

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΥΛΙΚΟ

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

ΟΜΑΔΑ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ

Δρ. Μιράντα Δανδουλάκη, Δρ. Ασπασία Καραμάνου

ΚΣΤ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΑΘΗΝΑ 2020

Περιεχόμενα

1	ΕΝΝΟΙΕΣ, ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ	1
1.1	Ζητήματα ορολογίας στο πεδίο της διαχείρισης κινδύνων, καταστροφών και κρίσεων.....	1
1.2	Η έννοια της «κρίσης» και οι σημασίες της.....	1
1.3	Προσεγγίσεις και ορισμοί της έννοιας «καταστροφή»	3
1.3.1	Επιπτώσεις των καταστροφών	7
1.3.1.1	Άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις / Απτές και μη απτές επιπτώσεις.....	8
1.3.1.2	Κοινωνικές επιπτώσεις των καταστροφών.....	12
1.3.1.3	Οικονομικές επιπτώσεις των καταστροφών	15
1.3.1.4	Καταληκτικές επισημάνσεις.....	16
1.4	Η «διακινδύνευση» και οι συνιστώσες της.....	16
1.4.1	Οι αλληλένδετες έννοιες του Κινδύνου και Έκθεσης	18
1.4.2	Η Τρωτότητα	21
1.4.3	Οι έννοιες της Ικανότητας Αντιμετώπισης και της Ανθεκτικότητας	24
1.4.4	Και πάλι πίσω στη διακινδύνευση.....	27
1.5	Βιβλιογραφία - Αναφορές.....	30
2	ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗΣ	2-37
2.1	Η έννοια της διαχείρισης διακινδύνευσης καταστροφής	38
2.2	Φάσεις διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής.....	43
2.3	Οι βασικές επιλογές της διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής	45
2.3.1	Πρόληψη και μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής.....	45
2.3.2	Ενίσχυση της ανθεκτικότητας / ικανότητας αντιμετώπισης.....	50
2.3.3	Αντιμετώπιση κατάστασης έκτακτης ανάγκης.....	52
2.3.4	Αποκατάσταση και ανασυγκρότηση	54
2.3.4.1	Μελέτη περίπτωσης: Ανασυγκρότηση της Καλαμάτας από τους σεισμούς του 1986.....	55
2.3.5	Ολοκληρωμένη διαχείριση της διακινδύνευσης καταστροφής	59
2.4	Εργαλεία για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής.....	60
2.4.1	Η γνώση για τη διακινδύνευση καταστροφής ως βάση της διαχείρισης.....	60

2.4.2	<i>Πιστοποιήσεις και πρότυπα</i>	62
2.4.3	<i>Η τεχνολογία στην υπηρεσία της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής</i>	63
2.4.3.1	Συστήματα συναγερμού και προειδοποίησης	64
2.4.3.2	Βάσεις δεδομένων και συστήματα παρακολούθησης	65
2.4.3.3	Εργαλεία για την εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων	67
2.4.3.4	Συστήματα για τη διαχείριση και διάχυση της γνώσης	70
2.4.3.5	Web2.0 και ο ρόλος των μέσων κοινωνικής δικτύωσης	70
2.5	<i>Αξιοποιώντας συνδυασμένα πολιτικές, στρατηγικές και εργαλεία για μείωση του κινδύνου καταστροφής</i>	71
2.6	<i>Βιβλιογραφικές αναφορές και πηγές</i>	72
3	ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	77
3.1	<i>Ιστορική Τεκμηρίωση</i>	78
3.2	<i>Πρώτες συστηματικές προσπάθειες αντιμετώπισης των καταστροφών</i>	78
3.3	<i>Από την Πολιτική Άμυνα στην Πολιτική Προστασία</i>	81
3.3.1	<i>Το Διεθνές Έμβλημα Πολιτικής Προστασίας</i>	84
3.4	<i>Διαχείριση των Συστημάτων Πολιτικής Προστασίας</i>	86
3.4.1	<i>Το Κανονιστικό και Λειτουργικό Πλαίσιο (Framework)</i>	86
3.4.2	<i>Οργάνωση του Συστήματος Πολιτικής Προστασίας</i>	86
3.4.3	<i>Η λειτουργία του Σχεδιασμού</i>	87
3.4.4	<i>Πόροι</i>	88
3.4.5	<i>Τύποι Εμπλεκόμενων Οργανισμών</i>	89
3.4.6	<i>Διαχείριση των πληροφοριών - Επικοινωνία</i>	90
3.4.7	<i>Η λειτουργία του Συντονισμού</i>	91
3.4.8	<i>Από τη λειτουργία του Σχεδιασμού στη λειτουργία του Αυτοσχεδιασμού</i>	94
4	ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ	97
4.1	<i>Βασικές αρχές του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης</i>	98
4.2	<i>Συνταγματικά vs Μη Συνταγματικά Μοντέλα</i>	102
4.3	<i>Εφαρμογή του Δικαίου των Εκτάκτων Αναγκών Διεθνώς</i>	104
4.4	<i>Κατηγοριοποίηση των Εξαιρετικών Περιστάσεων</i>	105
4.5	<i>Έκτακτες εξουσίες & Κοινοβουλευτικός Έλεγχος</i>	106
4.6	<i>Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων</i>	108

4.7 Δικαστικός Έλεγχος.....	109
4.8 Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε επιλεγμένα κράτη.....	111
4.9 Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στην Ελλάδα.....	111
4.10 Μελέτη Περίπτωσης: Οι καταστροφικές πυρκαγιές το καλοκαίρι του 2007 στην Ελλάδα.....	113
4.10.1 Μέτρα αρωγής και βραχείας αποκατάστασης πληγέντων.....	113
5 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗΣ	116
5.1 Ευρωπαϊκή Ένωση και Πολιτική Προστασία	117
5.1.1 Ψηφίσματα 1983-1999.....	118
5.1.2 Μόνιμο Δίκτυο Εθνικών Ανταποκριτών.....	119
5.1.3 Ενιαίος Ευρωπαϊκός Τηλεφωνικός Αριθμός Έκτακτης Ανάγκης «112».....	119
5.1.4 Κοινοτικά Προγράμματα στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας	120
5.2 Ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης	120
5.2.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα	121
5.2.2 Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Κοινό Σύστημα Επικοινωνιών και Πληροφοριών Έκτακτης Ανάγκης.....	122
5.2.3 Συστήματα Συναγερμού και Προειδοποίησης.....	123
5.2.4 Ευρωπαϊκή Δεξαμενή Πολιτικής Προστασίας.....	124
5.2.4.1 Το αποθεματικό διάσωσης “rescEU”	126
5.2.5 Δίκτυο Γνώσεων για την Πολιτική Προστασία της Ένωσης	126
5.2.5.1 Πρόγραμμα Εκπαίδευσης για το προσωπικό της Πολιτικής Προστασίας	127
5.3 Παραδείγματα ευρωπαϊκών οδηγιών σε ειδικότερα θέματα διαχείρισης κινδύνων	127
6 ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	131
6.1 Ιστορική Τεκμηρίωση	132
6.2 Η Οργάνωση του Ελληνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας	134
6.2.1 Στρατηγικός (πολιτικός) Σχεδιασμός	135
6.2.2 Όργανα Σχεδιασμού και Εφαρμογής της Πολιτικής Προστασίας	137
6.2.3 Δυναμικό και μέσα συστήματος Πολιτικής Προστασίας	139
6.2.4 Κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας	140

6.2.5	<i>Επιτάξεις</i>	140
6.2.6	<i>Επιχειρησιακός Σχεδιασμός.....</i>	141
6.2.7	<i>Υποστηρικτικές Δομές Πολιτικής Προστασίας</i>	143
6.2.8	<i>Διαχείριση Συστήματος Πληροφοριών – Επικοινωνιών - Προειδοποίησης</i>	146
6.3	<i>Εθελοντικές Οργανώσεις και Πολιτική Προστασία.....</i>	151
6.3.1	<i>Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας.....</i>	151
6.3.2	<i>Προκλήσεις του συστήματος Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας.....</i>	152
6.3.3	<i>Ο ρόλος των ΟΤΑ α βαθμού στη διαχείριση Εθελοντικών Οργανώσεων....</i>	153
6.3.4	<i>Ο ρόλος του Πυροσβεστικού Σώματος στη διαχείριση Εθελοντικών Οργανώσεων</i>	153
6.3.5	<i>Ο ρόλος φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης στη διαχείριση Εθελοντικών Οργανώσεων</i>	154
6.3.6	<i>Κίνητρα Προσέλκυσης Εθελοντών</i>	155
6.4	<i>Μελέτη Περίπτωσης: Δασικές πυρκαγιές στην Ηλεία, Αύγουστος 2007 – Αξιολόγηση των δράσεων σε επίπεδο αυτοδιοίκησης β βαθμού</i>	156
6.4.1	<i>Η περιοχή μελέτης</i>	156
6.4.2	<i>Η πυρκαγιά στις 24/8/2007 και η κινητοποίηση του μηχανισμού πολιτικής προστασίας.....</i>	156
6.4.3	<i>Σχεδιασμός Ετοιμότητας Δασικών Πυρκαγιών έτους 2007 σε κεντρικό επίπεδο</i>	157
6.4.4	<i>Ο σχεδιασμός Πρόληψης και Ετοιμότητας σε τοπικό επίπεδο β βαθμού....</i>	158
6.4.4.1	<i>Πρόληψη και Ετοιμότητα.....</i>	158
6.4.4.2	<i>Αυξημένη Ετοιμότητα.....</i>	160
6.4.5	<i>Δικανική κρίση.....</i>	160
6.4.5.1	<i>Πρόληψη και Ετοιμότητα.....</i>	160
6.4.5.2	<i>Αυξημένη Ετοιμότητα.....</i>	162
6.5	<i>Ο νέος Εθνικός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας : Μια αρχική παρουσίαση..</i>	164
6.5.1	<i>Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κίνδυνων.</i>	164
6.5.2	<i>Επιχειρησιακές Μονάδες και Υποστηρικτικές Υπηρεσίες του Εθνικού Μηχανισμού</i>	165
6.5.3	<i>Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας.....</i>	166
6.5.4	<i>Στρατηγική Διαχείρισης Κύκλου Καταστροφών.....</i>	167

6.5.5	<i>Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας.....</i>	168
6.5.6	<i>Επιχειρησιακές και Υποστηρικτικές Δομές του Εθνικού Μηχανισμού</i>	168
6.5.7	<i>Εθελοντισμός πολιτικής προστασίας.....</i>	171
7	ΩΣ ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΑΝΑΛΥΟΜΕΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΤΟ ΠΕΛΙΟ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ.....	173
7.1	Εισαγωγή	174
7.2	Σύγκλιση των μεγάλων παγκόσμιων θεματικών πλαισίων της διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής, της κλιματικής αλλαγής και της βιώσιμης ανάπτυξης	174
7.3	Από τη διαχείριση στη διακυβέρνηση της διακινδύνευσης	178
7.4	Βιβλιογραφία.....	182

Πίνακας Εικόνων

Εικόνα 1.	Η σχέση καταστροφής και επιπτώσεων.....	8
Εικόνα 2.	Παρουσίαση σχέσης άμεσων/έμμεσων και μετρήσιμων/μη μετρήσιμων επιπτώσεων	10
Εικόνα 3.	Βασικά συστατικά της διακινδύνευσης	28
Εικόνα 4.	Εκτίμηση των επιπτώσεων και της διακινδύνευσης έναντι κινδύνων	28
Εικόνα 5.	Φάσεις διαχείρισης καταστροφής (μετριασμός και πρόληψη, προετοιμασία της ανακούφισης, προειδοποίηση, ανακούφιση, επαναφορά, ανασυγκρότηση) κατά Baird (1975).....	38
Εικόνα 6.	Φάσεις διαχείρισης καταστροφής (μετριασμός, προετοιμασία, απόκριση, αποκατάσταση) κατά D. Alexander (2002)	38
Εικόνα 7.	Φάσεις διαχείρισης καταστροφής.....	40
Εικόνα 8.	Σχέση των βασικών εννοιών της διαχείρισης διακινδύνευσης καταστροφής και τη προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, και η αλληλεπίδρασή τους με τη βιώσιμη ανάπτυξη.....	41
Εικόνα 9.	Οι τέσσερις φάσεις διαχείρισης καταστροφής.....	43
Εικόνα 10.	Βασικά συστατικά της διακινδύνευσης καταστροφής.....	46
Εικόνα 11.	Ποσοστιαία κατανομή κτιρίων στην Ελλάδα σε σχέση με τον αντισεισμικό κανονισμό κατά τον χρόνο κατασκευής τους	49
Εικόνα 12.	Η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη εντάχθηκαν στην πρωτοβουλία «100 resilient cities»	51
Εικόνα 13.	Χάρτης που καταρτίστηκε μια εβδομάδα μετά το σεισμό και παρουσιάζει την πρόταση χωροθέτησης προσωρινών καταυλισμών πληγέντων από τον σεισμό της Καλαμάτας του 1986	58
Εικόνα 14.	Συνδυάζοντας διάφορες δράσεις και μέτρα μείωσης των καταστροφών	60

Εικόνα 15.	Βασικές παράμετροι του κινδύνου καταστροφής και εργαλεία για τη μείωση του	62
Εικόνα 16.	Το τοπίο των κινδύνων το 2019 σύμφωνα με το WEF: Αξιολόγηση ως προς το ενδεχόμενο να συμβούν και τις αναμενόμενες επιπτώσεις.....	68
Εικόνα 17.	Τα μέλη του Προγράμματος Emergency Precautions Scheme (EPS) προβαίνουν σε πρώτες βοήθειες, στο Auckland, τον Ιανουάριο του 1942	80
Εικόνα 18.	Κατασκευή καταφυγίων στη Νέα Ζηλανδία για την προστασία του πληθυσμού από την αεροπορική επιδρομή στο Albert Park. Auckland, στα πλαίσια του EPS (4/1942)	80
Εικόνα 19.	Το διεθνές διακριτικό σήμα (έμβλημα) της Πολιτικής Άμυνας (μπλε τρίγωνο σε πορτοκαλί υπόβαθρο)	85
Εικόνα 20.	Το διεθνές σήμα όπως υιοθετήθηκε από τις περισσότερες οργανώσεις πολιτικής άμυνας και πολιτικής προστασίας.....	85
Εικόνα 21.	Το νέο έμβλημα του ICDO η υιοθέτηση του οποίου εγκρίθηκε στη 13η Γενική Συνέλευση του με μια τροποποίηση στο «στέμμα» που αποτελείται από φύλλα ελιάς, σύμβολα ειρήνης. Το έμβλημα τοποθετείται σε λευκό φόντο όταν χρησιμοποιείται ως σημαία.....	85
Εικόνα 22.	: Το σήμα πολιτικής προστασίας που υιοθετήθηκε από τις Ελληνικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας (ΥΑ 1299/2003).....	86
Εικόνα 23.	Ενεργοποιήσεις του Μηχανισμού ανά έτος/εντός - εκτός ΕΕ	122
Εικόνα 24.	Αλγόριθμος ενεργοποίησης του Μηχανισμού	123
Εικόνα 25.	Ευρωπαϊκή Δεξαμενή Πολιτικής Προστασίας.....	125
Εικόνα 26.	Εξέλιξη των Παγκόσμιων Στρατηγικών για τον μετριασμό των καταστροφών.....	175
Εικόνα 27.	Σύγκλιση των παγκόσμιων πλαισίων στρατηγικής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, για την Κλιματική Αλλαγή και για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής	178
Εικόνα 28.	Πλαίσιο διακυβέρνησης της διακινδύνευσης.....	180

Πίνακας Πινάκων

Πίνακας 1.	Άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις των καταστροφών	8
Πίνακας 2.	Δέκα βήματα για προσαρμοστικές πόλεις	51
Πίνακας 3.	Βασικές υποθέσεις στις οποίες βασίζονται διαφορετικά μοντέλα διαχείρισης κρίσεων και οι συνέπειες τους στο σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης	54
Πίνακας 4.	Μορφές φορέων έκτακτης ανάγκης κατά Dynes & Quarantelli (1968)	90

1 ΕΝΝΟΙΕΣ, ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΕΔΙΟΥ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ

1.1 Ζητήματα ορολογίας στο πεδίο της διαχείρισης κινδύνων, καταστροφών και κρίσεων

Είναι φανερό ότι η χρήση μιας τυποποιημένης, κοινής ορολογίας θα συνέτεινε στη συνεννόηση και συνεργασία όλων αυτών που καλούνται να συμβάλουν στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής και τη διαχείριση κρίσεων. Ωστόσο, στην πραγματικότητα ίδιοι όροι χρησιμοποιούνται με διαφορετικές σημασίες σε διάφορα επιστημονικά πεδία (γεωεπιστήμες, επιστήμες του μηχανικού, επιστήμες του περιβάλλοντος, κοινωνικές και πολιτικές επιστήμες, επιστήμες του χώρου κλπ) και από διάφορους φορείς και επαγγελματίες (στο πεδίο της πολιτικής προστασίας, στον κατασκευαστικό τομέα, στην ασφαλιστική αγορά, στο πεδίο της ασφάλειας, στο πεδίο της ανθρωπιστικής βοήθειας κλπ.). Όπως θα **αναδειχτεί** στη συνέχεια, το ζήτημα αυτό δεν είναι τεχνικού χαρακτήρα, αλλά υποδηλώνει διαφορετική κατανόηση των αιτίων και των διαδικασιών που οδηγούν στην καταστροφή ή την κρίση και διαφορετικές οπτικές και προσεγγίσεις ως προς την αντιμετώπιση και τον μετριασμό των καταστροφών.

Για τις ανάγκες του μαθήματος, επιλέγεται να **αποδίδονται στην ελληνική γλώσσα οι όροι σύμφωνα με τον Ν.4662/2020** «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων... » (ΦΕΚ 27/Α/7-2-2020). Παράλληλα, θα παρατίθενται οι αγγλικοί όροι, όπου χρειάζονται, ώστε να διευκολύνεται η προσφυγή στο σχετικό διαδικτυακό Γλωσσάρι Όρων των Ηνωμένων Εθνών¹, το οποίο αποτελεί την πιο ολοκληρωμένη παγκόσμια προσπάθεια για εναρμόνιση των βασικών όρων του πεδίου της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής.

1.2 Η έννοια της «κρίσης» και οι σημασίες της

Τις τελευταίες δεκαετίες, η λέξη «κρίση» έχει ενταχτεί στο καθημερινό λεξιλόγιο στη χώρα μας. Στα ελληνικά η λέξη «κρίση» συμπυκνώνει τουλάχιστον δύο μεγάλες κατηγορίες νοημάτων. Αφενός, παραπέμπει στις έννοιες της απόφασης, της άποψης ή της γνώμης και, σε στενή συνάφεια με αυτές, στις έννοιες της κριτικής, της αξιολόγησης και της δίκης². Έτσι, λοιπόν, οι δημόσιοι υπάλληλοι για να αναλάβουν θέση ευθύνης, περνάνε από «κρίση». Αφετέρου, παραπέμπει στην απότομη όξυνση μιας κατάστασης ή σε κορύφωση μιας δύσκολης εξελικτικής πορείας με επιδείνωση όλων των αρνητικών φαινομένων, από το ξεπέρασμα της οποίας εξαρτάται η επιστροφή στη φυσιολογική κατάσταση³. Ακόμη, ως κρίση ορίζεται η «περίοδος ανωμαλίας με δυσχέρειες και κινδύνους» (Τεγόπουλος-Φυτράκης, 1997).

Σύμφωνα με το Cambridge Dictionary⁴, η λέξη κρίση σημαίνει μια εποχή μεγάλης διαφωνίας, σύγχυσης ή δεινών (*a time of great disagreement, confusion, or suffering*), ή ένα σημείο εξαιρετικής δυσκολίας ή κινδύνου σε μια κατάσταση (*an extremely difficult or dangerous point in a situation*). Σύμφωνα με την Ελεύθερη Εγκυκλοπαίδεια (Wikipedia), «Κρίση είναι οποιοδήποτε συμβάν συνιστά ή αναμένεται να οδηγήσει σε μια ασταθή ή

¹ UNDRR, On line glossary on disaster risk reduction. Στο: <https://www.undrr.org/terminology>

² Επιστημονική Επιθεώρηση «Κρίση», Στο <http://e-krisi.gr/krisi-kai-krisi/>

³ Λεξικό Τριανταφυλλίδη. Στο:

http://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/

⁴ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/crisis>

επικίνδυνη κατάσταση που επηρεάζει άτομα, ομάδες, κοινότητες ή ολόκληρη την κοινωνία. Οι κρίσεις συνιστούν αρνητικές μεταβολές στις οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές συνθήκες ή/και στις συνθήκες ασφάλειας, ιδιαίτερα όταν συμβαίνουν ξαφνικά, με ελάχιστη ή καθόλου προειδοποίηση. Ο όρος παραπέμπει σε μια περίοδο δοκιμασίας ή σε ένα συμβάν έκτακτης ανάγκης».

Πάντως, σε κάθε μία από τις περιοχές αναφοράς του, ο όρος «κρίση» σημαίνει και κάτι το διαφορετικό. Ακόμη και μέσα στο ίδιο το πεδίο των κινδύνων και καταστροφών, η έννοια χαρακτηρίζεται από πολυσημία.

Οι Al-Dalash et al. (2016) παραθέτουν και σχολιάζουν ένα σύνολο ορισμών της κρίσης. Κάποιοι από τους ορισμούς αναδεικνύουν την διαταραχή του συστήματος ή/και την απόκλιση από την κανονική κατάσταση, την απότομη αλλαγή ή και την έντονη δυσκολία, την ταλαιπωρία, την ανησυχία ή τον κίνδυνο. Άλλοι εστιάζουν στην ανάγκη για διαχειριστικές προσπάθειες πολύ μεγαλύτερες από αυτές που απαιτούνται σε κανονικές διαδικασίες ρουτίνας. Κάποιοι ορισμοί δίνουν έμφαση στο απρόοπτο, τη μη προβλεψιμότητα, την αβεβαιότητα, το στρες, ενώ μία ομάδα ορισμών επικεντρώνεται σε οργανωσιακά ζητήματα και στην ανεπαρκή προετοιμασία και πρόληψη, καθώς και στον μεγάλο όγκο ανεπαρκούς ή/και αντιφατικής πληροφορίας.

Η κρίση έχει οριστεί, επίσης, ως «σημείο καμπίς για το καλύτερο ή το χειρότερο», «αποφασιστική στιγμή» ή «ώρα καίριας σημασίας» (Davies and Walters, 1998; Darling, 1994).

Η σχέση ανάμεσα στην κρίση και την καταστροφή έχει απασχολήσει την επιστημονική κοινότητα. Μάλιστα, δύο συλλογικοί τόμοι⁵ μεγάλης σημασίας για το πεδίο των καταστροφών, έχουν επιχειρήσει να εξετάσουν αυτό το ζήτημα. Στο πλαίσιο αυτό, αρκετοί συγγραφείς έχουν προτείνει την ένταξη των καταστροφών σε ευρύτερες κατηγορίες φαινομένων. Ο Barton (1969) προτείνει ως κατάλληλη ευρύτερη κατηγορία τις «καταστάσεις συλλογικού στρες» και οι Stallings (1998) και Aven & Renn (2009) τις «αβεβαιότητες». Ο Quarantelli (1986) θεωρεί τις «κρίσεις» ως την ευρύτερη κατηγορία στην οποία εντάσσονται οι καταστροφές, ενώ στην ίδια κατεύθυνση ο Boin (2005: 159) θεωρεί ότι μια καταστροφή είναι μια κρίση «που δεν πήγε καλά», δηλαδή ότι κρίσεις μπορεί να εξελιχθούν σε ατυχήματα και καταστροφές.

Μια ευρέως αποδεκτή προσέγγιση της κρίσης δίδεται από τους Rosenthal et al. (1989) και τους Rosenthal et al. (2001) οι οποίοι ορίζουν την κρίση ως μια κατάσταση όπου απειλούνται σοβαρά βασικές δομές ή και θεμελιώδεις αξίες και νόρμες ενός συστήματος και χρειάζεται να ληφθούν κάτω από συνθήκες μεγάλης αβεβαιότητας και υπό το καθεστώς επείγοντος, ζωτικής σημασίας αποφάσεις. Άρα μια κρίση χαρακτηρίζεται από τη συνύπαρξη τριών στοιχείων: α) απειλής προς στοιχεία που θεωρούνται σημαντικά (και όχι κατ' ανάγκη επιπτώσεων), β) μεγάλης αβεβαιότητας (τόσο ως προς το έναυσμα της κρίσης όσο και ως προς την εξέλιξη της κατάστασης) και γ) πίεση για άμεσες αποφάσεις και για ανάληψη επείγουσας δράσης. Μια τέτοια ευρεία θεώρηση της έννοιας κρίση, επιτρέπει την χρήση του όρου αναφορικά με ένα ευρύ σύνολο καταστάσεων, όπως η καταστροφή στην Ανατ. Ιαπωνία το 2011 μετά τον σεισμό M=9.0 που προκάλεσε τσουνάμι το οποίο προκάλεσε πυρηνικό ατύχημα στη Fukushima, η πρόσφατη ελληνική δημοσιονομική και μετέπειτα κοινωνικο-οικονομική κρίση και η σημερινή πανδημία της νόσου COVID-19.

⁵ Ένας τόμος το 1998 με τίτλο "What is a disaster: Perspectives on the question» σε επιμέλεια του E.L. Quarantelli και επτά χρόνια αργότερα, το 2005, ένας δεύτερος με τίτλο «What is a disaster? New answers to old questions» σε επιμέλεια των R. Perry & E.L. Quarantelli.

Δεν είναι πάντα δυνατόν να αναγνωριστεί και να αντιμετωπιστεί έγκαιρα μια κρίση, πριν γίνει επικίνδυνη. Εκτός της μεγάλης αβεβαιότητας που ενέχει μια κρίση, υπάρχουν ακόμη δυσκολίες ως προς την **πρόσληψη** της απειλής (*threat perception*), λόγω ψυχολογικής προκατάληψης ή άλλων λόγων, ή ακόμη και η ίδια η αποδοχή της απειλής (*threat acceptability*) (π.χ. λόγω προσδοκώμενων ωφελειών από επικίνδυνες ή ενδεχομένως επικίνδυνες δραστηριότητες). Μάλιστα, η εμφάνιση νέων κινδύνων ή η τροποποίηση παλιότερων θεωρείται εγγενές στοιχείο της ύστερης νεωτερικότητας οπότε η διακινδύνευση τίθεται στο επίκεντρο για τα άτομα, τις κοινωνικές ομάδες και συνολικά για την κοινωνία την οποία ο Beck (1992) ονομάζει «κοινωνία της διακινδύνευσης».

Ως απάντηση σε ενδεχόμενους σύγχρονους κινδύνους, ήρθε η υιοθέτηση της λεγόμενης αρχής της προφύλαξης (*precautionary principle*). Σύμφωνα με το Γλωσσάρι της Σύνοψης στο Δίκαιο της ΕΕ στο EUR-LEX⁶, η αρχή της προφύλαξης «αφορά προσέγγιση για τη διαχείριση κινδύνων, σύμφωνα με την οποία, εάν υπάρχει πιθανότητα δεδομένη πολιτική ή δράση να προκαλέσει ζημιά στον άνθρωπο ή το περιβάλλον και εάν δεν υπάρχει ακόμα επιστημονική συναίνεση για το ζήτημα, δεν θα πρέπει να επιδιωχθεί η εν λόγω πολιτική ή δράση. Από τη στιγμή που διατίθενται περισσότερες επιστημονικές πληροφορίες, η κατάσταση θα πρέπει να επανεξεταστεί. Η αρχή της προφύλαξης μπορεί μόνο να εφαρμοστεί ενόψει ενός δυνητικού κινδύνου και δεν μπορεί ποτέ να δικαιολογεί αυθαίρετες αποφάσεις».

Οι κρίσεις κάθε άλλο από σπάνιες αναμένεται να είναι τον 21ο αιώνα που αναμένεται να μας εκπλήσει τόσο ως προς τους κινδύνους και τις απειλές όσο και ως προς τις πολυσχιδείς, συστημικές και απρόβλεπτες επιπτώσεις τους. Τέτοιες κρίσεις καλούμαστε να διαχειριστούμε στο μέλλον, ως μονάδες και σε συλλογικό επίπεδο.

1.3 Προσεγγίσεις και ορισμοί της έννοιας «καταστροφή»

Η λέξη «καταστροφή» χρησιμοποιείται καθημερινά και άρα μπορούμε να την αναζητήσουμε στις σύγχρονες εγκυκλοπαίδειες και τα λεξικά. Στα λεξικά της κοινής νεοελληνικής γλώσσας η καταστροφή ερμηνεύεται ως η ενέργεια ή το αποτέλεσμα του ρήματος καταστρέφω και εναλλακτικά μπορεί να σημαίνει: (α) πρόκληση καθολικής ή πολύ μεγάλης φθοράς σε αντικείμενο ή πρόσωπο (π.χ. η καταστροφή της Θεσσαλονίκης από την πυρκαγιά του 1917), (β) φαινόμενο ή γεγονός που προκαλεί μεγάλη φθορά ή αλλοίωση σε αντικείμενο ή πρόσωπο (π.χ. τον Χ αιώνα η περιοχή Υ επλήγη από καταστροφές). Στην καθημερινή, η λέξη καταστροφή χρησιμοποιείται ως συνώνυμο λέξεων όπως θεομηνία, συμφορά, τραγωδία, όλεθρος, συντριβή, κατάρρευση, εκμηδένιση, εξόντωση, εξάλειψη.

Στην ακαδημαϊκή κοινότητα υπάρχουν πολλές και διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις της καταστροφής, που αντανakλούν διαφορές στην ερμηνεία των αιτίων της καταστροφής αλλά και στις δυνατότητες διαχείρισης ή αντιμετώπισης της.

Ο Gilbert (1998) πρότεινε την ταξινόμηση των πολυάριθμων θεωρητικών αλλά και επιχειρησιακών προσεγγίσεων των καταστροφών σε τρία βασικά ερμηνευτικά υποδείγματα.

- Το πρώτο προσεγγίζει την καταστροφή ως αποτέλεσμα της επίδρασης εξωτερικών δυνάμεων, κατ' αναλογία μιας πολεμικής προσβολής. Η καταστροφή αποδίδεται σε ένα εξωτερικό παράγοντα που οι ανθρώπινες κοινότητες καλούνται να αντιμετωπίσουν, όπως θα αντιμετώπιζαν μια «επίθεση» που θα δέχονταν από ένα εξωτερικό εχθρό. Εκφράσεις

⁶ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary_principle.html?locale=el

Η ιδέα της αρχής της προφύλαξης γεννήθηκε αρχικά από μια ανακοίνωση της Επιτροπής που εγκρίθηκε τον Φεβρουάριο του 2000, όπου ορίζεται η έννοια αυτή και αναλύεται ο τρόπος με τον οποίο προβλέπεται να εφαρμοστεί. Η αρχή της προφύλαξης περιγράφεται διεξοδικά στο άρθρο 191 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

όπως «τα κτίρια θωρακίζονται έναντι σεισμού» και «δυνάμεις του Πυροσβεστικού Σώματος κατέστειλαν τη δασική πυρκαγιά» παραπέμπουν σε αυτό το υπόδειγμα καταστροφής.

- Το δεύτερο υπόδειγμα εξετάζει την καταστροφή ως απόρροια της κοινωνικής τρωτότητας. Η καταστροφή είναι το αποτέλεσμα της αδυναμίας ή επιρρέπειας της υποκείμενης κοινωνικής δομής, μια κατάσταση και μια δυναμική που «γεννάται» από μέσα, από τις ίδιες τις κοινωνικές διεργασίες. Η καταστροφή δεν αποτελεί αποκλειστικά συνέπεια ενός εξωτερικού παράγοντα, αλλά προκύπτει από τη συνάντηση της εκδήλωσης ενός επικίνδυνου φαινομένου ή διεργασίας με συνθήκες ευπάθειας ή επιρρέπειας στην κοινωνία, την οικονομία, το περιβάλλον.
- Κατά το τρίτο υπόδειγμα, καταστροφή είναι η είσοδος σε μια κατάσταση αβεβαιότητας. Η καταστροφή συνδέεται στενά με αδυναμία ή ανεπάρκεια να προσδιοριστούν και να ερμηνευτούν πραγματικοί ή υποτιθέμενοι κίνδυνοι, ιδιαίτερα εάν έχει διαταραχθεί το αντιληπτικό πλαίσιο για την κατανόηση της πραγματικότητας. Κυβερνοεπιθέσεις, νέες ασθένειες, επιδημίες και η τρομοκρατία αποτελούν προνομιακά πεδία εφαρμογής αυτού του υποδείγματος που φέρνει στο επίκεντρο την υποκειμενική αντίληψη και πρόσληψη των κινδύνων, καθώς και την επικοινωνία και τη διαμεσολάβηση από τα μέσα επικοινωνίας και ενημέρωσης, νέα και παλιά.

Αντιπροσωπευτικοί υποστηρικτές του πρώτου υποδείγματος είναι οι Burton και Kates (1964) οι οποίοι εξέτασαν τις φυσικές καταστροφές ως αποτέλεσμα των περιβαλλοντικών κινδύνων που είναι εξωγενείς σε σχέση με τον άνθρωπο και επιβλαβείς για αυτόν. Αυτός ο περιβαλλοντικός ντετερμινισμός κατηύθυνε την έρευνα προς ανάλυση κυρίως των φυσικών κινδύνων και τις πολιτικές για τη διαχείριση καταστροφής προς περισσότερο τεχνολογικού χαρακτήρα λύσεις, κατευθύνσεις και ρυθμίσεις.

Η προσέγγιση του υποδείγματος «καταστροφή ως ανάλογο πολέμου» επικρίθηκε έντονα ήδη από τη δεκαετία του '70. Ο Αμερικανός ερευνητής E. Quarantelli (1970) άνοιξε τον δρόμο για νέες προσεγγίσεις που έστρεψαν την προσοχή από τα εξωτερικά φυσικά και άλλα επικίνδυνα φαινόμενα, στα άτομα και τις κοινότητες. Τα επικίνδυνα φαινόμενα έπαψαν, λοιπόν, να εκλαμβάνονται ως οι αιτίες μιας καταστροφής και αντιμετωπίζονταν ως έναυσμα καταστροφής, ενώ το ενδιαφέρον εστιάστηκε στην αντίδραση ατόμων και κοινοτήτων έναντι των κινδύνων. Ως απόρροια αυτής της θεώρησης, η διαχείριση εκτάκτων καταστάσεων σταδιακά μεταστράφηκε από στρατιωτικά μοντέλα (που προέβλεπαν την επέμβαση εξωτερικών δυνάμεων που μέσω του ελέγχου και μιας ιεραρχικής από πάνω προς τα κάτω γραμμής εντολών, επιχειρούσαν να αντιμετωπίσουν μια δραματικά νέα και χαοτική κατάσταση), σε μοντέλα επίλυσης προβλημάτων που έβλεπαν τη μετακαταστροφική κατάσταση ως συνέχεια της προκαταστροφικής και προσπαθούσαν με συντονισμό των διάφορων εμπλεκόμενων και συμμετοχή των πληγέντων, να ανταποκριθούν στις ανάγκες και τα προβλήματα που ανέκυπταν (Dynes 1990, Dynes 1994).

Το δεύτερο υπόδειγμα εμφανίζεται από τις αρχές της δεκαετίας του '80 όταν ο K. Hewitt υποστήριξε ότι οι φυσικές καταστροφές θα έπρεπε να θεωρούνται στο πλαίσιο της διαρκούς σχέσης φύσης και κοινωνίας και όχι ως εξαιρετικά ακραία γεγονότα που λαμβάνουν χώρα πέρα και έξω από τη διαδικασία ανάπτυξης (Hewitt 1983). Αναλύεται διεξοδικά στο σημαντικό βιβλίο των Blakie et al "At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters" που εκδόθηκε το 1992 και αναδεικνύει τον ρόλο της κοινωνικής τρωτότητας στις καταστροφές. Οι αιτίες της καταστροφής αναζητούνται στις κοινωνικές δομές και τα χαρακτηριστικά της κοινότητας που πλήττεται. Η καταστροφή προκαλείται από τη συνάντηση επικίνδυνων φαινομένων με υφιστάμενες συνθήκες τρωτότητας που με τη σειρά

τους διαμορφώθηκαν μέσα από μακροχρόνιες δομικές κοινωνικές και οικονομικές διεργασίες. Αυτή η προσέγγιση της καταστροφής ανέδειξε τη σχέση φτώχειας, τρωτότητας και καταστροφών και κατεύθυνε τις πολιτικές διαχείρισης καταστροφών προς αναπτυξιακού, δομικού χαρακτήρα παρεμβάσεις.

Η μεγαλύτερη ίσως συνεισφορά του δεύτερου υποδείγματος έγκειται στο ότι εισήγαγε στο πεδίο των καταστροφών την έννοια της τρωτότητας, τόσο ως παράγοντα-αίτιο των καταστροφών όσο και ως τον βασικό παράγοντα ρύθμισης για τον μετριασμό τους.

Το τρίτο υπόδειγμα, κατά τον Gilbert (1998), προέκυψε από τη θεώρηση των καταστροφών ως κρίσεων, δηλαδή βλέπει την καταστροφή ως μια κρίση επικοινωνίας στο εσωτερικό της κοινότητας, κρίση που συνδέεται με τη δυσκολία ή και την αδυναμία απόκτησης αλλά και διάδοσης επαρκών και κατάλληλων πληροφοριών. Πάντως, την πραγματική στροφή προς το τρίτο υπόδειγμα σηματοδότησαν οι Rosenthal et al. (1989) οι οποίοι ισχυρίστηκαν ότι στον πυρήνα της θεωρίας των καταστροφών βρίσκεται η αβεβαιότητα που είναι καθοριστικής σημασίας παράγοντας για την ένταση αλλά και τις διαστάσεις της κρίσης. Η αβεβαιότητα στις σύγχρονες κοινωνίες συνδέεται, μεταξύ άλλων, με την άναρχη αναπαραγωγή της πληροφορίας όταν το σύστημα σημασιοδότησης των πραγμάτων από τις οργανωσιακές διοικητικές, πολιτικές και επιστημονικές δομές ανατρέπεται ή καταρρέει. Το τρίτο και πιο πρόσφατο υπόδειγμα αντιμετωπίζεται ήδη κριτικά, καθώς θεωρείται ότι θέτει υπερβάλλουσα βαρύτητα στη σημασιοδότηση και παραγνωρίζει άλλους ουσιώδεις παράγοντες μιας κρίσης, όπως οι απώλειες και οι κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές επιπτώσεις.

Πέρα από τα θεωρητικά υποδείγματα, αλλά όχι ανεξάρτητα αυτών, ορισμοί και σημασίες αποδίδονται στον όρο καταστροφή από τους διεθνείς ή εθνικούς φορείς, στο πλαίσιο της διαχείρισης καταστροφών. Ο ορισμός της καταστροφής σύμφωνα με το Γλωσσάρι των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής (UNISDR 2017) είναι: *«Μια σοβαρή διαταραχή ή διακοπή της λειτουργίας μιας κοινότητας / κοινωνίας σε οποιαδήποτε κλίμακα, λόγω επικίνδυνων συμβάντων που αλληλεπιδρούν με συνθήκες έκθεσης, τρωτότητας και ικανότητας αντιμετώπισης, οδηγώντας έτσι σε απώλειες και επιπτώσεις, ανθρώπινες, υλικές, οικονομικές και περιβαλλοντικές. Το αποτέλεσμα της καταστροφής μπορεί να είναι άμεσο και τοπικό, συνήθως όμως είναι εκτεταμένο και διαρκεί για μακρές χρονικές περιόδους. Το αποτέλεσμα αυτό δοκιμάζει ή και υπερβαίνει την ικανότητα μιας κοινότητας / κοινωνίας να τα καταφέρει να ανταποκριθεί με δικούς της πόρους. Κατά συνέπεια, μπορεί να χρειαστεί βοήθεια από εξωτερικές πηγές, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται φορείς από γειτονικές περιοχές ή άλλες εθνικού ή διεθνούς επιπέδου».*

Εδώ, ενδιαφέρον παρουσιάζει η ρητή αναφορά στις βασικές συνιστώσες μιας καταστροφής δηλαδή, πέρα από τα επικίνδυνα συμβάντα, στην έκθεση, την τρωτότητα και την ικανότητα αντιμετώπισης, έννοιες που θα εξετάσουμε στη συνέχεια.

Στη χώρα μας, ο Ν. Νόμος 4662/2020 «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων...», ορίζει ως «Καταστροφή (Disaster) μια σοβαρή διαταραχή της λειτουργίας της κοινωνίας, που προκαλεί εκτεταμένες ανθρώπινες, υλικές και περιβαλλοντικές απώλειες, οι οποίες ξεπερνούν την ικανότητα της πληγείσας κοινωνίας να τις αντιμετωπίσει με ίδια μέσα και πόρους».

Πιο επιχειρησιακού χαρακτήρα ορισμοί της καταστροφής χρησιμοποιούνται από φορείς που υποστηρίζουν την επιχειρησιακή δράση και τη διαχείριση κινδύνων και καταστροφών. Ενδεικτικά, ένας πιο πρακτικός ορισμός της καταστροφής υιοθετείται για τους σκοπούς της παγκόσμιας βάσης δεδομένων καταστροφών EM-DAT, βάση δεδομένων που χρησιμοποιούν τα Ηνωμένα Έθνη και η ΕΕ. Για να ενταχτεί μια κατάσταση ως καταστροφή στην EM-DAT θα πρέπει να ικανοποιείται ένα τουλάχιστον από τα ακόλουθα κριτήρια: (α) αναφορά για 10

τουλάχιστον θανάτους, (β) αναφορά για 100 τουλάχιστον πληγέντες, (γ) κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης από την κυβέρνηση, ή/και (δ) αίτημα της κυβέρνησης της χώρας για διεθνή βοήθεια.

Οι καταστροφές κατηγοριοποιούνται συνήθως σε φυσικές, τεχνολογικές και άλλες, κατ' αντιστοιχία με το είδος του φυσικού ή άλλου απειλητικού συμβάντος που έχουν ως έναυσμα. Οι οργανισμοί CRED και Munich RE έχοντας υπόψη τους τις παγκόσμιες βάσεις δεδομένων των καταστροφών, ανέλαβαν μια συνεργατική πρωτοβουλία για να συμφωνήσουν το 2007 πάνω σε μια κοινή «Ταξινόμηση των Κατηγοριών Καταστροφής και Ορολογία των Κινδύνων για Επιχειρησιακές Βάσεις Δεδομένων»⁷. Ως αποτέλεσμα, οι καταστροφές διακρίνονται αρχικά, σε φυσικές και τεχνολογικές. Η γενική κατηγορία των φυσικών καταστροφών χωρίζεται σε έξι ομάδες: γεωφυσικές, μετεωρολογικές, υδρολογικές, κλιματολογικές, βιολογικές και εξωγήινης προέλευσης. Οι τεχνολογικές καταστροφές κατατάσσονται σε βιομηχανικά ατυχήματα, ατυχήματα μεταφοράς και διάφορα ατυχήματα (όπως πυρκαγιά, κατάρρευση, έκρηξη).

Παρά τις διακρίσεις των καταστροφών σε κατηγορίες όπως οι παραπάνω, όλες οι καταστροφές μπορεί εντέλει να θεωρηθούν ως ανθρωπογενείς, εφόσον για να εξελιχτεί σε καταστροφή η εκδήλωση ενός επικίνδυνου συμβάντος προϋποτίθεται η ύπαρξη συνθηκών τρωτότητας, ενώ είναι δυνατόν κατάλληλες ανθρώπινες ενέργειες πριν από την εκδήλωση του κινδύνου να αποτρέψουν ή να μετριάσουν την καταστροφή.

Αξίζει να επισημανθεί ότι οι σύγχρονες καταστροφές είναι πιο σύνθετες και πολύπλοκες. Μια καταστροφή μπορεί να προκαλέσει άλλες δευτερογενείς καταστροφές που αυξάνουν τις επιπτώσεις ή αλλιώς μπορεί να προκαλέσει «domino» καταστροφών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η καταστροφή στην Ανατολική Ιαπωνία το 2011, όπου σεισμός προκάλεσε τσουνάμι το οποίο κατέληξε σε παράκτια πλημμύρα η οποία προκάλεσε πυρηνικό ατύχημα.

Ήδη από την προηγούμενη συζήτηση διαφαίνεται η σημασία της χωρικής και χρονικής διάστασης των καταστροφών. Για παράδειγμα, η αξιολόγηση της κατάστασης όσον αφορά στην επαρκή ικανότητα ή όχι της πληγείσας κοινωνικής ή γεωγραφικής μονάδας να ανταποκριθεί και να ανακάμψει με ίδιους πόρους από μια καταστροφή, είναι αδύνατη χωρίς την προηγούμενη οριοθέτηση της κοινωνικής ή γεωγραφικής μονάδας. Επίσης, η αποτίμηση των επιπτώσεων μιας καταστροφής γίνεται σε κάποια κλίμακα, από την παγκόσμια, στην εθνική, στην περιφερειακή, στην τοπική και, τελικά, σε αυτή της κοινωνικής ομάδας, του νοικοκυριού ή και του ατόμου. Ακόμη, η αποκατάσταση / ανασυγκρότηση από μια καταστροφή παίρνει διαφορετικό νόημα ανάλογα με την κλίμακα θεώρησής της (Bates & Peacock 1987).

Εξάλλου, παρά την συχνά παρατηρούμενη επικέντρωση στην άμεση μετακαταστροφική περίοδο, η θεώρηση των καταστροφών οφείλει να έχει μακρόχρονη προοπτική (Hewitt 1983, Quarantelli 1989). Αυτό σημαίνει ότι αναφορικά με τις καταστροφές, τα κοινωνικά συστήματα πρέπει να εξετάζονται τόσο πριν τα καταστροφικά γεγονότα όσο και μετά από αυτά και για όσο χρόνο απαιτείται για την αποκατάσταση/ανασυγκρότηση τους.

Ξεχωρίζουν τέσσερις βασικές χωροχρονικές διαστάσεις των καταστροφών (Kreps 1998):

- ο χρόνος προειδοποίησης, που είναι η χρονική απόσταση ανάμεσα στην ταυτοποίηση των επικίνδυνων συνθηκών και στην έναρξη της εκδήλωσης επιπτώσεων σε συγκεκριμένες περιοχές (Ανάλογα με το είδος της καταστροφής, ο χρόνος προειδοποίησης μπορεί να κυμαίνεται από πολύ σύντομος έως πολύ μακρύς).

⁷ <https://www.emdat.be/classification>

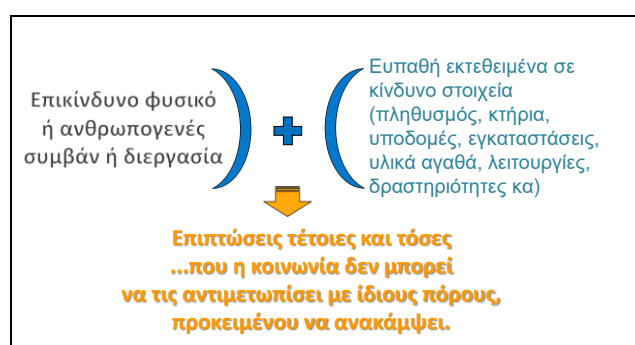
- ο η ένταση των επιπτώσεων, το οποίο αναφέρεται στη σοβαρότητα της κοινωνικής αποδιοργάνωσης και των φυσικών απωλειών (απώλειες ζωής, τραυματισμοί, ασθένειες, βλάβες στο φυσικό και κτισμένο περιβάλλον).
- ο η εμβέλεια των επιπτώσεων, η οποία αναφέρεται στην έκταση και στο μέγεθος των γεωγραφικών ενοτήτων και των κοινωνικών στρωμάτων ή κοινοτήτων που πλήττονται από τις υλικές απώλειες και την κοινωνική αποδιοργάνωση.
- ο η διάρκεια των επιπτώσεων, που αναφέρεται στη χρονική καθυστέρηση από την εμφάνιση της κοινωνικής αποδιοργάνωσης και των υλικών απωλειών μέχρι τη θεραπεία αυτών των επιπτώσεων ή την παύση της διαδικασίας πρόκλησής τους.

Τέλος, σήμερα το ενδιαφέρον προς τις αιφνίδιες καταστροφές σταδιακά μειώνεται. Στο επίκεντρο βρίσκονται πλέον οι λεγόμενες αργής εξέλιξης καταστροφές, όπως η ξηρασία, ο λιμός, η παράκτια διάβρωση, η ερημοποίηση (UNDRR, 2019), αλλά και οι λεγόμενες εκτεταμένες καταστροφές (*extensive disasters*), δηλαδή καταστροφές μεγάλης συχνότητας και σχετικά μικρών επιπτώσεων που συνήθως είναι τοπικού χαρακτήρα (UNISDR, 2015). Σύμφωνα με τα δεδομένα, οι τελευταίες προκαλούν αθροιστικά συν τω χρόνω πολύ μεγάλες υλικές, κοινωνικές, οικονομικές, πολιτισμικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ενώ απαιτείται η ανάπτυξη ειδικά προσαρμοσμένων εργαλείων για την ανάλυση και παρακολούθησή τους.

1.3.1 Επιπτώσεις των καταστροφών

Οι κίνδυνοι και οι καταστροφές έχουν συνέπειες. Η αρνητική επίδραση μιας καταστροφής στους ανθρώπους, την κοινωνία, το δομημένο και φυσικό περιβάλλον, την οικονομία αναφέρεται ως επίπτωση (*impact*), ενώ το μέτρο (ποσοτικό ή όχι) της βλάβης (*damage*) ή της αποδιοργάνωσης που προκαλείται ονομάζεται απώλειες (*losses*). Η απόδοση των απωλειών σε χρηματικούς όρους ονομάζεται «ζημιά». Όμως, συχνά οι όροι απώλεια, βλάβη, ζημιά χρησιμοποιούνται ως ίδιοι και αυτό προκαλεί συγχύσεις.

Όπως είδαμε η καταστροφή εξ ορισμού συνδέεται με επιπτώσεις, όμως η αντιμετώπιση της καταστροφής, αλλά και η αποκατάσταση και η ανασυγκρότηση από αυτήν προκαλούν επίσης επιπτώσεις (Εικόνα 1) (δευτερογενείς / μακροπρόθεσμες επιπτώσεις).





Εικόνα 1. Η σχέση καταστροφής και επιπτώσεων

Ένα παράδειγμα δευτερογενών επιπτώσεων αναφέρεται στη σεισμική καταστροφή των Σκοπίων το 1963. Μετά την καταστροφή, η γενναϊόδωρη διεθνής βοήθεια από περισσότερες από 90 χώρες κατευθύνθηκε στη δημιουργία 18 προσωρινών οικισμών για τη στέγαση των πληγέντων, που χωροθετήθηκαν στην περιφέρεια της πόλης. Οι προσωρινοί οικισμοί έγιναν μόνιμοι μέσα από διάφορες διαδικασίες στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης, με συνέπεια τον υπερδιπλασιασμό της έκτασης της πόλης (Da Silve 2014).

Οι επιπτώσεις κατηγοριοποιούνται είτε με βάση τον τύπο τους (π.χ. σε άμεσες / έμμεσες, απτές/μη απτές, μετρήσιμες/μη μετρήσιμες), είτε το είδος τους (π.χ. υλικές, κοινωνικές, οικονομικές, πολιτιστικές, περιβαλλοντικές κ.λπ.) (Gall et al. 2015).

1.3.1.1 Άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις / Απτές και μη απτές επιπτώσεις

Οι άμεσες απώλειες αναφέρονται σε άμεση απώλεια αγαθών και λειτουργιών σε μια καταστροφή, όπως κτήρια που είναι μη κατοικήσιμα λόγω βλαβών, οχήματα που καταστράφηκαν, αποθέματα που υπέστησαν βλάβες, οι υποδομές που κατέρρευσαν. Οι έμμεσες απώλειες είναι επακόλουθες ή αποτελούν δευτερογενή αποτελέσματα των προηγούμενων. Συνήθως προκύπτουν από διαταραχές στη ροή αγαθών και υπηρεσιών ως αποτέλεσμα της καταστροφής. Τέτοιες είναι, ενδεικτικά, η διακοπή της λειτουργίας μιας επιχείρησης κατά την μετασεισμική περίοδο ακόμη και αν οι εγκαταστάσεις της δεν έχουν υποστεί βλάβες, οι συνέπειες στην ευζωία των ανθρώπων, η αδυναμία υδροδότησης μιας περιοχής λόγω βλαβών στο σύστημα ύδρευσης. Έμμεσες δευτερογενείς οικονομικές επιπτώσεις αποτελούν ενδεικτικά, οι μειώσεις στην παραγωγή και τα κέρδη διασυνδεδεμένων επιχειρήσεων λόγω της διακοπής της λειτουργίας των επιχειρήσεων που επλήγησαν, η αύξηση των επιτοκίων ή η απώλεια της εμπιστοσύνης των επενδυτών. Μια καταστροφή μπορεί να επιφέρει μακροπρόθεσμες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες, όπως για παράδειγμα οι επιπτώσεις στην εκπαίδευση, την υγεία, την παραγωγικότητα, οι απώλειες ευκαιριών ή επιπτώσεις στην μακροοικονομία (UNISDR, 2015).

Πίνακας 1. Άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις των καταστροφών

Άμεσες επιπτώσεις	Έμμεσες επιπτώσεις
Βλάβες σε κτήρια και το περιεχόμενό του	Διακοπή λειτουργίας επιχειρήσεων που δεν έχουν υποστεί βλάβη
Βλάβες στο πάγιο κεφάλαιο επιχειρήσεων και απώλεια παραγωγής	Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις
Βλάβες σε υποδομές	Δαπάνες για προσαρμογή στις συνθήκες καταστροφής ή στη μείωση της λειτουργίας των δικτύων κοινής ωφέλειας
Θάνατοι και τραυματισμοί	Θάνατοι και τραυματισμοί
Άμεση περιβαλλοντική υποβάθμιση	
Δαπάνες για επείγουσα ανταπόκριση και	

καθαρισμούς	Περιβαλλοντική υποβάθμιση (έμμεση)
-------------	------------------------------------

Πηγή: Koutsky, 2014

Η διάκριση σε άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις καταστροφής έχει να κάνει επίσης με το χρόνο που συμβαίνουν αυτές. Οι άμεσες απώλειες συμβαίνουν κατά κανόνα τη στιγμή της καταστροφής ή μέσα σε λίγες ώρες, ενώ -ανάλογα με το μέγεθος της καταστροφής- οι έμμεσες και μακροοικονομικές συνέπειες μπορεί να συμβούν σε μακρύτερο διάστημα, ενδεικτικά, πέντε ετών. Όμως, ακόμη και οι άμεσες απώλειες από καταστροφές αργής εξέλιξης ή μακράς διάρκειας, όπως η ξηρασία ή οι επιδράσεις του El Niño, μπορεί να εκδηλωθούν σε μεγάλο διάστημα ή και να συμβούν περισσότερες φορές, όπως π.χ. καταστροφή μιας γέφυρας επανειλημμένα από πλημμύρες.

Σε κάθε περίπτωση, η χρονική διάσταση των επιπτώσεων έχει μεγάλη σημασία. Οι καταστροφές και οι κίνδυνοι δεν προκαλούν μόνο άμεσες και προφανείς επιπτώσεις, αλλά επίσης συνέπειες που εξελίσσονται αργά ή εμφανίζονται αρκετά μεταγενέστερα. Τέτοιες είναι π.χ. η καταστροφή της σοδειάς από έντομα επειδή δεν έγιναν ψεκασμοί λόγω μιας καταστροφής ή ελλείψεις σε βασικά προϊόντα μερικούς μήνες μετά την καταστροφή.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι καταστροφές πέραν των επιπτώσεων, μπορεί να έχουν και θετικά αποτελέσματα, τουλάχιστον ως προς κάποιες διαστάσεις τους ή για κάποιους τομείς ή κάποιες ομάδες του πληθυσμού (NRC 1999). Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η ανάπτυξη και αναγέννηση των δασικών οικοσυστημάτων μετά από δασική πυρκαγιά (Ξανθόπουλος 2009) ή η ενίσχυση του τομέα των κατασκευών μετά από μια σεισμική καταστροφή λόγω αύξησης της ζήτησης.

Η ταχεία και άμεση εκτίμηση, αναγνώριση και αξιολόγηση των άμεσων απωλειών θεωρείται ένα σχετικά απλό ζήτημα, παρότι και αυτό παρουσιάζει δυσκολίες. Δεν ισχύει όμως το ίδιο για τις έμμεσες απώλειες. Αυτές εκδηλώνονται σε διαφορετικούς χρόνους μετά την καταστροφή, και επομένως είναι πολύ πιο δύσκολο να αναγνωριστούν. Στην πραγματικότητα, οι περισσότερες έμμεσες απώλειες δεν είναι ακόμη εμφανείς όταν πραγματοποιείται η άμεση εκτίμηση απωλειών και δεν είναι πάντα δυνατόν να αποτιμηθούν σε χρήμα. Μάλιστα, οι έμμεσες απώλειες σε περιπτώσεις αργής εξέλιξης καταστροφών (όπως εκτεταμένες πλημμύρες ή ξηρασίες) μεταβάλλονται με τον χρόνο, ενόσω εκτυλίσσεται η καταστροφή και συνήθως για μεγάλο χρονικό διάστημα.

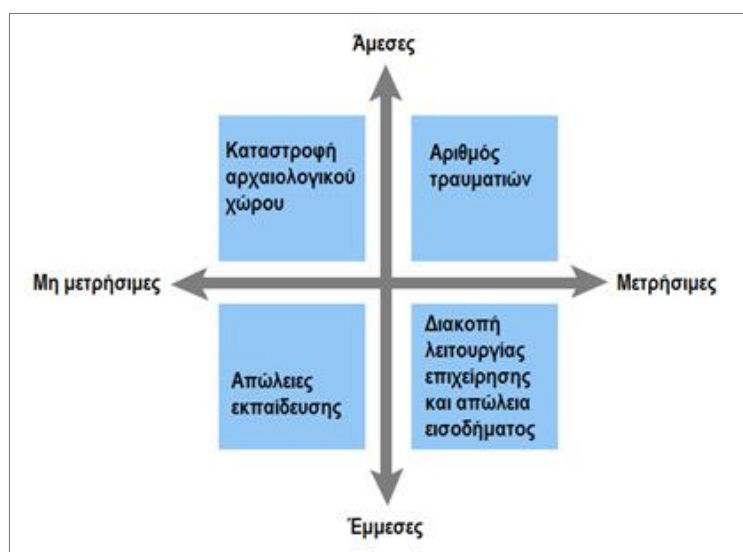
Παρά τη δυσκολία να εκτιμηθούν, μελέτες σε επίπεδο χώρας δείχνουν ότι οι έμμεσες απώλειες υπερβαίνουν τις άμεσες (GFDRR 2014, UNISDR, 2015). Ενδεικτικά, οι άμεσες απώλειες στο δομημένο περιβάλλον από τον σεισμό της Αϊτής το 2010 εκτιμήθηκαν στο 80% των συνολικών άμεσων απωλειών, αλλά μόνο στο 47% των συνολικών (άμεσων και έμμεσων) απωλειών (Government of the Republic of Haiti 2010). Ο σεισμός και το τσουνάμι στην Ανατολική Ιαπωνία το 2011 πήρε μεγάλη δημοσιότητα, αλλά οι πλημμύρες στην Ταϊλάνδη την ίδια χρονιά προκάλεσαν συνολικά περισσότερες απώλειες λόγω της διαταραχής που προκλήθηκε στις διεθνικές εφοδιαστικές αλυσίδες (GFDRR 2014). Σε κάθε περίπτωση, αναλύσεις που θα περιλάμβαναν τόσο τις άμεσες όσο και τις έμμεσες απώλειες θα κατέληγαν σε μια πολύ υψηλότερη εκτίμηση απωλειών από ότι εκείνες που θα λάμβαναν υπόψη μόνο τις πιο εύκολο να εκτιμηθούν ποσοτικά και συνήθως καταγραφόμενες άμεσες απώλειες (GFDRR, 2014).

Στο πλαίσιο της διαχείρισης δεδομένων των καταστροφών, οι απώλειες κατά κανόνα αποδίδονται ποσοτικά και εκφράζονται ως αριθμός (π.χ. αριθμός τραυματιών, αριθμός αστέγων κ.λπ.) ή σε χρηματικούς όρους (όπως αγοραία τιμή, τιμή αντικατάστασης κ.λπ.). Ενδεικτικά, η οικονομική απώλεια λόγω της βλάβης από δασική πυρκαγιά μιας στέγης

κτηρίου μπορεί να εκφραστεί ως κόστος επισκευής. Σύμφωνα με το NRC (1999) στις επιπτώσεις των καταστροφών περιλαμβάνονται τόσο αυτές που έχουν αγοραία αξία (*market-based impacts*) όπως η καταστροφή περιουσιακών στοιχείων ή η μείωση του εισοδήματος, όσο και αυτές που δεν έχουν (*non-market effects*), όπως η απώλεια ανθρώπινων ζωών, η περιβαλλοντική υποβάθμιση, η απώλεια πολιτισμικών αγαθών και οι ψυχολογικές επιπτώσεις που υφίστανται οι πληγέντες.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει για τις απώλειες που δεν είναι απτές και που για την απόδοσή τους σε ποσοτικούς όρους ή σε χρηματικούς όρους χρειάζεται να γίνουν υποθέσεις, συχνά αμφιλεγόμενες. Για παράδειγμα η καταστροφή ενός παραδοσιακού οικισμού είναι σχετικά εύκολο να αποτιμηθεί σε όρους άμεσων απωλειών (π.χ. σε όρους κόστους αντικατάστασης κτιρίων), αλλά είναι αναμφίβολα δύσκολο να εκτιμηθεί ολοκληρωμένα, λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη την ιστορική, κοινωνική και πολιτισμική σημασία του οικισμού και την ευκαιρία μελλοντικής τουριστικής αξιοποίησης του. Τέτοιες μη μετρήσιμες απώλειες (ή μη απτές απώλειες) είναι οι ψυχολογικές (π.χ. μετατραυματικό στρες), οι πολιτισμικές ή περιβαλλοντικές απώλειες (ρύπανση του πόσιμου νερού, εναλάτωση του υδροφόρου ορίζοντα κ.λπ.), η απώλεια κειμηλίων μιας οικογένειας. Οι απώλειες αυτές αποκαλούνται μη απτές απώλειες ή μη μετρήσιμες απώλειες.

Η Εικόνα 2 παρουσιάζει σχηματικά τη σχέση μεταξύ άμεσων / έμμεσων και μετρήσιμων (απτών) / μη μετρήσιμων (μη απτών) απωλειών.



Εικόνα 2. Παρουσίαση σχέσης άμεσων/έμμεσων και μετρήσιμων/μη μετρήσιμων επιπτώσεων
Πηγή: Preventionweb “Direct and indirect losses. Στο : <http://www.preventionweb.net/risk/direct-indirect-losses>

Η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων, όσο χρήσιμη και αν είναι, μπορεί ωστόσο να οδηγήσει σε αγνόηση των συχνά πολύ σοβαρών, μη απτών επιπτώσεων. Μπορεί έτσι να παραποιήσει την εικόνα των επιπτώσεων που έχουν υποστεί άτομα, κοινότητες, τόποι και τομείς και συνακόλουθα να οδηγήσει σε πολιτικές διαχείρισης καταστροφών που τους αφήνουν στο περιθώριο (Hadmer 2002).

Γιατί όμως χρειάζεται να μετρώνται οι άμεσες και έμμεσες απώλειες και πώς μπορεί να γίνει αυτό; Η εκτίμηση των απωλειών είναι ένα πρώτο βήμα για την εκτίμηση της διακινδύνευσης καταστροφής (UNISDR 2013). Η καταγραφή απωλειών που έχουν συμβεί στο παρελθόν επιτρέπει να επισημανθούν τάσεις, ιδίως για κινδύνους που εκδηλώνονται

συχνά. Έτσι γίνεται δυνατό να τεκμηριωθεί π.χ. αν οι προσπάθειες και οι επενδύσεις για μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής αποδίδουν ή αν και κατά πόσο η αστικοποίηση και η αύξηση του πληθυσμού αυξάνουν τις αναμενόμενες απώλειες. Πάντως, τα ιστορικά δεδομένα δεν μπορεί να αποτελούν τη μόνη βάση για εκτίμηση των μελλοντικών απωλειών που ενδέχεται να προκύψουν, ιδίως στην περίπτωση κατατροφών που συνδέονται με συμβάντα πολύ μεγάλης περιόδου επανάληψης, δηλαδή ακραία (UNISDR 2013). Η πρόβλεψη μελλοντικών τάσεων, λοιπόν, απαιτεί στοχαστική / πιθανοτική προσέγγιση, όπως αυτή που υιοθετήθηκε στις αναφορές GAR 2013 και GAR 2015 του UNISDR για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής παγκόσμια.

Όσον αφορά στην εκτίμηση επιπτώσεων, οι υλικές απώλειες των καταστροφών, ως εμφανείς, έχουν εξεταστεί περισσότερο. Μόνο σχετικά πρόσφατα οι καταστροφές προσέλκυσαν το ενδιαφέρον των οικονομολόγων και των κοινωνικών επιστημόνων και έτσι, τα τελευταία χρόνια γίνεται μια μεγάλη προσπάθεια να μελετηθούν περισσότερο οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις των καταστροφών. Μάλιστα, ένα γνωστικό πεδίο που αναπτύσσεται δυναμικά σήμερα αφορά στις μακροοικονομικές επιπτώσεις των καταστροφών, δηλαδή στην ποσοτική εκτίμηση των συνεπειών των καταστροφών στην οικονομική μεγέθυνση.

Η ανάγκη για μια πιο ολοκληρωμένη ποσοτική μελέτη των συνεπειών των καταστροφών τροφοδοτήθηκε από την αυξητική τάση των απωλειών από καταστροφές (βλαβών, ζημιών, τραυματισμών κ.λπ.) που παρατηρείται σε διάφορες χώρες. Οι αυξημένες απώλειες ενδέχεται μακροπρόθεσμα να επηρεάσουν αρνητικά την ανάπτυξη μιας χώρας, ιδίως αυτή των υπό ανάπτυξη χωρών όπου οι απώλειες από καταστροφή ως ποσοστό του ΑΕΠ, μπορεί να είναι μεγαλύτερες από ότι στις αναπτυγμένες χώρες. Σε αυξημένες απώλειες οδηγούν εξάλλου, παράγοντες όπως οι μεγάλες πληθυσμιακές πυκνότητες, η ταχεία αστικοποίηση, οι τρωτές υποδομές. Η κλιματική αλλαγή είναι ένας ακόμη παράγοντας που αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση των απωλειών από καταστροφές, λόγω –ενδεικτικά– ακραίων φαινομένων που πλήττουν παράκτιες ζώνες και αύξησης της ξηρασίας και των καυσώνων (Καρύμπαλης κ.α. 2018).

Θεωρείται λοιπόν ότι όσον αφορά στη διαχείριση κινδύνων και καταστροφών, η καλή κατανόηση των αιτιών και των τάσεων των απωλειών καθώς και των κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών επιπτώσεων, παρέχει τη δυνατότητα στην κοινωνία να προχωρήσει στην πρόληψη και την προετοιμασία έναντι καταστροφών και να απεστιαστεί από την εκ των υστέρων αντίδραση.

1.2.4.2 Κατηγοριοποίηση κατά είδος επιπτώσεων

Όπως προαναφέρθηκε, οι επιπτώσεις κατηγοριοποιούνται με βάση το είδος τους. (π.χ. υλικές, κοινωνικές, οικονομικές, πολιτιστικές, περιβαλλοντικές κ.λπ.)

Οι υλικές επιπτώσεις έχουν να κάνουν με δομικές και μη δομικές βλάβες ή/και σταδιακή υποβάθμιση των στοιχείων του δομημένου περιβάλλοντος. Περιλαμβάνουν επιπτώσεις όπως καταρρεύσεις και βλάβες κτιρίων, γεφυρών, οδικών έργων, αλλά και αυτές λόγω διαρροής επικίνδυνων ουσιών που υπό κανονικές συνθήκες είναι αποθηκευμένα με ασφάλεια.

Ως κοινωνικές επιπτώσεις των καταστροφών θεωρούνται αυτές που αφορούν σε άτομα, κοινωνικές ομάδες, κοινότητες και συνολικά την κοινωνία. Εμφανείς τέτοιες επιπτώσεις είναι οι θάνατοι και οι τραυματισμοί, η απώλεια στέγης, η μετακίνηση και μετεγκατάσταση πληθυσμού, το μετατραυματικό στρες, οι ασθένειες, η απώλεια της κοινωνικής συνοχής. Το εύρος όμως των κοινωνικών επιπτώσεων εκτείνεται από την απώλεια υγείας και ευζωίας έως τον κοινωνικό και γεωγραφικό διαχωρισμό, τη διεύρυνση των ανισοτήτων και τις πολιτικές αλλαγές που μπορεί να πυροδοτήσει μια καταστροφή. Παρότι είναι δύσκολο να εκτιμηθούν

στην ευρύτητά τους οι κοινωνικές επιπτώσεις, είναι εξαιρετικά σημαντικό να παρακολουθούνται, γιατί μπορεί να προκαλέσουν σημαντικά προβλήματα στην μακροπρόθεσμη λειτουργία και ανάκαμψη νοικοκυριών, επιχειρήσεων, κοινοτήτων και της κοινωνίας γενικά. Μια καλύτερη αντίληψη των κοινωνικών επιπτώσεων μιας καταστροφής αποτελεί βάση για καλύτερο σχεδιασμό της ανασυγκρότησης αλλά και για τη λήψη προληπτικών μέτρων μετριασμού των καταστροφών.

Οι οικονομικές επιπτώσεις αναφέρονται στην οικονομία. Περιλαμβάνουν -ενδεικτικά- απώλειες αγαθών, βλάβες και καταρρεύσεις κτηρίων, διακοπή της λειτουργίας δικτύων (ενέργειας, ύδρευσης, τηλεπικοινωνιών κλπ.), διακοπή ή επιβράδυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς και το κόστος από την αντιμετώπιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Οικονομικές επιπτώσεις θεωρούνται επίσης η ασφαλιστική ζημιά ή το κόστος παροχής ιατρικής και προνοιακής υποστήριξης μετά από μια καταστροφή. Ιδιαίτερη κατηγορία οικονομικών επιπτώσεων είναι οι μακροοικονομικές που αποδίδουν τις επιπτώσεις μιας καταστροφής σε όρους μακροοικονομίας και μακροοικονομικών μεγεθών μιας χώρας ή περιοχής. Πρέπει να σημειωθεί ότι επιπτώσεις διαφόρων ειδών αποδίδονται σε οικονομικούς / χρηματικούς όρους (π.χ. σε αγοραία τιμή) για διάφορους λόγους (όπως η εκτίμηση της συνολικής ζημιάς που προκλήθηκε από καταστροφή σε ένα τομέα ή μια περιοχή), αλλά αυτό δεν τις καθιστά οικονομικές επιπτώσεις.

1.3.1.2 Κοινωνικές επιπτώσεις των καταστροφών

Με δεδομένο το εύρος τους, η κατηγοριοποίησή των κοινωνικών επιπτώσεων των καταστροφών συνιστά μια πρόκληση. Σύμφωνα με τους Lindell and Prater (2003) και Lindell (2013) αυτές διακρίνονται σε ψυχοκοινωνικές, δημογραφικές, κοινωνικοοικονομικές και κοινωνικοπολιτικές.

Στις **ψυχοκοινωνικές επιπτώσεις** περιλαμβάνονται (Lindell and Prater 2003), σωματικές ενδείξεις (όπως κόπωση, γαστρεντερικές ιαταραχές, τικς), αντιληπτικές ενδείξεις (όπως σύγχυση, δυσκολία συγκέντρωσης και έλλειψη προσοχής), συναισθηματικές ενδείξεις (όπως άγχος, κατάθλιψη και θρήνος), συμπεριφορικές ενδείξεις (όπως διαταραχές στον ύπνο και την όρεξη, εξαρτητική συμπεριφορά, κατάχρηση ουσιών).

Αναφορικά με τις σεισμικές καταστροφές στην Ελλάδα, η Μπεργιαννάκη (2003) αναφέρει ότι η γενική ψυχοπαθολογία κατά την άμεση μετασεισμική περίοδο (24 έως 48 ώρες μετά τον σεισμό και μέχρι 5-6 μήνες μετά) συνίσταται σε τυπικές εκφράσεις άγχους, φόβου, θλίψης, απειλής, θυμού, άρνησης, σε σύντομες περιόδους ψυχοκινητικής επιβράδυνσης και συναισθηματικής απόσυρσης, σε εμφάνιση πολυάριθμων σωματικών ενοχλημάτων που εκδηλώνονται με σωματοποίηση ή/και ποικίλες ψυχοσωματικές διαταραχές, καθώς και σε αύξηση της χρήσης καφέ, καπνού, φαρμάκων, οινόπνευματων και άλλων ουσιών, ενώ σπανιότερα μπορεί να εκδηλωθούν ψυχοπαθολογικού τύπου συμπεριφορές.

Πάντως, ψυχοκοινωνικές επιπτώσεις όπως αυτές που περιγράφονται παραπάνω γενικά διακόπτουν την κοινωνική λειτουργία ενός μικρού ποσοστού του πληθυσμού. Η πλειονότητα των πληγέντων εμπλέκεται σε δραστηριότητες για την αντιμετώπιση προβλημάτων που έχουν ανακύψει, όπως να σώσουν τη ζωή τους και τη ζωή των γύρω τους. Επιπρόσθετα, κατά την άμεση μετακαταστροφική φάση παρατηρείται μια ενίσχυση συμπεριφορών αλληλεγγύης και αυξημένης κοινωνικής ευαισθησίας και, επίσης, μια μείωση αντικοινωνικών συμπεριφορών, όπως το έγκλημα (Drabek 1986, Siegel et al. 1999). Πρέπει να επισημανθεί ότι υπάρχουν ψυχοκοινωνικές συνέπειες που μακροπρόθεσμα ενισχύουν την πρόληψη καταστροφών. Τέτοιες είναι, αλλαγές στην αντίληψη και πρόσληψη του κινδύνου (δηλαδή ως προς την πεποίθηση στο ενδεχόμενο μιας καταστροφής και στις επιπτώσεις που αυτή θα έχει στο

άτομο) και αύξηση της διεισδυτικότητας του κινδύνου (hazard intrusiveness) (δηλαδή της συχνότητας με την οποία γίνονται σκέψεις για τον κίνδυνο, συζητήσεις και αναζήτηση σχετικών πληροφοριών). Με τη σειρά τους, αυτές οι αλλαγές μπορεί να επηρεάσουν ένα νοικοκυριό ώστε να λάβει μέτρα προκειμένου να μειώσει την τρωτότητά του σε μελλοντικές καταστροφές. Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι έρευνες καταδεικνύουν ότι αυτές οι αλλαγές δεν είναι συνολικά μεγάλης κλίμακας και ακόμη και σε επίπεδο νοικοκυριού, οδηγούν σε περιορισμένες προληπτικές επεμβάσεις (βλέπε Lindell and Perry 2000).

Οι **κοινωνικο-δημογραφικές επιπτώσεις** έχουν να κάνουν με την αλλαγή στη δημογραφία της πληγείσας περιοχής. Οι πιο σημαντικές από αυτές συνδέονται με τις αλλαγές στη στέγαση. Η απώλεια της κατοικίας τους μπορεί να οδηγήσει κάποια τμήματα του πληθυσμού σε μακροχρόνιες διαδικασίες αποκατάστασης.

Η μεταβατική στέγαση του πληθυσμού μετά από καταστροφή περιλαμβάνει ένα φάσμα μορφών στέγασης όπως άμεση χρήση πρόχειρων καταλυμάτων (σκηνών, πλοίων κ.), προσωρινή χρήση μόνιμων καταλυμάτων όπως ξενοδοχείων, συγκατοίκηση, στέγαση σε προσωρινά καταλύματα όπως σε μεταστευασμένους μεταφερόμενους οικίσκους (containers). Ακόμη, κάποια νοικοκυριά προκρίνουν τη μετανάστευση σε περιοχές όπου υπάρχει μεγαλύτερη διαθεσιμότητα απασχόλησης, αλλά και διαθεσιμότητα στέγης ή/και μικρότερος κίνδυνος, ως λύση στις πιέσεις, οικονομικές και άλλες, που προκαλεί μια καταστροφή. Συχνά, μόνο κάποια μέλη του νοικοκυριού μεταναστεύουν.

Τα νοικοκυριά και οι κοινωνικές ομάδες περνούν από το ένα στάδιο στέγασης στο άλλο σε διαφορετικούς χρόνους και με διαφορετικό τρόπο. Νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα έχουν τη δυνατότητα να διαθέσουν λιγότερα για την αποκατάσταση των βλαμμένων κτιρίων και επομένως τείνουν να παραμένουν για περισσότερο χρόνο σε προσωρινά καταλύματα ή σε κάποιες περιπτώσεις, σε κτίρια που έχουν υποστεί βλάβες και είναι επικίνδυνα. Συχνά η προσωρινή στέγη γίνεται μόνιμη και καταλαμβάνεται από νοικοκυριά και ομάδες που αρνούνται να την αφήσουν. Εμπειρικές έρευνες καταδεικνύουν περιπτώσεις προσωρινής στέγασης όπου μειονότητες (εθνικές, φυλετικές κ.α.) εγκαταστάθηκαν μόνιμα και δημιουργήθηκαν καταστάσεις γκέτο (Δανδουλάκη 1993, Δανδουλάκη 1995).

Πέρα από την υποβάθμιση της ζωής των πληγέντων, μια καταστροφή μπορεί να οδηγήσει λοιπόν σε κοινωνικό και γεωγραφικό διαχωρισμό και να επηρεάσει άμεσα τα διάφορα τμήματα της κοινωνίας (SAMHSA, 2017). Πόλεις και περιοχές άλλαξαν μετά από καταστροφές με χαρακτηριστικές περιπτώσεις την αποκατάσταση της Μανάγκουα στη Νικαράουα από τον σεισμό του 1972 που άλλαξε δραματικά την ανθρωπογεωγραφία της (Bohr 1989) και την αποκατάσταση της Ν. Ορλεάνης στις ΗΠΑ μετά την πλημμύρα από τον τυφώνα Katrina όπου η επιστροφή των κοινωνικών ομάδων και η αποκατάσταση των διαφόρων περιοχών προχώρησε με διαφορετικές ταχύτητες, αλλάζοντας την πόλη (Seicshnaydre 2011, Wilcox 2007, The Brookings Institution 2005).

Οι **κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις** αναφέρονται στις επιπτώσεις που επιφέρει η καταστροφή στην οικονομική κατάσταση των ατόμων, κοινωνικών ομάδων, των κοινοτήτων και της κοινωνίας ολόκληρης.

Τα νοικοκυριά συνήθως έχουν αρκετή προσαρμοστικότητα και καταφέρνουν να αντιμετωπίσουν εν τέλει τις καταστροφές, εκτός από τις χειρότερες που μπορεί να επιφέρουν μόνιμες επιπτώσεις. Οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις φαίνεται ότι είναι μεγαλύτερες στις αναπτυσσόμενες χώρες και σε τοπικό επίπεδο, ενώ είναι μεγαλύτερες σε καταστροφές μεγάλης έντασης (Kousky 2012). Σε κάθε περίπτωση, μια καταστροφή αναμένεται να επηρεάσει τα διάφορα τμήματα της κοινωνίας με διαφορετικό τρόπο. Για παράδειγμα, θεωρείται ότι οι καταστροφές έχουν μεγαλύτερες επιπτώσεις στα τμήματα του πληθυσμού που βρίσκονται σε χαμηλότερη κοινωνικοοικονομική θέση (Wisner 2004).

Οι βλάβες στις περιουσίες από μια καταστροφή οδηγούν σε άμεσες οικονομικές απώλειες (που αποτιμώνται κατά κανόνα ως κόστος αντικατάστασης ή επισκευής) οι οποίες επιβαρύνουν κατ' αρχάς τα νοικοκυριά, τις επιχειρήσεις ή τους φορείς που η περιουσία τους καταστράφηκε ή υπέστη βλάβες, παρότι οι απώλειες αυτές συνήθως αναδιανέμονται μετέπειτα μέσω των διαδικασιών αποκατάστασης.

Η αποτίμηση της καταστροφής σε οικονομικούς όρους είναι σύνθετη και συναρτάται με τη φύση των αγαθών που έχουν χαθεί. Μερικά αγαθά είναι μοναδικά (ιστορικής ή πολιτιστικής αξίας, ενθυμήματα, τοπία κ.λπ.) και δεν μπορεί να αντικατασταθούν. Ακόμη όμως και για την αντικατάσταση αγαθών, εφόσον αυτά είναι αντικαταστάσιμα, χρειάζεται η διάθεση οικονομικών και άλλων πόρων. Αυτοί προέρχονται είτε από το παρελθόν (π.χ. αποταμιεύσεις των νοικοκυριών) είτε από το μέλλον (π.χ. δανεισμός από τράπεζες) είτε μεταβιβάζονται στον παρόντα χρόνο μεταξύ ατόμων / νοικοκυριών / κοινωνικών ομάδων. Μηχανισμούς χρηματοδότησης της αποκατάστασης συνιστούν, ενδεικτικά, τα επιδόματα ανεργίας, οι φορολογικές ελαφρύνσεις, οι αποζημιώσεις, οι επιδοτήσεις, τα δάνεια (με ή χωρίς επιδότηση επιτοκίου), οι ασφαλιστικές αποζημιώσεις, εισόδημα από πρόσθετη απασχόληση. Άλλες πηγές χρηματοδότησης είναι η πώληση περιουσιακών στοιχείων ή η ρευστοποίηση ασφαλιστικών συμβολαίων ή το εισόδημα από μέλη του νοικοκυριού που μετανάστευσαν μετά την καταστροφή.

Άλλωστε, οι καταστροφές έχουν μεγάλες αναδιανεμητικές συνέπειες. Έτσι λοιπόν, ακόμη και αν αθροιστικά οι συνέπειες είναι τελικά σχεδόν μηδενικές, μερικές κοινωνικές ομάδες υφίστανται μεγάλες απώλειες ενώ άλλες έχουν κέρδη (Kousky, 2014).

Τέλος, οι καταστροφές μπορεί να έχουν πολιτικές συνέπειες, κινητοποιώντας ομάδες πληγέντων, ιδίως ομάδες διαμαρτυρομένων με κοινή ταυτότητα (π.χ. κοινή εθνικότητα ή ηλικία ή που έχουν ακτιβιστική ή πολιτική δράση από πριν). Οι πολιτικές συνέπειες σχετίζονται με μια υποβάθμιση της ποιότητας ζωής που βιώνουν οι πληγέντες που οφείλεται στις συνθήκες στέγασης τους. Επίσης, η περίοδος αποκατάστασης είναι πηγή παράπονων και διαμαρτυριών, δίκαιων ή άδικων, των πληγέντων και αυτό συντελεί σε κοινωνικές συγκρούσεις. Η κατάσταση είναι εν γένει πιο προβληματική αν οι συγκρούσεις προέρχονται από πεποιθήσεις, αξίες ή συμπεριφορές που είναι κοινές σε μια ομάδα που διαφέρει από τις άλλες, ιδίως αυτές της πλειονότητας.

Απόπειρες να αλλάξει το κυρίαρχο μοτίβο διακυβέρνησης μπορεί να προκύψουν όταν άτομα που μοιράζονται μια διαμαρτυρία για το χειρισμό των διαδικασιών αποκατάστασης ανακατευθύνουν τη διαμαρτυρία τους μέσω συλλογικής δράσης. Ένα ειδικό ζήτημα από το οποία προκύπτουν συγκρούσεις είναι οι διαφορές στις πεποιθήσεις ως προς τους στόχους της αποκατάστασης που συνδέονται με αξίες ως προς το «σε τι είδους κοινότητα θέλω να ζω». Κατά κανόνα, πολλοί πληγέντες επιθυμούν να ξαναδημιουργήσουν τις συνθήκες που επικρατούσαν πριν την καταστροφή και μάλιστα όσο το δυνατόν πιο γρήγορα (αυτό που έχει ονομαστεί εσπευσμένη ανοικοδόμηση («*rush to rebuild*»), ενώ άλλοι με την ευκαιρία της καταστροφής, οραματίζονται μια νέα, εντελώς διαφορετική και καλύτερη κατάσταση.

Τα προηγούμενα δεν σημαίνουν ότι οι καταστροφές παράγουν ριζικά νέες πολιτικές συμπεριφορές εντελώς διαφορετικές από αυτές που εκδηλώνονται στην κανονική κατάσταση. Ενδέχεται μάλλον να δημιουργήσουν ένα διαφορετικό σετ ομάδων πίεσης και αιτημάτων και έτσι να μεταβάλλουν εν μέρει την προϋπάρχουσα κυρίαρχη πολιτική ατζέντα (Lindell & Prater 2003).

1.3.1.3 Οικονομικές επιπτώσεις των καταστροφών

Η πιο συνήθης διάκριση των οικονομικών επιπτώσεων είναι σε άμεσες, έμμεσες και μακροοικονομικές. Άμεσες θεωρούνται αυτές που οφείλονται σε άμεση απώλεια αγαθών και υπηρεσιών, έμμεσες αυτές που προκαλούνται σε ροές αγαθών και υπηρεσιών λόγω των άμεσων απωλειών και μακροοικονομικές αυτές που αναφέρονται στις επιδόσεις των μακροοικονομικών μεγεθών της χώρας ή μιας περιοχής.

Η Kousky (2012), αναφέρεται στις άμεσες οικονομικές απώλειες ως εξής: «Η καταστροφή μπορεί να προκαλέσει βλάβες στα κτίρια και το περιεχόμενό τους, που μπορεί να συμπεριλαμβάνουν μη απτές απώλειες, π.χ. παλιών φωτογραφιών και οικογενειακών κειμηλίων. Ως προς τις επιχειρήσεις, αυτές μπορεί να υποστούν βλάβες σε κτίρια και τον εξοπλισμό τους και εν γένει απώλειες πάγιου κεφαλαίου. Απώλειες μπορεί να υπάρξουν στην αγροτική παραγωγή, τους πόρους διαβίωσης (π.χ. κοπάδια, οικόσιτα ζώα) και τον αγροτικό εξοπλισμό. Υποδομές κάθε είδους μπορεί να καταστραφούν ή να υποστούν βλάβες ή να πάψουν να λειτουργούν. Ακόμη, ως άμεση επίπτωση μιας καταστροφής, άνθρωποι μπορεί να τραυματιστούν ή να χάσουν τη ζωή τους και την υγεία τους. Μια καταστροφή μπορεί να οδηγήσει ακόμη σε περιβαλλοντική υποβάθμιση λόγω μιας σειράς βλαβών που μπορεί να αποτιμηθούν ως αγοραία αξία ή όχι. Εξάλλου, στο άμεσο κόστος μιας καταστροφής περιλαμβάνονται οι δαπάνες για την αντιμετώπισή της, όπως οι δαπάνες για την εκκένωση μιας περιοχής ή την επείγουσα στέγασή του ή για επεμβάσεις εντοπισμού και διάσωσης ή για επείγουσες τεχνικές επεμβάσεις (υποστρώσεις, κατεδαφίσεις επικινδύνως ετοιμορρόπων κτιρίων, καθαρισμός των οδών από τα ερείπια κ.α.)».

Οι έμμεσες απώλειες συνδέονται με αγαθά ή υπηρεσίες που, λόγω της καταστροφής, δεν θα παραχθούν ή δεν θα διατεθούν. Περιλαμβάνουν το κόστος λόγω διακοπής ή επιβράδυνσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας των επιχειρήσεων που δεν έχουν άμεσα πληγεί (π.χ. δεν έχουν υποστεί βλάβες στον κτιριακό τους εξοπλισμό ή απώλειες αποθεμάτων), αλλά έχουν πληγεί προμηθευτές ή καταναλωτές τους, έχει πληγεί το ανθρώπινο δυναμικό τους ή βρίσκονται αντιμέτωπες με διακοπή βασικών παροχών, όπως διακοπή ενέργειας, ύδρευσης κ.λπ. Περιλαμβάνουν επίσης, πολλαπλασιαστικές απώλειες λόγω μείωσης της προσφοράς και της ζήτησης. Ειδικά η διακοπή ή η δυσλειτουργία υποδομών και βασικών παροχών μπορεί να οδηγήσει τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά να λάβουν δαπανηρά μέτρα για την αντιμετώπισή τους, όπως χρήση ιδιωτικών γεννητριών, μεγαλύτερες διαδρομές και αυξημένος χρόνος μετακινήσεων και μεταφορών κα.

Ενώ κάποιες απώλειες είναι απτές και είναι μάλλον εύκολο να μετρηθούν, π.χ. πόσα ιδιωτικά αυτοκίνητα καταστράφηκαν, οι μη απτές απώλειες έχουν μεγαλύτερη ποικιλία και είναι πιο πολύπλοκες. Είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποτιμηθούν, λόγου χάριν, το στρες και οι δυσκολίες που υφίστανται οι άνθρωποι ή η υποβάθμιση της ποιότητας ζωής κάποιων τμημάτων του πληθυσμού για κάποια περίοδο ή και μόνιμα. Ένα κρίσιμο και αμφιλεγόμενο ζήτημα είναι η αποτίμηση της ανθρώπινης ζωής σε χρηματικούς όρους⁸.

Το μέτρο που πιο συχνά χρησιμοποιείται για να αποδοθεί η ζημιά που προκλήθηκε από μια καταστροφή είναι το άμεσο από κόστος. Αυτό περιλαμβάνει το κόστος που συνδέεται με την αντικατάσταση, την αποκατάσταση ή την επισκευή των στοιχείων που έχουν υποστεί βλάβη ή έχουν καταστραφεί. Σε κάποιες περιπτώσεις, το κόστος αυτό αντιπροσωπεύει το κόστος ασφάλισης. Το κόστος για την απομάκρυνση των ερειπίων επίσης θεωρείται ως άμεσο από κόστος. Τα έμμεσα απτά κόστη μπορεί να περιλαμβάνουν οικονομικά στοιχεία

⁸ Υπάρχουν διάφορα συστήματα αποτίμησης της ανθρώπινης ζωής σε περίπτωση καταστροφής. Κάποια από αυτά είναι δανεισμένα από την ασφαλιστική αγορά ή από άλλους τομείς όπως τα αεροπορικά ατυχήματα ή τα εργατικά ατυχήματα ή οι αστοχίες ιατρικών πρακτικών.

όπως το κόστος στέγασης και τα διαφυγόντα κέρδη ή οι απώλειες ευκαιριών λόγω της διακοπής της παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Η διακοπή ή η επιβράδυνση της λειτουργίας των επιχειρήσεων είναι επίσης ένα σημαντικό στοιχείο του έμμεσου απτού κόστους.

Οι άμεσες και οι έμμεσες οικονομικές απώλειες μπορεί να αθροιστούν και να προκύψει έτσι μια τάξη μεγέθους των συνολικών απωλειών από την καταστροφή, δηλαδή τις απώλειες τόσο σε αγαθά όσο και σε ροές. Οι μακροοικονομικές απώλειες αποτελούν ένα διαφορετικό τρόπο απόδοσης των οικονομικών απωλειών, όπως αυτές αντικατοπτρίζονται στα μακροοικονομικά μεγέθη. Οι μακροοικονομικές απώλειες δεν πρέπει λοιπόν να αθροιστούν στις άμεσες και έμμεσες απώλειες, γιατί αυτό θα σήμαινε ότι οι απώλειες προσμετρούνται διπλά.

1.3.1.4 Καταληκτικές επισημάνσεις

Οι καταστροφές και οι κίνδυνοι επιφέρουν ένα μεγάλο φάσμα επιπτώσεων στο δομημένο και φυσικό περιβάλλον, στα άτομα, την κοινωνία, την οικονομία, τον πολιτισμό. Οι επιπτώσεις προκαλούνται σε διαφορετικούς χρόνους και πλήττουν άνισα άτομα, κοινωνικές ομάδες, τόπους. Κάποιες από τις επιπτώσεις είναι απτές και άμεσα μετρήσιμες, ενώ άλλες είναι μη απτές και μπορεί να αποδοθούν ποσοτικά μόνο αν γίνουν κάποιες βασικές και συχνά αμφισβητήσιμες, υποθέσεις.

Η καταγραφή και αποτύπωση των διαφόρων επιπτώσεων των κινδύνων και καταστροφών έχει σημασία, μεταξύ άλλων, επειδή αποτελεί ένα πρώτο βήμα για υποστήριξη αποφάσεων για τη διαχείριση καταστροφής και για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής. Παρουσιάζει ωστόσο μεγάλη δυσκολία, μεταξύ άλλων, επειδή η κατάσταση μετά από μια καταστροφή μεταβάλλεται γρήγορα και επομένως, στοιχεία και δεδομένα εξαφανίζονται.

Σήμερα βρίσκονται σε εξέλιξη προσπάθειες για εξεύρεση κοινά αποδεκτών προσεγγίσεων και μεθόδων εξεύρεσης, συλλογής, διαχείρισης και αξιοποίησης δεδομένων και πληροφοριών. Σταδιακά αναπτύσσονται και βελτιώνονται παγκόσμιες βάσεις δεδομένων και βάσεις δεδομένων σε επίπεδο χωρών ή και περιφερειών. Οι περισσότερες από αυτές εξακολουθούν να επικεντρώνονται στις άμεσες και μετρήσιμες επιπτώσεις. Παράλληλα, προχωρά η εναρμόνιση και προτυποποίηση των σχετικών διαδικασιών, προκειμένου τα δεδομένα από διάφορες πηγές να είναι κατάλληλα, αξιόπιστα και συγκρίσιμα.

Συνακόλουθα, εξελίσσεται η παρακολούθηση των επιπτώσεων των καταστροφών στον χώρο και τον χρόνο και των τάσεων που παρουσιάζουν αυτές, ενώ η γνώση αυτή τροφοδοτεί πολιτικές για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής και τη διαχείριση καταστροφής σε διάφορα διοικητικά επίπεδα και χωρικές κλίμακες.

