



Η ποινική αξιολόγηση της οργανωμένης απομάκρυνσης, λόγω πυρκαγιών και τα ανακλύπτοντα ζητήματα

Συγγραφέας: Ανδριανός Γκουρμπάτσος, Αντιστράτηγος - Υπαρχηγός ΠΣ, ε.α., Νομικός
Μέσο Δημοσίευσης: ΤΝΠ QUALEX, ΠειρΝομ, 4/2024, σελ. 301 - 314

I. Εισαγωγή

Η απειλή κυρίως για την ανθρώπινη ζωή, την υγεία - σωματική ακεραιότητα αλλά και την ιδιοκτησία, όπως και για άλλα έννομα αγαθά λχ το φυσικό περιβάλλον, των κατοίκων κοινοτήτων στη ζώνη μίξης (διεπαφής) οικιστικού ιστού και δασικής έκτασης (Wildland Urban Interface / WUI), ήτοι ύπαρξη κατοικιών και γενικά δομών εντός ή πλησίον δασών και δασικών εκτάσεων εξ αιτίας των δασικών πυρκαγιών, ενόψει και της κλιματικής αλλαγής, λαμβάνει ολοένα παγκόσμιες διαστάσεις με πολλά θύματα. Πρόσφατα στην Ελλάδα, η θανατηφόρα πυρκαγιά στο Μάτι στις 23.07.2018 στοίχισε τη ζωή σε (104) θύματα, αλλά και στο παρελθόν, οι πυρκαγιές 24 – 28 Αυγούστου 2007 σε Ηλεία, Αχαΐα, Κορινθία κλπ νομούς στοίχισαν τη ζωή συνολικά σε (86) θύματα. Επίσης θανατηφόρες πυρκαγιές και μάλιστα με πολλά θύματα έχουν λάβει χώρα στην Αυστραλία (Βικτώρια στις 07.02.2009, με 176 θύματα), στις ΗΠΑ (Καλιφόρνια τον Νοέμβριο 2018, με 86 θύματα), στις 14.08.2023 η πυρκαγιά που έπληξε τη νήσο Μάουι στη Χαβάη, προκαλώντας τον θάνατο σε (115) θύματα, σε Μεσογειακές χώρες κ.ά. Τα ίδια άνω αγαθά για τον άνθρωπο ωστόσο απειλούνται όχι μόνον από τις κάθε είδους πυρκαγιές αλλά γενικά από τις φυσικές καταστροφές, όπως λχ σεισμούς, πλημμύρες, τσουνάμι.

Ως γνωστόν, το περιβάλλον γενικώς και ειδικότερα τα δασικά οικοσυστήματα αποτελούν ένα φυσικό αγαθό με πολύπλευρη, πολυπαραγοντική και πολυλειτουργική σημασία καθώς και ανυπολόγιστη αξία για τον άνθρωπο με μη αναστρέψιμες πολλές φορές επιπτώσεις ή και απώλειες σε ανθρώπινες ζωές από την ακούσια ή και εκούσια ανθρώπινη δράση. Οι πυρκαγιές – και γενικώς οι φυσικές καταστροφές – καθίστανται πιο καταστροφικές και δαπανηρές, τόσο στις ΗΠΑ και την Ευρώπη, όσο και γενικά παγκοσμίως. Για την προστασία λοιπόν πρωτίστως της ανθρώπινης ζωής και της υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών από τις πυρκαγιές και γενικώς τις προεκτεθείσες αιτίες κάθε σύγχρονη Πολιτεία και στην προκειμένη περίπτωση η Ελλάδα, έχει προβλέψει και ρυθμίσει τον θεσμό της οργανωμένης προληπτικής απομάκρυνσης (ΟΠΑ) των πολιτών, γνωστή στην καθομιλουμένη, ως «εκκένωση», η οποία αποτελεί μια αναπόσπαστη πτυχή (μέτρο) της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας σε περιοχές μίξης δασικών εκτάσεων και οικιστικών περιοχών (WUI).

II. Το ισχύον θεσμικό και νομικό πλαίσιο στην Ελλάδα για την οργανωμένη απομάκρυνση

1. Εισαγωγικά

Μεταξύ των δράσεων, που απαιτούνται για την προστασία της ζωής και της υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών στις περιοχές μίξης δασικής έκτασης και οικιστικού ιστού, είναι και η οργανωμένη προληπτική απομάκρυνσή τους από την περιοχή που τεκμηριωμένα εκτιμάται, ότι απειλείται από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή σε μία πιο ασφαλή περιοχή. Η δράση της οργανωμένης προληπτικής απομάκρυνσης πολιτών, ως μέτρο προστασίας της ζωής και της υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών δύναται να εφαρμόζεται εγκαίρως σε περιοχές που αναμένεται να απειληθούν από την εξέλιξη ενός καταστροφικού φαινομένου και ο κίνδυνος παραμονής των πολιτών εντός των περιοχών που αναμένεται να απειληθούν, είναι μεγαλύτερος σε σχέση με τον κίνδυνο μετακίνησης, στον οποίο δύναται να εκτεθούν κατευθυνόμενοι προς ασφαλή χώρο. Αν για οποιονδήποτε λόγο δεν δρομολογηθεί και εφαρμοσθεί η δράση της ΟΠΑ, απαιτείται να δρομολογηθούν επιχειρήσεις διάσωσης, που είναι δράση υποχρεωτική η οποία είναι ευθύνη και αποτελεί κύρια αποστολή του ΠΣ και δρομολογείται ως διάσωση κατά κανόνα μικρών ομάδων πολιτών ή και μεμονωμένων ατόμων σε συγκεκριμένο και περιορισμένο χώρο, βρίσκονται σε επαφή, ή εντός του φλεγόμενου χώρου και η προσωπική τους ασφάλεια (ζωή ή υγεία - σωματική ακεραιότητα) διατρέχει άμεσο, ενεστώτα και διαρκή κίνδυνο, που απαιτεί το ταχύτερο δυνατόν την παροχή βοήθειας με τον απεγκλωβισμό από τον συγκεκριμένο φλεγόμενο χώρο και τη διάσωσή τους.

2. Ιστορικότητα του θεσμού και νομικού πλαισίου

Στο πλαίσιο αυτό στην Ελλάδα για πρώτη φορά η εκκένωση, δηλαδή η οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών, ως το απολύτως αναγκαίο μέτρο σε περιπτώσεις που τεκμηριωμένα μία περιοχή εκτιμάται, ότι απειλείται από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή και ο κίνδυνος παραμονής των πολιτών σε αυτή είναι σοβαρός, θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 18 του Ν 3613/2007, με αφορμή τις θανατηφόρες πυρκαγιές του έτους 2007. Η ΓΓΠΠ εξέδωσε τα έτη 2008 και 2011 με σχετικές εγκυκλίους κατευθυντήριες οδηγίες

Σελ. 302

για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών. Οι ανωτέρω οδηγίες μάλιστα είχαν ενσωματωθεί στο Παράρτημα ΣΤ' (Προσθήκη ΣΤ2') των προηγούμενων εκδόσεων του Γενικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών εξαιτίας Δασικών Πυρκαγιών.

Στη συνέχεια το έτος 2014, ο ως άνω θεσμός αναθεωρήθηκε με το άρθρο 108 του Ν. 4249/2014, ενώ η ΓΓΠΠ εξέδωσε το έτος 2015 επικαιροποιημένες κατευθυντήριες οδηγίες για την οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών, οι οποίες ενσωματώθηκαν στο Μέρος XI της 4ης Έκδοσης του Γενικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών εξαιτίας Δασικών Πυρκαγιών με την κωδική ονομασία «ΙΟΛΑΟΣ» και ήδη και της ισχύουσας σήμερα 5ης Έκδοσης (Απόφαση ΓΓΠΠ με Αριθμ. Πρωτ. Α1309/28-04-2023) του ως άνω Γενικού Σχεδίου «ΙΟΛΑΟΣ 2».

Τέλος το έτος 2020, με τον Ν 4662/20 (Α' 27) και πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 27 ρυθμίστηκε εκ νέου ο ως άνω θεσμός με ελάχιστες τροποποιήσεις σχετικά με το προγενέστερο καθεστώς. Ως εκ τούτου κρίθηκε αναγκαία η αναθεώρηση των κατευθυντήριων οδηγιών που εκδόθηκαν το έτος 2015 και εκδόθηκε από την ΓΓΠΠ η ισχύουσα σήμερα σχετική και με Αριθμ. Πρωτ. Α1162/18-04-2023 Εγκύκλιος, με την οποία, μεταξύ άλλων, προβλέπεται και η σύνταξη Ειδικών Σχεδίων για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση των πολιτών από τους Δήμους και τις Περιφέρειες (άρθρο 23 παρ. 4 του Ν 4662/2020). 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, καθώς και παροχής διοικητικής μέριμνας.

3. Το ισχύον θεσμικό και νομικό πλαίσιο

Με το άρθρο 1 και ειδικότερα την περίπτωση 13 του Ν 4662/2020 ορίζεται, ότι η «Οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών (Evacuation): περιλαμβάνει το σύνολο των ενεργειών για την προληπτική απομάκρυνση των πολιτών που βρίσκονται σε κίνδυνο εξαιτίας της παραμονής τους πλησίον περιοχής που απειλείται από ένα καταστροφικό φαινόμενο που είναι σε εξέλιξη». Εξάλλου στην περίπτωση 5 του άρθρου 1 του ίδιου νόμου, ορίζεται ως καταστροφή (Disaster) «η 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», ενώ στην περίπτωση 6 του ίδιου ως άνω άρθρου ορίζεται, ότι «Έγκαιρη προειδοποίηση (Early Warning): η παροχή έγκαιρης ειδοποίησης και επαρκούς πληροφόρησης, μέσω των αρμοδίων φορέων, που δίνει τη δυνατότητα δρομολόγησης συγκεκριμένων δράσεων για την αποφυγή ή τη μείωση των επιπτώσεων του κινδύνου και την προετοιμασία για αποτελεσματική αντιμετώπιση». Εξάλλου στην περίπτωση των επιχειρήσεων «διάσωσης», που είναι κατασταλτική ενέργεια του ΠΣ, ο κίνδυνος για τη ζωή και υγεία – σωματική ακεραιότητα των πολιτών από την πυρκαγιά είναι παρών, άμεσος και σχεδόν βέβαιος για το κινδυνεύον άτομο (άμεση απειλή κινδύνου). Αναλυτικότερα η ειδοποιός διαφορά βασίζεται στο γεγονός ότι στην επιχείρηση διάσωσης, οι πολίτες βρίσκονται σε επαφή ή εντός του φλεγόμενου χώρου και η προσωπική τους ασφάλεια διατρέχει άμεσο και διαρκή κίνδυνο που απαιτεί την παροχή βοήθειας το ταχύτερο δυνατό, ώστε να μην υπάρξουν απώλειες, ενώ στην οργανωμένη απομάκρυνση, οι πολίτες βρίσκονται σε δυνητικό κίνδυνο εξ αιτίας της παραμονής τους πλησίον της περιοχής που ο κίνδυνος από δασική πυρκαγιά εξελίσσεται, ή βρίσκονται σε κάποια απόσταση από την πορεία της εξέλιξής της, ενώ στην περίπτωση της «οργανωμένης απομάκρυνσης», που είναι προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας, ο κίνδυνος από την πυρκαγιά δεν είναι άμεσος, ούτε παρών, δηλαδή εξελίσσεται, ωστόσο εκτιμάται ότι ενδεχομένως να συμβεί (δυνητική απειλή κινδύνου). Επίσης, ως καταστροφικό γεγονός ορίζεται κάθε φυσικό ή ανθρωπογενές περιστατικό, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, που έχει ως αποτέλεσμα εξαιρετικά επίπεδα μαζικών απωλειών, ζημιών ή διαταραχών που επηρεάζουν σοβαρά τον πληθυσμό, τις υποδομές, το περιβάλλον, την οικονομία, το εθνικό ηθικό ή/και τις κυβερνητικές λειτουργίες. Ως εκ τούτου το συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο εφαρμόζεται, εκτός από τις δασικές πυρκαγιές και στις λοιπές φυσικές καταστροφές, λχ πλημμύρες, σεισμούς,

τσουνάμι. Στην περίπτωση λοιπών των δασικών πυρκαγιών, επισημαίνεται, ότι ο κίνδυνος που διατρέχουν οι πολίτες προέρχεται, από την έκθεση του ανθρώπινου οργανισμού σε πολύ υψηλές θερμοκρασίες εξ αιτίας της θερμότητας που παράγεται από την καύση της φυτικής βιομάζας (βλάστησης), καθώς και από την έκθεση του ανθρώπινου οργανισμού σε παράγωγα καύσης (καπνός, αιωρούμενα σωματίδια, καύτρες), τα οποία διαχέονται στην ατμόσφαιρα. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 27 του Ν 4662/2020:

□ Η οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών από μια περιοχή, που μπορεί να είναι κατά περίπτωση ολική ή μερική, αποτελεί προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας και οργανώνεται για την προστασία της ζωής και της υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών, όταν τεκμηριωμένα μία περιοχή εκτιμάται, ότι απειλείται από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή και ο κίνδυνος λόγω της παραμονής των πολιτών σε αυτή είναι σοβαρός.

