



ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

ΚΑΙ

ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΟΓΕΝΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ

«Πολιτική Άμυνα και Πολιτική Προστασία:

Δύο μηχανισμοί με κοινό στόχο

**Διεθνής πρακτική, η ελληνική περίπτωση,
προτάσεις ολιστικής προσέγγισης των εκτάκτων αναγκών»**

Διπλωματική εργασία του (215107) Αλέξιου Κουρελή

Αθήνα, Οκτώβριος 2017



ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

ΚΑΙ

ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΟΓΕΝΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ

Τριμελής Εξεταστική Επιτροπή

**Ισαάκ Παρχαρίδης, Αναπληρωτής Καθηγητής
(επιβλέπων)**

**Πέτρος Κατσαφάδος, Επίκουρος Καθηγητής
(μέλος)**

**Παναγιώτης Κατσικόπουλος, Προσκεκλημένος εξωτερικός ομιλητής στο ΠΜΣ
(μέλος)**

Ο Αλέξιος Κουρελής

δηλώνω υπεύθυνα ότι:

- 1)** Είμαι ο κάτοχος των πνευματικών δικαιωμάτων της πρωτότυπης αυτής εργασίας και από όσο γνωρίζω η εργασία μου δε συκοφαντεί πρόσωπα, ούτε προσβάλλει τα πνευματικά δικαιώματα τρίτων.
- 2)** Αποδέχομαι ότι η ΒΚΠ μπορεί, χωρίς να αλλάξει το περιεχόμενο της εργασίας μου, να τη διαθέσει σε ηλεκτρονική μορφή μέσα από τη ψηφιακή Βιβλιοθήκη της, να την αντιγράψει σε οποιοδήποτε μέσο ή/και σε οποιοδήποτε μορφότυπο καθώς και να κρατά περισσότερα από ένα αντίγραφα για λόγους συντήρησης και ασφάλειας.

Στην οικογένειά μου

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Χρωστάω βαθιά ευγνωμοσύνη στους ανθρώπους που ευγενικά και με προθυμία με βοήθησαν να ξεκινήσω και να ολοκληρώσω την παρούσα εργασία.

Αρχικά, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Ισαάκ Παρχαρίδη, καθώς αποδέχτηκε την πρότασή μου για το θέμα της παρούσας εργασίας και μου παρείχε την απαραίτητη υποστήριξη ώστε να την ολοκληρώσω σε εύθετο χρόνο.

Στη συνέχεια, θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον κ. Παναγιώτη Κατσικόπουλο, ο οποίος είναι εκείνος που με βοήθησε να καθορίσω με ακρίβεια και σαφήνεια το θέμα και τη δομή που θα έπρεπε να ακολουθήσω κατά τη συγγραφή της εργασίας. Επιπλέον, διέθεσε σημαντικό μέρος από τον πολύτιμο προσωπικό χρόνο του, προκειμένου να μου δώσει τις κατευθύνσεις και τις συμβουλές του, για τον τρόπο χειρισμού ενός ομολογουμένως ιδιαίτερου θέματος που άπτεται μάλιστα της εθνικής ασφάλειας. Θα πρέπει να θεωρείται ως δεδομένο ότι, χωρίς την συνεισφορά του η παρούσα εργασία δε θα μπορούσε να ολοκληρωθεί.

Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τον φίλο και συνάδελφό μου Δημήτριο Σιμιτζή, ο οποίος μου παρείχε αφειδώς κατά τη διάρκεια των σπουδών μου, την τεχνική και πληροφορική υποστήριξη που χρειαζόμουν, ώστε να παρουσιάζονται ορθά και με εντυπωσιακό τρόπο οι εργασίες μου.

Άφησα για το τέλος, τους πιο σημαντικούς ανθρώπους της ζωής μου, τη σύζυγό μου Βίκη και την κόρη μου Μαρία. Τους ευχαριστώ από τα βάθη της καρδιάς μου για την στήριξη, την κατανόηση και την ψυχική τους δύναμη, αφού με στερήθηκαν για ένα σημαντικό διάστημα, προκειμένου να ολοκληρωθεί με επιτυχία το δύσκολο αλλά συνάμα όμορφο ταξίδι στο χώρο των μεταπτυχιακών μου σπουδών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη στα Ελληνικά.....	1
Abstract	3
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ.....	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
1. Το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ) και η «Πολιτική Άμυνα»	13
1.1 Ιστορικό της διαμόρφωσης του ΔΑΔ και η διασύνδεσή του με την «Πολιτική Άμυνα»	13
1.1.1 Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ) – Πηγές και εξελικτική πορεία	13
1.1.2 Οι Συμβάσεις της Γενεύης και τα πρόσθετα Πρωτόκολλα	14
1.1.2.1. Οι τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949	14
1.1.2.2. Τα τρία πρόσθετα Πρωτόκολλα των Συμβάσεων της Γενεύης.	15
1.1.3 Η «Πολιτική Άμυνα» στις Συμβάσεις της Γενεύης και στο πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι του 1977.	16
1.2 Η «Πολιτική Άμυνα» στο πλαίσιο του Διεθνούς Δικαίου	18
1.2.1 Ορισμός, σκοπός και αρμοδιότητες «Πολιτικής Άμυνας»	18
1.2.2 Φορείς υλοποίησης της «Πολιτικής Άμυνας»	19
1.2.3 Πώς προστατεύεται το πολιτικό προσωπικό της «Πολιτικής Άμυνας».....	20
1.2.4 Πώς προστατεύεται το στρατιωτικό προσωπικό της «Πολιτικής Άμυνας»	20
1.2.5 Αναγνώριση-Ταυτοποίηση της «Πολιτικής Άμυνας»	21
1.2.6 Εθνική εφαρμογή της «Πολιτικής Άμυνας»	21
1.3 Διεθνείς Οργανισμοί και προστασία των πολιτών	22

1.3.1	Ερυθρός Σταυρός (Redcross)	22
1.3.2	Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Άμυνας (ICDO)	24
1.3.3	Οργανισμός Βορειο-Ατλαντικής Συμμαχίας (NATO)	25
1.3.3.1.	Ευρω-Ατλαντικό Συμβούλιο Σύμπραξης (EAPC)	27
1.3.3.2.	Επιτροπή Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (CEPC)	27
1.3.3.3.	Ευρω-Ατλαντικό Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC)	29
1.3.4	Ηνωμένα Έθνη (United Nations)	31
1.3.4.1.	Γραφείο για το Συντονισμό Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UN-OCHA)	33
1.3.4.2.	Γραμματεία για τη Διεθνή Στρατηγική Μείωσης των Καταστροφών (UNISDR)	33
1.3.4.3.	Ομάδες Εκτίμησης και Συντονισμού των Καταστροφών (UNDAC)	37
1.3.4.4.	Διεθνής Συμβουλευτική Ομάδα Έρευνας και Διάσωσης (INSARAG)	38
1.3.5	Ευρωπαϊκή Ένωση και προστασία των πολιτών	40
2.	Μηχανισμοί προστασίας των πολιτών - Διεθνείς Πρακτικές	45
2.1	Η εξέλιξη του μηχανισμού Πολιτικής Άμυνας και η ανάδειξη του όρου «Πολιτική Προστασία»	45
2.2	Η περίπτωση της Ιταλίας	51
2.2.1	Διακυβέρνηση και διοικητική δομή	52
2.2.2	Η δομή διαχείρισης κρίσεων της Πολιτικής Άμυνας	56
2.2.3	Η δομή διαχείρισης κρίσεων της πολιτικής προστασίας	57
2.3	Η περίπτωση της Τουρκίας	61
2.3.1	Η αντίληψη των πολιτών περί Πολιτικής Προστασίας	62
2.3.2	Νομοθεσία	62

2.3.3	Η δομή της Πολιτικής Άμυνας και της Πολιτικής Προστασίας ..	63
2.3.3.1.	Προσαρμογή θεσμικού πλαισίου στις σύγχρονες απαιτήσεις.....	65
2.3.3.2.	Υφιστάμενη οργανωτική δομή διαχείρισης εκτάκτων αναγκών... ..	68
2.3.4	Εκπαίδευση στη διαχείριση και αντιμετώπιση των καταστροφών	71
2.3.4.1.	Γενικές Πληροφορίες.....	71
2.3.4.2.	Τα ιδιαίτερα καθήκοντα του Κέντρου Εκπαίδευσης.....	72
2.3.4.3.	Τα σεμινάρια που παρέχονται από το Κέντρο Εκπαίδευσης	73
2.4	Η περίπτωση της Γερμανίας	73
2.4.1	Πολιτική Άμυνα: η πρόσφατη απόφαση για την αναβάθμισή της	74
2.4.2	Η έννοια της Πολιτικής Άμυνας	75
2.4.2.1.	Λειτουργία και καθήκοντα της Πολιτικής Άμυνας	75
2.4.2.2.	Κύρια ομοσπονδιακά καθήκοντα στις έκτακτες ανάγκες	77
2.4.2.3.	Δευτερεύοντα ομοσπονδιακά καθήκοντα.....	77
2.4.3	Προϋποθέσεις-πλαίσιο εφαρμογής.....	78
2.4.3.1.	Πολιτική Ασφάλειας και εννοιολογικό πλαίσιο	78
2.4.3.2.	Κίνδυνοι και απειλές	79
2.4.3.3.	Η ενασχόληση με τις «υβριδικές» απειλές.....	81
2.4.3.4.	Κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο	81
2.4.4	Η συνέχεια των κυβερνητικών λειτουργιών του κράτους.....	83
2.4.5	Πολιτική προστασία	84
2.4.5.1.	Βασικές αρχές και στρατηγικοί στόχοι ασφάλειας	84

2.4.5.2. Αυτοπροστασία.....	85
2.4.5.3. Συστήματα προειδοποίησης	86
2.4.5.4. Δομική προστασία.....	86
2.4.5.5. Πυροπροστασία	86
2.4.5.6. Εκκένωση	87
2.4.5.7. Δευτεροβάθμια φροντίδα	87
2.4.5.8. Προστασία της υγείας	88
2.4.6 Παροχή αγαθών και υπηρεσιών	94
2.4.6.1. Βασικές αρχές και στρατηγικοί στόχοι ασφάλειας	94
2.4.7 Υποστήριξη για τις Ένοπλες Δυνάμεις	97
3. Πολιτική Άμυνα και Πολιτική Προστασία - η περίπτωση της Ελλάδας	99
3.1 Πολιτική Άμυνα - Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτων Αναγκών (ΠΑΜ-ΠΣΕΑ) και η αναδυόμενη Πολιτική Προστασία.....	99
3.1.1 Ιστορικό Διαμόρφωσης του θεσμικού Πλαισίου των δύο μηχανισμών.....	99
3.1.2 Η Πολιτική Άμυνα και η Πολιτική Προστασία υπό κοινό θεσμικό πλαίσιο	100
3.2 Πολιτική Προστασία.....	102
3.2.1 Θεσμική ανεξαρτητοποίηση και αναβάθμιση του ρόλου της Πολιτικής Προστασίας σε περίοδο ειρήνης	102
3.2.2 Υφιστάμενη κατάσταση μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας .	113
3.3 Πολιτική Άμυνα.....	116
3.3.1 Ορισμοί, Αποστολή και Οργάνωση.....	116
3.3.1.1. Ορισμοί	116
3.3.1.2. Η αποστολή της Πολιτικής Άμυνας.....	118
3.3.1.3. Η οργάνωση της Πολιτικής Άμυνας.....	118

3.3.2	Γενικές Υποχρεώσεις των Φορέων Πολιτικής Άμυνας	133
3.3.3	Υλοποίηση της Πολιτικής Άμυνας	134
3.3.4	Τα Σχέδια Πολιτικής Άμυνας.....	135
3.3.5	Υφιστάμενη κατάσταση μηχανισμού Πολιτικής Άμυνας.....	138
4.	Διαπιστώσεις και Συμπεράσματα.....	143
5.	Προτάσεις	148
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	156

Περίληψη στα Ελληνικά

Στο διάβα του χρόνου, ο άνθρωπος προσπαθούσε να μετριάσει τα δεινά του πολέμου, παρέχοντας φροντίδα στους τραυματισμένους μαχητές και περισυλλέγοντας τις απώλειες υγείας, ως ελάχιστο φόρο τιμής στο πρόσωπό τους. Στο τέλος σχεδόν του 19^{ου} αιώνα, η εμφάνιση του ανθρωπιστικού κινήματος του Ερυθρού Σταυρού που οδήγησε στην πρώτη Συνθήκη της Γενεύης, επέτρεψε σε ειδικευμένους πολίτες-εθελοντές να προσφέρουν αδιακρίτως περίθαλψη κατά τη διάρκεια συγκρούσεων, σε όποιον την είχε ανάγκη. Οι εθελοντές του Ερυθρού Σταυρού αποτέλεσαν το πρότυπο δημιουργίας της μεταγενέστερης Υγειονομικής υπηρεσίας των Ενόπλων Δυνάμεων και έφεραν διακριτικά σήματα στη στολή τους, ώστε να τελούν υπό την προστασία των εμπολέμων και να μπορούν να παράσχουν ανεμπόδιστα περίθαλψη στους τραυματίες. Μαζί με τον άμαχο πληθυσμό και όσους εκ των στρατιωτών έβγαιναν εκτός μάχης, τα τμήματα αυτά αποτελούσαν και αποτελούν ακόμη και σήμερα, τις ομάδες-στόχους του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου που είναι και ο στόχος της «Πολιτικής Άμυνας».

Παράλληλα, τα έντονα φυσικά φαινόμενα και οι καταστροφές που αυτά προκαλούσαν, ανάγκασαν τον άνθρωπο να αναπτύξει σταδιακά μεθόδους αυτοπροστασίας, επιδεικνύοντας την προσαρμοστικότητα του στην αντιμετώπιση των κινδύνων, οι οποίοι γίνονταν όλο και περισσότεροι με το πέρασμα των ετών. Στη σύγχρονη δε εποχή, τα αποτελέσματα των συχνά εμφανιζόμενων φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών, σε συνδυασμό με τις ανθρωπιστικές κρίσεις που δημιουργούνται ως αποτέλεσμα διεθνών και μη-διεθνών συρράξεων, ανάγκασαν τον άνθρωπο να αναπτύξει μηχανισμούς αντιμετώπισης ή μετριασμού των κινδύνων που απειλούσαν την ζωή, την περιουσία του και τη συνέχεια της εύρυθμης καθημερινότητάς του.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι χώρες αποφάσισαν καθεμιά με τα δικά της κριτήρια, τον τύπο του μηχανισμού προστασίας και αποκατάστασης, τόσο των πολιτών όσο και των κρίσιμων λειτουργιών τους. Ανάλογα με την περίοδο και τους κινδύνους που κρίνονταν ως απειλές, δημιουργήθηκαν διάφοροι μηχανισμοί η ονομασία των οποίων σχετίζονταν κυρίως με τον κεντρικό προσανατολισμό που τους διέκρινε. Έτσι, επικράτησαν διαφορετικές ονομασίες αυτών, παρά το γεγονός ότι είχαν κοινούς στόχους: σε περιόδους ειρήνης κυρίως, αφενός μεν την προστασία της ζωής, της περιουσίας και του περιβάλλοντος, αφετέρου δε τη δυνατότητα ανάκαμψης των κρατικών δομών ζωτικής σημασίας σε περίπτωση καταστροφής τους. Οι όροι «Πολιτική άμυνα», «Πολιτική ασφάλεια», «Πολιτική προστασία», «Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης», κλπ, τίθενται στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας υπό εξέταση, ως προς τη δομή

και το περιεχόμενο που τους έχουν αποδοθεί, είτε από τη διεθνή κοινότητα είτε από μεμονωμένα κράτη, ώστε να αξιολογηθούν τόσο με γνώμονα το διεθνές πλαίσιο και την ακολουθούμενη πρακτική, όσο και με την πληρότητά τους ως προς τη δυνατότητα αντιμετώπισης κρίσεων ειρηνικής και πολεμικής περιόδου.

Τέλος, επιθυμία και στόχος του συντάκτη της παρούσας εργασίας, είναι αυτή να αποτελέσει το έναυσμα άμεσων συζητήσεων σε αρμόδιο υπηρεσιακό επίπεδο, ώστε να ληφθούν οι απαραίτητες αποφάσεις, για τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού διαχείρισης επειγουσών καταστάσεων το δυνατόν συντομότερα, με γνώμονα την ολιστική προσέγγιση των κινδύνων και των καταστροφών που πιθανότατα θα αντιμετωπίσει στο μέλλον η Ελλάδα. Με αυτό τον τρόπο θα μπορέσει να εξασφαλιστεί, τόσο η ποθούμενη ασφάλεια των πολιτών, όσο και η επιχειρησιακή συνέχεια της κρατικής μηχανής, κάτω από οποιεσδήποτε συνθήκες εκτάκτων αναγκών, ειρηνικής ή πολεμικής περιόδου.

Λέξεις κλειδιά: [Πολιτική Άμυνα, Πολιτική προστασία, Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης, ολιστική προσέγγιση εκτάκτων αναγκών, πολεμική περίοδος]

Abstract

As the time past, the man was trying to tone down the sufferings of war, by providing care to the injured soldiers and gathering of the dead soldiers in order to reward them with the credit they deserved. Almost in the end of the 19th century, the appearance of the Humanitarian movement of the Red Cross which led to the first Convention of Geneva, allowed in specialized civilians-volunteers to offer medical care during battles to those who had its need indiscriminately. The volunteers of Red Cross constituted the model of creation of later Sanitary service of Armed Forces and they discreetly brought signals in their uniform, so that they take place under the protection of belligerents and they can provide unhinderedly care in the injured people. The non combatant population and the soldiers who had been out of battle constitute until today the groups-targets of the International Humanitarian Law which is the purpose of the Civil Defence.

Alongside, the intensely natural phenomena and the destructions that these caused, forced the man to develop progressively methods of self-protection, demonstrating his adaptability in the confrontation of dangers, which became always more with the passage of years. In the modern era, the results of the regularly appeared natural and man-made disasters, in combination with the humanitarian crisis which is being created as a result of the international and non-international conflicts, obligated the man to advance confrontation mechanisms or toning down mechanisms of the dangers who threatened his life, his property, and the continuing of his everyday life.

At a global level, each country has decided on its own criteria, the type of protection and rehabilitation mechanism, both citizens and their critical functions.

Depending on the era and the hazards considered as threats, various mechanisms were created, the names of which were mainly related to the central orientation that distinguished them.

Therefore, different names had been prevailed despite of the fact that the mechanisms had the same goals; in periods of peace (even in war for some countries), on the one hand the protection of life, property and environment, on the other hand the capability of the quick recovery of the most important State conformations in case of their destruction. The terms «Civil defence», «Civil safety», «Civil protection», and «Civil Emergency Planning» etc, will be examined in the present thesis over the conformation and the content which had been attributed to them either by the international community or by some states, in order to be evaluated as much in the light of the international frame and the following practice, as in their completeness

over the capability in crisis confrontation in period of peace and war. Finally, it is the intention and aim of the author to initiate direct debates at a competent service level, to make the necessary decisions for the creation of a new emergency management mechanism, taking into account the holistic approach of the risks and disasters which probably Greece will face in the future. This will ensure both the desired security of the citizens and the operational continuity of the state machine under any circumstances of extraordinary needs, in peacetime or wartime.

Keywords: [Civil Defence, Civil Protection, Civil Emergency Planning, holistic approach to emergencies, wartime]

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΙΚΟΝΩΝ

Εικ. 1.: Επιτελικά όργανα Τουρκίας για την αντιμετώπιση και διαχείριση των εκτάκτων αναγκών.....	70
Εικ. 2. : Οργανωτική Δομή της AFAD.....	71

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Απ' αρχής του κόσμου, ο άνθρωπος προσπαθούσε να μετριάσει τα δεινά του πολέμου και να χωρέσει τον μέγιστο δυνατό σεβασμό στην ανθρώπινη φύση κατά την διάρκεια των πολεμικών εχθροπραξιών. Στο διάβα του χρόνου και μετά από δύο παγκοσμίους πολέμους, κατάφερε να καθορίσει και να θέσει προς αποδοχή σε παγκόσμιο επίπεδο, τα ελάχιστα όρια ανθρωπισμού και σεβασμού των αμάχων πολιτών καθώς και του μη μάχιμου στρατιωτικού προσωπικού (π.χ υγειονομικές υπηρεσίες), δημιουργώντας έτσι τους κανόνες για την προστασία αυτών υπό την «ομπρέλα» της «Πολιτικής Άμυνας».

Στη σύγχρονη δε εποχή, ενώ οι διεθνείς συγκρούσεις έχουν αντικατασταθεί σχεδόν εξ' ολοκλήρου από ένοπλες συρράξεις, προς επίλυση εθνοτικών και θρησκευτικών διαφορών εντός της επικράτειας ορισμένων κρατών, ωστόσο οι εικόνες βίας και καταστροφής που συναντούμε όλο και πιο συχνά, καταδεικνύουν το ολοένα πιο περίπλοκο και εύθραυστο περιβάλλον στο οποίο ζούμε. Παράλληλα, πλήττονται κάθε χρόνο εκατομμύρια άνθρωποι¹ από ξηρασίες, πλημμύρες, κατολισθήσεις, κυκλώνες, σεισμούς, τσουνάμι, πυρκαγιές και άλλες φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές. Το μέγεθος των ανθρωπιστικών κρίσεων και η συχνότητα με την οποία αυτές εμφανίζονται σε όλο τον κόσμο, αυξάνονται συνεχώς². Η αστικοποίηση, η ραγδαία αύξηση του πληθυσμού, οι δημογραφικές αλλαγές, η εμφάνιση και η αυξημένη ένταση των φυσικών καταστροφών, η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η ερημοποίηση, η αλλαγή του κλίματος, οι πολυάριθμες μακροχρόνιες και παράλληλες συγκρούσεις με περιφερειακό αντίκτυπο και η σπανιότητα πόρων, που επιτείνουν τις συνέπειες της φτώχειας, της ανισότητας, του εκτοπισμού, της μετανάστευσης και της αστάθειας, έχουν συνεπώς αυξήσει δραματικά την ανάγκη για ανθρωπιστικές δράσεις στον πλανήτη και αναγκάζουν μεγάλες μάζες του παγκόσμιου πληθυσμού να αναζητά συνεχώς τρόπους προστασίας και αποκατάστασης της απολεσθείσας ασφάλειας³.

Εύκολα λοιπόν εξάγεται το συμπέρασμα ότι, ως ελάχιστο δείγμα σεβασμού στην ανθρώπινη υπόσταση, είναι αναγκαίο να παρέχεται βοήθεια, τόσο στους πληθυσμούς που πλήττο-

¹ UNISDR (2016), THE HUMAN COST OF THE HOTTEST YEAR ON RECORD - CLIMATE CHANGE AND EL NINO DROVE DISASTERS WORLDWIDE IN 2015, <http://big.assets.huffingtonpost.com/katastr.pdf>, [Ανακτήθηκε 27/6/2017]

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Ανθρωπιστική βοήθεια και πολιτική προστασία*, Υπηρεσία Εκδόσεων της ΕΕ, Λουξεμβούργο

³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014-2019), Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2015 σχετικά με την προετοιμασία για την Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής: προκλήσεις και ευκαιρίες για την ανθρωπιστική βοήθεια, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2015-0459+0+DOC+PDF+V0//EL>, [Ανακτήθηκε 27/6/2017].

νται από εμπόλεμες καταστάσεις, όσο και σε εκείνες τις πληθυσμιακές ομάδες που τελούν σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης και χρήζουν ανθρωπιστικής αρωγής. Όμως μια τέτοια βοήθεια, δεν αποτελεί ηθική υποχρέωση μόνο της διεθνούς κοινότητας αλλά και κάθε κράτους προς τους πολίτες που το απαρτίζουν. Η βοήθεια δε οποιασδήποτε μορφής, θα πρέπει να διοχετεύεται αμερόληπτα, ανεξαρτήτως φυλής, εθνότητας, θρησκείας, φύλου, ηλικίας, εθνικότητας ή πολιτικών πεποιθήσεων.

Σε κάθε περίπτωση, κάθε χώρα έχει επιλέξει με τα δικά της κριτήρια, τον τρόπο με τον οποίο θα παράσχει ολοκληρωμένη προστασία στους πολίτες της, σε κάθε περίοδο (ειρήνη, κρίση ή πόλεμο) και έναντι κάθε κινδύνου. Έχει κυρίως παρατηρηθεί ότι, τα τελευταία χρόνια οι διαδικασίες προστασίας των πολιτών, είτε παρέχονται από μηχανισμούς ολοκληρωμένης διαχείρισης εκτάκτων αναγκών στους οποίους περιλαμβάνονται και δράσεις για τη μείωση των κινδύνων καταστροφών (πλαίσιο Sendai), είτε παρέχονται από μηχανισμούς που ξεκίνησαν να έχουν ρόλο μόνο κατά την περίοδο του πολέμου αλλά χρησιμοποιήθηκαν και για την αντιμετώπιση κινδύνων σε περίοδο ειρήνης, άλλοτε παραμένοντας υπό συγκεντρωτική διοίκηση ενός κρατικού φορέα και άλλοτε διαχωρίζοντας τις διαδικασίες σε εκείνες που αφορούν αποκλειστικά την περίοδο ειρήνης (με επικρατέστερο χρησιμοποιούμενο όρο την «Πολιτική Προστασία») και σε εκείνες που αφορούν αποκλειστικά την περίοδο πολέμου ή κρίσης/έντασης (με επικρατέστερο χρησιμοποιούμενο όρο την «Πολιτική Άμυνα»).

Αντικείμενο της παρούσης εργασίας αποτελεί:

- η ανάδειξη των αρμοδιοτήτων της «Πολιτικής Άμυνας», όπως αυτές καθορίστηκαν από διεθνείς Συνθήκες (βλέπε συμπληρωματικό πρωτόκολλο Ι/1977 της 4^{ης} Συνθήκης της Γενεύης/1949) και ενσωματώθηκαν στην ελληνική νομοθεσία^{4,5}, ώστε να καταστεί σαφής η σχέση της με την παροχή προστασίας στους πολίτες (άμαχος πληθυσμός) σε περιόδους πολέμου.
- η επισήμανση του τρόπου με τον οποίο οι Διεθνείς Κυβερνητικοί και μη-Κυβερνητικοί οργανισμοί, χρησιμοποιούν τις δομές τους εντός του πλαισίου στο οποίο έχει καθορισθεί να δρουν, για την διαχείριση εκτάκτων αναγκών και την παροχή αρωγής σε πληθυσμούς που θίγονται από καταστροφές ή επεμβαίνουν με δράσεις μείωσης των κινδύνων καταστροφών για τον μετριασμό και την πρόληψη των κινδύνων.

⁴ ΦΕΚ Α'/3/1956 (Ν.3481/1956)

⁵ ΦΕΚ Α'/125/1988 (Ν.1786/1988)

- η παρακολούθηση της εξελικτικής πορείας που ακολούθησαν γενικά οι μηχανισμοί διαχείρισης εκτάκτων αναγκών σε διεθνές επίπεδο (Πολιτική Άμυνα, Πολιτική Προστασία, Πολιτικός Σχεδιασμός Έκτακτης Ανάγκης κλπ), από την εποχή της δημιουργίας τους μέχρι και σήμερα.
- η αποτύπωση της ακολουθούμενης διεθνούς πρακτικής ως προς τον τύπο του μηχανισμού προστασίας των πολιτών, επιλέγοντας όμως να εξεταστούν συγκεκριμένες περιπτώσεις χωρών που αντιμετωπίζουν κοινές ανησυχίες και προβληματισμούς με την Ελλάδα.
- ο προσδιορισμός της ακολουθούμενης πρακτικής στην Ελλάδα, που έχει σε ισχύ δυο διακριτούς μηχανισμούς παροχής προστασίας των πολιτών χωρίς αυτοί να διαθέτουν αλληλοεπικάλυψη, αυτόν της «Πολιτικής προστασίας» που αφορά αποκλειστικά την περίοδο της ειρήνης και αυτού της «Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτων Αναγκών» και της «Πολιτικής Άμυνας» που αφορούν τόσο την περίοδο του πολέμου όσο όμως και τις υπόλοιπες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης περιόδου ειρήνης, για τις οποίες δεν επιλαμβάνεται η Πολιτική προστασία.
- η ανάδειξη της σημασίας που παρουσιάζει για την χώρα μας η ορθή εφαρμογή του μηχανισμού της «Πολιτικής Άμυνας» σε περίοδο πολέμου καθώς και του μηχανισμού της «Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης» σε καταστάσεις εκτάκτων καταστάσεων περιόδου ειρήνης και πολέμου, κυρίως σε σχέση με τη δυνατότητα των άμαχων πολιτών να συνεχίσουν να παράγουν προϊόντα και υπηρεσίες, που απαιτούνται για τη λειτουργία της Εθνικής Άμυνας.
- η κατάθεση προτάσεων προκειμένου να μετεξελιχθεί ο μηχανισμός της Ελλάδας σε τέτοιο επίπεδο, ώστε να προσεγγίζει και να αντιμετωπίζει με ολιστικό τρόπο την διαχείριση των κρίσεων και των καταστροφών, είτε στην περίοδο της ειρήνης είτε στην περίοδο του πολέμου.

Στο 1^ο κεφάλαιο της εργασίας αναλύεται το ιστορικό της διαμόρφωσης του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου (ΔΑΔ) και αναδεικνύεται η διασύνδεσή του με την «Πολιτική Άμυνα». Επισημαίνονται ο ορισμός, ο σκοπός και οι αρμοδιότητες της «Πολιτικής Άμυνας» και αναφέρονται τα καθήκοντα αυτής. Επίσης, περιγράφονται οι μηχανισμοί των Διεθνών Κυβερνητικών και μη-Κυβερνητικών οργανισμών, που σχετίζονται με την παροχή προστασίας και ανθρωπιστικής βοήθειας στους πολίτες.

Στο 2^ο κεφάλαιο παρατίθενται η εξέλιξη του μηχανισμού της Πολιτικής Άμυνας και η εξελικτική πορεία του όρου «Πολιτική προστασία». Επίσης, αναλύονται τα συστήματα προστασίας των πολιτών σε 3 χώρες του ευρύτερου ευρωπαϊκού χώρου, που παρουσιάζουν παρεμφερή χαρακτηριστικά, προβληματισμούς και κινδύνους με την Ελλάδα και έχουν προβεί σε αναμόρφωση του συστήματός τους στο πρόσφατο σχετικά παρελθόν:

- της Ιταλίας⁶, που στηρίζει την προστασία των πολιτών της σε ένα σύστημα ασφαλείας, που υιοθετεί μια προσέγγιση όλων των κινδύνων για τη διαχείριση των κρίσεων και προσαρμόζει τις παρεμβάσεις του σε κάθε συγκεκριμένη κατάσταση, αποτελούμενο από δυο διαφορετικά Τμήματα με διακριτές διοικήσεις: το Τμήμα Πολιτικής προστασίας που ελέγχεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και υπόκειται ως μηχανισμός σε αποκέντρωση (αρχή επικουρικότητας) και το Τμήμα Πυροσβεστικής Υπηρεσίας-Δημόσιας Διάσωσης-Πολιτικής Άμυνας που ανήκει στο Υπουργείο Εσωτερικών.

- της Γερμανίας,⁷ που έχει λίαν προσφάτως (2016) επιλέξει να εντάξει την αντιμετώπιση όλων των τύπων έκτακτης ανάγκης υπό μια ολιστική προσέγγιση, με σκοπό την μείωση των κινδύνων και παράλληλα την προετοιμασία για να ανταποκρίνεται στις αρμοδιότητες της «Πολιτικής Άμυνας» και της «Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης», όπως αυτές έχουν καθορισθεί από αρμόδια διεθνή όργανα και τέλος,

- της Τουρκίας,^{8,9} που προέβη το 2009 σε θεσμικές αλλαγές, με την προοπτική να δημιουργηθεί ένας ενιαίος μηχανισμός διαχείρισης εκτάκτων αναγκών, υπό ένα ολοκληρωμένο σύστημα το οποίο, αφενός μεν διατείνεται ότι ακολουθεί μια ολιστική προσέγγιση στην αντιμετώπιση των κινδύνων και στην μείωση των καταστροφών, αφετέρου δε διατηρεί σε λειτουργία τμήματα του προηγούμενου μηχανισμού για την εκτέλεση καθηκόντων που αφορούν τη γενικευμένη έννοια των εκτάκτων αναγκών, είτε σε περίοδο ειρήνης είτε σε περίοδο πολέμου.

⁶ F.D.Camillo, A.Marrone, S.Silvestri, P.Tessari, A.R.Ungaro (2013), *ANVIL Project-Country Study: Italy*, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Italy_v1.0.pdf, [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

⁷ Bundesministerium des Innern (2016), *Konzeption Zivile Verteidigung* (KZV), <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/vorstellung-konzeption-zivile-verteidigung.html>, [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

⁸ Republic of Turkey Prime Ministry (2012), *Disaster and Emergency Management Presidency 2013 - 2017 Strategic Plan*, Ankara

⁹ EU Civil Protection (2015), *Peer Review Turkey 2015*, <http://www.falck.nl/nl/peerreviews/publications/Documents/Peer%20Review%20Report%20Turkey%20EN.pdf>, [Ανακτήθηκε 26/6/2017]

Στο 3^ο κεφάλαιο περιγράφονται αναλυτικά οι μηχανισμοί της Πολιτικής Άμυνας και της Πολιτικής Προστασίας όπως αυτοί ισχύουν και λειτουργούν στην Ελλάδα, με ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και των δυσλειτουργιών καθενός εξ'αυτών.

Στο 4^ο κεφάλαιο καταγράφονται βασικά συμπεράσματα και γίνονται ορισμένες διαπιστώσεις, σε συνέχεια της εξέτασης καθενός εκ των δύο διαφορετικών μηχανισμών της Ελληνικής περίπτωσης.

Στο 5^ο κεφάλαιο κατατίθενται προτάσεις προς ανάπτυξη προβληματισμού και διαλόγου μεταξύ των αρμόδιων φορέων, ώστε αφού αποφασιστεί η μορφή και η δομή του νέου μηχανισμού ολιστικής προσέγγισης των κινδύνων, αυτός να δύναται να λειτουργεί υπό οποιεσδήποτε συνθήκες, είτε σε περίοδο ειρήνης είτε σε περίοδο πολέμου, αντιμετωπίζοντας όλες τις πιθανές απειλές για την ανθρώπινη ζωή, την περιουσία και την εύρυθμη λειτουργία του κράτους.

1. Το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ) και η «Πολιτική Άμυνα»

1.1 Ιστορικό της διαμόρφωσης του ΔΑΔ και η διασύνδεσή του με την «Πολιτική Άμυνα»

1.1.1 Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ) – Πηγές και εξελικτική πορεία

Το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ)¹⁰ — επίσης γνωστό ως το δίκαιο των ένοπλων συγκρούσεων ή το δίκαιο του πολέμου — έχει σκοπό να περιορίσει τις συνέπειες των ένοπλων συγκρούσεων, με την προστασία εκείνων που δεν λαμβάνουν — ή δεν λαμβάνουν πλέον — μέρος στις συγκρούσεις (άμαχος πληθυσμός, αιχμάλωτοι πολέμου, τραυματίες και ασθενείς) καθώς και με τη ρύθμιση των μέσων και μεθόδων των εχθροπραξιών. Τα κράτη υποχρεούνται να συμμορφώνονται, είτε με τους κανόνες του ΔΑΔ στους οποίους υπάγονται δυνάμει συνθηκών, είτε με τους κανόνες που αποτελούν μέρος του εθιμικού διεθνούς δικαίου. Οι κανόνες αυτοί μπορούν να ισχύουν και για μη κρατικούς φορείς. Η συμμόρφωση αυτή είναι θέμα διεθνούς ενδιαφέροντος. Υπάρχει επομένως και ανθρωπιστικό ενδιαφέρον πέραν του πολιτικού, για τη βελτίωση της συμμόρφωσης με το ΔΑΔ παγκοσμίως.

Οι κανόνες του ΔΑΔ έχουν εξελιχθεί ως αποτέλεσμα της εξισορρόπησης στρατιωτικών αναγκών και ανθρωπιστικών επιταγών. Μεταξύ των σημαντικότερων Συμβάσεων του ΔΑΔ είναι οι Κανονισμοί της Χάγης του 1907, οι 4 Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 και τα πρόσθετα Πρωτόκολλα αυτών του 1977. Οι κανονισμοί της Χάγης και οι περισσότερες από τις διατάξεις των Συμβάσεων της Γενεύης και των πρόσθετων Πρωτοκόλλων του 1977, αναγνωρίζονται γενικά ως εθιμικό δίκαιο.

¹⁰ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Επικαιροποιημένες Κατευθυντήριες Γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση της συμμόρφωσης προς το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ)» *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (2009/C 303/ 06), 15 Δεκεμβρίου 2009, σελ. 1-2

1.1.2 Οι Συμβάσεις της Γενεύης και τα πρόσθετα Πρωτόκολλα

Οι Συμβάσεις της Γενεύης και τα πρόσθετα Πρωτόκολλα¹¹ που τις συμπληρώνουν, είναι διεθνείς συνθήκες που περιέχουν τους σημαντικότερους κανόνες περιορισμού της ωμότητας του πολέμου. Βρίσκονται στο επίκεντρο του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου (ΔΑΔ), όντας ο κορμός του διεθνούς δικαίου που ρυθμίζει τη διεξαγωγή των ένοπλων συγκρούσεων και επιδιώκει να περιορίσει τις επιπτώσεις αυτών. Οι συμβάσεις και τα Πρωτόκολλα που ακολούθησαν, ασκούν πιέσεις ώστε να ληφθούν μέτρα για την πρόληψη ή την παύση όλων των παραβιάσεων. Περιέχουν αυστηρούς κανόνες για την αντιμετώπιση του φαινομένου που είναι γνωστό ως «σοβαρές παραβιάσεις». Όσοι ευθύνονται για τέτοια κρούσματα, πρέπει να αναζητούνται, να εντοπίζονται και να ελέγχονται, ανεξαρτήτως της εθνικότητας που μπορεί να κατέχουν. Οι τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης έχουν επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη (196) της διεθνούς κοινότητας¹² και τυγχάνουν γενικής αποδοχής. Δυστυχώς όμως δεν συμβαίνει το ίδιο και για τα πρόσθετα Πρωτόκολλα του 1977, παρουσιάζοντας ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Ελλάδα η περίπτωση της γειτονικής Τουρκίας.

1.1.2.1. Οι τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949

Η πρώτη Σύμβαση της Γενεύης προστατεύει τραυματίες και ασθενείς στρατιώτες στο έδαφος κατά τη διάρκεια του πολέμου. Αποτελεί την 4^η επικαιροποιημένη έκδοση της Σύμβασης της Γενεύης για τους τραυματίες και τους αρρώστους, που είχε εγκριθεί αρχικά το 1864. Παρέχει επίσης προστασία στο ιατρικό και θρησκευτικό προσωπικό, στις ιατρικές μονάδες και στις διακομιδές ασθενών.

Η δεύτερη Σύμβαση της Γενεύης προστατεύει τραυματίες, ασθενείς και ναυαγούς στρατιωτικούς στη θάλασσα κατά τη διάρκεια του πολέμου. Αντικατέστησε τη Σύμβαση της Χάγης του 1907, για να επιτευχθεί η προσαρμογή των αρχών της Σύμβασης της Γενεύης στις Ναυτικές εχθροπραξίες.

¹¹ ICRC-International Committee of the Red Cross (2017) - “Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols”, <https://www.icrc.org/en/document/geneva-conventions-1949-additional-protocols> [Ανακτήθηκε 2/9/2017].

¹² ICRC (2017), *State Parties to the Following International Humanitarian Law and Other Related Treaties as of 8-Dec-2016*, p.2-6, https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/ihl_and_other_related_treaties.pdf, [Ανακτήθηκε 2/9/2017].

Η τρίτη Σύμβαση της Γενεύης αφορά τους αιχμαλώτους πολέμου. Καθιερώνει την αρχή ότι, οι αιχμάλωτοι πολέμου πρέπει να απελευθερώνονται και να επαναπατρίζονται χωρίς καθυστέρηση, μετά την παύση των ενεργών εχθροπραξιών.

Η τέταρτη Σύμβαση της Γενεύης προστατεύει αμάχους, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που βρίσκονται σε κατεχόμενο έδαφος. Η αντίστοιχη του 1864 και οι αναθεωρήσεις αυτής που είχαν εκδοθεί πριν από το 1949, ασχολούνταν μόνο με τους στρατιωτικούς και όχι με τους πολίτες. Τα γεγονότα όμως του Β 'Παγκοσμίου Πολέμου και οι εμπειρίες που αποκτήθηκαν από αυτούς, έδειξαν τις καταστροφικές συνέπειες της απουσίας μιας συνθήκης για την προστασία των αμάχων σε καιρό πολέμου. Ένα μικρό τμήμα της υπόψη σύμβασης, αναφέρεται στη γενική προστασία των πληθυσμών από ορισμένες συνέπειες του πολέμου, χωρίς όμως σε αυτό να περιλαμβάνεται η ρύθμιση της συμπεριφοράς των αντιμαχόμενων, θέμα με το οποίο ασχολήθηκαν αργότερα τα πρόσθετα Πρωτόκολλα του 1977. Επίσης, καθορίζει τις υποχρεώσεις της κατοχικής δύναμης έναντι του άμαχου πληθυσμού και περιέχει λεπτομερείς διατάξεις σχετικά με την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας για τον πληθυσμό σε κατεχόμενο έδαφος.

Σημειώνεται ότι, οι τέσσερις συμβάσεις της Γενεύης του 1949 κυρώθηκαν συγκεντρωτικά από την Βουλή των Ελλήνων με το ΦΕΚ Α' /3/1956 (Ν.3481/1956).

1.1.2.2. Τα τρία πρόσθετα Πρωτόκολλα των Συμβάσεων της Γενεύης

Στις δύο δεκαετίες που ακολούθησαν την υιοθέτηση των τεσσάρων Συμβάσεων της Γενεύης (1949), υπήρξε αυξητική τάση των μη διεθνών ένοπλων συγκρούσεων καθώς και των εθνικο-απελευθερωτικών πολέμων. Έτσι, κατά το έτος 1977, εκδόθηκαν δύο πρόσθετα Πρωτόκολλα με σκοπό την ενίσχυση της προστασίας των θυμάτων των διεθνών (Πρωτόκολλο Ι) και μη διεθνών (Πρωτόκολλο ΙΙ) ένοπλων συγκρούσεων και τον καθορισμό ορίων στον τρόπο διεξαγωγής πολέμου. Το Πρωτόκολλο ΙΙ αποτέλεσε την πρώτη διεθνή συνθήκη που αφιερώθηκε αποκλειστικά σε καταστάσεις μη διεθνών ένοπλων συγκρούσεων. Το 2005, εγκρίθηκε ένα τρίτο πρόσθετο Πρωτόκολλο (Πρωτόκολλο ΙΙΙ), δημιουργώντας ένα επιπλέον έμβλημα, τον Ερυθρό Κρύσταλλο, το οποίο απολαμβάνει το ίδιο διεθνές καθεστώς με τα αρχικά καθορισθέντα εμβλήματα του Ερυθρού Σταυρού και της Ερυθράς Ημισελήνου.

Σημειώνεται ότι, τα πρόσθετα Πρωτοκόλλα Ι και ΙΙ του 1977 καθώς και το Πρωτόκολλο ΙΙΙ του 2005, κυρώθηκαν από την Βουλή των Ελλήνων, ως εξής:

- το πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι με το ΦΕΚ Α΄/125/1988 (Ν.1786/1988).
- το πρόσθετο Πρωτόκολλο ΙΙ με το ΦΕΚ Α΄/196/1992 (Ν.2105/1992)
- το πρόσθετο Πρωτόκολλο ΙΙΙ με το ΦΕΚ Α΄/166/2009 (Ν.3804/2009)

1.1.3 Η «Πολιτική Άμυνα» στις Συμβάσεις της Γενεύης και στο πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι του 1977.

Η «Πολιτική Άμυνα» αποτελεί την έκφραση της ανάγκης να ελαχιστοποιηθούν οι απώλειες, οι ζημιές και η ταλαιπωρία που υφίστανται οι πολίτες, ως αποτέλεσμα του πολέμου. Ο στόχος αυτός αντικατοπτρίζεται γενικά στα προληπτικά μέτρα για την προστασία του άμαχου πληθυσμού σε περίπτωση σύρραξης, όπως καθορίζονται στο πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι του 1977¹³. Το κεφάλαιο VI στο υπόψη πρωτόκολλο είναι αφιερωμένο στην «Πολιτική Άμυνα» (τμήμα Ι του Μέρους ΙV). Μέσα από τα άρθρα 61 έως και 67, δίνεται ο ορισμός και τίθενται τα όρια της «Πολιτικής Άμυνας». Τα δικαιώματα που εκπορεύονται από αυτήν, τα καθήκοντα και οι λειτουργίες της, η θέση της σε σχέση με άλλες διαδικασίες και λοιπούς φορείς που εμπλέκονται σε μια ένοπλη σύγκρουση καθώς και το προνόμιο που απολαμβάνει ώστε να μην τυγχάνει επίθεσης και παρεμπόδισης του έργου της, αποτελούν τόσο σημαντικά και συγκεκριμένα θέματα, ώστε να προσδίδουν στην «Πολιτική Άμυνα» ειδικό καθεστώς με σκοπό να καθίσταται πιο αποτελεσματική.

Στο Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο υπήρχαν ήδη κανόνες που σχετίζονταν με την «Πολιτική Άμυνα» και περιέχονται στο άρθρο 63 της 4ης Σύμβασης της Γενεύης του 1949. Όμως, αυτό το άρθρο ήταν πολύ περιορισμένο ως προς το πεδίο εφαρμογής του. Οι νέοι κανόνες του Πρωτοκόλλου Ι όντας μεταγενέστεροι, αντικαθιστούν τον παλιό κανόνα του άρθρου 63 της 4ης Σύμβασης και τυγχάνουν ευρύτερης εφαρμογής, καλύπτοντας μεγαλύτερο πεδίο των δραστηριοτήτων της «Πολιτικής Άμυνας». **Το άρθρο 63 της Σύμβασης του 1949, εξακολουθεί να ισχύει μόνο στις σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, που δεν έχουν προσχωρήσει στο Πρωτόκολλο Ι του 1977.**

¹³ B. Jakovljevic (2014), *“Civil Defence in additional Protocol I to the Geneva Conventions of 12 August 1949”*, New International Status of Civil Defence, Martinus Nijhoff Publishers

Σε μια πολεμική σύγκρουση μπορεί να ανακύψει πρόβλημα στην περίπτωση που ορισμένα μέρη θα δεσμεύονται μόνο από τις 4 Συμβάσεις της Γενεύης ενώ άλλα μέρη και από το Πρωτόκολλο Ι του 1977 (**βλέπε π.χ στην πρώτη περίπτωση την Τουρκία και στη δεύτερη την Ελλάδα**). Αν όντως προκύψει τέτοια κατάσταση, οι διπλωματικές υπηρεσίες των ουδέτερων δυνάμεων, η Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού (ΔΕΕΣ) ή οποιοσδήποτε άλλος φορέας που θα ήταν αποδεκτός και από τα δύο μέρη (ΟΗΕ, ΝΑΤΟ, ΕΕ κλπ), θα είναι ευπρόσδεκτος ώστε να δρομολογηθούν πρακτικές λύσεις που θα κάνουν το πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι πιο λειτουργικό και αποδοτικό, ακόμη και στις περιπτώσεις που κάποιοι εκ των εμπλεκόμενων δεν δεσμεύονται από αυτό.

Είναι εξίσου σημαντικό για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να ενημερώνονται για την «Πολιτική Άμυνα» και να εξοικειώνονται με τους σχετικούς κανόνες. Θα πρέπει να επιδιώκεται η ενημέρωση των Ενόπλων Δυνάμεων, των πολιτικών αρχών, του Ερυθρού Σταυρού και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων μιας χώρας, σχετικά με τις ευθύνες που βαρύνουν τους πολίτες και κυρίως τους αμάχους των δύο συγκρουόμενων πλευρών, καθώς και τις αρμοδιότητες που βαρύνουν τόσο τα όργανα «Πολιτικής Άμυνας» όσο και τις Στρατιωτικές αρχές.

Οι διατάξεις του Πρωτοκόλλου Ι σχετικά με τα δικαιώματα του άμαχου πληθυσμού (Μέρος IV), ισχύουν επίσης για την «Πολιτική Άμυνα», δεδομένου ότι αυτή αποτελεί μια οργανωμένη ομάδα πολιτών, το προσωπικό της είναι πολίτες που δικαιούνται προστασίας, και ο εξοπλισμός τους είναι πολιτικά αντικείμενα κατά την έννοια του πρωτοκόλλου. Οι διατάξεις που αφορούν την ανακούφιση άμαχου πληθυσμού, αφορούν βεβαίως την «Πολιτική Άμυνα» όταν προσφέρουν τέτοια ανακούφιση. Τέτοιες διατάξεις περιλαμβάνονται στα άρθρα 68-71 του Πρωτοκόλλου Ι. Ο Ερυθρός Σταυρός και οι λοιπές ανθρωπιστικές οργανώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 81 του ίδιου πρωτοκόλλου, έχουν παρόμοιο ή ίδιο έργο με την «Πολιτική Άμυνα»: παροχή βοήθειας στα θύματα του πολέμου, διάσωση, κ.λπ. Για το λόγο αυτό, είναι σημαντικό να υπάρχει συντονισμός του έργου της «Πολιτικής Άμυνας» που παρέχεται και από αυτούς τους φορείς.

Είναι εφικτές διάφορες λύσεις. Σε πολλές χώρες, ο Ερυθρός Σταυρός, ενώ παραμένει ένα ξεχωριστό σώμα και αυτόνομη οργάνωση, είναι αποδεκτό να εκτελεί πολλά από τα καθήκοντα που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της «Πολιτικής Άμυνας», υπό τις εντολές του αρμόδιου φορέα για αυτήν. Όμως κάθε χώρα είναι ελεύθερη να υιοθετήσει μια δική της λύση για τον συντονισμό, την δομή και την κατανομή των καθηκόντων σε καιρό πολέμου. **Όλες οι διαφορε-**

τικές διατάξεις του Πρωτοκόλλου Ι που αναφέρθηκαν, δείχνουν σαφώς ότι οι υπεύθυνοι για το έργο της «Πολιτικής Άμυνας» πρέπει να γνωρίζουν πολύ καλά όχι μόνο τις διατάξεις σχετικά με αυτήν, αλλά και όλες τις άλλες σχετικές διατάξεις του Πρωτοκόλλου Ι/1977 και των Συμβάσεων της Γενεύης/1949. Χωρίς αυτή τη γνώση δεν θα είναι σε θέση να εκτελέσουν τη δραστηριότητα της «Πολιτικής Άμυνας» με ικανοποιητικό τρόπο.

Κάθε κράτος είναι ελεύθερο να οργανώνει την Πολιτική Άμυνά του κατά το δοκούν και υφίστανται σημαντικές διαφορές από χώρα σε χώρα. Μπορεί να ακολουθήσει ως πρότυπο τους όρους και τους κανόνες που καθορίζονται στο Πρωτόκολλο Ι (άρθρα 61 έως 67), έχοντας μόνο σε αυτή την περίπτωση το δικαίωμα να απολαμβάνει της ειδικής προστασίας που προβλέπεται από το ΔΑΔ. Ένα κράτος μπορεί να δώσει σε ορισμένα τμήματα της Πολιτικής του Άμυνας ανθρωπιστικές αποστολές και αξίωση προστασίας, αλλά ταυτόχρονα να χρησιμοποιήσει άλλα τμήματα ή μονάδες αυτής και σε μάχιμες αποστολές, χωρίς να διεκδικεί ειδική προστασία.

1.2 Η «Πολιτική Άμυνα» στο πλαίσιο του Διεθνούς Δικαίου

1.2.1 Ορισμός, σκοπός και αρμοδιότητες «Πολιτικής Άμυνας»

Η «Πολιτική Άμυνα» ορίζεται στο Διεθνές Δίκαιο σύμφωνα με τα καθήκοντα που εκτελούνται, και όχι από το ποιος εκτελεί τα καθήκοντα αυτά. Έτσι, το πρόσθετο πρωτόκολλο Ι του 1977 (άρθρο 61), προβλέπει έναν κατάλογο¹⁴ από «ανθρωπιστικά καθήκοντα» που μπορούν να εκτελούνται για τους ακόλουθους σκοπούς:

- για την **προστασία του άμαχου πληθυσμού** από τους κινδύνους που πηγάζουν από εχθροπραξίες ή άλλες καταστροφές
- για τη **βοήθεια του άμαχου πληθυσμού να αναρρώσει** από τις άμεσες επιπτώσεις αυτών των γεγονότων
- για την παροχή των προϋποθέσεων που είναι απαραίτητες για την **επιβίωση του άμαχου πληθυσμού**.

¹⁴ ICRC (2017) - "Civil Defence", <https://www.icrc.org/en/document/civil-defence> [Ανακτήθηκε 5/4/2017].

Ο κατάλογος ανθρωπιστικών καθηκόντων της «Πολιτικής Άμυνας», αποτελείται από τις 15 ακόλουθες αρμοδιότητες^{15,16}:

- i. προειδοποίηση
- ii. εκκένωση
- iii. διαχείριση των καταφυγίων
- iv. μέτρα για τη διαχείριση της συσκότισης
- v. διάσωση
- vi. ιατρικές υπηρεσίες - συμπεριλαμβανομένων των πρώτων βοηθειών - και θρησκευτική βοήθεια
- vii. πυρόσβεση
- viii. εντοπισμός και επισήμανση επικίνδυνων περιοχών
- ix. απολύμανση και παρόμοια μέτρα προστασίας
- x. παροχή στέγασης έκτακτης ανάγκης και προμήθειες
- xi. επείγουσα βοήθεια για την αποκατάσταση και τη διατήρηση της τάξης σε προβληματικές περιοχές
- xii. επείγουσα αποκατάσταση ζημιών των απαραίτητων δημόσιων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας
- xiii. επείγουσα απομάκρυνση των νεκρών
- xiv. βοήθεια για τη συντήρηση των αντικειμένων που είναι απαραίτητα για την επιβίωση
- xv. συμπληρωματικές δραστηριότητες που απαιτούνται για την εκτέλεση όλων των καθηκόντων που αναφέρθηκαν παραπάνω.

1.2.2 Φορείς υλοποίησης της «Πολιτικής Άμυνας»

Οι διατάξεις του πρωτοκόλλου I/1977 καλύπτουν και προστατεύουν το προσωπικό των οργανώσεων «Πολιτικής Άμυνας» που έχουν συσταθεί από το εκάστοτε κράτος καθώς και τους πολίτες που καλούνται υπό τον έλεγχο του κράτους για να εκτελέσουν τα σχετικά καθήκοντα. Όλοι αυτοί προστατεύονται στο βαθμό που τους έχει ανατεθεί αποκλειστικά, μία από τις προ-

¹⁵ ICRC - International Committee of the Red Cross (2001), *“Civil Defense in International Humanitarian Law”*, Advisory Service on International Humanitarian Law

¹⁶ Ν.1786/1988 (ΦΕΚ 125 Α’/8-6-1988), «Κύρωση πρόσθετου Πρωτοκόλλου I στις Συμβάσεις της Γενεύης της 12^{ης} Αυγούστου 1949 που αναφέρονται στην προστασία των θυμάτων ενόπλων συγκρούσεων»

αναφερθείσες «ανθρωπιστικές αποστολές», έστω και προσωρινά. Θα δικαιούνται επίσης προστασία και τα μέλη των Ενόπλων Δυνάμεων που εκτελούν καθήκοντα «Πολιτικής Άμυνας», μόνο εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες απαιτήσεις (ως ακολούθως).

1.2.3 Πώς προστατεύεται το πολιτικό προσωπικό της «Πολιτικής Άμυνας»

Οι άμαχοι (πολίτες) που ασχολούνται με το έργο της «Πολιτικής Άμυνας», πρέπει να τυχάνουν σεβασμού και προστασίας. Επίσης, δε μπορούν να γίνονται αντικείμενο επίθεσης, σύμφωνα με το άρθρο 51 του πρωτοκόλλου Ι/1977. Κτίρια και υλικά που χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς «Πολιτικής Άμυνας» καθώς και καταφύγια που παρέχονται για τον άμαχο πληθυσμό, δεν μπορούν να καταστραφούν ή να εξαιρεθούν από την ορθή χρήση τους. Η προστασία που δικαιούνται οι μη στρατιωτικές οργανώσεις «Πολιτικής Άμυνας», παύει αν αυτές υλοποιούν ή χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση πράξεων που είναι επιβλαβείς για τον εχθρό (άρθρο 65).

1.2.4 Πώς προστατεύεται το στρατιωτικό προσωπικό της «Πολιτικής Άμυνας»

Τα μέλη των Ενόπλων Δυνάμεων και των στρατιωτικών μονάδων που υπηρετούν σε φορείς της «Πολιτικής Άμυνας», πρέπει να γίνονται σεβαστά και να προστατεύονται, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 67 του πρωτοκόλλου Ι, ως παρακάτω:

- είναι μόνιμα και τους έχει ανατεθεί αποκλειστικά η εκτέλεση ενός ή περισσότερων από τα προαναφερόμενες "ανθρωπιστικές αποστολές"
- ασκούν τα καθήκοντα αυτά μόνο στο έδαφος του κράτους τους
- δεν εκτελούν στρατιωτικά καθήκοντα κατά τη διάρκεια της σύγκρουσης
- κάνουν τα απαραίτητα ώστε να διακρίνονται σαφώς από τα άλλα μέλη των ενόπλων δυνάμεων, με τη συνεχή εμφάνιση του διεθνούς διακριτικού σήματος της «Πολιτικής Άμυνας»
- είναι εξοπλισμένα μόνο με ελαφρύ ατομικό οπλισμό, με σκοπό τη διατήρηση της τάξης ή για αυτοάμυνα

- δεν λαμβάνουν άμεσα μέρος στις εχθροπραξίες και δεν διαπράττουν τα ίδια ή δεν χρησιμοποιούνται (από άλλον) για πράξεις επιβλαβείς προς τον εχθρό.

Η μη τήρηση της τελευταίας από τις υπόψη προϋποθέσεις, έχει ως αποτέλεσμα όχι μόνο στην απώλεια της προστασίας, αλλά συνιστά παραβίαση του Πρωτοκόλλου Ι, την οποία τα μέλη της σύγκρουσης υποχρεούνται να καταστείλουν (άρθρο 85, παρ. 1) και η οποία μπορεί να οδηγήσει σε πειθαρχική ή ποινική τιμωρία.

Στρατιωτικά κτίρια και υλικό που έχουν διατεθεί στους φορείς «Πολιτικής Άμυνας», πρέπει να επισημαίνονται σαφώς με το Διεθνές διακριτικό σήμα της. Αντικείμενα που έχουν διατεθεί αποκλειστικά και σε μόνιμη βάση για την εκτέλεση των καθηκόντων της «Πολιτικής Άμυνας», εφόσον βρεθούν υπό την εχθρική κυριαρχία, υπόκεινται στο δίκαιο του πολέμου. Ωστόσο, δεν μπορεί να παρακαμφθεί η ορθή χρήση τους, εφόσον είναι αναγκαία για το σκοπό αυτό.

1.2.5 Αναγνώριση-Ταυτοποίηση της «Πολιτικής Άμυνας»

Το Διεθνές διακριτικό σήμα της «Πολιτικής Άμυνας» που καθορίζεται στο πρωτόκολλο Ι/1977, αποτελείται από ένα ισόπλευρο μπλε τρίγωνο σε πορτοκαλί φόντο (άρθρο 66 κύριου μέρους και άρθρο 15 παραρτήματος Ι). Αυτό το σήμα μπορεί να χρησιμοποιείται μόνο για την αναγνώριση των οργανώσεων της «Πολιτικής Άμυνας» και του προσωπικού τους, για τα κτίρια και το υλικό που χρησιμοποιείται αποκλειστικά για ανθρωπιστικές αποστολές ή για τα καταφύγια που προβλέπονται για τον άμαχο πληθυσμό. **Εφόσον δοθεί η συγκατάθεση του κράτους, το Διεθνές διακριτικό σημείο της «Πολιτικής Άμυνας» μπορεί να χρησιμοποιείται και για τον εντοπισμό των υπηρεσιών «Πολιτικής Άμυνας» σε περίοδο ειρήνης (π.χ για τα συστήματα πολιτικής προστασίας).** Τα συμβαλλόμενα μέρη μιας σύγκρουσης, μπορούν επιπλέον να συμφωνήσουν μεταξύ τους σχετικά με τη χρήση των διακριτικών σημάτων (φώτα και σειρήνες), για την ταυτοποίηση των υπηρεσιών «Πολιτικής Άμυνας».

