόγου κατά τον χρόνο επιβολής του μέτρου δεν συνεπάγεται ότι η νομιμότητά του διατηρείται ανεξαρτήτως της μεταγενέστερης εξέλιξης των περιστάσεων. Αντιθέτως, η συνέχιση της στέρησης της ελευθερίας προϋποθέτει ότι εξακολουθεί να υφίσταται πραγματικός σύνδεσμος μεταξύ του περιορισμού και της διοικητικής διαδικασίας την οποία αυτός εξυπηρετεί.

Υπό το πρίσμα αυτό, η διάρκεια της κράτησης δεν συνιστά αποκλειστικώς ποσοτικό στοιχείο της επέμβασης, αλλά δύναται να αποκτήσει αυτοτελή κανονιστική σημασία. Όταν η διοικητική διαδικασία παραμένει ουσιαστικώς στάσιμη, ενώ η κράτηση εξακολουθεί να στηρίζεται σε αμετάβλητες εκτιμήσεις επικινδυνότητας, η σχέση μεταξύ μέσου και σκοπού αποδυναμώνεται. Η

[6] Costello C., «Immigration Detention: The Grounds Beneath Our Feet», *Current Legal Problems* 68 (2015), σ. 143–177.

κράτηση παύει τότε να εμφανίζεται ως λειτουργικό παρακολούθημα συγκεκριμένης διαδικασίας και τείνει να μετατραπεί σε αυτοτελές μέτρο προληπτικής απομόνωσης.

Η παραδοχή αυτή είχε ήδη αποτυπωθεί στη νομολογία του ΕΔΔΑ, ιδίως στην υπόθεση *M.B. κατά Ολλανδίας*, όπου η διατήρηση της κράτησης αιτούντος διεθνή προστασία αξιολογήθηκε υπό το πρίσμα της σχέσης της με την πραγματική εξέλιξη της διαδικασίας ασύλου.[7] Αντίστοιχη προβληματική αναδείχθηκε στην υπόθεση *Β.Α. κατά Κύπρου*, στην οποία η παρατεταμένη κράτηση για λόγους εθνικής ασφάλειας δεν κρίθηκε επαρκώς συνδεδεμένη με συμβατικώς επιτρεπτό σκοπό.[8]

Η νομολογιακή αυτή κατεύθυνση δεν συνεπάγεται ότι κάθε κράτηση ορισμένης διάρκειας αντίκειται αυτομάτως στο άρθρο 5 § 1 ΕΣΔΑ. Η διάρκεια οφείλει να αξιολογείται σε συνάρτηση με την πολυπλοκότητα της διαδικασίας, τη συμπεριφορά των αρμόδιων αρχών και την ύπαρξη πραγματικής προόδου προς επίτευξη του σκοπού που δικαιολογεί το μέτρο. Ωστόσο, η απλή επανάληψη της αρχικής αιτιολογίας δεν μπορεί να υποκαταστήσει την απαιτούμενη νέα εκτίμηση των περιστάσεων.

Στη σχολιαζόμενη υπόθεση, το ΕΔΔΑ προσέδωσε ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι οι αρμόδιες αρχές διέθεταν ήδη από το αρχικό στάδιο ουσιώδεις πληροφορίες σχετικά με τη φερόμενη επικινδυνότητα του προσφεύγοντος, ενώ η μεταγενέστερη διατήρηση της κράτησης δεν συνδεόταν με αντίστοιχη πρόοδο της διαδικασίας διεθνούς προστασίας. Η εξακολούθηση της στέρησης της ελευθερίας ερειδόταν, κατ' ουσίαν, στην επαναλαμβανόμενη επίκληση της εθνικής ασφάλειας, χωρίς επαρκή εξειδίκευση των λόγων για τους οποίους το μέτρο εξακολουθούσε να εξυπηρετεί τον σκοπό αποτροπής μη επιτρεπόμενης εισόδου.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι, συναφώς, η θεωρητική προσέγγιση των Schotel και Venzke, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι η ερμηνεία των διατάξεων περί διοικητικής κράτησης πρέπει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη τον ειδικό σκοπό και τη χρονική λειτουργία του μέτρου, αποφεύγοντας ερμηνευτικές εκδοχές που καθιστούν δυνατή τη διατήρησή του επί εξαιρετικώς μακρό χρόνο.[9] Η

---

[7] ΕΔΔΑ, *M.B. κατά Ολλανδίας*, 23.4.2024, προσφ. αρ. 71008/16.
[8] ΕΔΔΑ, *Β.Α. κατά Κύπρου*, 2.7.2024, προσφ. αρ. 24607/20.
[9] chotel B. – Venzke I., «The Pre-Removal Detention of Immigrants: A Return to Ordinary Meaning», *German Law Journal* 26 (2025), σ. 94–113.