Σελ. 303

□ Η απόφαση για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών λαμβάνεται, κατά τα οριζόμενα από το άρθρο 29 του Ν 4662/2020

Συγκεκριμένα, με το άρθρο 29 παρ. 4, περίπτωση (στ) του Ν 4662/2020 ορίζεται ρητά, ότι η ΓΓΠΠ μεριμνά σε περίπτωση εξελισσόμενης ή επικείμενης καταστροφής, για την οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών από μία περιοχή για λόγους προστασίας της ζωής ή σωματικής ακεραιότητάς τους και περαιτέρω, ότι:

□ Η λήψη της απόφασης για την οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών αποτελεί ευθύνη των κατά τόπους Δημάρχων, οι οποίοι έχουν τον συντονισμό του έργου πολιτικής προστασίας για την αντιμετώπιση της καταστροφής σε τοπικό επίπεδο.

□ Όταν η εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή μπορεί να επηρεάσει πάνω από έναν (1) Δήμο, η απόφαση λαμβάνεται από τον αρμόδιο Περιφερειάρχη, ο οποίος μπορεί να εξουσιοδοτήσει σχετικώς τον οικείο χωρικό Αντιπεριφερειάρχη.

□ Όταν η εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή μπορεί να επηρεάσει πάνω από μία Περιφέρεια, η ανωτέρω απόφαση λαμβάνεται από τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας, ή, σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματός του, από τον νόμιμο Αναπληρωτή του στο Συντονιστικό Όργανο Πολιτικής Προστασίας, τον Διοικητή του Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας, και εκτελείται από τους αρμόδιους Περιφερειάρχες και Δημάρχους.

□ Η λήψη των ως άνω αποφάσεων οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών, βασίζεται στις εισηγήσεις των φορέων που, κατά περίπτωση, έχουν την ευθύνη περιορισμού των επιπτώσεων από την εξέλιξη της καταστροφής.

Στην προκειμένη περίπτωση, έχοντας ως δεδομένο ότι ο κίνδυνος για τους πολίτες προκαλείται από την εκδήλωση και εξέλιξη δασικής πυρκαγιάς, αρμόδιο όργανο για:

□ να εισηγηθεί το μέτρο της οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών, είναι ο εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικός του Πυροσβεστικού Σώματος, ο οποίος ενεργεί σε τοπικό επίπεδο, ως συντονιστής του πυροσβεστικού έργου και

□ να αποφασίσει τη λήψη του μέτρου είναι ο κατά τόπο αρμόδιος Δήμαρχος ή Περιφερειάρχης, ή χωρικός Αντιπεριφερειάρχης, κλπ, σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στο άρθρο 29 παρ. 4 (στ) του Ν 4662/2020, όπως ισχύει.

Επισημαίνεται, ότι η δράση της οργανωμένης προληπτικής απομάκρυνσης που δρομολογείται ως μέτρο για την προστασία των πολιτών, στη χώρα μας έχει χαρακτήρα μη υποχρεωτικό (προαιρετικό), δηλαδή συναρτάται με την προθυμία των πολιτών να υπακούσουν, βασιζόμενη στην έγκαιρη και υποχρεωτική ενημέρωσή τους για τον κίνδυνο και τις πιθανές συνέπειες, που έχει η παραμονή τους στο χώρο για τον οποίο έχει ληφθεί η απόφαση της απομάκρυνσης τους για προληπτικούς λόγους.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 4 του Ν 4662/2020, προβλέπεται:

Στα Περιφερειακά και Τοπικά Σχέδια των Περιφερειών και των Δήμων, συμπεριλαμβάνονται Ειδικά Σχέδια για την προληπτική οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών, τα οποία καταρτίζονται με τη συνδρομή των κατά τόπους αρμόδιων αστυνομικών, πυροσβεστικών, υγειονομικών και λιμενικών αρχών.

Υπό την προϋπόθεση εισήγησης, από τον εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικό του Πυροσβεστικού Σώματος (ΠΣ), ο οποίος ενεργεί σε τοπικό επίπεδο ως συντονιστής του πυροσβεστικού έργου προς το αρμόδιο αποφασίζον όργανο, η δράση της οργανωμένης προληπτικής απομάκρυνσης, ως προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας αποφασίζεται και δρομολογείται (υλοποιείται), μόνον όταν εξασφαλίζονται εγκαίρως οι σχετικές πληροφορίες, που συνδέονται με την αναμενόμενη πορεία εξέλιξης μιας δασικής πυρκαγιάς, ο συντονισμός μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και η καλή οργάνωση για την ασφαλή υλοποίησή της. Σε αντίθετη περίπτωση η δράση

αυτή εύκολα μπορεί να μετατραπεί σε επιχείρηση διάσωσης, την ευθύνη της οποίας στο χερσαίο χώρο, έχει αποκλειστικά το ΠΣ (άρθρο 75 παρ. 1α του Ν 4662/2020). Στο πλαίσιο αυτό και υπό την προϋπόθεση, ότι μια δασική πυρκαγιά που έχει εκδηλωθεί, έχει εκφύγει της αρχικής προσβολής και της δυνατότητας αμέσου περιορισμού και ελέγχου και σύμφωνα με την αναμενόμενη εξέλιξή της, κινείται προς κατοικημένες περιοχές (οικισμοί, πολεοδομικά τμήματα πόλεων) και άλλες περιοχές, όπου υπάρχουν άτομα λχ οργανωμένες παραλίες, η εισήγηση από τον επικεφαλής αξιωματικό του ΠΣ, ο οποίος ενεργεί σε τοπικό επίπεδο, ως συντονιστής του πυροσβεστικού έργου, για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών, θα πρέπει να εξετάζεται εγκαίρως ως προληπτικό μέτρο για την προστασία της ζωής και της υγείας - σωματικής ακεραιότητάς τους και να προτείνονται προς το αποφασίζον όργανο τα όρια της περιοχής ή των περιοχών που θα χρειαστεί να υλοποιηθεί. Δηλαδή το μέτρο αυτό, δύναται να εφαρμοστεί στις περιοχές που ενδέχεται να απειληθούν από την εξέλιξη μιας δασικής πυρκαγιάς (επερχόμενη πυρκαγιά) και ο κίνδυνος παραμονής των πολιτών στις περιοχές αυτές (περιοχές που κατοικούνται αλλά και μη κατοικήσιμες) εκτιμάται ότι είναι μεγάλος. Σε κάθε περίπτωση η εισήγηση για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση

Σελ. 304

ση πολιτών, δεδομένων και των κινδύνων που διατρέχουν οι πολίτες κατά την υλοποίησή της, θα πρέπει να βασίζεται σε συγκεκριμένα κριτήρια, που αφορούν την αναμενόμενη εξέλιξη της δασικής πυρκαγιάς και τις δυνατότητες περιορισμού και ελέγχου της. Η εισήγηση, όταν λαμβάνεται, θα πρέπει να παρέχεται έγκαιρα, υπό την έννοια ότι πρέπει αμέσως μόλις αντιληφθεί την επικινδυνότητα της κατάστασης και χωρίς χρονοτριβή, να κάνει την εισήγηση και όχι υπό την έννοια, ότι εισηγείται, μόνον όταν υπάρχει κατά την κρίση του ο αναγκαίος προς τούτο χρόνος ή, αν είναι ή όχι εφικτή η απομάκρυνση. Επίσης η εισήγηση συμπεριλαμβάνει και μια εκτίμηση της πορείας και της κατεύθυνσης, που θα ακολουθήσει η δασική πυρκαγιά κινούμενη προς την κατοικημένη περιοχή, καθώς και μια εκτίμηση του χρόνου προσέγγισης της πυρκαγιάς στην κατοικημένη περιοχή. Η εισήγηση βασίζεται στα δεδομένα και πληροφορίες που έχει στη διάθεσή του ο επικεφαλής αξιωματικός του ΠΣ τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή και ότι η συμπεριφορά μίας δασικής πυρκαγιάς είναι ένα πολύ δυναμικό και ευμετάβλητο φαινόμενο εξαρτώμενο κυρίως από το συνδυασμό συνεχώς μεταβαλλόμενων παραγόντων του φυσικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο εξελίσσεται, τους οποίους, κατά την εξέλιξή της, δύναται να τροποποιεί. Επίσης η εισήγηση από τον εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικό του ΠΣ, προς το κατά τόπο αρμόδιο όργανο μπορεί να γίνει δια ζώσης (προφορικά) ή/και τηλεφωνικά, μέσω ενός τηλεφώνου, που θα λειτουργεί για τον σκοπό αυτό μέσω του Περιφερειακού Κέντρου Επιχειρήσεων του ΠΣ (ΠΕ.Κ.Ε.), όπως επίσης και μια διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του Δήμου και Περιφέρειας στην οποία, εφόσον συντρέχουν λόγοι θα αποστέλλονται σχετικά αιτήματα κλπ, μέσω του ΠΕ.Κ.Ε.

Η υλοποίηση της δράσης της οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών κατά το προεκτεθέν νομικό και θεσμικό πλαίσιο δεν έχει εφαρμογή, όταν η ασφάλεια και η κατάσταση της υγείας των ατόμων ευρίσκονται εντός υποδομών ή εγκαταστάσεων, που τελούν υπό την εποπτεία φορέων, ή διέπονται από ειδικότερες νομοθεσίες και η δρομολόγηση δράσεων για την υλοποίηση της εκκένωσης, αποτελούν αρμοδιότητα των υπευθύνων λειτουργίας τους και ενεργείται με βάση το οικείο κατά περίπτωση Εδικό Σχέδιο Πυροπροστασίας αυτών. Στην ανωτέρω κατηγορία υποδομών και εγκαταστάσεων υπάγονται Νοσοκομεία, Νοσηλευτικά Ιδρύματα, Παιδικές Κατασκηνώσεις, Camping, Ιερές Μονές, Αρχαιολογικοί χώροι, Ξενοδοχειακές μονάδες, Εγκαταστάσεις Ενόπλων Δυνάμεων και Σωμάτων Ασφάλειας, Δομές φιλοξενίας προσφυγών, Καταστήματα Κράτησης/Φυλακές, κλπ. Νοείται ότι οι εγκαταστάσεις αυτές για να απειλούνται από την εξέλιξη μιας δασικής πυρκαγιάς και να συντρέχουν λόγοι προληπτικής απομάκρυνσης των ατόμων που ευρίσκονται εντός τους, θα πρέπει να συνορεύουν με δάση ή δασικές εκτάσεις και να έχουν μεγάλη εγγύτητα με καύσιμα δασικής προέλευσης. Στις ανωτέρω εγκαταστάσεις και υποδομές η απόφαση για την εκκένωση ήτοι οργανωμένη απομάκρυνση ή μη των διαμενόντων ατόμων ή και των εργαζομένων λαμβάνεται από τους υπεύθυνους λειτουργίας τους, μετά από ενημέρωσή τους από την αρμόδια κατά τόπο Πυροσβεστική Υπηρεσία για την εκδήλωση δασικής πυρκαγιάς πλησίον αυτών και μια εκτίμηση για τον κίνδυνο που διατρέχουν ή δεν διατρέχουν με βάση την κατεύθυνση που ακολουθεί κατά την εξέλιξη της, ενώ δρομολογείται και υλοποιείται με βάση τον προβλεπόμενο από την οικεία Μελέτη Πυροπροστασίας σχεδιασμό.