1.2.6 Εθνική εφαρμογή της «Πολιτικής Άμυνας»

Αρχίζοντας από την περίοδο της ειρήνης, τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για την εφαρμογή των κανόνων της «Πολιτικής Άμυνας». Αν και δεν έχουν καμία υποχρέωση να τροποποιήσουν τη σχετική δομή τους σε περίοδο ειρήνης, θα πρέπει ωστόσο να διασφαλίζουν ότι

οι δομές «Πολιτικής Άμυνας» είναι αναγνωρίσιμες σε πολεμική περίοδο. Αποτελεί επίσης ζωτικής σημασίας θέμα, να γνωρίζει το προσωπικό των Ενόπλων Δυνάμεων τις υποχρεώσεις του προς τα πρόσωπα και τα αντικείμενα που εμφανίζουν το Διεθνές διακριτικό σήμα της «Πολιτικής Άμυνας». Επίσης, όλοι όσοι ασχολούνται με την «Πολιτική Άμυνα», είναι αναγκαίο να γνωρίζουν τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου. Τα κράτη τέλος, πρέπει να επιβλέπουν τη χρήση του Διεθνούς διακριτικού σήματος της «Πολιτικής Άμυνας» ως προστατευτική διάταξη και πρέπει να προλαμβάνουν και να καταστέλλουν κάθε κατάχρηση (άρθρο 66, παρ. 8), κυρίως με την υιοθέτηση κατάλληλων κατασταλτικών μέτρων (π.χ αυστηρές ποινές).

1.3 Διεθνείς Οργανισμοί και προστασία των πολιτών

Η Ελλάδα, έχει μια μακρά ιστορία ως προς τη συμμετοχή της σε Διεθνείς Κυβερνητικούς και μη-Κυβερνητικούς οργανισμούς, που πραγματεύονται με κύριο ή δευτερεύοντα ρόλο την διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, την ανάπτυξη συνεργασίας για την επίλυση διεθνών κρίσεων και την έμπρακτη επίδειξη αλληλεγγύης για την προστασία της ανθρώπινης ζωής. Από την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέχρι την αντιμετώπιση ανθρωπιστικών καταστροφών, από την διαχείριση κρίσεων μέχρι τις παγκόσμιες συμφωνίες αφοπλισμού, και από την προστασία του περιβάλλοντος έως τα προγράμματα επισιτιστικής βοήθειας, οι δράσεις των Διεθνών οργανισμών αγγίζουν την καθημερινότητα δισεκατομμυρίων ανθρώπων στον πλανήτη με μοναδικό σκοπό την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ανθρώπων σε παγκόσμιο επίπεδο.

1.3.1 Ερυθρός Σταυρός (Redcross)

Στις 24 Ιουνίου 1859¹⁷, στο πλαίσιο του δεύτερου πολέμου της Ιταλικής Ανεξαρτησίας, έλαβε χώρα η μάχη του Solferino κοντά στην ομώνυμη κωμόπολη, μεταξύ του αυστριακού στρατού και της Γαλλο-Ιταλικής συμμαχίας η οποία τελούσε υπό τις διαταγές του Ναπολέοντα Γ΄. Σε αυτήν ενεπλάκησαν συνολικά 120.000 στρατιώτες σε μια ολόημερη μάχη. Εντός της ίδιας μέρας, 39.000 στρατιώτες και από τις δυο πλευρές, αφέθηκαν τραυματισμένοι χωρίς ιατρική βοήθεια και έχασαν τη ζωή τους. Οι στρατιωτικές ιατρικές υπηρεσίες της εποχής εκείνης ήταν κυριολεκτικά ανύπαρκτες και πολλοί από τους τραυματίες πέθαναν εξαιτίας έλλειψης

¹⁷ Γερασιμάτος Α., Ιωαννίδης Π., Μπουζουργιάννη Η., Σχοινάς Ν. (2008), *Ερυθρός Σταυρός-Θεμέλιο του Ανθρωπισμού*, Πάτρα: Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός, Διεύθυνση Σώματος Σαμαρειτών & Διασωστών, Τμήμα Εκπαίδευσης

φροντίδας. Ένας μικρός αριθμός τραυματιών μεταφέρθηκαν στα κοντινά χωριά. Την βοήθεια ανακούφισης των πληγέντων εκεί, οργάνωσε ένας νεαρός Ελβετός επιχειρηματίας ονομαζόμενος Ερρίκος Ντυνάν (Henry Dunant), ο οποίος ήταν διερχόμενος από την περιοχή τη συγκεκριμένη ημέρα, στην προσπάθειά του να κανονίσει συνάντηση με τον Ναπολέοντα Γ'. Τρία χρόνια αργότερα (1862), μέσα από το βιβλίο του «Μια Ανάμνηση από το Solferino» που αναφερόταν στην δυσάρεστη εμπειρία που βίωσε, πρότεινε να δημιουργηθεί σε κάθε κράτος ένα εθελοντικό σώμα, που να συνοδεύει τις ιατρικές μονάδες των ενόπλων δυνάμεων και να προσφέρει τις υπηρεσίες του στα πεδία της μάχης. Το βιβλίο επιδοκιμάσθηκε σε όλη την Ευρώπη και οδήγησε το 1863 στη δημιουργία της Διεθνούς Επιτροπής Ερυθρού Σταυρού (ΔΕΕΣ-ICRC) και το 1864 στην πρώτη Σύμβαση της Γενεύης, με πρωτεργάτη τον ίδιο τον Ντυνάν.

Σήμερα ο Ερυθρός Σταυρός αποτελεί ανθρωπιστικό κίνημα και περιλαμβάνει ένα πλήθος οργανώσεων με κοινούς σκοπούς. Τον απαρτίζουν η Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού (ICRC), η Διεθνής Ομοσπονδία Συλλόγων Ερυθρού Σταυρού (IFRC) και 186 Εθνικοί Σύλλογοι. Το έργο του Ερυθρού Σταυρού είναι σύνθετο και βασίζεται στην άμεση ανταπόκριση και την εθελοντική προσφορά και δράση των πολιτών.

Ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός¹⁸ ιδρύθηκε στις 10 Ιουνίου 1877 και αποτελεί τον μεγαλύτερο Μη Κυβερνητικό Οργανισμό στην Ελλάδα. Έχει ως βασικούς στόχους:

- **σε περίοδο πολέμου**, την παροχή συνδρομής στο έργο της Στρατιωτικής Υγειονομικής Υπηρεσίας, τη νοσηλευτική περίθαλψη τραυματιών και ασθενών, καθώς και την προστασία των αιχμαλώτων, του άμαχου πληθυσμού και των θυμάτων πολέμου.

- **σε περίοδο ειρήνης**, την παροχή αρωγής και συμπαράστασης στα θύματα θεομηνιών και επιδημιών καθώς και την εκπλήρωση του ανθρωπιστικού του έργου, φροντίζοντας τις πιο αδύναμες πληθυσμιακές ομάδες της χώρας.

Εύκολα συμπεραίνεται λοιπόν ότι, ο Ερυθρός Σταυρός αποτελεί δικαίως έναν διεθνή ανθρωπιστικό οργανισμό, ο οποίος ενώ σε διάφορες χώρες παραμένει ένα ξεχωριστό σώμα και αυτόνομη οργάνωση σε περίοδο ειρήνης, είναι αποδεκτό να εκτελεί πολλά από τα καθήκοντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της «Πολιτικής Άμυνας» σε περιόδους πολέμου, υπό τις εντολές του αρμόδιου φορέα για αυτήν.

¹⁸ Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός (2017), <http://www.redcross.gr> [Ανακτήθηκε 28/5/2017].

1.3.2 Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Άμυνας (ICDO)

Ο Γάλλος Γενικός Χειρουργός Georges Saint-Paul ίδρυσε το 1918 στο Παρίσι τον Σύλλογο «Ζώνες της Γενεύης», ο οποίος αποτέλεσε τον πρόγονο του «Διεθνή Οργανισμού Πολιτικής Άμυνας» (ICDO)¹⁹. Η ιδέα του σχετιζόταν με τη δημιουργία περιοχών ασφαλείας ή ουδέτερων ζωνών, όπου οι άμαχοι (κυρίως γυναίκες, παιδιά, ηλικιωμένοι, ανάπηροι), θα μπορούσαν να αναζητήσουν καταφύγιο σε περιόδους πολέμου. Ο Σύλλογος αναγνωρίστηκε το 1935 από το γαλλικό Κοινοβούλιο, ενώ το 1936 ξεκίνησε μια εκστρατεία για τη δημιουργία καταφυγίων για τον πληθυσμό. Το 1937, μετά το θάνατο του George St. Paul, ο Σύλλογος μετονομάστηκε σε «Διεθνής Ένωση Ζώνες της Γενεύης» με έδρα τη Γενεύη. **Η Ένωση είχε ως αποστολή την προστασία του άμαχου πληθυσμού και των ιστορικών μνημείων σε καιρό πολέμου. Το 1958, η Ένωση μετατράπηκε σε έναν Μη Κυβερνητικό Οργανισμό (ΜΚΟ) που ήταν ευρύτερα γνωστός ως «Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Άμυνας» (ICDO).** Σε αυτόν έχουν έκτοτε ενταχθεί διάφορες κυβερνήσεις ενώ την 1η Μαρτίου 1976 τέθηκε σε ισχύ το νέο καταστατικό του οργανισμού, χορηγώντας στον ICDO το καθεστώς ενός διακυβερνητικού οργάνου. **Την 1η Μαρτίου του 1990, ο ICDO καθιέρωσε για πρώτη φορά την Παγκόσμια Ημέρα Πολιτικής Άμυνας.** Έκτοτε τιμά κάθε χρόνο αυτή την ημέρα, με σκοπό την υπενθύμιση της σημασίας που έχει η προστασία των πολιτών και την διεξαγωγή ετήσιου απολογισμού της συνεισφοράς των μελών του, σε ότι αφορά τις υπηρεσίες τους στην αντιμετώπιση κρίσεων και καταστροφών.

Ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Άμυνας (ICDO) αποτελεί σήμερα έναν διακυβερνητικό οργανισμό²⁰, στόχος του οποίου είναι η συμβολή στην ανάπτυξη των απαιτούμενων δομών από τα κράτη, με σκοπό τη διασφάλιση της προστασίας των πληθυσμών, της περιουσίας και του περιβάλλοντος που κινδυνεύουν εξαιτίας των φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών. Αυτές οι δομές, οι οποίες είναι γενικά γνωστές ανά τον κόσμο με διαφορετικά ονόματα (πολιτική προστασία, πολιτική άμυνα, διαχείριση έκτακτης ανάγκης κλπ), έχουν αρμοδιότητες που σχετίζονται με την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Ο ICDO διατείνεται ότι συνενώνει τις εθνικές δομές που έχουν θεσπιστεί από τα κράτη για τον σκοπό αυτό, με στόχο την ενθάρρυνση της συνεργασίας και της αμοιβαίας αλληλεγγύης μεταξύ τους. Σήμερα στον ICDO υφίστανται 58 Κράτη ως Μέλη, 19 Κράτη ως Παρατηρητές και 30 Διασυνδεδεμένοι

¹⁹ ICDO – International Civil Defence Organization (2016), «Protection of the population, property and the environment», Geneva, Switzerland

²⁰ ICDO (2017) <http://www.icdo.org/en/> [Ανακτήθηκε 28/4/2017].

φορείς διαφόρων Κρατών. Η Ελλάδα δεν συμμετέχει με κάποιο τρόπο στον υπόψη Διεθνή Οργανισμό, ενώ από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μόνο η Κύπρος αποτελεί μέλος του. Αυτό μπορεί να συμβαίνει είτε επειδή ο υπόψη οργανισμός δεν διαφαίνεται να παρουσιάζει μια πραγματική δυναμική που να πείθει για την ιδιαιτερότητα και την αξία του, είτε επειδή η Κύπρος είναι από τις λίγες χώρες της ΕΕ (μαζί με την Ελλάδα) που αντιμετωπίζουν συχνά άμεσες απειλές για την ανεξαρτησία και την εδαφική τους ακεραιότητα από γείτονα χώρα, κάθε φορά που ασκούν ή ανακοινώνουν ότι θα ασκήσουν τα κεκτημένα και διεθνώς αναγνωρισμένα κυριαρχικά τους δικαιώματα.

1.3.3 Οργανισμός Βορειο-Ατλαντικής Συμμαχίας (NATO)

Η εμπλοκή του NATO στη διεθνή βοήθεια αντιμετώπισης καταστροφών έχει μια μακρά ιστορία. Από τη δημιουργία του το 1949, το NATO έδινε πάντα μεγάλη έμφαση στην προστασία του πληθυσμού, κυρίως λόγω του υπαρκτού κινδύνου των πυρηνικών όπλων.

Το 1951, η Συμμαχία ίδρυσε την **Επιτροπή Πολιτικής Άμυνας (Civil Defence Committee)**, για να επιβλέπει τις προσπάθειες παροχής προστασίας των πληθυσμών των χωρών-μελών του. **Από την έναρξη λειτουργίας του οργανισμού κατέστη φανερό ότι, οι δυνατότητες για την προστασία των πληθυσμών κατά τις περιόδους του πολέμου, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν επίσης και για την προστασία τους από τις συνέπειες των καταστροφών.** Στη δεκαετία του 1950, υπήρξε μια σειρά περιπτώσεων όπου το NATO χρησιμοποιήθηκε για να συντονίσει την βοήθεια εξαιτίας καταστροφών, ενώ το 1958 θεσπίστηκαν διαδικασίες για το συντονισμό της συνεργασίας μεταξύ των χωρών μελών του σε περίπτωση καταστροφών²¹. Τη δεκαετία του 1960, ο μηχανισμός ετοιμότητας έναντι των καταστροφών παρουσίασε σταδιακή βελτίωση, ενώ το 1971 οι διαδικασίες για το συντονισμό της συνδρομής σε περιπτώσεις καταστροφών τροποποιήθηκαν, βελτιώνοντας τις θεσμικές σχέσεις μεταξύ του NATO και των Διεθνών ανθρωπιστικών οργανώσεων. Η συμμετοχή της Συμμαχίας σε δραστηριότητες ανθρωπιστικής βοήθειας, εισήγαγε το NATO στην κοινότητα των διεθνών οργανώσεων παροχής ανθρωπιστικής βοήθειας. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (WHO) και η Διεθνής Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού (IFRC), ήταν μεταξύ των πρώτων νέων εταίρων του NATO.

²¹ NATO (2001), *"NATO's Role in Disaster Assistance"*, NATO Civil Emergency Planning / EADRC, <http://www.nato.int/eadrcc/mcda-e.pdf> [Ανακτήθηκε 2/8/2017]

Ωστόσο, μια πολύ βαθύτερη και πιο σημαντική συμμετοχή ξεκίνησε το 1992, με πρωτοβουλία του Τμήματος Ανθρωπιστικών Υποθέσεων των Ηνωμένων Εθνών (UN-DHA)²². Το υπόψη Τμήμα είχε ξεκινήσει ένα έργο, σχετικά με τη χρήση των δομών της Στρατιωτικής και της Πολιτικής Άμυνας (Military Civil Defence Assets-MCDA) στην ανακούφιση από καταστροφές, επιδιώκοντας τη συνεργασία του NATO για την ανάπτυξη αυτού του προγράμματος. Η βασική φιλοσοφία του προγράμματος MCDA ήταν ότι, η σύγχρονη ιστορία είχε να επιδείξει εξαιρετικά παραδείγματα υπηρεσιών αντιμετώπισης καταστροφών, που παρέχονταν από στρατιωτικές δυνάμεις. Το τέλος δε του Ψυχρού Πολέμου, είχε καταστήσει πλέον εφικτό τον προγραμματισμό για ευρύτερη χρήση κάποιων εθνικών δομών, όπως εκείνων στις οποίες στηρίζεται η Στρατιωτική και η Πολιτική Άμυνα.

Εξ' αρχής, το NATO συμφώνησε πρόθυμα να συμμετάσχει στο έργο. **Κατά την άποψη του οργανισμού, η χρήση όλων των δυνατών πόρων προς ανακούφιση των θυμάτων καταστροφών, ήταν απόλυτα σύμφωνη με τους σκοπούς της ειρήνης, της ασφάλειας και της σταθερότητας.** Τον Δεκέμβριο του 1992, οι υπουργοί Εξωτερικών του NATO εξέδωσαν νέες **Οδηγίες Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ)**, με τις οποίες δόθηκε η κατεύθυνση ότι το NATO θα πρέπει να είναι έτοιμο να εφαρμόσει τις συντονιστικές του διαδικασίες και σε περιπτώσεις καταστροφής εκτός των ορίων του, αν ζητηθεί από τους σχετικούς διεθνείς οργανισμούς (UN-DHA, IFRC, κλπ). Επίσης, στις αρχές του 1994, δημιουργήθηκαν «Οι Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη χρήση των δομών Στρατιωτικής και Πολιτικής Άμυνας στην ανακούφιση από Καταστροφές». Τέλος, το 1995 η υπάρχουσα Επιτροπή Πολιτικής Άμυνας μετονομάστηκε σε Επιτροπή Πολιτικής Προστασίας (Civil Protection Committee).

Στη σύγχρονη δε εποχή²³, παρατηρούνται έντονες ζυμώσεις και διαβουλεύσεις μεταξύ του διεθνούς προσωπικού (International Staff) και των μονίμων αντιπροσωπειών των Συμμάχων του NATO στις Βρυξέλλες, για τη δημιουργία και υιοθέτηση μιας συμπαγούς στρατηγικής για την Προστασία των Αμάχων η οποία: α) θα διέπει τις ήδη υπάρχουσες και μελλοντικές αποστολές του οργανισμού και β) θα διευκολύνει τη συνεργασία και τον συντονισμό των ενεργειών σε σχέση με τον ΟΗΕ και τα πρότυπα που έχει θεσπίσει για το ζήτημα στις εμπόλεμες

²² Την 1/1/1998, το «Τμήμα Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UN-DHA)», αντικαταστάθηκε από το «Γραφείο για τον Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UN-OCHA)».

²³ Παντελής Κ. (2016), «Προστασία Αμάχων: Μια σύντομη ανάλυση», Κέντρο Διεθνών και Στρατηγικών Αναλύσεων, <http://kedisa.gr/προστασία-αμάχων-μία-σύντομη-ανάλυση/>, [Ανακτήθηκε 5/9/2017]

ζώνες, με ταυτόχρονη αποφυγή της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των. Προς την κατεύθυνση αυτή επικουρούν και πολυάριθμες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, Δεξαμενές Σκέψεις (Think Tanks) και Ερευνητικά Ινστιτούτα, που προσφέρουν την κατάλληλη τεχνογνωσία και συμβουλευτικές υπηρεσίες από την συστηματική ενασχόληση με την προστασία των αμάχων στα πεδία των συγκρούσεων τις τελευταίες δεκαετίες.

1.3.3.1. Ευρω-Ατλαντικό Συμβούλιο Σύμπραξης (EAPC)

Το αποτελούμενο από 50 περίπου μέλη Ευρω-Ατλαντικό Συμβούλιο Σύμπραξης (EAPC)²⁴, ιδρύθηκε το 1997 ως ένα πολυμερές φόρουμ για μακροπρόθεσμη διαβούλευση και συνεργασία σε ένα ευρύ φάσμα τομέων. Το EAPC φέρνει σε επαφή τους 28 Συμμάχους και τις 22 χώρες εταίρους και οι συνεδριάσεις του πραγματοποιούνται μηνιαίως σε επίπεδο πρεσβευτών, ετησίως στο επίπεδο των Υπουργών Εξωτερικών ή Άμυνας και Αρχηγών Άμυνας και κατά καιρούς σε επίπεδο κορυφής. Στο πλαίσιο δε του προγράμματος εργασίας της Ευρω-Ατλαντικής Συνεργασίας (Euro-Atlantic Partnership Work Programme-EAPWP), αναπτύσσονται προβληματισμοί στους οποίους περιλαμβάνονται οι επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων και υποστήριξης της ειρήνης καθώς και αμυντικά θέματα όπως ο **Πολιτικός Σχεδιασμός Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ)** και η ετοιμότητα αντιμετώπισης των καταστροφών.

1.3.3.2. Επιτροπή Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (CEPC)

Η Επιτροπή Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (CEPC)²⁵ είναι **το κορυφαίο συμβουλευτικό όργανο του NATO για την προστασία του άμαχου πληθυσμού και τη χρήση των δημοσίων πόρων για την υποστήριξη των στόχων του οργανισμού**. Δημιουργήθηκε τη δεκαετία του 1950, όταν το NATO ανέπτυξε για πρώτη φορά το πρόγραμμα του Αστικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης.

Ο Πολιτικός Σχεδιασμός Έκτακτης Ανάγκης παρέχει στο NATO την κρίσιμη εξειδίκευση και ικανότητα στους τομείς της ετοιμότητας κατά της τρομοκρατίας και τη διαχείριση των συνεπειών της, στην ανθρωπιστική βοήθεια και την αντιμετώπιση των καταστροφών καθώς και

²⁴ EAPC-Euro-Atlantic Partnership Council (2016), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm [Ανακτήθηκε 5/9/2017]

²⁵ “CEPC-Civil Emergency Planning Committee” (2011), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm [Ανακτήθηκε 10/4/2017]

στην προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας²⁶. Για το λόγο αυτό, λειτουργούν στο πλαίσιο της CEPC τέσσερις υπο-επιτροπές²⁷, οι οποίες μετά την πρόσφατη συγχώνευσή τους έχουν ως ακολούθως:

- **Ομάδα Πολιτικής Προστασίας** (Civil Protection Group - CPG),
- **Ομάδα Βιομηχανικών Πόρων και Υπηρεσιών Επικοινωνιών** (Industrial Resources & Communications Services Group - IRCSG),
- **Ομάδα Δημόσιας Υγείας, Τροφίμων και Ύδατος** (Public Health and Food/Water Group - PHFWG) και
- **Ομάδα Μεταφορών** (Transport Group - TGWG).

Η CEPC παρέχει κατευθύνσεις σε θέματα Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης για τις περιπτώσεις καταστροφών και συντονίζει ένα ευρύ φάσμα υποστηρικτικών έργων της Συμμαχίας μέσω των παραπάνω υποεπιτροπών της, καθώς και ομάδων εργασίας (Working Groups) που συστήνονται για διάφορα επιμέρους θέματα.

Στην Ελλάδα, αρμόδιος φορέας για τον συντονισμό των διαδικασιών και ενεργειών όλων των εμπλεκόμενων, που παρακολουθούν τη δραστηριότητα των ως άνω Επιτροπών είναι το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ), μέσω της εξουσιοδοτημένης Διεύθυνσής του (Α6), ενώ η ΓΓΠΠ συμμετέχει ενεργά στις εργασίες της Ομάδας Πολιτικής Προστασίας (Civil Protection Group - CPG) και συνεργάζεται στενά με τα άλλα κράτη μέλη του NATO.

Τέλος, υπό την CEPC λειτουργεί το Ευρω-Ατλαντικό Συντονιστικό Κέντρο Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC), που αποτελεί τον μηχανισμό του NATO για την αντιμετώπιση των καταστροφών και το οποίο λειτουργεί ως κομβικό σημείο για το συντονισμό μεταξύ των χωρών μελών του NATO και των εταίρων, σε ότι αφορά την προσφερόμενη παροχή βοήθειας που τυχόν ζητηθεί από την πληγείσα χώρα.

²⁶ North Atlantic Treaty Organization - NATO (2017), <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>, [Ανακτήθηκε 11/6/2017]

²⁷ Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας-ΓΓΠΠ (2017), *Διεθνής Συνεργασία/NATO*, <http://civilprotection.gr/el/vato>, [Ανακτήθηκε 11/6/2017]

1.3.3.3. Ευρω-Ατλαντικό Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC)

Το Ευρω-Ατλαντικό Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC)²⁸, ιδρύθηκε το 1998 από το Ευρωατλαντικό Συμβούλιο Σύμπραξης (EAPC), ως εργαλείο συνεργασίας του πολιτικού σχεδιασμού έκτακτης ανάγκης του NATO. Αποτελεί τον κύριο πολιτικό μηχανισμό αντίδρασης έκτακτης ανάγκης του NATO στην Ευρωατλαντική περιοχή και λειτουργεί σε βάση 24/7. Βρίσκεται στην έδρα του NATO και ενεργεί σε περίπτωση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών, τόσο ως συντονιστής των αιτήσεων και προσφορών βοήθειας από τα κράτη μέλη, όσο και ως υπεύθυνος φορέας για την συγκρότηση της Ευρω-Ατλαντικής Μονάδας αντιμετώπισης καταστροφών (Euro-Atlantic Disaster Response Unit-EADRU)²⁹, μιας **μη-μόνιμης**, πολυεθνικής δύναμης πολιτικών και στρατιωτικών στοιχείων, με δυνατότητα ανάπτυξης σε περίπτωση μεγάλων φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών σε χώρα της EAPC.

Επιχειρήσεις του Κέντρου

Αρχικά, το EADRCC συμμετείχε εκτενώς στον συντονισμό της ανθρωπιστικής βοήθειας, από χώρες του EAPC που υποστήριζαν πρόσφυγες κατά τη διάρκεια του πολέμου στο Κοσσυφοπέδιο στα τέλη της δεκαετίας του 1990. Έκτοτε, το Κέντρο έχει ανταποκριθεί σε περισσότερες από 60 αιτήσεις για βοήθεια, κυρίως από κράτη που πλήττονται από φυσικές καταστροφές. Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου, 2001, το EADRCC έχει επίσης επιφορτιστεί με τον συντονισμό της διεθνούς βοήθειας από τις χώρες του EAPC, για την αντιμετώπιση των συνεπειών χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών ή πυρηνικών (ΧΒΡΠ) συμβάντων, στα οποία περιλαμβάνονται και οι τρομοκρατικές επιθέσεις.

Τον 2004, το EADRCC αποτέλεσε το Συντονιστικό Κέντρο για την αντιμετώπιση τρομοκρατικών επιθέσεων κατά τη διάρκεια των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας³⁰. Σε αυτή την επιχείρηση υποστηρίχτηκε από 26 εκ των 50 μελών του EAPC, με την εξασφάλιση ετοιμότητας άμε-

²⁸“EADRCC-Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre” (2016), http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm , [Ανακτήθηκε 11/8/2017]

²⁹ EADRCC-Standing Operating Procedures for the EADRU (2007), <http://www.nato.int/eadrcc/sop/sop.htm>, [Ανακτήθηκε 10/9/2017]

³⁰ J.J.Brianas (2004), “NATO, GREECE AND THE 2004 SUMMER OLYMPICS”, Monterey-California, Thesis Naval Postgraduate School, http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/1290/04Dec_Brianas.pdf?sequence=1&isAllowed=y, [Ανακτήθηκε 10/8/2017]

σης διάθεσης μονάδων αντιμετώπισης καταστροφών και ΧΒΡΠ περιστατικών. Ο κατάλογος όμως των επιχειρήσεων στις οποίες συμμετέχει το EADRC, μεγαλώνει συνεχώς³¹. Ενδεικτικά μόνο αναφέρονται η συνδρομή του στην αντιμετώπιση του τυφώνα Κατρίνα στις Ηνωμένες Πολιτείες (2005), η παροχή ανακούφισης του Πακιστάν από τους καταστροφικούς σεισμούς (2005) και τις μαζικές πλημμύρες (2010-2011) καθώς και η παροχή τεχνικής βοήθειας στην Τουρκία (2012-2014), μέσω της συνδρομής στην κατασκευή προσφυγικών καταυλισμών για τους Σύριους πρόσφυγες.

Καθήκοντα-Δραστηριότητες

Εκτός από τον κύριο ρόλο του συντονιστή της παρεχόμενης βοήθειας, το EADRC μέσω της διοργάνωσης σεμιναρίων όπου συζητούνται τα διδάγματα πραγματικών επιχειρήσεων αλλά και ασκήσεων³² που διοργανώνονται ετησίως, λειτουργεί και ως ένα εκπαιδευτικό εργαλείο μέσα από το οποίο ανταλλάσσονται πληροφορίες για τους τρόπους ανταπόκρισης και παροχής βοήθειας σε περιπτώσεις καταστροφών. Όλα τα καθήκοντα του EADRC πραγματοποιούνται σε στενή συνεργασία με το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τον Συντονισμό των Ανθρωπίνων Υποθέσεων (UN-OCHA). Το Κέντρο έχει σχεδιαστεί ως ένας περιφερειακός μηχανισμός συντονισμού, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τις προσπάθειες των Ηνωμένων Εθνών. **Το EADRC συνεργάζεται με τα σημεία επαφής των χωρών μελών³³, το οποίο για την περίπτωση της Ελλάδας θεωρείται το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ).** Προωθεί τα αιτήματα συνδρομής στις χώρες μέλη του NATO και τις χώρες-εταίρους, οι οποίες με τη σειρά τους ανταποκρίνονται ενημερώνοντας μέσω Πληροφοριακών Συστημάτων την EADRC ή / και την πληγείσα χώρα για τις προσφορές αρωγής. Εναπόκειται ξεχωριστά σε κάθε Σύμμαχο και σε κάθε εταίρο του NATO, να αποφασίσει εάν θα παράσχει βοήθεια, με βάση τις πληροφορίες που έλαβε από το EADRC. Το Κέντρο παρακολουθεί τη βοήθεια που προσφέρεται (συμπεριλαμβανομένης της βοήθειας από άλλους διεθνείς οργανισμούς και φορείς), τη βοήθεια που έγινε δεκτή από την πληγείσα χώρα, τις ημερομηνίες παράδοσης καθώς και την κατάσταση στην περιοχή. Αυτές οι πληροφορίες κυκλοφορούν στο NATO και τις χώρες-εταίρους, με τη μορφή των εκθέσεων και δημοσιεύονται επίσης στον δημόσιο δικτυακό τόπο του NATO.

³¹NATO (2012) EADRC Operations, <http://www.nato.int/eadrc/operations-e.htm>, [Ανακτήθηκε 10/8/2017]

³²NATO (2017), Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm?, [Ανακτήθηκε 10/8/2017]

³³ <http://civilprotection.gr/el/vato>, [Ανακτήθηκε 10/6/2017]

1.3.4 Ηνωμένα Έθνη (United Nations)

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), είναι ένας διεθνής οργανισμός παγκόσμιας εμβέλειας μεταξύ των κρατών του κόσμου. Ιδρύθηκε στις 24 Οκτωβρίου 1945 από 51 χώρες, οι οποίες δεσμεύτηκαν να διατηρήσουν την ειρήνη μέσα από τη διεθνή συνεργασία και τη συλλογική ασφάλεια. Όταν τα κράτη γίνονται Μέλη του ΟΗΕ, συμφωνούν να αποδεχθούν τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από τον Καταστατικό Χάρτη του ΟΗΕ, τη διεθνή δηλαδή σύμβαση που περιγράφει τις βασικές αρχές των Διεθνών σχέσεων. Σύμφωνα με τον Χάρτη, τα Ηνωμένα Έθνη έχουν τέσσερις σκοπούς: Τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, την ανάπτυξη φιλικών σχέσεων μεταξύ των εθνών, τη συνεργασία για την επίλυση των διεθνών προβλημάτων, την προώθηση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εναρμόνιση των δράσεων των κρατών. Τα Ηνωμένα Έθνη αποτελούνται από έξι κύρια όργανα: τη Γενική Συνέλευση, το Συμβούλιο Ασφαλείας, το Κοινωνικό και Οικονομικό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Κηδεμονίας, το Διεθνές Δικαστήριο και τη Γραμματεία. Επιπλέον, τα Ηνωμένα Έθνη έχουν δημιουργήσει έναν αριθμό ειδικευμένων οργανώσεων, προγραμμάτων και ταμείων. Συνολικά όλα αυτά ονομάζονται το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών. Σήμερα ο Ο.Η.Ε. αριθμεί 193 κράτη μέλη, δηλαδή σχεδόν όλα τα διεθνώς αναγνωρισμένα ανεξάρτητα έθνη³⁴.

Στην περίοδο των τελευταίων 2 δεκαετιών³⁵, με τον άμαχο πληθυσμό να αποτελεί ολοένα και περισσότερο θύμα των ενόπλων συγκρούσεων ανά τον κόσμο, το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ επιφόρτισε μία σειρά από ειρηνευτικές αποστολές με την ευθύνη της Προστασίας των Αμάχων από τη σωματική βία. Πρώτη ειρηνευτική αποστολή με σκοπό την Προστασία των Αμάχων υπήρξε η UNAMSIL (UN Assistance Mission in Sierra Leone) η οποία διήρκεσε από το 1999 έως το 2005. Έκτοτε, η προστασία των αμάχων είναι μια δραστηριότητα που βρίσκεται πάντα στο επίκεντρο των ειρηνευτικών επιχειρήσεων του ΟΗΕ.

Κάθε αποστολή διατηρεί το δικαίωμα να χρησιμοποιήσει όλα τα αναγκαία μέσα προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία των αμάχων που είναι εκτεθειμένοι σε σωματική βία. Η συγκεκριμένη ευθύνη οφείλει σε κάθε περίπτωση να είναι συμπληρωματική και να δρα επι-

³⁴UNRIC (2017), Περιφερειακό Κέντρο Πληροφόρησης των Ηνωμένων Εθνών, http://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=16&Itemid=10, [Ανακτήθηκε 10/7/2017]

³⁵ Παντελής Κ. (2016), «Προστασία Αμάχων: Μια σύντομη ανάλυση», Κέντρο Διεθνών και Στρατηγικών Αναλύσεων, <http://kedisa.gr/προστασία-αμάχων-μία-σύντομη-ανάλυση/>, [Ανακτήθηκε 5/9/2017]

κουρικά στις αντίστοιχες ενέργειες της κυβέρνησης της χώρας υποδοχής, η οποία έχει την πρωταρχική ευθύνη να προστατεύει τον πληθυσμό της. Επιπλέον, κάθε αποστολή πρέπει να εξασφαλίζει ιδιαίτερα την προστασία των γυναικών και των παιδιών που πλήττονται από τις ένοπλες συγκρούσεις και να λαμβάνει συγκεκριμένα μέτρα για το σκοπό αυτό.

Η επίτευξη της προστασίας των αμάχων στις ειρηνευτικές αποστολές του ΟΗΕ επί της ουσίας στηρίζεται στην μοναδική ικανότητα των ειρηνευτικών επιχειρήσεων του ΟΗΕ, ώστε να παρέχουν προστασία στον άμαχο πληθυσμό από τη σωματική βία. Για αυτό το σκοπό, οι ειρηνευτικές αποστολές έχουν υιοθετήσει μια ολιστική προσέγγιση, με τις πολιτικές, τις αστυνομικές και τις στρατιωτικές αρχές που αποτελούν την κάθε αποστολή να συνεργάζονται στενά για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Κάθε αποστολή των Ηνωμένων Εθνών που έχει ως στόχο την προστασία των άμαχων πολιτών, υιοθετεί παράλληλα μια κλιμακωτή προσέγγιση τριών βαθμίδων:

- Η πρώτη αφορά στον διάλογο και στην πολιτική διαβούλευση, όπως υποστήριξη για τη συμφιλίωση, επίτευξη ειρηνευτικών συμφωνιών ή μεσολάβηση, συνεργασία με την κυβέρνηση, ή και επίλυση των τοπικών συγκρούσεων.
- Η δεύτερη βαθμίδα σχετίζεται με τις δραστηριότητες για την προστασία των άμαχων πολιτών από σωματική βία, συμπεριλαμβανομένης της ορατής παρουσίας του άοπλου προσωπικού της αποστολής, της υιοθέτησης προληπτικών μέτρων για την αποτροπή πιθανών επιθέσεων και υλικοτεχνικής υποστήριξης στην κυβέρνηση της χώρας υποδοχής με στόχο την υπεράσπιση των αμάχων από τις επιθέσεις.
- Το τρίτο επίπεδο αποτελείται από δραστηριότητες που ως στόχο έχουν τη δημιουργία ενός προστατευτικού περιβάλλοντος που ενισχύει την ασφάλεια και προστατεύει τους πολίτες από τη σωματική βία. Η πλειοψηφία αυτών των δραστηριοτήτων συνίστανται στην ενίσχυση των ικανοτήτων της κυβέρνησης της χώρας υποδοχής για την προστασία, μεταξύ άλλων μέσω του κράτους δικαίου, των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της ασφάλειας και της εκπαίδευσης σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα, καθώς και σε σχέση με την προστασία των παιδιών και την καταπολέμηση της σεξουαλικής βίας.

Από το 1999, το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ έχει συνέλθει αρκετές φορές για το ζήτημα της Προστασίας των Αμάχων, ενώ ο οργανισμός εκδίδει σε εβδομαδιαία βάση αναφορές σχετικά με τις εξελίξεις των ειρηνευτικών αποστολών για την προστασία των αμάχων.

1.3.4.1. Γραφείο για το Συντονισμό Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UN-OCHA)

Τον Δεκέμβριο του 1991, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ αποφάσισε να ενισχύσει την απόκριση των Ηνωμένων Εθνών σε πολύπλοκες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και φυσικών καταστροφών και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των ανθρωπιστικών επιχειρήσεων στο πεδίο. Με το ψήφισμα 46/182 δημιουργήθηκε η θέση υψηλής ευθύνης του Συντονιστή των Εκτάκτων Αναγκών (Emergency Relief Coordinator-ERC)³⁶. Στη συνέχεια, ιδρύθηκε το Τμήμα Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (Department of Humanitarian Affairs-DHA) και ανατέθηκαν στον Συντονιστή Εκτάκτων Αναγκών (ERC) τα καθήκοντα του Αναπληρωτή-Γενικού Γραμματέα Ανθρωπιστικών Υποθέσεων.

Το 1998, το UN-DHA αναδιοργανώθηκε σε Γραφείο για τον Συντονισμό των Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (UN-OCHA) και η αποστολή του επεκτάθηκε ώστε να συμπεριλαμβάνεται ο συντονισμός της ανθρωπιστικής βοήθειας. **Το UN-OCHA είναι υπεύθυνο για τη συγκέντρωση των ανθρωπιστικών φορέων, ώστε να εξασφαλίζεται συντονισμένη αντίδραση σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.** Το ίδιο Γραφείο εξασφαλίζει επίσης ότι υπάρχει ένα πλαίσιο μέσα στο οποίο κάθε φορέας μπορεί να συμβάλει στη συνολική προσπάθεια βοήθειας.

1.3.4.2. Γραμματεία για τη Διεθνή Στρατηγική Μείωσης των Καταστροφών (UNISDR)

Η UNISDR³⁷ ιδρύθηκε το 1999 ως μια ειδική γραμματεία για να διευκολύνει την εφαρμογή της εγκεκριμένης από τα Ηνωμένα Έθνη, Διεθνούς Στρατηγικής για τη Μείωση των Καταστροφών (ISDR). Αποτελεί το κεντρικό σημείο στο σύστημα των Ηνωμένων Εθνών για τον συντονισμό της μείωσης των καταστροφών. **Η UNISDR είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αναθεώρηση του πλαισίου Sendai για την μείωση των κινδύνων καταστροφών 2015-2030 (πλαίσιο Sendai), που εγκρίθηκε από την 3η Παγκόσμια Διάσκεψη**

³⁶ UNOCHA -United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017)- <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are> [Ανακτήθηκε 11/6/2017].

³⁷ UNISDR-United Nations International Strategy Disaster Reduction (2017), <https://www.unisdr.org/who-we-are/mandate> [Ανακτήθηκε 12/6/2017].

του ΟΗΕ για την μείωση των κινδύνων καταστροφών στις 18 Μαρτίου 2015, στο Sendai της Ιαπωνίας.

Το πλαίσιο αυτό αφορά μια 15χρονη εθελοντική, μη δεσμευτική συμφωνία που χαρτογραφεί μια ευρεία, ανθρωποκεντρική προσέγγιση για τη μείωση του κινδύνου των καταστροφών, διαδεχόμενη το πλαίσιο δράσης του Hyogo (2005-2015). Θα έχει ισχύ για τον κίνδυνο μικρών και μεγάλων, συχνών και σπάνιων, ξαφνικών και αργών καταστροφών που προκαλούνται από φυσικούς ή ανθρωπογενείς κινδύνους, καθώς και σχετικούς περιβαλλοντικούς, τεχνολογικούς και βιολογικούς κινδύνους και κινδύνους.

Το πλαίσιο Sendai σκοπεύει εντός της 15ετίας να πετύχει την ουσιαστική μείωση του κινδύνου καταστροφής και απωλειών σε ανθρώπινες ζωές, στην δυνατότητα για βιοπορισμό, στην υγεία καθώς και στα οικονομικά, φυσικά, κοινωνικά, πολιτιστικά και περιβαλλοντικά περιουσιακά στοιχεία ανθρώπων, επιχειρήσεων, κοινωνιών και χωρών.

Στόχος του³⁸ είναι να οδηγηθεί η διαχείριση κινδύνων καταστροφών σε πολυεπίπεδη ανάπτυξη. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω της πρόληψης νέων και μείωσης των υφιστάμενων κινδύνων καθώς και μέσω της εφαρμογής ολοκληρωμένων και αποκλειστικών οικονομικών, διαρθρωτικών, νομικών, κοινωνικών, υγειονομικών, πολιτιστικών, εκπαιδευτικών, περιβαλλοντικών, τεχνολογικών, πολιτικών και θεσμικών μέτρων που θα προλαμβάνουν και θα μειώνουν την έκθεση σε κινδύνους και την τρωτότητα εξαιτίας των καταστροφών, θα αυξάνουν την ετοιμότητα για αντίδραση και ανάκαμψη, ενισχύοντας έτσι την προσαρμοστικότητα.

Η επίτευξη του παραπάνω στόχου εξαρτάται τόσο από την θέληση και την ικανότητα των χωρών να εφαρμόσουν τις απαραίτητες πολιτικές, όσο και από την ικανότητα της διεθνούς κοινότητας να παρακολουθήσει και να αξιολογήσει τις προσπάθειες αυτές. **Για αυτό το λόγο έχουν επιλεγεί 7 δείκτες-στόχοι, τους οποίους θα πρέπει να πετύχουν τα συμβαλλόμενα μέλη, και οι οποίοι θα αξιολογούνται σε εθνικό επίπεδο³⁹.** Οι δείκτες είναι οι παρακάτω:

- Η μείωση ως το 2030 της μέσης θνησιμότητας από καταστροφικά συμβάντα ανά πληθυσμό 100.000 σε σχέση με την περίοδο 2005-15.

³⁸ UNISDR (2017), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, <http://www.preventionweb.net/drr-framework/sendai-framework>, [Ανακτήθηκε 12/6/2017].

³⁹ Π.Μπακάλης (2015), *Η νέα πρόκληση: Το πλαίσιο του Sendai 2015-2030 για τη μείωση κινδύνων καταστροφών - Προτάσεις εφαρμογής του στην Ελλάδα*, Τελική Εργασία, ΕΣΔΔΑ, Τμήμα Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης

- Αντίστοιχη μείωση και στο νούμερο των ανθρώπων που επηρεάζονται από φυσικές καταστροφές ανά 100.000.
- Η μείωση έως το 2030 των άμεσων οικονομικών απωλειών από μία καταστροφή σε σχέση με το παγκόσμιο ΑΕΠ.
- Η σημαντική μείωση των ζημιών σε κρίσιμες υποδομές και κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η εκπαίδευση και η υγεία.
- Η αύξηση των χωρών που έχουν υιοθετήσει Disaster Risk Reduction (DRR) στρατηγικές μέχρι το 2020.
- Η ουσιαστική ενίσχυση της στήριξης και της βοήθειας προς της αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να ολοκληρώσουν την εφαρμογή του πλαισίου Sendai.
- Η αύξηση της διαθεσιμότητας συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης και πληροφόρησης για θέματα καταστροφών.

Η UNISDR οραματίζεται την επίτευξη των παραπάνω, με την επιλογή 4 προτεραιοτήτων προς ανάληψη δράσης. Αυτές συνίστανται στην κατανόηση των κινδύνων των καταστροφών, στην ενίσχυση της διακυβέρνησης του κινδύνου καταστροφών για τη επιτυχή διαχείριση τους, στην επένδυση ως προς την ανθεκτικότητα καθώς και στην ενίσχυση της ετοιμότητας έναντι των καταστροφών με σκοπό την αποτελεσματική αντιμετώπιση, ανάκτηση, αποκατάσταση και ανασυγκρότηση μέσω των ποιοτικών ανακατασκευών.

Μέσα από το ίδιο πλαίσιο, καθορίζονται ορισμένες ακόμα αρμοδιότητες για την UNISDR. Έχει την ευθύνη για την προετοιμασία και την παρακολούθηση της παγκόσμιας πλατφόρμας για τη μείωση των κινδύνων καταστροφών που ιδρύθηκε αρχικά το 2006 (ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης 61/198). Η παγκόσμια πλατφόρμα είναι το κύριο παγκόσμιο φόρουμ για τη μείωση των κινδύνων καταστροφών και για την παροχή στρατηγικής και συνεκτικής καθοδήγησης, για την εφαρμογή του πλαισίου Sendai, ώστε να διαμοιράζεται η εμπειρία μεταξύ των ενδιαφερομένων. **Επιπλέον, ευθύνη της UNISDR αποτελεί η ανά 2 χρόνια έκδοση της Παγκόσμιας Έκθεσης Αξιολόγησης για τη μείωση των κινδύνων καταστροφών, η υποστήριξη των χωρών στην παρακολούθηση των επικινδυνοτήτων και την εφαρμογή του πλαισίου Sendai, και η πραγματοποίηση κορυφαίων διεθνών εκστρατειών για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών με σκοπό ασφαλέστερα σχολεία, νοσοκομεία, πόλεις.**

Για την επίτευξη των σκοπών του UNISDR, ενθαρρύνεται η ενεργοποίηση ενός συστήματος δομών, με τη μορφή Επιτροπών ή Φόρουμ – χώρων δημόσιας διαβούλευσης («Πλατφόρμες», κατά την επίσημη ορολογία) που, σε παγκόσμιο, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, θα έχει την ευθύνη για την υποστήριξη, το συντονισμό, την ανάλυση και την γνωμοδότηση επί των δράσεων για τη μείωση της επικινδυνότητας των καταστροφών. Η χώρα μας υπέβαλε την 1η Ιουνίου 2012 στην Γραμματεία του UNISDR, την Ελληνική Εθνική Πλατφόρμα Μείωσης της Επικινδυνότητας των Καταστροφών. Η Εθνική Πλατφόρμα λειτουργεί ως ένα ανοιχτό δίκτυο Υπηρεσιών και λοιπών φορέων με σκοπό την μείωση του κινδύνου των καταστροφών που συμβαίνουν με μεγάλη συχνότητα και μπορούν να έχουν σοβαρό κοινωνικό και οικονομικό αντίκτυπο στην χώρα, καθώς και την προώθηση των αρχών του Σχεδίου Δράσης του πλαισίου Hyogo και πλέον του πλαισίου Sendai. Η Ελληνική Εθνική Πλατφόρμα έχει αναρτηθεί και στην επίσημη ιστοσελίδα του UNISDR, «www.preventionweb.net». **Συντονιστής και εθνικό σημείο επαφής της Εθνικής Πλατφόρμας είναι η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας⁴⁰**, ενώ συμμετέχουν με οργανικές μονάδες τους ή εποπτευόμενους φορείς το Υπουργείο Εξωτερικών, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, το Υπουργείο Υγείας, η Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία, το Πυροσβεστικό Σώμα, το Λιμενικό Σώμα, το Εθνικό Κέντρο Έρευνας Φυσικών Επιστημών «Δημόκριτος», ο Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας, η Ελληνική Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας, το Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων, το Εθνικό Αστεροσκοπείο Αθηνών και ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός.

Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, ως ορισμένο σημείο επαφής για την προώθηση, τόσο του Πλαισίου Δράσης του Hyogo όσο και του Sendai, παρακολουθεί την Ατζέντα της Διεθνούς Στρατηγικής για τη Μείωση της επικινδυνότητας των Καταστροφών στα πλαίσια του Ο.Η.Ε., ιδίως όσον αφορά τις προσπάθειες σε επίπεδο Ευρωπαϊκής ηπείρου.

⁴⁰ <http://civilprotection.gr/el/one-dieθnhs-stratēgikh-gia-tēn-mēwsh-twn-katastroφwv>, 13/6/2017].

[Ανακτήθηκε

1.3.4.3. Ομάδες Εκτίμησης και Συντονισμού των Καταστροφών (UNDAC)

Η Ομάδα Εκτίμησης και Συντονισμού των Καταστροφών (UNDAC), αποτελεί μέρος του διεθνούς συστήματος αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων των Η.Ε, για την αιφνίδια εμφάνιση έκτακτης ανάγκης. Δημιουργήθηκε το 1993⁴¹ και σχεδιάστηκε για να βοηθήσει τα Ηνωμένα Έθνη και τις κυβερνήσεις των χωρών που επλήγησαν από καταστροφές, κατά την πρώτη φάση έκτακτης ανάγκης. **Η UNDAC επίσης βοηθά στο συντονισμό της εισερχόμενης διεθνούς βοήθειας στο χώρο του συμβάντος.**

Οι ομάδες της UNDAC μπορούν να αναπτυχθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα (12-48 ώρες) οπουδήποτε στον κόσμο. Αποτελούνται από έμπειρους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, ειδικά εκπαιδευμένους και εξοπλισμένους, που διατίθενται για αποστολές από τις αντίστοιχες κυβερνήσεις ή οργανώσεις. Χρησιμοποιούν προκαθορισμένες μεθόδους για τη δημιουργία δομών συντονισμού και για την οργάνωση της αξιολόγησης- διαχείρισης των πληροφοριών κατά τη φάση της έκτακτης ανάγκης. Πρόκειται για δεξαμενή μελών, που αποτελείται σήμερα από περισσότερους από 250 εθνικούς διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, που προέρχονται από περισσότερες από 70 συμμετέχουσες χώρες και χώρες μέλη. Ειδικότερα σε ότι αφορά την αντιμετώπιση σεισμών, οι ομάδες της UNDAC από το 2002, συστήνουν και διαχειρίζονται το On-Site Κέντρο Συντονισμού των Επιχειρήσεων (On-Site Operation Coordination Centre-OSOCC), προκειμένου να βοηθήσουν στο συντονισμό των διεθνών ομάδων Αστικής Έρευνας και Διάσωσης (USAR) και των υπόλοιπων ομάδων ή εξειδικευμένων ατόμων που ανταποκρίνονται στην καταστροφή.

Το σύστημα UNDAC τελεί υπό την διαχείριση του Τμήματος Υποστήριξης Συντονισμού Πεδίου (Field Coordination Support Section-FCSS), που ανήκει στο Παράρτημα Υπηρεσιών Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Services Branch-ESB) του UN-OCHA. Από το 1993 μέχρι τον Δεκέμβριο του 2016, η UNDAC πραγματοποίησε 268 αποστολές έκτακτης ανάγκης σε περισσότερες από 100 χώρες. **Το UN-OCHA κινητοποιεί τις ομάδες UNDAC κυρίως σε περίπτωση φυσικής καταστροφής, όταν η χώρα που πλήττεται από καταστροφές ζητά διεθνή βοήθεια και απαιτούνται πρόσθετοι πόροι. Η ομάδα μένει συνήθως στην πληγείσα περιοχή για την αρχι-**

⁴¹ UNDAC-United Nations Disaster Assessment and Coordination (2017), <http://www.unocha.org/country/what-we-do/coordination-tools/undac/overview> [Ανακτήθηκε 17/5/2017].

κή φάση απόκρισης, η οποία μπορεί σε μια φυσική καταστροφή να διαρκεί μέχρι 4 εβδομάδες.

Χώρες μέλη της UNDAC είναι εκείνες που στηρίζουν οικονομικά τη συμμετοχή τους στο σύστημα UNDAC, μέσω κατάθεσης χρημάτων προς το OCHA (στους λεγόμενους «λογαριασμούς αποστολών»), για την κάλυψη των εξόδων ανάπτυξης των εθνικών μελών UNDAC σε αποστολές της UNDAC. Επί του παρόντος, χώρες μέλη της UNDAC στην Ευρώπη είναι οι εξής: Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ισλανδία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, Ηνωμένο Βασίλειο.

Συμμετέχουσες χώρες της UNDAC είναι εκείνες που παρέχουν εμπειρογνώμονες ως μέρος της ομάδας UNDAC, αλλά δεν καλύπτουν το κόστος αποστολής τους. Το κόστος της εγκατάστασης καλύπτεται από εθελοντικές συνεισφορές των δωρητών χωρών. Στην παρούσα περίοδο, δεν υφίστανται συμμετέχουσες χώρες UNDAC από την περιοχή της Ευρώπης.

Η Ελλάδα δε συμμετέχει είτε ως μέλος είτε ως συμμετέχουσα χώρα στην δεξαμενή εξειδικευμένων ομάδων της UNDAC, με ότι αυτό συνεπάγεται για την έλλειψη εμπειριών από πλευράς των πιστοποιημένων Διαχειριστών Εκτάκτων Αναγκών της χώρας μας, στο αντικείμενο της υποδοχής και διαχείρισης των διεθνών ομάδων USAR στο πεδίο της καταστροφής.

1.3.4.4. Διεθνής Συμβουλευτική Ομάδα Έρευνας και Διάσωσης (INSARAG)

Η Διεθνής Συμβουλευτική Ομάδα Έρευνας και Διάσωσης (INSARAG), είναι ένα δίκτυο χωρών και φορέων που ασχολούνται με την αστική έρευνα και διάσωση (USAR) και το συντονισμό επιχειρησιακού τομέα. Η INSARAG ιδρύθηκε το 1991⁴² μετά από πρωτοβουλίες των διεθνών ομάδων SAR που ανταποκρίθηκαν στον σεισμό της Αρμενίας του 1988. Οι δραστηριότητες της INSARAG καθορίστηκαν με την 57/150 (2002) απόφαση των Ηνωμένων Εθνών, σχετικά με την «Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και του συντονισμού της Διεθνούς Βοήθειας Αστικής Έρευνας και Διάσωσης» και την δήλωση της INSARAG στο Hyogo, η οποία εγκρίθηκε κατά

⁴² INSARAG-International Search and Rescue Advisory Group (2017), <http://www.unocha.org/country/what-we-do/coordination-tools/insarag/overview> [Ανακτήθηκε 2/6/2017], <http://www.insarag.org> [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

την **πρώτη Παγκόσμια Συνάντηση INSARAG** το 2010. Ως εκ τούτου, **έχει τις εξής αρμοδιότητες**⁴³:

- Να προσφέρει τις δραστηριότητες ετοιμότητας και απόκρισης αποτελεσματικά, ώστε να σώσει περισσότερες ζωές, να μειώσει τον πόνο και να ελαχιστοποιήσει τις αρνητικές συνέπειες.
- Να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας μεταξύ των διεθνών ομάδων USAR, που εργάζονται σε εγκαταστάσεις που έχουν καταρρεύσει.
- Να προωθήσει δράσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της ετοιμότητας έρευνας και διάσωσης σε χώρες που πλήττονται περισσότερο, δίνοντας προτεραιότητα στις αναπτυσσόμενες χώρες.
- Να αναπτύξει διεθνώς αποδεκτές διαδικασίες και συστήματα για τη διαρκή συνεργασία μεταξύ των εθνικών ομάδων USAR, που δραστηριοποιούνται στη διεθνή σκηνή.
- Να αναπτύξει διαδικασίες Έρευνας-Διάσωσης, κατευθυντήριες γραμμές και βέλτιστες πρακτικές, και να ενισχύσει τη συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερόμενων φορέων κατά τη φάση της επείγουσας βοήθειας.

Η κοινότητα της INSARAG αναγνωρίζοντας τη σημασία της παροχής ταχείας επαγγελματικής υποστήριξης USAR στην περίπτωση καταρρεύσεων κτιρίων, έχει αναπτύξει μια εθελοντική, ανεξάρτητη διαδικασία αξιολόγησης που ονομάζεται «Εξωτερική Αξιολόγηση INSARAG» (IEC). Η Διευθύνουσα Ομάδα της INSARAG με την ομόφωνη υποστήριξη των μελών αυτής, ενέκρινε την IEC το 2005. Σύμφωνα με τις επιχειρησιακές τους δυνατότητες, οι USAR ομάδες που αναπτύσσονται διεθνώς, κατατάσσονται ως «Μέσης Βαρύτητας ομάδες» ή «Υψηλής Βαρύτητας ομάδες» μέσω της διαδικασίας IEC. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι διατίθενται σε κάθε συμβάν και ανάλογα με τη φύση και την έκτασή του, οι κατάλληλοι και πλέον εξειδικευμένοι πόροι Έρευνας-Διάσωσης.

Στην Ελλάδα⁴⁴, η 1^η ΕΜΑΚ με έδρα την Ελευσίνα Αττικής και η 2^η ΕΜΑΚ με έδρα τη Θεσσαλονίκη, ενεργούν κατά το πρωτόκολλο INSARAG, και αποτελούν εν δυνάμει υποψήφιες μονάδες προς κινητοποίηση για προσφορά βοήθειας σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών, εντός

⁴³ INSARAG-International Search and Rescue Advisory Group (2017), <http://www.insarag.org> [Ανακτήθηκε 2/8/2017]

⁴⁴ INSARAG - USAR Directory (2017), https://vosocc.unocha.org/USAR_Directory/MemberCountriesOverview.asp, [Ανακτήθηκε 13/9/2017]

και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πλέον αυτών, η ΜΚΟ Έρευνας και Διάσωσης με ονομασία «Ελληνική Ομάδα Διάσωσης» (αρ.μητρώου 6/ΓΓΠΠ), αποτελεί τη μοναδική εθελοντική ομάδα της χώρας, η οποία είναι μέλος της κοινότητας INSARAG από το 2005, χωρίς όμως ούτε αυτή να έχει περάσει από την «Εξωτερική Αξιολόγηση INSARAG». Στον αντίποδα, στη γείτονα χώρα Τουρκία⁴⁵, έχουν ήδη πιστοποιηθεί ήδη 3 ομάδες με την υπόψη ανεξάρτητη αξιολόγηση, η γνωστή για τις δράσεις της μη-Κυβερνητική οργάνωση AKUT και δύο κρατικές ομάδες της Αρχής Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών AFAD.

1.3.5 Ευρωπαϊκή Ένωση και προστασία των πολιτών

Το μέγεθος των ανθρωπιστικών κρίσεων και η συχνότητα με την οποία αυτές εμφανίζονται σε όλο τον κόσμο αυξάνονται συνεχώς. Η κλιματική αλλαγή, η αύξηση του πληθυσμού και η αστικοποίηση, οι βιομηχανικές δραστηριότητες και η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, αποτελούν τη βασικότερη αιτία εκδήλωσης τέτοιων φαινομένων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση⁴⁶ έχει ως στόχο την διάσωση και διαφύλαξη της ζωής, την πρόληψη και την ανακούφιση του ανθρώπινου πόνου και τη διασφάλιση της ακεραιότητας και της αξιοπρέπειας των πληθυσμών που πλήττονται από φυσικές καταστροφές και ανθρωπογενείς κρίσεις. Από το 1992, έχει παράσχει ανθρωπιστική βοήθεια σε περισσότερες από 110 χώρες, ενώ ο ετήσιος προϋπολογισμός της για τέτοιες επιχειρήσεις είναι περίπου 1 δις Ευρώ. Η συνδρομή της ΕΕ επηρεάζει περισσότερους από 120 εκατομμύρια ανθρώπους κάθε χρόνο. **Από κοινού με τα κράτη μέλη της, η ΕΕ αποτελεί τον μεγαλύτερο χορηγό ανθρωπιστικής βοήθειας παγκοσμίως.** Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει τη νομική βάση για αυτή τη βοήθεια. Στόχος είναι η στήριξη ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, θρησκείας, φύλου ή εθνικής καταγωγής.

Η ΕΕ παρέχει χρηματοδότηση σε 210 περίπου ανθρωπιστικές οργανώσεις-εταίρους, στις οποίες περιλαμβάνονται ειδικευμένες υπηρεσίες των Ηνωμένων Εθνών (UN), μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), φορείς των κρατών μελών και οργανώσεις όπως η Διεθνής Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού (ICRC) και η Διεθνής Ομοσπονδία Οργανώσεων του Ερυθρού Σταυρού και της Ερυθράς Ημισελήνου (IFRC). Αυτοί οι εταίροι χρηματοδοτούνται με βάση τις

⁴⁵ https://vosocc.unocha.org/USAR_Directory/MemberCountriesOverview.asp, [Ανακτήθηκε 13/9/2017]

⁴⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Ανθρωπιστική βοήθεια και πολιτική προστασία*, Υπηρεσία Εκδόσεων της ΕΕ, Λουξεμβούργο

προτάσεις τους για κάλυψη των αναγκών των ανθρώπων που πλήττονται από καταστροφές. Η ΕΕ αναλαμβάνει τον συντονισμό των κονδυλίων που παρέχουν η ίδια και τα κράτη μέλη της, καθώς και άλλες οργανώσεις ανθρωπιστικής βοήθειας.

