

Η έννοια της ασφάλειας στην ΕΕ στα πλαίσια της διαχείρισης καταστροφών, κρίσεων και έκτακτης ανάγκης: Κριτική αξιολόγηση

Δανιλάκης Βασίλειος

Πολιτικός Επιστήμονας

Πτυχιούχος:

ΠΜΣ «Ευρωπαϊκές και Διεθνείς Σπουδές»,

ΠΜΣ «Κράτος και Δημόσια Πολιτική / Διοικητική Επιστήμη»,

ΠΜΣ «Στρατηγικές Διαχείρισης Περιβάλλοντος, Καταστροφών και Κρίσεων στους Διοικητικούς και Αναπτυξιακούς Τομείς»,

ΠΜΣ «Περιβάλλον και Υγεία. Διαχείριση Περιβαλλοντικών Θεμάτων με Επιπτώσεις στην Υγεία»

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ)

Στόχος της έρευνας είναι να εξεταστεί η έννοια της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) στα πλαίσια της διαχείρισης καταστροφών, κρίσεων και έκτακτης ανάγκης. Στην κατεύθυνση αυτή στο πρώτο Κεφάλαιο μελετάται το ερώτημα αν η ΕΕ υιοθετεί μια συστατική ή διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της ασφάλειας. Στη συνέχεια στο δεύτερο Κεφάλαιο εξετάζεται ποια είναι η αντίδραση της ΕΕ, σύμφωνα με την Πολιτική Εσωτερικής Ασφάλειας σε περιπτώσεις φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών. Στο τρίτο Κεφάλαιο ακολουθεί μια κριτική επισκόπηση και αξιολόγηση του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ. Γίνεται προσπάθεια να απαντηθούν τα εξής ερωτήματα: α) Μπορεί να εξελιχθεί σε ουσιαστικό πυλώνα αντιμετώπισης καταστροφών σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο; β) Συνιστά η σύσταση του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ εκχώρηση κρατικής κυριαρχίας; γ) Πόσο ελπιδοφόρο και αποτελεσματικό μπορεί να είναι το rescEU; Τέλος η έρευνα ολοκληρώνεται με την αποτίμηση των συμπερασμάτων και την παράθεση των σχετικών βιβλιογραφικών πηγών.

Κεφάλαιο 1

1. Η έννοια της ασφάλειας στην ΕΕ. Συσταλτική ή διασταλτική ερμηνεία;

Η ΕΕ δεν υιοθετεί μια συσταλτική ερμηνεία της έννοιας της ασφάλειας υπό την έννοια ότι δεν περιορίζει ούτε συγκεκριμενοποιεί την έννοια της ασφάλειας. Αντιθέτως υιοθετεί μια διασταλτική ερμηνεία με ένα διευρυμένο χαρακτήρα και αντίληψη καθώς και τρόπους εμπέδωσής της. Συγκεκριμένα η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (ΕΣΑ - 21/06/2003) έδινε έμφαση στο γεγονός ότι η ΕΕ αποτελεί βασικό παράγοντα σε διεθνές επίπεδο και για αυτό θα έπρεπε να είναι σε θέση να μοιραστεί την ευθύνη για την διεθνή ασφάλεια. Στο κείμενο της ΕΣΑ ορίζονται οι κυριότερες απειλές για την ασφάλεια της ΕΕ, οι οποίες παρουσιάζονται πιο ποικιλόμορφες, λιγότερο ευδιάκριτες και προβλέψιμες. Περιλαμβάνουν :

- Την διεθνή τρομοκρατία,
- Την διασπορά των όπλων μαζικής καταστροφής (πυρηνικά, χημικά, βιολογικά και ραδιολογικά όπλα),
- Τις περιφερειακές συγκρούσεις,
- Την αποσάθρωση των κρατικών δομών και
- Το οργανωμένο έγκλημα.

Στη συνέχεια το 2008 με την Έκθεση για την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας δεν αντικαταστάθηκε η ΕΣΑ του 2003 αλλά έγινε προσπάθεια ενίσχυσης, έτσι ώστε να εξεταστούν οι επιδόσεις της στην πράξη και να εντοπιστούν τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν για την βελτίωση της εφαρμογής της. Στη κατεύθυνση αυτή ιεραρχήθηκαν εκ νέου οι απειλές ασφάλειας ως εξής:

1. Διασπορά όπλων μαζικής καταστροφής
2. Τρομοκρατία και οργανωμένο έγκλημα,
3. Απειλές στον κυβερνοχώρο,
4. Ενεργειακή ασφάλεια,
5. Κλιματική αλλαγή

Σε ότι αφορά την διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής από κράτη και τρομοκράτες η ΕΣΑ την χαρακτήρισε δυνητικά ως την μεγαλύτερη απειλή για την ασφάλεια της ΕΕ. Όσον αφορά την τρομοκρατία εντοπίστηκε η ανάγκη ενίσχυσης του συντονισμού για την αντιμετώπιση σημαντικών τρομοκρατικών ενεργειών, ιδίως εκείνων που συνεπάγονται τη χρήση πυρηνικών, χημικών, ακτινολογικών και βιολογικών υλικών αλλά και την αναγκαιότητα ανάληψης και άλλων ενεργειών για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης

της τρομοκρατίας, την καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης των τρομοκρατών. Στόχος κατά του οργανωμένου εγκλήματος αποτέλεσε η αντιτρομοκρατική σύμπραξη με τις ΗΠΑ, τις γειτονικές χώρες, τους βασικούς εταίρους και χώρες της Νότιας Ασίας και Αφρικής κυρίως στον τομέα ανταλλαγής μυστικών πληροφοριών και προστασίας δεδομένων. Στον τομέα της ασφάλειας στον Κυβερνοχώρο αναγνωρίστηκε η ανάγκη ενίσχυσης των ενεργειών υπό το πρίσμα της διεθνούς συνεργασίας, μιας και για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε ως βασική απειλή και ως ένα δυνητικά νέο οικονομικό, πολιτικό και στρατιωτικό όπλο. Σε ότι αφορά την ενεργειακή ασφάλεια τονίστηκε η ανάγκη ανάπτυξης ενεργειακής πολιτικής, η οποία θα συνδυάζει την εσωτερική και την εξωτερική διάσταση με κύριο στόχο την ενοποιημένη ενεργειακή αγορά με μεγαλύτερη διασύνδεση και μηχανισμούς κρίσης για την αντιμετώπιση προσωρινών διακοπών. Τέλος αναφορικά με την κλιματική αλλαγή η ΕΕ αναγνωρίζει τον παράγοντα αυτό ως κρίσιμο θέμα ασφάλειας και μολονότι διαπιστώνει ότι μόνη της δεν είναι σε θέση να επιλύσει το θέμα αυτό προκρίνεται η συνεργασία με διάφορες χώρες, έτσι ώστε να σημειωθεί πρόοδος στην ικανότητα πρόληψης συγκρούσεων και διαχείρισης κρίσεων με παράλληλη βελτίωση των ικανοτήτων για έγκαιρη ανάλυση και προειδοποίηση.