σχετική ανάλυση αφορά πρωτίστως την κράτηση ενόψει απομάκρυνσης, προσφέρει όμως χρήσιμα δογματικά εργαλεία και για την εξεταζόμενη περίπτωση.

V. Η σχέση του άρθρου 5 ΕΣΔΑ με το ενωσιακό δίκαιο διεθνούς προστασίας

Η ερμηνευτική δυσχέρεια καθίσταται εντονότερη υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου, το οποίο αναγνωρίζει ρητώς την προστασία της εθνικής ασφάλειας ως λόγο κράτησης αιτούντος διεθνή προστασία. Το άρθρο 8 § 3 στοιχ. ε΄ της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, εφαρμοστέας κατά τον χρόνο των επίδικων πραγματικών περιστατικών, προέβλεπε τη δυνατότητα κράτησης όταν το απαιτούσε η προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης. Η δυνατότητα αυτή, ωστόσο, υπαγόταν στις γενικότερες απαιτήσεις αναγκαιότητας, εξατομικευμένης αξιολόγησης και εξέτασης λιγότερο επαχθών εναλλακτικών μέτρων.

Το ΔΕΕ, στην υπόθεση *N.*, είχε κρίνει ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν αντιβαίνει στο άρθρο 6 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, υπό την προϋπόθεση ότι εφαρμόζεται εντός των ορίων που απορρέουν από την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα.[10] Η αναγνώριση, όμως, της δυνατότητας κράτησης κατά το ενωσιακό δίκαιο δεν συνεπάγεται ότι διευρύνεται ο κατάλογος των συμβατικώς επιτρεπόμενων περιπτώσεων του άρθρου 5 § 1 ΕΣΔΑ.

Η διαφορά έγκειται στη δομή του ελέγχου. Το ενωσιακό δίκαιο καθορίζει ειδικότερες προϋποθέσεις άσκησης της κρατικής εξουσίας, ενώ η ΕΣΔΑ απαιτεί επιπροσθέτως την υπαγωγή της συγκεκριμένης επέμβασης σε αναγνωριζόμενο συμβατικό λόγο κράτησης. Η σχέση των δύο συστημάτων είναι, επομένως, συμπληρωματική και όχι σχέση αμοιβαίας υποκατάστασης. Η συμμόρφωση προς την ενωσιακή διάταξη δεν απαλλάσσει τις αρχές από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τη Σύμβαση, όπως και η συνδρομή συμβατικώς επιτρεπτού λόγου δεν αποκλείει την εφαρμογή αυστηρότερων ενωσιακών εγγυήσεων.

Η προβληματική αυτή έχει αναδειχθεί από τους Costello και Mouzourakis, οι οποίοι επισημαίνουν ότι η ενωσιακή ρύθμιση της κράτησης αιτούντων διεθνή προστασία δεν εξαντλείται στην αναγνώριση λόγων περιορισμού της ελευθερίας, αλλά οργανώνει συγχρόνως ένα σύστημα ουσιαστικών εγγυήσεων που αποβλέπουν στην αποτροπή της αυθαίρετης εφαρμογής του μέτρου.[11] Αντίστοιχα, η Cornelisse έχει υποστηρίξει ότι η εντεινόμενη ρύθμιση της διοικητικής

[10] ΔΕΕ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), 15.2.2016, C-601/15 PPU, *N.*, ECLI:EU:C:2016:84.
[11] Costello C. – Mouzourakis M., «EU Law and the Detainability of Asylum-Seekers», *Refugee Survey Quarterly* 35 (2016), σ. 47–73.