Ο όρος «Πολιτική Προστασία»⁴⁷ χρησιμοποιείται ευρέως σήμερα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναφέρεται σε εγκεκριμένα κυβερνητικά συστήματα και πόρους, με στόχο την προστασία του πληθυσμού, κυρίως σε περιπτώσεις φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών. Οι δράσεις της ΕΕ για την Πολιτική Προστασία ξεκίνησαν το 1985, με την ίδρυση της Υπηρεσιακής Μονάδας Πολιτικής Προστασίας υπό τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος⁴⁸. Το 1987 άρχισε η συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα Πολιτικής Προστασίας, οπότε θεσπίστηκε το πρώτο οργανωμένο δίκτυο Πολιτικής Προστασίας στην ΕΕ, που ονομάστηκε Μόνιμο Δίκτυο των Εθνικών Αντιπροσώπων (Permanent Network of National Correspondents-PNNC).

Σημαντική πρωτοβουλία σε Ευρωπαϊκό επίπεδο αποτέλεσε η καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας που θεσπίστηκε το 2001 και αναθεωρήθηκε το 2007. Ο Μηχανισμός παρέχει ένα πλαίσιο συνεργασίας και παροχής βοήθειας σε περιπτώσεις μεγάλων εκτάκτων αναγκών εντός και εκτός της Ένωσης. Το 2009 πραγματοποιήθηκε αναδιοργάνωση της Υπηρεσιακής Μονάδας Πολιτικής Προστασίας, με σκοπό την εξειδίκευση και την αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών της. **Το Φεβρουάριο του 2010, η ΕΕ δημιούργησε έναν πιο εύρωστο και αποτελεσματικό μηχανισμό για την αντιμετώπιση καταστροφών τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ, βάζοντας μαζί κάτω από την ίδια στέγη τους δύο επιμέρους μηχανισμούς της: την ανθρωπιστική βοήθεια και τη πολιτική προστασία.** Με την τελευταία αναδιοργάνωση, οι Μονάδες Πολιτικής Προστασίας μεταφέρθηκαν στην Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας και Ανθρωπιστικής Βοήθειας (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations-ECHO),⁴⁹ με ονόματα και αρμοδιότητες που έχουν ως εξής:

- Μονάδα Α/5: Πολιτική Πολιτικής Προστασίας, Πρόληψη, Προετοιμασία και Μείωση Κινδύνου Καταστροφών

⁴⁷ https://el.wikipedia.org/wiki/Πολιτική_Προστασία, [Ανακτήθηκε 3/6/2017]

⁴⁸ <http://civilprotection.gr/el/ευρωπαϊκή-ένωση>, [Ανακτήθηκε 3/6/2017]

⁴⁹ European Commission-Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2016), http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en, [Ανακτήθηκε 8/6/2017]

- Μονάδα Β/1: Ανταπόκριση Εκτάκτων Αναγκών, η οποία διαχειρίζεται και το επιχειρησιακό σκέλος του Μηχανισμού (οργάνωση αποστολών διεθνούς συνδρομής) και διευθύνει το MIC (Monitoring and Information Centre).

Ως **Μονάδα Πολιτικής Προστασίας** ορίζεται: "αυτάρκης και αυτόνομη οργάνωση ικανοτήτων των κρατών μελών ή κινητή επιχειρησιακή ομάδα των κρατών μελών σύμφωνα με προκαθορισμένα καθήκοντα και ανάγκες, που αποτελείται από συνδυασμό ανθρώπινων και υλικών πόρων και προσδιορίζεται βάσει της ικανότητας επέμβασης ή του καθήκοντος (των καθηκόντων) που δύναται να αναλάβει". Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας έχει δηλώσει μέσω του CECIS (Common Emergency Communication and Information System), τις 9 Μονάδες Πολιτικής Προστασίας που διαθέτει η Ελλάδα ως συνεισφορά στα μέσα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού, οι οποίες εν δυνάμει μπορούν να κινητοποιηθούν για την προσφορά βοήθειας σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών εντός και εκτός της Ένωσης.

Για την περαιτέρω ενίσχυση της ευρωπαϊκής ετοιμότητας για καταστροφές⁵⁰, οι ευρωπαϊκές χώρες δημιούργησαν το 2014 την **Ευρωπαϊκή Δύναμη Αντιμετώπισης Έκτακτης Ανάγκης** (European Emergency Response Capacity-EERC), στο πλαίσιο του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της ΕΕ. Η EERC συγκεντρώνει μια σειρά ομάδων βοήθειας, εμπειρογνομόνων και εξοπλισμού, τα οποία τα συμμετέχοντα κράτη διαθέτουν και διατηρούν σε ετοιμότητα για αποστολές πολιτικής προστασίας της ΕΕ σε όλο τον κόσμο. Αυτή η εθελοντική ομάδα επιτρέπει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη αντίδραση της ΕΕ στις καταστροφές και διασφαλίζει τον καλύτερο προγραμματισμό και τον συντονισμό των επιχειρήσεων της ΕΕ.

Ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ βοηθά τις συμμετέχουσες χώρες στην πρόληψη καταστροφών, την ετοιμότητα για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και την από κοινού αξιοποίηση των πόρων τους, ώστε να είναι σε θέση να διατεθούν στη συνέχεια συντονισμένα και άμεσα σε χώρες που πλήττονται από καταστροφές. Ενώ η ανθρωπιστική βοήθεια στοχεύει κυρίως σε τρίτες χώρες, ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ μπορεί να ενεργοποιηθεί σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης είτε εντός είτε εκτός της ΕΕ. Καλύπτει δε όλα τα στάδια, από την πρόληψη και την ετοιμότητα έως την αντιμετώπιση μιας καταστροφής. Επί του παρόντος συναπαρτίζεται από 33 χώρες. Ωστόσο, όταν η σοβαρότητα της κατάστασης υπερβαίνει τις εθνικές ικανότητες παρέμβασης, οποιαδήποτε πληγείσα χώρα, είτε είναι κράτος μέλος της ΕΕ

⁵⁰ http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection_en, [Ανακτήθηκε 12/6/2017]

είτε όχι, μπορεί να ζητήσει βοήθεια. Ο επιχειρησιακός κόμβος του πολιτικού μηχανισμού προστασίας της ΕΕ, το **Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Response Coordination Centre-ERCC)**, γνωστοποιεί την ανάγκη για παροχή βοήθειας σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη. Συγκεντρώνοντας τους πόρους των συμμετεχόντων κρατών για την παροχή πολιτικής προστασίας, ο μηχανισμός διασφαλίζει την καλύτερη προστασία των ανθρώπων, του περιβάλλοντος και των περιουσιών. Τα συμμετέχοντα κράτη παρέχουν κυρίως τεχνογνωσία και υλική βοήθεια. Η βοήθεια αυτή μπορεί να περιλαμβάνει ομάδες Έρευνας και Διάσωσης (SAR), κινητά νοσοκομεία, παροχή τεχνικής υποστήριξης, ειδικό απολυμαντικό εξοπλισμό επί χημικών ή βιολογικών περιστατικών καθώς και πεζοπόρα/μηχανοκίνητα τμήματα ή αεροσκάφη πυρόσβεσης. Η ΕΕ μπορεί επίσης να συγχρηματοδοτεί τη μεταφορά της βοήθειας και να αποστέλλει τις ομάδες της στην περιοχή. Το ERCC λειτουργεί σε 24ωρη βάση, 7 ημέρες την εβδομάδα.

Η λειτουργία του Μηχανισμού υποστηρίζεται⁵¹ κυρίως από:

- Το Κέντρο Παρακολούθησης και Πληροφόρησης - Monitoring and Information Center (MIC), στις Βρυξέλλες
- Το Κοινό Σύστημα Επείγουσας Επικοινωνίας και Πληροφόρησης - Common Emergency Communication and Information System - CECIS,
- Τις βάσεις δεδομένων (Ομάδες Επέμβασης, Μονάδες Πολιτικής Προστασίας και Μονάδες Τεχνικής Υποστήριξης) με τους διαθέσιμους πόρους και
- Το εκπαιδευτικό Πρόγραμμα και το Πρόγραμμα Ανταλλαγής Εμπειρογνομώνων.

Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας συνδέεται μέσω του CECIS με το MIC. Το Κέντρο Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας (ΚΕΠΠ) είναι το σημείο επαφής της Ελλάδας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό.

Το έργο της ΕΕ δεν περιορίζεται αποκλειστικά στις άμεσες επιπτώσεις των καταστροφών⁵². Η επένδυση στην πρόληψη των κινδύνων και την ετοιμότητα πριν από την εκδήλωση μιας καταστροφής, επιτυγχάνει σημαντικά αποτελέσματα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει επίσης περίπου το 13% του ετήσιου προϋπολογισμού για την ανθρωπιστική βοήθεια, σε δρα-

⁵¹ <http://civilprotection.gr/el/ευρωπαϊκός-μηχανισμός-πολιτικής-προστασίας>, [Ανακτήθηκε 12/6/2017]

⁵² http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid_en, [Ανακτήθηκε 12/6/2017]

στηριότητες πρόληψης του κινδύνου καταστροφών στις χώρες που είναι πιο επιρρεπείς σε τέτοια φαινόμενα. Η επιλογή αυτή έχει ως στόχο να ενισχύσει την ανθεκτικότητα των τοπικών κοινωνιών, με την καλύτερη προετοιμασία τους για να αντιμετωπίζουν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Έτσι, η ΕΕ φροντίζει ώστε οι προσπάθειές της να καλύπτουν τον πλήρη κύκλο μιας καταστροφής: πρόληψη, ετοιμότητα, απόκριση και αποκατάσταση. Αυτό σημαίνει ότι η αντιμετώπιση καταστροφών συνδυάζεται με ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων με στόχο:

- να μειωθεί ο κίνδυνος των καταστροφών, π.χ. χάρη σε στρατηγικές περιορισμού των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής,
- να βελτιωθεί η ετοιμότητα, π.χ. με την ανάπτυξη συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης,
- να εξασφαλιστεί η ομαλή αποκατάσταση, μετά την ολοκλήρωση των επιχειρήσεων έκτακτης ανάγκης, κυρίως με τη «χαρτογράφηση» κατάλληλων στρατηγικών εξόδου,
- να ενισχυθεί η γενικότερη «θωράκιση» των πληθυσμών, π.χ. επενδύοντας σε μέτρα που τους προετοιμάζουν για να αντιμετωπίζουν και να αντέχουν ενδεχόμενες μελλοντικές καταστροφές στην περιοχή τους.

Το πλαίσιο του Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών 2015-2030, παρέχει μια νέα παγκόσμια προσέγγιση στην πολιτική και τις λειτουργίες διαχείρισης κινδύνου καταστροφών. Τον Ιούνιο του 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε ένα σχέδιο δράσης για τη μετατροπή των προτεραιοτήτων Sendai στις πολιτικές της ΕΕ. Κατά την τελευταία δεκαετία, η συχνότητα και η ένταση των καταστροφών έχουν αυξηθεί σημαντικά. Κατά μέσο όρο, περισσότεροι από 100.000 άνθρωποι πεθαίνουν κάθε χρόνο παγκοσμίως λόγω φυσικών καταστροφών. Αυτές οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης κόστισαν μόνο στην ΕΕ γύρω στα 100 δισ. Ευρώ. Ενώ οι απώλειες ζωής τείνουν να είναι περισσότερες στις αναπτυσσόμενες χώρες και οι οικονομικές απώλειες μεγαλύτερες στις ανεπτυγμένες οικονομίες, όλες οι χώρες είναι ευάλωτες σε καταστροφές. **Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι, οι πολιτικές μείωσης, πρόληψης και διαχείρισης κινδύνων είναι απαραίτητες για τη μείωση του αντίκτυπου των καταστροφών και την διάσωση ανθρώπινων ζωών.**

2. Μηχανισμοί προστασίας των πολιτών - Διεθνείς Πρακτικές

2.1 Η εξέλιξη του μηχανισμού Πολιτικής Άμυνας και η ανάδειξη του όρου «Πολιτική Προστασία».

Τα ακραία φυσικά φαινόμενα και οι καταστροφές από τη μια πλευρά, καθώς και η ανάγκη για προστασία από την απειλή των σύγχρονων μεθόδων πολέμου από την άλλη (βλέπε βομβαρδισμούς αμάχων εντός πόλεων και χρήση πυρηνικών όπλων κατά τη διάρκεια των Α΄ και Β΄ Παγκόσμιου πολέμου αντίστοιχα), ανάγκασαν τον άνθρωπο να αναπτύξει σταδιακά μεθόδους αυτοπροστασίας, επιδεικνύοντας την προσαρμοστικότητά του στην αντιμετώπιση των κινδύνων, οι οποίοι στο πέρασμα των ετών έκαναν όλο και πιο συχνότερα την εμφάνισή τους. Παράλληλα δε, οι ανθρωπιστικές κρίσεις που δημιουργούνται είτε εξαιτίας ακραίων φυσικών φαινομένων, είτε ως αποτέλεσμα ένοπλων συρράξεων, οδήγησαν στην ανάπτυξη μηχανισμών αντιμετώπισης ή μετριασμού των κινδύνων που αξιολογούνται ως απειλές για την ζωή και την περιουσία των πολιτών.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι χώρες αποφάσισαν καθεμιά με τα δικά της κριτήρια τον τύπο του μηχανισμού που θα παρείχε προστασία στους πολίτες και θα αποκαθιστούσε τη συνέχιση των βασικών λειτουργιών του κράτους⁵³. Ανάλογα με την περίοδο, δημιουργήθηκαν μεθοδολογίες, η ονομασία των οποίων σχετίζονταν κυρίως με τον κεντρικό προσανατολισμό που τις διέκρινε. Έτσι, επικράτησαν διαφορετικές ονομασίες των μηχανισμών, παρά το γεγονός ότι αυτοί είχαν κοινούς στόχους. Ενδεικτικά μόνο αναφέρονται ορισμένοι εξ'αυτών: «Πολιτική Άμυνα», «Πολιτική Προστασία», «Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτων Αναγκών», «Διαχείριση Καταστροφών» κλπ. Η οργάνωση και λειτουργία των μηχανισμών παρουσιάζει σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών ανάλογα με τις εκάστοτε εσωτερικές συνθήκες (πολίτευμα, κουλτούρα, οικονομική κατάσταση κτλ). Στις σύγχρονες, δημοκρατικές και οικονομικά αναπτυγμένες χώρες μπορούμε να συναντήσουμε κάποιες ομοιότητες όπως: ιεραρχικό σύστημα διοίκησης (τοπικό, περιφερειακό, κεντρικό), συμμετοχή της πλειοψηφίας των δημοσίων υπηρεσιών, ιδιαίτερα των «ημι-στρατιωτικών» (πυροσβεστική, αστυνομία κτλ) αλλά και των ενόπλων δυνάμεων σε βοηθητικό ρόλο, λειτουργία του συντονισμού και ελέγχου από μια κεντρι-

⁵³ Καραμάνου Α. (2012), *Πολιτική Προστασία της Χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

κή υπηρεσία, προγραμματισμός σε φάσεις (πρόληψη-ετοιμότητα-απόκριση-αποκατάσταση), τυποποίηση των επιχειρησιακών διαδικασιών, στελέχη έκτακτης ανάγκης με εξειδίκευση κλπ.

Πιο συγκεκριμένα, διαδικασίες που αποτελούν αρμοδιότητες της «Πολιτικής Άμυνας», όπως αυτές καθορίστηκαν από την 4η Σύμβαση της Γενεύης/1949 και το συμπληρωματικό Πρωτόκολλο Ι/1977, χρησιμοποιήθηκαν για πρώτη φορά κυρίως στις αρχές του 20^{ου} αιώνα, αποτυπώνοντας το σύστημα που είχε σχεδιαστεί για να λειτουργήσει κατά τη διάρκεια εμπόλεμων περιόδων, με σκοπό την προστασία των άμαχων πολιτών από αεροπορικές επιδρομές, μέσω της χρήσης καταφυγίων και συναγερμών, την οργάνωση ομάδων έρευνας και διάσωσης κλπ. Την ίδια περίοδο, είχε ανατεθεί στην «Πολιτική Άμυνα» επιπλέον και το καθήκον της προστασίας και της αποκατάστασης σημαντικών κρατικών δομών, με σκοπό την συνέχιση της διακυβέρνησης⁵⁴.

Η Πολιτική Προστασία (Civil Protection) προέκυψε σταδιακά από την προηγούμενη φιλοσοφία της «Πολιτικής Άμυνας» (Civil Defense). **Η φράση «Πολιτική Προστασία» έχει τεθεί σταδιακά σε λειτουργία σε όλο τον κόσμο ως ένας όρος που περιγράφει τις δραστηριότητες που προστατεύουν τον άμαχο πληθυσμό από διάφορα περιστατικά και καταστροφές κατά τη διάρκεια της ειρηνικής περιόδου.**

Η υπαρκτή απειλή ενός πυρηνικού πολέμου αμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο, ήταν καταλυτική για την περαιτέρω οργάνωση και ανέλιξη του μηχανισμού που σχετιζόταν με την ασφάλεια των πολιτών, και ειδικότερα για τα κράτη εκείνα που θεσμοθέτησαν την αντιμετώπιση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών μέσα από τον μηχανισμό της «Πολιτικής Άμυνας», ώστε να χρησιμοποιούνται με διττό ρόλο οι διαθέσιμοι πόροι (προσωπικό-μέσα-δομές)⁵⁵.

Τη δεκαετία του '70, οπότε διαφαινόταν ότι η Ψυχροπολεμική περίοδος έβαινε σταδιακά προς το τέλος της, ο μηχανισμός της Πολιτικής Άμυνας όπως αυτός είχε αναπτυχθεί από το εκάστοτε κράτος, ασχολούνταν περισσότερο με την διαχείριση φυσικών καταστροφών παρά με τη διαχείριση κρίσεων σε περιόδους ένοπλων συγκρούσεων, λόγω της αραίωσης τέτοιων γεγονότων. Ταυτόχρονα, επιδεικνυόταν εντονότερο ενδιαφέρον από τα ίδια τα κράτη για την

⁵⁴ Alexander D. (2002), *"From Civil Defence to Civil Protection-and back again"*, Disaster Prevention and Management- An International Journal. Vol. 11 Issue: 3, pp.209-213

⁵⁵ G.A. Kreps (1990), *The Federal Emergency Management System in the United States: Past and Present*, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, Vol 8, No.3, pp. 275-300

βελτίωση των διαδικασιών στη διαχείριση της πρόληψης και του μετριασμού των κινδύνων που οδηγούσαν σε καταστροφές. Επίσης, η θεωρητική έρευνα συνέβαλε στον ολοένα και πιο πολιτικό χαρακτήρα της ετοιμότητας σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '60, η κοινωνική έρευνα είχε ωριμάσει και διευρυνθεί σε τέτοιο σημείο ώστε να έχει αρχίσει να τίθεται υπό αμφισβήτηση η αποτελεσματικότητα του συνήθους στρατιωτικού συστήματος διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Έτσι, από τη δεκαετία του 1970 και μετά, η έρευνα περί των καταστροφών πρότεινε εναλλακτικά, μη-στρατιωτικά μοντέλα πολιτικής προστασίας καθώς και αλλαγή του μοντέλου διοίκησης, από το παραδοσιακό Command-and-Control-System (C²) στο διαφορετικό Incident-Command-System (ICS) που στηριζόταν στην ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων ομάδων εργασίας.

Τη δεκαετία του '80 έλαβαν χώρα κάποιες σοβαρές φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές που επηρέασαν πολύ μεγάλο αριθμό πολιτών, άμεσα ή έμμεσα (σεισμός Αρμενίας 1988, πυρηνικό ατύχημα Τσερνόμπιλ Ουκρανίας 1986) και ενισχύθηκε απότομα η στροφή του ενδιαφέροντος στην αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε περίοδο ειρήνης, θέτοντας εν μέρει στο περιθώριο τον μηχανισμό της «Πολιτικής Άμυνας», όπως αυτός είχε διαμορφωθεί και ίσχυε.

Μεταξύ 1990 και 2000, κατά τη διάρκεια δηλαδή της Διεθνούς Δεκαετίας των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση των Φυσικών Καταστροφών, επιδιώχθηκε και επετεύχθη διαμοιρασμός της οργανωτικής τεχνογνωσίας για την αντιμετώπιση καταστροφικών γεγονότων.

Όμως, η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ⁵⁶, που κόστισε τη ζωή σε μεγάλο πλήθος πολιτών αλλά και σε εξειδικευμένο προσωπικό των φορέων έκτακτης ανάγκης (πυροσβέστες, αστυνομικοί), κατέδειξε την έλλειψη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης κινδύνων που να μπορεί να αντιμετωπίζει αντίστοιχα συμβάντα. Ήδη από το 1979, ο μηχανισμός αντιμετώπισης και διαχείρισης εκτάκτων αναγκών στη συγκεκριμένη χώρα, στηριζόταν κυρίως στην Ομοσπονδιακή Αρχή Διαχείρισης Έκτακτης Ανάγκης (FEMA), υπό την οποία είχαν ενοποιηθεί διάφορες ομοσπονδιακές δραστηριότητες που σχετίζονταν με την προετοιμασία, την απόκριση, τον μετριασμό και την αποκατάσταση από όλους τους τύπους καταστροφών (φυσικών/τεχνολογικών ή συναφών με ένοπλη σύρραξη). Όπως διαπιστώθηκε

⁵⁶ B. Wayne Blanchard (2004), Historical Overview of U.S. Emergency Management, Hazards, Disasters and U.S. Emergency Management – An Introduction (Session 9)

εκ των υστέρων, ο μηχανισμός αυτός λειτουργούσε ικανοποιητικά μεν για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών αλλά ήταν αποκομμένος από σοβαρές και διαβαθμισμένες πληροφορίες που αφορούσαν απειλές για την εσωτερική ασφάλεια. Στον απόηχο αυτών των γεγονότων, τόσο η FEMA που κατηγορήθηκε τη συγκεκριμένη περίοδο για ανεπάρκεια⁵⁷, όσο και οι αντίστοιχοι μηχανισμοί πολιτικής προστασίας των περισσότερων κρατών, άρχισαν να συμπεριλαμβάνουν σενάρια σύνθετων τρομοκρατικών ενεργειών στο σχεδιασμό τους («υβριδικές απειλές»), κάνοντας ουσιαστικά μια στροφή στο ψυχροπολεμικό κλίμα των περασμένων δεκαετιών. Οι ΗΠΑ, παρά το ότι αποτελούσαν τη συγκεκριμένη περίοδο μια στρατιωτική υπερδύναμη, συμπεριλαμβανόταν στις χώρες εκείνες που αν και δεν αντιμετώπιζαν άμεση απειλή για την εδαφική τους ακεραιότητα και ασφάλεια, ο υφιστάμενος μηχανισμός τους για διαχείριση εκτάκτων αναγκών δεν ήταν σε ετοιμότητα να αντιμετωπίσει «εχθρό εκ των έσω», και ως εκ τούτου δεν ήταν σε θέση να παράσχει πλήρη ασφάλεια στους πολίτες σε περιπτώσεις τρομοκρατικών επιθέσεων μεγάλης εμβέλειας.

Από την περίοδο όμως της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 και έπειτα, τα περισσότερα κράτη επανεξέτασαν τις δυνατότητες των μηχανισμών προστασίας των πολιτών τους, λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες παραμέτρους⁵⁸, μέρος των οποίων αποτελούν οι παρακάτω:

- Η διοίκηση των συστημάτων της Πολιτικής Άμυνας υλοποιείται συνήθως από ένα συνδυασμό στρατιωτικών και ημι-στρατιωτικών δυνάμεων που ενεργούν στο πλαίσιο εκτέλεσης εντολών των προϊσταμένων τους. Επιπλέον, και οι δυνάμεις Πολιτικής Προστασίας στις περισσότερες περιπτώσεις, περιέχουν συνήθως ένα σημαντικό συστατικό της ψευδο-στρατιωτικής ή παρά-στρατιωτικής οργάνωσης (πχ αστυνομικές ή πυροσβεστικές δυνάμεις), το οποίο θεωρείται αποδεκτό. Υφίσταται λοιπόν η ανάγκη να αποφευχθεί μέσω των σχεδίων πολιτικής προστασίας, οποιαδήποτε προσφυγή σε αυταρχικές μεθόδους ελέγχου των πολιτών (π.χ ενεργοποίηση σχεδίων Πολιτικής Άμυνας χωρίς σοβαρή αιτία σε περίοδο ειρήνης), καθώς κάτι τέτοιο θα έθετε υπό κατάργηση το πραγματικά ατομικό δίκτυο εθελοντικής απόκρισης σε καταστροφές που έχει δημιουργηθεί στο πέρασμα του χρόνου (εθελοντισμός) και θα απέτρε-

⁵⁷ Alexander D. (2002), *“From Civil Defence to Civil Protection-and back again”*, Disaster Prevention and Management- An International Journal. Vol. 11 Issue: 3, pp.209-213

⁵⁸ Καραμάνου Α. (2012), *Πολιτική Προστασία της Χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο

πε τους απλούς πολίτες από τη χρήση του δικαιώματός τους να αναλαμβάνουν την ευθύνη για τη δική τους αυτό-προστασία και ασφάλεια (Alexander, 2002)

- Οι στρατιωτικές δυνάμεις ή κάποιες ειδικά εκπαιδευμένες ομάδες ασφαλείας με στρατιωτική δομή διοίκησης, μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ τρομοκρατική επίθεση, μείζονα βιομηχανικά ατυχήματα-καταστροφές κλπ), όχι μόνο να εκπληρώσουν ένα πολύ χρήσιμο ρόλο στήριξης αλλά και να παράσχουν πραγματική ασφάλεια στους πολίτες, καθώς έχουν το πλεονέκτημα της μεγάλης αυτονομίας σε ειδικό εξοπλισμό (πχ υγειονομικά μέσα και μηχανήματα έργου), σαφείς δομές διοίκησης, αξιόπιστες επικοινωνίες καθώς και μια σειρά χρήσιμων δεξιοτήτων και γνώσεων (πχ τεχνικό προσωπικό, γιατρούς, μηχανικούς) (Kelly, 1996).

- Οι μηχανισμοί που βαρύνονται με την ευθύνη της προστασίας των πολιτών, θα πρέπει αναμφισβήτητα να στηρίζονται στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων, ώστε να είναι σε θέση να ενεργούν αποδοτικότερα, με ευελιξία και προσαρμοστικότητα στις ανάγκες των πολιτών. Ο αποκλεισμός τους από τα δίκτυα διαβαθμισμένων πληροφοριών θα πρέπει να αποφεύγεται, καθώς δεν επιτρέπει την πλήρη αξιοποίηση και συμμετοχή τους στην αντιμετώπιση «υβριδικών» απειλών (π.χ τρομοκρατική επίθεση σε δίδυμους πύργους που προκάλεσε πυρκαγιά και πτώση αυτών).

- Οι ίδιοι αυτοί μηχανισμοί, απαιτείται να αποτελούν το μέσον για την προώθηση της αντίληψης των κινδύνων στο ευρύ κοινό, προωθώντας μέτρα για τη μείωση και τον μετριασμό των κινδύνων καταστροφών, προς εναρμόνιση με τους στόχους του πλαισίου του Sendai (2015-2030).

Εν κατακλείδι διαφαίνεται ότι, η «Πολιτική Άμυνα» ξεκίνησε τη δραστηριότητά της λόγω της επιθυμίας των ανθρώπων να συμμετάσχουν στην προστασία των συμπολιτών τους και των υποδομών ζωτικής σημασίας από καταστροφές⁵⁹. Εξελίχθηκε δε με την πάροδο του χρόνου, ώστε να περιλαμβάνει συντονισμένες και επαγγελματικές προσπάθειες σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, τον ιδιωτικό τομέα και τους πολίτες, ώστε να μπορεί να αντιμετωπίζεται ένα ευρύ φάσμα καταστάσεων καταστροφών και απειλών. Είναι δεδομένο ότι, ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη του, θέτουν σε κίνδυνο όλο και περισσότερους αν-

⁵⁹ Department of Homeland Security (2006), *“Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts”*, Homeland Security- National Preparedness Task Force, <https://training.fema.gov/hiedu/docs/dhs%20civil%20defense-hs%20-%20short%20history.pdf>, [Ανακτήθηκε 15/6/2017]

θρώπους, ιδιοκτησίες και υποδομές. Επίσης, παρατηρείται μιας συνεχής αύξηση της πολιτικής σημασίας για την ετοιμότητα αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο. Για τους λόγους αυτούς θα πρέπει να αναμένεται ότι, τα ίδια τα κράτη θα συνεχίσουν το καθένα ξεχωριστά αλλά και σε συνεργασία μεταξύ τους, να εντείνουν τις προσπάθειες αναβάθμισης της ετοιμότητάς τους για αντιμετώπιση όλων των ενδεχόμενων κινδύνων, υπό μια ολιστική προσέγγιση.

Υφίστανται πολλές μελέτες και δημοσιοποιημένα στοιχεία σχετικά με τα συστήματα πολιτικής προστασίας διαφόρων χωρών. Δεν υπάρχει όμως αντίστοιχος αριθμός δημοσιευμένων στοιχείων σε ότι αφορά τα συστήματα «Πολιτικής Άμυνας» και ο αναλυτικός σχεδιασμός στον οποίο αυτά στηρίζονται, προφανώς εξαιτίας των διαβαθμισμένων πληροφοριών που περιέχουν ή της συχνά λανθασμένης τακτικής να διαβαθμίζονται τα σχέδια ανεξέλεγκτα στο σύνολο τους. Ως εκ τούτου, επελέγησαν από τον συγγραφέα της παρούσης εργασίας να μελετηθούν τα συστήματα προστασίας των πολιτών σε 3 συγκεκριμένες χώρες, οι οποίες και παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την περίπτωση της Ελλάδας. Οι χώρες αυτές, η Τουρκία, η Ιταλία και η Γερμανία, διατείνονται ότι έχουν εφαρμόσει στα συστήματα προστασίας των πολιτών τους, μια ολιστική προσέγγιση ως προς την αντιμετώπιση των κινδύνων που κατά καιρούς ανακύπτουν, σε ειρήνη και πόλεμο, συμπεριλαμβανομένου διαφόρων «υβριδικών» απειλών.

Πιο συγκεκριμένα, Τουρκία-Ιταλία-Ελλάδα, μοιράζονται τις ίδιες ανησυχίες ως προς την συχνότητα, το μέγεθος και την ένταση κάποιων φυσικών φαινομένων (π.χ σεισμοί, δασικές πυρκαγιές, πλημμύρες κλπ) που εκδηλώνονται στα όρια τους. Οι ίδιες χώρες αντιμετωπίζουν επίσης το πλέον σύγχρονο πρόβλημα ανθρωπιστικής φύσης: αποτελούν χώρες εισόδου και υποδοχής μεγάλου αριθμού μεταναστών και προσφύγων, με ότι αυτό συνεπάγεται για τη δυνατότητα ανταπόκρισης των κρατικών μηχανισμών διαχείρισης τέτοιων φαινομένων. Από πλευράς τρομοκρατικών επιθέσεων, Γερμανία-Τουρκία-Ιταλία αντιμετωπίζουν όλο και πιο συχνά και μεγαλύτερης έντασης τέτοιες απειλές, χωρίς η Ελλάδα να εξαιρείται από ένα τέτοιο ενδεχόμενο (κυρίως λόγω της παρείσφρησης στη χώρα μας αλλοδαπών κακοποιών με παραβατική συμπεριφορά). Επιπρόσθετα, τόσο η Τουρκία που είναι εμπλεκόμενη σε ένα χρόνιο πόλεμο με τους Κούρδους, με τραγικές και απρόβλεπτες συνέπειες για τον άμαχο πληθυσμό της, όσο και η Ελλάδα που δέχεται από την Τουρκία ευθεία απειλή και αμφισβήτηση της εθνικής κυριαρχίας και εδαφικής της ακεραιότητας, είναι αμφότερες υποχρεωμένες να τηρούν ετοιμότητα για παροχή υπηρεσιών προστασίας των πολιτών τους, είτε σε περιόδους κρίσεων (π.χ μερική επιστράτευση ή/και πολιτική κινητοποίηση), είτε σε περιόδους γενικευμένου πο-

λέμου. Επιπλέον η Τουρκία και η Γερμανία ανήκουν στις χώρες εκείνες που θεωρούν ότι θα μπορούσαν κάποια στιγμή να απειληθούν από χώρες που κατέχουν πυρηνικά όπλα (π.χ από το Ισραήλ και τη Ρωσία αντίστοιχα). Ως εκ τούτου, επιδιώκουν τόσο τη διατήρηση δομών «Πολιτικής Άμυνας» (καταφύγια κλπ) για την προστασία του πληθυσμού τους, όσο και την ανάπτυξη πυρηνικής τεχνολογίας στο έδαφός τους ως αποτρεπτικό παράγοντα, φέροντας ως δικαιολογία την χρήσης αυτής για παραγωγή «καθαρής» ηλεκτρικής ενέργειας.

Έτσι, η περίπτωση της Ιταλίας που θεωρείται πρότυπο διαχείρισης εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης⁶⁰, της Τουρκίας που διατείνεται ότι δημιούργησε το 2009 ένα σύστημα ολοκληρωμένης διαχείρισης καταστροφών για ειρήνη και πόλεμο, και της Γερμανίας που προέβη εντός του 2016 σε επαναπροσδιορισμό των απειλών της και σε προσαρμογή του μηχανισμού διαχείρισης συμβάντων ώστε να δύναται να αντιμετωπίζει όλες τις πιθανές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, αποτελούν τις χώρες που επελέγησαν για μελέτη. Τα συστήματά τους θα εξεταστούν προς εντοπισμό εκείνων των χαρακτηριστικών τους, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν σοβαρή μετεξέλιξη των δύο υφιστάμενων ανεξάρτητων μηχανισμών διαχείρισης κινδύνων-καταστροφών της Ελλάδας (σε ειρήνη και σε πόλεμο), υπό έναν φορέα διαχείρισης συμβάντων και κρίσεων με ολιστική προσέγγιση, αντικείμενο που αποτελεί και απαίτηση του πλαισίου μείωσης των κινδύνων Sendai (2015-2030), για το οποίο η χώρα μας έχει συμφωνήσει και δεσμευθεί ότι θα τηρήσει.

2.2 Η περίπτωση της Ιταλίας

Η Ιταλία αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση χώρας, της οποίας το σύνολο της επικράτειας εκτίθεται σε ένα ευρύ φάσμα φυσικών κινδύνων. Λόγω της γεωγραφικής της θέσης στη σύγκλιση της Αφρικανικής με την Ευρασιατική πλάκα, αποτελεί μια από τις μεσογειακές χώρες με τον υψηλότερο σεισμικό κίνδυνο. Σε συνέχεια δε τέτοιων καταστροφικών φαινομένων, η κακή διαχείριση της γης και η αδιαφορία για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, αποτέλεσαν συχνά το αίτιο κατασκευής κτιρίων σε πολύ επικίνδυνες περιοχές. Στο παρελθόν, καταστροφικοί σεισμοί και δασικές πυρκαγιές οδήγησαν στην ανάγκη ανασυγκρότησης περιοχών μεγάλης έκτασης. Σε ότι αφορά το μέλλον, υφίσταται πάντα μεγάλη πιθανότητα να προκύψουν κίνδυνοι

⁶⁰ OECD (2010), *Review of the Italian National Civil Protection System*, (OECD Reviews of Risk Management Policies: Italy 2010), http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-risk-management-policies-italy-2010_9789264082205-en#page1, [Ανακτήθηκε 29/6/2017]

από τεχνολογικές και βιομηχανικές καταστροφές, εξαιτίας είτε των βιομηχανικών συγκροτημάτων, είτε της μεταφοράς επικίνδυνων ουσιών. Σήμερα, η Ιταλία είναι εκτεθειμένη και σε τρομοκρατικές απειλές ποικίλου βαθμού, που προκαλούνται κυρίως από εγχώριους δράστες. Αν και η χώρα δεν έχει επηρεαστεί μέχρι σήμερα από μεγάλες, θρησκευτικά εμπνευσμένες, τρομοκρατικές επιθέσεις, υπήρξε την τελευταία 20ετία σημαντικός αριθμός συλλήψεων που σχετίζονται με την τρομοκρατία. Τέλος, η πρόσφατη οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση έχει εντείνει την απειλή εναντίον χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, τραπεζών και κρατικών φορολογικών υπηρεσιών⁶¹.

Όλα τα παραπάνω συνιστούν την εικόνα μιας χώρας που απαιτείται να διαθέτει ένα σοβαρά οργανωμένο σύστημα για την προστασία των πολιτών της. Το υφιστάμενο σύστημα ασφάλειας των πολιτών της Ιταλίας υιοθετεί μια προσέγγιση όλων των κινδύνων για τη διαχείριση των κρίσεων, προσαρμόζοντας τις παρεμβάσεις του σε κάθε συγκεκριμένη κατάσταση. Εξαιτίας των πολλαπλών κινδύνων σε όλη την επικράτεια, έχει αναπτυχθεί ένα σύστημα απόκρισης το οποίο βασίζεται στην κλιμάκωση, γνωστή και ως αρχή της επικουρικότητας. Σύμφωνα με αυτή, επεμβαίνει πάντα αρχικά η διοίκηση που έχει την ευθύνη σε τοπικό επίπεδο, κλιμακώνοντας την εμπλοκή περισσότερων και προϊστάμενων διοικήσεων, εφόσον η κρίση εξαπλωθεί σε περισσότερες διοικητικές οντότητες ή/και αν η κρίση υπερκαλύπτει εξ' αρχής τις τοπικές δυνατότητες. Στην Ιταλία, οι καταστροφές ταξινομούνται σε τρεις διαφορετικούς τύπους με βάση την έκταση, την ένταση και την ανταπόκριση της πολιτικής προστασίας: «τύπου Α» επίπεδο δήμου, «τύπου Β» επαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο, και «τύπου C» εθνικό επίπεδο.

2.2.1 Διακυβέρνηση και διοικητική δομή

Η Ιταλία με έκταση 301.000 km² και πληθυσμό περίπου 61 εκατομμύρια, αποτελείται από μητροπολιτικές πόλεις, 8.100 Δήμους (Comuni), 110 επαρχίες, και 20 περιφέρειες που αποτελούν αυτόνομες οντότητες με δικιά τους νομοθεσία, αρμοδιότητες και λειτουργίες σύμφωνα με το Σύνταγμα. Χαρακτηρίζεται δε από μια ισορροπημένη γεωγραφική κατανομή των πληθυσμού. Είναι η χώρα με τη 5η μεγαλύτερη πυκνότητα πληθυσμού στην Ευρώπη, αριθμώντας 200 περίπου άτομα ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο. Χαρακτηρίζεται επίσης από την παρου-

⁶¹ F.D.Camillo, A.Marrone, S.Silvestri, P.Tessari, A.R.Ungaro (2013), *ANVIL Project-Country Study: Italy*, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Italy_v1.0.pdf, [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

σία του λεγόμενου «comuni polvere», δηλαδή τους 1.936 δήμους των οποίων ο πληθυσμός είναι κάτω από 1.000 κατοίκους.

Το πολύπλοκο ιταλικό σύστημα ασφάλειας των πολιτών⁶², βασίζεται σε μια ευέλικτη αλληλεπίδραση μεταξύ πολλών θεσμικών φορέων. Ανάλογα με το προφίλ της κρίσης, η κεντρική κυβέρνηση ή/και οι διοικήσεις τοπικού επιπέδου (δήμοι, επαρχίες, περιφέρειες) παρεμβαίνουν μαζί με τους ιδιωτικούς φορείς και τις εθελοντικές οργανώσεις. Αναμφίβολα, οι εθελοντικές οργανώσεις όπως ο Ιταλικός Ερυθρός Σταυρός αλλά και οι λοιπές μη-Κυβερνητικές οργανώσεις της χώρας, διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στο σύστημα της ασφάλειας των πολιτών της Ιταλίας, με την παροχή ανθρώπινων πόρων και ειδικής υποστήριξης, τόσο στη φάση ετοιμότητας όσο και στη φάση απόκρισης. Η αύξηση δε του αριθμού των εθελοντικών οργανώσεων τα τελευταία χρόνια καταδεικνύει ότι, η ενημέρωση των ίδιων των πολιτών για την ευθύνη τους ως προς την προστασία της ζωής και του περιβάλλοντός, έχει αυξηθεί σε σημαντικό βαθμό. Επίσης, οι ιδιωτικοί φορείς συνειδητοποιούν όλο και περισσότερο ότι πρέπει να είναι πιο υπεύθυνοι και δραστήριοι έναντι των υποχρεώσεων τους για την ασφάλεια του προσωπικού τους. Για παράδειγμα, οι ιδιωτικοί φορείς που είναι ιδιοκτήτες ή/και διαχειριστές των υποδομών ζωτικής σημασίας, απαιτείται να έχουν ορίσει έναν υπεύθυνο ασφάλειας εκ των ενόντων και να διαθέτουν σχέδιο ασφαλούς λειτουργίας.

Το ήμισυ των Ιταλών πολιτών (49%) αντιλαμβάνονται τις φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές ως τις πιθανότερες απειλές για τη χώρα. Επίσης, το ποσοστό των Ιταλών που ανησυχούν για τους σεισμούς (58%) είναι πολύ υψηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ (22%). Από το Νοέμβριο του 2011, το 60% των Ιταλών πολιτών πιστεύουν ότι η Ιταλία έχει κάνει αρκετά για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ενώ το 52% πιστεύουν ότι η χώρα έχει κάνει αρκετά για τη διαχείριση των φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών. Περίπου το 54% των Ιταλών, δεν γνωρίζει ότι η ΕΕ συντονίζει την πολιτική προστασία τόσο εντός όσο και εκτός της Ένωσης.

Το ιταλικό σύστημα πολιτικής ασφάλειας, είναι δε άμεσα συνδεδεμένο με την παρουσία δύο διαφορετικών τμημάτων, της Πολιτικής άμυνας και της Πολιτικής προστασίας. Η Πολιτική άμυνα αφορά κυρίως πράξεις εκ προθέσεως όπως την τρομοκρατία ή τη σκόπιμη απελευθέρωση ΧΒΡΠ (Χημικών, Βιολογικών, Ραδιολογικών και Πυρηνικών) ουσιών, ενώ η

⁶² F.D.Camillo, A.Marrone, S.Silvestri, P.Tessari, A.R.Ungaro (2014), *The Italian Civil Security System* (Roma, Nuova Cultura)

Πολιτική προστασία αφορά κυρίως τη διαφύλαξη, τη διάσωση και την παροχή βοήθειας στον πληθυσμό καθώς και την προστασία και την ανάκτηση αγαθών, σε περίπτωση ακούσιας φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής. Μια τέτοια ισορροπία βασίζεται σε μια ουσιαστική επικουρικότητα και σε έναν ορισμένο βαθμό αλληλοεπικάλυψης μεταξύ των δύο τομέων και των σχετικών θεσμικών φορέων.

Το σύστημα σήμερα έχει σταδιακά μετακινηθεί πέραν της αρχικά ζητούμενης ισορροπίας, από την Ψυχρό-πολεμική εποχή της υπεροχής της Πολιτικής άμυνας, προς την αναβάθμιση του ρόλου της Πολιτικής προστασίας. Η εξέλιξη αυτή έχει ως συνέπειες τις προστριβές μεταξύ των διαφόρων θεσμικών φορέων που εμπλέκονται στη μετατόπιση αρμοδιοτήτων και εξουσιών.

Η Πολιτική προστασία και η Πολιτική άμυνα στηρίζονται σε δύο διαφορετικές διοικήσεις. Το Τμήμα Πολιτικής Προστασίας είναι μέρος της Προεδρίας του Συμβουλίου των Υπουργών (εντός της κυβέρνησης), ενώ το Τμήμα Πυροσβεστικής Υπηρεσίας, Δημόσιας διάσωσης και Πολιτικής Άμυνας είναι μέρος του Υπουργείου Εσωτερικών. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, το σύνολο των αρμοδιοτήτων των δύο τμημάτων αλληλοσυμπληρώνονται και συνυπάρχουν.

Πιο συγκεκριμένα, το Τμήμα Πολιτικής Προστασίας θα πρέπει να εξετάζεται από την άποψη της "λειτουργίας" (ακριβώς η λειτουργία της πολιτικής προστασίας) παρά από την άποψη μιας "διοίκησης". Στην πραγματικότητα, ο μηχανισμός προστασίας των πολιτών περιλαμβάνει μια σειρά από φορείς, ανάλογα με το είδος της κρίσης, συμπεριλαμβανομένου και του Πυροσβεστικού Σώματος (Υπουργείο Εσωτερικών), που αποτελεί τον κυριότερο φορέα του συστήματος Πολιτικής προστασίας. Αυτό το είδος αποκέντρωσης συνεπάγεται πολλές μονάδες πολιτικής προστασίας σε δημοτικό, επαρχιακό και περιφερειακό επίπεδο, οι οποίες μπορεί να έχουν διαφορετικά μεγέθη και ικανότητες, καθώς και διαφορετικές επιδόσεις. Αυτή η αποκέντρωση είναι σύμφωνη με την προαναφερθείσα αρχή της επικουρικότητας. Αυτό βέβαια αποτελεί «δίκιοπο μαχαίρι». Εάν οι τοπικές αρχές αποδειχθούν ότι είναι σε θέση να χειριστούν μια κρίση, ένα σύστημα που στηρίζεται στην αρχή της επικουρικότητας και της αποκέντρωσης λειτουργεί καλά, με την κατάλληλη συμμετοχή των ανώτερων επιπέδων όπου και όποτε χρειάζεται. Αντίθετα, αν οι τοπικές αρχές αποδειχθούν ότι δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους σε σχέση με την κρίση, η λειτουργία του συστήματος παρεμποδίζεται ακόμα και αν τα ανώτερα επίπεδα παρέμβουν για να χειριστούν την κρίση.

Σε ότι αφορά την πολιτική διάσταση, ο κύριος υπεύθυνος για την ετοιμότητα και την απόκριση έναντι των κρίσεων τοπικού επιπέδου είναι ο δήμαρχος, ο οποίος είναι υπεύθυνος για την πολιτική προστασία και διαχειρίζεται τους εθελοντές, την τοπική αστυνομία και άλλους τοπικούς πόρους. Σε περίπτωση δε έκτακτης ανάγκης εθνικού επιπέδου, ο κύριος εκτελεστικός υπεύθυνος είναι ο πρόεδρος του Συμβουλίου των Υπουργών. Αυτός αποτελεί την κορυφή της ιταλικής εκτελεστικής εξουσίας, και συντονίζει τους θεσμικούς φορείς που εμπλέκονται στους τομείς της Πολιτικής άμυνας και της Πολιτικής προστασίας.

Η πυραμίδα του πολιτικού και του θεσμικού επιπέδου αποτελείται συνολικά από τα ακόλουθα εθνικά όργανα λήψης αποφάσεων:

- **Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου των Υπουργών** είναι ο επικεφαλής της κυβέρνησης (δηλαδή ο πρωθυπουργός) και ο ίδιος διευθύνει και συντονίζει τη δραστηριότητα των υπουργών. Ο Ιταλός πρωθυπουργός έχει λιγότερη δύναμη από ό, τι μερικοί από τους ευρωπαίους ομολόγους και πράττει ως *primus inter pares* (πρώτος μεταξύ ίσων).
- **Το Συμβούλιο των Υπουργών** απαρτίζεται από τον πρόεδρο του Συμβουλίου των Υπουργών, τους Υπουργούς και τον Υφυπουργό στην προεδρία του Συμβουλίου.
- **Η Επιτροπή Στρατηγικής Πολιτικής (Comitato Politico Strategico-CoPS)**, παρέχει την εθνική στρατηγική καθοδήγηση σε καταστάσεις κρίσης. Συνεδριάζει αποκλειστικά κατά τη διάρκεια καταστάσεων κρίσης και βασίζεται στα στοιχεία που προηγουμένως επεξεργάστηκε το τεχνικό προσωπικό. Κατά τη διάρκεια των συνεδριών, η CoPS περιλαμβάνει διάφορους εκπροσώπους της Προεδρίας του Συμβουλίου των Υπουργών, του Τμήματος Πολιτικής Προστασίας, της Πολιτικής Άμυνας καθώς και στρατιωτικούς και διπλωματικούς συμβούλους.
- **Το Εθνικό Κέντρο λήψης αποφάσεων (Centro Decisionale Nazionale-CDN)**, είναι το σημείο υποστήριξης της Επιτροπής Στρατηγικής Πολιτικής (και, επικουρικής, του συμβουλίου των υπουργών, όπως συνέβη για παράδειγμα την 11η Σεπτεμβρίου 2001), αφιερωμένο στην διαχείριση της ροής πληροφοριών και τη λήψη αποφάσεων. Το Εθνικό Κέντρο λήψης Αποφάσεων αναλαμβάνει τις διαβουλεύσεις με τα υπουργεία και τις σχετικές κρατικές διοικήσεις, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που καθορίζονται από το σχετικό νόμο.
- Υφίστανται εθνικοί φορείς συντονισμού όπως η **Μονάδα διατμηματικού Προγραμματισμού (Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione-NISP)**. Η NISP υποστηρίζει την CoPS και τον πρόεδρο του Συμβουλίου των Υπουργών. Η NISP εκτελεί διάφορες εργασίες

που σχετίζονται με τις δραστηριότητες πρόληψης και προετοιμασίας έναντι μιας κρίσης αλλά και καταστάσεις κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Τέλος, η κυρίαρχη προσέγγιση διαχείρισης κρίσεων της Ιταλίας βασίζεται κυρίως στη μη συμμετοχή στρατιωτικών τμημάτων. Σε ορισμένες όμως περιπτώσεις (περιορίζονται σε συγκεκριμένες και σοβαρές καταστάσεις-γεγονότα "τύπου C"), οι Ένοπλες Δυνάμεις της χώρας συμβάλουν στη διαχείριση των κρίσεων και αυτό θεωρείται θετικό. Ειδικότερα δε ο Στρατός Ήρας, παίζει το ρόλο συνεργάτη και παρεμβαίνει μετά από αίτημα του Έπαρχου. Ο συντονισμός με την Εθνική Υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας, εξασφαλίζεται τόσο από τον Αρχηγό της Άμυνας σε εθνικό επίπεδο όσο και από τις περιφερειακούς στρατιωτικούς διοικητές σε περιφερειακό επίπεδο.

2.2.2 Η δομή διαχείρισης κρίσεων της Πολιτικής Άμυνας

Η NISP μπορεί να υποστηριχθεί από την Τεχνική Διατμηματική Επιτροπή για την Πολιτική Άμυνα (Commissione interministeriale Tecnica per la Difesa Civile, CITDC). Η CITDC εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών και σε αυτή προεδρεύει ο επικεφαλής του Τμήματος Πυροσβεστικής Υπηρεσίας, Δημόσιας διάσωσης και Πολιτικής Άμυνας. Περιλαμβάνει τους εκπροσώπους της Προεδρίας του Συμβουλίου των Υπουργών, των κρατικών διοικήσεων, των εθνικών συμβουλίων, καθώς και των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Οι Έπαρχοι διασφαλίζουν το συντονισμό σε τοπικό επίπεδο, και η επιχειρησιακή φάση υλοποιείται από τις Ένοπλες Δυνάμεις, τη Στρατονομία, τις αστυνομικές δυνάμεις και την πολιτική προστασία.

Μέχρι σήμερα, η Ιταλία δεν έχει αναπτύξει μια ειδική νομοθεσία που να καθορίζει το πεδίο εφαρμογής της Πολιτικής Άμυνας. Το Υπουργείο Εσωτερικών - υπό την ιδιότητά του ως θεσμικό όργανο υπεύθυνο για την ασφάλεια και την προστασία - είναι επιφορτισμένο με την πολιτική άμυνα. Το σύστημα πολιτικής άμυνας ενεργοποιήθηκε επίσημα δύο φορές σε εθνικό επίπεδο, την πρώτη για την αντιμετώπιση του Ιού της Χιλιετίας τον Δεκέμβριο του 1999 και τη δεύτερη σύμφωνα με πληροφορίες, ως απάντηση στις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στην Νέα Υόρκη.

Στην πρώτη περίπτωση, ιδρύθηκε στο Εθνικό Κέντρο λήψης αποφάσεων μια ειδική ομάδα εργασίας διαχείρισης (Centro Decisionale Nazionale, CDN), με καθήκοντα τον συντονισμό και την παρακολούθηση σε στρατηγικό επίπεδο της εξέλιξης μιας πιθανής κρίσης που θα πη-

γαζε από τον Ιό της Χιλιετίας. Περιελάμβανε μια επιτροπή, που ονομαζόταν Επιτροπή έτους 2000, υπό την προεδρία του Υφυπουργού Προεδρίας του Συμβουλίου των Υπουργών και απαρτιζόταν από τους Υπουργούς Εσωτερικών, Άμυνας, Μεταφορών, Επικοινωνιών, Υγείας, Βιομηχανίας και Εμπορίου, οι οποίοι παρακολουθούσαν την εξέλιξη της κατάστασης, σε ότι αφορά τις αρμοδιότητές. Η επιτροπή αυτή εποπτευόταν από τον τότε Έπαρχο της Ρώμης, ο οποίος παρακολουθούσε και συντόνιζε τη λειτουργία της. Ο στρατιωτικός σύμβουλος του Προέδρου του Συμβουλίου και ο υπεύθυνος υπάλληλος για τις Τηλεπικοινωνίες, υποστήριζαν επίσης την Επιτροπή.

Το θεσμικό πλαίσιο που σχετίζεται με τον επιχειρησιακό και τον σχεδιαστικό τομέα της πολιτικής άμυνας, αποτελείται από εμπιστευτικά έγγραφα και διατάξεις που εκδίδονται από τον Υπουργό Εσωτερικών και το Τμήμα Πυροσβεστικής Υπηρεσίας, Δημόσιας Διάσωσης και Πολιτικής Άμυνας. Ωστόσο, σε σχέση με το επίπεδο του σχεδιασμού στην περίπτωση χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών (ΧΒΡΠ) κινδύνων, έχει αναπτυχθεί ένα Εθνικό σχέδιο Πολιτικής Άμυνας προκειμένου να καθοριστούν οι απειλές, ο εντοπισμός των πιθανών σεναρίων, καθώς και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Αυτό το σχέδιο είναι ο ακρογωνιαίος λίθος, τόσο για την εκπόνηση των υφιστάμενων σχεδίων και των λοιπών σχεδίων που αφορούν τον Τομέα Πολιτικής Άμυνας, όσο και για τα 110 επαρχιακά σχέδια που εκπονούνται από τους Έπαρχους. Για να ελεγχθεί η λειτουργία και η επιχειρησιακή τους αποτελεσματικότητα, τα σχέδια αυτά υπόκεινται σε περιοδικές ασκήσεις.

2.2.3 Η δομή διαχείρισης κρίσεων της πολιτικής προστασίας

Η Ιταλία έχει οργανώσει την πολιτική προστασία ως «Εθνική Υπηρεσία». Κατά συνέπεια, η Εθνική Υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας αποτελείται από τις κεντρικές και περιφερειακές διοικήσεις του Κράτους, τις περιφέρειες, τις επαρχίες, τους δήμους, τις εθνικές και τοπικές δημόσιες υπηρεσίες, και άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και οργανισμούς που βρίσκονται στην επικράτεια⁶³. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου των Υπουργών προβαίνει στον συντονισμό της Εθνικής Υπηρεσίας και την προώθηση των δραστηριοτήτων πολιτικής προστασίας μέσω του Τμήματος Πολιτικής Προστασίας.

⁶³ Καραμάνου Α. (2012), *Πολιτική Προστασία της Χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, σελ.43-47

Το Τμήμα έχει ηγετικό ρόλο, σε συμφωνία με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, σχετικά με τα έργα και τις δραστηριότητες για τη συνολική πρόληψη, την πρόβλεψη και την παρακολούθηση των κινδύνων, καθώς και τις διαδικασίες παρέμβασης. Όμως, όλα αυτά τα χρόνια, η ευθύνη του κύριου μέρους των δραστηριοτήτων πολιτικής προστασίας σταδιακά μετακινήθηκε από το κράτος στις τοπικές αρχές. Πράγματι, με νομοθετικές ρυθμίσεις του 1998 και του 2001, επαναπροσδιορίστηκε η οργάνωση της πολιτικής προστασίας, μεταφέροντας σημαντικές λειτουργίες στις τοπικές αρχές - συμπεριλαμβανομένης της επιχειρησιακής - και εισάγοντας μια βαθιά αναδιάρθρωση και για τις υπόλοιπες κρατικές αρχές.

Οι Έπαρχοι αποτελούν το τοπικό παράρτημα της κυβέρνησης, διαθέτοντας ένα γραφείο με εκπρόσωπο σε κάθε επαρχία, που είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή των υπουργικών οδηγιών, καθώς και για την πολιτική άμυνα και την πολιτική προστασία στο επίπεδο της επαρχίας. Επιπλέον, το γραφείο επιβλέπει τον συντονισμό των δράσεων απόκρισης, μαζί με τον περιφερειάρχη και τους δημάρχους των δήμων που επλήγησαν από την κρίση. Μόνο στην περίπτωση της δήλωσης «κατάστασης έκτακτης ανάγκης», ο Έπαρχος λειτουργεί ως αντιπρόσωπος του προέδρου του Συμβουλίου των Υπουργών.

Οι περιφέρειες είναι υπεύθυνες για την προστασία των πολιτών και ιδιαίτερα για τα προγράμματα αξιολόγησης των κινδύνων, την πρόβλεψη έκτακτης ανάγκης και την πρόληψη για τον χώρο ευθύνης τους, βάσει των εθνικών οδηγιών. **Οι πιο σημαντικές περιφερειακές αρμοδιότητες** είναι συνοπτικά οι εξής:

- εκπόνηση περιφερειακών προγραμμάτων για την πρόληψη των κινδύνων και την πρόβλεψη,
- δρομολόγηση παρεμβάσεων από μέλη του Πυροσβεστικού Σώματος, στην περίπτωση μιας κρίσης που προκλήθηκε από καταστάσεις έκτακτης ανάγκης
- διατύπωση των κατευθυντήριων γραμμών για τη σύνταξη των επαρχιακών σχεδίων έκτακτης ανάγκης.

Οι επαρχίες είναι κυρίως υπεύθυνες για:

- τις δραστηριότητες πρόβλεψης και πρόληψης των κινδύνων, που καθορίζονται από τα περιφερειακά προγράμματα και σχέδια, μέσα από την έκδοση των αναγκαίων διοικητικών πράξεων,

- την εκπόνηση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης με βάση τις περιφερειακές κατευθυντήριες γραμμές,
- την επόπτευση σχετικά το πώς έχουν συσταθεί οι επαρχιακές δομές των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης από την πολιτική προστασία, συμπεριλαμβανομένων των τεχνικών υπηρεσιών που θα ενεργοποιηθούν σε περίπτωση καταστροφών.

Σε ότι αφορά τους δήμους, αποδίδονται σε αυτούς λειτουργίες σχετιζόμενες κυρίως με την ετοιμότητα έκτακτης ανάγκης, τον καθορισμό των προγραμμάτων και δραστηριοτήτων απόκρισης, την ενεργοποίηση της άμεσης ανακούφισης του πληθυσμού και λοιπές επείγουσες παρεμβάσεις. Με νόμο επιβεβαιώνεται ο σχετικός ρόλος που αποδίδεται στο δήμο, και ιδιαίτερα στο δήμαρχο και την τοπική αρχή της πολιτικής προστασίας. **Οι δήμοι εκτελούν:**

- δραστηριότητες πρόβλεψης και παρεμβάσεις για την πρόληψη των κινδύνων σύμφωνα με τα περιφερειακά προγράμματα και τα σχέδια,
- εκδίδουν αποφάσεις συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν την προετοιμασία έκτακτης ανάγκης, απαραίτητες για να εξασφαλιστεί η πρώτη ανακούφιση έκτακτης ανάγκης σε περίπτωση καταστροφών στο επίπεδο του δήμου (καταστροφή «τύπου Α»),
- εκπονούν τα δημοτικά και διαδημοτικά σχέδια έκτακτης ανάγκης με τη μορφή της διασύνδεσης ή της συνεργασίας, ώστε να ελέγχουν ότι αυτά υλοποιούνται βάσει των περιφερειακών κατευθυντήριων γραμμών.