Το 2010 ακολούθησε η Στρατηγική για την Εσωτερική Ασφάλεια της ΕΕ, η οποία ορίζει εκ νέου τις βασικές απειλές και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη καθώς και τις αρχές που θα πρέπει να διέπουν την πολιτική της Ένωσης. Δημιουργήθηκε ένα Ευρωπαϊκό Μοντέλο Ασφάλειας, το οποίο συνίσταται στη χρήση κοινών μηχανισμών για την αντιμετώπιση του προβλήματος και στη δέσμευση για την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Κρατών Μελών. Στόχος αποτέλεσε η ανάπτυξη ενός συνολικού και συνεκτικού μοντέλου, το οποίο θα αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τις διευρυμένες και πολυδιάστατες κοινές απειλές σεβόμενο τα θεμελιώδη δικαιώματα, την ιδιωτική ζωή, το κράτος δικαίου και το οποίο θα διασφαλίσει παράλληλα την διαφάνεια και την προστασία των ευπαθών ομάδων. Οι κοινές απειλές ιεραρχήθηκαν ως εξής

1. Τρομοκρατία,
2. Σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα,
3. Έγκλημα στον κυβερνοχώρο,
4. Διασυνοριακό έγκλημα,
5. Φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές,
6. Οδικά ατυχήματα.

Συνοψίζοντας όλα αυτά θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η ΕΕ ακολουθεί μια διασταλτική και διευρυμένη ερμηνεία της έννοιας της ασφάλειας, μιας και όχι μόνο

συγκεκριμενοποιεί την έννοια της ασφάλειας σε μια κατηγορία αλλά παράλληλα δεν περιορίζει τις απειλές σε μια κατηγορία. Απεναντίας ακολουθείται μια ολιστική προσέγγιση που εμπεριέχει απειλές ασφάλειας διαφορετικών πεδίων, μιας και δεν νοείται ως απειλή μόνο η εδαφική επίθεση, όπου στόχος να είναι απλά μόνο η εδαφική άμυνα. Απεναντίας η διευρυμένη αντίληψη της έννοιας της ασφάλειας εμπεριέχει και άλλα πεδία, όπως την καταπολέμηση και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, της τρομοκρατίας, του διασυνοριακού εγκλήματος, του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο, την αντιμετώπιση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών, του οργανωμένου εγκλήματος, του χουλιγκανισμού, των οδικών ατυχημάτων, της μετανάστευσης, της ενέργειας, των οικονομικών σχέσεων κτλ.

Κεφάλαιο 2

2. Ποια είναι η αντίδραση της ΕΕ, σύμφωνα με την Πολιτική Εσωτερικής Ασφάλειας (2010), σε περιπτώσεις φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών;

Το 2010 υιοθετήθηκε για πρώτη φορά μια ενιαία Στρατηγική για την Εσωτερική Ασφάλεια, και παρατέθηκε με τον τίτλο “Internal Security Strategy for the European Union: Towards a European Security Model” (COUNCIL, 7120/10). Η Στρατηγική επικεντρώνεται στην ισχυροποίηση του αισθήματος ασφάλειας στην ΕΕ μέσω της ουσιαστικής ανταπόκρισης στη μείωση παραγόντων όπως την τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα, το κυβερνοέγκλημα, την βία, την διασυνοριακή ασφάλεια και την αντιμετώπιση περιπτώσεων από φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές. Ο τελευταίος στόχος αναφέρεται γενικότερα στις διασυνοριακές κρίσεις και καταστροφές με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη η ΕΕ και οι οποίες προκαλούνται είτε από φυσικούς, είτε από ανθρωπογενείς κινδύνους και καταστροφές.

Ποια είναι λοιπόν η αντίδραση της ΕΕ, σύμφωνα με την Πολιτική Εσωτερικής Ασφάλειας (2010), σε περιπτώσεις φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών; Για την επίτευξη του στόχου αυτού προτείνονται μια σειρά από 4 ουσιαστικές δράσεις:

1) Η πρώτη περιλαμβάνει την πλήρη αξιοποίηση της ρήτρας Αλληλεγγύης του άρθρου 222 της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Η Ένωση και τα κράτη μέλη ενεργούν από κοινού, με πνεύμα αλληλεγγύης, εάν ένα κράτος μέλος πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Η διάταξη αυτή δημιουργεί μία από τις πιο ρητές απαιτήσεις στα Κράτη Μέλη, να δρουν σε συνεργασία και να βοηθούν το ένα το άλλο κατά την εμφάνιση καταστροφών, άμεσων

αναγκών και κρίσεων στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο. Η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη μέλη και μόνο αφού υπάρξει αίτημα από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία του κράτους μέλους που υπέστη την φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή. Μόνο τότε κάθε διαθέσιμο μέσο, θα πρέπει να κινητοποιηθεί, ώστε να αποτραπεί ή να αντιμετωπιστεί ο κίνδυνος και να προστατευθούν οι πολίτες. Αξίζει να σημειώσουμε, ότι η ρήτρα Αλληλεγγύης αποτελεί νομική υποχρέωση της ΕΕ και των Κρατών Μελών να συνδράμουν έναν εταίρο σε περίπτωση που γίνει αντικείμενο τρομοκρατικής επίθεσης ή θύμα μιας φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής και το ότι η υποχρέωση αυτή αφορά τόσο την αντιμετώπιση αλλά και την πρόβλεψη της κρίσης.

2) Η δεύτερη δράση αφορά σε μια ολιστική προσέγγιση για τις απειλές και την αξιολόγηση του κινδύνου μέσω μιας ορθότερης εκτίμησης απειλών και κινδύνων. Σύμφωνα με την δράση αυτή μέχρι το τέλος του 2010, θα έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τα Κράτη Μέλη η αξιολόγηση των ενδεχόμενων κινδύνων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και παράλληλα να εκδοθούν αντίστοιχες κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες, οι οποίες θα κάλυπταν όλες τις φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές. Στη συνέχεια ως το τέλος του 2011 τα κράτη μέλη όφειλαν να χαράξουν εθνικές προσεγγίσεις για την διαχείριση κινδύνων, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών αναλύσεων κινδύνου ενώ ως το τέλος του 2012, η Επιτροπή όφειλε να εκπονήσει διατομεακή επισκόπηση των κυριότερων φυσικών και ανθρωπογενών κινδύνων που υπήρχε το ενδεχόμενο να αντιμετωπίσει στο μέλλον. Τα επόμενα χρόνια τα κράτη μέλη καλούνταν να παρουσιάσουν δράσεις αξιολόγησης των κινδύνων αναφορικά με τα φαινόμενα της τρομοκρατίας και άλλων κακόβουλων απειλών. Τέλος η Ε.Ε. καλούνταν να χαράξει συνεκτική πολιτική διαχείρισης κινδύνων και να καταρτίσει, ενιαία πολιτική διαχείρισης των απειλών με κυριότερο χαρακτηριστικό της, την διασύνδεση της αξιολόγησης απειλών και κινδύνων στην διαδικασία λήψεων αποφάσεων.