Εξάλλου, σύμφωνα με την με Αριθμ. Πρωτ. Α1162/18-04-2023 Εγκύκλιο της ΓΓΠΠ «Κατευθυντήριες οδηγίες για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών για λόγους προστασίας από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή εξαιτίας δασικών πυρκαγιών και οδηγίες για την σύνταξη ειδικών σχεδίων στα πλαίσια εφαρμογής του άρθρου 23 παρ. 4 του Ν 4662/2020» οι δράσεις που προοδευτικά υλοποιούνται σε μια ολική οργανωμένη

προληπτική απομάκρυνση πολιτών περιγράφονται ως εξής:

A) Πριν την λήψη της απόφασης για ΟΠΑ:

- i. Εκτίμηση της κατάστασης και εισήγηση από τον εκάστοτε Επιτεφελής Αξίματικό του Πυροσβεστικού Σώματος, προς το αρμόδιο εκ του νόμου και κατά περίπτωση όργανο για την λήψη της απόφασης για ΟΠΑ
- ii. Άμεσος καθορισμός του σημείου συγκέντρωσης των επιτεφελών των φορέων που κύρια εμπλέκονται

B) Μετά την λήψη της απόφασης για ΟΠΑ:

- i. Λήψη και έκδοση απόφασης από το αρμόδιο εκ του νόμου όργανο, σχετική με την εφαρμογή του μέτρου της ολικής προληπτικής οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών
- ii. Άμεση ενημέρωση πολιτών, εφόσον ληφθεί απόφαση για την απομάκρυνσή τους με δημόσια ανακοίνωση της απόφασης για ΟΠΑ
- iii. Εκτέλεση/δρομολόγηση επιμέρους ενεργειών και δράσεων, βάσει των αποφάσεων που έχουν καθορισθεί στο Στοιχείο Διοίκησης, ή στο Τοπικό Επιχειρησιακό Όργανο Πολιτικής Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ) να δρομολογήσουν οι επιμέρους εμπλεκόμενοι φορείς, υπό τον γενικό συντονισμό του οργάνου αποφάσισε την απόφαση για ΟΠΑ
- iv. Τερματισμός επιμέρους δράσεων και αποκλιμάκωση εμπλεκόμενων φορέων
- v. Καταγραφή και αποτίμηση έργου

Σελ. 305

III. Συγκριτικό θεσμικό πλαίσιο

Παγκοσμίως έχουν θεσπισθεί και εφαρμόζονται, κατά περίπτωση φυσικής καταστροφής και εν προκειμένω στις δασικές πυρκαγιές, δύο συστήματα (μοντέλα) εκκένωσης δηλ. οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών, που στηρίζονται στην πολιτική των εξής δύο επιλογών: «παραμονή ή φύγε» και ακριβέστερα «Προετοιμαστείτε, μείνετε και υπερασπιστείτε ή φύγετε νωρίς». Δηλαδή προβλέπεται το υποχρεωτικό σύστημα «φύγετε νωρίς», που εφαρμόζεται στις ΗΠΑ και το προαιρετικό σύστημα «είτε προετοιμαστείτε, μείνετε και υπερασπιστείτε τις περιουσίες ή εγκαταλείψετε την περιοχή πολύ πριν φτάσει το μέτωπο της πυρκαγιάς», που έχει εφαρμογή στην Αυστραλία. Επισημαίνεται, ότι η πιο επικίνδυνη επιλογή - και αιτία των περισσότερων θανάτων - σε ζώνη μίξης δασικών εκτάσεων και οικιστικών περιοχών είναι η εκκένωση της τελευταίας στιγμής. Πιο αναλυτικά:

1. ΗΠΑ

Για πολλά χρόνια οι Ηνωμένες Πολιτείες υποστηρίζουν μια πολιτική ελεγχόμενων εκκενώσεων και συγκεκριμένα εφαρμόζουν μόνον το μοντέλο της «μαζικής εκκένωσης», που διαχειρίζονται τοπικοί αξιωματούχοι επιβολής του νόμου, όταν οι περιοχές WUI απειλούνται από πυρκαγιές. Οι ασύρματες ειδοποιήσεις έκτακτης ανάγκης (WEA) χρησιμοποιούνται από κρατικούς ή τοπικούς αξιωματούχους δημόσιας ασφάλειας για την αποστολή συνοπτικών μηνυμάτων κειμένου σε κινητές συσκευές, μηχανισμός ανάλογος με το «112», που ισχύει στη χώρα μας. Η άρνηση συμμόρφωσης συνιστά αδίκημα πλημμεληματικού χαρακτήρα, όπως λχ στην Καλιφόρνια. Τελευταία υπάρχουν Πολιτείες, όπως λχ η Μοντάνα, που έχουν αναθεωρήσει και θεσπίζουν το αυστραλιανό μοντέλο. Βέβαια, το μειονέκτημα του συστήματος (μοντέλου) που εφαρμόζεται στις ΗΠΑ, είναι το γεγονός ότι η απομάκρυνση πολλές φορές ικανών να υπερασπιστούν αποτελεσματικά τις κατοικίες τους πολιτών, μπορεί συχνά να είναι επιζήμια για την επιβίωση της δομής καθώς και για τη δημόσια ασφάλεια.

2. ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ

Η κρατική στόχευση στην περίπτωση της Αυστραλίας αντίθετα είναι η μη εκκένωση αλλά η προάσπιση της περιουσίας των πολιτών. Θεωρείται λοιπόν ως ενδεδειγμένη η παραμονή των πολιτών σε ασφαλείς χώρους εντός της επικίνδυνης περιοχής, πιο συγκεκριμένα την υπό όρους παραμονή πολιτών στις κατοικίες τους για την υπεράσπιση της περιουσίας τους. Ισχύει δηλαδή το σύστημα (μοντέλο) P / GE / SD, δηλαδή Prepare / Go Early / Stay and Defend, το οποίο θεσπίζει ως μη υποχρεωτικό το μέτρο της οργανωμένης απομάκρυνσης - περιγράφεται, ως «εκκένωση» - και καθιστά περισσότερο υπεύθυνους τους ιδιοκτήτες των κατοικιών. Κατά το ανωτέρω μοντέλο υπάρχουν δύο επιλογές: είτε «εκκενώνω πολύ νωρίς» ή «παραμένω και υπερασπίζομαι» την ιδιοκτησία μου. Η απόφαση να παραμείνει ο πολίτης και να υπερασπιστεί ένα καλά προετοιμασμένο ακίνητο ή να το εγκαταλείψει, πρέπει να γίνει αρκετά πριν από την άφιξη της πυρκαγιάς. Επίσης, όταν προγραμματίζεται η απομάκρυνση από το οίκημα αυτό, πρέπει επίσης να αποφασίζεται πολύ νωρίς. Η ως άνω στρατηγική διαχείρισης πυρκαγιάς εμπλέκει ενεργά τους κατοίκους στη ζώνη μίξης δασικής έκτασης και οικιστικού ιστού (WUI), σε ενέργειες που μπορούν να μειώσουν τις απώλειες ζώων και περιουσιών. Αν και οι επεξεργασίες (αφαίρεση) των καυσίμων κάθε έτος δεν θα εξαλείψουν την πυρκαγιά, ωστόσο θα τροποποιήσουν αποτελεσματικά τη συμπεριφορά της. Κάτω από ακραίες καιρικές συνθήκες οι καύτρες θα παραχθούν από την

γειτονική βλάβηση και θα απειλήσουν τον οικιστικό ιστό. Εάν ο περιβάλλον χώρος και οι κατοικίες δεν έχουν σχεδιαστεί και κατασκευαστεί με πυράντοχα υλικά ειδικά για να αντιστέκονται στον κίνδυνο πυρκαγιών, θα είναι πολύ ευάλωτες στην πυρκαγιά και πολλές από αυτές θα καταστραφούν. Ωστόσο, εάν οι κάτοικοι αποδέχονται το γεγονός των αναπόφευκτων πυρκαγιών στη ζώνη μίξης δασικής έκτασης και οικιστικού ιστού (WUI) και αποδεχτούν το γεγονός της υποχρέωσης (ευθύνης) τους να προετοιμάσουν ένα πυράντοχο σπίτι και να διαμορφώσουν πέριξ αυτού κατάλληλα το τοπίο πριν από την επερχόμενη κάθε φορά αντιπυρική περίοδο, τότε θα βρεθούν στη ζηλευτή θέση να έχουν τις ως άνω δύο επιλογές. Ως εκ τούτου έχουν καταδειχθεί σαφώς ουσιαστικά οφέλη στο να έχουν οι πολίτες επιλογές για επιβίωση στη ζώνη μίξης δασικών εκτάσεων και οικιστικών ιστών, επιβίωση που καθιστά τον κάτοικο ως ουσιαστικό (ενεργό) συμμετέχοντα σε αυτήν.

IV. Η νομική φύση της απόφασης για την οργανωμένη απομάκρυνση

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι δασικές πυρκαγιές είναι ένα φυσικό φαινόμενο, που παρατηρείται σε πολλά μέρη του κόσμου, προκαλώντας μαζικές ζημιές στο φυσικό και δομημένο περιβάλλον, θέτοντας σε κίνδυνο ζωές και αναγκάζοντας την μεγάλης κλίμακας εκκένωση ολόκληρων κατοικημένων περιοχών και επιχειρηματικών και βιομηχανικών εγκαταστάσεων. Η οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών εξ αιτίας φυσικών καταστροφών αποτελεί μία εκ των δράσεων που απαιτείται να ληφθεί από το κράτος, ως υποχρέωση προστασίας του δικαιώματος στη ζωή, σύμφωνα με το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ, για την προστασία της ζωής και υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών από μια επικείμενη ή εξελισσόμενη καταστροφή, όπως λχ δασική πυρκαγιά και περιλαμβάνει την οργανωμένη με βάση ειδικό σχεδιασμό, συντονισμένη και ομαλή μετακίνηση

Σελ. 306

ση πολιτών από μια ανασφαλή ή ενδεχομένως μη ασφαλή περιοχή (τοποθεσία), προς μια ασφαλέστερη. Δεν πρέπει να παραβλέπεται, ότι η λήψη ή μη της σχετικής απόφασης είναι ζήτημα ζωής και θανάτου. Η επιτυχής (αποτελεσματική) οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών είναι βασικά μια αλυσίδα γεγονότων που πρέπει να συμβούν ομαλά με σχέδιο κι οργάνωση. Αν κάποιος σύνδεσμος στην αλυσίδα σπάσει, ο σχεδιασμός, οργάνωση και εφαρμογή αποτυγχάνει και ενδεχομένως με θανατηφόρα αποτελέσματα. Δεν υπάρχει παγκοσμίως καμία οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών που να είναι απολύτως απρόσκοπτη, ενώ, εάν δεν υπάρχει προετοιμασία και ειδικός σχεδιασμός για την υλοποίηση της, θα καταλήξει με βεβαιότητα σε τραγωδία.

2. Η νομική φύση της απόφασης για την οργανωμένη απομάκρυνση

Η απόφαση του εκάστοτε αρμοδίου εκ τού νόμου οργάνου για την οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών (ΟΠΑ) είναι (μονομερής) «εδική» διοικητική πράξη παράγουσα έννομα αποτελέσματα επί συγκεκριμένης πραγματικής κατάστασης, δεδομένου ότι, όπως υποστηρίζεται και από την κρατούσα στην θεωρία άποψη, πρόκειται για δήλωση βούλησης διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και αποβλέπει στην επίτευξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος. Αποτελεί δε «εδική» διοικητική πράξη, αφού από τον κύκλο του συνόλου της νομικής δράσης της δημόσιας διοίκησης αφορά και εφαρμόζεται τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή και τις επικρατούσες συνθήκες, επί προσώπων και καταστάσεων τις οποίες το αρμόδιο διοικητικό όργανο «έχει ήδη προ οφθαλμών». ¹ Παρόλο που δεν προβλέπονται κυρώσεις ή διοικητικός καταναγκασμός, για όσους δεν συμμορφώνονται με την απόφαση για ΟΠΑ, δεδομένου έχει προαιρετικό (μη υποχρεωτικό) χαρακτήρα, εξ ου και η χρήση του όρου «απόφαση» και όχι «εντολή», θεωρείται διαταγή (διοικητική ρυθμιστική βούληση) προς (ηθελημένη – προαιρετική - εκούσια) ενέργεια, για την οποία δεν προβλέπονται εξαναγκαστικά μέτρα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Περαιτέρω, δεν πρόκειται για κανονιστική διοικητική πράξη, γιατί δεν θέτει κανόνες δικαίου, αλλά εφαρμόζει ήδη ισχύοντες κανόνες δικαίου. Επιπροσθέτως, σχετικά με τον τύπο που απαιτείται να περιβληθεί η απόφαση για την ΟΠΑ, ο έγγραφος τύπος, που προβλέπεται ως κανόνας από το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 2690/1999, όπως ισχύει, δεν προκρίνεται – και ορθώς - από συγκεκριμένη νομική διάταξη του προεκτεθέντος νομικού πλαισίου, η οποία να καθιερώνει (άμέσως ή εμμέσως) τον συγκεκριμένο τύπο, ως αναγκαίο. Κατά συνέπεια και εφόσον είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, που συνίσταται στην ανάγκη άμεσης περιέλευσής της στους ενδιαφερόμενους, η απόφαση για ΟΠΑ, όπως φυσικά και η προηγούμενη σχετική εισήγηση, είναι προφορική, κατά την παρ. 2 του άρθρου 16 του ως άνω νόμου και ακολουθείται ο έγγραφος τύπος μετά τον χρόνο λήψης της, μόνον για την απόφαση. Η διαδικασία αυτή ακολουθείται κυρίως για αποδεικτικούς λόγους, ότι δηλαδή η απόφαση πραγματικά εκδόθηκε και γίνεται με σχετική ανάρτησή της στο πρόγραμμα «Διαύγεια». Διευκρινίζεται, ότι η σύγκληση των κατά το άρθρο 11 του Ν 4662/2020 εκάστοτε Τοπικών και Περιφερειακών Συντονιστικών Οργάνων Πολιτικής

Προστασίας (ΤΕΣΟΠΠ και ΠΕΣΟΠΠ) αντίστοιχα καθώς και του Συντονιστικού Οργάνου Πολιτικής Προστασίας (ΣΟΠΠ), δεν αποτελεί προϋπόθεση για την λήψη της απόφασης ή την υλοποίηση της δράσης της οργανωμένης προληπτικής απομάκρυνσης πολιτών.