Συμπερασματικά λοιπόν, αναλόγως της κατηγορίας του καταστροφικού γεγονότος, υφίσταται και παρέμβαση του ανάλογου κλιμακίου της πολιτείας, ως παρακάτω:

- Τα γεγονότα «τύπου Α» συνεπάγονται την παρέμβαση ενιαίων διοικήσεων μέσω απλών μέτρων. Στην περίπτωση αυτή, ο δήμαρχος έχει την ευθύνη για την αντιμετώπιση και το συντονισμό των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, μαζί με τις εθελοντικές οργανώσεις.
- Τα γεγονότα «τύπου Β» είναι εκείνα που περιλαμβάνουν το συντονισμό διαφόρων τοπικών διοικήσεων δύο ή περισσότερων δήμων μέσω απλών μέτρων. Στην περίπτωση αυτή, ο Έπαρχος, η επαρχία και η περιφέρεια διαχειρίζονται την κρίση και συντονίζουν την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, βοηθώντας των πληγέντα πληθυσμό.
- Τα γεγονότα «τύπου C» (π.χ φυσικές καταστροφές) απαιτούν τη χρήση υπέρμετρα μεγάλου αριθμού μέσων και δύναμης για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα. Μετά από αίτημα της περιφερειακής διοίκησης, το Συμβούλιο των Υπουργών κηρύσσει την «Κατάσταση

έκτακτης ανάγκης». Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Τμήμα Πολιτικής Προστασίας αναλαμβάνει το συντονισμό των δραστηριοτήτων απόκρισης μαζί με το Έπαρχο, τις περιφερειακές, τις επαρχιακές και τις τοπικές διοικήσεις.

Το Τμήμα Πολιτικής Προστασίας συντονίζει επίσης την απόκριση σε φυσικές καταστροφές ή άλλα γεγονότα, τα οποία εξαιτίας της έντασης και της έκτασης απαιτείται να αντιμετωπίζονται με επιπλέον δυνάμεις και μέσα. Το Τμήμα διαχωρίζει τις δραστηριότητές του ακολουθώντας μια «προσέγγιση βάσει κινδύνου»:

- Σεισμικός κίνδυνος
- Ηφαιστειακός κίνδυνος
- Υδρο-μετεωρολογικός κίνδυνος
- Κίνδυνος πυρκαγιάς
- Κίνδυνος για την υγεία
- Πυρηνικός κίνδυνος
- Περιβαλλοντικός κίνδυνος
- Βιομηχανικός κίνδυνος

Σε περιπτώσεις γεγονότων «τύπου C», ο προϊστάμενος του Τμήματος συγκαλεί την Επιχειρησιακή επιτροπή πολιτικής προστασίας που διασφαλίζει την κοινή διαχείριση και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων έκτακτης ανάγκης. Η Επιχειρησιακή επιτροπή αποτελείται από εκπροσώπους των παρακάτω φορέων⁶⁴:

- Τμήμα Πολιτικής Προστασίας
- Πυροσβεστική Υπηρεσία
- Ένοπλες δυνάμεις
- Κάθε μία από τις δυνάμεις της Αστυνομίας (η Ιταλία έχει 5 ειδών Αστυνομικές Δυνάμεις: την Στρατονομία, την Κρατική αστυνομία, την Ιταλική Οικονομική Αστυνομία, την Δικαστική αστυνομία, τη Δασοφυλακή)
- Κρατική Επιτροπή Δασών
- Ιταλικός Ερυθρός Σταυρός

⁶⁴ Παντζαρτζή Ε. (2010), Ευρωπαϊκή Ένωση και Διαχείριση φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών- Μελέτη περίπτωσης : χώρα Ιταλία, Εργασία ΕΣΤΑ/Τμήμα Πολιτικής Προστασίας, σελ.63

- Εθνικό Σύστημα Υγείας
- Εθνικές εθελοντικές οργανώσεις
- Ιταλική Εθνική Υπηρεσία για Νέες Τεχνολογίες, Ενέργεια και Αειφόρο Οικονομική

Ανάπτυξη

- Εθνικό Σώμα Ορεινής και Σπηλαιολογικής Διάσωσης
- Λιμεναρχείο
- Ινστιτούτο για την Περιβαλλοντική προστασία και έρευνα
- Εθνικό Ινστιτούτο Γεωφυσικής και Ηφαιστειολογίας
- Εθνικό συμβούλιο Ερευνών
- Περιφέρειες που καθορίζονται από το ενιαίο συνέδριο κράτους - περιφερειών - πόλεων.

Επιπλέον, μπορούν επίσης να συμμετέχουν στην Επιχειρησιακή Επιτροπή, η πολιτική προστασία όσον φορέων επιδεικνύουν ενδιαφέρον για τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, ο καθορισμός της δομής διοίκησης και ο συντονισμός πραγματοποιείται με ευέλικτο τρόπο. Επιπλέον, η κυβέρνηση μπορεί να ορίσει έκτακτη επιτροπή ad hoc, είτε μέσω νομοθεσίας είτε με τη χρήση ενός νομοθετικού διατάγματος. Συχνά ο Επικεφαλής της έκτακτης Επιτροπής, συμπίπτει με τον προϊστάμενο του Τμήματος Πολιτικής Προστασίας.

2.3 Η περίπτωση της Τουρκίας

Η Τουρκία έχει πληθυσμό περίπου 80 εκατομμυρίων ανθρώπων, που αντιστοιχεί σε μια τάξη μεγέθους Επιπέδου 0 σύμφωνα με την ταξινόμηση που χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία⁶⁵. Η συνολική έκταση της, περίπου 780.000 km², διαιρείται σε 7 γεωγραφικά διαμερίσματα και 81 επαρχίες. Κάθε επαρχία υποδιαιρείται σε δήμους. Υπάρχουν συνολικά 923 δήμοι. Περίπου το 75% του πληθυσμού ζει σε αστικά κέντρα. Η επαρχία της Κωνσταντινούπολης, με πληθυσμό περίπου 15 εκατομμυρίων (Επίπεδο 0), είναι η μεγαλύτερη της Τουρκίας. Υπάρ-

⁶⁵ Η οργανωτική πολυπλοκότητα εξαρτάται κυρίως από το μέγεθος του πληθυσμού που πρέπει να αντιμετωπιστεί: στο εξής θα αναφερόμαστε στο Επίπεδο 0 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 10εκ-100εκ, στο Επίπεδο 1 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 1εκ έως 10 εκατομμύρια, στο Επίπεδο 2 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 100.000 έως 1 εκατομμύριο, και το επίπεδο 3 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 10.000 έως 100.000.

χει μια μεγάλη ποικιλία ως προς το δημογραφικό μέγεθος των επαρχιών αφού για παράδειγμα 18 επαρχίες έχουν πληθυσμό άνω του 1 εκατομμυρίου (Επίπεδο 1), 21 επαρχίες έχουν πληθυσμό μεταξύ 1 εκατομμυρίου και 100.000 (Επίπεδο 2) και 2 επαρχίες έχουν πληθυσμό κάτω των 100.000 (Επίπεδο 3)⁶⁶.

2.3.1 Η αντίληψη των πολιτών περί Πολιτικής Προστασίας

Από πλευράς φυσικών καταστροφών, η Τουρκία κατέχει την 3η θέση στον κόσμο σε ότι αφορά τις απώλειες που σχετίζονται με σεισμούς και την 8η σε σχέση με το συνολικό αριθμό των ανθρώπων που επηρεάζονται. Κάθε χρόνο, η χώρα έχει εμπειρία ενός τουλάχιστον σεισμού μεγέθους μεγαλύτερου των 5 Richter. Επιπλέον, με τους περιβαλλοντικούς, δημογραφικούς, κλιματολογικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς δείκτες να μεταβάλλονται σε παγκόσμιο επίπεδο, είναι φανερό ότι η συχνότητα, ο τύπος, ο αριθμός και οι επιπτώσεις των περιοχών που θα πλήττονται στο εξής από διάφορες καταστροφές, αναμένεται ότι θα βαίνουν προς το χειρότερο. Υπό αυτές τις συνθήκες, η ορθή διαχείριση και ο συντονισμός ενεργειών επί των καταστροφών, αποτελούν θέμα απολύτως ζωτικής σημασίας. Στην Τουρκία, οι έννοιες της Πολιτικής Άμυνας και της πολιτικής προστασίας, έχουν τις ρίζες τους βαθιά στο παρελθόν της ιστορίας της.

2.3.2 Νομοθεσία

Η Τουρκία καθιέρωσε νομοθετικά την προστασία των πολιτών, με το Ν.7126/1958 «Περί Πολιτικής Άμυνας» που τέθηκε σε ισχύ το 1959⁶⁷. Με το νόμο αυτό, ρυθμίστηκαν οι ενέργειες διάσωσης και πρώτων βοηθειών που πρέπει να διενεργούνται κατά τη διάρκεια καταστροφών, συμπληρώνοντας ένα σημαντικό κενό που υπήρχε στον τομέα αυτό μέχρι τότε. Στο πέρασμα του χρόνου, το μοντέλο στο οποίο βασίστηκε ο υπόψη νόμος αναθεωρήθηκε, σε απάντηση των μεταβαλλόμενων απαιτήσεων και της εμφάνισης νέων κινδύνων, όπως εκείνες που παρουσιάζονται από την διογκούμενο βιομηχανικό τομέα. **Το μοντέλο πολιτικής προστασίας εξελίχθηκε ώστε να τονίζει την ετοιμότητα και τον μετριασμό του κινδύνου.** Στις μέρες μας, η κατάρτιση προγραμμάτων μείωσης του κινδύνου σε όλη τη χώρα, όπως η ενσωμάτωση των

⁶⁶ Τουρκικό Ινστιτούτο Στατιστικής (2016), Εκτίμηση πληθυσμού 2016, ο πληθυσμός κατά επαρχίες και περιφέρειες, <http://www.turkstat.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

⁶⁷ Republic of Turkey Prime Ministry (2012), Disaster and Emergency Management Presidency 2013 - 2017 Strategic Plan, Ankara

τακτικών προγραμμάτων πολιτικής προστασίας σε πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια προγράμματα σπουδών στα σχολεία, σε συνδυασμό με τον αυξανόμενο αριθμό των εθελοντικών οργανώσεων, δεικνύουν ότι ο τουρκικός πληθυσμός επιδεικνύει ενδιαφέρον για την αυτοπροστασία του και προσπαθεί να συμμετάσχει στις δομές πολιτικής προστασίας.

Εκτός από τον Ν.7126/1958, άλλος ένας νόμος που ψηφίστηκε κατά το ίδιο έτος με τίτλο «Μέτρα σχετικά με τις καταστροφές» καθώς και ο Ν.7269/1959 με τίτλο «Προφύλαξη και βοήθεια από τις καταστροφές που επιδρούν στην κοινή ζωή», αποτελούν τα βασικά θεσμικά κείμενα που καθιέρωσαν τη νομική βάση για τις έννοιες των καταστροφών, επέβαλαν τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την προστασία της ζωής και της περιουσίας πριν από μια καταστροφή και καθιέρωσαν την οργάνωση του συστήματος της πρώτης απόκρισης, της διάσωσης και της διαχείρισης εκτάκτων αναγκών στην Τουρκία. Ειδικότερα δε ο Ν.7269/1959, αποτέλεσε τα θεμέλια για τη δημιουργία σε μεταγενέστερο χρόνο της Γενικής Διεύθυνσης Υποθέσεων Καταστροφών.

Μεταγενέστερα νομοθετήματα συμπεριέλαβαν κανονισμούς σχετικά με το Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων στο Υπουργείο παρά τω Πρωθυπουργό, τα οποία τέθηκαν σε ισχύ το 1997, ενώ το 2000 εκδόθηκαν μια σειρά από διατάγματα που εστίαζαν στη μείωση των κινδύνων και την ετοιμότητα μετά από τους καταστροφικούς σεισμούς του 1999⁶⁸. Το 2002 εκδόθηκαν Κανονισμοί για τις κατασκευές σε περιοχές επιρρεπείς σε καταστροφές, καλύπτοντας το σύνολο της τουρκικής επικράτειας.

2.3.3 Η δομή της Πολιτικής Άμυνας και της Πολιτικής Προστασίας

Ο τομέας της πολιτικής προστασίας, όπως είχε καθοριστεί από τη νομοθεσία έως και το 2008, αποτελούνταν από τρεις κύριες δομές⁶⁹ που είχαν δημιουργηθεί στο Επίπεδο 0:

⁶⁸ Η Νομοθεσία περιλαμβάνει το Διάταγμα περί υποχρεωτικής ασφάλισης από Σεισμό, τον Οδηγό σχετικά με την συμμετοχή εθελοντών στις Υπηρεσίες Πολιτικής Προστασίας, το Διάταγμα για την ίδρυση της θέσης του διευθυντή στη Γενική Διεύθυνση Έκτακτης Ανάγκης του Υπουργείου παρά τω Πρωθυπουργό, τους Κανονισμούς για την ίδρυση, τις αρμοδιότητες, τις επιχειρησιακές αρχές και τα βασικά στοιχεία των μονάδων Έρευνας-Διάσωσης της Πολιτικής Προστασίας κλπ.. [Πηγή: International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA)- World Bank-UNISDR (2008), *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection for the South Eastern Europe*, p.143-146, 157]

⁶⁹ International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA)- World Bank-UNISDR (2008), *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection for the South Eastern Europe*, p.143-146, 157

- Η Γενική Διεύθυνση Πολιτικής Άμυνας.
- Η Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Έκτακτης Ανάγκης.
- Η Γενική Διεύθυνση Υποθέσεων Καταστροφών.

Η Γενική Διεύθυνση Πολιτικής Άμυνας ιδρύθηκε το 1968 υπό το Υπουργείο Εσωτερικών. Η δομή της βασιζόταν στις επαρχιακές και περιφερειακές διευθύνσεις πολιτικής άμυνας, ενώ μια σειρά από εμπειρογνώμονες της Πολιτικής Άμυνας τύγχαναν απόσπασης εντός των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Η Γενική Διεύθυνση Πολιτικής Άμυνας υποδιαιρούνταν σε πέντε τομείς:

- Τομέας Επιχειρήσεων: υπεύθυνος για την άμεση απόκριση, τις επιχειρήσεις έρευνας-διάσωσης και για τις επικοινωνίες κατά τη φάση έκτακτης ανάγκης. Αυτός ο τομέας αποτέλεσε τη δομή αναφοράς για τις πυροσβεστικές υπηρεσίες στον τομέα της πυροπροστασίας και της πρόληψης.
- Τομέας Σχεδιασμού και Τεχνικής Υποστήριξης: υπεύθυνος για την αξιολόγηση του κινδύνου, τα μέτρα έγκαιρης προειδοποίησης και τον σχεδιασμό των πόρων.
- Τομέας Εκπαίδευσης και Αγωγής: υπεύθυνος για την κατάρτιση του τεχνικού προσωπικού και των εργαζομένων στην Πολιτική Άμυνα, την εκπαίδευση των πολιτών και των μαθητών, καθώς και για τη δημοσίευση και μετάδοση των πληροφοριών στον πληθυσμό, σχετικά με τους ενδεχόμενους κινδύνους και την πιθανή τρωτότητα.
- Τομέας Εξοπλισμού και Οικονομικών.
- Τομέας Γραμματείας Άμυνας.

Η Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Έκτακτης Ανάγκης ιδρύθηκε το έτος 2000, υπό τον άμεσο έλεγχο του Υπουργικού Συμβουλίου και σε συνέχεια των σημαντικών καταστροφών που βίωσε η χώρα κατά το 1999. Σκοπός της ήταν να δημιουργήσει μια ανώτερη βαθμίδα, ικανή για συντονισμό των δράσεων των διαφόρων φορέων σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο, κατά τη φάση της έκτακτης ανάγκης ανά καταστροφή. Η Γενική Διεύθυνση ενήργησε επίσης ως επιθεωρητής, σχετικά με την πραγματική εφαρμογή των νόμων και των κανονισμών πολιτικής προστασίας, καθώς και για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των τακτικών και στρατηγικών σχεδίων.

Η Γενική Διεύθυνση Υποθέσεων Καταστροφών ιδρύθηκε με τον Ν.3914/2002 υπό το Υπουργείο Δημοσίων Έργων και Χωροταξίας. Κύρια αρμοδιότητα αυτής ήταν η παραγωγή και

έκδοση χαρτών επικινδυνότητας σχετικά με επιρρεπείς περιοχές σε σεισμούς, κατολισθήσεις, πτώσεις βράχων και χιονοστιβάδες καθώς και ο έλεγχος του αστικού σχεδιασμού στο επίπεδο επαρχίας. Ενεργούσε ως διαχειριστής και συντηρητής του Εθνικού Συστήματος Αρχαιοθέτησης των Καταστροφών της Τουρκίας, μιας βάσης δεδομένων που περιείχε (ακόμη και σήμερα), όλα τα στοιχεία που σχετίζονται με τις κύριες καταστροφές που συνέβησαν στην Τουρκία κατά τα τελευταία 100 χρόνια, με δυνατότητα αναζήτησης πληροφοριών μέσα από ένα περιβάλλον GIS. Η υπόψη Γενική Διεύθυνση αποτέλεσε κύριο παράγοντα κατά τη φάση της λειτουργίας επείγουσας βοήθειας μετά από καταστροφές, ενώ στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονταν η υλοποίηση των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων μέτρων για την άμεση και προσωρινή στέγαση καθώς και η θέσπιση προσωρινών μέτρων για την προστασία των πολιτών.

Ωστόσο, η δομή και η υπαγωγή των τριών Γενικών Διευθύνσεων που προαναφέρθηκαν σε τρία διαφορετικά υπουργεία, προκαλούσε σύγχυση στην επίλυση των εμφανιζόμενων προβλημάτων και αξιολογήθηκε σε πολλές περιπτώσεις (μεταξύ των οποίων και κατά τους σεισμούς του 1999) ως ανεπαρκής.

Σε τοπικό επίπεδο, οι **Περιφερειακές Διευθύνσεις Πολιτικής Άμυνας** που τελούν υπό την εποπτεία των τοπικών κυβερνητών, διαχειρίζονται ακόμα και σήμερα τις **Μονάδες Έρευνας και Διάσωσης Πολιτικής Άμυνας**. Τέτοιες μονάδες αποτελούνται γενικά από μονάδες πρώτης απόκρισης δυναμικότητας 120 ατόμων, έτοιμες να παρέμβουν 24/7/365, σε περιπτώσεις καταστροφών που προκαλούνται από φυσικούς ή τεχνολογικούς κινδύνους. Περίπου 3.000 άνθρωποι, συμπεριλαμβανομένων τεχνικού και ιατρικού προσωπικού, δύναται να ενεργήσουν την παρούσα περίοδο στο πλαίσιο των 11 υφιστάμενων επιχειρησιακών μονάδων. Κάθε μονάδα μπορεί να είναι διαφορετικού τύπου σε σχέση με τις υπόλοιπες. Οι έδρες αυτών είναι στις επαρχίες των Αδάνων, Αφιόν Καραχισάρ, Άγκυρας, Προύσας, Ντιγιαρμπάκιρ, Ερζερούμ, Κωνσταντινούπολης, Σμύρνης, Σαγγαρίου, Σαμψούντας και Βαν. Κάθε μονάδα ενεργεί εντός μιας ζώνης που περιλαμβάνει 5-10 επαρχίες. Σε ορισμένες δε επαρχίες, οι μονάδες λειτουργούν με μόλις 20-30 άτομα.

2.3.3.1. Προσαρμογή θεσμικού πλαισίου στις σύγχρονες απαιτήσεις

Σύμφωνα με τα διδάγματα από τις καταστροφές και λαμβάνοντας υπόψη τις αλλαγές στον υπόλοιπο κόσμο, η Τουρκία έκρινε σκόπιμη την ανάπτυξη ενός συστήματος διαχείρισης εκτάκτων αναγκών στο οποίο, το κεντρικό επίπεδο θα ήταν υπεύθυνο για το συντονισμό και

την άσκηση νόμιμης εξουσίας σε περιπτώσεις καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, ενώ το τοπικό επίπεδο θα έπρεπε να είναι ενισχυμένο με το απαραίτητο προσωπικό και μέσα για δράσεις. Και αυτό διότι είχε διαπιστωθεί ότι, αφενός μεν η τοπική διαχείριση των καταστροφών ήταν πιο αποτελεσματική, αφετέρου δε μέσα από ένα Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Καταστροφών, μπορούσε να ληφθεί ισχυρότερη στάση έναντι των αλλαγών που λαμβάνουν χώρα σε σχέση με τις καταστροφές.

Ως αποτέλεσμα αυτών των παρατηρήσεων, ψηφίστηκε ο Ν.5902/2009 για να εξαλείψει το πρόβλημα του συντονισμού μεταξύ των φορέων που είναι εμπλεκόμενοι στο σύστημα διαχείρισης καταστροφών. Με το νόμο αυτό **καταργήθηκαν οι 3 Γενικές Διευθύνσεις** που προαναφέρθηκαν και στη θέση τους **συστάθηκε η Αρχή Διαχείρισης Καταστροφών και Εκτάκτων Αναγκών (ΑΦΑΔ)**, με περιφερειακές Διευθύνσεις Καταστροφών και Έκτακτης Ανάγκης εγκατεστημένες σε τοπικό επίπεδο (επαρχίες) και με άμεση διασύνδεση με τους τοπικούς κυβερνήτες. Με ευθύνη δε των τελευταίων, λειτουργούν Περιφερειακά Κέντρα Διαχείρισης Κρίσεων, στα Επίπεδα⁷⁰ 0, 1, 2 και, σε ορισμένες περιπτώσεις και 3, φέροντας ευθύνη για το συντονισμό όλων των δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο κατά τη φάση έκτακτης ανάγκης, συμπεριλαμβανομένων της ενεργοποίησης των στρατιωτικών δυνάμεων, της Αστυνομίας και των τοπικών Μονάδων Έρευνας-Διάσωσης Πολιτικής Άμυνας καθώς και της επιχειρησιακής ένταξης ιδιωτικών φορέων. Οι ίδιοι οι τοπικοί κυβερνήτες, είναι εντεταλμένοι για το συντονισμό των περιφερειακών Πυροσβεστικών Υπηρεσιών (Επίπεδο 2) και την ετοιμότητα-ενεργοποίηση των τοπικών Μονάδων Έρευνας-Διάσωσης Πολιτικής Άμυνας (Επίπεδο 2), βάσει των πληροφοριών και προειδοποιήσεων που παρέχονται τόσο από τη Γενική Διεύθυνση Μετεωρολογίας (προβλέψεις για τις Μονάδες Έρευνας-Διάσωσης Πολιτικής Άμυνας, το στρατό και άλλους δημόσιους φορείς) όσο και από τη Γενική Κρατική Διεύθυνση Υποθέσεων Υδάτων (πλημμύρες), που υπάγεται στο Υπουργείο Δασών και Περιβάλλοντος.

Σε ότι αφορά τις **Εθελοντικές ομάδες Έρευνας-Διάσωσης**, οι πρώτες κινήσεις για τη σύστασή τους ξεκίνησαν στο διάστημα μετά τους σεισμούς του 1999. Αποτελώντας πλήρως επιχειρησιακές οργανώσεις σε εθνικό επίπεδο (Επίπεδο 0), σε περιφερειακό επίπεδο (Επίπεδα 1

⁷⁰ Η οργανωτική πολυπλοκότητα εξαρτάται κυρίως από το μέγεθος του πληθυσμού που πρέπει να αντιμετωπιστεί: στο εξής θα αναφερόμαστε στο Επίπεδο 0 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 10εκ-100εκ, στο Επίπεδο 1 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 1εκ έως 10 εκατομμύρια, στο Επίπεδο 2 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 100.000 έως 1 εκατομμύριο, και το επίπεδο 3 όταν ασχολούμαστε με οργανισμούς που είναι υπεύθυνοι για πληθυσμούς από 10.000 έως 100.000.

και 2) ή και σε επίπεδο δήμων (Επίπεδο 3), είναι συνεχώς έτοιμες να παρέμβουν σε περίπτωση καταστροφής. Κάθε τέτοια ομάδα αποτελείται από μικρότερες υποομάδες που εκπαιδεύονται, εξοπλίζονται και εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους τύπους παρέμβασης, σύμφωνα με τα πρότυπα που είχαν καθοριστεί από την τέως Γενική Διεύθυνση Πολιτικής Άμυνας⁷¹.

Εκ μέρους του Πρωθυπουργού της Τουρκίας, ο Αναπληρωτής Πρωθυπουργός επιβλέπει τις δραστηριότητες της Αρχής Διαχείρισης Καταστροφών και Έκτακτης Ανάγκης (AFAD), που αποτελεί το θεσμικό όργανο που έχει την ευθύνη για την πρόληψη των καταστροφών και την ελαχιστοποίηση των ζημιών που σχετίζονται με αυτές, για το σχεδιασμό και το συντονισμό της απόκρισης μετά την καταστροφή, για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών υπηρεσιών και για την ευαισθητοποίηση των πολιτών επί των καταστροφών με τη διεξαγωγή δραστηριοτήτων έρευνας, ανάπτυξης και εκπαίδευσης.

Σε αυτό το πλαίσιο, η AFAD εισήγαγε το μοντέλο διαχείρισης καταστροφών που έδινε προτεραιότητα στη μετάβαση της Τουρκίας από τη διαχείριση κρίσεων στη διαχείριση του κινδύνου. Το σύστημα έγινε γνωστό ως «Σύστημα Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Καταστροφών», και παρά το ότι η Τουρκία δεν αποτελεί την πρώτη χώρα που το εφάρμοσε, έχει λάβει θετική αξιολόγηση από σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷².

Η AFAD διαθέτει σήμερα 81 περιφερειακά παραρτήματα στις επαρχίες της Τουρκίας, πέραν των 11 Μονάδων Έρευνας-Διάσωσης Πολιτικής Άμυνας. Κατά τα τελευταία χρόνια, η AFAD συντόνισε μεταξύ άλλων επιτυχώς την απόκριση της Τουρκίας σε μια σειρά καταστροφικών σεισμών και πλημμυρών, και βοήθησε τους επιζώντες να δρομολογήσουν και πάλι τη ζωή τους. Σε διεθνές επίπεδο, η AFAD ολοκλήρωσε επιτυχημένες αποστολές για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε σχεδόν 50 χώρες σε όλο τον κόσμο. Η Αρχή είναι σήμερα υπεύθυνη και για τη λειτουργία ενός δικτύου 26 πρότυπων και σύγχρονων προσφυγικών καταυλισμών, όπου πάνω από 260.000 άνθρωποι απολαμβάνουν πρόσβαση στη στέγαση, την υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση και την ψυχολογική υποστήριξη. Παραμένει δε προσηλωμένη στην ανάπτυξη των απαραίτητων στρατηγικών και στην εξυπηρέτηση των πολιτών που έχουν ανάγκη, είτε εντός της χώρας είτε στο εξωτερικό.

⁷¹ International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA)- World Bank-UNISDR (2008), *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection for the South Eastern Europe*, p.143-146, 157

⁷² EU Civil Protection (2015), Peer Review Turkey 2015, <http://www.falck.nl/nl/peerreviews/publications/Documents/Peer%20Review%20Report%20Turkey%20EN.pdf>, [Ανακτήθηκε 26/6/2017]

2.3.3.2. Υφιστάμενη οργανωτική δομή διαχείρισης εκτάκτων αναγκών

Σύμφωνα με την οργανωτική δομή και το σκεπτικό που καθορίζεται από τον Ν.5902/2009, η ΑFAD έχει μια διοικητικά οριζόντια και ευέλικτη δομή, με αντίληψη καθήκοντος προσανατολισμένο στα αποτελέσματα, χωρίς καμία ιεραρχική διάρθρωση κάτω από το επίπεδο των τομέων από τις οποίες συνίσταται. Μέσω αυτών μπορούν να εκχωρούνται αρμοδιότητες σε προσωπικό εκτός του οργανισμού, ανάλογα για τις ανάγκες που υφίστανται. Οι τομείς έχουν επιπλέον εξουσιοδοτηθεί να συγκροτούν ομάδες εργασίας. Σε ότι αφορά την αποστολή της, η ΑFAD αποτελεί έναν οργανισμό που εξασφαλίζει τον αποτελεσματικό συντονισμό και τη συνεργασία με τα πανεπιστήμια, τους δημόσιους οργανισμούς, τον ιδιωτικό τομέα και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), όταν απαιτείται και ανάλογα με τη φύση και τη σοβαρότητα των μεμονωμένων περιπτώσεων.

Με βάση το γεγονός ότι η διαχείριση των καταστροφών αποτελεί ένα θέμα που αφορά όλους τους τομείς της κοινωνίας, ο Ν.5902/2009 καθιέρωσε τα εξής επιτελικά όργανα:

- **το Ανώτατο Συμβούλιο Καταστροφών και Έκτακτης ανάγκης** με τη συμμετοχή των υπουργών και σκοπό τη δημιουργία πολιτικής υψηλού επιπέδου.
- **το Συμβούλιο Συντονισμού Καταστροφών και Έκτακτης ανάγκης**, που αποτελείται από κορυφαία στελέχη για τη διασφάλιση του συντονισμού σε θέματα που σχετίζονται με καταστροφές και
- **τη Συμβουλευτική Επιτροπή για τους Σεισμούς**, προς εξασφάλιση του συντονισμού σε θέματα που σχετίζονται με τη μείωση των κινδύνων από σεισμό και την εκτέλεση των δραστηριοτήτων ετοιμότητας.

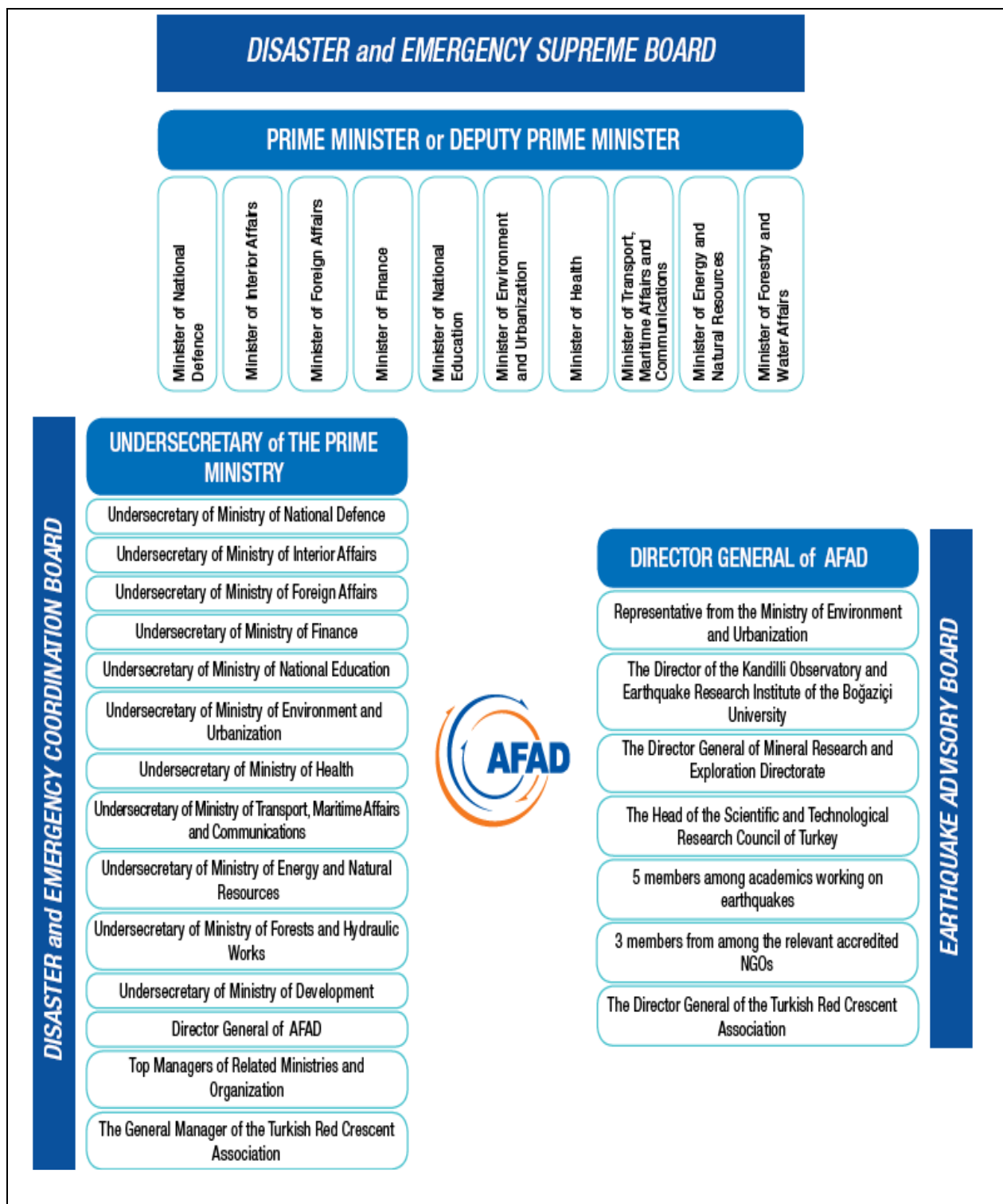
Η ΑFAD ασκεί τις δραστηριότητές της σύμφωνα με τις πολιτικές περί των καταστροφών και εκτάκτων αναγκών που καθορίζονται από τα παραπάνω επιτελικά όργανα της πολιτείας. Εκτελεί δε τα καθήκοντα της γραμματείας του Ανώτατου Συμβουλίου και του Συμβουλίου Συντονισμού, ενώ προεδρεύει της Συμβουλευτικής Επιτροπής για τους Σεισμούς.

Ανώτατο Συμβούλιο Καταστροφών και Έκτακτης ανάγκης: αποτελούμενο από διορισμένους υπουργούς υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού ή του Αναπληρωτή Πρωθυπουργού, το συμβούλιο είναι επιφορτισμένο με το καθήκον έγκρισης των σχεδίων, των προγραμμά-

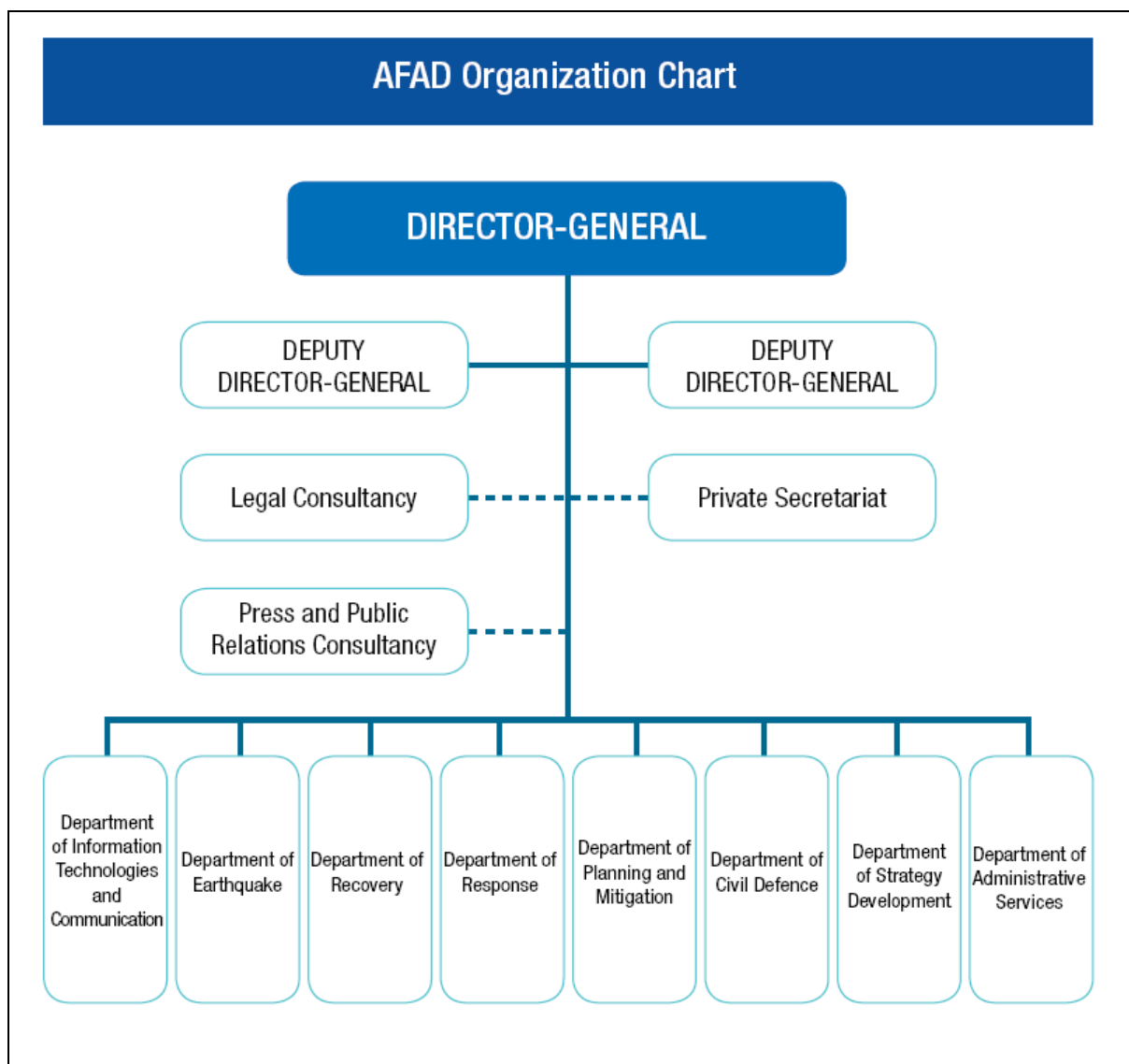
των και των εκθέσεων που σχετίζονται με τις καταστροφές και τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Συγκαλείται τακτικά τουλάχιστον 2 φορές κάθε χρόνο, ενώ μπορεί να συγκληθεί και εκτάκτως κατόπιν αιτήσεως του προέδρου.

Συμβούλιο Συντονισμού Καταστροφών και Έκτακτης ανάγκης: αποτελούμενο από τους σχετικούς υφυπουργούς και τα στελέχη των οργανισμών υπό την προεδρία του Υφυπουργού παρά τω Πρωθυπουργό, το συμβούλιο είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση των πληροφοριών σε περιπτώσεις καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, τον καθορισμό των μέτρων που αναγκαιεί να ληφθούν, την εξασφάλιση και τον έλεγχο της εφαρμογής τους και τη διασφάλιση του συντονισμού με λοιπούς φορείς, οργανισμούς και ΜΚΟ. Συγκαλείται τακτικά τουλάχιστον 4 φορές το χρόνο, ενώ μπορεί να συγκληθεί και εκτάκτως κατόπιν αιτήσεως του προέδρου.

Συμβουλευτική Επιτροπή για τους Σεισμούς: αποτελούμενη από αρμόδιους εκπροσώπους υπό την προεδρία της ΑFAD, η επιτροπή αυτή είναι υπεύθυνη για τον καθορισμό των προτεραιοτήτων και των ακολουθούμενων πολιτικών για έρευνες που σχετίζονται με σεισμούς και για την πρόταση ενεργειών αντισεισμικής προστασίας, μετριασμού των ζημιών και των απωλειών, και δραστηριοτήτων που διεξάγονται μετά το πέρας του φαινομένου.



Εικ. 1.: Επιτελικά όργανα Τουρκίας για την αντιμετώπιση και διαχείριση των εκτάκτων αναγκών (Πηγή: Republic of Turkey Prime Ministry (2012), Disaster and Emergency Management Presidency 2013 - 2017 Strategic Plan, Ankara, p.27)



Εικ. 2. : Οργανωτική Δομή της AFAD [Πηγή: Republic of Turkey Prime Ministry (2012), Disaster and Emergency Management Presidency 2013 - 2017 Strategic Plan, Ankara, p.28]

2.3.4 Εκπαίδευση στη διαχείριση και αντιμετώπιση των καταστροφών

2.3.4.1. Γενικές Πληροφορίες

Το Κέντρο Εκπαίδευσης Καταστροφών και Έκτακτης ανάγκης ιδρύθηκε με το άρθρο 23 του Ν.7126/1958, που αφορά την Πολιτική Άμυνα, με την επωνυμία «Κολλέγιο Πολιτικής Άμυνας»⁷³, προκειμένου να παρέχει εκπαιδεύσεις Πολιτικής Άμυνας και να υλοποιεί τις οδηγίες

⁷³ AFAD (2017), "Institutional/Afadem/About Afadem", <https://www.afad.gov.tr/en/2586/About-AFADEM>, [Ανακτήθηκε 26/4/2017]

της Γενικής Διεύθυνσης Πολιτικής Άμυνας. Το υπόψη Κέντρο Εκπαίδευσης εκχωρήθηκε με το Ν.5902/2009 στην ΑFAD. Ο υπόψη εκπαιδευτικός φορέας, αποτελεί το μοναδικό Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) που σχετίζεται με τις καταστροφές και τη διαχείριση εκτάκτων αναγκών, και **διατηρήθηκε σε λειτουργία μετά την κατάργηση των τριών Γενικών Διευθύνσεων**. Το Κέντρο υλοποίησε τις δραστηριότητές του σε διάφορα νοικιαζόμενα κτίρια έως το 1973, οπότε και μετακινήθηκε στο 10ο χλμ. Άγκυρας – Κωνσταντινούπολης, όπου βρίσκεται μέχρι και σήμερα. Οι σπουδαστές του, που αποτελούνται τόσο από προσωπικό της ΑFAD, όσο και από υπαλλήλους άλλων υπηρεσιών του δημόσιου τομέα που έχουν σχέση με τη διαχείριση εκτάκτων αναγκών, λαμβάνουν εξειδικευμένη και πιστοποιημένη εκπαίδευση σχετικά με την πολιτική άμυνα, καλύπτοντας ραδιολογικά, πυρηνικά, βιολογικά και χημικά σενάρια, τις τεχνικές έρευνας και διάσωσης, τους κινδύνους πυρκαγιών και την πυροπροστασία, την διαχείριση πόρων και την εκπόνηση σχεδίων.

2.3.4.2. Τα ιδιαίτερα καθήκοντα του Κέντρου Εκπαίδευσης

- Εκπαίδευση ατόμων που εργάζονται με αντικείμενο την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών και σε Οργανώσεις Διαχείρισης Έκτακτων Αναγκών, σε θεωρητικά αντικείμενα και πρακτικές ικανότητες.
- Επιμόρφωση του προσωπικού που εργάζεται στις Διεργασίες Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών και των εκπαιδευτών που αναλαμβάνουν να δημοσιοποιήσουν τις Διεργασίες Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών.
- Διοργάνωση σεμιναρίων για αρχάριους δόκιμους υπάλληλους της ΑFAD
- Οργάνωση εκπαιδύσεων βασικού και προχωρημένου επιπέδου για το προσωπικό του Κέντρου.
- Εκπαιδεύσεις προκειμένου να εξελιχθεί το προσωπικό που έχει την ευθύνη επιχειρήσεων απόκρισης.
- Συνέδρια που σχετίζονται με εκπαιδευτικές δραστηριότητες της Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών
- Συνεισφορά στις δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης σε ότι αφορά την Διαχείριση Εκτάκτων Αναγκών
- Παρουσίαση απόψεων προκειμένου να καθοριστούν οι προδιαγραφές των υλικών και του εξοπλισμού της πυροσβεστικής.

2.3.4.3. Τα σεμινάρια που παρέχονται από το Κέντρο Εκπαίδευσης

Το Κέντρο παρέχει προγραμματισμένα σεμινάρια-εκπαιδεύσεις όπως παρακάτω⁷⁴:

- α. Βασικό εκπαιδευτικό σεμινάριο Εκπαιδευτών στην ευαισθητοποίηση επί των Καταστροφών.
- β. Βασικό Σεμινάριο σε ΧΒΡΠ (Χημικές-Βιολογικές-Ραδιολογικές-Πυρηνικές) ουσίες.
- γ. Σεμινάριο για Εμπειρογνώμονες και Επικεφαλείς Πολιτικής Άμυνας
- δ. Σεμινάριο βασικής εκπαίδευσης επί των πυρκαγιών
- ε. Βασικό Σεμινάριο Έρευνας και Διάσωσης
- στ. Σεμινάριο Πρώτων Βοηθειών
- ζ. Σεμινάριο Γνώσεων για Πυρκαγιές
- η. Σεμινάριο Γνώσεων σε θέματα ΧΒΡΠ
- θ. Σεμινάριο/Σύσκεψη Βασικής Ευαισθητοποίησης επί των Καταστροφών
- ι. Σεμινάριο Προχωρημένης Εκπαίδευσης
- ια. Σεμινάριο Εκπαίδευσης Εκπαιδευτών

2.4 Η περίπτωση της Γερμανίας

Η Γερμανία, είναι η πολυπληθέστερη χώρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση με πληθυσμό περίπου 82 εκατομμυρίων. Αποτελεί δε τον δεύτερο πιο δημοφιλή προορισμό μετανάστευσης παγκοσμίως μετά από τις Ηνωμένες Πολιτείες⁷⁵. Ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού της είναι αρνητικός και διατηρείται σε αυτό το επίπεδο αποκλειστικά από το μεταναστευτικό ρεύμα που

⁷⁴AFAD (2017), "Institutional/Afadem/Courses/General Courses", <https://www.afad.gov.tr/en/2591/General-Courses>, [Ανακτήθηκε 25/4/2017]

⁷⁵ UN (2015), Department of Economic and Social Affairs, Population Division «Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision», <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>, [Ανακτήθηκε 2/9/2017]

υφίσταται προς τη χώρα. Η συνολική έκταση της, περίπου 357.000 km², διαιρείται σε 16 ομόσπονδα κράτη, καθένα από τα οποία έχει τη δική του κυβέρνηση, το δικό του κοινοβούλιο, καθώς και τα δικά του σύμβολα (σημαία, εθνόσημο). Τα μεγάλα σε πληθυσμό ομόσπονδα κράτη υποδιαιρούνται σε μικρότερες διοικητικές ενότητες, αντίστοιχων των ελληνικών νομών.

2.4.1 Πολιτική Άμυνα: η πρόσφατη απόφαση για την αναβάθμισή της

Το 1995, σε ένα κλίμα μειωμένης έντασης πολιτικής ασφάλειας μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, τα Ομοσπονδιακά Υπουργεία της Γερμανίας ενέκριναν μια νέα κοινή στρατηγική για την Πολιτική Άμυνα. Πολλές ομοσπονδιακές δομές και υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας διαλύθηκαν και αντικαταστάθηκαν με την κοινόχρηστη αξιοποίηση των πόρων διαχείρισης των καταστροφών που διέθεταν τα ομόσπονδα κρατίδια. Όμως, μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11/9/2001 στις ΗΠΑ και τις πλημμύρες που έπληξαν την Γερμανία το καλοκαίρι του 2002, η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κράτη συμφώνησαν σε μια νέα στρατηγική για την πολιτική προστασία⁷⁶. Η στρατηγική αυτή είχε ως στόχο τη βελτίωση της ομοσπονδιακής στήριξης προς τα κράτη-μέλη, για την προετοιμασία τους σε περίοδο ειρήνης, στην αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης μεγάλης κλίμακας. Αποτέλεσμα της συμφωνίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, ήταν να μετατοπιστεί η προσοχή από το πρωταρχικό καθήκον της Πολιτικής Άμυνας, στο δευτερεύον έργο της διαχείρισης των καταστροφών και της συνδρομής έναντι αυτών.

Δεκαέξι περίπου χρόνια αργότερα, το περιβάλλον πολιτικής ασφάλειας έχει και πάλι αλλάξει. Η εστίαση στην υποστήριξη των ομόσπονδων κρατών δεν φαίνεται πλέον επαρκής. Όλες οι εργασίες Πολιτικής Άμυνας, απαιτούν από όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης, τουλάχιστον μια επικαιροποιημένη εννοιολογική θεμελίωση και σχεδιασμό εφαρμογής, στο πλαίσιο μιας υπεύθυνης προετοιμασίας ως προς την ασφάλεια.

Το κενό αυτό ήρθε να καλύψει τον Αύγουστο του 2016, σε συνέχεια της δημοσίευσης της Λευκής Βίβλου για την Γερμανική Πολιτική Ασφάλειας και την Ομοσπονδιακή Άμυνα (Ιούλιος

⁷⁶ H.Hegemann, R.Bossong (2013), *ANVIL Project-Country Study: Germany*, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Germany_v1.0.pdf , [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

2016), το κείμενο με τίτλο «**Η έννοια της Πολιτικής Άμυνας (KZV)**»⁷⁷ που αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Εσωτερικών της Γερμανίας. Σύμφωνα με αυτό, επανακαθορίζεται η εννοιολογική βάση της Πολιτικής Άμυνας για τα ομοσπονδιακά υπουργεία, προκειμένου να εκτελούν τα σχετικά με αυτή καθήκοντά τους, σε συνδυασμό με την ετοιμότητά τους έναντι των εκτάκτων αναγκών. Στο υπόψη κείμενο τέθηκαν οι παράμετροι για τις επιμέρους εξειδικευμένες εργασίες που θα καθοριστούν σε μεταγενέστερο χρόνο, παρέχοντας στα ομοσπονδιακά υπουργεία τη βάση για σχεδιασμό, με προσέγγιση που κινείται από κάτω προς τα πάνω ή από το γενικό προς το ειδικό. Καθορίζονται επίσης, τόσο το πλαίσιο για την αναγκαία προσαρμογή σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον ασφάλειας, όσο και οι προκλήσεις που ανακύπτουν για την ομοσπονδιακή Πολιτική Άμυνα και την ετοιμότητα αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών. Για την οργάνωση της Πολιτικής Άμυνας και την απόκτηση του απαραίτητου εξοπλισμού και προμηθειών, οι προσανατολισμένες στις δυνατότητες κατευθυντήριες γραμμές, προορίζονται για να επιτρέψουν την περαιτέρω ανάπτυξη με βάση τη σύγκριση της σημερινής κατάστασης και του επιθυμητού αποτελέσματος.

2.4.2 Η έννοια της Πολιτικής Άμυνας

2.4.2.1. Λειτουργία και καθήκοντα της Πολιτικής Άμυνας

Συνειδητοποιώντας ότι, η προστασία του πληθυσμού και η υπεράσπιση του ομοσπονδιακού εδάφους από εξωτερικές επιθέσεις είναι βασικά καθήκοντα του κράτους, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απέδωσε στα αμυντικά καθήκοντα συνταγματικό καθεστώς. Μια υπεύθυνη πολιτική κυβερνητικής ετοιμότητας, δε θα μπορούσε να υπάρξει χωρίς αμυντική ικανότητα. Σε αυτή περιλαμβάνονται τόσο η Εθνική όσο και η Πολιτική άμυνα ως συστατικά της Ολοκληρωτικής άμυνας, οι οποίες είναι μεν ισοδύναμες και προορίζονται για την επίτευξη του ίδιου στόχου, αλλά τυγχάνουν οργανωτικά ανεξάρτητες μεταξύ τους. Για να ενισχυθεί η προσαρμοστικότητα κάποιας χώρας στην αντιμετώπιση δυσμενών καταστάσεων, απαιτείται η κοινή χρήση των πόρων και η συνεχής αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων ανακύπτουν.

⁷⁷Bundesministerium des Innern (2016), *Konzeption Zivile Verteidigung* (KZV), <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/vorstellung-konzeption-zivile-verteidigung.html> , [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

Με βάση αυτό, η Πολιτική Άμυνα στην Γερμανία θα συνεχίσει να παρέχεται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και τις υποχρεώσεις-αρμοδιότητες που καθορίζονται βάσει του διεθνούς και του ευρωπαϊκού δικαίου. Η Ομοσπονδία έχει την αποκλειστική νομοθετική εξουσία σε σχέση με την άμυνα, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των πολιτών. Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Άμυνας και τα συναρμόδια υπουργεία, σχεδιάζουν και εκτελούν εξειδικευμένες εργασίες στον τομέα της ολοκληρωτικής άμυνας με δική τους ευθύνη. Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών είναι άμεσα υπεύθυνο για τα καθήκοντα της πολιτικής προστασίας και του συντονισμού των θεμάτων πολιτικής άμυνας μεταξύ των υπουργείων.

Οι εξειδικευμένες αρχές των ομοσπονδιακών κρατών εκτελούν την ομοσπονδιακή νομοθεσία στον τομέα της πολιτικής άμυνας, όπως τον νόμο για την Ομοσπονδιακή Πολιτική Προστασία και την Αρωγή επί των καταστροφών (ZSKG), για λογαριασμό της Ομοσπονδίας, εκτός εάν ο νόμος προβλέπει ομοσπονδιακή διοίκηση, όπως συμβαίνει για την Ομοσπονδιακή Αρχή Τεχνικής Αρωγής (THWG)⁷⁸.

Μέσα σε αυτό το νομικό και οργανωτικό πλαίσιο, το έργο της πολιτικής άμυνας είναι ο σχεδιασμός, η προετοιμασία και η διεξαγωγή όλων των μη στρατιωτικών μέτρων, για την εγκαθίδρυση και διατήρηση της αμυντικής ικανότητας, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας του κοινού και της διασφάλισης της παροχής ζωτικών υπηρεσιών. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν:

- τη διασφάλιση της συνέχειας των κρατικών και κυβερνητικών λειτουργιών
- την προστασία του κοινού από τις απειλές που μπορεί να προκύψουν κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης άμυνας (πολιτική προστασία)
- την παροχή των απαραίτητων αγαθών και υπηρεσιών για το κοινό, τους κρατικούς και κυβερνητικούς φορείς, τις ένοπλες δυνάμεις, τους οργανισμούς που είναι αρμόδιοι για την προστασία των πολιτών και τις κυβερνητικές υπηρεσίες που είναι υπεύθυνες για την ετοιμότητα έκτακτης ανάγκης.
- την βοήθεια στις ένοπλες δυνάμεις ώστε να εγκαθιδρύσουν και να διατηρήσουν την αμυντική τους ικανότητα και την ελευθερία τους να λειτουργούν.

⁷⁸ Bundesanstalt Technisches Hilfswerk –THW (2017), https://www.thw.de/EN/THW/Overview/Legal-Background/Operation-Options/operation-options_node.html [Ανακτήθηκε 22/4/2017]

Έχει διαπιστωθεί ότι, για να ενισχυθεί περαιτέρω η ικανότητα της κοινωνίας να λειτουργεί σε καταστάσεις κρίσης, θα πρέπει να θεσπιστούν ισχυρές δομές που να συνδέουν τα υπουργεία, τα διαφορετικά επίπεδα της κυβέρνησης και τους φορείς εκμετάλλευσης των υποδομών ζωτικής σημασίας .

2.4.2.2. Κύρια ομοσπονδιακά καθήκοντα στις έκτακτες ανάγκες

Ο Βασικός νόμος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, δίνει στην Ομοσπονδία τα εχέγγυα για να περάσει νομοθεσία σε τομείς που σχετίζονται με την παροχή ζωτικών υπηρεσιών, όπως οι παρακάτω⁷⁹:

- η βιομηχανία ενέργειας
- η επάρκεια στην παροχή τροφίμων
- οι υπηρεσίες μεταφορών
- οι υπηρεσίες ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών

Σε αυτές τις θεματικές περιοχές, η Ομοσπονδία έχει τη δύναμη να περάσει νομοθεσία για τις ζωτικές ανάγκες του πληθυσμού σε περίπτωση απειλής ή διαταραχών στην εφοδιαστική κάλυψη, ανεξάρτητα από την αιτία. Έχει επίσης την εξουσία να περάσει νομοθεσία που να καθορίζει τα μέτρα για την καταπολέμηση των μεταδοτικών ασθενειών που θέτουν σε κίνδυνο το κοινό. Τα ομόσπονδα κράτη είναι συνήθως υπεύθυνα για την εκτέλεση αυτής της νομοθεσίας.

2.4.2.3. Δευτερεύοντα ομοσπονδιακά καθήκοντα

Τα ομόσπονδα κράτη είναι υπεύθυνα για τη νομοθεσία και τη διαχείριση στον τομέα της ετοιμότητας και απόκρισης έναντι εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης. Αν και η Ομοσπονδία διατηρεί τους δικούς της πόρους για τα καθήκοντα της πολιτικής άμυνας και την ετοιμότητα έκτακτης ανάγκης, μπορεί να παρέχει βοήθεια στα κράτη επί της διαχείρισης έναντι των καταστροφών εντός της ομοσπονδιακής επικράτειας, σε ένα επικουρικό ρόλο και εντός των υφιστάμενων δομών. Η Ομοσπονδία μπορεί επίσης να συμμετάσχει σε διεθνή ανακούφιση από

⁷⁹ Bundesministerium des Innern (2016), *Konzeption Zivile Verteidigung* (KZV), <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/vorstellung-konzeption-zivile-verteidigung.html>, [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

καταστροφές, βάσει των συμφωνιών διμερούς βοήθειας ή στο πλαίσιο του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ και της ανθρωπιστικής βοήθειας του ΟΗΕ, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εθελοντικής συμμετοχής. Η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι η Ομοσπονδία συνήθως δεν κάνει τις δικές προβλέψεις για την αντιμετώπιση των καταστροφών. Η Ομοσπονδία μπορεί επίσης να συμμετάσχει σε διεθνή ανακούφιση από καταστροφές, βάσει των συμφωνιών διμερούς βοήθειας ή στο πλαίσιο του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ και της ανθρωπιστικής βοήθειας του ΟΗΕ, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εθελοντικής συμμετοχής. Η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι η Ομοσπονδία συνήθως δεν παρέχει από μόνη της βοήθεια έναντι των καταστροφών.

2.4.3 Προϋποθέσεις-πλαίσιο εφαρμογής

2.4.3.1. Πολιτική Ασφάλειας και εννοιολογικό πλαίσιο

Η διατλαντική εταιρική σχέση στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ αποτελεί ένα από τα κύρια θεμέλια για τη γερμανική πολιτική ασφάλειας και άμυνας και, συνεπώς, για την ασφάλεια και την άμυνα της Γερμανίας και των συμμάχων της. Ο στόχος της Ολοκληρωμένης άμυνας είναι να εξασφαλίσει ή να αποκαταστήσει εφόσον είναι απαραίτητο, την εδαφική ακεραιότητα και την πολιτική ανεξαρτησία όλων των μελών της συμμαχίας μέσω της αποτροπής και της πρόληψης των ένοπλων (ή υβριδικών) επιθέσεων προέλευσης εκτός της συμμαχίας. Για αυτό το λόγο η συλλογική άμυνα θεωρείται και εθνική άμυνα με την ευρύτερη έννοια.

Αν ένα μέλος του ΝΑΤΟ δέχεται επίθεση από κράτος μη-μέλος, μπορεί να γίνει από μέρους του επίκληση του άρθρου 5 της Συνθήκης του ΝΑΤΟ. Στη συνέχεια ζητείται παροχή βοήθειας από όλα τα άλλα μέλη του ΝΑΤΟ. Ωστόσο, κάθε μέλος μπορεί να αποφασίσει για τον εαυτό του ποια μορφή θα λάβει αυτή η βοήθεια.

Η Γερμανία πληροί τις εθελοντικές της υποχρεώσεις με τη συμμετοχή της στον κοινό αμυντικό σχεδιασμό του ΝΑΤΟ (ΝΑΤΟ Defence Planning Process-NDDP), συμπεριλαμβανομένου του Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης (Civil Emergency Planning-CEP). Τα στρατηγικά και εννοιολογικά πρότυπα του ΝΑΤΟ επηρεάζουν με αυτόν τον τρόπο και το εθνικό προφίλ των δυνατοτήτων της. Τα αρμόδια υπουργεία σε κάθε επίπεδο, ενσωματώνουν τις προκύπτουσες κατευθυντήριες γραμμές σχεδιασμού στο δικό τους σχεδιασμό.

Τα μέλη του NATO έχουν συμφωνήσει για το σύστημα Αντιμετώπισης Κρίσεων του NATO (NATO Crisis Response System-NCRS), με προκαθορισμένα μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (Crisis Response Measures-CRM), προκειμένου να εξασφαλιστεί μια συντονισμένη στρατιωτική και πολιτική αντιμετώπιση της κρίσης. Είναι δε υπεύθυνα για την δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων αυτών.