3) Η τρίτη δράση αφορά στη διασύνδεση σε ευρωπαϊκό επίπεδο των συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης (Early Warning Systems). Η έγκαιρη πληροφόρηση των πραγματικών περιστατικών σε περιπτώσεις φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών αποτελεί τις περισσότερες φορές την διαφορά για την επίτευξη μιας αποτελεσματικής και συντονισμένης απόκρισης. Στόχος η σύνδεση των κέντρων ευαισθητοποίησης και η ενίσχυση της ικανότητας ταχείας και ακριβούς αντίληψης. Στη κατεύθυνση αυτή από το 2012, η Επιτροπή συνδέει στενότερα τις διαφορετικές ανά τομέα λειτουργίες έγκαιρης προειδοποίησης και συνεργασίας σε περιπτώσεις κρίσεων, έχει προχωρήσει στην βελτίωση

δεσμών με τους οργανισμούς της ΕΕ και με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (EYED), συμπεριλαμβανομένου του Κέντρου Επιχειρήσεων, ενώ βασική επιδίωξη αποτελεί η βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών και εκπόνηση κοινών εκθέσεων της ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση απειλών και κινδύνων. Η ΕΕ επιδιώκει να παράσχει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση με ασφαλείς εγκαταστάσεις, εξοπλισμό και εκπαιδευμένο προσωπικό με σκοπό την ανάλυση, την αξιολόγηση και τον διαμοιρασμό των προαναφερόμενων κρίσιμων πληροφοριών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ARGUS που συνιστά το γενικό ευρωπαϊκό σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης με δυνατότητες αφενός διασύνδεσης όλων των εξειδικευμένων συστημάτων εκτάκτων αναγκών με το κέντρο συντονισμού των κρίσεων.

4) Η τέταρτη δράση σχετίζεται με την ενίσχυση και την ανάπτυξη της ίδιας της ικανότητας και των δυνατοτήτων της ΕΕ να αντιμετωπίζει με επιτυχία καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που έχουν να κάνουν με φυσικές ή ανθρωπογενείς κρίσεις και καταστροφές. Επιδιώξεις αποτελούν :

- Η δημιουργία ευρωπαϊκής ικανότητας αντίδρασης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης με βάση πόρους επιφυλακής των Κρατών Μελών. Για τον σκοπό αυτόν, προτείνεται η ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ικανότητας Άμεσης Απόκρισης (European Emergency Response Capacity) βασισμένη στο ενεργητικό των Κρατών Μελών, στοχεύοντας στην διευκόλυνση της κινητικότητας δεξιοτήτων και πόρων στον τομέα της πολιτικής προστασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας. Επιπροσθέτως προτείνεται η δημιουργία ενός ενιαίου φορέα ανταπόκρισης σε περιστατικά καταστροφών το ονομαζόμενο “Ευρωπαϊκό Κέντρο Άμεσης Απόκρισης” (European Emergency Response Centre). Οι προτάσεις αυτές έχουν την βάση τους σε δύο νέες διατάξεις της συνθήκης της Λισσαβόνας. Το άρθρο 196 που παροτρύνει την ΕΕ να προχωρήσει σε βελτιώσεις σχετικά με τον συντονισμό στις ευρωπαϊκές καταστροφές και το άρθρο 122 που επιτρέπει την ίδρυση ταμείου αλληλεγγύης.

- Η εκ των προτέρων δέσμευση των πόρων για τις επιχειρήσεις της ΕΕ και τα προσυμφωνηθέντα σχέδια έκτακτης ανάγκης. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η ανταπόκριση σε περιστατικά πολιτικής προστασίας βασίζονταν κυρίως σε προσφορές βοήθειας ad hoc των Κρατών Μελών. Η νέα πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ικανότητας Άμεσης Απόκρισης μέσω μιας προκαθορισμένης “δεξαμενής” υποδομών, εξοπλισμού και υπηρεσιών σχετιζόμενων με την πολιτική προστασία. Η “δεξαμενή” αυτή θα ενισχύεται σε εθελοντική βάση από τα συμμετέχοντα Κράτη Μέλη και θα είναι διαθέσιμη για χρήση σε όλα τα περιστατικά εντός ή εκτός της Ε.Ε.

- Η αποτελεσματικότητα και η σχέση κόστους-οφέλους πρέπει να βελτιωθούν μέσω της από κοινού χρήσης μέσων υλικοτεχνικής υποστήριξης, καθώς και απλούστερων και αυστηρότερων ρυθμίσεων για την από κοινού αξιοποίηση και συγχρηματοδότηση μεταφορικών μέσων. Το βασικό χαρακτηριστικό του σχεδίου συνίσταται στο γεγονός ότι το προαναφερόμενο ενεργητικό θα συνεχίσει να βρίσκεται υπό τον έλεγχο του εκάστοτε Κράτους Μέλους, το οποίο και θα μπορεί να το χρησιμοποιεί για την αντιμετώπιση εγχώριων κρίσεων και αναγκών. Σε περίπτωση ενός μεγαλύτερου καταστροφικού γεγονότος και αιτήματος για παροχή βοήθειας, η Επιτροπή θα προτείνει το κατάλληλο για την περίπτωση σενάριο απόκρισης.

Κεφάλαιο 3

3. Ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ

3.1 Δομή και λειτουργία: Νομικό και Κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας

Όπως αναλύθηκε προηγουμένως η ΕΕ ακολουθεί μια διασταλτική διευρυμένη έννοια της ασφάλειας με ένα διευρυμένο χαρακτήρα και αντίληψη καθώς και τρόπους εμπέδωσής της. Αλλά πώς ασκείται αυτή η πολιτική; Με την Απόφαση του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2001 περί κοινοτικού μηχανισμού για τη διευκόλυνση της ενισχυμένης συνεργασίας στις επεμβάσεις βοήθειας της πολιτικής προστασίας (2001/792/ΕΚ, Ευρατόμ) θεσπίστηκε το νομοθετικό πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού για το συντονισμό των επεμβάσεων πολιτικής προστασίας σε περιπτώσεις καταστροφών. Σκοπός του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας είναι να ενισχυθεί η συνεργασία των Κρατών Μελών σε επεμβάσεις παροχής βοήθειας πολιτικής προστασίας σε περιπτώσεις φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών, τρομοκρατικών ενεργειών και τεχνολογικών, ραδιολογικών ή περιβαλλοντικών ατυχημάτων, συμπεριλαμβανομένης και της ακούσιας θαλάσσιας ρύπανσης, κατά την ειρηνική περίοδο.