κράτησης στο ενωσιακό δίκαιο οδηγεί σε ενίσχυση της συνταγματικής προστασίας της προσωπικής ελευθερίας, ιδίως μέσω των απαιτήσεων εξατομίκευσης, αναλογικότητας και δικαστικού ελέγχου.[12]

Η σχετική θεωρητική συζήτηση δεν στερείται ευρύτερων επιπτώσεων. Η αναγνώριση διαφορετικών επιπέδων προστασίας καθιστά αναγκαία τη συνεκτική ερμηνεία των αντίστοιχων κανόνων, ώστε η κανονιστική τους συνύπαρξη να μη δημιουργεί περιθώρια αποδυνάμωσης των εγγυήσεων. Η ύπαρξη ευρύτερου νομοθετικού πλαισίου δεν πρέπει να καταλήγει σε διεύρυνση της κρατικής εξουσίας, αλλά σε ακριβέστερη οριοθέτησή της.

VI. Η νεότερη ενωσιακή ρύθμιση και η διαρκής δικαιολόγηση της κράτησης

Η σημασία της σχολιαζόμενης απόφασης διατηρείται και υπό το αναμορφωμένο ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο. Η Οδηγία (ΕΕ) 2024/1346, η οποία αντικατέστησε την Οδηγία 2013/33/ΕΕ από τη 12η Ιουνίου 2026, εξακολουθεί να περιλαμβάνει την προστασία της εθνικής ασφάλειας ή της δημόσιας τάξης μεταξύ των λόγων κράτησης αιτούντων διεθνή προστασία. Συγχρόνως, όμως, επιβάλλει ειδικές απαιτήσεις εξατομικευμένης αξιολόγησης, περιορισμένης διάρκειας και περιοδικού δικαστικού ελέγχου, αναδεικνύοντας τη σημασία της διαρκούς συνδρομής των προϋποθέσεων νομιμότητας.[13]

Ιδίως η πρόβλεψη ότι ο αιτών πρέπει να παραμένει υπό κράτηση μόνον για όσο χρόνο εξακολουθούν να ισχύουν οι αντίστοιχοι νόμιμοι λόγοι επιβεβαιώνει τη διάκριση μεταξύ αρχικής και επιγενόμενης νομιμότητας. Η κράτηση δεν αντιμετωπίζεται ως έννομη κατάσταση που νομιμοποιείται οριστικώς κατά τον χρόνο επιβολής της, αλλά ως διαρκής επέμβαση, της οποίας η συνέχιση εξαρτάται από τη συνεχιζόμενη συνδρομή των πραγματικών και νομικών προϋποθέσεων.

Η ενίσχυση των σχετικών εγγυήσεων συνδέεται και με τη νομολογία του ΔΕΕ, το οποίο, στην υπόθεση *FMS και λοιποί*, ανέδειξε τη σημασία της πραγματικής φύσης των περιορισμών της

---

[12] Cornelisse G., «The Constitutionalisation of Immigration Detention: Between EU Law and the European Convention on Human Rights», *Global Detention Project Working Paper* 15 (2016).

[13] Οδηγία (ΕΕ) 2024/1346 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14.5.2024, ιδίως άρθρα 10 και 11.

ελευθερίας και της ύπαρξης αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού που αποδίδεται στο μέτρο από το εσωτερικό δίκαιο.[14]

Η δογματική σημασία της νομολογίας αυτής συνίσταται στην αποτροπή της υποκατάστασης του ουσιαστικού ελέγχου από τυπικούς διοικητικούς χαρακτηρισμούς. Η νομιμότητα της κράτησης δεν εξαρτάται αποκλειστικώς από την ονομασία ή τη νομοθετική της κατάταξη, αλλά από τις πραγματικές συνέπειές της και την ύπαρξη ειδικού νομιμοποιητικού ερείσματος.

VII. Η αξιοποίηση απόρρητων πληροφοριών και οι εγγυήσεις αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου

Η δεύτερη διάσταση της σχολιαζόμενης απόφασης αφορά τη δυνατότητα αξιοποίησης εμπιστευτικών πληροφοριών κατά τον δικαστικό έλεγχο της κράτησης. Το άρθρο 5 § 4 ΕΣΔΑ κατοχυρώνει αυτοτελές δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής αμφισβήτησης της νομιμότητας της στέρησης της προσωπικής ελευθερίας, το οποίο δεν εξαντλείται στην τυπική δυνατότητα προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, αλλά προϋποθέτει διαδικασία ικανή να καταστήσει πραγματική τη δυνατότητα αμφισβήτησης των λόγων του περιοριστικού μέτρου.