Η κατευθυντήρια γραμμή για την Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης (ZAPRL) συνοψίζει τα καθήκοντα που πρέπει να εκτελεστούν κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έντασης ή άμυνας και τα οποία μπορούν να εφαρμοστούν για την προστασία του άμαχου πληθυσμού και την εξασφάλιση παροχής των ζωτικών υπηρεσιών. Επειδή η πρόληψη και η αντιμετώπιση των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών κρίσεων είναι αλληλοεξαρτώμενες, το Σχέδιο των Γερμανικών Ενόπλων Δυνάμεων (ΓΕΔ) περί Συναγερμού και Αντιμετώπισης Κρίσεων και η κατευθυντήρια γραμμή για Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης, κρίθηκε σκόπιμο να συντονίζονται μεταξύ τους και να εφαρμόζονται, τόσο κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έντασης ή άμυνας όσο και όταν γίνεται επίκληση του άρθρου 5 της συνθήκης του NATO.

Εκτός από το NATO, η ΕΕ παρέχει ένα άλλο βασικό πλαίσιο για τη χάραξη και την εφαρμογή της γερμανικής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Σύμφωνα με το άρθρο 42 (7) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, εάν ένα κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη μέλη έχουν έναντι αυτού την υποχρέωση να παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει υποστήριξη πολιτικής και στρατιωτικής φύσεως. Τα κράτη μέλη μεμονωμένα αποφασίζουν σχετικά με το είδος και την έκταση της βοήθειας που θα παρέχουν. Η ρήτρα αλληλεγγύης στο άρθρο 222 (2) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προβλέπει παρόμοια βοήθεια σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης ή καταστροφής.

2.4.3.2. Κίνδυνοι και απειλές

Το αδιαίρετο της στρατιωτικής και πολιτικής άμυνας απαιτεί μια συντονισμένη αντίληψη των απειλών και των κινδύνων ως κοινή βάση για το σχεδιασμό. Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Άμυνας έχει την κύρια ευθύνη για την αξιολόγηση των στρατιωτικών απειλών. Ο σχεδιασμός της Πολιτικής Άμυνας στηρίζεται σε αυτήν την αξιολόγηση.

Συνεπώς, η έννοια της Πολιτικής Άμυνας ακολουθεί την εκτίμηση των απειλών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, όπως αυτή περιγράφεται στη Λευκή Βίβλο του 2016 για την πολιτική ασφάλειας και το μέλλον των ΓΕΔ. Η Λευκή Βίβλος επικεντρώνεται στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον ασφάλειας και τις συνακόλουθες προκλήσεις για την εθνική και τη συμμαχική άμυνα, ειδικά για τις υβριδικές απειλές της εθνικής άμυνας που τίθενται από κρατικούς και μη κρατικούς φορείς. Είναι καθήκον της Πολιτικής Άμυνας να λάβει θέση ώστε να αποτρέψει αυτές τις νέες απειλές, χωρίς να παραμελεί τα κλασικά καθήκοντά της ως προς την εθνική και την συμμαχική άμυνα. Η αυξανόμενη τρωτότητα των σύγχρονων υποδομών και η εξάρτηση των πόρων των σύγχρονων κοινωνιών, προσφέρουν μια ποικιλία από σημεία προσβολής. Η διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής και των φορέων τους, οι συγκρούσεις που εμπλέκουν τρομοκρατικά μέσα και οι επιθέσεις στον κυβερνοχώρο, μπορούν να γίνουν μια άμεση απειλή για τη Γερμανία και τους συμμάχους της. Σε γενικές γραμμές, μπορεί να αναμένεται η περαιτέρω αύξηση της αλληλεπίδρασης της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας.

Σύμφωνα με τους στόχους και τα μέσα της επίθεσης που περιγράφηκαν, τα ομοσπονδιακά υπουργεία επικεντρώνουν το σχεδιασμό τους ως προς την Πολιτική Άμυνα, στις ακόλουθες απειλές:

- τη χρήση των συμβατικών όπλων
- τη χρήση χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών ή πυρηνικών υλικών (απειλές ΧΒΡΠ ουσιών)
- τη χρήση των όπλων μαζικής καταστροφής και των φορέων τους
- τις επιθέσεις στον κυβερνοχώρο
- τη βλάβη ή διακοπή των υποδομών ζωτικής σημασίας.

Στην περίπτωση των υβριδικών απειλών, πρέπει να επισημανθούν τα ακόλουθα ειδικά χαρακτηριστικά:

- ποικιλία άμεσων και συγκαλυμμένων επιθέσεων
- ο συνδυασμός συμβατικών και άτακτων δυνάμεων / ικανοτήτων
- ο συνδυασμός στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων
- έμφαση στις ευάλωτες δομές ως στόχων επίθεσης
- μη δυνατότητα πρόβλεψης των πιθανών σεναρίων ζημιών
- δυσκολίες στον εντοπισμό των επιθέσεων και των υπευθύνων για αυτές

- ελάχιστη ή καθόλου έγκαιρη προειδοποίηση.

2.4.3.3. Η ενασχόληση με τις «υβριδικές» απειλές

Τον Δεκέμβριο 2015, οι υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών του NATO ενέκριναν μια στρατηγική για τον «υβριδικό πόλεμο»⁸⁰, ενώ τον Φεβρουάριο του 2016 το Βορειοατλαντικό Συμβούλιο ενέκρινε το σχέδιο εφαρμογής της υπόψη στρατηγικής. Σύμφωνα με τη στρατηγική αυτή, πρέπει να εξασφαλίζονται οι ακόλουθες βασικές δυνατότητες:

- η συνέχεια του κράτους και των κυβερνητικών λειτουργιών
- η παροχή τροφής και πόσιμου νερού
- η παροχή ενέργειας
- οι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες
- οι υπηρεσίες μεταφορών
- η διαχείριση των προσφυγικών ροών ή / και οι μετακινήσεις πληθυσμών
- η διαχείριση μαζικών τραυματισμών.

Οι υβριδικές απειλές χαρακτηρίζονται κυρίως από τη σκόπιμη ασάφεια της διάκρισης μεταξύ πολέμου και ειρήνης, μέσω της χρήσης συμβατικών και ασύμμετρων μέσων. Οι υβριδικές απειλές αποτελούν ιδιαίτερη πρόκληση για την Πολιτική Άμυνα, επειδή είναι συχνά δύσκολο να ανιχνευθούν και να προσδιοριστούν οι υπεύθυνοι κρατικοί φορείς. Εφόσον μια κατάσταση έντασης ή άμυνας δεν έχει δηλωθεί επίσημα ή δεν γίνει επίσημη επίκληση του άρθρου 5 της Συνθήκης του NATO, η ευθύνη για την πρόληψη των απειλών και την ανταπόκριση παραμένει στα ομόσπονδα κρατίδια. Στην περίπτωση αυτή, η Ομοσπονδία περιορίζεται στο να βοηθήσει τα ομόσπονδα κράτη, και τα διάφορα νομικά μέσα δεν ισχύουν. Ως αποτέλεσμα, μπορεί να προκύψουν καταστάσεις κατά τις οποίες το διαθέσιμο νομικό πλαίσιο φτάνει στα όριά του.

2.4.3.4. Κοινωνικο-πολιτικό πλαίσιο

Ο εθελοντισμός για την προστασία των πολιτών έχει μακρά παράδοση στη Γερμανία. Δημόσια ιδρύματα και ιδιωτικές οργανώσεις που εμπλέκονται στην πολιτική προστασία και τη

⁸⁰ G.Lasconjarias, J.Larsen, "NATO's Response to Hybrid Threats", NATO Defence College, Research Division (2015), <http://www.natolibguides.info/hybridwarfare>, (Ανακτήθηκε την 13/07/2017)

διαχείριση των καταστροφών, είναι βαθιά ριζωμένα στην κοινωνία. Οι εκπαιδευμένοι εθελοντές της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας για την Τεχνική Αρωγή (THW), των εθελοντικών πυροσβεστικών υπηρεσιών, των εθελοντικών υπηρεσιών διαχείρισης καταστροφών σε τοπικό επίπεδο και των τεσσάρων μεγάλων οργανώσεων παροχής βοήθειας⁸¹ [Ομοσπονδία Εργατών Σαμαρειτών της Γερμανίας (ASB), Γερμανική Ομοσπονδία Διάσωσης Ζωής (DLRG), ο Γερμανικός Ερυθρός Σταυρός (DRK), η Υπηρεσία έκτακτης ανάγκης Johanniter (Juh)], αντιμετωπίζονται όλοι με σεβασμό από το κοινό. Η εμπλοκή τους είναι ένα μοναδικό εργαλείο συμμετοχής του κοινού, καθώς εργάζονται εθελοντικά, χωρίς αμοιβή και με μεγάλη δέσμευση να παρέχουν ζωτικής σημασίας υπηρεσίες.

Εν όψει των δημογραφικών τάσεων, ωστόσο, υπάρχει περίπτωση να συρρικνωθεί μακροπρόθεσμα η ομάδα των διαθέσιμων εθελοντών, θέτοντας σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του συστήματος εθελοντισμού. Για το λόγο αυτό, έχει εντοπιστεί και πρόκειται να αρχίσει άμεσα, η προετοιμασία για τη μείωση του φόρτου εργασίας του εν λόγω συστήματος, ενθαρρύνοντας την ατομική ευθύνη και τη βελτίωση της ικανότητας των πολιτών να διαχειρίζονται περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Η εκπλήρωση αυτής της ευθύνης απαιτεί σωστή γνώση των σχετικών κινδύνων, των δυνατοτήτων και των ορίων σχετικά με το τι μπορεί να προσφέρει το κράτος, καθώς και τα αναγκαία ατομικά προσόντα για την αυτο-προστασία και την αυτοβοήθεια. Αυτό απαιτεί ολοκληρωμένη επικοινωνιακή πολιτική: Η Ομοσπονδία και τα ομόσπονδα κράτη απαιτείται να ακολουθήσουν μια προληπτική στρατηγική ενημέρωσης προκειμένου να προετοιμάσουν το κοινό, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τις ομάδες ενδιαφέροντος, τους εμπειρογνώμονες, τους επιχειρηματίες των υποδομών ζωτικής σημασίας και τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, για την αντιμετώπιση πιθανών κρίσεων. Μια τέτοια στρατηγική πρέπει να στοχεύει στην ενημέρωση αυτών των ομάδων-στόχων για τους πιθανούς κινδύνους και απειλές, τις πιθανές επιπτώσεις τους στο κράτος και τον πληθυσμό και για την προγραμματισμένη δράση αντιμετώπισης των απειλών αυτών, ενθαρρύνοντάς τους παράλληλα να προετοιμαστούν για πιθανές κρίσεις. Μέσω δε ενός ανοιχτού κοινωνικού διαλόγου, πρέπει να επιτευχθεί μια βασική συναίνεση ως προς την έκταση και τα όρια των κυβερνητικών μέτρων πρόληψης και ετοιμότητας.

⁸¹ H.Hegemann, R.Bossong (2013), *ANVIL Project-Country Study: Germany*, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Germany_v1.0.pdf , [ανακτήθηκε 2/4/2017]

2.4.4 Η συνέχεια των κυβερνητικών λειτουργιών του κράτους

Σε περίπτωση κρίσης ή κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης άμυνας, η νομοθετική διαδικασία, η διακυβέρνηση, η διοίκηση και τα δικαστήρια θα πρέπει να συνεχίσουν να λειτουργούν. Οι αρχές της ομοσπονδίας και των κρατών μελών που είναι υπεύθυνες για τη διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας και τάξης σε καιρό ειρήνης, πρέπει να συνεχίσουν να έχουν την κύρια ευθύνη για τα καθήκοντα αυτά, εφαρμόζοντας τα δικά τους μέτρα διαχείρισης κινδύνων και κρίσεων. Τα κρατικά όργανα και η διοίκηση αναλαμβάνουν δράσεις πολιτικής άμυνας προσαρμοσμένες για την εκάστοτε κατάσταση, επιδιώκοντας τους ακόλουθους στρατηγικούς στόχους ασφάλειας με δική τους ευθύνη:

- τη διασφάλιση της οργανωτικής τους ικανότητας να ενεργούν,
- τη διασφάλιση της ικανότητας του προσωπικού τους να ενεργεί,
- τη διασφάλιση των επικοινωνιών,
- τη διασφάλιση της δομικής και τεχνικής λειτουργικότητας,
- τη διασφάλιση ότι το προσωπικό θα τυγχάνει στέγασης και προστασίας

Τα μέτρα για τη διασφάλιση των επικοινωνιών και τη δομική-τεχνική λειτουργικότητα, όπως η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας έκτακτης ανάγκης και οι τεχνολογίες πληροφορικής-επικοινωνιών, είναι απαραίτητες για την προετοιμασία ως προς την αποτυχία των υποδομών εκείνων, εντός των οποίων θα απαιτηθεί να συνεχίσουν να εργάζονται οι σχετιζόμενες με την πολιτική άμυνα κρατικές δομές.

Οι κυβερνητικοί οργανισμοί που είναι επιφορτισμένοι με τα καθήκοντα της ολοκληρωτικής άμυνας, θα πρέπει να βρίσκονται σε τέτοια θέση ώστε να συνεχίσουν το έργο τους με την μικρότερη δυνατή διακοπή. Αυτό μπορεί να απαιτεί τη λήψη εξειδικευμένων δομικών και τεχνικών μέτρων προστασίας. Αν είναι απαραίτητο να εγκαταλείψουν το χώρο τους, θα πρέπει να έχει σχεδιαστεί εκ των προτέρων η μετακίνηση της υπηρεσίας σε μια εναλλακτική και πιο προστατευμένη θέση.

Η στρατηγική για τη διατήρηση των κρατικών και κυβερνητικών λειτουργιών κατά τη διάρκεια μια κατάστασης έντασης ή άμυνας, συντονίζεται σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Σύμφωνα με αυτή, όλα τα κρατικά όργανα και οι διοικήσεις επανεξετάζουν τα σχέδιά τους, ώστε να

εξασφαλίσουν την ικανότητά τους να λειτουργούν και να λαμβάνουν μέτρα με δική τους ευθύνη.

2.4.5 Πολιτική προστασία

2.4.5.1. Βασικές αρχές και στρατηγικοί στόχοι ασφάλειας

Η βάση της πολιτικής προστασίας είναι η δυνατότητα όλων να προστατεύουν και να βοηθούν τον εαυτό τους (και μεταξύ τους), μέχρι να καταφθάσει η εξειδικευμένη και συνήθως κρατικά οργανωμένη βοήθεια. Το εθνικό σύστημα αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης στηρίζεται στη δύναμη των εθελοντών των πυροσβεστικών υπηρεσιών, την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Τεχνικής Αρωγής, τις εθελοντικές μονάδες των τοπικών αρχών διαχείρισης καταστροφών και τους συμμετέχοντες οργανισμούς αρωγής καθώς και όλες τις οργανώσεις που συμμετέχουν σύμφωνα με τους νόμους του κράτους στη διαχείριση των καταστροφών. Ο εθελοντισμός αποτελεί τη ραχοκοκαλιά του συστήματος, το οποίο ενισχύεται από επαγγελματίες, πλήρους απασχόλησης προσωπικό.

Στον τομέα της πολιτικής προστασίας, η Ομοσπονδία στηρίζεται στους πόρους πολιτικού επιπέδου για γενική, μη αστυνομικής φύσεως, πρόληψη των απειλών και διαχείριση των καταστροφών. Προσθέτει τους δικούς της πόρους πολιτικής προστασίας όταν απαιτείται, συμβάλλοντας έτσι σε ένα κοινό σύστημα πρόληψης απειλών και αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης (ολοκληρωμένο σύστημα αντιμετώπισης έκτακτης ανάγκης). Ειδικότερα, οι πόροι της **Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Πολιτικής Προστασίας και Αρωγής επί των Καταστροφών** (BBK)⁸² και της **Ομοσπονδιακής Αρχής για την Τεχνική Βοήθεια** (THW), ενισχύουν τους πόρους των ομοσπονδιακών κρατών. Η Ομοσπονδία διαθέτει επίσης πρόσθετο εξοπλισμό, προμήθειες και εκπαίδευση.

Όταν τα ομόσπονδα κράτη λάβουν συμπληρωματικό εξοπλισμό και εφόδια από την Ομοσπονδία, πρέπει τα ίδια να διασφαλίσουν ότι οι πόροι αυτοί είναι έτοιμοι να διατεθούν για την προβλεπόμενη χρήση τους, ακόμα κι αν έχουν διανεμηθεί σε διαφορετικές θέσεις μέσα στο κράτος. Ο τεχνικός εξοπλισμός και οι προμήθειες θα πρέπει να παρέχουν στήριξη και ανα-

⁸² http://www.bbk.bund.de/EN/FederalOffice/federaloffice_node.html, [Ανακτήθηκε 26/6/2017]

κούφιση στο τοπικό επιχειρησιακό προσωπικό, για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

Η Ομοσπονδία προσφέρει συμπληρωματική κατάρτιση πολιτικής προστασίας: Μαθήματα για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους διαχειριστές, τους επικεφαλείς, το εξειδικευμένο προσωπικό και τους λοιπούς παράγοντες του. Για να γίνει αυτό, η Ομοσπονδία στηρίζεται στα δικά της ιδρύματα παροχής βασικής και προχωρημένης εκπαίδευσης, όπως την **Ακαδημία για τη Διαχείριση Κρίσεων, τον Σχεδιασμό Έκτακτης ανάγκης και την Πολιτική Προστασία (AKNZ)**, ή χρηματοδοτεί την πραγματοποίηση βασικών και προχωρημένων μαθημάτων κατάρτισης σε τοπικό επίπεδο. Θα πρέπει δε να είναι διαθέσιμες οι παρακάτω δυνατότητες, όταν απαιτηθεί:

- αυτοπροστασία,
- προειδοποίηση,
- δομική προστασία,
- πυροπροστασία,
- εκκένωση πληθυσμού/ επανένωση οικογενειών,
- δευτεροβάθμια φροντίδα,
- προστασία της υγείας,
- προστασία από τις συνέπειες των χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών συμβάντων (προστασία ΧΒΡΠ),
- τεχνική βοήθεια,
- προστασία των εγκαταστάσεων,
- προστασία των πολιτιστικών αγαθών.

2.4.5.2. Αυτοπροστασία

Το σύνολο του πληθυσμού θα πρέπει να έχει αναπτύξει βασικές δεξιότητες και γνώσεις σε ορισμένους τομείς, μέσω των κατάλληλων μέτρων πληροφόρησης και κατάρτισης των κρατών, καθώς και την συμπλήρωσή τους από την Ομοσπονδία όταν απαιτείται. Οι τομείς αφορούν:

- τον εντοπισμό και αναγνώριση για ασφαλές καταφύγιο σε καταστάσεις απειλής
- τις ακολουθούμενες διαδικασίες σε περίπτωση συμβάντων ΧΒΡΠ ουσιών

- την αυτάρκεια
- τις πρώτες βοήθειες
- την πυρόσβεση

2.4.5.3. Συστήματα προειδοποίησης

Η έγκαιρη προειδοποίηση είναι απαραίτητη ώστε να μπορούν να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα για την αυτοπροστασία του καθενός, όσο το δυνατόν γρηγορότερα. Το Ομοσπονδιακό δημόσιο σύστημα συναγερμού, αποτελεί έναν ζωτικής σημασίας και αμυντικής κρισιμότητας θεσμό. Οι δυνατότητες των μέσων προειδοποίησης περιλαμβάνουν:

- την αποστολή γρήγορων προειδοποιήσεων και συστάσεων για την ανάληψη δράσης
- την έγκαιρη ηχητική λήξη του συναγερμού.

2.4.5.4. Δομική προστασία

Οι υπάρχουσες δομές χρησιμοποιούνται για να παρέχουν στο κοινό το φυσικό καταφύγιο (κάλυμμα) και την προστασία από τη μόλυνση ΧΒΡΠ στο πλαίσιο της αυτο-προστασίας. Η Ομοσπονδία συνιστά, επιδοτεί ή απαιτεί τη λήψη μέτρων για την ενίσχυση της φυσικής δόμησης των κατοικιών και των χώρων εργασίας. Η παροχή κοινόχρηστων καταφυγίων σε όλη τη χώρα δεν είναι εφικτή και σε περιπτώσεις περιστατικών με ελάχιστη ή καθόλου προειδοποίηση, η χρήση τέτοιων καταφυγίων είναι πολύ περιορισμένη.

2.4.5.5. Πυροπροστασία

Τα θεσμικά όργανα της πυροπροστασίας και οι μονάδες που συμμετέχουν στη διαχείριση των καταστροφών, σύμφωνα με τους νόμους του κράτους, παρέχουν επίσης πυροπροστασία στο πλαίσιο της πολιτικής προστασίας. Στα μέτρα περιλαμβάνονται η καταπολέμηση καταστροφικών πυρκαγιών και η μεταφορά μεγάλων ποσοτήτων νερού από μεγάλες αποστάσεις για την κατάσβεση των πυρκαγιών. Η Ομοσπονδία συμπληρώνει τις προετοιμασίες και τις δυνατότητες των ομοσπονδιακών κρατών με πρόσθετο εξοπλισμό, προμήθειες και κατάρτιση.

2.4.5.6. Εκκένωση

Για εκκενώσεις μεγάλης κλίμακας, για παράδειγμα σε περίπτωση ατυχήματος σε έναν πυρηνικό σταθμό ηλεκτροπαραγωγής, τα ομόσπονδα κρατίδια έχουν εγκρίνει μία σύσταση-πλαίσιο για το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή εκκενώσεων και έχουν συμφωνήσει για την παροχή καταλύματος έκτακτης ανάγκης για το 1% των κατοίκων τους. Οι δυνατότητες εκκένωσης περιλαμβάνουν:

- την διαχείριση της κυκλοφορίας
- την παροχή μεταφορών και τη φύλαξη των μέσων μεταφοράς
- την εκκένωση ατόμων που χρήζουν ειδικής φροντίδας και ειδικών εγκαταστάσεων, όπως νοσοκομεία, φυλακές, ψυχιατρεία, σπίτια για τους ηλικιωμένους και άτομα που χρήζουν μακροχρόνιας φροντίδας
- τη μετεγκατάσταση και την εγγραφή εκτοπισμένων, την επανένωση των μελών των οικογενειών
- τη διατήρηση της ασφάλειας και της τάξης.

2.4.5.7. Δευτεροβάθμια φροντίδα

Τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν μονάδες δευτεροβάθμιας φροντίδας σε εφεδρεία για τη διαχείριση των καταστροφών τους, έχοντας συμφωνήσει να παράσχουν καταφύγια έκτακτης ανάγκης για το 1% των κατοικιών του πληθυσμού τους. Σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης ή κατάσταση απειλής μεγάλης κλίμακας, οι μονάδες αυτές προσέχουν τα άτομα που χρειάζονται φροντίδα. Σε αντίθεση με τις ιατρικές μονάδες, φροντίζουν μη τραυματισμένα άτομα ή τραυματίες στους οποίους έχει ήδη παρασχεθεί φροντίδα από τις διασωστικές και ιατρικές υπηρεσίες. Στις δυνατότητες της δευτεροβάθμιας φροντίδας συμπεριλαμβάνονται κυρίως:

- η δημιουργία και λειτουργία καταφυγίων έκτακτης ανάγκης.
- η δημιουργία και η λειτουργία εγκαταστάσεων παροχής υπηρεσιών εστίασης
- η παροχή βασικής φροντίδας και παραπομπή σε διοικητικές υπηρεσίες και υπηρεσίες ψυχικής υγείας έκτακτης ανάγκης.
- η προσοχή ατόμων που χρήζουν ειδικής φροντίδας (π.χ ηλικιωμένοι, άτομα με αναπηρία, γονείς με μικρά παιδιά, ασυνόδευτοι ανήλικοι).
- η καταγραφή εκτοπισμένων, παρέχοντας τεκμηρίωση και υπηρεσίες εντοπισμού.

2.4.5.8. Προστασία της υγείας

Γενικές πληροφορίες

Οι αρμόδιες αρχές, σύμφωνα με νόμους των κρατιδίων, σχεδιάζουν συμπληρωματικά μέτρα για την υγειονομική περίθαλψη του κοινού, στο πλαίσιο της πολιτικής προστασίας. Η Ομοσπονδία συμπληρώνει τα μέτρα και τον εξοπλισμό των κρατών μελών, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές απαιτήσεις πολιτικής προστασίας που προκαλούνται από μαζικές απώλειες. Για τη διαχείριση τέτοιων περιστατικών, απαιτούνται συγκεκριμένα οι ακόλουθες δυνατότητες:

- ιατρικές υπηρεσίες (προ-νοσοκομειακή φροντίδα)
- σχεδιασμός απόκρισης νοσοκομείων (νοσοκομειακή φροντίδα)
- δημιουργία αποθεμάτων σε ιατρικές προμήθειες (φάρμακα και ιατρικές συσκευές).

Ιατρικές υπηρεσίες

Για τους σκοπούς της διαχείρισης καταστροφών, τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν ιατρικές μονάδες ως συμπλήρωμα των υπηρεσιών διάσωσης. Οι ιατρικές υπηρεσίες περιλαμβάνουν προ-νοσοκομειακή φροντίδα, στην οποία εμπεριέχονται όλα τα μέτρα για την προστασία της υγείας των ασθενών ή τραυματιών, από τον τόπο όπου αρρώστησαν ή τραυματίστηκαν μέχρι να μεταφερθούν σε νοσοκομεία. Τα καθήκοντά της ιατρικής υπηρεσίας περιλαμβάνουν:

- την δημιουργία και τη λειτουργία σταθμών φροντίδας
- το triage (διαλογή)
- την μεταφορά ασθενών
- την δημιουργία και τη λειτουργία ενός ή περισσότερων περιοχών αναμονής ασθενών
- τη δημιουργία και τη λειτουργία ενός ή περισσότερων περιοχών επείγουσας βοήθειας
- τη παροχή επείγουσας φροντίδας ψυχικής υγείας και παραπομπές προς περαιτέρω περίθαλψη
- την εγγραφή εκτοπισμένων, παρέχοντας τεκμηρίωση και υπηρεσίες εντοπισμού.

Σχεδιασμός απόκρισης Νοσοκομείων

Τα ομοσπονδιακά κράτη εξασφαλίζουν έναν επαρκή εφοδιασμό των νοσοκομείων για τον πληθυσμό, ώστε σε περίπτωση μαζικών απωλειών αυτά να είναι σε θέση να διαχειριστούν ένα μεγάλο αριθμό ασθενών που χρειάζονται θεραπεία. Η απόκριση των νοσοκομείων και ο επιχειρησιακός σχεδιασμός τους περιλαμβάνουν κυρίως:

- την εκπόνηση εκτίμησης των κινδύνων για το συγκεκριμένο ίδρυμα
- τις προετοιμασίες για την αντιμετώπιση των κινδύνων που εντοπίστηκαν
- την πραγματοποίηση οργανωτικών ρυθμίσεων για τους συναγερμούς, την επιχειρησιακή διοίκηση, τη διαλογή, τις επικοινωνίες
- εκπαίδευση
- ασκήσεις.

Επιπλέον, η Ομοσπονδία συνεργάζεται με τα κράτη για τον καθορισμό της ικανότητα αυτών να συλλέγουν σε σύντομο χρονικό διάστημα, αναλυτικά στοιχεία των νοσοκομείων που σχετίζονται τόσο με τα προ-νοσοκομειακά όσο και με τα νοσοκομειακά σημεία ενδιαφέροντος. Αυτά τα δεδομένα περιλαμβάνουν κυρίως:

- τα ποσοστά νοσοκομειακής πληρότητας (για παράδειγμα, για συγκεκριμένες ημέρες) όπως αναλύεται από τα τμήματα
- τις δυνατότητες των κρίσιμων τμημάτων του νοσοκομείου, όπως τα τμήματα ατυχημάτων και επειγόντων περιστατικών, τα χειρουργεία, τις μονάδες εντατικής θεραπείας
- τους εξειδικευμένους πόρους, όπως κρεβάτια για σοβαρά εγκαύματα
- τους θαλάμους απομόνωσης.

Δημιουργία αποθεμάτων σε ιατρικά εφόδια

Τα ομοσπονδιακά κράτη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι έχουν αρκετές ιατρικές προμήθειες (φάρμακα και ιατρικό εξοπλισμό) σε ετοιμότητα, για να διαχειριστούν ένα περιστατικό μαζικών απωλειών σε καιρό ειρήνης. Η Ομοσπονδία συμπληρώνει τα αποθέματα ιατρικών εφοδίων των ομόσπονδων κρατών, με πακέτα ιατρικών εφοδίων για την πολιτική προστασία. Η ποσότητα, η διανομή και το περιεχόμενο αυτών των ομοσπονδιακά παρεχόμενων πακέτων, βασίζονται σε ομοσπονδιακό κατάλογο των σεναρίων αναφοράς και

αναθεωρούνται τακτικά ανάλογα με τις ανάγκες. Τα πακέτα αυτά θα πρέπει να είναι κατάλληλα για προ-νοσοκομειακή χρήση, εάν απαιτηθεί.

Προστασία από ΧΒΡΠ

Τα ομοσπονδιακά κράτη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την προστασία από απειλές ΧΒΡΠ επί καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε καιρό ειρήνης. Η Ομοσπονδία συμπληρώνει τα μέτρα των κρατών μελών, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές απαιτήσεις πολιτικής προστασίας για την προστασία από ΧΒΡΠ. Για την αντιμετώπιση τέτοιων συμβάντων, απαιτούνται οι ακόλουθες δυνατότητες:

- ανίχνευση ΧΒΡΠ
- απολύμανση από ΧΒΡΠ
- ατομική προστασία
- συλλογική προστασία
- σκλήρυνση μέτρων αντιμετώπισης ΧΒΡΠ
- προστασία της υγείας από ΧΒΡΠ
- προστασία από ακτινοβολίες έκτακτης ανάγκης (συμπεριλαμβανομένης της προστασίας έκτακτης ανάγκης εξαιτίας πυρηνικών).

Ακόμα, εκτός από τις περιπτώσεις πολιτικής προστασίας, είναι σημαντικό ότι όλες οι κρατικές υπηρεσίες με σχετικές εργασίες στον τομέα ΧΒΡΠ, συνδέονται αποτελεσματικά μεταξύ τους. Αυτό περιλαμβάνει τις αρχές της πρόληψης μη-αστυνομικής απειλής, που είναι υπεύθυνες για την προστασία από ΧΒΡΠ και τις αστυνομικές υπηρεσίες που είναι υπεύθυνες για τη διαχείριση των καταστάσεων ΧΒΡΠ απειλών.

Τεχνική Αρωγή

Τα ομοσπονδιακά κράτη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την παροχή τεχνικής αρωγής σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στην περίοδο της ειρήνης. Η Τεχνική Αρωγή⁸³ περιλαμβάνει όλες τις λειτουργίες που δεν περιορίζονται στη χρήση των μέσων πυρόσβεσης ή σε ιατρικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, και οι οποίες περιλαμβάνουν τις γεννήτριες ηλεκτρικής ενέργειας, τα μηχανήματα ή την παροχή τεχνικών συμβουλών. Η Τεχνική Αρωγή είναι συνήθως

⁸³https://www.thw.de/EN/THW/Overview/Legal-Background/Operation-options/operation-options_node.html, [Ανακτήθηκε 26/6/2017]

έργο των πυροσβεστικών υπηρεσιών. Η Ομοσπονδία συμπληρώνει τις δυνατότητες των ομόσπονδων κρατιδίων με τη διάθεση των εφεδρειών και των εγκαταστάσεών της για την πολιτική προστασία, ιδίως την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Τεχνικής Αρωγής (ΤΗW). Σύμφωνα με το νόμο για την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Τεχνικής Αρωγής, η ΤΗW παρέχει τεχνική ανακούφιση τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στο εξωτερικό, με την παροχή τεχνικής αρωγής στις υπηρεσίες πρόληψης απειλών προς αντιμετώπιση των καταστροφών, τα δημόσια περιστατικά έκτακτης ανάγκης και τα μεγάλης κλίμακας ατυχήματα.

Η ΤΗW είναι η μόνη ομοσπονδιακή υπηρεσία η οποία επιτρέπεται να λειτουργεί σε τοπικό, πολιτειακό και ομοσπονδιακό επίπεδο για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης μεγάλης κλίμακας και κρίσεων, ανεξάρτητα από τις αιτίες τους. Οι δυνατότητές της συμπληρώνουν τις δυνατότητες ανάκαμψης των ομόσπονδων κρατών και σχετίζονται με τους ακόλουθους τομείς:

Έρευνα και Διάσωση που περιλαμβάνει:

- ✓ τον εντοπισμό και τη διάσωση ανθρώπων και αγαθών
- ✓ την εκκαθάριση και τις κατεδαφίσεις
- ✓ τις αντιστηρίξεις των δομών
- ✓ την σταθεροποίηση μετά τις βλάβες
- ✓ τη διάσωση σε υγρό στοιχείο και την ανάκτηση.

Παροχή υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης που περιλαμβάνουν:

- ✓ την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος
- ✓ την παροχή πόσιμου νερού
- ✓ τον φωτισμό
- ✓ καταφύγια έκτακτης ανάγκης και χώρους συγκέντρωσης, πρατήρια τροφίμων και σταθμούς φροντίδας για τους αρωγούς και τα θύματα
- ✓ σταθμούς υλικοτεχνικής υποστήριξης για επισκευές υλικών, υπηρεσίες τροφίμων και φροντίδας
- ✓ μεταφορές υλικών μέσω πλωτών οδών

Επισκευές έκτακτης ανάγκης που περιλαμβάνουν:

- ✓ την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος

- ✓ το πόσιμο νερό, τα λύματα, τις αναλύσεις νερού, τον καθαρισμό από ρύπανση πετρελαίου
- ✓ τη δημιουργία και την προετοιμασία της κτιριακής υποδομής
- ✓ την κατασκευή γεφυρών και δρόμων, την παροχή τεχνικής βοήθειας στις οδούς μεταφοράς, την εκκαθάριση και κατεδάφιση, την δημιουργία προσωρινών γεφυρών
- ✓ τη δημιουργία προσωρινών συστημάτων πληροφόρησης και επικοινωνίας
- ✓ τη προστασία των υποδομών από τις πλημμύρες
- ✓ τον φωτισμό.

Υποστήριξη στην διοίκηση και έλεγχο (πληροφορική και επικοινωνίες) που περιλαμβάνει:

- ✓ εντολές, υποστήριξη διοίκησης και συντονισμό
- ✓ ειδικές συμβουλές, τεχνικές συμβουλές
- ✓ δημιουργία και λειτουργία (κινητών) κέντρων διοίκησης
- ✓ δημιουργία και λειτουργία προσωρινών συστημάτων πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών
- ✓ παροχή τροφής και φροντίδας σε αρωγούς
- ✓ συντήρηση και επισκευή οχημάτων και εξοπλισμού
- ✓ μεταφορά επιχειρησιακού εξοπλισμού και προμηθειών.

Η THW έχει ομοιόμορφη επιχειρησιακή οργάνωση, τακτική, εξοπλισμό και κατάρτιση σε εθνικό επίπεδο. Με την τυποποιημένη σπονδυλωτή δομή της, η THW μπορεί να ανταποκρίνεται σε μια ευρεία ποικιλία σεναρίων επί καταστάσεων έκτακτης ανάγκης μεγάλης κλίμακας, όπου κι αν συμβαίνουν. Μπορεί επίσης να ανταποκρίνεται με ταχύτητα και ευελιξία σε καταστάσεις όλων των μεγεθών. Το βασικό της στοιχείο είναι μια τεχνική μονάδα, με το αρχηγείο ως μονάδα διοίκησης και μονάδες έρευνας-διάσωσης ως βασικό συστατικά. Οι εξειδικευμένες μονάδες προστίθενται ανάλογα με τις ανάγκες. Οι βασικές δυνατότητες της THW είναι διαθέσιμες σε τοπικό επίπεδο σε ολόκληρη τη Γερμανία ενώ η γεωγραφική κατανομή, ο εξοπλισμός και η κατάρτιση των εξειδικευμένων ομάδων καθοδηγούνται από τη στρατηγική-πλαίσιο για την THW. Σύμφωνα με την υφιστάμενη επιχειρησιακή απαίτηση και δυνατότητα, το 1/3 όλων των βασικών και εξειδικευμένων μονάδων, είναι σε θέση να αναπτυχθούν σε εθνικό επίπεδο ταυτόχρονα μέσα σε 24 ώρες.

Προστασία εγκαταστάσεων

Σε ό, τι αφορά τη διασφάλιση της λειτουργίας των ζωτικών και των ευαίσθητων για την άμυνα εγκαταστάσεων, πρέπει αυτές να προστατεύονται από την αστυνομία ή τις ένοπλες δυνάμεις. Ο σχεδιασμός της προστασίας των υπόψη εγκαταστάσεων, απαιτεί πρώτα τον εντοπισμό και την ιεράρχηση εκείνων που χρειάζονται προστασία. Οι στρατιωτικές και οι πολιτικές εγκαταστάσεις με στρατιωτική σημασία, εντοπίζονται και τίθενται σε προτεραιότητα, σύμφωνα με τους κανόνες του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Άμυνας. Η προστασία τους είναι συνήθως ευθύνη των ενόπλων δυνάμεων. Η προστασία των πολιτικών εγκαταστάσεων ανήκει κατ' αρχήν στην αρμοδιότητα των αστυνομικών δυνάμεων, κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έντασης ή άμυνας. Οι ένοπλες δυνάμεις μπορούν να προστατεύσουν τις πολιτικές εγκαταστάσεις επικουρικά όταν απαιτείται, ώστε να εκπληρώνουν την αμυντική τους αποστολή.

Η προστασία των πολιτιστικών αγαθών

Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Χάγης της 14ης Μαΐου 1954 για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών σε περίπτωση ένοπλης σύρραξης, τα ομόσπονδα κράτη εκτελούν τα περισσότερα από τα καθήκοντα της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών για λογαριασμό της Ομοσπονδίας. Τα κράτη αναλαμβάνουν επίσης διαρθρωτικά και τεχνικά μέτρα προστασίας, το σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης και άλλα κατάλληλα μέτρα, με δική τους ευθύνη. Πρέπει να προστατεύονται:

- η ακίνητη πολιτιστική περιουσία
- τα έργα των εικαστικών τεχνών και της χειροτεχνίας που φυλάσσονται συνήθως σε μουσεία
- τα έργα των συγγραφέων, των στοχαστών, των συνθετών και των επιστημόνων που συνήθως συγκεντρώνονται σε βιβλιοθήκες
- τα έγγραφα και οι χάρτες που συνήθως διατηρούνται στα αρχεία
- οι χώροι που αποθηκεύονται τα κινητά πολιτιστικά αγαθά (μουσεία, αρχεία, βιβλιοθήκες).

Εκτός από τη λήψη μέτρων για τη διατήρηση των πρωτότυπων έργων, κατασκευάζονται εφεδρικά αντίγραφα, συνήθως με τη μέθοδο της μικροφωτογράφησης, έτσι ώστε να υπάρχει η δυνατότητα να αναπαραχθούν μεμονωμένα έργα ή οι πληροφορίες που αυτά περιέχουν.

2.4.6 Παροχή αγαθών και υπηρεσιών

2.4.6.1. Βασικές αρχές και στρατηγικοί στόχοι ασφάλειας

Η παροχή αγαθών και υπηρεσιών περιλαμβάνει ουσιαστικά την πρόληψη και τη διαχείριση της βλάβης ή διακοπής αυτών. Όλος ο σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης βασίζεται στις υπάρχουσες δομές από την περίοδο της ειρήνης και στα μέτρα ετοιμότητας αντιμετώπισης της κρίσης. Η συνεχής προστασία των κρίσιμων υποδομών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ετοιμότητα έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο της Πολιτικής Άμυνας. Ο πληθυσμός, μέσω της ευαισθητοποίησης και της ενημέρωσής του, αλλά και μέσω των μέτρων ατομικής ετοιμότητας του στο πλαίσιο της αυτο-προστασίας, βοηθά στη μείωση της αναγκαιότητας για εμπλοκή των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης.

Οι προετοιμασίες έκτακτης ανάγκης από το κράτος εξασφαλίζουν την επείγουσα παροχή των υπηρεσιών, έως ότου οι υπεύθυνοι φορείς λειτουργίας να είναι σε θέση να αναλάβουν και πάλι την παροχή των υπηρεσιών τους. Η Ομοσπονδία διεξάγει επίσης, βασική και προχωρημένη εκπαίδευση για το προσωπικό ετοιμότητας έκτακτης ανάγκης σε ομοσπονδιακό, πολιτειακό και τοπικό επίπεδο [π.χ στην Ακαδημία Διαχείρισης Κρίσεων, Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης και Πολιτικής Προστασίας (AKNZ)].

Σε ότι αφορά την διασφάλιση της παροχής υπηρεσιών για το κοινό, η Ομοσπονδία επιδιώκει την εξασφάλιση επιβίωσης του πληθυσμού και την παροχή σε αυτόν ενός ελάχιστου επιπέδου υπηρεσιών ζωτικής σημασίας. Οι βασικές ζωτικές ανάγκες καλύπτονται κυρίως με την:

- επείγουσα παροχή πόσιμου νερού,
- εφοδιασμό τροφίμων έκτακτης ανάγκης
- επείγουσα παροχή ιατρικών υπηρεσιών.

Στις ζωτικές ανάγκες περιλαμβάνονται οι ταχυδρομικές και τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες, η αποθήκευση και επεξεργασία δεδομένων, η προμήθεια μετρητών, η διαχείριση απορριμμάτων και η απόρριψη λυμάτων. Επιπλέον, οι δημόσιες υπηρεσίες που βοηθούν από κοινού με την πολιτική προστασία, την συνέχεια του κράτους και των κυβερνητικών λειτουργιών καθώς και την υποστήριξη των ενόπλων δυνάμεων είναι η ενέργεια, οι μεταφορές, η παραγωγή

και διανομή των εμπορικών αγαθών (συμπεριλαμβανομένων των επισκευών και της ανακατασκευής όλων των ειδών) και η ανάγκη για εργατικά χέρια.

Επείγουσα παροχή πόσιμου νερού

Οι φορείς εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων πόσιμου νερού, εξασφαλίζουν την παροχή του πόσιμου νερού μέσω δικτύου σωληνώσεων για το σύνολο του πληθυσμού. Σε περίοδο κανονικής λειτουργίας καθώς και σε περίπτωση ανάγκης περιορισμού της ποσότητας, πρέπει να παρέχονται τουλάχιστον 50 λίτρα νερού ανά άτομο/ανά ημέρα για απεριόριστο διάστημα. Σε περίοδο έκτακτης ανάγκης, οι αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες εξασφαλίζουν τις **ελάχιστες απαιτήσεις παροχής πόσιμου νερού** για το σύνολο του πληθυσμού και **για διάστημα τουλάχιστον 14 ημερών**. Οι ελάχιστες απαιτήσεις για το πόσιμο νερό είναι:

- **15 λίτρα** ανά άτομο/ανά ημέρα,
- **75 λίτρα** ανά κλίνη/ανά ημέρα για τα νοσοκομεία και τις εγκαταστάσεις περίθαλψης,
- **150 λίτρα** ανά κλίνη/ανά ημέρα για τις εγκαταστάσεις εντατικής ιατρικής φροντίδας,
- **40 λίτρα** ανά μονάδα ζωικού κεφαλαίου/ανά ημέρα.

Οι προμήθειες έκτακτης ανάγκης παρέχονται από αυτόνομα πηγάδια και πηγές σε συνδυασμό με τις κινητές παροχές πόσιμου νερού έκτακτης ανάγκης (μεταφορές ύδατος). Για την απολύμανση του νερού χρησιμοποιούνται δισκία χλωρίου.

Εφοδιασμός τροφίμων έκτακτης ανάγκης

Τα τρόφιμα σε κανονική περίοδο παρέχονται από έναν μεγάλο αριθμό παραγωγών και πωλητών, οι οποίοι δεν υπόκεινται σε ειδικές ελάχιστες απαιτήσεις. Σε περίοδο έκτακτης ανάγκης, τα τρόφιμα θα συνεχίσουν να παρέχονται από την εμπορική βιομηχανία τροφίμων μέσω της ελεύθερης αγοράς, για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

Εάν η ομοσπονδιακή κυβέρνηση θεωρήσει ότι, η ελεύθερη αγορά δεν είναι πλέον σε θέση να εξασφαλίσει τη βασική προμήθεια τροφίμων για τον πληθυσμό, η απαραίτητη τροφή για τον πληθυσμό θα πρέπει να παρασχεθεί, μέσω της ομαλής παραγωγής και διανομής των τροφίμων, με μέριμνα της κυβερνητικής διαχείρισης παραγωγής και διανομής των τροφίμων. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να περιορίσει τα δικαιώματα διάθεσης και να ζητήσει την

παράδοση σχετικά με τις καλλιέργειες, τη μεταποίηση, τη διανομή και την πώληση των τροφίμων, με την έκδοση κανονιστικών πράξεων που θα διέπουν την αλυσίδα εφοδιασμού τροφίμων.

Τέλος, θα πρέπει να ληφθούν τα κατάλληλα κρατικά μέτρα για την ενίσχυση της αυτοπροστασίας από τον ίδιο τον πληθυσμό. Το κοινό απαιτείται να διατηρεί με μέριμνά του, αποθέματα τροφίμων που να επαρκούν για **10 ημέρες**, έτσι ώστε τα κρατικά μέτρα να βοηθήσουν συμπληρωματικά την εκάστοτε ατομική προετοιμασία.

Επείγουσα παροχή ιατρικών υπηρεσιών

Εξωνοσοκομειακή Ιατρική περίθαλψη

Οι ενώσεις ιατρών υποχρεωτικής ασφάλισης υγείας είναι υπεύθυνες για:

- την διαθεσιμότητα διαφόρων ομάδων γιατρών, σύμφωνα με τις αναλογίες που δίνονται στην κατευθυντήρια γραμμή σχεδιασμού που ισχύει για την υποχρεωτική εκ του νόμου ασφάλιση υγείας, καθώς και για
- την παροχή υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης σε εθνικό επίπεδο (που συνήθως δεν περιλαμβάνει επείγουσες ιατρικές υπηρεσίες που παρέχονται από τις υπηρεσίες διάσωσης).

Ενδονοσοκομειακή θεραπεία έκτακτης ανάγκης

Τα ομόσπονδα κράτη είναι υπεύθυνα για τη διασφάλιση της δημόσιας παροχής νοσοκομειακής περίθαλψης. Τα νοσοκομεία έχουν κατ 'αρχήν εφεδρική χωρητικότητα που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης μεγάλης κλίμακας.

Φάρμακα και ιατρικά προϊόντα

Τα φάρμακα και οι ιατρικές συσκευές παρέχονται σε τοπικό επίπεδο από ένα μεγάλο αριθμό φαρμακείων και εταιρείες χονδρικής πώλησης. Οι φαρμακαποθήκες απαιτείται να διατηρούν επαρκή αποθέματα ιατρικών προϊόντων και αναλωσίμων πρώτων βοηθειών, διαθέσιμα μόνο για ορισμένα φαρμακεία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή παροχέτευση του κοινού και να καλύπτονται οι μέσες ανάγκες τουλάχιστον 1 εβδομάδας. Τα φαρμακεία των νοσοκομείων απαιτείται να κρατούν επαρκή αποθέματα των απαραίτητων φαρμάκων και ιατρικών προϊόντων, ώστε να εξασφαλιστεί η ομαλή παροχέτευση των ασθενών εντός του νοσοκομείου και να καλυφθούν οι μέσες ανάγκες τουλάχιστον 2 εβδομάδων. Οι εταιρείες χονδρικής πώλησης φαρμακευτικού υλικού, απαιτείται να διατηρούν επαρκή αποθέματα, ώστε να καλύπτονται οι μέσες ανάγκες τουλάχιστον 2 εβδομάδων. Τέλος, πολύ σημαντικό θεωρεί-

ται η δημιουργία αποθεμάτων τέτοιων υλικών από το κοινό για δική του χρήση (συλλογή πρώτων βοηθειών, προμήθειες φαρμάκων που χρειάζονται τακτικά).

2.4.7 Υποστήριξη για τις Ένοπλες Δυνάμεις

Ο πολιτικός τομέας βοηθά τις Γερμανικές και τις συμμαχικές Ένοπλες Δυνάμεις να δημιουργήσουν και να διατηρούν την αμυντική τους ετοιμότητα και ικανότητα. Οι ένοπλες δυνάμεις της Γερμανίας, καθορίζουν εκ των προτέρων τις ανάγκες υποστήριξής τους, πέραν της παροχής των γενικών υπηρεσιών.

Σήμερα δεν υπάρχει συγκεκριμένος στρατιωτικός σχεδιασμός για την άμυνα, με την έννοια της εθνικής άμυνας. Οι Γερμανικές Ένοπλες Δυνάμεις (ΓΕΔ) εκτελούν την αμυντική τους αποστολή, κατά κύριο λόγο στο πλαίσιο των συμμαχιών. Οι ΓΕΔ προβλέπουν συμβατικές επιθέσεις σε ομοσπονδιακό έδαφος κυρίως για τα εξωτερικά σύνορα της ομοσπονδίας. Για να είναι σε θέση να διεξάγουν επιχειρήσεις σε αυτόν τον τομέα, πρέπει να διαθέτουν τις δυνάμεις και τα μέσα που μπορούν να αναπτυχθούν στα σύνορα ή έξω από την ομοσπονδιακή επικράτεια, μετά από σύντομη προετοιμασία. Αυτό απαιτεί επαρκή στήριξη στην εξασφάλιση δυνατότητων μεταφοράς (από αέρος, ξηράς, θαλάσσης).

Οι ΓΕΔ χρειάζονται επίσης ισχυρή υποστήριξη από τους στρατιωτικούς και μη στρατιωτικούς τομείς, για την εκτέλεση όλων των καθηκόντων τους. Υφίστανται ειδικές ανάγκες υποστήριξης στους ακόλουθους τομείς:

- Επικοινωνίες (για τους σκοπούς διοίκησης και ελέγχου)
- Πληροφορίες / Προειδοποίηση (σχετικά με απειλές ΧΒΡΠ)
- Ιατρικές υπηρεσίες
- Ενεργειακός εφοδιασμός (ηλεκτρική ενέργεια κατά προτεραιότητα)
- Τροφοδοσία (μακροπρόθεσμη παροχή τροφίμων για κάλυψη αναγκών).
- Μεταφορές και καύσιμα (για την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των)
- Ταχυδρομικές υπηρεσίες (ταχεία, ασφαλή και κατά προτεραιότητα παράδοση δεμάτων-αλληλογραφίας ιδιαίτερης σημασίας)
- Στέγαση-Διαμονή (για τους υπόχρεους θητείας σε περιόδους μαζικής στρατολόγησης)
- Ανακαίνιση-Ανακατασκευές (για τις στρατιωτικού ενδιαφέροντος εγκαταστάσεις)

Χωρίς την προαναφερθείσα υποστήριξη, οι ΓΕΔ δε θα ήταν σε θέση να συνεχίσουν να εκτελούν την αποστολή τους, λίγες μόνο ημέρες μετά την έναρξη των επιχειρήσεων και την κατανάλωση των δικών τους αποθεμάτων. Έτσι, η παροχή εφοδίων, υλικών και υπηρεσιών από τον πολιτικό τομέα στις ΓΕΔ, θα πρέπει να εξασφαλίζεται μέσω του υφιστάμενου σχεδιασμού.

3. Πολιτική Άμυνα και Πολιτική Προστασία - η περίπτωση της Ελλάδας

3.1 Πολιτική Άμυνα - Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτων Αναγκών (ΠΑΜ-ΠΣΕΑ) και η αναδυόμενη Πολιτική Προστασία

3.1.1 Ιστορικό Διαμόρφωσης του Θεσμικού Πλαισίου των δύο μηχανισμών

Από συστάσεως του Ελληνικού κράτους και την έναρξη λειτουργίας του νομοθετικού έργου της Βουλής, η αντιμετώπιση και η αποκατάσταση των πάσης φύσεως καταστροφών αποτέλεσε αντικείμενο νομοθετικών ρυθμίσεων. Υφίστανται διάσπαρτοι Νόμοι και Διατάγματα διαφόρων υπουργείων, καθένα εκ των οποίων αποτέλεσαν στο παρελθόν ή αποτελούν ακόμα και σήμερα, μέρος του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου⁸⁴. Ορισμένες δε από αυτές τις διατάξεις, κυρίως αυτές που αφορούν την περίοδο ειρήνης, μνημονεύονται ακόμη και σήμερα σε εγκυκλίους της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.

Σε ότι αφορά θέματα προστασίας των πολιτών σε ειρηνική κυρίως περίοδο και πριν το 1974, υπήρξαν αναφορές ενδεικτικά στα παρακάτω θεσμικά κείμενα:

- Στο ΠΔ 2/1929 (ΦΕΚ 153/4/22-4-1929) «Περί επικινδύνων οικοδομών»,
- Στο Κανονιστικό Διάταγμα 17/1941 (ΦΕΚ 310/Α/20-9-1941) «Περί άρσεως κινδύνου εκ βλάβης κτιρίων λόγω πολέμου, σεισμού και οιασδήποτε θεομηνίας»,
- Στην υπ' αριθμ. 1339/14.8.54 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου «Περί κυρώσεως του Σχεδίου Αντιμετωπίσεως Εκτάκτων Αναγκών της Χώρας»
- Στο ΒΔ 972/1966 (ΦΕΚ 265/Α/2-12-1966) «Περί οργανώσεως των παρά τω Υπουργείω Κοινωνικής Πρόνοιας Διευθύνσεων: α) Λαϊκής Στέγης και β) Στεγάσεως και Επειγούσης περιθάλψεως των εκ θεομηνιών πληττομένων πληθυσμών»,
- Στο ΝΔ 857/1971 (ΦΕΚ 57/Α/18-3-1971) «Περί αντιμετωπίσεως των εν ειρήνη εκτάκτων αναγκών της χώρας», στο οποίο αφενός μεν αναφέρονται κάποιες «παράξενες» σε σχέση

⁸⁴ Κοκολάκης Κ. (2016), *Τι Είναι Λοιπόν Πολιτική Προστασία; «Το Θεσμικό Πλαίσιο»*, Βήμαpress, <http://vimapress.gr/ti-ine-lipon-politiki-prostasia-to-thesmiko-plesio/> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

με σήμερα αρμοδιότητες της εποχής⁸⁵, αφετέρου δε αποτέλεσε και τον πρώτο νόμο του Κράτους που αφορούσε τις φυσικές καταστροφές, καταργώντας ταυτόχρονα την υπ' αριθμ. 1339/1954 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου.

Επίσης, σε ότι αφορά θέματα συμμετοχής του άμαχου πληθυσμού στην πολεμική προσπάθεια, για υποστήριξη των ίδιων των αμάχων καθώς και των Ενόπλων Δυνάμεων σε περιόδους κρίσης-έντασης-πολέμου, υπήρξαν αναφορές στα παρακάτω θεσμικά κείμενα:

- Στο Νόμο 1350/1918 (ΦΕΚ 97Α) «Περί υποχρεωτικής σποράς ειδών νομής δια τας στρατιωτικές ανάγκας», που αφορούσε κυρίως στην σπορά και συγκομιδή βίκου, προς εξασφάλιση ζωοτροφών για τον στρατό.
- Στον ΑΝ 861/1937 (ΦΕΚ 370Α) και την τροποποίηση αυτού με τον ΑΝ 1984/1939 (ΦΕΚ 405Α), με τον οποίο καθορίζονταν η οργάνωση της πολιτικής και οικονομικής επιστράτευσης.

Ο όρος «Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης» πρωτοεμφανίστηκε στον Αναγκαστικό Νόμο 398/1968 (ΦΕΚ 102Α/10-5-1968), χωρίς να περιλαμβάνονται σε αυτόν αρμοδιότητες που αφορούσαν τις έκτακτες ανάγκες σε περίοδο ειρήνης (αναφορά μόνο σε περίοδο πολέμου).

3.1.2 Η Πολιτική Άμυνα και η Πολιτική Προστασία υπό κοινό θεσμικό πλαίσιο

Λίγα χρόνια αργότερα, ψηφίστηκε το Νομοθετικό Διάταγμα 17/1974 (ΦΕΚ 236Α/2-9-1974) «Περί Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης-ΠΣΕΑ», που αποτελεί και το βασικό θεσμικό κείμενο από το οποίο καθορίζεται μέχρι και σήμερα η Πολιτική Άμυνα της χώρας [μαζί με το ΝΔ 107/1973 (ΦΕΚ 195Α) «Περί χορηγήσεως αναστολής Κατατάξεως στους εφέδρους σε Επιστράτευση»]. Σήμερα και ειδικότερα σε ότι αφορά την ΠΣΕΑ, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο συμπληρώνεται με Προεδρικά Διατάγματα (π.χ ΠΔ 132/1976, ΠΔ 1097/1981), Αποφάσεις του ΚΥΣΕΑ, Υπουργικές Αποφάσεις (π.χ ΦΕΚ 268Β/1992 «Ανάθεση καθηκόντων Πολιτικής Άμυνας

⁸⁵ Στο ΝΔ 857/1971 αναφέρεται ότι ο τελικός χαρακτηρισμός μια καταστροφής ως προς την έντασή της, αποφασιζόταν μετά από επιτόπια εξέταση του Διοικητή του αρμόδιου Στρατιωτικού Σχηματισμού της πληττόμενης περιοχής, ο οποίος μάλιστα αναλάμβανε και το συντονισμό της αντιμετώπισης σε συνεργασία με τον οικείο Νομάρχη. Επίσης στο ίδιο θεσμικό κείμενο καθορίζονταν ότι την ευθύνη παροχής βοήθειας σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών έχει η Κυβέρνηση δια του Υπουργείου Άμυνας, με τα Σώματα Στρατού και τις Ανεξάρτητες Μερarchίες καθώς και οι Νομαρχίες (αναλόγως του επιπέδου της καταστροφής).

σε Αστυνομικές Αρχές») καθώς και τα Σχέδια που έχουν ισχύ Αποφάσεων, σύμφωνα και με τα οποία καθορίζονται οι διαδικασίες εφαρμογής των αρμοδιοτήτων της Πολιτικής Άμυνας. Επιπλέον, το ΝΔ 17/1974 αποτέλεσε και το πρώτο θεσμικό κείμενο με το οποίο καθορίζονταν οι αρμοδιότητες για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης. Όμως, το σχέδιο για την αντιμετώπιση των φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών (σεισμός, πυρκαγιά κλπ), έχοντας λάβει διαβάθμιση ασφαλείας ΑΠΟΡΡΗΤΟ από την Διεύθυνση ΠΣΕΑ του Υπουργείου που το είχε εκπονήσει, παρέμενε εν γνώσει μόνο του προσωπικού που υπηρετούσε στις δομές ΠΣΕΑ της χώρας, με ότι αυτό συνεπαγόταν για τη λειτουργικότητά του.

Το 1983, μετά από μια σεισμική έξαρση τριών ετών οπότε επλήγησαν μεγάλα αστικά κέντρα (1978 Θεσσαλονίκη, 1980 Βόλος, 1981 Αττική και 5 ακόμη νομοί της χώρας)⁸⁶, συστήνεται με το Ν.1349/83 (ΦΕΚ 52/Α/1983) ο **Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας-ΟΑΣΠ**, με σκοπό την επεξεργασία και τον σχεδιασμό της αντισεισμικής πολιτικής της χώρας - στο πλαίσιο των κυβερνητικών κατευθύνσεων- καθώς και τον συντονισμό των ενεργειών δημοσίου και ιδιωτικού δυναμικού για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής.

Το 1985, ξεκινούν στην Ευρώπη οι δράσεις της Επιτροπής για την Πολιτική Προστασία⁸⁷, με την ίδρυση της Υπηρεσιακής Μονάδας Πολιτικής Προστασίας υπό τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος και το 1987 θεσπίζεται το **Μόνιμο Δίκτυο των Εθνικών Αντιπροσώπων** (Permanent Network of National Correspondents-PNNC), για την προώθηση της συνεργασίας των κρατών μελών σε θέματα πολιτικής προστασίας. Το δίκτυο απαρτίζεται από εκπροσώπους των υπηρεσιών των εθνικών διοικήσεων που ασχολούνται με θέματα πολιτικής προστασίας και αποτελεί το πρώτο συντονισμένο δίκτυο πολιτικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Λειτουργεί ως όργανο ανταλλαγής πληροφοριών και εξετάζει διάφορες πρωτοβουλίες στον τομέα της πολιτικής προστασίας.