Από το 2001, ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ έχει ενεργοποιηθεί περισσότερες από 540 φορές για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Στον Μηχανισμό συμμετέχουν 31 χώρες, τα 28 Κράτη Μέλη της Ένωσης οι χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), Ισλανδία και Νορβηγία καθώς και οι χώρες: Μαυροβούνιο, Σερβία, ΠΓΔΜ και Τουρκία. Καλύπτει φυσικές και ανθρωπογενείς κρίσεις εντός και εκτός Ευρώπης ενώ το νομοθετικό του πλαίσιο τροποποιήθηκε διαδοχικά με την απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2007 περί δημιουργίας κοινοτικού μηχανισμού μονάδων πολιτικής προστασίας (2007/779/ΕΚ), την απόφαση 1313/2013/EU 17ης

Δεκεμβρίου 2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για έναν Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας και την δημιουργία του rescEU το 2019.

Ο Μηχανισμός βασίζεται «σε μια δομή της Ένωσης που αποτελείται από ένα Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών - Emergency Response Coordination Centre (ERCC) , ένα Κοινό Σύστημα Επικοινωνίας και Πληροφόρησης Εκτάκτων Αναγκών - Common Emergency Communication and Information System – CECIS, τις βάσεις δεδομένων (Ομάδες Επέμβασης, Μονάδες Πολιτικής Προστασίας σε 18 πεδία, Μονάδες Τεχνικής Υποστήριξης) και το εκπαιδευτικό Πρόγραμμα και το Πρόγραμμα Ανταλλαγής Εμπειρογνομόνων. Θα δούμε παρακάτω ότι, σε αντίθεση με το NATO, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός λειτουργεί τόσο όσον αφορά τη διεθνή ανθρωπιστική βοήθεια στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ όσο και όσον αφορά την πολιτική προστασία στα κράτη μέλη του.

Η εντολή του Μηχανισμού είναι ευρεία: «θα πρέπει να καλύπτει πρωτίτως ανθρώπους, αλλά και το περιβάλλον και την περιουσία, συμπεριλαμβανομένης της πολιτιστικής κληρονομιάς, έναντι όλων των ειδών φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών, συμπεριλαμβανομένων περιβαλλοντικών καταστροφών, θαλάσσιας ρύπανσης και οξέων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης για την υγεία. εντός ή εκτός της Ένωσης». «Θα πρέπει επίσης να συμβάλει στην εφαρμογή του άρθρου 222 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Ο Μηχανισμός βασίζεται στο άρθρο 196 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), στο οποίο η πρώτη παράγραφος ορίζει τον ρόλο της Ένωσης στον τομέα της πολιτικής προστασίας: «Η Ένωση ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των συστημάτων πρόληψης και προστασίας από φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές. Η δράση της Ένωσης αποσκοπεί: α) να υποστηρίξει και να συμπληρώσει τη δράση των κρατών μελών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για την πρόληψη κινδύνων, την προετοιμασία του προσωπικού πολιτικής προστασίας και την αντιμετώπιση φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών εντός της Ένωσης· β) να προωθεί την ταχεία, αποτελεσματική, επιχειρησιακή συνεργασία εντός της Ένωσης μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών πολιτικής προστασίας· (γ) προώθηση της συνέπειας στο έργο διεθνούς πολιτικής προστασίας». Βάσει αυτής της διάταξης, η Ένωση έχει επομένως τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές αρμοδιότητες, κατανομή που αντικατοπτρίζεται στον Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας. Ως προς τη φύση αυτών των αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με το άρθρο 6 στοιχείο της ΣΛΕΕ, ενεργώντας στον

τομέα της πολιτικής προστασίας, η Ένωση περιορίζεται στην υποστήριξη, στο συντονισμό ή στη συμπλήρωση των δράσεων των κρατών μελών.

Αυτό εξηγεί τη σχέση του Μηχανισμού με άλλες υφιστάμενες διεθνείς πρωτοβουλίες και εθνικές ευθύνες: «Ο Μηχανισμός της Ένωσης αποτελεί ορατή έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης διασφαλίζοντας μια πρακτική και έγκαιρη συμβολή στην πρόληψη και την ετοιμότητα για καταστροφές και την αντιμετώπιση καταστροφών και επικείμενων καταστροφών χωρίς την επιφύλαξη των σχετικών κατευθυντήριων αρχών και ρυθμίσεων στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Ως εκ τούτου, η παρούσα απόφαση δεν θα πρέπει να επηρεάζει τα αμοιβαία δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών βάσει διμερών ή πολυμερών συνθηκών, οι οποίες σχετίζονται με τα θέματα που καλύπτονται από την παρούσα απόφαση, ούτε την ευθύνη των κρατών μελών να προστατεύουν τους ανθρώπους, το περιβάλλον και την ιδιοκτησία στην επικράτειά τους. Το πρώτο μέρος αυτής της διατύπωσης αναφέρεται αναμφίβολα στην εξωτερική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δράση της οποίας δεν μπορεί να προδικάσει τις διεθνείς πρωτοβουλίες των κρατών μελών. Το τελευταίο μέρος αυτής της διατύπωσης αναφέρεται στην εσωτερική αρμοδιότητα της ΕΕ και υπενθυμίζει την ευθύνη των κρατών μελών για την προστασία του πληθυσμού τους.

Όσον αφορά τις εξωτερικές αρμοδιότητες, αυτή η διάταξη επιβεβαιώνει ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να διατηρούν τις διεθνείς συμφωνίες τους παράλληλα με τον Μηχανισμό, όπως συμβαίνει με το Ευρωατλαντικό Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Καταστροφών (EADRCC) στο πλαίσιο του NATO. Είναι επίσης σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η Ένωση μπορεί να χρησιμοποιήσει τον Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας για την παροχή βοήθειας σε τρίτα κράτη. Όπου εμπλέκεται, τα Ηνωμένα Έθνη αναλαμβάνουν γενικό συντονιστικό ρόλο. Ο συντονισμός από την Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα της συμβολής της Ένωσης στη διεθνή βοήθεια. Σε περιπτώσεις όπου η βοήθεια αποτελεί μέρος της ανθρωπιστικής βοήθειας, οι δράσεις της Ένωσης βασίζονται όχι μόνο στον Μηχανισμό αλλά και στον Κανονισμό (ΕΚ) 1257/96 του Συμβουλίου. Η λογική των συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων που ορίζονται στο άρθρο. 4, παράγρ. 4, ΣΛΕΕ σε σχέση με την ανθρωπιστική βοήθεια εφαρμόζεται στη συνέχεια: «Η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα, τη συνοχή και τη συμπληρωματικότητα της συνολικής αντίδρασης της Ένωσης σεβόμενη την ευρωπαϊκή συναίνεση για την ανθρωπιστική βοήθεια».