1.4 Η «διακινδύνευση» και οι συνιστώσες της

Η διακινδύνευση είναι σύμφυτη με τη ζωή των ανθρώπων. Ο Κώδικας του Χαμουραμπί, ένα από τα αρχαιότερα νομικά κείμενα, αναφέρεται τον 18ο αιώνα π.Χ. πρωτόλεια στη διαχείριση του κινδύνου⁹. Τον 17ο αιώνα ο όρος “risk” χρησιμοποιείται στη ναυτιλιακή

⁹ Ο Κώδικας του Χαμουραμπί αποτελείται από 282 νόμους. Από τους νόμους αυτούς, 5 νόμοι που αφορούν στις κατασκευές. Ενδεικτικά:

Νόμος 53: "Αν κάποιος είναι υπερβολικά αδιάφορος για να κρατήσει το φράγμα του σε καλή κατάσταση και δεν το κρατήσει σε καλή κατάσταση, αν το φράγμα σπάσει και όλα τα χωράφια πλημμυρίσουν, τότε θα πρέπει να πωληθεί για χρήματα εκείνος του οποίου το φράγμα έσπασε και τα χρήματα να αποζημιώσουν για τις καλλιέργειες την καταστροφή των οποίων έχει προκαλέσει". [Πηγή: https://en.wikipedia.org/wiki/Code_of_Hammurabi. Μετάφραση δική μας]

Νόμος 229. «Εάν ένας κατασκευαστής χτίσει μια οικία για κάποιον και δεν την κάνει στερεή και η οικία που κατασκεύασε καταρρεύσει και προκαλέσει το θάνατο του ιδιοκτήτη της, αυτός ο

ασφάλιση για να προσδιορίσει επικίνδυνες καταστάσεις που έθεταν σε κίνδυνο ένα ταξίδι και δεν μπορούσαν να αποδοθούν σε λάθος χειρισμό. Στο πεδίο της οικονομίας, αξιομνημόνευτη είναι η αποστροφή του Frank Knight *“Εάν δεν ξέρεις σίγουρα τι θα συμβεί, αλλά ξέρεις τις πιθανότητες είναι διακινδύνευση. Εάν δεν ξέρεις καν τις πιθανότητες, τότε είναι αβεβαιότητα”* (Knight, 1921).

Η σημασία του όρου διακινδύνευση (risk) έχει αλλάξει και συνεχίζει να αλλάζει διαρκώς, τόσο στην καθημερινή ζωή όσο και στην επιστημονική συζήτηση. Στις μέρες μας η χρήση του όρου “risk” (που στα ελληνικά αποδίδεται ως «διακινδύνευση» αλλά και ως «κίνδυνος» ή ακόμη και ως «ρίσκο») έγινε πιο συχνή και αφορά σε ένα πλήθος καταστάσεων. Σύμφωνα με το λεξικό Webster’s New World College Dictionary, διακινδύνευση είναι η πιθανότητα ή το ενδεχόμενο για απώλεια, βλάβη ή τραυματισμό. Στην κοινή γλώσσα, συνήθως η έμφαση τοποθετείται στο ενδεχόμενο ή στην πιθανότητα ενός δυσμενούς συμβάντος, λόγου χάριν «διακινδυνεύει τη ζωή του όταν οδηγεί υπό την επήρεια αλκοόλ» ή «Ανέλαβε μεγάλο ρίσκο όταν αποφάσισε να αλλάξει δουλειά».

Όσον αφορά στη θεωρητική συζήτηση για την διακινδύνευση, αυτή είναι μεγάλη, επίκαιρη και εμπλέκει πολλές επιστημονικές περιοχές. Διακρίνονται δύο βασικές σχολές (Δανδουλάκη, 2008):

Η τεχνικο-επιστημονική. Η διακινδύνευση εξετάζεται ως πιθανότητα επιπτώσεων ενός δυσμενούς ενδεχομένου. Θεωρείται ως αντικειμενικά μετρήσιμη και υφίσταται έξω και πέρα από τις αντιλήψεις των ατόμων και των κοινοτήτων για αυτήν. Βασικές επιδιώξεις εδώ αποτελούν η ακρίβεια της εκτίμησης και η προβλεψιμότητα. Κεντρικά ζητήματα αποτελούν η σύγκρουση ανάμεσα στην ορθή, αξιόπιστη, αμερόληπτη, ουδέτερη γνώση των ειδικών από τη μια πλευρά και τη διαισθητική, αντιεπιστημονική, συναισθηματική ανταπόκριση των κοινών ανθρώπων από την άλλη, καθώς και η εμπιστοσύνη, η ατομική ευθύνη και η λήψη ορθολογικών αποφάσεων (Magnolis, 1996 · Jaeger et al., 2001). Οι επιστήμες του μηχανικού και η επιδημιολογία είναι πεδία όπου επικρατεί αυτή η προσέγγιση.

Η κοινωνικοπολιτισμική. Η διακινδύνευση έναντι των κινδύνων ή απειλών υπάρχει αντικειμενικά, αλλά υπόκειται σε κοινωνικές και πολιτισμικές διεργασίες διαμεσολάβησης και δεν μπορεί να γίνει κατανοητή έξω από αυτές. Η σχολή αυτή αγκαλιάζει τρεις επιμέρους θεωρήσεις.

Η πρώτη έχει ως κεντρική προβληματική τις πολιτισμικές και ανθρωπολογικές πτυχές της διακινδύνευσης. Πρωτοπόρα εδώ είναι η Mary Douglas που ήδη από τη δεκαετία του ’80 εξετάζει πώς η διακινδύνευση χρησιμοποιείται για να δημιουργήσει και να διατηρήσει όρια ανάμεσα στον «εαυτό» και τον «άλλο» και ιδιαίτερα πώς το ανθρώπινο σώμα αποκτά συμβολικό και μεταφορικό νόημα στις συζητήσεις και πρακτικές για τη διακινδύνευση. Σημαντικά ζητήματα που απασχολούν εδώ είναι η διαμόρφωση αντιλήψεων κινδύνου και πώς η διακινδύνευση χρησιμοποιείται πολιτικά για την επίρριψη μομφής για τους κινδύνους καθώς αυτή συνδέεται με την καθαρότητα ή μη, την ενοχή, την επίρριψη κατηγοριών στον «άλλο» (Douglas 1989, Douglas 1992). Η ανταπόκριση στον κίνδυνο βασίζεται σε πεποιθήσεις, προσδοκίες και πολιτισμικές κατηγορίες που θεμελιώνονται σε κοινωνικές λειτουργίες και ευθύνες.

Η δεύτερη θεώρηση επικεντρώνεται στην κοινωνία της διακινδύνευσης (*risk society*). Η διακινδύνευση στην κοινωνία της ύστερης νεωτερικότητας θεωρείται εγγενής και συνδέεται με τον τρόπο που αντιμετωπίζονται συστηματικά οι κίνδυνοι και οι ανασφάλειες που επιφέρει και εισάγει η ίδια η νεωτερικότητα (Beck, 1992). Η αυτοπαθής νεωτερικότητα είναι

αναγκασμένη να αντιμετωπίσει τον εαυτό της και οι κίνδυνοι γίνονται όχημα για αυτο-πολιτικοποίηση της νεωτερικότητας. Μακροδυνάμεις, όπως οι εξατομίκευση και η χάραξη προσωπικών διαδρομών ζωής, η παγκοσμιοποίηση και ο νέος ισχυρός ρόλος της επιστήμης και της τεχνολογίας καθιστούν τη διακινδύνευση εγγενές στοιχείο της κοινωνίας (Γκίντενς, 2002).

Μια τρίτη προσέγγιση αναδεικνύει την κυβερνησιμότητα και εξετάζει πώς η διακινδύνευση κατασκευάζεται και χρησιμοποιείται για να δημιουργηθούν συγκεκριμένα πρότυπα συμπεριφοράς που ωθούν τα άτομα να υιοθετήσουν με τη θέλησή τους κανόνες για τη μείωση της διακινδύνευσης που ανταποκρίνονται σε αυτά τα πρότυπα. Η διακινδύνευση αντιμετωπίζεται ως «*μια οικογένεια τρόπων σκέψης και δράσης που περιλαμβάνουν τωρινούς υπολογισμούς για πιθανά μέλλοντα, που ακολουθούνται από επεμβάσεις στο παρόν προκειμένου να ελεγχθεί αυτό το εν δυνάμει μέλλον*» (Rose 2001). Άτομα και ομάδες οδηγούνται, λοιπόν, προς την εκούσια υιοθέτηση συμπεριφορών και στην ανάληψη δεσμεύσεων προκειμένου να αποφύγουν ή να περιορίσουν τη διακινδύνευση.

Σε επιχειρησιακό/πρακτικό επίπεδο, η έννοια της καταστροφής βασίζεται κατά κύριο λόγο στην τεχνικο-επιστημονική θεώρηση της διακινδύνευσης. Θεμελιώδης όρος είναι «η διακινδύνευση καταστροφής» (ή κατά άλλους «ο κίνδυνος καταστροφής») (disaster risk). Σύμφωνα με το Γλωσσάρι των ΗΕ, διακινδύνευση καταστροφής είναι:

«Το ενδεχόμενο απώλειας ζωής, τραυματισμού ή καταστροφής ή βλάβης που μπορεί να συμβεί σε ένα σύστημα, κοινωνία ή κοινότητα σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, το οποίο προσδιορίζεται πιθανοτικά ως μια συνάρτηση του κινδύνου (hazard), της έκθεσης (exposure), της τρωτότητας (vulnerability) και της ικανότητας (capacity)».

Σημασία έχουν οι συνοδές προσδιοριστικές παρατηρήσεις: «Ο ορισμός αντικατοπτρίζει την έννοια των επικίνδυνων συμβάντων και των καταστροφών ως αποτέλεσμα των συνεχώς υφισταμένων συνθηκών διακινδύνευσης. Η διακινδύνευση καταστροφής περιλαμβάνει διαφορετικού τύπου ενδεχόμενες απώλειες που συχνά είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν. Παρ' όλα, αυτά με γνώση για τους κύριους κινδύνους και για τα πληθυσμιακά και κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά, η διακινδύνευση καταστροφής μπορεί να εκτιμηθεί και να χαρτογραφηθεί, τουλάχιστον χονδρικά».

Συνεπώς, έχει ήδη γίνει αποδεκτό ότι καταστροφές συμβαίνουν μόνο όταν οι κίνδυνοι που εκδηλώνονται συναντούν συνθήκες ευπάθειας ή επιρρέπειας. Ο συνδυασμός κινδύνου, έκθεσης, τρωτότητας και αδυναμίας μείωσης των ενδεχόμενων αρνητικών συνεπειών των κινδύνων οδηγεί σε καταστροφές. Έτσι λοιπόν, οι καταστροφές αποκαλύπτουν τις προϋφιστάμενες συνθήκες τρωτότητας στον κοινωνικό, οικονομικό, υλικό και περιβαλλοντικό καμβά μιας κοινωνίας.

Ο παραπάνω ορισμός της διακινδύνευσης καταστροφής, αλλά και αρκετά θεωρητικά κείμενα βλέπουν τη διακινδύνευση ως συνδυασμό τριών συστατικών: του κινδύνου, της έκθεσης, της τρωτότητας και της ικανότητας αντιμετώπισης, τα οποία εξετάζονται στη συνέχεια.

1.4.1 Οι αλληλένδετες έννοιες του Κινδύνου και Έκθεσης

Στην αγγλοσαξονική βιβλιογραφία ο όρος *hazard* (που αποδίδεται στην ελληνική γλώσσα ως κίνδυνος αλλά και ως επικινδυνότητα) συνδέεται με την πιθανότητα εκδήλωσης ενός επικίνδυνου φαινομένου ή και διεργασίας. Ωστόσο, συχνά το ίδιο το φαινόμενο ή η διεργασία αποδίδεται επίσης με τον όρο κίνδυνος. Έτσι, λοιπόν, υπάρχει μια σύγχυση μεταξύ του φαινομένου και της επικινδυνότητας που αυτό ενέχει. Μια ακόμη δυσκολία συνιστά ότι

συχνά ο όρος *hazard* (κίνδυνος) χρησιμοποιείται ως συνώνυμος του όρου *risk* (διακινδύνευση) [Oxford University (2005), όπως αναφέρεται από την Thywissen (2006)].

Στα πρώιμα στάδια της συζήτησης στο πεδίο των καταστροφών και κινδύνων, η πιθανότητα να συμβεί ένα εν δυνάμει καταστροφικό φυσικό συμβάν, όπως ένας σεισμός, ταυτίστηκε με την πιθανότητα να προκληθεί καταστροφή. Στην Ελλάδα η έννοια του κινδύνου (ή κατά άλλους, της επικινδυνότητας) συνδέθηκε αρχικά με τους σεισμούς. Ως σεισμική επικινδυνότητα θεωρείται το μέτρο της αναμενόμενης σεισμικής κίνησης σε μια θέση (Παπαζάχος & Παπαζάχου, 1989). Η ίδια προσέγγιση της έννοιας ακολουθείται στον Ελληνικό Αντισεισμικό Κανονισμό ΕΑΚ 2000, όπως τροποποιήθηκε το 2003, σύμφωνα με τον οποίο η χώρα υποδιαιρείται σε τρεις ζώνες σεισμικής επικινδυνότητας, όπου σε κάθε ζώνη αντιστοιχεί μια τιμή της αναμενόμενης μέγιστης ενεργής εδαφικής επιτάχυνσης με βάση την οποία μελετώνται τα νέα κτίρια και οι υποδομές.

Ο ποσοτικός προσδιορισμός των κινδύνων επιτυγχάνεται με την εκτίμηση της πιθανής συχνότητας συμβάντων διαφορετικής σφοδρότητας (εντάσεων) σε μια περιοχή και συνήθως βασίζεται σε ιστορικά δεδομένα ή επιστημονικές αναλύσεις. Κάθε κίνδυνος χαρακτηρίζεται από τη θέση του, τη σφοδρότητά του (την έντασή του) και την αντίστοιχη πιθανότητα εκδήλωσης του.

Μια πρώιμη διάκριση των κινδύνων ήταν σε φυσικούς και τεχνολογικούς, όπου οι φυσικοί κίνδυνοι θεωρούνταν ανεξάρτητοι του ανθρώπου. Σύμφωνα με τους Burton και Kates (1964), *«φυσικοί κίνδυνοι είναι τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος που μπορεί να βλάψουν τον άνθρωπο και προκαλούνται από εξωγενείς παράγοντες»*. Μεταγενέστερα, αναδείχθηκε η επίδραση του ανθρώπου στη γένεση των κινδύνων ακόμη και στην περίπτωση των φυσικών κινδύνων. Κατά τον Kates (1996) *«Οι φυσικοί κίνδυνοι είναι δυναμικά φαινόμενα που εμπλέκουν ανθρώπους όχι μόνο ως θύματα αλλά επίσης ως συμβάλλοντες και τροποποιούντες»*. Μετά από δεκαετίες συζήτησης, φαίνεται ότι στις μέρες μας γίνεται ευρύτερα αποδεκτό ότι το στοιχείο της ανθρωπογενούς προέλευσης είναι σημαντικό στις «φυσικές καταστροφές» (Smith 2005, Kelman 2006). Η απομάκρυνση της έννοιας του κινδύνου από τη σφαίρα της φύσης, και άρα του αναπότρεπτου, άνοιξε τον δρόμο σε θεωρήσεις των κινδύνων ως κοινωνικά κατασκευασμένων (Michell & Cutter 1997). Η προσέγγιση του πεδίου των καταστροφών με αυτό του περιβάλλοντος οδήγησε σε νέες κατηγοριοποιήσεις, εντάσσοντας στους φυσικούς κινδύνους και τους περιβαλλοντικούς και διευρύνοντας τον ορισμό του κινδύνου ώστε να περιλάβει όχι μόνο γεγονότα αλλά και εν δυνάμει επιβλαβείς διεργασίες, όπως η κλιματική αλλαγή (Smith, 2001 · Turner et al., 2003).

Η διεύρυνση του πεδίου των καταστροφών συνεχίζεται υπό το φως καταστροφικών γεγονότων από πρόθεση, όπως οι επιθέσεις στους Δίδυμους Πύργους στη Ν. Υόρκη το 2001, συμπαρασύροντας τους ορισμούς του κινδύνου και αναζωπυρώνοντας τη συζήτηση για σχετικές κατηγοριοποιήσεις. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται ο ορισμός που προτείνεται από την Cutter σύμφωνα με τον οποίο *«ως κίνδυνος με την ευρεία έννοια θεωρείται ό,τι απειλεί τους ανθρώπους και τα πράγματα που αυτοί εκτιμούν ότι έχουν αξία»* (Cutter 2001).

Οι κίνδυνοι που δεν είναι από πρόθεση προκαλούνται από μια μεγάλη ποικιλία γεωλογικών, υδρολογικών, ωκεάνιων, μετεωρολογικών, κλιματολογικών, βιολογικών και τεχνολογικών πηγών και διαδικασιών, που σε ορισμένες περιπτώσεις επενεργούν συνδυαστικά. Ορισμένοι συγγραφείς ταξινομούν τους κινδύνους σε φυσικούς, κοινωνικο-φυσικούς και τεχνολογικούς (Σαπουντζάκη & Δανδουλάκη, 2016).

Φυσικοί κίνδυνοι είναι για παράδειγμα οι σεισμοί και οι ξηρασίες. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι φυσικοί κίνδυνοι συνδυάζονται ή προκαλούνται αλυσιδωτά ο ένας από τον άλλο, όπως στην περίπτωση πλημμύρας που προκαλείται από τυφώνα).

Οι κοινωνικο-φυσικοί κίνδυνοι αφορούν σε περιπτώσεις όπου η ανθρώπινη δραστηριότητα αυξάνει την εκδήλωση συγκεκριμένων κινδύνων σε επίπεδα που υπερβαίνουν την κανονική και αναμενόμενη πιθανότητά τους. Πρόκειται για εκδήλωση γεωφυσικών και υδρομετεωρολογικών επικινδύνων συμβάντων, όπως κατολισθήσεων, πλημμυρών, καθιζήσεων και ξηρασίας, που προκύπτουν από την αλληλεπίδραση φυσικών κινδύνων με καταστάσεις υπερεκμετάλλευσης ή υποβάθμισης της γης και των περιβαλλοντικών πόρων.

Κοινωνικο-φυσικοί θεωρούνται επίσης οι κίνδυνοι που συνδέονται με την Κλιματική Αλλαγή, εφόσον η ίδια η υπερθέρμανση του πλανήτη είναι ανθρωπογενής (Intergovernmental Panel on Climate Change 2012). Εκτιμάται ότι τέτοιοι κίνδυνοι, όπως οι κυκλώνες, οι παράκτιες και ποτάμιες πλημμύρες, η ξηρασία, οι δασικές πυρκαγιές, τα κύματα καύσωνα, θα αυξάνονται με το πέρασμα του χρόνου λόγω της αλλαγής του κλίματος, ενώ παράλληλα, η ανθρώπινη δραστηριότητα οδηγεί σε περαιτέρω αύξηση τους, μέσω π.χ. της υπεράντλησης υδάτων και της αποδάσωσης (GFDRR 2016).

Οι τεχνολογικοί κίνδυνοι συνδέονται με τεχνολογικές ή βιομηχανικές συνθήκες και αναφέρονται σε ατυχήματα, επικίνδυνες παραγωγικές διαδικασίες, αστοχίες υποδομών ή ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Παραδείγματα τεχνολογικού κινδύνου είναι η βιομηχανική ρύπανση, η πυρηνική ακτινοβολία, τα τοξικά απόβλητα, οι αστοχίες φραγμάτων, μεταφορικά ατυχήματα (αεροπορικά, τροχαία, ναυτικά), εκρήξεις σε εργοστάσια, αστικές πυρκαγιές και διαρροή χημικών ουσιών. Τεχνολογικοί κίνδυνοι προκύπτουν και δευτερογενώς ως αποτέλεσμα των επιπτώσεων από την εκδήλωση φυσικών κινδύνων και αποκαλούνται κίνδυνοι «NATECH». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αστοχία χημικών εγκαταστάσεων και διυλιστηρίων στην Νέα Ορλεάνη λόγω του τυφώνα Κατρίνα το 2005, με αποτέλεσμα την πρόκληση επικίνδυνης ρύπανσης της θάλασσας, του αέρα και του εδάφους (Pícou 2009).

Ένα βασικό ερώτημα που τίθεται αναφορικά με τους κινδύνους είναι ποια χαρακτηριστικά ενός ενδεχομένου επικίνδυνου φαινομένου είναι χρήσιμο να γνωρίζουμε προκειμένου να το αντιμετωπίσουμε. Ένα βασικό χαρακτηριστικό είναι το μέγεθος του κινδύνου. Μόνο συμβάντα που ξεπερνούν ένα ορισμένο επίπεδο μεγέθους χαρακτηρίζονται ως ακραία. Αποτελεί πρόκληση η εξεύρεση κατάλληλων και επαρκών δεδομένων ώστε να προσδιοριστεί το επίπεδο αυτό, ιδίως για τους κινδύνους που εκδηλώνονται σπάνια, για τους οποίους, συνεπώς, δεν υπάρχουν επαρκή ιστορικά δεδομένα. Εκτός του μεγέθους, άλλα χαρακτηριστικά των κινδύνων έχουν επίσης σημασία. Ως βασικά χαρακτηριστικά ενός κινδύνου θεωρούνται (Bimal Kanti 2011): α) το μέγεθος, η διάρκεια και η έκταση του, που συνδέονται με τον φυσικό μηχανισμό εκδήλωσης του κινδύνου, β) η συχνότητα και η εποχικότητα, που σχετίζονται με τη χρονική κατανομή του, γ) η θέση και η γεωγραφική διασπορά, που σχετίζονται με τη χωρική κατανομή του, και δ) η ταχύτητα εκδήλωσης του κινδύνου.

Μια έννοια σχετική με τους κινδύνους είναι η Έκθεση (*exposure*, στα αγγλικά). Η Έκθεση αναφέρεται σε πληθυσμούς, υποδομές, παραγωγικές εγκαταστάσεις και άλλα υλικά αγαθά ή άλλα στοιχεία που βρίσκονται μέσα σε ζώνες κινδύνου και άρα υπόκεινται στο ενδεχόμενο βλαβών ή απωλειών.

Σύμφωνα με το Γλωσσάρι των ΗΕ, έκθεση είναι: «η κατάσταση κατά την οποία πληθυσμοί, υποδομές, παραγωγικές εγκαταστάσεις και άλλα υλικά αγαθά βρίσκονται μέσα σε επικίνδυνες περιοχές». Ο ορισμός συνοδεύεται από σημαντικές προσδιοριστικές παρατηρήσεις: «Μέτρο της έκθεσης μπορεί να είναι ο αριθμός των ανθρώπων ή το είδος των αγαθών σε μια περιοχή. Αυτό μπορεί να συνδυάζεται με τη συγκεκριμένη τρωτότητα και ικανότητα αντιμετώπισης των εκτεθειμένων στοιχείων σε κάθε επιμέρους κίνδυνο, προκειμένου να εκτιμάται ποσοτικά η διακινδύνευση ως προς αυτόν τον κίνδυνο στην υπόψη περιοχή».

Ανάλογα με το γνωστικό πεδίο και τον τομέα, το μέτρο της έκθεσης είναι διαφορετικό. Ενδεικτικά, για την ασφαλιστική αγορά ένα βασικό μέτρο της έκθεσης αποτελεί η αξία των ασφαλισμένων στοιχείων που βρίσκονται σε κίνδυνο. Η έκθεση συνδέεται με τη γεωγραφική θέση των εκτεθειμένων στοιχείων (WMO 2010, UNDEP 2004) αλλά μπορεί να προκύψει επίσης από κοινωνικοοικονομικές διαδικασίες που μεσολαβούν. Π.χ. οι πλημμύρες στην Ταϊλάνδη το 2011 προκάλεσαν μεγάλες οικονομικές απώλειες σε επιχειρήσεις σε όλο τον κόσμο, ιδίως στους τομείς της αυτοκινητοβιομηχανίας και των ηλεκτρονικών, λόγω της διαραταχής διεθνικών εφοδιαστικών αλυσίδων (World Bank 2012, Chongvilaivan 2012).

Έμφαση στην έκθεση δίνει η σχολή της ανθρώπινης οικολογίας (βλ. ενδεικτικά, Michell et al. 1989, Mileti 1999, Smith 1991). Υπεραπλουστευμένα, η προσέγγιση αυτή μπορεί να συγκεκριλωθεί ως «*η ευπάθεια είναι μεγαλύτερη όπου η έκθεση στον κίνδυνο είναι μεγαλύτερη*» (Brooks 2003). Η σχολή αυτή συνδέεται με θεωρίες ατομικής και συλλογικής λήψης αποφάσεων σχετικά με προσαρμογές και ρυθμίσεις που αποσκοπούν στη μείωση της διακινδύνευσης, όπως ο έλεγχος των χρήσεων γης και η εφαρμογή κανονισμών δόμησης. Δεν είναι ξένες προς αυτή τη σχολή οι έννοιες της ατομικής και συλλογικής πρόσληψης και αποδοχής της διακινδύνευσης, καθώς και η ορθολογική αξιολόγηση των ρυθμίσεων για τη μείωση της διακινδύνευσης επί τη βάσει της σύγκρισης των αναμενόμενων απωλειών με το κόστος των ρυθμίσεων για τη μείωση τους.

Είναι προφανές ότι, αν δεν υπάρχει έκθεση σε κάποιο επικίνδυνο φαινόμενο ή διεργασία, δεν υπάρχει ζήτημα άμεσων απωλειών και διακινδύνευσης. Τι συμβαίνει όμως όταν υπάρχει έκθεση; Σημαίνει αυτό κατ' ανάγκην ότι θα προκληθούν απώλειες αν εκδηλωθεί ένα επικίνδυνο φαινόμενο; Η έκθεση είναι μια αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη κινδύνου. Είναι δυνατό να εκτίθεται κάποιος ή κάτι σε ένα επικίνδυνο φαινόμενο ή διεργασία, αλλά να μην παρουσιάζει ευπάθεια σε αυτό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η εγκατάσταση υποδομών και κτιρίων σε πλημμυρικές περιοχές, στα οποία όμως έχουν ληφθεί προηγουμένως κατασκευαστικά και άλλα μέτρα, ώστε σε περίπτωση πλημμύρας να μην υποστούν βλάβες ή απώλειες.

Η έκθεση στους κινδύνους συνδέεται με την ανθρώπινη ανάπτυξη και την οικονομική μεγέθυνση. Η αύξηση του πληθυσμού, η χρήση επικίνδυνων θέσεων εγκατάστασης που έχουν όμως διάφορα επιθυμητά χαρακτηριστικά, καθώς και η προϊούσα στενότητα ασφαλούς γης, καθιστούν σχεδόν αδύνατο να αποφευχθεί πλήρως η εγκατάσταση δραστηριοτήτων σε δυνητικά επικίνδυνες θέσεις. Ο σχεδιασμός του χώρου και η κατάλληλη χωροθέτηση χρήσεων γης, ο έλεγχος της έντασης της χρήσης της γης, συνιστούν μέσα ελέγχου της έκθεσης στους κινδύνους. Παράλληλα, η λήψη κατασκευαστικών και μη κατασκευαστικών μέτρων για μείωση της τρωτότητας στους κινδύνους οδηγεί σε μείωση της διακινδύνευσης, ακόμη και αν υπάρχει έκθεση σε κινδύνους.

Συνεπώς, εφόσον υφίσταται έκθεση σε κάποιο κίνδυνο, το επίπεδο και το είδος των επιπτώσεων που θα προκληθούν συναρτάται με την εκδήλωση του κινδύνου, σε αλληλεπίδραση όμως με κοινωνικά κατασκευασμένες συνθήκες τρωτότητας. Η εξισορρόπηση μεταξύ έκθεσης και τρωτότητας δεν είναι απλή. Επιπλέον, η τρωτότητα είναι μεν ένα πολύ σημαντικό συστατικό των καταστροφών και του κύκλου διαχείρισής τους, όπως θα παρουσιαστεί στη συνέχεια, αλλά και αυτό που γίνεται κατανοητό και προσδιορίζεται πιο δύσκολα.

1.4.2 Η Τρωτότητα

Ο όρος Τρωτότητα αποδίδει στα ελληνικά τον αγγλικό όρο *Vulnerability*. Αναφορικά με τις καταστροφές, ο όρος χρησιμοποιήθηκε πρώτα στο πεδίο της αντισεισμικής μηχανικής, με

σαφώς ποσοτική προσέγγιση (Coburn & Spence 1992). Από τότε, βέβαια, έχει αποτελέσει το επίκεντρο και αντικείμενο συζήτησης πολλών επιστημονικών πεδίων, αλλά και πολιτικών και πρακτικών.

Την τρωτότητα, ιδιαίτερα την κοινωνική και γεωγραφική ή την τοπική, μπορούμε να την αντιληφθούμε αν εξετάσουμε διαφορετικές περιπτώσεις καταστροφικών εμπειριών, όπου ανάλογες συνθήκες κινδύνου προκάλεσαν διαφορετικές απώλειες. Ενδεικτικά (Σαουντζάκη & Δανδουλάκη 2016):

□ Μετά το τσουνάμι στον Ινδικό Ωκεανό (2004-2005), στις πληγείσες κοινότητες από το Aceh μέχρι την Ινδία οι απώλειες των γυναικών ήταν 2-5 φορές περισσότερες από εκείνες των ανδρών.

□ Μετά τον σεισμό στο βόρειο Πακιστάν (2005), οι απώλειες διαφοροποιήθηκαν σημαντικά. Από τους 75.000 θανάτους, περισσότεροι από τους μισούς αφορούσαν παιδικό πληθυσμό, 17.000-20.000 μαθητές έχασαν τη ζωή τους και οι απώλειες των γυναικών ήταν περισσότερες από εκείνες των ανδρών.

□ Μετά τον τυφώνα Katrina στις ΗΠΑ (2005), πάνω από το 50% των θανάτων αφορούσαν ηλικιωμένους, ενώ οι τραυματισμοί και οι απώλειες στέγης και μέσων διαβίωσης αφορούσαν κυρίως αφροαμερικανούς.

Η τρωτότητα σε καταστροφές αποτέλεσε κεντρικό σημείο προβληματισμού της λεγόμενης σχολής πολιτικής οικονομίας (Cannon, 2000) που υποστηρίζει ότι οι καταστροφές δεν αποτελούν αιφνίδια, εξαιρετικές καταστάσεις που συμβαίνουν έξω και πέρα από την κοινωνία, αλλά απόρροια της αλληλεπίδρασης της φύσης με υφιστάμενες συνθήκες ευπάθειας στην κοινωνία. Η τρωτότητα συσσωρεύεται μέσα από μακροχρόνιες διεργασίες που συνδέονται με το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι (Blaikie et al. 1994, Bankoff 2004, Cadorna 2004). Η σχολή αυτή επικεντρώνεται σε διεργασίες που συμβαίνουν στο μακροεπίπεδο και ωθεί προς την αναστροφή των δομικών διεργασιών που υποδουλίζουν την τρωτότητα, ιδιαίτερα στις λεγόμενες αναπτυσσόμενες χώρες και περιοχές, μέσω λόγου χάριν της αναπτυξιακής βοήθειας, της εφαρμογής πολιτικών κοινωνικής προστασίας, της ενίσχυσης των πόρων διαβίωσης και του εισοδήματος, της εκμάθησης και εφαρμογής κατάλληλων ασφαλών κατασκευαστικών πρακτικών, της ανάπτυξης ικανοτήτων αυτοπροστασίας.

Πάντως, ακόμη και στο εσωτερικό της ακαδημαϊκής κοινότητας, ο όρος «τρωτότητα» προσλαμβάνεται διαφορετικά από διάφορες ειδικεύσεις, όπως οι μηχανικοί, οι γεωγράφοι, οι περιβαλλοντολόγοι, οι κοινωνιολόγοι, οι ψυχολόγοι, οι πολιτικοί επιστήμονες. Οι διαφορετικοί ορισμοί του όρου προκύπτουν ως αποτέλεσμα του ενδιαφέροντος του κάθε φορέα ή επιστήμονα σε συγκεκριμένες διαστάσεις των καταστροφών και των κινδύνων, και επομένως συγκεκριμένες διαστάσεις της τρωτότητας (κοινωνικές, ανθρωπολογικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, τεχνικές κ.α.).

Ήδη από το 1993, ο Wilches-Chaux, εντόπισε την ύπαρξη μιας ποικιλίας εκδοχών ή διαστάσεων της τρωτότητας: φυσική, περιβαλλοντική, οικονομική, κοινωνική, πολιτική, τεχνολογική, ιδεολογική, οικολογική, θεσμική, εκπαιδευτική, υγείας, πολιτισμική κ.λπ. Ο Hewitt προσεγγίζει την τρωτότητα με την ευρεία οπτική γωνία του γεωγράφου και προτείνει ένα σύνολο διαφορετικών ειδών τρωτότητας (Hewitt 1997):

- Ατομική τρωτότητα, που συνδέεται με ζητήματα προσωπικότητας και επιλογών, έλλειψη εμπειρίας και εκπαίδευσης
- Ενδοοικογενειακή, λόγω οικογενειακών σχέσεων, κληρονομικότητας κ.ο.κ.
- Τρωτότητα φύλου, λόγω σχέσεων πατριαρχίας και ανισότητας μεταξύ των φύλων

- Χωροκοινωνική τρωτότητα (της αστικής και αγροτικής κοινότητας, του κοινωνικο-επαγγελματικού στρώματος, της κοινωνικής τάξης κα)
- Οικονομική τρωτότητα (π.χ. λόγω έλλειψης κατάλληλων επαγγελματικών δεξιοτήτων, εργασιακής ανασφάλειας, έλλειψης πόρων και περιουσίας κοκ)
- Τρωτότητα εθνότητας, η οποία αφορά κυρίως τις μειονότητες, τις εκτοπισμένες ομάδες ιθαγενούς πληθυσμού κοκ
- Πολιτισμική τρωτότητα, λόγω θρησκευτικής, γλωσσικής ή άλλης περιθωριοποίησης
- Γεωγραφική τρωτότητα, η οποία αναφέρεται σε όλα τα προηγούμενα, με θεώρηση όμως των διαφορετικών κλιμάκων του γεωγραφικού χώρου (τοπική, περιφερειακή, εθνική, αγροτική/αστική, κέντρου/περιφέρειας, Βορρά/Νότου).

Όπως αναφέρουν οι Σαπουντζάκη και Δανδουλάκη (2016), στο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα ENSURE (στο Del. 2.1), οι Parker et al. (2011) προσεγγίζουν την τρωτότητα ως μια ενιαία οντότητα ή κατάσταση με πολλές όψεις ή διαστάσεις. Οι συγγραφείς αναφέρονται συγκεκριμένα στη φυσική, συστημική, κοινωνική, οικονομική, θεσμική, οργανωτική, πολιτισμική, αλλά και στην τρωτότητα τόπου ή περιοχής (παραλλαγή της γεωγραφικής τρωτότητας).

Κάθε διάσταση της τρωτότητας σχετίζεται στενά με όλες τις υπόλοιπες, αν και η φύση αυτών των σχέσεων ποικίλει και κάποιες είναι πολύ πιο στενές ή ισχυρότερες από άλλες. Οι σχέσεις αυτές παρουσιάζουν διακυμάνσεις στον χώρο και στον χρόνο. Η σχέση μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής τρωτότητας είναι στενή και αυτό εκφράζεται από χρήση του όρου κοινωνικο-οικονομική τρωτότητα. Η φυσική/υλική τρωτότητα (η επιρρέπεια για υλικές απώλειες) συνδέεται στενά με την οικονομική τρωτότητα, επειδή οι απώλειες κτιρίων, αγροτικών καλλιεργειών, ζωικού κεφαλαίου και υποδομών μεταφράζονται σε οικονομική ζημιά. Τοπικές και εθνικές οικονομίες ή κοινότητες και άτομα, στις διαφορετικές κλίμακες από το εθνικό μέχρι το επίπεδο του ατόμου και του νοικοκυριού, παρουσιάζουν διαφορετική οικονομική τρωτότητα.

Η συστημική τρωτότητα αναφέρεται σε συστήματα και συστημικές επιπτώσεις. Μια εξωτερική πίεση σε ένα μέρος του συστήματος μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή μπορεί να έχει συστημικές συνέπειες σε όλο το σύστημα και ακολούθως, σε μια σειρά από άλλα συστήματα. Ο όρος συστημική τρωτότητα κατεξοχήν αλλά όχι αποκλειστικά, αφορά στην τρωτότητα τεχνολογικών συστημάτων, όπως τα δίκτυα κοινής ωφέλειας (ενέργεια, επικοινωνίες, ύδρευση και αποχέτευση) και τα μεταφορικά συστήματα. Είναι επίσης δόκιμος σε περιπτώσεις άλλων σύνθετων συνόλων (κοινωνικών, οικονομικών, χωρικών) που χαρακτηρίζονται από συστημικές συμπεριφορές.

Μια μορφή συστημικής τρωτότητας είναι η θεσμική, υπό την έννοια ότι οι θεσμοί στην περίπτωση των οργανισμών έχουν συστημική δομή. Η διερεύνηση της θεσμικής τρωτότητας επικεντρώνεται κυρίως στους θεσμούς εκείνους που εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα στη μείωση της διακινδύνευσης πριν την καταστροφή είτε κατά τη διάρκειά της ή μετά από αυτήν. Η αποτυχία αυτών των θεσμών να εκπληρώσουν την αποστολή τους μπορεί να οφείλεται σε λειτουργική διακοπή ή κατάρρευση ή σε έλλειψη ή ανεπάρκεια των αναγκαίων πόρων και άλλων προϋποθέσεων (τεχνογνωσίας, ανθρώπινων και τεχνολογικών πόρων, οργανωτικής αποτελεσματικότητας κ.λπ.). Ουσιαστικά πρόκειται για την τρωτότητα που συνδέεται με το πολιτικο-διοικητικό ρόλο αυτών των θεσμών. Στο υλικό που χρησιμοποιείται από την Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών των ΗΠΑ (Federal Emergency Management Agency - FEMA) για επιμόρφωση σε θέματα διαχείρισης έκτακτης ανάγκης, ο McEntire (2008) εξετάζει 33 διαφορετικές περιπτώσεις καταστροφών στις ΗΠΑ και παρουσιάζει τις αστοχίες του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού και τα αντίστοιχα

μαθήματα. Ενδεικτικά, επισημαίνει την αργή επέμβαση από τη FEMA, που χαρακτηρίστηκε ως «γραφειοκρατική», μετά τον τυφώνα Hugo που χτύπησε τη Carolina στις 22 Σεπτεμβρίου 1989.

Είναι απαραίτητη η διάκριση μεταξύ της ίδιας της κοινωνικής, οικονομικής ή άλλης τρωτότητας και των παραγόντων που την επηρεάζουν ή των συνεπειών της. Οι κοινωνικοί, οικονομικοί και θεσμικοί παράγοντες που αυξάνουν ή μειώνουν την τρωτότητα, δεν ταυτίζονται με αυτήν. Για παράδειγμα, μπορεί σε μια κοινότητα οι ηλικιωμένοι να είναι πιο επιρρεπείς σε απώλειες από πλημμύρες, ίσως επειδή προτιμούν να κατοικούν σε ισόγειες κατοικίες, είναι φυσικά ανήμποροι να μεταφέρουν τα υπάρχοντα τους και την οικοσκευή τους για να τα σώσουν, ενώ η κατάσταση της υγείας τους μπορεί εύκολα να επιδεινωθεί από τις πλημμύρες. Η προχωρημένη ηλικία, λοιπόν, συνδέεται τόσο με κοινωνική τρωτότητα (λόγω των αυξημένων κινδύνων υγείας), όσο και με οικονομική τρωτότητα, δηλαδή επιρρέπεια σε οικονομικές απώλειες.

Είναι φανερό ότι η τρωτότητα είναι το πλέον δύσκολο να κατανοηθεί και δυσδιάκριτο συστατικό των καταστροφών και του κύκλου διαχείρισής τους. Όπως σχολιάζει ο Bogardi (2006) στον πρόλογο της έκδοσης UNU-EHS, προκειμένου να προσδιορίζεται ικανοποιητικά η φύση της τρωτότητας χρειάζεται κάθε φορά να δίνονται απαντήσεις στα ερωτήματα «Τρωτότητα ποιου;», «Τρωτότητα έναντι τίνος;» και «Τρωτότητα σε ποια κλίμακα;». Π.χ. ένα κτήριο με πιλοτή μπορεί να είναι λιγότερο τρωτό σε πλημμύρα, αλλά πιο τρωτό σε σεισμό. Πράγματι, η τρωτότητα διαθέτει πολλά πρόσωπα που απορρέουν από μια ποικιλία φυσικών, κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών παραγόντων. Τρωτότητα μπορεί να σημαίνει κακής ποιότητας σχεδιασμός και κατασκευή κτιρίων, ανεπαρκής προστασία στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, ελλείψεις και ανεπάρκειες στην πληροφόρηση του κοινού, περιορισμένη επίγνωση των κινδύνων από τους αρμόδιους και έλλειψη μέτρων ετοιμότητας. Εξάλλου, η τρωτότητα ποικίλει στο εσωτερικό μιας κοινότητας και αλλάζει με το πέρασμα του χρόνου, ενώ οι θεωρήσεις της τρωτότητας άλλοτε εμπεριέχουν, και άλλοτε όχι, την έκθεση.

Αντίθετα με την ακαδημαϊκή κοινότητα, οι φορείς για τη μείωση των καταστροφών και την ανάπτυξη, επιδιώκουν για επιχειρησιακούς και πρακτικούς λόγους μια πιο απλοποιημένη προσέγγιση της τρωτότητας. Σύμφωνα με το Γλωσσάρι των ΗΕ, τρωτότητα είναι «Οι συνθήκες που προσδιορίζονται από φυσικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες που αυξάνουν την επιρρέπεια ενός ατόμου, μιας κοινότητας, αγαθών ή συστημάτων να υποστούν επιπτώσεις των κινδύνων». Στην ίδια κατεύθυνση, ο Ν. 4662/2020, ορίζει την τρωτότητα ως: «οι συνθήκες που καθορίζονται από φυσικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες ή διεργασίες που αυξάνουν την ευπάθεια μιας κοινωνίας στις επιπτώσεις των κινδύνων». Ο Νόμος ορίζει επίσης τη σχετική έννοια «Ευπάθεια» (Susceptibility) ως «οι παράγοντες που δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την εξέλιξη ενός κινδύνου σε καταστροφή».

1.4.3 Οι έννοιες της Ικανότητας Αντιμετώπισης και της Ανθεκτικότητας

Ο όρος ικανότητα (capacity) συνδέεται εξ αρχής με τον ορισμό της ίδιας της καταστροφής (βλ. τον ορισμό της καταστροφής). Το Γλωσσάρι των ΗΕ¹⁰ (2017), ορίζει ως ικανότητα «το συνδυασμό όλων των δυνατών σημείων, των θετικών χαρακτηριστικών και των πόρων ενός οργανισμού, μιας κοινότητας ή κοινωνίας που μπορεί να χρησιμοποιηθούν προκειμένου αυτός/η να διαχειριστεί ή να μειώσει την διακινδύνευση καταστροφής και να ενισχύσει την ανθεκτικότητα». Στα προσδιοριστικά σχόλια αναφέρεται ότι στην ικανότητα μπορεί να

¹⁰ UNDRR, On line glossary on disaster risk reduction. Στο: <https://www.undrr.org/terminology>

εντάσσονται υποδομές, θεσμοί, γνώση και δεξιότητες, και συλλογικά χαρακτηριστικά όπως κοινωνικές σχέσεις, ηγεσία και διοίκηση.

Ειδικότερη κατηγορία αποτελεί η ικανότητα αντιμετώπισης (Coping capacity), δηλαδή «η ικανότητα ανθρώπων, οργανισμών και συστημάτων να αντιμετωπίζουν αντίξοες συνθήκες, διακινδύνευση ή καταστροφές». Η ικανότητα αντιμετώπισης απαιτεί συνεχή επίγνωση, πόρους και καλή διαχείριση, τόσο σε συνθήκες ρουτίνας όσο και κατά τη διάρκεια καταστροφών ή αντιξοοτήτων. Η ικανότητα αντιμετώπισης συμβάλει στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής.

Η «ικανότητα αντιμετώπισης» (coping capacity) των πληθυσμών/οργανισμών/κοινωνιών είναι δυνατό να προσεγγιστεί και να αξιολογηθεί τόσο σε επίπεδο μικροκοινωνικής μονάδας όσο και σε μακροκοινωνικό επίπεδο. Η εκτίμηση των ικανοτήτων αντιμετώπισης μιας κοινωνίας είναι θεμελιώδες στοιχείο για την κατανόηση της συνολικής διακινδύνευσης καταστροφής σε μια χώρα. Η συστηματική προσέγγιση όλων εκείνων των στοιχείων που καθιστούν τις κοινότητες αλλά και ολόκληρες χώρες ικανές να τα βγάζουν πέρα έναντι κινδύνων, καταστροφών και αντιξοοτήτων και να ανακάμπτουν από αυτές, είναι απαραίτητη για τους διαχειριστές καταστροφών και των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, προκειμένου να σχεδιάζουν παρεμβάσεις που ενισχύουν την ανθεκτικότητα. Η προσέγγιση της ικανότητας αντιμετώπισης επιτρέπει, επίσης, την καλύτερη στόχευση της εξωτερικής βοήθειας.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, λοιπόν, παρουσιάζει η κατανόηση και οι μέθοδοι εκτίμησης της ικανότητας αντιμετώπισης από πλευράς φορέων διαχείρισης καταστροφών και προσφοράς ανθρωπιστικής βοήθειας. Για τη λήψη αποφάσεων σε σχέση με την ανθρωπιστική βοήθεια και τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής, η DG ECHO χρησιμοποιεί το σύστημα INFORM το οποίο μετρά σε επίπεδο χώρας την ικανότητα αντιμετώπισης συνεκτιμώντας τις επίσημες και οργανωμένες δραστηριότητες και προσπάθειες της κυβέρνησης, καθώς και τις υφιστάμενες υποδομές που συμβάλουν στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής.

Συγγενής με την ικανότητα αντιμετώπισης είναι η έννοια της ανθεκτικότητας (resilience) (ο όρος βρίσκεται στα ελληνικά και ως προσαρμοστικότητα ή και ως ικανότητα ανάκαμψης). Ο όρος “resilience” έχει λατινική ρίζα στη λέξη *resilio* που σημαίνει «αναπηδώ προς τα πίσω», όπως ένα ελατήριο που πιέζεται και κατόπιν αφήνεται ελεύθερο. Ανεξάρτητα πάντως από την προέλευση του όρου, η χρήση του και η εμβέλειά του έχουν γενικευτεί και επεκταθεί για να περιγράψουν με μεταφορικό τρόπο την ιδιότητα συστημάτων που υφίστανται πιέσεις, να αποκαθίστανται και να επιστρέφουν στην αρχική τους κατάσταση. Το τελευταίο (δηλαδή η επιστροφή στην αρχική κατάσταση) έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση στο πεδίο της οικολογίας ήδη από τις δεκαετίες του '60 και '70. Ειδικότερα, ο Holling (1973), εξετάζοντας οικολογικά συστήματα, απομακρύνεται από τις απόψεις της μηχανικής ανθεκτικότητας και εισάγει την πιο δυναμική εκδοχή: «Η ανθεκτικότητα καθορίζει τη διατηρησιμότητα των σχέσεων μέσα σε ένα σύστημα και είναι το μέτρο της ικανότητας αυτού του συστήματος να απορροφά αλλαγές μεταβλητών (της κατάστασης και της εξέλιξης του) και να διατηρείται».

Σταδιακά, λοιπόν, εγκαταλείφθηκε η μηχανιστική εκδοχή της ανθεκτικότητας υπέρ της προσέγγισης της ανθεκτικότητας ως της ικανότητας ενός συστήματος να απορροφά τις διαταράξεις που υφίσταται και να οργανώνεται ξανά αλλάζοντας έτσι ώστε ουσιαστικά να διατηρεί τις ίδιες λειτουργίες, δομή, ταυτότητα και αναδράσεις (Walker et al., 2004). Εφόσον ο όρος ερμηνεύτηκε ως δυναμική διαδικασία, άρχισε να επηρεάζει και γνωστικά πεδία έξω από την οικολογία, όπως την ανθρωπολογία, την ψυχολογία, την ανθρωπογεωγραφία, το μάνατζμεντ, την οικονομία.

Στο πεδίο των κοινωνικών επιστημών, οι ερευνητές ακολούθησαν τα επιστημολογικά υποδείγματα της οικολογίας σχετικά με την ανθεκτικότητα. Οι κοινωνικοί επιστήμονες διέκριναν δύο εκδοχές κοινωνικής ανθεκτικότητας. Η πρώτη αναφέρεται στην αντίσταση

κατά των αλλαγών και διατήρηση του πρότερου καθεστώτος ή επιστροφή σε αυτό. Η δεύτερη χαρακτηρίζεται από ευελιξία και «ανοικτή» στάση απέναντι σε αλλαγές.

Ο όρος «ανθεκτικότητα» (που στα ελληνικά απαντάται και ως προσαρμοστικότητα), επηρέασε, βέβαια, και το πεδίο της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής και της διαχείρισης καταστροφών και σήμερα αποτελεί μια κύρια έννοια του. Το Γλωσσάρι των ΗΕ (UNDDR, 2017), ορίζει ως ανθεκτικότητα *«την ικανότητα ενός συστήματος, μιας κοινότητας ή μιας κοινωνίας εκτεθειμένης σε κινδύνους να ανθίσταται, απορροφά, αφομοιώνει, προσαρμόζεται, μετασχηματίζεται και να ανακάμπτει από τις επιπτώσεις ενός κινδύνου έγκαιρα και αποτελεσματικά, μέσω -μεταξύ άλλων- της διατήρησης και αποκατάστασης των βασικών δομών και λειτουργιών της μέσω της διαχείρισης της διακινδύνευσης»*.¹¹

Η Διεθνής Ομοσπονδία του Ερυθρού Σταυρού (IFRC) προτείνει έναν ευσύνοπτο ορισμό της κοινωνικής ανθεκτικότητας στους κινδύνους: *«Ανθεκτικότητα είναι η ικανότητα για επιβίωση»* (IFRC 2004).

Η «κοινωνική ανθεκτικότητα» έναντι κινδύνων και καταστροφών έχει αποτελέσει το 2004 το θέμα της έκθεσης “World Disasters Report” της Διεθνούς Συνομοσπονδίας του Ερυθρού Σταυρού (IFRC) και Ερυθράς Ημισελήνου (RCS). Η Έκθεση, αναφέρεται στην μέτρηση της ανθεκτικότητας σε συνιστώσες της όπως ευρωστία, επινοητικότητα, εφεδρικότητα, ταχύτητα (που προτείνονται από τους Kendra και Wachtendorf (2002). Ενδιαφέρον είναι ότι η έκθεση αναγνωρίζει την ανθεκτικότητα σε ατομικό επίπεδο: *«[...] σε ατομικό επίπεδο, η ανθεκτικότητα είναι κοινό χαρακτηριστικό όλων των ανθρώπινων πλασμάτων»*. Αναγνωρίζει επίσης ότι η ανθεκτικότητα μπορεί να έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα ή βραχυπρόθεσμο και ότι η μακροπρόθεσμη ανθεκτικότητα μπορεί να επιτυγχάνεται σε βάρος της βραχυπρόθεσμης.

Στην εν λόγω έκθεση εξηγείται ότι το ενδιαφέρον και η γενικότερη ανάδειξη της ανθεκτικότητας προέκυψε από μια αλλαγή του κυρίαρχου επιστημονικού υποδείγματος ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης των ζητημάτων που αφορούν κοινότητες που ζουν υπό την απειλή κινδύνων, και άρα σε διακινδύνευση. Ειδικότερα, υπογραμμίζει το γεγονός ότι το πεδίο των καταστροφών επικεντρώθηκε για δεκαετίες στην εκτίμηση της διακινδύνευσης. Ακόμη και οι πρακτικές/δράσεις του μετριασμού ή της προετοιμασίας έναντι καταστροφών ορίζονται συχνά ως δράσεις μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής (κάτι που συνεπάγεται την παραδοχή ενός υφιστάμενου επιπέδου της διακινδύνευσης και την αναζήτηση τρόπων μείωσής της), και όχι ως διαδικασίες αναγνώρισης των υφιστάμενων επιπέδων ανθεκτικότητας και ανεύρεσης τρόπων ενίσχυσης της (IFRC, 2004).

Η ανθεκτικότητα είναι μια ιδιότητα η οποία στηρίζεται στις προτεραιότητες και τις ικανότητες του ίδιου του κοινωνικού υποκειμένου που την αναπτύσσει. Σηματοδοτεί μια στροφή από τη διαχείριση της καταστροφής ή τον σχεδιασμό μείωσης της διακινδύνευσης οργανωμένα και συχνά «εκ των άνω» (όπου οι αρμοδιότητες βρίσκονται στα χέρια των δημοσίων αρχών ή διεθνών οργανισμών) στην αυτοδιαχείριση της διακινδύνευσης, όπου οι ευθύνες θεωρείται ότι ανήκουν σε κοινωνικά υποκείμενα που αντιδρούν στους κινδύνους. Αυτή η μεταφορά ευθύνης για την εκτίμηση της διακινδύνευσης και τη λήψη των αποφάσεων διαχείρισης της σε κοινωνικά υποκείμενα, συμβαδίζει με ευρύτερες διαδικασίες εξατομίκευσης και ιδιωτικοποίησης και ακολουθεί τη γενικότερη συρρίκνωση της κρατικής ισχύος και τις δημοσιονομικές και άλλες πιέσεις που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας.

¹¹ Είναι φανερό, επομένως, γιατί ο όρος απόδίδεται στα ελληνικά ως ανθεκτικότητα ή προσαρμοστικότητα ή ικανότητα ανάκαμψης, αφού στην πραγματικότητα δεν υπάρχει μια ελληνική λέξη που να αποδίδει και τα τρία.

Αυτή η ευρύτερη διαδικασία εξατομίκευσης αναδείχτηκε με εξαιρετικά ανάγλυφο τρόπο από τον Beck (1992) για τον οποίο η εξατομίκευση συνίσταται στην αύξηση των επιλογών τρόπου ζωής, στην κοινωνική αποενσωμάτωση και στην ανάπτυξη πολυάριθμων διαφορετικών διαδρομών ζωής, που πολλαπλασιάζουν την κοινωνική διακινδύνευση και αυξάνουν την προσωπική ευθύνη. Ο Beck ισχυρίζεται ότι η κακοδιαχείριση κινδύνων από πλευράς των αρμόδιων φορέων ρύθμισης έδωσε έδαφος για κριτική από πλευράς του κοινού. Με ενδιαφέρον θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι η ιδέα του Beck για ανακλαστική αντίδραση του κοινού δεν απέχει πολύ από την έννοια της ανθεκτικότητας.

Η ανθεκτικότητα/προσαρμοστικότητα των κοινωνικών υποκειμένων έχει πλέον ευρέως αναγνωριστεί ως βασική επιδίωξη των πολιτικών μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής. Προκαλεί, ωστόσο, έκπληξη το γεγονός ότι δεν έχει αναδειχτεί επαρκώς ένας προβληματισμός για τις πιθανές συνέπειες αυτής της ιδιωτικής ή εξατομικευμένης ανθεκτικότητας επί της συλλογικής τρωτότητας ή εκείνης άλλων κοινωνικών υποκειμένων. Άραγε η ανθεκτικότητα στους κινδύνους αποτελεί μόνο μια θετική ιδιότητα; Λόγου χάρη, είναι επιθυμητή η εξεύρεση ατομικών λύσεων άμεσης στέγασης σε δημόσιους χώρους από τους πληγέντες και υπό ποιες προϋποθέσεις; Πρέπει να ενθαρρυνθεί η άμεση, χωρίς οικοδομική άδεια και έλεγχο, αποκατάσταση των βλαβών σε εγκαταστάσεις μικρομεσαίων επιχειρήσεων προκειμένου να επαναλειτουργήσουν όσο το δυνατόν ταχύτερα μετά από μια καταστροφή; Μέχρι ποιου σημείου μπορεί να γίνεται ανεκτή η ανεξέλεγκτη άντληση νερού για άρδευση από μικρές αγροτικές μονάδες προκειμένου να επιβιώνουν; Καθώς οι κοινωνικές οντότητες αλληλοεπηρεάζονται, οι διακυμάνσεις της ανθεκτικότητας και της τρωτότητας του ενός αναμένεται να αλλάζει την προσαρμοστικότητα και την τρωτότητα και άλλων, όπως και του ευρύτερου κοινωνικού συστήματος (Sapountzaki 2007, Σαουντζάκη και Δανδουλάκη 2016).

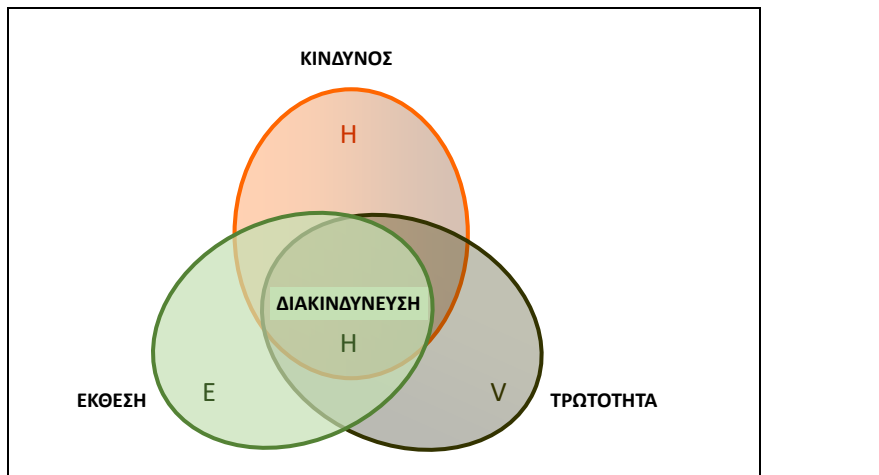
Άλλωστε, κάτι τέτοιο φαίνεται αναμενόμενο αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τα κοινωνικά υποκείμενα έχουν άριστη πρόσβαση στους πόρους. Αυτοί που κατέχουν τους αντίστοιχους πόρους σε κανονικές συνθήκες αλλά και όσοι καταφέρουν να αποκτήσουν πρόσθετους σε συνθήκες κρίσης, θα είναι σε θέση να θα μειώσουν τη δική τους τρωτότητα σε βάρος εκείνων με τη μειωμένη πρόσβαση σε πόρους. Εν κατακλείδι, το ζήτημα που τίθεται είναι να προσδιοριστούν οι αρχές και προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες η ανθεκτικότητα ατόμων, φορέων, κοινοτήτων, τόπων δεν βασίζεται σε μετακύληση τρωτότητας και διακινδύνευσης από ένα άτομο σε άλλο, από μια κοινωνική ομάδα σε άλλη, από ένα τόπο σε άλλο, από μια γενιά στις επόμενες.

1.4.4 Και πάλι πίσω στη διακινδύνευση

Ήδη έχει αναφερθεί ότι σύμφωνα με τις επικρατούσες προσεγγίσεις, η διακινδύνευση είναι αποτέλεσμα ενός συνδυασμού: του κινδύνου, της έκθεσης και της τρωτότητας (Εικόνα 3). Σε αυτή την περίπτωση η τρωτότητα είναι μόνο το εσωτερικό, εγγενές χαρακτηριστικό των ανθρώπων, των υποδομών, των χρήσεων κ.λπ.

Η μαθηματική σχέση μεταξύ διακινδύνευσης, κινδύνου, τρωτότητας και έκθεσης παίρνει τότε την ακόλουθη μορφή:

$$\text{Διακινδύνευση} = \text{Κίνδυνος} \times \text{Έκθεση} \times \text{Τρωτότητα}$$

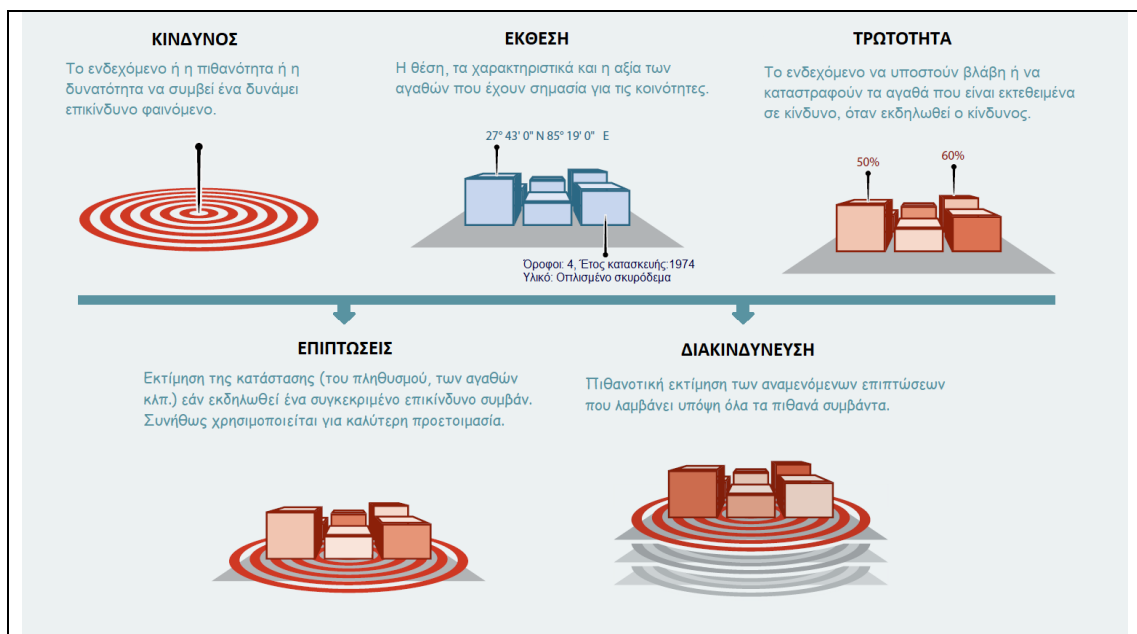


Εικόνα 3. Βασικά συστατικά της διακινδύνευσης

Αν υιοθετηθεί η άποψη του Alexander (2002) ότι διακινδύνευση είναι το ενδεχόμενο ή η πιθανότητα για ένα συγκεκριμένο επίπεδο απωλειών (κάθε είδους) σε ένα δεδομένο σύνολο στοιχείων εκτεθειμένων σε ένα δεδομένο επίπεδο κινδύνου, τότε θα ισχύει ότι η συνολική διακινδύνευση εκφράζεται μέσα από την εξίσωση:

$$\text{Συνολ. Διακινδύνευση} = (\Sigma \text{ εκτεθειμένων στοιχείων}) \times \text{Κίνδυνος} \times \text{Τρωτότητα}$$

Σε κάθε περίπτωση, το μήνυμα από τις παραπάνω μαθηματικές εκφράσεις είναι ότι η διαντίδραση επικίνδυνων φαινομένων και συνθηκών έκθεσης και τρωτότητας γεννά τη διακινδύνευση.



Εικόνα 4. Εκτίμηση των επιπτώσεων και της διακινδύνευσης έναντι κινδύνων

Πηγή: GFDRR (2014). Understanding risk: The evolution of disaster risk assessment

Όπως προαναφέρθηκε, οι πιο πρόσφατες θεωρήσεις αναδεικνύουν τη διακινδύνευση καταστροφής. Συνακόλουθα, ενσωματώνουν στην εξίσωση την παράμετρο της ικανότητας

αντιμετώπισης. Μια μορφή εξίσωσης που υιοθετείται από πολλούς φορείς διαχείρισης τη διακινδύνευσης καταστροφής είναι (GFDRR, 2014) :

Διακινδύνευση Καταστροφής=Κίνδυνος×Έκθεση×Τρωτότητα/Ικανότητα Αντιμετώπισης

όπου η Ικανότητα Αντιμετώπισης αντιστοιχεί στους τρόπους αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων για την αντιμετώπιση των δυσμενών συνεπειών από μια καταστροφή.

Η επιχειρησιακού και πρακτικού χαρακτήρα θεωρήσεις της διακινδύνευσης και της διακινδύνευσης καταστροφής μας δίνουν τη δυνατότητα να συνεκτιμήσουμε τη συμμετοχή κάθε συστατικού της διακινδύνευσης και επομένως, να εξετάσουμε τεκμηριωμένα εναλλακτικές πολιτικές και στρατηγικές για μείωση της διακινδύνευσης μέσω της μείωσης των κινδύνων, της έκθεσης και τη τρωτότητας και της αύξησης της ικανότητας αντιμετώπισης, όπως αυτές που παρουσιάζονται στην Ενότητα που ακολουθεί.

1.5 Βιβλιογραφία - Αναφορές

- Al-Dalash, H., Thayapaaran, M. and Kulatunga, U. (2016), Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. In: P.W. Chan and C.J Neilson (eds.) *Proceedings of the 32nd Annual ADCPM Conference*, 5-7 September 2016, Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, Vol.2, pp.1191-1200.
- Alexander, D. E. (2002). *Principles of emergency planning and management*. Harpenden, UK and New York: Terra and Oxford University Press.
- Aven, T., & Renn, O. (2009). On risk defined as an event where the outcome is uncertain. *Journal of Risk Research*, 12(1), 1-11.
- Bahr, J. (1989), The consequences of the 1972 earthquake on the urban structure and population distribution of Managua. Στο: J.I. Clarke, R. Curson, S.L. Kayastha and P.Nag (eds) *Population and disaster*. Oxford:Blackwell
- Bankoff, G., Frerks, G., & Hilhorst, D. (Eds.). (2003). *Mapping Vulnerability – Disasters, Development and People*. London: Earthscan.
- Barton, A. (1969). *Communities in Disasters: A Sociological analysis of collective stress situations*. New York: Doubleday.
- Bates, F., & Peacock, W. (1987). Disasters and social change. In R. Dynes, B. De Marchi and C. Pelanda (Eds), *Sociology of disasters*. Milan: Franco Angeli.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*. London: Sage.
- Bimal Kanti, P., (2011). *Environmental hazards and disasters: Contexts, perspectives and management*. UK: John Wiley & Sons.
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M. et al. (2010), Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters', *Natural Hazards* 55, 637–655. <http://dx.doi.org/10.1007/s11069-008-9319-2>
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1994). *At Risk – Natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Wiltshire: Routledge.
- Bogardi, J. J. (2006). Foreword. In J. C. Villagran De Leon, *Vulnerability – A Conceptual and methodological review*. UNU-EHS, Source No 4/2006. Publication Series of UNU-EHS.
- Boin, A. (2005), From Crisis To disaster: Towards an integrative perspective. In: R. W. Perry & E. L. Quarantelli (eds) (2005) *What is a disaster? New answers to old questions*. USA: Xlibris.
- Brooks, N. (2003), *Vulnerability, risk and adaptation. A conceptual framework*. Tyndall Centre for Climate Change Research, Working Paper 38, September 38. Στο: <https://gsdrc.org/document-library/vulnerability-risk-and-adaptation-a-conceptual-framework/>
- Bankoff, G. Frerks & D. Hilhorst (eds) (2004). *Mapping vulnerability: Disasters, development and people*. London: Earthscan.
- Burton, I., & Kates, R. W. (1964). The perception of natural hazards in resource management. *Natural Resources Journal*, III(3), 412-441.
- Cannon, (2000). *Vulnerability analysis and disasters*. Στο: J.D. Parker (ed.) *Floods*. London: Routledge.
- Cardona, O.D. (2004), The need to rethinking the concepts of vulnerability and risk from an holistic perspective. A necessary review and criticism of effective risk management. Στο:

- G. Bankoff, G. Frerks & D. Hilhorst (eds) (2004). *Mapping vulnerability: Disasters, development and people*. London: Earthscan.
- Chongvilaivan, Aekapol (2012). Thailand's 2011 flooding: Its impact on direct exports and global supply chains. *ARTNeT Policy Brief*, No. 34, April 2012. Στο: <https://www.unescap.org/sites/default/files/polbrief34.pdf>
- Γκίντενς, Α. (2002). *Ο κόσμος των ραγδαίων αλλαγών. Πώς επιδρά η παγκοσμιοποίηση στη ζωή μας*. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Coburn, A. & Spence, R.J.S. (1992), *Earthquake protection*. London: John Wiley and Sons.
- Cutter, S. L. (2001). The changing nature of risks and hazards. In Cutter, S. (Ed.) *American landscapes: The regionalization of hazards and disasters* (pp. 1-12). Washington D.C.: The Joseph Henry Press.
- Δανδουλάκη, Μ. (2010). *Πολιτική προστασία και αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Δανδουλάκη, Μ. (2008). *Σχεδιασμός του χώρου και αντισεισμική προστασία στην Ελλάδα*. Διδακτορική διατριβή, Σχολή Αρχιτεκτόνων ΕΜΠ.
- Δανδουλάκη, Μ. (1995). “Ημιμόνιμη στέγαση σεισμοπλήκτων: Η Ελληνική εμπειρία από την περίοδο 1986-1995”. *Πρακτικά Συνεδρίου Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και Περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*. Αθήνα: Τόπος, Τόμος III, σελ. 240-255.
- Δανδουλάκη, Μ. (1993). Η διαδικασία δημιουργίας οικισμών για την προσωρινή στέγαση σεισμόπληκτων στην Καλαμάτα μετά τους σεισμούς του 1986. *Πρακτικά 1ου Συνεδρίου Αντισεισμικής Μηχανικής και Τεχνικής Σεισμολογίας*. Αθήνα: ΤΕΕ, Τόμος Β, σελ.363-375.
- Δανδουλάκη, Μ., Γκουντρομίχου, Χ. & Σαπουντζάκη, Σ. (2017). *Διαχείριση κινδύνων*. Εκπαιδευτικό υλικό για την ΚΔ Εκπαιδευτική Σειρά της ΕΣΔΔΑ
- Darling, J.R. (1994), Crisis management in international business: a key to effective decision making. *Leadership and Organization Development*, Vol.15, No 8, pp.3-8.
- Davies, H. and Wartehrs, M. (1998), Do all crises have to become disasters? Risk and risk mitigation. *Disaster Prevention and Management*, Vol.7, No 5, pp.396-400.
- Drabek, T. S. (1986). Human system responses to disaster: An inventory of sociological findings. NY: Springer.
- Douglas, M. (1986), *Risk acceptability according to social sciences*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Douglas, M. (1992), *Risk and blame*. Essays in Cultural theory. London: Routledge.
- Dynes R.R. (1990). *Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies*. University of Delaware Disaster Research Center, PRELIMINARY PAPER #145. Προσβάσιμο στο: <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/517/PP145.pdf;sequence=3>
- Dynes R.R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol.12 (2), pp. 141-158. Προσβάσιμο στο: <https://training.fema.gov/hiedu/downloads/ijems/articles/community%20emergency%20planning%20false%20assumptions%20and%20inappr.pdf>
- ENSURE (EC) project (2011). Enhancing resilience of communities and territories facing natural and na-tech hazards, Del. 2-1 Relations between different types of social and economic vulnerability, (Parker, D.J., Tapsell, S., Handmer, J., Kidron, G., Omer, I., Benenson, I., Bakman, Y., Zilberman, T., Costa, L., Kropp, J., Molinari, D., Bonadonna, C., Gregg, C., Menoni, S.). EC Contract No. 212046. Διαθέσιμο στο http://cordis.europa.eu/publication/rcn/14275_en.html

- Gall, M., Emrich, T., and Cutter, S. (2015). *Who Needs Loss Data?* Input paper prepared for the 2015 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction, available at www.preventionweb.net/gar.
- Gilbert, Cl. (1998). "Studying Disaster – Changes in the main conceptual tools." Chapter 2 in Quarantelli (ed.). *What Is a Disaster? Perspectives on the Question*. London and New York: Routledge.
- GFDRR (2016). *Drivers of evolving disaster risk: Hazard*. Στο: <https://www.gfdr.org/riskier-future/>
- GFDRR (2014). *Understanding risk: The evolution of disaster risk assessment*. Στο: https://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/publication/_Understanding_RiskWeb_Version_rev_1.7.3.pdf
- Government of the Republic of Haiti (2010). *Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general and sectoral needs*.
- Handmer, J.(2002). The Chimera of Precision: Inherent Uncertainties in Disaster Loss Assessment [online]. *Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 18, No. 2. Στο: <http://search.informit.com.au/documentSummary;dn=281854677245822;res=IELHSS>> ISSN: 1324-1540.
- Hewitt, K. (1997). *Regions of Risk – A geographical Introduction to Disasters*. England: Addison Wesley Longman Limited.
- Hewitt, K. (1983). *Interpretations of Calamity from the Viewpoint of Human Ecology*. Boston: Allen and Unwin.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, pp. 1-23.
- IFRC – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2004). *World Disasters Report – Focus on Community Resilience*. Bloomfield, USA: Kumarian Press Inc.
- IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (2012). Field, C. B., Barros, V., Stocker, T. F., Qin, D., Dokken, D. J., Ebi, K. L., Mastrandrea, M. D., Mach, K. J., Plattner, G.-K., Allen, S. K., Tignor, M., & Midgley, P. M. (Eds.) *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Cambridge, UK, and NY, USA: Cambridge University Press. Στο: http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX-All_FINAL.pdf [ημερομηνία τελευταίας πρόσβασης 15/11/2015]
- Jaeger, C., Renn, O., Rosa, E., & Webler, Th. (2001). *Risk, Uncertainty, and Rational Action*. London: Earthscan.
- Καρύμπαλης, Ε., Μπατζάκης, Δ.Β. & Μισθός Λ.Μ. (2018). Κλιματική αλλαγή και παράκτιοι κίνδυνοι στην Ελλάδα: Επικινδυνότητα και οικονομικές επιπτώσεις. Στο Μ.Δανδουλάκη, Ε, Καρύμπαλης & Σ. Σκορδίλη (επιμ.) *Σύγχρονα θέματα φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών*. Αθήνα: ΚΨΜ, σελ.131-162
- Kates, R. W. (1996). Population, Technology, and the Human Environment: A Thread Through Time, *Daedalus* 125(3), 1-29.
- Kelman, I. (2006). *When does nature become a disaster?* Άρθρο στην εφημερίδα Guardian (28/04/2006).
- Kendra, J., & Wachtendorf, T. (2002). *Elements of community resilience in the World Trade Center attack*. Disaster Research Center, University of Delaware, Newark USA.
- Knight, F. (1921), *Risk Uncertainty and Profit*. Boston MA: Houghton Mifflin. Στο: <https://oll.libertyfund.org/titles/knight-risk-uncertainty-and-profit>

- Kousky, C. (2014). Informing climate adaptation: A review of the economic costs of natural disasters. *Energy Economics* 46 (2014), pp.576–592
- Kreps, G. A. (1998). Disaster as systemic event and social catalyst. In E. L. Quarantelli (ed), *What is a Disaster? Perspectives on the question* (pp. 31-55). London and New York: Routledge.
- Lagadec, P. (2005). *Crisis management in the 21st century "unthinkable" events in "inconceivable" contexts*. Ecole Polytechnique Centre National de la Recherche Scientifique, Cahier n° 2005-003.
- Lindell, K. M. (2013). Recovery and reconstruction. Στο: Bobrowski, T. P. (ed.) *Encyclopedia of Natural Hazards*. Στο: <http://docplayer.net/240265-Recovery-and-reconstruction-after-disaster.html>
- Lindell, K. M. and Prater, S. C. (2003) «Assessing Community Impacts of Natural Disasters». *Natural Hazards Review*, November 2003, pp. 176-185. DOI: 10.1061/(ASCE)1527-6988(2003)4:4(176)
- Lindell K. M. and Perry, W.R. (2000). “Household adjustment to earthquake hazard: A review of research”. *Environment and Behavior*, Vol. 32 (4), pp. 461-501
- Magnolis, H. 1996, *Dealing with risk: Why public and the experts disagree in environmental issues?* Chicago & London: Chicago University Press.
- McEntire, A. D. (2008). Emergency Management in the United States: Disasters Experienced, Lessons Learned, and Recommendations for the Future, Chapter in McEntire, A. D. (ed.), “*Comparative Emergency Management Book*”, Academic Emergency Management and Related Courses (AEMRC) for the Higher Education Program, FEMA, USA. Το εκπαιδευτικό υλικό περιλαμβάνει μελέτες για το σύστημα διαχείρισης εκτάκτων αναγκών σε διάφορες χώρες. Προσβάσιμο στο: <https://training.fema.gov/hiedu/aemrc/booksdownload/compemmgmtbookproject/>
- Menoni, S. & Margottini, G. (eds) (2011), *Inside risk: A strategy for sustainable risk mitigation*. Italia: Springer-Verlag.
- Mileti, D.S.(1999), *Disasters by design: The reassessment of natural hazards in the United States*. USA: National Academy Press.
- Mitchell, J. T., & Cutter, S. L. (1997). *Global Change and Environmental Hazards: Is the World Becoming More Disastrous?* Washington DC: Association of American Geographers.
- Michell, J.T., Devine, N,& Curre, S. (1989). A contextual model of natural hazards in the Unites States. *The Geographical Review*, 79(4), pp. 391-409.
- Μπεργιαννάκη Ι.Δ (2003). *Πρόληψη και αντιμετώπιση των ψυχοκοινωνικών επιπτώσεων των σεισμών*, Αθήνα: ΟΑΣΠ και ΕΚΙΠΠΣ. Προσβάσιμο στο: www.oasp.gr
- Ξανθόπουλος, Γ. (2009). *Δασοπροστασία και δασοπυρόσβεση*. Αθήνα: WWF Ελλάς Στο: http://www.wwf.gr/images/pdfs/WWF_Odigos_Dasoprostasia_Dasopirosvesi_2009.pdf
- NRC-National Research Council, (1999). *The Impacts of Natural Disasters: A Framework for Loss Estimation*, March 1999.
- Παπαζάχος, Β. & Παπαζάχου, Κ. (1989). Οι σεισμοί της Ελλάδας. Θεσσαλονίκη: Ζήτη
- Perry W. R. & Quarantelli L. E. (2005) *What is a disaster? New answers to old questions*. USA: Xlibris.
- Picou, S. (2009), Katrina as a Natech Disaster: Toxic contamination and long-term risks for residents of New Orleans. *Journal of Applied Social Science*. DOI: 10.1177/193672440900300204

- SAMHSA (Substance Abuse and Mental Health Services Administration) (2017). *Greater impact: How disasters affect people of low socioeconomic status*. Disaster Technical Assistance Center Supplemental Research Bulletin.
- Quarantelli, E. L. (1970). Emergent accommodation groups: Beyond current collective behaviour typologies. In T. Shibutani (Ed.) *Human Nature and Collective Behaviour*. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Quarantelli, E. L. (1986). *What should we study?* Presidential address to the International Sociological Association Research Committee on Disasters at the World Congress of Sociology in New Delhi, India.
- Quarantelli, E. L. (1989). The social science study of disasters and mass communication. In L. Walters, L. Wilkins and T. Walters (Eds.), *Bad Tidings: Communication and Catastrophe* (pp. 1-19). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Quarantelli L. E. (1998). *What is a disaster? Perspectives on the question*. London and New York: Routledge.
- Rose, N. (2001), The politics of life itself. *Theory, Culture and Society*.
<https://doi.org/10.1177/02632760122052020>
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & 't Hart, P. (Eds.). (1989). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L. (2001) *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, MA: Charles C.Thomas.
- Σαπουντζάκη, Κ. & Δανδουλάκη, Μ. (2016). «Οι όροι και τα θεωρητικά εργαλεία του πεδίου της διαχείρισης κινδύνων και καταστροφών: Διεπιστημονικότητα ή Βαβέλ;» Στο: *Κίνδυνοι και Καταστροφές*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/6299>
- Sapountzaki K. (2007). Social resilience to environmental risks: A mechanism of vulnerability transfer? *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 18 (3), 274-297
- Seicshnaydre E. S. (2011). How Government Housing Perpetuates Racial Segregation: Lessons from Post-Katrina New Orleans. *Catholic University Law Review*, Volume 60, Issue 3. Στο:
<http://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3246&context=lawreview>
- Siegel, J. M., Bourque, L. B., and Shoaf, K. I. (1999). "Victimization after a natural disaster: Social disorganization or community cohesion?", *International Journal of Mass Emergencies Disasters*, 17, pp.265–294.
- Smith, K. (1991). *Environmental hazards. Assessing risk and reducing disaster*. 5th edition, London & NY : Routledge.
- Smith, N. (2005). *There is not such a thing as a natural disaster*. Στο:
<http://understandingkatrina.ssrc.org/Smith/pdf> [πρόσβαση στις 15/11/2015]
- Smith, S.M. (2001). The land use guidance system: a disaster mitigation tool for rural communities. *Int Journal of Emergency Management*, 1(1), pp.39-48.
- Stallings, 1998. Disaster and the theory of social order. Στο: E. L. Quarantelli (ed). *What Is a Disaster? Perspectives on the Question*. London and New York: Routledge.
- Stallings, R. A. (1998). Disaster and the theory of social order. In E. L. Quarantelli (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on the question* (pp. 127-14). London and New York: Routledge.
- The Brookings Institution (2005). *New Orleans after the storm: Lessons from the past, a plan for the future. Special analysis*. Στο:

- http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2005/10/metropolitanpolicy/20051012_neworleans.pdf
- The World Bank (2012). *Thai flood 2011: Rapid Assessment for Resilient Recovery and Reconstruction Planning*. Στο: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_3858.pdf
- Thywissen, K. (2006). Core terminology of disaster reduction: A comparative glossary in measuring vulnerability to Natural Hazards. Towards disaster resilient societies. Geneva: United Nations University Press, pp.448-491
- Turner, B. L., Karperson, R. E., Matson, P. A., et al. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainable science, *PNAS*, 100(14), 8074-9.
- UNDP – United Nations Development Programme (M. Pelling, A. Maskrey, P. Ruiz, L. Hall, Eds.) (2004). *Reducing Disaster Risk: a challenge for development. A global report*. USA: John S. Swift Co.
- UNDRR - United Nations Office of Disaster Risk Reduction (2019) *Global Assessment Report on disaster risk reduction. (GAR19)*. Στο: <https://gar.undrr.org/report-2019>
- (2015). Proposed Updated Terminology on Disaster Risk Reduction: A Technical Review. Background Paper. Στο: https://www.preventionweb.net/files/45462_backgroundpaperonterminologyaugust20.pdf
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction) (2015) *Global Assessment Report (GAR2015) - Making development sustainable: The future of disaster risk management*. Στο: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/gar-pdf/GAR2015_EN.pdf
- (2013). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR2013) - From Shared Risk to Shared Value: the Business Case for Disaster Risk Reduction*.
- United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction (2009). *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Στο: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
- UNU-EHS – United Nations University, Institute for Environment and Human Security (2006). *Vulnerability – A conceptual and methodological review* (J.C. Villagran De Leon). No 4/2006. Bonn: Publication Series of UNU-EHS.
- Walker, B. H., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. P. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. *Ecology and Society*, 9(2), Article 5. Διαθέσιμο στο <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. In A. Maskrey (ed), *Los desastres no son naturales*. Botoga: La Red. Tercer Mundo Editores.
- Wilcox, R. (2007). Housing in post-Katrina New Orleans: Legal rights and recourses for displaced African-American residents, *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, 2(1). Στο: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njls/vol2/iss1/4>
- Wildavsky, A. (1991). *Searching for safety*, New Jersey, USA: Transaction Publishers.
- WMO (World Meteorological Organization). (2014). *Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and water extremes 1970-2012*. Report WMO-No.1123. Στο <http://reliefweb.int/report/world/atlas-mortality-and-economic-losses-weather-climate-and-water-extremes-1970-2012> [τελευταία πρόσβαση 16/12/2015]

Σημαντικές διαδικτυακές πηγές

- UNDRR. Online glossary. Στο: <https://www.undrr.org/terminology>
- CRED-EMDAT. Disaster classification. Στο: <http://www.emdat.be/new-clasification>

Βασική βιβλιογραφία Ενότητας 1

- Kousky, C. (2014). Informing climate adaptation: A review of the economic costs of natural disasters. *Energy Economics*, 46 (2014), pp.576–592
- Lindell, K. M. and Prater, S. C. (2003) Assessing Community Impacts of Natural Disasters. *Natural Hazards Review*, November 2003, pp. 176-185. DOI: 10.1061/(ASCE)1527-6988(2003)4:4(176)
- Σαπουντζάκη, Κ. & Δανδουλάκη, Μ. (2016). «Οι όροι και τα θεωρητικά εργαλεία του πεδίου της διαχείρισης κινδύνων και καταστροφών: Διεπιστημονικότητα ή Βαβέλ;» Στο: Κίνδυνοι και Καταστροφές. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/6299>

2 ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗΣ

Εισαγωγή στη θεματική ενότητα

Η Ενότητα αυτή αναφέρεται στα βασικά μοντέλα και στις διαδικασίες διαχείρισης της διακινδύνευσης έναντι κινδύνων και της διακινδύνευσης καταστροφής, θεωρώντας τη διακινδύνευση ως αποτέλεσμα αλληλεπιδράσεων στο χώρο και τον χρόνο μεταξύ του κινδύνου, της έκθεσης, της τρωτότητας και της ικανότητας αντιμετώπισης.

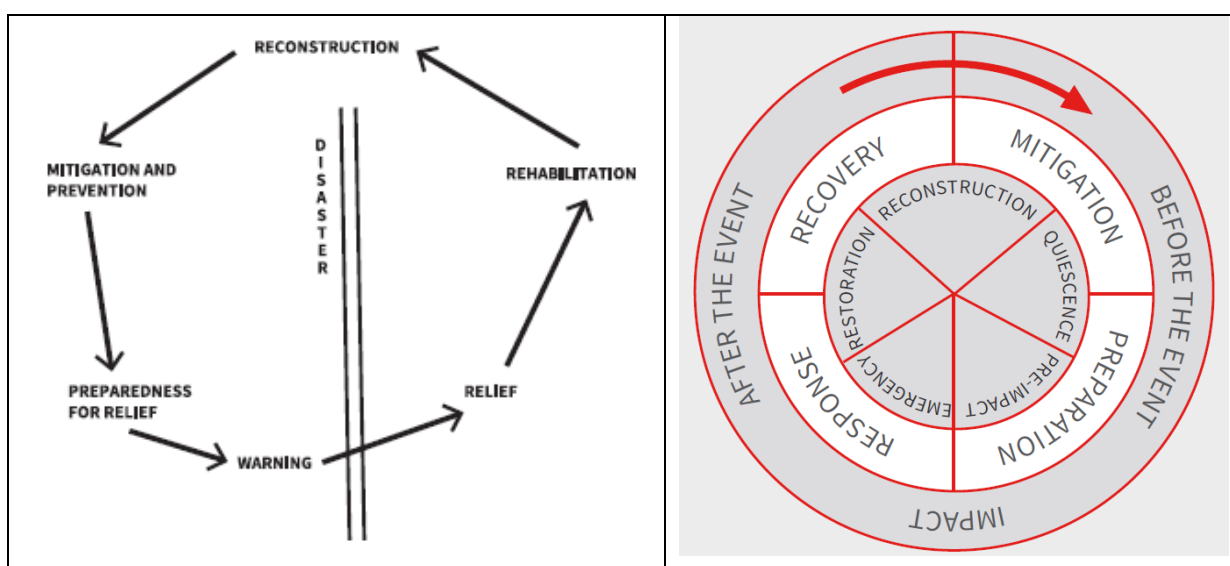
Σκοπός είναι η εξοικείωση των σπουδαστών και σπουδαστριών με μεθόδους, εργαλεία και τεχνικές διαχείρισης της διακινδύνευσης και των καταστροφών, η συνειδητοποίηση του εύρους των σχετικών εργαλείων και των δυνατών και αδύναμων σημείων τους, καθώς και η ανάδειξη της σκοπιμότητας μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης που διαλαμβάνει όλες τις φάσεις της διαχείρισης καταστροφής και αξιοποιεί συνδυαστικά διαφορετικά εργαλεία για την μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής.

Λέξεις – κλειδιά: φάσεις διαχείρισης καταστροφής, πρόληψη, μετριασμός, αντιμετώπιση, αποκατάσταση, ανασυγκρότηση

2.1 Η έννοια της διαχείρισης διακινδύνευσης καταστροφής

Η ιδέα ότι οι καταστροφές δεν είναι αναπότρεπτες, ήγειρε ζήτημα πολιτικών και μέτρων για τη μείωσή τους, πλέον της διαχείρισης της έκτακτης άμεσης μετακαταστροφικής κατάστασης και της παροχής βοήθειας στους πληγέντες. Έτσι, ήδη από τη δεκαετία του '30 γεννήθηκε η ιδέα της διαχείρισης καταστροφής ως μιας κυκλικής διαδικασίας που περιλαμβάνει διακριτές μεν αλλά διασυνδεδεμένες φάσεις, σε καθεμία από τις οποίες αναλαμβάνεται ένα σύνολο δράσεων.

Στη βιβλιογραφία μπορεί να βρεθούν διάφορες προσεγγίσεις και απεικονίσεις της διαχείρισης καταστροφής. Όλες, όμως, υιοθετούν την ιδέα μιας κυκλικής ή σπειροειδούς διεργασίας και διακρίνουν την περίοδο πριν την καταστροφή και αυτήν μετά. Η ιδέα του κύκλου ενισχύει την ιδέα της συνέχειας των προσπαθειών για τη μείωση των απωλειών από καταστροφές. Η Εικόνα 5 και οι Εικόνα 6 παρουσιάζουν σχηματικά δύο εκδοχές του κύκλου διαχείρισης μιας καταστροφής.



Εικόνα 5. Φάσεις διαχείρισης καταστροφής (μετριασμός και πρόληψη, προετοιμασία της ανακούφισης, προειδοποίηση, ανακούφιση, επαναφορά, ανασυγκρότηση) κατά Baird (1975)

Εικόνα 6. Φάσεις διαχείρισης καταστροφής (μετριασμός, προετοιμασία, απόκριση, αποκατάσταση) κατά D. Alexander (2002)

Πηγή: Baird et al. (1975) όπως αναφέρεται στο GAR2015

Πηγή: Alexander, D. (2002)

Επισημαίνονται οι εξής βασικές φάσεις:

- πριν την καταστροφή: πρόληψη και μετριασμός της καταστροφής, προετοιμασία και ετοιμότητα έναντι καταστροφής,
- αφού συμβεί η καταστροφή: διαχείριση έκτακτης ανάγκης ή απόκριση ή αντιμετώπιση και αποκατάσταση / ανασυγκρότηση από την καταστροφή.

Κάθε φάση συνδέεται με αντίστοιχες πολιτικές, σχεδιασμούς, μέτρα και δράσεις, συχνά δε εμπλέκει διαφορετικούς φορείς και οργανώσεις. Η πολιτική διαχείρισης καταστροφών συγκροτείται θεωρώντας κάθε μια φάση χωριστά, αλλά και όλες μαζί.

Ειδικότερα, πριν την καταστροφή, η διαχείριση καταστροφών αποσκοπεί πρώτα – πρώτα στην πρόληψη της καταστροφής, δηλαδή στον μετριασμό των αναμενόμενων επιπτώσεων από ένα εν δυνάμει καταστροφικό συμβάν ή φαινόμενο σε τέτοιο βαθμό ώστε να μπορεί η

κοινωνία να τις αντιμετωπίσει με ίδια μέσα. Σκοπός εδώ είναι, ακόμη και αν υπάρξουν επιπτώσεις, να αποφευχθεί / προληφθεί η καταστροφή.

Όμως, η αποφυγή της καταστροφής δεν είναι βέβαιη, ούτε πάντα εφικτή. Γι' αυτό, προκαταστροφικά -παράλληλα με την πρόληψη των καταστροφών- απαιτείται επίσης προετοιμασία και ετοιμότητα προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η καταστροφή, εφόσον αυτή συμβεί.

Όταν επέλθει η καταστροφή, ταυτόχρονα ή αμέσως μετά την εκδήλωση του γεγονότος που αποτελεί έναυσμα της καταστροφής, επιδίωξη είναι η βέλτιστη διαχείριση της έκτακτης κατάστασης και η ανταπόκριση στις άμεσες, επείγουσες ανάγκες που ανακύπτουν. Η διαχείριση των έκτακτων αναγκών αποτελεί κατ' εξοχήν αντικείμενο και επίκεντρο της πολιτικής προστασίας.

Η φάση αυτό ακολουθείται από τη φάση της αποκατάστασης / ανασυγκρότησης που αποσκοπεί στην επαναφορά του όλου συστήματος στην προκαταστροφική κατάσταση ή και σε ακόμη καλύτερη.