Ωστόσο, εγείρονται ζητήματα και με την νομική φύση της εισήγησης, δεδομένου ότι ο όρος αυτός δεν απαντάται στο δίκαιο των διοικητικών πράξεων. Εξετάζεται λοιπόν, εάν η εισήγηση προσομοιάζει με γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση, δεδομένου ότι εννοιολογικά δεν ταυτίζεται με την σύμφωνη γνώμη, αλλά ούτε και με την πρόταση. Με το άρθρο 20 του Ν. 2690/1999 (Α' 45), όπως ισχύει, ορίζεται, ότι «Όπου ο νόμος, για την έκδοση διοικητικής πράξης, προβλέπει προηγούμενη γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση άλλου οργάνου, η μεν γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου». Η πρόταση δηλαδή, έχει την αυτήν νομική φύση με την σύμφωνη γνώμη, ωστόσο διαφέρει από αυτήν, διότι, κατ' αρχήν, υποβάλλεται με πρωτοβουλία του έχοντος την γνωμοδοτική αρμοδιότητα του προτείνοντος οργάνου, ενώ η γνώμη διατυπώνεται κατόπιν ερωτήματος του αποφασίζοντος οργάνου.² Θα μπορούσε επίσης να λεχθεί, ότι η εισήγηση προσομοιάζει περισσότερο με την πρόταση παρά με την (σύμφωνη και όχι απλή) γνώμη, επειδή την πρωτοβουλία να εισηγηθεί την οργανωμένη απομάκρυνση από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή εξ αιτίας πυρκαγιάς την έχει ο φορέας που ευθύνεται για τον περιορισμό των επιπτώσεων από την εξέλιξη της καταστροφής και στην περίπτωση των δασικών πυρκαγιών ο φορέας αυτός είναι το Πυροσβεστικό Σώμα (ΠΣ) και διατυπώνεται από τον επικεφαλής αξιωματικό του ΠΣ, ο οποίος ενεργεί σε τοπικό επίπεδο και έχει την ευθύνη της διεύθυνσης και του συντονισμού του πυροσβεστικού (κατασβεστικού και διασωστικού) έργου (άρθρο 44 του ΠΔ 210/1992). Επίσης η εισήγηση, αφού δεν είναι κατά τα προεκτεθέντα σύμφωνη γνώμη ούτε πρόταση, δεν θεωρείται

Σελ. 307

ούτε υποχρεωτική γνωμοδότηση. Και τούτο γιατί δεν αποτελεί (αυτοτελή) διοικητική πράξη και δεν διατυπώνεται (εκδίδεται) από όργανο με αποφασιστική προς τούτο αρμοδιότητα, αλλά ως συμβουλευτική γνώμη και υποχρεώνει άλλο όργανο, να εκδώσει στη συνέχεια άλλη διοικητική πράξη του ιδίου με αυτήν περιεχομένου³. Ωστόσο, η εισήγηση διαφέρει και από την πρόταση. Και τούτο γιατί, στην περίπτωση που θεωρείται πρόταση, το εκ του νόμου αρμόδιο να αποφασίζει την ΟΠΑ, δεν δύναται να εκδώσει την διοικητική πράξη (απόφαση για την οργανωμένη απομάκρυνση) χωρίς την υποβολή της πρότασης ή, αν υποβληθεί, δύναται να την αποκρούσει, οπότε απέχει από την λήψη της σχετικής απόφασης. Ο νομοθέτης χρησιμοποιώντας τον όρο «εισήγηση» προφανώς και δεν ήθελε να καταστήσει την ενέργεια αυτή ως αναγκαίο όρο (προϋπόθεση) για την λήψη της σχετικής απόφασης για ΟΠΑ, άλλως θα χρησιμοποιούσε τον όρο «πρόταση» ή έστω «σύμφωνη γνώμη». Ως εκ τούτου η άποψη που υποστηρίζεται από τον υπογράφωντα την παρούσα μελέτη είναι, ότι η (προηγούμενη) εισήγηση του επικεφαλής αξιωματικού των πυροσβεστικών δυνάμεων, η οποία είναι προπαρασκευαστική εσωτερική ενέργεια (πράξη) τεχνικής φύσεως συμβουλή (γνώμη), που ναι μεν δεν είναι νομικά δεσμευτική, όμως στην πλειονότητα των περιπτώσεων ακολουθείται από το αποφασίζον όργανο, επειδή αυτό, κατά κανόνα, στερείται των απαιτούμενων γνώσεων της επιστήμης της πυρκαγιάς και σχετικής εμπειρίας, δεν αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της διοικητικής διαδικασίας, ούτε στάδιο μιας σύνθετης διοικητικής ενέργειας για την λήψη από το αρμόδιο εκ του νόμου κάθε φορά όργανο της σχετικής απόφασης για ΟΠΑ. Και τούτο, υπό την έννοια, ότι ακόμη και να μην έχει παρασχεθεί εισήγηση, δεν αποκλείεται το αποφασίζον όργανο, εκτιμώντας τα δεδομένα και τις επικρατούσες συνθήκες, να λάβει την σχετική απόφαση για την εφαρμογή και υλοποίηση του συγκεκριμένου μέτρου⁴. Μπορεί δηλαδή, το εκάστοτε αρμόδιο εκ του νόμου αρμόδιο για την λήψη της σχετικής απόφασης για ΟΠΑ όργανο, αν δεν παρασχεθεί εισήγηση, να βασιστεί και σε άλλα πρόσφορα δεδομένα και πληροφορίες. Η πρόβλεψη του νόμου για την προηγούμενη εισήγηση έχει ως δικαιολογητικό λόγο (αιτιολογία) ουσιαστικούς λόγους και συγκεκριμένα την παροχή προς το αποφασίζον όργανο συμβουλής τεχνικής φύσεως από αρμόδιο όργανο του φορέα, που έχει την ευθύνη περιορισμού των επιπτώσεων του απειλούμενου κινδύνου, ως ο κατ' εξοχήν ειδικός για την εκτίμηση των συνθηκών της συμπεριφοράς της πυρκαγιάς, και αυτός είναι, κατ' αρχήν, ο αξιωματικός ΠΣ που έχει την ευθύνη στο πεδίο για το επιχειρησιακό (κατασβεστικό και διασωστικό) έργο⁵. Το αρμόδιο, κατά περίπτωση, όργανο για την λήψη της απόφασης για ΟΠΑ, δεν δεσμεύεται λοιπόν από την αρνητική ή την έλλειψη (θετικής) εισήγησης και υποχρεούται σε κάθε περίπτωση να λάβει την απόφαση αυτήν, εφόσον το ίδιο, έχοντας αποκλειστική αποφασιστική αρμοδιότητα, κρίνει, ότι επιβάλλεται να προχωρήσει στην λήψη αυτής, άλλως η αδικαιολόγητη αυτή παράλειψη, συνιστά μη νόμιμη συμπεριφορά. Ως εκ τούτου η παράλειψη λήψης της σχετικής απόφασης από μόνη της ή μαζί με τη συμπεριφορά άλλου προσώπου, βρίσκεται

σε αιτιότητα προς το επελεθόν θανατηφόρο αποτέλεσμα. Αν γινόταν δηλαδή η επιβεβλημένη ενέργεια, που τελικά δεν έγινε, τότε με μεγάλη πιθανότητα, η οποία εγγίζει τα όρια της βεβαιότητας, θα αποτρεπόταν το συγκεκριμένο εγκληματικό αποτέλεσμα. Η άνω παράλειψη αποτελεί έναν από τους παραγωγικούς όρους, σε περίπτωση θανάτου ατόμου από πυρκαγιά, χωρίς τον οποίον δεν θα επέρχονταν αυτός, αδιαφόρως αν συνέβαλαν και άλλοι όροι. Και τούτο, γιατί αρκεί, σύμφωνα με την κρατούσα στο ποινικό δίκαιο άποψη που ακολουθεί τα πορίσματα της θεωρίας του ισοδυνάμου των όρων, υπό την παραλλαγή της ενεργού αιτίας, προς θεμελίωση της ευθύνης, η πράξη ή η παράλειψη να ήταν ένας από τους παραγωγικούς όρους του αποτελέσματος, χωρίς τον οποίο δεν θα επερχόταν αυτό, αδιαφόρως αν στην πρόκλησή του συνέβαλαν και άλλοι όροι, αμέσως ή εμμέσως (λ.χ. αμέλεια του παθόντος ή τρίτου)⁶. Επίσης, η εισήγηση ως προπαρασκευαστική κατά τα προεκτεθέντα εσωτερική ενέργεια, δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη.⁷

Προς τον σκοπό της διάσωσης των πολιτών από τον κίνδυνο της πυρκαγιάς, τα αρμόδια όργανα του ΠΣ υποχρεούνται να λαμβάνουν τα κατάλληλα προληπτικά και κατασταλτικά προστατευτικά μέτρα, η επιλογή των οποίων κατά περίπτωση ανήκει στην διακριτική εξουσία των αρμοδίων οργάνων του ΠΣ, ελεγχόμενη μόνον ως προς την κακή χρήση της ή την κατάχρηση εξουσίας.⁸ Μεταξύ των μέτρων αυτών περιλαμβάνονται τόσο η λήψη και υλοποίηση της απόφασης για ΟΠΑ από την πληττόμενη περιοχή, όσο και η συγκεκριμένη ειδική και πρόσφορη, κατά περίπτωση, ενημέρωση των ανθρώπων που βρίσκονται σε κίνδυνο, προς τον σκοπό της εν γένει προστασίας τους και τελικώς απεγκλωβισμό και διάσωσής τους από τον ταχέως εξελισσόμενο κίνδυνο πυρκα

Σελ. 308

γιάς. Αν λοιπόν οι πολίτες, που κινδυνεύουν από επικείμενη ή εξελισσόμενη καταστροφή λχ πυρκαγιά, πλημμύρα, τσουνάμι, δεν λάβουν έγκαιρη προειδοποίηση και ειδική πληροφόρηση για τον υφιστάμενο κίνδυνο που διατρέχουν σε πραγματικό χρόνο, εξ αιτίας εξελισσόμενης ή επικείμενης πυρκαγιάς, που έχει αρχίσει να κατευθύνεται επικίνδυνα και καταστροφικά προς συγκεκριμένο τόπο (περιοχή) καθώς και όταν δεν λάβουν συγκεκριμένες οδηγίες αυτοπροστασίας από πυρκαγιά που εκδηλώνεται σε περιοχή μίξης δασικής έκτασης και οικιστικού ιστού, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της, της θέσης του οικισμού και των ιδιαίτερων καιρικών συνθηκών που επικρατούν κατά τον χρόνο εκείνο, με βάση τον νόμο και τα διδάγματα της κοινής πείρας για το συγκεκριμένο καταστροφικό φαινόμενο, οι ως άνω παράνομες παραλείψεις συνιστούν υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας⁹. Η επιλογή της αποχής των αρμοδίων εκ του νόμου οργάνων του ΠΣ από κάθε ενέργεια ειδικώς προς τον σκοπό της προστασίας των αγαθών της ζωής, υγείας - σωματικής ακεραιότητας και ιδιοκτησίας από τον κίνδυνο πυρκαγιάς συνιστά υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής τους εξουσίας.¹⁰

V. Ανακύπτοντα κρίσιμα ζητήματα

Υπό το ισχύον σήμερα νομικό και θεσμικό πλαίσιο και την προβληματική της έως σήμερα άποψης της νομολογίας, που απασχόλησε σχεδόν προσφάτως τον συγκεκριμένο θεσμό της οργανωμένης απομάκρυνσης, και δεδομένης της έλλειψης της άποψης της θεωρίας, εκτός των προεκτεθέντων, εγείρονται και ορισμένα άλλα επίκαιρα κρίσιμα (νομικά) ζητήματα. Πιο αναλυτικά:

1. Αρμόδιο όργανο για την εισήγηση

Στο άρθρο 22 παρ. 1 του Ν 4662/2020 προβλέπεται η σύσταση Εθνικής Βάσης Δεδομένων Κινδύνων, Απειλών και Απωλειών Καταστροφών σε εθνικό επίπεδο, όπου καθορίζονται οι φορείς και τα συστήματα διαχείρισης και εκτίμησης κινδύνων και συμβάντων όλου του κύκλου καταστροφών. Περαιτέρω η λήψη της απόφασης για την (προληπτική) οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών, όπως ορίζεται με το άρθρο 29 παρ. 4, περίπτωση (στ) του Ν 4662/2020, βασίζεται στις εισηγήσεις των φορέων, που, κατά περίπτωση, έχουν την ευθύνη περιορισμού των επιπτώσεων από την εξέλιξη της καταστροφής και στις δασικές πυρκαγιές, ο φορέας αυτός είναι το ΠΣ. Ωστόσο με την υπ' Αριθμ. Πρωτ. Α1162/18-04-2023 (ερμηνευτική) Εγκύκλιο της ΓΓΠΠ, ορίσθηκε μη ορθώς, ότι το αρμόδιο όργανο να εισηγηθεί το μέτρο της οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών εξ αιτίας δασικών πυρκαγιών, είναι ο εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικός του Πυροσβεστικού Σώματος, ο οποίος ενεργεί σε τοπικό επίπεδο, ως συντονιστής του πυροσβεστικού έργου. Μάλιστα δε στην ίδια ως άνω Εγκύκλιο για να προσδιορισθεί κατ' αποκλειστικό τρόπο το ως άνω αρμόδιο για την εισήγηση όργανο του ΠΣ, χρησιμοποιείται, κατά τρόπον αυθαίρετο, ο όρος «Μόνος Αρμόδιος για την εισήγηση...». Βέβαια ο ερμηνευτικός αυτός αυθαίρετος προσδιορισμός του αρμοδίου για την εισήγηση οργάνου του ΠΣ προσεγγίζεται κατ' αρχήν κατά τρόπο μη ορθόν,

αφού η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση δεν προκύπτει ευθέως ούτε από την λεκτική (γραμματική) διατύπωση του νόμου, αλλά δεν εδράζεται και στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου. Περαιτέρω δεν επιτρέπεται να προσδιορίζεται με την ως άνω ερμηνευτική εγκύκλιο της ΓΓΠΠ, με την οποία παρέχονται σχετικές οδηγίες και δεν θεσπίζονται κανόνες δικαίου, το αρμόδιο όργανο του ΠΣ για την παροχή της εισήγησης, ως αρμοδίου εκ του νόμου φορέα για την μείωση των επιπτώσεων από το καταστροφικό φαινόμενο. Η εξειδίκευση και ο προσδιορισμός του οργάνου εκείνου, το οποίο θα προβαίνει κάθε φορά από τον εκάστοτε αρμόδιο κατά τον νόμο φορέα στην παροχή εισήγησης, πρέπει να γίνει με διάταξη εκδοθείσης κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικής πράξεως και όχι με εγκύκλιο. Περαιτέρω η άνω μη δεσμευτική νομικά, κατά τα προεκτεθέντα, λύση με την προεκτεθείσα εγκύκλιο εξάγεται δια της συσταλτικής ερμηνείας της σχετικής νομοθετικής διάταξης και καθορίζεται με γνώμονα το γενικό για το ΠΣ επιχειρησιακό αξίωμα (δόγμα), ότι ο επικεφαλής στο πεδίο αξιωματικός του ΠΣ είναι, κατά το άρθρο 44 του ΠΔ 210/1992 (Α' 99), όπως ισχύει, ο συντονιστής των πυροσβεστικών δυνάμεων και το όργανο που φέρει την ευθύνη των πυροσβεστικών επιχειρήσεων. Ωστόσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, το αρμόδιο κάθε φορά όργανο για την παροχή εισήγησης θα πρέπει να δύναται να εισφέρει προς το αποφασίζον όργανο τις απαιτούμενες πληροφορίες και δεδομένα για την πορεία και κατεύθυνση, που θα ακολουθήσει η δασική πυρκαγιά κινούμενη προς την κατοικημένη περιοχή καθώς και μια εκτίμηση του χρόνου προσέγγισης της πυρκαγιάς στην κατοικημένη περιοχή. Βέβαια η λύση αυτή, που μπορεί ν' αποτελεί τον κανόνα, ενδεχομένως να προκρίνεται για την πλειονότητα των συμβάντων πυρκαγιών, που δεν προκαλούν καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Ωστόσο, δεν λαμβάνονται υπόψη και οι περιπτώσεις σοβαρών συμβάντων πυρκαγιών, ο συντονισμός των πυροσβεστικών δυνάμεων και μέσων (επίγειων και εναερίων) των οποίων, όπως προβλέπεται από τον Κανονισμό Οργάνωσης και Λειτουργίας του (άρθρο 2 της με Αριθμ. Πρωτ. 29190 οικ. Φ.109.1/7-7-2020 (Β' 3005) Απόφασης ΓΓΠΠ), ενεργείται σε κεντρικό επίπεδο από το Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων (ΕΣΚΕΔΙΚ), στην αρμοδιότητα του οποίου γενικώς περιλαμβάνεται, κατά το άρθρο 36 παρ.

Σελ. 309

2, εδ. α' και γ' του Ν 4662/2020, εκτός άλλων, ο επιχειρησιακός συντονισμός της κινητοποίησης των πυροσβεστικών δυνάμεων, μέσων και εξοπλισμού στο πλαίσιο εκπλήρωσης της αποστολής του ΠΣ για την αντιμετώπιση των συνεπειών από φυσικές, τεχνολογικές και λοιπές καταστροφές, τις περιπτώσεις διάσωσης και παροχής βοήθειας, περιφρούρησης και διαφύλαξης της περιουσίας που καταστράφηκε ή απειλήθηκε από πυρκαγιές ή άλλες καταστροφές καθώς και ο επιχειρησιακός συντονισμός και η συνεργασία όλων των συναρμόδιων Υπηρεσιών στο πλαίσιο εφαρμογής του Εθνικού Σχεδιασμού Πολιτικής Προστασίας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Συνεπώς, αν ο επικεφαλής αξιωματικός ΠΣ καθυστερεί ή παραλείπει για οποιονδήποτε λόγο, να προβεί στην παροχή εισήγησης, προφανώς και η εισήγηση μπορεί να παρέχεται προς το αρμόδιο για την λήψη της σχετικής απόφασης οργανωμένης απομάκρυνσης πολιτών όργανο από το Εθνικό Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων και Διαχείρισης Κρίσεων (ΕΣΚΕΔΙΚ) του ΠΣ. Το ΕΣΚΕΔΙΚ, ως επιχειρησιακή δομή πολιτικής προστασίας, καθίσταται, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν 4662/2020 «...επιχειρησιακή δομή του Εθνικού Μηχανισμού, όπου μέσω των συστηνόμενων μονάδων ανά τομέα επιχειρησιακής δράσης (Units) επιτυγχάνει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ροή και διαχείριση της επιχειρησιακής πληροφορίας, με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της αρτιότερης επιχειρησιακής λειτουργίας...», έχει σε σχέση με τον (επίγειο) επικεφαλής αξιωματικό του ΠΣ, κατά τρόπο επιστημονικά άρτιο και τεκμηριωμένο, τόσο μέσω της τεχνολογίας που διαθέτει, όπως το ψηφιακό πληροφοριακό σύστημα "engage", το οποίο έχει εγκατασταθεί και λειτουργεί σε αυτό, δορυφορικές εφαρμογές, μοντέλα προσομοίωσης των δασικών πυρκαγιών ή και εκκένωσης, χάρτες εξάπλωσης των πυρκαγιών, τη χρήση Τεχνητής Νοημοσύνης (AI), φωτογραφικό και βιντεοληπτικό υλικό απευθείας από drone ή συντονιστικό ελικόπτερο και τη δυνατότητα επωφελείας των επιτευγμάτων της επιστήμης και της τεχνολογίας, όσο και από άλλες πηγές πληροφόρησης εκτός από τον επίγειο συντονιστή, όπως τον εναέριο συντονιστή, το ΕΣΚΕΔΙΚ / ΕΛΑΣ, μετεωρολογικά δεδομένα, την Εθνική Βάση Δεδομένων Κινδύνων και Απειλών, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δασικών Πυρκαγιών, ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ροή και διαχείριση της επιχειρησιακής πληροφορίας, με πληρέστερη, σαφέστερη και λεπτομερέστερη εικόνα του πεδίου για την παροχή της δέουσας και με τα επιβαλλόμενα από τον νόμο χαρακτηριστικά της εισήγησης, που θα δρομολογήσει την πλήρως εξειδικευμένη δράση της ΟΠΑ. Επιπλέον θα μπορούσε η σχετική εισήγηση να παρέχεται ακόμη και από το ανώτατο επιχειρησιακό όργανο του ΠΣ, το Συμβούλιο Διαχείρισης Κρίσεων, εφόσον τούτο έχει συγκληθεί και συνεδριάζει για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών και σοβαρών συμβάντων (άρθρο 83 παρ. 1(β), 4 και 5 του Ν 4662/2020), το οποίο έχει τις ίδιες με το ΕΣΚΕΔΙΚ πηγές πληροφόρησης και δεδομένων. Ο επικεφαλής

αξιωματικός στο πεδίο δεν είναι σε θέση σε κάθε περιστατικό πυρκαγιάς και για διάφορους λόγους λχ έντονη τοπογραφία, να εισφέρει τις ως άνω πληροφορίες και στοιχεία. Επιβάλλεται να έχει θεσπισθεί εναλλακτική λύση με άλλο ιεραρχικά ανώτερο και κατάλληλο όργανο, το οποίο θα αντικαθιστά τον εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικό του ΠΣ, όταν αυτός για διάφορους λόγους δεν προβαίνει, ενώ οφείλει, στην παροχή εισήγησης. Η αρμοδιότητα για την παροχή εισήγησης των ανωτέρω τριών οργάνων του ΠΣ, τίθεται κατά τρόπο διαζευκτικό και κατά την ιεραρχική μεταξύ τους σχέση και όχι αποκλειστικό.

2. Συστατικά στοιχεία της οργανωμένης απομάκρυνσης

Η οργανωμένη απομάκρυνση, ως προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας που στοχεύει στην προστασία της ανθρώπινης ζωής και υγείας – σωματικής ακεραιότητας των πολιτών, όπως προλέχθηκε, συγκροτείται, κατά το άρθρο 1, περίπτωση 13 του Ν 4662/2020, από σύνολο των ενεργειών για την προληπτική απομάκρυνση των πολιτών, οι οποίοι βρίσκονται σε κίνδυνο εξαιτίας της παραμονής τους πλησίον περιοχής που απειλείται από ένα καταστροφικό φαινόμενο και το οποίο είναι σε εξέλιξη. Η εκκένωση είναι δηλαδή η οργανωμένη, σταδιακή (ομαλή) και εποπτευόμενη απόσυρση, διασπορά ή απομάκρυνση ατόμων από επικίνδυνες ή δυνητικά επικίνδυνες περιοχές και η υποδοχή και φροντίδα τους σε ασφαλείς περιοχές. Επισημαίνεται, ότι η έναρξη μιας μαζικής ή μερικής εκκένωσης (οργανωμένης απομάκρυνσης) μπορεί να είναι ένα βήμα για μια ολοκληρωμένη αντιμετώπιση έκτακτης ανάγκης σε μια μεγάλη καταστροφή. Αντίθετα, όταν οι πολίτες βρίσκονται σε επαφή, ή εντός του φλεγόμενου χώρου που εξελίσσεται μια πυρκαγιά, δρομολογούνται δράσεις που αφορούν επιχειρήσεις διάσωσης (κατασταλτική ενέργεια του ΠΣ, που έχει εκ του νόμου και συγκεκριμένα τα άρθρα 74 παρ. 1 και 75 του Ν 4662/2020 και άρθρα 1 παρ. 2, 43 του ΠΔ 210/1992, την ευθύνη διάσωσης, όσων κινδυνεύουν από τις πάσης φύσεως πυρκαγιές), οι οποίες εκτελούνται με ευθύνη του εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικού του ΠΣ. Η εκκένωση (απομάκρυνση) πολιτών μπορεί να λάβει πολλές μορφές: α) αυθόρμητη εκκένωση, όταν οι κάτοικοι ή πολίτες στις απειλούμενες περιοχές παρατηρούν ένα συμβάν έκτακτης ανάγκης ή λαμβάνουν ανεπίσημες πληροφορίες για μια πραγματική ή αντιληπτή απειλή και, χωρίς να λάβουν από τους αρμόδιους φορείς οδηγίες για να το πράξουν, επιλέγουν αυτοβούλως να εκκενώσουν την περιοχή. Η κίνηση, τα μέσα και η κατεύθυνση της απομάκρυνσης τους είναι ανοργάνωτη και χωρίς επίβλεψη των αρμοδίων αρχών, β) εθελούσια (οικειοθελής) εκκένωση που συμβαίνει, όταν τα άτομα μιας καθορισμένης περιοχής λάβουν λχ από το «112» προειδοποίηση, ότι υπάρχει ή είναι πιθανόν να υπάρξει απειλή για τη ζωή και την ιδιοκτησία στο άμε