Όσον αφορά τις εσωτερικές αρμοδιότητες, ο μηχανισμός έχει σχεδιαστεί για να ενισχύσει τη συνεργασία μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών και να διευκολύνει τον συντονισμό στον τομέα της πολιτικής προστασίας, επιτρέποντας πιο αποτελεσματικές

ενέργειες λόγω κλίμακας και συμπληρωματικότητας. Όταν μια καταστροφή υπερಿಸχύνει των ικανοτήτων αντίδρασης ενός κράτους μέλους, το εν λόγω κράτος μπορεί να αποφασίσει να προσφύγει στον ενωσιακό μηχανισμό για να συμπληρώσει τη δική του πολιτική προστασία και άλλους πόρους αντιμετώπισης καταστροφών». Αυτή η αδιαμφισβήτητη διατύπωση επιβεβαιώνει ότι η προσφυγή στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό παραμένει μια απλή επιλογή για τα Κράτη Μέλη, τα οποία μπορεί να προτιμούν άλλους διεθνείς μηχανισμούς βοήθειας όπως του NATO ή, αντίθετα, μπορεί να μην ζητήσουν κανέναν.

3.2 Είναι εφικτό να εξελιχθεί σε ουσιαστικό πυλώνα αντιμετώπισης καταστροφών σε παγκόσμια και ευρωπαϊκή κλίμακα;

Τα τελευταία χρόνια εξαιτίας της κλιματική αλλαγής και άλλων παραγόντων, πολυάριθμες φυσικές καταστροφές έπληξαν διάφορες περιοχές της ΕΕ. Ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας δοκιμάστηκε με κύριο αποτέλεσμα να έρθουν στο προσκήνιο βασικές αδυναμίες του και να παρθούν αποφάσεις, έτσι ώστε να επιχειρηθεί να εξελιχθεί σε ένα εργαλείο εξωτερικής πολιτικής και να ενταχθεί σε ένα ολιστικό πλαίσιο ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής.

Οι βασικές αδυναμίες του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα και αφετέρου την επιτυχία του ώστε να εξελιχθεί σε ουσιαστικό πυλώνα αντιμετώπισης καταστροφών σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο μπορούν να εντοπιστούν στο ότι:

1. Η ΕΕ δεν διαθέτει εφεδρική ικανότητα να συνδράμει τα Κράτη Μέλη που αδυνατούν να ανταπεξέλθουν, όταν βρίσκονται σε έκτακτη ανάγκη,
2. Ο Μηχανισμός στηρίζεται στους εθελοντικά αποδεσμευμένους πόρους πολιτικής προστασίας των κρατών μελών που συμμετέχουν στον μηχανισμό πολιτικής προστασίας (πόροι παραμένουν υπό εθνική διαχείριση και έλεγχο)
3. Υφίσταται διαφορετική κουλτούρα θεσμικής οργάνωσης ανάμεσα στα Κράτη Μέλη της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα υπάρχουν διαφορετικές εθνικές θεσμικές λογικές πολιτικής προστασίας λόγω της διαφορετικής κουλτούρας διαχείρισης αυτών των θεμάτων.

Στην προσπάθεια να αντιμετωπιστούν αυτές οι αδυναμίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της ΕΕ και η Κομισιόν κατέληξαν σε συμφωνία το 2019 για την ενίσχυση του υπάρχοντος μηχανισμού πολιτικής προστασίας της ΕΕ, έτσι ώστε να επέλθει μια ενίσχυση της συλλογικής αντίδρασης της ΕΕ σε φυσικές καταστροφές. Τον Μάρτιο του 2019 τέθηκε

επισημως σε ισχύ ο αναβαθμισμένος μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ ο rescEU. Ο αναβαθμισμένος πλέον μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ (rescEU) έχει τις προοπτικές να ξεπεράσει τις αδυναμίες του παρελθόντος, μιας και θεσπίζει ένα νέο ευρωπαϊκό απόθεμα ικανοτήτων (το αποκαλούμενο αποθεματικό του rescEU), συμπεριλαμβανομένων πυροσβεστικών οχημάτων, αεροπλάνων και ελικοπτέρων, ενισχύοντας ταυτόχρονα την πρόληψη καταστροφών και τα μέτρα ετοιμότητας. Το rescEU μπορεί να ενεργοποιηθεί για την αντιμετώπιση ιατρικών, χημικών, βιολογικών, ραδιολογικών και πυρηνικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται πλέον στην περίοδο για την αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών, όπου η νέα νομοθεσία περιλαμβάνει ένα μεταβατικό στάδιο κατά το οποίο τα συμμετέχοντα Κράτη μπορούν να λάβουν χρηματοδότηση με αντάλλαγμα να θέσουν τα μέσα πυρόσβεσης στη διάθεση της ΕΕ.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί το κίνητρο πίσω από τη δημιουργία του rescEU, το οποίο φαίνεται σχεδόν προκαταρκτικό: «Η πρόσφατη εμπειρία έχει δείξει ότι η εξάρτηση από εθελοντικές προσφορές αμοιβαίας βοήθειας, που συντονίζονται και διευκολύνονται από τον μηχανισμό της Ένωσης, δεν διασφαλίζει πάντα τη διάθεση επαρκών ικανοτήτων για την ικανοποιητική αντιμετώπιση των βασικών αναγκών των ανθρώπων που πλήττονται από καταστροφές ή ότι το περιβάλλον και η περιουσία προστατεύονται κατάλληλα. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όταν τα Κράτη Μέλη πλήττονται ταυτόχρονα από καταστροφές που είναι επαναλαμβανόμενες και απροσδόκητες, φυσικές ή ανθρωπογενείς, και όπου η συλλογική ικανότητα είναι ανεπαρκής».

Τα παραπάνω αναμφίβολα διευκρινίζουν τι μπορεί να αναμένεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στην τρέχουσα κατάσταση και συμβάλλει στη σκιαγράφηση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των μελών της: ο συντονισμός των απαντήσεων των Κρατών Μελών στις ενεργοποιήσεις του Μηχανισμού από άλλα Κράτη Μέλη, και τη διευκόλυνση μιας συλλογικής απάντησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Επιτροπή, ενδεχομένως στο πλαίσιο του rescEU.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, το άρθ. 222 ΣΛΕΕ Ρήτρα αλληλεγγύης δεν έχει ενεργοποιηθεί από Κράτος Μέλος της ΕΕ. Συνολικά έχουν ωστόσο υποβληθεί δύο αιτήματα για ενεργοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας. Το πρώτο, που έκανε η Γαλλία για τον επαναπατρισμό πολιτών της ΕΕ, εφαρμόστηκε γρήγορα. Το δεύτερο, από την Ιταλία, φέρεται να μην πραγματοποιήθηκε για σχεδόν ένα μήνα. Τα στοιχεία που είναι εν μέρει διαθέσιμα μέχρι σήμερα δείχνουν ότι διάφορα Κράτη Μέλη της ΕΕ ανταποκρίθηκαν στη συνέχεια εν μέρει στα ιταλικά αιτήματα, αλλά χωρίς να περάσουν από τον μηχανισμό της Ένωσης, με εξαίρεση την Αυστρία. Περαιτέρω έρευνα θα πρέπει

αναμφίβολα να εξετάσει εξονυχιστικά αυτή την τάση και να κατανοήσει γιατί τα Κράτη Μέλη δεν χρησιμοποίησαν τον μηχανισμό που είχαν δημιουργήσει για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο της Ένωσης.