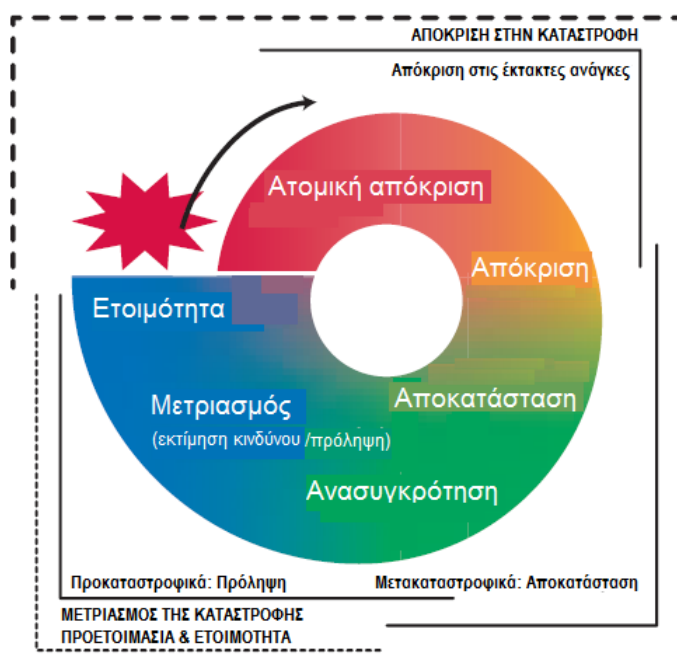
Η θεώρηση της διαχείρισης καταστροφών ως κυκλικής ή σπειροειδούς διεργασίας υποδηλώνει ότι, η αντιμετώπιση, η αποκατάσταση και η ανασυγκρότηση μετά από μια καταστροφή θέτουν τις βάσεις για πρόληψη και τον μετριασμό μελλοντικών καταστροφών. Μάλιστα, σε κάποιες περιπτώσεις έχει επισημανθεί ότι μετά από μια καταστροφή, για κάποιο χρονικό διάστημα, ανοίγει ένα παράθυρο ευκαιρίας, προκειμένου να προωθηθούν πολιτικές και μέτρα για μετριασμό της διακινδύνευσης από μελλοντικές καταστροφές (Birkmann et al. 2010, Passerini 2010, Kim & Oslansky 2015, Becker & Reuser 2015, Cristoplos 2006). Αυτό το παράθυρο ευκαιρίας οφείλεται, καταρχάς, σε υλικές αντικειμενικές αλλαγές που έχει επιφέρει η ίδια καταστροφή (όπως, κατάρρευση παλιών κτιρίων και υποδομών) για τις οποίες χρειάζονται κάποιου είδους επεμβάσεις. Ιδίως όμως σχετίζεται με τη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση και επίγνωση του πληθυσμού και των κέντρων λήψης αποφάσεων για θέματα ασφάλειας και προστασίας. Ενδεικτική είναι η θεσμοθέτηση βελτιώσεων αναφορικά με την αντισεισμική προστασία μετά από μεγάλες σεισμικές καταστροφές στη χώρα μας (Δανδουλάκη, 2008). Η πρόληψη και ο μετριασμός της διακινδύνευσης μελλοντικών καταστροφών, λοιπόν, εκκινεί από την αποκατάσταση και ανασυγκρότηση από μια καταστροφή και από αποφάσεις που λαμβάνονται κατά την άμεση μετακαταστροφική φάση, κατά τη φάση της διαχείρισης της έκτακτης κατάστασης. Έτσι, χρειάζεται μια μακροπρόθεσμη θεώρηση της πρόληψης ήδη από την πιεστική και φαινομενικά χαοτική περίοδο, άμεση μετακαταστροφική φάση.

Με βάση τα προηγούμενα, η διαχείριση καταστροφών είναι σκόπιμο να αντιμετωπίζεται ολοκληρωμένα, σε βάθος χρόνου και να συνδυάζει μέτρα και επεμβάσεις που αφορούν διαφορετικές φάσεις της διαχείρισης μιας καταστροφής.¹²

Η θεώρηση της διαχείρισης μιας καταστροφής ως μιας κυκλικής ή σπειροειδούς διεργασίας, επικρατεί ως τις μέρες μας. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόταση των Khan et al. 2008 η οποία περιλαμβάνεται στο GAR 2015, σύμφωνα με την οποία ο κύκλος διαχείρισης μιας καταστροφής (Εικόνα 7) μετατρέπεται σε ένα σπирάλ όπου η μετάβαση από τη μια φάση στην άλλη γίνεται δυσδιάκριτη (π.χ. η φάση της ανασυγκρότησης με αυτήν του μετριασμού της διακινδύνευσης καταστροφής). Επιπρόσθετα, υπάρχει μια αρχική, άμεση, μετακαταστροφική φάση κατά την οποία ο επίσημος μηχανισμός απόκρισης δεν έχει ακόμη ενεργοποιηθεί και απαιτείται ατομική απόκριση στην έκτακτη κατάσταση και αντιμετώπιση

¹² Σύμφωνα με Ν.3013/2002 για την πολιτική προστασία, για την επίτευξη του σκοπού της πολιτικής προστασίας «εκπονούνται σχέδια και προγράμματα πρόληψης, ανά κατηγορία κινδύνου, λαμβάνονται μέτρα ετοιμότητας και αναλαμβάνονται δράσεις πρόληψης, ετοιμότητας, αντιμετώπισης και αποκατάστασης» (άρθρο 1, παρ.2, εδ.α του Ν.3013/2002).

των εκτάκτων αναγκών. Εδώ χρειάζεται να θυμηθούμε την έννοια της ατομικής ανθεκτικότητας/ προσαρμοστικότητας όπως έχει παρουσιαστεί στην προηγούμενη Ενότητα.



Εικόνα 7. Φάσεις διαχείρισης καταστροφής

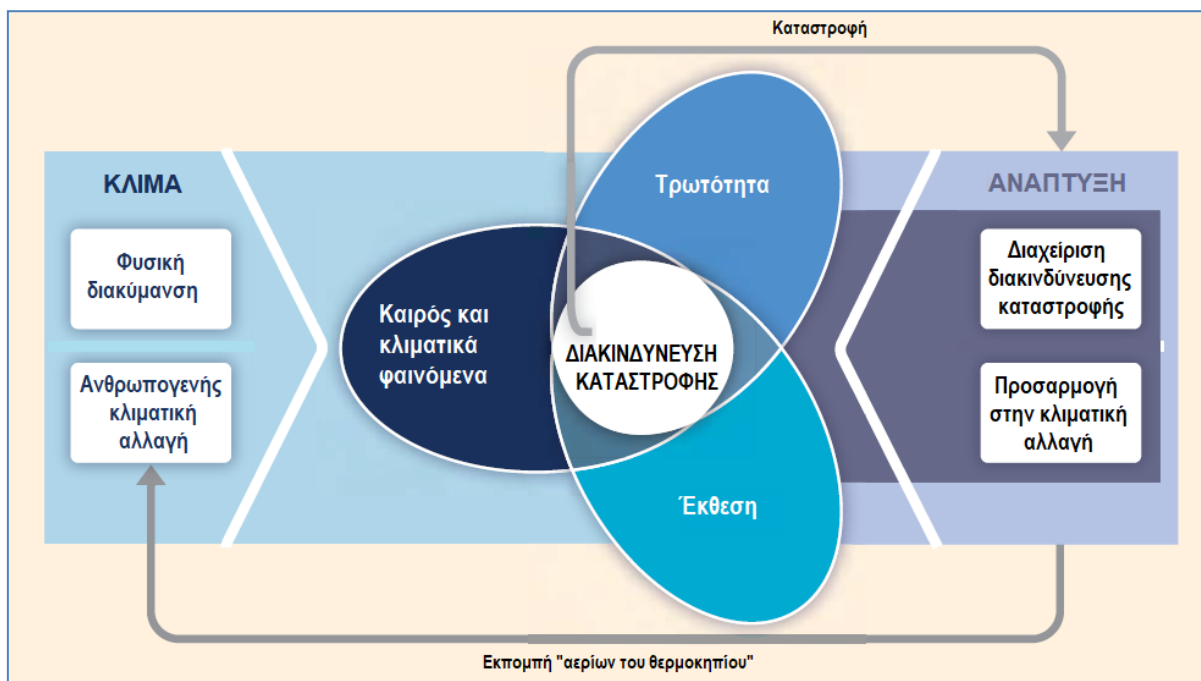
Πηγή: Khan et al. 2008, όπως αναφέρεται στο GAR2015

Το πεδίο της κλιματικής αλλαγής θεωρεί τον κίνδυνο καταστροφής και συνακόλουθα τη διαχείρισή του με έναν πιο σύνθετο τρόπο (Εικόνα 8). Εκτός από την έκθεση και την τρωτότητα, και οι κίνδυνοι που συνδέονται με τον καιρό και τα κλιματικά φαινόμενα μπορεί να μεταβληθούν μέσα από την ανάπτυξη και υλοποίηση πολιτικών για το κλίμα, καθότι οφείλονται όχι μόνο στη φυσική διακύμανση του κλίματος αλλά και στην ανθρωπογενή κλιματική αλλαγή. Επομένως, η αλλαγή του αναπτυξιακού προτύπου των κοινωνιών μπορεί να επηρεάσει και τα τρία συστατικά της διακινδύνευσης.

Η μείωση του ρυθμού αλλαγής του κλίματος μέσω της διαχείρισης των αιτιωδών παραγόντων της (εκπομπή αερίων θερμοκηπίου από ορυκτά καύσιμα, καύση, γεωργία, αλλαγές στη χρήση γης, παραγωγή τσιμέντου κ.λπ.) ονομάζεται **μετριασμός της κλιματικής αλλαγής** (mitigation) (IPCC 2007).

Η **προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή** (adaptation) αναφέρεται στη διαδικασία προσαρμογής των ανθρώπινων συστημάτων στο πραγματικό ή το αναμενόμενο κλίμα και τις επιπτώσεις του, προκειμένου να μετριαστεί η βλάβη ή να αξιοποιηθούν ευεργετικές ευκαιρίες. Η έννοια της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή βασίζεται στην υπόθεση ότι η κλιματική αλλαγή δεν έγινε κατορθωτό να αποτραπεί και καλύπτει τόσο τα ήδη εκδηλωμένα προβλήματα εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής όσο και προβλεπόμενες αλλαγές, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μείωση της διακινδύνευσης και των επιπτώσεων, αλλά και η αξιοποίηση εν δυνάμει ευκαιριών αποτελεσματικά και αποδοτικά. Με αυτή την έννοια, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή είναι κάτι ευρύτερο από τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και τον χωρικό σχεδιασμό σε υπόβαθρο μεταβαλλόμενων κλιματικών παραμέτρων.

Επομένως, η διαχείριση της κλιματικής αλλαγής υλοποιείται με δύο παράλληλες αλλά σαφώς διακριτές διαδικασίες, αυτήν της Προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή (Adaptation) και αυτή του Μετριασμού της κλιματικής αλλαγής (Mitigation).



Εικόνα 8. Σχέση των βασικών εννοιών της διαχείρισης διακινδύνευσης καταστροφής και τη προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, και η αλληλεπίδρασή τους με τη βιώσιμη ανάπτυξη
Πηγή: IPCC, 2012

Η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή λαμβάνει χώρα, βέβαια, υπό το βάρος αβεβαιοτήτων. Ωστόσο, παρά τον αβέβαιο χαρακτήρα του, εκτιμάται ότι η ζημιά που θα προκληθεί και οι ευκαιρίες που θα χαθούν αν δεν υπάρξει εκ των προτέρων προσαρμογή, θα είναι πολλαπλάσιες του κόστους της προσαρμογής (Stern, 2006).¹³ Επιπρόσθετα, εκτιμήσεις των ήδη επί θύραις επιπτώσεων και η ανάδειξη του ρόλου της τρωτότητας ανέδειξαν την απαίτηση για προσαρμογή στα νέα δεδομένα της κλιματικής αλλαγής (EEA/JRC/WHO, 2008). Εξάλλου, ο συνδυασμός δράσεων προσαρμογής και μετριασμού μειώνει πολλαπλά την διακινδύνευση καταστροφής, καθώς έτσι αντιμετωπίζονται και περιστέλλονται τόσο τα επικίνδυνα φαινόμενα (hazard) όσο και οι συνέπειές τους. Έτσι λοιπόν, το πεδίο της κλιματικής αλλαγής απαγκιστρώνεται από τη συγκράτηση της κλιματικής αλλαγής, δηλαδή τον μετριασμό της, και στρέφει το ενδιαφέρον του επίσης στην προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή.

Μια ακόμη σημαντική αλλαγή στο πεδίο των καταστροφών και κινδύνων συντελείται με την ανάδειξη και υιοθέτηση του όρου «μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής» που έχει αντικαταστήσει τον όρο «μείωση των καταστροφών» τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και στις πολιτικές και πρακτικές. Ο όρος «διακινδύνευση καταστροφής» αναδεικνύει το γεγονός ότι οι καταστροφές έχουν μια στοχαστική διάσταση και η φύση τους συνδέεται με παράγοντες μεγάλης αβεβαιότητας.

Σύμφωνα με το διαδικτυακό Γλωσσάρι των ΗΕ¹⁴ ως διαχείριση της διακινδύνευσης καταστροφής νοείται «η εφαρμογή πολιτικών μείωσης της διακινδύνευσης και στρατηγικών για την πρόληψη νέας διακινδύνευσης καταστροφής, μείωσης της υφισταμένης διακινδύνευσης

¹³ Ο Ν. Stern σε έκθεσή του για το Υπουργείο Οικονομίας του ΗΒ αναφέρει ότι, αν η παγκόσμια κοινότητα αδρανήσει, το κόστος σε βάθος χρόνου θα είναι η ετήσια απώλεια του 5% του Παγκόσμιου Ακαθάριστου Προϊόντος, ενώ το κόστος της ενδεδειγμένης δράσης για να αποφευχθούν τα χειρότερα ενδέχεται να μην υπερβαίνει ετησίως το 1% του Παγκόσμιου Ακαθάριστου Προϊόντος.

¹⁴ <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk-management>

καταστροφής και διαχείρισης της εναπομένουσας διακινδύνευσης, συμβάλλει στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας και στη μείωση των απωλειών από καταστροφές».

Οι δράσεις για τη διαχείριση της διακινδύνευσης καταστροφής διακρίνονται σε προληπτικές, διορθωτικές και αντισταθμιστικές.

Οι *προληπτικές* δράσεις διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής αντιμετωπίζουν και επιδιώκουν να αποφύγουν την ανάπτυξη νέας ή την αύξηση της διακινδύνευσης καταστροφής. Επικεντρώνονται στην αντιμετώπιση της διακινδύνευσης καταστροφής που ενδέχεται να αναπτυχθεί στο μέλλον εάν δεν τεθούν σε εφαρμογή πολιτικές μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφών. Παραδείγματα είναι ο καλύτερος σχεδιασμός χρήσης γης ή η κατασκευή συστημάτων ύδρευσης ασφαλών έναντι καταστροφών.

Οι *διορθωτικές* δραστηριότητες διαχείρισης της διακινδύνευσης αντιμετωπίζουν και επιδιώκουν την εξάλειψη ή τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής που ήδη υφίσταται και η οποία πρέπει να αντιμετωπιστεί και να μειωθεί τώρα. Παραδείγματα αποτελούν η ενίσχυση των υποδομών ζωτικής σημασίας ή η μετεγκατάσταση εκτεθειμένων σε κινδύνους πληθυσμών ή περιουσιακών στοιχείων.

Οι *αντισταθμιστικές* δραστηριότητες διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής ενισχύουν την κοινωνική και οικονομική ανθεκτικότητα των ατόμων και των κοινωνιών ενόψει της υπολειπόμενης (εναπομένουσας) διακινδύνευσης (*residual risk*) που δεν μπόρεσε να μειωθεί αποτελεσματικά. Περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, δραστηριότητες ετοιμότητας, αντίδρασης/αντιμετώπισης (*response*) και αποκατάστασης, αλλά και ένα συνδυασμό διαφορετικών χρηματοδοτικών μέσων, όπως τα εθνικά ταμεία έκτακτης ανάγκης, πιστωτικές διευκολύνσεις, ασφάλιση και αντασφάλιση και δίκτυα κοινωνικής προστασίας.

Στις αντισταθμιστικές δράσεις εντάσσεται η διαχείριση έκτακτης ανάγκης (*emergency management*) ή κατ' άλλους διαχείριση καταστροφής (*disaster management*), δηλαδή η οργάνωση, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μέτρων προετοιμασίας, αντιμετώπισης (*response*) και αποκατάστασης σε περίπτωση καταστροφής. Οι όροι διαχείριση καταστροφής και διαχείριση έκτακτης ανάγκης χρησιμοποιούνται ως ίδιοι, ιδίως σε πεδία όπως η υγεία και οι τεχνολογικοί κίνδυνοι. Πάντως, ο όρος έκτακτη ανάγκη (*emergency*) χρησιμοποιείται επίσης για επικίνδυνα συμβάντα που δεν προκαλούν τη διαταραχή της λειτουργίας μιας κοινότητας ή της κοινωνίας, όπως ένα τροχαίο ατύχημα.

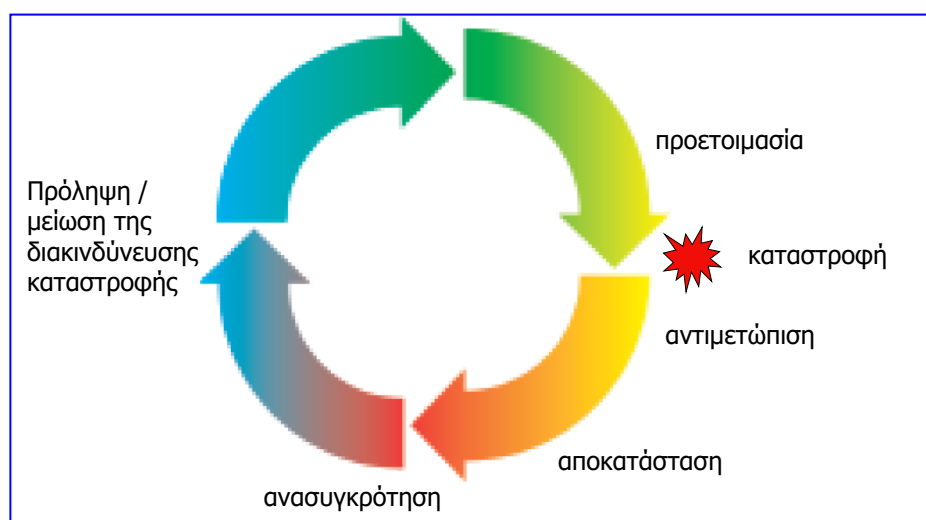
Η διαχείριση καταστροφών μπορεί να μην αποτρέπει πλήρως ή να εξαλείφει τους κινδύνους, καθώς επικεντρώνεται στην προετοιμασία, ετοιμότητα ή και άλλους σχεδιασμούς για τη μείωση των επιπτώσεων των καταστροφών και για "καλύτερη ανοικοδόμηση" ("build back better"). Η αδυναμία δημιουργίας και εφαρμογής τέτοιων σχεδίων μπορεί να οδηγήσει σε απώλειες (ζωής, περιουσιακών στοιχείων και εσόδων κλπ.).

Ιδίως όσον αφορά το δομημένο περιβάλλον, η διακινδύνευση αναλύεται συνεκτιμώντας πιθανοτικά τις επιπτώσεις από όλα τα πιθανά συμβάντα που ενδέχεται να επιφέρουν επιπτώσεις. Η σχηματική απεικόνιση στην Εικόνα 4 μας καθοδηγεί ως προς το τι χρειάζεται να γίνει ώστε να μειωθεί η διακινδύνευση καταστροφής. Η μείωση της έκθεσης συνδέεται με την κατάλληλη προσαρμογή της έντασης και της έκτασης των ανθρώπινων λειτουργιών και δραστηριοτήτων στον κίνδυνο και, επομένως, με πολιτικές όπως η κατάλληλη ρύθμιση της οικιστικής και κτιριακής πυκνότητας και των χρήσεων γης ανάλογα με τον κίνδυνο στη ζώνη όπου χωροθετούνται. Συνδέεται επίσης με την επίγνωση και αντίληψη του κινδύνου. Η μείωση της τρωτότητας έχει να κάνει με ένα ευρύ φάσμα πολιτικών και μέτρων, κατασκευαστικών και μη κατασκευαστικών, που συντελούν στη μείωση της τρωτότητας στο δομημένο και εν γένει στο ανθρωπογενές περιβάλλον. Ιδίως όμως βασίζεται στη συνολική κατεύθυνση της ανάπτυξης μιας χώρας, μιας περιοχής ή μιας κοινότητας, η οποία οφείλει να

οδηγεί σε μείωση των θεμελιωδών δομικών παραγόντων που υποβόσκουν και οδηγούν μακροπρόθεσμα σε συσσώρευση τρωτότητας.

2.2 Φάσεις διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής

Η ιδέα της κυκλικής ή σπειροειδούς διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής που περιλαμβάνει διακριτές μεν αλλά διασυνδεδεμένες φάσεις σε καθεμία από τις οποίες αναλαμβάνεται ένα σύνολο δράσεων, εξακολουθεί να είναι αποτελεί βάση των πολιτικών και πρακτικών στο πεδίο των κινδύνων και καταστροφών. Η Εικόνα 9 παρουσιάζει τις 4 φάσεις διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής¹⁵ και συγκεκριμένα τις φάσεις προετοιμασίας (*preparedness*), αντιμετώπισης (*response*), αποκατάστασης και ανασυγκρότησης (*recovery and reconstruction*) και πρόληψης και μείωσης της διακινδύνευσης (*prevention and mitigation*).



Εικόνα 9. Οι τέσσερις φάσεις διαχείρισης καταστροφής

Σύμφωνα με το Γλωσσάρι του UNDDR (2017)¹⁶, οι φάσεις αυτές περιγράφονται ως εξής:

Προετοιμασία (Preparedness).

Οι γνώσεις και οι ικανότητες που αναπτύσσουν οι κυβερνήσεις, οι οργανισμοί, οι κοινότητες και τα άτομα για την πρόβλεψη και αντιμετώπιση των επιπτώσεων ενδεχόμενων, επικείμενων ή τρεχουσών καταστροφών και την άμεση αποκατάσταση από αυτές.

Οι δράσεις προετοιμασίας λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής και στοχεύουν στη δημιουργία των ικανοτήτων που χρειάζονται για την αποτελεσματική διαχείριση όλων των τύπων έκτακτων καταστάσεων και κρίσεων και τη συντεταγμένη μετάβαση από την αντιμετώπιση στη βιώσιμη αποκατάσταση.

Η προετοιμασία βασίζεται σε μια αξιόπιστη ανάλυση της διακινδύνευσης καταστροφής και στην καλή διασύνδεση με συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης.

Περιλαμβάνει δραστηριότητες όπως ο σχεδιασμός συνέχισης λειτουργίας (*contingency planning*), η αποθήκευση υλικών και προμηθειών, διακανονισμοί για συντονισμό, σχεδιασμός εκκένωσης περιοχών και ενημέρωση του κοινού, καθώς και η κατάρτιση και οι ασκήσεις. Αυτά πρέπει να υποστηρίζονται από επίσημες θεσμικές, νομικές και δημοσιονομικές

¹⁵ Ήδη από το 1997 ο Neal αναφέρει ερευνητικές εργασίες και παραδείγματα που προτείνουν πέντε, έξι, επτά ή και οκτώ φάσεις και επομένως, εδώ υιοθετείται μια επικρατούσα θεώρηση του κύκλου διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής.

¹⁶ Στο: <https://www.undrr.org/terminology>

δυνατότητες. Σχετικός με την προετοιμασία είναι ο όρος "ετοιμότητα" (*readiness*) που περιγράφει την ικανότητα γρήγορης και κατάλληλης ανταπόκρισης όταν χρειάζεται.

Αντιμετώπιση (response)

Αφορά σε δράσεις που αναλαμβάνονται αμέσως πριν ή αμέσως μετά μια καταστροφή για να σωθούν ζωές, να μετριαστούν οι επιπτώσεις στην υγεία, να διασφαλιστεί η δημόσια ασφάλεια και να καλυφθούν βασικές ανάγκες διαβίωσης των πληγέντων. Η αντιμετώπιση εστιάζει κυρίως στις άμεσες και βραχυπρόθεσμες ανάγκες και από κάποιους επονομάζεται «ανακούφιση» ή «απόκριση». Η αποτελεσματική, αποδοτική και έγκαιρη αντιμετώπιση βασίζεται στη λήψη μέτρων προετοιμασίας / ετοιμότητας και μεταξύ αυτών, στην ανάπτυξη ικανοτήτων αντιμετώπισης από άτομα, κοινότητες, οργανισμούς, χώρες και από την παγκόσμια κοινότητα.

Σε θεσμικό επίπεδο, η αντιμετώπιση συχνά περιλαμβάνει παροχή υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και βοήθειας από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και συμμετοχή της κοινότητας και των εθελοντών. Οι λεγόμενοι «φορείς έκτακτης ανάγκης» είναι ένα κρίσιμο σύνολο εξειδικευμένων φορέων που έχουν συγκεκριμένες ευθύνες στην προστασία ανθρώπων και περιουσιών σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και καταστροφές. Στις υπηρεσίες αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, αρχές πολιτικής προστασίας καθώς και αστυνομικές και πυροσβεστικές υπηρεσίες.

Η διάκριση μεταξύ της φάσης της αντιμετώπισης και της επόμενης φάσης της αποκατάστασης δεν είναι εύκολη. Μερικές δράσεις, όπως η παροχή προσωρινών (ημιμόνιμων) καταλυμάτων, μπορεί να επεκταθούν στη φάση της αποκατάστασης.

Αποκατάσταση (recovery)

Πρόκειται για την αποκατάσταση ή βελτίωση των μέσων διαβίωσης και της υγείας, καθώς και των οικονομικών, υλικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών πόρων, συστημάτων και δραστηριοτήτων, μιας κοινότητας ή κοινωνίας που έχει πληγεί από καταστροφές, σε ευθεία γραμμή με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης και της καλύτερης ανοικοδόμησης ("build back better") προκειμένου να αποφευχθεί ή να μειωθεί η διακινδύνευση έναντι μελλοντικών καταστροφών.

Αφορά σε αποκατάσταση και βελτίωση όπου χρειάζεται, των υποδομών, των πόρων διαβίωσης και των συνθηκών ζωής των κοινοτήτων που έχουν πληγεί, καθώς και σε προσπάθειες για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής. Η αποκατάσταση (τόσο η βραχεία αποκατάσταση όσο και η ανασυγκρότηση) αρχίζει μόλις τελειώσει η φάση της έκτακτης ανάγκης και είναι σκόπιμο να βασίζεται σε προϋφιστάμενες πολιτικές που διευκολύνουν θεσμικά τις δράσεις αποκατάστασης και κάνουν εφικτή τη δημόσια συμμετοχή. Τα προγράμματα αποκατάστασης, σε συνδυασμό με την αυξημένη συμμετοχή του πληθυσμού στη λήψη των αποφάσεων, παρέχουν μια σπάνια ευκαιρία για προώθηση μέτρων μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής μετά από καταστροφή και για εφαρμογή της αρχής «καλύτερη ανοικοδόμηση» ("build back better").

Ανασυγκρότηση (reconstruction)

Αφορά στη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη ανοικοδόμηση και βιώσιμη ανακατασκευή και αναδημιουργία, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της αρχής «καλύτερη ανοικοδόμηση» για την αποφυγή ή τη μείωση της μελλοντικής διακινδύνευσης καταστροφής, ανθεκτικών κρίσιμων υποδομών, υπηρεσιών, κατοικιών, εγκαταστάσεων και πόρων διαβίωσης απαραίτητων για την πλήρη λειτουργία μιας κοινότητας ή μιας κοινωνίας που έχει πληγεί από καταστροφή..

Πρόληψη (prevention)

Η πρόληψη (η πρόληψη των καταστροφών) εκφράζει την ιδέα και την πρόθεση να αποφευχθούν πλήρως οι δυνητικά δυσμενείς επιπτώσεις των επικίνδυνων συμβάντων. Καθόσον η διακινδύνευση καταστροφής δεν είναι δυνατόν να εξαλειφθεί, η πρόληψη αποσκοπεί στη μείωση της τρωτότητας και της έκθεσης οπότε, ως εκ τούτου, μειώνεται η διακινδύνευση καταστροφής. Παραδείγματα προληπτικών μέτρων συνιστούν η κατασκευή αντιπλημμυρικών φραγμάτων ή αναχωμάτων ώστε να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος πλημμύρας, ρυθμίσεις των χρήσεων γης έτσι ώστε να απαγορεύεται η χωροθέτηση οικισμών σε περιοχές υψηλού κινδύνου, η αντισεισμική μελέτη των κτιρίων κρίσιμης σημασίας ώστε να εξασφαλίζεται η μη κατάρρευσή τους και λειτουργία τους σε οποιοδήποτε σεισμό και ο εμβολιασμός του πληθυσμού έναντι ασθενειών που μπορούν να προληφθούν με εμβόλιο. Μέτρα πρόληψης μπορεί επίσης να ληφθούν κατά τη διάρκεια ή μετά από ένα επικίνδυνο συμβάν ή καταστροφή προκειμένου να προληφθούν δευτερεύοντες κίνδυνοι ή οι συνέπειές τους, όπως μέτρα για την πρόληψη της ρύπανσης του υδροφόρου ορίζοντα σε περίπτωση τεχνολογικού ατυχήματος.

Μετριασμός (mitigation) / Μείωση (reduction)

Πρόκειται για μείωση ή ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιπτώσεων ενός επικίνδυνου συμβάντος. Οι επιπτώσεις των καταστροφών, ιδίως αναφορικά με τους φυσικούς κινδύνους, συχνά δεν είναι δυνατόν να προληφθούν πλήρως, αλλά η κλίμακά τους ή η σφοδρότητά τους μπορεί να μειωθεί σημαντικά με την εφαρμογή διαφόρων στρατηγικών και δράσεων. Τα μέτρα μετριασμού περιλαμβάνουν βελτιωμένες κατασκευαστικές τεχνικές, οικοδόμηση κατασκευών ανθεκτικών στους κινδύνους, βελτιωμένες περιβαλλοντικές πολιτικές, καθώς και δράσεις επίγνωσης/εγρήγορσης του πληθυσμού. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στις περιβαλλοντικές πολιτικές ο όρος μετριασμός ορίζεται διαφορετικά και χρησιμοποιείται για να δηλώσει τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που είναι η πηγή της κλιματικής αλλαγής ώστε να μετριαστεί η κλιματική αλλαγή.

2.3 Οι βασικές επιλογές της διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής

Κάθε μία από τις φάσεις διαχείρισης μιας καταστροφής συνδέεται με αντίστοιχες πολιτικές, σχεδιασμούς, μέτρα και δράσεις, εμπλέκει δε διαφορετικούς φορείς και οργανώσεις. Η στρατηγική διαχείρισης καταστροφών συγκροτείται θεωρώντας κάθε μια φάση χωριστά, αλλά και όλες μαζί.

2.3.1 Πρόληψη και μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής

Επιδίωξη των σύγχρονων κοινωνιών είναι να προλάβουν τις καταστροφές και να μειώσουν τον αριθμό τους και τη δριμύτητά τους. Οι επιπτώσεις των κινδύνων και των καταστροφών δεν είναι πάντα δυνατόν να αποφευχθούν πλήρως, αλλά η κλίμακα και η δριμύτητά τους μπορούν να μειωθούν σημαντικά με εφαρμογή διαφόρων στρατηγικών και δράσεων. Εάν οι επιπτώσεις περιοριστούν σημαντικά, αποτρέπεται η καταστροφή, ακόμη και αν ο κίνδυνος εκδηλωθεί και επιφέρει επιπτώσεις.

Οι δράσεις πρόληψης και μείωσης της διακινδύνευσης στοχεύουν στη μεταβολή ενός ή περισσότερων βασικών συστατικών της διακινδύνευσης καταστροφής, δηλαδή του κινδύνου, της έκθεσης και της τρωτότητας, έτσι ώστε να μειωθεί η διακινδύνευση. Η Εικόνα 10 παρουσιάζει υπεραπλουστευμένα τους βασικούς σχετικούς παράγοντες στους οποίους μπορούμε να παρέμβουμε ώστε να μειώσουμε την διακινδύνευση καταστροφής.

Κίνδυνος (πιθανότητα να εκδηλωθεί ένα επικίνδυνο φαινόμενο ή συμβάν συγκεκριμένης σφοδρότητας)	«Ποια τα επικίνδυνα φαινόμενα αναμένονται μια περιοχή και ποια η σφοδρότητά τους;»
Έκθεση σε ένα επικίνδυνο φαινόμενο ή συμβάν	«Τι / Ποιος βρίσκεται εκεί εκτεθειμένο(ς) σε κίνδυνο;»
Τρωτότητα (ευπάθεια) των εκτεθειμένων στοιχείων στο συγκεκριμένο είδος επικινδυνότητας	«Πόσο ευπαθές είναι αυτό(ς) στον συγκεκριμένο κίνδυνο;»
Ικανότητα αντιμετώπισης και Ανθεκτικότητα / Προσαρμοστικότητα	«Κατά πόσο οι επιπτώσεις που προκαλούνται μπορεί να αντιμετωπιστούν ή να απορροφηθούν και πώς;»

Εικόνα 10. Βασικά συστατικά της διακινδύνευσης καταστροφής

Η πρόληψη και ο μετριασμός των καταστροφών διαλαμβάνει ένα ευρύ σύνολο δράσεων και μέτρων, όπως τα παρακάτω:

- ▶ Θέσπιση και εφαρμογή δομικών κανονισμών, προδιαγραφών, οδηγιών και συστάσεων, ώστε να επιτυγχάνεται υψηλότερο επίπεδο ασφάλειας κτιρίων και υποδομών.
- ▶ Κατάλληλη χωροθέτηση και έλεγχος χρήσεων, όπως απαγόρευση της εγκατάστασης επικίνδυνων χρήσεων σε θέσεις που γειτνιάζουν με πυκνοδομημένες ζώνες ή με χώρους που συγκεντρώνουν ιδιαίτερα τρωτές ομάδες πληθυσμού (παιδικοί σταθμοί, σχολεία, γηροκομεία, φυλακές κ.α.), κατάλληλη αξιοποίηση περιοχών μεγάλου κινδύνου ως πάρκα, ποδηλατόδρομοι.
- ▶ Πολεοδομικός και ο χωροταξικός σχεδιασμός που λαμβάνει υπόψη τους κινδύνους (σεισμικούς, πλημμυρικούς κ.λπ.) και την τρωτότητα, έτσι ώστε να ρυθμίζει κατάλληλα το είδος και την ένταση της χρήσης της γης σε κάθε θέση.
- ▶ Θεσμοθέτηση και εφαρμογή ρυθμίσεων για ανακατεύθυνση της ανάπτυξης από περιοχές μεγάλου κινδύνου σε ασφαλέστερες περιοχές, όπως μεταφορά οικισμών, παροχή κινήτρων για μετεγκατάσταση επιχειρήσεων και νοικοκυριών σε ασφαλέστερες θέσεις κ.λπ.
- ▶ Αναπλάσεις περιοχών μεγάλης τρωτότητας και παροχή κινήτρων για την αναβάθμιση του επιπέδου ασφάλειας των κτιρίων.
- ▶ Συνεκτίμηση της διακινδύνευσης καταστροφής ως κριτηρίου λήψης αποφάσεων σε αναπτυξιακά προγράμματα και επενδύσεις.
- ▶ Ευαισθητοποίηση και ενημέρωση του πληθυσμού και κέντρων λήψης αποφάσεων για τη σημασία της πρόληψης και του μετριασμού των καταστροφών.
- ▶ Ευαισθητοποίηση και επιμόρφωση που προσωπικού της δημόσιας διοίκησης ώστε η πρόληψη και η μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής να λαμβάνεται υπόψη ως οριζόντιο ζήτημα στις δημόσιες πολιτικές.

Τα μέτρα πρόληψης διακρίνονται σε κατασκευαστικά και μη κατασκευαστικά.

Κατασκευαστικά μέτρα (κατ' άλλους, δομικά μέτρα) αποτελούν, ενδεικτικά, η διευθέτηση των ρεμάτων, η κατασκευή πλημμυρικών αναχωμάτων, η χρήση σεισμικής μόνωσης σε κτίρια κρίσιμης σημασίας κ.λπ.

Μη κατασκευαστικά μέτρα (κατ' άλλους, μη δομικά μέτρα) αποτελούν, ενδεικτικά, η φύτευση των ακαλύπτων χώρων των οικοπέδων στις αστικές περιοχές προκειμένου να αυξηθεί η ικανότητα συγκράτησης του νερού των βροχοπτώσεων, η δημιουργία περιοχών

που λειτουργούν ως φυσικοί αναστολείς μιας πλημμύρας, η ευαισθητοποίηση και ενημέρωση του πληθυσμού σε θέματα προστασίας από καταστροφές.

Ειδικότερα ο σχεδιασμός χρήσεων γης έχει ιδιαίτερη σημασία για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής, λόγω της μακροχρόνιας προστασίας που προσφέρει. Ο σχεδιασμός χρήσεων γης αποτελεί μια μακροπρόθεσμη προσέγγιση που περιλαμβάνει εργαλεία όπως οι χωροταξικές ρυθμίσεις, η ζωνοποίηση και οι κανονισμοί τοπικής κλίμακας. Ουσιαστικά, παρεμβαίνει στη διαδικασία ανάπτυξης περιοχών που απειλούνται από κινδύνους και που προς το παρόν φιλοξενούν χαμηλής έντασης χρήσεις (π.χ. δασικές ή γεωργικές) για να αποτρέψει την κατάληψή τους από εντατικές χρήσεις (καθώς αυτή αυξάνει τις αξίες γης και οδηγεί σε μεγαλύτερες απώλειες). Βασικός στόχος είναι να κατευθυνθεί η οικιστική, εμπορική, βιομηχανική ανάπτυξη από ζώνες που έχουν αναγνωσιστεί ως επικίνδυνες προς ασφαλέστερες ζώνες. Είναι φανερό ότι η ακριβής οριοθέτηση των επικίνδυνων ζωνών είναι κρίσιμης σημασίας για τις πολιτικές χρήσεων γης. Για πολλούς κινδύνους όπως οι κυκλώνες και οι σεισμοί, τέτοια ακρίβεια δεν είναι δυνατή. Μεγαλύτερη ακρίβεια επιτυγχάνεται στις περιπτώσεις των τοπογραφικά ελεγχόμενων κινδύνων, όπως οι πλημμύρες, οι κατολισθήσεις, οι χιονοστιβάδες. Εκτός της διαχείρισης των χρήσεων γης σε περιοχές μεγάλου κινδύνου, ιδιαίτερη σημασία έχει η διαχείριση χρήσεων γης σε περιοχές αυξημένης έκθεσης, όπως τα πυκνοδομημένα αστικά κέντρα.

Τέτοιες πολιτικές αναλαμβάνονται συνήθως από το τοπικό επίπεδο, και λόγω του χαρακτήρα τους απαιτούν ευρύτερη συναίνεση και υποστήριξη της τοπικής κοινωνίας. Αν και αυτού του είδους η διαχείριση γης αναλαμβάνεται από τον δημόσιο τομέα, για να είναι αποτελεσματικές θα πρέπει να ελέγχθούν συμπεριφορές επιδίωξης γαιοπροσόδου και κερδοσκοπίας του ιδιωτικού τομέα.

Σε κάθε περίπτωση, ο σχεδιασμός χρήσεων γης είναι αναγκαίος λόγω του αυξανόμενου ανταγωνισμού για τη γη. Στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες συνδέεται με την πληθυσμιακή αύξηση και τη ραγδαία αστικοποίηση. Στις περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες το φαινόμενο οφείλεται στην αυξανόμενη διείσδυση της ανάπτυξης σε επικίνδυνες περιοχές που παλιά αποφεύγονταν. Αυτό οφείλεται στην ανάπτυξη των πόλεων αλλά και στη μεγαλύτερη διαθεσιμότητα ελεύθερου χρόνου που έχει οδηγήσει στην επέκταση της δεύτερης κατοικίας και της αναψυχής σε επικίνδυνα περιβάλλοντα, όπως οι ακτές.

Παρά την αναγκαιότητά του, ο σχεδιασμός χρήσεων γης ως μέσο προστασίας από κινδύνους και καταστροφές παρουσιάζει μεγάλες δυσκολίες στην εφαρμογή του. Αυτές συνδέονται, ιδίως, με την ήδη υφιστάμενη οικιστική ανάπτυξη, με το υψηλό κόστος πολλών προληπτικών μέτρων, ιδιαίτερα των κατασκευαστικών, με αντιστάσεις έναντι των ελέγχων στη χρήση της γης, με μικρή επίγνωση του κινδύνου και με έλλειψη διαρκούς εγρήγορσης της κοινωνίας ιδίως όσον αφορά επικίνδυνα γεγονότα που εκδηλώνονται σπάνια, καθώς με επιδιώξεις γαιοπροσόδου οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με την γνωστοποίηση της διακινδύνευσης και την ανάληψη του κόστους για τη μείωση της.

Όσον αφορά τους οικοδομικούς περιορισμούς, όπως ο περιορισμός της δόμησης, αυτοί δεν είναι ποτέ δημοφιλείς ιδιαίτερα στους ιδιοκτήτες, κατασκευαστές, εργολάβους, κτηματομεσίτες, επενδυτές κ.λπ. Ενδεικτικά, πολλές εκτάσεις επιρρεπείς σε κατολισθήσεις και πλημμύρες είναι προικισμένες με ωραία θέα και πλεονεκτήματα που τους εξασφαλίζουν υψηλές αξίες. Κάτω από την πίεση των συμφερόντων, οι τοπικές αρχές δεν υιοθετούν περιοριστικές ρυθμίσεις, καθώς φοβούνται την απώλεια επενδύσεων επειδή οι επενδυτές θα μετακινηθούν σε άλλες περιοχές με πιο ενδοτικές τοπικές αρχές.

Ένα σύνηθες μέτρο αποθάρρυνσης της εγκατάστασης σε επικίνδυνες περιοχές είναι οι ρυθμίσεις μέσω της νομοθεσίας. Αυτές μπορεί να εξεταστούν συνδυαστικά με άλλα μέτρα

όπως η πληροφόρηση σχετικά με τη διακινδύνευση (όπως η δημοσιοποίηση χαρτών με τις ζώνες κινδύνου), τα οποία συμβάλλουν στην επίγνωση επενδυτών και υποψήφιων αγοραστών. Η χρήση οικονομικών κινήτρων/αντικινήτρων (όπως φορολογικές εκπτώσεις) μπορεί να διαδραματίζει, επίσης, σημαντικό ρόλο στην αποθάρρυνση της ανάπτυξης επικίνδυνων περιοχών.

Οι ρυθμίσεις ζωνοποίησης στοχεύουν στον έλεγχο της ανάπτυξης λαμβάνοντας υπόψη θέματα καταλληλότητας του εδάφους και γεωλογικών συνθηκών και μπορεί να θέσουν κατάλληλες σχετικές προδιαγραφές και κανόνες (Δες Ένθεμα 1).

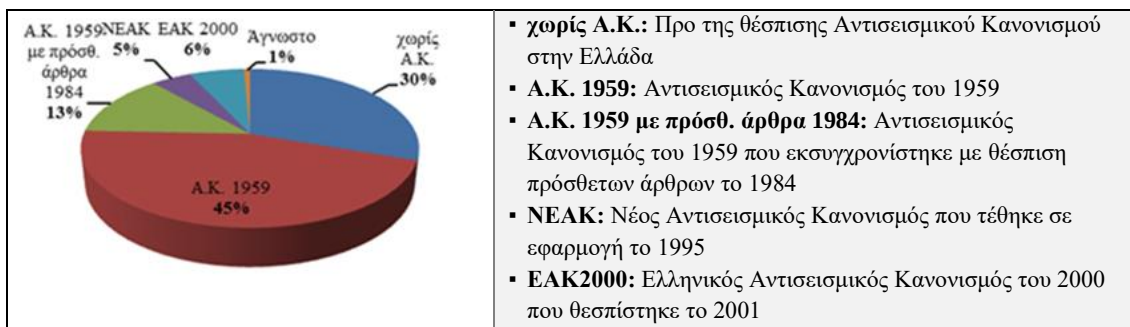
Ένθεμα 1. Ρυθμίσεις της δόμησης λόγω σεισμικής επικινδυνότητας στην Καλιφόρνια

Στην Καλιφόρνια των ΗΠΑ η σεισμική μικροζωνική μελέτη αποτελεί βασικό στόχο και πολιτική εδώ και περισσότερα από 60 χρόνια. Ο προσδιορισμός των ενεργών σεισμικών ρηγμάτων χρησιμεύει για την απαγόρευση της ανάπτυξης μέσα σε κάποια ζώνη κατά μήκος του ίχνους κάθε ρήγματος και σε κάποια καθορισμένη απόσταση από αυτό. Ο σχετικός Νόμος (California's Alquist-Priolo Special Studies Zones Act) ορίζει σαφώς ότι ένα κτίριο δεν μπορεί να χωροθετείται πάνω στο ίχνος ενεργού ρήγματος και ότι επιβάλλεται η υποχώρηση των οικοδομών κατά 15 περίπου μέτρα. Κατά τα άλλα, η ζωνοποίηση χρησιμοποιείται για να διατηρεί σε χαμηλά επίπεδα την οικοδομική πυκνότητα, επιτρέποντας, για παράδειγμα, την οικοδομική ανάπτυξη μόνο των μεγάλων οικοπέδων ή αποδίδοντας μεγάλες εκτάσεις σε χρήσεις ανοικτών χώρων (όπως πάρκα ή βοσκοτόποι).

Η αναγνώριση και εκτίμηση των περιοχών υψηλής διακινδύνευσης και μάλιστα σε διάφορες χωρικές κλίμακες, συνιστά τη βάση ενός σχεδιασμού χρήσεων γης που λαμβάνει υπόψη τους κινδύνους. Η μικροζωνική μελέτη αφορά την τοπική κλίμακα μέχρι και μεμονωμένα οικόπεδα, και υποστηρίζει τη διατύπωση τεκμηριωμένων αποφάσεων πολιτικής, π.χ. τον προσδιορισμό των περιοχών μεγάλου κινδύνου όπου η δόμηση θα υπόκειται σε συγκεκριμένες προδιαγραφές, π.χ. ως προς τη θεμελίωση των κτιρίων. Εφόσον έχουν εντοπιστεί οι περιοχές υψηλού κινδύνου, υπάρχουν διαθέσιμα εργαλεία πολιτικής γης που μπορεί να χρησιμοποιηθούν, αν και η εφαρμογή τους παρουσιάζει δυσκολίες. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση ή αγορά των επικίνδυνων γαιών ή το δικαίωμα προτίμησης του δημοσίου κατά τις αγοραπωλησίες ακινήτων είναι η πιο άμεσες λύσεις και συνιστούν μια αποτελεσματική μακροπρόθεσμη στρατηγική η οποία όμως κοστίζει πολύ. Άλλος τρόπος είναι η απόκτηση της γης από κάποιο φορέα μέσω αγοράς και κατόπιν η ελεγχόμενη ανάπτυξη της προς το συμφέρον του δημοσίου ή η μετεγκατάσταση από επικίνδυνες ζώνες σε ασφαλή δημόσια γη μέσω ανταλλαγής γαιών.

Εκτός του σχεδιασμού του χώρου, ένα από τα βασικά μέτρα πρόληψης των καταστροφών είναι και η θέσπιση και εφαρμογή δομικών κανονισμών, προδιαγραφών, οδηγιών και συστάσεων, ώστε να επιτυγχάνεται υψηλότερο επίπεδο ασφάλειας κτιρίων και υποδομών. Οι κανονισμοί επικαιροποιούνται λαμβάνοντας υπόψη τα σύγχρονα δεδομένα στον τομέα των κατασκευών και της τεχνολογίας, ώστε να εξασφαλίζουν στις νεόδμητες κατασκευές υψηλό επίπεδο ασφάλειας.

Το ζήτημα που εγείρεται, βέβαια, αφορά στο επίπεδο ασφάλειας των ήδη υφιστάμενων κτιρίων και υποδομών. Στη χώρα μας, ένα μεγάλο μέρος του δομικού πλούτου έχει κατασκευαστεί προ του 1959, έτος θέσπισης του πρώτου εθνικού αντισεισμικού κανονισμού (Εικόνα 11).



Εικόνα 11. Ποσοστιαία κατανομή κτιρίων στην Ελλάδα σε σχέση με τον αντισεισμικό κανονισμό κατά τον χρόνο κατασκευής τους

Πηγή: Κ. Στυλιανίδης κ.ά, 2016

Εδώ, διεθνώς υπάρχουν παραδείγματα παρεμβάσεων για την ενίσχυση σχολικών κτιρίων, νοσοκομείων, γεφυρών κ.α. Στη χώρα μας, ως ένα πρώτο βήμα παρεμβάσεων για την αναβάθμιση της ασφάλειας των υφισταμένων κτιρίων, πραγματοποιείται προσεισμικός έλεγχος κτιρίων δημόσιας ή κοινωφελούς χρήσης (Ένθεμα 2). Στόχος είναι μια πρώτη, μακροσκοπική εκτίμηση της σεισμικής τρωτότητας των κτιρίων και η κατάταξή τους σε κατηγορίες τρωτότητας, προκειμένου σε μεταγενέστερο χρόνο να πραγματοποιηθεί ακριβέστερος έλεγχος σε όσα από αυτά εκτιμήθηκε ότι έχουν αυξημένη τρωτότητα και ενδεχομένως ενισχύσεις.

Ένθεμα 2. Προσεισμικός έλεγχος κτιρίων δημόσιας και κοινωφελούς χρήσης στην Ελλάδα

Ο Ο.Α.Σ.Π. έχει προχωρήσει τη διαδικασία του προσεισμικού ελέγχου κτιρίων Δημόσιας και Κοινωφελούς χρήσης, η οποία περιλαμβάνει τρία στάδια ελέγχου: 1) Πρωτοβάθμιος Προσεισμικός Έλεγχος ή Ταχύ Οπτικός Έλεγχος, 2) Δευτεροβάθμιος Προσεισμικός Έλεγχος για την προσεγγιστική αποτίμηση της σεισμικής ικανότητας με βάση αναλυτικότερους υπολογισμούς, και 3) Τριτοβάθμιος Προσεισμικός Έλεγχος για την αναλυτική/αριθμητική αποτίμηση της σεισμικής ικανότητας και (ενδεχομένως) σύνταξη μελέτης αποκατάστασης – ενίσχυσης

Από το Μάιο του 2001 μέχρι σήμερα, με εποπτεία του Οργανισμού Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας (ΟΑΣΠ), υλοποιείται το πρόγραμμα «Προσεισμικός έλεγχος κτιρίων Δημόσιας και Κοινωφελούς χρήσης» το οποίο αφορά στον Πρωτοβάθμιο Προσεισμικό Έλεγχο και έχει ως σκοπό την καταγραφή και μια πρώτη αποτίμηση της σεισμικής ικανότητας των κτιρίων προκειμένου να καθοριστούν οι προτεραιότητες σε εθνικό επίπεδο για τον περαιτέρω έλεγχο και τη λήψη μέτρων.

Ο έλεγχος αυτός διενεργείται σε κάθε επίπεδο διοικητικής δομής της χώρας από τους φορείς που έχουν την ευθύνη της λειτουργίας και ασφάλειας των κτιρίων και εγκαταστάσεων. Αφορά κτίρια που υπάγονται στη κατηγορία των δημοσίων και κοινωφελών (Νοσοκομεία, Σχολεία, Δημόσιες Υπηρεσίες, Υπηρεσίες Εξυπηρέτησης Κοινού, Τηλεπικοινωνιακές Μονάδες, Μονάδες Παραγωγής Ενέργειας κτλ.), ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους (ιδιότητα ή μισθωμένα). Ειδικότερα, ο προσεισμικός έλεγχος των σχολικών κτιρίων είναι ευθύνη της «Κτιριακής Υποδομής Α.Ε» (πρώην Ο.Σ.Κ.).

Πηγή: Μ.Δανδουλάκη, Α. Καραμάνου & Μ. Πανουτσοπούλου (2016)

Κατά κανόνα, τα μέτρα πρόληψης και μείωσης της διακινδύνευσης είναι μεσο-μακροπρόθεσμου χαρακτήρα και συνδέονται με βασικές επιλογές αναπτυξιακού, χωρικού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, συνδέονται με τον σχεδιασμό και τον προγραμματισμό (αναπτυξιακό, πολεοδομικό, υποδομών κ.λπ.) και μπορεί να έχουν οριζόντιο χαρακτήρα. Επιπρόσθετα, απαιτούν επενδύσεις ή την ανακατεύθυνση επενδύσεων

που προοριζόταν για άλλους αναπτυξιακούς στόχους. Αφορούν, συχνά, στην εφαρμογή μη δημοφιλών ρυθμίσεων (όπως ο έλεγχος και περιορισμός της δόμησης, μεγαλύτερο κατασκευαστικό κόστος κ.α.), δηλαδή σε περιορισμούς και διάθεση πόρων σήμερα έναντι της αποτροπής ή του μετριασμού αβέβαιων μελλοντικών καταστροφών. Δεν προκαλεί λοιπόν έκπληξη η επικρατούσα επικέντρωση στη διαχείριση έκτακτης ανάγκης /καταστροφής, δηλαδή στην καλύτερη διαχείριση της κατάστασης αφού, όμως, η καταστροφή συμβεί (Δανδουλάκη 2009).

Διάφορες μελέτες (Abramovitz, 2001, Multihazard Mitigation Council, 2005, Shreve & Kelman 2014) εξετάζουν την οικονομική σκοπιμότητα της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής έναντι της μετακαταστροφικής αντιμετώπισης και αποκατάστασης. Σύμφωνα με κάποιες από αυτές, σε κάθε 1\$ που επενδύεται στον μετριασμό των καταστροφών αντιστοιχεί μείωση κατά 3,65\$ έως 7\$ της δαπάνης για αντιμετώπιση και αποκατάσταση. Πάντως, πέραν της οικονομικής διάστασης, σημασία έχει ότι η πρόληψη και ο μετριασμός των καταστροφών αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της βιώσιμης ανάπτυξης.

2.3.2 Ενίσχυση της ανθεκτικότητας / ικανότητας αντιμετώπισης

Η ανθεκτικότητα (*resilience*) αποτελεί πλέον μια έννοια και ένα όραμα με ισχυρές επιδράσεις στο πεδίο των κινδύνων και καταστροφών, τόσο ως προς τη διαδικασία του σχεδιασμού όσο και ως προς το αντικείμενό του. Ενδεικτικά, όσον αφορά στις πόλεις αυτό γίνεται φανερό από τη χρήση τόσο του όρου ανθεκτική πόλη (*resilient city*) όσο και του όρου προσαρμοστικός σχεδιασμός (*resilient planning*).

Σχετικά με τον ίδιο τον σχεδιασμό, ιδιότητες όπως η πολλαπλότητα, η πολυφωνία, η ικανότητα μετασχηματισμού, η συνδεσιμότητα, η θεώρηση του απροσδόκητου, θεωρούνται προϋποθέσεις ανθεκτικότητας των διαδικασιών λήψης αποφάσεων ή της διακυβέρνησης (Davoudi & Strange, 2009), ενώ αυξανόμενη σημασία αποδίδεται στην ικανότητα μάθησης από τις εμπειρίες (τόσο τις επιτυχίες όσο και τις αποτυχίες).

Σχετικά το ίδιο το αντικείμενο του σχεδιασμού, δηλαδή τις πόλεις, ως ανθεκτική πόλη ορίζεται «εκείνη που έχει αναπτύξει ικανότητες για να απορροφά τις μελλοντικές διαταράξεις και πιέσεις πάνω στα κοινωνικά, οικονομικά και τεχνικά της συστήματα και στις υποδομές, έτσι ώστε να διατηρεί ουσιαστικά τις ίδιες λειτουργίες, δομές, συστήματα και ταυτότητα».¹⁷ Μάλιστα, η Στρατηγική των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση της Διακινδύνευσης (United Nations Office Strategy for Disaster Reduction-UNISDR) συνέταξε έναν κατάλογο 10 σημείων-δράσεων με τον τίτλο «10 Θεμελιώδεις δράσεις προς την ανθεκτικότητα των πόλεων».¹⁸ Οι δράσεις αυτές έχουν διατυπωθεί ώστε να συμβαδίζουν με τις πέντε προτεραιότητες που είχε υιοθετήσει το Παγκόσμιο Πλαίσιο Δράσης Hyogo 2005-2015 «Κτιζοντας την ανθεκτικότητα των εθνών και των κοινοτήτων απέναντι στις καταστροφές» (Hyogo Framework for Action 2005-2015).

Το τοπικό επίπεδο θεωρείται ιδιαίτερης σημασίας ως προς αυτό. Ενδεικτικά, η Παγκόσμια Πρωτοβουλία «Ανθεκτικές πόλεις» προωθεί μια εκστρατεία για να επιταχυνθεί η εφαρμογή σε τοπικό επίπεδο του Πλαισίου του Σεντάι για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής 2015-2030 (UNISDR, 2015α). Επισημαίνονται δέκα σημαντικά βήματα για τη δημιουργία και συντήρηση της ανθεκτικότητας μιας πόλης (Πίνακας 2). Οι δράσεις που χρειάζεται να γίνουν σε κάθε βήμα οφείλουν να αποτελέσουν μέρος ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής και να επηρεάσουν την αστική ανάπτυξη και τον χωρικό σχεδιασμό. Στην εκστρατεία των Ηνωμένων Εθνών

¹⁷ www.resilientcity.org

¹⁸ <http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/essentials>

«Δημιουργώντας ανθεκτικές πόλεις» (“Making Cities Resilient”) συμμετέχουν ήδη περί τις 4.300 πόλεις.

Πίνακας 2. Δέκα βήματα για προσαρμοστικές πόλεις

Δέκα βήματα για προσαρμοστικές πόλεις
Βήμα 1: Οργανωθείτε για ανθεκτικότητα έναντι καταστροφών Βήμα 2: Προσδιορίστε, κατανοήστε και χρησιμοποιήστε υφιστάμενα και μελλοντικά σενάρια κινδύνου Βήμα 3: Ενισχύστε τη χρηματοληπτική ικανότητα για ανθεκτικότητα Βήμα 4: Επιδιώξτε ανθεκτική αστική ανάπτυξη και σχεδιασμό του αστικού χώρου Βήμα 5: Εξασφαλίστε φυσικά “μαξιλάρια ασφαλείας” για ενίσχυση των προστατευτικών λειτουργιών των φυσικών οικοσυστημάτων Βήμα 6: Ενισχύστε τη θεσμική ικανότητα για ανθεκτικότητα Βήμα 7: Κατανοήστε και ενισχύστε την ικανότητα της κοινωνίας για ανθεκτικότητα Βήμα 8: Αυξήστε την ανθεκτικότητα των υποδομών Βήμα 9: Διασφαλίστε αποτελεσματική αντιμετώπιση των καταστροφών Βήμα 10: Επιταχύντε την αποκατάσταση από καταστροφή και ανοικοδομήσετε καλύτερα

Πηγή: UNISDR « Resilient cities - The ten essentials»

Η διάδοση της ανθεκτικότητας ως οράματος-στόχου για τη σύγχρονη ιδανική πόλη, και άρα για τον σχεδιασμό, τεκμαίρεται από τις αναρίθμητες μελέτες, σχέδια, προσούρες και αφίσες προβολής της προσαρμοστικότητας από πλευράς τοπικών αυτοδιοικήσεων, αστικών δικτύων και άλλων φορέων και κινημάτων που εμπλέκονται στον σχεδιασμό των πόλεων (Εικόνα 12).

Ανθεκτική Αθήνα | Τι κάναμε μέχρι σήμερα

- 14 μήνες προετοιμασίας
- 840 εμπλεκόμενοι
- 140 συνεργαζόμενοι φορείς
- 40 εργαστήρια και εκδηλώσεις
- 1 Προκαταρκτική Αξιολόγηση Αστικής Ανθεκτικότητας
- 5 Πεδία Διερεύνησης
- 138 Ευκαιρίες για την πόλη
- 1 Στρατηγική Ανθεκτικότητας
- 65 Ανθεκτικές δράσεις and 53 Υπο-δράσεις

Οι αφνίδιες κρίσεις και οι χρόνιες πιέσεις της Αθήνας

Χρόνιες πιέσεις

- Χρόνια οικονομική ύφεση: Ανεργία - Φτώχεια
- Έλλειψη εμπιστοσύνης: Έλλειψη αποτελεσματικής και διαφανούς διακυβέρνησης- Έλλειψη πολιτικών που βασίζονται σε δεδομένα
- Προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές μεγάλης κλίμακας
- Γηρασμένες υποδομές: Κενά κτίρια – Έλλειψη συντήρησης και μακροχρόνιου σχεδιασμού

Αφνίδιες κρίσεις

- Κλιματική Αλλαγή: Καύσωνες – Αστική Θερμική Νηρίδα – Αφνίδιες πλημμύρες- Ποιότητα του αέρα
- Σεισμός
- Κοινωνική αναταραχή: Βία
- Κυβερνο-επίθεση



Εικόνα 12. Η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη εντάχθηκαν στην πρωτοβουλία «100 resilient cities»

Πηγές: http://www.elot.gr/D-SECTION_MIRIVILI-E_AthensResilienceStrategy_13-10-17.pdf
<https://drive.google.com/file/d/0B1EGaz8zlp3dV1IIV3hhWDNIQXc/view>

Σε μια ολοκληρωμένη θεώρηση των κινδύνων σε τοπικό επίπεδο, αναφέρεται επίσης και το πρότυπο ISO 37120 για βιώσιμες και ανθεκτικές πόλεις. Αυτό βασίζεται σε 100 δείκτες που μετρούν την επίδοση των υπηρεσιών μιας πόλης και την ποιότητα ζωής. Το ISO 37120 είναι εφαρμοστέο σε κάθε πόλη, δήμο ή τοπική κυβέρνηση και αφορά στην μέτρηση της επίδοσης μιας πόλης, ανεξάρτητα της θέσης και του μεγέθους της, με ένα συγκρίσιμο και επαληθεύσιμο τρόπο. Οι προσπάθειες για δημιουργία ενός συνόλου συμπληρωματικών προτύπων αναφορικά με την ανθεκτικότητα και βιωσιμότητα των πόλεων συνεχίζονται.

Παρά την κυριαρχία της σε ένα ευρύ φάσμα πεδίων, η ανθεκτικότητα ως εργαλείο πολιτικής έχει δεχτεί κριτική από διάφορες απόψεις. Όσον αφορά τις πόλεις, διατυπώνεται η άποψη ότι μια πόλη μπορεί να είναι τρωτή και ανθεκτική ταυτόχρονα, την ώρα μάλιστα που αυτές οι δύο ιδιότητες ή διαδικασίες αλληλοεπηρεάζονται και αλλάζουν (Σαπουντζάκη και Δανδουλάκη, 2016). Έτσι, ο όρος ανθεκτική πόλη είναι υπό μια έννοια απατηλός, και το αντίστοιχο όραμα είναι ενδεχομένως μια ουτοπία.

2.3.3 Αντιμετώπιση κατάστασης έκτακτης ανάγκης

Η φάση της αντιμετώπισης αφορά στη διαχείριση των εκτάκτων αναγκών οι οποίες ανακύπτουν κατά τη διάρκεια ή αμέσως μετά την καταστροφή και στην παροχή βοήθειας προς τους πληγέντες. Στόχος είναι να προστατευθούν ζωές, να μειωθούν οι συνέπειες στην υγεία του πληθυσμού, να αντιμετωπιστούν με επάρκεια οι άμεσες ανάγκες διαβίωσης του και εν τέλει, να επανέλθει η πληγείσα περιοχή σε μια σχετική κανονικότητα όσο το δυνατόν γρηγορότερα.

Οι δράσεις αντιμετώπισης εστιάζονται στην επιβίωση και σε επείγουσες ανάγκες διαβίωσης. Μερικές δράσεις αντιμετώπισης, όπως η επείγουσα στέγαση των πληγέντων, συνδέονται επίσης με το στάδιο της αποκατάστασης. Η μετάβαση από τη φάση της αντιμετώπισης στην φάση της αποκατάστασης είναι συχνά δυσδιάκριτη.

Κατά κανόνα, στη φάση της αντιμετώπισης οι ανάγκες έχουν χαρακτήρα επείγοντος και μεταβάλλονται γρήγορα στον χώρο και τον χρόνο. Έτσι λοιπόν, ο εντοπισμός τους και πολύ περισσότερο η κάλυψή τους, αποτελούν μια μεγάλη πρόκληση. Βοηθά πολύ, εάν υπάρχει προηγούμενη εμπειρία αντιμετώπισης καταστροφής και κατάλληλη προετοιμασία των υπηρεσιών και φορέων και του πληθυσμού.

Η αντιμετώπιση μιας κρίσης ή καταστροφής παρουσιάζει πολλές δυσκολίες, καθώς – μεταξύ άλλων – κάθε καταστροφή έχει μοναδικά χαρακτηριστικά, η κατάσταση μεταβάλλεται στον χώρο και τον χρόνο τόσο ως προς τις επιπτώσεις όσο και ως προς τους πόρους, ανακύπτουν επείγουσες ανάγκες που συχνά καθιστούν τους διαθέσιμους πόρους ανεπαρκείς, το προσωπικό εργάζεται υπό καθεστώς χρονικής και ψυχολογικής πίεσης. Για τη διαχείριση της κατάστασης κρίσης ή καταστροφής, βασικό εργαλείο και οδηγό για την αντιμετώπιση καταστροφής αποτελούν τα σχέδια έκτακτης ανάγκης (ή πολιτικής προστασίας). Η ανάπτυξη των ικανοτήτων των οργανισμών και φορέων, αλλά και του πληθυσμού να αντιμετωπίσουν μια καταστροφή έχει επίσης μεγάλη σημασία, σύμφωνα με τις σύγχρονες διεθνείς κατευθύνσεις.

Προκειμένου να υποστηριχτεί η εφαρμογή και η ενδεχόμενη προσαρμογή των σχεδίων έκτακτης ανάγκης μετακαταστροφικά, είναι απαραίτητη η προετοιμασία και η δημιουργία των προϋποθέσεων προκαταστροφικά. Τα μέτρα και οι δράσεις προετοιμασίας (ή ετοιμότητας) περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την εκτίμηση της διακινδύνευσης και την εκπόνηση σεναρίων, την ανάπτυξη των απαραίτητων διαθέσιμων πόρων και μέσων, την εκπαίδευση και κατάρτιση του εμπλεκόμενου ανθρώπινου δυναμικού, την διενέργεια

ασκήσεων, την ανάπτυξη και χρήση κατάλληλων συστημάτων επικοινωνίας και πληροφόρησης.

Η αντιμετώπιση καταστροφών και κρίσεων αποτέλεσε την αρχή αυτού που σήμερα αποκαλείται διαχείριση διακινδύνευσης καταστροφής. Ειδικότερα, η ιδέα της πολιτικής άμυνας αναδύθηκε μετά τους βομβαρδισμούς αστικών περιοχών στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, το ενδιαφέρον της πολιτικής άμυνας επικεντρώθηκε – ιδιαίτερα στην Ευρώπη- προς την προστασία του πληθυσμού από πυρηνικές απειλές. Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, σταδιακά η πολιτική άμυνα επικεντρώθηκε στην προστασία του πληθυσμού έναντι κινδύνων, όπως οι σεισμοί, οι πλημμύρες, οι καταγίδες και μετονομάστηκε σε πολιτική προστασία. Οι επιθέσεις στους Δίδυμους Πύργους στην Νέα Υόρκη το 2001 έστρεψαν την προσοχή προς στην προστασία από τρομοκρατικές απειλές και την ανθρώπινη ασφάλεια έναντι καταστροφών από πρόθεση και η αντιμετώπιση καταστροφών σε πολλές χώρες προσέλαβε χαρακτηριστικά πολιτικής άμυνας. Αυτές οι αλλαγές σχολιάζονται στο αξιωματικό άρθρο του D. Alexander (2002) “Από την πολιτική άμυνα στην πολιτική προστασία ... και πάλι πίσω» όπου εξετάζεται αυτό το εκκρεμές ανάμεσα στα δύο στην ιστορία της διαχείρισης καταστροφών και κρίσεων.

Σε κάθε περίπτωση, η διαχείριση κρίσεων και καταστροφών κινείται ανάμεσα σε δύο βασικά βασικά υποδείγματα, το ιεραρχικό/στρατιωτικό μοντέλο από τη μια πλευρά και το μοντέλο επίλυσης προβλημάτων από την άλλη (Πίνακας 3), κάθε ένα από τα οποία παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα.

Η φάση της αντιμετώπισης είναι η πιο έντονα προβαλλόμενη και επομένως, μια επιτυχής διαχείρισή της δημιουργεί πολιτικά οφέλη, παρότι η καταστροφή έχει ήδη συντελεστεί. Εξάλλου, ο σχεδιασμός και τα μέτρα για την αντιμετώπιση καταστροφής είναι, κατά κανόνα, πιο βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα και μεγαλύτερης αποδοχής από τον πληθυσμό από ότι αυτά της πρόληψης και του μετριασμού της καταστροφής. Ακόμη, η πρόληψη δεν αποδίδει εύσημα καθώς όταν είναι επιτυχής όλα βαίνουν κανονικά και η καταστροφή αποτρέπεται. Η προσδοκία πάντως ότι ο σχεδιασμός αντιμετώπισης είναι αρκετός είναι χωρίς βάση, αφού εκ προοιμίου ο σχεδιασμός αντιμετώπισης αποσκοπεί στην καλύτερη διαχείριση μιας καταστροφής αφού αυτή συμβεί. Άλλωστε, πρόσφατες καταστροφές στη χώρα μας έχουν δείξει με τραγικό τρόπο τα όρια του.

Πίνακας 3. Βασικές υποθέσεις στις οποίες βασίζονται διαφορετικά μοντέλα διαχείρισης κρίσεων και οι συνέπειες τους στο σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης

	ΙΕΡΑΡΧΙΚΟ (ή ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΟ) ΜΟΝΤΕΛΟ	ΜΟΝΤΕΛΟ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ
Βασικές υποθέσεις		
▪ για την κατάσταση	Χάος	Συνέχεια
▪ για τον χαρακτήρα της απόκρισης	Διοίκηση (command)	Συντονισμός
Χαρακτήρας της διαχείρισης	Έλεγχος (control)	Συνεργασία
Χαρακτηριστικά μοντέλου	Σχεδιασμός για δραματικές αλλαγές	Σχεδιασμός με (και για) συνέχεια
	Σχεδιασμός για μειωμένη ικανότητα αντιμετώπισης από τα άτομα και την κοινωνία	Σχεδιασμός για νέα, μη αναμενόμενα προβλήματα
	Δημιουργία νέων δομών	Χρήση υφισταμένων δομών
	Προκαθορισμός μιας νέας δομής (Αρχής) που θα έχει τον έλεγχο και τη διοίκηση	Χρήση υφιστάμενης προ κρίσης δομής
	Δημιουργία συστήματος κεντρικής λήψης αποφάσεων	Χρήση αποκεντρωμένου συστήματος λήψης αποφάσεων και συντονισμός
Συνέπειες για τον σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης	Προβλέψεις για απώλειες προσωπικού έκτακτης ανάγκης	Πρόβλεψη για μεγάλη προσφορά βοήθειας
	Αναμένονται προβλήματα λόγω εγκατάλειψης θέσης	Πρόβλεψη για οικογενειακό σύστημα υποστήριξης
	Έμφαση σε μετάδοση επίσημων δημόσιων ανακοινώσεων	Έμφαση στην οργανωσιακή ευφυΐα και στην πληροφόρηση του κοινού
	Έμφαση στις απαιτήσεις της αντιμετώπισης των απωλειών (agent-generated demands)	Έμφαση στις απαιτήσεις των ίδιων των διαδικασιών αντιμετώπισης, πλέον των απαιτήσεων αντιμετώπισης των απωλειών
	Έμφαση σε τυποποιημένα σενάρια και λεπτομερή επιχειρησιακά πρωτόκολλα	Έμφαση στον αυτοσχεδιασμό που βασίζεται στην προετοιμασία και σε εναλλακτικές λύσεις
	Έμφαση σε δημιουργία στρατιωτικού τύπου δομής	Έμφαση στην πρωτοβουλία και την κινητοποίηση κοινωνικών πόρων
	Αξιοποίηση κυρίως καθιερωμένων (τακτικών και έμπειρων) οργανισμών	Χρήση μιας ευρείας γκάμας οργανωσιακών μορφών, μεταξύ των οποίων και νέες adhoc ομάδες
	Ελαχιστοποίησης της χρήσης εθελοντικής βοήθειας	Έμφαση στην αποτελεσματική αξιοποίηση εθελοντών
	Έμφαση στη διατήρηση ενός κλειστού συστήματος	Έμφαση στη διατήρηση ενός ευέλικτου ανοιχτού συστήματος

Πηγή: Dynes, R.R. (1990). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. University of Delaware, Disaster Research Center, Preliminary paper #I45

2.3.4 Αποκατάσταση και ανασυγκρότηση

Η φάση της αποκατάστασης και της ανασυγκρότησης διαδέχεται τη φάση της αντιμετώπισης, μετά τη λήξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Ο όρος «αποκατάσταση» δηλώνει επαναφορά στο προκαταστροφικό επίπεδο της πληγείσας περιοχής, ενώ ο όρος «ανασυγκρότηση» βελτίωση της προκαταστροφικής κατάστασης.

Η αποκατάσταση αποσκοπεί, λοιπόν, στην επαναφορά των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού και της λειτουργίας των υποδομών και των υπηρεσιών στην πληγείσα περιοχή. Περιλαμβάνει, κυρίως, δράσεις για τη συγκράτηση ή επαναφορά του πληθυσμού στην πληγείσα περιοχή, την κατασκευή ή ανακατασκευή εγκαταστάσεων και υποδομών, την κοινωνική στήριξη, καθώς και την περιβαλλοντική, οικονομική και κοινωνική αποκατάσταση.

Επιπλέον, η φάση της αποκατάστασης μπορεί να περιλάβει μέτρα και δράσεις για τον μετριασμό της διακινδύνευσης μελλοντικής καταστροφής. Η επίγνωση του κινδύνου που επέρχεται με την καταστροφή την ίδια, πολλές φορές δημιουργεί μετακαταστροφικά ένα ευνοϊκό κλίμα για σχεδιασμό και υλοποίηση προγραμμάτων μείωσης της διακινδύνευσης. Υπό προϋποθέσεις, μάλιστα, η καταστροφή μπορεί να αποδειχτεί μια “ευκαιρία” για προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή για μια ολοκληρωμένη και καθολική κοινωνική, οικονομική και περιβαλλοντική αναβάθμιση της πληγείσας περιοχής.

Το μείζον δίλημμα, λοιπόν, μετακαταστροφικά είναι «αποκατάσταση ή ανασυγκρότηση;». Μετά μια καταστροφή, υπάρχουν συνήθως μεγάλες πιέσεις για εσπευσμένη ανοικοδόμηση (“rush to rebuild”), ενώ η διάθεση χρόνου και πόρων για μελέτη και σχεδιασμό βελτιώσεων θεωρείται πολυτέλεια. Έτσι οι επιδιώξεις περιορίζονται στην επαναφορά στην προκαταστροφική κατάσταση και δεν αξιοποιείται η ευκαιρία για προώθηση βελτιώσεων μέσω των επενδύσεων για την αποκατάσταση. Για να προάγει την ανασυγκρότηση έναντι της αποκατάστασης, το Παγκόσμιο Πλαίσιο του Σεντάι για Μείωση του Κινδύνου Καταστροφής 2015-2030 υιοθετεί μεταξύ των τεσσάρων βασικών του προτεραιοτήτων την κατεύθυνση «Ας ανοικοδομήσουμε καλύτερα» (“Build back better” ή BBB) (UNISDR 2015α).

Προκειμένου να μειωθούν οι πιέσεις για άμεση ανοικοδόμηση και να δοθεί χρόνος για ανάπτυξη και υλοποίηση πολιτικών ανασυγκρότησης, είναι χρήσιμο να υφίστανται εκ των προτέρων, πολιτικές ή στρατηγικός σχεδιασμός στη βάση των θεσμικών αρμοδιοτήτων των αρμόδιων αρχών και των φορέων που έχουν λόγο και να ενισχυθεί η ενεργοποίηση και η συμμετοχή του πληθυσμού. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η ανασυγκρότηση θεμελιώνεται στη φάση της αντιμετώπισης κατά την οποία λαμβάνονται αποφάσεις για το μέλλον της πληγείσας περιοχής εν μέσω της επείγουσας και πιεστικής δράσεις για την κάλυψη των εκτάκτων αναγκών. Τότε πρέπει να εφαρμοστούν δράσεις και μέτρα προκειμένου να μειωθεί η πίεση για άμεση, άνευ όρων ανοικοδόμηση και να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για ανασυγκρότηση.

2.3.4.1 Μελέτη περίπτωσης: Ανασυγκρότηση της Καλαμάτας από τους σεισμούς του 1986

Ποια η σκοπιμότητα της παρουσίασης μιας τόσο παλιάς περίπτωσης καταστροφής; Οι συνθήκες σήμερα είναι τελείως διαφορετικές. Συχνά, όταν αναφέρεται η περίπτωση της Καλαμάτας εκφράζεται εύλογα η κριτική αυτή.

Η περίπτωση της Καλαμάτας προσφέρεται για να αναδειχτούν ένα σύνολο σημαντικών σημείων. Αρχικά, είναι ένα υπόδειγμα ολοκληρωμένης θεώρησης της ανασυγκρότησης που λαμβάνει υπόψη όλες τις φάσεις διαχείρισης μιας καταστροφής και να υιοθετεί ως απώτερο σκοπό την βιώσιμη ανάπτυξη. Ακόμη, αποτελεί μια κατάλληλη βάση για να τεθεί το ερώτημα

υπό ποιες προϋποθέσεις μια καταστροφή μπορεί να ανοίξει ένα παράθυρο ευκαιρίας για ανασυγκρότηση, δηλαδή για προώθηση αλλαγών που θα φέρουν μια περιοχή σε καλύτερο επίπεδο σε σχέση με το προκαταστροφικό. Τέλος, αναδεικνύει τον καθοριστικό και πολύπλευρο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαχείριση καταστροφής και την ανασυγκρότηση, ρόλος που μεταξύ άλλων, συνίσταται στη δημιουργία τοπικού οράματος, στην ηγεσία και τη διεκδίκηση, στην αναγνώριση ευκαιριών και στην ανάπτυξη συνεργιών.

Ο σεισμός και οι επιπτώσεις του

Το Σάββατο 13 Σεπτεμβρίου 1986 στις 20:35 ώρα Ελλάδας έπληξε την Καλαμάτα ισχυρός σεισμός μεγέθους $M=6.2R$. Ο σεισμός έγινε αισθητός σε μεγάλη απόσταση (Πάτρα, Λουτράκι, Αθήνα), οι βλάβες όμως περιορίστηκαν στην πόλη της Καλαμάτας και τις γύρω περιοχές. Επτά κατασκευές από οπλισμένο σκυρόδεμα κατέρρευσαν μερικά ή ολικά. Οι σεισμοί προκάλεσαν το θάνατο 20 ανθρώπων (2 κατά τον κύριο μετασεισμό) και τον τραυματισμό 82 (Ioannides & Dikeoulakos, 2001).

Στη σεισμόπληκτη περιοχή καταμετρήθηκαν βλάβες σε 20.000 περίπου κτίρια. Από αυτά μόνο περίπου 7.000 χαρακτηρίστηκαν ως άμεσα κατοικήσιμα, ενώ 2.500 περίπου χαρακτηρίστηκαν ως κατεδαφιστέα και 12.500 ότι χρήζουν σοβαρών επισκευών. Το Ελαιοχώρι, οικισμός με 200 κατοίκους, που βρίσκεται 10 km ανατολικά της Καλαμάτας, καταστράφηκε ολοσχερώς.

Η κατανομή των βλαβών στην πόλη ήταν ανομοιόμορφη. Η καταστροφή ήταν τεράστια στο παλιό τμήμα της πόλης, όπου το 60-70% των κτιρίων υπέστησαν τουλάχιστον σοβαρές βλάβες, ενώ ήταν σημαντικά μειωμένη στην παραλία. Το 70% των σχολικών κτιρίων υπέστη τουλάχιστον σοβαρές βλάβες και από αυτά το ένα τρίτο κρίθηκε ως κατεδαφιστέα. Το 50% των δημοσίων κτιρίων παρουσίασαν βλάβες. Από τα 200 προς κήρυξη διατηρητέα της πόλης σύμφωνα με μελέτη του Δήμου Καλαμάτας, παρέμειναν μετά τον σεισμό μόνο 100.

Αποφάσεις για την ανασυγκρότηση

Η καταστροφή ήταν μεγάλη και η περίοδος αντιμετώπισης των εκτάκτων αναγκών μακριά και δύσκολη. Μετά από περίπου 40 ημέρες¹⁹, η ζωή στην πόλη άρχισε να παίρνει τους κανονικούς της ρυθμούς. Ο πληθυσμός άρχισε να επιστρέφει στα σπίτια του. Τα καταστήματα που δεν είχαν υποστεί σοβαρές βλάβες λειτούργησαν πάλι. Σταμάτησε η δωρεάν τροφοδοσία του πληθυσμού. Οι δρόμοι είχαν απελευθερωθεί από τα ερείπια. Διάφορες υπηρεσίες είχαν μετεγκατασταθεί και επαναλειτούργουσαν. Οι βιομηχανίες και πολλές βιοτεχνίες ξανάρχισαν την παραγωγή. Άρχισε η περίοδος της αποκατάστασης, που έθετε επί τάπητος ζητήματα, όπως η αποκατάσταση του οικιστικού κελύφους και η αναθέρμανση της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Στην περίπτωση της Καλαμάτας μείζονα επιλογή αποτέλεσε η ανασυγκρότηση της πόλης με αναβάθμιση του πολεοδομικού και δομημένου περιβάλλοντος και οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η πολιτική ανασυγκρότησης συναρθρώθηκε σε τρεις συμπληρωματικούς άξονες:

- Αξιοποίηση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου Καλαμάτας και τόνωση του πολεοδομικού σχεδιασμού. Το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Καλαμάτας και οι μελέτες Επέκτασης που είχαν θεσμοθετηθεί λίγες εβδομάδες πριν τον σεισμό, αποτέλεσαν οδηγό και ακρογωνιαίο λίθο της ανασυγκρότησης. Μάλιστα, αποφασίστηκε να γίνει μετασεισμική αναθεώρηση

¹⁹ Η απαγόρευση χρήσης των κτιρίων, ακόμη και εκείνων που δεν είχαν βλάβες, διήρκεσε περί τις 40 ημέρες.

- του προκειμένου να ληφθεί υπόψη η νέα μετασεισμική κατάσταση, καθώς και τα αποτελέσματα της μικροζωνικής μελέτης που εκπονήθηκε μετά την καταστροφή.
- Στεγαστική αποκατάσταση. Επισκευή των βλαμμένων οικοδομών (ιδιωτικών και δημοσίων), κατεδάφιση και ανακατασκευή των κατεδαφιστέων κτιρίων, μέτρα για την τόνωση της οικοδομικής δραστηριότητας, προγράμματα για την παροχή κοινωνικής στέγης, έκδοση κανονισμών, οδηγιών και συστάσεων για την αύξηση της σεισμικής ασφάλειας των κτιρίων και έργων που κατασκευάζονται ή επισκευάζονται.
 - Διατήρηση της προσεισμικής φυσιογνωμίας της πόλης. Αποκατάσταση διατηρητέων κτιρίων και μνημείων, διατήρηση της μορφολογίας κτιρίων και συνόλων, διατήρηση του ιστορικού κέντρου της πόλης.

Προκειμένου να επιτευχθεί η ανασυγκρότηση της πόλης, όμως, ήταν απαραίτητο να δημιουργηθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις (Δανδουλάκη, 2008) και συγκεκριμένα:

- *Να μειωθούν κατά το δυνατόν οι πιέσεις για ταχύτατη -και άρα με μειωμένες απαιτήσεις- αποκατάσταση των σεισμοπλήκτων κτιρίων.*

Αποφασίστηκε να επιδιωχτεί άμεσα η προσωρινή στέγαση λειτουργιών της πόλης (κατοικία, εμπορικές χρήσεις, σχολεία, δημόσιες υπηρεσίες κλπ.) με σχετικά καλούς όρους, σε μεταφερόμενους ή λυόμενους οικίσκους. Βασικές λειτουργίες της πόλης, όπως η κατοικία, το εμπόριο, η εκπαίδευση, στεγάστηκαν προσωρινά σε προκατασκευασμένους ή μεταφερόμενους οικίσκους, οι οποίοι μάλιστα μπορούσαν να επαναχρησιμοποιηθούν σε ανάλογες περιπτώσεις. Για τη στέγαση σεισμόπλήκτων νοικοκυριών δημιουργήθηκαν 22 προσωρινοί οικισμοί. Στην πορεία χρειάστηκε να ληφθούν ένα σύνολο σχετικών συμπληρωματικών μέτρων, όπως η επιδότηση ενοικίου.

- *Να προστατευτούν τα διατηρητέα κτίρια της πόλης και να υπάρξουν κατάλληλες ρυθμίσεις για την προστασία της μορφολογίας και ιστορικής συνέχειας της πόλης*

Απαγορεύτηκαν οι μεμονωμένες κατεδαφίσεις των ετοιμόρροπων κτιρίων και ο Δήμος ανέλαβε τις κατεδαφίσεις συνολικά. Επιβλήθηκε αναστολή οικοδομικών εργασιών. Εκπονήθηκαν και θεσπίστηκαν ρυθμίσεις για προστασία της ζώνης γύρω από το Κάστρο και για χαρακτηρισμό κτιρίων ως διατηρητέα. Αποκαταστάθηκαν και αξιοποιήθηκαν τα βλαμμένα διατηρητέα δημοτικά κτίρια.

- *Να τονωθεί η οικονομική και κοινωνική ζωή της περιοχής.*

Δόθηκαν μια σειρά βοηθημάτων, ενισχύσεων και δανειοδοτήσεων με ευνοϊκούς όρους προς επαγγελματίες και επιχειρήσεις της περιοχής, και ελήφθησαν μέτρα για την ενίσχυση της τοπικής αγοράς.

- *Να τεθούν οι βάσεις για την αναπτυξιακή ανασυγκρότηση (οικονομική και κοινωνική) της περιοχής με συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής και έργα.*

Οι βασικές αναπτυξιακές κατευθύνσεις δεν διαφοροποιήθηκαν μετά το σεισμό. Η ανασυγκρότηση της περιοχής προχώρησε με βάση το 5ετές Πρόγραμμα για την ανασυγκρότηση της Καλαμάτας 1988-1993, που βασίστηκε από τη μια πλευρά στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Καλαμάτας (ΦΕΚ 530Δ/1986) και από την άλλη στο Πενταετές Πρόγραμμα Ανάπτυξης Ν. Μεσσηνίας 1983-1987. Επιδιώχτηκε, όμως, και επετεύχθη μια αύξηση της συνολικής χρηματοδότησης προς την περιοχή από το ΠΔΕ, εκμετάλλευση των κοινοτικών ταμείων, του Ταμείου Ανασυγκρότησης του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΤΑΣΕ) και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

- Να προαχθούν συνεργασίες και συνέργιες πολλών διοικητικών επιπέδων και τομέων δράσης, προκειμένου να επιτευχθεί ολοκληρωμένη ανασυγκρότηση της πόλης

Ένα μεγάλο σύνολο φορέων της διοίκησης, πολιτικών παραγόντων, επιστημόνων, καλλιτεχνών ενεπλάκησαν στην ανασυγκρότηση, ενώ αξιοποιήθηκαν φορείς διαφόρων γεωγραφικοδιοικητικών επίπεδων, από το τοπικό στο διεθνές.

Πρωταγωνιστής και επισπεύδων στην αντιμετώπιση της καταστροφής, αλλά και της ανασυγκρότησης ήταν ο Δήμος Καλαμάτας. Ο Δήμος ανάλαβε κεντρικό ρόλο και δράση από τις πρώτες ώρες μετά τον σεισμό και μάλιστα χωρίς να έχει κανένα θεσμικό ρόλο στη διαχείριση εκτάκτων αναγκών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία της εποχής (Μπένος, 2007).

Παρά τις εξαιρετικά μεγάλες πιέσεις κατά την άμεση μετακαταστροφική περίοδο (ΟΑΣΠ 1987α), πολύ νωρίς ο Δήμος Καλαμάτας, μέσα στη σκηνή όπου συνεδρίαζε το Δημοτικό Συμβούλιο, διατύπωσε κατευθύνσεις για την ανασυγκρότηση και προσδιόρισε τις προϋποθέσεις προκειμένου να επιτευχθεί αυτή (Εικόνα 13).



Εικόνα 13. Χάρτης που καταρτίστηκε μια εβδομάδα μετά το σεισμό και παρουσιάζει την πρόταση χωροθέτησης χρήσεων και λειτουργιών για την αντιμετώπιση των αναγκών που προέκυψαν από τον σεισμό της Καλαμάτας του 1986

Πηγή: Διαμαντόπουλος 1991

Η ανασυγκρότηση της Καλαμάτας θεωρείται ότι πέτυχε σε μεγάλο βαθμό τους στόχους της και το ΓΠΣ Καλαμάτας υλοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό (Κόκκαλη & Κοντοπούλου, 2013, Κομιώτη, 2014). Η πόλη απέκτησε σύγχρονη δομή και χαρακτήρα, δημιουργήθηκαν χώροι πρασίνου και αναψυχής, κατασκευάστηκαν αναπτυξιακού χαρακτήρα υποδομές (όπως, η μαρίνα, το βιοτεχνικό πάρκο και η αγορά της Καλαμάτας), περιβαλλοντικές υποδομές (όπως το εργοστάσιο κομποστοποίησης απορριμμάτων και ο βιολογικός καθαρισμός), κοινωνικές υποδομές (νοσοκομείο, δικαστήρια κ.α.). Πολύ σημαντική είναι επίσης η διάσωση της μορφολογίας και της ταυτότητας της πόλης μέσω της θέσπισης ζώνης προστασίας γύρω από το Κάστρο, καθώς και λόγω της διατήρησης, αποκατάστασης και επανάχρησης ιστορικών και διατηρητέων κτιρίων της πόλης.

Πέραν της επιτυχημένης ανασυγκρότησης σε τοπικό επίπεδο, η περίπτωση της ανασυγκρότησης της Καλαμάτας αποτελεί ένα θετικό προηγούμενο στην αντισεισμική πολιτική της χώρας. Άφησε ως παρακαταθήκη την αντίληψη ότι μια σεισμική καταστροφή δεν αφορά μόνο ή και κυρίως κτίρια και υποδομές, αλλά έχει σημαντικές κοινωνικές και αναπτυξιακές διαστάσεις (Διαμαντόπουλος, 2008). Δημιούργησε τεχνογνωσία, πρακτικές και ένα σύνολο διοικητικών πράξεων, που εφαρμόστηκαν σε επόμενες καταστροφές και εφαρμόζονται μέχρι σήμερα. Χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα είναι η μετακαταστροφική στέγαση σε τρεις φάσεις (επείγουσα στέγαση σε σκηνές, πλοία, ξενοδοχεία κ.α., προσωρινή στέγαση σε μεταφερόμενους οικίσκους και επιστροφή σε μόνιμο οικιστικό κέλυφος μετά την επισκευή ή ανακατασκευή του) (Δανδουλάκη, 1993).

Μεταξύ άλλων, η επιτυχημένη ανασυγκρότηση της Καλαμάτας από τη σεισμική καταστροφή του 1986 κατέδειξε πως αποφάσεις, σχεδιασμοί και δράσεις μακροπρόθεσμου χαρακτήρα, χρειάζεται να δρομολογηθούν αμέσως μετά την καταστροφή, στις πιεστικές συνθήκες της αντιμετώπισης των εκτάκτων αναγκών. Αν δεν υπάρχει μακροπρόθεσμη στόχευση, αποφάσεις που λαμβάνονται υπό καθεστώς πίεσης και επείγοντος μπορεί να υποδαυλίσουν την ευκαιρία που ανοίγει η ίδια η καταστροφή να μειωθεί η σεισμική διακινδύνευση, να αναβαθμιστεί το πολεοδομικό περιβάλλον και να αναπτυχθεί η περιοχή.

2.3.5 Ολοκληρωμένη διαχείριση της διακινδύνευσης καταστροφής

Δεν είναι ασυνήθιστο η διαχείριση καταστροφών να γίνεται αντιληπτή ως διαχείριση της έκτακτης κατάστασης και να επικεντρώνεται στην μετακαταστροφική απόκριση και την αντιμετώπιση. Όμως, η διαχείριση της καταστροφής υπερβαίνει κατά πολύ την απόκριση και την αντιμετώπιση. Πρόκειται για μια συνεχή και πολυδιάστατη διαδικασία η οποία ξεκινάει από τη ένταξη της πολιτικής μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής στην κυβερνητική ατζέντα και την ένταξη πολιτικών μείωσης της διακινδύνευσης στις τρέχουσες πολιτικές και τους σχεδιασμούς σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Περιλαμβάνει, επίσης, την εξασφάλιση των απαραίτητων επενδύσεων και οικονομικών πόρων, καθώς και επιχειρησιακό και επικοινωνιακό σχεδιασμό σε όλες τις φάσεις και σε όλα τα επίπεδα.



Εικόνα 14. Συνδυάζοντας διάφορες δράσεις και μέτρα μείωσης των καταστροφών
Πηγή: Ian Davis et al., 2002

Ειδικότερα, η πρόληψη και μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής συνδέεται με όλες τις τομεακές και οριζόντιες πολιτικές, σε όλα τα διοικητικά επίπεδα. Η προφανής δυσκολία εδώ είναι ότι σε αντίθεση με τη διαχείριση έκτακτης ανάγκης, οι προσπάθειες για πρόληψη και μετριασμό των καταστροφών είναι αφανείς, καθόσον όταν αυτές επιτύχουν η καταστροφή αποτρέπεται και η κοινωνία συνεχίζει κανονικά τη λειτουργία της.

Παράλληλα, μια ολοκληρωμένη θεώρηση της διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής ως προς όλες τις φάσεις μιας καταστροφής και ένα εύρος τομέων αποδίδει περισσότερο.

2.4 Εργαλεία για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής

Είναι ευτύχημα ότι οι καταστροφές δεν είναι αναπότρεπτη συνέπεια των κινδύνων και επομένως είναι δυνατό να αποτραπούν μέσω της μείωσης της έκθεσης και της τρωτότητας, καθώς και της ενίσχυσης της ικανότητας αντιμετώπισης των επιπτώσεων. Οι δύο ισχυρότεροι κυκλώνες που έπληξαν τις Ινδίες συνιστούν ένα διδακτικό παράδειγμα. Το 1999 ο κυκλώνας Odisha προκάλεσε 10.000 νεκρούς. Δεκατέσσερα χρόνια αργότερα ο κυκλώνας Phailin είχε μόνο 45 νεκρούς. Αυτό επιτεύχθηκε μετά από μεγάλες προσπάθειες της πολιτείας της Odisha (GFDRR, 2014a).