Η σχετική προβληματική ανακύπτει όταν η διοίκηση επικαλείται την προστασία της εθνικής ασφάλειας προκειμένου να περιορίσει τη γνωστοποίηση αποδεικτικών στοιχείων. Η ανάγκη διασφάλισης της εμπιστευτικότητας ορισμένων πληροφοριών μπορεί ασφαλώς να αποτελεί θεμιτό λόγο περιορισμού της πρόσβασης στο αποδεικτικό υλικό, δεν αναιρεί όμως την υποχρέωση ύπαρξης κατάλληλων αντισταθμιστικών εγγυήσεων.

Η νομολογία του ΕΔΔΑ έχει ήδη υπογραμμίσει ότι η μη γνωστοποίηση διαβαθμισμένων πληροφοριών δεν πρέπει να στερεί από τον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα γνώσης των ουσιωδών ισχυρισμών που διατυπώνονται σε βάρος του και αποτελεσματικής αντίκρουσής τους. Η απαίτηση αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν η σχετική δικαστική διαδικασία αφορά τη στέρηση της προσωπικής ελευθερίας, δεδομένου ότι η αποδεικτική ασυμμετρία μπορεί να επηρεάσει αποφασιστικά την αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου.[15]

---

[14] ΔΕΕ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), 14.5.2020, συνεκδ. C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, *FMS και λοιποί*, ECLI:EU:C:2020:367.

[15] ΕΔΔΑ (Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης), *Α. και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, 19.2.2009, προσφ. αρ. 3455/05, §§ 202–211.

Στην εξεταζόμενη περίπτωση, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις υπήρξαν επαρκείς. Ειδικότερα, συνεκτίμησε ότι ο προσφεύγων είχε ενημερωθεί για τη νομική βάση και τους ουσιώδεις λόγους της κράτησής του, είχε πρόσβαση σε σημαντικό μέρος του σχετικού αποδεικτικού υλικού και διέθετε τη δυνατότητα αμφισβήτησής του ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Παράλληλα, τα έγγραφα που παρέμειναν απόρρητα αφορούσαν κυρίως το πλαίσιο διακρατικής ανταλλαγής πληροφοριών, ενώ το αρμόδιο δικαστήριο είχε πρόσβαση στο πλήρες υλικό.

Η κρίση αυτή δεν στερείται, εντούτοις, περιθωρίων κριτικής. Η δυνατότητα του δικαστηρίου να εξετάζει αποδεικτικό υλικό στο οποίο ο ενδιαφερόμενος δεν έχει πρόσβαση δεν ταυτίζεται με τη δυνατότητα του τελευταίου να αντικρούσει τους πραγματικούς ισχυρισμούς που περιέχονται σε αυτό. Η πρώτη αφορά τη γνωστική πληρότητα του δικαστικού οργάνου, ενώ η δεύτερη την ουσιαστική αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας. Οι δύο λειτουργίες είναι συμπληρωματικές, χωρίς η ύπαρξη της μίας να συνεπάγεται αναγκαίως τη συνδρομή της άλλης.

Η προβληματική αυτή έχει αναδειχθεί και από τη Sommardal, η οποία εξετάζει κριτικά τη δυνατότητα του ΕΔΔΑ να ελέγχει τους ισχυρισμούς περί εθνικής ασφάλειας όταν τα κράτη επικαλούνται το απόρρητο πληροφοριών. Η συγγραφέας υπογραμμίζει τη σημασία του ελέγχου της ίδιας της αναγκαιότητας της μυστικότητας, ώστε ο περιορισμός της γνωστοποίησης να μην εκλαμβάνεται ως δεδομένος λόγω της επίκλησης της εθνικής ασφάλειας.[16]

Η προστασία των πηγών πληροφοριών πρέπει, επομένως, να διακρίνεται από την απόκρυψη του ουσιώδους πραγματικού περιεχομένου των αποδιδόμενων ισχυρισμών. Η πρώτη μπορεί να δικαιολογείται υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, η δεύτερη όμως ενδέχεται να καταστήσει αδύνατη την αποτελεσματική αμφισβήτηση της κράτησης. Η σχετική διάκριση αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν η διοικητική εκτίμηση στηρίζεται σε πληροφορίες αλλοδαπών υπηρεσιών, η αξιοπιστία των οποίων δεν μπορεί να θεωρείται αυτονόητη αποκλειστικώς λόγω της επίσημης προέλευσής τους.