Όσον αφορά τις πρωτοβουλίες της Ένωσης στον τομέα της έκτακτης ανάγκης και της πολιτικής προστασίας, η Επιτροπή ανέλαβε δράση στις αρχές Απριλίου 2020 με διάφορες προτάσεις, οι οποίες συνίστανται μεταξύ άλλων στην ενεργοποίηση έκτακτης βοήθειας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19 βάσει του άρθρου 122 ΣΛΕΕ στο πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής, κινητοποίηση του περιθωρίου ελιγμών για έκτακτα περιστατικά για την παροχή έκτακτης βοήθειας στα Κράτη Μέλη και ενίσχυση του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας/ rescEU, και διόρθωση του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης προς το σκοπό αυτό.

Ας αναφέρουμε για λόγους πληρότητας ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επίσης επιβεβαιώσει τον ρόλο της ως παγκόσμιου παράγοντα στην καταπολέμηση της πανδημίας. Πράγματι, ο Μηχανισμός κατέστησε δυνατή την αποστολή 12 τόνων βοήθειας στην Κίνα ήδη από τον Ιανουάριο του 2020, και αυτή η βοήθεια ανήλθε σε 56 τόνους εξοπλισμού που πράγματι παραδόθηκε στην Κίνα τον Φεβρουάριο του 2020. Αφού επλήγη σκληρά από το κύμα της μετάδοσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε το 2020 να συγκεντρώσει τους εταίρους της γύρω από μια πρωτοβουλία που ονομάζεται «Team Europe», ένα συνεργατικό πλαίσιο για τη συμβολή της στη διεθνή απάντηση στην πανδημία.

3.3 Η σύσταση του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά εκχώρηση κρατικής κυριαρχίας;

Στο ερώτημα αν ο κοινοτικός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά εκχώρηση κρατικής κυριαρχίας είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τονίσουμε πως η απάντηση βρίσκεται ανάλογα από ποια πλευρά παρατηρούμε αυτόν τον μηχανισμό. Θα ήταν πολύ απλοϊκό να απαντήσουμε με ένα ναι ή όχι σε επίπεδο ποιοι θέλουν πιο πολύ Ευρώπη και ποιοι όχι. Στην βιβλιογραφία υπάρχουν αντικρουόμενες απόψεις για αυτό το θέμα που εκφράζονται και από πολιτικές κεντρικών κυβερνήσεων Κρατών Μελών της ΕΕ. Πιο αναλυτικά παρατηρώντας την λειτουργία και τις βασικές αδυναμίες του Μηχανισμού δεν μπορούμε να μην σχολιάσουμε ότι το μεγαλύτερο μειονέκτημά του είναι ότι βασίζεται στις εθελοντικές εισφορές των Κρατών Μελών όταν ξεσπά μια κρίση ή καταστροφή και στην κατά τόπους και χρόνο διαθεσιμότητά τους. Σε επίπεδο Κρατών Μελών υφίσταται η

πεποίθηση δισταγμού για ολόένα και περισσότερο αναβαθμισμένο Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας υπό ένα κεντρικό όργανο. Παρατηρούμε δηλαδή ότι υπάρχει κάτι πιο βαθύ.

Συγκεκριμένα στην ΕΕ υπάρχουν διαφορετικές εθνικές θεσμικές λογικές οργάνωσης της πολιτικής προστασίας λόγω της διαφορετικής κουλτούρας διαχείρισης αυτών των θεμάτων. Υφίσταται μεγάλη διαφοροποίηση ανάμεσα στον Βορά και στον Νότο της ΕΕ ως προς το πώς ο Βορράς σε σχέση με τον Νότο αντιμετωπίζει ζητήματα Πολιτικής Προστασίας. Ο Βορράς είναι πιο διστακτικός και προτιμά διακυβερνητικές μορφές συνεργασίας σε θέματα πολιτικής προστασίας, ενώ σε αντίθεση ο Νότος είναι θετικά διακείμενος σε στενότερη συνεργασία και ενισχυμένο ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αναλυτικότερα στον Βορρά η πολιτική προστασία δεν είναι μέρος μιας ατζέντας ασφάλειας και υπεύθυνες είναι οι αποκεντρωμένες δομές διαχείρισης (τοπικές και περιφερειακές αρχές). Απεναντίας στον Νότο η πολιτική προστασία είναι μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής ασφάλειας και η διαχείριση κρίσεων συντελείται από την κεντρική κυβέρνηση. Ως εκ τούτου είναι εύκολα αντιληπτό πως δικαιολογημένα ο Βορράς είναι επιφυλακτικός στο να δεχτεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως κεντρικό όργανο άσκησης πολιτικής προστασίας. Μιλάμε ουσιαστικά για διαφορετικά μοτίβα οργάνωσης με κύριο αποτέλεσμα η ουσιαστική ενίσχυση συνεργασίας στην ΕΕ να είναι εν αμφιβόλω όσο επιμένουν αυτές οι διαφορετικές λογικές.

Συμπεράσματα - Επίλογος

Δεδομένου ότι η ΕΕ δεν αποτελεί ένα αυτόνομο μηχανισμό που μπορεί να διαχωριστεί από τα εθνικά της συστήματα, οποιαδήποτε μετακίνηση προς την ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ σε κεντρικό επίπεδο δεν πρέπει να παραμελεί το εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, ο θεσμικός σχεδιασμός του συστήματος δεν πρέπει να ξεχνά την σημασία των πολιτιστικών παραγόντων, οι οποίοι όπως διαπιστώσαμε συνδέονται στενά με την αποτελεσματικότητα.

Ο αναβαθμισμένος μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ (rescEU) αποτελεί ένα άλμα, μιας και προσπαθεί να διορθώσει τις αδυναμίες του παρελθόντος σε μια διττή στρατηγική. Από κάτω προς τα πάνω, το σχέδιο προτείνει την ενίσχυση των εθνικών ικανοτήτων παρέχοντας χρηματοδότηση για την αναβάθμιση των δυνάμεων και των πόρων των Κρατών Μελών. Αναβαθμίζοντας λοιπόν τις εθνικές ικανότητες παράλληλα επιτυγχάνεται ενίσχυση των συνολικών διαθέσιμων πόρων σε μια κοινή ευρωπαϊκή ομάδα πολιτικής προστασίας. Παράλληλα από την κορυφή προς τη βάση, το σχέδιο προτείνει να παράσχει στην ΕΕ τη δική της ανεξάρτητη ικανότητα απόκρισης, η οποία θα δημιουργήσει

ένα απόθεμα επιχειρησιακών στοιχείων, όπως π.χ. πυροσβεστικά αεροσκάφη, αντλίες νερού, δυνατότητες αστικής έρευνας και διάσωσης και επιτόπια νοσοκομεία, τα οποία θα διαχειρίζεται η DG ECHO κατόπιν αιτήματος των κρατών μελών, εάν χρειαστεί.