2.4.1 Η γνώση για τη διακινδύνευση καταστροφής ως βάση της διαχείρισης

Σύμφωνα με το Παγκόσμιο Πλαίσιο Sendai των ΗΕ για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής (2015-2030), προτεραιότητα για τη διαχείριση της διακινδύνευσης καταστροφής αποτελεί η γνώση της διακινδύνευσης. Αποδίδοντας ποσοτικά τους κινδύνους και προβλέποντας τις πιθανές επιπτώσεις τους, οι κυβερνήσεις, οι κοινότητες και τα άτομα είναι σε θέση να πάρουν τεκμηριωμένες αποφάσεις για την πρόληψη και τον μετριασμό των καταστροφών. Η γνώση αυτή επιτρέπει τη σωστή ιεράρχηση προτεραιοτήτων στις αναπτυξιακές στρατηγικές, σε τομεακά σχέδια, σε προγράμματα και σε χρηματοδοτήσεις.

Η γνώση της διακινδύνευσης είναι σημαντική σε πέντε κύρια πεδία λήψης αποφάσεων (GFDRR, 2014):

Αναγνώριση και επίγνωση της διακινδύνευσης: Οι κυβερνήσεις, οι κοινότητες και τα άτομα αντιμετωπίζουν πολλές και διαφορετικές προκλήσεις και η διακινδύνευση καταστροφής εύκολα μπορεί να αγνοηθεί ανάμεσα σε αυτές. Η αξιόπιστη πληροφορία σχετικά με τη διακινδύνευση καταστροφής και η κατάλληλη διάδοση της πληροφορίας αυτής αποτελούν ισχυρά εργαλεία για την ενίσχυση της επίγνωσης του πληθυσμού και των κέντρων λήψης αποφάσεων και, συνακόλουθα, για την προώθηση των δράσεων για τη μείωσή της διακινδύνευσης.

Μείωση της διακινδύνευσης: Η γνώση για τη διακινδύνευση αποτελεί τη βάση για πολιτικές, για επενδύσεις και για προώθηση κατασκευαστικών (δομικοί κανονισμοί, αντιπλημμυρικά έργα, κυματοθραύστες κ.λπ.) και μη κατασκευαστικών μέτρων (ιεράρχηση επενδύσεων, σχεδιασμός του χώρου που συνεκτιμά τους κινδύνους) για τη μείωση της διακινδύνευσης.

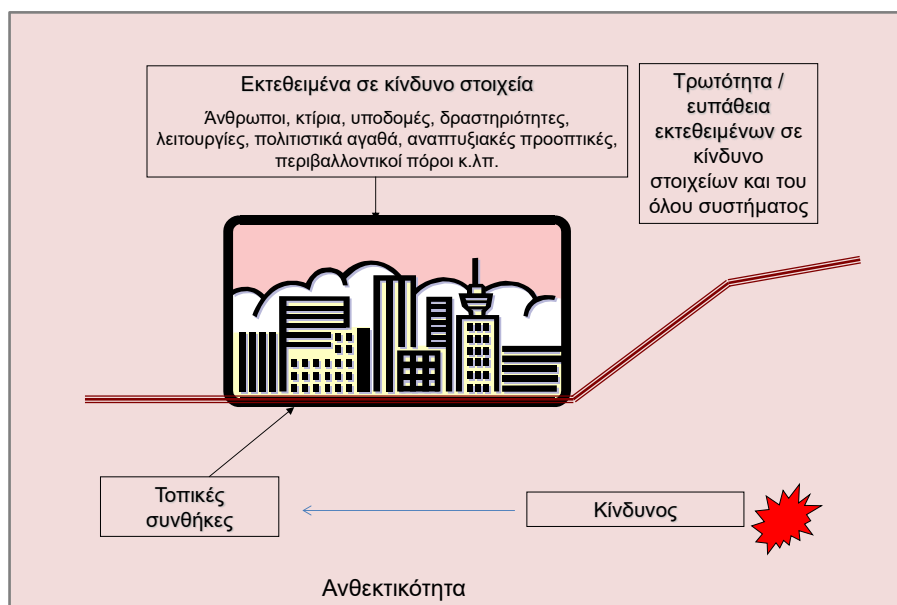
Προετοιμασία/ ετοιμότητα: Η γνώση για τη διακινδύνευση τροφοδοτεί συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης και υποστηρίζει τη διασφάλιση ετοιμότητας και τον σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης σε όλα τα επίπεδα. Η γνώση των αναμενόμενων επιπτώσεων βοηθά στη λήψη των κατάλληλων μέτρων, όπως ο σχεδιασμός της επείγουσας εκκένωσης μιας περιοχής

και η χωροθέτηση έκτακτων καταλυμάτων, ενώ αποτελεί βάση για τον σχεδιασμό ασκήσεων ετοιμότητας. Επιτρέπει επίσης τον ρεαλιστικό και λεπτομερή σχεδιασμό για αποτελεσματική αντιμετώπιση σε περίπτωση καταστροφής.

Διαμοιρασμός ή/και μεταβίβαση της διακινδύνευσης: Η ανάλυση της διακινδύνευσης ξεκίνησε από το πεδίο της οικονομίας και της ασφάλισης. Ο ασφαλιστικός τομέας καλείται εξ αντικειμένου να αποδώσει ποσοτικά τη διακινδύνευση ακόμη και σε σχέση με ακραία φαινόμενα και σπάνιες «μικρής πιθανότητας – μεγάλων επιπτώσεων» καταστάσεις. Η επικαιροποιημένη, αξιόπιστη πληροφόρηση για τη διακινδύνευση είναι κρίσιμη, καθώς οι κυβερνήσεις –όλο και περισσότερο– επιχειρούν να διαχειριστούν τη διακινδύνευση των κεφαλαιακών τους αποθεμάτων ή υποστηρίζουν προγράμματα διαχείρισης της ατομικής οικονομικής διακινδύνευσης (όπως η μικροασφάλιση ή η ασφάλιση των νοικοκυριών έναντι σεισμού ή πλημμύρας). Πρέπει να επισημανθεί ότι η επένδυση σε γνώση για τη διακινδύνευση για λόγους ασφάλισης χρειάζεται πολλούς πόρους και η σχετική ανάλυση της διακινδύνευσης πρέπει να ακολουθεί συγκεκριμένα πρότυπα.

Ανθεκτική / προσαρμοστική ανοικοδόμηση: Η εκτίμηση της διακινδύνευσης μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων σε περίπτωση επικείμενης καταστροφής (όπως πριν την έλευση ενός τυφώνα) π.χ. για την έγκαιρη απομάκρυνση του πληθυσμού. Μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για αρχικές, ταχείες εκτιμήσεις για τις ανθρώπινες, υλικές και οικονομικές απώλειες αμέσως μετά από ένα συμβάν. Πάντως, τα συστήματα εκτίμησης της διακινδύνευσης πρέπει να υπάρχουν ήδη πριν την καταστροφή προκειμένου να υποστηρίξουν τέτοιες αποφάσεις ή αποφάσεις για τον σχεδιασμό της ανοικοδόμησης/αποκατάστασης μετά από μια καταστροφή, διότι μετά την καταστροφή σπανίως υπάρχει αρκετός χρόνος ώστε να αναπτυχθούν συστήματα και να συλλεχθούν όλες οι πληροφορίες που είναι απαραίτητες.

Για την λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και τη συγκρότηση πολιτικών για τη μείωση της διακινδύνευσης, βασικό βήμα είναι η εκτίμηση της διακινδύνευσης. Πρόκειται για μια διαδικασία που αποσκοπεί στον προσδιορισμό της φύσης και της έκτασης της διακινδύνευσης και περιλαμβάνει ανάλυση των κινδύνων και αξιολόγηση των υφισταμένων συνθηκών τρωτότητας, που σε συνδυασμό είναι πιθανό να οδηγήσουν σε βλάβη ή απώλεια εκτεθειμένων στοιχείων όπως ο πληθυσμός, οι περιουσίες, οι υπηρεσίες, οι πόροι διαβίωσης και το περιβάλλον (Εικόνα 12).



Εικόνα 15. Βασικές παράμετροι του κινδύνου καταστροφής και εργαλεία για τη μείωση του

Μια ολοκληρωμένη εκτίμηση της διακινδύνευσης, λοιπόν, δεν αποτελεί μόνο μια τεχνική εκτίμηση της πιθανότητας απωλειών, αλλά παρέχει σε βάθος κατανόηση των αιτιών των απωλειών και των επιδράσεων που έχουν αυτές οι απώλειες. Ως τέτοια, συνδέεται με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τη συγκρότηση πολιτικών, και προϋποθέτει τη στενή συνεργασία μεταξύ των διαφόρων τμημάτων της κοινωνίας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η γνώση για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής δεν είναι ενός, αλλά πολλών ειδών: επιστημονική, οργανωσιακή, νομική, του κοινού ανθρώπου και δεν δημιουργείται απρόσκοπτα ούτε οδηγεί αυτόματα σε δράση (Menoni 2018).

2.4.2 Πιστοποιήσεις και πρότυπα

Για πολλούς, οι πιστοποιήσεις και όχι οι δημόσιες πολιτικές και δράσεις, αποτελούν το μέλλον της διαχείρισης καταστροφών και κινδύνων (Gasiorowski-Denis 2015). Υπάρχουν πολλά πρότυπα αναφορικά με την ασφάλεια και την προστασία στις διάφορες πτυχές και διαστάσεις της.

Ενδεικτικά, το ISO²⁰ που σχετίζεται με τη διαχείριση της διακινδύνευσης (Risk) είναι το ISO 31000 “Risk Management – Principles and Guidelines”. Εκδόθηκε στις 13 Νοεμβρίου 2009. Συνοδεύεται από έναν οδηγό, το ISO Guide 73:2009 “Risk Management Vocabulary”, που περιλαμβάνει ένα σύνολο ορισμών συγκεκριμένων εννοιών σχετικών με τη διαδικασία διαχείρισης του κινδύνου. Ενδεικτικά, ορίζει ως διακινδύνευση (risk) τη θετική ή αρνητική επίδραση της αβεβαιότητας στην επίτευξη των στόχων, όπου αβεβαιότητα θεωρείται η κατάσταση μερικής τουλάχιστον έλλειψης πληροφόρησης και γνώσης για μελλοντικά συμβάντα, της πιθανότητας εμφάνισης τους και των συνεπειών τους. Αυτό είναι το σημείο που το ISO 31000 είναι σαφώς διαφορετικό από άλλες υπάρχουσες κατευθυντήριες οδηγίες, διότι εδώ η έμφαση μετατοπίζεται από το γεγονός-έναυσμα – κάτι που συμβαίνει – στην επίπτωση που έχει αυτό στους στόχους.

Σκοπός του ISO 31000 είναι να παράσχει τις αρχές και τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τη διαχείριση της διακινδύνευσης, να βοηθήσει τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις να αναπτύξουν ένα σύστημα διαχείρισης της διακινδύνευσης το οποίο συνεχώς να βελτιώνεται και να αποτελεί βασικό συστατικό τους. Απευθύνεται, μεταξύ άλλων, σε κυβερνητικούς οργανισμούς, επικεφαλείς φορέων, επαγγελματίες που υποστηρίζουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ασφαλιστικές εταιρίες.

Περιγράφει το πλαίσιο και τα στάδια που πρέπει να ακολουθηθούν προκειμένου να αξιολογηθεί η διακινδύνευση ως αποδεκτή ή μη, και στη συνέχεια να προταθούν οι τρόποι διαχείρισής της. Η αξιολόγηση της διακινδύνευσης (risk assessment) συνιστά το μέρος της διαχείρισης που εξετάζει τον βαθμό που επηρεάζονται οι στόχοι, τη σχετική πιθανότητα να επηρεαστούν και τις συνέπειες που θα προκύψουν, προκειμένου να αποφασιστεί η αναγκαία πρόσθετη αντιμετώπιση της διακινδύνευσης. Οι στόχοι που επηρεάζονται, σε επίπεδο οργανισμού, στρατηγικά και ανά τμήμα, σε επίπεδο συγκεκριμένου έργου, σε επίπεδο διεργασίας ή προϊόντος, μπορεί να είναι επιχειρηματικοί, οικονομικοί, τεχνολογικοί, λειτουργικοί, περιβαλλοντικοί, κοινωνικοί, ασφάλειας ή σχετικά με φήμη ή πολιτισμικές ή πολιτικές επιπτώσεις. Άλλωστε όλα τα γνωστά εφαρμοζόμενα προληπτικά συστήματα

²⁰ Ο ISO (International Organization for Standardization - Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης) είναι μια διεθνής μη κυβερνητική οργάνωση δημιουργίας και έκδοσης προτύπων που αποτελείται από αντιπροσώπους των εθνικών οργανισμών τυποποίησης. Ο οργανισμός παράγει τα παγκόσμια βιομηχανικά και εμπορικά πρότυπα, τα ονομαζόμενα πρότυπα ISO.

διαχείρισης που αποσκοπούν στην επίτευξη των στόχων, είναι ουσιαστικά συστήματα διακινδύνευσης που εστιάζουν στον περιορισμό των αστοχιών σε αποδεκτό επίπεδο.

Η διαχείριση της διακινδύνευσης ξεκινάει από τον προσδιορισμό του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και στη συνέχεια ακολουθεί η εκτίμηση της διακινδύνευσης, η οποία έχει τρία στάδια: την αναγνώριση, την ανάλυση και την αξιολόγηση. Ανάλογα με την αξιολόγηση της διακινδύνευσης εκπονείται η αντίστοιχη στρατηγική διαχείρισης, δηλαδή επιλέγονται μέτρα και δράσεις για τη μείωση των επιπτώσεων, έτσι ώστε να μεγιστοποιούνται οι ευκαιρίες και να ελαχιστοποιούνται οι απειλές. Σε κάθε στάδιο προβλέπεται έλεγχος και αναθεώρηση, οπότε αυτό απαιτείται, καθώς και επικοινωνία – διαβούλευση.

Το ISO 31000 ακολουθεί την πρακτική που αναφέρεται ως Plan-Do-Check-Act ή κύκλος του Deming, δηλαδή τη σπειροειδή διεργασία, σχεδιασμός (Plan), εφαρμογή (Do), παρακολούθηση/έλεγχος (Check) και βελτίωση/ανασχεδιασμός (Act).

Αντίστοιχα με το ISO 31000, το Ελληνικό Πρότυπο ΕΛΟΤ 1801:2008 «Συστήματα διαχείρισης της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία – Απαιτήσεις» από τον Ελληνικό Οργανισμό Τυποποίησης Α.Ε. (ΕΛΟΤ) εγκρίθηκε το Νοέμβριου του 2008. Βασίζεται στην προδιαγραφή BS-OHSA 18001:2007 “Occupational health and safety management systems – Requirements” και αντικαθιστά προηγούμενο πρότυπο ΕΛΟΤ 1801:2002.

Στο πρότυπο ΕΛΟΤ 1801 περιγράφονται οι απαιτήσεις ενός συστήματος διαχείρισης της Υγείας και Ασφάλειας στην Εργασία, ώστε να μπορεί ένας οργανισμός να αναπτύσσει και να θέτει σε εφαρμογή μια πολιτική και στόχους που να λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις της κείμενης νομοθεσίας και πληροφορίες σχετικά με την εκτίμηση του κινδύνου. Προορίζεται για όλα τα είδη και τα μεγέθη οργανισμών και ικανοποιεί διάφορες γεωγραφικές, πολιτιστικές και κοινωνικές συνθήκες.

Και αυτό το πρότυπο βασίζεται στην μεθοδολογία του Plan-Do-Check-Act (Σχεδιάζω – Εκτελώ – Ελέγχω – Ενεργώ) ή κύκλος του Deming, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Συγκεκριμένα, με αφετηρία την χάραξη μιας πολιτικής Υγείας και Ασφάλειας στην Εργασία στο ανώτερο επίπεδο στον Οργανισμό, το «Σχεδιάζω» αφορά σε στόχους και διεργασίες που είναι απαραίτητες για να παραχθούν αποτελέσματα σύμφωνα με την πολιτική αυτή, το «Εκτελώ» σημαίνει ότι θέτω σε εφαρμογή τις διεργασίες αυτές, το «Ελέγχω» ότι τις παρακολουθώ και τις μετρώ (στόχους, απαιτήσεις νομοθεσίας) και εκθέτω τα αποτελέσματα και το «Ενεργώ» ότι αναλαμβάνω δράσεις για τη διαρκή βελτίωση της επίδοσης στην Υγεία και Ασφάλεια στην Εργασία.

2.4.3 Η τεχνολογία στην υπηρεσία της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής

Η σημασία των τεχνολογιών πληροφόρησης και επικοινωνίας στο πεδίο των καταστροφών και κινδύνων είναι σήμερα αδιαμφισβήτητη. Για τη διαχείριση και αξιοποίηση της πληροφορίας και της γνώσης έχουν αναπτυχθεί και χρησιμοποιούνται διεθνώς ένα μεγάλο σύνολο συστημάτων που αποσκοπούν στη διαχείριση και τη μείωση του κινδύνου καταστροφής. Αυτά κατηγοριοποιούνται με βάση:

- τη γεωγραφική κλίμακα στην οποία αναφέρονται, σε παγκόσμια, περιφερειακά, εθνικά, σε επίπεδο πόλης ή αστικής περιοχής.
- τον κυρίως στόχο τους, σε εργαλεία συναγερμού και προειδοποίησης, εργαλεία διαχείρισης της έκτακτης κατάστασης, εργαλεία επιτήρησης/παρακολούθησης, εργαλεία υποστήριξης της λήψης αποφάσεων, εργαλεία επικοινωνίας και διάχυσης πληροφορίας.

- τη βασική μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθούν, σε αυτά που βασίζονται σε δείκτες, γεωγραφικά συστήματα πληροφοριών και διάφορους συνδυασμούς αυτών.

2.4.3.1 Συστήματα συναγερμού και προειδοποίησης

Συστήματα και εργαλεία αυτού του είδους συνήθως εστιάζονται στην έκτακτη κατάσταση και αποσκοπούν στην έγκαιρη προειδοποίηση, την υποστήριξη της άμεσης απόκρισης και της διαχείρισης κρίσεων, καθώς και στην άμεση διάχυση έγκυρης πληροφορίας.

Το σύστημα ReliefWeb (<http://reliefweb.int/>) αποτελεί βασική πηγή άμεσης πληροφόρησης των εμπλεκόμενων στην ανθρωπιστική αρωγή, αναφορικά με κρίσεις και καταστροφές σε όλο τον κόσμο. Αποτελεί υποστηρικτικό πληροφοριακό σύστημα του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών για το Συντονισμό Ανθρωπιστικών Υποθέσεων (Organisation for the Coordination of Humanitarian Affairs –OCHA). Σκοπός του συστήματος είναι να παρέχει άμεσα αξιόπιστη και επικαιροποιημένη πληροφόρηση για την κατάσταση και τις συνθήκες που επικρατούν σε ζώνες που έχουν πληγεί, προκειμένου να υποστηριχτεί η λήψη αποφάσεων και ο σχεδιασμός της επέμβασης για παροχή ανθρωπιστικής αρωγής. Το σύστημα εξελίσσεται συνεχώς τόσο σε επίπεδο τεχνικό, όσο και περιεχομένου, και από το 2012 αποτελεί «υπηρεσία μιας στάσης» (one-stop-shop) πληροφόρησης για κρίσεις και καταστροφές διεθνώς.

Ένα αντίστοιχο σύστημα αποτελεί το Παγκόσμιο Σύστημα Συναγερμού και Συντονισμού (Global Disaster Alert and Coordination System - GDACS). Πρόκειται για ένα εργαλείο με παγκόσμια γεωγραφική αναφορά, το οποίο αναπτύσσεται ως κοινή πρωτοβουλία των Ηνωμένων Εθνών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποσκοπεί στην υποστήριξη της έγκαιρης λήψης αποφάσεων σχετικά με την κινητοποίηση ή όχι ενός μηχανισμού επέμβασης σε περίπτωση σεισμού, τσουνάμι, πλημμύρας, καθώς και στον συντονισμό των δράσεων παροχής βοήθειας. Πολύ γρήγορα μετά την εκδήλωση ενός φαινομένου το οποίο μπορεί να αποτελέσει έναυσμα καταστροφής, το σύστημα εκτιμά τον βαθμό συναγερμού και ειδοποιεί ένα μεγάλο σύνολο διαπιστευμένων χρηστών. Ο βαθμός συναγερμού προκύπτει με βάση τα χαρακτηριστικά του φαινομένου, την πυκνότητα πληθυσμού και ένα σύνθετο δείκτη κοινωνικοοικονομικής ευπάθειας της περιοχής που αναμένεται να πληγεί.

Παράλληλα με τα συστήματα συναγερμού, αναπτύσσονται διεθνώς ραγδαία συστήματα προειδοποίησης. Αυτά αποσκοπούν στην έγκαιρη προειδοποίηση του πληθυσμού, εφόσον εκτιμάται βάσιμα ότι υπάρχει κίνδυνος. Συστήματα αυτού του είδους αξιολογούν την κατάσταση και υποστηρίζουν την έκδοση και κατάλληλη μετάδοση προειδοποιήσεων και άλλων πληροφοριών για την εξέλιξη της κατάστασης. Μεγάλη εμπειρία υπάρχει σε συστήματα προειδοποίησης για πλημμύρες, τυφώνες, ανεμοστρόβιλους και τσουνάμι.

Το Δεκέμβριο του 2004, το τσουνάμι στον Ινδικό Ωκεανό κατέδειξε με ιδιαίτερα οδυνηρό τρόπο τη χρησιμότητα ενός συστήματος προειδοποίησης. Παρότι υπήρχε επαρκής επιστημονική γνώση των ενεργών ρηγμάτων που υπάρχουν στο υποθαλάσσιο χώρο της Σουμάτρα, από όπου προέκυψε το τσουνάμι, δεν υπήρχε τρόπος ειδοποίησης για το επικείμενο τσουνάμι. Στον απόηχο της μεγάλης καταστροφής, ένα μήνα αργότερα στο Παγκόσμιο Συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στο Κόμπε της Ιαπωνίας με σκοπό να συμφωνηθεί το Παγκόσμιο Πλαίσιο του Hyogo για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής, συμφωνήθηκε να δημιουργηθεί ένα Σύστημα Προειδοποίησης και Μετριασμού των επιπτώσεων για Τσουνάμι στον Ινδικό Ωκεανό (Indian Ocean Tsunami Warning and Mitigation System (ICG/IOTWS)). Παρόμοιο σύστημα λειτουργούσε ήδη στον Ειρηνικό Ωκεανό από το 1965. Δημιουργήθηκαν επίσης άλλα δύο συστήματα

προειδοποίησης για τσουνάμι, ένα στην Καραϊβική και ένα στο Βορειοανατολικό Ατλαντικό και στη Μεσόγειο, εξασφαλίζοντας ότι όλες οι θαλάσσιες περιοχές καλύπτονται.

Στην Ελλάδα, ιδρύθηκε το 2010 στο Γεωδυναμικό Ινστιτούτο (Άρθ. 68, παρ. 11, Ν.3879/2010, ΦΕΚ 163/τΑ'), το Εθνικό Κέντρο Προειδοποίησης για Τσουνάμι, με σκοπό την ενημέρωση και την αντιμετώπιση του κινδύνου από θαλάσσια σεισμικά κύματα (tsunamis) στον ελληνικό χώρο.

2.4.3.2 Βάσεις δεδομένων και συστήματα παρακολούθησης

Η συλλογή και διαχείριση αξιόπιστων δεδομένων αναφορικά με καταστροφές αποτελεί μια σύγχρονη προτεραιότητα. Μετά την καταστροφή, καθώς η κατάσταση μεταβάλλεται, δεδομένα και στοιχεία εξαφανίζονται γρήγορα, ενώ παρατηρείται ότι τα σχετικά δεδομένα χάνονται, ξεχνιούνται ή παραποιούνται. Επιπλέον, η συλλογή και διαχείριση δεδομένων καταστροφών δεν είναι ουδέτερη, αλλά υπόκειται σε σκοπιμότητες και περιορισμούς, ενώ η διαθεσιμότητα δεδομένων δίνει ένα συγκριτικό πλεονέκτημα για τους οργανισμούς και τους φορείς τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα (όπως, ασφαλιστικές και αντασφαλιστικές εταιρίες) και αυτό θέτει εμπόδια στην ανταλλαγή και διάθεσή τους.

Υπάρχουν σήμερα ένα σύνολο παγκόσμιων βάσεων δεδομένων, μεταξύ των οποίων η EmDat (Emergency Events Database) που έχει αναπτυχθεί από το Centre for Research and Epidemiology of Disasters "CRED" του Πανεπιστημίου της Λουβέν, η DesInventar (System of Disaster Inventories) που έχει αναπτυχθεί από το La Red για τη Λατινική Αμερική, η NatCat που αναπτύσσεται από τη Munich Reinsurance Company και η Sigma που αναπτύσσεται από τη Swiss Reinsurance Company. Όπως είναι αναμενόμενο υπάρχουν πολλά προβλήματα ως προς τη συμφωνία των βάσεων αυτών (Guha-Sapir & Below 2003), ενώ η χωρική αναφορά των δεδομένων δημιουργεί επίσης περιορισμούς στην αξιοποίησή τους. Το πρόβλημα της διαθεσιμότητας, επάρκειας και καταλληλότητας των δεδομένων είναι μεγάλο (Δες π.χ. Hugel et al. 2015).

Η διεθνής βάση δεδομένων καταστροφών EM-DAT αναπτύσσεται από το CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) από το 1988. Επιτρέπει δωρεάν και ανοιχτή πρόσβαση στα δεδομένα, μέσω του διαδικτύου. Παρέχει στοιχεία αναφορικά με καταστροφές από το 1900 και μετά, τα οποία αφορούν σε επιπτώσεις στον πληθυσμό, όπως ο αριθμός των νεκρών, των τραυματιών και των πληγέντων, αλλά επίσης σε οικονομικές επιπτώσεις και στη συμβολή της διεθνούς βοήθειας. Η EM-DAT τροφοδοτείται από διάφορες πηγές, όπως από φορείς των Ηνωμένων Εθνών, μη κυβερνητικές οργανώσεις, ασφαλιστικές εταιρίες, ερευνητικά ιδρύματα. Βασικός σκοπός της είναι να υποστηρίζει τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων για ολοκληρωμένη διαχείριση των καταστροφών, παρέχοντας μια πληροφοριακή βάση για την εκτίμηση της τρωτότητας και την ιεράρχηση προτεραιοτήτων.

Τα τελευταία 25 χρόνια παρατηρήθηκε μεγάλη πρόοδος στις τεχνικές και τεχνολογίες συλλογής και διαχείρισης χωρικών – γεωγραφικών δεδομένων σχετικά με τους κινδύνους και δημιουργία σχετικών υποδομών. Η αξιοποίηση πυλών πρόσβασης στις υποδομές αυτές μέσω του διαδικτύου θεωρείται κλειδί για την αξιοποίησή τους σε μεγάλη κλίμακα τόσο ως προς τον αριθμό των χρηστών, όσο και σε γεωγραφική εμβέλεια.

Πρωτοπόρα προσπάθεια δημιουργίας υποδομής χωρικών δεδομένων αποτέλεσε η Εθνική Δομή Χωρικών Δεδομένων (National Spatial Data Infrastructure - NSDI) στις ΗΠΑ που ξεκίνησε το 1994 και πέρασε στη δεύτερη φάση της το 2002 ως Geospatial One-Stop – GOS. Παρέχει δυνατότητα πρόσβασης σε ένα μεγάλο σύνολο μεταδεδομένων, όπως διοικητικά όρια, γεωργία, ατμόσφαιρα, βιολογία, επιχειρήσεις, κτηματολόγιο, δημογραφία, ανάγλυφο, περιβάλλον, υποδομές, γεωλογία, υγεία, βασικοί χάρτες και εικόνες. Επίσης, δίνει τη

δυνατότητα πρόσβασης σε δεδομένα ειδικού ενδιαφέροντος, όπως η χαρτογράφηση πυρκαγιών, η εθνική ασφάλεια, το τσουνάμι στον Ινδικό, οι τυφώνες στην Αμερική.

Αντίστοιχες πρωτοβουλίες αναπτύσσονται σε όλο τον κόσμο. Η φιλόδοξη πρωτοβουλία GMES (Global Monitoring for Environment and Security) αποσκοπεί στην ανάπτυξη ενός ευρέος συστήματος επιτήρησης στα θέματα του περιβάλλοντος και της ασφάλειας, ενώ στην Ευρώπη η ευρωπαϊκή υποδομή χωρικών δεδομένων (European Spatial Data Infrastructure – ESDI) περιλαμβάνει και δεδομένα κινδύνων και καταστροφών.

Η επέκταση της χρήσης δορυφορικών τεχνολογιών έδωσε νέα ώθηση στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων για καταστροφές. Πλατφόρμες όπως η PREVIEW Global Risk Data Platform αποτελούν προσπάθειες διαφόρων φορέων να μοιραστούν χωρική πληροφορία αναφορικά με τον παγκόσμιο κίνδυνο από φυσικές επικινδυνότητες. Στην πλατφόρμα PREVIEW οι χρήστες μπορεί να βλέπουν, να μεταφορτώνουν ή να εξάγουν δεδομένα για τους κινδύνους, την έκθεση και τη διακινδύνευση αναφορικά με τροπικούς κυκλώνες και κύματα θεέλλης, ξηρασία, σεισμό, πυρκαγιές, πλημμύρες, κατολισθήσεις, τσουνάμι και ηφαιστειακές εκρήξεις. Η πλατφόρμα PREVIEW υποστηρίζει τις Παγκόσμιες Αναφορές Εκτίμησης της Μείωσης της Διακινδύνευσης Καταστροφής (Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction - GAR) που εκδίδονται κάθε δύο χρόνια από τα ΗΕ.

Πρέπει ακόμη, να αναφερθεί η προσπάθεια απόδοσης ενός μοναδικού κωδικού αναφοράς σε κάθε καταστροφή, του επονομαζόμενου κωδικού GLIDE (GLobal unique disaster IDentifier system). Ο αριθμός GLIDE έχει τη μορφή «AA-BBBB-CCCCC-DDD-EEE» όπου AA: Κατηγορία καταστροφής (π.χ. LS για κατολίσθηση «Land Slide»), BBBB: Το έτος που συνέβη η καταστροφή, CCCCC: Ο σειριακός αριθμός καταστροφής εκείνο το έτος, DDD: ο κωδικός της χώρας ως κωδικός ISO code (π.χ. JPN για Ιαπωνία) και EEE: Κώδικας της περιοχής (π.χ. 013 για Τόκιο). (ADB 2009).

Συνοψίζοντας, το τοπίο είναι ποικίλο όσον αφορά τη συστηματική συλλογή δεδομένων απωλειών από καταστροφές, με διάφορους δρώντες από την ακαδημαϊκή και ερευνητική κοινότητα, τις κυβερνήσεις, τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία των πολιτών. Διαφορετικές κοινότητες έχουν σχετική τεχνογνωσία. Όπως είναι αναμενόμενο, μεταξύ των παγκόσμιων βάσεων δεδομένων (όπως οι EM-DAT, NatCatSERVICE, Sigma CatNet) και των εθνικών (όπως αυτές που έχουν αναπτυχθεί με βάση την βάση δεδομένων DesInventar στη Λατινική Αμερική και η SHELDUS στις ΗΠΑ)), υπάρχουν διαφορές ως προς το σκοπό, την προσέγγιση, την κλίμακα και το εύρος που καλύπτουν. Διαφορές παρατηρούνται ακόμη μεταξύ των βάσεων χωρών στις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα και αυτών όπου δεν υπάρχουν όπως οι χώρες που καλύπτει η DesInventar. Συστηματική αποτίμηση απωλειών στο πλαίσιο δημόσιων πολιτικών επιχειρείται σε διάφορες χώρες, αλλά κατά κανόνα τα δεδομένα αυτά δεν είναι δημόσια (χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Σλοβενία). Οι πολλές και διαφορετικές προσπάθειες που εκτυλίσσονται διεθνώς και σε διάφορες χώρες, καθιστούν χρήσιμη την πρωτοβουλία CRIP (Global Risk Identification Program) που, μέσω μιας διαδικτυακής πύλης, παρέχει κεντρική πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων καταστροφών απ' όλο τον κόσμο.

Η εκπόνηση και η κοινή χρήση εκτιμήσεων απωλειών αξιοποιώντας βάσεις δεδομένων, παρουσιάζει δυσκολίες, ιδίως όταν επιχειρείται η αξιοποίηση αντιφατικών εκτιμήσεων από διαφορετικές πηγές. Τελικά, όλες οι βάσεις δεδομένων παρουσιάζουν κάποιας μορφής συστηματικό σφάλμα ή μεροληψία που συνδέεται με τη στόχευσή τους, τις πηγές των δεδομένων και το είδος της πληροφορίας που χρησιμοποιούν, καθώς και από το είδος των κινδύνων με τους οποίους ασχολούνται (Guha-Sapir and Below 2002). Πάντως, οι μεγάλες διεθνείς βάσεις δεδομένων και ιδίως η EMDAT και η Desinventar, έχουν επιτύχει να έχουν σχετικά ομοιογενή δεδομένα (UNISDR 2015), παρότι εξακολουθούν να υπάρχουν αποκλίσεις

στα μεταξύ τους στοιχεία. Ως απάντηση στις παραπάνω δυσκολίες και υστερήσεις, εκτυλίσσονται πρωτοβουλίες για προαγωγή κοινά αποδεκτά ορισμών και προτύπων συλλογής και διαχείρισης των δεδομένων καταστροφών (Below et al., 2010 · OECD, 2014 · EU expert working group on disaster damage and loss data, 2015).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν υπάρχει μια επίσημη βάση δεδομένων και οι διαθέσιμες βάσεις δεδομένων δεν μπορούν να συνενωθούν λόγω των διαφορών τους ως προς το σκοπό και τις διαδικασίες συλλογής δεδομένων (De Grove, 2013). Με πρωτοβουλία του Joint Research Centre της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επιχειρήθηκε η εναρμόνιση των μεθόδων συλλογής δεδομένων μετά από καταστροφή (EU expert working group on disaster damage and loss data, 2015) και η πρόθεση ενός κοινού πλαισίου καταγραφής δεδομένων βλαβών και απωλειών από καταστροφές. Η πρωτοβουλία αυτή αποσκοπούσε στην υποστήριξη τεσσάρων θεματικών αντικειμένων και συγκεκριμένα της αποζημίωσης των απωλειών, της αποτίμησης των απωλειών, την διερευνητική ανάλυση και την μοντελοποίηση της διακινδύνευσης καταστροφής (De Groeve et al. 2014). Οι σχετικές οδηγίες που έχουν εκδοθεί (EU expert working group on disaster damage and loss data, 2015) φιλοδοξούσαν να αποτελέσουν ένα κοινό σημείο εκκίνησης για τα κράτη – μέλη, παρότι δεν ήταν δεσμευτικές καθ' οιονδήποτε τρόπο. Μετεξέλιξη της προσπάθειας αυτής συνιστά η δημιουργία ενός Κέντρου Γνώσης για τη Διαχείριση της Διακινδύνευσης Καταστροφής (Disaster Risk Management Knowledge Centre – DRMKC) (<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/>). Αυτό επιχειρεί να ενσωματώνει και να επεξεργάζεται την υπάρχουσα πολυεπιστημονική γνώση προκειμένου να αναπτύξει συνεργατικά καινοτόμες λύσεις αναφορικά με υφιστάμενες ανάγκες, προκειμένου να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και το συντονισμό πολιτικών που να βασίζονται σε γνώση κοινή σε διάφορους τομείς πολιτικής. Στο πλαίσιο του Κέντρου Γνώσης δημιουργείται το DRMKC Risk Data Hub που συστηματικά θα συλλέγει και θα διαχειρίζεται δεδομένα καταστροφών.

Οι βάσεις δεδομένων απωλειών είναι εργαλεία που προάγουν τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής. Δημιουργούν μια βάση για την παρακολούθηση του επιπέδου των επιπτώσεων στην κοινωνία ή σε μια χώρα, ενώ οι επιπτώσεις γίνονται μετρήσιμες, γεγονός που επιτρέπει την εστίαση στους πιο σημαντικούς κινδύνους και τη διακινδύνευση αντί στην πιο πρόσφατη καταστροφή. Είναι μεγάλης σημασίας επίσης για την αξιολόγηση της απόδοσης πολιτικών για τη μείωση της διακινδύνευσης και για την ανάδειξη αστοχιών ή προβλημάτων που υπάρχουν (Pigeon 2018). Οι πόροι λοιπόν μπορεί να διατεθούν με βάση μια τεκμηριωμένη ιεράρχηση προτεραιοτήτων κατά κοινότητα ή σε περιοχές μέγιστης διακινδύνευσης ή/και κατά κίνδυνο. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι η εκτίμηση τρωτότητας και κινδύνου δεν είναι σκόπιμο να βασίζεται μόνο σε ιστορικά δεδομένα, διότι έτσι είναι δυνατό να υποτιμηθεί η διακινδύνευση, ιδίως όσον αφορά μικρής πιθανότητας – μεγάλων επιπτώσεων γεγονότα.

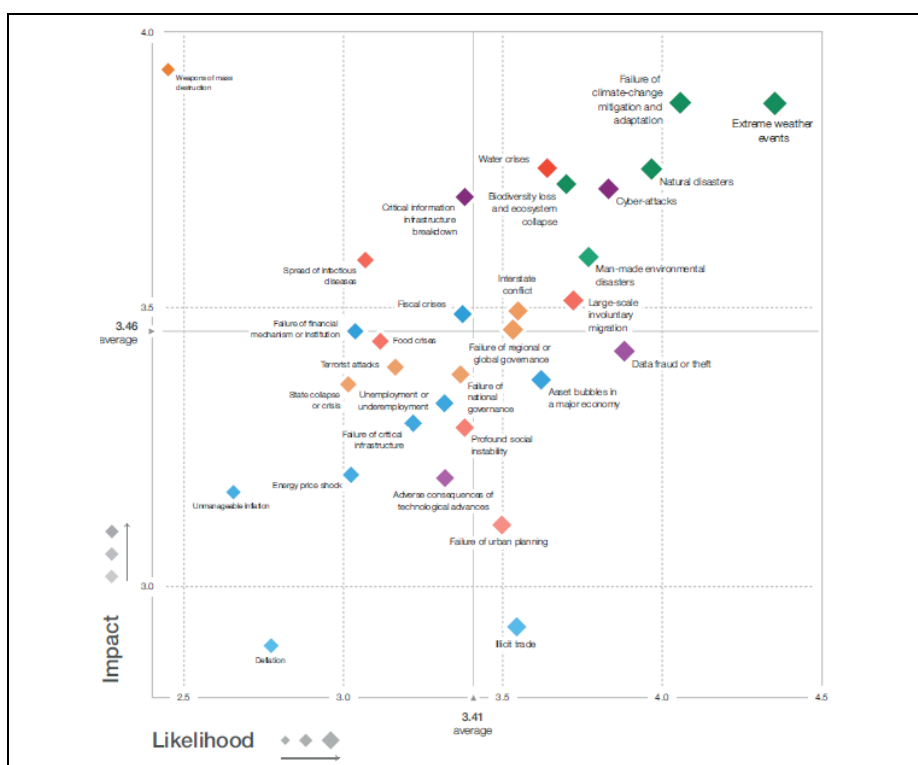
2.4.3.3 Εργαλεία για την εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων

Σκοπός τέτοιων τεχνικών και εργαλείων είναι, καταρχάς, η υποστήριξη της λήψης αποφάσεων σχετικά με τον μετριασμό των καταστροφών. Πολλά από τα εργαλεία που έχουν αναπτυχθεί στοχεύουν στην δημιουργία του πληροφοριακού υποβάθρου -συνήθως εκτιμήσεις για τις αναμενόμενες βλάβες και τη ζημιά στο δομημένο περιβάλλον, τις άμεσες επιπτώσεις στον πληθυσμό (αριθμός νεκρών, τραυματιών, αστέγων)- προκειμένου να ιεραρχηθούν οι προτεραιότητες επέμβασης, τομεακές ή γεωγραφικές.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, πολύ σημαντική είναι η έκδοση κάθε 2 έτη από τα Ηνωμένα Έθνη, έκθεσης αναφορικά με την εκτίμηση της διακινδύνευσης καταστροφής (Global

Assessment Report on Disaster Risk Assessment – GAR). Το GAR αποτελεί μια ολοκληρωμένη επισκόπηση και ανάλυση της διακινδύνευσης καταστροφής και συνήθως αναδεικνύει μείζονα ζητήματα και προτεραιότητες ανά κίνδυνο ή και γεωγραφική ενότητα.

Στην κατηγορία των παγκόσμιων συστημάτων υπάγεται και ο Δείκτης Διακινδύνευσης Καταστροφής που εκδίδεται κάθε χρόνο από το 2011, προκειμένου να υποστηρίξει αποφάσεις για το ύψος και τον καταμερισμό χρηματοδοτήσεων που ενισχύουν τις προσπάθειες για τη μείωση των καταστροφών. Παράλληλα, αναπτύσσονται ραγδαία πολυκινδυνικά συστήματα για την υποστήριξη της λήψης των αποφάσεων του ιδιωτικού τομέα ως προς ζητήματα όπως η εγκατάσταση σε μια χώρα ή περιοχή, η κατεύθυνση των επενδύσεων, το είδος και το ύψος της ασφάλισης ή και συμβουλευτικών υπηρεσιών που θα αγοράσει. Ενδεικτικά, το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ εκδίδει ετήσια έκθεση για την διακινδύνευση από ένα ευρύ σύνολο κινδύνων και απειλών, η οποία βασίζεται στην γνώμη ειδικών, όπως οι επικεφαλές επιχειρήσεων. Στην Εικόνα 16 εμφανίζονται οι κίνδυνοι διαφόρων ειδών (οικονομικοί, κοινωνικοί, γεωπολιτικοί, τεχνολογικοί και περιβαλλοντικοί) όπως αξιολογούνται σύμφωνα με το ενδεχόμενο να εκδηλωθούν και τις ενδεχόμενες επιπτώσεις τους. Οι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι (με πράσινο χρώμα), ανάμεσά τους τα ακραία φυσικά φαινόμενα, οι ανθρωπογενείς περιβαλλοντικές καταστροφές και οι φυσικές καταστροφές αξιολογούνται ως μεγάλης πιθανότητας και μεγάλων επιπτώσεων.



Εικόνα 16. Το τοπίο των κινδύνων το 2019 σύμφωνα με το WEF:

Αξιολόγηση ως προς το ενδεχόμενο να συμβούν και τις αναμενόμενες επιπτώσεις

Πηγή: WEF (2019). The Global Risks Report 2019 (14th Edition)

Παράλληλα με τα παγκόσμια συστήματα, αναπτύσσονται και επιχειρούν να καθιερωθούν, προσεγγίσεις και εργαλεία που στοχεύουν στην εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων σε άλλες κλίμακες, χώρας, πόλης ή περιοχής.

Μια κατηγορία τέτοιων εργαλείων αποσκοπούν στην άμεση (σχεδόν σε πραγματικό χρόνο) εκτίμηση των επιπτώσεων (Erdik et al. 2011). Ενδεικτικά, αναφέρεται το Ιταλικό

σύστημα άμεσης εκτίμησης επιπτώσεων και παροχής χρήσιμων πληροφοριών για τη διαχείριση της κατάστασης. Η Ιταλική Πολιτική Προστασία έχει αναπτύξει ένα Γεωγραφικό Σύστημα Πληροφοριών που υποστηρίζει την εκτίμηση των επιπτώσεων σε σχεδόν πραγματικό χρόνο μετά την εκδήλωση σεισμού. Με βάση τις χαρακτηριστικές παραμέτρους του σεισμικού γεγονότος (μέγεθος και θέση), το σύστημα μέσα σε 10 περίπου λεπτά εκδίδει αυτόματα μια αναφορά που περιλαμβάνει δεδομένα, πληροφορίες και χάρτες αναφορικά με τις επιπτώσεις και την κατάσταση σε όλους τους δήμους σε ακτίνα 100 χλμ. από το επίκεντρο.

Άλλη κατηγορία εργαλείων αποτελούν αυτά που υποστηρίζουν την εκπόνηση σεναρίων προκειμένου να αποτελέσουν το πληροφοριακό υπόβαθρο για την ευαισθητοποίηση κοινού, καθώς και για την υποστήριξη αποφάσεων αναφορικά με τις πολιτικές και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Πρωτοπόρο ήταν το πρόγραμμα RADIUS (Risk Assessment Tools for Diagnosis of Urban Areas against Seismic Disasters) που αναπτύχθηκε από τη GEOHAZARDS International με την αιγίδα του ΟΗΕ, και έχει εφαρμοστεί πιλοτικά για την εκπόνηση ολοκληρωμένων σεισμικών σεναρίων πόλεων σε διάφορες πόλεις και χώρες (GEI 2004). Αξιοσημείωτο επίσης είναι το ολοκληρωμένο σεισμικό σενάριο της Κωνσταντινούπολης που εκπονήθηκε μετά τη σεισμική καταστροφή του Ιζμίτ το 1999, το οποίο μάλιστα δημοσιοποιήθηκε παρά τις εξαιρετικά δυσμενείς εκτιμήσεις του σε όρους ανθρώπινων απωλειών, βλαβών και άλλων επιπτώσεων (Balamir 2007). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μια σειρά ερευνητικών προγραμμάτων εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή, όπως τα προγράμματα SERGISAI, SAFERR, RISK-UE και LessLoss.

Σταθμό στα εργαλεία για την εκτίμηση επιπτώσεων και εκπόνηση σεναρίων αποτέλεσε το σύστημα HAZUS που αναπτύχθηκε στις ΗΠΑ. Αναπτύχθηκε με πρωτοβουλία της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Διαχείρισης Εκτάκτων Καταστάσεων των ΗΠΑ (FEMA - Federal Emergency Management Agency) και διατίθεται ελεύθερα προς εφαρμογή σε υπηρεσίες διαφόρων διοικητικών επιπέδων στις ΗΠΑ. Το HAZUS-MH (HAZard U.S. Multi-Hazard) είναι ένα ανοιχτό και ευέλικτο εργαλείο για την εκτίμηση των αναμενόμενων άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων από διάφορους κινδύνους, όπως σεισμό, πλημμύρα, άνεμο (τυφώνες/ανεμοστρόβιλους), τρομοκρατικές επιθέσεις, ενώ δίνει τη δυνατότητα αξιολόγησης εναλλακτικών λύσεων παρέμβασης για τη μείωσή τους. Επιτρέπει επίσης την έκδοση ταχείας εκτίμησης επιπτώσεων καθώς και εκτίμησης σε τρία επίπεδα ανάλογα με τον βαθμό επιθυμητής ακρίβειας, την κλίμακα και την ακρίβεια των διαθέσιμων δεδομένων για την περιοχή που εξετάζεται και τα διαθέσιμα κονδύλια.

Ενδεικτικά, όσον αφορά σεισμό το σύστημα δίνει τη δυνατότητα να υπολογιστεί με βάση υποθετικά σενάρια σεισμών, η χωρική κατανομή της έντασης του εδαφικού κραδασμού, η χωρική κατανομή και η ένταση των βλαβών σε κτίρια και σε άλλες κατασκευές, η χωρική κατανομή και ο αριθμός των θυμάτων και των αστέγων, καθώς και το μέγεθος των άμεσων και έμμεσων οικονομικών απωλειών. Επιτρέπει ακόμη την εκτίμηση δευτερογενών καταστροφών, όπως πλημμύρες, πυρκαγιές, διαρροή επικίνδυνων υλικών, καθώς και της ποσότητας των ερειπίων που θα προκύψουν και υποστηρίζει τον σχεδιασμό έκτακτης ανάγκης, υποστηρίζοντας την αναγνώριση εναλλακτικών οδών πρόσβασης και εκκένωσης, τον προγραμματισμό της στέγασης μετά από καταστροφή, την εκτίμηση ιατρικών αναγκών, την εκτίμηση της απαιτούμενης ποσότητας νερού και ηλεκτρικής ενέργειας κατά την πρώτη μετασεισμική φάση, ενώ μπορεί να αξιοποιηθεί για την εκπαίδευση στελεχών πολιτικής προστασίας και την ευαισθητοποίηση του κοινού. Σημειώνεται ότι το σύστημα χρησιμοποιείται για να τεκμηριωθεί η σκοπιμότητα της λήψης μέτρων για τη μείωση της διακινδύνευσης προκειμένου να αντληθούν χρηματοδοτήσεις από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση.

Οι δυνατότητες που προσφέρουν εργαλεία αυτού του είδους είναι πολλές και δεν πρέπει να υποτιμηθούν. Μάλιστα σε ορισμένες χώρες όπως το Η.Β., οι ΗΠΑ, η Ν. Ζηλανδία, η χρήση τους είναι γενικευμένη και οι εκτιμήσεις αναμενόμενων απωλειών αποτελούν τη βάση προκειμένου για να δικαιολογηθεί η χρηματοδότηση προγραμμάτων και μέτρων πρόληψης. Ωστόσο, υπάρχουν φωνές που αμφισβητούν τα αποτελέσματα τέτοιων εργαλείων ως βάση για χρηματοδότηση προγραμμάτων πρόληψης, προβάλλοντας την θέση ότι οι αβεβαιότητες που συνδέονται με τις εκτιμήσεις που προκύπτουν είναι σημαντικές και ορισμένες από αυτές εγγενείς. Ακόμη πιο σημαντικό θεωρείται ότι με τη χρήση τέτοιων εργαλείων για την υποστήριξη πολιτικών πρόληψης τείνουν να υποτιμούνται ή ακόμη και να αγνοούνται, επιπτώσεις καταστροφών που δεν είναι δυνατό ή εύκολο να ποσοτικοποιηθούν (Hammer 2002).

Σε κάθε περίπτωση, στο πεδίο των κινδύνων και καταστροφών παρατηρείται πλέον μια στροφή προς ποσοτικές εκτιμήσεις της διακινδύνευσης και των βασικών συστατικών της, καθώς και της αποτελεσματικότητας πολιτικών και μέτρων για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής, μέσω δεικτών ή άλλων τεχνικών.

2.4.3.4 Συστήματα για τη διαχείριση και διάχυση της γνώσης

Η τεράστια αύξηση της πληροφορίας και της γνώσης στο πεδίο των καταστροφών και κινδύνων τα τελευταία χρόνια έχει καταστήσει μείζον ζήτημα την κατάλληλη διαχείριση και διάχυση τους στους ενδιαφερόμενους. Προκλήσεις συνιστούν η εγκυρότητα και οικονομία της πληροφορίας καθώς και η καθολική πρόσβαση, δηλαδή ο μη αποκλεισμός ενδιαφερομένων για λόγους γλώσσας, έλλειψης οικονομικών και άλλων μέσων, αναπηρίας κ.λπ..

Απαντώντας στα παραπάνω, τα Ηνωμένα Έθνη δημιούργησαν το 2009 το PreventionWeb (www.preventionweb.net) που αποτελεί τη βασική ανοιχτή πύλη γνώσης σε θέματα μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής. Φιλοδοξεί να εξυπηρετήσει τις ανάγκες σε γνώση και πληροφόρηση όλων όσοι ασχολούνται με ή ενδιαφέρονται για, τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής. Το PreventionWeb είναι ένα εν μέρει συνεργατικό διαδικτυακό εργαλείο που παρέχει δυνατότητες ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ενδιαφερομένων.

Μια αντίστοιχη πλατφόρμα αναφορικά με τα πληροφορία που βασίζεται σε διαστημικά δεδομένα, αποτελεί το UN-SPIDER (United Nations Platform for Space-based information for Disaster Management and Emergency Response). Ιδρύθηκε το 2006 (Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης 61/110 στις 14 Δεκεμβρίου 2006). Σκοπός του είναι να διασφαλιστεί ότι όλες οι χώρες και οι οργανισμοί σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο έχουν πρόσβαση και ικανότητα να αξιοποιούν σε κάθε φάση μιας καταστροφής κάθε είδους πληροφορία που βασίζεται σε δορυφορικά δεδομένα.

2.4.3.5 Web2.0 και ο ρόλος των μέσων κοινωνικής δικτύωσης

Ο ρόλος των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και του web2.0 έχει αναδειχτεί σε κάθε σύγχρονη καταστροφή ή κρίση (Dandoulaki & Halkia 2009). Εργαλεία όπως το facebook, twitter, Wikipedia, blogs, αξιοποιούνται με διάφορους τρόπους, αυθόρμητα ή πιο συντονισμένα, μετά από καταστροφές και σταδιακά αλλάζουν το τοπίο στη διαχείριση καταστροφών και κρίσεων (ενδεικτικά, βλέπε <https://opendri.org/resource/>). Τέτοια εργαλεία χρησιμοποιήθηκαν λόγω χάρη, στην καταστροφή της Αϊτής το 2010 και στη σύνθετη καταστροφή στην Ανατ. Ιαπωνία (πυρηνικό ατύχημα στη Fukushima) το 2011, όπου διαδικτυακές κοινότητες εθελοντικού χαρακτήρα, όπως το OpenStreetMap, CrisisMappers, Crisis Commons, Ushahidi, μακριά από τον τόπο της καταστροφής, συνέβαλαν σημαντικά

παράγοντας χάρτες, δημιουργώντας πληροφοριακά εργαλεία και υποστηρίζοντας τεχνολογικά επιτόπου δράσεις. Στην περίπτωση της Αϊτής, αξιοποιήθηκε η συμμετοχική συλλογή και χαρτογράφηση (δηλαδή η συλλογική συλλογή και γεωγραφική αναπαράσταση πληροφορίας που έστελναν οι πληγέντες, με τρόπο που να υποστηρίζει την επιτόπου δράση για διαχείριση της κατάστασης). Περισσότεροι από 1.000 εθελοντές που γνώριζαν την τοπική γλώσσα, σε 49 χώρες, μετέφρασαν δεκάδες χιλιάδες μηνύματα που είχαν σταλεί από πληγέντες μέσω κινητού τηλεφώνου. Ακόμη, το OpenStreetMap, μέσω συμμετοχικής χαρτογράφησης (“crowd sourcing”), δημιούργησε μέσα σε μόνο δύο εβδομάδες τον πιο ακριβή χάρτη της κατάστασης στην πληγείσα περιοχή.

Πλέον, διεθνείς οργανισμοί, κυβερνήσεις, υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και διαχείρισης κρίσεων, ΜΚΟ, αλλά και οι επιχειρήσεις, αξιοποιούν τέτοια μέσα για τη διάχυση και συλλογή πληροφορίας. Τα εργαλεία Web 2.0 (μέσα κοινωνικής δικτύωσης, ανοιχτές πλατφόρμες, wikis κ.α.) προσφέρουν αποδεδειγμένα πλέον, δυνατότητες για ανοιχτή, πολυεπίπεδη και προσαρμόσιμη επικοινωνία και συνέργια μεταξύ πληγέντων, εθελοντών, δυναμικού και υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και αρωγής (BBC Media Action 2012). Ωστόσο, η αποδοχή των σχετικών εργαλείων από τους εμπλεκόμενους στη διαχείριση καταστροφών δεν είναι απρόσκοπτη, ενώ η ενσωμάτωσή τους στα επίσημα συστήματα προϋποθέτει περαιτέρω προσαρμογές και, ίσως, αλλαγή της προσέγγισης στη διαχείριση κρίσεων.

2.5 Αξιοποιώντας συνδυασμένα πολιτικές, στρατηγικές και εργαλεία για μείωση του κινδύνου καταστροφής

Στα προηγούμενα ξεδιπλώθηκε ένα εύρος εργαλείων για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής και τη διαχείριση μιας καταστροφής. Κανένα από τα εργαλεία από μόνο του δεν συνιστά πανάκεια, δεδομένου ότι το εγχείρημα είναι εξαιρετικά σύνθετο και ότι η ίδια η καταστροφή συνδέεται με εγγενείς αβεβαιότητες. Οι διεθνείς κατευθύνσεις προάγουν λοιπόν τη συνδυασμένη αξιοποίηση διαφορετικών μέτρων, κατασκευαστικών και όχι, που καλούν για συνέργια όχι μόνο του δημόσιου τομέα αλλά και του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών και τα οποία αφορούν όλες τις φάσεις διαχείρισης μιας καταστροφής (La Trobe & Davis 2005).

2.6 Βιβλιογραφικές αναφορές και πηγές

- Abramovitz, J. (2001). *Unnatural disasters*. Worldwatch Paper #158. Στο: <http://www.worldwatch.org/system/files/EWP158.pdf>
- Alexander, D. (2002), *Principles of Emergency Planning and Management*. Harpenden: Terra Publishing
- Alexander, D. (2002), From civil defence to civil protection – and back again. *Disaster Prevention and Management*, 11(3):209-213. DOI: 10.1108/09653560210435803
- Balamir, M. (2007). Ο σεισμικός κίνδυνος και ο αστικός σχεδιασμός για τη μείωση του – Η περίπτωση της Κωνσταντινούπολης. Στο Κ. Σαπουντζάκη (Επιμ.) *Το αύριο εν κινδύνω: Φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές στην Ευρώπη και την Ελλάδα*. Αθήνα: Gutenberg.
- BBC Media Action (2012). *Still left in the dark? How people in emergencies use communication to survive – and how humanitarian agencies can help*. Policy Brief #6. Διαθέσιμο στο: http://downloads.bbc.co.uk/mediaaction/policybriefing/bbc_media_action_still_left_in_the_dark_policy_briefing.pdf
- Becker, S.L., Reusser, D.E. (2016). Disasters as opportunities for social change: Using the multi-level perspective to consider the barriers to disaster-related transitions. *Int. J. Disaster Risk Reduction* 18, pp.75–88.
- Below R., Vos F. and Guha-Sapir D. (2010). *Moving towards harmonization of disaster data: A study of six Asian Databases*. CRED Working Paper No. 272. Προσβάσιμο στο: <http://www.cred.be/sites/default/files/WP272.pdf> (27/12/2015)
- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M. et al., 2010, 'Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters', *Natural Hazards* 55, 637–655. <http://dx.doi.org/10.1007/s11069-008-9319-2>
- Christoplos, I. The Elusive “Window of Opportunity” for Risk Reduction in Post-Disaster Recovery. In *Proceedings of the ProVention Consortium Forum*, Bangkok, Thailand, 2–3 February 2006; pp. 2–5.
- Δανδουλάκη, Μ., Καραμάνου Α. & Πανουτσοπούλου, Μ. (2016), *Εκπαιδευτικό υλικό για το επιμορφωτικό πρόγραμμα «Δράσεις βραχείας αποκατάστασης μετά από θεομηνία»*, ΙΝ.ΕΠ./ΕΚΔΔΑ.
- Δανδουλάκη Μ. (2010). *Πολιτική προστασία και αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ. Διαθέσιμο στο: https://www.eetaa.gr/index.php?tag=ekdoseis_details&ekd_id=137
- Δανδουλάκη, Μ. (2008) *Σχεδιασμός του χώρου και αντισεισμική προστασία στην Ελλάδα*. Διδακτορική Διατριβή. Σχολή Αρχιτεκτόνων, ΕΜΠ.
- Δανδουλάκη Μ. (2009). Οι δασικές πυρκαγιές στην Ελλάδα. Πάλι έκπληξη,σκιαμαχίες και τηλεμαραθώνιοι; *Γεωγραφίες*, No 13, σελ.194-195.
- Δανδουλάκη, Μ. (1993) «Η διαδικασία δημιουργίας οικισμών για την προσωρινή στέγαση σεισμόπληκτων στην Καλαμάτα μετά τους σεισμούς του 1986». *Πρακτικά 1ου Συνεδρίου Αντισεισμικής Μηχανικής και Τεχνικής Σεισμολογίας*. Αθήνα: ΤΕΕ, Τόμος Β, σελ.363-375.

- Dandoulaki, M. and Halkia, M. (2010). Social media (Web 2.0) and crisis information: Case study Gaza 2008-09. In: Asimakopoulou, E. & Bessis, N. (Eds.), *Advanced ICTs for Disaster Management and Threat Detection: Collaborative and Distributed Frameworks*. USA: IGI Global, pp.143-163.
- Davis, I., Hosseini, M. Izadkhah O. Y. (2002). Public Awareness and the Development of a Safety Culture: Key Elements in Disaster Risk Reduction.
- Davoudi S. and Strange I. (2009). Space and place in the twentieth century planning: An Analytical Framework and an historical review. In: S.Davoudi and I. Strange (eds) *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. USA: Routledge.
- De Groeve, T., Poljansek, K., Ehlich, D., Corbane, C. (2014). *Current Status and Best Practices for Disaster Loss Data recording in EU Member States: A comprehensive overview of current practice in the EU Member States*. Report by Joint Research Centre of the European Commission, JRC92290, doi: 10.2788/18330.
- De Groeve, T., Poljansek, K., Ehlich, D. (2013). *Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach*. Report by the Joint Research Centre of the European Commission 10/2013; doi: 10.2788/98653.
- Διαμαντοπουλος, Γ. (2008). *Τι μένει άραγε από 45 χρόνια μαχόμενης πολεοδομίας*; Αθήνα: ΤΕΕ.
- Διαμαντόπουλος, Γ. - ΚΕ.Π.Α.Μ.Ε. (1991) *Μαχόμενη πολεοδομία για την ανάπτυξη της πόλης*, Αθήνα: ΤΕΕ.
- Dynes R.R. (1990). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. University of Delaware Disaster Research Center, PRELIMINARY PAPER #145. Προσβάσιμο στο:
<http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/517/PP145.pdf;sequence=3>
- Dynes R.R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol.12 (2), pp. 141-158. Προσβάσιμο στο:
<https://training.fema.gov/hiedu/downloads/ijems/articles/community%20emergency%20planning%20false%20assumptions%20and%20inappropr.pdf>
- EEA/JRC/WHO. (2008). *Impact of Europe's Changing Climate – 2008 Indicator Based Assessment*. EEA Report No 4/2008, Copenhagen: EEA Publications.
- Erdik, M., Sesetyan, K., Demircioglu, M.B., Hancilar, U., & Zulfikar, C. (2011). Rapid earthquake loss assessment after damaging earthquakes. *Soil Dynamics and Earthquakes*, 31, σελ. 247-266.
- EU expert working group on disaster damage and loss data (2015). *Guidance for Recording and Sharing Disaster Damage and Loss Data: Towards the development of operational indicators to translate the Sendai Framework into action*. Joint Research Centre, Report EUR 27192 EN. doi: 10.2788/186107
- Gasiorowski-Denis E. (2015). *Mainstreaming disaster management*. Διαθέσιμο στο:
http://www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1982
- GFDRR – Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2014α). *Open Data for Resilience Initiative Field Guide*. Washington, DC: World Bank.

- GFDRR – Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2014b). *Understanding risk in an evolving world: Emerging Best Practices in Natural Disaster Risk Assessment*. Washington, DC: World Bank.
- GFDRR – Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2014c). *Understanding Risk: The Evolution of Disaster Risk Assessment*. Washington, DC: World Bank.
- Guha-Sapir D. and Below R. (2002). *The quality and accuracy of disaster data: A comparative analyses of three data sets*.
- Handmer, J. (2002). The chimera of precision: Inherent uncertainties in disaster loss assessment [online]. *Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 18(2).
- Huggel, C. Raissig, A. Rohrer, M. Romero, G. Diaz, A. and Salzmänn, N. (2014). How useful and reliable are disaster databases in the context of climate and global change? A comparative case study analysis in Peru. *Natural Hazards Earth Systems Science*, 15, 475–485, 2015. doi:10.5194/nhess-15-475-2015
- Ioannides, K. & Dikeoulakos, V. (2001). Lessons learnt: The Kalamata earthquake. In Theofili C. and Vetere Arelano A.L., eds., *Lessons learnt from earthquake disasters that occurred in Greece*. NEDIES Project, Report EUR 19946 EN. Διαθέσιμο στο: www.nedies.jrc.it στις 11 Μαρτίου 2006.
- IPCC (2012), *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change Adaptation*. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. NY: Cambridge University Press.
- Kim, K., Olshansky, R.B. (2015). The Theory and Practice of Building Back Better. *Journal of American Planning Association*, 80, pp. 289–292.
- Κόκκαλη, Τ. & Κοντοπούλου, Β. (2013). *Ο πολεοδομικός σχεδιασμός ως εργαλείο για την ανάπτυξη της πόλης: Η περίπτωση της Καλαμάτας*. Διάλεξη στο πλαίσιο μαθήματος στο ΕΜΠ. Διαθέσιμο στο: http://www.benos.gr/0020-Stuff-Speeches/Seismoi-002-003_DialexiKontopoulouParousiasi.pdf
- Κομιώτη Κ. (2014). *Σεισμικές καταστροφές και οικιστική ανασυγκρότηση: Συγκριτική ανάλυση των περιπτώσεων Ζακύνθου – Καλαμάτας*. Διπλωματική εργασία στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- La Trobe, S. and Davis, I. (2005). *Mainstreaming disaster risk reduction: A tool for development organizations*. Στο: <http://lib.riskreductionafrica.org/bitstream/handle/123456789/917/Mainstreaming%20disaster%20risk%20reduction.a%20tool%20for%20development%20organisations.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Μενοπί, Σ. (2018). Γνώση και διαχείριση της γνώσης για τη μείωση του κινδύνου καταστροφής σε καιρούς οικονομικής κρίσης. Στο Μ.Δανδουλάκη, Ε, Καρύμπαλης & Σ. Σκορδίλη (επιμ.) *Σύγχρονα θέματα φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών*. Αθήνα: ΚΨΜ,σελ.31-52.
- Μπένος, Σ. (2007) «Πολεοδομία και σεισμός. Κάποιες σκέψεις 20 χρόνια μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας». Στο: Κουτής, Γ. (επιμ.) *Πόλεις της Μεσογείου μετά από σεισμούς*. Βόλος: Βόλος
- Μπεριάτος, Η. και Δελλαδέτσιμας, Π. Μ., επιμ. (2010) *Σεισμοί και οικιστική ανάπτυξη: Ο ρόλος του αρχιτεκτονικού, πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού*. Αθήνα: Κριτική.

- MMC (Multihazard Mitigation Council) (2005). *Natural hazard mitigation saves: an independent study to assess the future savings from mitigation activities*. Vol. 1 – Findings, Conclusions, and Recommendations. Vol. 2 – Study Documentation. Appendices.
- ΟΑΣΠ (Ιωαννίδης, Κ., Κυριαζής, Ε., Παγώνη, Λ., Φιοράκης, Ε.), (1987^α). *Μεσσηνία - Σεισμός Σεπτεμβρίου 1986: Επιπτώσεις – Αντιμετώπιση*. Έκθεση για λογαριασμό του ΟΑΣΠ
- ΟΑΣΠ (Παγώνη, Λ., Φιοράκης Μ.) (1987β). *Συνέχιση αποτύπωσης δευτερογενών επιπτώσεων σεισμών Σεπτεμβρίου 1996 Νομού Μεσσηνίας*. Έκθεση για λογαριασμό του ΟΑΣΠ.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2014). *Improving the evidence base on the costs of disasters: Towards an OECD framework for accounting risk management expenditures and losses of disasters*. GOV/PGC/HLRF(2014)8, 04-Dec-2014.
- Passerini, E. (2010). Disasters as agents of social change in recovery and reconstruction. *Natural Hazards Review*, 67–72.
- Pigeon, P. (2018). Πολιτικές μείωσης κινδύνου καταστροφής στη Γαλλία σε καθεστώς δημοσιονομικών περιορισμών: σε ανζήτηση πολιτικών περισσότερο προσανατολισμένων στην πρόληψη. Στο Μ.Δανδουλάκη, Ε, Καρύμπαλης & Σ. Σκορδίλη (επιμ.) *Σύγχρονα θέματα φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών*. Αθήνα: ΚΨΜ, σελ.93-118.
- Σαπουντζάκη, Κ. & Δανδουλάκη, Μ. (2016). Οι όροι και τα θεωρητικά εργαλεία του πεδίου της διαχείρισης κινδύνων και καταστροφών: Διεπιστημονικότητα ή βαβέλ; [Κεφάλαιο Συγγράμματος]. Στο Σαπουντζάκη, Κ., Δανδουλάκη, Μ. Κίνδυνοι και Καταστροφές. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα:Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. κεφ 2. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/6299>
- Shreve M. C. & Kelman, I. (2014). Does mitigation save? Reviewing cost-benefit analyses of disaster risk reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, Vol. 10, Part A, pp. 213-235
- Stern, N. (2006). *Stern Review on The Economics of Climate Change*. HM Treasury, London.
- UN ISDR (2015α). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*.
- UN ISDR (2015β). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR2015)*. *Making development sustainable: The future of disaster risk management*. Διαθέσιμο στο: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/>
- WEF (World Economic Forum) (2019). *The Global Risks Report 2019 (14th Edition)*. Στο: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

Διαδικτυακοί τόποι

- **DesInventar** [<http://www.desinventar.net/whatisdesinventar.html>]
- **EMDAT**, the International Disaster Database [www.emdat.be];
- **GRIP** (Global Risk Information Platform)
<http://www.gripweb.org/gripweb/?q=disaster-database>
- **NatCatSERVICE**, που διατηρεί η Munich Reinsurance

[<http://www.munichre.com/en/reinsurance/business/non-life/georisks/natcatservice/default.aspx>]

- **PREVIEW** Global Risk Data Platform [<http://preview.grid.unep.ch/>]
- **Sigma** , Swiss Reinsurance
[http://media.swissre.com/documents/sigma1_2011_en.pdf]
- **GLIDE** (Global Disaster Identifier database), Asian Disaster Reduction Center (ADRC) [<http://www.glidenumber.net/>].
- **UN Spider** [<http://www.un-spider.org/links-and-resources/data-sources>]
- **HAZUS** [<https://www.fema.gov/hazus>]
- **Preventionweb** [<http://www.preventionweb.net/>]
- **UNDRR Terminology** [<https://www.undrr.org/terminology>]

3 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Εισαγωγή στη θεματική ενότητα

Σκοπός και προσδοκώμενα αποτελέσματα της Θεματικής Ενότητας

Στη σύγχρονη εποχή η ολοένα και συχνότερη εμφάνιση των καταστροφών ανάγκασαν τον άνθρωπο να αναπτύξει ειδικά συστήματα πολιτικής προστασίας για την αντιμετώπιση ή μετριασμό των επιπτώσεων αυτών των καταστροφών. Σκοπός της θεματικής ενότητας είναι οι εκπαιδευόμενοι/ες:

- Να είναι σε θέση να αποσαφηνίσουν βασικές έννοιες που αφορούν την πολιτική προστασία δια μέσω οργανωμένων διοικητικών συστημάτων
- Να αντιληφθούν την χρησιμότητα αυτών των συστημάτων στα πλαίσια της προσαρμοστικής διαχείρισης της καταστροφής

Σύντομη περιγραφή της Ενότητας

Στην παρούσα ενότητα αρχικά γίνεται η ιστορική τεκμηρίωση σχετικά με την προέλευση αυτών των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας και εν συνεχεία αναλύονται τα βασικά θέματα που έχουν να κάνουν με την οργάνωση και διαχείρισή τους.

3.1 Ιστορική Τεκμηρίωση

Οι ανθρώπινες κοινωνίες για την αύξηση της ανθεκτικότητας τους έναντι των καταστροφών οργανώνουν πλέον ειδικά, κατά κύριο λόγο, διοικητικά συστήματα Πολιτικής Προστασίας ή Διαχείρισης Εκτάκτων Καταστάσεων. Η αυτό-οργάνωση των κοινωνικών συστημάτων καθοδηγήθηκε από τα πορίσματα των σχετικών μελετών και ιδιαίτερα της κοινωνιολογικής προσέγγισης, που ασχολείται με την δυναμική αντίδραση των κοινοτήτων για τη μείωση της τρωτότητας τους. Τα συστήματα Πολιτικής Προστασίας, προκρίνονται πλέον ως άμεση προτεραιότητα και το απαραίτητο βήμα για τη βελτίωση της αντίληψης μας στον κίνδυνο, την αντιμετώπιση της αβεβαιότητας, την έγκριση επιτυχών πολιτικών και τη λήψη μέτρων μετριασμού των καταστροφών, της αλλαγής και την προσαρμοστική Διαχείριση της Καταστροφής.

Η φράση «Πολιτική Προστασία» έχει τεθεί σταδιακά σε λειτουργία σε όλο τον κόσμο ως ένας όρος που περιγράφει κυρίως τις δραστηριότητες που προστατεύουν τον άμαχο πληθυσμό από καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και καταστροφές κατά τη διάρκεια της ειρηνικής περιόδου.²¹ Μπορούμε να συναντήσουμε και άλλους εναλλακτικούς όρους πχ σε αρκετές χώρες της Ευρώπης και στις ΗΠΑ ξεχωρίζουν οι όροι «Διαχείριση Έκτακτης Ανάγκης» (Emergency Management) ή «Σχεδιασμός Καταστροφής» (Disaster Planning), ωστόσο ο όρος της Πολιτικής Προστασίας έχει επικρατήσει επειδή έχει το πλεονέκτημα της πιο εύκολης μετάφρασης σε ορισμένες γλώσσες και ιδιαίτερα στις λατινογενείς χώρες.²²

Πριν από λίγα μόλις χρόνια σχεδόν καμία χώρα δεν είχε κάποιον εθνικό προγραμματισμό για τις καταστροφές. Οι πιο αλματώδεις αλλαγές προς αυτήν την κατεύθυνση έγιναν μόλις τις τελευταίες δεκαετίες. Αν και η ιστορική τεκμηρίωση των οργανωμένων συστημάτων Πολιτικής Προστασίας (Civil Protection), δεν είναι εύκολη, τούτα έχουν σταδιακά προκύψει από την προηγούμενη φιλοσοφία των συστημάτων της Πολιτικής Άμυνας (Civil Defense). Σημειώνεται ότι αν και τα συστήματα της Πολιτικής Άμυνας θεωρούνται ως η πιο βασική πηγή προέλευσης της Πολιτικής Προστασίας, σίγουρα δεν είναι η μοναδική. Η ιστορική τεκμηρίωση για την εξέλιξη της Πολιτικής Προστασίας από μια ενδεχόμενη φυσική καταστροφή αποδεικνύεται ως μια ιδιαίτερα δύσκολη διαδικασία, αφού τα ιστορικά δεδομένα για το θέμα είναι ανεπαρκή.²³

3.2 Πρώτες συστηματικές προσπάθειες αντιμετώπισης των καταστροφών

Οι πιο πρόωρες συστηματικές αλλά περιορισμένες ανθρώπινες προσπάθειες να αντιμετωπιστούν οι καταστροφές παρήχθησαν από τις επαναλαμβανόμενες πλημμύρες και πυρκαγιές. Οι Ρωμαίοι ήταν οι πρώτοι που με οργανωμένο τρόπο προσπάθησαν ν' αντιμετωπίσουν τις πυρκαγιές χρησιμοποιώντας ομάδες σκλάβων γνωστές ως Familia Publica. Οι ομάδες αυτές ήταν πολύ αργές, ανεπαρκείς και χωρίς κίνητρα για ν' ανταποκριθούν αποτελεσματικά. Έτσι, όταν μια πυρκαγιά τον έκτο αιώνα μ.χ. έκαψε σχεδόν

21 Mauro, A. 1996. We all are civil protection! Stop Disasters 29: 3-4.

22 Alexander, D. (2006). Symbolic and Practical Interpretations of the Hurricane Katrina Disaster in New Orleans. (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://understandingkatrina.ssrc.org/>)

23 Quarantelli, E.L. 2000. Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development of Organized Efforts to Plan for and to Respond to Disasters (Preliminary Paper #301). Disaster Research Center, University of Delaware. Newark, DE.

Anderson, W. 1969. Local Civil Defense in Natural Disaster: From Office to Organization. Disaster Research Center, Ohio State University, Columbus, Ohio.

το ένα τέταρτο της Ρώμης ο αυτοκράτορας Augustus κατήργησε αυτές τις ομάδες και δημιούργησε το σώμα Vigiles, το οποίο είχε αποκλειστικά εκπαιδευμένο προσωπικό και εξειδικευμένο εξοπλισμό. Θεωρείται ως η πρώτη επαγγελματική υπηρεσία πυρόσβεσης στον κόσμο. Επεκτάθηκε από τη Ρώμη στο υπόλοιπο της αυτοκρατορίας. Αυτού του είδους οι Πυροσβεστικές Υπηρεσίες αποσυντέθηκαν με την πτώση της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας.

Στην Αγγλία μόλις τον 13αι έχουμε την σύνταξη κτιριακών κανονισμών που στόχευαν στη μείωση του κινδύνου πυρκαγιάς καθώς και ιδιωτικών εταιριών με μηχανές κατάσβεσης



και κατάλληλο προσωπικό. Η μεγάλη πυρκαγιά το 1666 στο Λονδίνο που άφησε άστεγους 200.000 κατοίκους οδήγησε σε μια συντονισμένη αναδιοργάνωση των Υπηρεσιών Πυρόσβεσης. Η νέα ρύθμιση έγινε το μοντέλο για τις δομές και τις λειτουργίες που έχουν οι Υπηρεσίες Πυρόσβεσης στα περισσότερα μέρη του κόσμου.²⁴

Όσον αφορά τις πλημμύρες, έχουν υπάρξει προσπάθειες να δοκιμαστούν και να αποτραπούν ή να μετριαστούν οι επιπτώσεις τους, που πηγαίνουν αρκετά πίσω στην ιστορία της ανθρώπινης φυλής.

Για παράδειγμα, υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι οι αρχαίοι Αιγύπτιοι και Κινέζοι έκαναν σημαντικές προσπάθειες να ελέγξουν τις επαναλαμβανόμενες πλημμύρες μέσω αντιπλημμυρικών έργων. Μνημειώδες θεωρείται το αρδευτικό και αντιπλημμυρικό έργο στο Duhangyan στην περιφέρεια Sichuan της Κίνας, το οποίο κατασκευάστηκε γύρω στο 256 π.χ. και χρησιμοποιείται μέχρι σήμερα.²⁵ Στη Γαλλία δόθηκε με νόμο στις αρχές του 1884, η αρμοδιότητα διαχείρισης των πυρκαγιών στους Δημάρχους και στις τοπικές Πυροσβεστικές Υπηρεσίες και το 1982 εξελίχθηκε στο περίφημο Γαλλικό σύστημα Πολιτικής Προστασίας με το όνομα ORSEC (Organization de la Reponse de SEcurite Civile).

Η Νέα Ζηλανδία στις αρχές της δεκαετίας του '30 καθιέρωσε ένα Σχέδιο Προφυλάξεων Έκτακτης Ανάγκης (Emergency Precautions Scheme/EPS), μία ιδέα που «δανείστηκε» από τη Μεγάλη Βρετανία. Μία ρύθμιση που ήταν απόρροια των σεισμικών καταστροφών στις πόλεις Murchison (1929) και Napier (1931) και σχεδιάστηκε αρχικά ώστε να υπάρχει μια οργανωμένη αντίδραση απόκρισης σε κάθε έκτακτη ανάγκη από εχθρική επίθεση, επιδημία, σεισμό, ή άλλες φυσικές καταστροφές. Μετά από διαβούλευση εκδόθηκαν δύο εγχειρίδια με τίτλο «Emergency Precautions Scheme», ένα για τις αστικές και ένα για τις αγροτικές περιοχές, ενώ προβλεπόταν η σύσταση υποεπιτροπών στο πλαίσιο μιας κεντρικής επιτροπής για το χειρισμό των ακόλουθων σχετικών δραστηριοτήτων: Προμήθεια, Μεταφορά, Ιατρική, Δημόσια τάξη, Επικοινωνίες, Πυρκαγιές, Εκκενώσεις πληθυσμού, Οικονομικοί πόροι και Δημοσιότητα. Το 1940 το πρόγραμμα EPS άλλαξε το όνομά του σε Πολιτική Άμυνα, το 1959 ενσωματώθηκε στο νεοσύστατο Υπουργείο Πολιτικής Άμυνας και το 1995 αναθεωρήθηκε σε

²⁴ Ιστοσελίδα Πυροσβεστικής Υπηρεσίας Ηνωμένου Βασιλείου

²⁵ Ελεύθερη εγκυκλοπαίδεια Wikipedia, στο: <https://en.wikipedia.org/wiki/Dujiangyan>

μία νέα διοικητική δομή έκτακτης ανάγκης με πεδίο ευθύνης την προστασία των πολιτών από οποιαδήποτε απειλή.²⁶



Εικόνα 17. Τα μέλη του Προγράμματος Emergency Precautions Scheme (EPS) προβαίνουν σε πρώτες βοήθειες, στο Auckland, τον Ιανουάριο του 1942



Εικόνα 18. Κατασκευή καταφυγίων στη Νέα Ζηλανδία για την προστασία του πληθυσμού από την αεροπορική επιδρομή στο Albert Park, Auckland, στα πλαίσια του EPS (4/1942)

Πηγή: Auckland Weekly News, Alexander Turnbull Library)

3.3 Από την Πολιτική Άμυνα στην Πολιτική Προστασία

Ο όρος της Πολιτικής Άμυνας πρωτοεμφανίστηκε στις αρχές του 20^{ου} αιώνα στην 4^η Σύμβαση της Γενεύης το 1949²⁷ και αναφέρεται σε μη στρατιωτικές προετοιμασίες για την προστασία των πολιτών κατά τη διάρκεια των εμπόλεμων περιόδων. Για παράδειγμα, η προσπάθεια για την προστασία των πολιτών από τις αεροπορικές επιθέσεις κατά τη διάρκεια του δευτέρου παγκόσμιου πολέμου, συνδέθηκε με ένα σύστημα προειδοποίησης, ημι-εκπαιδευόμενο προσωπικό, όπως οι φύλακες της αεροπορικής επιδρομής, ομάδες αναζήτησης και διάσωσης, ειδικές εγκαταστάσεις, όπως τα καταφύγια για να προφυλαχθεί ο πληθυσμός από την πτώση βομβών και εξαπλώθηκε σε όλο τον κόσμο. Στο διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο η πολιτική άμυνα ορίζεται ως ανθρωπιστικά καθήκοντα με στόχο την προστασία του άμαχου πληθυσμού από τους κινδύνους που προκύπτουν από εχθροπραξίες ή άλλες καταστροφές, βοηθώντας τον να ανακάμψει από τις άμεσες συνέπειες τέτοιων γεγονότων και παρέχοντας τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την επιβίωσή του. Τα καθήκοντα αυτά ορίστηκαν στο συμπληρωματικό πρωτόκολλο I/1977 (άρθρο 61), της 4^{ης} Σύμβασης της Γενεύης (1949)²⁸ και αναγνωρίζονται ως δραστηριότητες πολιτικής άμυνας, περιορίζονται στα εξής δεκαπέντε:

- Προειδοποίηση
- Εκκένωση
- Διαχείριση των καταφυγίων
- Διαχείριση μέτρων σε περίπτωση διακοπή ηλεκτρικού ρεύματος
- Διάσωση
- Ιατρικές υπηρεσίες - συμπεριλαμβανομένων πρώτων βοηθειών - και θρησκευτικής βοήθειας
- Πυρόσβεση
- Ανίχνευση και σήμανση επικίνδυνων περιοχών
- Απολύμανση και παρεμφερή προστατευτικά μέτρα
- Παροχή καταλύματος και προμήθειες έκτακτης ανάγκης
- Βοήθεια έκτακτης ανάγκης για την αποκατάσταση και διατήρηση της τάξης στις πληγείσες περιοχές
- Επείγουσα αποκατάσταση των απαραίτητων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας
- Επείγουσα διάθεση των νεκρών
- Βοήθεια στη διατήρηση των αντικειμένων που είναι απαραίτητα για την επιβίωση
- Συμπληρωματικές δραστηριότητες που απαιτούνται για την εκτέλεση οποιονδήποτε από τα προαναφερθέντα καθήκοντα, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, του σχεδιασμού και της οργάνωσης

Δραστηριότητες όπως η προστασία του περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών δεν καλύπτονται από το πρωτόκολλο αλλά ούτε αποκλείονται. Επίσης, οι επισκευές των κατεστραμμένων κατοικιών - ήταν μια προσέγγιση που αν και απαιτούσε περαιτέρω συζήτηση - δεν φαίνεται ασυμβίβαστη με τη λειτουργία της πολιτικής άμυνας.

Ενώ οι οργανώσεις πολιτικής άμυνας προστατεύονται βάσει των κανόνων του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου που ισχύουν για όλους τους πολίτες εν γένει, το Πρόσθετο

27 Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949.

28 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949

Πρωτόκολλο Ι της Σύμβασης της Γενεύης, καθιστά ειδική την προστασία. Το προσωπικό της πολιτικής άμυνας πρέπει να είναι σεβαστό και να προστατεύεται. Τα αντικείμενα που χρησιμοποιούνται για το σκοπό της πολιτικής άμυνας δεν πρέπει να καταστρέφονται ή να εκτρέπονται από την ορθή τους χρήση. Οι οργανώσεις της Πολιτικής Άμυνας θα πρέπει να λαμβάνουν από τις αρχές, τις απαραίτητες διευκολύνσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ακόμη και αν βρίσκονται σε κατεχόμενο έδαφος. Η προστασία αυτή παύει μόνο εάν οι οργανώσεις πολιτικής άμυνας χρησιμοποιηθούν για να διαπράξουν, εκτός από τα αξιόπιστα καθήκοντά τους, πράξεις επιβλαβείς για τον εχθρό και έπειτα μόνο μετά από μια κατάλληλη προειδοποίηση και εύλογο χρονικό όριο που δόθηκε και αγνοήθηκε.

Ο φόβος ενός πυρηνικού πολέμου στη δεκαετία του '50 έδωσε σημαντική ώθηση στις δράσεις της Πολιτικής Άμυνας και στην πιο ολοκληρωμένη οργάνωσή της. Η "διπλή χρήση" του προσωπικού και πόρων τόσο για την περίπτωση πολεμικών συρράξεων όσο και των εσωτερικών κρατικών κρίσεων, συνέβαλαν σε αυτό. Σε πολλά κράτη ψηφίστηκαν νόμοι σύμφωνα με τους οποίους η αντιμετώπιση των μαζικών έκτακτων καταστροφών εντάχθηκε στην Πολιτική Άμυνα, θεωρώντας ότι οι στρατιωτικές δυνάμεις είχαν την απαιτούμενη εμπειρία και προσόντα. Ωστόσο, πολλές πτυχές της στρατηγικής αυτής δεν ήταν λογικές ή ήταν εσκεμμένα παραμορφωμένες προκειμένου να διατηρηθεί «μια πολύ επικερδής κούρσα εξοπλισμών».²⁹ Στην πραγματικότητα σε μια τέτοια περίπτωση τα σχέδια για την προστασία των αμάχων είναι τα πρώτα που αποτυγχάνουν.³⁰

Στη δεκαετία του 1970, έχοντας δεδομένη μία ειρηνική συνύπαρξη μεταξύ των χωρών, κατά γενική διαπίστωση το ενδιαφέρον των στρατιωτικών δυνάμεων που ήταν επιφορτισμένοι με την Πολιτική Άμυνα ήταν μειωμένο στην αντιμετώπιση φυσικών ή άλλων καταστροφών που δε συνδέονταν με μία εμπόλεμη κατάσταση και η αποδοτικότητά τους κρίθηκε ως ανεπαρκής.

Μία σειρά σοβαρών φυσικών και τεχνολογικών καταστροφών (όπως το πυρηνικό ατύχημα στο Τσέρνομπιλ και η σεισμική καταστροφή στην Αρμενία το 1988), έστρεψαν το ενδιαφέρον των κρατών και της κοινής γνώμης προς την αντιμετώπιση των ολοένα αυξανόμενων εκτάκτων καταστάσεων που προέκυπταν από τις φυσικές καταστροφές ή από άλλα μαζικά έκτακτα γεγονότα, όπως τεχνολογικά ατυχήματα, αεροπορικά δυστυχήματα, επιδημίες κ.λπ.

Ο κόσμος και ο τρόπος με τον οποίο γίνεται αντιληπτός άρχισε πλέον να διαφέρει σημαντικά από τότε που υπογράφηκε το πρωτόκολλο Ι/1977. Η παρουσία των Ηνωμένων Εθνών στον τομέα των ειρηνευτικών και ανθρωπιστικών επιχειρήσεων ήταν ισχυρότερη, οι ΜΚΟ που εμπλέκονταν σε ανθρωπιστικές δράσεις πολλαπλασιάστηκαν και η μορφή των συγκρούσεων ήταν ποιοτικά διαφορετική σε σχέση με αυτές που αναφέρονταν στο πρωτόκολλο.³¹

Έντονος προβληματισμός αναπτύχθηκε με την πιθανή χρήση στρατιωτικού προσωπικού για δραστηριότητες ανθρωπιστικών κρίσεων κατά τη διάρκεια ειρηνικών περιόδων. Η τάση

29 Alexander D. (2002). From Civil Defense to Civil Protection ---And Back Again. Disaster Prevention and Management. v.11. DOI:10.1108/09653560210435803

30 Kerr, T.J. 1983. Civil Defense in the U.S.: Bandaid for a Holocaust? Westview Press, Boulder, Colorado

31 Jeannet S. (1998). Civil Defence 1977–1997: from law to practice. International Review of the Red Cross. Vol 38. Issue 325. doi.org/10.1017/S0020860400091580

στην ΕΣΣΔ και σε άλλες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης - να στραφούν από στρατιωτικό σε πολιτικό έλεγχο της πολιτικής άμυνας - σημειώθηκε με έγκριση της συνάντησης που πραγματοποιήθηκε από τον ICDO και ICRC στο 1997 στο Gollion της Ελβετίας. Εντούτοις, η τοποθέτηση της πολιτικής άμυνας υπό στρατιωτική διοίκηση, παρουσιάζει και ορισμένα πλεονεκτήματα λόγω των εγκαταστάσεων και των μέσων που διαθέτουν οι ένοπλες δυνάμεις. Η συνάντηση του Gollion θεώρησε ότι το θέμα αυτό απαιτούσε περαιτέρω διερεύνηση, ειδικά καθώς δεν ήταν σαφές σε τέτοιες περιπτώσεις ποιος θα αντικαταστήσει το στρατό για συμβατικά καθήκοντα πολιτικής προστασίας σε περίπτωση ένοπλης σύγκρουσης.³²

Σημειώνεται ότι, οι κρίσεις σε περίοδο πολέμου με τις κρίσεις της ειρηνικής περιόδου είναι διαφορετικής φύσης, δημιουργώντας μία ποιοτικά διαφοροποιημένη κατάσταση για το κοινωνικό σύστημα. Σχετική έρευνα³³ έχει καταδείξει τα σοβαρά μειονεκτήματα της εφαρμογής στρατιωτικών μοντέλων όπως αυτά των συστημάτων Πολιτικής Άμυνας, προτείνοντας εναλλακτικά τα μοντέλα μέσω συστημάτων Πολιτικής Προστασίας υπό το συντονισμό των πολιτικών αρχών.

Οι στρατιωτικές δυνάμεις έχουν το πλεονέκτημα της μεγάλης αυτονομίας (ειδικό εξοπλισμό πχ υγειονομικά μέσα και μηχανήματα, σαφείς δομές διοίκησης, αξιόπιστες επικοινωνίες καθώς και μια σειρά χρήσιμων δεξιοτήτων και γνώσεων πχ τεχνικούς, γιατρούς, μηχανικούς), αλλά επίσης, έχουν και την τάση να έχουν άκαμπτες και αυταρχικές μορφές διοίκησης με περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων. Η διοίκηση των συστημάτων της Πολιτικής Άμυνας γίνεται από ένα συνδυασμό στρατιωτικών και ημι-στρατιωτικών δυνάμεων (πχ πυροσβεστική) που ενεργούν στο πλαίσιο στρατιωτικών κανονισμών. Τα σχέδια και οι στρατηγικές που εφαρμόζονται θεωρούνται ως μυστικά από τις εχθρικές δυνάμεις και συνεπώς δεν υπόκειται σε κανόνες λογοδοσίας και ελευθερίας πληροφόρησης. Εμφανής, είναι και ο κίνδυνος τα σχέδια της Πολιτικής Άμυνας που χρησιμοποιούνται σε ειρηνικές περιόδους να μετατραπούν σε στρατηγικές πολέμου και η Πολιτική Άμυνα να καταστεί μέσο για την καταστολή κάθε είδους κοινωνικών διαταραχών ή πολιτικών σκοπιμοτήτων (π.χ. εξεγέρσεις, αναστολή δημοκρατικών δικαιωμάτων ακόμη και πραξικόπημα).

Η επίδοση των στρατιωτικών μοντέλων στη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και κρίσεων κατά τη διάρκεια της ειρηνικής περιόδου με τις αυταρχικές μορφές διοίκησης

32 <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jppj.htm>

33 Kelly, C. (1996). Limitations to the use of military resources for foreign disaster assistance. *Disaster Prevention and Management* 5(1):22-29

Masri, A. and J.E. Moore II 1995. Integrated planning information systems: disaster planning analysis. *Journal of Urban Planning and Development* 121(1): 19-39.

Alexander D. (2002). From Civil Defense to Civil Protection ---And Back Again. *Disaster Prevention and Management*. v.11. DOI:10.1108/09653560210435803

Anderson, W. 1969. Local Civil Defense in Natural Disaster: From Office to Organization. Disaster Research Center, Ohio State University, Columbus, Ohio.

Horlick-Jones, T., A. Amendola and R. Casale (eds) 1995. *Natural Risk and Civil Protection*. E&FN Spon, London.

Wright, W.E. (1997). Incorporating military civil affairs support into domestic disaster management. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 15 No.2, pp.283-92.

Dynes, R.R. and Quarantelli E.L. (1977). *The Role of Local Civil Defense in Disaster Planning*. Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, Delaware.

και τον περιορισμό των ατομικών ελευθεριών θεωρήθηκε στην καλύτερη περίπτωση ασαφής και στην χειρότερη περίπτωση απαράδεκτη.