VIII. Η αυτοτέλεια της ουσιαστικής και δικονομικής νομιμότητας

Η συνδυασμένη εξέταση των κρίσεων του ΕΔΔΑ ως προς τα άρθρα 5 §§ 1 και 4 αναδεικνύει μια ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα δογματική διάκριση. Η πρώτη διάταξη καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό

[16] Sommardal J., «National Security Secrecy in ECtHR Proceedings—the Court's Eroding Toolbox against Unjustified Secrecy and Abuse», *Human Rights Law Review* 25 (2025), ngaf024.

τις οποίες επιτρέπεται η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας, ενώ η δεύτερη οργανώνει την αυτοτελή αξίωση δικαστικού ελέγχου της νομιμότητάς της. Οι δύο εγγυήσεις εμφανίζουν στενή λειτουργική συνάφεια, δεν ταυτίζονται όμως ως προς τον κανονιστικό τους προορισμό.

Η ύπαρξη αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου δεν θεραπεύει την απουσία ουσιαστικού νομιμοποιητικού λόγου κράτησης. Αντιστρόφως, η συνδρομή καταρχήν επιτρεπτού λόγου δεν απαλλάσσει τις αρχές από την υποχρέωση διασφάλισης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Πρόκειται για δύο αυτοτελή επίπεδα προστασίας, τα οποία υπηρετούν την ίδια τελική επιδίωξη, ήτοι την αποτροπή της αυθαίρετης στέρησης της προσωπικής ελευθερίας.

Η σχέση αυτή μπορεί να αποδοθεί ως δεσμός λειτουργικής συμπληρωματικότητας και κανονιστικής αυτοτέλειας μεταξύ ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου. Το πρώτο καθορίζει τις προϋποθέσεις επιτρεπτής επέμβασης, ενώ το δεύτερο οργανώνει τους μηχανισμούς διάγνωσης και επιβολής τους. Η ύπαρξη ουσιαστικών εγγυήσεων στερείται πλήρους πρακτικού αντικρίσματος εάν δεν συνοδεύεται από αποτελεσματικά μέσα δικαιοδοτικού ελέγχου, χωρίς όμως η επάρκεια των μέσων αυτών να δύναται να αναπληρώσει την απουσία των αντίστοιχων ουσιαστικών προϋποθέσεων.

Η ιδιαίτερη σημασία του δικαστικού ελέγχου έχει αναδειχθεί και από τη νομολογία του ΔΕΕ, το οποίο έχει αναγνωρίσει την υποχρέωση του εθνικού δικαστή να εξετάζει αυτεπαγγέλτως τη συνδρομή των προϋποθέσεων νομιμότητας της διοικητικής κράτησης που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο.[17] Η εξέλιξη αυτή επιβεβαιώνει ότι η δικαστική προστασία δεν εξαντλείται στην παθητική εξέταση των ισχυρισμών του ενδιαφερομένου, αλλά προϋποθέτει αποτελεσματική δικαιοδοτική εξουσία ελέγχου της διοικητικής επέμβασης.

Συναφώς, η ελληνική θεωρητική επεξεργασία του ζητήματος έχει αναδείξει ότι η πραγματική αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής κράτησης επηρεάζεται από τη θεσμική οργάνωση της διαδικασίας και την έκταση της δικαιοδοτικής εξέτασης. Οι Angeli και Anagnostou επισημαίνουν ότι η ταχύτητα του ελέγχου δεν αρκεί, εάν δεν συνοδεύεται από ουσιαστική αξιολόγηση των πραγματικών και νομικών προϋποθέσεων της κράτησης.[18]

---

[17] ΔΕΕ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως), 8.11.2022, συνεκδ. C-704/20 και C-39/21, ECLI:EU:C:2022:858.
[18] Angeli D. – Anagnostou D., «A Shortfall of Rights and Justice: Judicial Review of Immigration Detention in Greece», *European Journal of Legal Studies*, ειδικό τεύχος 2022, σ. 97–131.