Θα αντιμετωπίσει η προτεινόμενη μεταρρύθμιση ζητήματα ουσιαστικής διασυννοριακής διάστασης στα πλαίσια αλληλεγγύης στη διαχείριση κρίσεων και έκτακτης ανάγκης; Ενώ η διασυννοριακή αλληλεγγύη στην ΕΕ αμφισβητήθηκε για την αντιμετώπιση παρατεταμένων προβλημάτων όπως την οικονομική κρίση, την προσφυγική και την μεταναστευτική κρίση, ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ λειτούργησε εξαιρετικά στην ανταπόκριση σε αιτήματα για βοήθεια για την αντιμετώπιση καταστροφών. Από το 2001, ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ έχει ενεργοποιηθεί περισσότερες από 540 φορές για την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης ενώ οι στιγμές όταν ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ δεν απέδωσε όπως αναμενόταν, για παράδειγμα, κατά τις δασικές πυρκαγιές του 2017, σημειώθηκαν όταν πολλά Κράτη Μέλη αντιμετώπιζαν καταστροφές σε παράλληλο χρόνο.

Αυτή η διάγνωση αντικατοπτρίζεται στο σχέδιο της rescEU για την ενίσχυση των ικανοτήτων τόσο σε εθνικό όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Η διττή στρατηγική του rescEU για την ενίσχυση της ικανότητας των εθνικών συνιστωσών συνεργασίας για την πολιτική προστασία, με την παράλληλη βελτίωση του επιχειρησιακού οργανισμού σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να δημιουργήσει συστήματα «κατάλληλα» για την οργανωτική και πολιτική πραγματικότητα της ΕΕ. Στην πραγματικότητα, η πρόταση rescEU θα προσδώσει στην ΕΕ πιο ανεξάρτητη υπηρεσία, έναν κάπως πιο ιεραρχικό χαρακτήρα, αυξάνοντας παράλληλα την επιρροή στον επαγγελματισμό και την τυποποίηση της πολιτικής προστασίας στην Ευρώπη μέσω των προγραμμάτων κατάρτισης και της παροχής καθοδήγησης σχετικά με τις εθνικές στρατηγικές πρόληψης, αλλά χωρίς το πολιτικά ευαίσθητο ζήτημα εγκαθίδρυσης ενός κεντρικού άξονα εξουσίας.

Προσωπικά τάσσομαι υπέρ της Ευρωπαϊκής ουσιαστικής αλληλεγγύης και υπέρ του rescEU και θεωρώ ότι όλο το ζήτημα εκχώρησης κρατικής κυριαρχίας ή όχι εμπίπτει μέσα από το ουσιαστικότερο ζήτημα των διαφορετικών εθνικών θεσμικών λογικών οργάνωσης της πολιτικής προστασίας στα Κράτη Μέλη. Σαφώς υφίστανται επιφυλάξεις πόσο θα προχωρήσει επιτυχημένα ο rescEU και αυτό έχει να κάνει κυρίως με τις αποφάσεις των κεντρικών κυβερνήσεων που διέπονται από διαφορετικές κουλτούρες θεσμικής οργάνωσης της πολιτικής προστασίας.

Γιατί, λοιπόν, η εντύπωση στο επίκεντρο της πρόσφατης υγειονομικής κρίσης COVID-19 ήταν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση παρέμενε απύσχα και ότι η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη ήταν

ανύπαρκτη; Τρεις πιθανοί οδηγοί για μια εξήγηση θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω έρευνας: η έλλειψη δημόσιας πληροφόρησης και η ανάγκη για διαφάνεια της ευρωπαϊκής δημόσιας δράσης, η αυτονομία της Ένωσης στην αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης ενόψει των στρατηγικών Realpolitik ορισμένων τρίτων χωρών και το χάσμα μεταξύ των προσδοκιών των πολιτών της Ένωσης και των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Η επιτυχία της ΕΕ προς την επίτευξη μεγαλύτερης συνοχής θα εξαρτηθεί από την πολιτική βούληση και την ικανότητα των παραγόντων της εσωτερικής και της εξωτερικής πολιτικής να ξεπεράσουν διαφορετικές νοοτροπίες και να αναπτύξουν μια κοινή αντίληψη αναφορικά με τις νέες και πολυδιάστατες διευρυμένες προκλήσεις ασφάλειας.

Βιβλιογραφικές Πηγές

Alemanno, A. (2011), *Governing Disasters: The Challenges of Emergency Risk Regulation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Alexander, D. (2002) 'From Civil Defence to Civil Protection — and Back Again', *Disaster, Prevention and Management* 11: 209–13. Boin, A.,

Ansell, C., Boin, R.A. and Keller, A. (2010), 'Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 18, Number 4, pp. 195– 207.

Ansell, C. and Vogel, D. (eds) (2006), *What's the Beef: The Contested Governance of European Food Safety*, The MIT Press, Cambridge.

Antoniadis, A. (2011), 'Debt Crisis as a Global Emergency: The European Economic Constitution and Other Greek Fables', in Antoniadis, A., Schutze, R. and Spaventa, E. (eds), *The European Union and Global Emergencies: A Law and Policy Analysis*, Hart Publishing, Oxford, pp. 167–191.

Boin, A. and 't Hart, P. (2010) 'Organising for effective emergency management: lessons

Boxenbaum, E. and Battilana, J. (2005) 'Importation as Innovation: Transposing Managerial Practices Across Fields', *Strategic Organization* 3: 355.

Britz, M. (2006) *Lost in Translation? The Solidarity Declaration in Practice: A Nordic Perspective on EU Civil Protection*. Acta B 37. Stockholm: Swedish National Defence College.

Britz, M. and Eriksson, A. (2005) 'European Foreign and Security Policy: A Fourth System of European Foreign Policy?' *Politique Européenne* 17 (Automne): 35–62.

Bures, O. (2007) 'Counterterrorism: An Emerging Societal Security Role for the European Union?' in Malena Britz (ed.) *Challenges and Opportunities for Societal Security in an Enlarged European Union*. Acta B 39. Stockholm: Swedish National Defence College.

CEP Handbook (2006) *International CEP Handbook: Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries*. SEMA's Educational Series 2006: 1. Swedish Emergency Management Agency.