Η διατήρηση της έννομης τάξης μπορεί να είναι θεμελιώδης για την Πολιτική Άμυνα αλλά η Πολιτική Προστασία στηρίζεται στην ενθάρρυνση της κοινωνικής αλληλεγγύης και όχι στην καταστολή των αντικοινωνικών τάσεων. Σε αντιδιαστολή με το παραδοσιακό μοντέλο, «εντολή και έλεγχος» (command-and-control) των στρατιωτικών συστημάτων της Πολιτικής Άμυνας, προτάθηκαν συστήματα τα οποία στηρίζονται στην ανταλλαγή πληροφοριών και στην αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων ως πιο αποδοτικά, ευέλικτα, υπεύθυνα και ευαίσθητα στις ανάγκες των πολιτών. Τα δικαιώματα των πληγέντων μετά από μια καταστροφή είναι υψίστης σημασίας και πρέπει να προστατεύονται σε όλες τις μορφές λήψης αποφάσεων. Οι πολιτικές αρχές θεωρήθηκαν ως πιο κατάλληλες για την προάσπιση αυτών των δικαιωμάτων.

Η εφαρμογή των διατάξεων της Πολιτικής Άμυνας άρχισε πλέον να εξασθενεί και σταδιακά και εναλλακτικά άρχισαν ν' αναπτύσσονται ανεξάρτητα συστήματα Πολιτικής Προστασίας όπου οι στρατιωτικές δυνάμεις δεν εμπλέκονταν άμεσα. Οι στρατιωτικές δυνάμεις μπορούν να εκπληρώσουν έναν πολύ χρήσιμο ρόλο υποστήριξης, υπό την προϋπόθεση ότι οι δομές διοίκησής τους μπορούν να ενσωματωθούν με επιτυχία σε εκείνες των υπηρεσιών πολιτικής προστασίας.³⁴

3.3.1 Το Διεθνές Έμβλημα Πολιτικής Προστασίας

Το διακριτικό έμβλημα των οργανώσεων πολιτικής άμυνας είναι ένα ισόπλευρο μπλε τρίγωνο σε πορτοκαλί υπόβαθρο. Συνιστάται, αν το μπλε τρίγωνο βρίσκεται σε σημαία ή βραχίονα ή ταμπάρο:

- Μία από τις γωνίες του τριγώνου να είναι στραμμένη κάθετα προς τα πάνω.
- Καμία γωνία του τριγώνου να μην αγγίζει την άκρη από το πορτοκαλί υπόβαθρο.

Το διακριτικό σήμα θα πρέπει να είναι ορατό από όλες τις κατευθύνσεις και από όσο το δυνατόν πιο μακριά και να φέρεται στα καλύμματα κεφαλής και ρούχων. Τη νύχτα ή όποτε η ορατότητα μειώνεται το σήμα να είναι από υλικά που φαίνεται η να μπορεί να ανιχνεύεται από τεχνικά μέσα.

Οι ιδιωτικές οργανώσεις που εργάζονται επισήμως στον τομέα της πολιτικής άμυνας δεν θα πρέπει να απαγορεύεται να χρησιμοποιούν τα δικά τους σύμβολα - τα οποία συχνά αποτελούν μακροχρόνιο μέσο αναγνώρισης και αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο - εκτός από το διεθνές έμβλημα.

Στη 31η Συνεδρίαση του ICDO στην Γενεύη στις 17-18 Ιουνίου 1998 εγκρίθηκε η υιοθέτηση του ανωτέρου εμβλήματος - το οποίο πλέον αναφέρεται ως «Διεθνές Έμβλημα Πολιτικής Προστασίας», αφού πρώτα υιοθετήθηκε από την πλειονότητα των υπηρεσιών Πολιτικής Προστασίας σε όλο τον κόσμο - και ως έμβλημα της ICDO, προκειμένου η οργάνωση να αναγνωρίζεται καλύτερα ως διεθνής ομοσπονδία υπηρεσιών πολιτικής προστασίας και ως εκ τούτου να ενισχύει στην ενότητα του Κινήματος Πολιτικής

34 Gaydos, J.C. and G.A. Luz 1994. Military participation in emergency humanitarian assistance. Disasters 18(1): 48-57

Gordenker, L. and T.G. Weiss 1989. Humanitarian emergencies and military help: some conceptual observations. Disasters 13(2): 119-134

Προστασίας σε διεθνές επίπεδο. Το τρίγωνο αντιπροσωπεύει αρμονία και ισορροπία και ο κύκλος είναι σημάδι που σημαίνει προειδοποίηση ή κίνδυνο. Κάθε πλευρά του τριγώνου αντιπροσωπεύει κάθε ένα από τα στάδια των καταστροφών, δηλαδή Ετοιμότητα-Απόκριση-Αποκατάσταση.³⁵



Εικόνα 19. Το διεθνές διακριτικό σήμα (έμβλημα) της Πολιτικής Άμυνας (μπλε τρίγωνο σε πορτοκαλί υπόβαθρο)



Εικόνα 20. Το διεθνές σήμα όπως υιοθετήθηκε από τις περισσότερες οργανώσεις πολιτικής άμυνας και πολιτικής προστασίας



Εικόνα 21. Το νέο έμβλημα του ICDO η υιοθέτηση του οποίου εγκρίθηκε στη 13η Γενική Συνέλευση του με μια τροποποίηση στο «στέμμα» που αποτελείται από φύλλα ελιάς, σύμβολα ειρήνης. Το έμβλημα τοποθετείται σε λευκό φόντο όταν χρησιμοποιείται ως σημαία.

Το θεσμοθετημένο διεθνές διακριτικό σήμα υιοθετήθηκε και στο Ελληνικό Σύστημα Πολιτικής Προστασίας. Οι πλευρές του ισόπλευρου τριγώνου (λανθασμένα αναφέρεται στο νομικό κείμενο ως ισοσκελές) συμβολίζουν τις δράσεις πρόληψης – επέμβασης – αποκατάστασης και αρωγής στους πληγέντες.

Το σήμα αυτό συμβάλλει στην αλληλεγγύη των Δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας σε εθνικό και διεθνές επίπεδο έχει και πρακτικές προεκτάσεις δεδομένου ότι:

- Διευκολύνει την αναγνώρισή τους από τις λοιπές κρατικές δυνάμεις και την απομάκρυνση των αναρμόδιων από την περιοχή της καταστροφής.
- Συμβάλλει ώστε οι πληγέντες να σχηματίσουν την εικόνα της αποτελεσματικής επέμβασης κατά την εκδήλωση της πρόνοιας του κράτους στους πληγέντες πολίτες.

³⁵ <http://icdo.org/who-we-are/history.html>



Εικόνα 22. : Το σήμα πολιτικής προστασίας που υιοθετήθηκε από τις Ελληνικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας (ΥΑ 1299/2003)

3.4 Διαχείριση των Συστημάτων Πολιτικής Προστασίας

Η Πολιτική Προστασία ως κοινά αποδεκτή κρατική δραστηριότητα αποτελεί αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης. Επομένως, βασικά συστατικά στοιχεία της οργάνωσης και διοίκησης ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας για την εκπλήρωση του σκοπού του είναι: το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του, η οργανωτική δομή, οι διαθέσιμοι πόροι, οι λειτουργίες του συντονισμού, της εποπτείας, της διοίκησης και του ελέγχου.

3.4.1 Το Κανονιστικό και Λειτουργικό Πλαίσιο (Framework)

Αναφέρεται στην υποστηρικτική νομοθεσία, κανονισμούς και λοιπές θεσμικές ρυθμίσεις, λειτουργικά πρότυπα και πρωτόκολλα που υιοθετούνται και σχετίζονται με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη διαχείριση των καταστροφών.

3.4.2 Οργάνωση του Συστήματος Πολιτικής Προστασίας

Βασικά συστατικά στοιχεία της οργάνωσης ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας (ΣΠΠ) είναι οι δημόσιοι φορείς. Στο περιβάλλον αυτού (του συστήματος Πολιτικής Προστασίας και μέσα στα όρια του κοινωνικού συστήματος) υπάγονται και πολλές άλλες εμπλεκόμενες δυνάμεις, όπως μη κυβερνητικοί ή ιδιωτικοί φορείς, εθελοντικές οργανώσεις, ειδικές ομάδες άμεσης επέμβασης, πολίτες κ.λπ.

Η οργάνωση του Συστήματος Πολιτικής Προστασίας αναφέρεται στην κατανομή εργασιών ανάμεσα στους φορείς και υπηρεσίες ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

Η Πολιτική Προστασία που αποτελεί μια συλλογική προσπάθεια συνήθως απαιτεί ένα ιεραρχικό σύστημα διοίκησης, το οποίο είναι πλήρως καθετοποιημένο, από το τοπικό έως το εθνικό επίπεδο και σε οριζόντια θέση μεταξύ των γειτονικών χωρών.

Μια ενιαία υπηρεσία σε κεντρικό επίπεδο είναι συνήθως επιχειρησιακά αρμόδια (δηλαδή αναλαμβάνει τη συνολική προσέγγιση για την κατεύθυνση, τον έλεγχο και τον συντονισμό των ενεργειών) για όλες τις έκτακτες καταστάσεις που προκαλούνται από μια φυσική καταστροφή (ανεξάρτητα από τον ειδικό κίνδυνο τη θέση το μέγεθος και την πολυπλοκότητά τους).

3.4.3 Η λειτουργία του Σχεδιασμού

Δεδομένου ότι η ικανότητα του ανθρώπινου μυαλού να διαχειριστεί τόσο πολύπλοκες καταστάσεις, όπως είναι αυτές που σχετίζονται με τις φυσικές καταστροφές, είναι περιορισμένη,³⁶ για τη διαχείριση χαράσσονται στρατηγικές και καταρτίζονται σχέδια δράσης. Πρόκειται για προκαθορισμένα χρονοδιαγράμματα και προγράμματα μελλοντικών ενεργειών, ώστε να διευκολύνεται η αμοιβαία προσαρμογή των μερών του συστήματος για την ικανοποίηση των στόχων της Πολιτικής Προστασίας.

Στον σχεδιασμό, καθορίζονται οι μελλοντικοί στόχοι, επιλέγεται η καταλληλότερη λύση και προσδιορίζονται τα απαραίτητα μέσα, οι επιμέρους εργασίες και η ανάπτυξή τους στο χρόνο. Δεν αναφέρεται μόνο στην ύπαρξη ενός γραπτού ή κωδικοποιημένου σχεδίου που απλώς χρήζει διαρκούς αναθεώρησης, αλλά αποτελεί μια συνεχή διαδικασία βελτιστοποίησης για την αποδοτική διαχείριση των καταστροφών. Ο σχεδιασμός διακρίνεται σε:

α) στρατηγικό/πολιτικό σχεδιασμό, ο οποίος εκπονείται με βάση τις πολιτικές κατευθύνσεις για τη λήψη σημαντικών και συνήθως μακροπρόθεσμων αποφάσεων.

Ο στρατηγικός σχεδιασμός συνδέεται στενά με το γνωστικό πεδίο της δημόσιας πολιτικής (public policy), καθόσον οι στόχοι, και κάθε πορεία δράσης και μέσων που καθορίζονται, συσχετίζεται με ποικίλες όψεις της οικονομίας, περιβάλλοντος και της κοινωνίας.

β) λειτουργικό/επιχειρησιακό σχεδιασμό, κατά τον οποίο συντάσσονται λεπτομερή επιχειρησιακά σχέδια έκτακτης ανάγκης με οδηγίες εφαρμογής για το συντονισμό των πόρων, τους λειτουργικούς ρόλους των εμπλεκόμενων δυνάμεων πολιτικής προστασίας και άλλες επιχειρησιακές διαδικασίες.³⁷

Έτσι, στα περισσότερα κράτη η κεντρική εξουσία έχει τον στρατηγικό/πολιτικό σχεδιασμό για την αντιμετώπιση μιας καταστροφής και σπάνια τον επιχειρησιακό-λειτουργικό ο οποίος συνήθως μεταβιβάζεται σε υπηρεσιακές μονάδες στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Ο σχεδιασμός, είναι μια ευρεία έννοια που αναφέρεται από το ατομικό επίπεδο (πχ οικογενειακό σχέδιο έκτακτης ανάγκης), τους ιδιωτικούς φορείς (επιχειρήσεις, εθελοντικές οργανώσεις κ.λπ.) έως σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης: από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έως το εθνικό επίπεδο (π.χ. Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Επικίνδυνων Αποβλήτων, Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση Πανδημίας, Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης Καταστροφών), ανάλογα τους σκοπούς και τους στόχους που καλείται να εξυπηρετήσει.

Αν και οι διεθνείς πολιτικές και πρακτικές των συστημάτων Πολιτικής Προστασίας σε ότι αφορά την αντιμετώπιση των καταστροφών διαφέρουν μεταξύ των χωρών, αφού είναι σε

36. Το ανθρώπινο μυαλό έχει παρομοιαστεί με έναν υπολογιστή που αποθηκεύει και κατηγοριοποιεί επιλεκτικά πληροφορίες. Ωστόσο υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς πληροφοριών και δυνατότητας επεξεργασίας αυτών, ιδίως όσον αφορά την ανάλυση και παρακολούθηση ενός εξαιρετικά πολύπλοκου γεγονότος του φυσικού και κοινωνικού περιβάλλοντος. Οι περιορισμοί αυτοί επιτείνονται από το γεγονός ότι σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης συνήθως ενυπάρχουν και άλλοι γνωστικοί (αντιληπτικοί) περιορισμοί και μεροληψίες.

37 Quarantelli, E.L. (1989). Planning and management for the prevention and mitigation of natural disasters especially in a metropolitan context: initial questions and issues which need to be addressed. In Planning for Crisis Relief, Vol. 3, Planning and Management for the Prevention and Mitigation from Natural Disasters in Metropolis, Nagoya, Japan: UN Center for Regional Development, pp. 1-17.

άμεση συνάρτηση με μια ποικιλία παραγόντων (πχ νομικό σύστημα, τρόπο διακυβέρνησης, οικονομική ανάπτυξη, οργανωτική δομή των εμπλεκόμενων υπηρεσιών κ.λπ.), ο σχεδιασμός των μέτρων και των ενεργειών που λαμβάνονται, συνηθίζεται να γίνεται σε 4 διακεκριμένες φάσεις (planning into phases), δηλαδή πρόληψη – ετοιμότητα – απόκριση – αποκατάσταση, ανάλογα και με τις λειτουργικές δράσεις (π.χ. κοινές ρυθμίσεις για συντονισμό, αρωγή πληγέντων, αποκατάσταση υποδομών κ.λπ.).

Τα σχέδια έκτακτης ανάγκης αναφέρονται συνήθως σε επίσημα κείμενα συμπεφωνημένων ρόλων και αρμοδιοτήτων στα πλαίσια του οποίου ανατίθεται σε άτομα και υπηρεσίες η τέλεση συγκεκριμένων ενεργειών σε εκτιμώμενο χώρο και χρόνο κατά την εξέλιξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Δηλαδή, πρόκειται για ένα είδος συμφωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων που αντιμετωπίζουν μια ενδεχόμενη ή εν εξέλιξη καταστροφή, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ουσιαστική και αποτελεσματική απόκριση. Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση ο σχεδιασμός διαχωρίζεται από τον προγραμματισμό όπου στον τυπικό ορισμό **σχεδιασμός είναι η διαδικασία προκαθορισμού σειράς ενεργειών κατ' αλληλουχία και συνάφεια προς επίτευξη αντικειμενικών σκοπών** (συνηθέστερα μακροχρόνια), ενώ η έννοια του **προγραμματισμού** αφορά τα ίδια αλλά σε μικρότερη έκταση, μέτρο και βάθος χρόνου.

Τα σχέδια έκτακτης ανάγκης συντάσσονται είτε ανά κατηγορία κινδύνου είτε ακολουθώντας μια ολιστική προσέγγιση ανεξάρτητη του ειδικού κινδύνου. Τούτο επιτρέπει οικονομίες κλίμακας σε αυτά που πρέπει να επιτευχθούν. Επίσης, με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η απόκριση σε απρόβλεπτους κινδύνους που θα μπορούσαν να προκύψουν ή την άμεση και αποτελεσματική απόκριση σε πολλαπλούς ή παράλληλους κινδύνους (π.χ. μια πλημμύρα που μπορεί να προκαλέσει επεισόδιο ρύπανσης).³⁸ Άλλωστε παρά το γεγονός ότι οι καταστροφές μπορεί να διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό ως προς τις επιπτώσεις τους, οι ερευνητές συμφωνούν ότι είναι δυνατόν να απεικονισθούν ορισμένες **κοινές λειτουργίες** που πρέπει να προγραμματισθούν για την αποτελεσματική διαχείρισή τους (π.χ. εκκένωση, στέγαση, επείγουσα ιατρική περίθαλψη, προστασία ζωής και ιδιοκτησίας).³⁹

3.4.4 Πόροι

Οι **Πόροι** (Resources) που χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητες της Πολιτικής Προστασίας, είναι το ανθρώπινο δυναμικό και τα υλικά μέσα (εργαλεία, μηχανές κτλ) των εμπλεκόμενων οργανισμών.

Η συμμετοχή των κρατικών υπηρεσιών θεωρείται ως άμεση, αφού έχουν σημαντικές (θεσμικές) αρμοδιότητες, την απαραίτητη κατάρτιση και την ευθύνη της υλοποίησης των μέτρων που λαμβάνονται ενώ αντίθετα η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και των εθελοντικών οργανώσεων θεωρείται ως έμμεση. Στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής που χαράσσεται με βάση τις κυβερνητικές επιλογές προκειμένου να βελτιστοποιηθεί το σύστημα της Πολιτικής Προστασίας, ο ρόλος των έμμεσων πόρων μπορεί να γίνει και άμεσος.⁴⁰

³⁸ Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard in emergency planning. Disaster Prevention and Management. 14(2): 158-175.

³⁹ Quarantelli, E.L. (1997). Ten criteria for evaluating the management of community disasters", Disasters, Vol. 21 No.1, pp.39-56.

⁴⁰ Lettieri E., Masella C. Radaelli G., (2009) "Disaster management: findings from a systematic review", (2009) Journal: Disaster Prevention and Management, Volume:18 pp:117-136.

Για παράδειγμα, πρόσφατες μελέτες υποστηρίζουν την ανάγκη ανάληψης στρατηγικού ρόλου από τις εθελοντικές οργανώσεις. Οι απλοί πολίτες, οι γείτονες είναι οι πρώτοι που θα μπορούν να βοηθήσουν στη διάσωση των πληγέντων, ύστερα από μια φυσική καταστροφή. Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, ειδικευμένοι επιστήμονες και ερευνητές, αποτελούν συχνά μια κρίσιμη γέφυρα μεταξύ του πληθυσμού και των ιθυνόντων ενός συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

Συχνά, στους πόρους προστίθεται και άλλοι έμμεσοι που σχετίζονται με τη γνώση, την πληροφορία, την τεχνολογία και χαρακτηρίζονται ως μεγάλης προστιθέμενης αξίας αφού αν αξιοποιηθούν σωστά, η συνεισφορά τους είναι πολύτιμη.⁴¹

Η βασική πηγή χρηματοδότησης σε οικονομικούς πόρους για τη διαχείριση των καταστροφών προέρχεται κυρίως από τον κρατικό προϋπολογισμό (*Budgeting*) και για τα τρία επίπεδα της διοίκησης και λιγότερο από άλλες ιδιωτικές πηγές.

Μία επιπλέον σημαντική πηγή πόρων, αφορά τους διεθνείς φορείς, οι οποίοι αν και δεν μπορούν κατά κανόνα ν' αναλάβουν πλήρως την ευθύνη της διαχείρισης μιας κρίσης σε μια χώρα, ο ρόλος τους και η προσφορά τους σε οικονομικές ενισχύσεις, χρηματοδοτήσεις ή άλλους πόρους είναι σημαντική.

3.4.5 Τύποι Εμπλεκόμενων Οργανισμών

Οι Dynes & Quarantelli⁴² ταξινόμησαν 4 τυπικές μορφές των φορέων, ανάλογα με τους στόχους, την οργανωτική τους δομή και τις αρμοδιότητές τους σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, οι οποίες έχουν ως εξής:

- I. Καθιερωμένοι (Established), αναφέρεται σε φορείς που η διαχείριση των έκτακτων και απρόβλεπτων καταστάσεων αποτελεί μέρος των τακτικών τους καθηκόντων (πχ αστυνομία, πυροσβεστική, υπηρεσία ασθενοφόρων). Αυτοί, σε μια καταστροφή επιτελούν τις κανονικές τους λειτουργίες και διατηρούν τη βασική οργανωτική τους δομή.
- II. Επεκτεινόμενοι (Expanding), αναφέρεται σε φορείς που συστήνονται με σκοπό την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης (π.χ. εθελοντικές οργανώσεις που αυξάνουν το σύνηθες περιορισμένο προσωπικό με την ενεργοποίηση περισσότερων εθελοντών τους).
- III. Έκτακτοι (Extending), αναφέρεται σε φορείς που αναλαμβάνουν μη τακτικά καθήκοντα στα πλαίσια όμως των αρμοδιοτήτων τους (π.χ. μια κατασκευαστική ιδιωτική εταιρία χρησιμοποιεί τους πόρους της -ανθρώπινο δυναμικό και μηχανήματα - για τη μετακίνηση των συντριμμιών προκειμένου ν' ανασυρθούν τυχόν επιζώντες).
- IV. Έκτακτοι (Emergent), αναφέρεται σε φορείς που αναλαμβάνουν μόνο μη τακτικά καθήκοντα (πχ ένα συλλογικό διαχειριστικό όργανο το οποίο συστήνεται σε επίπεδο πληγέντος Δήμου για να συντονίσει τις δράσεις για την αντιμετώπιση μιας κρίσης ή αυθόρμητες ολιγομελείς ομάδες που εμφανίζονται στην περιοχή της καταστροφής).

41 UN/ISDR (2002), "Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives", Preliminary version prepared as an interagency effort coordinated by the ISDR Secretariat, Geneva

42 Dynes, R.R. and Quarantelli E.L. (1968). Group Behavior Under Stress: A Required Convergence of Organizational and Collective Behavior Perspectives. *Sociology and Social Research*, 52 :416-429.

Πίνακας 4. Μορφές φορέων έκτακτης ανάγκης κατά Dynes & Quarantelli (1968)

		Καθήκοντα	
		Τυποποιημένα (Regular)	Μη- τυποποιημένα (non-regular)
Εμπειρία	Μεγάλη (old)	I	III
	Μικρή (new)	II	IV

Μια διαφοροποιημένη ταξινόμηση κάνει ο Ross⁴³ ο οποίος κατηγοριοποίησε τις οργανώσεις έκτακτης ανάγκης ως εξής:

- I. Φορείς Συντονισμού (Coordination Organizations) των οποίων πρωταρχική ευθύνη είναι ο συντονισμός (π.χ. το γραφείο δημάρχου, η υπηρεσία Πολιτικής Προστασίας).
- II. Φορείς Προστασίας (Protection Organizations) με κύρια ευθύνη την προστασία της ζωής και της περιουσίας των πολιτών που πλήττονται από μια φυσική καταστροφή (πχ αστυνομία, πυροσβεστική κ.λπ.).
- III. Φορείς Υποστήριξης και Αποκατάστασης (Maintenance and Restoration Organizations) με καθήκοντα την παροχή και αποκατάσταση σημαντικών λειτουργιών του κοινωνικού ιστού που πλήττεται, όπως το δίκτυο της ηλεκτρικής ενέργειας, παροχής πόσιμου νερού, οδικής κυκλοφορίας κ.λπ. (π.χ. εταιρίες κοινής ωφελείας).
- IV. Φορείς Πρόνοιας (Welfare Organization) με βασικές αρμοδιότητες την παροχή βοήθειας και αρωγής υγείας για την ανακούφιση των πληττόμενων (π.χ. νοσοκομεία, Ερυθρός Σταυρός κ.λπ.).

3.4.6 Διαχείριση των πληροφοριών - Επικοινωνία

Σε αμφότερες τις ενδουπηρεσιακές και διυπηρεσιακές αλληλεπιδράσεις των εμπλεκόμενων οργανισμών, οι πληροφορίες θεωρούνται πρωταρχικό στοιχείο που πρέπει να παραχθεί, να ανακτηθεί, να υποβληθεί σε επεξεργασία, να επικυρωθεί και να διανεμηθεί. Η αξία της παροχής έγκυρων, έγκαιρων, επίκαιρων και αξιόπιστων πληροφοριών, έχει ευρέως αναγνωριστεί και αποτελεί αντικείμενο εκτεταμένης και διαρκώς επεκτεινόμενης βιβλιογραφίας. Η αποτελεσματική διαχείριση των πληροφοριών σε έναν φορέα είναι καθοριστικός παράγοντας για την οργανωτική συνοχή, την επικοινωνία, τη συντονιστική λειτουργία και την ορθολογική λήψη των αποφάσεων.⁴⁴

43 Ross, G.A. (1978). Organizational Innovation in Disaster Settings, pp. 215-232 in Quarantelli, E.L. (ed.). Disasters: Theory and Research. Stage: London.

44 Michael, D.M. (1985). Too much of a good thing? Dilemmas of an information society. Technological Forecasting and Social Change, Vol. 25 pp.347-54

Στις επείγουσες καταστάσεις κινδύνου οι πληροφορίες έχουν μια δυναμική ροή και μπορούν ανά πάσα στιγμή να μεταβάλλουν τα υφιστάμενα δεδομένα, κάνοντας τη διαχείρισή τους ένα από τα πιο κοινά προβλήματα. Για παράδειγμα, η δέσμευση πόρων για την επίλυση ενός προβλήματος, μπορεί να στερήσει πόρους για την επίλυση ενός νέου και ίσως μεγαλύτερου προβλήματος για το οποίο υπήρξε καθυστέρηση στην ενημέρωση των αρμοδίων ή δεν είχε τη στιγμή της απόφασης ακόμη αποκαλυφθεί.

Η διαχείριση των πληροφοριών συχνά επικεντρώνεται στη διαθεσιμότητα και επάρκεια των μέσων επικοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη ότι στις περισσότερες καταστροφές σπάνια συμβαίνουν βλάβες του εξοπλισμού επικοινωνίας ή των εγκαταστάσεων (π.χ. ασύρματοι, τηλέφωνα, υπολογιστές). Έλλειψη εξοπλισμού μπορεί πράγματι να υπάρξει, αλλά αυτό συνήθως εκφράζει μια κατάσταση που προϋπάρχει της καταστροφής και δεν οφείλεται σε αυτήν.⁴⁵

Η ροή των πληροφοριών είναι αποτελεί ένα από το βασικότερα ζητήματα στη διαχείριση των επικοινωνιών και συχνά παρατηρείται το φαινόμενο *«αυτοί που έχουν τις απαραίτητες πληροφορίες να μην έχουν την εξουσία να αποφασίσουν και αντίστροφα εκείνοι που έχουν την εξουσία να μην έχουν τις απαραίτητες πληροφορίες»*.⁴⁶ Η εξασφάλιση της συστηματικής διασποράς των πληροφοριών προς εκείνους που τις χρειάζονται (δυνάμεις πολιτικής προστασίας, αρμόδιους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, πληθυσμός) αποτελεί μία από τις δυσκολότερες προκλήσεις.⁴⁷

Περαιτέρω λαμβάνοντας υπόψη ότι το περιβάλλον κατά τη διάρκεια μιας καταστροφής είναι δυναμικό οι πληροφορίες μπορεί τελικά να είναι ξεπερασμένες από τη στιγμή που συλλέγονται. Παράλληλα, το υψηλό επίπεδο αβεβαιότητας και η μη προβλεψιμότητα όσον αφορά τις απαιτούμενες πληροφορίες αποτελούν κρίσιμες παραμέτρους για το σχεδιασμό ετοιμότητας.

3.4.7 Η λειτουργία του Συντονισμού

Η λειτουργία του συντονισμού κατά τη διάρκεια των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από μια επαπειλούμενη ή εν εξελίξει καταστροφή, είναι ποιοτικά διαφοροποιημένη σε σχέση με τη διαχείριση των δραστηριοτήτων της καθημερινότητας ή ακόμη και μια οποιαδήποτε άλλη κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Η λειτουργία του συντονισμού (coordination) αναφέρεται στην οργάνωση, ιεράρχηση και παρακολούθηση των απαιτούμενων δράσεων, καθώς και την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας, της εφαρμογής των κανόνων επιχειρησιακής δράσης και της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών ενός συστήματος για την επίτευξη κοινού σκοπού. Η διαχείριση των καταστροφών και των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης διαμέσω των οργανωμένων συστημάτων πολιτικής προστασίας απαιτεί το συντονισμό και τον έλεγχο των συλλογικών προσπαθειών και χρονοβόρων διαπραγματεύσεων μεταξύ ενός ευρέως

Sorenson, J.H. and Mileti, D.S. (1987). Decision-Making Uncertainties in Emergency Warning System Organizations. International Journal of Mass Emergencies and Disasters. 5(1): 33-61.

45. Quarantelli, E.L. (1988), "Disaster Crisis Management", Journal of Management Studies, 25(4) pp.373-385

46 Crozier, M. (1964). The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press

47. Rosenthal, U. and 't Hart, P. (1991). Experts and Decision Makers in Crisis Situations. Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 12(4): 350-372.

φάσματος (και σε πολλαπλά επίπεδα) φορέων, που καλούνται να συνεργαστούν, ώστε να πετύχουν την έξοδο από την κρίση με ταχύτητα και ευελιξία, μέσα σε συνθήκες αβεβαιότητας και αυστηρά καθορισμένα χρονικά όρια.

Η λειτουργία του συντονισμού αναφέρεται τόσο στο εσωτερικό (εντός των ορίων) ενός φορέα (*intra-organization*) όσο και μεταξύ διαφορετικών φορέα (*inter-organization*), οριζόντια ή κάθετα στην ιεραρχική δομή. Για παράδειγμα, στην αναζήτηση και διάσωση των πληγέντων καλούνται να συνεργαστούν και να συντονιστούν για την πραγμάτωση ενός ενιαίου σκοπού: οι αστυνομικές υπηρεσίες, οι πυροσβεστικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες υγείας και ίσως ιδιωτικές επιχειρήσεις και εθελοντικές οργανώσεις, οι οποίες παρέχουν τον κατάλληλο εξοπλισμό και δυναμικό.

Οι εμπλεκόμενοι φορείς, προέρχονται από διαφορετικούς χώρους με διαφορετική κουλτούρα, καθήκοντα και αρμοδιότητες, γνώση του *αντικειμένου*, ορολογία, επίπεδο ετοιμότητας, πόρους και εν τέλει διαφορετική συμπεριφορά και αντίδραση σε μια καταστροφή. Για παράδειγμα, ορισμένοι φορείς οργανώσεις είναι εξαιρετικά πειθαρχημένοι και άλλοι “απειθαρχοί”. Άλλοι έχουν αυστηρά ιεραρχική δομή και άλλη άτυπη ή ισότιμη. Σε ορισμένους φορείς επικρατεί το αυταρχικό ύφος στη λήψη των αποφάσεων ενώ άλλοι ακολουθούν πιο συμμετοχικές διαδικασίες. Σε άλλους υπάρχει πλήρη διαφάνεια των δραστηριοτήτων τους ενώ σε άλλους παραμένουν απόρρητες. Αυτό που κάποιοι φορείς αντιλαμβάνονται ως κρίση, για άλλους αποτελούν καθημερινότητα.⁴⁸

Όπως πολύ εύστοχα επισημαίνει και ο Quarantelli,⁴⁹ κάθε υπηρεσία βοήθειας επικεντρώνεται σε μια *διαφορετική* σειρά προκλήσεων στις καθημερινές της δραστηριότητες και έχει αναπτύξει διάφορους και προσαρμοσμένους ρόλους, διαδικασίες και δυνατότητες προκειμένου να αντιμετωπίσει αυτές τις προκλήσεις. Υπό κανονικές συνθήκες, οι διαφορετικές δομές των φορέων δεν δημιουργούν σοβαρά προβλήματα. Ωστόσο, όταν η καταστροφή συμβεί, ο συντονισμός γίνεται πολύ πιο δύσκολος, απλώς και μόνο επειδή μια καταστροφή είναι κάτι περισσότερο και ποιοτικά διαφορετική από ένα μεγάλο αριθμό έκτακτων περιστατικών.

Η κατάσταση είναι πιο πολύπλοκη όσο περισσότεροι είναι οι συμμετέχοντες φορείς⁵⁰ ή όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της καταστροφής.⁵¹ Η πολυπλοκότητα προκύπτει από μια ποικιλία στοιχείων, συστημάτων διαδικασιών και παραγόντων και είναι δύσκολο να έχουμε μια σαφή εικόνα εντός του χρονικού πλαισίου μιας κρίσης.⁵² Σε αυτό το πλαίσιο η πολυπλοκότητα αναφέρεται όχι μόνο στον αριθμό των παραγόντων ενός συστήματος, αλλά και στις πολλές αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους σε διάφορα οργανωτικά επίπεδα.⁵³ Τέτοιες αλληλεπιδράσεις είναι απαραίτητες για την επίτευξη αμοιβαίας προσαρμογής και συλλογικής

48 Ritchie, B. (2003). Chaos, crises and disasters: a strategic approach to crisis management in the tourism industry. *Tourism Management*, Vol. 25 No.6, pp.669-83.

49 Quarantelli, E. (1982). Social and organisational problems in a major emergency. *Emergency Planning Digest*, 9(1), 7–10.

50 Ritchie, B. (2003). Chaos, crises and disasters: a strategic approach to crisis management in the tourism industry. *Tourism Management*, Vol. 25 No.6, pp.669-83.

51 Quarantelli, E.L. (1988). Disaster Crisis Management. *Journal of Management Studies*. 25(4) pp.373-385.

52 McEntire, D. A. (2002). Coordinating multi organisational responses to disaster. *Disaster Prevention and Management*, 11(5), 369–379. doi:10.1108/09653560210453416.

53 Rao, H. R., Chaudhury, A., & Chakka, M. (1995). Modeling team processes: Issues and a specific example. *Information Systems Research*, 6(3), 255–285. doi:10.1287/isre.6.3.255.

νοοτροπίας.⁵⁴ Για παράδειγμα, η παρουσία των αναδυόμενων φαινομένων - μερικές φορές από ομάδες, μερικές φορές από συμπεριφορές ή και τα δύο - χαρακτηρίζουν οποιαδήποτε καταστροφή, ακόμη και της μέτριας έντασης σε διάφορες δραστηριότητες: επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης, εκτίμησης των βλαβών, διαχείριση των ανθρώπινων απωλειών, διανομή ειδών πρώτης ανάγκης κ.λπ.

Η έρευνα έδειξε ότι οι υπηρεσίες πολιτικής προστασίας αδυνατούν σχεδόν πάντα να διαχειριστούν μόνες μια κρίση, η οποία μπορεί να απειλεί ακόμη και την ίδια την ύπαρξή τους.⁵⁵

Κατά τη διάρκεια μιας κρίσης νέα καθήκοντα και αρμοδιότητες πρέπει να διεκπεραιωθούν από υφιστάμενους ή νεοσυσταθέντες προσωρινούς φορείς. Η προσαρμογή των μερών του συστήματος στις νέες συνθήκες που δημιουργούνται με αδόμητα ή ημι-δομημένα προβλήματα που πρέπει να επιλυθούν, απαιτούν την αναμόρφωση των καθιερωμένων και τυποποιημένων διαδικασιών και τον σαφή προσδιορισμό του ρόλου, του βαθμού εμπλοκής και της ευθύνης των συναρμόδιων φορέων. Οι εμπλεκόμενοι φορείς αναγκάζονται συχνά να μεταβάλλουν τις τακτικές εργασίες τους και καλούνται να εκτελέσουν καθήκοντα, χωρίς να είναι ιδιαίτερα εξοικειωμένοι με αυτά ή ακόμη και ασαφή και άγνωστα (καθήκοντα). Ο καινοτόμος χαρακτήρας των νέων καθηκόντων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της κρίσης, αυξάνει την πολυπλοκότητα του καταμερισμού των εργασιών, δημιουργώντας προβλήματα ακόμη και ως προς το ποιος φορέας έχει την αρμοδιότητα να τα διεκπεραιώσει.

Ακόμη και όταν όλες οι εμπλεκόμενες δυνάμεις είναι ειδικευμένες σε αυτό που καλούνται να κάνουν ή σε παρελθούσες περιόδους ηρεμίας συνεργάζονταν αρμονικά, ο συντονισμός των προσπαθειών τους είναι μια από τις πιο δύσκολες πτυχές της διαχείρισης των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Η ομαδική εργασία, η επικοινωνία και η συνοχή διασαλεύονται και οι σχέσεις συνεργασίας δοκιμάζονται. Συχνά οι σχέσεις χαρακτηρίζονται από ανταγωνισμό, αντιπαλότητα και συγκρούσεις, με αποτέλεσμα οι προσπάθειές τους στους χρονικούς περιορισμούς της έκτακτης ανάγκης να καθίστανται ατελέσφορες. Για παράδειγμα, η προσπάθεια μιας μη τοπικής αστυνομικής ή στρατιωτικής δύναμης να επιβάλλει τη δημόσια τάξη και ασφάλεια σε μια περιοχή, μπορεί να επιφέρει συγκρούσεις με την τοπική αστυνομία, η οποία εκλαμβάνει την κίνηση αυτή ως προσπάθεια για σφετερισμό της εξουσίας της και να υπάρξει πρόβλημα σχετικό με την αρμοδιότητα της λήψης αποφάσεων.

Οι αστυνομικές και πυροσβεστικές υπηρεσίες μπορεί να είναι εξοικειωμένες με τροχαία ατυχήματα και πυρκαγιές, όμως ο μεγάλος αριθμός νεκρών που μπορεί να προκύψουν από μια καταστροφή, αναμένεται να επιφέρει προβλήματα συντονισμού και ένταση στις σχέσεις μεταξύ αυτών των οργανισμών.

Οι οργανωτικές συγκρούσεις που μπορεί να οδηγήσουν σε διάσπαση της οργανωτικής συνοχής και επικοινωνίας και εν τέλει σε κακή παροχή υπηρεσιών, δύναται να προκληθούν από μια ποικιλία παραγόντων (εκτός των ανωτέρω αναφερόμενων) όπως: την ανάγκη για δημόσια αναγνώριση ή/και την προσοχή των μέσων μαζικής ενημέρωσης, την

54 Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bas.

55 Καραμάνου, Α. (2012). Πολιτική Προστασία της χώρας έναντι φυσικών καταστροφών κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εθελοντικών οργανώσεων. Αδημοσίευτη ΔΔ, ΕΜΠ.

αναποτελεσματική ηγεσία και την προσπάθεια συγκάλυψης σφαλμάτων για την αποφυγή κριτικής και λογοδοσίας κ.λπ.

Σε πολλές περιπτώσεις, δυσαρέσκεις και διαφορές προϋπάρχουν της κρίσης και μπορεί να μην βρίσκονται σε δημόσια θέα. Όμως κατά τη διάρκεια της κρίσης οι αντικρουόμενες απόψεις τείνουν να βγουν στην επιφάνεια.

Οι λειτουργίες του συντονισμού και της εποπτείας στη διαχείριση των έκτακτων καταστάσεων ανάγκης θεωρούνται ως πρόβλημα και όχι ως η λύση.

Περαιτέρω, μεγάλη συζήτηση γίνεται στη βιβλιογραφία σχετικά με γνωστικά σφάλματα και προκαταλήψεις που ενυπάρχουν σε ατομικό επίπεδο εμποδίζοντας την ορθολογική λήψη των αποφάσεων και συνεπώς επηρεάζοντας με ένα λανθάνοντα τρόπο τη λειτουργία του συντονισμού. Η απόφαση και η δράση σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης είναι δύσκολη για κάθε άτομο, που έχει να αντιμετωπίσει χρονικούς περιορισμούς και υπερφόρτωση με πληροφορίες που μπορεί να είναι ελλιπείς, ανακριβείς ή ξεπερασμένες κατά τη στιγμή λήψης της απόφασης ή της δράσης. Φαινόμενα όπως ο «περιορισμένος ορθολογισμός», η χρήση ευρετικών μεθόδων και η ψυχολογική αξιολόγηση των κινδύνων, αποτελούν κάποια από τα πολύ γνωστά εμπόδια στην επεξεργασία πληροφοριών, οδηγώντας σε σφάλματα όπως: απόρριψη μιας ορθής πορείας δράσης ή αποδοχή μιας λάθος λύσης ή υπερβολικές καθυστερήσεις στη λήψη μιας απόφασης ή ακόμη και μη λήψη αυτής.⁵⁶

Η γνώση σχετίζεται με την απόδοση ρόλων ή, με άλλα λόγια, με την εκτέλεση μιας σειράς ενεργειών που αναμένεται να είναι σε θέση να προβεί ένα άτομο⁵⁷. Στα σύνθετα περιβάλλοντα των καταστροφών, τα άτομα εύκολα μπορούν να οδηγηθούν σε περιορισμό της διανοητικής τους ικανότητας.⁵⁸ Αυτή η αρνητική σχέση μεταξύ των απαιτήσεων πληροφόρησης και της γνωστικής ικανότητας⁵⁹ υπάρχει σε ατομικό επίπεδο, με αποτέλεσμα ένα επίπεδο απόδοσης που μπορεί να μην συσχετίζεται με την ποσότητα των διαθέσιμων πληροφοριών.⁶⁰

3.4.8 Από τη λειτουργία του Σχεδιασμού στη λειτουργία του Αυτοσχεδιασμού

Η έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχει χάσμα ανάμεσα σε αυτό που έχει αρχικά προβλεφθεί και σε αυτό που συμβαίνει πραγματικά.

Ο Fayol από το 1949 είχε επισημάνει το γεγονός, ότι το καλύτερο των σχεδίων δεν μπορεί να προβλέψει όλα τα απρόοπτα περιστατικά που μπορεί να προκύψουν.⁶¹

56 Καραμάνου, Α. Σαρλή, Ι. Τσούπρα, Ι. (2015). Η άσκηση της ηγεσίας στη διαχείριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Διεθνές Συνέδριο SafeChania 2015 “Το Τρίγωνο της γνώσης στην υπηρεσία της Πολιτικής Προστασίας, Χανιά.

57 Mendonca, D., Jefferson, T., & Harrald, J. (2007). Collaborative adhocracies and mix-and-match technologies in emergency management. *Communications of the ACM*, 50(3), 45–49. doi:10.1145/1226736.1226764.

58 de Greef, T., & Arciszewski, H. (2007). A closed-loop adaptive system for command and control foundations of augmented cognition, lecture notes in computer science, pp. 276–285. Berlin/Heidelberg: Springer.

59 Galbraith, J. R. (1977). *Organization Design*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

60 Rao, H. R., Chaudhury, A., & Chakka, M. (1995). Modeling team processes: Issues and a specific example. *Information Systems Research*, 6(3), 255–285. doi:10.1287/isre.6.3.255.

61 Fayol, H. (1949), "General and industrial management", translated from the French edition (Dunod) by Constance Storrs, Pitman.

Ειδικά στις απρόβλεπτες και έκτακτες καταστάσεις ενός καταστροφικού συμβάντος, υφίσταται μόνο μια μερική συσχέτιση μεταξύ του σχεδιασμού και της επιτυχίας της απόκρισης (υπολογίζεται περίπου στο 14%). Ο σχεδιασμός δεν διαχειρίζεται, αποτελεί «υπόθεση» σχετικά με μια μελλοντική κατάσταση για την ικανοποίηση των οργανωτικών στόχων (πιθανά ενδεχόμενα και εναλλακτικές ενέργειες). Στις απρόβλεπτες καταστάσεις των φυσικών καταστροφών είναι πολλές οι περιπτώσεις που δεν μπορούμε εκ των προτέρων να προγραμματίζουμε. Ο εκ των προτέρων σχεδιασμός, απλοποιεί τη διαδικασία της λήψης αποφάσεων χωρίς να την υποκαθιστά και συχνά είναι αναγκαία η προσαρμογή των υφιστάμενων σχεδίων, κατά τη διάρκεια μιας κρίσης ή κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Επιπλέον, συχνά ο σχεδιασμός είναι κατακερματισμένος, από την άποψη ότι δε συμπεριλαμβάνεται σε αυτόν η συμμετοχή όλων των μερών του συστήματος (π.χ. των αναδυόμενων ομάδων) ή είναι γενικός, ακόμη και ουτοπικός για να μπορεί να εφαρμοστεί πραγματικά.

Η αποτελεσματική διαχείριση της κρίσης εξαρτάται από την *ανατροφοδότηση* (feedback) στη ροή των πληροφοριών, σχετικά με τις απαιτήσεις και τις νέες συνθήκες που δημιουργούνται από το καταστροφικό φαινόμενο (π.χ. ανάγκες πληγέντων, διαθέσιμους πόρους, μέγεθος καταστροφής και των επιπτώσεων).

Αν και ο αρχικός σχεδιασμός συχνά υπερ-εκτιμάται, οι μελετητές έχουν αναγνωρίσει την αξία της λειτουργίας του αυτοσχεδιασμού (improvisation) η οποία συμπληρωματικά με τη λειτουργία του σχεδιασμού αποτελούν τα βασικά θεμέλια για την αποτελεσματική διαχείριση της έκτακτης ανάγκης.

Ωστόσο, χωρίς σχεδιασμό δεν υπάρχει αυτοσχεδιασμός. Η διαχείριση μιας καταστροφής χωρίς το σχεδιασμό χάνει τη σαφήνεια και την αποδοτικότητά της στην ικανοποίηση των ουσιαστικών απαιτήσεων που δημιουργούνται και χωρίς τον αυτοσχεδιασμό χάνει την ευελιξία της.⁶² Η λήψη αποφάσεων και η συντονιστική λειτουργία που στηρίζεται στον αυτοσχεδιασμό είναι ιδιαίτερα σημαντική, λόγω της ευελιξίας που δίνει στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Είναι σαφές ότι για να είναι αποτελεσματικός ένας φορέας κατά τη διάρκεια της απόκρισης, πρέπει να βελτιώσει την ικανότητά της να είναι ευέλικτη αναπροσαρμόζοντας το σχεδιασμό ανάλογα με τις ιδιαίτερες και απρόβλεπτες ανάγκες και απαιτήσεις που δημιουργούνται.

Ο εκ των προτέρων σχεδιασμός και ο προγραμματισμός χρησιμεύουν ως η «σπονδυλική στήλη» των προσπαθειών αντιμετώπισης της καταστροφής και ο αυτοσχεδιασμός ενισχύει την ικανότητα προσαρμογής στις απαιτήσεις που ανακύπτουν κατά τη διάρκεια των κρίσεων.⁶³ Κατά μία άποψη, αν ένα γεγονός δεν απαιτεί αυτοσχεδιασμό πιθανά να μην είναι

62 Kreps, G. (1991). Organizing for Emergency Management. In Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, eds. T.E. Drabek and G.J. Hoetmer. International City Management Association. pp. 30-54.

63 Kendra, J. and Wachtendorf, T. (2003). Creativity in emergency response to the World Trade Center disaster", In Natural Hazards Research and Applications Information Center, Public Entity Risk Institute, and Institute for Civil Infrastructure Systems (Eds.), Beyond September 11th: An account of post-disaster research, No. 39 (pp. 121-146). Special Publication. Boulder, CO: Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado.

καταστροφή.⁶⁴ Η διαχείριση της καταστροφής είναι *αυτοσχεδιασμός* κατά ένα μεγάλο βαθμό. Ο *αυτοσχεδιασμός* είναι μια *ξεχωριστή ικανότητα που περιλαμβάνει όχι «τι θα έπρεπε να γίνει» αλλά «τι πρέπει να γίνει»* και δεν θα πρέπει να συγχέεται με την έλλειψη του εκ των προτέρων σχεδιασμού ή κάτι το οποίο παράγεται από την παρόρμηση της στιγμής, αλλά να θεωρείται ως ευέλικτη επεξεργασία των προγραμματισμένων ενεργειών.⁶⁵

Η ισορροπία του συντονισμού ανάμεσα στον αυτοσχεδιασμό και τον σχεδιασμό κατά τη διάρκεια μιας κρίσης είναι σε άμεση συνάρτηση με την ποικιλομορφία της οργανωτικής δομής και την εξουσία των διαχειριστικών οργάνων.⁶⁶ Έτσι:

- Όσο μεγαλύτερη είναι η ποικιλομορφία της οργανωτικής δομής τόσο μεγαλύτερη είναι η έμφαση που πρέπει να δίνεται στον συντονισμό με αυτοσχεδιασμό (ανατροφοδότηση).
- Όσο πιο ανίσχυρη είναι η εξουσία των αρμόδιων διαχειριστικών οργάνων τόσο μεγαλύτερη πρέπει να είναι η έμφαση που δίνεται στο συντονισμό με βάση το σχεδιασμό.

Η πρακτική της τυποποιημένης αντίδρασης που επιβάλλεται μέσω του σχεδιασμού, με περιορισμένα περιθώρια ανάπτυξης της ατομικής πρωτοβουλίας και δημιουργικότητας, ενέχει τον κίνδυνο να μην λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των απρόβλεπτων γεγονότων, ώστε ν' αντιμετωπίζονται ανάλογα.

Στην κατάρτιση των σχεδίων έκτακτης ανάγκης, σε πολλές περιπτώσεις όχι μόνο αγνοούνται οι ευκαιρίες της αξιοποίησης της δημιουργικότητας και της ικανότητας του *αυτοσχεδιασμού* ως «*θεμελιώδη λίθο*», αλλά αντίθετα αντιμετωπίζεται ως ο «*αδύναμος κρίκος*», ακόμη και ως ένδειξη δυσλειτουργίας ή αποτυχίας.

Η ανάγκη για αυτοσχεδιασμό συχνά «ενοχλεί» πολλούς από τους εμπλεκόμενους οργανισμούς έκτακτης ανάγκης που είναι κατά βάση γραφειοκρατικοί. Ακόμη και παραδοσιακές οργανώσεις έκτακτης ανάγκης (π.χ. πυροσβεστικές και αστυνομικές υπηρεσίες), με αυστηρή προσήλωση στην κουλτούρα τους, χαρακτηρίζονται από την έλλειψη ευελιξίας για προσαρμογή του προγραμματισμού τους στις απαιτήσεις των καταστάσεων που δημιουργούνται. Το γεγονός αυτό εξηγεί γιατί οι οργανισμοί αυτοί «αρνούνται» μη τακτικά καθήκοντα σε καταστάσεις καταστροφών και συνήθως έχουν μεγάλη δυσκολία στις συνεργασίες τους με άλλους φορείς, την αξιοποίηση των εθελοντών ή άλλων αναδυόμενων ομάδων κ.λπ.⁶⁷

Προς αυτήν την κατεύθυνση τα σχέδια θα πρέπει να θεωρούνται ως οδηγοί και ο σχεδιασμός θα πρέπει να περιλαμβάνει την ανάπτυξη προτύπων αμοιβαίας αλληλεπίδρασης με άλλες οργανώσεις, όπου με τακτικές συναντήσεις να θεωρούνται ως «πρόβα» για το μετέπειτα αυτοσχεδιασμό.⁶⁸

64. Tierney, K.J. (2002). Lessons Learned from Research on Group and Organizational Responses to Disasters. Paper presented at Countering Terrorism: Lessons Learned from Natural and Technological Disasters. Academy of Sciences, February 28 - March 1

65. Weick, K.E. (1998), "Improvisation as a mindset for organizational analysis", *Organization Science*, 9, 543-555.

66. Dynes, R.R. and Aguirre, B.E. (1979). Organizational adaptation of crises: mechanisms of coordination and structural change. *Disasters*, Vol. 3 pp.71-4.

67. Quarantelli, E.L. (1997), "Ten criteria for evaluating the management of community disasters", *Disasters*, Vol. 21 No.1, pp.39-56.

68. Kendra, J.M. and Wachtendorf, T.(2007). Improvisation, Creativity, and the Art of Emergency Management. pp.324-335 in *Understanding and Responding to Terrorism* edited by HuseyinDurmaz, Bilal Sevinc, Ahmet Sait Yayla, and Siddik Ekici. Fairfax, VA: IOS Press.

4 ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ

Εισαγωγή στη θεματική ενότητα

Σκοπός και προσδοκώμενα αποτελέσματα της Θεματικής Ενότητας

Οι θετοί νομικοί κανόνες που περιχαράκωνουν την κρατική εξουσία και κατοχυρώνουν ελευθερίες και δικαιώματα, δύναται να στερήσουν την ταχεία δράση που απαιτούν οι κάποιες απρόβλεπτες, επείγουσες και πιεστικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Σκοπός της θεματικής ενότητας είναι οι εκπαιδευόμενοι/ες:

- Να ενημερωθούν σε βασικά θέματα σχετικά με το δικαίο της έκτακτης ανάγκης.
- Να είναι σε θέση να κατανοήσουν τις εξαιρετικές καταστάσεις που οδηγούν στην επίκληση του δικαίου της έκτακτης ανάγκης.
- Να αναγνωρίζουν τους κινδύνους από την καταχρηστική επίκλησή του δικαίου της έκτακτης ανάγκης.

Σύντομη περιγραφή της Ενότητας

Στην παρούσα θεματική ενότητα παρουσιάζεται μια σύντομη επισκόπηση των βασικών αρχών του ιδιαίτερου κλάδου του Δικαίου της Έκτακτης. Μελετάται η ποικιλομορφία των διακεκριμένων ρυθμίσεων που έχουν υιοθετηθεί από τα νομικά συστήματα των χωρών, καθώς και των νομικών μοντέλων που έχουν κατά καιρούς έχουν προταθεί από τους θεωρητικούς. Καταδεικνύεται η δυσκολία στη θέσπιση ενιαίων νομικών κανόνων καθώς και η αδυναμία αναλογικής εξισορρόπησης του Κράτους Δικαίου με την εύρεση ευέλκτων και αποτελεσματικών μέτρων προστασίας.

Λέξεις Κλειδιά

Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης , Καταστροφές, Έκτακτη Ανάγκη

4.1 Βασικές αρχές του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης

Η «ανάγκη» είναι ένα ανθρώπινο αίσθημα, που υποδηλώνει την έλλειψη, τόσο ισχυρό ώστε κατά την αρχαιοελληνική μυθολογία λογιζόταν ως μια εκ των σημαντικότερων θεοτήτων και την τιμούσαν μαζί με τη Βία, αφού θεωρούσαν ότι συγκατοικούσαν. Γιος της Ανάγκης και του Χρόνου ήταν το Χάος. Η θεοποίηση καταστάσεων όπως η «βία» ή η «ανάγκη», εγκαθίδρυσαν με τον πλέον φυσικό τρόπο τις πρώτες αντιλήψεις και θεωρίες Δικαίου.

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

Οι κυβερνήσεις των κρατών, προκειμένου να μπορέσουν ν' αντιμετωπίσουν γρήγορα και αποτελεσματικά αυτές τις καταστάσεις συχνά καταφεύγουν στην ενεργοποίηση των ιδιαίτερων διατάξεων του *Δίκαιου της Έκτακτης Ανάγκης* (Emergency Law), με την κήρυξη μιας περιοχής ή ολόκληρης της χώρας σε κατάσταση *έκτακτης ανάγκης* (emergency declaration). Δηλαδή, η κήρυξη της έκτακτης ανάγκης είναι συνήθως μια κυβερνητική απόφαση ως απάντηση σε μια εξαιρετική περίπτωση η οποία μπορεί να αποτελεί απειλή για μια χώρα ή μια κοινωνία πολιτών.

Η εξουσία των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας που θεωρούνται πιο αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση μιας κρίσης ενδυναμώνεται, με την παραχώρηση εκτεταμένων αρμοδιοτήτων, σε βάρος της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας. Ορισμένες από τις καθημερινές (κανονικές) λειτουργίες της Πολιτείας και της Κοινωνίας αναστέλλονται ή αλλάζει ο Κυβερνητικός προγραμματισμός, προκειμένου να εφαρμοστούν στρατηγικά και επιχειρησιακά σχέδια αντιμετώπισης.

Η Διεθνής Κοινότητα⁶⁹ έχει «χτίσει» μερικές αρχές που πρέπει να διέπουν το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης και οι οποίες είναι:

- Η αρχή της Δημόσιας Δήλωσης και Επικοινωνίας: Η κατάσταση έκτακτης ανάγκης πρέπει ν' αναγγελθεί δημόσια και να γνωστοποιείται η πράξη της κήρυξης στους πολίτες και στη Διεθνή Κοινότητα.
- Η αρχή της Προσωρινότητας: Η χρονική διάρκεια διατήρησης των μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης πρέπει να είναι περιορισμένη.
- Η αρχή της Εξαιρετικής Απειλής: Η κρίση πρέπει ν' αντιστοιχεί σ' ένα πραγματικό ή επικείμενο κίνδυνο.
- Η αρχή της Αναλογικότητας: Τα μέτρα που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης πρέπει να είναι ανάλογα με το επίπεδο το κινδύνου

69. Ενδεικτικά αναφέρονται: Διεθνής Συνθήκη για το Αστικά και Πολιτικά δικαιώματα (The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR), Επιτροπή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της ΕΕ (UN Human Rights Committee), η Αμερικανική Συνθήκη σχετικά με τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (American Convention on Human Rights/ACHR), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου /ΕΣΔΑ (The European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms/ECHR) (www.hri.org/docs/ECHR50.html)

(μέγεθος και επιπτώσεις).

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

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

Για παράδειγμα, όλα τα κράτη μέλη Συμβουλίου της Ευρώπης έχουν την υποχρέωση να σεβαστούν το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) με την οποία αν και επιτρέπεται η παρέκκλιση ισχύος των συνταγματικά κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, σε περιπτώσεις πολέμου ή άλλου δημοσίου κινδύνου που απειλεί τη ζωή του έθνους τηρούμενης της αρχής της αναλογικότητας, παράλληλα καθιερώνεται ένας «σκληρός πυρήνας» ανθρωπίνων δικαιωμάτων (non-derogable rights) που δεν επιτρέπεται ν' ανασταλούν ή να περιοριστούν ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις (π.χ. το δικαίωμα της ζωής ή η απαγόρευση της σκλαβιάς).⁷⁰

Στην πράξη η εφαρμογή αυτών των αρχών παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες. Η ενδυνάμωση των εξουσιών της εκτελεστικής εξουσίας, μπορεί να οδηγήσει σε καταχρηστικές και παραβατικές συμπεριφορές, εγκυμονώντας μεγάλο κίνδυνο για τη διατήρηση της έννομης τάξης και των δημοκρατικών θεσμών.⁷¹

Η απόφαση που λαμβάνεται σχετικά με την ύπαρξη και την έκταση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης δε θεμελιώνεται πάντοτε από τα πραγματικά δεδομένα..

Η διάκριση μεταξύ της «ομαλότητας» και της «εξαιρέσης» είναι ιδιαίτερα δυσχερής και η «επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη» επιδεινώνεται και αλληλο-συγχέεται με τις «καθημερινές» ανάγκες όπως: η φτώχεια, η ανεργία, η εγκληματικότητα, η χρήση ναρκωτικών και άλλα παρόμοια αρνητικά φαινόμενα. Δηλαδή, καταστάσεων που από τους κοινωνιολόγους παρουσιάζονται ως μέρος των κοινωνικών προβλημάτων και από τους μελετητές των φυσικών καταστροφών εκφράζονται συχνά με τον όρο της ευαλωτότητας.

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

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

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

Ackerman, B. (2004), "The emergency constitution", Yale Law Journal, Vol. 113 pp.5-11

Ackerman, B. (2004b), "States of Emergency", Vol.113, Yale Law Journal, pp.1029

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

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

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

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

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

Μεταξάς, Α. (1970), "Το Δίκαιον της Ανάγκης και η διάσταση της Νομολογίας Συμβουλίου Επικρατείας και Αρείου Πάγου", αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Οι φορείς της κρατικής εξουσίας, δε διαθέτουν τη γνωστική ικανότητα που απαιτείται και δυσκολεύονται να αξιολογήσουν ορθολογικά μια κατάσταση εγκρίνοντας τη λήψη έκτακτων μέτρων, χωρίς αυτά να απαιτούνται από τις περιστάσεις. Η δυσκολία της αντικειμενικής εκτίμησης εννοιών με διασταλτική ερμηνεία, όπως της ίδιας της «εξαιρετικής περίπτωσης», μπορεί να οδηγήσει στην καταχρηστική επίκληση των ιδιαίτερων διατάξεων του Δίκαιου της Έκτακτης Ανάγκης. Έννοιες όπως «έκτακτη ανάγκη» ή «επείγουσα περίπτωση» ή «απρόβλεπτη κατάσταση» ή «κρίση» καθώς και άλλων που σχετίζονται με αυτές, όπως «δημόσια τάξη και ασφάλεια», «άμεση κοινωνική ανάγκη», «δημόσιο συμφέρον» είναι «ελαστικές» στην ερμηνεία τους και δεν υπάρχει μια κοινά αποδεκτή ορολογία που να μπορεί να τις οριοθετήσει πλήρως, αφού το φάσμα που καλύπτουν είναι ευρύ.

Οι ατομικές ελευθερίες και τα ανθρώπινα δικαιώματα υπονομεύονται και μπορεί να πληγούν με πρόσχημα την εμφάνιση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Τα ατομικά δικαιώματα αποτελούν νομικές μορφές αυτοπεριορισμού και αυτοδέσμευσης της κρατικής εξουσίας η οποία οργανώνοντας τον τρόπο άσκησης της σύμφωνα με το Σύνταγμα, αναγνωρίζει υπέρ των εξουσιαζόμενων ορισμένα δικαιώματα. Πρόκειται για θεσμοθετημένους περιορισμούς στην ενδεχόμενη κρατική αυθαιρεσία.⁷² Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω Δικαίου (European Commission for Democracy through Law - Πιο γνωστή και ως Επιτροπή της Βενετίας (Venice Commission) η οποία ιδρύθηκε το 1999 και αποτελεί το συμβουλευτικό όργανο της Ευρώπης για συνταγματικά θέματα)-, αναφέρει: «Η επίβλεψη είναι πρωταρχικής σημασίας διότι η πρακτική δείχνει ότι οι σοβαρότερες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων τείνουν να εφαρμόζονται με αφορμή την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, αφού τα κράτη έχουν την τάση κάτω από το πρόσχημα αυτής της κατάστασης να χρησιμοποιούν την εξουσία ανάκλησης της ισχύος κάποιων διατάξεων για διαφορετικούς σκοπούς ή σε μεγαλύτερη έκταση απ' ό,τι είναι αναγκαίο».

Ακόμη και οι ίδιοι οι πολίτες επηρεασμένοι συναισθηματικά, οικονομικά και ψυχολογικά από μία απειλή, συχνά δέχονται με προθυμία μέτρα καταστρατήγησης των δικαιωμάτων τους, θεωρώντας ότι έτσι συνεισφέρουν στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη έξοδο από την κρίση.

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

Η έκδοση των πρόσθετων κανονιστικών πράξεων – συχνά μάλιστα με ισχύ νόμων, συνταγματικά αποδεκτών και συνεπώς νόμιμων - έχουν τη μορφή του επείγοντος και προτείνονται ως βέλτιστη λύση αν και στερούνται προηγούμενης διαβούλευσης. Το ενδιαφέρον της κρατικής εξουσίας για το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε περιόδους ομαλότητας είναι μειωμένο, με αποτέλεσμα την αναμόρφωσή του συνήθως μόνο μετά από μια κρίση.

Συχνό είναι και το φαινόμενο ν' αγνοείται η απαραίτητη διασύνδεση των εξαιρετικών μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης με το

⁷² Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών/ΕΥΠ, (χ.η.), "Ανθρώπινα Δικαιώματα" (Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.nis.gr/npimages/docs/FundamentalRights_GR.pdf)

στοιχείο της προσωρινότητας και της αναλογικότητας. Όταν η εξαιρετική κατάσταση πάψει να υφίσταται ή όταν πλέον μπορεί ν' αντιμετωπισθεί με την υπάρχουσα νομοθεσία της ομαλότητας, οι αρμοδιότητες, που απορρόφησε η εκτελεστική εξουσία, θα πρέπει να «επιστραφούν» στα όργανα που τις κατείχαν προγενέστερα. Το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τυχόν δικαιώματα και ελευθερίες που έχουν ανασταλεί ή συρρικνωθεί.

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

Σε παγκόσμια κλίμακα μπορούμε να παρατηρήσουμε την τάση για παράταση της ισχύος των έκτακτων μέτρων και τη μετατροπή τους σε μόνιμα. Η εξαίρεση γίνεται ο κανόνας με σύνοδα φαινόμενα την κρατική αυθαιρεσία, την απεμπόληση του ρόλου της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας, καθώς και τη συρρίκνωση των προνομίων που απολαμβάνει η κοινωνία στις καταστάσεις ομαλότητας και μάλιστα ακόμη και χωρίς καμία κοινωνική αντίδραση, οδηγώντας τελικά σε αλλοίωση ολόκληρο το νομικό σύστημα.⁷³

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

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

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

Όπως εύστοχα διαπίστωσε και ο καθηγητής φιλοσοφίας του Πανεπιστημίου της Βερόνας G. Agamben,⁷⁴ «Ο ορισμός της κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι πολύπλοκος δεδομένου ότι βρίσκεται στα όρια του νόμου και της πολιτικής και αποτελεί σημείο ανισορροπίας μεταξύ δημοσίου δικαίου και πολιτικής πραγματικότητας».

⁷³ Παπαστυλιανού, Χ. (2003), "Η ερμηνεία του όρου «Δημόσια Τάξη» ως περιορισμός των ατομικών ελευθεριών στην ΕΣΔΑ και το Σύνταγμα: Τα όρια της δικαιοδοτικής κρίσης του δικαστή κατά την εφαρμογή των περιορισμών των ατομικών ελευθεριών", Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματική Θεωρίας και Πράξης τχ 3.

⁷⁴ Agamben, G. "The State of Emergency", extract from a lecture given at the Centre Roland-Barthes (Universite Paris VII, Denis-Diderot), (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: www.generation-online.org/p/fpagambenschmitt.htm)

4.2 Συνταγματικά vs Μη Συνταγματικά Μοντέλα

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

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

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι, στη νομική πραγματικότητα είναι πολλές οι έννοιες οι οποίες υπόκεινται σε ερμηνεία και συνεπώς αυτό δεν πρέπει ν' αποτελεί άλλοθι αποκλεισμού του νομικού πλαισίου που τις περιχαράκωνει.

Με βάση τις ανωτέρω τάσεις καθορίστηκαν και τα δύο επικρατέστερα θεωρητικά μοντέλα διαχείρισης των έκτακτων αναγκών: τα συνταγματικά και μη συνταγματικά.

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

Ιστορικό πρόδρομο του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης αποτέλεσε η **Ρωμαϊκή Dictatura**. Προβλέπονταν ο διορισμός μια προσωπικότητας ως Dictator, για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων πολέμου ή εσωτερικών ταραχών, στον οποίο ανατίθεντο απεριόριστες εξουσίες για ορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο δεν μπορούσε να παραταθεί περισσότερο από έξι μήνες.

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

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

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

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

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

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

Σύμφωνα με το μεγάλο Γερμανό νομικό Jhering (1904)⁷⁵ «Δεν υπάρχουν φυσικά δικαιώματα, δηλαδή δικαιώματα που συνδέονται με τη φύση του ανθρώπου αλλά ζωτικά συμφέροντα και ανάγκες. Όταν αυτά τα συμφέροντα και οι ανάγκες έρχονται σε σύγκρουση μεταξύ τους, το δίκαιο θα πρέπει να επιλέξει ποια από αυτά θα προστατεύσει. Με την προστασία που θα τους δώσει θα τα μετατρέψει σε δικαιώματα. Τα δικαιώματα λοιπόν είναι ουσιαστικά εννόμως προστατευμένα συμφέροντα.»

Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης όσο περισσότερο προβλέπονται τόσο περισσότερο προκαλούν την προσφυγή σε αυτές.

Πολλοί μελετητές θεωρούν ότι στα Συνταγματικά Μοντέλα το νομικό σύστημα θεωρείται ανελαστικό και κατ' επέκταση καθίσταται ανίσχυρο να αντιμετωπίσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Συχνά ο νόμος αποτελεί εμπόδιο στην κρατική εξουσία, προκειμένου να

⁷⁵ Jhering, R. (1904), "Der Zweck im Recht", ελλην. μτφρ. Γ.Δ Σαραντάκη, "Ο σκοπός εν τω δικαίω" Αθήνα 1955

λάβει τα απαραίτητα μέτρα τα οποία θα οδηγήσουν με ασφάλεια στην ύφεση μιας κρίσης. Οι υποστηρικτές των μη Συνταγματικών μοντέλων θεωρούν ότι η εκτελεστική εξουσία για να είναι πιο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση μιας έκτακτης ανάγκης πρέπει να έχει εκτεταμένη ελευθερία δράσης και να μην περιορίζεται από συνταγματικές κατευθύνσεις. Υπό προϋποθέσεις ο εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος ή/και κοινωνικός έλεγχος θεωρείται επαρκής προκειμένου να αξιολογηθούν οι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας ή να περιοριστεί η δράση της, όταν αυτή προβαίνει σε καταχρηστικές αποφάσεις και ενέργειες.

Ήδη από την αρχαιότητα διατυπώνονται οι πρώτες απόψεις που αναφέρονται στην ανεπάρκεια των υφιστάμενων νομικών κανόνων ν' αντιμετωπίσουν μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Χαρακτηριστική είναι η φράση του Πλούταρχου: «*Η ανάγκη πείθει ότι προς καιρόν δει τους νόμους εάν καθεύδειν*»,⁷⁶ όπου σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, ένας νόμος είναι δυνατόν να παραμερισθεί και να μην εφαρμοσθεί αλλά μόνο προσωρινά.

Σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης (η οποία δεν προβλέπεται ή δεν καλύπτεται από τις κείμενες νομοθετικές διατάξεις), η εκτελεστική εξουσία πρέπει να έχει μόνο για ένα σύντομο χρονικό διάστημα την εξουσία να δρα μονομερώς, προκειμένου να λειτουργήσει αποτελεσματικά προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, με πράξεις που είναι ακόμη και ενάντια στο Νόμο. Η δράση της εκτελεστικής εξουσίας είναι μεν ανεξέλεγκτη αλλά μειώνεται ο κίνδυνος των καταχρήσεων, αφού η εφαρμογή των έκτακτων μέτρων γίνεται για περιορισμένο χρονικό διάστημα.

4.3 Εφαρμογή του Δικαίου των Εκτάκτων Αναγκών Διεθνώς

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

- Τα «όργανα» τα οποία έχουν την εξουσία να διαπιστώσουν την ύπαρξη μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης (μιας περιοχής ή όλης της επικράτειας).
- Τα «όργανα» στα οποία ανατίθενται πρόσθετες-έκτακτες εξουσίες προκειμένου να επιτύχουν την έξοδο από μια κρίση καθώς και τη δικαϊκή φύση των μέτρων που μπορεί να λάβουν για το σκοπό αυτό (π.χ. χρονική διάρκεια ισχύος).
- Τις εγγυήσεις που εξασφαλίζουν τη νόμιμη προσφυγή στις ιδιαίτερες διατάξεις του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης και μηχανισμούς ελέγχου (πολιτικούς, δικαστικούς κ.α.) των ανωτέρω «οργάνων» κατά την άσκηση των εξουσιών τους (για την αποτροπή του κινδύνου καταχρηστικών συμπεριφορών).

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

Σχεδόν όλες οι δημοκρατικές χώρες έχουν θεσπίσει διατάξεις που αναφέρονται στο Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης.

76. Αγησίλαος XXX. σ. 613

Η μελέτη των θεσμικών πλαισίων αυτών των χωρών αναδεικνύει μια ποικιλομορφία στην εφαρμογή και τα κριτήρια ενεργοποίησης των διακεκριμένων αυτών ρυθμίσεων, αναδεικνύοντας τις ουσιαστικές διαφορές των αντιλήψεων για το θέμα αυτό.⁷⁷

Οι παραλλαγές αυτές είναι σε συνάρτηση με τις εκάστοτε εξωτερικές και εσωτερικές συνθήκες μιας χώρας, όπως το πολιτειακό καθεστώς, τα οικονομικά δεδομένα κ.λπ. Έτσι, υπάρχουν χώρες που έχουν συνδυάσει την πολιτική τους σταθερότητα με τη διαρκή παραμονή του Δίκαιου της Έκτακτης Ανάγκης ως ενεργού (πχ χώρες με δικτατορικά καθεστώτα ή σε εμπόλεμη κατάσταση) και αντίθετα, υπάρχουν χώρες, στις οποίες οι διατάξεις που αναφέρονται στο συγκεκριμένο δίκαιο, δεν ενεργοποιούνται ποτέ, αποτελώντας κατ' ουσία «κενό γράμμα του νόμου». Για παράδειγμα η Αίγυπτος βρίσκεται σε διαρκή κατάσταση έκτακτης ανάγκης με το νόμο 152 ο οποίος θεσπίστηκε το 1958, και επιβλήθηκε το 1967 κατά τη διάρκεια του Αραβο-ισραηλινού πολέμου και έκτοτε παραμένει σε ισχύ (εκτός από ένα 18μηνο διακοπή του το 1980 για να επιβληθεί εκ νέου μετά τη δολοφονία του προέδρου Anwar Sadat).⁷⁸ Αντίθετα υπάρχουν χώρες που αποφεύγουν την συνταγματική επίκληση των διατάξεων της έκτακτης ανάγκης προτιμώντας να αντιμετωπίζουν αυτές με τους συνήθεις νόμους της ομαλότητας.

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

4.4 Κατηγοριοποίηση των Εξαιρετικών Περιστάσεων

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

⁷⁷ Χατζοπούλου-Τζίκη, Α. και Καραμάνου, Α. (2011). Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης, Περιβάλλον και Δίκαιο, τ.3/2011, vol 5 (209), σσ. 401-560, 2011, ISSN 1108 - 2747

⁷⁸ Williams, Daniel (2006-04-30). "Egypt Extends 25-Year-Old Emergency Law". The Washington Post. (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/30/AR2006043001039.html>).

Η κατηγοριοποίηση αυτή, αποβλέπει και στον προσδιορισμό της διαδικασίας που θα ακολουθηθεί για την έκδοση της πράξης κήρυξης μιας έκτακτης ανάγκης, καθώς και τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται ανά περίπτωση, προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέπειά τους και ο στόχος που εξυπηρετούν.

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

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

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

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

4.5 Έκτακτες εξουσίες & Κοινοβουλευτικός Έλεγχος

Στην πλειοψηφία των Συνταγματικών διατάξεων προβλέπονται ρυθμίσεις σχετικά με το/α όργανο/α που έχουν την αρμοδιότητα να κηρύξουν μια χώρα ή μια περιοχή σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης καθώς επίσης και του/ων οργάνου/ων που εξουσιοδοτούνται να λάβουν πρόσθετα μέτρα με τη μορφή κανονιστικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης. Για την προστασία των δημοκρατικών θεσμών και την αποτροπή των καταχρηστικών συμπεριφορών στα Συντάγματα των περισσότερων χωρών περιλαμβάνονται ειδικές διατάξεις κοινοβουλευτικού και νομοθετικού ελέγχου της κήρυξης και της διάρκειας μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς επίσης και των έκτακτων μέτρων που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία.

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

Έτσι, στα νομικά συστήματα των περισσότερων χωρών, υπάρχει μια «μικτή ρύθμιση» σε σχέση με την αρμοδιότητα της κήρυξης μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και της έγκρισης άσκησης πρόσθετων εξουσιών για την αντιμετώπιση της, η οποία επιμερίζεται μεταξύ της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Το μέγεθος της συμβολής κάθε οργάνου σε αυτή τη διαδικασία ποικίλλει από χώρα σε χώρα. Συνήθως, η εκτελεστική εξουσία (π.χ. ο Πρόεδρος

ενός κράτους ή η Κυβέρνηση) διαπιστώνει την ύπαρξη του επείγοντος και το νομοθετικό σώμα (Κοινοβούλιο) εγκρίνει την πράξη κήρυξης κατάστασης έκτακτης ανάγκης καθώς και τυχόν πρόσθετα μέτρα που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία για την αντιμετώπιση της.

Για παράδειγμα, στη Λευκορωσία, Λιθουανία, Μάλτα, Πορτογαλία, Σλοβακία, Αλβανία αρμοδιότητα της κήρυξης μιας έκτακτης κατάστασης ανάγκης έχει ο Πρόεδρος της χώρας μετά από έγκριση του Κοινοβουλίου. Στη Σλοβενία, Κιργιστάν, Ουγγαρία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από το Κοινοβούλιο και σε περίπτωση που δεν μπορεί να συγκληθεί αυτό, από τον Πρόεδρο της χώρας και το Κοινοβούλιο την εγκρίνει μετέπειτα, ενώ στην Εσθονία και Ιρλανδία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από την Κυβέρνηση. Στην Πολωνία το ίδιο μόνο για την περίπτωση «Φυσικής Καταστροφής». Στη Λετονία η σχετική αρμοδιότητα της κήρυξης ανήκει στο Υπουργικό Συμβούλιο και η έγκριση της κήρυξης στο Κοινοβούλιο. Το ίδιο και στη Γαλλία για την κήρυξη της κατάστασης «Πολιορκίας». Στη Φινλανδία η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης γίνεται από τον Πρόεδρο, η κατάσταση «Ετοιμότητας» απαιτεί έγκριση από το Κοινοβούλιο, ενώ η κατάσταση «Άμυνας» μπορεί να τεθεί άμεσα σε ισχύ.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Κυπριακής Δημοκρατίας όπου η επίκληση του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης δεν αφορά στις νομοθετικές αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας αλλά της νομοθετικής, δηλαδή της ίδιας της Βουλής να νομοθετεί. Κήρυξη της έκτακτης ανάγκης κατά τη συνήθη έννοια του όρου δεν προβλέπεται. Το Κυπριακό νομικό σύστημα αποτελεί αυτόνομη και ανεξάρτητη πηγή Δικαίου και κανένα μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί έγκυρο εάν δεν προέρχεται από την άσκηση νόμιμης νομοθετικής εξουσίας.

Το ποσοστό των ψήφων που απαιτείται από τα μέλη του Κοινοβουλίου για την έγκριση της προσφυγής στο δίκαιο της έκτακτης ανάγκης, διαφέρει επίσης μεταξύ των χωρών. Δηλαδή, σε μερικά κράτη απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου και σε άλλα, αρκεί ψηφοφορία σταθμισμένης πλειοψηφίας.

Για παράδειγμα, στην Ισπανία και τη Λετονία η έγκριση της κατάστασης «πολιορκίας» από το Κοινοβούλιο απαιτεί την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του. Στην Ουγγαρία, Κιρζικιστάν, Κροατία, Σλοβακία απαιτείται σύμφωνη γνώμη των 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου για την έγκριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Αντίστοιχα και στη Γερμανία, για την κατάσταση της «Άμυνας» και «Έντασης», ενώ στην Ελλάδα απαιτείται σύμφωνη γνώμη των 3/5 των μελών του Κοινοβουλίου για την κατάσταση «Πολιορκίας».

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

Για παράδειγμα, στη Βουλγαρία σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης τα καθήκοντα του Κοινοβουλίου τα αναλαμβάνει η Μεγάλη Εθνοσυνέλευση (Grand National Assembly) με 400

μέλη (το Κοινοβούλιο έχει 240 μέλη). Στη Γερμανία και την Σουηδία προβλέπεται η σύσταση ενός μίνι Κοινοβουλίου που υποκαθιστά το Κοινοβούλιο σε καταστάσεις ανάγκης.

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

Για παράδειγμα, το χρονικό διάστημα ισχύος μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης είναι:

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

Ωστόσο, υπάρχουν και αρκετές χώρες για τις οποίες καμία αναφορά δε γίνεται στα Συνταγματικά τους κείμενα σχετικά με το μέγιστο χρονικό διάστημα για το οποίο μπορεί να διαρκέσει μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης ή ακόμη και ποιο είναι το όργανο που είναι αρμόδιο γι αυτό (π.χ. Αυστρία, Αλβανία Βουλγαρία, Δανία, Φινλανδία, Ουγγαρία, Γεωργία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Ρουμανία, Σλοβενία, Σουηδία, Ελβετία κ.τλ.).

4.6 Προστασία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

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

Η άσκηση των εξουσιών επιτακτικής ανάγκης στην πλειοψηφία των περιπτώσεων εγκρίνει τον περιορισμό, ακόμη και αναστολή των δικαιωμάτων και των ελευθεριών πέρα από αυτό που είναι αποδεκτό σε περιόδους ομαλότητας, υπό προϋποθέσεις. Στα Συνταγματικά κείμενα διευκρινίζονται με σαφήνεια ποια δικαιώματα μπορούν να περιοριστούν ή ν' ανασταλούν και ποια όχι, εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας (δηλαδή κάθε μέτρο περιορισμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πρέπει να είναι απαραίτητο

και ανάλογο της φύσης του κινδύνου) ή ακόμη υιοθετείται ακέραια η θέση διεθνών συμφωνιών σχετικά με τα απαραβίαστα δικαιώματα.

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

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

4.7 Δικαστικός Έλεγχος

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

Αρκετοί ερευνητές τάσσονται υπέρ της εμπλοκής των ανεξάρτητων δικαστηρίων θεωρώντας ότι το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης ως νομικό καθεστώς, στηρίζεται στην «Αρχή της Νομιμότητας», στην οποία βασίζεται το Κράτος Δικαίου και της Δημοκρατίας. Συνεπώς οι αποφάσεις και οι ενέργειες που λαμβάνονται από την εκτελεστική εξουσία που διαχειρίζεται μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ως μονομερείς διοικητικές πράξεις θα πρέπει να ελέγχονται από τα δικαστήρια, τα οποία μπορούν να είναι αποτελεσματικά στο να περιφρουρήσουν τους πολίτες από παραβιάσεις και καταχρηστικά μέτρα.

Η αναγωγή στα συνταγματικά δικαιώματα ως κριτήριο αξιολόγησης της ορθότητας της δράσης των οργάνων του κράτους επιβάλλει στον δικαστή να ελέγχει τη δράση αυτή με βάση «κανόνες» που θέτουν τα δικαιώματα, τα οποία συνιστούν έτσι μια θεμελιώδη παράμετρο για την αξιολόγηση της νομιμότητας της κρατικής δράσης.⁷⁹

Αν και τα «αντανακλαστικά» των δικαστικών αρχών δεν είναι επαρκή για να διαχειριστούν μια επικείμενη ή παρούσα κρίση και δεν μπορούν ν' ανταπεξέλθουν αποτελεσματικά σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος τους είναι σημαντικός. Τα δικαστήρια μέσω της νομολογίας τους στην ουσία προτείνουν τρόπους για την αντιμετώπιση μελλοντικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Μελετώντας την κρίση προσεκτικά, ψύχραιμα και με

⁷⁹ Παπαστυλιανού, Χ. (2003), "Η ερμηνεία του όρου «Δημόσια Τάξη» ως περιορισμός των ατομικών ελευθεριών στην ΕΣΔΑ και το Σύνταγμα: Τα όρια της δικαιοδοτικής κρίσης του δικαστή κατά την εφαρμογή των περιορισμών των ατομικών ελευθεριών", Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματική Θεωρίας και Πράξης τχ 3.

απόσταση χρόνου από την εμφάνισή της, όπου ο κίνδυνος έχει λάβει πλέον τις πραγματικές του διαστάσεις και δεν υπερ-εκτιμάται, συνεισφέρουν μέσα από ώριμες αποφάσεις στον προσδιορισμό των ενεργειών που πρέπει να γίνουν σε μια επόμενη.

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

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι δεν είναι δόκιμο η εκτελεστική εξουσία να υφίσταται τέτοιους είδους δικαστικό έλεγχο, αφού κάτι τέτοιο λειτουργεί ανασταλτικά στη λήψη πρωτοβουλιών, ικανών ν' αντιμετωπίσουν μια κρίση. Εξάλλου από τη στιγμή, που ένα Δικαστήριο αποφασίζει για τη φύση ενός τέτοιου θέματος στην ουσία υποκαθιστά την κρίση της Κυβέρνησης και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων μπορεί να μετεξελιχθεί σε έλεγχο της Κυβέρνησης ή του νομοθέτη. Στην περίπτωση αυτή η κρίση δεν είναι δικαστική αλλά κυβερνητική, πολιτική ή οτιδήποτε άλλο. Για τον λόγο αυτό συχνά παρατηρείται το φαινόμενο τα δικαστήρια να είναι διαλλακτικά απέναντι στις κρατικές δράσεις σε περιόδους κρίσης και σε πολλές περιπτώσεις αποφεύγουν να αποφανθούν εάν η ανάγκη που οδήγησε την εκτελεστική εξουσία στη λήψη πρόσθετων μέτρων, ήταν έκτακτη και επείγουσα. Στις ΗΠΑ μάλιστα, έχει διαμορφωθεί - αρχικά από το Ανώτατο Δικαστήριο (Supreme Court) - η περίφημη θεωρία του «δικαστικού αυτοπεριορισμού» (judicial self restraint), σύμφωνα με την οποία, βασική μέριμνα του δικαστή πρέπει να είναι, η κρίση του να παραμένει σε αυστηρά νομικά όρια και να μην ολισθαίνει σε πολιτικά κρίσεις ή κρίσεις σκοπιμότητας.⁸⁰

Έτσι, σε αρκετές χώρες δεν υπάρχει καμία δυνατότητα για δικαστική κρίση και σε κάποιες άλλες είναι περιορισμένη.

Για παράδειγμα, στη Σλοβακία και τη Σλοβενία τα συνταγματικά δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα να ελέγξουν μόνο εάν η πράξη κήρυξης της έκτακτης ανάγκης είναι συμβατή με τις διεθνείς υποχρεώσεις. Στη Ρωσία, Ιρλανδία και Μάλτα, επιτρέπεται ο δικαστικός έλεγχος μόνο σ' ότι αφορά το διαδικαστικό μέρος (δηλαδή, ελέγχεται εάν τηρήθηκε η συνταγματική διαδικασία για την κήρυξη μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης). Στην Πορτογαλία, Λιθουανία και Κιργιστάν, το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει την κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης.

Υπάρχουν και περιπτώσεις στις οποίες παρέχεται μόνο θεωρητικά η δυνατότητα της δικαστικής κρίσης τόσο της πράξης κήρυξης όσο και των ενεργειών της εκτελεστικής εξουσίας, αφού κατ' ουσία ποτέ δεν τίθεται τέτοιο θέμα (π.χ. Λιχτενστάιν). Επίσης στο διεθνές δίκαιο θα συναντήσουμε και περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται η σύσταση έκτακτων δικαστηρίων κατά τη διάρκεια μιας εξαιρετικής κατάστασης (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο) ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις κάτι τέτοιο απαγορεύεται ρητά (π.χ. Γερμανία).

⁸⁰ Ozbudun, E. and Turhan, M. (1995), "Emergency powers", ECDL (European Commission for Democracy through Law), in Science and technique of democracy no 12. Strasbourg: Council of Europe Publishing

4.8 Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης σε επιλεγμένα κράτη

Ως πιο χαρακτηριστικές περιπτώσεις κρατών σε σχέση με τις θεσμικές ρυθμίσεις και τις πρακτικές που έχουν υιοθετήσει στην εφαρμογή του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης, μπορούμε να διακρίνουμε την Ελβετία και τη Γερμανία οι οποίες καταλαμβάνουν δύο άκρα του φάσματος, μεταξύ των συνταγματικών και μη συνταγματικών μοντέλων, όταν οι άλλες Ευρωπαϊκές χώρες έχουν υιοθετήσει πιο μικτά μοντέλα.

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

Το Γερμανικό Σύστημα προσφέρει πολύ λεπτομερείς συνταγματικές ρυθμίσεις του Κράτους Έκτακτης Ανάγκης που επιτρέπουν τη συνέχιση της λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών της χώρας.

Επίσης, οι ΗΠΑ αποτελούν ίσως την πιο χαρακτηριστική περίπτωση δημοκρατικής χώρας που το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης παραμένει ενεργό εδώ και αρκετά χρόνια, αγνοώντας το στοιχείο της προσωρινότητας και της εξαίρεσης και ενσωματώθηκε στο υπάρχον νομικό και πολιτικό σύστημα.

4.9 Το Δίκαιο της Έκτακτης Ανάγκης στην Ελλάδα

Οι συνταγματικές ρυθμίσεις που αφορούν την οργάνωση του Δικαίου της Έκτακτης Ανάγκης στη χώρα μας αναφέρονται στα άρθρα 44 και 48:

Το **άρθρο 48 παρ.1** χρησιμοποιώντας τον όρο κατάσταση πολιορκίας, αναφέρεται στις εξής διακριτές περιπτώσεις: «...πολέμου, επιστράτευσης λόγω εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος ή Βουλή, με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης θέτει σε εφαρμογή, σε ολόκληρη την Επικράτεια ή σε τμήμα της, το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας.»⁸¹ Σύμφωνα και με την **παρ. 2**, «Σε περίπτωση απουσίας της Βουλής ή αν συντρέχει αντικειμενική αδυναμία να συγκληθεί εγκαίρως, τα μέτρα της προηγούμενης παραγράφου λαμβάνονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το διάταγμα υποβάλλεται από την Κυβέρνηση για έγκριση μόλις καταστεί δυνατή η σύγκλησή της, ακόμη και αν έληξε η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί και πάντως μέσα σε δεκαπέντε ημέρες το αργότερο».

Το **άρθρο 44 παρ.1** αναφέρεται: «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσες και απρόβλεπτης ανάγκης» και δεν ορίζει με περισσότερες λεπτομέρειες τις περιπτώσεις που μπορούν να οδηγήσουν στην επίκλησή του.

«Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση (...)»⁸² μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνολο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής».

81. Βλέπε σχετικά το Ν. 566/1977 «περί καταστάσεως πολιορκίας»

82. Με διαδικασία που περιγράφεται από τις διατάξεις του άρθρου 72 παρ 1 του Συντάγματος.

Από τη διατύπωση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης (άρθρο 44), προκύπτει ότι στην περίπτωση που η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου κυρωθεί μέσα στις συνταγματικές προθεσμίες από το Κοινοβούλιο, οι ρυθμίσεις της αποκτούν την ισχύ νόμου και μάλιστα αναδρομικά. Εάν η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου δεν υποβληθεί εμπροθέσμως στη Βουλή προς κύρωση ή δεν κυρωθεί, η μνημονευόμενη συνταγματική διάταξη ορίζει ότι η πράξη αυτή παύει να ισχύει «στο εξής», άρα ότι πάντως ισχύει για το διάστημα από τη δημοσίευσή της μέχρι την εκπνοή των συνταγματικών προθεσμιών για την κύρωσή της.

Υπάρχουν απόψεις που θεωρούν ότι το άρθρο 48 αποτελεί μια "lex special" (ειδική διάταξη) του άρθρου 44, καθώς και απόψεις, που θεωρούν ότι μεταξύ των δύο αυτών άρθρων δεν υφίσταται σχέση γένους προς είδος, αλλά μόνο εννοιολογική.

Το άρθρο 44 αναφέρεται στις απρόβλεπτες και αιφνίδιες ανάγκες για τις οποίες υπάρχει - λόγω του κατεπείγοντος- αδυναμία του Κοινοβουλίου για την Νομοθετική τους αντιμετώπιση.⁸³ Στις Συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 44 γίνεται δεκτό ότι δικαιολογείται η έκδοση πρόσθετων νομοθετικών μέτρων υπό προϋποθέσεις. Τίθεται όμως ως βασική προϋπόθεση για την έκδοση αυτών η απόλυτη χρονική αδυναμία («εξαιρετικά επείγουσες»), όχι όμως και η αδυναμία σύγκλησης της Βουλής (όπως συμβαίνει με το άρθρο 48), αφού δεν απαιτείται η γνώμη της για την έκδοση των ΠΝΠ. Παραταύτα στο προοίμιο κάποιων ΠΝΠ (λίγων) συναντούμε εκφράσεις που υποδηλώνουν την αδυναμία σύγκλησης της Βουλής (π.χ. στην από 22.12.1979 ΠΝΠ «*Περί αποκαταστάσεως ζημιών εκ των σεισμών 1979 εις την περιοχήν του νομού Θεσπρωτίας*» η οποία κυρώθηκε με το Ν. 1048/1980 (ΦΕΚ 101Α), στο προοίμιο παρ 5 αναφέρεται «**Το ότι η Βουλή τελεί εν διακοπαίς...**»). Συνήθως αναγράφεται η γενική έκφραση «... *αδυναμία αμέσου αντιμετώπισης της διαμορφωθείσης εκτάκτου καταστάσεως δια της συνήθους νομοθετικής ρυθμίσεως των συναφών θεμάτων...*» Επιπλέον, μέχρι σήμερα το αντικείμενο ρύθμισης των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου/ΠΝΠ του άρθρου 44 αναφέρεται σε εσωτερικά θέματα διάφορα από αυτά που προβλέπονται από το άρθρο 48 (πόλεμο και απειλές κατά του πολιτεύματος).⁸⁴

⁸³ Παραρά, Π. (1981). Αι πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου. εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

⁸⁴ Κριάρη, Ι. (1985), "Οι Συνταγματικοί Θεσμοί Αντιμετώπισης Κρατικών Κρίσεων στην Ελλάδα και στην Αλλοδαπή", αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Πάντειον Πανεπιστήμιο

4.10 Μελέτη Περίπτωσης: Οι καταστροφικές πυρκαγιές το καλοκαίρι του 2007 στην Ελλάδα

Το καλοκαίρι του 2007, συνέβη μία από τις μεγαλύτερες φυσικές καταστροφές στην ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας. Εκτεταμένες πυρκαγιές σε πολλά μέρη της χώρας, κυρίως τον μήνα Αύγουστο, έκαψαν περισσότερα από 268.834 εκτάρια ($\approx 2.700\text{km}^2$) γης, με αποτέλεσμα το θάνατο τουλάχιστον 63 ανθρώπων. Μέχρι τις 30 Αυγούστου κάηκαν 1.500 σπίτια και έμειναν 6.000 άστεγοι. Η φωτιά έκαψε 4,5 εκατομμύρια ελαιόδεντρα καθώς και 60.000 ζωντανά (πρόβατα και κατσίκες).⁸⁵

Οι περιοχές οι οποίες επλήγησαν, αφορούσαν σε περιοχές των Νομών Ηλείας, Μεσσηνίας, Λακωνίας, Αρκαδίας, Κορινθίας, Ευβοίας, Αττικής, Αιτωλοακαρνανίας, Αργολίδας, Αχαΐας, Μαγνησίας, Βοιωτίας, Λάρισας, Άρτας, Βοιωτίας, Θεσπρωτίας, Κεφαλληνίας, Ζακύνθου, και Φθιώτιδας, σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις οριοθέτησης πληγείσων περιοχών που εκδόθηκαν για την αποκατάσταση των ζημιών.⁸⁶

Η καταστροφή χαρακτηρίστηκε ως γενική (μεγάλης έντασης και έκτασης πυρκαγιά) και κηρύχθηκε ολόκληρη η χώρα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης Πολιτικής Προστασίας.⁸⁷

4.10.1 Μέτρα αρωγής και βραχείας αποκατάστασης πληγέντων

Για την άμεση ανακούφιση και αρωγή των πληγέντων εκδόθηκε η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) (ΦΕΚ 205/Α/29-8-2007) «Κοινωνικές Παροχές και Οικονομικές Ενισχύσεις στους πληγέντες από τις πυρκαγιές», όπως κυρώθηκε αργότερα με τον Ν. 3624/2007 (ΦΕΚ 289/Α/24-12-2007) και τροποποιήθηκε.