Με το Ν.2307/95 (ΦΕΚ 113/Α/15-6-1995) «Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», συστήθηκαν Τμήματα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) σε κάθε Περιφέρεια, τροποποιώντας το ΝΔ 17/74 και συμπληρώνοντας, όπου σε αυτόν αναφέρονταν οι λέξεις Νομαρχία και Νομάρχης, τις λέξεις Περιφέρεια και Περιφερειάρχης αντίστοιχα.

⁸⁶ ΟΑΣΠ (2017), *Γενικά για τον ΟΑΣΠ*, <http://www.oasp.gr/node/3>, [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

⁸⁷ Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (2017), *Διεθνής Συνεργασία-Ευρωπαϊκή Ένωση*, <http://civilprotection.gr/el/ευρωπαϊκή-ένωση>, [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

3.2 Πολιτική Προστασία

3.2.1 Θεσμική ανεξαρτητοποίηση και αναβάθμιση του ρόλου της Πολιτικής Προστασίας σε περίοδο ειρήνης

Μέχρι το 1995 η συμμετοχή της διοίκησης στην αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών από την εκδήλωση καταστροφών, συνδέονταν θεσμικά με την Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτων Αναγκών (ΠΣΕΑ). Με τη δημοσίευση του Ν.2344/1995 (ΦΕΚ 212Α/1995) «Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις», καθιερώνεται θεσμικά για την Ελλάδα ο όρος «Πολιτική Προστασία»⁸⁸ και **συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας υπό το Υπουργείο Εσωτερικών**. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του υπόψη νόμου, «Πολιτική προστασία είναι ο σχεδιασμός, η πρόληψη, η υλική και ψυχολογική προπαρασκευή και κινητοποίηση των δυνάμεων και μέσων της χώρας, που αποβλέπει στην προστασία των πολιτών, στη διαφύλαξη των κάθε είδους αγαθών, υλικών και πλουτοπαραγωγικών πηγών, εγκαταστάσεων και μνημείων της χώρας, καθώς και στην ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων στις περιπτώσεις αναγκών που προκαλούνται από φυσικές, τεχνολογικές ή άλλες καταστροφές». Επίσης, με τον ίδιο νόμο (άρθρο 7) συστάθηκαν οργανικές Μονάδες Πολιτικής Προστασίας στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Με το άρθρο 5 του Ν.2503/1997 (ΦΕΚ 107Α/30-5-1997) «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», συστάθηκαν αντίστοιχες Μονάδες Πολιτικής Προστασίας και σε επίπεδο Περιφερειών.

Στη συνέχεια ψηφίζεται ο Ν.2539/97 (ΦΕΚ 244Α/4-12-1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» γνωστός και ως Σχέδιο «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», σύμφωνα με τον οποίο δημιουργούνταν στην ελληνική επικράτεια 910 Δήμοι και 125 Κοινότητες με θεσμικό ρόλο στην πολιτική προστασία, στη θέση των υφιστάμενων 8500 περίπου οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).

Με την υπ' αριθμ. 2025/30-12-1997 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, εγκρίνεται το Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» (ΦΕΚ 12Β/1998).

⁸⁸ Κοκολάκης Κ. (2016), *Τι Είναι Λοιπόν Πολιτική Προστασία; «Το Θεσμικό Πλαίσιο»*, Βήμαpress, <http://vimapress.gr/ti-ine-lipon-politiki-prostasia-to-thesmiko-pliesio/> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

Εμβόλιμα στην εξέλιξη της Πολιτικής Προστασίας, ψηφίζεται ο Ν.2641/98 (ΦΕΚ 211Α/15-9-1998) «Παλλαϊκή Άμυνα και άλλες διατάξεις», σύμφωνα με τον οποίο γίνεται προσπάθεια ενοποίησης της Πολιτικής Προστασίας και της ΠΣΕΑ σε ενιαίο νόμο, για πρώτη φορά μετά το ΝΔ 17/1974. Η ιδέα βασιζόταν σε αμυντικά δόγματα ολοκληρωτικού τύπου (total defence ή ολοκληρωτική άμυνα), σύμφωνα με τα οποία όλοι οι δυνάμενοι να φέρουν όπλα, εντάσσονται σε μονάδες εφεδρείας και συμβάλουν στην τοπική άμυνα. Στην πράξη όμως, ο Ν.2641/98 παρέμεινε και παραμένει ακόμη και σήμερα ανενεργός, εκτός από την προσθήκη «ΠΑΜ» (που σήμαινε «Παλλαϊκή Άμυνα») στο αρκτικόλεξο της ονομασίας των υφιστάμενων υπηρεσιών και δομών ΠΣΕΑ. Αιτία της μη χρήσης του αποτελεί το γεγονός ότι ουδέποτε ψηφίστηκαν οι διατάξεις που θα τον ενεργοποιούσαν (Προεδρικά Διατάγματα⁸⁹, Υπουργικές Αποφάσεις^{90,91,92,93,94,95,96}). Όμως ακόμη και αυτή η αλλαγή στις ονομασίες υπήρξε τυπική, χωρίς βαθύτερη μελέτη και τροποποιήσεις της ουσίας των νέων διοικητικών σχηματισμών, προξενώντας μόνο απλή αντικατάσταση στους τίτλους των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και αξιωματούχων. Επίσης, δεν υπήρξε καμία μέριμνα ούτε για αρμοδιότητες της Πολιτικής Άμυνας που απαιτείται να εφαρμόζονται από την περίοδο της ειρήνης. Παράδειγμα τέτοιας παράληψης αποτελούν οι προβλέψεις του ΝΔ 17/1974 (άρθρο 13) περί Δημοσίων Ανεξαρτήτων Ιδρυμάτων (ΔΑΙ) και Ανεξάρτητων Ιδρυμάτων (ΑΙ), που αφορούν στην προστασία του προσωπικού και των εγκαταστάσεων των δημοσίων υπηρεσιών (ΔΑΙ), από κάθε είδους απειλές και ατυχήματα, σε

⁸⁹ Έκδοση ΠΔ σε εκτέλεση άρθρου 4 παρ.6, σχετικά με λεπτομέρειες για την οργάνωση και τη στελέχωση των υπηρεσιών ΠΑΜ, τις αρμοδιότητές τους, τη σύσταση των νέων οργανικών θέσεων για την κάλυψη των αναγκών της Π.Α.Μ., τη δυνατότητα απόσπασης υπαλλήλων και στρατιωτικών μεταξύ των αρμόδιων φορέων και τα προσόντα του προσωπικού.

⁹⁰ Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 3 παρ 2β, σχετικά με συγκρότηση απαραίτητων διυπουργικών επιτροπών για το συντονισμό λοιπών Υπουργείων σε θέματα ΠΑΜ

⁹¹ Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 5 παρ.1, σχετικά με συγκρότηση Τμημάτων ΠΑΜ και Ενισχύσεως ΠΑΜ

⁹² Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 5 παρ.5 σχετικά με τον Κανονισμό της ΠΑΜ όπου καθορίζονται οι αναγκαίες λεπτομέρειες για τη θεωρητική επιμόρφωση και πρακτική εξάσκηση, τη διοίκηση, τις αποστολές και γενικώς για κάθε ζήτημα σχετικό με την επιχειρησιακή ετοιμότητα των Τμημάτων της ΠΑΜ

⁹³ Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 7 παρ.8 σχετικά με την ένδυση, το έμβλημα και τα διακριτικά του προσωπικού των Τμημάτων ΠΑΜ και των Μονάδων Πολιτικής Άμυνας του Ν.Δ. 17/1974

⁹⁴ Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 8 παρ. 2 σχετικά με την κινητοποίηση Τμημάτων ΠΑΜ σε περίοδο ειρήνης για θέματα Τοπικής Άμυνας και Πολιτικής Άμυνας, για θέματα εκτέλεσης προγραμματισμένης πρακτικής εξάσκησης ή θεωρητικής επιμόρφωσης σε θέματα ΠΑΜ

⁹⁵ Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 8 παρ. 4 σχετικά με θέματα της συγκρότησης των Τμημάτων της ΠΑΜ, της αποστολής των ΦΠΠ στους υπόχρεους και κάθε άλλη λεπτομέρεια

⁹⁶ Έκδοση ΥΑ σε εκτέλεση άρθρου 10 παρ. 1 σχετικά με τους όρους συμμετοχής, τα γενικά αντικείμενα και η διάρκεια της θεωρητικής επιμόρφωσης και πρακτικής εξάσκησης, στην οποία περιλαμβάνονται θέματα Τοπικής Άμυνας, Πολιτικής Άμυνας και Πολιτικής Προστασίας

περίπτωση πολέμου ή έκτακτης ανάγκης⁹⁷. Συμπερασματικά λοιπόν, ο Ν.2641/1998 ουδέποτε ενεργοποιήθηκε και επομένως δεν προκάλεσε οποιαδήποτε αλλαγή σε σχέση με την πρότερη από αυτό κατάσταση. Αναφέρεται δε στην παρούσα εργασία καθώς με αυτό τον τρόπο αποδεικνύεται ότι, δεν είχε γίνει αντιληπτή η ανάγκη ή δεν υπήρξε πρόθεση κάλυψης της υφιστάμενης ανάγκης, για ολιστική αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών και για παροχή ολοκληρωμένης ασφάλειας σε πολίτες και δομές, ώστε να μπορούν να συνεχίζουν να παρέχουν υπηρεσίες με σκοπό την αδιάκοπη λειτουργία των κρατικών λειτουργιών.

Το 1999 με Κοινή Υπουργική Απόφαση ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η Απόφαση 91/398/ΕΟΚ, που αφορούσε τον ενιαίο ευρωπαϊκό αριθμό έκτακτης ανάγκης «112», ενώ το άρθρο 26 της οδηγίας 2002/22/ΕΚ που αφορούσε τον εντοπισμό της θέσης του καλούντος, ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία με την υπ αριθμ.2240/6-12-2006 Απόφαση της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών.

Εν τω μεταξύ, η καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας που θεσπίστηκε το 2001 (ως συνέχεια των δράσεων ΠΠ που είχαν ξεκινήσει από το 1985), αποτέλεσε σημαντική πρωτοβουλία της ΕΕ. Έτσι, το 2002 τέθηκε σε ισχύ ο Ν.3013/2002 (ΦΕΚ 102Α/1-5-2002) «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις», ο οποίος μαζί με τις όποιες τροποποιήσεις έγιναν μελλοντικά, αποτελεί σήμερα τον ισχύοντα νόμο της πολιτικής προστασίας. Σύμφωνα λοιπόν με αυτόν, ρυθμίζονται ενδεικτικά τα εξής:

- η αρμοδιότητα της Πολιτικής Προστασίας αφορά **αποκλειστικά την περίοδο ειρήνης**, με κατάργηση όλων των διατάξεων του Ν.2641/98 κατά το μέρος που αυτές περιλαμβάνουν ρυθμίσεις για την πολιτική προστασία σε καιρό ειρήνης (παρά το γεγονός ότι ο Ν.2641/98 ουδέποτε ενεργοποιήθηκε), χωρίς όμως να καθορίζεται σαφώς ο αρμόδιος φορέας που θα υλοποιεί την Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης περιόδου ειρήνης.

- η θεσμική εμπλοκή των Δήμων με την πολιτική προστασία, σε συνέχεια αυτής των Περιφερειών και των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που είχαν ήδη εμπλακεί με το σχέδιο «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», καθώς και η θεσμική εμπλοκή των εθελοντών σε όλες τις φάσεις της πολιτικής προστασίας,

⁹⁷ Υπουργείο Δημόσιας Τάξης/Υπηρεσία ΠΣΕΑ (1991), *Οδηγίες Οργάνωσης Πολιτικής Άμυνας Δημόσιων Ανεξάρτητων Ιδρυμάτων (ΔΑΙ) και Ανεξάρτητων Ιδρυμάτων (ΑΙ)*

- η ολοκληρωτική σχεδόν κατάργηση του ιδρυτικού νόμου της Πολιτικής Προστασίας της χώρας (Ν.2344/95), η οποία κατήργησε και τον ορισμό της έκτακτης ανάγκης σε περίοδο ειρήνης που δινόταν στο άρθρο 2, παρ.3 έως 6 αυτού. Ως συνέπεια αυτού, έμεινε παράλληλα σε ισχύ ο γενικός ορισμός της «κατάστασης έκτακτης ανάγκης» που καθορίστηκε με το ΝΔ 17/1974 (άρθρο 2 παρ. 5), όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν.2936/2001 (ΦΕΚ Α/166) και καθιερώθηκαν νέοι ορισμοί για την «κατάσταση κινητοποίησης πολιτικής προστασίας»⁹⁸, η οποία διακρίνεται σε «κατάσταση ετοιμότητας πολιτικής προστασίας» και «κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας».

- η σύσταση, σε κάθε κεντρική υπηρεσία υπουργείου και οργανισμού κοινής ωφέλειας, μετά από εισήγηση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, οργανικής Μονάδας Πολιτικής Προστασίας (π.χ επιπέδου Διεύθυνσης), με αρμοδιότητα την ενασχόληση με θέματα πολιτικής προστασίας τόσο για τις ίδιες τις υπηρεσίες όσο και για τους εποπτευόμενους από αυτές φορείς. Στην πράξη όμως, η σύσταση των μονάδων Πολιτικής Προστασίας, ενώ υλοποιήθηκε στους αποκεντρωμένους και αυτοδιοικητικούς φορείς διπλασιάζοντας τις δομές εκτάκτων αναγκών, ουδέποτε υλοποιήθηκε στις κεντρικές υπηρεσίες, με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες να ανατεθούν στις υφιστάμενες Διευθύνσεις ΠΣΕΑ με συνεπακόλουθες δυσλειτουργίες, όπως για παράδειγμα αυτή της δομής ΠΣΕΑ⁹⁹ του Υπουργείου Παιδείας-Έρευνας & Θρησκευμάτων που είναι μεταξύ άλλων υπεύθυνη για τα θέματα Πολιτικής προστασίας, όπως αυτά καθορίζονται από τα γενικά και ειδικά εθνικά σχέδια. Μάλιστα η υπόψη δομή ΠΣΕΑ είναι αυτή

⁹⁸ Ν.3013/2002(άρθρο 2 παρ.4), «Κατάσταση κινητοποίησης πολιτικής προστασίας» είναι η ενεργοποίηση και η κλιμάκωση της δράσης του δυναμικού και των μέσων πολιτικής προστασίας σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, για τους σκοπούς της πολιτικής προστασίας και ειδικότερα για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών από καταστροφές ή και για τον έλεγχο και περιορισμό των δυσμενών επιπτώσεων, που σχετίζονται με τους αντίστοιχους κινδύνους. Η κατάσταση κινητοποίησης πολιτικής προστασίας διακρίνεται σε:

α. «Κατάσταση ετοιμότητας πολιτικής προστασίας», λόγω τεκμηριωμένου κινδύνου, στην οποία περιλαμβάνεται η κλιμάκωση της ετοιμότητας του δυναμικού και των μέσων πολιτικής προστασίας, κατά την εξειδίκευση που γίνεται στο σχεδιάσμά ετοιμότητας.

β. «Κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας» στην οποία περιλαμβάνεται η κατάσταση, που σχετίζεται με συγκεκριμένη καταστροφή, για την αντιμετώπιση της οποίας απαιτείται: i. ειδικός συντονισμός από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας του δυναμικού και των μέσων των υπηρεσιών και των φορέων, που αναλαμβάνουν δράση σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και ii. κινητοποίηση δυναμικού και μέσων επιπλέον του διατιθέμενου υπό κανονικές συνθήκες.

⁹⁹ Το Αυτοτελές Τμήμα ΠΣΕΑ/Γενική Διεύθυνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Προγραμματισμού και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης/Γενική Γραμματεία Υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων/Υπουργείου Παιδείας, έχει αρμοδιότητες για τις περιπτώσεις κινδύνων από καταστροφικά φαινόμενα, οι οποίες μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν, τη μέριμνα για την ενημέρωση και εκπαίδευση των μαθητών όλων των βαθμίδων σε θέματα αυτοπροστασίας, τις ενέργειες που πρέπει να γίνουν για τη συνέχιση λειτουργίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων σε περίπτωση βλάβης των εκπαιδευτικών κτιρίων, την κατάρτιση μνημονίου ενεργειών για την εκκένωση κατασκηνώσεων εποπτείας του σε συνεργασία με συναρμόδιες υπηρεσίες, κλπ, <https://www.minedu.gov.gr/g-grammateia-paideias/2015-03-09-08-42-46/2015-03-09-09-43-46>, [Ανακτήθηκε 29/6/2017]

που συνέταξε και απέστειλε σε όλες τις περιφερειακές διευθύνσεις και διευθύνσεις της Α'βάθμιας και Β'βάθμιας εκπαίδευσης της χώρας, το έγγραφο με αριθμό πρωτοκόλλου Φ.201.017.782.Α6 και τίτλο «Εσωτερικός Κανονισμός Σχολικής Μονάδας (ΔΑΙ) & Μνημόνιο Ενεργειών για τη διαχείριση πυρκαγιών, ακραίων καιρικών φαινομένων, τεχνολογικών καταστροφών και ΧΒΡΠ περιστατικών» το οποίο συνοδευόταν από τον ομώνυμο πρότυπο Κανονισμό, στην εισαγωγή του οποίου αναφέρονται οι Σχολικές Μονάδες ως ΔΑΙ και ζητείται η κατάρτιση σχεδίου συνεπεία του ΝΔ 17/1974 και σε υλοποίηση της οδηγίας υπ'αριθμ. 107/1/158/17-4-91 της Δνσης ΠΣΕΑ/ΓΓ Δημόσιας Τάξης. Το έγγραφο με το οποίο διαβιβάστηκε ο Εσωτερικός Κανονισμός καθώς και ο ίδιος ο Εσωτερικός Κανονισμός (πρότυπο), έχουν αναρτηθεί σε διάφορες ιστοσελίδες των Α'βάθμιων και Β'βάθμιων εκπαιδεύσεων της χώρας¹⁰⁰.

- η χορήγηση οποιασδήποτε πίστωσης προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που συνδέεται με μέτρα Πολιτικής Προστασίας, δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διάθεσης για άλλο έργο ή σκοπό, στο πλαίσιο αναμόρφωσης του προϋπολογισμού τους (άρθρο 18, παρ. 1). Σύμφωνα δε με την παρ. 3.9 της υπ'αριθμ 2132/2017 εγκυκλίου της ΓΓΠΠ¹⁰¹, επισημαίνεται το θεσμικό πλαίσιο που καλύπτει την πληρωμή δαπανών στο πλαίσιο δράσεων πολιτικής προστασίας. Δεν υφίσταται όμως ούτε αξιολόγηση της επιλογής των φορέων για τον τρόπο αξιοποίησης των πιστώσεων που τους διατίθενται, ούτε ανατροφοδότηση της ΓΓΠΠ σχετικά με το αν και πώς χρησιμοποιήθηκαν αυτές οι πιστώσεις, γεγονός που οδηγεί στο συμπέρασμα της έλλειψης ολοκληρωμένου σχεδιασμού διαχείρισης των διατιθέμενων πόρων.

Σύμφωνα με την νομοθεσία, αποδίδονται στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας οι παρακάτω αρμοδιότητες:

- η προετοιμασία του δυναμικού και των μέσων πολιτικής προστασίας της χώρας, καθώς ο συντονισμός των αρμοδίων υπηρεσιών και φορέων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την αντιμετώπιση καταστροφών (Ν.3013/2002, άρθρο 6).

¹⁰⁰ Διεύθυνση Α'βάθμιας Εκπαίδευσης Ανατολικής Αττικής (2017), <http://dipe-anatol.att.sch.gr/index.php/tmima-ekpaideftikon-thematon/1048-esoterikos-kanonismos-sxolikis-monadas-kai-mnimonio-energeion>[Ανακτήθηκε 29/6/2017]

¹⁰¹ ΓΓΠΠ (2017), Σχεδιασμός και δράσεις Πολιτικής Προστασίας για την αντιμετώπιση κινδύνων λόγω των δασικών πυρκαγιών κατά την αντιτυρική περίοδο 2017, http://civilprotection.gr/sites/default/gscp_uploads/media/eggiklios_dasikwn_pyrkagwn_gscp_20171.pdf, [Ανακτήθηκε 29/6/2017]

- ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, που συμμετέχει και εκπροσωπεί τη χώρα μας στα όργανα και τις δομές πολιτικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους Διεθνείς Οργανισμούς και προωθεί τις σχέσεις της Ελλάδος στον τομέα της πολιτικής προστασίας σε διμερές επίπεδο (Ν.3013/2002, άρθρο 6).
- η ανάπτυξη του Συστήματος Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας για την πρόληψη, αντιμετώπιση και αποκατάσταση καταστροφών και τη χρηματοδότηση της δράσης των Εθελοντικών Οργανώσεων που εντάσσονται στο Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων που τηρείται από αυτήν (Ν.1951/1991 & Ν.3013/2002, άρθρο 14, όπως συμπληρώθηκε με την παρ. 3 του άρθρου 27 του Ν. 3536/2007 και τροποποιήθηκε με τη διάταξη της παρ. 3 του αρ. 18 Ν. 3613/2007)
- η ανάθεση της διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, στην οποία περιλαμβάνεται και η κήρυξη μιας περιοχής σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης όπως περιγράφεται στο άρθρο 8 του Ν.3013/2002 και ειδικότερα: «Σε περίπτωση κατάστασης κινητοποίησης της πολιτικής προστασίας αποφασίζει για την άμεση προμήθεια και διάθεση υλικών, εφοδίων και μέσων/ καθ' υπέρβαση των προϋπολογισθέντων, εφόσον τούτο κρίνεται απολύτως αναγκαίο.»

Με την 1299/7-4-2003 (ΦΕΚ 423Β/12-4-2003) Υπουργική Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, εγκρίθηκε το νέο Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ», σκοπός του οποίου είναι η διαμόρφωση ενός συστήματος αποτελεσματικής αντιμετώπισης καταστροφικών φαινομένων για την προστασία της ζωής, της υγείας και της περιουσίας των πολιτών, καθώς και για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Το Σχέδιο αυτό εξακολουθεί να αποτελεί σήμερα τη βάση σχεδίασης και ενέργειας του κρατικού μηχανισμού, για τη διαχείριση εκτάκτων αναγκών που προκύπτουν από την εκδήλωση πάσης φύσεως καταστροφών σε όλα τα επίπεδα διοίκησης.

Για την υλοποίηση του υπόψη Σχεδίου και για τη διευκόλυνση των Φορέων στην εκπόνηση των Ειδικών Σχεδίων, η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, εξέδωσε και τηρεί σε συνεχή αναβάθμιση και ανανέωση, τον επιμέρους Σχεδιασμό που αφορά την αντιμετώπιση Φυσικών και Τεχνολογικών καταστροφών^{102,103}, στον οποίο περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων,

¹⁰² ΓΓΠΠ (2017), <http://civilprotection.gr/el/natural-planning>, [Ανακτήθηκε 30/6/2017]

¹⁰³ ΓΓΠΠ (2017), <http://civilprotection.gr/el/σχεδιασμός-αντιμετώπισης-τεχνολογικών-καταστροφών>, [Ανακτήθηκε 30/6/2017]

οδηγίες εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου και κατευθυντήριες οδηγίες για θέματα που αφορούν την πολιτική προστασία (π.χ πλαίσιο και οδηγίες για την κήρυξη περιοχών σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης ΠΠ), Γενικά Σχέδια ανά κίνδυνο (π.χ αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών εξαιτίας δασικών πυρκαγιών), ειδικά σχέδια (π.χ σχέδιο διαχείρισης ανθρώπινων απωλειών), δράσεις ανά κίνδυνο/καταστροφή και εγκύκλιοι με οδηγίες εφαρμογής τους (π.χ αντιμετώπιση κινδύνων από εκδήλωση σεισμών, πλημμυρικών φαινομένων, χιονοπτώσεων, παγετού κλπ), υποδείγματα Κανονισμών λειτουργίας οργάνων συντονισμού της Πολιτικής Προστασίας (π.χ Δήμων, Περιφερειακών Ενοτήτων), υπόδειγμα εγχειριδίων (π.χ εγχειρίδιο σχεδιασμού, διεξαγωγής και αποτίμησης ασκήσεων), κ.α.

Με το ΠΔ 151/2004 (ΦΕΚ 107Α/3-6-2004) «Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας», οργανώθηκε η διοικητική δομή της ΓΓΠΠ.

Με το Ν.3448/2006 (ΦΕΚ 57Α/15-3-2006), «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» και ειδικότερα με το άρθρο 23, θεσμοθετήθηκε η «Σύσταση Ομάδων Αναγνώρισης Θυμάτων Καταστροφών», οι οποίες έχουν ως αποστολή την αναγνώριση και ταυτοποίηση των θυμάτων από ατυχήματα, καταστροφές, καθώς και εγκληματικές και τρομοκρατικές ενέργειες.

Με την Υπουργική Απόφαση 3384/9-6-2006, (ΦΕΚ 776Β/28-6-2006), «Συμπλήρωση του Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη “ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ” με το Ειδικό Σχέδιο “Διαχείρισης Ανθρώπινων Απωλειών”», τέθηκε σε εφαρμογή το ειδικό σχέδιο που αφορά στη διαχείριση συμβάντων με πολυάριθμες απώλειες υγείας, ως συνέπεια φυσικών, τεχνολογικών και λοιπών καταστροφών καθώς και εγκληματικών και τρομοκρατικών ενεργειών, το οποίο θα έχει εφαρμογή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας διαλογής, της προνοσοκομειακής περίθαλψης και της μεταφοράς των θυμάτων στις δομές υγείας, όπου και διαπιστώνεται η κατάσταση της υγείας τους.

Με το άρθρο 15 του Ν.3491/2006 (ΦΕΚ 207Α/2-10-2006), «Ρυθμίσεις θεμάτων ΕΚΔΔΑ και λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» και στη συνέχεια με την Υπουργική Απόφαση 7270/21-11-2006 (ΦΕΚ 102Β/ΥΟΔΔ/07.12.2006), θεσμοθετήθηκε η «Σύσταση Υποστηρικτικής Ομάδας Διαχείρισης Χημικών, Βιολογικών, ραδιολογικών και Πυρηνικών Απειλών και Συμβάντων» στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας. Η Ομάδα αυτή, η οποία υπάγεται απευθείας στο Γενικό Γραμμα-

τέα Πολιτικής Προστασίας, στελεχώνεται από υπαλλήλους, με κατάλληλο επιστημονικό υπόβαθρο για την αντιμετώπιση Χημικών, Βιολογικών, Ραδιολογικών και Πυρηνικών Συμβάντων και αποτελεί το Επιτελικό Συμβουλευτικό Όργανο της χώρας το οποίο υποστηρίζει σε τακτικό, επιχειρησιακό και πολιτικό επίπεδο τις αρμόδιες δυνάμεις και όργανα πολιτικής προστασίας. Κύριο έργο της Ομάδας είναι η παροχή εξειδικευμένης τεχνογνωσίας και επιστημονικών πληροφοριών για τη διαχείριση χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών συμβάντων που οφείλονται είτε σε ατύχημα, είτε είναι αποτέλεσμα τρομοκρατικής ενέργειας, είτε πρόκειται για επαπειλούμενο συμβάν ή τρομοκρατική απειλή, και μπορούν να προκαλέσουν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης.

Με το άρθρο 27 του Ν.3536/2007 καθορίστηκε η αρμοδιότητα για την υποβολή αιτήματος των κρατικών υπηρεσιών για συνδρομή άλλων Αρχών, Υπηρεσιών και Φορέων τόσο του Εσωτερικού όσο και του Εξωτερικού με σκοπό να αντιμετωπιστούν οι κάθε μορφής καταστροφές.

Με το Ν.3613/2007 (ΦΕΚ 263Α/23-11-2007), «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου εσωτερικών» και συγκεκριμένα με το άρθρο 18 θεσμοθετήθηκαν:

- η λειτουργία στη χώρα μας του Ευρωπαϊκού Αριθμού κλήσης Έκτακτης Ανάγκης «112», επανακαθορίζοντας θέματα που δεν είχαν σαφώς καθοριστεί με προηγούμενες ρυθμίσεις (άρθρο 18).

- η οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών από μία περιοχή, για λόγους προστασίας της ζωής ή της υγείας τους από εξελισσόμενη ή από επικείμενη καταστροφή εντάσσεται στις δράσεις Πολιτικής Προστασίας. Η λήψη της απόφασης για την οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών αποτελεί ευθύνη των κατά τόπους Δημάρχων, οι οποίοι έχουν το συντονισμό του έργου πολιτικής προστασίας για την αντιμετώπιση της καταστροφής σε τοπικό επίπεδο.

- η ένταξη, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, στο Μητρώο των Εθελοντικών Οργανώσεων της ΓΓΠΠ των Εθελοντικών Οργανώσεων που είναι νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, καθώς και ομάδες προσώπων που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο των Δήμων-Περιφερειών και των οποίων ο σκοπός επικεντρώνεται σε δράσεις πολιτικής προστασίας, όπως προκύπτει είτε από το καταστατικό τους είτε από την αποδεδειγμένη συμμετοχή τους, κατά το πρόσφατο παρελθόν, σε δράσεις που

αφορούν την πρόληψη, αντιμετώπιση και αποκατάσταση φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών.

Με το ΠΔ 184/2009, η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας μεταφέρθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών στο τότε νεοσύστατο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη .

Με το Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010) που έγινε γνωστός με την ονομασία «Καλλικράτης», θεσμοθετήθηκε η νέα αυτοδιοικητική δομή της χώρας, με ταυτόχρονη αναβάθμιση του συστήματος πολιτικής προστασίας, χωρίς να αλλοιωθούν τα βασικά χαρακτηριστικά αυτής, όπως είχαν θεσμοθετηθεί και ίσχυαν μέχρι τότε (Ν.3013/2002). Συγκεκριμένα:

- καθορίστηκε ο ρόλος των Περιφερειών στην πολιτική προστασία (άρθρο 186),
- προβλέφθηκε η δυνατότητα άσκησης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και δράσεων ΠΠ από πλευράς της μητροπολιτικής περιφέρειας Αττικής και της μητροπολιτικής ενότητας Θεσσαλονίκης (άρθρο 210).
- ανατέθηκε στους Αντιπεριφερειάρχες η ευθύνη διάθεσης και συντονισμού δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την διαχείριση καταστροφών στην περιοχή ευθύνης τους καθώς και η υποχρέωση να προεδρεύουν του Συντονιστικού οργάνου ΠΠ (άρθρο 160).
- καθορίστηκε η δυνατότητα για την Εκτελεστική επιτροπή της Περιφέρειας να εισηγείται τα σχέδια αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών, σε εναρμόνιση με τα αντίστοιχα σχέδια της πολιτικής προστασίας (άρθρο 174).
- προβλέφθηκε η σύσταση Υπηρεσιακών Μονάδων στους Δήμους με αντικείμενο το περιβάλλον και την πολιτική προστασία (άρθρο 97)
- θεσπίστηκε η σύσταση στην έδρα του Δήμου του συντονιστικού τοπικού οργάνου (ΣΤΟ) με επικεφαλή το Δήμαρχο και τη συμμετοχή συγκεκριμένου προσωπικού.
- δόθηκε η δυνατότητα στους νέους Δήμους να συγκροτούν Κέντρο Επιχειρήσεων για τον συντονισμό των δράσεών τους κατά την αντιμετώπιση κινδύνων
- επισημάνθηκε η υποχρέωση των Δήμων να συντάσσουν μνημόνιο ενεργειών και συνεργασίας με τους εμπλεκόμενους φορείς στο επίπεδό τους καθώς και με όμορους δήμους.

Με το Ν.4249/2014 (ΦΕΚ 73Α/24-3-2014) «Αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και ρύθμιση λοιπών

θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις» καθορίζονται τα εξής:

- Το Πυροσβεστικό Σώμα υπάγεται στον Οργανισμό της ΓΓΠΠ και θα αποτελεί τον επιχειρησιακό της βραχίονα (άρθρο 63).
- Ιδρύεται Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων (Ε.Σ.Κ.Ε.), το οποίο αποτελεί Ειδική Κεντρική Υπηρεσία του Πυροσβεστικού Σώματος και έχει ως κύρια αποστολή και αρμοδιότητες το σύνολο των αρμοδιοτήτων του Συντονιστικού – Επιχειρησιακού Κέντρου Υπηρεσιών του Πυροσβεστικού Σώματος (Σ.Ε.Κ.Υ.Π.Σ.), του Κέντρου Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας (Κ.Ε.Π.Π.) και του Συντονιστικού Κέντρου Δασοπυρόσβεσης (Σ.ΚΕ.Δ.), τα οποία συγχωνούνται και αποτελούν πλέον επιμέρους Μονάδες του Ε.Σ.Κ.Ε. (άρθρο 65).
- Οι υφιστάμενες επιχειρησιακές δομές της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, σε περιφερειακό επίπεδο, θα υπάγονται επιχειρησιακά στις αντίστοιχες Περιφερειακές Πυροσβεστικές Διοικήσεις (ΠΕ.ΠΥ.Δ.) με προληπτικό και κατασταλτικό αντικείμενο (άρθρο 92).
- Συμμετοχή στα Περιφερειακά Κέντρα Επιχειρήσεων (ΠΕ.Κ.Ε.) στελεχών της Πολιτικής Προστασίας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Περιφερειών (άρθρο 92).
- Τροποποιείται η διάρθρωση της ΓΓΠΠ (άρθρο 105), η οποία πλέον αποτελείται από το Γραφείο Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, το Γραφείο Τύπου και Δημοσίων Σχέσεων, τη Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας, και το Πυροσβεστικό Σώμα.
- Στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας συνιστάται Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας (Σ.Α.Π.Π.), σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης η οποία ασκεί τις αρμοδιότητες του άρθρου 6 του ν. 3013/2002, όπως τροποποιείται από τις διατάξεις του Ν.4249/2014 και με αποστολή¹⁰⁴:
 - το συντονισμό των δράσεων για την κατάρτιση και την εφαρμογή του σχεδιασμού πολιτικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο,
 - την έρευνα, μελέτη και τεκμηρίωση του ως άνω σχεδιασμού, σύμφωνα με τα σύγχρονα επιστημονικά και τεχνολογικά δεδομένα,
 - τη λήψη μέτρων εκτίμησης του κινδύνου, πρόληψης, ετοιμότητας, ενημέρωσης και αντιμετώπισης των φυσικών, τεχνολογικών και λοιπών καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης,
 - την ενημέρωση των πολιτών για τα ζητήματα αυτά,

¹⁰⁴ Ν.4249/2014 (ΦΕΚ 73/Α'/24-3-2014), άρθρο 106

- το συντονισμό των δράσεων αποκατάστασης καταστροφών,
- τον έλεγχο της εφαρμογής των ανωτέρω μέτρων και δράσεων,
- τη συνεργασία με το Πυροσβεστικό Σώμα, το οποίο αποτελεί τον επιχειρησιακό βραχίονα στη διαχείριση των ως άνω καταστροφών, και άλλους φορείς και υπηρεσίες του Δημοσίου,

- την προώθηση των σχέσεων της Γ.Γ.Π.Π. με την Ευρωπαϊκή Ένωση, τους διεθνείς οργανισμούς και αντίστοιχους φορείς άλλων χωρών στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας,

- τη συμμετοχή και υλοποίηση διεθνών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων αρμοδιότητάς της,

- την προώθηση του εθελοντισμού πολιτικής προστασίας της χώρας, με στόχο τη συνολική βελτίωση του επιπέδου προστασίας των πολιτών από καταστροφές, τη μείωση του κινδύνου καταστροφών και τη συμβολή στην αειφόρο ανάπτυξη της χώρας.

- Τροποποιείται το άρθρο 6 (παρ.2,3 και 4) του Ν.3013/2002 (Α'102) που αφορά τις αρμοδιότητες της ΓΓΠΠ και τον τρόπο με τον οποίο τις εξασκεί, με κύρια σημεία την προώθηση και συντονισμό των διαδικασιών για τη διαμόρφωση και την παρακολούθηση εφαρμογής της σε εθνικό επίπεδο, τόσο της Εθνικής Πολιτικής για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών όσο και του Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας σύμφωνα με την προαναφερθείσα πολιτική, την εισήγηση ένταξης του Εγκεκριμένου Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας, στον αναπτυξιακό προγραμματισμό της Χώρας για χρηματοδότηση καθώς και την κατάρτιση και υποβολή προς έγκριση στο Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας (ΚΣΟΠΠ), της πρότασης του Ετήσιου Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας, μεριμνώντας παράλληλα για τη δέσμευση πόρων χρηματοδότησής του (άρθρο 108).

- Αναφέρεται εκ νέου το δυναμικό και τα μέσα Πολιτικής Προστασίας, στο οποίο δεν παρουσιάζονται ουσιαστικές αλλαγές σε σχέση με όσα προβλέπονταν στο άρθρο 3 του Ν.3013/2002 (άρθρο 110).

- Ιδρύεται και λειτουργεί «Εθνικό Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης», με σκοπό τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας όλων των συστημάτων προστασίας των πολιτών από την εκδήλωση καταστροφικών φαινομένων ή συμβάντων , που λειτουργούν σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο και την ένταξή τους σε Εθνικό Σχεδιασμό Έγκαιρης Προειδοποίησης (άρθρο 114).

- Επαναδιατυπώνονται τα άρθρα για την αποστολή και δράση των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας και ρυθμίζονται θέματά τους (Άρθρα 117 και 118). Δεν έχουν εκδοθεί όμως

οι κανονιστικές διατάξεις και έτσι ο Ν.4249/2014 για τα συγκεκριμένα ζητήματα παραμένει ανενεργός.

- Μετά την 187/2015 Γνωμοδότηση του Ν.Σ.Κ., έχει άμεση νομική ισχύ για τους ήδη ενταγμένους εθελοντές, η διάταξη του άρθρου 118 (14Ι) του Ν.4249/2014 (ΦΕΚ 73 Α΄) ως προς την ασφαλιστική κάλυψη και την αστική ευθύνη αυτών, μετά από αποδοχή της από τον αρμόδιο Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Αύγουστος 2015) - Έγγραφο ΓΓΠΠ (αρ. πρωτ. 6776 /5-10-2015).

Η παραπάνω αναφορά σε νομοθετήματα καλύπτει ένα μέρος μόνο της συνολικής νομοθεσίας, για το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που σχετίζεται με θέματα πολιτικής προστασίας, αφού το κάθε υπουργείο προβαίνει σε σύνταξη νομοσχεδίων-αποφάσεων-εγκυκλίων με βάση τις προτεραιότητες που θέτει αποκλειστικά η πολιτική του ηγεσία καθώς και τα συμφέροντα των εργαζομένων στις δομές του. Επιπλέον, δεν λαμβάνονται υπόψη οι εισηγήσεις διαφόρων θεσμικών οργάνων που λειτουργούν στο πλαίσιο διεθνών συμφωνιών και συμμετέχουν επισήμως ως εκπρόσωποι της χώρας σε διεθνείς επιτροπές και forums, με γνώμονα την βελτιστοποίηση των εθνικών διαδικασιών προς όφελος του πολίτη και της ίδιας της χώρας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η 3^η Έκδοση του Γενικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών εξ΄ αιτίας Δασικών Πυρκαγιών¹⁰⁵ που εκδόθηκε τον Ιούνιο 2013, για του οποίου τη σύνταξη λήφθηκαν υπόψη σαράντα επτά (47) διαφορετικά σχετικά έγγραφα, αποτελούμενα από Νόμους, Προεδρικά διατάγματα, Υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους του Πυροσβεστικού σώματος.

3.2.2 Υφιστάμενη κατάσταση μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας

Σήμερα, 15 χρόνια μετά την ψήφιση και εφαρμογή του Ν3013/2002, ο υφιστάμενος μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας όπως αυτός διαμορφώθηκε μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Ν3852/2010) και του Ν.4249/2014 (ΦΕΚ 73/Α΄/24-3-2014), αποτυπώνεται αναλυτικά στα επιμέρους ανά καταστροφή σχέδια, όπως αυτά έχουν εγκριθεί από την Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας και αναρτηθεί στην ιστοσελίδα της. Σε κάθε περίπτωση όμως, ο μηχανισμός αποτελείται από τους εξής :

¹⁰⁵ Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών εξ αιτίας Δασικών Πυρκαγιών (3^η έκδοση, Ιούνιος 2013), http://civilprotection.gr/sites/default/gscp_uploads/media/GenikoSxedio3rdEdition_el_GR.pdf,

- Σε πολιτικό/στρατηγικό επίπεδο, τη Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας, το Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας, τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας και την ομώνυμη Γραμματεία της οποίας προΐσταται.

- Σε επιχειρησιακό επίπεδο, το Πυροσβεστικό Σώμα που αποτελεί επιχειρησιακό βραχίονα της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και το Κέντρο Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας (ΚΕΠΠ/ΕΣΚΕ), που λειτουργεί σε βάση 365/7/24, συντονίζοντας σε εθνικό επίπεδο τις δράσεις για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης

- Σε τακτικό επίπεδο, τα Αποκεντρωμένα Όργανα Πολιτικής Προστασίας (οι Γενικοί Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, οι Περιφερειάρχες και Αντιπεριφερειάρχες και οι Δήμαρχοι), με τις αντίστοιχες οργανικές Μονάδες Πολιτικής Προστασίας (Αυτοτελείς Διευθύνσεις, Τμήματα και Γραφεία Πολιτικής Προστασίας), που λειτουργούν ως συνδετικοί κρίκοι μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανικών μονάδων του φορέα τους για την άμεση και συντονισμένη απόκριση.

Σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης η διαχείριση του κινδύνου που προέρχεται από φυσικούς ή ανθρωπογενείς παράγοντες, οργανώνεται με βάση τις αρμοδιότητες των Υπουργείων και τις διοικητικές διαιρέσεις της χώρας. Οι κίνδυνοι αξιολογούνται από τις αρμόδιες οργανικές Μονάδες των Υπουργείων, το καθένα εκ των οποίων είναι υπεύθυνο για τη λήψη μέτρων που σχετίζονται με την πρόληψη των ατυχημάτων από καταστροφές στον τομέα ευθύνης του και για τις δομές που αυτό διαχειρίζεται και ασκεί διοίκηση.

Οι υπεύθυνοι για τη λειτουργία βιομηχανικών εγκαταστάσεων ή κρίσιμων υποδομών ι-διωτικού ή δημόσιου χαρακτήρα (φράγματα, σήραγγες αυτοκινητόδρομων, κλπ), είναι υπεύθυνοι για την πρόληψη από πιθανούς κινδύνους και τη λήψη μέτρων προς αποφυγή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Σε επίπεδο Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού (Δήμος και Περιφέρεια αντίστοιχα), αποδίδεται κατά κανόνα η εφαρμογή των νόμων και των κανονισμών που εκδίδονται για την διαχείριση των κινδύνων προερχόμενων από φυσικούς ή ανθρωπογενείς παράγοντες, η συντήρηση των υποδομών και τέλος η διαχείριση τοπικών περιστατικών μικρής έντασης. Η αλυσίδα αυτή της διοίκησης, τόσο από θεσμικής όσο και από τεχνικής πλευράς, συμπληρώνεται πέραν του Πυροσβεστικού Σώματος, με την συμβολή των λοιπών δυνάμεων πολιτικής προστασίας, όπως αυτές αναφέρονται στο Ν.4249/2014 (άρθρο 110). Αξιοσημείωτο πάντως είναι ότι, τόσο τα Σώματα Ασφάλειας όσο και οι Ένοπλες Δυνάμεις της χώρας, δρουν σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών συχνά σε ρόλους υπηρεσιών πρώτης α-

πόκρισης και πέραν της κύριας αποστολής τους, στηριζόμενες κυρίως στην 24ωρη λειτουργία του μηχανισμού τους, στην διαθεσιμότητα μέσων και εκπαιδευμένου προσωπικού καθώς και στο σύστημα με το οποίο διοικούνται, χαρακτηριστικά για τα οποία θεωρούνται αναντικατάστατα μέρη του μηχανισμού αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών μείζονος σημασίας.

Είναι σαφές ότι, σε ένα τέτοιο σύστημα οργάνωσης, η συνεργασία, η συνέργεια καθώς και η διαλειτουργικότητα μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, αποτελούν τις κύριες παραμέτρους για την εφαρμογή ενός επιτυχημένου μοντέλου αντιμετώπισης των εκτάκτων αναγκών, είτε σε περίοδο ειρήνης είτε σε περίοδο πολέμου. Μέχρι σήμερα όμως, δεν έχει επιτευχθεί για την χώρα μας η επιθυμητή κατάσταση. Στην περίπτωση της Ελλάδας υπάρχουν ακόμα σοβαρά προβλήματα σε ότι αφορά την πολιτική προστασία¹⁰⁶, παρά το ότι ο μηχανισμός της χώρας ακολουθεί κάποιες από τις ευρωπαϊκές πρακτικές. Ο εντοπισμός των προβλημάτων αποτελεί ένα σημαντικό βήμα, αλλά δεν πρέπει να συνοδεύεται από απραξία για να επιτευχθεί θετικό αποτέλεσμα. Και αυτό διότι ενώ εξειδικευμένοι επιστήμονες έχουν προτείνει διάφορες λύσεις για την αύξηση της αποδοτικότητας του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, άλλες εξαγγέλθηκαν χωρίς να υλοποιηθούν τελικά ενώ άλλες υλοποιήθηκαν χωρίς να αποδώσουν τα αναμενόμενα. Το υφιστάμενο διάσπαρτο θεσμικό πλαίσιο για τις έκτακτες ανάγκες σε περίοδο ειρήνης με διαπιστωμένη την ανάγκη κωδικοποίησής του, η έλλειψη διαβούλευσης των κατά καιρούς προτεινόμενων σοβαρών λύσεων πριν τη θεσμοθέτησή τους, η αδυναμία εφαρμογής και υποστήριξης των όποιων καλών πρακτικών από τις υφιστάμενες δομές της δημόσιας διοίκησης, η κακή αξιοποίηση των πόρων (υλικών και χρηματικών) πολιτικής προστασίας που χορηγείται σε ετήσια βάση από το κράτος στους Δήμους, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού των δομών πολιτικής προστασίας της δημόσιας διοίκησης στη διαχείριση εκτάκτων αναγκών, η αδυναμία αυστηρής διάκρισης των αρμοδιοτήτων της Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτων Αναγκών σε περίοδο ειρήνης από αυτές της Πολιτικής προστασίας (π.χ όλα τα σχέδια της Πολιτικής προστασίας αφορούν έκτακτες ανάγκες, αλλά όλα τα σχέδια Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης ανάγκης δεν αφορούν την πολιτική προστασία), η αποφυγή εκπόνησης ενός συστήματος ολιστικής προσέγγισης των κινδύνων που θα δίνει την ίδια βαρύτητα στην πρόληψη και τον μετριασμό όπως στην απόκριση και την αποκατάσταση, είναι ορισμένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που

¹⁰⁶ Καραμάνου Α. (2012), *Πολιτική Προστασία της Χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (κεφάλαιο 6, σελ. 59-62)

αντιμετωπίζει η Πολιτική προστασία σήμερα και για τα οποία αναζητούνται εναγωνίως καλές πρακτικές και μόνιμες λύσεις.

3.3 Πολιτική Άμυνα

3.3.1 Ορισμοί, Αποστολή και Οργάνωση

3.3.1.1. Ορισμοί

Για να γίνει κατανοητός ο όρος «Πολιτική Άμυνα» και οι συναφείς με αυτόν έννοιες που χρησιμοποιούνται από την κείμενη νομοθεσία^{107,108,109,110,111,112,113}, απαιτείται αφενός μεν να διευκρινιστεί το περιεχόμενο του όρου «Εθνική Άμυνα», όπως αυτό καθορίζεται από την ισχύουσα νομοθεσία, αφετέρου δε να γίνει κατανοητή η διάκρισή του από τον όρο «Πολιτική Άμυνα».

Έτσι λοιπόν, σύμφωνα με το Ν.2295/1995 (ΦΕΚ Α'35/1995), «η **Εθνική Άμυνα** περιλαμβάνει το σύνολο των λειτουργιών και δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται από το Κράτος, με σκοπό την προστασία της εδαφικής ακεραιότητας, της εθνικής ανεξαρτησίας και κυριαρχίας και της ασφάλειας των πολιτών, εναντίον οποιασδήποτε εξωτερικής επίθεσης ή απειλής, καθώς και την υποστήριξη των εθνικών συμφερόντων».

Σύμφωνα με το Νομοθετικό Διάταγμα 17/74 (ΦΕΚ Α'236/1974) «**Περί Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης**», όπως αυτό έχει τροποποιηθεί και ισχύει, καθορίζεται ότι, «για την διασφάλιση της Εθνικής Άμυνας στον πόλεμο και για την απαραίτητη ετοιμότητα του Έθνους στην αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών, επιδιώκεται από την ειρηνική περίοδο η οργάνωση, η προπαρασκευή και η κινητοποίηση όλων των Πολιτικών Δυνάμεων και πόρων της Χώρας». Στην αρχή του ίδιου νομοθετήματος ορίζονται βασικές έννοιες που σχετίζονται με τον μηχανισμό της Πολιτικής Άμυνας. Συγκεκριμένα, δίνονται οι εξής ορισμοί:

¹⁰⁷ ΝΔ 107/1973 (ΦΕΚ 195 Α'/1973) Περί χορηγήσεως αναστολής κατάταξης εις εφέδρους εν επιστρατεύσει

¹⁰⁸ ΝΔ 17/1974 (ΦΕΚ 236 Α'/1974) Περί Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης

¹⁰⁹ ΠΔ 133/1976 (ΦΕΚ 81 Α'/1976) Περί Διοικήσεως, Οργανώσεως και Λειτουργίας της Σχολής Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ)

¹¹⁰ ΠΔ 1097/1981 (ΦΕΚ 266 Α'/1981) Περί Οργανώσεως και Λειτουργίας της Υπηρεσίας Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως

¹¹¹ ΚΥΑ 111/3/4κβ/1992 (ΦΕΚ 268 Β'/1992) Ανάθεση Καθηκόντων Πολιτικής Άμυνας στις Αστυνομικές Αρχές

¹¹² Ν.3536/2007 (ΦΕΚ 42 Α'/2007), Άρθρο 41 Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών στην ειρήνη

¹¹³ Σημειώσεις από εισηγήσεις Σχολής ΠΣΕΑ/ Γενικής Γραμματείας Δημοσίας Τάξεως/Υπουργείου Εσωτερικών

α. **«Πολιτικές Δυνάμεις»** είναι οι Κρατικές Αρχές και Υπηρεσίες, τα Σώματα Ασφαλείας, το Λιμενικό και Πυροσβεστικό Σώμα, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, οι Οργανισμοί και οι Επιχειρήσεις πάσης φύσεως Δημόσιες και Ιδιωτικές και γενικώς όλο το έμπυχο μη ένοπλο και άψυχο δυναμικό της Χώρας.

β. **«Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτου Ανάγκης» (ΠΣΕΑ)** είναι η σχεδίαση και ο προγραμματισμός που αναφέρεται στην οργάνωση, προπαρασκευή και κινητοποίηση των Πολιτικών Δυνάμεων, προς επιβίωση σε καιρό πολέμου ή την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών σε καιρό ειρήνης και συμβολή αυτών στην Εθνική Άμυνα, η οποία εξασφαλίζεται με την Πολιτική Κινητοποίηση και την Πολιτική Άμυνα.

γ. **«Πολιτική Κινητοποίηση»** είναι η μετάπτωση των Πολιτικών Δυνάμεων από την κατάσταση ειρήνης σε πολεμική ή σε κατάσταση αντιμετώπισης των εκτάκτων στην ειρήνη αναγκών.

δ. **«Πολιτική Άμυνα»** είναι η οργάνωση, καθοδήγηση και κινητοποίηση των Πολιτικών Δυνάμεων της Χώρας για την προστασία αυτής από πάσης φύσεως εχθρικές προσβολές και την αντιμετώπιση πάσης φύσεως καταστροφών, ιδιαίτερα στον Πολιτικό Τομέα.

ε. **«Κατάσταση έκτακτης ανάγκης»** είναι κάθε αιφνίδια κατάσταση, που προκαλείται από φυσικά ή άλλα γεγονότα τεχνολογικά ή πολεμικά και έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ή την απειλή δημιουργίας εκτεταμένων απωλειών, ζημιών και καταστροφών σε έμπυχο ή άψυχο δυναμικό της χώρας ή την παρακώλυση και διατάραξη της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας.»

στ. **«Πολιτική Επιστράτευση του Προσωπικού»** είναι διαδικασία η οποία διατάσσεται από τους Υπουργούς, Νομάρχες και Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών (άρθρ. 10, Ν.2307/95) ύστερα από εξουσιοδότηση του Πρωθυπουργού. Σε αυτήν, καλούνται πολίτες εκ των μη καλουμένων κλάσεων και πέραν των χορηγηθεισών αναστολών Κατατάξεως στις Ένοπλες Δυνάμεις, προς ικανοποίηση της ΠΣΕΑ σε έμπυχο δυναμικό. Πραγματοποιείται δε με την επίδοση ειδικών Φύλλων Ατομικής Πρόσκλησης Πολιτικής Επιστράτευσης (Φ.Α.Π.Π.Ε.) στους υπόχρεους, από τις κατά τόπους Αστυνομικές Αρχές.

ζ. **«Επιτάξεις»** είναι οι διαδικασίες που διατάσσονται με αποφάσεις των αρμοδίων Υπουργών και του Υπουργού Οικονομικών, προς ικανοποίηση των επιβαλλόμενων ανα-

γκών της Εθνικής Άμυνας της Χώρας, μετά την κήρυξη της Πολιτικής Κινητοποίησης. Περιλαμβάνουν γενικά τα μη αναλώσιμα αγαθά – κινητά, τα ακίνητα, τις Βιομηχανικές και Εμπορικές Επιχειρήσεις και τις εγκαταστάσεις αυτών μετά του προσωπικού ή μη, τις άδειες εκμετάλλευσης καθώς και την κτήση της κυριότητας των αναλώσιμων κινητών.

3.3.1.2. Η αποστολή της Πολιτικής Άμυνας

Στην αποστολή της Πολιτικής Άμυνας περιλαμβάνονται:

- α. Η προστασία του πληθυσμού και των αγαθών από τις κάθε είδους εχθρικές προσβολές.
- β. Η διάσωση, περίθαλψη και παροχή κάθε δυνατής βοήθειας στους πληγέντες.
- γ. Η διατήρηση του ηθικού του πληθυσμού σε υψηλό επίπεδο.
- δ. Η αποκατάσταση, κατά το δυνατόν, των ζημιών που θα γίνουν.
- ε. Η υποστήριξη των Ενόπλων Δυνάμεων σε πληροφορίες, ηθικό και υλικά για τη διατήρηση της επιχειρησιακής ικανότητάς τους.
- στ. Η εκπαίδευση και διαφώτιση του πληθυσμού για τους κινδύνους και τους τρόπους αυτοπροστασίας.
- ζ. Η αντιμετώπιση σε περίοδο πολέμου των φυσικών καταστροφών (πυρκαγιών, σεισμών, πλημμύρων κλπ) καθώς και των εκτάκτων γενικά σοβαρών αναγκών, προκαλούμένων από οποιαδήποτε αιτία, η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ή την απειλή δημιουργίας εκτεταμένων απωλειών, ζημιών και καταστροφών ή την παρακώλυση και διατάραξη της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας.

3.3.1.3. Η οργάνωση της Πολιτικής Άμυνας

Στην οργάνωση της Πολιτικής Άμυνας της Χώρας μας, από τις ισχύουσες Νομικές διατάξεις, τα Σχέδια και τους Πίνακες σύνθεσης, προβλέπονται Όργανα, Υπηρεσίες, Μονάδες, Υλικά και Μέσα.

α. Κύρια Όργανα Πολιτικής Άμυνας

(1) Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας (ΚΥΣΕΑ) [ΝΔ 17/1974, άρθρο 3].

Παράλληλα με τη βασική αρμοδιότητά του στα θέματα Εθνικής Άμυνας, αποφασίζει και για τα διάφορα μέτρα Πολιτικής Άμυνας εκφράζοντας την Κυβερνητική Πολιτική.

(2) Το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας [ΝΔ 17/1974, άρθρο 4].

Με βάση τις αποφάσεις του ΚΥΣΕΑ, κατευθύνει και συντονίζει τις ενέργειες των λοιπών Υπουργείων για την αποτελεσματικότερη συμβολή των Πολιτικών Δυνάμεων στην Εθνική Άμυνα. Επίσης, παρακολουθεί δια του ΓΕΕΘΑ την δραστηριότητα της Επιτροπής Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ) του NATO (Civil Emergency Planning Committee-CEPC), ως και των επιμέρους Επιτροπών αυτής και μεριμνά για τον καθορισμό της Εθνικής Πολιτικής επί των θεμάτων που αφορούν την Ελλάδα, κάνοντας τις απαραίτητες σχετικές εισηγήσεις όποτε απαιτείται στο ΚΥΣΕΑ.

(3) Τα Λοιπά Υπουργεία [ΝΔ 17/1974, άρθρο 5].

Παρακολουθούν, συντονίζουν και κατευθύνουν λόγω αρμοδιότητας, τις Νομαρχίες (νυν Περιφερειακές Ενότητες) και τις Περιφέρειες καθώς και τις υπό την εποπτεία αυτών υπαγόμενες Πολιτικές Δυνάμεις, με σκοπό την αποτελεσματική συμβολή τους στην Εθνική Άμυνα. Επίσης, χειρίζονται λόγω αρμοδιότητας, υπό τον συντονισμό και κατεύθυνση του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης, θέματα Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης της Επιτροπής Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης του NATO (CEPC) και των επιμέρους Επιτροπών αυτής¹¹⁴.

¹¹⁴ α. Ομάδα Πολιτικής Προστασίας (Civil Protection Group - CPG), τις εργασίες της οποίας παρακολουθεί η **Διεύθυνση Α6/ΓΕΕΘΑ** και στην οποία συμμετέχει και η **ΓΓΠΠ** (Πηγή: <http://civilprotection.gr/el/vato>)

β. Ομάδα Βιομηχανικών Πόρων και Υπηρεσιών Επικοινωνιών (Industrial Resources & Communications Services group - IRCSG), στην οποία συμμετέχουν το **Τμήμα Πολιτικής Άμυνας/Διεύθυνση ΠΣΕΑ/Γενική Δνση Δκής Υποστήριξης/Γενική Γραμματεία Εμπορίου & Προστασίας Καταναλωτή / Υπουργείο Οικονομίας-Ανάπτυξης-Τουρισμού** (πηγή: http://gge.gov.gr/?page_id=1187)

γ. Ομάδα Δημόσιας Υγείας, Τροφίμων και Ύδατος (Public Health and Food/Water group - PHFWG) στην οποία συμμετέχει το **Τμήμα ΠΣΕΑ/Γενική Δνση Δκών Υπηρεσιών & Ηλεκτρ. Διακυβέρνησης/ Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων** (πηγή: ΠΔ 107/2014, ΦΕΚ 107/Α'2014)

δ. Ομάδα Μεταφορών (Transport Group - TGWG), στην οποία συμμετέχουν το **Αυτοτελές Τμήμα ΠΣΕΑ/Γενική Γραμματεία Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων/ ΥΠΥΜΕΔΙ** (ΠΔ 109/2014, ΦΕΚ 176/Α'/2014), <http://www.yme.gr/index.php?getwhat=1&oid=35&id=&tid=35>, (ανακτήθηκε 6/7/2017)

(4) Επιτροπές από Υπουργούς & Εκπροσώπους Υπουργείων (ΝΔ 17/1974, άρθρο 6)

Συγκροτούνται με απόφαση του Πρωθυπουργού για την επίλυση των αναφερόμενων προβλημάτων στα θέματα του ανεφοδιασμού, των μεταφορών και της υγειονομικής περίθαλψης. Οι αποφάσεις τους, μετά από έγκριση του ΚΥΣΕΑ, είναι υποχρεωτικές για όλα τα Υπουργεία και τις Κρατικές Αρχές.