Comfort, L. and Kapucu, N. (2006) 'Inter-organizational coordination in extreme events: Commission (2010), 'Communication on the EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps Towards a More Secure Europe', Brussels: 22 November 2010, Reference No. COM (2010) 673 final.

DG ECHO (2018) 'The Union Civil Protection Mechanism and rescEU', available at DiMaggio, P. (1983) 'State Expansion and Organizational Fields', in R. Hall and R. Quinn (eds) *Organizational Theory and Public Policy*. London: Sage.

Duke, S. and Ojanen, H. (2006) 'Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defence Policy', *Journal of European Integration* 28: 477–94.

Easton, D. (1965) *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Ekengren, M. and Rhinard, M. (2006) 'Protecting the Union: Analysing an Emerging Policy Space', *European Integration* 28: 405–21. Boin, A.,

Ekengren, M. and Rhinard, M., eds (2008) *Security in Transition. Towards a New Paradigm for the European Union. Acta B 41*. Stockholm: Swedish National Defence College.

Ekengren, M., Boin, A. and Rhinard, M. (2008) 'A New Paradigm for Multi-Level Safety and Security: Towards an Agenda for Design and Future Research', in A. Boin, M. Ekengren and M. Rhinard (eds) *Security in Transition. Towards a New Paradigm for the European Union. Acta B 41*. Stockholm: Swedish National Defence College.

Ekengren, M., Matzén, N., Rhinard, M. and Svantesson, M. (2006) 'Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection', *European Integration* 28: 457–76.

Elbe, S., Luterbacher, U., Missiroli, A., Sundelius, B. and Zupi, M. (2005) 'Disasters, Diseases, Disruptions: A New D-Drive for the EU', *Chaillot Paper*, no. 83.

Eriksson, J. and Rhinard, M. (2009) 'The Internal–External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda', *Cooperation and Conflict* 44: 243–67.

European Commission (2017b) 'resceEU: a new European system to tackle natural disasters', available at https://ec.europa.eu/echo/news/resceu_en

European Commission. (2013) 'New legislation to strengthen European policy on disaster management', Memo/13/1120, Brussels, 10 December.

European Commission. (2017a) 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress made and gaps remaining in the European Emergency Response Capacity', February 17.

European Commission. (2017c) 'resceEU: European Commission proposes to strengthen EU disaster management', available at http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO17-4732_en.htm?locale=en

European Court of Auditors (2016) 'Special report: union civil protection mechanism', available at www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_33/SR_DISASTER_RESPONSE_EN.pdf

European Parliament and Council. (2013) 'Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil from research', *Australian Journal of Public Administration* 69(4):357–71.

Gärtner, H. (2003) 'European Security: The End of Territorial Defense', *Brown Journal of World Affairs* 9: 135–48.

Howorth, J. (2007) *Security and Defence Policy in the European Union*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan.

<https://live.webcastevent.eu/ucpm/2018/docs/1-Julia-Stewart-David-UCPM-rescEU>

J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd edn. New York: Longman.

Kirchner, E. and Sperling, J. (2007) *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press.

Jönsson, T. and Jarlsvik, H. (2005) *Krisberedskapsmyndigheten och Europeiska unionen: en analys av hur KBM skulle kunna delta i EU*. Stockholm: Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Kingdon,

Kuipers, S. and Matzén, N. (2008) 'Do Birds of a Feather Flock Together? — Variation in Crisis Management Capacity Amongst EU Member States', in A. Boin, M. Ekengren and M. Rhinard (eds) *Security in Transition. Towards a New Paradigm for the European Union*. Acta B 41. Stockholm: Swedish National Defence College.

Leazun, J. and Groenleer, M. (2006) 'Food Control Emergencies and the Territorialization of the European Union', *Journal of European Integration* 28: 437–55.

Linz, J. and Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Little, R. and Smith, S., eds (1988) *Belief Systems and International Relations*. Oxford: Blackwell.

March, G. and Olsen, J. (2006) 'Elaborating the "New Institutionalism"', in *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Marks, G. and Hooghe, L. (2004) 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', in I. Bache and M. Flinders (eds) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Matzén, N. (2008) 'EU Health Security Sector: An Ascending Sector', in A. Boin, M. Ekengren and M. Rhinard (eds) *Security in Transition. Towards a New Paradigm for the European Union*. Acta B 41. Stockholm: Swedish National Defence College.

Monar, J. (2006) 'Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress', *Journal of European Integration* 28: 495–509.

Morsut, C. (2014), 'The EU's Community Mechanism for Civil Protection: Analysing its Development', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 22, Number 3, doi:10.1111/1468-5973.12053.

Mörth, U. (2003a) 'Europeanization as Interpretation, Translation, and Editing of Public Policies', in K. Featherstone and C. Radaelli (eds) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Mörth, U. (2003b) *Organizing European Cooperation. The Case of Armaments*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. Nederveen Pieterse, J. (1994) 'Globalisation as Hybridisation', *International Sociology* 9: 161–84.

Peters, B. G. (2005) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London and New York: Continuum. Reay, T. and Hinings, C. (2005) 'The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta', *Organization Studies* 26: 351–84. Protection Mechanism (OJ, L 347, 20.12.2013)

Quaglia, L. (2013), 'Is the European Union Governance Ready to Deal with the Next Financial Crisis?', in Hallerberg, M. (ed.), *Governance Challenges and Innovations: Financial and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp.63–87.

Rhinard, M. (2008) 'EU Counter Terrorism: An Ascending Sector', in A. Boin, M. Ekengren and M. Rhinard (eds) *Security in Transition. Towards a New Paradigm for the European Union*. Acta B 41. Stockholm: Swedish National Defence College.

Rhinard, M. (2009), 'European Cooperation on Future Crises: Toward a Public Good?', *Review of Policy Research*, Volume 26, Number 4, pp. 439–455.

Roldán, J. E. (2008/2009) 'La Unidad Militar de Emergencias', *Economía Exterior* 47: 69–77. Schön, D. A. and Rein, M. (1994) *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.

Scott, W. R. (1994) 'Institutions and Organizations: Towards a Theoretical Synthesis', in W. R. Scott and J. W. Meyer (eds) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Tallberg, J. (2008) 'Bargaining Power in the European Council', *Journal of Common Market Studies* 46: 685–708. 'the World Trade Center Attacks, September 11, 2001', *Natural Hazards* 39(2):309–27.

Vincent, G. (2002) 'The EC Programme in Civil Protection', in A. Colombo and A. Vetere Arellano (eds) *Proceedings NEDIES Workshop — Learning Our Lessons: Dissemination of Information on Lessons Learnt from Disasters (EC Joint Research Centre, 24–25 June 2002)*. Available at: http://nedies.jrc.it/doc/Information%20Dissemination_final.pdf.

Weiss, M. and Dalferth, S. (2009) 'Security Re-divided: The Distinctiveness of Policy-Making in ESDP and JHA', *Cooperation and Conflict* 44: 268–87.