Σύμφωνα με αυτή την ΠΝΠ και τις Υπουργικές Αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση αυτής ελήφθησαν ανά αρμόδιο Υπουργείο τα εξής έκτακτα μέτρα:

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

- Έκτακτη οικονομική ενίσχυση σε μόνιμους κάτοικους και πυρόπληκτους συνταξιούχους του Δημοσίου ίση με τη μηνιαία σύνταξη του προηγούμενου μήνα.⁸⁸
- Ρύθμιση οφειλών προς το Δημόσιο και χορήγηση κεφαλαίων κίνησης σε επιχειρήσεις και επαγγελματίες πυρόπληκτων περιοχών.⁸⁹
- Εφάπαξ οικονομική ενίσχυση ύψους 5.000 € για τις πυρόπληκτες επιχειρήσεις.⁹⁰
- Πρόσθετες και άμεσα καταβλητέες κρατικές ενισχύσεις για κάθε αγρότη και κτηνοτρόφο από τον ΕΛ.Γ.Α. (ανεξάρτητα της διαδικασίας Π.Σ.Ε.Α. και συμψηφιζόμενες με αυτές-ταμειακή διευκόλυνση).⁹¹

⁸⁵ Πηγή: ΒΙΚΙΠΑΙΔΕΙΑ «Δασικές πυρκαγιές στην Ελλάδα το 2007» (<https://el.wikipedia.org>)

⁸⁶ Βλέπε την τις ΚΥΑ οικ/5285/Α32/31-8-2007 (ΦΕΚ 1744Β), την οικ/5645/Α32/12.9.2007 (ΦΕΚ 1845Β) και την οικ/6374/Α32/10.10.2007 (ΦΕΚ 2024Β) που εκδόθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης – ΥΠΕΧΩΔΕ.

⁸⁷ Εκδόθηκε η ΥΑ 47870/25.8.2007 (ΦΕΚ 1706.Β) του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης η οποία ήρθη μερικώς με την ΥΑ 4472/2077 (ΦΕΚ 1928Β).

Η εν λόγω κανονιστική δυνατότητα προβλέπεται από διάταξη νόμου και δεν προϋποθέτει την επίκληση του Δικαίου Έκτακτης Ανάγκης

⁸⁸ Εκδόθηκε από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών η ΥΑ 116705/0092/31.08.2007 (ΦΕΚ 1742Β), σύμφωνα με το άρθρο 4 της ΠΝΠ.

⁸⁹ Εκδόθηκαν από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών η ΥΑ 36579/27.08.2007, (ΦΕΚ 1740Β), σύμφωνα με το άρθρο 8 της ΠΝΠ για τις επιχειρήσεις και οι ΠΟΛ. 1100/29-8-2007 & ΠΟΛ. 1102/29-8-2007 & ΠΟΛ. 1106/2007 για τις ληξιπρόθεσμες οφειλές.

⁹⁰ Άρθρο 8 ΠΝΠ

Υπουργείο Εσωτερικών

- Διορισμός συγγενούς θανόντος από τις πυρκαγιές στο δημόσιο.⁹²
- Σύνταξη στα άτομα που καθίσταται ανίκανα προς εργασία καθώς και στα μέλη της οικογένειας όσων αποβίωσαν από την ίδια αιτία.⁹³
- Αναστολή επί 6 μήνες των πλειστηριασμών σε βάρος των πυρόπληκτων, καθώς και της υποχρέωσης καταβολής ληξιπρόθεσμων οφειλών προς πιστωτικά ιδρύματα οι οποίες απορρέουν από δανειακές συμβάσεις καθώς και δικαστικών αποφάσεων που διατάσσουν την απόδοση χρήσεως μισθίου (εκτός δυστροπίας).⁹⁴

Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, μέτρα για την αρωγή των φοιτητών και σπουδαστών ως εξής:⁹⁵

- Έκτακτη εφάπαξ οικονομική ενίσχυση ποσού 1.500€ για κάθε προπτυχιακό φοιτητή ή σπουδαστή των Α.Ε.Ι. που ο ίδιος ή οι γονείς διαμένουν στην πληγείσα από τις πυρκαγιές περιοχή και δεν έλαβε την ίδια παροχή από άλλη πηγή και εφόσον η περιουσία του ίδιου ή των γονέων του υπέστη ζημιά.
- Σε όλους τους φοιτητές και σπουδαστές των Α.Ε.Ι. που προέρχονται από περιοχές που επλήγησαν από τις πυρκαγιές που εκδηλώθηκαν από τις πυρκαγιές, παρέχεται η δυνατότητα: α) να σιτίζονται ελεύθερα καθ' όλη τη διάρκεια του ακαδημαϊκού έτους β) να στεγάζονται εφόσον των επιθυμούν κατ' απόλυτη προτεραιότητα στις Εστίες κατά το τρέχον ακαδημαϊκό έτος, εφόσον η περιουσία των ιδίων ή των γονέων τους υπέστη ζημιά από την πυρκαγιά.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη σίτιση και κατά περίπτωση στέγαση τέθηκε οι γονείς να διαμένουν στην πληγείσα από τις πυρκαγιές περιοχή.

*Σημείωση: Ανάλογα με τα ανωτέρω, ελήφθησαν μέτρα και για τους φοιτητές των Ανώτατων Εκκλησιαστικών Ακαδημιών.*⁹⁶

Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης⁹⁷

- Οικονομική ενίσχυση 3.000€ σε κάθε οικογένεια μόνιμου κατοίκου του οποίου καταστράφηκε ή υπέστη ζημιά η οικία ή η λοιπή περιουσία για την κάλυψη των πρώτων αναγκών, προσανυξανόμενου με ποσό 1.000€ για τις τρίτεκνες και τις πολύτεκνες οικογένειες και για κάθε άτομο ΑΜΕΑ.
- Οικονομική ενίσχυση ποσού 10.000 € ανά νοικοκυριό, για αντικατάσταση οικοσυσκευής και άμεσα έξοδα επισκευής κατοικίας (κύρια κατοικία και δευτερεύουσα). Σε περίπτωση που ο κάτοικος είναι μισθωτής διαμοιράζεται το ποσό με τον κύριο της οικίας.

⁹¹ Άρθρο 11 ΠΝΠ

⁹² Εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών ΥΑ ΔΙΠΠ/Φ.ΕΠ. 1/11/οικ. 553/17-1-2008 όπως σύμφωνα με το άρθρο 5 της ΠΝΠ όπως συμπληρώθηκε με την & ΔΙΠΠ/Φ.ΕΠ1.1/12ΟΙΚ.26795/9-10-2008.

⁹³ Εγκύκλιος 95 ΙΚΑ με αριθμ. πρωτ. Σ67/31/3-10-2008 και Εγκύκλιος 26 ΟΑΕΕ με αριθμ. πρωτ. ΔΙΠΣΥΝ/Φ1/6 /30798/28-3-2008.

⁹⁴ Άρθρο 7 ΠΝΠ

⁹⁵ Εκδόθηκαν από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων οι ΚΥΑ Φ5/95305/Β3/4-9-2007, Φ5/95305/Β3/4-9-2007 (ΦΕΚ1790Β) σύμφωνα με το άρθρο 12 της ΠΝΠ.

⁹⁶ Εκδόθηκαν από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων οι ΚΥΑ Φ5/95302/Β3/4-9-2007, Φ5/95303/Β3/4-9-2007 (ΦΕΚ1790Β) σύμφωνα με το άρθρο 12 της ΠΝΠ.

⁹⁷ Εκδόθηκε τα Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η ΚΥΑ Π2α/ΓΠ/οικ.109463/29-8-2007 (ΦΕΚ 1724Β).

- Οικονομική ενίσχυση 8.000€ σε πρόσωπα που εξαιτίας της πυρκαγιάς υπέστησαν μόνιμη και μη αναστρέψιμη βλάβη που οδηγεί σε αναπηρία 67% και άνω.
- Οικονομική ενίσχυση 10.000€ στον ή στην σύζυγο ή εάν δεν υπάρχει, στον πλησιέστερο συγγενή θανόντος.

Περαιτέρω έγινε *χρήση ρυθμίσεων της κείμενης νομοθεσίας με τη λήψη έκτακτων μέτρων* ως εξής:

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας

Έκτακτη Οικονομική με τρία μηνιαία επιδόματα ανεργίας σε 9.836 πυροπαθείς εγγεγραμμένους άνεργους του ΟΑΕΔ και δήλωση διαμονής στις περιοχές που είχαν χαρακτηριστεί πυρόπληκτες.⁹⁸

Υπουργεία Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης – Οικονομίας και Οικονομικών – Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης – Δημόσιας Τάξης

Τέλεση των κηδείων των θυμάτων των πυρκαγιών με δημόσια δαπάνη.⁹⁹

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

Δόθηκε η δυνατότητα στις επιχειρήσεις να μην εκδίδουν στοιχείο αυτοπαράδοσης με τον αντίστοιχο ΦΠΑ σε περίπτωση που προσέφεραν είδη ή παρείχαν δωρεάν υπηρεσίες για την κάλυψη των επιτακτικών αναγκών των πληγέντων (ΠΟΛ. 1101/29-8-2007) και εκπτώσεις από το εισόδημα των φορολογουμένων των χρηματικών ποσών που θα καταβάλλουν ως δωρεές υπέρ των πυρόπληκτων (ΠΟΛ. 1107/2007).

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει να γίνει στην σύσταση τους *Ειδικού Ταμείου Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών* σύμφωνα με το άρθρο 2 της ΠΝΠ με σκοπό τη χρηματοδότηση προγραμμάτων στήριξης και ενίσχυσης πληγέντων από θεομηνίες, πυρκαγιές, πλημμύρες και άλλες φυσικές καταστροφές ή ακραία καιρικά φαινόμενα, για να καταργηθεί τρία χρόνια αργότερα.¹⁰⁰

Δυστυχώς, σχετικό πόρισμα του συνηγόρου του πολίτη απέδειξε ότι η λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού τέθηκε σε δοκιμασία στο πεδίο της διαδικασίας χορήγησης των σχετικών οικονομικών ενισχύσεων.¹⁰¹

Τα προβλήματα που αναδείχθηκαν οφείλονται εν πολλοίς στη χρονική πίεση για τη λήψη μέτρων, σε αβλεπίες και ασάφειες των ρυθμίσεων, σε ελλιπή ενημέρωση των πολιτών, αλλά και σε πάγιες αδυναμίες ή ελλείψεις της λειτουργίας της Ελληνικής διοίκησης. Αδυναμίες της διοικητικής λειτουργίας, οι οποίες μπορεί να είναι γνωστές ήδη υπό ομαλές συνθήκες αναπόφευκτα διογκώνονται σε περιόδους κρίσης, όταν δηλαδή η κρατική στήριξη είναι περισσότερο αναγκαία.

⁹⁸. Εκδόθηκε από τον η ΥΑ 31640/27-8-2007 (ΦΕΚ 1716Β) σύμφωνα με το άρθρο 46 του Ν.Δ. 2698/1953 (ΦΕΚ 315Α) με το οποίο, **με απόφαση του Δ.Σ. εγκρινόμενα από τον Υπουργό επιτρέπεται να διατίθεται χρηματικά ποσό υπέρ προσώπων παθόντων εκ σεισμών ή άλλη μεγάλη και δεδοκιμασμένης αιτίας.**

⁹⁹. Εκδόθηκε η ΚΥΑ 47857/26-8-2007 (ΦΕΚ 1707Β) κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν. 409/1976 (ΦΕΚ 209Β), περί καθορισμού κατηγοριών προσώπων δυνάμενων να κηδευθούν δημοσία δαπάνη.

¹⁰⁰. Ν. 3895/2010 άρθρο 1 (ΦΕΚ 206 Α)

¹⁰¹. Βλέπε: Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη «Διαδικασίες Χορήγησης Ενισχύσεων στους Πληγέντες από τις Πυρκαγιές του 2007», Ιούνιος 2007, Διαθέσιμο στην Ιστοσελίδα: www.Synigoros.gr

5 ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗΣ

Εισαγωγή στη θεματική ενότητα

Σκοπός και προσδοκώμενα αποτελέσματα της Θεματικής Ενότητας

Οι επιμορφωνόμενοι αναμένεται να κατανοήσουν πώς επιτυγχάνεται η αλληλοβοήθεια και υποστήριξη μεταξύ των Ευρωπαϊκών κρατών, διαμέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας, όταν η ένταση και η έκταση των καταστροφών συχνά ξεπερνάει τις δυνατότητες ενός κράτους να ανταπεξέλθει αποτελεσματικά στις αυξημένες απαιτήσεις παρέμβασης. Επίσης θα είναι σε θέση να αντιληφθούν γιατί η πολιτική προστασία δεν αποτελεί μόνο μια ανεξάρτητη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά εντάσσεται και σε άλλες πολιτικές της (περιβάλλον, αειφόρο ανάπτυξη, κλιματική αλλαγή κ.λπ.)

Σύντομη περιγραφή της Ενότητας

Στην παρούσα θεματική ενότητα η εστίαση επικεντρώνεται στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας. Καταρχάς γίνεται μια σύντομη αναφορά στην χρονική εξέλιξη του μηχανισμού μέχρι τη σημερινή του διαμόρφωση και οι στόχοι που καλείται να υλοποιήσει. Εν συνεχεία παρουσιάζονται οι τρόποι και τα εργαλεία διαχείρισης, σχετικά με το πώς τα κράτη – μέλη συνενώνουν τους πόρους τους προκειμένου να παρέχουν αρωγή σε ένα πληττόμενο κράτος καθώς και τι περιλαμβάνει αυτή η βοήθεια. Παρουσιάζονται επίσης βασικές Ευρωπαϊκές Οδηγίες που διέπουν τη διαχείριση επιμέρους κινδύνων, όπως τα μεγάλα βιομηχανικά ατυχήματα και οι πλημμύρες.

Λέξεις Κλειδιά

Πολιτική Προστασία, Ευρωπαϊκός Μηχανισμός, RescEU,

5.1 Εισαγωγή

Η διαχείριση διακινδύνευσης καταστροφής, ως θεματική πολιτικής, διατρέχει ένα ευρύ φάσμα ευρωπαϊκών πολιτικών, όπως αυτή της πολιτικής προστασίας, της ανθρωπιστικής βοήθειας (Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, DG-ECHO), της υγείας και της διατροφής (Health and Food Safety, DG-SANCO), της ασφάλειας (Migration and Home Affairs, DG-HOME), του περιβάλλοντος (DG-Environment), ενέργειας (DG-ENER), της διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης (International Cooperation and Development, DG-DENVO) κ.τ.λ.

Παρά τα διακριτά επιμέρους προγράμματα δράσεων και πολιτικών των δομών – υπηρεσιών της ΕΕ, η Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Πολιτικής Προστασίας και Επιχειρήσεων Ανθρωπιστικής Βοήθειας (DG-ECHO) με το Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών (Emergency Response Coordination Centre - ERCC), έχει έναν ιδιαίτερο ρόλο προς μία συντονισμένη προσπάθεια μείωσης των επιπτώσεων και διαχείρισης έκτακτων καταστάσεων, εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5.2 Ευρωπαϊκή Ένωση και Πολιτική Προστασία

Οι Ευρωπαϊκές χώρες αντιμετωπίζουν διάφορα είδη καταστροφών που εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη γεωγραφική τους διαμόρφωση και το κλίμα. Ως εκ τούτου τα κράτη – μέλη (Κ-Μ) έχουν συγκεντρώσει σε ότι αφορά την αντιμετώπιση των καταστροφών πείρα σε διαφορετικούς τομείς και γι αυτό τον λόγο η ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα της πολιτικής προστασίας καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική.

Τα θεμέλια αυτής της συνεργασίας τέθηκαν σε Υπουργική Συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στη Ρώμη το 1985, όπου η πολιτική προστασία εντάχθηκε κυρίως στις πολιτικές περιβάλλοντος (υπηρεσιακή μονάδα πολιτικής προστασίας στη Δ/ση Περιβάλλοντος) με κύριο στόχο να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη.

Το 2001 για την ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού των Κ-Μ σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που απαιτούν άμεση αντίδραση θεσπίστηκε ο *Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας* (αναθεωρήθηκε το 2007 και 2013).

Μέχρι το 2009 που κυρώθηκε η συνθήκη της Λισαβόνας οι δράσεις και η νομοθεσία της ΕΕ στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας, βασιζόταν στη γενική διάταξη του άρθρου 308 της Συνθήκης ΕΚ που επέτρεπε στο Συμβούλιο να αποφασίζει (ομόφωνα), όταν αυτό ήταν απαραίτητο για την επίτευξη ενός στόχου της Συνθήκης, σε τομείς όπου η Συνθήκη ΕΚ δεν παρείχε άλλη νομική βάση.¹⁰²

Με την εισαγωγή του νέου άρθρου 196 για την πολιτική προστασία¹⁰³ στη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίστηκε επισήμως ως αυτόνομη πολιτική. Η ρήτρα αλληλεγγύης του άρθρου 222¹⁰⁴ ενίσχυε περαιτέρω αυτή την πολιτική.¹⁰⁵

¹⁰² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0061&from=NL>

¹⁰³ «1. Η Ένωση ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα των συστημάτων πρόληψης των φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών και προστασίας από αυτές. Η δράση της Ένωσης έχει ως στόχο:

α) να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο όσον αφορά την πρόληψη των κινδύνων, την προετοιμασία των φορέων πολιτικής

Από το 2010, η ΕΕ διαθέτει έναν ισχυρότερο και πιο αποτελεσματικό ευρωπαϊκό μηχανισμό αντίδρασης σε καταστροφές. Η ανθρωπιστική βοήθεια και η πολιτική προστασία υπάγονται πλέον στην «Γενική Διεύθυνση για την Ανθρωπιστική Βοήθεια και Πολιτική Προστασία» (Directorate General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations/DG ECHO), με στόχο να αξιοποιηθούν καλύτερα οι συνέργειες και να ενισχυθεί η συνοχή των επιχειρήσεων αντίδρασης της ΕΕ σε περιπτώσεις καταστροφών.

Η κύρια ευθύνη για την αντιμετώπιση των άμεσων επιπτώσεων μιας καταστροφής ανήκει στο κράτος που υπέστη την καταστροφή. Ωστόσο, όταν η σοβαρότητα της κατάστασης υπερβαίνει τις εθνικές ικανότητες αντίδρασης, το κράτος που έχει πληγεί από την καταστροφή μπορεί να ζητήσει και να χρησιμοποιήσει μέσα και προσωπικό πολιτικής προστασίας των συμμετεχόντων κρατών.

5.2.1 Ψηφίσματα 1983-1999

Μια σειρά ψηφισμάτων εγκρίθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το χρονικό διάστημα 1983 έως 1999, τα οποία οδήγησαν στη δημιουργία διαφόρων λειτουργικών οργάνων και στην υποστήριξη και ενθάρρυνση των προσπαθειών των κρατών-μελών για τη βελτίωση των δράσεων της Πολιτικής Προστασίας σε Εθνικό, Τοπικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Τα ψηφίσματα αυτά είχαν ως εξής:

1. Στις 16/12/1983 σχετικά με την εθελοντική εργασία¹⁰⁶
2. Στις 25/6/1987 σχετικά με την καθιέρωση κοινοτικής συνεργασίας για την προστασία των πολιτών¹⁰⁷
3. Στις 13/2/1989 σχετικά με τις νέες εξελίξεις της κοινοτικής συνεργασίας στον τομέα της πολιτικής προστασίας.¹⁰⁸
4. Στις 23/11/1990 σχετικά με την κοινοτική συνεργασία στον τομέα της πολιτικής προστασίας¹⁰⁹

προστασίας στα κράτη μέλη και την επέμβαση σε περιπτώσεις φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών εντός της Ένωσης,

β) να προωθεί την ταχεία και αποτελεσματική επιχειρησιακή συνεργασία στο εσωτερικό της Ένωσης μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών πολιτικής προστασίας,

γ) να ευνοεί τη συνοχή των δράσεων που αναλαμβάνονται σε διεθνές επίπεδο στον τομέα της πολιτικής προστασίας.

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για να επιτευχθούν οι στόχοι της παραγράφου 1, αποκλειόμενης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.»

104 «1. Η Ένωση και τα κράτη μέλη της ενεργούν από κοινού, με πνεύμα αλληλεγγύης, εάν ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη μέλη, για:....., β) την παροχή συνδρομής σε κράτος μέλος στο έδαφός του, μετά από αίτηση των πολιτικών του αρχών, σε περίπτωση φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής.

2. Σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή, τα υπόλοιπα κράτη μέλη του παρέχουν βοήθεια κατόπιν αιτήματος των πολιτικών του αρχών. Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη συντονίζονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου...»

¹⁰⁵ Εφ.Ε.Ε. C83, 30/3/2010

¹⁰⁶ Εφ. Ε.Ε. C10, 16/1/1984, σ.288

¹⁰⁷ Εφ. Ε.Ε. C176, 4/7/1987, σ.1

¹⁰⁸ Εφ.Ε.Ε. C44, 23/2/1989, σ.3

5. Στις 23/11/1990 σχετικά με τη βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ κρατών μελών σε περίπτωση φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών.¹¹⁰
6. Στις 8/7/1991 σχετικά με τη βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ κρατών μελών σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή καταστροφών τεχνολογικών αιτιών.¹¹¹

5.2.2 Μόνιμο Δίκτυο Εθνικών Ανταποκριτών

Στις 25/6/1987 θεσπίστηκε το Μόνιμο Δίκτυο Εθνικών Ανταποκριτών (Permanent Network of National Correspondents/PNNC)¹¹² για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών - μελών. Απαρτίζεται από υψηλόβαθμους εκπροσώπους όλων των υπηρεσιών των εθνικών διοικήσεων που ασχολούνται με θέματα πολιτικής προστασίας και αποτέλεσε το πρώτο συντονισμένο και συνεκτικό δίκτυο πολιτικής προστασίας που δημιουργήθηκε στην Κοινότητα. Το PNNC συνεδριάζει συνήθως δύο φορές το χρόνο στη χώρα που ασκεί την προεδρία με συμβουλευτικό και διαχειριστικό ρόλο (Management Committee). Λειτουργεί επίσης και ως φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών και εξετάζει διάφορες πρωτοβουλίες στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Η Ελλάδα εκπροσωπείται στο Μόνιμο Δίκτυο Εθνικών Ανταποκριτών από το 1991. Από το 1996 η αρμοδιότητα μεταφέρθηκε στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας.

5.2.3 Ενιαίος Ευρωπαϊκός Τηλεφωνικός Αριθμός Έκτακτης Ανάγκης «112»

Ο Ενιαίος Ευρωπαϊκός Τηλεφωνικός Αριθμός Έκτακτης Ανάγκης «112» που υπάγεται στο Ευρωπαϊκό Κέντρο Έκτακτης Ανάγκης (European Emergency Number Association/EENA) δημιουργήθηκε το 1991,¹¹³ για να τον καλούν οι ευρωπαίοι πολίτες που βρίσκονται σε κίνδυνο προκειμένου να έρθουν σε επαφή με τις υπηρεσίες αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών (αστυνομία, πυροσβεστική, ιατρικές υπηρεσίες κ.λπ.).

Από το 2000 λειτουργεί σε όλα τα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε ορισμένα μάλιστα και ως ο μόνος εθνικός αριθμός έκτακτης ανάγκης. Η πρόσβαση στο «112» διέπεται από το άρθρο 26 της οδηγίας για την καθολική υπηρεσία στις τηλεπικοινωνίες (2002/22/EK) που τροποποιήθηκε τελευταία φορά το 2009. Το άρθρο αυτό, έπρεπε να έχει ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών από το Μάιο του 2011.

Ο αριθμός «112», είναι διαθέσιμος, όλο το 24ωρο, οπουδήποτε στην Ευρωπαϊκή Ένωση και διαθέτει αυτόματο εντοπισμό του καλούντα (γεωεντοπισμό). Η κλήση προς το 112 μπορεί να πραγματοποιηθεί από σταθερό ή κινητό τηλέφωνο και είναι δωρεάν. Επίσης, μπορούν να πραγματοποιηθούν ακόμη και όταν το κινητό δεν έχει κάρτα sim ή υπόλοιπο μονάδων στην κάρτα ή από τηλεφωνικό θάλαμο χωρίς τηλεκάρτα. Οι φορείς εκμετάλλευσης του 112 μπορούν να απαντήσουν όχι μόνο στην εθνική τους γλώσσα αλλά και στα αγγλικά ή τα γαλλικά.

Στις 11 Φεβρουαρίου 2009 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών (επί προεδρίας της Τσεχικής Δημοκρατίας) υπέγραψαν μια κοινή τριμερή δήλωση με την οποία καθιερώθηκε η 11η Φεβρουαρίου ως η Ευρωπαϊκή Ημέρα για

¹⁰⁹ Εφ.Ε.Ε. C315, 14/12/1990, σ.3

¹¹⁰ Εφ.Ε.Ε. C315, 14/12/1990, σ.3

¹¹¹ Εφ.Ε.Ε. C198, 27/7/1991, σ.1

¹¹² Εφ.Ε.Ε. C176, 4/7/1987, σ.1

¹¹³. Βλέπε αιθ. 91/396/ΕΟΚ (29/7/1991) απόφαση Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων «για τη δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού αριθμού κλήσης έκτακτης ανάγκης» (Εφ. Ε.Ε. L 217, 6/8/1991, σ.31) και την Οδηγία 98/10/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου «για την εφαρμογή της παροχής ανοικτού δικτύου (ONP) στη φωνητική τηλεφωνία και για την καθολική υπηρεσία για τις τηλεπικοινωνίες σε ανταγωνιστικό περιβάλλον (Εφ. Ε.Ε. L101, 1/4/1998, σ.4)

το «112», καθώς ο αριθμός «112» σχηματίζεται από τη συγκεκριμένη ημερομηνία (11/2), που θα γιορτάζεται ιδίως με την οργάνωση δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης, ανταλλαγής εμπειριών και δικτύωσης.

Σε διαβούλευση βρίσκονται αρκετά θέματα σχετικά με το «112» όπως η πρόσβαση σε άτομα με αναπηρίες ή αυτόματη κλήση σε περίπτωση σύγκρουσης οχήματος κ.λπ.

Αρμόδια στη χώρα μας για το 112 είναι η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας που λειτουργεί αυτόνομο τηλεφωνικό κέντρο.

5.2.4 Κοινοτικά Προγράμματα στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας

Άμεσοι πρόδρομοι του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας υπήρξαν δύο αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου:

α) Το (2ετές) Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης (Community action programme in the field of civil protection 1998-1999).¹¹⁴

Στόχος του προγράμματος ήταν να στηρίζει και να συμπληρώσει τις προσπάθειες των Κ-Μ, στα πλαίσια των δράσεων τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο σε ζητήματα πολιτικής προστασίας, καθώς και να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των Κ-Μ στον τομέα αυτό.

β) Το (7ετές) Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης (Community action programme in the field of civil protection 2000-2006).¹¹⁵

Αφορμή για τη θέσπιση του Β Κοινοτικού Προγράμματος υπήρξε ο καταστροφικός σεισμός της Τουρκίας το 1999. Σκοπός του προγράμματος ήταν η στήριξη και συμπλήρωση των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κράτη μέλη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την προστασία των προσώπων, των περιουσιών και, με τον τρόπο αυτό, του περιβάλλοντος, σε περίπτωση φυσικής ή τεχνολογικής καταστροφής, καθώς επίσης και η διευκόλυνση της συνεργασίας, η ανταλλαγή πείρας και η αμοιβαία συνδρομή μεταξύ κρατών μελών στο συγκεκριμένο τομέα. Το σχέδιο εκτέλεσης περιλάμβανε τις εξής επιμέρους δράσεις:

- Πρόληψη των κινδύνων και των ζημιών.
- Αύξηση του βαθμού ετοιμότητας όσων ασχολούνται με την Πολιτική Προστασία.
- Αναζήτηση και τη μελέτη των αιτιών των καταστροφών.
- Βελτίωση των μέσων και μεθόδων πρόβλεψης καθώς και μεθόδων επέμβασης και άμεσης περίθαλψης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.
- Πληροφόρηση, εκπαίδευση και ευαισθητοποίηση κοινού.

5.3 Ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το 2001 θεσπίστηκε ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού των κρατών – μελών σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που απαιτούν άμεση αντίδραση

Ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ο μηχανισμός») δημιουργήθηκε το 2001 για τη διευκόλυνση της ενισχυμένης συνεργασίας στις επεμβάσεις βοήθειας της πολιτικής προστασίας.¹¹⁶ Τον Ιανουάριο του 2006, η Επιτροπή πρότεινε και αναθεωρήθηκε ο μηχανισμός, προκειμένου με βάση την εμπειρία του

¹¹⁴ Εφ.Ε.Ε αριθ. L 8, 14/01/1998

¹¹⁵ Εφ.Ε.Ε. L327, 21/12/1999 σ. 53 και Εφ.Ε.Ε. L6, 8/1/2005, σ.7

¹¹⁶ Αριθ. 2001/792/ΕΚ, απόφαση Συμβουλίου (Εφ.Ε.Ε. L297, 15/11/2001, σ.7) και Αριθ. 2004/277/ΕΚ απόφαση Επιτροπής (Εφ.Ε.Ε. L87, 25/3/2004, σ.20)

παρελθόντος και να δημιουργηθεί η κατάλληλη νομική βάση για μελλοντικές δράσεις.¹¹⁷ Το 2013 και το 2019 ο μηχανισμός αναθεωρήθηκε και πάλι.¹¹⁸

Σκοπός του μηχανισμού είναι η καλύτερη προστασία των πολιτών κατά κύριο λόγο, του περιβάλλοντος και των περιουσιών, συμπεριλαμβανόμενης και της πολιτικής κληρονομιάς, σε περίπτωση μειζόνων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, ήτοι φυσικών, τεχνολογικών ή περιβαλλοντικών ατυχημάτων περιλαμβανόμενης της ακούσιας θαλάσσιας ρύπανσης, κατόπιν αιτήσεως για βοήθεια καθώς και η διευκόλυνση του καλύτερου συντονισμού των επεμβάσεων βοήθειας που διενεργούν τα κράτη μέλη. Επίσης καλύπτει δράσεις ετοιμότητας και αντιμετώπισης σε τρομοκρατικές και ραδιολογικές απειλές. Ένας άλλος βασικός στόχος του μηχανισμού είναι να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τις προσπάθειες ετοιμότητας των συμμετεχόντων κρατών. Ο στόχος αυτός περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων ετοιμότητας όπως μαθήματα επιμόρφωσης, ανταλλαγές εμπειρογνομόνων, ασκήσεις προσομοίωσης και έργα συνεργασίας διάφορων μορφών. Στον τομέα της πρόληψης παρατηρείται αύξηση των δραστηριοτήτων της πρόληψης και η πολιτική προστασία έχει ενσωματωθεί σε άλλες πολιτικές της ΕΕ. Αν και πολιτική της πρόληψης της ΕΕ χρειάζεται περισσότερο ακόμη χρόνο για να ωριμάσει, παραμένει αρκετά ψηλά στις προτεραιότητές της.

5.3.1 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα

Από το 1978, η ΕΕ διαδραματίζει ζωτικό ρόλο στην αντιμετώπιση της θαλάσσιας ρύπανσης και σήμερα ο ρόλος της έχει γίνει ακόμη μεγαλύτερος με το συντονισμό της απόκρισης δια μέσω του μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας.

Το 2002 στον απόηχο του ναυαγίου του πλοίου ERIKA,¹¹⁹ θεσπίστηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (European Maritime Safety Agency/ EMSA),¹²⁰ που εδρεύει στην Λισαβόνα, παρέχει τεχνική εμπειρογνωμοσύνη και επιχειρησιακή βοήθεια με στόχο τη βελτίωση της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας, της ετοιμότητας και αντίδρασης για την αντιμετώπιση της ρύπανσης και της γενικότερης ασφάλειας στη θάλασσα.

Τα περισσότερα καθήκοντα του οργανισμού έχουν προληπτικό χαρακτήρα, όπως ο έλεγχος του τρόπου εφαρμογής ορισμένων νόμων και η αξιολόγηση της συνολικής

¹¹⁷ Αριθ. 2007/779/ΕΚ απόφαση Συμβουλίου (Εφ. Ε.Ε. L314, 1/12/2007, σ.9) και Αριθ. 2008/73/ΕΚ απόφαση Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L20, 24/1/2008, σ.23) και Αριθ. 2010/481/ΕΕ απόφαση Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L236, 7/9/2010, σ.5)

¹¹⁸ Αριθ. 2013/1313/ΕΕ απόφαση Συμβουλίου (Εφ. Ε.Ε. L 347, 20/12/2013, σ. 924) και αριθμ. 2014/762/ΕΕ, εκτελεστική απόφαση Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L 320, 6/11/2014) και Αριθμ. 2019/420/ΕΕ απόφαση Συμβουλίου (Εφ. Ε.Ε. L 77I, 20/3/2019) και αριθμ. 219/570/ΕΕ εκτελεστική απόφαση Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L99, 8-4-2019) και αριθμ. 2019/1310/ΕΕ εκτελεστική απόφαση Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L 204, 2/8/2019) και αριθμ 2019/1930/ΕΕ εκτελεστική απόφαση Επιτροπής (Εφ. Ε.Ε. L 299, 20/11/2019)

¹¹⁹ Στις 12/12/1999 το πετρελαιοφόρο ERIKA βυθίστηκε στον Ατλαντικό κοντά στις γαλλικές ακτές. Το αποτέλεσμα του ναυαγίου ήταν να διερεύσουν στη θάλασσα 20.000 τόνοι αργού πετρελαίου, που εξαπλώθηκαν κατά μήκος των ακτών καταλαμβάνοντας μια απόσταση 400km, προκαλώντας τεράστια οικολογική καταστροφή όσο και οικονομική ζημία.

¹²⁰ Αριθμ. 1406/2002/ΕΚ κανονισμός Συμβουλίου (Εφ. Ε.Ε. L 208, 5/8/2002, σ. 1)

https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/emsa_el,

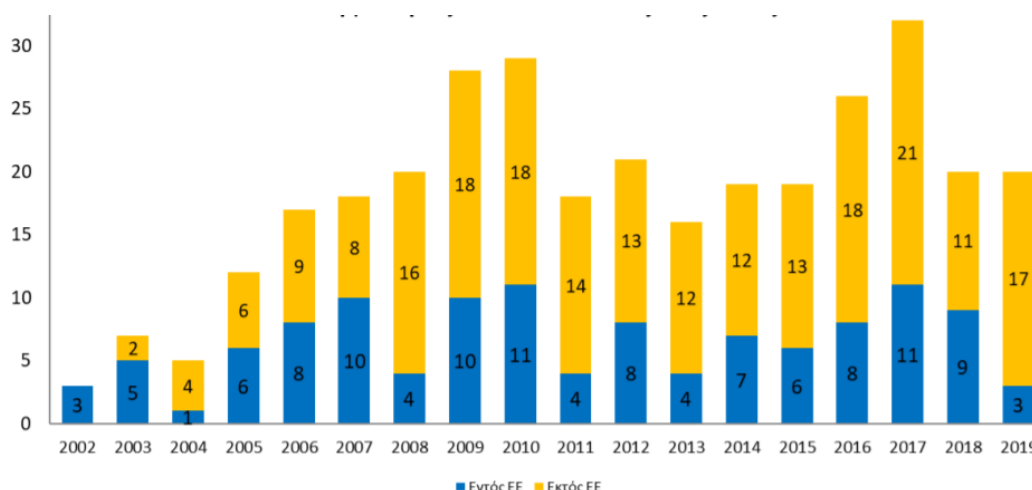
<http://www.emsa.europa.eu/>,

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc53dbcb74e013dcf59d5070259.do>

Βλέπε και απόφαση 2850/2000/ΕΚ Συμβουλίου, για τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου συνεργασίας στον τομέα της ακούσιας ή εκούσιας θαλάσσιας ρύπανσης (ΕΕ L 332 της 28.12.2000, σ. 1.)

αποτελεσματικότητάς τους, ενώ άλλα έχουν κατασταλτικό χαρακτήρα, όπως η αποστολή σε χώρες της ΕΕ σκαφών απάντλησης πετρελαίου σε περίπτωση μεγάλης πετρελαιοκηλίδας στη θάλασσα και ο εντοπισμός θαλάσσιας ρύπανσης μέσω δορυφορικής επιτήρησης. Παρέχει στις κυβερνήσεις και τις αρχές, λεπτομερείς και αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με το τι συμβαίνει στη θάλασσα σε πραγματικό χρόνο προκειμένου να τις βοηθήσει να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τις θαλάσσιες πολιτικές. Για την εκπλήρωση της αποστολής του διαχειρίζεται ένα δίκτυο από πλοία που βρίσκονται σε ετοιμότητα για αντιμετώπιση πετρελαιοκηλίδων σε όλες τις περιφερειακές θάλασσες της Ευρώπης. Αυτά είναι κανονικά εμπορικά πλοία που εκτελούν καθημερινά εργασίες, αλλά κατόπιν αιτήματος, παύουν τις κανονικές δραστηριότητες και προωθούνται αμέσως στο μέρος που βρίσκεται η πετρελαιοκηλίδα. Ο Οργανισμός διαθέτει επίσης δορυφορικό σύστημα απεικόνισης για την ανίχνευση και την παρακολούθηση πετρελαιοκηλίδων, ειδικούς αντιμετώπισης της ρύπανσης που παρέχουν επιχειρησιακή και τεχνική βοήθεια, καθώς και υπηρεσία πληροφοριών για τις χημικές διαρροές στη θάλασσα.

Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας γίνεται σε στενή συνεργασία με τον EMSA, αφού συχνά οι προσπάθειες καθαρισμού και αποκατάστασης πετρελαιοκηλίδων υπερβαίνουν τις δυνατότητες μια χώρας.



Εικόνα 23. Ενεργοποιήσεις του Μηχανισμού ανά έτος/εντός - εκτός ΕΕ

5.3.2 Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Κοινό Σύστημα Επικοινωνιών και Πληροφοριών Έκτακτης Ανάγκης

Ο Μηχανισμός για τη βέλτιστη επίτευξη των καθηκόντων του έχει ιδρύσει και διευθύνει το **Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών** (Emergency Response Coordination Centre / ERCC).¹²¹ Πρόκειται για ένα επιχειρησιακό κέντρο που λειτουργεί όλο το 24ωρο για 7 ημέρες την εβδομάδα, εξασφαλίζοντας την παρακολούθηση και την άμεση αντίδραση σε καταστροφές όλο τον κόσμο, διαμέσω μια μικρής ομάδας ατόμων (40 περίπου). Η έδρα του είναι στις Βρυξέλλες και οι απαιτούμενοι πόροι για την ανταπόκριση παρέχονται κατά κύριο λόγο από τα συμμετέχοντα κράτη.

Το κέντρο διαχειρίζεται ένα αποθεματικό προ-δεσμευμένης βοήθειας από τα Κ-Μ της ΕΕ και συμμετέχοντα κράτη που μπορούν να αναπτυχθούν αμέσως. Επικαιροποιεί τις πληροφορίες σχετικά με τα μέσα και το προσωπικό που θα μπορούσαν να διατεθούν στο

¹²¹ Το ERCC ιδρύθηκε το 2013 αντικαθιστώντας το Κέντρο Παρακολούθησης και Πληροφόρησης (Monitoring and Information Centre/MIC)

πλαίσιο της υποστήριξης των επεμβάσεων πολιτικής προστασίας, και τα κινητοποιεί εφόσον αυτό απαιτηθεί, διασφαλίζοντας τη συνεργασία και τη συνοχή της δράσης της ΕΕ σε διοργανικό επίπεδο όταν γίνεται επίκληση της ρήτρας αλληλεγγύης.

Για την εξασφάλιση της επικοινωνίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των επιχειρησιακών του ERCC και των σημείων επαφής των Κ-Μ, ο μηχανισμός έχει εγκαταστήσει και διευθύνει μία αξιόπιστη πολύγλωσση διαδικτυακή εφαρμογή με την επωνυμία **Κοινό Σύστημα Επικοινωνιών και Πληροφοριών Έκτακτης Ανάγκης** (Common Emergency Communication and Information Center/CECIS).¹²²



Εικόνα 24. Αλγόριθμος ενεργοποίησης του Μηχανισμού

5.3.3 Συστήματα Συναγερμού και Προειδοποίησης

Ο μηχανισμός έχει αναπτύξει εργαλεία πρόβλεψης και διαχείρισης καταστροφών και διαθέτει συστήματα συναγερμού σε σχεδόν πραγματικό χρόνο με στόχο τη βελτίωση της ταχύτητας της αναλυτικής του ικανότητας.

Μεταξύ των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης που χρησιμοποιούνται περιλαμβάνονται το σύστημα συντονισμού και προειδοποιήσεων για πλανητικές καταστροφές (GDACS), το ευρωπαϊκό σύστημα πληροφόρησης για τις δασικές πυρκαγιές (EFFIS), το Meteoalarm, μια διαδικτυακή πλατφόρμα προειδοποίησης που δημιουργήθηκε από τις Ευρωπαϊκές μετεωρολογικές υπηρεσίες, η οποία εκδίδει προειδοποιητικές ανακοινώσεις για τον καιρό στην Ευρώπη και το ευρωπαϊκό σύστημα προειδοποίησης για τις πλημμύρες (EFAS).

¹²². Βλέπε και: απόφαση αριθ. 1719/1999/ΕΚ απόφαση Συμβουλίου και την απόφαση αριθ. 1720/1999/ΕΚ απόφαση Συμβουλίου.

Επίσης, ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας συνεργάζεται με τη Διακυβερνητική Ωκεανογραφική Επιτροπή (IOC- UNESCO) για τη δημιουργία ενός συστήματος προειδοποίησης για τσουνάμι στην περιοχή του Βόρειου Ατλαντικού και της Μεσογείου.

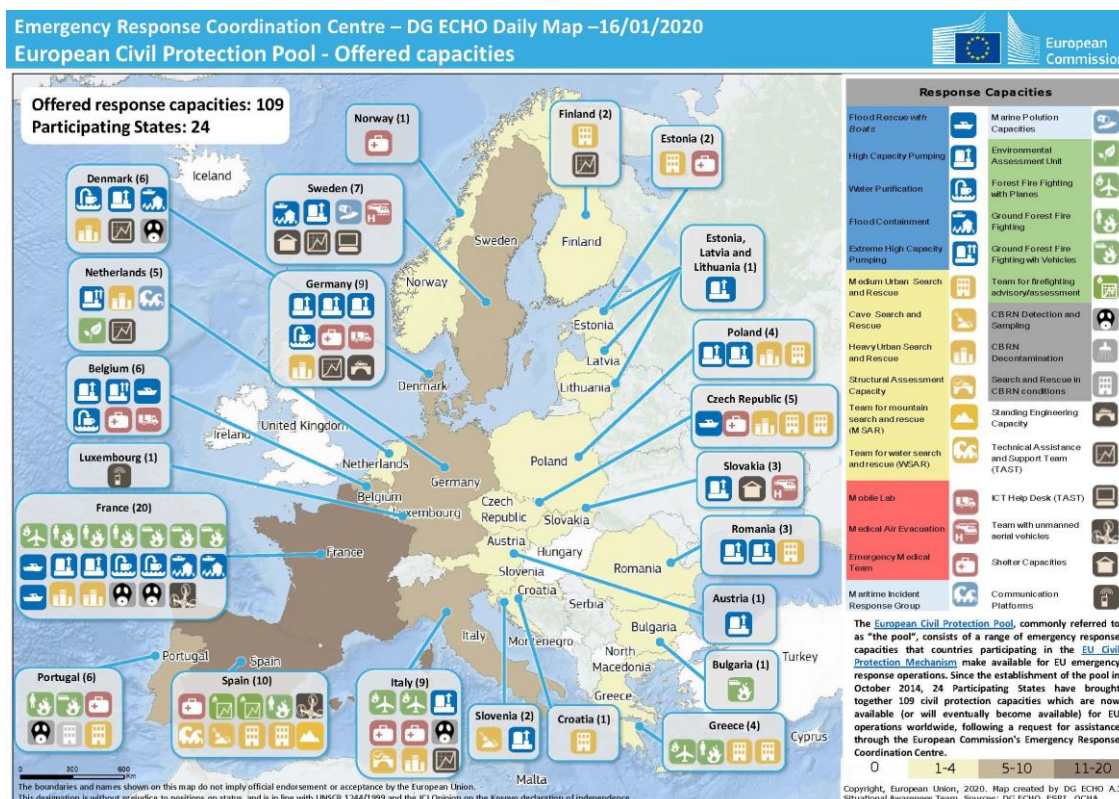
5.3.4 Ευρωπαϊκή Δεξαμενή Πολιτικής Προστασίας

Η Ευρωπαϊκή Δεξαμενή Πολιτικής Προστασίας (European Civil Protection Pool/ECPP) αποτελείται από μια δεξαμενή εθελοντικά προδεδουλευμένων ικανοτήτων αντιμετώπισης που διαθέτουν τα κράτη μέλη και περιλαμβάνει μονάδες, άλλες ικανότητες αντιμετώπισης και κατηγορίες εμπειρογνομόνων. Τα 24 Κ-Μ και τα έξι συμμετέχοντα κράτη έχουν προσφέρει μέχρι σήμερα 110 ικανότητες ανταπόκρισης.

Οι Μονάδες Πολιτικής Προστασίας (Civil protection modules) και οι Ομάδες Τεχνικής Βοήθειας και Υποστήριξης (Technical assistance support teams) είναι αυτόνομες διαλειτουργικές, εκπαιδευμένες επιχειρησιακές ομάδες των Κ-Μ, με προκαθορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικούς πόρους (καταλύματα, ηλεκτροπαραγωγή, εγκαταστάσεις υγιεινής, πόσιμο νερό και τροφής, ιατρικό ή παραϊατρικό προσωπικό και εφόδια για το προσωπικό της μονάδας, επικοινωνία, τοπικών μέσων μεταφοράς, εξοπλισμός κ.λπ.), για ταχεία παρέμβαση στους εξής τομείς:

1. **High capacity pumping**- Άντληση υψηλής δυναμικότητας
2. **Water purification** - Καθαρισμός νερού
3. **Medium urban search and rescue** - Έρευνα και διάσωση σε αστικό περιβάλλον υπό περιστάσεις μέτριας σοβαρότητας
4. **Heavy urban search and rescue** - Έρευνα και διάσωση σε αστικό περιβάλλον υπό εξαιρετικά δυσχερείς περιστάσεις
5. **Aerial forest firefighting module using helicopters** - Εναέρια Μονάδα Αντιμετώπισης Δασικών Πυρκαγιών με ελικόπτερα
6. **Aerial forest firefighting module using airplanes** - Εναέρια Μονάδα Αντιμετώπισης Δασικών Πυρκαγιών με αεροπλάνα
7. **Advanced medical post** - Προωθημένο κινητό ιατρείο
8. **Advanced medical post with surgery** - Προωθημένο κινητό ιατρείο με ικανότητα χειρουργικών επεμβάσεων
9. **Field hospital**- Κινητό Νοσοκομείο
10. **Medical aerial evacuation of disaster victims** - Ιατρική εναέρια απομάκρυνση - εκκένωση θυμάτων καταστροφών
11. **Emergency temporary camp** - Προσωρινή Κατασκήνωση Έκτακτης Ανάγκης
12. **Chemical, biological, radiological and nuclear detection and sampling (CBRN)** - Ανίχνευση και δειγματοληψία χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών ουσιών
13. **Search and rescue in CBRN conditions** - Έρευνα και διάσωση σε συνθήκες χημικής, βιολογικής, ραδιολογικής και πυρηνικής μόλυνσης

14. **Ground forest firefighting** - Αντιμετώπιση δασικών πυρκαγιών στο έδαφος
15. **Ground forest firefighting using vehicles** - Αντιμετώπιση δασικών πυρκαγιών στο έδαφος με οχήματα
16. **Flood containment** - Συγκράτηση πλημμυρών
17. **Flood rescue using boats** - Διάσωση πλημμυροπαθών με λέμβους
18. **Technical assistance and support teams (TASTs)** - Ομάδες τεχνικής βοήθειας και υποστήριξης



Εικόνα 25. Ευρωπαϊκή Δεξαμενή Πολιτικής Προστασίας

Σε περίπτωση εξάντλησης των προμηθειών τους, αυτές αναπληρώνονται από το κράτος υποδοχής. Σε κάθε περίπτωση η περίοδος της αυτάρκειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 96 ωρών (4 ημέρες), στη γενική περίπτωση (για παράδειγμα για διασωστικές ομάδες) το χρονικό διάστημα είναι 7 ημερών.

Η Ελλάδα συμμετέχει με Μονάδες Πολιτικής Προστασίας ως συνεισφορά στα μέσα του Μηχανισμού, οι οποίες εν δυνάμει μπορούν να κινητοποιηθούν για την προσφορά βοήθειας σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών εντός και εκτός της Ένωσης.¹²³ Μία ομάδα Έρευνας και Διάσωσης σε Αστικό Περιβάλλον από την Ελλάδα μαζί με άλλες 2 ομάδες από την Ιταλία και τη Ρουμανία που αποτελούν μέρος του ECPP συμμετείχαν στην παροχή βοήθειας διαμέσω του μηχανισμού στην Αλβανία που επλήγη από σεισμό το Νοέμβριο του 2019, με 51 θύματα και αρκετούς τραυματίες και άστεγους.

¹²³ <https://www.civilprotection.gr>

Ο μηχανισμός συγκροτεί, τηρεί και διαχειρίζεται την ικανότητα κινητοποίησης και την αποστολή Ομάδων Εμπειρογνομόνων (καθώς και της παροχής υλικοτεχνικής υποστήριξης αυτών).

Οι Ομάδες Εμπειρογνομόνων είναι υπεύθυνες για:

- την εκτίμηση των αναγκών και την ενημέρωση της ΕΕ,
- του συντονισμού της παροχής βοήθειας για την αντιμετώπιση των καταστροφών και την ανάπτυξη συνδέσμων με τις αρμόδιες αρχές του κράτους που έχει ζητήσει βοήθεια,
- τη στήριξη του κράτους που έχει ζητήσει βοήθεια με την παροχή εμπειρογνωμοσύνης σε δράσεις πρόληψης, ετοιμότητας ή αντιμετώπισης,
- Εμπειρογνώμονες Συντονισμού: Έχουν την ευθύνη της καθοδήγησης των επικεφαλής των ομάδων κατά τη διάρκεια μιας επέμβασης πολιτικής προστασίας. Μεριμνούν για τη διασύνδεση των αρχών της χώρας που έχει πληγεί, με το κέντρο παρακολούθησης και ενημέρωσης, με άλλους διεθνείς οργανισμούς.
- Μέλη Ομάδων Συντονισμού: Οι ομάδες συντονισμού αποτελούνται από τον αναπληρωτή επικεφαλής συντονισμού, υπεύθυνους διοικητικής μέριμνας και επικοινωνίας καθώς και άλλο προσωπικό ανάλογα με τις ανάγκες. Τεχνικοί εμπειρογνώμονες και εμπειρογνώμονες αξιολόγησης δύναται να εντάσσονται σε αυτές τις ομάδες και να επικουρούν τον επικεφαλής συντονισμού κατά τη διάρκεια της αποστολής.

Οι εμπειρογνώμονες ορίζονται από τα Κ-Μ και επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει συγκεκριμένων ικανοτήτων που διαθέτουν και απαιτούνται σε συγκεκριμένη κατάσταση.

5.3.4.1 Το αποθεματικό διάσωσης “rescEU”

Το 2019, ο αναβαθμισμένος μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ δημιούργησε ένα νέο αποθεματικό πρόσθετων δυνατοτήτων (το αποθεματικό διάσωσης rescEU. Το rescEU θεσπίστηκε για παροχή βοήθειας σε εξαιρετικά κρίσιμες καταστάσεις, όταν οι συνολικά υφιστάμενες ικανότητες σε εθνικό επίπεδο και εκείνες που προσδεδεύονται από τα Κ-Μ στην Ευρωπαϊκή Δεξαμενή Πολιτικής Προστασίας δεν είναι, στις συγκεκριμένες συνθήκες σε θέση να εξασφαλίσουν μια αποτελεσματική απόκριση στα διάφορα είδη καταστροφών.

Περιλαμβάνει αεροσκάφη και ελικόπτερα πυρόσβεσης, ικανότητες ιατρικής εκκένωσης και ιατρική ομάδα εκπαιδευμένη για τη δημιουργία νοσοκομείου.

Τις ικανότητες rescEU φιλοξενούν τα Κ-Μ που τις έχουν την κυριότητά τους ή τις μισθώνουν, και μπορούν να χρησιμοποιούνται για εθνικούς σκοπούς, όταν δεν χρησιμοποιούνται ή δεν είναι απαραίτητες για επιχειρήσεις αντιμετώπισης καταστροφών στο πλαίσιο του μηχανισμού πολιτικής προστασίας.

Η πρώτη ενεργοποίηση του αποθεματικού rescEU έγινε τον Αύγουστο του 2019, όταν η Ελλάδα αντιμετώπισε δασικές πυρκαγιές στην Εύβοια. Η κινητοποίηση περιλάμβανε τρία αεροσκάφη, δύο ιταλικά και ένα ισπανικό.

5.3.5 Δίκτυο Γνώσεων για την Πολιτική Προστασία της Ένωσης

Η επιτροπή από το 2019 θεσμοθέτησε το δίκτυο αρμοδίων φορέων και οργανισμών πολιτικής προστασίας και διαχείρισης καταστροφών, συμπεριλαμβανομένων κέντρων αριστείας, πανεπιστημίων και ερευνητών, που, από κοινού με την Επιτροπή, απαρτίζουν ένα Δίκτυο Γνώσεων για την Πολιτική Προστασία της Ένωσης. Η Επιτροπή λαμβάνει δεόντως

υπόψη την εμπειρογνωμοσύνη των κρατών μελών και των οργανώσεων που δραστηριοποιούνται επί του πεδίου.

5.3.5.1 Πρόγραμμα Εκπαίδευσης για το προσωπικό της Πολιτικής Προστασίας

Η ΕΕ εκπονεί και διαχειρίζεται Πρόγραμμα Εκπαίδευσης για το προσωπικό πολιτικής προστασίας και διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης σε θέματα πρόληψης καταστροφών, ετοιμότητας και αντιμετώπισης.

Το πρόγραμμα Επιμόρφωσης σχεδιάστηκε για να δημιουργηθεί μια κοινή βάση συνεργασίας σε επεμβάσεις πολιτικής προστασίας και για να επιταχυνθεί η επέμβαση σε περιπτώσεις σοβαρών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Περιλαμβάνει κοινά μαθήματα επιμόρφωσης, ασκήσεις προσομοίωσης και σύστημα ανταλλαγής εμπειρογνομόνων, με το οποίο μπορεί να αποσπάται προσωπικό σε άλλα κράτη μέλη.

Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα περιλαμβάνει κυρίως τους εξής κύκλους μαθημάτων:¹²⁴

- Εισαγωγικό Σεμινάριο (Introduction Course)
- Σεμινάριο Επιχειρησιακής Διαχείρισης (Operational Management Course)
- Σεμινάριο Συντονισμού Υψηλής Βαθμίδας (High Level Coordination Course)

Από το 2006 προστέθηκαν άλλοι τρεις κύκλοι σεμιναρίων ως εξής:

- Επαναληπτικό Σεμινάριο Συντονισμού Υψηλής Βαθμίδας (High Level Coordination Refresher Course)
- Σεμινάριο Διαχείρισης Προσωπικού (Staff Management Course)
- Σεμινάριο Αποτίμησης Αποστολών (Assessment Mission Course)

Από το 2007 προστέθηκαν τα εξής σεμινάρια:

- Μέσα Ενημέρωσης και Στρατηγική Ασφάλειας (Media and Security Strategy)
- Επαναληπτικό Σεμινάριο Επιχειρησιακής Διαχείρισης (Operational Management Refresher Course)
- Σεμινάριο Διεθνούς Συντονισμού (International Coordination Course)
- Σεμινάριο για τις Μονάδες (Modules Basic Course)
- Σεμινάριο Διαχείρισης Πληροφοριών (Information Management Course)

Στο πλαίσιο του Προγράμματος Ανταλλαγής Εμπειρογνομόνων, κάθε φορέας πολιτικής προστασίας των χωρών που συμμετέχουν στο Μηχανισμό μπορεί να προσκαλέσει εμπειρογνώμονες πολιτικής προστασίας για να δείξουν τις μεθόδους εργασίας τους και να ανταλλάξουν τις εμπειρίες τους στον τομέα της ειδικότητάς τους.¹²⁵

Επίσης είναι δυνατή η συμμετοχή εμπειρογνομόνων πολιτικής προστασίας των φορέων αυτών στο πρόγραμμα με σκοπό την εκμάθηση τεχνικών και μεθόδων εργασίας σε χώρες που συμμετέχουν στο πρόγραμμα.

5.4 Παραδείγματα ευρωπαϊκών οδηγιών σε ειδικότερα θέματα διαχείρισης κινδύνων

Υπάρχουν πολλές ευρωπαϊκές οδηγίες σχετικές με ζητήματα πολιτικών μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφών. Επισημαίνεται πώς οι οδηγίες δεν είναι κανονισμοί, δηλαδή

¹²⁴ https://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf
[.europa.eu/echo/files/media/publications/european_civil_protection_training_programme_en.pdf](https://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/european_civil_protection_training_programme_en.pdf)

¹²⁵ Πληροφορίες για το πρόγραμμα παρέχονται στην σελίδα: <https://www.exchangeofexperts.eu/>

προκειμένου τα κράτη μέλη να τις εφαρμόσουν θα πρέπει να τις ενσωματώσουν στο εθνικό τους δίκαιο. Ενδεικτικά, αναφέρονται περιληπτικά δύο από τις ευρωπαϊκές οδηγίες που προσαρμόστηκαν στο εθνικό μας δίκαιο: α) η Οδηγία 2007/60/EK για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων¹²⁶ πλημμύρας και β) η Οδηγία 2012/18/ΕΕ για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες – γνωστή και ως SEVESO III.

α) Οδηγία 2007/60/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας

Η Οδηγία 2007/60/EK αποσκοπεί στη θέσπιση πλαισίου για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας με στόχο τη μείωση των αρνητικών συνεπειών στην ανθρώπινη υγεία, το περιβάλλον, την πολιτιστική κληρονομιά και τις οικονομικές δραστηριότητες. Ενσωματώθηκε στο Εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ Η.Π. 31822/1542/Ε103 (ΦΕΚ Β 1108/21.07.2010).

Σύμφωνα με την Οδηγία τα Κράτη Μέλη πρέπει να προβούν στις ακόλουθες δράσεις:

Α) Διεξαγωγή Προκαταρκτικής Αξιολόγησης Κινδύνου Πλημμύρας όπου αναγνωρίζονται οι περιοχές με δυνητικά σοβαρό κίνδυνο πλημμύρας ή είναι πιθανόν να σημειωθεί πλημμύρα (Προθεσμία για ολοκλήρωση της δράσης στις 22 Δεκεμβρίου 2011 και επανεξέταση ανά εξαετία)

Β) Κατάρτιση χαρτών επικινδυνότητας πλημμύρας και χαρτών κινδύνων πλημμύρας για τις περιοχές αυτές. (Προθεσμία για ολοκλήρωση της δράσης στις 22 Δεκεμβρίου 2013 και επανεξέταση ανά εξαετία)

Γ) Κατάρτιση Σχεδίων Διαχείρισης των Κινδύνων Πλημμύρας όπου θα πρέπει να εξεταστεί, όπου είναι δυνατόν, η διατήρηση ή/και αποκατάσταση πλημμυρικών περιοχών, καθώς και μέτρα πρόληψης και μείωσης των ζημιών που προκαλούνται από τις πλημμύρες στην υγεία και τη ζωή των ανθρώπων, στο περιβάλλον, στην πολιτιστική κληρονομιά, οικονομική δραστηριότητα και στις υποδομές. (Προθεσμία για ολοκλήρωση της δράσης στις 22 Δεκεμβρίου 2021 και επανεξέταση ανά εξαετία)

Αρμόδιες Αρχές για την εφαρμογή των προνοιών της ΚΥΑ 31822/1542/Ε103 είναι το ΥΠΕΝ (νυν η Γενική Γραμματεία Φυσικού Περιβάλλοντος και Υδάτων και μέχρι πρότινος η εποπτευόμενη από το ΥΠΕΝ Ειδική Γραμματεία Υδάτων-ΕΓΥ) και οι Διευθύνσεις Υδάτων των Περιφερειών (Άρθρο 3).

Το πρώτο είχε την αρμοδιότητα να διαμορφώνει το Εθνικό Πρόγραμμα Διαχείρισης των Κινδύνων Πλημμύρας, και παρακολουθεί, αξιολογεί και ελέγχει την εφαρμογή του. Επίσης, να συντονίζει τις υπηρεσίες και τους κρατικούς φορείς και μετέχει στα αρμόδια κρατικά όργανα για θέματα διαχείρισης των κινδύνων πλημμύρας. Εκπροσωπεί τη χώρα και μετέχει στα αρμόδια κοινοτικά όργανα για θέματα διαχείρισης των κινδύνων πλημμύρας. Καταρτίζει ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την υλοποίηση, αξιολόγηση και τον έλεγχο εφαρμογής του Εθνικού Προγράμματος Διαχείρισης της προηγούμενης χρονικής περιόδου, με βάση τις ετήσιες εκθέσεις των Διευθύνσεων Υδάτων και τις υποβάλλει στην Εθνική Επιτροπή Υδάτων.

¹²⁶ Η οδηγία όπως έχει ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο, αποδίδει στα ελληνικά ως επικινδυνότητα τον αγγλικό όρο «hazard» και ως κίνδυνο τον όρο «risk».

Οι Διευθύνσεις Υδάτων των Περιφερειών οφείλουν να διενεργούν την Προκαταρκτική Αξιολόγηση, να καταρτίζουν τους χάρτες επικινδυνότητας πλημμύρας και κινδύνου πλημμύρας, να καταρτίζουν και εφαρμόζουν τα Σχέδια Διαχείρισης, να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για τον συντονισμό της εφαρμογής των Οδηγιών 2000/60/EK και 2007/60/EK, όπως αυτές έχουν ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία, και να μεριμνούν για την ουσιαστική συμμετοχή του κοινού. Τέλος καταρτίζουν ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την εφαρμογή της ΚΥΑ 31822/1542/Ε103 που τις διαβιβάζουν στην ΕΓΥ. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων Υδάτων των Περιφερειών πρέπει να είναι συμβατή με το Εθνικό Πρόγραμμα Διαχείρισης.

Μέχρι σήμερα έχουν καταρτιστεί και δημοσιοποιηθεί η πλήρης έκθεση της Προκαταρκτικής Αξιολόγησης των Κινδύνων Πλημμύρας και τα σχετικά γεωχωρικά δεδομένα για τα 14 Υδατικά Διαμερίσματα της χώρας.¹²⁷

β) Οδηγία 2012/18/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες και για την τροποποίηση και στη συνέχεια την κατάργηση της οδηγίας 96/82/EK του Συμβουλίου Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ

Η Οδηγία αυτή θεσπίζει κανόνες για την πρόληψη μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες και τον περιορισμό των συνεπειών τους στην ανθρώπινη υγεία και στο περιβάλλον, με στόχο να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας σε όλη την Ένωση με συνεπή και αποτελεσματικό τρόπο.

Η Οδηγία Seveso III, όπως ισχύει, είναι αποτέλεσμα πρότερων οδηγιών Seveso. Στην Ευρώπη, ένα καταστροφικό ατύχημα στην Ιταλική πόλη, Seveso το 1976 ήταν το έναυσμα για την πρώτη νομοθεσία σχετικά με την πρόληψη και έλεγχο τέτοιων ατυχημάτων, την Οδηγία Seveso (Directive 82/501/EEC). Στη συνέχεια όμως ακολούθησαν και άλλα σημαντικά ατυχήματα, όπως στο Bhopal, στην Toulouse και στο Enschede, τα διδάγματα των οποίων τροποποιούν την Οδηγία και δημιουργείται η Seveso-II (Directive 96/82/EC). Στην συνέχεια, αλλαγές στην ευρωπαϊκή νομοθεσία σχετικά με την ταξινόμηση των χημικών, καθώς και τα αυξανόμενα δικαιώματα των πολιτών στην πληροφορία και τη δικαιοσύνη, οδηγούν στην έκδοση της τελευταίας και η πιο επικαιροποιημένη σχετική νομοθεσία τη Seveso-III (Directive 2012/18/EU). Κάποιες λοιπόν από τις αλλαγές που εισάγει η SevesoIII, είναι οι εξής:

- Ευθυγράμμιση του Παραρτήματος I – Επικίνδυνες Ουσίες με τον κανονισμό (ΕΚ) 1272/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου “για την ταξινόμηση, την επισήμανση και την συσκευασία των ουσιών και των μειγμάτων” (Κανονισμός CLP), νέες προσθήκες στον κατάλογο των κατονομαζόμενων ουσιών (π.χ. άνυδρη αμμωνία), και νέες προσθήκες στις κατηγορίες των επικίνδυνων ουσιών (π.χ. εύφλεκτα αερολύματα – aerosols)
- Βελτίωση της ποιότητας και διαθεσιμότητας της πληροφορίας για την ενημέρωση του κοινού.

Η Οδηγία 2012/18/ΕΕ ενσωματώθηκε στο Εθνικό δίκαιο με την ΚΥΑ 172058 (ΦΕΚ 354/Β/17-2-2016).

¹²⁷ <http://www.ypeka.gr/el-gr/Υδατικοί-Πόροι/Πλημμύρες>

Συγκεκριμένα, με την ΚΥΑ ορίζονται ποιες είναι οι νέες, οι υφιστάμενες και οι άλλες εγκαταστάσεις και περιγράφονται οι προβλέψεις και προθεσμίες για την υποβολή των απαιτούμενων εγγράφων για καθεμία από αυτές. Θεσπίζονται νέοι κανόνες, μέτρα και όροι καθώς και πιο ευέλικτες διαδικασίες που αποσκοπούν στην πρόληψη των ατυχημάτων μεγάλης έκτασης που σχετίζονται με επικίνδυνες ουσίες και στον περιορισμό των συνεπειών τους στη δημόσια υγεία και στο περιβάλλον, έτσι ώστε να διασφαλίζεται με συνεπή και αποτελεσματικό τρόπο υψηλού επιπέδου εθνική και διασυνοριακή προστασία του περιβάλλοντος.

Καθορίζονται οι υποχρεώσεις του φορέα εκμετάλλευσης, προσδιορίζονται συγκεκριμένες πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τον φάκελο Κοινοποίησης, Κατάρτιση Έκθεσης για την Πολιτική Πρόληψης Μεγάλων Ατυχημάτων, γίνεται αναφορά στα Πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα (φαινόμενο domino), στην Μελέτη Ασφαλείας και τα στάδια ανάπτυξής της (Περιεχόμενο – Διαδικασία υποβολής, Διαδικασία αξιολόγησης, Καταχώρηση και Θεώρηση φακέλου Κοινοποίησης και Επικαιροποίηση), τα Σχέδια Έκτακτης Ανάγκης (εσωτερικό σχέδιο έκτακτης ανάγκης με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται μέσα στο χώρο της εγκατάστασης, εξωτερικό σχέδιο έκτακτης ανάγκης με τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνονται έξω από το χώρο της εγκατάστασης), την αναγκαιότητα για Σχεδιασμό χρήσεων γης, θέματα Ενημέρωσης του κοινού, καθώς και ενέργειες και πληροφορίες μετά από μεγάλο ατύχημα.

Στο πλαίσιο της πολιτικής προστασίας έχει εκδοθεί το Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Τεχνολογικών Ατυχημάτων Μεγάλης Έκτασης (Γενικό ΣΑΤΑΜΕ) με την κωδική ονομασία «ΗΡΑΚΛΕΙΤΟΣ».¹²⁸

¹²⁸ <https://www.civilprotection.gr/el/σχεδιασμός-αντιμετώπισης-τεχνολογικών-καταστροφών>

6 ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Εισαγωγή στη θεματική ενότητα

Σκοπός και προσδοκώμενα αποτελέσματα της Θεματικής Ενότητας

Στον σχεδιασμό ετοιμότητας της Πολιτικής Προστασίας ο πολίτης θεωρείται ως ενεργός πολίτης που συμμετέχει στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής και την αντιμετώπιση καταστροφής, ξεκινώντας από το οικογενειακό, το γειτονικό και το εργασιακό του περιβάλλον. Ιδίως οι δημόσιοι υπάλληλοι, ως εκτελεστές της θέλησης του Κράτους με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών, αποτελούν πολύτιμους πόρους του συστήματος Πολιτικής Προστασίας, και των ακολουθούμενων πολιτικών. Συνεπώς, δύναται να συνεισφέρουν στην βελτιστοποίηση της αποδοτικότητας αυτού του συστήματος, από οποιαδήποτε θέση της δημόσιας διοίκησης και αν υπηρετούν.

Ειδικότερα, η Ενότητα στοχεύει να καταστήσει τους/τις εκπαιδευόμενους/ες ικανούς/ες:

- Να εξοικειωθούν με βασικές έννοιες, νομικούς κανόνες, όργανα και λειτουργίες της διαχείρισης του Ελληνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας.
- Να αντιληφθούν τη σημασία της θεσμικής, οργανωτικής, σημασιολογικής και τεχνικής διαλειτουργικότητας για την αντιμετώπιση των καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.
- Να είναι ικανοί να κατανοούν αυτό που συμβαίνει σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης και να συμβάλλουν στην υλοποίησή σχετικών δράσεων και ενεργειών στα πλαίσια των τακτικών καθηκόντων τους.
- Να αναπτύξουν ικανότητες που σχετίζονται με την ιδιότητα του ενεργού πολίτη

Σύντομη περιγραφή της Ενότητας

Η παρουσίαση του Ελληνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας γίνεται αρχικά με την ιστορική του τεκμηρίωση. Ακολούθως παρουσιάζεται το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας και ο τρόπος οργάνωσης και διοίκησης αυτού του συστήματος: οργανωτική δομή, σχεδιασμός σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο, συντονιστική λειτουργία, διαχείριση συστήματος πληροφοριών και επικοινωνιών. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στο ρόλο των οργανωμένων εθελοντών πολιτικής προστασίας. Τέλος, ακολουθεί μελέτη περίπτωσης για την καλύτερη κατανόηση των σχετικών διαδικασιών.

Λέξεις Κλειδιά

Πολιτική Προστασία, Εθελοντισμός, Σχεδιασμός Ετοιμότητας, Κατάσταση Έκτακτης Ανάγκης

6.1 Ιστορική Τεκμηρίωση

Σε ευθυγράμμιση με το διεθνές περιβάλλον διακρίνονται οι προσπάθειες του Ελληνικού Κράτους για την προστασία των πολιτών του από τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα.

Το 1939 εκδίδεται ο Α.Ν. 1984 (ΦΕΚ 405/Α) περί Οργάνωσης της Πολιτικής και Οικονομικής Επιστράτευσης της χώρας». Πρόκειται για μια προσπάθεια του Ελληνικού Κράτους να λάβει όλα τα απαραίτητα **μέτρα σε περίοδο ειρήνης, έτσι ώστε να βρίσκεται σε ετοιμότητα και να μπορέσει να ανταπεξέλθει σε περίοδο πολέμου.**

Το 1940 με τον Α.Ν. 2372 (ΦΕΚ 168/Α) περί Παθητικής Αεραμύνης της χώρας, **γίνεται διάκριση των αρμοδιοτήτων των υπουργείων για ρυθμίσεις και μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία του αμάχου πληθυσμού,** όπως: κατασκευή κοινόχρηστων και ιδιωτικών καταφυγίων, εγκατάσταση συναγερμού σειρήνων, σύστημα συσκότισης, διάθεση σταθμών πρώτων βοηθειών, εκπαίδευση πληθυσμού, ασκήσεις κτλ. Το οικονομικό κόστος βαρύνει τους δήμους και τις κοινότητες, οι οποίοι φέρουν την ευθύνη της πυρόσβεσης, απολύμανσης και εξασφάλισης ύδρευσης.

Το 1954 με την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου 1339 κυρώθηκε το «Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών της Χώρας», το οποίο καταργήθηκε το 1971 με το ΝΔ 857 «Περί αντιμετώπισης των εν ειρήνη εκτάκτων αναγκών της χώρας», το οποίο όριζε ότι, τις αρμοδιότητες για την **παροχή βοήθειας σε περιπτώσεις εκτάκτων αναγκών τις έχει η κυβέρνηση δια του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας και οι Νομαρχίες, ανάλογα με το επίπεδο της καταστροφής.** Πρόκειται για μία από τις πρώτες προσπάθειες, μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, του Ελληνικού Κράτους να οργανώσει την **προστασία των πολιτών του από φυσικές καταστροφές,** ως απόρροια του καταστροφικού σεισμού στα Ιόνια Νησιά το 1953 που προκάλεσε 455 νεκρούς και 2.412 τραυματίες. Η εν λόγω ΠΥΣ αναθεωρήθηκε το 1971 με το Ν.Δ. 857/18-3-1971 (ΦΕΚ 57Α) περί αντιμετώπισης των εκτάκτων αναγκών της χώρας σε περίοδο ειρήνης.

Το 1968 με τον ΑΝ 368 περί Πολιτικής Σχεδίασης Εκτάκτων Ανάγκης, συναντάμε για πρώτη φορά στη χώρα μας τη **σύσταση οργανωμένων συστημάτων για την προστασία του πληθυσμού σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης σε περίοδο ειρήνης, διαμέσου των διατάξεων για την Πολιτική Άμυνα** οι οποίες χρησιμοποιήθηκαν και για την αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών. Υπεύθυνος για την παροχή οδηγιών και το συντονισμό των εμπλεκόμενων Υπηρεσιών ορίστηκε ο Υπουργός Άμυνας.¹²⁹

Το 1974 έγινε μια προσπάθεια συγκέντρωσης και ενοποίησης των πάντων που αφορούν την Πολιτική Σχεδίαση Εκτάκτου Ανάγκης. Για το λόγο αυτό εκδόθηκε το Ν.Δ. 17/2-9-1974 (ΦΕΚ 236Α) περί Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης με αντικείμενο τη διασφάλιση της Εθνικής Άμυνας σε περίοδο πολέμου και την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης. Στον ορισμό της Σχεδίασης Εκτάκτου Ανάγκης και της Πολιτικής Άμυνας αναφέρεται πλέον ξεκάθαρα η αντιμετώπιση πάσης φύσεως καταστροφών και εκτάκτων αναγκών σε περίοδο ειρήνης. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, στη μέχρι τότε αποστολή της ΠΣΕΑ (για σχεδίαση και προγραμματισμό της οργάνωσης, προπαρασκευής και κινητοποίησης των Πολιτικών Δυνάμεων για την επιβίωση σε πόλεμο και την συμβολή στην Εθνική Άμυνα),

¹²⁹. Βλέπε ΑΝ 398/1968 περί «Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης», ο οποίος καταργήθηκε από το νεότερο ΝΔ 17/1974 (ΦΕΚ 236Α), όπως συμπληρώθηκε με το ΝΔ 708/7-11-1970 (ΦΕΚ 237Α)

προστέθηκε η αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών εν ειρήνη. Αρμόδιο για την παροχή κατευθύνσεων και το συντονισμό των δυνάμενων ορίζεται το ΥΕΘΑ. Στα Υπουργεία και τις Νομαρχίες συγκροτούνται οργανικές μονάδες ΠΣΕΑ στις οποίες προΐσταται απόστρατοι αξιωματικοί των Ενόπλων Δυνάμεων.

Ο όρος «**Πολιτική Προστασία**» εισήχθη στο Ελληνικό δίκαιο για πρώτη φορά με το Ν.2344/1995 (ΦΕΚ 212Α) «Οργάνωση Πολιτικής Προστασίας και άλλες διατάξεις». Με τις διατάξεις αυτού του Νόμου διαχωρίστηκε και στη χώρα μας η Πολιτική Προστασία από την Πολιτική Άμυνα και οι σχετικές αρμοδιότητες αντιμετώπισης μιας καταστροφής μεταβιβάστηκαν από τις στρατιωτικές στις πολιτικές δυνάμεις, ακολουθώντας τις διεθνείς τάσεις.

Για τη μετάβαση από την Πολιτική Άμυνα στην Πολιτική Προστασία συνέβαλλαν μια σειρά από καταστροφικά συμβάντα και η ανάγκη δημιουργίας νέων διοικητικών δομών, όπως: ο καταστροφικός σεισμός της Θεσσαλονίκης το 1978 που οδήγησε στην δημιουργία της Υπηρεσίας Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων Βορείου Ελλάδος (ΥΑΣΒΕ). Εν συνεχεία, το 1983, με ομόφωνη απόφαση της Βουλής των Ελλήνων, συστήθηκε ο Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού και Προστασίας (ΟΑΣΠ), ο οποίος είχε ως αποστολή του την αντισεισμική προστασία της χώρας στις φάσεις της πρόληψης και της διαχείρισης εκτάκτων αναγκών, καθώς και την εποπτεία της αποκατάστασης. Με ευθύνη του ΟΑΣΠ εκδόθηκε το 1985 το Μεταβατικό Σχέδιο Έκτακτης Ανάγκης «Ξενοκράτης-Σεισμοί» που αποσκοπούσε στην αποτελεσματική διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης λόγω σεισμού.

Παράλληλα, θεσμοθετήθηκαν δομικοί κανονισμοί όπως ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (ΓΟΚ) το 1985 (Ν.1577) και ο νέος Αντισεισμικός Κανονισμός το 1984.

Μετά τον καταστροφικό σεισμό της Καλαμάτας το 1986, συστάθηκε το 1987 η ΕΜΑΚ. Οι καταστροφικοί σεισμοί που εκδηλώθηκαν στη χώρα μας το 1995 και συγκεκριμένα στην Κοζάνη και στα Γρεβενά στις 13-5-1995 μεγέθους 6,6R και στο Αίγιο στις 15-6-1995 μεγέθους 6,1R αποτέλεσαν την αφορμή για το Εθνικό Σύστημα περί Πολιτικής Προστασίας. Ο μεγάλος σεισμός της Αθήνας το 1999 οδήγησε σε νέα αναθεώρηση του συστήματος πολιτικής προστασίας με το Ν.3013/2002 (ΦΕΚ 102Α) περί «*Αναβάθμισης της Πολιτικής Προστασίας*», όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε.

Σύμφωνα με το Ν. 3013/2002 η πολιτική προστασία της χώρας αποβλέπει στην προστασία της ζωής, υγείας και περιουσίας των πολιτών από φυσικές (ταχείας ή βραδείας εξέλιξης), τεχνολογικές (συμπεριλαμβανόμενων βιολογικών, χημικών και πυρηνικών συμβάντων) και λοιπές καταστροφές που προκαλούν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, κατά τη διάρκεια ειρηνικής περιόδου. Στο πλαίσιο του ίδιου σκοπού περιλαμβάνεται μέριμνα για τα υλικά και πολιτιστικά αγαθά, τις πλουτοπαραγωγικές πηγές και τις υποδομές της χώρας με στόχο την ελαχιστοποίηση των συνεπειών.

Στα πλαίσια του νόμου αυτού προβλέπεται να:

- α. εκπονούνται σχέδια και προγράμματα πρόληψης ανά κατηγορία κινδύνου, λαμβάνονται μέτρα ετοιμότητας και αναμβάνονται δράσεις πρόληψης, ετοιμότητας, αντιμετώπισης και αποκατάστασης,
- β. αξιοποιείται το ανθρώπινο δυναμικό και χρησιμοποιούνται τα δημόσια και ιδιωτικά μέσα σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, και

γ. υποβάλλονται εισηγήσεις προς τα αρμόδια, κατά περίπτωση, Υπουργεία, για την αναμόρφωση της σχετικής νομοθεσίας.

Με το Ν. 4249/2014 επιχειρήθηκε η αναδιάρθρωση του συστήματος της Πολιτικής Προστασίας. Ο νόμος αυτός παρέμεινε κατά το μεγαλύτερο μέρος του ανεφάρμοστος ως προς τις σχετικές του διατάξεις, αφού ουδέποτε εκδόθηκαν οι απαιτούμενες εφαρμοστικές διατάξεις.¹³⁰

Πρόσφατα μετά από μια σειρά καταστροφικών φαινομένων (πλημμύρες στη Σαμοθράκη στις 25/9/2017, στη Μάνδρα στις 15/11/2017, πυρκαγιές στην Ανατολική Αττική στις 23/8/2018 κ.λπ.), επιχειρήθηκε μια συνολική αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου περί πολιτικής προστασίας, που οδήγησε στην ψήφιση του Ν. 4662/2020 (ΦΕΚ 24Α) «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού και άλλες διατάξεις».**Ο νόμος έχει τεθεί σε εν μέρει προσωρινή αναστολή μέχρι την έκδοση των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης.**¹³¹

6.2 Η Οργάνωση του Ελληνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας

Η οργάνωση του Ελληνικού Συστήματος Πολιτικής Προστασίας ακολουθεί το συνταγματικά καθορισμένο σύστημα της δημόσιας διοίκησης.¹³²

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με την φροντίδα και την διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Η διοίκηση του Ελληνικού Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει (άρθρο 101 Σ/τος περί Διοικητικής Αποκέντρωσης).

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει

¹³⁰ Βλέπε επίσης και «Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων» και «Αιτιολογική Έκθεση» του υπό ψήφιση (και μη ψηφισθέντος) νομοσχεδίου «Εθνικό Σύστημα Πολιτικής Προστασίας» και του Ν. 4662/2020 στην ιστοσελίδα <http://www.opengov.gr/yptp/>
Η πιθανή αδρανοποίηση του Ν. 4249/2014 είχε ήδη επισημανθεί ως πιθανή απειλή (π.χ. Στρατηγικό Σχέδιο 2015-2019 του Πυροσβεστικού Σώματος).

¹³¹ Αποφασίστηκε η «αναβίωση ή εξακολούθηση λειτουργίας επιχειρησιακών και διοικητικών δομών, λειτουργιών και οργάνων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και άλλων οργάνων, σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας τους προ της δημοσίευσης του Ν. 4662/2020 και μέχρι την έκδοση των κανονιστικών πράξεων της διοίκησης του ως άνω νόμου. (Αριθμ 8778/14-3-2020 απόφαση ΓΓΠΠ – ΑΔΑ: ΩΑΨΝ46ΜΤΑΒ-ΛΧΦ)

Βλέπε και Ν. 4682/2020 άρθρο 4 «Μέτρα ενίσχυσης της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας»

¹³² Η έννοια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με την φροντίδα και την διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Τέσσερα θεωρούνται τα συστήματα μέσα από τα οποία είναι δυνατόν να οργανωθεί η δημόσια διοίκηση:

- α) το αποσυγκεντρωτικό,
- β) το συγκεντρωτικό,
- γ) το αποκεντρωτικό και
- δ) το σύστημα της αυτοδιοίκησης.

τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (άρθρο 102 Σ/τος και Ευρωπαϊκό Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας¹³³).

Οι δήμοι και οι περιφέρειες συγκροτούν τον πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας αποτελούν θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις συγκροτούνται ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους και ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα στις κρατικές υποθέσεις της περιφέρειας τους. Η δημιουργία μιας ενιαίας αποκεντρωμένης διοίκησης εξασφαλίζει την αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης, και τον καλύτερο συντονισμό των διαφόρων περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων (Ν. 3852/2010 Πρόγραμμα Καλλικράτης).

Η οργάνωση του συστήματος Πολιτικής Προστασίας αναφέρεται σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο – *συμπεριλαμβάνοντας σε περιφερειακό επίπεδο την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και σε τοπικό επίπεδο τους ΟΤΑ α και β βαθμού* - προσαρμοζόμενη στο ιεραρχικό σύστημα της Δημόσιας Διοίκησης.

6.2.1 Στρατηγικός (πολιτικός) Σχεδιασμός

Δεδομένου ότι οι επί μέρους δράσεις πολιτικής προστασίας στους διαφόρους τομείς δράσης, πρόληψης, αντιμετώπισης και αποκατάστασης από τις διάφορες κατηγορίες κινδύνων αφορούν πολλά διαφορετικά Υπουργεία και εποπτευόμενους οργανισμούς, θεωρείται απαραίτητος και προβλέπεται ο **«Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας» και η «Εθνική Πολιτική Μείωσης του Κινδύνου Καταστροφών».**

Η «Εθνική Πολιτική Μείωσης του Κινδύνου Καταστροφών» είναι μακροχρόνια και στοχεύει στην αύξηση του επιπέδου ασφάλειας των πολιτών και στην ενίσχυση της αειφόρου ανάπτυξης της χώρας. Για τη διαμόρφωσή του, λαμβάνονται υπόψη η ανάλυση του κινδύνου καταστροφών σε συνάρτηση με τους διαθέσιμους οικονομικούς πόρους, τις οριζόντιες και τομεακές πολιτικές,¹³⁴ ιδίως δε, τις πολιτικές για την προστασία του περιβάλλοντος και την κλιματική αλλαγή, την υγεία, την ασφάλεια, την εκπαίδευση και κατάρτιση. Μετέχουν, δημόσιοι φορείς κατά λόγο αρμοδιότητας, ακαδημαϊκοί και ερευνητικοί φορείς, φορείς του παραγωγικού τομέα και λοιποί φορείς του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι σχετίζονται με τη διαχείριση του κινδύνου καταστροφών.

Ο Εθνικός Σχεδιασμός πραγματοποιείται σύμφωνα με το πρόγραμμα της Εθνικής Πολιτικής για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών και περιλαμβάνει το σύνολο των δράσεων πολιτικής προστασίας που αφορούν όλες τις φάσεις του κύκλου καταστροφών σε εθνικό επίπεδο.

133 όπως κυρώθηκε με Ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144Α), τροποποιήθηκε και ισχύει,

¹³⁴ Οριζόντιες πολιτικές (περιφερειακή, κοινωνική, φορολογική, ανταγωνισμού, περιβάλλοντος) οι οποίες επηρεάζουν τις γενικές συνθήκες των οικονομιών και κοινωνιών ενός κράτους
Τομεακές πολιτικές, αφορούν συγκεκριμένους τομείς των οικονομιών (κυρίως τη βιομηχανία, την ενέργεια, τις μεταφορές, τη γεωργία και την αλιεία)

Το γεγονός ότι δεν έχει διαμορφωθεί η Εθνική Ποιτική για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφής και κατ'απέκταση ο Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας, έχει ως βασική συνέπεια το σύστημα Πολιτικής Προστασίας να αναφέρεται κυρίως σε δράσεις και μέτρα που λαμβάνονται για τη διαχείριση μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης και την προστασία του πληθυσμού από μια εν εξελίξει ή συντελεσθείσα καταστροφή και τη βραχεία αποκατάσταση των επιπτώσεων και όχι σε δράσεις πρόληψης / μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής και την μακρά αποκατάσταση ή ανασυγκρότηση των περιοχών που επλήγησαν. Οι τελευταίες, παραμένουν ως βασικές αρμοδιότητες των καθ' ύλην αρμόδιων φορέων σύμφωνα με το υφιστάμενο εθνικό κανονιστικό πλαίσιο. Παράλληλα, δεν είναι εύκολα διακριτός ο ακριβής διαχωρισμός των δράσεων πολιτικής προστασίας ανά φάση διαχείρισης της καταστροφής (πρόληψη – ετοιμότητα – απόκριση – αποκατάσταση).

Για παράδειγμα¹³⁵, τα έργα και εργασίες αντιπλημμυρικής προστασίας ΔΕΝ εμπίπτουν άμεσα στην κατηγορία των έργων και δράσεων Πολιτικής Προστασίας που δρομολογούνται στο πλαίσιο εφαρμογής και σχεδιασμού αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών και άμεσης/βραχείας διαχείρισης συνεπειών, σε εν εξελίξει ή αμέσως μετά την εκδήλωση πλημμυρικών φαινομένων. Εκτός πολιτικής προστασίας θεωρούνται: η μελέτη, ο προγραμματισμός και κατασκευή αντιπλημμυρικών και προστατευτικών έργων που αποβλέπουν στην περαιτέρω μείωση εμφάνισης πλημμυρικών φαινομένων, η μελέτη, ο προγραμματισμός και η κατασκευή έργων αντιμετώπισης διάβρωσης των εδαφών, ιδίως σε δασικές εκτάσεις που η φυσική τους βλάστηση πρόσφατα έχει καταστραφεί από πυρκαγιές, έργα ορεινής υδρονομίας, αναβαθμοί συγκράτησης φερτών υλών, κορμοφράγματα κλπ, η εκτέλεση πάσης φύσεως εργασιών άρσης προσχώσεων, καθαρισμού κοίτης υδατορεμάτων από φερτά υλικά και άλλα εμπόδια που δυσκολεύουν την ελεύθερη απορροή των υδάτων από τη φυσική κοίτη του υδατορέματος, ο έλεγχος λειτουργίας και συντήρησης των υφιστάμενων έργων αντιπλημμυρικής προστασίας για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης λειτουργίας, ο έλεγχος λειτουργίας και οι εργασίες συντήρησης εγγειοβελτιωτικών έργων και εγκαταστάσεων για την ελαχιστοποίηση του κινδύνου πρόκλησης ζημιών από πλεονάζοντα αρδευτικά και πλημμυρικά ύδατα, ο έλεγχος λειτουργίας του δικτύου ομβρίων υδάτων των οδών κλπ). Ωστόσο, όλα τα ανωτέρω συμβάλλουν στη μείωση της διακινδύνευσης λόγω εμφάνισης πλημμυρικών φαινομένων με δυσμενείς επιπτώσεις, οι οποίες ενδέχεται να οδηγήσουν σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας.

Κατόπιν των ανωτέρω στην κατηγορία των μέτρων πολιτικής προστασίας σύμφωνα με τις υφιστάμενες κατευθυντήριες οδηγίες εντάσσονται μέτρα και δράσεις που αποβλέπουν κυρίως:

- Στην προστασία της ζωής και της περιουσίας των πολιτών και την παροχή βοήθειας στους πληγέντες (έργο διάσωσης πολιτών που βρίσκονται σε κίνδυνο, άρση επικινδυνοτήτων μετά το καταστροφικό φαινόμενο, προσωρινή φιλοξενία των πολιτών που λόγω καταστροφής η διαμονή στις κατοικίες τους έχει καταστεί αδύνατη, επαναλειτουργία γραμμών ζωής κ.λπ.).

¹³⁵Σχετικές κατευθυντήριες οδηγίες:

Το αριθμ. 7767/30-10-2019 (ΑΔΑ: ΩΧΦΧ46ΜΚ6Π-ΩΛΨ) έγγραφο της ΓΓΠΠ με θέμα: «Σχέδιο δράσεων Πολιτικής Προστασίας για την αντιμετώπιση κινδύνων από την εκδήλωση πλημμυρικών φαινομένων»

- Την επαναφορά της λειτουργίας των υποδομών που επλήγησαν με στόχο την αποκατάσταση της καθημερινής λειτουργίας περιοχών που έχουν πληγεί. Οι δράσεις που υλοποιούνται προς αυτήν την κατεύθυνση έχουν το χαρακτήρα της κατεπείγουσας ανάγκης στο πλαίσιο του σχεδιασμού αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών και άμεσης/βραχείας διαχείρισης των συνεπειών.