(5) Συμβούλιο Αναστολών Κατάταξης (ΣΑΚ) (ΝΔ 17/74, άρθρο 7 & ΝΔ 107/1973)

Η αποστολή και οι αρμοδιότητές του προβλέπονται από το ΝΔ 107/1973 (ΦΕΚ 195Α/30-8-1973) «Περί χορηγήσεως Αναστολών Κατατάξεως σε Εφέδρους σε Επιστράτευση», όπως ισχύει από κοινού με την ΥΑ υπ' αριθμ. Φ.067/5/223532/3-12-1973 και της διαταγής του ΓΕΕΘΑ υπ' αριθμ. Φ.067/5/223533/1-12-1973. Το ΣΑΚ αποφασίζει σε ποιο Υπουργείο ή Γενικό Επιτελείου των Ενόπλων Δυνάμεων εκχωρείται, σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης ή πολέμου, η παραγωγή ή η προσφορά υπηρεσιών συγκεκριμένων και σαφώς ορισμένων Οργανισμών ή Επιχειρήσεων.

(6) Συμβούλιο Πολιτικής Άμυνας (ΣΠΑ) (ΝΔ 17/1974, άρθρο 27)

Απαρτιζόμενο από τον Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Τάξης ως Πρόεδρο, τους Διευθυντές ΠΣΕΑ του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Τάξης, τους Διευθυντές ΠΣΕΑ των κατά περίπτωση λοιπών Υπουργείων και από 2 μέχρι 4 Αξιωματικούς των Ενόπλων Δυνάμεων ως μέλη, ή τους νόμιμους αναπληρωτές τους, έχει ως αποστολή την παροχή οδηγιών ή την επίλυση προβλημάτων σε θέματα Πολιτικής Άμυνας. Οι αποφάσεις του, μετά από επικύρωσή τους από το ΚΥΣΕΑ, είναι υποχρεωτικές για όλες τις Πολιτικές Δυνάμεις.

(7) Ο Πρωθυπουργός, οι Υπουργοί, οι γενικοί γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και οι Περιφερειάρχες

Οι παραπάνω, ως ατομικά όργανα της Πολιτικής Άμυνας, παράλληλα με τις άλλες αρμοδιότητές τους, αποφασίζουν, λόγω της προβλεπόμενης από το Νόμο αρμοδιότητας και για τα διάφορα μέτρα Πολιτικής Άμυνας.

6. Υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας

Διακρίνονται σε Επιτελικές και Περιφερειακές

(1) Οι Επιτελικές Υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας είναι:

(α) Η Διεύθυνση ΠΑΜ-ΠΣΕΑ του ΓΕΕΘΑ (ΓΕΕΘΑ/Α6)

Η Υπηρεσία αυτή έχει συσταθεί με το άρθρο 14 του ΝΔ 17/74 και λειτουργεί στο ΓΕΕΘΑ και έχει ως βασική αρμοδιότητα τον συντονισμό και την κατεύθυνση σε θέματα Πολιτικής Άμυνας των Τμημάτων ΠΣΕΑ των Επιτελείων και των Κλάδων Ενόπλων Δυνάμεων και των Διευθύνσεων ΠΣΕΑ όλων των Πολιτικών Υπουργείων, τον χειρισμό και τον συντονισμό θεμάτων Επιτροπής ΠΣΕΑ του ΝΑΤΟ και των υποεπιτροπών αυτής εντός Εθνικού πλαισίου, τη περιοδική σύγκληση συσκέψεων των Προϊσταμένων των υπηρεσιών ΠΣΕΑ των Πολιτικών Υπουργείων, Περιφερειακών αρχών και αρμοδίων τμημάτων Γενικών Επιτελείων ΕΔ, με σκοπό τη μελέτη και προώθηση θεμάτων ΠΣΕΑ καθώς και επίλυση προβλημάτων αυτής.

(β) Η Υπηρεσία ΠΣΕΑ/Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

Η Υπηρεσία αυτή έχει συσταθεί με το ΠΔ 1097/1981, το οποίο εκδόθηκε σε εκτέλεση των διατάξεων του ΝΔ 17/1974 (άρθρο 15). Αποστολή της Υπηρεσίας είναι η Πολιτική κινητοποίηση αρμοδιότητας ΥΔΤ και η Πολιτική Άμυνα της χώρας, προς εξασφάλιση της προστασίας του άμαχου πληθυσμού από εχθρικές προσβολές στον πόλεμο, ή η αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών στην ειρήνη (πλην των σχετιζόμενων με τις αρμοδιότητες της Πολιτικής προστασίας). Πιο συγκεκριμένα, αποστολή της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ/ΥΔΤ είναι:

1/ ο συντονισμός και σχεδίαση ενεργειών Πολιτικής Κινητοποίησης, στην έκταση που αφορά το Υ.Δ.Τ.

2/ η οργάνωση και σχεδίαση της Πολιτικής Άμυνας της Χώρας

3/ ο έλεγχος και ο συντονισμός των σχεδίων και της οργάνωσης των υφισταμένων Διοικήσεων.

4/ η οργάνωση, συγκρότηση και εκπαίδευση των Διοικήσεων και Μονάδων Πολιτικής Άμυνας της Χώρας.

5/ η εκπαίδευση και διαφώτιση του άμαχου πληθυσμού σε θέματα Πολιτικής Κινητοποίησης και Πολιτικής Άμυνας.

6/ η παρακολούθηση των υλικών, μέσων και εγκαταστάσεων της Πολιτικής Άμυνας της Χώρας καθώς και η μέριμνα πρόβλεψης των πιστώσεων που αναγκαούνται, ως τμήμα του Προϋπολογισμού του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως (νυν Γενικής Γραμματείας ΔΤ υπό το Υπουργείο Εσωτερικών).

7/ η επιθεώρηση και ο έλεγχος των Διοικήσεων και των Μονάδων Πολιτικής Άμυνας της Χώρας.

8/ η εισήγηση προς τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης (νυν Γενικό Γραμματέα Δημόσιας Τάξης), για την λήψη κάθε αναγκαίου μέτρου που αφορά την Πολιτική Άμυνα, αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης.

(γ) Η Σχολή ΠΣΕΑ (ΝΔ 17/74, άρθρο 29 & ΠΔ 133/1976)

Είναι υπαγόμενη στην Υπηρεσία ΠΣΕΑ του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, και έχει ως αποστολή την εκπαίδευση στελεχών των Ενόπλων και Πολιτικών Δυνάμεων της χώρας, στο χειρισμό και αντιμετώπιση θεμάτων Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτων Αναγκών σε όλα τα Κλιμάκια Διοίκησης. Η εκπαίδευση περιλαμβάνει θεωρητική και πρακτική κατάρτιση σε θέματα ΠΣΕΑ (Πολιτικής Άμυνας-Πολιτικής Κινητοποίησης), με τρόπο ώστε να μπορούν οι εκπαιδευόμενοι να ανταποκριθούν στο έργο τους υπό συνθήκες πολέμου. Τα διδασκόμενα μαθήματα είναι:

1/ ΠΣΕΑ-Νομοθεσία

2/ Πολιτική Άμυνα της χώρας

3/ Διάρθρωση υπηρεσιών Πολιτικής Άμυνας

4/ Πολιτική επιστράτευση, απαλλαγές, εξαιρέσεις

5/ Αναστολές κατατάξεως Εφέδρων στην επιστράτευση

6/ Διάρθρωση-Οργάνωση-Συγκρότηση Μονάδων Πολιτικής Άμυνας

7/ Αυτοπροστασία-Κοινότητες αυτοπροστασίας

8/ Κέντρα πολεμοπαθών και βομβοπλήκτων

9/ Στοιχεία Ατομικής θεωρίας και Πυρηνικής ενέργειας

10/ Ατομικός, Ραδιολογικός, Βιολογικός, Χημικός πόλεμος

11/ Σύστημα αναφορών πυρηνικών εκρήξεων

12/ Οδηγίες περί επιθεωρήσεων Υπηρεσιών Πολιτικής Άμυνας

13/ Πρώτες βοήθειες

14/ Ψυχολογικές επιδράσεις Ατομικών-Ραδιολογικών-Βιολογικών και Χημικών μέσων πολέμου

15/ Συναγερμός λόγω εχθρικής από αέρος απειλής και ραδιενεργών καταλοίπων (Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης Άμαχου Πληθυσμού)

16/ Αραίωση άμαχου πληθυσμού

17/ Καταφύγια –Ορύγματα

18/ Συσκότιση-Τεχνική Απόκρυψη-Παραλλαγή

19/ Γενικά περί Ραδιενεργού διασποράς

20/ Ραδιολογικά όργανα-Ραδιολογική ανίχνευση

21/ Ψυχολογικές επιχειρήσεις-Διαφώτιση άμαχου πληθυσμού

22/ Πάλη κατά του πυρός (Πολιτική Άμυνα και Πυροσβεστικό Σώμα- Πρόληψη και καταστολή Πυρκαγιών).

23/ Στοιχεία τοπογραφίας-Εύρεση συντεταμένων – Πυξίδα - Διόπτρες

24/ Αναγνώριση-Επισήμανση μη Εκραγέντων Εκρηκτικών Μηχανημάτων

25/ Οργάνωση Πολιτικής Άμυνας Ανεξάρτητων Ιδρυμάτων (ΑΙ)

26/ Θέματα ασφάλειας Διαβαθμισμένου Υλικού - Επικοινωνίες

27/ Μέτρα συστήματος συναγερμού ΠΣΕΑ

28/ Σχέδια ΠΣΕΑ

29/ Οργάνωση-Συγκρότηση-Ενεργοποίηση των Μονάδων Κινητής Εφεδρείας (ΜΚΕ). Διαδικασίες Πολιτικής Επιστράτευσης. Παραλαβή, χρέωση και συντήρηση υλικών ΜΚΕ.

30/ Σχέδιο "ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ"

31/ Πολιτική Άμυνα Λιμένων και Λιμενικών Εγκαταστάσεων - Θαλάσσιες μεταφορές.

32/ Σεισμοί - Μέτρα Προστασίας

33/ Ακραία καιρικά φαινόμενα (Κεραυνοί - Χιονοθύελλες - Ανεμοθύελλες - Πλημμύρες. Μέτρα προστασίας).

34/ Χερσαίες - Εναέριες Μεταφορές

35/ Σύνταξη Σχεδίων - Μνημονίων - Ενεργειών

36/ Διάλεξη με θέμα " Αιγαίο, Χωρικά Ύδατα, Υφαλοκρηπίδα, Εναέριος

37/ Διάλεξη με θέμα " Αντιμετώπιση του πανικού μετά από τραυματικά γεγονότα και μαζικές καταστροφές "

38/ Άσκηση " ΚΑΤΑΓΙΔΑ "

Κατόπιν των παραπάνω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι, θα μπορούσε να γίνει σχετικά εύκολα μια αντιστοίχιση της παραπάνω εκπαίδευσης με αντικείμενα εκπαίδευσης που αφορούν την Πολιτική προστασία σε περίοδο ειρήνης. Για παράδειγμα, τα μέτρα του συστήματος συναγερμού της ΠΣΕΑ και ο Συναγερμός λόγω εχθρικής από αέρος απειλής και ραδιενεργών καταλοίπων, θα μπορούσαν να αντιπαραβάλλονται στο Εθνικό Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης που δημιουργήθηκε με τον Ν.4249/2014 (άρθρο 108). Η αραίωση του άμαχου πληθυσμού θα μπορούσε να ακολουθεί τις διαδικασίες του σχεδιασμού οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών εξαιτίας κινδύνου πολιτικής προστασίας. Οι Πρώτες βοήθειες δε, εξαιτίας του ότι είναι εξαιρετικά αναγκαίες τόσο για την περίοδο ειρήνης (πολιτική προστασία) όσο και για την περίοδο πολέμου (πολιτική άμυνα), θα έπρεπε να παρέχονται σε συνεργασία με τον Ελληνικό Ερυθρό Σταυρό (ΕΕΣ). Και αυτό διότι ο ΕΕΣ αποτελεί τον μεγαλύτερο μη κυβερνητικό οργανισμό της χώρας, που βασίζεται στην εθελοντική δράση και την άμεση ανταπόκριση των πολιτών, έχοντας ως αποστολή του σε περίοδο πολέμου¹¹⁵, τη συνδρομή και επικουρία στο έργο της Στρατιωτικής Υγειονομικής Υπηρεσίας, τη νοσηλευτική περίθαλψη τραυματιών και ασθενών, καθώς και την προστασία των αιχμαλώτων, του άμαχου πληθυσμού και των θυμάτων πολέμου, έχοντας πιστοποιηθεί να παράσχει τη σχετική εκπαίδευση στην παροχή Πρώτων βοηθειών, όντας στο Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας με την άδεια της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας¹¹⁶ και έχοντας ως αποστολή του την αρωγή και συμπαράσταση στα θύματα θεομηνιών και επιδημιών, λειτουργώντας ουσιαστικά ως ένας ακόμη φορέας Πολιτικής Άμυνας της χώρας.

Από την πλευρά δε της Πολιτικής Προστασίας, οι εκπαιδεύσεις στα σχετικά θέματα, έχουν περιοριστεί δραματικά, ιδίως μετά την κατάργηση της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 2011, υπό την οποία παρέχονταν σπουδές Πολιτικής Προστασίας για στελέχη της αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων. Την παρούσα περίοδο οι σχετικές με το αντικείμενο της Πολιτικής προστασίας εκπαιδεύσεις είναι οι εξής:

¹¹⁵ Ελληνικός Έρυθρός Σταυρός (2017), <http://www.redcross.gr/default.asp?pid=7&la=1>, (ανακτήθηκε 15/06/2017)

¹¹⁶ <http://civilprotection.gr/el/μητρώο-εθελοντικών-οργανώσεων>, (ανακτήθηκε 02/07/2017)

- Προγράμματα επιμόρφωσης στις «Βασικές γνώσεις πολιτικής προστασίας», στη «Διαχείριση εκτάκτων αναγκών», στο «Σχεδιασμό και εφαρμογή δράσεων πολιτικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο» και στις «Δράσεις βραχείας αποκατάστασης μετά από θεομηνίες σε επίπεδο ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού», διάρκειας από 3 ημέρες έως 1 εβδομάδα, που παρέχονται από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), υπό το θεματικό τίτλο «Βιώσιμη Ανάπτυξη-Διαχείριση Κινδύνων και Πολιτική Προστασία»¹¹⁷.

- Προγράμματα θεωρητικής και πρακτικής κατάρτισης, εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης στις νέες εξελίξεις πολιτικής προστασίας, διάρκειας από 2 έως και 6 μήνες, που παρέχονται από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας/Πυροσβεστικής Ακαδημίας¹¹⁸, σε εθελοντές πολιτικής προστασίας, δημόσιους υπαλλήλους, υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. και δημοσίων φορέων που εμπλέκονται στην πολιτική προστασία. Επίσης, μπορούν να υλοποιούνται και σχετικά προγράμματα εκπαίδευσης-κατάρτισης μικρότερης χρονικής διάρκειας για τους αιρετούς των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.

Γίνεται λοιπόν κατανοητό ότι, υπάρχουν ευκαιρίες συνέργειας και συνεργασίας μεταξύ των εκπαιδευτικών προγραμμάτων των δύο συστημάτων (πολιτικής άμυνας-πολιτικής προστασίας), αρκεί το θέμα να αντιμετωπιστεί με μια ολιστική προσέγγιση ώστε να μην σπαταλούνται άσκοπα πόροι χωρίς να παράγεται ουσιαστικό και συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Σε αυτό το επίπεδο, θα πρέπει να αποφασιστεί και για τα δυο συστήματα, ποιος θα εκπαιδεύσει ποιον, πού θα διεξαχθεί η εκπαίδευση, ποιο το απαιτούμενο χρονικό διάστημα ανά αντικείμενο, πώς θα γίνεται πρακτική εξάσκηση και εμπέδωση των γνώσεων/δεξιοτήτων που έλαβαν οι εκπαιδευόμενοι, πώς οι δεξιότητες που αποκτούν οι εκπαιδευόμενοι θα διασυνδέονται με τα καθήκοντα που έχουν ή απαιτείται να εκτελέσουν κλπ.

(δ) Οι Διευθύνσεις ΠΣΕΑ των λοιπών Υπουργείων (ΝΔ 17/74, άρθρο 15)

Αποστολή τους είναι να παρακολουθούν, συντονίζουν και κατευθύνουν λόγω αρμοδιότητας, τις Νομαρχίες «και τις περιφέρειες»¹¹⁹ και τις υπαγόμενες υπό αυτών Πολιτικές Δυνάμεις, με σκοπό την αποτελεσματική συμβολή αυτών στην Εθνική Άμυνα. Χειρίζο-

¹¹⁷ <http://www.ekdd.gr/ekdda/index.php/gr/2012-09-06-11-30-13/2014-10-22-09-58-44>, (ανακτήθηκε 02/07/2017)

¹¹⁸ <https://academy.fireservice.gr/depts/5/Εθνική-Σχολή-Πολιτικής-Προστασίας.html>, (ανακτήθηκε 02/07/2017)

¹¹⁹ Οι μέσα σε « » λέξεις προστέθηκαν από την παρ. 2 του Άρθρου 10 του Ν. 2307/15.06.1995 (ΦΕΚ Α' 113)

νται καθ' αρμοδιότητα, υπό τον συντονισμό και κατεύθυνση του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, θέματα Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ) της Επιτροπής Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης του ΝΑΤΟ και των υποεπιτροπών αυτής. Με τα δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, υπάρχουν και Υπουργεία που κατέχουν περισσότερες από μία δομές ΠΣΕΑ στο οργανόγραμμά τους. Μια τέτοια περίπτωση αποτελεί το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής¹²⁰, το οποίο διαθέτει Διεύθυνση ΠΑΜ-ΠΣΕΑ στην κεντρική του Υπηρεσία καθώς και αυτοτελές Τμήμα ΠΑΜ-ΠΣΕΑ υπό τον Γενικό Γραμματέα Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής.

(ε) Τα Τμήματα ΠΣΕΑ της Ελληνικής Αστυνομίας¹²¹ και του Πυροσβεστικού Σώματος¹²² με αρμοδιότητες που καθορίζονται κατά περίπτωση.

(στ) Τα Τμήματα ΠΣΕΑ των Οργανισμών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΗ¹²³, ΟΣΕ¹²⁴, ΥΠΑ¹²⁵ κλπ), τα οποία στις περισσότερες των περιπτώσεων ασχολούνται και με τις αρμοδιότητες πολιτικής προστασίας ειρηνικής περιόδου, τουλάχιστον για τις κεντρικές δομές τους.

Οι παραπάνω (δ), (ε) και (στ) Υπηρεσίες, έχουν ως αποστολή το σχεδιασμό της οργάνωσης και λειτουργίας της Πολιτικής Άμυνας των Υπηρεσιών τους, με βάση το γενικό σχεδιασμό της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ του ΥΔΤ και των Διευθύνσεων ΠΣΕΑ των λοιπών Υπουργείων από τα οποία εποπτεύονται.

(2) Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας, είναι:

(α) Αυτοτελή Τμήματα ΠΣΕΑ και Μονάδες ΠΣΕΑ σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Περιφέρειες και Περιφερειακές Ενότητες αντίστοιχα.

¹²⁰ Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής /Οργάνωση, <https://www.yen.gr/documents/20182/99551/Οργανόγραμμα+ΥΝΑ.pdf/786a9c95-ec43-458c-8da7-aa69fa0dd67c>, (ανακτήθηκε 6/7/2017)

¹²¹ ΝΔ 17/74, άρθρο 15 παρ.5ε & Ν.4249/2014, άρθρο 16 παρ. 2ε, άρθρο 26 παρ.1α.

¹²² ΝΔ 17/74, άρθρο 15 παρ.5ε & Ν.3511/2006, άρθρο 1 παρ.2 & Ν.4249/2014, άρθρο 85 &

¹²³ ΔΕΗ Α.Ε./Γενική Διεύθυνση Ανθρωπίνων Πόρων/Διεύθυνση Υγείας και ασφάλειας στην εργασία/Τομέας Διοικητικού, Οικονομικού και ΠΣΕΑ, <https://www.dei.gr/el/organwtiki-domi/geniki-dieuthunsi-anthrwpinwn-porwn-gdanp/dieuthunsi-ugeias-kai-asfaleias-stin-ergasia-duae>, (ανακτήθηκε 6/7/2017)

¹²⁴ ΟΣΕ/Τμήμα Πολιτικού Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης, <http://www.ose.gr/el/ομυλοσ/οργανόγραμμα>, (ανακτήθηκε 6/7/2017) & Τμήμα ΠΣΕΑ/Ελληνικής Εταιρείας Συντήρησης Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού, <http://eessty.gr/εταιρεία-εεσστυ-αε/οργανόγραμμα-εεσστυ-α-ε/>, (ανακτήθηκε 6/7/2017)

¹²⁵ Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ)/Γενική Δνση Διοικητικής Υποστήριξης/Δνση ΠΣΕΑ, <http://www.ypa.gr/profile/organization/headquarters/administrative-support-management/civil-emergency-planning-division/>, (ανακτήθηκε 6/7/2017)

(β) Όλες οι Περιφερειακές Υπηρεσίες της Αστυνομίας¹²⁶.

(γ) Οι Περιφερειακές Υπηρεσίες του Πυροσβεστικού Σώματος¹²⁷

(3) Σε κάθε Νομό του Κράτους υπεύθυνος για την οργάνωση και τη λειτουργία, της Πολιτικής Άμυνας, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 9 του ΝΔ 17/1974 είναι ο Νομάρχης. Κατά συνέπεια ο Νομάρχης ευθύνεται για την:

(α) Κατάρτιση και τήρηση όλων των τοπικών Σχεδίων οργάνωσης, κινητοποίησης και δράσης σε έκτακτη ανάγκη, σε ειρήνη ή πόλεμο, όλων των Πολιτικών Δυνάμεων του Νομού για την ικανοποίηση των αναγκών της Εθνικής Άμυνας.

(β) Σχεδίαση και λήψη μέτρων εξασφάλισης των αναγκαιούντων μέσων, υλικών και εφοδίων, καθώς και αποθηκευτικών χώρων, μεριμνώντας για τη χορήγηση των απαιτούμενων πιστώσεων.

(γ) Τήρηση στατιστικών στοιχείων για το δυναμικό αρμοδιότητας Πολιτικής Άμυνας που υπάρχει στο Νομό, διατάσσοντας την ενέργεια των αναγκαιουσών προς το σκοπό αυτό απογραφών.

(δ) Ετοιμότητα εφαρμογής των Σχεδίων και μέτρων Πολιτικής κινητοποίησης αρμοδιότητάς του, συνεργαζόμενος με τις Στρατιωτικές Αρχές της περιοχής ευθύνης του, για την εναρμόνιση των τοπικών Σχεδίων Πολιτικής Άμυνας με τα αντίστοιχα του Στρατού.

(ε) Ενεργοποίηση των αναγκαστικών επιτάξεων και δεσμεύσεων, μετά την Κήρυξη της Πολιτικής Κινητοποίησης, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.

Όλες τις παραπάνω αποστολές ο Νομάρχης τις εκτελεί με τη βοήθεια των υπαγομένων σ' αυτόν Περιφερειακών Υπηρεσιών Πολιτικής Άμυνας και των λοιπών Υπηρεσιών των Πολιτικών Δυνάμεων, αναθέτοντας σ' αυτές επιμεριστικά την εκτέλεσή τους. Ειδικότερα δε για τις Αστυνομικές Αρχές, τους ανατίθενται με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εθνικής Άμυνας και Δημόσιας Τάξης (ΦΕΚ 268 Β'/17-4-1992) από την περίοδο της ειρήνης, η άσκηση καθηκόντων Πολιτικής Άμυνας. Με το ρόλο τους ως Υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας, ασκούν τα γενικά καθήκοντα

¹²⁶ Ν.4249/2014, άρθρο 31 παρ. 2ιβ

¹²⁷ Ν.4249/2014, άρθρο 92 παρ.3η

πολιτικής κινητοποίησης και πολιτικής άμυνας της χώρας, έχοντας ως σκοπό να συμβάλουν στην Εθνική Άμυνα με την εξασφάλιση της προστασίας του άμαχου πληθυσμού, είτε από εχθρικές προσβολές περιόδου πολέμου, είτε κατά την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών περιόδου ειρήνης. Τα καθήκοντα αυτά, εξειδικεύονται προσδιορίζονται από τις κείμενες διατάξεις, τα οικεία Σχέδια ενεργειών και τις σχετικές οδηγίες της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ του ΥΔΤ.

γ. Μονάδες Πολιτικής Άμυνας

Προς επίτευξη του σκοπού της Πολιτικής Άμυνας οργανώνονται και συγκροτούνται επιστρατευτικά από τον καιρό της ειρήνης, με απόφαση των Υπουργών Εθνικής Άμυνας και Δημόσιας Τάξης, οι «Μονάδες Πολιτικής Άμυνας». Αυτές αποτελούν τα όργανα, με τα οποία η Πολιτική Άμυνα επεμβαίνει στις πληγείσες περιοχές μετά την εχθρική προσβολή ή την εκδήλωση της έκτακτης ανάγκης από άλλα αίτια¹²⁸, με σκοπό να διασώσει και να περιθάλψει τον πληθυσμό, να διατηρήσει το ηθικό του, να αποκαταστήσει κατά το δυνατό τις ζημιές, να κατασβέσει τις πυρκαγιές κλπ.¹²⁹ Προβλέπεται δε η συγκρότηση δύο τύπων Μονάδων Πολιτικής Άμυνας, των «Τοπικών Μονάδων Πολιτικής Άμυνας» και των «Μονάδων Κινητής Εφεδρείας» (ΜΚΕ)¹³⁰.

Οι πίνακες συνθέσεως σε προσωπικό, υλικά και μέσα των Μονάδων αυτών, εγκρίνονται με αποφάσεις των ανωτέρω Υπουργείων, μετά από σχετική εισήγηση της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ/ΥΔΤ. Η ενεργοποίηση των Μονάδων Πολιτικής Άμυνας διατάσσεται από τον Πρωθυπουργό ή κατ' εξουσιοδότησή του από τους Υπουργούς Εθνικής Άμυνας και Δημόσιας Τάξεως (νυν Εσωτερικών), είτε σε περιπτώσεις που κηρύσσεται Γενική ή Μερική Πολιτική Κινητοποίηση, είτε προς αντιμετώπιση εκτάκτων στην ειρήνη αναγκών, είτε και για άσκηση ή εκπαίδευση του προσωπικού αυτών με εισήγηση της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ/ ΥΔΤ. Οι Μονάδες Πολιτικής Άμυνας υπάγονται¹³¹:

- Σε περίοδο ειρήνης, Διοικητικά και Επιχειρησιακά στις Υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας.

¹²⁸ ΚΥΑ 111/3/4κβ/1992 (ΦΕΚ 268/Β/17-4-1992), άρθρο 2 παρ. 1.

¹²⁹ ΝΔ 17/74, άρθρο 24, παρ. 1.

¹³⁰ ΝΔ 17/74, άρθρο 26, παρ. 1.

¹³¹ ΝΔ 17/74, άρθρο 26, παρ. 4.

- Σε περίοδο πολέμου και σε έκτακτες ανάγκες περιόδου ειρήνης, Διοικητικά μεν στις κατά τόπους Υπηρεσίες Πολιτικής Άμυνας, Επιχειρησιακά δε στους οικείους Νομάρχες (νυν Περιφερειάρχες ή Αντιπεριφερειάρχες).

(1) Οι Τοπικές Μονάδες Πολιτικής Άμυνας¹³²:

(α) Συγκροτούνται σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά για την αντιμετώπιση των αναγκών της περιοχής τους.

(β) Επανδρώνονται από προσωπικό προερχόμενο από Πολιτική Επιστράτευση κατοίκων των πόλεων, των κωμοπόλεων και των χωριών στα οποία συγκροτούνται. Για τη στελέχωση των θέσεων ευθύνης των Τοπικών Μονάδων, καλούνται απόστρατοι μόνιμοι Αξκοί και Υπξκοί των Ενόπλων Δυνάμεων, της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού και Λιμενικού Σώματος, έστω και αν κατελήφθησαν από το όριο ηλικίας, εφ' όσον είναι σωματικά και πνευματικά ικανοί.

(γ) Οργανώνονται και συγκροτούνται από τις Αστυνομικές Υπηρεσίες, με επίδοση προς τους υποκείμενους σε Πολιτική Επιστράτευση, των Φύλλων Ατομικής Προσκήσεως Πολιτικής Επιστρατεύσεως (Φ.Α.Π.Π.Ε.).

(δ) Διακρίνονται επιμέρους σε¹³³:

1/ Μονάδες Διάσωσης

Συγκροτούνται σε πόλεις και οργανώνονται σε Τάγματα (326 ατόμων), Ανεξάρτητους Λόχους (120 ατόμων), Ανεξάρτητες Διμοιρίες (38 ατόμων) και Ανεξάρτητες Ομάδες (20 ατόμων), με αποστολή τη διάσωση του άμαχου πληθυσμού και των αγαθών από εχθρικές προσβολές. **Αποτελούνται κυρίως από Διασώστες, Τραυματιοφορείς και Χειριστές μηχανημάτων έργου.** Οι επιχειρησιακές τους δυνατότητες συνοψίζονται όπως παρακάτω:

- Απελευθέρωση ατόμων παγιδευμένων στα ερείπια
- Περισυλλογή τραυματιών, παροχή Α' Βοηθειών και μεταφορά αυτών σε Σταθμούς Συγκεντρώσεως.
- Περισυλλογή και ταφή νεκρών

¹³² ΝΔ 17/74, άρθρο 26, παρ.5 και 6.

¹³³ Σημειώσεις-Διαλέξεις Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ

- Συνδρομή για εκκαθάριση ερειπίων και αποκατάσταση ζημιών
- Λήψη μέτρων για πρόληψη καταρρεύσεως κτιρίων.
- Ανίχνευση ραδιενέργειας και στοιχειώδους απολύμανση

2/ Μονάδες Μέριμνας

Οργανώνονται σε πόλεις και κωμοπόλεις άνω των 5.000 κατοίκων και έχουν ως αποστολή:

- Τη διατήρηση του ηθικού των κατοίκων σε υψηλό επίπεδο.
- Τη τόνωση του ηθικού των πληγέντων κατοίκων διά ψυχολογικών μεθόδων.
- Την παροχή συνδρομής στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας, για την εξασφάλιση Υγειονομικής Περίθαλψης στους πληττόμενους από εχθρικές προσβολές ή από καταστροφές που προκαλούνται από καταστάσεις εκτάκτων αναγκών (σεισμοί, πλημμύρες κλπ) κατά την πολεμική και ειρηνική περίοδο.
- Τον έλεγχο της κατάστασης των καταφυγίων.
- Την παροχή συνδρομής στην εφαρμογή του Σχεδίου Αραίωσης του πληθυσμού.

3/ Μονάδες Συνοικιοφυλάκων (ΣΟΙΦ)

Οργανώνονται σε πόλεις και κωμοπόλεις άνω των 3.000 κατοίκων και έχουν ως αποστολή:

- Την επίβλεψη εφαρμογής των μέτρων συσκοτίσεως
- Τον έλεγχο καταλληλότητας του καταφυγίου
- Τη συλλογή πληροφοριών πάσης φύσεως
- Τη συνδρομή στην κατάσβεση πυρκαγιών και εξουδετέρωση μικρών εκρηκτικών μηχανισμών
- Την παροχή βοήθειας σε άλλες Υπηρεσίες και Οργανισμούς που ασχολούνται με την αποκατάσταση των ζημιών

4/ Μονάδες Υπαίθρου

Συγκροτούνται σε κωμοπόλεις ή κοινότητες με πληθυσμό από 1.000 – 3.000 κατοίκων, οργανώνονται από τα Τμήματα Πολιτικής Άμυνας (Αστυνομικά Τμήματα) και έχουν ως αποστολή :

- Τη παροχή πληροφοριών στις προϊστάμενες αρχές σε θέματα που αφορούν την Πολιτική Άμυνα.

- Την ενεργοποίηση του Συναγερμού.
- Την συσκότιση.
- Την παροχή Α΄ Βοηθειών και διάσωση τυχόν πληγέντων από εχθρικές ενέργειες ή προσβολές.

- Την τόνωση ηθικού των κατοίκων.
- Τη διατήρηση τηλεφωνικής επικοινωνίας με την προϊστάμενη Υπηρεσία Πολιτικής Άμυνας.

- Τη διανομή τροφίμων στους κατοίκους, εφόσον διατεθούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Νομαρχίας.

- Την έγκαιρη ενημέρωση κατοίκων σχετικά με μέτρα προφύλαξής τους από ραδιενεργό διασπορά ή άλλες καταστρεπτικές ενέργειες του εχθρού (προφύλαξη μόλυνσης τροφών-ύδατος-ζώων, κατασκευή ορυγμάτων κτλ).

5/ Κοινότητες Αυτοπροστασίας

Οργανώνονται σε χωριά και συνοικισμούς με πραγματικό πληθυσμό από 301-1.000 κατοίκους, εφ' όσον σε αυτά δεν οργανώνονται Μονάδες Υπαίθρου και σε χωριά κάτω των 300 κατοίκων, εφ' όσον υπάρχει δυνατότητα εξεύρεσης του απαιτούμενου προσωπικού. Έχουν ως αποστολή:

- Την παροχή πληροφοριών στις προϊστάμενες στις προϊστάμενες αρχές για θέματα που έχουν σχέση με την Πολιτική Άμυνα

- Την σήμανση του Συναγερμού
- Την συσκότιση
- Την παροχή Α΄ Βοηθειών και διάσωση των τυχόν πληγέντων από εχθρικές ενέργειες ή τις συμφορές

- Την τόνωση του ηθικού των κατοίκων
- Την αποκατάσταση των ζημιών μικρής έκτασης και την κατάσβεση πυρκαγιών
- Τη διατήρηση τηλεφωνικής επικοινωνίας με την προϊστάμενη Υπηρεσία Πολιτικής Άμυνας

- Τη διανομή τροφίμων στους κατοίκους, εφόσον τα τρόφιμα διατεθούν από το Κράτος

6/ Μονάδες Ανεξαρτήτων Ιδρυμάτων (ΔΑΙ-ΑΙ)

Στις Τοπικές Μονάδες Πολιτικής Άμυνας κατατάσσονται και οι Μονάδες των Δημοσίων και Ιδιωτικών Ανεξαρτήτων Ιδρυμάτων (ΔΑΙ και ΑΙ).

Ως Δημόσια Ανεξάρτητα Ιδρύματα (ΔΑΙ) χαρακτηρίζονται ανεξαρτήτως προϋποθέσεων όλες οι Κρατικές Υπηρεσίες, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ως Ιδιωτικά Ανεξάρτητα Ιδρύματα (ΑΙ) χαρακτηρίζονται από την Υπηρεσία ΠΣΕΑ/ΥΔΤ, κατόπιν προτάσεων των Αστυνομικών Υπηρεσιών, οι Ιδιωτικού Δικαίου επιχειρήσεις ανάλογα με τον αριθμό του απασχολούμενου προσωπικού και τη σημασία τους στην Εθνική Άμυνα.

Για τα παραπάνω Ιδρύματα (Δημόσια και Ιδιωτικά), προβλέπεται από την περίοδο της ειρήνης, η οργάνωση και συγκρότηση των δικών τους Μονάδων Πολιτικής Άμυνας, με σκοπό την προστασία του προσωπικού και των εγκαταστάσεών τους.

(2) Μονάδες Κινητής Εφεδρείας¹³⁴

(α) Είναι και αυτές Μονάδες της Πολιτικής Άμυνας, ένστολες και ένοπλες, συγκροτούμενες από προσωπικό προερχόμενο από Στρατιωτική Επιστράτευση Εφεδρικών Κλάσεων, που δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθούν από τις Ένοπλες Δυνάμεις (Έφεδροι 39 και 40 ετών).

(β) Η επιστράτευση του προσωπικού τους γίνεται από τις Μονάδες Επιστρατεύσεως του Στρατού, βοηθούμενες στις προπαρασκευαστικές ενέργειες από Αξιωματικούς της Αστυνομίας, οι οποίοι αποσπώνται για τον σκοπό αυτό, στις Στρατιωτικές Επιστρατεύουσες Αρχές και καλούνται «Μερικοί Αξικοί Επιστρατεύσεως» (ΜΑΕ). Ως προς την Διοίκηση, Πειθαρχία και Ποινική Δικαιοδοσία, οι Μονάδες Κινητής Εφεδρείας εξομοιώνονται με τα ισχύοντα για τις Επιστρατευόμενες Μονάδες (ΕΜ) του Στρατού.

(γ) Συγκροτούνται σε Τάγματα και Λόχους

¹³⁴ ΝΔ 17/74, άρθρο 26 παρ. 7 & Σημειώσεις-Διαλέξεις Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ

(δ) Είναι Μονάδες ταχυκίνητες και συγκροτούνται για την ενίσχυση των Τοπικών Μονάδων Πολιτικής Άμυνας, ως προς την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών μεγάλης έκτασης.

δ. Υλικά και Μέσα Πολιτικής Άμυνας¹³⁵.

Τα απαραίτητα Υλικά και μέσα για τον εφοδιασμό των Υπηρεσιών και Μονάδων Πολιτικής Άμυνας, που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής τους προέρχονται:

- (1) από παραχωρήσεις των Ενόπλων Δυνάμεων και Λοιπών Κρατικών Υπηρεσιών.
- (2) από Κρατικές προμήθειες.
- (3) από επίταξη αυτών που υπάρχουν στον Ιδιωτικό τομέα.

3.3.2 Γενικές Υποχρεώσεις των Φορέων Πολιτικής Άμυνας

α. Όλα τα Υπουργεία, οι Οργανισμοί και Επιχειρήσεις Κοινής Ωφελείας, υποχρεούνται από την περίοδο της ειρήνης να συμβάλλουν για τις ανάγκες της Πολιτικής Άμυνας, σύμφωνα με το ΝΔ 17/1974, τις αποφάσεις του ΚΥΣΕΑ και το γενικό σχεδιασμό.

β. Όλες οι Κρατικές Υπηρεσίες, Οργανισμοί, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιποί Οργανισμοί και Επιχειρήσεις, επιπέδου Νομαρχίας και κάτω, καθώς και όλοι οι πολίτες και των δύο φύλων, είναι υποχρεωμένοι να συμβάλλουν για την ικανοποίηση των αναγκών της Πολιτικής Άμυνας, σύμφωνα με τον τοπικό σχεδιασμό και τις αποφάσεις του Νομάρχη.

γ. Επίσης, όπως προαναφέρθηκε, οι Περιφερειακές Αρχές των Ενόπλων Δυνάμεων (Σχηματισμοί και Συγκροτήματα ή ισοδύναμες Μονάδες των λοιπών κλάδων των Ενόπλων Δυνάμεων), σύμφωνα με τις διατάξεις των ΝΔ 857/1971 (ΦΕΚ 57Α/18-3-1971) «Περί Αντιμετώπισης των Εν Ειρήνη Εκτάκτων Αναγκών της Χώρας» και του ΝΔ 17/1974, είναι υποχρεωμένες να συμβάλλουν για την ικανοποίηση των αναγκών της Πολιτικής Άμυνας του Νομού, κατά την ειρηνική ή την πολεμική περίοδο.

Οι Αρχές αυτές μπορούν να αλληλογραφούν απ' ευθείας με τους Νομάρχες σε θέματα τα οποία κατά την κρίση τους επηρεάζουν την Στρατιωτική Άμυνα, ζητώντας την αναστολή,

¹³⁵ ΝΔ 17/74, άρθρο 26 παρ. 3, 8 & Σημειώσεις-Διαλέξεις Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ

επίσπευση ή τροποποίησή τους. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ του Διοικητή της Στρατιωτικής Αρχής και του Νομάρχη, αυτή επιλύεται οριστικά από τους Υπουργούς Εθνικής Άμυνας και του καθ' ύλην αρμοδίου Υπουργού.

δ. Για τους μη συμμορφούμενους αδικαιολόγητα, από τις διατάξεις του ΝΔ 17/1974 προβλέπονται αυστηρές κυρώσεις. Κάθειρξη για την περίοδο που έχει κηρυχθεί η Πολιτική Κινητοποίηση και φυλάκιση για την ειρηνική περίοδο.

3.3.3 Υλοποίηση της Πολιτικής Άμυνας

Οι ορισμοί για την «Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτου Ανάγκης» (ΠΣΕΑ) και την «Πολιτική Κινητοποίηση» παρατέθηκαν στο κεφάλαιο 3.3.1.1. Η υλοποίηση της Πολιτικής Άμυνας, που συνίσταται από την οργάνωση και λειτουργία αυτής, βασίζεται στην Πολιτική Σχεδίαση και την Πολιτική Κινητοποίηση, οι οποίες επιτυγχάνονται με τη λήψη των παρακάτω μέτρων:

(α) Μέτρα Πολιτικής Σχεδίασης

Τα σπουδαιότερα Μέτρα της Πολιτικής Σχεδίασης¹³⁶ είναι:

- (1) Η οργάνωση και συγκρότηση των Υπηρεσιών Πολιτικής Άμυνας.
- (2) Η οργάνωση, συγκρότηση και ενεργοποίηση επαρκών Μονάδων Πολιτικής Άμυνας.
- (3) Η εκπαίδευση του προσωπικού των Υπηρεσιών και Μονάδων Πολιτικής Άμυνας.
- (4) Ο εφοδιασμός των Υπηρεσιών και Μονάδων Πολιτικής Άμυνας, με τα αναγκαία υλικά και μέσα.
- (5) Η προειδοποίηση του πληθυσμού για τους κινδύνους από αεροπορικές προσβολές, απειλές Ραδιολογικών και Βιολογικών Ουσιών ή φυσικών αιτίων.
- (6) Η συσκότιση και παραλλαγή των ευαίσθητων Χώρων (εγκαταστάσεων εργοστασίων, Υπηρεσιών και Επιχειρήσεων, κατοικιών κλπ), που είναι πιθανό ν' αποτελέσουν στόχους τον εχθρού.
- (7) Η προστασία του πληθυσμού σε καταφύγια και τα ορύγματα.

¹³⁶ ΝΔ 17/74, άρθρο 24 παρ. 1 & Σημειώσεις-Διαλέξεις Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ

(8) Η αραίωση του πληθυσμού από τα πυκνοκατοικημένα και ευπρόσβλητα μέρη προς άλλα κατάλληλα για την προστασία του.

(9) Η υγειονομική περίθαλψη του πληθυσμού.

(10) Η εκπαίδευση και διαφώτιση του πληθυσμού ώστε να γνωρίζει τους κινδύνους και τους τρόπους αυτοπροστασίας.

(11) Η εξουδετέρωση του χρησιμοποιηθέντος και μη εκραγέντος πολεμικού υλικού (βομβών, χειροβομβίδων, ναρκών, βλημάτων κλπ).

(12) Η αντιμετώπιση απωλειών και ζημιών από πολεμικά, φυσικά ή άλλα αίτια (πυρκαγιές, πλημμύρες, σεισμούς κλπ).

(13) Η προστασία του πληθυσμού και των αγαθών του από Ραδιολογικές, Βιολογικές, Χημικές και Πυρηνικές Ουσίες.

(14) Η εξασφάλιση της λειτουργίας ειδικού Δικτύου Επικοινωνιών Πολιτικής Άμυνας.

(6) Μέτρα Πολιτικής Κινητοποίησης

Τα Μέτρα Πολιτικής Κινητοποίησης¹³⁷ είναι:

(1) Η πολιτική επιστράτευση του προσωπικού.

(2) Οι επιτάξεις των μέσων και αγαθών.

(3) Οι εκμισθώσεις των μέσων και της εργασίας.

(4) Η επιβολή δεσμεύσεων και περιορισμών στα κάθε είδους αγαθά.

(5) Η ενεργοποίηση μερικώς ή γενικώς των Μονάδων Πολιτικής Άμυνας.

Τα παραπάνω μέτρα Πολιτικής Κινητοποίησης, εφαρμόζονται μετά την κήρυξη της Πολιτικής Κινητοποίησης Γενικής ή Μερικής, η οποία κηρύσσεται με απόφαση του Πρωθυπουργού.

3.3.4 Τα Σχέδια Πολιτικής Άμυνας

Για την επίτευξη των στόχων της Πολιτικής Άμυνας συντάσσονται «Σχέδια». Ο όρος «Σχέδιο» αποτυπώνει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να αντιμετωπιστεί μια κατάσταση που θα προκύψει μελλοντικά, ενώ «Σχεδίαση» είναι το σύνολο των εργασιών που απαιτούνται για την κατάρτιση του Σχεδίου.

¹³⁷ ΝΔ 17/74, άρθρο 18 & Σημειώσεις-Διαλέξεις Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ

Οι λεπτομέρειες επομένως της οργάνωσης και λειτουργίας της Πολιτικής Άμυνας, καθώς και της επίλυσης των διαφόρων προβλημάτων που είναι πιθανό να προκύψουν κατά της λειτουργίας της, έχουν ρυθμιστεί από τον καιρό της ειρήνης με τα Σχέδια. Με την απόφαση 1/1979 του Ανώτατου Οργάνου Πολιτικής Άμυνας, του ΚΥΣΕΑ, έχουν καθοριστεί τα Σχέδια που πρέπει να καταρτισθούν κατά αντικείμενο, καθώς και τα Υπουργεία ή άλλες Αρχές που ευθύνονται για την κατάρτισή τους. Έχουν δε, σύμφωνα με την παραπάνω απόφαση, καταρτιστεί από όλα τα Υπουργεία ένας αριθμός Σχεδίων, με τα οποία καθορίζεται ο τρόπος επίτευξης των στόχων της Πολιτικής Άμυνας της αρμοδιότητάς τους.

Για τη διευκόλυνση των Υπηρεσιών κατά την εφαρμογή των Σχεδίων και την τήρηση του απορρήτου στις επικοινωνίες μεταξύ τους, σε κάθε Σχέδιο, πέρα από την αναγραφή του τίτλου του με βάση το αντικείμενό του, έχει δοθεί και ειδική ονομασία με μια συνθηματική λέξη. Έτσι λοιπόν, σύμφωνα με την ίδια απόφαση του ΚΥΣΕΑ, από την Υπηρεσία ΠΣΕΑ του ΥΔΤ, στην οποία έχουν ανατεθεί οι βασικές αρμοδιότητες της οργάνωσης και λειτουργίας της Πολιτικής Άμυνας της Χώρας, έχουν καταρτιστεί σχέδια που αφορούν κυρίως τα παρακάτω ζητήματα¹³⁸:

- Έγκαιρη μετακίνηση και ανάπτυξη των κρατικών δομών όλης της κλίμακας διοίκησης σε ασφαλείς θέσεις και η επί 24ωρου βάσεως εύρυθμη λειτουργία αυτών καθώς και των επιχειρήσεων ζωτικής σημασίας με χρήση κατάλληλου προσωπικού, για τη διατήρηση της απρόσκοπτης λειτουργίας τους (συμπεριλαμβανομένου των επικοινωνιακών συστημάτων και δικτύων), την συμβολή τους στον αγώνα των ΕΔ και την επιβίωση του πληθυσμού.
- Οργάνωση και διενέργεια επιχειρήσεων διαφώτισης, ενημέρωσης και διατήρησης του ηθικού του πληθυσμού της χώρας αλλά και της κοινής γνώμης του εξωτερικού, με χρήση των κατάλληλων Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΜΜΕ) καθώς και λήψη μέτρων για την αποφυγή διαρροής πληροφοριών που αφορούν την Εθνική ασφάλεια.
- Εξασφάλιση της παραγωγής και της διάθεσης δασικών-γεωργικών-κτηνοτροφικών προϊόντων και αλιευμάτων, καθώς και τυποποίηση μέρους αυτών, για κάλυψη των αναγκών των ΕΔ και του πληθυσμού.
- Εξασφάλιση κρατικής προμήθειας και ελεγχόμενης διανομής των αναγκαίων υλικών, μέσων και εφοδίων για την Εθνική Άμυνα και την επιβίωση του πληθυσμού

¹³⁸ ΝΔ 17/74, άρθρο 5, 8 και 9 & Σημειώσεις-Διαλέξεις Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ

- Προστασία του άμαχου πληθυσμού και των αγαθών του από τις εχθρικές προσβολές και εξασφάλιση στέγασης, περίθαλψης και διατροφής του βομβόπληκτου και υπό αραίωση πληθυσμού της χώρας, με ταυτόχρονη διατήρηση της δυνατότητας μετακίνησης του άμαχου πληθυσμού στα αστικά κέντρα και την ύπαιθρο, προς διατήρηση του ομαλού ρυθμού της κοινωνικής ζωής και της οικονομικής δραστηριότητας.
- Προστασία του προσωπικού, των πλωτών και λοιπών μέσων των περιοχών λιμένων, όρμων και αγκυροβολίων της χώρας.
- Διαφύλαξη και προστασία των εθνικών, καλλιτεχνικών, ιστορικών, εκκλησιαστικών, κλπ κειμηλίων, από καταστροφές και λεηλασίες.
- Λειτουργία των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της χώρας όλων των βαθμίδων, για διατήρηση της καθημερινότητας και εξύψωση του ηθικού καθώς και οργάνωση λειτουργίας σχολών τεχνικής και επαγγελματικής κατάρτισης, προς εκπαίδευση των εργατών και εργατοτεχνιτών, με σκοπό την κάλυψη των αναγκών σε ειδικευμένο προσωπικό.
- Απομάκρυνση προσωπικού ειδικών κατηγοριών και προσφύγων από παραμεθόριες περιοχές προς το εσωτερικό της χώρας (προκαθορισμένες περιοχές) και οργάνωση της στέγασης, διατροφής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης αυτού στις νέες περιοχές εγκατάστασής του.
- Εξασφάλιση της παραγωγής, μεταφοράς και διανομής της ηλεκτρικής ενέργειας, των πετρελαϊκών προϊόντων για την κάλυψη των αναγκών των ΕΔ και του πληθυσμού της Χώρας.
- Εξασφάλιση των αναγκαίων πλωτών-χερσαίων-σιδηροδρομικών μέσων για ικανοποίηση των αντίστοιχων αναγκών μεταφοράς του πληθυσμού και των καυσίμων της χώρας
- Οργάνωση από την περίοδο της ειρήνης, της υγειονομικής περίθαλψης του πληθυσμού και εξασφάλιση επαρκών αποθεμάτων φαρμακευτικού, υγειονομικού και νοσοκομειακού υλικού για τις ανάγκες των ΕΔ και του άμαχου πληθυσμού.
- Αποκατάσταση ζημιών και καλής λειτουργίας των εγγειοβελτιωτικών έργων, του αποχετευτικού δικτύου, του δικτύου ύδρευσης αστικών κέντρων και βιομηχανιών ζωτικής σημασίας, καθώς και των κτηριακών και συγκοινωνιακών έργων που ενδιαφέρουν τις ΕΔ.

- Εξασφάλιση της οργάνωσης και λειτουργίας ταχυδρομικών υπηρεσιών για την κάλυψη αναγκών των ΕΔ και του πληθυσμού.

3.3.5 Υφιστάμενη κατάσταση μηχανισμού Πολιτικής Άμυνας

Η κατάσταση της οργάνωσης και τα προβλήματα στην υλοποίηση και τις αρμοδιότητες των φορέων Πολιτικής Άμυνας (ΠΣΕΑ για την περίπτωση της Ελλάδας), αποτελούν αντικείμενο που αποτυπώνεται σε διαβαθμισμένες εκθέσεις προόδου της ΠΣΕΑ με βαθμό ασφαλείας «ΑΠΟΡΡΗΤΟ» ή «ΑΚΡΩΣ ΑΠΟΡΡΗΤΟ», οι οποίες συντάσσονται μια φορά ανά έτος και σε συνέχεια διεξαγωγής περιοδικών ελέγχων των Μικτών Επιτελικών Επιτροπών που συνίστανται, είτε από προσωπικό της Διεύθυνσης ΠΣΕΑ/ΓΕΕΘΑ (ΥΠΕΘΑ) μαζί με αρμόδιο προσωπικό των λοιπών Υπουργείων, είτε αμιγώς από προσωπικό ΠΣΕΑ διαφορετικών φορέων του εκάστοτε Υπουργείου, με σκοπό τον έλεγχο των δομών ΠΣΕΑ. Ως εκ τούτου, τα αποτελέσματα των ελέγχων που συνθέτουν και την συνολική εικόνα της κατάστασης, είναι διαθέσιμα μόνο στο προσωπικό που υπηρετεί στις συγκεκριμένες θέσεις των προαναφερόμενων Υπουργείων και βέβαια ο χειρισμός τους διέπεται από τις διαδικασίες χειρισμού διαβαθμισμένου υλικού, όπως αυτές αποτυπώνονται αναλυτικά στον Εθνικό Κανονισμό Ασφαλείας (ΕΚΑ). Σε κάθε όμως περίπτωση, η κατάσταση της Πολιτικής Άμυνας της χώρας όπως αυτή έχει διαμορφωθεί τις τελευταίες 2 τουλάχιστον δεκαετίες, έχει ήδη αποτυπωθεί σε μελέτη στελέχους του Υπουργείου Εσωτερικών, που θήτησε στη Διεύθυνση ΠΣΕΑ του οικείου Υπουργείου. Ο συντάκτης της μελέτης¹³⁹, σεβόμενος τη διαβάθμιση των στοιχείων που είχε στη διάθεσή του λόγω της υπηρεσιακής του θέσης, αποτυπώνει σύντομα αλλά με γλαφυρό τρόπο την κατάσταση όπως αυτή έχει διαμορφωθεί σήμερα και προτείνει τρόπους για την άρση του προβλήματος. Εν συντομία, τα προβλήματα της πολιτικής ΠΑΜ-ΠΣΕΑ στην χώρα μας σήμερα, όπως αυτά αποτυπώνονται και στην υπόψη μελέτη, είναι τα ακόλουθα:

α. Υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για την ΠΣΕΑ

Σε ότι αφορά το νομοθετικό πλαίσιο, υπάρχει πανσπερμία διατάξεων που σχετίζονται με την οργάνωση και τη λειτουργία της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης, της Πολιτικής Κινητοποίησης και της Πολιτικής Άμυνας. Το θεσμικό πλαίσιο είναι αρκετά παλιό και οι διατάξεις είναι μη κωδικοποιημένες και ορισμένες φορές αντικρουόμενες σε σχέση με άλλες που

¹³⁹ Ζαρίφης Π. (2014), Διαχείριση Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης-Ολιστική προσέγγιση αναδιάρθρωσης των δημόσιων πολιτικών Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) και Πολιτικής Προστασίας (Αθήνα, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ)

πραγματεύονται το ίδιο ζήτημα, δημιουργώντας σύγχυση σχετικά με το ποια διάταξη είναι πλέον σε ισχύ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού αποτελεί ο Ν.2641/1998, ο οποίος ενώ δεν έχει αντικατασταθεί με άλλο νομοθέτημα, κάποιες από τις διατάξεις του είναι σε ισχύ και χρησιμοποιούνται, ενώ κάποιες άλλες δεν εφαρμόζονται διότι δεν έχουν τεθεί σε ισχύ τα νομοθετήματα που τις ενεργοποιούσαν (Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις). Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι οι φορείς ΠΣΕΑ να εφαρμόζουν για ορισμένες περιπτώσεις, άλλοτε το ΝΔ 17/1974 στο σύνολό του και άλλοτε μερικώς τον Ν.2641/1998.

β. Διοικητική Δομή της ΠΣΕΑ

Σε ότι αφορά την Διοικητική δομή του κρατικού μηχανισμού, οι συχνές ιδρύσεις νέων Υπουργείων και οι καταργήσεις ορισμένων εκ των υφιστάμενων, προκαλούν συχνά δυσλειτουργίες. Οι όποιες αλλαγές θα έπρεπε υπό κανονικές συνθήκες να οδηγούν στην μεταφορά των αρμοδιοτήτων της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) από τις παλαιές στις νεοσύστατες υπηρεσιακές δομές. Εντούτοις όμως, λόγω έλλειψης προγραμματισμού και άγνοιας του πλαισίου της ΠΣΕΑ από τους υπεύθυνους σχεδιασμού της νέας κυβερνητικής δομής, έχουν προκύψει κρατικές οντότητες με περισσότερες από μια υπηρεσία ΠΣΕΑ¹⁴⁰, ενώ σε άλλες όπως για παράδειγμα το Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή δεν υφίσταται καμία σχετική δομή (παρά το γεγονός ότι το Υπουργείο στο οποίο ανήκει έχει 2 ανεξάρτητες δομές ΠΣΕΑ). Επιπλέον, ενώ στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και στις Περιφέρειες υπάρχουν δομές ΠΣΕΑ, ωστόσο υφίστανται δυσχέρειες στην ανάθεση των σχεδίων, διότι συχνά το φυσικό αντικείμενο έχει αλλάξει υπαγωγή, χωρίς να ακολουθείται από το αντίστοιχο σχέδιο (π.χ οι Νομαρχίες που ανήκαν σε Περιφέρειες και αποτελούσαν φορείς ΠΣΕΑ πριν το Σχέδιο «Καλλικράτης», σήμερα δεν υφίστανται, αφού οι Περιφερειακές Ενότητες δεν αποτελούν αντικαταστάτη τους, δεν εκπονούν τα δικά τους σχέδια και δεν προσαρμόζουν τα υφιστάμενα σχέδια του προϊσταμένου κλιμακίου διοίκησης στα δεδομένα της χωρικής τους αρμοδιότητας). Πολλά από τα αναφερόμενα προβλήματα αυτά προέκυψαν διότι κατά τον σχεδιασμό της νέας διοικητικής δομής του κράτους (πρόγραμμα «Καλλικράτης»), δεν ενεπλάκη η Διεύθυνση ΠΣΕΑ του Υπουργείου Εσωτερικών.

¹⁴⁰ Βλέπε α. περίπτωση του Τμήματος ΠΣΕΑ και Πολιτικής Άμυνας/Διεύθυνσης Πυροσβεστικών Επιχειρήσεων/Επιτελείου Πυροσβεστικού Σώματος (άρθρο 14, ΦΕΚ 942 Β'/15-4-2014), σε σχέση με την υπάρχουσα Υπηρεσία ΠΣΕΑ/Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και β. περίπτωση του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής που διαθέτει Διεύθυνση ΠΑΜ-ΠΣΕΑ στην κεντρική του Υπηρεσία και αυτοτελές Τμήμα ΠΑΜ-ΠΣΕΑ υπό τον Γενικό Γραμματέα Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής(<https://www.yen.gr/documents/20182/99551/Οργανόγραμμα+YNA.pdf/786a9c95-ec43-458c-8da7-aa69fa0dd67c>).

γ. Στελέχωση υπηρεσιών της ΠΣΕΑ

Παρά το γεγονός ότι οι δομές Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης έχουν σοβαρές αρμοδιότητες από την περίοδο της ειρήνης, εντούτοις έχει παγιωθεί στη Διοίκηση του κράτους η λανθασμένη αντίληψη ότι, οι υπόψη δομές δεν έχουν έργο, προβαίνοντας σε τοποθέτηση υπαλλήλων στις θέσεις ΠΣΕΑ με ανορθολογικά κριτήρια (π.χ υπαλλήλων με κατάλληλα προσόντα που τίθενται σε άτυπη υπηρεσιακή απομόνωση πιθανώς λόγω άγνοιας του αντικειμένου ΠΣΕΑ από την ηγεσία της δομής ή υπαλλήλων με έλλειψη ουσιαστικών και τυπικών προσόντων).

Παρατηρείται επίσης συχνά, να ανατίθενται στο προσωπικό των δομών ΠΣΕΑ, επιπλέον καθήκοντα που δεν σχετίζονται με το αντικείμενο της ΠΣΕΑ (παράλληλα καθήκοντα), δημιουργώντας τις κατάλληλες προϋποθέσεις για τους υπαλλήλους, ώστε να μην υπάρχει ουσιαστική ενασχόληση με το αντικείμενο και να συντηρείται με αυτό τον τρόπο η χαμηλού επιπέδου απόδοση στα θέματα ΠΣΕΑ.

Η μη τοποθέτηση εν ενεργεία ή εν αποστρατεία αξιωματικών στις δομές ΠΣΕΑ (όχι σε θέσεις προϊσταμένων αλλά σε θέσεις όπου θα γίνεται εκμετάλλευση των γνώσεων και της κατεχόμενης εμπειρίας τους σε σχέση με την οργάνωση και τον σχεδιασμό της ΠΣΕΑ), συγκαταλέγεται στις δυσλειτουργίες του υφιστάμενου συστήματος.

Επιπρόσθετα, το προσωπικό των Δημόσιων και Ιδιωτικών Ανεξάρτητων Ιδρυμάτων (ΔΑΙ-ΑΙ) που έχει αρμοδιότητες σχετικά με την ΠΣΕΑ, δεν είναι εκπαιδευμένο ως εκ τούτου δεν είναι σε θέση να εκτελεί τα καθήκοντα που καθορίζονται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για την προστασία του προσωπικού και των υποδομών της εκάστοτε δομής, σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (περίοδος ειρήνης ή πολέμου).