Σελ. 310

σο μέλλον και ενώ δεν απαιτείται να εκκενώσουν, αυτά επιλέγουν να απομακρυνθούν, επειδή κρίνουν, ότι είναι προς όφελός τους, να το πράξουν, και γ) υποχρεωτική ή κατευθυνόμενη (οργανωμένη) εκκένωση που συμβαίνει, όταν εκδίδεται προειδοποίηση για άτομα καθορισμένης περιοχής, ότι υπάρχει άμεσος κίνδυνος για την ζωή και ιδιοκτησία και τα άτομα πρέπει να εκκενώσουν, σύμφωνα με τις οδηγίες των αρμοδίων αρχών. Ως εκ τούτου, προκειμένου να χαρακτηριστεί η απομάκρυνση πολιτών «οργανωμένη», έτσι ώστε, εάν ληφθεί η σχετική απόφαση από το όργανο που έχει εκ του νόμου ιδιαίτερη υποχρέωση να δράσει, εφόσον φυσικά τούτο κρίνεται αναγκαίο, να είναι επαρκώς σχεδιασμένη, οργανωμένη, κατευθυνόμενη και εποπτευόμενη αρμοδίως επιχείρηση και ως εκ τούτου οφειλόμενη εκ του νόμου ενέργεια, εκ της οποίας δεν παραβιάζεται η υποχρέωση προστασίας στο δικαίωμα της ζωής (άρθρο 2 της ΕΣΔΑ), απαιτείται να συντρέχουν οι εξής βασικές ενέργειες / δράσεις, που τη συγκροτούν ως συστατικά στοιχεία της ΟΠΑ: i) παροχή άμεσης (έγκαιρης) ενημέρωσης δια επαρκούς και σαφούς περιεχομένου πληροφόρηση των πολιτών, των οποίων απειλείται άμεσα η ζωή και υγεία – σωματική ακεραιότητα, με προσδιορισμό κατά σαφή τρόπο των ορίων της περιοχής μέσα από την οποία θα πρέπει, να απομακρυνθούν όλοι οι πολίτες και τον κίνδυνο που διατρέχουν, εάν παραμείνουν σε αυτή, αναφορά των σημείων συγκέντρωσης των πολιτών που χρειάζονται μεταφορά, καθώς και τα προσωπικά αντικείμενα που μπορούν να έχουν μαζί τους (‘‘Go Bag’’ - κιτ προμήθειας έκτακτης ανάγκης), προσδιορισμό των οδεύσεων ασφαλούς διαφυγής (ασφαλή οδικά δρομολόγια καθώς και τυχόν μονοδρομήσεις που μπορούν να ακολουθήσουν σε περίπτωση απομάκρυνσης με δικά τους μέσα ή και κλειστούς δρόμους προς αποφυγή χρήσης), προσδιορισμό του τόπου προσωρινού προορισμού (χώρο ή χώρους καταφυγής – ασφαλή καταφύγια πολιτών ακόμη και μεγαλόσωμων ζώων) και οδηγίες για προστασία της περιουσίας των πολιτών που απομακρύνονται λχ κλείσιμο πόρτες, παράθυρα και όλων των πιθανών εισόδων (αεραγωγών), κλιματισμού και φυσικού αερίου σε ένα κτίριο για λόγους προστασίας από παράγωγα καύσης, όπως καύτρες, κλπ. Στις περιπτώσεις που κρίνεται αναγκαίο να εκδοθεί ενημερωτικό μήνυμα μαζικής γεωστοχευμένης ειδοποίησης πολιτών (μηνύματα έκτακτης ανάγκης «112») ο αρμόδιος Δήμαρχος ενημερώνει άμεσα τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας (ως αρμόδιο όργανο για

την εντολή μαζικής και γεωστοχευμένης προειδοποίησης πολιτών που βρίσκονται σε περιοχές που απειλούνται από ή όπου εξελίσσονται καταστροφές), μέσω του ΕΣΚΕΔΙΚ του ΠΣ. Της ως άνω άμεσης ενημέρωσης απαιτείται να προηγηθεί η έγκαιρη προειδοποίηση τους, με μέριμνα και ευθύνη του εκάστοτε επικεφαλής αξιωματικού του ΠΣ, μέσω αποστολής σχετικού (προειδοποιητικού) μηνύματος μαζικής γεωστοχευμένης ειδοποίησης πολιτών (μήνυμα έκτακτης ανάγκης «112») μέσω του ΕΣΚΕΔΙΚ και ii) εκτέλεση / δρομολόγηση από το αποφασίζον την ΟΠΑ όργανο δράσεων που προβλέπονται από το Τοπικό ή Περιφερειακό Ειδικό Σχέδιο για την οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών του κατά τόπον αρμόδιου Δήμου ή Περιφέρειας αντίστοιχα, στο οποίο πρέπει να καθορίζονται διαδρομές εκκένωσης, τρόποι και μέσα μεταφοράς και προορισμοί. Ειδικότερα στο Σχέδιο αυτό υποχρεωτικά περιλαμβάνεται ο αρχικός χώρος συγκέντρωσης των πολιτών ή σημεία συγκέντρωσης, όσων δεν διαθέτουν δικά τους μεταφορικά μέσα, ο τρόπος και δυνατότητες μεταφοράς τους, οι εναλλακτικές οδεύσεις απομάκρυνσης και μέτρα εξασφάλισής τους, οι δράσεις για την εύρεση θέσεων κατάλληλων χώρων υποδοχής, προσωρινής καταφυγής, στέγασης και παροχής διοικητικής μέριμνας.

Σε περιοχές που διαβιούν ευάλωτες πληθυσμιακά ομάδες, όπως ΑμεΑ, ηλικιωμένοι, παιδιά, θα πρέπει να υπάρχει μέριμνα από πλευράς Δήμου για την έγκαιρη ενημέρωση τους ή μέριμνα έγκαιρης ενημέρωσης των προσωπικών βοηθών τους, ή των άμεσα συγγενικών τους προσώπων. Επίσης σε περιοχές που υπάρχει παρουσία αλλοδαπών πολιτών (τουριστικά θέρετρα, κλπ), θα πρέπει να υπάρξει μέριμνα από τον Δήμαρχο ξενόγλωσσας ανακοίνωσης για την ενημέρωσή τους, η οποία μπορεί να δρομολογηθεί και μέσω μηνυμάτων έκτακτης ανάγκης «112» από το ΕΣΚΕΔΙΚ στην αγγλική. Πέραν των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, τοπικής ή πανελλαδικής εμβέλειας, ή τους τοπικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς, ακόμη και με τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης που θα αναμεταδώσουν την ανακοίνωση και των μηνυμάτων έκτακτης ανάγκης «112», η κύρια δράση της ενημέρωσης του κοινού για τη λήψη απόφασης και την έναρξη της διαδικασίας προληπτικής απομάκρυνσής του, θα πρέπει να βασίζεται κατά κύριο λόγο σε μεθόδους και πρακτικές που εξασφαλίζουν σε τοπικό επίπεδο περισσότερο τον εντοπισμό και εν συνεχεία την ενημέρωση των πολιτών για τον κίνδυνο που διατρέχουν στην περίπτωση που παραμένουν στην περιοχή, όπως ενημέρωση πόρτα – πόρτα με διερχόμενο όχημα λχ της ΕΛ.ΑΣ, Δημοτικής Αστυνομίας, που παρέχει τις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικές με διαδρομές προς ασφαλείς χώρους προσωρινής καταφυγής, οι οποίοι θα υποδεικνύονται κατά την ενημέρωσή τους.

Ανάλογα με τη φύση και το χρονοδιάγραμμα μιας καταστροφής, το αποφασίζον την ΟΠΑ όργανο μπορεί να προειδοποιήσει τους πολίτες για το εάν είναι ασφαλέστερο να απομακρυνθούν ή να καταφύγουν στον τόπο τους (κατοικία, σχολεία, δημόσια κτίρια, επιχειρήσεις). Σε περίπτωση δηλαδή αδυναμίας έγκαιρης και ασφαλούς οργάνωσης και δρομολόγησης του μέτρου της οργανωμένης απομάκρυνσης των πολιτών, απαιτείται να ληφθούν με ευθύνη του εκάστοτε αρμοδίου Δημάρχου ή του εξουσιοδοτημένου προς τούτο Αντιδημάρχου ή, ανάλογα κατά περίπτωση, του Περιφερειάρχη ή του εξουσιοδοτημένου χωρικού Αντιπερι

Σελ. 311

φερειάρχη, έχοντας τα όργανα αυτά εκ του νόμου ιδιαίτερη νομική υποχρέωση, εναλλακτικά μέτρα, όπως ειδοποίηση τους, μέσω μηνυμάτων έκτακτης ανάγκης από το «112», ή ακόμη και με τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, που συνδέονται με την προστασία της ζωής τους από την επικείμενη εξέλιξη της δασικής πυρκαγιάς στη περιοχή, ενημέρωσή τους για τη λήψη μέτρων αυτοπροστασίας, όπως η παραμονή τους εντός των κατοικιών τους ή κτιρίων, αν η διαφυγή τους δεν είναι πλήρως εξασφαλισμένη, η συγκέντρωσή τους σε συγκεκριμένα ασφαλή κτίρια (χώροι καταφυγής – καταφύγια), που έχουν προσδιορισθεί εκ των προτέρων και προβλέπονται στα Ειδικά Σχέδια των Δήμων και των Περιφερειών και κρίνεται ασφαλής η μετάβαση τους στη προκείμενη περίπτωση, με βάση την εξέλιξη της δασικής πυρκαγιάς στη συγκεκριμένη περιοχή, συνδυασμός όλων των ανωτέρω, ή όποιο άλλο εναλλακτικό ασφαλές μέτρο προσδιορισθεί ad hoc από τους φορείς εκτάκτων αναγκών, που επιχειρούν σε τοπικό επίπεδο. Η ως άνω παράλειψη ενημέρωσης των πολιτών από το αρμόδιο κάθε φορά όργανο σε περίπτωση θανατηφόρου πυρκαγιάς θεμελιώνει το εκ του άρθρου 15, σε συνδυασμό με τα άρθρα 28 και 302 παρ. 1 ΠΚ έγκλημα της ανθρωποκτονίας από αμέλεια δια παραλείψεως παρά υπόχρεου. Περαιτέρω, αν για οποιονδήποτε λόγο δεν ληφθεί απόφαση για ΟΠΑ, επιβάλλεται άμεσα να δρομολογηθούν από τα αρμόδια όργανα του ΠΣ σχεδιασμός και οργάνωση επιχειρήσεων διάσωσης (άρθρο 43 του ΠΔ 210/1992).

Στο ΕΣΚΕΔΙΚ, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 8, εδ. ε' του Ν 4662/2020, λειτουργεί η Μονάδα Ευρωπαϊκού Αριθμού έκτακτης Ανάγκης (Unit5-112), η οποία, μέσω αυτοματοποιημένης διαδικασίας υποδοχής κλήσεων, γραπτών μηνυμάτων, πολυμεσικών μέσων (mms), μηνυμάτων κυψέλης (CBS), εκτός άλλων περιπτώσεων, σε περίπτωση διακινδύνευσης της ζωής, σωματικής ακεραιότητας ή απώλειας περιουσίας των πολιτών, επιτρέπει