IX. Κριτική αποτίμηση και συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η σχολιαζόμενη απόφαση εμφανίζεται δογματικώς ορθή κατά το μέρος που αποκρούει τη δυνατότητα αυτοτελούς θεμελίωσης της διοικητικής κράτησης στην επίκληση της εθνικής ασφάλειας. Η προστασία της τελευταίας αποτελεί ασφαλώς θεμιτό σκοπό άσκησης κρατικής εξουσίας, δεν μεταβάλλει όμως τη φύση των προβλεπόμενων από το άρθρο 5 § 1 ΕΣΔΑ εξαιρέσεων ούτε επιτρέπει τη διεύρυνσή τους μέσω της αναγνώρισης μιας γενικής εξουσίας προληπτικής κράτησης.

Η ιδιαίτερη σημασία της απόφασης εντοπίζεται στην ανάδειξη του δυναμικού χαρακτήρα της νομιμότητας. Η αρχική συνδρομή των προϋποθέσεων κράτησης δεν δημιουργεί διαρκές δικαίωμα της διοίκησης να διατηρεί το μέτρο ανεξαρτήτως των μεταγενέστερων περιστάσεων. Αντιθέτως, η εξακολούθηση της στέρησης της ελευθερίας προϋποθέτει συνεχή και ουσιαστική αξιολόγηση της αναγκαιότητάς της, η οποία δεν μπορεί να υποκατασταθεί από την επανάληψη της αρχικής εκτίμησης περί επικινδυνότητας.

Περαιτέρω, η διαφοροποίηση των κρίσεων του ΕΔΔΑ ως προς την ουσιαστική νομιμότητα και τις διαδικαστικές εγγυήσεις του δικαστικού ελέγχου επιβεβαιώνει την αυτοτέλεια των αντίστοιχων προστατευτικών λειτουργιών. Η ύπαρξη επαρκούς διαδικαστικής προστασίας δεν θεραπεύει την έλλειψη ουσιαστικού νομιμοποιητικού λόγου, όπως και η συνδρομή τέτοιου λόγου δεν απαλλάσσει τις αρχές από την υποχρέωση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Η σχετική προβληματική αποκτά ευρύτερη σημασία ενόψει της εντεινόμενης χρήσης της διοικητικής κράτησης ως μέσου μεταναστευτικού ελέγχου. Η επιστημονική συζήτηση έχει αναδείξει ότι η αποτελεσματικότητα της σχετικής διοικητικής πολιτικής δεν μπορεί να αξιολογείται αποκομμένη από τις επιπτώσεις των χρησιμοποιούμενων μέτρων στην προσωπική ελευθερία και από την ανάγκη διασφάλισης πραγματικού δικαστικού ελέγχου.[19]

Εντέλει, η απόφαση *Κ.Α. κατά Κύπρου* επιβεβαιώνει ότι η νομιμότητα της διοικητικής κράτησης δεν θεμελιώνεται οριστικώς κατά τον χρόνο επιβολής της, αλλά προϋποθέτει τη διαρκή συνδρομή των πραγματικών και νομικών δεδομένων που δικαιολογούν την εξακολούθησή της. Η αρχική εκτίμηση περί επικινδυνότητας δεν δύναται να λειτουργεί ως απεριόριστης χρονικής ισχύος

[19] Cornelisse G. – Moraru M., «Judicial Interactions on the European Return Directive: Shifting Borders and the Constitutionalisation of Irregular Migration Governance», *European Papers* 7 (2022).

νομιμοποιητικό τεκμήριο, ούτε η επίκληση της εθνικής ασφάλειας να υποκαθιστά την απαιτούμενη λειτουργική σύνδεση της κράτησης με συγκεκριμένο συμβατικώς επιτρεπτό σκοπό.

Η προσωπική ελευθερία, άλλωστε, δεν προστατεύεται μόνον έναντι της αρχικώς παράνομης στέρησής της, αλλά και έναντι της μεταγενέστερης αποσύνδεσης ενός καταρχήν νόμιμου περιοριστικού μέτρου από τις προϋποθέσεις που δικαιολόγησαν την επιβολή του. Στη διαπίστωση αυτή συμπυκνώνεται η ουσιώδης δογματική συμβολή της σχολιαζόμενης απόφασης, η οποία επαναβεβαιώνει την προσωπική ελευθερία ως κανόνα, τη δε διοικητική κράτηση ως εξαίρεση, της οποίας η νομιμότητα απαιτεί διαρκή και συγκεκριμένη δικαιολόγηση.