6.2.2 Όργανα Σχεδιασμού και Εφαρμογής της Πολιτικής Προστασίας

Στα **Κεντρικά Όργανα Σχεδιασμού και Εφαρμογής της Πολιτικής Προστασίας** υπάγονται:

- Η **Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού (ΔΕΕΣΠΠ)**,¹³⁶ η οποία συγκροτείται σε επίπεδο Υπουργών, με πρόεδρο τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη με κύρια αποστολή της την έγκριση του στρατηγικού σχεδιασμού και τον απολογισμό εφαρμογής των κυβερνητικών μέτρων αποκατάστασης μετά από μεγάλες καταστροφές.
- Το **Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας (ΚΣΟΠΠ)**,¹³⁷ το οποίο συγκροτείται σε επίπεδο Γενικών Γραμματέων Υπουργείων με τη συμμετοχή του Υπαρχηγού ΓΕΕΘΑ, του Αρχηγού του ΠΣ και των προέδρων της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ και πρόεδρο τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας.
Το ΚΣΟΠΠ επεξεργάζεται τον Εθνικό Σχεδιασμό Πολιτικής Προστασίας προκειμένου αυτός να εγκριθεί από τη ΔΕΕΣΠΠ και είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της εφαρμογής του. Κατά τη διάρκεια εξέλιξης μεγάλων καταστροφών το ΚΣΟΠΠ λειτουργεί καθ'όλη τη διάρκεια του 24ωρου για το συντονισμό της διάθεσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων και ενημερώνει το κοινό. Επίσης, συντονίζει το έργο αποκατάστασης των πάσης φύσεως ζημιών από τις ανωτέρω καταστροφές και συντάσσει απολογισμό δράσης για όλα τα θέματα που σχετίζονται με τις ενέργειες αντιμετώπισης κάθε μεγάλης καταστροφής.
- Η **Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ)** στην οποία προΐσταται ο Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας. Με κοινή απόφαση Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού δύναται να ορίζεται **Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας** και οι αρμοδιότητες αυτού.¹³⁸
Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας παρουσιάζεται ιδιαίτερα ενισχυμένος στο σχετικό κανονιστικό πλαίσιο σε όλες τις φάσεις του κύκλου διαχείρισης των καταστροφών. Συγκεκριμένα:¹³⁹

¹³⁶ Ν. 3013/2002 άρθρο 4 όπως τροποποιήθηκε. Βλέπε επίσης Ν. 4622/2019 άρθρο 8 περί κυβερνητικών επιτροπών.

¹³⁷ Ν. 3013/2002 άρθρο 5 όπως τροποποιήθηκε. Βλέπε επίσης το ΠΔ 63/2005 άρθρο 61 (το οποίο καταργήθηκε από 7/8/2019) σχετικά με την Επιτροπή Συντονισμού Πολιτικής Προστασίας για την Αντιμετώπιση Μεγάλης Έκτασης Καταστροφών.

¹³⁸ Ν. 4249/2014 άρθρο 104 παρ. 1 όπως τροποποιήθηκε

Βλέπε επίσης: Ν. 3536/2007 άρθρο 34 περί σύστασης Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας με έδρα τη Θεσσαλονίκη και αρμοδιότητες ανάλογες με του ΓΓΠΠ

¹³⁹ Ν. 3013/2002 άρθρο 6 όπως τροποποιήθηκε και ΠΔ 151/2004 όπως τροποποιήθηκε

Ο Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας ασκεί επιπλέον τις αρμοδιότητες που προβλέπονται για κάθε Γενικό Γραμματέα στα πλαίσια της οργάνωσης και λειτουργίας της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης. Ν. 4622/2019 άρθρο 41

- Έχει ως αποστολή τη μελέτη, το σχεδιασμό, την οργάνωση και το συντονισμό της δράσης για την εκτίμηση του κινδύνου, την πρόληψη, ετοιμότητα, ενημέρωση και αντιμετώπιση των φυσικών, τεχνολογικών και λοιπών καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, το συντονισμό των δράσεων αποκατάστασης, τον έλεγχο της εφαρμογής των ανωτέρω, καθώς και την ενημέρωση του κοινού για τα ζητήματα αυτά. Επίσης, οργανώνει και εποπτεύει το Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας. Στο πλαίσιο της ανωτέρω αποστολής στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας υπάγεται το Πυροσβεστικό Σώμα, το οποίο συνιστά τον επιχειρησιακό της βραχίονα.
- Επεξεργάζεται, σχεδιάζει και παρακολουθεί την εφαρμογή της πολιτικής στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Στο πλαίσιο αυτό, μεριμνά, προωθεί και συντονίζει τις διαδικασίες για τη διαμόρφωση της Εθνικής Πολιτικής για τη Μείωση του Κινδύνου Καταστροφών, εισηγείται την έγκριση της ανωτέρω πολιτικής στη Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας, παρακολουθεί και ελέγχει την εφαρμογή της ως άνω πολιτικής σε εθνικό επίπεδο.
- Προωθεί την εφαρμοσμένη έρευνα, μελέτη και επεξεργασία θεμάτων που αφορούν την πολιτική προστασία της Χώρας στους τομείς της εκτίμησης του κινδύνου, πρόληψης, προετοιμασίας, αντιμετώπισης ανάκαμψης και αποκατάστασης από καταστροφές.
- Έχει την ευθύνη της τήρησης Ειδικού Φακέλου Καταστροφής για κάθε γενική, περιφερειακή ή τοπική μεγάλης έντασης καταστροφή, στον οποίο περιέχονται τα στοιχεία του συνόλου των ενεργειών, στο πλαίσιο του αντίστοιχου σχεδιασμού, για την αντιμετώπιση των καταστροφών κατά την εκδήλωση των φαινομένων, καθώς και για την αποκατάσταση των ζημιών.
- Είναι αρμόδια για το συντονισμό όλων των δράσεων εκτίμησης του κινδύνου, πρόληψης, προετοιμασίας, κινητοποίησης, ετοιμότητας, αντιμετώπισης και αποκατάστασης των καταστροφών όλων των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και φορέων.
- Καταρτίζει και συντονίζει το έργο 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.
- Προωθεί τις σχέσεις της Χώρας στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας με τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς και αντίστοιχους φορείς πολιτικής προστασίας άλλων χωρών, συντονίζει την παροχή επιστημονικής ή υλικής βοήθειας από και προς άλλες χώρες, οι οποίες πλήττονται από καταστροφές και αξιοποιεί παρόμοια βοήθεια για τη Χώρα.
- Εισηγείται στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη νομοθετικά, κανονιστικά ή άλλα αναγκαία μέτρα, για το σχεδιασμό και την υλοποίηση της Πολιτικής Προστασίας της Χώρας, καθώς και για την εκπλήρωση της αποστολής του Πυροσβεστικού Σώματος.

Τα Αποκεντρωμένα Όργανα Σχεδιασμού και Εφαρμογής Πολιτικής Προστασίας είναι: οι Συντονιστές Αποκεντρωμένης Διοίκησης, οι Περιφερειάρχες (Αντιπεριφερειάρχες) και οι Δήμαρχοι.¹⁴⁰

Τα Αποκεντρωμένα Όργανα Πολιτικής Προστασίας:

- ο Έχουν την ευθύνη για την εφαρμογή των στρατηγικού σχεδιασμού πολιτικής προστασίας κατά το σκέλος που αναφέρονται σε προγράμματα μέτρα και δράσεις που αφορούν στη χωρική τους αρμοδιότητα και υποβάλλουν σχετικές προτάσεις.
- ο Συντονίζουν και επιβλέπουν το έργο της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών, στα πλαίσια της χωρικής τους αρμοδιότητας, καθώς επίσης και τη διάθεση του απαραίτητου δυναμικού και μέσων και συντονισμού της δράσης τους ενημερώνοντας σχετικά το ανωτέρω διοικητικό επίπεδο, ζητώντας σε περίπτωση ανάγκης ενισχύσεις.

6.2.3 Δυναμικό και μέσα συστήματος Πολιτικής Προστασίας

Στο δυναμικό και τα μέσα του συστήματος Πολιτικής Προστασίας περιλαμβάνονται κάθε δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας που δύναται να συνεισφέρει σε ανθρώπινο δυναμικό και μέσα, εθελοντικές και μη κυβερνητικές οργανώσεις και πολίτες.¹⁴¹

Οι αρμοδιότητες και το πεδίο δράσης του κάθε φορέα δίνεται όχι μόνο στο θεσμικό πλαίσιο περί πολιτικής προστασίας αλλά και στις ιδιαίτερες διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία τους και την αποστολή τους.

Στη χώρα μας ανάλογα με τον τύπο και τη δριμύτητα ενός γεγονότος οι πόροι συντονίζονται και ενισχύονται με πρόσθετους, προσαρμοζόμενοι στην κάθετη ιεραρχική δομή του συστήματος Πολιτικής Προστασίας.

Αιτήματα συνδρομής με υλικά και μέσα προς ενίσχυση του έργου των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ικανοποιούνται από την αντίστοιχη Περιφέρεια ή Αποκεντρωμένη Διοίκηση από πόρους που έχουν άμεσα διαθέσιμους. Στην περίπτωση που αυτό δεν είναι δυνατό τα σχετικά αιτήματα υποβάλλονται στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας. Αιτήματα συνδρομής με υλικά και μέσα προς ενίσχυση του έργου των Περιφερειών ικανοποιούνται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στην περίπτωση που αυτό δεν είναι δυνατό από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας. Αιτήματα συνδρομής με υλικά και μέσα προς ενίσχυση του έργου των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για την αντιμετώπιση εν εξελίξει καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης υποβάλλονται στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας. Το αίτημα των κρατικών υπηρεσιών για συνδρομή άλλων Αρχών Υπηρεσιών και Φορέων της ημεδαπής ή της αλλοδαπής με σκοπό την αντιμετώπιση κάθε μορφής καταστροφών υποβάλλεται αποκλειστικά μέσω της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.

¹⁴⁰ Ν. 3013/2002 άρθρο 10, 13. Βλέπε επίσης και Ν. 3852/2010 άρθρο 160, 186 και Ν. 4325/2015 άρθρα 28, 28^α όπως τροποποιήθηκε

¹⁴¹ Ν. 4662/2020 άρθρο 7

6.2.4 Κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας

Μία καταστροφή ανάλογα με την έκτασή της και τους πόρους που απαιτούνται για την αντιμετώπισή της κατηγοριοποιείται σε 5 κατηγορίες ως εξής: Γενική, Περιφερειακή μικρής ή μεγάλης έντασης, Τοπική μικρής ή μεγάλης έντασης.

Ανάλογα με την ένταση και την έκταση της απειλής ή της καταστροφής το σύστημα της πολιτικής προστασίας ενεργοποιείται και κλιμακώνει τη δράση 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.

Όταν οι ανωτέρω διαθέσιμοι πόροι δεν επαρκούν (πχ μισθώσεις μηχανημάτων, προμήθειες υλικών κλπ) για την αντιμετώπιση της καταστροφής, δύναται να κηρυχθεί από τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, **Κατάσταση Έκτακτης Ανάγκης Πολιτικής Προστασίας**, για την κινητοποίηση δυναμικού και μέσων επιπλέον του διατιθέμενου υπό κανονικές συνθήκες. Διευκρινίζεται, ότι η ανωτέρω κατάσταση δεν συνεπάγεται απαραίτητα την επίκληση των ιδιαίτερων διατάξεων του δικαίου της έκτακτης ανάγκης κατ' εφαρμογή του άρθρου 44 του Σ/τος και σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας δεν συνδέεται με ειδικές διατάξεις που έχουν να κάνουν με αποζημιώσεις πληγέντων από καταστροφές.

Σημειώνεται, ότι μετά την ψήφιση του Ν. 4662/2020 (ο οποίος υπενθυμίζεται ότι δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη) η κατηγοριοποίηση των καταστροφών έχει καταργηθεί αν και διατηρούνται σε ισχύ διατάξεις που συνεπάγονται τη διατήρηση των αναφορών στη διάκριση των καταστροφών αναλόγως την έντασης και της έκτασής τους.¹⁴²

6.2.5 Επιτάξεις

Σύμφωνα με το Σύνταγμα¹⁴³ επιτρέπεται η επίταξη:

Α) Προσωπικών υπηρεσιών (πολιτική επιστράτευση) για την αντιμετώπιση επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία.

Β) Πραγμάτων για την θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία.

Δηλαδή, μπορούμε να διακρίνουμε την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών που είναι η υποχρεωτική εργασία οποιουδήποτε ικανού προς τούτο ατόμου,¹⁴⁴ και την επίταξη πραγμάτων που είναι η προσωρινή στέρηση της ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του Κράτους.¹⁴⁵

Σύμφωνα με τη νομολογία¹⁴⁶ κίνδυνος για τη δημόσια υγεία θεωρείται η δημιουργία προϋποθέσεων για την πρόκληση, διάδοση και εξάπλωση λοιμωδών, μολυσματικών ή

¹⁴² Βλ. Παρατηρήσεις επιστημονικής επιτροπής της Βουλής για το νέο νομοσχέδιο περί Εθνικού Μηχανισμού (Διαθέσιμο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/e-diahkris-epist.pdf>)

¹⁴³ άρθρο 18 παρ 3, άρθρο 22 παρ 4

¹⁴⁴ ΣτΕ 2960/1983

¹⁴⁵ ΝΣΚ 421/2005, ΣτΕ 1677,4375/1980,3742/1971

¹⁴⁶ ΝΣΚ 350/2007

μεταδοτικών νόσων και κίνδυνος για τη δημόσια τάξη νοείται με την έννοια της εσωτερικής ασφάλειας.

Μέχρι το 2007 οι επιτάξεις ρυθμίζονταν κυρίως από τις διατάξεις της Πολιτικής Άμυνας¹⁴⁷ οι οποίες όμως σε πολλές περιπτώσεις χαρακτηρίστηκαν αντισυνταγματικές. Έτσι, σε μια προσπάθεια επίλυσης των ερμηνευτικών προβλημάτων που δημιουργήθηκαν, συμπεριλήφθηκε τροπολογία νόμου¹⁴⁸ με την οποία οι επιτάξεις εναρμονίζονται πλήρως στις συνταγματικές επιταγές, καταργώντας ταυτόχρονα κάθε αντίθετη διάταξη του προηγούμενου σχετικού Ν.Δ/τος.

6.2.6 Επιχειρησιακός Σχεδιασμός

Ο Επιχειρησιακός Σχεδιασμός στη χώρα (σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» όπως συμπληρώθηκε και ισχύει¹⁴⁹) ρυθμίζει την **κινητοποίηση** των πόρων (δυναμικό και μέσα) με τη διαμόρφωση ενός συστήματος ενεργειών τεσσάρων φάσεων ως εξής:

- Φάση 1η: Συνήθης ετοιμότητα
- Φάση 2η: Αυξημένη ετοιμότητα
- Φάση 3η: Άμεση Κινητοποίηση – Επέμβαση
- Φάση 4η: Αποκατάσταση – Αρωγή

Το σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» αποτελεί θεσμική βάση για: α) τον προσδιορισμό των εμπλεκόμενων φορέων πολιτικής προστασίας και των επιχειρησιακών δυνάμεων που παρεμβαίνουν σε περιπτώσεις καταστροφών β) τον καθορισμό των διαδικασιών και των οργάνων διαχείρισης και συντονισμού των δράσεων γ) παροχή στοιχείων σχετικά με την ταξινόμηση, την κατηγοριοποίηση και την αξιολόγηση κινδύνων, δ) την παροχή κατευθυντήριων γραμμών για την έγκαιρη κινητοποίηση ανθρώπινων πόρων και μέσων.

Επίσης αποτελεί τη βάση σχεδίασης για τα ανά κατηγορία κινδύνου Γενικά Σχέδια που συντάσσονται από τη ΓΓΠΠ (σεισμοί, δασικές πυρκαγιές, πλημμύρες, κατολισθήσεις κλπ)¹⁵⁰ και τα Ειδικά Σχέδια Αντιμετώπισης/ΕΣΑ, των Υπουργείων, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Περιφερειών καθώς και των Μνημονίων Ενεργειών (τα οποία καταρτίζονται από τους φορείς που δεν έχουν υποχρέωση σύνταξης ΕΣΑ). Το μνημόνιο ενεργειών αποτελεί ένα απλό έγγραφο μη εμπιστευτικού χαρακτήρα στο οποίο δίνονται με σαφήνεια απαντήσεις στα ερωτήματα (ποιος, τι, πότε, που, γιατί). Οι δήμοι, όπως τούτο καθορίζεται ρητά από τον Καλλικράτη (Ν. 3852/2010), έχουν επίσης υποχρέωση σύνταξης σχεδίων έκτακτης ανάγκης.

¹⁴⁷ Ν.Δ. 17/1974, Βλέπε εισηγητική έκθεση του Νόμου και ΝΔ. 17/1974 σύμφωνα με το οποίο επιτρέπονται οι επιτάξεις πραγμάτων (άρθρο 22) για την ικανοποίηση δημόσιων και κοινωνικών αναγκών και προσωπικών υπηρεσιών (άρθρο 22) όταν κηρύσσεται πολιτική κινητοποίηση (άρθρα 2,19)

¹⁴⁸ Ν..3536/2007 άρθρο 41 και Ν. 4325/2015 άρθρο 1 με ισχύ από 11-5-2015 όπου επανα-ρυθμίζονται τα θέματα των επιτάξεων

¹⁴⁹ Βλέπε ΥΑ 1299/2003 «Έγκριση του από 7.4.2003 Γενικού Σχεδίου Πολιτικής Προστασίας με τη συνθηματική λέξη «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» η οποία υπογράφηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 17 του Ν.3013/2003 και συμπληρώθηκε με την ΥΑ 3384/2006 περί Ειδικού Σχεδίου Διαχείρισης Ανθρώπινων Απωλειών

¹⁵⁰ Βλέπε ΠΔ 151/2004 άρθρο 11. Σημειώνεται ότι με το νέο νόμο 4662/2020 που δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί, η κατάρτιση των σχεδίων ακολουθεί μια ολιστική μορφή, ανεξάρτητη από τον ειδικό κίνδυνο, ακολουθώντας τις διεθνείς επιταγές.

Σήμερα, σε ισχύ βρίσκονται τα κάτωθι Γενικά και Ειδικά Σχέδια τα οποία εκδόθηκαν από τη ΓΓΠΠ στα πλαίσια του ΞΕΝΟΚΡΑΤΗ:

- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Άμεσης/Βραχείας Διαχείρισης των Συνεπειών από την Εκδήλωση **Σεισμών** με την κωδική ονομασία «ΕΓΚΕΛΑΔΟΣ» (1^η έκδοση), 2020.¹⁵¹
- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Άμεσης/Βραχείας Διαχείρισης των Συνεπειών από την Εκδήλωση **Πλημμυρικών Φαινομένων** με την κωδική ονομασία «ΔΑΡΔΑΝΟΣ» (1^η Έκδοση), 1999.¹⁵²

Σήμερα, σε ισχύ βρίσκονται τα κάτωθι Γενικά και Ειδικά Σχέδια τα οποία εκδόθηκαν από τη ΓΓΠΠ στα πλαίσια του ΞΕΝΟΚΡΑΤΗ:

- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Άμεσης/Βραχείας Διαχείρισης των Συνεπειών από την Εκδήλωση **Σεισμών** με την κωδική ονομασία «ΕΓΚΕΛΑΔΟΣ» (1^η έκδοση), 2020.¹⁵³
- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Άμεσης/Βραχείας Διαχείρισης των Συνεπειών από την Εκδήλωση **Πλημμυρικών Φαινομένων** με την κωδική ονομασία «ΔΑΡΔΑΝΟΣ» (1^η Έκδοση), 1999.¹⁵⁴
- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Άμεσης/Βραχείας Διαχείρισης των Συνεπειών από την Εκδήλωση **Ηφαιστειακής Δραστηριότητας** στο Ηφαιστειακό Σύμπλεγμα Σαντορίνης με την κωδική ονομασία «ΤΑΛΩΣ», (1^η Έκδοση), 2020.¹⁵⁵
- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών εξαιτίας **Δασικών Πυρκαγιών** με την κωδική ονομασία «ΙΟΛΑΟΣ» (4^η Έκδοση), 2020.¹⁵⁶
- Γενικό Σχέδιο Αντιμετώπισης **Τεχνολογικών Ατυχημάτων Μεγάλης Έκτασης** (ΣΑΤΑΜΕ) με την κωδική ονομασία «ΗΡΑΚΛΕΙΤΟΣ», (3^η Έκδοση), 2020.¹⁵⁷
- Ειδικό Σχέδιο **Διαχείρισης Ανθρώπινων Απωλειών** (ΑΔΑΑ), (3^η έκδοση), 2019.¹⁵⁸

Η ΓΓΠΠ συντονίζει όλους τους φορείς και τις υπηρεσίες με αντικείμενο την κατάρτιση των σχεδίων, εγκρίνει τα Σχέδια αυτά και προβαίνει σε έλεγχο και παρακολούθηση της εφαρμογής τους.¹⁵⁹ Για τη διευκόλυνση των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας εκδίδονται ετησίως κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τις αρμοδιότητες τους και τον θεσμοθετημένο ρόλο τους, οι οποίες αποτελούν «κείμενα στρατηγικού επιπέδου». Οι οδηγίες αυτές είναι δεσμευτικές, αφού εκδίδονται στα πλαίσια της εξουσίας του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας να προετοιμάζει και να κινητοποιεί τον μηχανισμό της πολιτικής προστασίας της χώρας για κάθε μορφής καταστροφών.¹⁶⁰

Τα εμπλεκόμενα Υπουργεία καταρτίζουν τα Ειδικά Σχέδια Αντιμετώπισης/ΕΣΑ, τα διαβιβάζουν στις Περιφέρειες (νυν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) και τις Νομαρχίες (νυν

151 ΑΔΑ: 6Θ4Φ46ΜΤΛΒ-9ΓΓ

152 ΑΔΑ: ΨΓΚΟ46ΜΤΛΒ-Φ04

153 ΑΔΑ: 6Θ4Φ46ΜΤΛΒ-9ΓΓ

154 ΑΔΑ: ΨΓΚΟ46ΜΤΛΒ-Φ04

155 ΑΔΑ: ΩΒΗΤ46ΜΤΛΒ-ΘΒΙ)

156 ΑΔΑ: ΩΠ8Α46ΜΤΛΒ-ΥΤΧ

157 ΑΔΑ: ΨΤΖ946ΜΤΛΒ-77Ω

158 ΑΔΑ: 6ΓΓ046ΜΤΛΒ-0ΞΕ

¹⁵⁹ Ν. 4249/2014 άρθρο 108

160 Απόφαση 514/2015 Άρειου Πάγου.

Περιφέρειες) προκειμένου να καταρτίσουν τα δικά τους σχέδια. Εν συνεχεία, οι Περιφέρειες (νυν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) συντάσσουν για την περιοχή ευθύνης τους σχέδια αντιμετώπισης κινδύνων από καταστροφές, αναλύουν και εξειδικεύουν τις βασικές απαιτήσεις σχεδίασης του Ξενοκράτη και των Υπουργείων κατά το μέτρο που τους αφορούν και εκδίδουν οδηγίες σχεδίασης προς τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Περιφέρειες). Οι Νομαρχίες (νυν Περιφέρειες) συντάσσουν σχέδια αντιμετώπισης κινδύνων από καταστροφές. Αναλύουν και εξειδικεύουν τις βασικές απαιτήσεις και τις οδηγίες σχεδίασης του Ξενοκράτη, των Υπουργείων και της Περιφέρειας (νυν Αποκεντρωμένη Διοίκηση) κατά το μέρος που τους αφορούν και δίνουν τις αναγκαίες οδηγίες στους ΟΤΑ Α βαθμού για την εκπλήρωση των σχετικών υποχρεώσεών τους.

Επισημαίνεται, ότι σύμφωνα με τις επιταγές του νέου νόμου για την Πολιτική Προστασία,¹⁶¹ (που δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί), η κατάρτιση των σχεδίων ακολουθεί μια ολιστική μορφή, ανεξάρτητη από τον ειδικό κίνδυνο, ακολουθώντας τις διεθνείς πρακτικές.

6.2.7 Υποστηρικτικές Δομές Πολιτικής Προστασίας

Για την υποστήριξη των κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων πολιτικής προστασίας, του σχεδιασμού, της λήψης αποφάσεων και της συντονιστικής λειτουργίας συστήνονται και ειδικά μονομελή ή συλλογικά όργανα, διοικητικές δομές, ομάδες και επιτροπές σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης.

(Σημ.: Η αναφορά που ακολουθεί δεν είναι εξαντλητική)

➤ *Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας*

Συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας ο οποίος προεδρεύει, και αποτελείται από τα εξής μέλη:¹⁶²

- τον Διοικητή του Συντονιστικού Οργάνου, ο οποίος ορίζεται ως αναπληρωτής του Προέδρου¹⁶³
- τους Αρχηγούς του Πυροσβεστικού Σώματος, της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού Σώματος - Ελληνικής Ακτοφυλακής
- τον Υπαρχηγό του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ)
- τον Διοικητή του Εθνικού Κέντρου Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας (ΚΕΠΠ)
- τον Πρόεδρο του ΕΚΑΒ
- τους δεκατρείς (13) Περιφερειακούς Συντονιστές Πολιτικής Προστασίας.¹⁶⁴

Στις συνεδριάσεις δύναται να συμμετέχουν, με εξουσιοδότηση για λήψη αποφάσεων, υπηρεσιακοί παράγοντες και επιτελικά στελέχη οργανισμών, φορέων ή εταιρειών κοινής ωφέλειας, μεταφορών, επικοινωνιών, συγκοινωνιακών και άλλων υποδομών, του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, εκπρόσωποι εθνικής εμβέλειας, εθελοντικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων, του Συστήματος Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας συναφούς αντικειμένου με τους σκοπούς της πολιτικής προστασίας ή στελέχη άλλων φορέων.

➤ *Μητροπολιτικά Όργανα*

Με τις ρυθμίσεις του Καλλικράτη¹⁶⁵ προβλέπεται από 1-4-2011 η σύσταση και λειτουργία

¹⁶¹ Ν 4662/2020

¹⁶² Ν 4623/2019 άρθρο 91 & 94

¹⁶³ Ν.4323/2019 άρθρο 91, 92 & & 94 & Ν. 4647/2019 άρθρο 16, αριθμ 8086/26-8-2019 (ΑΔΑ ΩΖΑ746ΜΚ6Π-ΛΣΡ)

¹⁶⁴ Βλ. Ν 4623/2009 άρθρο 93 & 94 & Ν 3852/2010 άρθρο 243 & Ν. 4647/2019 άρθρο 16

Συντονιστικού Μητροπολιτικού Οργάνου, για τις Μητροπολιτικές Περιφέρειες της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, για την πρόληψη και αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών πολιτικής προστασίας και ασφάλειας.

Η συγκρότηση αυτών των οργάνων δεν έχει πραγματοποιηθεί γιατί δεν έχουν προβλεφθεί η έκδοση σχετικές των σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεις που απαιτούνται για το σκοπό αυτό (πχ σύσταση, κανόνες λειτουργίας κ.λπ.).

Με τον Καλλικράτη εισήχθη επίσης στις Μητροπολιτικές Περιφέρειες και η Μητροπολιτική Επιτροπή Πολιτικής Προστασίας και Ασφάλειας, η λειτουργία της όμως τελεί υπό την αίρεση στην σαφήνεια των αρμοδιοτήτων της.

➤ **Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας (ΣΟΠΠ) των ΠΕ**

Στο βασικό θεσμικό πλαίσιο περί πολιτικής προστασίας προβλεπόταν η λειτουργία του Συντονιστικού Νομαρχιακού Οργάνου (ΣΝΟ) για την υποστήριξη του Αποκεντρωμένου αιρετού οργάνου του Νομάρχη. Με τις νεότερες ρυθμίσεις του Καλλικράτη (όπου ο Νομάρχης νοείται ο Περιφερειάρχης), προβλέπεται η σύσταση Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας στην έδρα κάθε ΠΕ, με πρόεδρο τον εκάστοτε οριζόμενο Αντιπεριφερειάρχη.¹⁶⁶

Τα ΣΟΠΠ αποτελούν υποβοηθητικά όργανα σε επίπεδο σχεδιασμού ή υλοποίησης δράσεων πολιτικής προστασίας και έχουν ως αποστολή την υποβοήθηση του έργου του Αντιπεριφερειάρχη για το συντονισμό δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσω για την πρόληψη, αντιμετώπιση και αποκατάσταση καταστροφών στην Περιφερειακή Ενότητα του, κατά το μέρος που τον αφορά και εμπλέκεται σύμφωνα με τις οδηγίες και τις κατευθύνσεις του Περιφερειάρχη.

Στο ΣΟΠΠ συμμετέχουν:

Μέλη που εκπροσωπούν στο ΣΟΠΠ τα όργανα στα οποία ανήκουν, λειτουργώντας ως σημεία επαφής:

- I. Δύο (2) μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου, οριζόμενα με απόφαση του ίδιου του Συμβουλίου, εκ των οποίων το ένα προέρχεται από τη μειοψηφία.
- II. Πρόεδρος ή οριζόμενος εκπρόσωπος της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων (ΠΕΔΑ)

Μέλη που εκπροσωπούν φορείς και υπηρεσίες από τις οποίους προέρχονται:

- III. Προϊστάμενος της Δ/σης Πολιτικής Προστασίας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης
- IV. Προϊστάμενος της Δ/σης Πολιτικής Προστασίας της Περιφέρειας
- V. Προϊστάμενος Τμήματος Πολιτικής Προστασίας της Περιφερειακής Ενότητας
- VI. Στρατιωτικός Διοικητής της περιοχής ή εκπρόσωπος του
- VII. Διευθυντής της Αστυνομικής Διεύθυνσης της Περιφερειακής Ενότητας
- VIII. Λιμενάρχης σε όσες Περιφερειακές Ενότητες υφίσταται Λιμενική Αρχή
- IX. Διοικητής Πυροσβεστικής Υπηρεσίας της έδρας της Περιφερειακής Ενότητας
- X. Προϊστάμενος Διεύθυνσης Συντονισμού και Επιθεώρησης Δασών της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης
- XI. Προϊστάμενος Τεχνικών Έργων της Περιφερειακής Ενότητας
- XII. Προϊστάμενος Διεύθυνσης Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικής Μέριμνας της

165. Ν. 3852/2010 άρθρο 210

166. Ν. 3013/2002 άρθρο 12, Ν. 3852/2010 άρθρο 282, Υ.Α. 7575/2016 «Ρυθμίσεις λειτουργίας των Συντονιστικών Οργάνων Πολιτικής Προστασίας»

Περιφερειακής Ενότητας

XIII. Οριζόμενος εκπρόσωπος του Περιφερειακού Εθνικού Συστήματος Υγείας

Μέλη που εκπροσωπούν ΕΟ που δραστηριοποιούνται στην ΠΕ

XIV. Εκπρόσωποι Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας

Στις συνεδριάσεις δύναται να λαμβάνουν μέρος, κατά περίπτωση, εκπρόσωποι δήμων των πληττόμενων περιοχών, εκπρόσωποι λοιπών εθελοντικών οργανώσεων και κοινωνικών φορέων του νομού, καθώς και άλλοι εκπρόσωποι υπηρεσιών, μετά από πρόσκληση του προέδρου.

Κατά τη διάρκεια της εξέλιξης της καταστροφής καθώς και της διαχείρισης των συνεπειών το ΣΟΠΠ λειτουργεί σε 24ωρη βάση με δυνατότητα συνέχισης της συνεδρίασης και με τους οριζόμενους από τους μετέχοντες αναπληρωτές τους.

➤ ***Συντονιστικό Τοπικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας***

Η οργάνωση των Τοπικών Συντονιστικών Οργάνων προβλέπεται από το Ν. 3013/2002 και έχουν αντίστοιχη λειτουργική και επιχειρησιακή ποιότητα με τα ΣΟΠΠ. Οι αρμοδιότητές και η λειτουργία τους δεν προβλέπονται, από τα θεσμικά κείμενα αλλά ρυθμίζονται μέσω κατευθυντήριων οδηγιών που έχουν εκδοθεί από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας

➤ ***Οργανικές μονάδες Πολιτικής Προστασίας***

Σε κάθε κεντρική υπηρεσία υπουργείου και οργανισμό κοινής ωφέλειας συνιστάται μετά από εισήγηση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας οργανική μονάδα πολιτικής προστασίας με αρμοδιότητα θέματα πολιτικής προστασίας στους τομείς της αρμοδιότητάς τους.¹⁶⁷

Στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προβλέπεται η σύσταση οργανικής μονάδας Πολιτικής Προστασίας σε επίπεδο Διεύθυνσης, η οποία υπάγεται απευθείας στον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι αρμόδια για το σχεδιασμό και την οργάνωση, σε θέματα πρόληψης, ενημέρωσης και αντιμετώπισης των καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, καθώς και για το συντονισμό όλων των υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και του δημόσιου και ιδιωτικού δυναμικού και μέσων, για την εξασφάλιση της ετοιμότητας, την αντιμετώπιση των καταστροφών και την αποκατάσταση των ζημιών.¹⁶⁸

Επίσης, και στις Περιφέρειες και τους Δήμους προβλέπεται η σύσταση οργανικών μονάδων πολιτικής προστασίας. Ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας αυτών των υπηρεσιακών μονάδων εμπίπτει στις Γενικές Διατάξεις Οργάνωσης των Εσωτερικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ.¹⁶⁹

Επίσης, δίνεται η δυνατότητα να ιδρύονται σε οργανισμούς της κεντρικής διοίκησης, της αποκεντρωμένης και της τοπικής αυτοδιοίκησης ιδιαίτερες οργανικές μονάδες αντισεισμικής προστασίας, όμως η ισχύς αυτής της διάταξης ατόνησε μετά την ισχύ των ρυθμίσεων περί πολιτικής προστασίας.¹⁷⁰

➤ ***Ομάδες άμεσες επέμβασης, εργασίας, επιτροπές κ.λπ.***

¹⁶⁷ Ν. 3013/2002 άρθρο 15 εδ.4

¹⁶⁸ Ν 3013/2002 άρθρο 11 και 16

¹⁶⁹ Ν 3852/2010 άρθρο 97, άρθρο 186Θ και άρθρο 241

¹⁷⁰ Ν.1349/83 άρθρο 11, παρ. 5. 6, 7

Περαιτέρω για την υποστήριξη των εμπλεκόμενων φορέων και επιχειρησιακών δράσεων προβλέπεται και η ειδικών ομάδων, επιτροπών, συμβουλίων κλπ. Αναφέρονται ενδεικτικά:

- Ομάδα Διαχείρισης Χημικών, Βιολογικών, Ραδιολογικών και Πυρηνικών Απειλών και Συμβάντων (ΧΒΡΙΠ), διυπηρεσιακό επιτελικό συμβουλευτικό όργανο, στη ΓΓΠΠ.¹⁷¹
- Ομάδες Αναγνώρισης Θυμάτων Καταστροφών, από ειδικευμένο ιατρικό και εμπειρογνώμονες της ΕΛΑΣ.¹⁷²
- Ομάδα Εργασίας για την έκδοση του ημερήσιου χάρτη πρόβλεψης κινδύνου δασικών πυρκαγιών, στη ΓΓΠΠ.¹⁷³
- Μόνιμες ή προσωρινές επιτροπές, στον ΟΑΣΠ (Μόνιμη Επιτροπή Σεισμοτεκτονικής, Αντισεισμικών Κατασκευών και Τεχνικής Σεισμολογίας, Κοινωνικής Αντισεισμικής Άμυνας, Μόνιμη Ειδική Επιστημονική Επιτροπή Εκτίμησης Σεισμικής Επικινδυνότητας και Αξιολόγησης Σεισμικού Κινδύνου και Μόνιμη Επιστημονικής Επιτροπής Παρακολούθησης Ελληνικού Ηφαιστειακού Τόξου, Υποστήριξης Αντισεισμικού Κανονισμού).¹⁷⁴
- Τα Συμβούλια Επιτελικού Σχεδιασμού και Διαχείρισης Κρίσεων, στο ΠΣ,¹⁷⁵ την ΕΛΑΣ,¹⁷⁶ το ΛΣ-ΕΛΑΚΤ.¹⁷⁷
- Εθνικό Συμβούλιο Πρόληψης Βιολογικών και Τοξικών Κινδύνων, στο Υπουργείο Υγείας.¹⁷⁸
- Το Κέντρο Επιχειρησιακής Ετοιμότητας (ΚΕΠΕΤ), στο Υπουργείο Υποδομών.¹⁷⁹

6.2.8 Διαχείριση Συστήματος Πληροφοριών – Επικοινωνιών - Προειδοποίησης

Στο υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο περί πολιτικής προστασίας, τον ΞΕΝΟΚΡΑΤΗ, τις κατευθυντήριες οδηγίες και τα σχέδια έκτακτης ανάγκης, υπάρχουν ειδικές προβλέψεις για τη βέλτιστη διαχείριση των επικοινωνιών και την απρόσκοπτη ροή έγκυρων και έγκαιρων πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων για επεξεργασία και λήψη αποφάσεων.

Συγκεκριμένα στις Βασικές Απαιτήσεις Σχεδίασης του ΞΕΝΟΚΡΑΤΗ, αναφέρονται:

- «....6. Δημιουργία συστήματος επικοινωνίας για συνεννόηση μεταξύ των εμπλεκόμενων στην αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών
- 7.Συλλογής, επεξεργασίας και εκμεταλλεύσεως πληροφοριών μέσω δικτύων καλώς λειτουργούντων σε όλα τα επίπεδα
- 8. Δημιουργίας ενιαίου συστήματος προειδοποίησης, ενεργειών και αναφορών
- 9. Προσδιορισμού των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνικά μέσα
- 10. Ενημέρωσης του πληθυσμού όπου και όταν ενδείκνυται για την αυτοπροστασία του και επιβοήθηση του έργου του κράτους...

¹⁷¹ Ν. 3491/2006 αρθ. 15 και ΥΑ Αριθμ. 7270/07.12.2006 και ΑΔΑ ΒΙΨ6Ι-0ΒΜ

¹⁷² Ν.3448/2006 αρθ. 23 όπως τροποποιήθηκε και ΥΑ αριθμ. 5301/4/16-στ'/2014 (ΦΕΚ 2796/Β)

¹⁷³ Συγκροτείται κατ' επιταγή του Ν 2452/1996 άρθρο 5

¹⁷⁴ Ν. 1349/1983 άρθρο 5 όπως τροποποιήθηκε και <https://www.oasp.gr/node/6>

¹⁷⁵ Ν. 3511/2006 άρθρο 7 όπως τροποποιήθηκε

¹⁷⁶ Ν 2800/2000 άρθρο 13 όπως τροποποιήθηκε

¹⁷⁷ Ν 3922/2011 άρθρο 8

¹⁷⁸ Ν 2889/2001 άρθρο 20

¹⁷⁹ Ν 4313/2014 άρθρο 81

21. Πρόβλεψη για ύπαρξη αρμοδίου οργάνου στον τόπο της καταστροφής για τοπική εκτίμηση, ταχεία, τεκμηριωμένη και αντικειμενική ενημέρωση της Κεντρικής εξουσίας της πραγματικής εικόνας του μεγέθους της καταστροφής»

Για τους ανωτέρω λόγους προβλέπεται να: «*Ιδρύονται, οργανώνονται και εξοπλίζονται κέντρα επιχειρήσεων όπου από τον νόμο προβλέπονται για την αποτελεσματικότερη δραστηριοποίηση και συντονισμό των εμπλεκόμενων δυνάμεων. Τα κέντρα πρέπει να είναι συνδεδεμένα μεταξύ τους και επιπλέον να έχουν τον απαιτούμενο υλικοτεχνικό εξοπλισμό για την ολοκλήρωση της αποστολής τους*» (ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ- Συντονιστική Οδηγία 4)

«Σε όλες τις φάσεις της κινητοποίησης οι επικοινωνίες μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμεων γίνονται κατά τον πλέον συντονισμένο τρόπο με τα υφιστάμενα δίκτυα του ΟΤΕ, της κινητής και δορυφορικής τηλεφωνίας, καθώς και με ειδικά δίκτυα ασυρμάτων επικοινωνιών του Κέντρου Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και των άλλων επιχειρησιακών φορέων...». (ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ – άρθρο 6γ

Στα πλαίσια αυτά:

Σε εθνικό επίπεδο, συστάθηκε το Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων (Ε.Σ.Κ.Ε.), που αποτελεί Ειδική Κεντρική Υπηρεσία του Πυροσβεστικού Σώματος. Έχει ως κύρια αποστολή και αρμοδιότητες το σύνολο των αρμοδιοτήτων του Συντονιστικού Επιχειρησιακού Κέντρου Υπηρεσιών του Πυροσβεστικού Σώματος (199 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 αποτελούν επιμέρους μονάδες του ΕΣΚΕ.¹⁸⁰ Συγκεκριμένα:

Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων (ΕΣΚΕ)

- Μεριμνά για την ομαλή λειτουργία των επιμέρους μονάδων του ΈΣΚΕ καθώς και για τη συνεργασία μεταξύ τους και με τους εμπλεκόμενους φορείς.
- Ενημερώνει την Ηγεσία του ΠΣ, τη ΓΓΠΠ και τα Αποκεντρωμένα Όργανα Πολιτικής Προστασίας, για οποιαδήποτε θέμα κρίνει αναγκαίο.
- Έχει την επιχειρησιακή διαχείριση των υφιστάμενων Εναέριων Μέσων (μετά από έγκριση του Αρχηγού του ΠΣ)

Συντονιστικό – Επιχειρησιακό Κέντρο Υπηρεσιών του Πυροσβεστικού Σώματος (199 ΣΕΚΥΠΣ)

- Λαμβάνει, όλο το 24ωρο, τις τηλεφωνικές κλήσεις από το Λεκανοπέδιο της Αττικής, τυχόν κλήσεις από όλη την Επικράτεια για τοπικά συμβάντα τα οποία διαβιβάζει αμέσως στην κατά τόπο αρμόδια Πυροσβεστική Υπηρεσία (Π.Υ.), για την αντιμετώπισή τους και καταγράφει σε ειδικό δελτίο όλα τα συμβάντα του 24ώρου στα οποία επελήφθησαν οι Υπηρεσίες του Πυροσβεστικού Σώματος.
- Παρακολουθεί καθημερινά σε πανελλαδικό επίπεδο όλες τις εν εξελίξει αγροτοδοασικές πυρκαγιές.

¹⁸⁰ Ν.4249/2014 άρθρο 68 και ΥΑ 29310 οικ. Φ. 109.1/27-6-2014 όπως τροποποιήθηκε με την ΥΑ 8148 Φ.109.1 /2015, ΥΑ 770/1999 (ΦΕΚ 485/Β) «Ίδρυση Κέντρου Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας/ΚΕΠΠ», ΠΔ 132/2017 άρθρο 29

Με το νέο νόμο 4662/2020 (που δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί πλήρως), δημιουργείται το Ενιαίο (ή Εθνικό) Συντονιστικό Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων (ΕΣΚΕΔΙΚ), η διοικητική υπαγωγή του οποίου (ΠΣ και ΓΓΠΠ) δημιουργεί αποκλίσεις (Παρατηρήσεις Επιστημονικής Επιτροπής Βουλής)

- Διαβιβάζει τις εντολές ή οδηγίες του Επιτελείου Πυροσβεστικού Σώματος στις Υπηρεσίες του Σώματος ή σε άλλες πολιτικές και στρατιωτικές αρχές.
- Συντονίζει την κινητοποίηση των πυροσβεστικών δυνάμεων, σύμφωνα με τις εντολές της Ηγεσίας του Πυροσβεστικού Σώματος, για τα συμβάντα μεγάλης έκτασης που εκδηλώνονται και εξελίσσονται σε όλη την Επικράτεια για την αντιμετώπιση των οποίων απαιτείται η συμμετοχή δύο ή περισσότερων Πυροσβεστικών Υπηρεσιών.
- Συνεργάζεται άμεσα για την αντιμετώπιση σοβαρών συμβάντων, ιδίως σεισμών, πλημμυρών, μεγάλων αυτοκινητιστικών ή σιδηροδρομικών ατυχημάτων, πυρκαγιών πλοίων, με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

Συντονιστικό Κέντρο Δασοπυρόσβεσης (Σ.ΚΕ.Δ.)

- Παρακολουθεί καθημερινά σε πανελλαδικό επίπεδο όλων των εν εξελίξει αγροτοδοσικών πυρκαγιών.
- Συλλέγει και διατηρεί για άμεση χρήση σχέδια επέμβασης δασικών πυρκαγιών.
- Εισηγείται τη διάθεση, συντονίζει και διαχειρίζεται την αποστολή των διατιθεμένων εθνικών και μισθωμένων εναέριων μέσων δασοπυρόσβεσης (αεροσκαφών και ελικοπτέρων), που συντρέχουν στην κατάσβεσή τους από κοινού με τις επίγειες δυνάμεις.
- Προγραμματίζει τις εναέριες επιτηρήσεις.

Κέντρο Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας (ΚΕΠΠ)

Αξιολογεί επιχειρησιακά τις πληροφορίες που δέχεται και κινητοποιεί και συντονίζει, τις δράσεις όλων των φορέων, του προσωπικού και των μέσων πολιτικής προστασίας της χώρας, για την αντιμετώπιση κάθε μορφής καταστροφών, διαθέτοντας κατά περίπτωση κλιμάκια εμπειρογνομόνων για τον επιτόπου συντονισμό των ενεργειών αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών.

Το ΚΕΠΠ περιλαμβάνει τη Μονάδα Διεθνούς Συνδρομής και Υποστηρικτικών Δυνάμεων Πολιτικής Προστασίας, τη Μονάδα Ευρωπαϊκού Αριθμού Έκτακτης Ανάγκης - 112 όπου οργανώνει και λειτουργεί το **Εθνικό Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης**¹⁸¹ καθώς και κινητά κέντρα επιχειρήσεων.

Η υλοποίηση της Υπηρεσίας Ενιαίου Ευρωπαϊκού Αριθμού Κλήσης Έκτακτης Ανάγκης (ΥΚΕΑ 112) πραγματοποιείται με την τηλεπικοινωνιακή διασύνδεση των καλούντων τον αριθμό «112» με τους κατά περίπτωση και κατά τόπους αρμόδιους φορείς παροχής υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης (ΕΛΑΣ, Πυροσβεστικό Σώμα, ΕΚΑΒ, ΛΣ) ανάλογα με το είδος του συμβάντος που αναφέρει ο καλών καθώς και την Εθνική Τηλεφωνική Γραμμή για τα Παιδιά ΣΟΣ «1056» και την Ευρωπαϊκή Ανοιχτή Τηλεφωνική Γραμμή για τα Αγνοούμενα Παιδιά «116000», όταν πρόκειται για περιστατικό παιδιού σε κίνδυνο ή παιδιού που έχει εξαφανισθεί. Οι κλήσεις πραγματοποιούνται ατελώς (μέσω οποιασδήποτε επιχείρησης παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, συμπεριλαμβανομένων των κοινόχρηστων τηλεφώνων).

¹⁸¹ Ν. 3013/2002 άρθρο 6 όπως τροποποιήθηκε, Ν. 4072/2012 άρθρο 70 και 66 και 59, Ν 3431/2006 άρθρο 50, Πράξη της Αρχής Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ) «για την επεξεργασία κλήσεων έκτακτης ανάγκης και Οδηγία 2002/22/ΕΚ/7-3-2002

Στο Κ.Ε.Π.Π. απασχολούνται ειδικευμένα στελέχη πολιτικής προστασίας και το αναγκαίο προσωπικό, στο οποίο περιλαμβάνονται και επιτελικά στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων, της Ελληνικής Αστυνομίας καθώς και του ΛΣ.-ΕΛΑΚΤ. και του Πυροσβεστικού Σώματος, που αποσπώνται ή διατίθενται στο ΕΣΚΕ για τις ανάγκες του ΚΕΠΠ., καθώς και ειδικευμένα στελέχη πολιτικής προστασίας άλλων φορέων σε έκτακτες περιπτώσεις και μετά από απόφαση του Κεντρικού Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας (Κ.Σ.Ο.Π.Π). Στο προσωπικό του Κ.Ε.Π.Π. περιλαμβάνονται σε μόνιμη βάση οδηγοί για τη στελέχωση των ΚΙΝΚΕΠΠ.

Η ΓΓΠΠ η οποία αποτελεί μόνιμο υποστηρικτικό και γνωμοδοτικό μηχανισμό του ΕΣΚΕ και ιδίως του ΣΚΕΔ και ΚΕΠΠ και τροφοδοτεί το ΕΣΚΕ με το αναγκαίο πληροφοριακό και υποστηρικτικό υλικό και μεριμνά για τη διασφάλιση της ηλεκτρονικής ή άλλης πρόσφορης διασύνδεσης.

Σε αποκεντρωμένο επίπεδο δίνεται από το Γενικό Σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» η δυνατότητα οργάνωσης Κέντρων Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τις Περιφέρειες, αλλά η δυνατότητα αυτή δεν έχει αξιοποιηθεί από τους εν λόγω φορείς.¹⁸²

Περαιτέρω, άλλοι εμπλεκόμενοι φορείς της δημόσιας διοίκησης που αποτελούν πόρους της πολιτικής προστασίας οργανώνουν Κέντρα Επιχειρήσεων. Αναφέρονται (ενδεικτικά):

- Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων της ΕΛΑΣ¹⁸³
- Ενιαίο Κέντρο Συντονισμού Έρευνας και Διάσωσης (ΕΚΣΕΔ) και Κέντρο Επιχειρήσεων (ΚΕΠΙΧ) στο Λιμενικό Σώμα.¹⁸⁴
- Κέντρο Επιχειρήσεων Υγείας στο ΕΚΑΒ για την άσκηση αρμοδιοτήτων διαχείρισης και αντιμετώπισης κρίσεων και εκτάκτων καταστάσεων και όλων των επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων του Αυτοτελούς Τμήματος Επιχειρήσεων Υγείας.¹⁸⁵
- Κέντρο Επιχειρησιακής Ετοιμότητας (ΚΕΠΕΤ) του Υπ. Υποδομών για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και διαχείρισης κρίσεων που άπτονται όλων των αντικειμένων των τομέων του Υπουργείου.¹⁸⁶
- Περιφερειακά Κέντρα Επιχειρήσεων των ΠΕΠΥΔ του ΠΣ¹⁸⁷

Το σύστημα Πληροφοριών, Επικοινωνιών και Προειδοποίησης έχει αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων και προβληματισμού που έχει αναδείξει προτάσεις για τη βελτίωσή του. Σύμφωνα με αυτές, οι κυριότερες «αρρυθμίες» εντοπίζονται κυρίως στο γεγονός ότι χρειάζεται ακόμη αρκετή προσπάθεια για να υλοποιηθούν εν τω συνόλω οι «βασικές απαιτήσεις σχεδίασης» όπως αυτές καθορίζονται από τον «Ξενοκράτη» και να εφαρμοστούν πλήρως οι «συντονιστικές οδηγίες». Συγκεκριμένα επισημαίνεται ότι:

➤ Τα υπάρχοντα δίκτυα συνεχούς παρακολούθησης (ή/και προειδοποίησης) των φυσικών κινδύνων, δεν είναι όλα καταγεγραμμένα, είναι ασύνδετα μεταξύ τους, ενώ οι φορείς που

¹⁸² ΥΑ 1299/2003

¹⁸³ Ν 4249/2014 & ΠΔ 178/2014 όπως τροποποιήθηκε

¹⁸⁴ ΠΔ 13/2018 & Ν. 3569/2007 άρθρο 4

¹⁸⁵ Ν 4633/2019 άρθρο 32 & 33

¹⁸⁶ Ν 4313/2014 άρθρο 81

¹⁸⁷ Ν.4249/2014 άρθρο 92 και ΥΑ Αριθμ 21321/οικ. Φ. 109.1/2014 (ΦΕΚ 1132Β)

είναι υπεύθυνοι για τη διαχείρισή τους δεν συνδέονται επαρκώς με τα κέντρα επιχειρήσεων των φορέων διαχείρισης εκτάκτων αναγκών.

Κατά καιρούς έχουν γίνει προσπάθειες από διάφορους φορείς και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να εγκατασταθούν συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης τεχνολογικά προηγμένα, τα οποία όμως στην πραγματικότητα ουδέποτε λειτούργησαν. Και αυτό γιατί κάθε φορέας, χρησιμοποιώντας τους όποιους διατιθέμενους Ευρωπαϊκούς και Εθνικούς πόρους, εγκαθιστούσε ένα σύστημα βλέποντας μόνο το πεδίο αρμοδιότητάς του, χωρίς να έχει εξασφαλίσει την διαλειτουργικότητα, χωρίς να έχει εξασφαλίσει την 24ωρη και απρόσκοπτη λειτουργία του και κυρίως χωρίς να έχει εξασφαλίσει την διασύνδεση του με τα υφιστάμενα κέντρα επιχειρήσεων.¹⁸⁸

➤ Μένει να δημιουργηθεί ένας ολοκληρωμένος και αξιόπιστος μηχανισμός εκτίμησης του μεγέθους της καταστροφής και των αναγκών που δημιουργεί ένα καταστρεπτικό φαινόμενο.

Οι υπηρεσίες της ΕΛ.ΑΣ. και του Πυροσβεστικού Σώματος, λόγω του αποκεντρωτικού συστήματος τους και της 24ωρης βάσης λειτουργίας τους και των πόρων που διαθέτουν, καλούνται ν' αναλάβουν το ρόλο της «αρχικής» εκτίμησης και συλλογής πληροφοριών για την επικρατούσα κατάσταση (εξέλιξη της καταστροφής, επηρεαζόμενες περιοχές κτλ) και της ενημέρωσης του Κέντρου Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και των αρμόδιων αποκεντρωμένων Οργάνων Πολιτικής Προστασίας (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

Ωστόσο, το γεγονός ότι η ΕΛ.ΑΣ. - που είναι συνήθως η πρώτη που θα φθάσει στον τόπο του συμβάντος - και το πλήθος άλλων «αρμόδιων» ή «μη αρμόδιων» υπηρεσιών και ατόμων που καταφθάνουν στον τόπο μιας καταστροφής, κατακλύζουν με πληροφορίες τους διαχειριστές έκτακτης ανάγκης, δεν αρκεί για να θεωρηθεί ως ένας ολοκληρωμένος και αξιόπιστος μηχανισμός εκτίμησης των αναγκών που δημιουργεί ένα καταστρεπτικό φαινόμενο (έκταση ζημιών, μέγεθος των ζημιών, αριθμό θανάτων κ.λπ.), ώστε η λήψη των αποφάσεων για κινητοποίηση και διάθεση των πόρων να είναι η ανάλογη. Η εκτίμηση των πραγματικών αναγκών που απαιτεί μια καταστροφή καθώς και η διάκριση αυτών από τις επιθυμίες των πληγέντων είναι μια λεπτή αλλά κρίσιμης σημασίας διαδικασία.

➤ Η συγκρότηση και η λειτουργία των επιχειρησιακών κέντρων αντιμετωπίζει προκλήσεις όσον αφορά στην αποτελεσματική εκπλήρωση του ρόλου τους και στην υποστήριξη του συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων δυνάμενων Πολιτικής Προστασίας.

Ο εξοπλισμός των επιχειρησιακών κέντρων στην πλειονότητά τους είναι ελλιπής και η διασύνδεσή με το ΕΣΚΕ και το ΚΕΠΠ κάθε επιχειρησιακού φορέα που έχει δικό του Κέντρο Επιχειρήσεων χρειάζεται βελτιώσεις. Πολύτιμος χρόνος αναλώνεται σε συνεννοήσεις μεταξύ των επιχειρησιακών κέντρων.

Αν και σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της ΓΓΠΠ η άμεση ενημέρωση του Κέντρου Επιχειρήσεων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας/ΚΕΠΠ αποτελεί υποχρέωση όλων των φορέων, που ορίζονται υπεύθυνοι σε επιχειρησιακό επίπεδο από τις

¹⁸⁸ Παρουσίαση στον τύπο του Ν. 4249/2014

<http://www.mopocp.gov.gr/images/stories//2014/photos14/parousiasi%20ekproswpou%20tipou%20pir osvestikou%20swmatos.doc>.

«Επιχειρησιακό πρόγραμμα "ΠΟΛΙΤΕΙΑ" Η επανίδρυση της δημόσιας διοίκησης», Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

διατάξεις του άρθρου 3 του Ν. 3013/2002 για επιμέρους δράσεις πολιτικής προστασίας, έτσι ώστε να υπάρχει καλύτερος συντονισμός και οργάνωση των φορέων στη διάθεση μέσων προς ενίσχυση του έργου της απόκρισης Πολιτικής Προστασίας και στη βραχεία αποκατάσταση των συνεπειών, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει στην πράξη.

Επιπλέον, η σύσταση Κέντρου Επιχειρήσεων αναφέρεται στο τοπικό επίπεδο μόνο στην οργάνωση των δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ για τους πρωτοβάθμιους δεν προβλέπεται κάτι ανάλογο. Πιθανά η αιτία βρίσκεται στο γεγονός ότι η συσσώρευση πολλών συλλογικών οργάνων στον εν γένει περιορισμένο χώρο των ΟΤΑ μόνο δυσλειτουργία μπορεί να προκαλέσει. Η διοικητική μεταρρύθμιση του Καλλικράτη που θεωρητικά ενίσχυσε τις δομές των δήμων δεν επέφερε καμία αλλαγή σε αυτόν τον τομέα.

Σε ότι αφορά το σύστημα των επικοινωνιών σε περιπτώσεις που παρουσιάζονται δυσλειτουργίες σε αυτό, εξαιτίας της εξέλιξης ενός φυσικού κινδύνου (π.χ. διακοπές στο δίκτυο της σταθερής ή κινητής τηλεφωνίας), τότε το έργο των αποκεντρωμένων οργάνων Πολιτικής Προστασίας φορέων (Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) δύναται να υποστηρίζεται από το δίκτυο των υπηρεσιών της ΕΛ.ΑΣ, του Πυροσβεστικού Σώματος, του στρατού και των εθελοντικών οργανώσεων. Τα προβλήματα που συνήθως εντοπίζονται, αφορούν κυρίως στη μη συνεργασία αυτών των δικτύων λόγω της διαφοράς των συχνοτήτων στις οποίες δουλεύουν.

Επιπλέον, η διασύνδεση μεταξύ της επιστημονικής πληροφόρησης καθώς και η πρόσβαση σε χρήσιμες δημόσιες πληροφορίες και της επέμβασης στο πεδίο δεν κρίνεται ως αποδοτική. Στο σχέδιο «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ» προβλέπεται η «*αξιοποίηση των διαθέσιμων επιστημονικών στοιχείων και πληροφοριών για την κινητοποίηση του δυναμικού και των μέσων...*», χωρίς να καθορίζεται ο τρόπος διάχυσης αυτών των πληροφοριών. Πολύτιμες πληροφορίες που ενδεχομένως να είναι χρήσιμες κατά τη διάρκεια μιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης δεν αρκεί απλά να υπάρχουν κάπου «καταγεγραμμένες» πρέπει να είναι επιπλέον εύκολα προσβάσιμες και κατάλληλα επεξεργασμένες ώστε να μη δημιουργούνται καθυστερήσεις και να μειωθεί ο κίνδυνος σφαλμάτων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

6.3 Εθελοντικές Οργανώσεις και Πολιτική Προστασία

Στην αντιμετώπιση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης είναι αρκετές οι περιπτώσεις που οι αυξημένες απαιτήσεις παρέμβασης ξεπερνούν τις εκάστοτε κρατικές δυνατότητες είτε σε πραγματική βάση, είτε στο μέτρο των πραγμάτων που διατίθενται σε αυτόν τον τομέα. Έτσι, παγκοσμίως η τάση που αναπτύσσεται είναι η αυτοδιαχείριση των καταστάσεων όπως εκφράζεται από το θεσμό (ή κίνημα) του εθελοντισμού.

6.3.1 Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας

Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας σε μια πρώτη προσπάθεια οργάνωσης της κοινωνίας σε δίκτυα και την ανάδειξη την αποτελεσματικότητας των Εθελοντικών Οργανώσεων (ΕΟ) και των δυνατοτήτων παρέμβασης που έχουν, λειτούργησε πιλοτικά από το 2001, το ***Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας***, (το οποίο θεσμοθετήθηκε με νόμο ένα χρόνο αργότερα), με σκοπό την πιο συστηματική αξιοποίηση των Εθελοντικών Οργανώσεων (ΕΟ) στην αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών. Οι εθελοντικές

οργανώσεις θεωρούνται πόροι και συμμετέχουν ενεργά στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας.

Ως Εθελοντής Πολιτικής Προστασίας ορίζεται το φυσικό πρόσωπο μέλος εθελοντικής οργάνωσης, το οποίο εντάσσεται στο δυναμικό της πολιτικής προστασίας και παρέχει σε συνεργασία με φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπούς επιχειρησιακούς φορείς, άμισθη και μη κερδοσκοπική υπηρεσία.

Σήμερα στη ΓΓΠΠ τηρείται **Μητρώο Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας** όπου οι ΕΟ εντάσσονται σε αυτό με Απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, με ειδική αναφορά στην χωρική εμβέλεια δράσης τους (Επικράτεια, Περιφέρεια, Περιφερειακή Ενότητα, Δήμος). Η **επιχειρησιακή τους ένταξη** προβλέπεται με την ενεργή συμμετοχή τους στα Συντονιστικά Όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α και β βαθμού.

Οι Εθελοντικές Οργανώσεις Πολιτικής Προστασίας υποστηρίζουν τους κρατικούς φορείς σε όλες τις φάσεις του κύκλου καταστροφών, μέσω των κάτωθι δράσεων:

I. Επιχειρησιακές δράσεις που αφορούν σε:

- α. Δράσεις δασοπροστασίας για την πρόληψη των δασικών πυρκαγιών
- β. Δράσεις δασοπυρόσβεσης για την καταστολή των δασικών πυρκαγιών
- γ. Δράσεις αστικής πυρόσβεσης για την καταστολή πυρκαγιών σε αστικό περιβάλλον
- δ. Δράσεις πρώτων βοηθειών για την εφαρμογή ακολουθίας ενεργειών αποτροπής επιδείνωσης της κατάστασης τραυματιών ή ασθενών
- ε. Δράσεις έρευνας και διάσωσης που αφορούν στη διαδικασία εντοπισμού και παροχής βοήθειας σε ανθρώπους που βρίσκονται σε κίνδυνο ή απειλούνται από επικείμενο κίνδυνο

II. Υποστηρικτικές δράσεις που αφορούν σε:

- α. Δράσεις τηλεπικοινωνιών
- β. Δράσεις ψυχολογικής υποστήριξης
- γ. Δράσεις ενημέρωσης και προειδοποίησης
- δ. Δράσεις μέριμνας πληγέντων
- ε. Δράσεις μεταφορών
- στ. Δράσεις οργάνωσης και λειτουργίας χώρων συγκέντρωσης

Η **οργάνωση** των ΕΟ ως προς την νομική τους μορφή συνήθως ακολουθεί τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα σχετικά με την ίδρυση συλλόγων, σωματείων, νομικών προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, μη κυβερνητικών οργανώσεων κ.λπ.

6.3.2 Προκλήσεις του συστήματος Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας

Οι βασικές διατάξεις που ρύθμιζαν μέχρι το 2014 τα θέματα των ΕΟ στο σύστημα Πολιτικής Προστασίας περιλαμβάνονταν στο άρθρο 14 του Ν. 3013/2002 όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε.¹⁸⁹

Με τα άρθρα 118 και 119 Ν. 4249/2014, επαναπροσδιορίστηκε το σχετικό θεσμικό πλαίσιο, με γνώμονα την ενσωμάτωση των πορισμάτων της πρακτικής εμπειρίας, ώστε να υπάρξει η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του εν λόγω θεσμού. Ειδικότερα, ορίστηκαν

¹⁸⁹ Ν.3536/2007 άρθρο 27 παρ. 3, Ν. 3613/2007 άρθρο 18 παρ. 3, συμπληρώθηκε με την παρ. 8 του άρθρου 110 του Ν. 4173/2013

καταρχάς οι βασικές έννοιες που χαρακτηρίζουν το Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας, προβλέπονταν οι κατηγορίες, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία ένταξης των Εθελοντικών Οργανώσεων υπό τη σκέπη της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας. Στη συνέχεια, προβλέπονταν τα σχετικά με την εκπαίδευση των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους σε επιχειρήσεις τακτικού επιπέδου. Επιπρόσθετα, περιγράφεται με λεπτομέρεια ο τρόπος, το πλαίσιο και το εύρος επιχειρησιακής εμπλοκής, η αρμοδιότητα κινητοποίησης και ο συντονισμός των Εθελοντών. Επίσης, γινόταν αναφορά στην αρμοδιότητα περί της εποπτείας και αξιολόγησης της επιχειρησιακής δράσης των Εθελοντικών Οργανώσεων καθώς και στα σχετικά με τη στολή, τα διακριτικά και το ατομικό δελτίο αυτών. Στην εν λόγω διάταξη ρυθμίστηκαν, ακόμη, θέματα ηθικών αμοιβών και κυρώσεων των Εθελοντών για εξαιρετικές πράξεις, υπερβαίνουσες το μέτρο εκτέλεσης των καθηκόντων τους και για μη ανταπόκριση ή πλημμελή εκτέλεση των υποχρεώσεων τους. Τέλος, προβλεπόταν ρυθμίσεις για το ζήτημα της ασφαλιστικής κάλυψης των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας, που αποτελούσε πάγιο αίτημά τους, καθώς και η εξασφάλιση διαθεσιμότητας αυτών που είναι υπάλληλοι του Διακοσίου, Ν.Π.Δ.Δ., κρατικών Ν.Π.Ι.Δ. ή του ιδιωτικού τομέα, για όσο χρόνο μετέχουν υπό την ανωτέρω ιδιότητα στην αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, εφόσον κληθούν από τους αρμόδιους φορείς να συμμετέχουν, όπως επίσης και η οικονομική ενίσχυσή τους από πόρους του ετήσιου προϋπολογισμού της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.

Το ανωτέρω σχετικό πλαίσιο υπήρξε προβληματικό τόσο ως προς τις ρυθμίσεις που εισήγαγε, οι οποίες χαρακτηρίστηκαν ελλιπείς και αποσπασματικές, όσο και εξαιτίας του γεγονότος της μη έκδοσης των προβλεπόμενων κανονιστικών πράξεων και κατά συνέπεια της μη εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών προβλέψεων.

Οι ανωτέρω διατάξεις παρέμειναν σχεδόν καθ' ολοκληρίαν “κενό γράμμα του νόμου”.

Πρόσφατα ψηφίστηκε ο Ν. 4662/2020 (ΦΕΚ 27Α) όπου αναβαθμίστηκε εκ νέου το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο με παρόμοιες ρυθμίσεις, η εφαρμογή των οποίων εξαρτάται από την έκδοση σειράς σχετικών κανονιστικών διατάξεων.

6.3.3 Ο ρόλος των ΟΤΑ α βαθμού στη διαχείριση Εθελοντικών Οργανώσεων

Η προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α βαθμού, προβλέπεται επίσης στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Προβλέπεται η δημιουργία εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης.¹⁹⁰

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω και τις εκτεταμένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ α σε όλες τις φάσεις της διαχείρισης των καταστροφών, αρκετοί είναι οι ΟΤΑ που αναπτύσσουν Εθελοντικές Οργανώσεις για την υποστήριξη του έργου τους.

6.3.4 Ο ρόλος του Πυροσβεστικού Σώματος στη διαχείριση Εθελοντικών Οργανώσεων

Το Πυροσβεστικό Σώμα είναι ιδιαίτερο Σώμα Ασφαλείας και έχει ως αποστολή του την ευθύνη και τον επιχειρησιακό σχεδιασμό της αντιμετώπισης των πυρκαγιών και των

¹⁹⁰ Βλέπε άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 όπως τροποποιήθηκε με το Ν 4635/2019

πλημμυρών, καθώς και την παροχή συνδρομής για τη διάσωση των ατόμων και των υλικών αγαθών που απειλούνται από αυτές. Ως «επιχειρησιακός σχεδιασμός» νοείται η οργάνωση, η διαχείριση και ο συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων δυνάμεων και μέσων πυρόσβεσης και διάσωσης, συμπεριλαμβανομένου και του εξοπλισμού αυτών. Ο «επιχειρησιακός σχεδιασμός» περιλαμβάνει ενέργειες που εξασφαλίζουν τον έγκαιρο εντοπισμό, την αναγγελία και επέμβαση, ώστε να επιτυγχάνεται η άμεση και αποτελεσματική αντιμετώπιση όχι μόνο των πυρκαγιών και των κινδύνων που απορρέουν από αυτές, αλλά και κάθε κινδύνου από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές.¹⁹¹

Στο πλαίσιο αυτό για την εκπλήρωση της αποστολής του είναι αποκλειστικά αρμόδιο για τη διαχείριση και το συντονισμό των Εθελοντικών Οργανώσεων που εμπλέκονται σε δράσεις δασοπροστασίας-δασοπυρόσβεσης.

6.3.5 Ο ρόλος φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης στη διαχείριση Εθελοντικών Οργανώσεων

Θεσμικές ρυθμίσεις αξιοποίησης και των δράσεων των ΕΟ από άλλους φορείς της κεντρικής διοίκησης αναφέρονται σε διάφορα νομοθετήματα. Για παράδειγμα:

Το *Υπουργείο Εξωτερικών* είναι αρμόδιο για το συντονισμό των δράσεων που εκτελούνται από μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και που αποβλέπουν σε αναπτυξιακούς σκοπούς ή στην παροχή ανθρωπιστικής ή επισιτιστικής βοήθειας σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή άλλων έκτακτων καταστάσεων. Η Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας του Υπουργείου Εξωτερικών/ΥΔΑΣ τηρεί το Ειδικό Μητρώο στο οποίο εγγράφονται οι οργανώσεις ύστερα από αίτησή τους.¹⁹² Η σύσταση της ΥΔΑΣ αποτέλεσε ένα σημείο εξέλιξης και προόδου των σχέσεων των εθελοντικών οργανώσεων και της Ελληνικής εξωτερικής πολιτικής, αφού κατ' ουσία οριοθετείται ένα πλαίσιο άσκησης εξωτερικής πολιτικής για την εκτέλεση προγραμμάτων αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας, με τη χρηματοδότηση προγραμμάτων μη Κυβερνητικών και άλλων συναφών οργανώσεων.¹⁹³ Η πρωτοφανής κινητοποίηση των Ελληνικών εθελοντικών οργανώσεων για παροχή βοήθειας στα θύματα του σεισμού στη Βορειοδυτική Τουρκία το 1999 και η αντίστοιχη των Τουρκικών στον καταστροφικό σεισμό στην Αθήνα ένα μήνα αργότερα, πιστεύεται ότι αποτέλεσε φορέα και αυθεντικό εκφραστή της – έστω και σε επίπεδο *soft politics* – ελληνοτουρκικής προσέγγισης («διπλωματία των σεισμών»).

Στο *Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής/ΥΠΕΚΑ* τηρείται ειδικό μητρώο για τις περιβαλλοντικές οργανώσεις τις οποίες χρηματοδοτεί και οργανώνει δράσεις για την περιβαλλοντική προστασία.¹⁹⁴

Το *Υπουργείο Υγείας* αναγνωρίζοντας τη σημασία και την προσφορά του εθελοντισμού δημιούργησε, τηρεί ειδικό μητρώο, συντονίζει και χρηματοδοτεί μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της εθελοντικής παροχής υπηρεσιών Υγείας

¹⁹¹ Ν 4662/2020

¹⁹² Βλέπε σχετικά Ν.2731/99 άρθρο 13, (ΦΕΚ 138Α)

¹⁹³ Πράξη 8/2005 ΙΥ Τμ. Ελ. Συν.

¹⁹⁴ Βλέπε και Ν. 3889/2010 (ΦΕΚ 182Α) «Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις»

ή της Κοινωνικής Φροντίδας σε πληθυσμιακές ομάδες και ομάδες που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης.¹⁹⁵

6.3.6 Κίνητρα Προσέλκυσης Εθελοντών

Τα κίνητρα, οι στόχοι, οι ανάγκες που προσπαθούν να ικανοποιήσουν ή ακόμη και οι ανταμοιβές που επιδιώκουν να λάβουν οι άνθρωποι που ενεργοποιούνται μέσω του εθελοντικού κινήματος, έχουν απασχολήσει τους ερευνητές κοινωνικής συμπεριφοράς διεθνώς και υπάρχουν αρκετές σχετικές μελέτες. Πολλές από αυτές βασίστηκαν σε άλλες παρεμφερείς που έχουν να κάνουν με τα κίνητρα και τους στόχους που ικανοποιούνται μέσω της εργασίας. Μερικές από αυτές διαφοροποιούν ή συγκρίνουν τα κίνητρα ανάλογα τον τομέα δράσης της εθελοντικής συμμετοχής (π.χ. στον τομέα της Πολιτικής Προστασίας, της προστασίας του περιβάλλοντος κ.λπ.), τον χρόνο της απασχόλησης και τη συχνότητα της εθελοντικής προσφοράς (π.χ. συμμετοχή σε μακράς διάρκειας κοινωνικές υπηρεσίες ή βραχείας διάρκειας σε μεμονωμένα γεγονότα όπως μια φυσική καταστροφή). Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων είναι δύσκολο σε έναν εθελοντή να απαντήσει μονοδιάστατα για το ποιο είναι το κίνητρο που τον ώθησε να ασχοληθεί με τον εθελοντισμό. Πολυάριθμες μελέτες έχουν δείξει ότι η ενασχόληση με τον εθελοντισμό είναι ένας συνδυασμός από διάφορους λόγους. Τα κίνητρα των εθελοντών αποτελούν ένα οργανωμένο μοτίβο στόχων, συναισθηματικών διαδικασιών και αντιλήψεων τα οποία διαφοροποιούνται ακόμη και στο ίδιο το άτομο ανάλογα το είδος, τον χώρο, τη διάρκεια της εθελοντικής προσφοράς, τα χαρακτηριστικά του ατόμου (φύλο, ηλικία, εργασία) καθώς και εν γένει την ατομικότητά του (π.χ. ατομικό σύστημα αξιών) και τις αντανakλάσεις του περιβάλλοντος (π.χ. κοινωνική κουλτούρα).

Ο προσδιορισμός αυτών των κινήτρων είναι εξαιρετικά σημαντικός για την υιοθέτηση στρατηγικών παρακίνησης των εθελοντών καθώς επίσης και για τον προσδιορισμό του είδους, της ποσότητας και της ποιότητας της εργασίας που καλούνται να παράσχουν.

Το πλαίσιο αυτό, κίνητρα προσέλκυσης που θεσπίζονται έχουν να κάνουν με μοριοδότηση εθελοντών για σχετικές θέσεις του δημοσίου, εκπαίδευση, ασφαλιστική κάλυψη, δημόσια αναγνώριση και επιβράβευση των εθελοντών, παροχή Μέσων Ατομικής Προστασίας και λοιπού εξοπλισμού, έξοδα μετακίνησης, φοροαπαλλαγές ή άλλες παροχές όπως δωρεάν είσοδος σε δημόσια θεάματα ή αθλητικούς χώρους.

¹⁹⁵. Βλέπε σχετικά:

- άρθρο 5 και 12 του Ν. 2646/1998, (ΦΕΚ 236Α) «Ανάπτυξη Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας»

Στο νόμο αυτόν είναι η πρώτη φορά που εμφανίζεται σε ελληνικό νομοθετικό κείμενο ο όρος «εθελοντισμός»

- ΥΑ 19252/2002, (ΦΕΚ 248Β) «Καθορισμός της μορφής του Αριθμού Μητρώου, στο Εθνικό και Νομαρχιακό Μητρώο Φορέων Κοινωνικής Φροντίδας Ιδιωτικού Τομέα Μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα καθώς και στο Ειδικό Μητρώο Εθελοντικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων»

- ΥΑ 19253/2002, (ΦΕΚ 248Β) «Χρηματοδότηση Εθελοντικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων»

- ΥΑ Γ.Π:Π(2)γ/οικ.78327/2005, (ΦΕΚ 1079Β) «Σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης»

- ΥΑ 9287/2001, (ΦΕΚ 1268Β) «Όροι, προϋποθέσεις, διαδικασία, ενιαία κριτήρια και λοιπά στοιχεία που απαιτούνται προκειμένου να χορηγηθεί η Ειδική Πιστοποίηση σε Φορείς παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας του ιδιωτικού τομέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα» όπως τροποποιήθηκε με την Αριθ. Γ.Π:Π (2)γ/οικ. 2858/2005 (ΦΕΚ37Β)

Στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο έχουν θεσπιστεί μια σειρά κινήτρων προσέλκυσης των εθελοντών τα οποία όμως χαρακτηρίζονται ως ανεπαρκή, αποσπασματικά ή ανεφάρμοστα. Παράλληλα, είναι αρκετές οι περιπτώσεις που οι εθελοντές επωμίζονται σε ατομικό επίπεδο δαπάνες που αφορούν την εθελοντική τους δράση.

6.4 Μελέτη Περίπτωσης: Δασικές πυρκαγιές στην Ηλεία, Αύγουστος 2007 – Αξιολόγηση των δράσεων σε επίπεδο αυτοδιοίκησης β βαθμού

Το καλοκαίρι του 2007 μια σειρά από δασικές πυρκαγιές σε πολλούς νομούς της Ελλάδας είχαν ως αποτέλεσμα να χάσουν τη ζωή τους 84 άνθρωποι, να καούν 1.500 σπίτια και περισσότεροι από 6.000 άνθρωποι να μείνουν άστεγοι. Κάηκαν περισσότερα από 2.700km² γης, 4,5 εκατομμύρια ελαιόδεντρα και 60.000 ζώα. Το ύψος των καταστροφών αποτιμήθηκε σε περισσότερα από 3,5 δις€.

Ως μελέτη περίπτωσης, παρουσιάζεται η δασική πυρκαγιά που εκδηλώθηκε στις 24/8/2007 στον οικισμό Παλαιοχωρίου, του Δήμου Ζαχάρω, στον Νομό Ηλείας (με αποτέλεσμα το θάνατο 37 ατόμων) και ακολούθως, μια κριτική θεώρηση των μέτρων και δράσεων Πολιτικής Προστασίας που ελήφθησαν, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης β βαθμού, σύμφωνα με τη δικανική κρίση των σχετικών αποφάσεων της δικαστικής εξουσίας.

6.4.1 Η περιοχή μελέτης

Η περιοχή περιλάμβανε δάση και δασικές εκτάσεις, τα οποία σε ελάχιστες περιοχές ήταν αμιγή (δάση), σχημάτιζαν, μαζί με τους δρυμούς, τις γεωργικές εκτάσεις και τις οικιστικές εκτάσεις, ένα μωσαϊκό εκτάσεων με ασαφή και αδιάκριτα όρια.

Ο βαθμός αναφλεξιμότητας των δασών ήταν πολύ υψηλός. Επίσης, από τη δεκαετία του 1980 είχαν πάψει να εκτελούνται δασοκομικές εργασίες (προγραμματισμένη υλοτομία κ.λπ.) και είχαν καταστεί δύσβατα και αδιαπέραστα. Επιπλέον, τα δάση ήταν μεγάλης ηλικίας (άνω 100 ετών), με άφθονη εύφλεκτη καύσιμη ύλη (ξηρά χόρτα, κλαδιά, φύλλα, χόρτα κ.λπ.). Η κατάσταση τους αυτή, σε συνδυασμό με τις καιρικές συνθήκες που επικρατούσαν εκείνη την ημέρα καθώς και εν γένει το έτος 2007 (πολύ ξηρό καλοκαίρι, υψηλές θερμοκρασίες, χαμηλή υγρασία, ισχυροί άνεμοι) και τα προηγούμενα χρόνια (παρατεταμένη ανομβρία) και είχαν μειώσει σοβαρά την περιεχόμενη υγρασία τους, τα καθιστούσε εξαιρετικά ευάλωτα στην εκδήλωση πυρκαγιάς. Σε ορισμένες μάλιστα περιοχές, που έχουν έντονο ανάγλυφο εδάφους (μεγάλες κλίσεις, χαράδρες, ρεματιές), το οποίο επιδρά με ιδιαίτερο τρόπο στη συμπεριφορά της πυρκαγιάς και ανεπαρκές δίκτυο δρόμων και μονοπατιών, η απειλή ήταν ακόμη μεγαλύτερη, ειδικά για τους περικλειστούς οικισμούς από δάσος και δασικές εκτάσεις.

Οι δασικοί δρόμοι ήταν απροσπέλαστοι και αδιάβατοι από τα ξηρά χόρτα, οι αντιπυρικές ζώνες και οι δεξαμενές νερού ήταν ελλιπείς, καλώδια υψηλής τάσης περνούσαν πάνω από πυκνή βλάστηση και οι πυροσβεστικοί κρουνοί ήταν λιγοστοί και με προβλήματα στη λειτουργία τους.

6.4.2 Η πυρκαγιά στις 24/8/2007 και η κινητοποίηση του μηχανισμού πολιτικής προστασίας

Η πυρκαγιά που εκδηλώθηκε στις 24/8/2007 οφειλόταν σε υπερθέρμανση και ανάφλεξη φαγητού εντός μαγειρικού σκεύους ξεχασμένου στην αναμμένη εστία υγραερίου από μία υπερήλικη γυναίκα. Περί ώρα 14:15 ο καπνός στη στέγη του κτίσματος έγινε αντιληπτός από συγγενή της γυναίκας. Παρά τις προσπάθειες της οικογένειας της γυναίκας να κατασβήσουν τη φωτιά, δεν τα κατάφεραν και τούτη επεκτάθηκε με το δυνατό άνεμο σε πευκόφυτο δάσος και ακολούθως άνοιξε σε τρία μέτωπα και επεκτάθηκε με τη βοήθεια των ανέμων που επικρατούσαν στην περιοχή. Οι άνεμοι ήταν βορειοανατολικοί, μέτριοι μέχρι ισχυροί (5-6 Μποφόρ), με ριπές που έφθαναν τους πολύ ισχυρούς (7 Μποφόρ) και πιθανόν πρόσκαιρα τους ξεπερνούσαν, ενώ επικρατούσε καύσωνας, με μέγιστη θερμοκρασία 41ο C.

Η αναγγελία της πυρκαγιάς στο Πυροσβεστικό Σώμα έγινε με αρκετά μεγάλη καθυστέρηση.¹⁹⁶ Αρχικά αναγγέλθηκε στο ΠΣ στις 14:24 από Αντιδήμαρχο της περιοχής, που είδε τον καπνό, χωρίς ωστόσο να είναι σε θέση να προσδιορίσει ακριβώς τη θέση, την ταχύτητα και την ένταση της πυρκαγιάς. Η πληροφορία αυτή συνεπώς «ουδεμίας εκτίμησης και σοβαρής αντιμετώπισης έτυχε», διότι θεωρήθηκε ότι ο καπνός προερχόταν από έτερη πυρκαγιά που μαινόταν επί μέρες στην ευρύτερη περιοχή. Η αναγγελία της πυρκαγιάς με προσδιορισμό της ακριβούς της θέσης έγινε στις 14:40, και το πρώτο πυροσβεστικό όχημα έφθασε σημείο εκδήλωσης της πυρκαγιάς μετά από 10-15 λεπτά ενώ η πυρκαγιά είχε ήδη επεκταθεί.

6.4.3 Σχεδιασμός Ετοιμότητας Δασικών Πυρκαγιών έτους 2007 σε κεντρικό επίπεδο

Σύμφωνα με τις από 8-3-2007 κατευθυντήριες οδηγίες της ΓΓΠΠ,¹⁹⁷ η αντιμετώπιση των πυρκαγιών για το έτος 2007, θα βασιζόταν στον Εθνικό Σχεδιασμό με τη συμμετοχή και τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων σε Κεντρικό Επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τον Περιφερειακό Σχεδιασμό που θα γινόταν με ευθύνη των Γενικών Γραμματέων Περιφέρειας (νυν Συντονιστών Αποκεντρωμένης Διοίκησης). Ακολούθως με αποφάσεις του ΚΣΟΠΠ θα γινόταν ιεράρχηση των έργων και των δράσεων του περιφερειακού σχεδιασμού. Για την υλοποίηση της πρότασης του σχεδιασμού, η ΓΓΠΠ καλούσε τις δασικές υπηρεσίες, σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο, τις Πυροσβεστικές Υπηρεσίες και τους ΟΤΑ α και β βαθμού να προβούν σε συγκεκριμένες ενέργειες στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, εντός αποκλειστικών προθεσμιών.

Περαιτέρω, το Πυροσβεστικό Σώμα που είναι υπεύθυνο για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό της καταστολής, είχε εκπονήσει πλήρες επιχειρησιακό αντιπυρικό σχέδιο. Στο εν λόγω σχέδιο προσαρτήθηκε έγγραφο με θέμα την εμπλοκή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση δασικών πυρκαγιών για το έτος 2007, όπου γινόταν

¹⁹⁶ Σημειώνεται ότι κρίσιμα στοιχεία για την επιτυχή καταστολή της πυρκαγιάς μιας πυρκαγιάς, είναι η έγκαιρη επίσημηση, ο εντοπισμός και η άμεση κινητοποίηση επίγειων και εναέριων δυνάμεων πυρόσβεσης. Για το λόγο αυτό κατά τη διάρκεια της αντιπυρικής περιόδου επανδρώνονται παρατηρητήρια σε κατάλληλα επιλεγμένες θέσεις που ως κύριο χαρακτηριστικό έχουν την οπτική κάλυψη μεγάλων ή ευαίσθητων – επικίνδυνων δασών ή δασικών εκτάσεων (ΥΑ 17961/ Φ. 109.1/1998 όπως συμπληρώθηκε με την ΥΑ 29181 Φ. 109.1/1999). Ο εποχικός υπάλληλος του ΠΣ που εκτελούσε χρέη πυροφύλακα εκείνη την ημέρα δεν αντιλήφθηκε τη φωτιά, αν και ήταν ορατή από τη θέση του ακόμη και με γυμνό μάτι στις 14:15.

¹⁹⁷ Αριθμ. 1313/8-3-2007 Επείγον Έγγραφο ΓΓΠΠ με θέμα «Σχεδιασμός και δράσεις Πολιτικής Προστασίας για την αντιμετώπιση δασικών πυρκαγιών.

αναφορά σε όλα τα στάδια ετοιμότητας και τις ενέργειες που όφειλε να κάνει καθένα από τα ανωτέρω όργανα.

Στις 23-8-2007, ενόψει των σχετικών προβλέψεων για κατηγορία κινδύνου πολύ υψηλή στις 24-8-2007, η ΓΠΠΠ απέστειλε **κατεπείγον έγγραφο** προς τους εμπλεκόμενους φορείς με οδηγίες εφαρμογής πρόσθετων μέτρων ετοιμότητας (φάση αυξημένης ετοιμότητας).

6.4.4 Ο σχεδιασμός Πρόληψης και Ετοιμότητας σε τοπικό επίπεδο β βαθμού

6.4.4.1 Πρόληψη και Ετοιμότητα

- Μάιος 2007: Έκδοση μνημονίου ενεργειών με τίτλο “ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ ΠΥΡΚΑΓΙΕΣ” το οποίο ανεξάρτητα από τον τίτλο που έφερε, συνιστούσε πλήρες αντιτυπικό σχέδιο υποκείμενο σε έλεγχο πληρότητας, σαφήνειας εφαρμογής και είχε ελεγχθεί από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, η οποία το ενέκρινε. Σημειώνεται, ότι για την κατάρτιση του εν λόγω σχεδίου «αντιγράφηκε» το σχετικό σχέδιο της Πυροσβεστικής.
- 3-4-2007: Ευρεία σύσκεψη των εμπλεκόμενων φορέων (υπό το Αποκεντρωμένο Όργανο του β βαθμού ΤΑ)
- 8-5-2007: Τακτική σύγκληση του Συντονιστικού Οργάνου.
- 4-7-2007: Έκτακτη σύγκληση του Συντονιστικού Οργάνου με θέμα τον απολογισμό της αποτελεσματικότητας των μέχρι τότε ληφθέντων μέτρων
- 25-7-2007: Έκτακτη σύγκληση Συντονιστικού Οργάνου

Τέθηκαν προς συζήτηση και επισημάνθηκαν τα εξής ζητήματα:

- Πραγματοποίηση καθαρισμού και αποψιλώσεων των δασών και δασικών εκτάσεων.
- Διάνοιξη και συντήρηση δικτύου δασικών δρόμων και αντιτυπικών ζωνών καθώς και αγροτικών δρόμων.
- Εκτέλεση έργων και εργασιών προληπτικού καθαρισμού της βλάστησης σε ζώνες μίξης δασών πόλεων και οικισμών ανά ΟΤΑ.
- Προληπτικό κλάδεμα δέντρων από συνεργεία της ΔΕΗ και τον προληπτικό καθαρισμό παραπλεύρως σιδηροδρομικών γραμμών από συνεργεία του ΟΣΕ.
- Λειτουργία συστημάτων επικοινωνιών των αρμόδιων φορέων για την άμεση αναγγελία της πυρκαγιάς,
- Επιτήρηση των δασών και δασικών εκτάσεων.
- Εξασφάλιση πηγών υδροληψίας (κρουνοί, υδατοδεξαμενές, υδροστόμια) ανά ΟΤΑ και η έλλειψη παντού υδροστομίων.
- Προληπτική απαγόρευση κυκλοφορίας σε δάση ή άλλες επικίνδυνες περιοχές.
- Διενέργεια αυτοψιών και ελέγχου σε όλους τους χώρους εναπόθεσης αστικών αποβλήτων (χωματερές) ανά ΟΤΑ.
- Ενημέρωση του κοινού για λήψη μέτρων αυτοπροστασίας και προστασίας από κινδύνους που προέρχονται από δασικές πυρκαγιές, και ιδίως την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των αγροτών αλλά και όλων των κατοίκων, ακόμη και των επισκεπτών, με ειδικά έντυπα που θα εξέδιδε και θα διένειμε η β βαθμού ΤΑ και με ειδικές ενημερωτικές εκστρατείες που θα πραγματοποιούσε η ίδια κατά τη διάρκεια της καλοκαιρινής περιόδου.

- Ζητήματα ελλείψεων ή καθυστερήσεων στις χρηματοδοτήσεις, τις διαθέσιμες πιστώσεις και των πόρων που απαιτούνται για αποτελεσματική επέμβαση.
- Η υποχρέωση των Δήμων να χρησιμοποιούν τις διατιθέμενες πιστώσεις μόνο για δραστηριότητες πυροπροστασίας και όχι σε άλλες άσχετες και ξένες προς αυτήν.
- Ανησυχία για την προστασία των δασών εξαιτίας των δυσμενών κλιματολογικών συνθηκών και της ξηρασίας κατά τη θερινή περίοδο του 2007.
- Η σημαντικότητα της προληπτικής οργάνωσης, του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανισμών και η έλλειψη συνεργασίας της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας με τους Δήμους.
- Η αναγκαιότητα της ανάπτυξης του εθελοντισμού.

Αποφασίστηκαν τα εξής:

Στις 8-5-2007

- Δραστηριοποίηση των Δήμων σε ό,τι τους αφορά για:
 - ο την ενημέρωση των δημοτών τους,
 - ο την ανάπτυξη του θεσμού των εθελοντών,
 - ο τη συντήρηση και επισκευή των μηχανημάτων τους, των υδροστομιών και της αγροτικής οδοποιίας,
 - ο τη φύλαξη και συντήρηση των χωματερών, και
 - ο συνεργασία με την Πυροσβεστική Υπηρεσία.
- Η ΔΕΗ και ο ΟΤΕ να συντηρούν το δίκτυό τους.
- Η Πυροσβεστική Υπηρεσία να ελέγξει την κατάσταση των υδροστομιών και οι Δήμοι να συνεργαστούν για την επισκευή των υδροστομιών.
- Η τοπική μονάδα στρατού με την αστυνομία να αρχίσουν περιπολίες.
- Η Πολιτική Προστασία Αυτοδιοίκησης β βαθμού σε συνεργασία με την Πυροσβεστική Υπηρεσία να εκδώσει αποφάσεις απαγόρευσης κυκλοφορίας σε δάση και όπου αλλού κρίνεται αναγκαίο.
- Ενημέρωση του πληθυσμού με κάθε πρόσφορο μέσο από όλα τα ΜΜΕ προκειμένου να ευαισθητοποιηθεί σε θέματα πυροπροστασίας.
- Τα μηχανήματα της Αυτοδιοίκησης β βαθμού να μεταβαίνουν στην Πυροσβεστική Υπηρεσία του Πύργου όταν ο δείκτης επικινδυνότητας είναι 4 και 5.

Στις 4-7-2007

Το συντονιστικό όργανο έλαβε την απόφαση να εμείνει στην αρχική απόφασή του, δηλαδή της συνεδρίασης στις 5-5-2007 και επιπλέον:

- Να ενισχυθούν οι αντιτυρικές ζώνες.
- Να υποβληθεί αίτημα οικονομικής ενίσχυσης στην Κυβέρνηση για τη διάνοιξη και συντήρηση των δασικών δρόμων και των αντιτυρικών ζωνών.
- Να ενισχυθεί η Πυροσβεστική Υπηρεσία με έμπυχο δυναμικό και υλικοτεχνικά μέσα.

Στις 25-7-2007

Να επικαιροποιηθούν τα μέτρα που είχαν ληφθεί στα προηγούμενα συντονιστικά όργανα με ιδιαίτερη έμφαση:

- Στην απόλυτη συνεργασία των Δήμων με την Πυροσβεστική Υπηρεσία.
 - Στη συντήρηση από τη ΔΕΗ και τον ΟΤΕ του δικτύου τους για πρόληψη των πυρκαγιών.
- Μέριμνα για τον ορισμό ομάδων πυρασφάλειας σε ολόκληρο το Νομό.
- Μέριμνα για την ενημέρωση των πολιτών για τον έγκαιρο καθαρισμό των οικοπέδων τους από ξερά χόρτα και σκουπίδια στο Νομό με την κοινοποίηση της σχετικής πυροσβεστική διάταξης.

6.4.4.2 Αυξημένη Ετοιμότητα

- Απεστάλη το από 23/8/2007 κατεπείγον έγγραφο της ΓΓΠΠ για τον αυξημένο κίνδυνο της πυρκαγιάς στους ΟΤΑ α βαθμού.
- Τέθηκαν σε 24ωρη επιφυλακή η Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών που διέθετε τα μηχανήματα και το γραφείο Πολιτικής Προστασίας.
- Ενημερώθηκε ο εκπρόσωπος της μοναδικής ΕΟ Πολιτικής Προστασίας του νομού, η οποία δραστηριοποιούνταν σε δράσεις αποκατάστασης από φυσικές καταστροφές.
- Απεστάλη για δημοσίευση σε 2 τοπικές εφημερίδες κείμενο για την ενημέρωση των πολιτών.