στη ΓΓΠΠ, μέσω αποστολής προειδοποιητικού γραπτού μηνύματος ή μέσω τεχνολογιών επικοινωνιών, να ενημερώνει σχετικά τους πολίτες, είτε συνολικά είτε σε επιλεγμένες ομάδες χρηστών, επιλεγμένων γεωγραφικά περιοχών ή σε όλη την επικράτεια, εφόσον κριθεί επιχειρησιακά αναγκαίο. Επισημαίνεται, ότι τα μηνύματα που αποστέλλονται από το «112», ανάλογα του περιεχομένου τους, διακρίνονται σε: α) προειδοποιητικά (ενημερωτικά) μηνύματα ετοιμότητας για απομάκρυνση (πιθανή απειλή για την ζωή, υγεία – σωματική ακεραιότητα και ιδιοκτησία των πολιτών) από την ύπαρξη / εξέλιξη στην ευρύτερη περιοχή συγκεκριμένου φυσικού φαινομένου λχ δασικής πυρκαγιάς, πλημμύρας, σεισμού, τσουνάμι, β) μηνύματα συστάσεις για αποφυγή απειλής από μια επικείμενη επικίνδυνη κατάσταση ή δημιουργηθείσα ήδη κατάσταση έκτακτης ανάγκης και γ) μηνύματα με εντολές (αποφάσεις) απομάκρυνσης (άμεση απειλή για τη ζωή, υγεία - σωματική ακεραιότητα και ιδιοκτησία των πολιτών), λόγω εξελισσόμενης ή επικείμενης φυσικής καταστροφής με σχετικές γενικές και όχι ειδικές οδηγίες και συμβουλές με σαφές καθορισμένο περιεχόμενο. Θα έπρεπε ωστόσο να υπάρχει μέριμνα για αποστολή και του σχετικού χάρτη με τις περιοχές (οικισμούς – κοινότητες – πόλεις – δήμους ή περιφέρειες/ες), για τις οποίες εκδόθηκε προειδοποίηση ετοιμότητας για απομάκρυνση καθώς και απόφαση για απομάκρυνση. Ωστόσο, η αποστολή των κατά ανωτέρω μηνυμάτων από την υπηρεσία του «112» με συγκεκριμένο περιεχόμενο την εντολή (οικειοθελούς - εκούσιας) απομάκρυνσης από συγκεκριμένους οικισμούς / πόλεις και την ταυτόχρονη σε αυτήν παράθεση της γενικής και αόριστης οδηγίας: «Ακολουθείτε τις οδηγίες των Αρχών», όσων κινδυνεύουν εξ αιτίας καταστροφικού φαινομένου πριν ή μετά τη λήψη της απόφασης για ΟΠΑ, από συγκεκριμένη περιοχή προς μια άλλη πιο ασφαλή, όπως λχ στην πυρκαγιά έτους 2023 στη Ρόδο, σε καμία περίπτωση μπορεί να προσδώσει στην απομάκρυνση τον εκ του νόμου επιβαλλόμενο χαρακτήρα της «οργανωμένης» απομάκρυνσης, ούτε φυσικά υποκαθιστούν αυτήν, ενώ δεν απαλλάσσουν τα εκάστοτε αρμόδια εκ του νόμου όργανα πολιτικής προστασίας από την υποχρέωση να δρομολογήσουν και υλοποιήσουν την «οργανωμένη» απομάκρυνσή τους κατά τα προβλεπόμενα από το οικείο Τοπικό ή Περιφερειακό Ειδικό Σχέδιο για την οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών του αρμόδιου κατά περίπτωση Δήμου ή Περιφέρειας αντίστοιχα. Και τούτο, γιατί η απομάκρυνση των πολιτών που ενημερώνονται προς τούτο από το «112», πρέπει να γίνει με βάση ειδικό προς τούτο αποτελεσματικό σχεδιασμό και εποπτευόμενη από την αρμόδια αρχή. Δηλαδή η απομάκρυνση πρέπει να είναι «οργανωμένη», ήτοι οι άνθρωποι πρέπει να ενεργούν, προκειμένου να προστατευθούν από το απειλητικό για τη ζωή τους φαινόμενο, με βάση οδηγίες και υποδείξεις του αρμοδίου κάθε φορά να αποφασίσει την ΟΠΑ οργάνου και με τον τρόπο, διαδικασία και μέσα που προβλέπονται από το Ειδικό προς τούτο Σχέδιο του χωρικά αρμόδιου ΟΤΑ (α' ή β' βαθμού), με επιμέλεια του οποίου αυτό έχει εκπονηθεί, σχεδιασθεί και οργανωθεί. Επιπλέον μια οργανωμένη απομάκρυνση απαιτείται να περιλαμβάνει και απόφαση για την επιστροφή των πολιτών στις κατοικίες τους, όταν εκλείψει ο κίνδυνος από το συγκεκριμένο καταστροφικό φαινόμενο.

3. Κατάσταση ανάγκης

Περαιτέρω, ως προελέγχτηκε, η ΟΠΑ στη χώρα μας έχει διφυή χαρακτήρα, αφού ναι μεν έχει θεσμοθετηθεί κυρίαρχα, ως προαιρετικό (μη υποχρεωτικό) προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας, ωστόσο, όπως αναφέρεται παρακάτω, πολλές φορές αποκτά χαρακτηριστικά υποχρεωτικότητας. Μετατρέπεται δηλαδή, σε μέτρο διοικητικού καταναγκασμού. Η υποχρέωση του αρμοδίου οργάνου για την λήψη της σχετικής απόφασης εξαντλείται στην έγκαιρη και

υποχρεωτική ενημέρωσή τους για τον κίνδυνο και τις πιθανές συνέπειες, που έχει η παραμονή τους στο χώρο για τον οποίο έχει ληφθεί η απόφαση της απομάκρυνσης, ενημέρωση που πραγματοποιείται με την αποστολή σχετικού και ειδικώς καθορισμένου και με συγκεκριμένο σαφές περιεχόμενο (ήτοι γεωστοχευμένη γεωγραφική περιοχή, με σαφείς οδηγίες προς του πολίτες αυτής) μηνύματος δια του ευρωπαϊκού αριθμού έκτακτης ανάγκης «112». Ως εκ τούτου, οι πολίτες, εφόσον ενημερωθούν εγκαίρως και αρμοδίως κατά τα προεκτεθέντα για την κίνδυνο που διατρέχει η ζωή και υγεία - σωματική ακεραιότητά τους, δύνανται να επιλέξουν, αν θα παραμείνουν ή όχι να υπερασπιστούν λχ την περιουσία τους, με βάση τα προβλεπόμενα από το οικείο κάθε φορά Τοπικό ή Περιφερειακό Ειδικό Σχέδιο αντίστοιχα. Βέβαια, αν και μη υποχρεωτικό μέτρο η οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών στη χώρα μας, κατά την πρακτική εφαρμογή του μέτρου αυτού πολλές φορές αστυνομικά όργανα υποχρεώνουν σε ακούσια απομάκρυνση άτομα, ενίοτε και με βίαιο τρόπο, των οποίων η ζωή και υγεία - σωματική ακεραιότητά τους απειλείται άμεσα εξ αιτίας καταστροφικού φαινομένου, ιδίως, αν αυτά εμπίπτουν σε ευάλωτες πληθυσμιακά ομάδες λχ άτομα ΑμεΑ, ενήλικες, μικρά παιδιά, ασθενείς ή άτομα με κινητικά προβλήματα. Στις διασωστικές αυτές περιπτώσεις ατόμων, τα οποία βρίσκονται ενώπιον κατάστασης κινδύνου με παρόντα και

αναπότερεται κατ' άλλον τρόπο τον κίνδυνο από εξελισσόμενη ή επικείμενη πυρκαγιά, όπου δεν υπάρχει άλλος τρόπος σωτηρίας τους, χωρίς την προσβολή μικρότερης κατ' είδος και σπουδαιότητα αξίας αγαθών σε σχέση με τα απειλούμενα αγαθά της ζωής και υγείας – σωματικής ακεραιότητας, αίρεται, λόγω κατάστασης ανάγκης, κατά το άρθρο 25 ΠΚ. συντρεχουσών βέβαια και των λοιπών όρων και προϋποθέσεων αυτού, ο άδικος χαρακτήρας των πράξεων της παραβίασης του οικιακού ασύλου (άρθρα 9 Συντ και 241 ΠΚ), οικιακής ειρήνης (άρθρο 334 ΠΚ) ή ακόμη σε πολλές περιπτώσεις και της παράνομης βίας (άρθρο 330 ΠΚ) των αστυνομικών οργάνων.

4. Αποζημίωση επί συντρέχοντος πταίσματος και ανωτέρας βίας

Επί αποζημιωτικής αξίωσης συγγενών θύματος εξ αιτίας δασικής πυρκαγιάς για αστική ευθύνη του Δημοσίου, κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 932 ΑΚ, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιδίκαση αποζημίωσης, μεταξύ άλλων, είναι και η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης, παράλειψης, υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας του οργάνου του Δημοσίου και της επελθούσας ζημιάς. Περαιτέρω, αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει, όταν κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, ή από τις ειδικές περιστάσεις της συγκεκριμένης περίπτωσης, η πράξη ή η παράλειψη είναι επαρκώς ικανή (πρόσφορη) και μπορεί αντικειμενικά κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων και χωρίς τη μεσολάβηση άλλου περιστατικού, να επιφέρει τη ζημιά¹¹. Εξάλλου, ως διδάγματα της κοινής πείρας νοούνται και οι γενικές αρχές για την επίδραση των φυσικών φαινομένων και την εξέλιξη των βιοτικών σχέσεων που αντλούνται από την εμπειρική πραγματικότητα¹². Σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν υφίσταται υποχρέωση προς αποζημίωση, όταν πρόκειται για περιπτώσεις ασυνήθεις και απρόβλεπτες, που υπερβαίνουν τις δυνατότητες των οργάνων του Δημοσίου και ανάγονται, έτσι, στην έννοια της ανωτέρας βίας. Ειδικότερα στην αόριστη αυτή νομική έννοια της ανωτέρας βίας, που επιφέρει απαλλακτικό λόγο, επιφέροντας την διακοπή του αιτιώδους συνδέσμου και όχι την άρση του παράνομου χαρακτήρα της πράξης ή παράλειψης, εμπίπτει κάθε γεγονός, το οποίο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, ήταν αιφνίδιο και απρόβλεπτο και δεν μπορούσε να αποτραπεί με μέτρα άκρας συναίνεσης και επιμέλειας¹³. Κατά τα λοιπά, πάντως, εάν η ζημία οφείλεται σε αποκλειστική υπαιτιότητα του ζημιωθέντος, ή του θανόντος, δεν οφείλεται αποζημίωση και συνακόλουθα χρηματική ικανοποίηση στους οικείους του.¹⁴

Ως εκ τούτου, η μη (οικειοθελής-εκούσια) απομάκρυνση του θύματος παρά την προηγούμενη σχετική ενημέρωση αυτού με την αποστολή ειδικού προειδοποιητικού μηνύματος από το «112» για την απομάκρυνση των κατοίκων της απειλούμενης από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφική πυρκαγιά περιοχής, διακόπτει, ως πρόσφορη αιτία, τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της παράνομης συμπεριφοράς αρμοδίων οργάνων του Δημοσίου για την προστασία της ζωής των πολιτών και του επελθόντος ζημιογόνου αποτελέσματος του θύματος και γεννά, επί σχετικής εντάσεως, ευθύνη του θύματος για συντρέχον πταίσμα (άρθρο 300 ΑΚ). Αντίθετα, στην περίπτωση που η απομάκρυνση δεν είναι «οργανωμένη», δηλαδή ενεργείται αυτοβούλως και χωρίς οδηγίες και υποδείξεις του αρμοδίου να αποφασίσει την ΟΠΑ οργάνου, ο ανωτέρω αιτιώδης σύνδεσμος δεν διακόπτεται με το επελθόν ζημιογόνο αποτέλεσμα. Επίσης, στην περίπτωση που ο αυξημένος κίνδυνος πυρκαγιάς είναι γνωστός στην ΓΓΠΠ, ήδη από την προηγούμενη ημέρα, με την έκδοση του σχετικού χάρτη πρόβλεψης κινδύνου πυρκαγιάς, η ιδιαίτερη γεωμορφολογία και τα ιδιαίτερα πολεοδομικά χαρακτηριστικά των πληγέντων από πυρκαγιά οικισμών, ενόψει δε της εκπαίδευσης και εμπειρίας στελεχών του ΠΣ, δεν δύναται να θεωρηθεί η πυρκαγιά, ότι αποτελεί αιφνίδιο και απρόβλεπτο (φυσικό) γεγονός, δηλαδή περίπτωση ανωτέρας βίας,

Σελ. 313

που δεν μπορεί να αποτραπεί με μέτρα άκρας σύνεσης και επιμέλειας των οργάνων του Δημοσίου.¹⁵

5. Κρίση της αξιοπιστίας του «112»

Περαιτέρω, πέραν του πλεονεκτήματος και της χρησιμότητας για την ανθρώπινη ζωή που παρουσιάζει η έγκαιρη και στοχευμένη αποστολή μηνυμάτων από το «112», ενδεχομένως με την πάροδο του χρόνου να απολέσει την αξιοπιστία του, ως προς την σημαντική για την ανθρώπινη ζωή προσφορά και χρησιμότητά του. Σημαντικός παράγοντας για την εγκαθίδρυση και ανάπτυξη στην συνείδηση των πολιτών της αξιοπιστίας του «εργαλείου» αυτού, αποτελεί η έκδοση και αποστολή έγκυρων και αποτελεσματικών για την ακρίβεια των κινδυνευόντων περιοχών μηνυμάτων. Και τούτο, γιατί άτομα που έχουν βιώσει επανειλημμένα ειδοποιήσεις για εξελισσόμενες ή επικείμενες καταστροφές λχ δασικές πυρκαγιές, που ωστόσο δεν ήταν απαραίτητες και χρήσιμες και αδικαιολογήτως εστάλησαν, είτε υπό τον φόβο ποινικών ή άλλων ευθυνών των αρμοδίων οργάνων ή, γιατί αυτά δεν έχουν την απαραίτητη πληροφόρηση και δεδομένα για την εκτίμηση του κινδύνου, θ' αρχίσουν ν' αποκλείουν

(απορρίπτουν) την εγκυρότητα των μελλοντικών προειδοποιήσεων και θα κλονιστεί η αξιοπιστία και η χρησιμότητα του «112» και να μην συμμορφώνονται στις συστάσεις και εντολές αυτού, με ενδεχόμενα αρνητικά και ενίοτε θανατηφόρα αποτελέσματα.