δ. Υποδομές της ΠΣΕΑ

Τα προβλήματα στις υποδομές της ΠΣΕΑ εστιάζονται είτε στις γενικές υποδομές πολιτικής άμυνας (καταφύγια, σύστημα σειρήνων, σύστημα διαβίβασης πληροφοριών) είτε στη στέγαση των υπηρεσιακών δομών ΠΣΕΑ. Συγκεκριμένα σε ότι αφορά τα καταφύγια, προβλήματα εντοπίζονται στην χρηματοδότηση συντήρησης υφιστάμενων ή κατασκευής νέων, στις προδιαγραφές και την οριοθέτηση αυτών καθώς και στα κίνητρα που θα έπρεπε να δίνονται στους ιδιώτες. Σε ότι αφορά το σύστημα σειρήνων, αυτό παρουσιάζει συχνά λειτουργικά κενά, ως

αποτέλεσμα του μικρού ή ανύπαρκτου ενδιαφέροντος των Δήμων για την συντήρηση και την λειτουργικότητά τους. Σε ότι αφορά δε το σύστημα διαβίβασης πληροφοριών, δεν έχει συμπεριληφθεί η διασύνδεση όλων των δομών ΠΣΕΑ στο ενιαίο σύστημα διακίνησης αλληλογραφίας και πληροφοριών της δημόσιας διοίκησης, αφού η ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης παραμένει ακόμα διακαής στόχος της.

ε. Εκπαίδευση για την ΠΣΕΑ

Η Σχολή ΠΣΕΑ¹⁴¹, που τελεί υπό την ευθύνη της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ/Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, παρουσιάζει διαφόρων τύπων προβλήματα. Τα πλέον αντιπροσωπευτικά εξ'αυτών είναι τα εξής:

Το εκπαιδευτικό της προσωπικό απαρτίζεται κυρίως από απόστρατους Αξιωματικούς των Ενόπλων Δυνάμεων που έτυχε να υπηρετήσουν στο παρελθόν σε δομές ΠΣΕΑ.

Η παρεχόμενη από τη Σχολή εκπαίδευση, δεν έχει καμία συνάφεια και σχέση με τις λοιπές εκπαιδεύσεις των υπαλλήλων του Δημοσίου που παρέχονται κυρίως από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ).

Το πρόγραμμα εκπαίδευσης της Σχολής είναι αυστηρά προσαρμοσμένο στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της, που μετράει 40 και πλέον χρόνια ζωής, με αποτέλεσμα να μην γίνεται αναπροσαρμογή του στις νέες ανάγκες γνώσεων που χρειάζονται για την αντιμετώπιση και διαχείριση των εκτάκτων αναγκών σε περιόδους ειρήνης και πολέμου.

Η επιλογή των υπαλλήλων (στρατιωτικών, αστυνομικών, πολιτικών) που εκπαιδεύονται στη Σχολή, δεν στηρίζεται όπως θα έπρεπε σε μακροχρόνιο προγραμματισμό τακτικής χρησιμοποίησης αυτών από τις Υπηρεσίες στις οποίες ανήκουν, δεν αξιολογούνται από κάποιον φορέα οι ακολουθούμενες εκπαιδευτικές διαδικασίες και δεν έχει σχεδιαστεί η διαδικασία παραγωγής πιστοποιημένων εκπαιδευτών που θα παράγουν συγκεκριμένα αποτελέσματα. Ταυτόχρονα δεν υπάρχει μέριμνα για την εκπαίδευση των λοιπών υπαλλήλων που εμπλέκονται ευκαιριακά ή λόγω της υπηρεσιακής τους θέσης με την πολιτική άμυνα, ιδίως δε όσων λαμβάνουν άδεια χειρισμού διαβαθμισμένου υλικού.

¹⁴¹ ΠΔ 133/1976 (ΦΕΚ 81/Α'/9-3-1976), «Περί διοικήσεως, οργανώσεως και λειτουργίας της Σχολής Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης(ΠΣΕΑ)»

στ. Σχέδια ΠΣΕΑ

Ο αριθμός των Σχεδίων της ΠΣΕΑ είναι πολύ μεγάλος (σήμερα σε ισχύ 60 περίπου Σχέδια) και παρουσιάζουν διασπορά αρμοδιοτήτων. Έχουν δε την μορφή στρατιωτικής διαταγής, γεγονός που τα καθιστά δύσχρηστα από το πολιτικό προσωπικό των δομών ΠΣΕΑ (σε σχέση με το στρατιωτικό προσωπικό που στελέχωνε τις θέσεις ΠΣΕΑ μέχρι πριν λίγα χρόνια). Είναι δε προσανατολισμένα στον στρατιωτικό τρόπο διοίκησης, διοικητικής κουλτούρας και ορολογίας, και στερούνται σύγχρονης αντίληψης ως προς την διαχείριση ανθρωπίνων πόρων και την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών σε περίοδο πολέμου. Τέλος, δεν έχουν υποστεί καμία αναπροσαρμογή, ώστε να λάβουν υπόψη τους ή να συντονιστούν με τα υπάρχοντα σχέδια πολιτικής προστασίας (περίοδος ειρήνης) που πραγματεύονται το ίδιο ή συναφές αντικείμενο.

ζ. Χρηματοδότηση της ΠΣΕΑ

Οι υποβαλλόμενοι κατ' έτος προϋπολογισμοί Πολιτικής Άμυνας, αποτελούν στην πράξη επαναπροώθηση των αντίστοιχων των περασμένων ετών, φαινόμενο που έχει άμεση συνάφεια τόσο με την άγνοια/αδιαφορία της δημόσιας διοίκησης για το αντικείμενο όσο και με την ελλιπή στελέχωση των υπηρεσιών ΠΣΕΑ. Επιπλέον δε, συγκεκριμένοι πόροι που λαμβάνονται μέσω των Δήμων¹⁴² με σκοπό την διάθεσή τους προς εξασφάλιση Μέτρων Ατομικής Προστασίας (ΜΑΠ) του άμαχου πληθυσμού (π.χ σειρήνες του Συστήματος Συναγερμού), δεν υφίσταται μηχανισμός πληροφόρησης της κεντρικής διοίκησης σχετικά με το εάν όντως αυτοί διατίθενται για τον σκοπό για τον οποίο έχουν νομοθετηθεί.

Ο σύντομος αυτός κατάλογος καταδεικνύει γλαφυρά την ανάγκη ριζικής αναθεώρησης του δόγματος και της διοικητικής δομής του μηχανισμού της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ), καθώς τόσο η επιβίωση των πολιτών (άμαχος πληθυσμός) και η υποστήριξη των Ενόπλων Δυνάμεων σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, όσο και η συνέχιση των βασικών λειτουργιών του κράτους, στηρίζονταν και θα συνεχίσουν να στηρίζονται στο μέλλον, στην σωστή οργάνωση και δοκιμή του υπόψη μηχανισμού.

¹⁴² ΦΕΚ 584 Β'/30-4-1976 «Περί διαθέσεως των εσόδων των ΟΤΑ προς εξασφάλιση Μέσων Ατομικής Προστασίας του Άμαχου Πληθυσμού»

4. Διαπιστώσεις και Συμπεράσματα

Η ενδελεχής μελέτη όλων των προαναφερομένων στοιχείων, οδηγεί αναπόφευκτα σε διαπιστώσεις που μπορούν να βοηθήσουν στην ασφαλή εξαγωγή συμπερασμάτων. Αυτά στη συνέχεια μπορούν να αποτελέσουν το έναυσμα προβληματισμών για την σχεδίαση των τροποποιήσεων που απαιτούνται να γίνουν στο σύστημα των δύο διακριτών σήμερα μηχανισμών της χώρας μας, αυτόν της Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτων Αναγκών-Πολιτικής Άμυνας και αυτόν της Πολιτικής Προστασίας, ώστε να καταστεί εφικτή η ολιστική αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών, είτε πρόκειται για την περίοδο της ειρήνης, είτε για την περίοδο του πολέμου.

Ορισμένες μόνο από τις διαπιστώσεις είναι οι εξής:

α. Ο όρος «Πολιτική Άμυνα», όπως αυτός καθορίζεται από την Τέταρτη Σύμβαση της Γενεύης (1949) και το πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι (1977), διασυνδέεται άμεσα με το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο και δεν αφορά μόνο την διεξαγωγή πολέμου εντός της επικράτειας ενός κράτους (π.χ περιλαμβάνει και υποχρεώσεις που προκύπτουν από την υποδοχή αλλοδαπών προσφύγων εξαιτίας πολέμου στη χώρα τους). Περιλαμβάνει δε την υλοποίηση των «ανθρωπιστικών καθηκόντων», όπως αυτά προαναφέρθηκαν και στο κεφάλαιο 1.2.1.

(1) Το Ελληνικό κράτος κύρωσε τις τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης το 1958 (9 χρόνια μετά την έκδοσή τους), τα πρόσθετα Πρωτόκολλα Ι & ΙΙ το 1988 (11 χρόνια μετά την έκδοσή τους) και το πρόσθετο Πρωτόκολλο ΙΙΙ το 2009 (4 χρόνια μετά την έκδοσή του). Αυτό σημαίνει ότι, για το ελληνικό κράτος ο όρος «Πολιτική Άμυνα» απαιτείται να εμπεριέχει κατ' ελάχιστον τις αρμοδιότητες που καθορίζονται στο πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι, το οποίο όμως δεν είχε θεσμοθετηθεί όταν δημιουργήθηκε το πλαίσιο για την Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) με το ΝΔ 17/1974. Επομένως, το νομοθέτημα αυτό χρήζει απαρέγκλιτα επικαιροποίησης, ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτό αφενός μεν τα καθήκοντα της «Πολιτικής Άμυνας» που προβλέπονται από το πρόσθετο Πρωτόκολλο Ι της Γενεύης και κυρώθηκαν από την Βουλή των Ελλήνων με σχετικό νόμο, αφετέρου δε οι αρμοδιότητες συγκεκριμένων φορέων του κράτους για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων υβριδικών απειλών (π.χ χρήση συμβατικών όπλων, απειλές ΧΒΡΠ όπλων, χρήση όπλων μαζικής καταστροφής, επιθέσεις στον κυβερνοχώρο, βλάβες ή διακοπές των υποδομών ζωτικής σημασίας), ώστε να εξασφαλίζονται βασικές κρατικές λειτουργίες, στο πλαίσιο του σχεδίου εφαρμογής της στρατηγικής για τον υβριδικό πόλεμο, όπως αυτή εγκρίθηκε από τα κράτη μέλη του ΝΑΤΟ τον Φεβρουάριο 2016 για την προστασία του

άμαχου πληθυσμού και την εξασφάλιση παροχής των ζωτικών υπηρεσιών (π.χ συνέχεια λειτουργίας του κράτους και των κυβερνητικών λειτουργιών, παροχή τροφής και πόσιμου νερού, παροχή ενέργειας, τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες, υπηρεσίες μεταφορών, διαχείριση των προσφυγικών ροών ή / και μετακινήσεων πληθυσμών, διαχείριση μαζικών απωλειών υγείας κλπ).

Σύμφωνα με το ΝΔ 17/1974, η ΠΣΕΑ αποτελείται από:

- την Πολιτική Κινητοποίηση με αρμοδιότητες όπως η πολιτική επιστράτευση του προσωπικού, οι επιτάξεις, οι εκμισθώσεις των μέσων και της εργασίας, η επιβολή δεσμεύσεων και περιορισμών επί των πάσης φύσεως αγαθών και η ενεργοποίηση της Πολιτικής Άμυνας, και
- την Πολιτική Άμυνα με αρμοδιότητες όπως η οργάνωση και ενεργοποίηση Μονάδων Πολιτικής Άμυνας, η προειδοποίηση του πληθυσμού περί κινδύνων από αεροπορικές επιδρομές και απειλές από RBX μέσα, η συσκότιση και παραλλαγή ευαίσθητων χώρων, η πυρόσβεση, η εκπαίδευση και διαφώτιση του πληθυσμού, η προστασία αυτού σε καταφύγια και ορύγματα και η εξασφάλιση της λειτουργίας ειδικού δικτύου επικοινωνιών Πολιτικής Άμυνας.

Ο όρος δηλαδή «Πολιτική Άμυνα» παρουσιάζει για την περίπτωση της χώρας μας διαφορετικό περιεχόμενο και αρμοδιότητες, στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας¹⁴³. Και αυτό γιατί οι έκτακτες ανάγκες της ειρηνικής περιόδου δεν περιλαμβάνουν αποκλειστικά τους κινδύνους και τις καταστροφές που έχουν προβλεφθεί από το Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ»¹⁴⁴ αλλά και λοιπούς κινδύνους-καταστροφές που έχουν προβλεφθεί από την Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ), ο σχεδιασμός για τις οποίες θα μπορούσε να χρησιμοποιείται πλήρως και από την περίοδο της ειρήνης για την αντιμετώπισή τους (π.χ η διαχείριση των προσφυγικών ροών συμπεριλαμβανομένου της οργάνωσης για στέγαση, διατροφή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των πληθυσμών στις νέες περιοχές εγκατάστασής των).

(2) Τα καθήκοντα της Πολιτικής Άμυνας, προβλέπεται να εκτελεστούν σύμφωνα με τον υφιστάμενο σχεδιασμό της χώρας, από τις Τοπικές Μονάδες Πολιτικής Άμυνας (ΤΜΠΑ), όταν αυτές συγκροτηθούν και εκπαιδευτούν με μέριμνα των Τμημάτων και των Διευθύνσεων Πολιτικής Άμυνας (νυν Αστυνομικά Τμήματα και Αστυνομικές Διευθύνσεις). Η Ελληνική Αστυνομία ανέλαβε τα καθήκοντα αυτά το 1992 με το ΦΕΚ 268Β'/1992. Μέχρι σήμερα η ΕΛ.ΑΣ, ως μέλος των Πολιτικών Δυνάμεων της χώρας, δεν έχει ενεργήσει εκπαιδεύσεις του προσωπικού

¹⁴³ ΝΔ 17/1974, άρθρο 2 παρ.4 & άρθρα 24-27 έναντι του πρόσθετου πρωτόκολλου Ι/1977 που κυρώθηκε με το Ν.1786/1988 (ΦΕΚ Α'/125/1988).

¹⁴⁴ ΦΕΚ 423 Β'/10-4-2003, Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ»

των μονάδων Πολιτικής Άμυνας, διαφώτιση του πληθυσμού και ενημερώσεις των ΔΑΙ-ΑΙ σχετικά με τα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις όλων έναντι της Πολιτικής Άμυνας. Ακόμη και στην περίπτωση της ίδιας της ΕΛ.ΑΣ, οι αρμοδιότητες της Πολιτικής Άμυνας ρυθμίζονται με οδηγίες της Υπηρεσίας ΠΣΕΑ/ΥΔΤ αλλά και με κατευθύνσεις της Διεύθυνσης Γενικής Αστυνόμευσης/Κλάδος Τάξης/Αρχηγείου ΕΛ.ΑΣ. Η εκτέλεση των καθηκόντων της Πολιτικής Άμυνας σε περίοδο ειρήνης είναι από μόνη της μια δυσχερής διαδικασία και χάνει μονίμως έδαφος έναντι της βελτίωσης της καθημερινότητας του πολίτη, που αποτελεί και τον βραχυπρόθεσμο στόχο της συγκεκριμένης Πολιτικής Δύναμης. Θα ήταν πιθανώς πρακτικότερο, αν την ευθύνη συγκρότησης, εκπαίδευσης και διαχείρισης αυτών των Μονάδων από την περίοδο της ειρήνης, αναλάμβανε ο Δήμαρχος (επίπεδο δήμου) ή ο Αντιπεριφερειάρχης (επίπεδο νομού), εντός της περιοχής ευθύνης του οποίου αυτές θα συγκροτούνται και θα ενεργούν.

(3) Η Σχολή ΠΣΕΑ, η οποία εφαρμόζει το πρόγραμμα εκπαίδευσης που στηρίζεται στο θεσμικό πλαίσιο από ιδρύσεώς της (ΠΔ 132/9-3-1976, ΦΕΚ Α'81), δεν είναι πλέον σε θέση να καλύψει την ανάγκη για την οποία δημιουργήθηκε καθώς είναι απομονωμένη από τις λοιπές κρατικές δομές εκπαίδευσης σε θέματα Πολιτικής Προστασίας (πχ Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας, Ινστιτούτο Επιμόρφωσης/Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, Προγράμματα Μεταπτυχιακών Σπουδών Πανεπιστημίων κλπ).

(4) Η χρηματοδότηση του μηχανισμού ΠΣΕΑ είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη και μη συσχετιζόμενη με την χρηματοδότηση του μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας, με αποτέλεσμα να υφίστανται προβλήματα στην λειτουργία του μηχανισμού και τις υποδομές αυτού, παρά το γεγονός ότι τουλάχιστον στο επίπεδο των Δήμων θα μπορούσε να γίνεται εκμετάλλευση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου για άντληση πόρων μέσω των Δημοτικών τελών για συντήρηση των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης (π.χ συναγερμοί).

β. Από την ψήφιση του ΝΔ 17/1974 και έπειτα, εκδόθηκαν επιπλέον μια σειρά νομοθετημάτων και Υπουργικών αποφάσεων που αφορούσαν την προστασία των πολιτών σε έκτακτες καταστάσεις περιόδου ειρήνης αλλά και σε περίοδο πολέμου. Στη συνέχεια, με κάθε νεότερο νομοθέτημα καταργούνταν μέρος του προηγούμενου ισχύοντος πλαισίου, χωρίς να μπορεί σήμερα κάποιος ευδιάκριτα να στηριχθεί ακράδαντα στο υφιστάμενο πλαίσιο σε ότι αφορά τους ορισμούς και τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με την «Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης», την «Πολιτική Άμυνα», την «Πολιτική Κινητοποίηση», την «Πολιτική Προστασία» και την «Κατάσταση Έκτακτης Ανάγκης». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ψήφιση του Ν.2641/1998 (ΦΕΚ 211 Α') «Παλλαϊκή Άμυνα και άλλες διατάξεις», ο οποίος βρίσκεται σε ισχύ

τουλάχιστον σε ότι αφορά τα θέματα αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών σε περίοδο πολέμου αλλά χωρίς να έχουν ψηφιστεί οι Υπουργικές Αποφάσεις και τα Προεδρικά Διατάγματα που τον ενεργοποιούν. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, άλλοι να λαμβάνουν υπόψη αποκλειστικά τις διατάξεις του ΝΔ 17/1974 και άλλοι να χρησιμοποιούν αποσπασματικά και τον Ν.2641/1998 (π.χ χρήση του όρου «Παλλαϊκή Άμυνα»). Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι, απαιτείται η κωδικοποίηση των διατάξεων που ισχύουν, με ταυτόχρονη κατάργηση της πολυνομίας και της πανσπερμίας αποφάσεων, ώστε το θεσμικό πλαίσιο να είναι σαφές, απλό και σύντομο και να αποτελεί το βασικό εργαλείο εργασίας για τους χειριστές θεμάτων ΠΣΕΑ.

γ. Από το 1995 που θεσμοθετήθηκε στην Ελλάδα η Πολιτική Προστασία μέχρι και σήμερα, έχει διαπιστωθεί η έλλειψη ενός Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών σε περίοδο ειρήνης (πολύ δε περισσότερο σε περίοδο πολέμου). Η καταγραφή των διατιθέμενων πόρων (εξειδικευμένου ανθρώπινο δυναμικό-μέσα) και η ορθή διαχείρισή τους σύμφωνα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες του καθενός, ο έγκαιρος εντοπισμός των ελλείψεων σε εξοπλισμό και βασικά υλικά-αναλώσιμα και οι προσπάθειες αναπλήρωσής των, η συμμετοχή του απλού πολίτη σε όλα τα στάδια της διαχείρισης ενός κινδύνου, η σε βάθος γνώση των μηχανισμών υλοποίησης των σχεδίων αντιμετώπισης κάθε είδους έκτακτης ανάγκης από όσους καλούνται να διαχειριστούν μια επείγουσα κατάσταση, η εκπαίδευση του προσωπικού και η διεξαγωγή ασκήσεων ετοιμότητας, καθώς και η δημιουργία ενός μηχανισμού ανατροφοδότησης ενεργειών προκειμένου να καταγράφεται το αποτέλεσμα της όποιας ενέργειας, αποτελούν ένα μικρό μόνο μέρος από τα χαρακτηριστικά μιας ολιστικής προσέγγισης για την αντιμετώπιση των κινδύνων.

Από τη μια πλευρά, η ανθρωπιστική κρίση που μεταφέρθηκε στα σύνορά της χώρας μας κυρίως λόγω των συγκρούσεων στη Συρία, το Αφγανιστάν και τη Σομαλία, ανέδειξε την έλλειψη ενός κεντρικού κρατικού οργάνου που να ασχολείται με όλη το φάσμα ενεργειών διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών (υποδοχή, καταγραφή, έκτακτη/προσωρινή διαμονή, σίτιση, αίτηση ασύλου, δικαιώματα προσφύγων κλπ). Το υπόψη πρόβλημα (μεταναστευτικό), αν και δε δημιουργήθηκε ξαφνικά, έλαβε την περίοδο 2014-2016 ακραίες και δύσκολα διαχειρίσιμες μορφές, καταδεικνύοντας την έλλειψη ετοιμότητας από πλευράς της ελληνικής πολιτείας. Με κατεπείγουσες νομοθετικές ρυθμίσεις¹⁴⁵ και διαδικασίες¹⁴⁶, η ελληνική πολιτεία επέλεξε να

¹⁴⁵ Άρθρο 96 του Ν. 4368/2016 (Α' 21)

¹⁴⁶ ΦΕΚ Β 630/09.03.2016

εμπλέξει ενεργά και στο σκληρό πυρήνα της διαχείρισης τέτοιων καταστάσεων τις Ένοπλες Δυνάμεις της χώρας (καθήκοντα που δεν σχετίζονται με την αποστολή τους), ώστε να αποσοβηθεί η δυσφήμισή της στο εξωτερικό και ο έλεγχός της από τους αρμόδιους διεθνείς φορείς (ΕΕ, Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Ύπατη αρμοστεία του ΟΗΕ κλπ). Μια τέτοια κατάσταση που αποτελεί καταφανώς «Έκτακτη ανάγκη», θα έπρεπε να μπορεί να αντιμετωπιστεί με κατάλληλο σχεδιασμό και προετοιμασία. Παρεμπιπτόντως, υφίσταται σχετικό Σχέδιο της ΠΣΕΑ που αφορά την παρεμπόδιση εισόδου αλλοδαπών στη χώρα, την ελεγχόμενη προώθηση όσων εισήλθαν σε προκαθορισμένες περιοχές στο εσωτερικό της χώρας, την παροχή περίθαλψης στον υπόψη πληθυσμό κλπ. Επειδή όμως το υπόψη Σχέδιο έχει υψηλή διαβάθμιση ασφαλείας (όπως και όλα τα Σχέδια της ΠΣΕΑ) και επειδή η ΠΣΕΑ έχει ταυτιστεί αποκλειστικά και μόνο με την περίοδο του πολέμου (ως συνέπεια παρερμηνείας της νομοθεσίας κατά την προσωπική μου άποψη), ο υπάρχον σχεδιασμός δε μπορεί να εφαρμοστεί από κανέναν φορέα του Κράτους σε περίοδο ειρήνης (ούτε ακόμα και από την ΓΓΠΠ) και εξακολουθεί να βρίσκεται σε αδράνεια και αχρησία.

Από την άλλη πλευρά, η πανσπερμία αρμοδιοτήτων πολιτικής προστασίας σε Δήμους-Περιφέρειες-Αποκεντρωμένη διοίκηση-Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας-Διευθύνσεις ΠΣΕΑ των κεντρικών δομών των Υπουργείων κλπ, η έλλειψη δομών ΠΣΕΑ στο επίπεδο των Δήμων που θα μπορούσαν να αποτελούν τον πυρήνα των δράσεων αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών από την περίοδο της ειρήνης, η έλλειψη γνώσεων και εμπειρίας από πλευράς των αιρετών ηγετών της αποκεντρωμένης διοίκησης και των οργανισμών αυτοδιοίκησης σε σχέση με την ικανότητα οργάνωσης ενός σοβαρού συστήματος Πολιτικής Προστασίας για την περιοχή ευθύνης τους, η έλλειψη εξειδικευμένου στη διαχείριση κινδύνων-καταστροφών υπαλληλικού προσωπικού για τις θέσεις ευθύνης ΠΠ και ΠΣΕΑ, η έλλειψη διαβούλευσης μεταξύ των εκπροσώπων των 2 μηχανισμών (ΠΣΕΑ – ΠΠ) που οδηγεί σε σπατάλη πόρων και αδυναμία ανάπτυξης προβληματισμού ακόμα και για θέματα κοινού ενδιαφέροντος (πχ Σύστημα έγκαιρης ειδοποίησης πληθυσμού), οι Εθελοντικές ομάδες που είναι εγγεγραμμένες στο μητρώο της ΓΓΠΠ χωρίς να υφίσταται μηχανισμός τυποποίησης της εκπαίδευσης και ελέγχου των πραγματικών δυνατοτήτων τους (οι περισσότερες διατείνονται ότι μπορούν να εκτελέσουν πολλαπλούς ρόλους!), η αδυναμία επιλογής αποκλειστικά πιστοποιημένων και μόνιμα ελεγχόμενων για το παραγόμενο έργο τους Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), αποτελούν ορισμένα μόνο από τα προβλήματα που ταλανίζουν εδώ και χρόνια το σύστημα πολιτικής προστασίας της χώρας μας.

5. Προτάσεις

Είναι προφανές ότι, θέματα όπως η Πολιτική Άμυνα, η Πολιτική προστασία, η Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης καθώς και εκείνα που σχετίζονται με την αντιμετώπιση και τη διαχείριση κινδύνων και κρίσεων, έχουν έτσι και αλλιώς πολύ μεγάλο ενδιαφέρον, ειδικότερα μάλιστα εάν εξετάζονται υπό το πρίσμα, τόσο του υπαρκτού εξ' ανατολών κινδύνου που επιβουλεύεται συνεχώς την εδαφική ακεραιότητα της πατρίδας μας, όσο και των συχνών και μονίμως διογκούμενων προβλημάτων που επιφέρουν οι φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές το τελευταίο διάστημα. Η παρούσα εργασία έχει σκοπό να αποτυπώσει όσο το δυνατόν ακριβέστερα, τις τάσεις που υπάρχουν πάνω στα θέματα προσέγγισης των δύο μηχανισμών, οι οποίοι ενώ έχουν τον ίδιο στόχο, εντούτοις αναλώνουν πόρους επιτυγχάνοντας πολλές φορές αμφιβόλου ποιότητας αποτελέσματα για τους πολίτες, προκειμένου να διατηρούνται ανεξάρτητοι μεταξύ τους και χωρίς μάλιστα ο ένας να γνωρίζει ακριβώς τις αρμοδιότητες του άλλου. Έχουν υπάρξει και στο παρελθόν προτάσεις σχετικά με την αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας, όμως η διαφορά της εργασίας αυτής έγκειται στο γεγονός ότι προσπάθησε να αποκαλύψει τις βάσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται η ασφάλεια των πολιτών, σε ειρήνη και πόλεμο. Με αυτή την προοπτική και για την βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης, προτείνεται η αξιοποίηση των παρακάτω προτάσεων:

α. Τόσο η περίπτωση της Τουρκίας, που προέβη σε μεταρρύθμιση του συστήματος διαχείρισης εκτάκτων αναγκών της το 2009 (επέλεξε την ολιστική κεντρική διαχείριση κινδύνων και κρίσεων συμπεριλαμβανομένου και της ανθρωπιστικής βοήθειας), όσο και η Γερμανία που ανέδειξε κατά το έτος το 2016 την ανάγκη ενίσχυσης της προσαρμοστικότητας στην αντιμετώπιση δυσμενών καταστάσεων μέσω της κοινής χρήσης των πόρων της Πολιτικής Άμυνας και της Πολιτικής Προστασίας, υπό το πρίσμα της Ομοσπονδιακής Ετοιμότητας έναντι των Εκτάκτων Αναγκών (ολιστική προσέγγιση ανεξαρτήτως περιόδου ειρήνης ή πολέμου), θα πρέπει να αποτελέσουν πρότυπα για τη χώρα μας, ώστε με την κατάλληλη προσαρμογή αυτών όπου απαιτείται, να δημιουργηθεί ο νέος μηχανισμός Διαχείρισης και Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (ΔΑΕΑ), που θα αντικαταστήσει τις δύο ανεξάρτητες μέχρι σήμερα δομές-οντότητες που συνυπάρχουν με τον ίδιο στόχο: την προστασία της ανθρώπινης ζωής και την επιβίωση των πολιτών, την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας σε όποιον την έχει ανάγκη και την συνέχιση λειτουργίας των κρίσιμων λειτουργιών-υπηρεσιών του Κράτους.

Ο νέος μηχανισμός χρειάζεται την διασφάλιση σταθερής χρηματοδότησης τόσο για τη δημιουργία του όσο και για τη συντήρηση των υποδομών-υλικών-μέσων από την οποία αυτός θα συνίσταται (καταφύγια, σειρήνες, ρουχισμός-υλικά ΤΜΠΑ και ΜΑΕΑ, κλπ), μέσω της εκμετάλλευσης των Δημοτικών Τελών, του ετήσιου προϋπολογισμού και σχετικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων της ΕΕ. Παράλληλα, απαιτείται να γίνει καταγραφή των διατιθέμενων πόρων (εξειδικευμένο δυναμικό-μέσα) των υφιστάμενων συστημάτων ΠΠ και ΠΑ-ΠΣΕΑ, με σκοπό την ορθολογική διαχείρισή τους καθώς και τον έγκαιρο εντοπισμό ελλείψεων σε εξοπλισμό-υλικά-αναλώσιμα, ώστε να γίνουν προσπάθειες αναπλήρωσης των κρισιμότερων βάσει προτεραιότητας.

β. Σε ένα νέο ολοκληρωμένο σύστημα Διαχείρισης και Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών, οι διακριτές αρμοδιότητες της Πολιτικής Προστασίας, της Πολιτικής Άμυνας, της Ανθρωπιστικής Βοήθειας και της ανάγκης για απρόσκοπτη συνέχιση της λειτουργίας των μηχανισμών ενός Κράτους, δύναται να αποτελέσουν ανεξάρτητους Τομείς μιας νέας Εθνικής Αρχής στα πρότυπα της Τουρκικής AFAD, που θα ελέγχεται απευθείας από κεντρικό όργανο (π.χ την Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου), ώστε να επανακαθορίζεται τακτικά η ακολουθούμενη πολιτική σε περιόδους ειρήνης-πολέμου, να τίθενται άμεσα προς επίλυση τα ανακύπτοντα ζητήματα και να συντονίζονται οι ενέργειες των επιχειρησιακά εμπλεκόμενων φορέων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης εθνικού επιπέδου. Η νέα Εθνική Αρχή θα πρέπει να εκπροσωπείται σε όλα τα επίπεδα της κρατικής δομής (Δήμοι, Περι. Ενότητες, Περιφέρειες, Αποκεντρωμένες Δκσεις, Υπουργεία και εποπτευόμενοι φορείς), αντικαθιστώντας τις υπάρχουσες δομές ΠΠ, ΠΣΕΑ, ΠΑΜ-ΠΣΕΑ κλπ, οι οποίες θα αποτελούν Γραφεία-Τμήματα-Δνσεις **Διαχείρισης και Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών** (δομές ΔΑΕΑ), με υποχρέωση έναντι του νόμου για την παροχή των απαραίτητων υπηρεσιών πρώτης απόκρισης και διαχείρισης της κατάστασης στα όρια της ζώνης ευθύνης κάθε διοικητικής δομής.

γ. Το σύστημα Διαχείρισης και Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (ΔΑΕΑ) θα πρέπει να συμπεριλάβει τη στρατηγική που εγκρίθηκε από το ΝΑΤΟ τον Φεβρουάριο του 2016 περί των «υβριδικών» απειλών, όπως αυτές αναφέρθηκαν αναλυτικά και στην παράγραφο 2.4.3.3. Μπορεί εύκολα κάποιος να διαπιστώσει ότι, στην περίπτωση της Ελλάδας, κάποιες από τις απειλές αποτελούν αντικείμενο της Πολιτικής Προστασίας τουλάχιστον στην περίοδο της ειρήνης (βλέπε π.χ τη διαχείριση μαζικών απωλειών υγείας), κάποιες από αυτές αποτελούν αντικείμενο της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) μόνο σε πόλεμο (βλέπε π.χ τη συνέ-

χεια του κράτους και των κυβερνητικών λειτουργιών ή την αδιάλειπτη παροχή τροφής και πόσιμου νερού), και κάποιες που ενώ αποτελούν αντικείμενο της ΠΣΕΑ εντούτοις στην πράξη εκτελέστηκαν «πυροσβεστικά» και με σχεδιασμό «της στιγμής» από διάφορους φορείς του Κράτους, συμπεριλαμβανομένων των Ενόπλων Δυνάμεων, της ΓΓΠΠ, του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού, των Δήμων, διαφόρων διαπιστευμένων ΜΚΟ, κλπ. Επίσης, μια ολιστική προσέγγιση του θέματος θα πρέπει απαραίτητως να περιλαμβάνει την παρακολούθηση της Ατζέντας της Διεθνούς Στρατηγικής για τη Μείωση της επικινδυνότητας των Καταστροφών στα πλαίσια του Ο.Η.Ε, καθώς και την προώθηση-συντονισμό των διαδικασιών για τη διαμόρφωση και την παρακολούθηση εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο, της Εθνικής Πολιτικής για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών (προσαρμογή στο πλαίσιο Sendai για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών 2015-2030). Επιπλέον, μέσω της ΕΕ και των πολιτικών που αυτή υιοθέτησε ένεκα των προτεραιοτήτων του πλαισίου Sendai, θα πρέπει να επιδιώκεται η επένδυση στην πρόληψη των κινδύνων και την ετοιμότητα πριν από την εκδήλωση μιας καταστροφής, με στόχο να ενισχυθεί η ανθεκτικότητα των τοπικών κοινωνιών, μέσω της καλύτερης προετοιμασίας τους ώστε να αντιμετωπίζουν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

δ. Βασικό τμήμα της νέας Εθνικής Αρχής Διαχείρισης Κινδύνων και Κρίσεων, πρέπει να αποτελεί μια νέα Εθνική Σχολή Διαχείρισης-Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών» (Ε.Σ.Δ.Α.Ε.Α), στη θέση της υφιστάμενης Εθνικής Σχολής¹⁴⁷ Πολιτικής Προστασίας (Ε.Σ.ΠΟ.Π) και της Σχολής ΠΣΕΑ/ΥΔΤ, με στόχο την παροχή εκπαιδεύσεων που θα καλύπτουν τόσο τις αρμοδιότητες της πολιτικής άμυνας στο τακτικό επίπεδο (διάσωση, πυρόσβεση, παροχή πρώτων βοηθειών κλπ), όσο και τις αρμοδιότητες της διαχείρισης εκτάκτων αναγκών και της πολιτικής προστασίας στο επιτελικό και το στρατηγικό επίπεδο, με πεδίο δράσης τόσο την περίοδο ειρήνης όσο και την περίοδο του πολέμου. Στόχος της θα είναι η παροχή πρότυπης ολοκληρωμένης εκπαίδευσης και πρακτικής εξάσκησης, σε αντικείμενα σχετιζόμενα με όλα τα επίπεδα αρωγής και διαχείρισης εκτάκτων αναγκών, που θα απευθύνεται σε όλους τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς με αρμοδιότητες επί των καταστροφών. Στους φορείς αυτούς θα περιλαμβάνονται τόσο οι πιστοποιημένες Εθελοντικές ομάδες διάσωσης/πολιτικής άμυνας που έχουν λάβει

¹⁴⁷ Η Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας (Ε.Σ.ΠΟ.Π) είναι Σχολή της Πυροσβεστικής Ακαδημίας που ιδρύθηκε με το Ν.4249/2014. Αποστολή της Ε.Σ.ΠΟ.Π. είναι η θεωρητική και πρακτική κατάρτιση, εκπαίδευση και μετεκπαίδευση στις νέες εξελίξεις πολιτικής προστασίας των εθελοντών πολιτικής προστασίας, δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. και δημόσιων φορέων που εμπλέκονται στην πολιτική προστασία. Από ιδρύσεώς της και μέχρι την δημοσίευση της παρούσας εργασίας, η υπόψη Σχολή δεν έχει λειτουργήσει.

σχετική έγκριση δράσεων από την ΓΓΠΠ, όσο και οι κρατικοί υπάλληλοι-αιρετοί της Δημόσιας Διοίκησης όλων των επιπέδων. Ως παράδειγμα δύναται να ακολουθηθεί αυτό των αντίστοιχων εκπαιδευτικών δομών της Γερμανίας.

Επίσης, θα πρέπει απαραίτητως να προγραμματίζονται και αντίστοιχες εκπαιδεύσεις/ασκήσεις ετοιμότητας των παραπάνω φορέων, με μέριμνα και χρηματοδότηση της Ε.Σ.Δ.Α.Ε.Α. Αυτές θα είναι κλίμακας αναλόγου του διοικητικού επιπέδου στο οποίο οργανώνονται. Για παράδειγμα, μπορούν να διεξάγονται ασκήσεις μικρής κλίμακας (επίπεδο Δήμου) με συχνότητα 4 φορές/έτος, μεσαίας κλίμακας (επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας) με συχνότητα 2 φορές/έτος και μεγάλης κλίμακας (επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης) με συχνότητα 1 φορά/έτος, με τη συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων φορέων και εξέταση όλων των πιθανών σεναρίων, που θα εξασφαλίζουν παράλληλα την ταυτόχρονη ανατροφοδότηση του σχεδιασμού με βάση την ρεαλιστική απόδοση των δρώντων και τα ανακύπτοντα προβλήματα.

Τέλος, ο κάθε πολίτης θα πρέπει να αντιληφθεί ότι είναι αποκλειστικά υπεύθυνος για την αυτοπροστασία του (άρα και για την αντίστοιχη εκπαίδευση του) και πως ο κρατικός μηχανισμός αρωγής θα ενεργοποιείται κάθε φορά με επικουρικό ρόλο, θέτοντας μάλιστα προτεραιότητες στην επέμβασή του, με βάση τα περιστατικά που ανακύπτουν κάθε φορά. Αυτό μπορεί να επιτυγχάνεται μέσω προγραμμάτων κατάρτισης και συντονισμού του έργου της πληροφόρησης και ευαισθητοποίησης των πολιτών στον τομέα της πολιτικής προστασίας, τόσο σε επίπεδο γενικής ενημέρωσης όσο και σε αντίστοιχο παροχής ειδικών οδηγιών, προς αντιμετώπιση συγκεκριμένης καταστροφής ή κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς και μέσω ενημερωτικών, τεχνικών και επιστημονικών ανακοινώσεων της Γ.Γ.Π.Π. Ιδανική περίπτωση δε αποτελεί η συμμετοχή των πολιτών σε όλα τα στάδια διαχείρισης κινδύνων (πρόληψη-μετριασμός, προετοιμασία, αυτοπροστασία, απόκριση, αποκατάσταση, ανατροφοδότηση σχεδιασμού με τις «καλές πρακτικές» κλπ)

ε. Για την εκμετάλλευση των Τοπικών Μονάδων Πολιτικής Άμυνας (ΤΜΠΑ) που προβλέπονται από τον υφιστάμενο μηχανισμό της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) αλλά και λοιπών πόρων που υφίστανται σε διαθεσιμότητα, θα πρέπει να δρομολογηθούν τα παρακάτω:

(1) Μέχρι δημιουργίας της νέας εθνικής δομής Διαχείρισης Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (ΔΑΕΑ), να γίνεται ανάληψη της ευθύνης συγκρότησης-εκπαίδευσης-

διαχείρισης των ΤΜΠΑ από τον Αντιπεριφερειάρχη (μέσω του Τμήματος ΠΑ-ΠΣΕΑ), εντός της περιοχής ευθύνης του οποίου αυτές θα συγκροτούνται και θα ενεργούν, λόγω εγγενών δυσχερειών της ΕΛΑΣ για ενασχόληση με το αντικείμενο της ΠΑ.

(2) Με τη δημιουργία της νέας δομής, να δρομολογηθεί από αυτήν η συγκρότηση-στελέχωση-ενεργοποίηση των ΤΜΠΑ που προβλέπονται από τον υφιστάμενο σχεδιασμό της ΠΑ-ΠΣΕΑ (πχ των Μονάδων Διάσωσης), με συχνότητα τουλάχιστον 1 φορά/έτος για συμμετοχή σε ετήσια άσκηση μεγάλης κλίμακας, και 2 φορές/έτος για εκπαίδευση-συμμετοχή σε άσκηση μεσαίας Κλίμακας (Περιφερειακή ενότητα) υπό την ευθύνη και τον έλεγχο της αντίστοιχης δομής-παραρτήματος της νέας εθνικής δομής.

(3) Δημιουργία και εκπαίδευση από την περίοδο της ειρήνης, **7 Μονάδων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (ΜΑΕΑ) πρώτης απόκρισης**, δυναμικότητας 120 περίπου ατόμων έκαστη, και με ετοιμότητα παρέμβασης 365/24/7 σε περιπτώσεις καταστροφών, υπό την διοίκηση-ευθύνη των 7 Αποκεντρωμένων διοικήσεων της χώρας. Το προσωπικό/μέσα αυτών των Μονάδων θα τυγχάνουν απαλλαγής επιστράτευσης/επίταξης από τις Ένοπλες Δυνάμεις, ανεξαρτήτως ηλικίας, ώστε να αξιοποιούνται η αποκτηθείσα εμπειρία και οι ειδικές ικανότητες. Πρότυπο μπορούν να αποτελέσουν οι 11 Μονάδες Πολιτικής Άμυνας της Τουρκίας, που απασχολούν εξειδικευμένο προσωπικό διαφόρων ειδικοτήτων (συμπεριλαμβανομένου και τεχνικού προσωπικού. Οι παραπάνω ομάδες απαιτείται να συνοδεύονται από ισάριθμες ομάδες (7) δυναμικότητας 50 περίπου ατόμων έκαστη, αποτελούμενες από τεχνικό προσωπικό διαφόρων ειδικοτήτων και με καθήκοντα την αποκατάσταση βλαβών εξαιτίας καταστροφών, την παροχή άμεσης ή προσωρινής στέγασης κλπ (αντίστοιχες των παραρτημάτων της Ομοσπονδιακής Αρχής Τεχνικής Αρωγής-THW της Γερμανίας).

(4) Για την εκπαίδευση των ΤΜΠΑ ή των ΜΑΕΑ θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό από φορείς του ευρύτερου Δημοσίου τομέα (π.χ διασώστες-παρόχους Α' Βοηθειών του ΕΚΑΒ ή νοσηλευτές των τοπικών Νοσοκομείων-Κέντρων Υγείας, πυροσβεστικούς υπαλλήλους από την εγγύτερη Πυροσβεστική Υπηρεσία με κατάλληλα μέσα και εργαλεία, τεχνίτες δομικών έργων που θα έχουν συμβληθεί με το τοπικό παράρτημα της Εθνικής Αρχής Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών για παροχή εθελοντικής εκπαίδευσης κλπ)

(5) Καταγραφή σε βάση δεδομένων ανά Δήμο της χώρας (πρόσκληση των πολιτών να εγγραφούν με αντισταθμιστικά οφέλη π.χ η απαλλαγή από τα δημοτικά τέλη ή/και τους

φόρους) και ένταξή τους στη δύναμη των ΤΜΠΑ και των ΜΑΕΑ, των ιδιωτών εκείνων που τυγχάνουν:

(α) απόφοιτοι του ΙΕΚ ΕΚΑΒ εντός 5ετίας από την περάτωση των σπουδών τους, οι οποίοι δεν εργάζονται σε δημόσια υγειονομική υπηρεσία (με προτίμηση σε όσους ασκούν αποδεδειγμένα σχετικό επάγγελμα),

(β) ενεργοί Εθελοντές Σαμαρείτες-Διασώστες του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού (με στοιχεία από το εγγύτερο τοπικό ή/και περιφερειακό τμήμα Εθελοντών-Σαμαριτών Ερυθρού Σταυρού),

(γ) εγκεκριμένα από την ΓΓΠΠ μέλη εθελοντικών ομάδων ή και ανεξάρτητοι εθελοντές, με πιστοποιημένες γνώσεις παροχής αστικής και τεχνικής διάσωσης,

(δ) εθελοντές πυροσβέστες του Πυροσβεστικού Σώματος ή πιστοποιημένοι εθελοντές πυροσβέστες-μέλη εθελοντικών ομάδων που έχουν εκπαιδευτεί-πιστοποιηθεί από το Πυροσβεστικό Σώμα στην αστική-δασική πυρόσβεση και δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο του καταστατικού της ομάδας τους σε τέτοιου είδους αποστολές,

(ε) απόφοιτοι δευτεροβάθμιας και μετα-δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης οι οποίοι διαθέτουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος Βοηθού Νοσηλευτή (με προτίμηση σε όσους ασκούν σχετικό επάγγελμα και διαθέτουν εμπειρία),

(στ) κάτοχοι άδειας βοηθού χειριστή και χειριστή μηχανημάτων έργου (με προτίμηση σε όσους είναι ταυτόχρονα και ιδιοκτήτες συγκεκριμένων μηχανημάτων έργου π.χ εκσκαφέα, φορτωτή, φορτωτή-εκσκαφέα, προωθητή γαιών).

(ζ) τεχνίτες δομικών έργων μετα-γυμνασιακής, δευτεροβάθμιας ή μετα-δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, με άδεια ασκήσεως επαγγέλματος τουλάχιστον ως βοηθοί (π.χ οικοδόμοι, κτίστες, ηλεκτρολόγοι-υδραυλικοί εγκαταστάσεων κλπ) καθώς και πολιτικοί μηχανικοί Τεχνολογικής ή Πανεπιστημιακής εκπαίδευσης με άδεια ασκήσεως επαγγέλματος.

Τα χαρακτηριστικά των μηχανισμών άλλων χωρών που θα επιλεγούν για προσαρμογή/ένταξη στον αντίστοιχο νέο μηχανισμό της Ελλάδας, θα πρέπει να είναι τέτοια ώστε η νέα δομή διαχείρισης-αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών της χώρας μας, να μπορεί να λειτουργεί το ίδιο αποτελεσματικά σε ειρήνη και πόλεμο, κάνοντας οικονομία στις δυνάμεις και τις δομές

που θα προστατεύσουν τους πολίτες έναντι οποιουδήποτε γεγονότος. Ο μηχανισμός που θα προκύψει απαιτείται να αποτελείται από στελέχη εκπαιδευμένα στην ολιστική προσέγγιση διαχείρισης των κινδύνων, είτε αφορά καταστροφές περιόδου ειρήνης, είτε επικινδυνότητες και δικαιώματα μη μάχιμων πολιτών σε περίοδο πολέμου. Αν επιτραπούν στεγανά και αγκυλώσεις του παρελθόντος, ο νέος μηχανισμός δεν θα καταφέρει να πετύχει τον σκοπό της δημιουργίας του και να επιλύσει τα χρονίζοντα προβλήματα τόσο της πολιτικής άμυνας όσο και της πολιτικής προστασίας και των ανθρωπιστικών επιχειρήσεων.

Σχετικά πρόσφατα, περιπτώσεις χωρών όπως η Τουρκία και η Γερμανία, αναγκάστηκαν να προβούν σε μεταρρύθμιση του μηχανισμού προστασίας των πολιτών τους, εξαιτίας αφενός μεν της ύπαρξης απειλών τόσο εντός όσο και εκτός των συνόρων τους (βλέπε τρομοκρατία-κουρδικό για την Τουρκία και τάση επεκτατισμού της Ρωσίας για την Γερμανία), αφετέρου δε λόγω της εμφάνισης συχνών και σημαντικών κινδύνων που οφείλονται σε φυσικούς και ανθρωπογενείς κινδύνους (βλέπε σεισμούς για Τουρκία και πλημμύρες-μεταναστευτικό για Γερμανία). Εξαιτίας των διακινδυνεύσεων αυτών που προσομοιάζουν με αυτές που αφορούν την Ελλάδα, θα πρέπει οι μηχανισμοί τουλάχιστον των δύο αυτών χωρών να τεθούν υπό αυστηρή εξέταση, ώστε να απομονωθούν τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά τους που είναι εφαρμόσιμα στην χώρας μας. Η περίπτωση του μηχανισμού της Ιταλίας, καίτοι εμφανίζεται ως ικανοποιητική για τις περιπτώσεις αντιμετώπισης φυσικών καταστροφών σε περίοδο ειρήνης (λόγω και της σεισμικής επικινδυνότητας που αποτελεί κοινό χαρακτηριστικό με την Ελλάδα), εντούτοις δεν καλύπτει τις περιπτώσεις των εκτάκτων αναγκών σε περίοδο πολέμου (δεν υφίσταται καν σχετικό νομοθετικό πλαίσιο).

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει το μοντέλο ολιστικής διαχείρισης κινδύνων και κρίσεων που έχει επιλέξει η Κύπρος¹⁴⁸, χώρα που παρουσιάζει παρεμφερείς απειλές πολιτικής προστασίας, κινδύνων (εσωτερικών και εξωτερικών) καθώς και αντίστοιχους προβληματισμούς με περιπτώσεις χωρών όπως η Ελλάδα, η Τουρκία και η Γερμανία. Το πρότυπο που ακολουθεί η συγκεκριμένη χώρα¹⁴⁹ και η επιτυχημένη του πορεία, στηρίζονται στο ξεκάθαρο νομικό πλαίσιο, την ευαισθητοποίηση του πληθυσμού σε θέματα πρόληψης και αντιμετώπισης συμφορών, την

¹⁴⁸ CYPRUS CIVIL DEFENCE DEPARTMENT (2016), *"2ND REPORT ON THE NATIONAL RISK ASSESSMENT OF THE REPUBLIC OF CYPRUS"*, Ministry of Interior, Dec 2016, [http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/all/OC74FEE8301614EAC2257F16002D8656/\\$file/2ND%20NRA%20REPORT_CYPRUS.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/cd/cd.nsf/all/OC74FEE8301614EAC2257F16002D8656/$file/2ND%20NRA%20REPORT_CYPRUS.pdf?openelement),

¹⁴⁹ Πολιτική Άμυνα /Υπουργείο Εσωτερικών Κύπρου, http://www.moi.gov.cy/moi/CD/cd.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument, (ανακτήθηκε 11/7/2017)

εμπέδωση από πλευράς κοινού των βασικών κανόνων ασφάλειας και αυτοπροστασίας μέσω της υποχρεωτικής συμμετοχής τους σε εκπαιδεύσεις παροχής Α΄ βοηθειών-διάσωσης-μέριμνας-επικοινωνιών κλπ, καθώς και στο αίσθημα ευθύνης και αναγκαιότητας που έχει αναπτυχθεί στον πληθυσμό, λόγω της μόνιμης ύπαρξης εξωτερικής απειλής (βλέπε Τουρκία), η οποία συχνά επιβουλεύεται την ανεξαρτησία και την εδαφική ακεραιότητα του ενιαίου Κυπριακού κράτους¹⁵⁰.

Κρίνεται επίσης ως πολύ σημαντικό και αναγκαίο, η χώρα να συμμετάσχει σε όλα τα επιτελικά και επιχειρησιακά όργανα διαχείρισης και αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών των διεθνών θεσμών-φορέων εκείνων που είναι ήδη μέλος (π.χ NATO¹⁵¹, ΟΗΕ¹⁵² και ΕΕ), με ενιαίο όργανο-φορέα που να εκπροσωπεί την ολιστική προσέγγιση της διαχείρισης κρίσεων και καταστροφών σε ειρήνη και πόλεμο. Ο επιχειρησιακός βραχίονας του νέου μηχανισμού που θα δημιουργηθεί, θα πρέπει να επιδιώκεται να εκπροσωπεί την Ελλάδα, να συμμετάσχει και να αναπτύσσεται, κατόπιν έγκρισης των αρμόδιων οργάνων της διεθνούς κοινότητας, τουλάχιστον στις περιοχές που αναπτύσσεται ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας, ακολουθώντας το πρότυπο άλλων χωρών (βλέπε Γερμανία, Τουρκία, Ιταλία, Ισραήλ κλπ). Με αυτόν τον τρόπο θα μπορούσαν να αποκτηθούν πολύτιμες και πολλαπλές εμπειρίες, που θα βελτιστοποιήσουν την αντίδραση του μηχανισμού απόκρισης της χώρας μετά από μια μείζονος σημασίας καταστροφή ή τεχνολογικό ατύχημα, καταστάσεις οι οποίες αποτελούν εν δυνάμει προσομοίωση των συμβάντων έκτακτης ανάγκης σε περίοδο πολέμου. Εκτιμάται επίσης ότι, θα μπορούσαν να συμμετάσχουν σε ασκήσεις πεδίου που διενεργούνται υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών, του NATO¹⁵³ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πιστοποιημένες από την Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας εθελοντικές ομάδες, ΜΚΟ και σχετικοί φορείς του δημόσιου τομέα (π.χ ΕΜΑΚ/Π.Σ, ΕΚΑΒ, Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός), με σκοπό την κατάλληλη προετοιμασία μέρους των εμπλεκόμενων φορέων στην αντιμετώπιση ενδεχόμενων καταστροφών εντός Ελλάδας.

¹⁵⁰ UN-General Assembly Security Council (2017), Letter dated 12 April 2017 from the Permanent Representative of Turkey to the United Nations addressed to the Secretary-General, (A/71/875-S/2017/321), <http://www.liberal.gr/admin/uploads/N1710207.pdf>, (ανακτήθηκε 15/7/2017)

¹⁵¹ http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm?, (ανακτήθηκε 11/7/2017)

¹⁵² <https://vosocc.unocha.org>, (ανακτήθηκε 11/7/2017)

¹⁵³ <http://www.nato.int/eadrcc/map/>, (ανακτήθηκε 11/7/2017)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

AFAD (2017), “Institutional/Afadem/About Afadem”, στο <https://www.afad.gov.tr/en/2586/About-AFADEM> , [Ανακτήθηκε 26/4/2017]

AFAD (2017), “Institutional/Afadem/Courses/General Courses”, στο <https://www.afad.gov.tr/en/2591/General-Courses> , [Ανακτήθηκε 25/4/2017]

Bundesanstalt Technishes Hilfswerk –THW (2017), στο https://www.thw.de/EN/THW/Overview/Legal-Background/Operation-Options/operation-options_node.html , [Ανακτήθηκε 22/4/2017]

Bundesministerium des Innern (2016), *Konzeption Zivile Verteidigung* (KZV), στο <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/vorstellung-konzeption-zivile-verteidigung.html> , [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

Camillo, D.F., A.Marrone, S.Silvestri, P.Tessari, A.R.Ungaro (2013), *ANVIL Project-Country Study: Italy*, στο http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Italy_v1.0.pdf , [Ανακτήθηκε 2/5/2017]

Γερασιμάτος Α., Ιωαννίδης Π., Μπουζουργιάννη Η., Σχοινάς Ν. (2008), *Ερυθρός Σταυρός-Θεμέλιο του Ανθρωπισμού*, Πάτρα: Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός, Διεύθυνση Σώματος Σαμαρειτών & Διασωστών, Τμήμα Εκπαίδευσης

“CEPC-Civil Emergency Planning Committee” (2011), στο http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm [Ανακτήθηκε 10/4/2017]

“EADRCC-Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre” (2016), στο http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm , [Ανακτήθηκε 10/4/2017]

EAPC-Euro-Atlantic Partnership Council (2016), στο http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49276.htm [Ανακτήθηκε 5/4/2017]

European Commission-Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2016), στο http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en , [Ανακτήθηκε 28/4/2017]

Hegemann, H., Bossong, R., (2013), *ANVIL Project-Country Study: Germany*, στο http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2013/12/Germany_v1.0.pdf, [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

ICRC (2001) - International Committee of the Red Cross, *Civil Defence in International Humanitarian Law*, Advisory Service on International Humanitarian Law

ICRC-International Committee of the Red Cross (2017) - “Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols”, στο <https://www.icrc.org/en/document/geneva-conventions-1949-additional-protocols>, [Ανακτήθηκε 2/4/2017].

ICRC (2017), *State Parties to the Following International Humanitarian Law and Other Related Treaties as of 8-Dec-2016*, p.2-6

ICRC (2017) - “Civil Defence”, στο <https://www.icrc.org/en/document/civil-defence> [Ανακτήθηκε 5/4/2017].

ICDO (2016) – International Civil Defence Organization, «Protection of the population, property and the environment», Geneva, Switzerland

ICDO (2017), στο <http://www.icdo.org/en/> [Ανακτήθηκε 28/4/2017].

INSARAG-International Search and Rescue Advisory Group (2017), στο <http://www.unocha.org/country/what-we-do/coordination-tools/insarag/overview> [Ανακτήθηκε 2/4/2017], <http://www.insarag.org> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA)- World Bank-UNISDR (2008), *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection for the South Eastern Europe*, p.143-146, 157

Jakovljevic, B., (2014), *“Civil Defence in additional Protocol I to the Geneva Conventions of 12 August 1949”*, New International Status of Civil Defence, Martinus Nijhoff Publishers

Κοκολάκης Κ. (2016), *Τι Είναι Λοιπόν Πολιτική Προστασία; «Το Θεσμικό Πλαίσιο»*, Βήμαpress, <http://vimapress.gr/ti-ine-lipon-politiki-prostasia-to-thesmiko-plesio/> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

Μπαλάφας, Α. (2015), «Διπλωματία των καταστροφών: η περίπτωση Ελλάδας-Τουρκίας», Διπλωματική εργασία, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Γεωγραφίας

NATO (2001), NATO's Role in Disaster Assistance, NATO Civil Emergency Planning / Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, στο <http://www.nato.int/eadrcc/mcda-e.pdf> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

N.3536/2007 (ΦΕΚ 42 Α'/2007), Άρθρο 41 Ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών στην ειρήνη

ΝΔ 857/1971 (ΦΕΚ 57/Α/18-3-1971) «Περί αντιμετώπισης των εν ειρήνη εκτάκτων αναγκών της χώρας»

ΝΔ 107/1973 (ΦΕΚ 195 Α'/1973) «Περί χορηγήσεως αναστολής κατάταξης εις εφέδρους εν επιστρατεύσι»

ΝΔ 17/1974 (ΦΕΚ 236 Α'/1974) «Περί Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης»

ΚΥΑ 111/3/4κβ/1992 (ΦΕΚ 268 Β'/1992) «Ανάθεση Καθηκόντων Πολιτικής Άμυνας στις Αστυνομικές Αρχές»

ΠΔ 133/1976 (ΦΕΚ 81 Α'/1976) «Περί Διοικήσεως, Οργανώσεως και Λειτουργίας της Σχολής Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ)»

ΠΔ 1097/1981 (ΦΕΚ 266 Α'/1981) «Περί Οργανώσεως και Λειτουργίας της Υπηρεσίας Πολιτικής Σχεδίασεως Εκτάκτου Ανάγκης του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως»

Republic of Turkey Prime Ministry (2012), «Disaster and Emergency Management Presidency 2013 - 2017 Strategic Plan», Ankara στο https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2584/files/Afad_Strtik_web_en_son.pdf

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Επικαιροποιημένες Κατευθυντήριες Γραμμές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση της συμμόρφωσης προς το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ)» Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009/C 303/ 06), 15 Δεκεμβρίου 2009, σελ. 1-2

Τουρκικό Ινστιτούτο Στατιστικής (2016), Εκτίμηση πληθυσμού 2016, ο πληθυσμός κατά επαρχίες και περιφέρειες, στο <http://www.turkstat.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> [Ανακτήθηκε 2/4/2017]

UN-OCHA-United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017), στο <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history> [Ανακτήθηκε 11/4/2017].

UNISDR-United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2017), στο <https://www.unisdr.org/who-we-are/mandate> [Ανακτήθηκε 30/4/2017].

UNDAC-United Nations Disaster Assessment and Coordination (2017), στο <http://www.unocha.org/country/what-we-do/coordination-tools/undac/overview> [Ανακτήθηκε 17/4/2017].

Ζαρίφης Π. (2014), *Διαχείριση Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης-Ολιστική προσέγγιση αναδιάρθρωσης των δημόσιων πολιτικών Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ) και Πολιτικής Προστασίας* (Αθήνα, Εκδόσεις ΣΑΚΚΟΥΛΑ)