6.4.5 Δικανική κρίση

Η δικανική κρίση βασίστηκε στις υφιστάμενες κανονιστικές διατάξεις, στις κατευθυντήριες οδηγίες του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας (οι οποίες είναι υποχρεωτικές για τους εμπλεκόμενους φορείς εφόσον εκδίδονται στα πλαίσια της εξουσίας του να προετοιμάζει και να κινητοποιεί το μηχανισμό της πολιτικής προστασίας της χώρας για την αντιμετώπιση κάθε μορφής καταστροφών) καθώς επίσης και στα υφιστάμενα σχέδια τα οποία μετά τον έλεγχό τους από τη ΓΓΠΠ καθίσταται δεσμευτικά για τους φορείς που τα εκδίδουν.

Σε ότι αφορά τα σε επιμέρους θέματα που στοιχειοθετούν τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης β βαθμού, στο σκεπτικό των σχετικών δικαστικών αποφάσεων έγιναν οι εξής επισημάνσεις.

6.4.5.1 Πρόληψη και Ετοιμότητα

Αναφορικά με το Σχέδιο Έκτακτης Ανάγκης

Το *σχέδιο έκτακτης ανάγκης* δεν πληρούσε τους όρους εξειδίκευσης, πληρότητας, σαφήνειας και επάρκειας που θέτει ο νόμος στους τομείς της πρόληψης και της ετοιμότητας, διότι δεν περιλάμβανε αναλυτικά τις ενέργειες και τους φορείς που εμπλέκονταν στα στάδια αυτά και απλά επαναλάμβανε τις απαιτήσεις που έθετε η ΓΓΠΠ στις κατευθυντήριες οδηγίες της, οι οποίες αφορούσαν όλη τη χώρα, κατά τρόπο αφηρημένο. Συγκεκριμένα:

- Δεν προέβλεπε συγκεκριμένες δράσεις, έργα και εργασίες κατά γεωγραφική περιοχή, αριθμό, ποσόστωση κ.λπ.
- Δεν όριζε φορείς εκτέλεσης και τον τρόπο συντονισμού και συνεργασίας τους.
- Δεν μνημόνευε φορείς χρηματοδότησης.

- ο Δεν όριζε χρονικά πλαίσια για την περάτωση των έργων, ώστε να εξασφαλίζεται ο προγραμματισμός, η έγκαιρη παροχή των πιστώσεων και η υλοποίησή τους.

Επιπλέον:

- ο Δεν συμπληρώθηκαν οι ελλείψεις του αντιτυρικού σχεδίου σε επίπεδο νομού, με βάση τα πορίσματα και τις αποφάσεις των Συντονιστικών Οργάνων, προκειμένου αυτό να καταστεί σαφές, επαρκές και υλοποιήσιμο.

Αναφορικά με τις συνεδριάσεις συντονιστικών οργάνων

- ο Δεν έγινε απολογισμός των αποτελεσμάτων της προηγούμενης αντιτυρικής περιόδου ο οποίος ήταν υποχρεωτικός.¹⁹⁸
- ο Δεν έγινε αναφορά σε συγκεκριμένα μέχρι τότε ληφθέντα μέτρα πρόληψης και προστασίας από τις δασικές πυρκαγιές, δεν αναφέρθηκε να έχει υλοποιηθεί κάποιο έργο και δεν ορίστηκε συγκεκριμένος χρόνος υλοποίησης μέτρων και δράσεων, προκειμένου αυτές να αποτελέσουν προτάσεις για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδιασμού και να ληφθούν υπόψη κατά τη διαμόρφωση του προϋπολογισμού της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και την κατανομή των εγκεκριμένων πιστώσεων και τυχόν έκτακτων ενισχύσεων στους ΟΤΑ για την υλοποίηση.

Επιπλέον:

- ο Στη **σύσκεψη στις 3-4-2007** της δεν υπήρξε πρακτικό της συνεδρίασης προκειμένου οι σχετικές αποφάσεις να ληφθούν υπόψη στον Περιφερειακό Σχεδιασμό.
- ο Η τακτική συνεδρίαση του συντονιστικού οργάνου (8-5-2007) δεν έγινε εμπρόθεσμα (δηλαδή μέχρι 20-4-2007), προκειμένου να επιτελέσει το σκοπό του στην κατάρτιση του Εθνικού Σχεδιασμού.

Γενικά, οι αποφάσεις των συντονιστικών οργάνων χαρακτηριζόταν με τις ίδιες ελλείψεις του σχεδιασμού. Τα συντονιστικά όργανα απλά και μόνο διαπίστωναν τα κενά και τις ελλείψεις που υπήρχαν στον τομέα της πρόληψης και της ετοιμότητας.

Αναφορικά με τον Συντονισμό δράσεων εμπλεκόμενων φορέων

Δεν λήφθηκε καμία μέριμνα ώστε, οι αρμόδιοι εμπλεκόμενοι φορείς (Δασικές Υπηρεσίες, Πυροσβεστικές Υπηρεσίες, Ελληνική Αστυνομία, Δήμοι, Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας κ.λπ.) να εξειδικεύσουν και εκτελέσουν τις δράσεις που υπαγόταν στις αρμοδιότητές τους, εξειδικεύοντας και αναλύοντας με κάθε δυνατή λεπτομέρεια τα έργα, τις δράσεις και τις εργασίες που έπρεπε να γίνουν στα στάδια της πρόληψης και ετοιμότητας σε επίπεδο νομού. Συγκεκριμένα δεν ελήφθη μέριμνα για:

- ο Να εκτελεστούν διά των δασικών υπηρεσιών, έργα και εργασίες προληπτικού καθαρισμού βλάστησης και μείωσης καύσιμης ύλης, συντήρηση δασικών δρόμων και δημιουργία αντιτυρικών ζωνών.
- ο Να εκτελεστούν δια της ΔΕΗ σε συνεργασία με τους δήμους, τις δασικές και τις πυροσβεστικές υπηρεσίες, έργα καθαρισμού της υψηλής βλάστησης σε σημεία που διέρχεται το δίκτυο της και αποψίλωσης των χώρων κάτω από τα σημεία ζεύξης.

¹⁹⁸ ΚΥΑ 12030 Φ.109.1/1999 άρθρο 6 παρ. 3 περ 4, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 2612/1998

- Να κατασκευαστούν διά των Δασικών Υπηρεσιών δεξαμενές νερού και να τοποθετηθούν από την δημοτική υπηρεσία ύδρευσης (ΔΕΥΑΖ) πυροσβεστικοί κρουνοί, μετά από πρόταση της Πυροσβεστικής Υπηρεσίας σε σημεία αυξημένης επικινδυνότητας.
- Να γίνουν προληπτικοί καθαρισμοί βλάστησης στα κράσπεδα και στα πρανή του οδικού δικτύου αρμοδιότητας συντήρησης της τοπικής αυτοδιοίκησης (α και β βαθμού).

Αναφορικά με την ενημέρωση του πληθυσμού

Οι δράσεις ενημέρωσης των πολιτών για το πρόβλημα των δασικών πυρκαγιών με σκοπό την ευαισθητοποίηση, την επαγρύπνηση και τη συμβολή τους στην οργάνωση των διαδικασιών και για τα μέτρα αυτοπροστασίας τους, χαρακτηρίστηκαν ανεπαρκείς. Και τούτο διότι, η ενημέρωση – που προχωρούσε παράλληλα με αυτήν από τις δασικές και τις πυροσβεστικές υπηρεσίες – έπρεπε να είναι συστηματική και ουσιαστική, πρόσφορη, ειδική και ποικίλη και ανάλογη με τη δημογραφική ταυτότητα του νομού. Δηλαδή, έπρεπε να λάβει χώρα με πολλούς τρόπους (δελτία τύπου, εκπομπές από ραδιόφωνο και τηλεόραση, διανομή φυλλαδίων, δημόσιες ομιλίες, ακόμη και ειδοποιήσεις πόρτα - πόρτα, ενόψει του γεγονότος ότι ο νομός έχει πολλούς οικισμούς με διαφορετική σύνθεση πληθυσμού (παραλιακούς με ελεύθερους επαγγελματίες, καταστηματαρχες, υπαλλήλους, γεωργούς κ.λπ., ορεινούς με γεωργούς και κτηνοτρόφους, δασόβιους και παραδασόβιους με άτομα κυρίως τρίτης ηλικίας και στοιχειώδους μόρφωσης), και δέχεται κατά τους θερινούς, κυρίως, μήνες μεγάλο αριθμό τουριστών, επισκεπτών, κατασκηνωτών κ.λπ. οι οποίοι έχουν διαφορετική πρόσβαση στην ενημέρωση.

6.4.5.2 Αυξημένη Ετοιμότητα

Αναφορικά με την ενημέρωση του πληθυσμού στο στάδιο της αυξημένης ετοιμότητας

Ο τρόπος ενημέρωσης δια μέσω του τοπικού τύπου, του πληθυσμού που επιλέχθηκε από το Αποκεντρωμένο Όργανο δεν ήταν πρόσφορος και επαρκής για τις κατηγορίες πολιτών που αφορούσε (κτηνοτρόφους, αγρότες και μελισσοκόμους) οι οποίες αριθμούσαν το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού της επαρχίας και περιλάμβαναν πρόσωπα μεγάλης κυρίως ηλικίας που ανάλωναν τον περισσότερο χρόνο τους στην ύπαιθρο και είχαν ελάχιστη πρόσβαση στον τύπο. Επιπλέον, δεν ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις που έθετε το κατεπείγον έγγραφο της Γενικής Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) για συνεργασία της ΤΑ β βαθμού στον τομέα αυτόν με άλλες υπηρεσίες (δημοτικές και αστυνομικές αρχές), προφανώς διότι η ΓΓΠΠ θεωρούσε τα συνηθισμένα μέτρα (δελτία τύπου, εκπομπές κ.λπ.) μη επαρκή για τις περιστάσεις. Για να εκπληρωθεί η σχετική αυτή υποχρέωση, η ενημέρωση έπρεπε να είναι πιο άμεση και πιο προσωπική σε συνεργασία με τις κατά τόπους αστυνομικές και δημοτικές αρχές και να περιλαμβάνει προφορικές ανακοινώσεις και μεγαφωνικές ειδοποιήσεις κ.λπ. στους χώρους εργασίας (χωράφια, στάβλους), συνάθροισης (πλατείες, γήπεδα), ψυχαγωγίας (καφενεία κλπ) από τα οχήματα του Δήμου και της Αστυνομίας που έκαναν περιπολίες καθώς και από τους υπαλλήλους των δημοτικών και κοινοτικών καταστημάτων και να εστιάζει τόσο στον απειλούμενο κίνδυνο εκδήλωσης πυρκαγιάς όσο και στις ενέργειες που έπρεπε να αποφευχθούν.

Επίσης, δεν έγινε ενημέρωση του πληθυσμού για τα βασικά τουλάχιστον, μέτρα ετοιμότητας και αυτοπροστασίας τους σε περίπτωση εκδήλωσης πυρκαγιάς (κατάλληλος ρουχισμός, αναγγελία της πυρκαγιάς στην ΠΥ κ.λπ.) και για τους χώρους ασφαλούς συγκέντρωσης (τουλάχιστον, μέχρι να επιληφθούν οι αρμόδιες υπηρεσίες) σε πλατείες, γήπεδα, εκκλησίες, σχολεία χωρίς βλάβιση γύρωθεν, τουλάχιστον των ατόμων που δεν μπορούσαν να μετακινηθούν ή να απομακρυνθούν με ίδιες δυνάμεις και ίδια μέσα, όπως ηλικιωμένοι, άτομα με ειδικές ανάγκες, παιδιά κ.λπ., οι οποίοι δεν είχαν ενημερωθεί ούτε στα προηγούμενα στάδια της πρόληψης και της συνηθισμένης ετοιμότητας και ο αριθμός τους είχε αυξηθεί από φιλοξενούμενους παραθεριστές, επισκέπτες, παιδιά κ.λπ., λόγω των θερινών διακοπών.

Αναφορικά με τον συντονισμό δράσεων των εμπλεκόμενων φορέων

Το αποκεντρωμένο όργανο πολιτικής προστασίας:

- Δεν ενημέρωσε τους προέδρους των δημοτικών διαμερισμάτων για το κατεπείγον έγγραφο της ΓΠΠΠ και τα μέτρα που επέταξε να ληφθούν και δεν συντόνισε τη δράση του με εκείνη των προέδρων των δημοτικών διαμερισμάτων που είχαν γνώση της διαμόρφωσης του ανάγλυφου της περιοχής και της σύνθεσης του πληθυσμού.
- Δεν έθεσε σε μέγιστη ετοιμότητα, επαγρύπνηση και επιφυλακή τις άλλες εμπλεκόμενες υπηρεσίες για την ευρύτερη κινητοποίηση του νομού.
- Δεν εξασφάλισε τη συνεχή επαφή μεταξύ τους για την ανταλλαγή πληροφοριών, τη συνεννόηση και τη λήψη αποφάσεων, οι οποίες συμβάλλουν στον καθορισμό των προτεραιοτήτων, στην αντιμετώπιση απρόβλεπτων αναγκών και τελικά στον αποτελεσματικό συντονισμό κατά την αντιμετώπιση των κινδύνων από πυρκαγιά, μέσω των υπηρεσιακών τηλεφώνων, των κινητών τηλεφώνων και των ασυρμάτων που είχαν γνωστοποιήσει και περιλαμβάνονταν στα αντιτυρικά σχέδια.
- Δεν μερίμνησε για την οργάνωση και εκπομπή αυξημένων περιπόλων επιτήρησης, ιδιαίτερα στην υψηλού κινδύνου για δασική πυρκαγιά δασική περιοχή, ακόμη και εναέριας επιτήρησης.

Το Αποκεντρωμένο Όργανο Πολιτικής Προστασίας μπορούσε και υποχρεούνταν να απαιτήσει τη λήψη του συγκεκριμένου μέτρου από την Πυροσβεστική Υπηρεσία όπως και οποιουδήποτε άλλου μέτρου από οποιονδήποτε εμπλεκόμενο φορέα, που κρινόταν πρόσφορο για την επίτευξη του σκοπού της πολιτικής προστασίας, σε περιοχές υψηλού κινδύνου ενόψει των καιρικών φαινομένων.

Διευκρινίζεται, ότι σύμφωνα με τη δικανική κρίση οι ανωτέρω νομικές υποχρεώσεις του Αποκεντρωμένου Οργάνου Πολιτικής Προστασίας πηγάζουν ευθέως από το κανονιστικό πλαίσιο, σύμφωνα με το οποίο έχει την ευθύνη της επίβλεψης (υλοποίησης) του έργου της πολιτικής προστασίας και της διάθεσης και του συντονισμού δράσης του **απαραίτητου δυναμικού και μέσων**¹⁹⁹ του νομού, δηλαδή να οργανώσει και συντονίσει τη δράση όλων

¹⁹⁹ Σημειώνεται, ότι τόσο τα «διαθέσιμα μέσα» που αναφερόταν στο ιδιαίτερο προειδοποιητικό σήμα του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, όσο και στο «απαραίτητο δυναμικό και μέσα» που αναφέρεται στις σχετικές κανονιστικές διατάξεις, περιλαμβάνονται το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών, οι υπηρεσίες των οργανισμών τοπικών αυτοδιοίκησης και των οργανισμών κοινής ωφελείας που είναι υπεύθυνες σε επιχειρησιακό επίπεδο για τις επιμέρους δράσεις πολιτικής προστασίας και κυρίως για την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση των καταστροφών.

των εμπλεκόμενων φορέων του κρατικού μηχανισμού σε επίπεδο νομού, για τη διασφάλιση τόσο της πρόληψης όσο και της ετοιμότητας (συνήθη και αυξημένη).

6.5 Ο νέος Εθνικός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας : Μια αρχική παρουσίαση

Στα παρακάτω παρουσιάζεται συνοπτικά ο Νόμος 4662 «Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, Αναδιάρθρωση της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, Αναβάθμιση Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας, Αναδιοργάνωση του Πυροσβεστικού Σώματος και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 27^Α/7-02-2020).

Πρέπει να σημειωθεί ότι επειδή ο Νόμος θεσμοθετήθηκε πολύ πρόσφατα και για την εφαρμογή του απαιτούνται πλήθος εφαρμοστικών ρυθμίσεων, ουσιαστικά δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή και ούτε υπάρχει πλήρης εικόνα για τον Εθνικό Μηχανισμό Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων που προβλέπει. Επομένως τα παρακάτω βασίζονται στον ίδιο το Νόμο και την αιτιολογική του έκθεση. Έχει διατηρηθεί η χρήση των όρων όπως αυτή γίνεται στο Νόμο ο οποίος παρουσιάζει πολλές ασυμφωνίες ορολογίας παρότι στο Άρθρο 1 αποσαφηνίζει και εξειδικεύει βασικούς όρους.

6.5.1 Εθνικός Μηχανισμός Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων

Κεντρικό σημείο του Νόμου είναι η σύσταση του Εθνικού Μηχανισμού Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων (εφεξής «Εθνικός Μηχανισμός») και ο προσδιορισμός του πεδίου δράσης του. Ο Εθνικός Μηχανισμός καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο διαχείρισης καταστροφών και συνιστά το σύνολο των συντρεχουσών επιχειρησιακών και διοικητικών δομών και λειτουργιών της Πολιτικής Προστασίας.

Οι βασικές αρχές λειτουργίας του Εθνικού Μηχανισμού εκπληρώνονται μέσα από την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των κινδύνων.

Ο Εθνικός Μηχανισμός λειτουργεί ως σύστημα το οποίο συμβάλλει και στην επίτευξη των σκοπών των ευρωπαϊκών και διεθνών μηχανισμών και συστημάτων πολιτικής προστασίας.

Η διάρθρωση του Εθνικού Μηχανισμού περιλαμβάνει επιχειρησιακές και υποστηρικτικές δομές και λειτουργίες. Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) αποτελεί τον εποπτεύοντα φορέα του Εθνικού Μηχανισμού. Η ενεργοποίηση, λειτουργία και υλοποίηση δράσεων του Εθνικού Μηχανισμού διατρέχεται καθολικά από τις κάτωθι καταστατικές αρχές:

α. Ενιαία και καθολική εφαρμογή τους ανεξάρτητα από το είδος, μέγεθος, πολυπλοκότητα και αιτία πρόκλησης των καταστροφών, δεδομένου ότι οι καταστροφές σε

Η θέση του Αποκεντρωμένου Οργάνου σύμφωνα με την οποία με τους ανωτέρω όρους νοούνται μόνο οι υπηρεσίες τοπικής αυτοδιοίκησης β βαθμού στις οποίες προΐσταται δεν έγιναν αποδεκτές, «διότι το ακριβές νόημα του νόμου προκύπτει από αυτό που γράφεται στις σχετικές νομοθετικές διατάξεις και δεν συντρέπει, άλλωστε, εν προκειμένω περίπτωση αυθεντικής ερμηνείας αυτών.»

κάθε περίπτωση εμφανίζουν κοινά χαρακτηριστικά, εφόσον απειλούν τη ζωή ή την υγεία των πολιτών, την περιουσία, το φυσικό πλούτο και την πολιτιστική κληρονομιά, και ως εκ τούτου απαιτούν ενιαία αντιμετώπιση.

β. Ευέλικτη, διαλειτουργική, πυραμιδοειδής διάρθρωση όλων των επιπέδων επιχειρησιακών δομών, με δυνατότητα κλιμάκωσης του επιπέδου ανταπόκρισης, σύμφωνα με το βαθμό ανάγκης, ώστε οι δομές να δύνανται να προσαρμοστούν σε κάθε είδος συμβάντος, ήτοι τόσο σε συμβάντα χαμηλής επικινδυνότητας όσο και σε συμβάντα που επιφέρουν μείζονα καταστροφή.

γ. Αξιοποίηση της επιστημονικής γνώσης, των πορισμάτων εφαρμοσμένης έρευνας και καινοτομίας, υποδομών, εφαρμογών και εργαλείων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, ως αναγκαία και απαραίτητη προϋπόθεση της αποτελεσματικής δράσης του Εθνικού Μηχανισμού.

δ. Συνεχής και εξειδικευμένη εκπαίδευση και πιστοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, ως όρο εκ των ων ουκ άνευ για την αξιόπιστη και τελέσφορη δράση του Εθνικού Μηχανισμού.

Ο Εθνικός Μηχανισμός ενεργοποιείται κλιμακούμενος ανάλογα με την κατάσταση ετοιμότητας. Προβλέπονται τέσσερα στάδια ετοιμότητας και διαβαθμισμένης κινητοποίησης σε αντιστοιχία με την επικινδυνότητα του αντίστοιχου συμβάντος ή επαπειλούμενου κινδύνου και συγκεκριμένα: α. Κατάσταση συνήθους ετοιμότητας (Green Code), β. Κατάσταση αυξημένης ετοιμότητας (Yellow Code), γ. Κατάσταση επιφυλακής (Orange Code) και δ. Κατάσταση κινητοποίησης (Red Code).

Στο δυναμικό του Εθνικού Μηχανισμού περιλαμβάνονται οι φορείς και οι οργανισμοί περιφερειακού και κεντρικού επιπέδου διοίκησης, τα Υπουργεία, οι Υπηρεσίες, οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, οι Ένοπλες Δυνάμεις, το Πυροσβεστικό Σώμα, η Ελληνική Αστυνομία, το Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοφυλακή, το Ε.Κ.Α.Β., οι εθελοντικές ομάδες και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις του Μητρώου Πολιτικής Προστασίας, οι πολίτες και κάθε άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας που δύναται να συνεισφέρουν σε ανθρώπινο δυναμικό, υλικά και μέσα. Σε αυτό εντάσσονται και οι Εμπειρογνώμονες Πολιτικής Προστασίας δηλαδή οι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Εμπειρογνώμωνων Πολιτικής Προστασίας στη ΓΓΠΠ.

Ο σχεδιασμός της Εθνικής Πολιτικής Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών θα καταρτίζεται από τη Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας ανά εξαστία και ο άμεσα συναρτώμενος με αυτόν Εθνικός Σχεδιασμός Πολιτικής Προστασίας, ανά τριετία.

6.5.2 Επιχειρησιακές Μονάδες και Υποστηρικτικές Υπηρεσίες του Εθνικού Μηχανισμού

Μια καινοτομία του νέου μηχανισμού πολιτικής προστασίας είναι η προβλεπόμενη δράση και η λειτουργία των Πλαισίων Διαχείρισης Εκτάκτων Αναγκών (ΠΔΕΑ) (EmergencyManagementFrameworks E.M.Fs.). Τα ΠΔΕΑ συναπαρτίζονται (δίχως να θίγεται κατά τα λοιπά η αυτοτέλειά τους), οι (συν)αρμόδιες οργανικές μονάδες και φορείς που διαθέτουν το κατάλληλο δυναμικό, υλικά και μέσα, οι οποίες οργανώνονται και λειτουργούν σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Προβλέπεται δε αμεσότητα και προσαρμοστικότητα της δράσης τους, δεδομένου ότι αυτά ενεργοποιούνται είτε από τον Επικεφαλής του Εθνικού Μηχανισμού (σε κεντρικό επίπεδο), είτε από τον κατά τόπο Περιφερειακό Συντονιστή

Πολιτικής Προστασίας (σε περιφερειακό επίπεδο), ανά κλιμακούμενο επίπεδο έκτακτης ανάγκης και ανάλογα με τις φάσεις του κύκλου καταστροφής, επιτυγχάνοντας υπ' αυτή την έννοια σύντμηση του απαιτούμενου χρόνου απόκρισης και ευελιξία έναντι ενδεχόμενων γραφειοκρατικών αγκυλώσεων. Ενδεικτικά, τα εν λόγω Πλαίσια εξειδικεύονται σε αντικείμενα σχετιζόμενα με την ενημέρωση και προειδοποίηση πολιτών, την έρευνα και διάσωση, τη διοικητική μέριμνα πληγέντων, την περιβαλλοντική ρύπανση και αποκατάσταση περιβάλλοντος, την προστασία αγροτικών πόρων, την αποκατάσταση τηλεπικοινωνιών, τη διαχείριση ανθρώπινων απωλειών και την ψυχοκοινωνική υποστήριξη πληγέντων και ενεργοποιούνται κατά περίπτωση ανάλογα με την εκδηλούμενη κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Σε κάθε Περιφέρεια, προβλέπεται η οργάνωση και η λειτουργία των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Κέντρων Πολιτικής Προστασίας (ΠΕΚΕΠΠ). Οι εν λόγω επιχειρησιακές μονάδες θα συνιστούν δομές συντονισμού πολιτικής προστασίας στο πλαίσιο της χωρικής τους αρμοδιότητας. Η δράση και απόκρισή τους κλιμακώνεται σε διαφορετικά επίπεδα ανάλογα με την υφιστάμενη κατάσταση ετοιμότητας. Τα ΠΕΚΕΠΠ θα είναι κυρίως αρμόδια για το συντονισμό, σχεδιασμό, εποπτεία, οργάνωση, και υλοποίηση των δράσεων αντιμετώπισης και παροχής οργανωμένης υποστήριξης στον αρμόδιο φορέα διαχείρισης και αντιμετώπισης των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και των συνεπειών τους, στο πλαίσιο της τοπικής τους αρμοδιότητας, τη συλλογή, επεξεργασία και διαβίβαση πληροφοριών που αφορούν σε εν εξελίξει συμβάντα ή επικείμενη κατάσταση έκτακτης ανάγκης, καθώς και για την ορθή εκτίμηση της κατάστασης και λήψη απόφασης από τα, κατά περίπτωση, αρμόδια όργανα.

Περαιτέρω, αναβαθμίζονται οι Αυτοτελείς Διευθύνσεις Πολιτικής Προστασίας σε επίπεδο Περιφέρειας, αναλαμβάνοντας κομβικής σημασίας αρμοδιότητες στην όλη δράση και λειτουργία του Εθνικού Μηχανισμού.

Σε επίπεδο Δήμου, συστήνονται υποχρεωτικά Αυτοτελή Τμήματα Πολιτικής Προστασίας που λειτουργούν, άμεσα υπαγόμενα στο Δήμαρχο με αρμοδιότητες αντίστοιχες των Αυτοτελών Διευθύνσεων των Περιφερειών.

6.5.3 Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας

Προβλέπονται τα εξής Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας:

- α. Το Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας (ΣΟΠΠ),
- β. Τα Περιφερειακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας (ΠΕΣΟΠΠ) και
- γ. Τα Τοπικά Επιχειρησιακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ).

Το Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας λειτουργεί ως ανώτατο επιχειρησιακό όργανο, αρμόδιο για τον συντονισμό των δράσεων για την κατάρτιση, επιστημονική τεκμηρίωση και εφαρμογή του σχεδιασμού πολιτικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο, τη λήψη μέτρων εκτίμησης και πρόβλεψης των επικινδυνοτήτων, τρωτότητας και απειλών για τη βέλτιστη αντιμετώπιση καταστάσεων εκτάκτων αναγκών και τη μείωση των αρνητικών συνεπειών επικείμενων καταστροφών, την ενημέρωση των πολιτών για τα ζητήματα αυτά, το συντονισμό των δράσεων και μέτρων αποκατάστασης και τον έλεγχο εφαρμογής τους καθώς και τη συνεργασία με φορείς και υπηρεσίες του Δημοσίου για ζητήματα αρμοδιότητας του.

Προβλέπεται, επίσης, η λειτουργία δυο βαθμίδων αποκεντρωμένων συντονιστικών οργάνων με σκοπό την αναβάθμιση και ενίσχυση του ρόλου της Πολιτικής Προστασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ώστε να υπάρχει αμεσότητα στη λήψη και υλοποίηση κρίσιμων αποφάσεων τόσο κατά το στάδιο της πρόληψης και της ετοιμότητας όσο και κατά την αντιμετώπιση και αποκατάσταση των συνεπειών μιας καταστροφής.

Τα Περιφερειακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας (ΠΕΣΟΠΠ) συνιστούν ευρείας σύνθεσης όργανα, στα οποία μετέχουν όλοι οι εμπλεκόμενοι, με την Πολιτική Προστασία σε επίπεδο Περιφέρειας, φορείς, οι οποίοι είναι αρμόδιοι να κατευθύνουν το έργο των Τοπικών Επιχειρησιακών Συντονιστικών Οργάνων Πολιτικής Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ) για καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης όλου του κύκλου διαχείρισης καταστροφών, να συντονίζουν τον, κατά λόγο αρμοδιότητας, επιχειρησιακό σχεδιασμό των ΠΔΕΑ, παρακολουθώντας τις φάσεις υλοποίησής τους, να σχεδιάζουν, οργανώνουν και υλοποιούν δράσεις ενημέρωσης και ειδοποίησης των πολιτών και να συνάπτουν με άλλα περιφερειακά όργανα μνημόνια συνεργασίας για αμοιβαία συνδρομή, σε ανθρώπινο δυναμικό, υλικά και μέσα πολιτικής προστασίας.

Σημειώνεται ότι, παράλληλα, τα Συντονιστικά Όργανα των Περιφερειακών Ενοτήτων καταργούνται.

Σε κάθε Δήμο συστήνονται Τοπικά Επιχειρησιακά Συντονιστικά Όργανα Πολιτικής Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ), τα οποία συμβάλλουν στην εκπλήρωση των σκοπών της επιχειρησιακής αποστολής των ΠΕΣΟΠΠ. Τα ΤΕΣΟΠΠ κατευθύνουν, σε τοπικό επίπεδο, το έργο της πολιτικής προστασίας, υλοποιούν δράσεις ενημέρωσης και ειδοποίησης πολιτών, και συνάπτουν με άλλα τοπικά όργανα μνημόνια συνεργασίας για αμοιβαία συνδρομή σε ανθρώπινο δυναμικό, υλικά και μέσα πολιτικής προστασίας.

6.5.4 Στρατηγική Διαχείρισης Κύκλου Καταστροφών

Προβλέπεται η σύσταση Εθνικής Βάσης Δεδομένων Κινδύνων και Απειλών, προκειμένου να καταγραφούν υφιστάμενοι κίνδυνοι και απειλές, σύμφωνα με τον επιχειρησιακό Εθνικό Σχεδιασμό Πολιτικής Προστασίας. Παράλληλα, ορίζονται τα αρμόδια όργανα και η διαδικασία για την κατάρτιση, ενημέρωση και επικαιροποίηση της Εθνικής Βάσης Δεδομένων. Η ύπαρξη της Εθνικής Βάσης Δεδομένων αναμένεται να επιτρέψει τον προσδιορισμό των κινδύνων και θα δρομολογήσει την πλήρως εξειδικευμένη δράση ανά κατηγορία και χωροχρονική κατανομή αυτών προκειμένου να υποστηριχτεί η σύνταξη επιστημονικά τεκμηριωμένων Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών, όσο και για την κατάρτιση της Εθνικής Πολιτικής Μείωσης Κινδύνου Καταστροφών, στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας.

Τα παραπάνω Σχέδια διακρίνονται σε Γενικά και σε επιμέρους αντίστοιχα Περιφερειακά και Τοπικά²⁰⁰.

²⁰⁰ Τα ειδικά Σχέδια Περιφερειών και Δήμων αφορούν στην οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών σε περιπτώσεις που μια περιοχή εκτιμάται ότι απειλείται από εξελισσόμενη, ή επικείμενη καταστροφή, και ο κίνδυνος παραμονής των πολιτών σε αυτή είναι σοβαρός. Ενδεικτικά στα ανωτέρω σχέδια περιλαμβάνονται διαδικασίες λήψης σχετικής απόφασης, εναλλακτικές οδεύσεις απομάκρυνσης και μέτρα εξασφάλισής της, τρόποι και δυνατότητες μεταφοράς πολιτών, διαδικασίες για την ενημέρωση του κοινού πριν και κατά τη διάρκεια της οργανωμένης απομάκρυνσης και δράσεις για την εύρεση θέσεων κατάλληλων χώρων υποδοχής, προσωρινής καταφυγής και στέγασης και παροχής διοικητικής μέριμνας.

Η εκτίμηση της επικινδυνότητας σε όλες τις φάσεις του κύκλου καταστροφών προβλέπεται να καθορίζει τη στρατηγική, το απαιτούμενο ανθρώπινο δυναμικό, υλικά και μέσα για την αντιμετώπιση των καταστροφικών φαινομένων και των επιπτώσεων τους και συντελείται, περιφερειακά (σε επίπεδο Δήμου και γεωγραφικής Περιφέρειας) και κεντρικά, κατά τρόπο ενιαίο, ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη απόκριση και συντονισμός των δυνάμεων για την αντιμετώπιση των υπό κρίση φαινομένων.

Ορίζονται οι συνθήκες υπό τις οποίες καθίσταται αναγκαία η θέση ορισμένης περιοχής σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, η οποία τυγχάνει άμεσα συνδεδεμένη με την πρωτοβουλία που καλείται, στο πλαίσιο του Εθνικού Μηχανισμού, να αναλάβει η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας έχοντας το ρυθμιστικό ρόλο να διασφαλίσει, μέσω της λήψης έκτακτων μέτρων αποκατάστασης ορισμένης χρονικής διάρκειας, τη μέγιστη αναγκαία, και πλέον της διατιθέμενης υπό κανονικές συνθήκες, κινητοποίηση δυναμικού, υλικού και μέσων, τον συντονισμό των επιχειρούντων φορέων και την εν γένει επάρκεια του όλου μηχανισμού προς άρση ή μετριασμό των συνεπειών της επί των πληθυσμών, των υποδομών, του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς της πληττόμενης περιοχής

Παρέχεται η δυνατότητα στον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας να κηρύσσει, επαπειλούμενες, από φυσικές ή τεχνολογικές καταστροφές, περιοχές σε Κατάσταση Ειδικής Κινητοποίησης Πολιτικής Προστασίας. Στην κατάσταση αυτή λαμβάνονται μέτρα ορισμένης χρονικής διάρκειας, αντίστοιχα με εκείνα της κήρυξης μιας περιοχής σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Η αναγκαιότητα της ως άνω πρόβλεψης είναι προφανής καθώς επιτυγχάνει την πρόληψη των συνεπειών μιας καταστροφής, μέσω ανάληψης δαπανών για την πραγματοποίηση έργων, εργασιών και προμηθειών κατεπείγοντος χαρακτήρα με συντμημένες χρονικά διαδικασίες που εκφεύγουν χρόνια γραφειοκρατικών αγκυλώσεων.

6.5.5 Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας

Η ΓΓΠΠ παραμένει και στο νέο Εθνικό Μηχανισμό υπερκείμενη Δομή του συστήματος Πολιτικής και το Πυροσβεστικό Σώμα συνιστά επιχειρησιακή δομή της.

Στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας προΐσταται ο Γενικός Γραμματέας Πολιτικής Προστασίας. Οι αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας αφορούν, κυρίως, στο συντονισμό του έργου της πολιτικής προστασίας σε επίπεδο πρόληψης, αντιμετώπισης και αποκατάστασης των καταστροφών, στο χαρακτηρισμό των καταστροφών και την έκδοση αποφάσεων για την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης ή ειδικής κινητοποίησης.

Στον Νόμο προβλέπεται η οργανωτική δομή της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, η οποία διαρθρώνεται στις εξής Διευθύνσεις: Γενική Διεύθυνση Συντονισμού, Αυτοτελής Διεύθυνση Διοίκησης και Υποστήριξης και Αυτοτελής Διεύθυνση Τεχνικής Υποστήριξης και Προγραμματισμού.

Περαιτέρω, προβλέπεται ο τρόπος στελέχωσης των εν λόγω Διευθύνσεων, ενώ ρυθμίζονται και σχετικά ζητήματα που αφορούν στο προσωπικό που δύναται να υπηρετεί σε αυτή.

6.5.6 Επιχειρησιακές και Υποστηρικτικές Δομές του Εθνικού Μηχανισμού

Προβλέπεται η ίδρυση του Εθνικού Συντονιστικού Κέντρου Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων (ΕΣΚΕΔΙΚ), ως μετεξέλιξη του υφιστάμενου Ενιαίου Συντονιστικού Κέντρου Επιχειρήσεων (ΕΣΚΕ). Με την κατάργηση των επιμέρους επιχειρησιακών Κέντρων και την ενσωμάτωσή τους σε μια απλούστερη και συνεκτικότερη καθετοποιημένη οργανωτική δομή, το ΕΣΚΕΔΙΚ θα καταστεί επιχειρησιακή δομή του Εθνικού Μηχανισμού, όπου μέσω των συστηνόμενων μονάδων ανά τομέα επιχειρησιακής δράσης (Units) θα επιτυγχάνει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ροή και διαχείριση της επιχειρησιακής πληροφορίας, με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της αρτιότερης επιχειρησιακής λειτουργίας και την αποσαφήνιση ασαφών και αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων.

Συστήνεται, στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ Πολιτικής Προστασίας. Σκοπός της νέας δομής συνιστά η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών πόρων σε δράσεις που αφορούν στην Πολιτική Προστασία.

Συστήνεται, ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, Επιχειρησιακό Ταμείο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών, αρμόδιο για την άμεση χρηματοδότηση αναφορικά με τον σχεδιασμό, εκπόνηση και υλοποίηση μελετών, εργασιών, υπηρεσιών και προμηθειών πρόληψης και αντιμετώπισης κινδύνων αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.

Περαιτέρω ρυθμίζονται ζητήματα οργάνωσης, διάρθρωσης και διοίκησης του νομικού προσώπου.

Ιδρύεται η Εθνική Σχολή Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που διαρθρώνεται στην Πυροσβεστική Ακαδημία, στην Ακαδημία Πολιτικής Προστασίας και στο Κέντρο Ειδικών Εκπαιδεύσεων και προβλέπονται οι αρμοδιότητες και ζητήματα λειτουργίας για έκαστο εκ των ανωτέρω φορέων. Με την εν λόγω ρύθμιση η Χώρα αναμένεται να αποκτήσει έναν σύγχρονο, αναβαθμισμένο και αξιόπιστο φορέα εκπαίδευσης με αυξημένες αρμοδιότητες σε όλο το φάσμα των εκπαιδευτικών θεμάτων που άπτονται της Πολιτικής Προστασίας.

Ειδικότερα, η Πυροσβεστική Ακαδημία εντάσσεται στο «οικοδόμημα» της Εθνικής Σχολής Διαχείρισης Κρίσεων και Αντιμετώπισης Κινδύνων και αποκτά νομική προσωπικότητα.

Η Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας, που μολονότι προβλέφθηκε στον ν. 4249/2014, ουδέποτε λειτούργησε, μετασχηματίζεται σε Ακαδημία Πολιτικής Προστασίας, στην οποία θα εκπαιδεύονται εθελοντές πολιτικής προστασίας, στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης και, υποχρεωτικώς, υπάλληλοι των Ο.Τ.Α. και δημόσιων φορέων που εμπλέκονται στην πολιτική προστασία, στελέχη των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας καθώς και πολίτες.

Προβλέπεται η σύσταση Κέντρου Μελετών Διαχείρισης Κρίσεων (ΚΕΜΕΔΙΚ), ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, στο πρότυπο του Κέντρου Μελετών Ασφάλειας (ΚΕΜΕΑ) της Ελληνικής Αστυνομίας, αναλαμβάνοντας ένα ρόλο υποστηρικτικό προς το έργο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας και των λοιπών φορέων. Ως κύριος σκοπός του Κέντρου προβλέπεται η διεξαγωγή θεωρητικής και εφαρμοσμένης έρευνας και η εκπόνηση μελετών, ιδίως σε στρατηγικό επίπεδο, για θέματα που αφορούν στην πολιτική

προστασία και τη διαχείριση κρίσεων και απειλών, καθώς και την παροχή υπηρεσιών, γνωμοδοτικού και συμβουλευτικού χαρακτήρα, για τα θέματα αυτά προς τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας ή άλλους φορείς. Για την εκπλήρωση του ως άνω σκοπού, το Κέντρο Μελετών Διαχείρισης Κρίσεων διαρθρώνεται σε επιμέρους Τομείς λειτουργίας, στελεχώνεται με ειδικευμένο μόνιμο πολιτικό προσωπικό και προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, ένστολο προσωπικό των Σωμάτων Ασφαλείας, του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής και των Ενόπλων Δυνάμεων, καθώς και με πολιτικό προσωπικό που προέρχεται με απόσπαση από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης. Περαιτέρω ρυθμίζονται ο τρόπος άσκησης της Διοίκησης μέσω Διοικητικού Συμβουλίου, που επικουρείται συμβουλευτικά από Επιστημονικό Συμβούλιο.

Συστήνεται Μόνιμο Επιστημονικό Συμβούλιο Πολιτικής Προστασίας, με σκοπό την υποστήριξη, σε συμβουλευτικό επίπεδο, του Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας σε όλες τις φάσεις του κύκλου καταστροφών καθώς και σε θέματα σύγχρονων τεχνολογιών για την υποστήριξη κρίσιμων επιχειρησιακών λειτουργιών του Εθνικού Μηχανισμού.

Η σύσταση της Επιτροπής Εκτίμησης Κινδύνου αποβλέπει στο χαρακτηρισμό ως άμεσης υλοποίησης, κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων, συγκεκριμένων έργων προληπτικής φύσεως, όπως έργα ή εργασίες καθαρισμού, αντιπλημμυρικής θωράκισης μικρής κλίμακας, διάνοιξης αντιπυρικών ζωνών, συντήρησης δασικού οδικού δικτύου, προκειμένου να αποτραπεί επαπειλούμενος κίνδυνος ή καταστροφή. Προς τον σκοπό αυτό, αν και εφόσον απαιτείται, η έγκριση τυχόν περιβαλλοντικών όρων και λοιπών αδειοδοτικών απαιτήσεων πραγματοποιείται από τη νεοσυσταθείσα, Διεύθυνση Τεχνικών Έργων και Περιβάλλοντος της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενενήντα (90) ημερών. Η παρέκκλιση από την προβλεπόμενη για την προστασία του περιβάλλοντος, ταχεία διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και λοιπών αδειοδοτικών απαιτήσεων δεν μπορεί, εν προκειμένω, να θεωρηθεί ως ανεπίτρεπτη και αντιβαίνουσα στη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος, καθόσον πρόκειται για σημαντικά υποκείμενη της επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της προστασίας της ανθρώπινης ζωής από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές και λοιπές απειλές.

Προβλέπεται η ένταξη του ήδη υφιστάμενου Ευρωπαϊκού Κέντρου Δασικών Πυρκαγιών στη δομή της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, το οποίο θα λειτουργεί ως σημείο επαφής ενός δικτύου ενδιαφερομένων μερών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, με σκοπό την συλλογή χρήσιμων δεδομένων για τη διευκόλυνση της συνεργασίας στο πεδίο της πρόληψης, αντιμετώπισης και συντονισμού δράσεων δασικών πυρκαγιών. Η ύπαρξη, αναβάθμιση και λειτουργική αξιοποίηση του εν λόγω Κέντρου κρίνεται επιβεβλημένη και ιδιαίτερα επωφελής για τη χώρα μας ως άμεσα πληττόμενης από τις δασικές πυρκαγιές καθώς την τοποθετεί σε στρατηγικό επίπεδο στο κέντρο των ευρωπαϊκών εξελίξεων και πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση του εν λόγω απειλητικού φαινομένου.

Συστήνεται στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (Γ.Δ.Ο.Υ.), ο Προϊστάμενος της οποίας έχει όλες τις αρμοδιότητες και υποχρεώσεις των προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών Υπουργείων κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 24, 26 και 69Γ του ν. 4270/2014 (Α' 143). Η σύσταση της Γ.Δ.Ο.Υ., αποσκοπεί στην ενίσχυση της οικονομικής ανεξαρτησίας της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας μέσω της δημιουργίας δικού της συστήματος χρηστής οικονομικής

διαχείρισης, στην καλύτερη εποπτεία και συντονισμού των φορέων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, στη διασφάλιση της ταχύτητας και ευελιξίας ως προς την διαχείριση και εκτέλεση του προϋπολογισμού της και των διαγωνιστικών διαδικασιών, στην ορθολογικότερη αξιοποίηση των πόρων της και στην εν γένει στην αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας των υπαγόμενων σε αυτή φορέων.

6.5.7 Εθελοντισμός πολιτικής προστασίας

Θεσπίζεται η εκπαίδευση των εθελοντών πολιτικής προστασίας, η οποία αποκτά βαρύνουσα σημασία στο σύστημα εθελοντισμού πολιτικής προστασίας δεδομένου ότι αποτελεί προαπαιτούμενο για την απόκτηση και τη διατήρηση της ιδιότητας του εθελοντή πολιτικής προστασίας, παρέχεται δε από τη Σχολή Εθελοντών και Εθελοντικών Οργανώσεων της Ακαδημίας Πολιτικής Προστασίας, γεγονός που προσδίδει σε αυτήν την αναγκαία επιστημονικότητα και πληρότητα.

Ο θεσμός έτσι αναβαθμίζεται και αποκτά ειδικό βάρος, ενώ μέσω της δια βίου επανεκπαίδευσης εξασφαλίζεται η δυνατότητα των εθελοντών να δρουν ανά πάσα στιγμή επιχειρησιακά με αρτιότητα και ασφάλεια.

Προβλέπεται σαφής κατηγοριοποίηση των εθελοντικών οργανώσεων, σύμφωνα με τις δυνατότητες συνδρομής και υποστήριξης στους κρατικούς φορείς, πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την εκδήλωση καταστροφικών φαινομένων, γεγονός που πλέον επιτρέπει την μέγιστη αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους βάσει της εξειδίκευσής τους.

Ορίζεται σαφής διαδικασία και προϋποθέσεις κινητοποίησης και επιχειρησιακής εμπλοκής εθελοντών. Με τον τρόπο αυτό η δράση των εθελοντικών οργανώσεων υπάγεται πλήρως, από επιχειρησιακή άποψη, στον Εθνικό Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας, γεγονός που διασφαλίζει πλήρως την αποτελεσματική λειτουργική αξιοποίηση τους και την επίτευξη της βέλτιστης και ασφαλούς επιχειρησιακής τους δράσης. Από την άλλη πλευρά, η διάταξη αυτή αποτρέπει την επιχειρησιακή εμπλοκή ομάδας που επεμβαίνει αυτόκλητα ή βρίσκεται εκτός του Εθνικού Μηχανισμού, γεγονός που, όπως έχει παρατηρηθεί, δημιουργεί προσκόμματα στον συντονισμό και υπονομεύει την αποτελεσματική και ασφαλή διαχείριση των συμβάντων έκτακτων αναγκών.

Εισάγονται ρυθμίσεις που παρέχουν δυνατότητα ενίσχυσης σε υλικά και μέσα εθελοντικών οργανώσεων είτε μέσω κονδυλίων της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας είτε δυνάμει ευρωπαϊκών προγραμμάτων και χρηματοδοτικών πρωτοκόλλων, διάμεσου της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας προκειμένου να εξασφαλίζεται και να διατηρείται το αξιόμαχο των οργανώσεων αυτών.

7 ΩΣ ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΑΝΑΔΥΟΜΕΝΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ

Σκοπός και προσδοκώμενα αποτελέσματα της Θεματικής Ενότητας

Σκοπός της θεματικής ενότητας είναι οι επιμορφωνόμενοι/ες:

- Να αντιληφθούν τις σύγχρονες εξελίξεις στο πεδίο των κινδύνων και καταστροφών
- Να κατανοήσουν την έννοια και τη σημασία της δικαυβέρνησης της διακινδύνευσης έναντι αναδυόμενων και υφισταμένων κινδύνων
- Να γνωρίσουν το Πλαίσιο Πλαίσιο Sendai για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής που θα κατευθύνει παγκόσμια τις πολιτικές και δράσεις για τη δεκαεπενταετία 2016-2030

Σύντομη περιγραφή της Ενότητας

Στην παρούσα ενότητα αρχικά παρουσιάζεται το Παγκόσμιο Πλαίσιο Sendai για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής και η σχέση του με τις άλλες μεγάλες παγκόσμιες στρατηγικές, αυτήν της βιώσιμης ανάπτυξης και αυτή για το κλίμα.

Στη συνέχεια συζητείται το ζήτημα της διακυβέρνησης της διακινδύνευσης έναντι κινδύνων και καταστροφών.

7.1 Εισαγωγή

Οι κοινωνίες έχουν μακριά ιστορία στην αντιμετώπιση κινδύνων, καταστροφών και κρίσεων και μάλιστα με επιτυχία. Ενδεικτικά, πυρκαγιές έχουν καταστρέψει ολόκληρες πόλεις. Ας θυμηθούμε τις κατατροφικές πυρκαγιές που κατέκαψαν τη Ρώμη το 64 μ.Χ., το Λονδίνο το 1666, τη Μόσχα το 1812, το Σικάγο το 1871, το Σαν Φρανσίσκο το 1906, τη Θεσσαλονίκη το 1917, το Τόκιο το 1923. Όμως, σήμερα αυτός ο κίνδυνος φαίνεται να έχει ξεπεραστεί μέσα από την εξέλιξη των κατασκευαστικών και πολεοδομικών πρακτικών, τη δημιουργία αποτελεσματικών συστημάτων προστασίας από πυρκαγιά και τη μεγαλύτερη επίγνωση της διακινδύνευσης (GFDRR 2014). Αυτό δεν σημαίνει, βέβαια, πως υπάρχουν περιθώρια εφησυχασμού καθώς οι απώλειες από καταστροφές εξακολουθούν να αυξάνονται και οι μεγακαταστροφές δεν είναι παρελθόν. Μάλιστα, το σύγχρονο μεταβαλλόμενο τοπίο της διακινδύνευσης και των κινδύνων καλεί για περαιτέρω προσπάθειες στην κατεύθυνση της κατάκτησης περισσότερης, χρήσιμης, διαθέσιμης και εφαρμόσιμης γνώσης για τους κινδύνους και τη διακινδύνευση και για κατάλληλη αξιοποίησή της ώστε να υπάρξουν απτά και πραγματικά αποτελέσματα ως προς τη μείωση των επιπτώσεων των κινδύνων και των καταστροφών. Στην κατεύθυνση αυτή αξίζει να συζητηθούν περισσότερο δύο σύγχρονα σχετικά θέματα.

7.2 Σύγκλιση των μεγάλων παγκόσμιων θεματικών πλαισίων της διαχείρισης της διακινδύνευσης καταστροφής, της κλιματικής αλλαγής και της βιώσιμης ανάπτυξης

Η διακινδύνευση αποτελεί σήμερα έναν κοινό τόπο των μεγάλων προκλήσεων του σύγχρονου κόσμου και συγκεκριμένα της αειφόρου ανάπτυξης, της κλιματικής αλλαγής, της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής. Τα πεδία αυτά αναπτύχθηκαν μέσα από διαφορετικές πορείες και ήταν διαχωρισμένα, σε ένα βαθμό δε εξακολουθούν να είναι, ως προς τις επιστημονικές κοινότητες που τα διακονούν, τις βασικές έννοιες και τα θεωρητικά εργαλεία που χρησιμοποιούν, τα θεσμικά και χρηματοδοτικά εργαλεία και μέσα που έχουν αναπτύξει (Δανδουλάκη 2008).

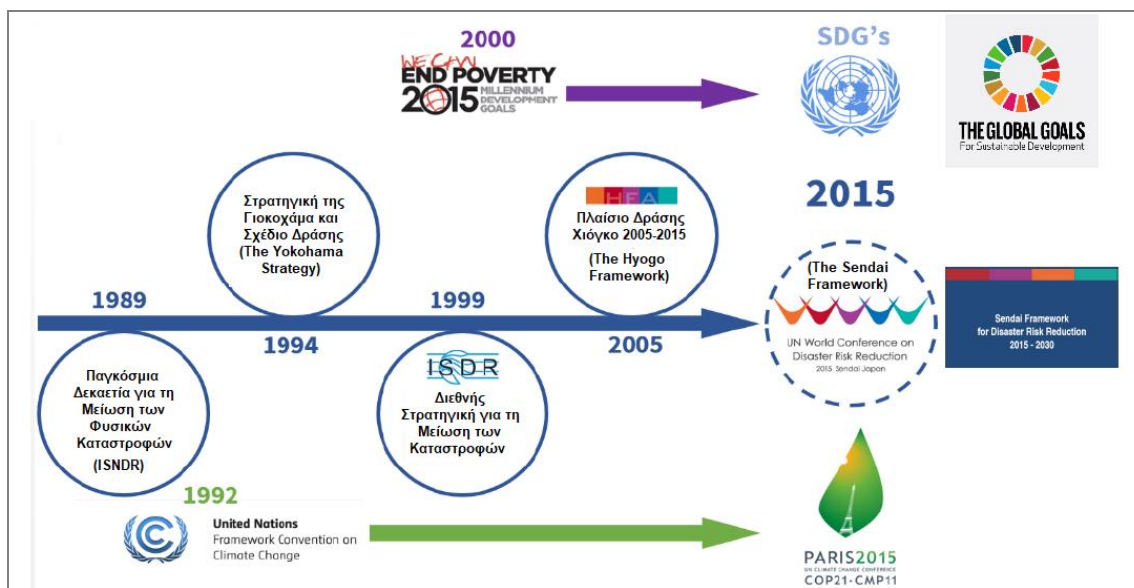
Το 2015 αποτελεί ορόσημο για τα τρία μεγάλα θεματικά πεδία.

Στο Sendai της Ιαπωνίας πραγματοποιήθηκε από 14 έως 18 Μαρτίου 2015 η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής που έθεσε την παγκόσμια στρατηγική και το πλαίσιο δράσης για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής για τα επόμενα 15 χρόνια.

Το Πλαίσιο Sendai για τη **Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής** ήρθε σε συνέχεια μιας μακριάς πορείας για να τεθεί και ανελιχτεί στην παγκόσμια ατζέντα το ζήτημα του μετριασμού των καταστροφών (Εικόνα 26).

Το νέο Πλαίσιο επιδιώκει την ουσιαστική μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής και των συνακόλουθων καταστροφής ανθρώπινων απωλειών και των απωλειών περιουσιών, πόρων διαβίωσης, υγείας, καθώς και οικονομικών, υλικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντικών αγαθών των ατόμων, των επιχειρήσεων και των χωρών. Προκειμένου να καθορθώσει η διεθνής κοινότητα να επιτύχει τον παραπάνω σκοπό, το Πλαίσιο Sendai θέτει ως στόχο την αποτροπή νέας και τη μείωση της υφιστάμενης διακινδύνευσης καταστροφής μέσω της εφαρμογής ολοκληρωμένων και καθολικής εφαρμογής οικονομικών, δομικών-κατασκευαστικών, νομικών, κοινωνικών, σχετικών με την υγεία, πολιτιστικών και θεσμικών μέτρων, προκειμένου να προλαμβάνεται και να μειώνεται η έκθεση στους κινδύνους και η

τρωτότητα, να αυξάνεται η προετοιμασία για αντιμετώπιση και αποκατάσταση, και επομένως να αυξάνεται η ανθεκτικότητα των κοινωνιών.



Εικόνα 26. Εξέλιξη των Παγκόσμιων Στρατηγικών για τον μετριασμό των καταστροφών

Πηγή: Kirsí, M. 2018

Για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού το Πλαίσιο Sendai τονίζει ότι χρειάζεται η θέληση των χωρών και η ικανότητα τους να εφαρμόσουν τις απαραίτητες πολιτικές, αλλά επίσης ικανότητα της διεθνούς κοινότητας να παρακολουθεί και να αξιολογεί τις σχετικές προσπάθειες. Για αυτό το λόγο έχει θέσει 7 δείκτες-στόχους μέχρι το 2030, η επίτευξη των οποίων αξιολογείται σε εθνικό επίπεδο. Επιδιώκεται:

- Η μείωση ως το 2030 της μέσης θνησιμότητας από καταστροφικά συμβάντα ανά 100.000 πληθυσμού, σε σχέση με την περίοδο 2005-15
- Η μείωση στον αριθμό των ανθρώπων που πλήττονται από φυσικές καταστροφές ανά 100.000 πληθυσμού, σε σχέση με την περίοδο 2005-15
- Η μείωση έως το 2030 των άμεσων οικονομικών απωλειών από καταστροφές σε σχέση με το παγκόσμιο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
- Η σημαντική μείωση των απωλειών σε κρίσιμες υποδομές και κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η εκπαίδευση και η υγεία.
- Η αύξηση των χωρών που έχουν υιοθετήσει στρατηγικές μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής μέχρι το 2020
- Η ουσιαστική ενίσχυση της στήριξης και της βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να ολοκληρώσουν την εφαρμογή του Πλαισίου
- Η αύξηση των διαθέσιμων πολυκινδυνικών συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης και πληροφόρησης για θέματα καταστροφών

Με βάση την εμπειρία τα προηγούμενα σχετικά Παγκόσμια Πλαίσια, το πλαίσιο Sendai επισημαίνει ότι για να υπάρξει καλύτερος συντονισμός και υλοποίηση των σχεδίων δράσης είναι απαραίτητο οι σχετικές παρεμβάσεις να βασίζονται σε ιεράρχηση των προτεραιοτήτων που τίθενται και να στοχεύουν ισορροπημένα στο τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο. Θέτει, λοιπόν, τις εξής προτεραιότητες για δράση:

- Γνώση της διακινδύνευσης καταστροφής,
- Ενίσχυση της διακυβέρνησης καταστροφής,
- Επένδυση στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής με στόχο την ανθεκτικότητα,
- Προαγωγή της προετοιμασίας για αποτελεσματική αντιμετώπιση των καταστροφών και της καλύτερης ανοικοδόμησης (“Build back better”) κατά την αποκατάσταση.

Η προτεραιότητα «Γνώση της διακινδύνευσης καταστροφής» θέτει ως βάση για το σχεδιασμό και τη διαμόρφωση των πολιτικών για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής, μια ολοκληρωμένη εκτίμηση της διακινδύνευσης καταστροφής, δηλαδή μια εκτίμηση που συνεξετάζει την τρωτότητα, τις διαθέσιμες ικανότητες μιας κοινότητας, την έκθεση αγαθών και ανθρώπων σε κινδύνους, καθώς και τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά της περιοχής. Επιπλέον, σε σχέση με αυτή την Προτεραιότητα, υπογραμμίζεται η σημασία της εύκολης προσβασιμότητας σε πληροφορίες, της ενίσχυσης της δημόσιας εκπαίδευσης και της ευαισθητοποίησης και επίγνωσης του κοινού σε θέματα καταστροφών, καθώς και της συστηματικής περιοδικής αξιολόγησης της διακινδύνευσης. Ακόμη, τονίζεται η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας για τη μεταφοράς τεχνολογίας, τον διαμοιρασμό δεδομένων και πληροφοριών και τη συγκρότηση δικτύων επικοινωνίας και γεωχωρικής παρακολούθησης.

Η *διακυβέρνηση της διακινδύνευσης* τίθεται ως μια από τις 4 προτεραιότητες. Αυτή απαιτεί διορατικότητα, σχεδιασμό, καθοδήγηση και συντονισμό μεταξύ διαφορετικών τομέων πολιτικής και επιπέδων διοίκησης, καθώς και συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών, συμπεριλαμβανομένων της κοινωνίας των πολιτών και του ιδιωτικού τομέα, ώστε να ενισχυθεί η συνέργεια των πολιτικών μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής με τις αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές στρατηγικές. Τονίζεται ιδιαίτερα η ενσωμάτωση της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής στις «κανονικές» οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές (DRR mainstreaming) και ο σχεδιασμός και εφαρμογή εθνικών στρατηγικών μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής που να παρακολουθούνται με σαφείς και μετρήσιμους δείκτες.

Σημαντικό ρόλο για την υλοποίηση του Πλαισίου Sendai, καλούνται να διαδραματίσουν οι εθνικές πλατφόρμες που λειτουργούν ως φόρουμ συνεργασίας. Όσον αφορά στο διεθνές και περιφερειακό επίπεδο, υπογραμμίζεται η ανάγκη για δημιουργία περιφερειακών μηχανισμών και θεσμών για τη μείωση των καταστροφών, με έμφαση στην ανταλλαγή πληροφοριών και τη μεταφορά καλών πρακτικών.

Η τρίτη προτεραιότητα «Επένδυση στη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής με στόχο της ανθεκτικότητας» βάζει στο επίκεντρο την πραγματοποίηση επενδύσεων δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα, για την ενίσχυση της κοινωνικής, πολιτιστικής, οικονομικής και ως προς την υγεία, ανθεκτικότητας / προσαρμοστικότητας των ατόμων, των κοινοτήτων και των χωρών. Επισημαίνεται ότι πρέπει να δοθεί προσοχή στις κρίσιμες υποδομές και τις υπηρεσίες υγείας, παιδείας, στις πολιτικές αστικής και αγροτικής ανάπτυξης και στην ολοκληρωμένη περιβαλλοντική διαχείριση που να ενσωματώνει τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής. Ως κρίσιμη για την επιτυχία στο πεδίο αυτό, θεωρείται η ικανότητα συντονισμού και σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και η ασφάλεια των επενδύσεων.

Τέλος, η τέταρτη προτεραιότητα «Προαγωγή της προετοιμασίας ...» σχετίζεται με τους μηχανισμούς αντιμετώπισης και αποκατάστασης που θα πρέπει να είναι έγκαιρα και

αποτελεσματικά προετοιμασμένοι για το ενδεχόμενο καταστροφής, θα πρέπει να αξιοποιούν την καταστροφή ως ευκαιρία για ανοικοδόμηση με καλύτερους όρους ως προς τη μείωση της τρωτότητας και την αύξηση της ανθεκτικότητας, και θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη στο σχεδιασμό και την εφαρμογή τους τις ανάγκες ευπαθών τμημάτων της κοινωνίας, όπως τα ΑμεΑ. Στα εφαρμοστικά μέτρα περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός, η αξιολόγηση, η ανατροφοδότηση και ο ανασχεδιασμός των μέτρων προετοιμασίας τα οποία θα πρέπει να έχουν ανθρωποκεντρικό και πολυκινδυνικό χαρακτήρα, με έμφαση στην πρόβλεψη και την έγκαιρη προειδοποίηση. Σημαντικό ρόλο αναμένεται να παίζει και εδώ η ανάπτυξη πολυμερούς διεθνούς και περιφερειακής συνεργασίας.

Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η συνεργασία και η διεύρυνση των συμπράξεων είναι κυρίαρχη αναφορικά με όλες τις προτεραιότητες. Το Πλαίσιο καλεί τα κράτη να μοιραστούν την ευθύνη του σχεδιασμού και της εφαρμογής στρατηγικών μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής τόσο μεταξύ τους, μέσω διεθνών και περιφερειακών συνεργασιών, όσο και με το σύνολο των κοινωνικών εταίρων και ιδιαίτερα την κοινωνία των πολιτών, τον επιχειρηματικό κόσμο και τις τοπικές κοινότητες.

Η εφαρμογή του Πλαισίου Sendai δεν είναι υποχρεωτική για τις χώρες. Για την προαγωγή της υλοποίησής του έχει ήδη δημιουργηθεί κι εφαρμόζεται ένα σύστημα δεικτών για την παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης των 7 στόχων του σε επίπεδο χώρας (UNISDR 2017).

Το 2015, από 25 έως 27 Σεπτεμβρίου, πραγματοποιήθηκε στη Νέα Υόρκη, η **Σύνοδος των Ηνωμένων Εθνών για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη** (United Nations Sustainable Development Summit 2015) που έθεσε την Ατζέντα και για μια Βιώσιμη Ανάπτυξη για την περίοδο 2015-2030 και 17 Στόχους για Βιώσιμη Ανάπτυξη (Sustainable Development Goals)²⁰¹. Μεταξύ αυτών κάποιοι (όπως οι στόχοι 3, 6, 9, 10, 13, 16) ακουμπούν στόχους για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής.

Το 2015, από 30 Νοεμβρίου μέχρι 11 Δεκεμβρίου, πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι η 21η **Διάσκεψη για το Κλίμα** (COP21) που έθεσε ως σκοπό μέχρι το 2030 να περιοριστεί η μέση άνοδος της παγκόσμιας θερμοκρασίας σε λιγότερο από 2°C (και αν είναι δυνατόν σε 1,5oC) σε σχέση με την προβιομηχανική στάθμη θερμοκρασίας και να επιτευχθεί η προσαρμογή των κοινωνιών στην υφιστάμενη διαταραχή του κλίματος.

Η COP21 έρχεται ως συνέχεια σειράς Διασκέψεων για την Κλιματική Αλλαγή, με αφετηρία τη Διάσκεψη του Ρίο ντε Τζανέιρο για την κλιματική αλλαγή (Rio de Janeiro Earth Summit) το 1992, που είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση της Σύμβασης – Πλαισίου των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή (UNFCCC). Πρόκειται για μια συνολική συμφωνία αρχών στην οποία αναγνωρίζεται η ύπαρξη ανθρωπογενούς κλιματικής αλλαγής και αποδίδεται στα εκβιομηχανισμένα κράτη το μεγαλύτερο μέρος της ευθύνης για την καταπολέμησή της. Ορόσημο, επίσης, αποτέλεσε το Πρωτόκολλο του Κιότο που ετέθη σε ισχύ το 2005 για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, που για πρώτη φορά έθετε δεσμευτικούς στόχους στις εκβιομηχανισμένες χώρες, για μείωση των εκπομπών αερίων.

Η Συμφωνία για το Κλίμα 2015-2030 προσεγγίζει την Ατζέντα και τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης 2015-2030, αλλά και το Πλαίσιο Sendai 2015-2020 για τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής (UN Climate Change Secretariat, 2016).

Η αναφορά στις μεγάλες θεματικές που είναι συγγενείς με τη μείωση της διακινδύνευσης καταστροφής κρίθηκε σκόπιμη, καθώς είναι πλέον ορατή η κατάλυση των μεταξύ τους στεγανών. Τα τρία αυτά πεδία εξακολουθούν να παραμένουν σε σημαντικό βαθμό διαχωρισμένα, αλλά οι τάσεις σύγκλισης μεταξύ τους είναι πλέον φανερές. Η παγκόσμια

²⁰¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

στρατηγική μείωσης των καταστροφών, παγκόσμια στρατηγική αναπτυξιακή πολιτική και η παγκόσμια στρατηγική για το κλίμα, φαίνεται ότι βρίσκονται σε μια τροχιά συσσωμάτωσής τους, η οποία θα επηρεάσει, βέβαια, και τις τρεις (Εικόνα 27).



Εικόνα 27. Σύγκλιση των παγκόσμιων πλαισίων στρατηγικής για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, για την Κλιματική Αλλαγή και για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής

7.3 Από τη διαχείριση στη διακυβέρνηση της διακινδύνευσης

Στις μέρες μας υπάρχει ένα αυξανόμενο ενδιαφέρον για τη διαχείριση των κινδύνων και της διακινδύνευσης γενικότερα και όχι μόνο της διακινδύνευσης καταστροφής. Είναι συνήθης η πρακτική οργανισμών να μειώνουν τη διακινδύνευση επενδυτικών αποφάσεων αλλά και επιχειρήσεων να αντιμετωπίζουν κινδύνους της δραστηριότητάς τους, όπως η αστοχία της παραγωγής, η περιβαλλοντική βλάβη, οι κοινωνικές επιπτώσεις, τα εργατικά ατυχήματα, οι ζημιές από πυρκαγιά και φυσικούς κινδύνους, τα τροχαία ατυχήματα. Η διαχείριση της διακινδύνευσης είναι πλέον βασικό ζήτημα για τομείς όπως η ενέργεια, η υγεία, η επισιτιστική επάρκεια και η ύδρευση, ο αγροτικός τομέας.

Αυτές οι εξελίξεις φέρνουν στον νου την «κοινωνία της διακινδύνευσης» (risk society) του Beck (2015) και την αβεβαιότητα ως εγγενές χαρακτηριστικό της εποχής μας. Οι νέες συνθήκες της περαιτέρω εμβάθυνσης της εξατομίκευσης και της χάραξης προσωπικών διαδρομών ζωής, της παγκοσμιοποίησης και των ραγδαίων εξελίξεων στην επιστήμη και στην τεχνολογία, γεννούν νέους κινδύνους, τροποποιούν παλιούς και αυξάνουν τη διακινδύνευση, ώστε η διακινδύνευση να καθίσταται εγγενές στοιχείο της κοινωνίας (Γκίντενς, 2002). Η κοινωνία της διακινδύνευσης έχει πολιτική και κοινωνική δυναμική που τροφοδοτείται από τη γνώση και τη συνειδητοποίηση ατόμων και κοινωνικών ομάδων.

Σε ένα τοπίο μεταβαλλόμενων κινδύνων και διακινδύνευσης (Δανδουλάκη κ.α. 2018), οι άνθρωποι δεν μοιράζονται κατ' ανάγκη τις ίδιες αντιλήψεις για τη σημασία και τα υποκείμενα αίτια των διαφορετικών κινδύνων και της διακινδύνευσης. Αυτός ο δυϊσμός μεταξύ κοινού και ειδικών στην πρόσληψη, ανάλυση και μέτρηση του κινδύνου φέρνει στο προσκήνιο τη διάκριση μεταξύ αντικειμενικού και υποκειμενικού κινδύνου.

Ως αντίληψη της διακινδύνευσης (*risk perception*) θεωρούνται οι υποκειμενικές κρίσεις των ανθρώπων για τα χαρακτηριστικά και τη σοβαρότητα των κινδύνων και της διακινδύνευσης. Ο όρος χρησιμοποιείται κυρίως, αλλά όχι μόνο, σε σχέση με τους φυσικούς

κινδύνους και τους κινδύνους για το περιβάλλον και την υγεία, όπως στην περίπτωση της πυρηνικής ενέργειας.

Ο ορισμός των καταστάσεων και θέσεων διακινδύνευσης από τους αρμοδίους επηρεάζει τις πολιτικές, ο προσδιορισμός δηλαδή του τι συνιστά κίνδυνο αποτελεί άσκηση εξουσίας. Οποιος ελέγχει τον προσδιορισμό των κινδύνων ελέγχει επίσης την απελευθέρωση των επικίνδυνων δραστηριοτήτων. Σύμφωνα, λοιπόν, με τις σύγχρονες απόψεις, οι διαφωνίες για τα επίπεδα ασφάλειας που θα επιδιώξει μια κοινωνία, αλλά και για την αναγνώριση των ιδίων των κινδύνων δεν είναι «πόλεμος» της επιστήμης ενάντια στις παραπλανημένες απόψεις του κοινού. Ισχύει μάλλον το ότι οι αντιθέσεις αποτελούν συγκρούσεις μεταξύ εκείνων που διεκδικούν πρωτεύοντα ρόλο στην αναγνώριση των κινδύνων και τον προσδιορισμό των αποδεκτών και μη επιπέδων διακινδύνευσης.

Στη διακινδύνευση που προκύπτει από φυσικές διεργασίες, και όχι μόνο, εντοπίζονται κάποια χαρακτηριστικά, όπως: (Σαπουντζάκη και Δανδουλάκη, 2016)

-Η αβεβαιότητα (*uncertainty*). Η εκτίμηση της διακινδύνευσης βασίζεται μεν σε πιθανότητες, αλλά εν τέλει αφορά σε πρόβλεψη ενδεχόμενων με μεγάλη αβεβαιότητα.

-Ο αμφισβητήσιμος χαρακτήρας της διαχείρισής της διακινδύνευσης (*ambiguity*), αφού τα αποδεκτά και μη επίπεδα διακινδύνευσης, και το αποδεκτό κόστος πρόληψης και μείωσής της, διαφέρουν μεταξύ των διαφορετικών κοινωνιών και κοινωνικών ομάδων.

-Η μη απλουστεύσιμη περιπλοκότητά τους (*irreducible complexity*), καθώς η διακινδύνευση αφορά σε περίπλοκες, εκτεταμένες, αλυσιδωτές κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές, τεχνολογικές, περιβαλλοντικές και κατασκευαστικές επιπτώσεις, οι οποίες ξεπερνούν τα όποια σύνορα στον χώρο και τα όρια ανάμεσα σε τομείς πολιτικής και σε διοικητικές αρμοδιότητες.

Χαρακτηριστικά όπως αυτά και ειδικότερα, η αβεβαιότητα της διακινδύνευσης, η περιπλοκότητά της και κυρίως οι αμφιβολίες και αμφισβητήσεις για τις επιλογές διαχείρισής της από τις αρμόδιες αρχές έφεραν στο προσκήνιο τη Διακυβέρνηση της Διακινδύνευσης (*Risk Governance*).

Πλην της αβεβαιότητας, το νέο αυτό υπόδειγμα, συνδέεται επίσης με την υποχώρηση της εμπιστοσύνης του κοινού στους αρμοδίους για τη χάραξη πολιτικής καθώς και με μια σειρά παράγοντες που δημιουργούν σκεπτικισμό και αμφισβήτηση στο κοινό γενικά, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται η κοινωνική αποστασιοποίηση από τα κέντρα λήψης αποφάσεων, τα υψηλότερα σε σχέση με το παρελθόν επίπεδα εκπαίδευσης και η αυξανόμενη διαθεσιμότητα εκλαϊκευμένης επιστημονικής πληροφορίας, ο αυξανόμενος επιστημονικός πλουραλισμός που καταλήγει σε αντιφατικά μηνύματα από τους ειδικούς, ο αυξανόμενος ακτιβισμός των πολιτών σε μια εποχή σύνθετων και αβέβαιων κινδύνων και πολλαπλών πηγών πληροφόρησης, η αποκάλυψη σκανδάλων συνδεδεμένων με τις κανονιστικές πολιτικές, αλλά και οι υπερβολικές κριτικές από πλευράς ΜΜΕ (Löfstedt 2005).

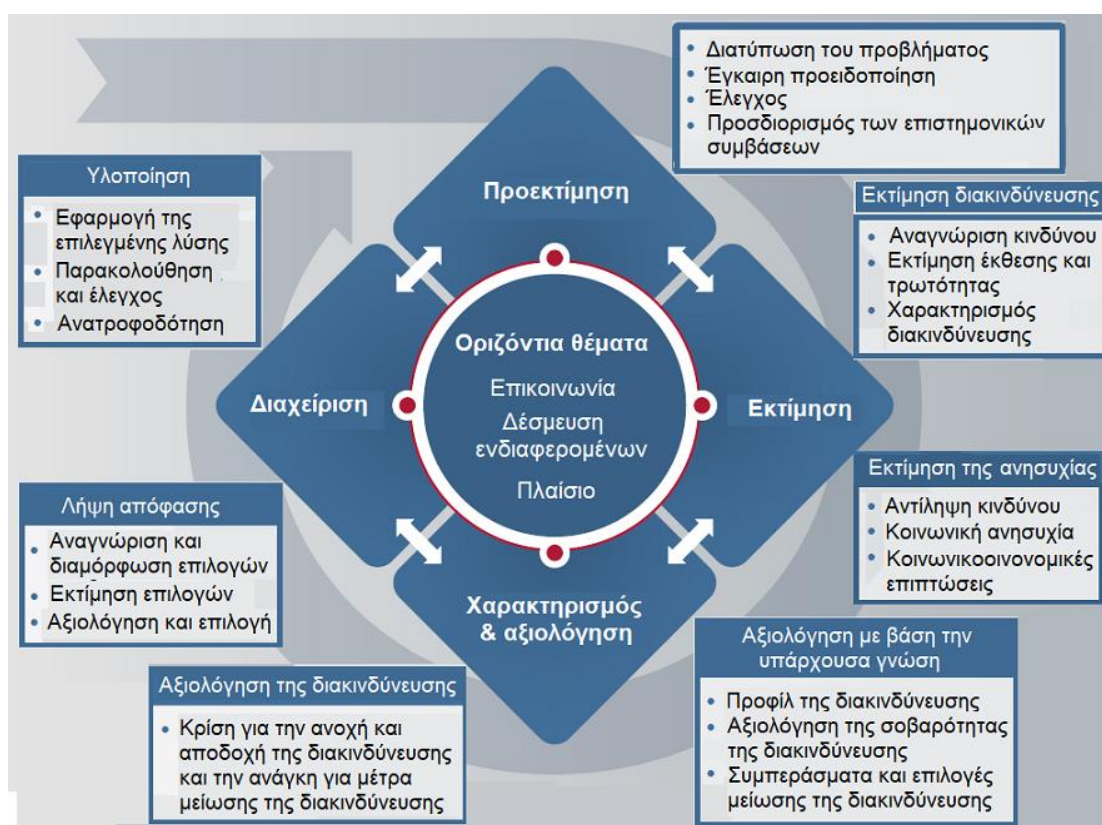
Επιπλέον, η παραδοσιακή πρακτική των θεσμών και των φορέων που λαμβάνουν αποφάσεις για την διακινδύνευση με βάση μόνο την επιστημονική-αντικειμενική διάστασή της, υποτιμώντας ή παραγνωρίζοντας την κοινωνικο-πολιτισμική, αυξάνει τη δυσπιστία της κοινωνίας. Αυτό συμβαίνει επειδή το αξιακό σύστημα της κοινωνίας επηρεάζει τον τρόπο που προσλαμβάνεται ένας κίνδυνος, και αυτή η πρόσληψη είναι καθοριστική για τα επίπεδα της διακινδύνευσης που κρίνονται μη αποδεκτά και μη ανεκτά από την κοινωνία.

Η εμπιστοσύνη του κοινού είναι μεγάλης σημασίας, λοιπόν, για τους θεσμούς που είναι αρμόδιοι για τους κινδύνους και τη διακινδύνευση και θα πρέπει να θεωρείται θεμελιώδους σημασίας σε κάθε προσπάθεια κατανόησης της διαφοράς μεταξύ της πραγματικής διακινδύνευσης και εκείνης που γίνεται αντιληπτή από το κοινό. Έτσι, επιβάλλεται και σταδιακά υλοποιείται η εμπλοκή νέων ενδιαφερόμενων ομάδων στις νέες στρατηγικές

διαχείρισης, όπως η Διεθνής Στρατηγική των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής του 2005, το λεγόμενο Πλαίσιο Hyogo (UNISDR 2005).

Ειδικότερα, ο στρατηγικός στόχος της διακυβέρνησης περιέλαβε ένα σύνολο επιμέρους αξόνων που αφορούσαν κοινωνικοοικονομικές πολιτικές, περιβαλλοντικές πολιτικές και βιώσιμη ανάπτυξη, πολιτικές επιστήμης και τεχνολογίας, αποτελεσματική χρησιμοποίηση των πόρων, εθνικές πολιτικές και πολιτικές σε επίπεδο δήμου, διαφάνεια και υποχρέωση λογοδοσίας.

Η διακυβέρνηση της διακινδύνευσης έχει αναδειχτεί λοιπόν πλέον σε κεντρικό ζήτημα. Το 2005, το Παγκόσμιο Συμβούλιο Διακυβέρνησης της Διακινδύνευσης (International Risk Governance Council) εξέδωσε σχετική Λευκή Βίβλο και πρότεινε ένα πλαίσιο διακυβέρνησης της διακινδύνευσης (IRGC 2005). Στην Εικόνα 28 παρουσιάζεται η μετεξέλιξη αυτού του πλαισίου (IRGC 2017), αφού αυτό δοκιμάστηκε ως προς ένα σύνολο διαφορετικών αναδυόμενων και μη κινδύνων και καταστάσεων διακινδύνευσης, όπως η νανοτεχνολογία, τα ενεργειακά δίκτυα, η θαλάσσια κυκλοφορία στα στενά της Μάλαγας²⁰².



Εικόνα 28. Πλαίσιο διακυβέρνησης της διακινδύνευσης

Πηγή: IRGC, 2017

Η διακυβέρνηση της διακινδύνευσης υπερκαλύπτει τη «διαχείριση της διακινδύνευσης» και την «εκτίμηση της διακινδύνευσης». Πρόκειται για μια σπειροειδή διεργασία την αρχική επισήμανση και αναγνώριση ενός πιθανού κινδύνου μέχρι την υλοποίηση της λύσης που επελέγη για τη μείωση της διακινδύνευσης και τη διαχείριση της διακινδύνευσης, στην καρδιά της οποίας βρίσκεται η επικοινωνία και συνέργια όλων των ενδιαφερομένων. Εμπλέκει ένα ευρύ σύνολο δρώντων και ενδιαφερομένων με διαφορετικούς ρόλους, προσδοκίες, συμφέροντα, στόχους, δραστηριότητες. Αναδεικνύει ότι στις σημερινές

²⁰² Οι σχετικές εκθέσεις μπορεί να αναζητηθούν στο: www.irgc.org

συνθήκες η μείωση της διακινδύνευσης δεν είναι υπόθεση μόνο των ιθυνόντων, αλλά καλεί για συνέργιες ενδιαφερομένων και δρώντων από φορείς της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, επιστημονικές κοινότητες, επιχειρήσεις, μη κυβερνητικές οργανώσεις και την κοινωνία των πολιτών ως σύνολο, καθώς και για υπέρβαση των διαχωρισμών μεταξύ κινδύνων, χωρών, τομέων, ιεραρχικών δομών, γεωγραφικοδιοικητικών επιπέδων. Μάλιστα, όσο η διακινδύνευση γίνεται υπόθεση περισσότερων ενδιαφερομένων και δρώντων από τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία των πολιτών, τόσο η διακυβέρνησή της αναδεικνύεται σε μείζον επίκαιρο ζήτημα.

Ως προς τον ιδιωτικό τομέα, ο ρόλος του ισχυροποιείται και η συμβολή του στη διαχείριση της διακινδύνευσης καταστροφής προάγεται (GAR2013, WEF 2019). Εκτός του παραδοσιακά «φιλανθρωπικού» ρόλου του στην προσφορά ανθρωπιστικής βοήθειας στους πληγέντες από καταστροφή, ο ιδιωτικός τομέας διευρύνει και αυξάνει τις δράσεις Κοινωνικής Εταιρικής Ευθύνης αναφορικά με τις καταστροφές. Ακόμη πιο σημαντικό όμως είναι ότι αναλαμβάνει επιχειρηματική δραστηριότητα στο πεδίο της ασφάλειας, της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της μείωσης της διακινδύνευσης καταστροφής (Dandoulaki et al. 2014). Αντίστοιχα, οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών κατακτούν μεγαλύτερο ρόλο στη διαχείριση καταστροφής.

Αυτή η νέα προσέγγιση δίνει έμφαση στο ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο λαμβάνει χώρα η διακυβέρνηση της διακινδύνευσης και σε παράγοντες όπως το ιστορικό και θεσμικό υπόβαθρο, οι αρχές, το σύστημα αξιών και αντιλήψεων, καθώς και η οργάνωση, η αποστολή και το έργο διαφόρων δρώντων. Το κοινωνικό πλαίσιο συνεκτιμάται είτε ως κοινωνικές συνθήκες που επιδρούν στην παραγωγή και διαχείριση της διακινδύνευσης (όπως η οργάνωση και η αλληλεπίδραση των διαφόρων δρώντων, το πώς αντιλαμβάνονται τον κίνδυνο και ποιες ανησυχίες έχουν σχετικά με ενδεχόμενες επιπτώσεις του), είτε ως παράγοντες που διαμορφώνουν τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τη διακινδύνευση (όπως οι διαδικασίες για την ανάπτυξη πολιτικών και την υιοθέτηση ρυθμίσεων, η κοινωνική-οικονομική απήχηση που έχουν φορείς και θεσμικά όργανα με ρόλο στις διαδικασίες αυτές, η οργάνωση και το έργο τους και η ικανότητά τους για αποτελεσματική διακυβέρνηση της διακινδύνευσης).

Μεγάλη σημασία αποκτά η διαθέσιμη γνώση σχετικά με τους κινδύνους και τη διακινδύνευση και η αβεβαιότητα που συνδέεται με τη μη γνώση και την άγνοια. Οι κίνδυνοι χαρακτηρίζονται εντέλει από τον βαθμό δυσκολίας να τεκμηριωθεί μια σχέση αιτίου-αποτελέσματος μεταξύ ενός παράγοντα κινδύνου και των επιπτώσεών του. Χαρακτηρίζονται επίσης από τις αμφιβολίες για την αξιοπιστία της τεκμηρίωσης και το περιεχόμενο της έννοιας της διακινδύνευσης γι' αυτούς που επηρεάζονται αλλά και για τις αξίες με βάση τις οποίες θα κριθεί αν πρέπει να γίνει κάτι για τον κίνδυνο αυτόν ή όχι.

Η διακυβέρνηση της διακινδύνευσης προϋποθέτει να λαμβάνονται υπόψη και συνδυασμένα τόσο οι «αντικειμενικές» όσο και οι κοινωνικο-πολιτισμικές διαστάσεις του. Μια αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη για να αντιμετωπίζεται η διακινδύνευση με έναν βιώσιμο και αποδεκτό τρόπο είναι η διασφάλιση της έγκαιρης και εποικοδομητικής συμμετοχής «όλων» των ενδιαφερομένων και ιδίως της κοινωνίας των πολιτών. Κεντρικό σημείο στη διακυβέρνηση της διακινδύνευσης σε όλες τις φάσεις της, αποτελεί η επικοινωνία. Αυτή δεν αφορά μόνο την επικοινωνία με τον πληθυσμό αλλά και την ανταλλαγή πληροφορίας μεταξύ διαφόρων ειδικών και επαγγελματιών του πεδίου των κινδύνων. Η διακυβέρνηση των κινδύνων και της διακινδύνευσης βρίσκεται πλέον στο προσκήνιο της έρευνας, των πολιτικών και της εφαρμογής τους, και εργαλεία όπως οι συμπράξεις και τα δίκτυα κερδίζουν συνεχώς έδαφος. Η νέα αυτή προσέγγιση θεωρείται

πλέον ο μόνος δρόμος για την ολοκληρωμένη διαχείριση καταστροφών και κινδύνων (Okada, 2005).

Έχει καταστεί σαφές ότι η ανάλυση της διακινδύνευσης είναι επιστημονική κατά το μέρος εκείνο που ασχολείται ή σχετίζεται με: (α) τη γνώση για τα σχετικά με τα επικίνδυνα φαινόμενα, διεργασίες ή γεγονότα, και (β) την παραγωγή εννοιών, ορισμών, θεωριών, πλαισίων, αρχών, μεθόδων και μοντέλων για την κατανόηση, εκτίμηση, τον χαρακτηρισμό, και τη διαχείριση της διακινδύνευσης. Είναι επίσης σαφές ότι αυτό το μέρος μπορεί να ενσωματώνει αναμφισβήτητες αξίες, όπως, για παράδειγμα, ότι η μείωση της συχνότητας και σοβαρότητας των ατυχημάτων είναι οικουμενικά επιθυμητή. Ωστόσο η ανάλυση της διακινδύνευσης είναι γεμάτη επίσης από αμφισβητήσιμες αξίες και παραδοχές. (Menoni 2018).

Εν τέλει, παρά την καίρια σημασία που έχουν, οι απαντήσεις αναφορικά με τους κινδύνους και τη διακινδύνευση απέχουν πολύ από το να είναι μονοσήμαντες και ακριβείς στις σύγχρονες δυναμικά μεταβαλλόμενες συνθήκες όπου οι κίνδυνοι μας εκπλήσσουν με νέες εκφάνσεις τους και οι όποιες βεβαιότητες του παρελθόντος κλονίζονται. Το μέλλον αναμένεται αβέβαιο και γεμάτο διακινδύνευση καθώς, κατά τον Lagadec (2005), τον 21ο αιώνα οι κρίσεις θα συνδέονται με αδιανόητα συμβάντα σε απρόβλεπτα πλαίσια.

7.4 Βιβλιογραφία

- Γκίντενς, Α. (2002). *Ο κόσμος των ραγδαίων αλλαγών: Πώς επιδρά η παγκοσμιοποίηση στη ζωή μας*. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- Δανδουλάκη, Μ. (2008). Καταστροφές και περιβάλλον: Συγκλίσεις και στεγανά των πεδίων έρευνας και πολιτικής στη πορεία προς ένα αβέβαιο μέλλον. *Πρακτικά του 8ου Πανελληνίου Γεωγραφικού Συνεδρίου*. Αθήνα: Ελληνική Γεωγραφική Εταιρεία, σελ.542-546.
- Δανδουλάκη, Μ., Καρύμπαλης, Ε. & Σκορδίλη, Σ. (2018). Κίνδυνοι και καταστροφές σε εποχές κρίσης. Στο Μ.Δανδουλάκη, Ε. Καρύμπαλης & Σ. Σκορδίλη (επιμ.) *Σύγχρονα θέματα φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών*. Αθήνα: ΚΨΜ, σελ.9-30
- Dandoulaki, M., T. Karymbalis, G. Melissourgou, S. Skordili, & K. Valkanou (2014). *Analysis of main fragmentation issues within different stakeholder groups – Part 4. Knowledge in the private sector and the civil society*. Know-4-DRR Deliverable 1.2. [online] www.know4drr.polimi.it
- IRGC (International Risk Governance Council) (2005). White paper on Risk Governance: Towards an integrative approach.
- Kirsi, M. (2018). *Sendai Framework Monitoring System*, Παρουσίαση στο Expert Forum for producers and users of climate change-related statistics, Geneva, 2-4 October 2018. Στο: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.33/2018/mtg4/S1_1_Kirsi_Madi.pdf
- IRGC (International Risk Governance Council) (2017). *Introduction to the IRGC Risk Governance Framework*.
- Lagadec, P. (2005). *Crisis management in the 21st century: “Unthinkable” events in “inconceivable” contexts*. Ecole Polytechnique – Centre National de la Recherche Scientifique, Cahier No 2005-003.
- Löfstedt, R. (2005). *Risk management in post-trust societies*. Basingstoke, Hampshire and New York: Houndmills.
- Menoni, S. (2018). Γνώση και διαχείριση της γνώσης για τη μείωση του κινδύνου καταστροφής σε καιρούς οικονομικής κρίσης. Στο: Μ.Δανδουλάκη, Ε. Καρύμπαλης & Σ.

- Σκορδίλη (επιμ.) *Σύγχρονα θέματα φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών*. Αθήνα: ΚΨΜ, σελ.31-52.
- Μπεκ, Ούρλιχ (2015). *Κοινωνία της διακινδύνευσης*. Επιστημονική επιμέλεια: Νικήτας Πατινιώτης. Αθήνα: Πεδίο.
- Okada, N. (2005). *Integrated disaster risk management (IDRiM) and governance: A perspective and methodology of enhancing the quality of disaster prevention*. IRGC General Conference, Beijing, September 21-22, 2005.
- Σαπουντζάκη, Κ., Δανδουλάκη, Μ. (2016). *Κίνδυνοι και Καταστροφές*. [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Στο: <http://hdl.handle.net/11419/6299>
- UN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- UNISDR (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*.
- UNISDR (2008). *Building resilience to natural disasters: A framework for private sector engagement*.
- UNISDR (2015). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR2015) - Making development sustainable: The future of disaster risk management*. Διαθέσιμο στο: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/>
- UNISDR (2015). *The Sendai Framework for Disaster Risk Assessment*.
- UNISDR (2017). *Technical Guidance for Monitoring and Reporting on Progress in Achieving the Global Targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*. Στο: https://www.unisdr.org/files/54970_techguidancefdigitalhr.pdf
- WEF (World Economic Forum) (2019). *The Global Risk Report 2019*.

Συντομογραφίες

ΒΔ Βασιλικό Διάταγμα

ΓΤΠΠ: Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας

ΓΕΕΘΑ: Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας

ΔΑΕΦΚ: Δ/ση Αποκατάστασης και Επιπτώσεων Φυσικών Καταστροφών

ΔΕΣΠΠ: Διυπουργική Επιτροπή Εθνικού Σχεδιασμού

ΔΕΣΕ: Δ/ση Ελέγχου Συντήρησης Έργων

ΔΚΕΣΟ: Δ/ση Κατασκευής Έργων Συντήρησης Οδοποιίας

ΔΚΥΕ: Δ/ση Κατασκευής Υδραυλικών Έργων

ΔΤΕ: Διεύθυνση Τεχνικών Έργων

ΔΥ: Δασικές Υπηρεσίες

ΕΔΕΚ: Έκτακτο Δελτίο Επιδείνωσης Καιρού

ΕΚΑΒ: Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας

ΕΚΔΔ: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης

ΕΜΑΚ: Ειδική Μονάδα Αντιμετώπισης Καταστροφών

ΕΜΥ: Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία

ΕΚΑΒ: Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας

ΕΚΕΠΥ: Εθνικό Κέντρο Επιχειρήσεων του Υπουργείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης

ΕΚΚΑ: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης

ΕΝΠΕ: Ένωση Περιφερειών Ελλάδος

ΕΟ: Εθελοντικές Οργανώσεις

ΕΣΚΕ: Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων

ΚΕΔΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος

ΚΕΠΠ: Κέντρο Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας

ΚΣΟΠΠ: Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας

ΟΑΣΠ: Οργανισμός Αντισεισμικού Σχεδιασμού

ΟΔΙΚ: Ομάδα Διαχείρισης Κρίσεων

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

ΠΕ: Περιφερειακή Ενότητα

ΠΕΔΥΔ: Περιφερειακή Πυροσβεστική Διοίκηση

ΠΣΕΑ: Πολιτική Σχεδίαση Έκτακτης Ανάγκης

ΠΥ: Πυροσβεστικές Υπηρεσίες

ΠΥΣ: Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου

ΣΑΕΚ: Σχέδιο Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών

ΣΝΟ: Συντονιστικό Νομαρχιακό Όργανο

ΣΟΠΠ: Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας

ΥΑΣ: Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων

ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

- EM-DAT** Emergency Events Database
Βάση Δεδομένων για καταστροφές
- FEMA** Federal Emergency Management Agency
Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Διαχείρισης Καταστάσεων Έκτακτης Ανάγκης
- GAR** Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction
Έκθεση Αξιολόγησης της Παγκόσμιας Μείωσης της Διακινδύνευσης Καταστροφής
- GFDRR** Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
Παγκόσμιος Μηχανισμός για τη Μείωση των Καταστροφών και την Αποκατάσταση
- IRGC** International Risk Governance Council
Διεθνές Συμβούλιο Διακυβέρνησης της Διακινδύνευσης
- ISO** International Organization for Standardization
Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης
- UNDRR** United Nations Office for Disaster Risk Reduction
Γραφείο Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση της Διακινδύνευσης Καταστροφής
- UNISDR** United Nations International Strategy for Disaster Reduction
Διεθνής Στρατηγική των Ηνωμένων Εθνών για τη Μείωση των Καταστροφών