VI. Συμπεράσματα

Ως γνωστόν, οι καταστροφές (άρθρο 1, περίπτωση 5 του Ν 4662/2020) διακρίνονται σε φυσικές, στις οποίες περιλαμβάνονται ιδίως οι πυρκαγιές, πλημμύρες, σεισμοί, τσουνάμι καθώς και σε ανθρωπογενείς, οι οποίες περαιτέρω διακρίνονται σε τυχαίες και σκόπιμες. Η οργανωμένη προληπτική απομάκρυνση πολιτών θεσπίσθηκε, ως υποχρέωση του δικαιώματος στη ζωή, σύμφωνα με το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ, σε συνδυασμό με το γενικό καθήκον του κράτους, σύμφωνα με το άρθρο 1 της άνω Σύμβασης «να διασφαλίζει σε όλους εντός της δικαιοδοσίας [του] τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που ορίζονται στη Σύμβαση», το πρώτον το έτος 2007, αμέσως μετά τις φονικές πυρκαγιές, με στόχο την προστασία της ζωής και υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών από μία εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή, έννομα αγαθά, η προστασία των οποίων είναι ευθύνη της ΓΓΠΠ (άρθρα 28 παρ. 2 και 29 παρ. 4 του Ν 4662/2020). Στο ισχύον στη χώρα μας θεσμικό και νομικό πλαίσιο (άρθρο 27 του Ν 4662/2020), η Πολιτεία εφαρμόζοντας την διακριτική εξουσία εκ του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ, προέβλεψε την οργανωμένη απομάκρυνση, ως μη υποχρεωτικό προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας και περιλαμβάνει την οργανωμένη, συντονισμένη και ομαλά μετακίνηση ατόμων από μια ανασφαλή ή ενδεχομένως μη ασφαλή περιοχή (τοποθεσία) σε μια ασφαλέστερη για την προστασία των ως άνω εννόμων αγαθών, κατά τα αναλυτικώς οριζόμενα στα Τοπικά ή Περιφερειακά Ειδικά Σχέδια για την ΟΠΑ των Δήμων ή Περιφερειών αντίστοιχα, που έχουν υποχρέωση να συντάξουν πλέον των Περιφερειακών και Τοπικών Σχεδίων Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών και Διαχείρισης Συνεπειών (άρθρο 23 του Ν 4662/2020).

Η λήψη της απόφασης για την οργανωμένη απομάκρυνση των πολιτών από μια περιοχή (ολική ή μερική) αποτελεί προληπτικό μέτρο πολιτικής προστασίας. Οργανώνεται για την προστασία της ζωής και υγείας - σωματικής ακεραιότητας των πολιτών, όταν τεκμηριωμένα μία περιοχή εκτιμάται, ότι απειλείται από εξελισσόμενη ή επικείμενη καταστροφή και ο κίνδυνος λόγω παραμονής των πολιτών σε αυτή είναι σοβαρός (άρθρο 27 παρ. 1 του Ν 4662/2020). Η απόφαση λαμβάνεται, σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 4 (στ) του Ν 4662/2020 και είναι ευθύνη των αρμοδίων κατά περίπτωση οργάνων, που προβλέπονται από το άρθρο 29 παρ. 4 (στ) του ιδίου ως άνω νόμου. Είναι «ειδική» διοικητική πράξη, η οποία ελέγχεται μόνον για υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας τους. Η λήψη της άνω απόφασης βασίζεται στην (προηγούμενη) εισήγηση των φορέων, που κατά περίπτωση, έχουν την ευθύνη του περιορισμού των επιπτώσεων από την εξελισσόμενη εξέλιξη της καταστροφής, προκειμένου δε για δασική πυρκαγιά, ο αρμόδιος φορέας είναι το ΠΣ. Ειδικότερα αρμόδιο όργανο στην περίπτωση αυτή για την άνω εισήγηση είναι ο επικεφαλής αξιωματικός ΠΣ, που έχει την ευθύνη συντονισμού των πυροσβεστικών δυνάμεων, χωρίς να αποκλείεται, ιδίως επί σοβαρών συμβάντων αρμοδιότητας του ΠΣ, το όργανο αυτό να είναι λόγω της εκ του νόμου αποστολής του, το συντονιστικό κέντρο επιχειρήσεων (ΕΣΚΕΔΙΚ) ακόμη και το Συμβούλιο Διαχείρισης Κρίσεων του ΠΣ. Η προηγούμενη εισήγηση, δεν αποτελεί γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση αλλά ούτε και υποχρεωτική γνωμοδότηση. Προβλέφθηκε στον νόμο ως συμβουλευτικού χαρακτήρα γνώμη ενός ειδικού οργάνου αλλά μόνον για τεχνικούς λόγους, εξ ου και η χρήση του όρου «εισήγηση» και δεν αποτελεί αναγκαίο όρο για την λήψη της σχετικής απόφασης από το κάθε φορά αρμόδιο προς τούτο όργανο, υπό την έννοια, ότι και να μην έχει διατυπωθεί σχετική εισήγηση ή, έστω και αν αυτή είναι αρνητική, δεν αποκλείεται το αρμόδιο και με αποκλειστική αποφασιστική αρμοδιότητα όργανο, εκτιμώντας τα δεδομένα και τις επικρατούσες στο πεδίο συνθήκες, να λάβει την σχετική απόφαση για την υλοποίηση του μέτρου της ΟΠΑ. Η

Σελ. 314

παράλειψη από το αρμόδιο κατά περίπτωση όργανο λήψης της σχετικής απόφασης, όταν αυτή απαιτείται έγκαιρα να έχει ληφθεί για την προστασία της ζωής και υγείας - σωματικής ακεραιότητας των κινδυνευόντων πολιτών, στην περίπτωση ύπαρξης θυμάτων ή εγκαυμάτων εξ αιτίας δασικής πυρκαγιάς, συνιστά αξιόποινη συμπεριφορά οργάνου, που έχει, κατά το άρθρο 15 ΠΚ, ιδιαίτερη εκ του νόμου νομική υποχρέωση, για την αποτροπή του επελθόντος αποτελέσματος (άρθρα 28 και 265 ΠΚ). Την ίδια ως άνω ευθύνη ωστόσο έχει και ο επικεφαλής αξιωματικός του ΠΣ που συντονίζει στο πεδίο τις πυροσβεστικές επιχειρήσεις καταστολής της πυρκαγιάς και διάσωσης, αρμοδιότητα (κατασταλτική) του ΠΣ, σύμφωνα με την αποστολή και τις αρμοδιότητες του. (άρθρα 74 και 75 του Ν 4662/2020, άρθρο 1 παρ. 1 του Ν 2612/1998 και άρθρο 43 του ΠΔ 210/1992)

Η γεωστοχευμένη προειδοποίηση πολιτών που βρίσκονται σε περιοχές που απειλούνται από ή που εξελίσσονται

φυσικές καταστροφές, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. Ε, εδ. δ', περίπτωση (η) του Κανονισμού Οργάνωσης και Λειτουργίας του ΕΣΚΕΔΙΚ, δεν καθιστά την απομάκρυνση «οργανωμένη» ούτε υποκαθιστά την υποχρέωση του αρμόδιου κατά περίπτωση οργάνου για την λήψη της σχετικής απόφασης για ΟΠΑ, όταν αυτή επιβάλλεται, να ληφθεί. Άλλωστε η έγκαιρη (άμεση) ενημέρωση των πολιτών, όπως αυτή σήμερα πραγματοποιείται μέσω σχετικού μηνύματος από το «112», αποτελεί βασικό και αναγκαίο (συστατικό) στοιχείο (δράση πολιτικής προστασίας), εφόσον ληφθεί η σχετική απόφαση.

Τέλος, επιβάλλεται ο επαναπροσδιορισμός του αρμόδιου οργάνου για την λήψη της απόφασης για οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών, προκειμένου να αποφευχθούν εφεξής λόγω διαχειριστικών λαθών και παραλείψεων μοιραία λάθη και εγκληματικές παραλείψεις και δυσλειτουργίες του παρελθόντος σε περιστατικά με θανατηφόρα αποτελέσματα. Το όργανο που εκ του νόμου σήμερα προβλέπεται κάθε φορά να αποφασίσει την ΟΠΑ, κατά κανόνα, δεν διαθέτει αντίληψη του κινδύνου μιας επικείμενης ή εξελισσόμενης καταστροφής (απειλής) για τη ζωή και υγεία - σωματική ακεραιότητα των πολιτών. Υπό τον όρο αυτό, ως αντίληψη κινδύνου ορίζεται η οργάνωση, ταυτοποίηση και ερμηνεία των αισθητηριακών πληροφοριών για την εκπροσώπηση και κατανόηση του περιβάλλοντος ως μιας ψυχολογικής διαδικασίας, που περιγράφει την υποκειμενική (συνειδητή και ασυνειδητή) αξιολόγηση (σε αντιδιαστολή με την αντικειμενική εκτίμηση κινδύνου) της πιθανότητας να επηρεαστεί από ένα επικείμενο ανεπιθύμητο γεγονός σε μια συγκεκριμένη κατάσταση και μια εκτίμηση της ατομικής αντίληψης της ευπάθειας και την αντιμετώπιση των πόρων. Δηλαδή θεωρείται, ως η διαδικασία εξατομίκευσης του κινδύνου που σχετίζεται με το τρέχον συμβάν, όπως μια συνεχιζόμενη κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Για τον λόγο αυτό λοιπόν και δεδομένου της χρονοβόρου σήμερα διαδικασίας για την λήψη της κρίσιμης για την ανθρώπινη ζωή απόφασης για την ΟΠΑ, ο πλέον ενδεδειγμένος φορέας για την αντίληψη κινδύνου λχ επί δασικών πυρκαγιών, προκειμένου ν' αποφασίσει ή μη για την οργανωμένη απομάκρυνση πολιτών, είναι αυτός που επιχειρησιακά έχει την ευθύνη περιορισμού των επιπτώσεων από την εξέλιξη της καταστροφής, και προκειμένου για φυσικές καταστροφές, το ΠΣ, ως την κατεξοχήν επιχειρησιακή δομή της πολιτικής προστασίας της Χώρας και κυρίαρχου παράγοντα διαχείρισης κρίσεων και αντιμετώπισης κινδύνων, που θα αποφασίζει για την ΟΠΑ, δια του θεσμοθετημένου για το σκοπό αυτό οργάνου του, όπως στην Καλιφόρνια, η Πυροσβεστική αποφασίζει τότε και σε ποιες περιοχές θα εκδώσει εντολές εκκένωσης και η Αστυνομία τις επιβάλλει. Επίσης δεν προβλέπεται από το ισχύον νομικό πλαίσιο διαδικασία και όργανα για τον έλεγχο εκπόνησης αλλά και την αξιολόγηση των Τοπικών και Περιφερειακών Ειδικών Σχεδίων για την ΟΠΑ, προκειμένου να βελτιωθούν.

¹ 1 . Γ. Παπαχατζή, Διοικ. Δικ., 1965, σελ. 648.

² 2 . Ε. Σπηλιωτοπούλου, Εγχειρ. Διοικ. Δικ., 1982, σελ. 143-144.

³ 3 . Ε. Σπηλιωτοπούλου, ό.π., σελ. 142.

⁴ 4 . Έτσι ΤρΔΠρΑθ 8941/2023, 17566/2023 βλ. contra ΤρΠΛΑθ 1275/2024, ΤρΔΠρΑθ 721/2024, 16129/2023, 17032/2022 αδημοσίευτες κ.ά.

⁵ 5 . Έτσι ΔΕισΠρΑθ 436/2019, αντίθετα ΤρΔΠρΑθ 721/2024, 6874/2023 (αδημοσίευτες), όπου κρίνεται η εισήγηση ως αναγκαία κατά νόμο προϋπόθεση για την λήψη της σχετικής απόφασης.

⁶ 6 . ΑΠ 691/2023, ΑΠ 713/2023, ΑΠ 793/2023, ΑΠ 944/2023, www.areiospagos.gr

⁷ 7 . Βλ. ΣτΕ 3263/20215, 3827/2012, 578/2010, ΤρΔΠρΑθ 11017/2023.

⁸ 8 . ΣτΕ 1783/2022, 1967-1972/2021, ΤρΔΠρΑθ 721/2024 και 6874/2023, αδημοσίευτες.

⁹ 9 . ΤρΔΠρΑθ 7121/2024, 3043/2024, 6874/2023, αδημοσίευτες.

¹⁰ 10 . ΣτΕ 80/2023, 1967/2021, ΤρΔΠρΑθ 13252/2023, αδημοσίευτη.

¹¹ 11 . Βλ. ΣτΕ 1007/2023, 82/2023, 1495/2021 κ.ά.

¹² 12 . Βλ. ΣτΕ 1500/2022.

¹³ 13 . Βλ. ΣτΕ 1778-81/2022, 1964-72/2021. Έτσι και ως έννοια εκ του ουσιαστικού δικαίου βλ. ΟΛΑΠ 29/1992, ΑΠ 1289/2021.

¹⁴ 14 . Βλ. ΣτΕ 2240/2021, 228/2021.

¹⁵ 15 . ΣτΕ 1715/2007. 3688-3692/2005, ΤρΔΠρΑθ 4152/2024, 4824/2024, 4825/2024, 6874/2023, 8941/2023, 8953/2023, 13252/2023, 15417/2023, αδημοσίευτες.