

Οδηγός οργανωτικής
και επιχειρησιακής
συνεργασίας και
συμβατότητας των
εθελοντών πολιτικής
προστασίας στη
διασυνοριακή περιοχή



ΑΝΑΔΟΧΟΣ ΕΡΓΟΥ:

ΟΜΙΚΡΟΝ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ Α.Ε.

Μέλη Ομάδας Μελέτης

Διαμαντόπουλος Στέργιος, Δασολόγος
Μαντζαβέλας Αντώνιος, PhD Δασολόγος – Περιβαλλοντολόγος
Παρτόζης Αθανάσιος, MSc Δασολόγος
Καρυσιανάκης Κωνσταντίνος, MSc Γεωγράφος, Ειδικός σε θέματα ΓΣΠ
Μέργου Φωτεινή, MSc Βιολόγος – Περιβαλλοντολόγος
Στεφανίδης Στέφανος, MSc Δασολόγος – Περιβαλλοντολόγος
Καλαντζή Γεωργία, PhD Ωκεανογράφος – Περιβαλλοντολόγος

Θεσσαλονίκη, Οκτώβριος 2018

Interreg
Greece-Bulgaria
eOUTLAND



The Project is co-funded by the European Regional Development Fund and by national funds of the countries participating in the Interreg V-A "Greece-Bulgaria 2014-2020" Cooperation Programme



Περιεχόμενα

4	Περίληψη
6	Extended Summary
7	Πρόλογος
8	1. Εισαγωγή στη συνεισφορά των εθελοντών πολιτικής προστασίας
9	2. Παρουσίαση της σημασίας του εθελοντισμού πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας - Βουλγαρίας
11	3. Δραστηριότητες εθελοντών πολιτικής προστασίας βάσει εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας
11	3.1 Θεσμοθετημένος ρόλος εθελοντών πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα
14	3.2 Θεσμοθετημένος ρόλος εθελοντών πολιτικής προστασίας στη Βουλγαρία
17	3.3 Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας
19	4. Καταγραφή περιορισμών οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας - Βουλγαρίας
19	4.1 Εκπαίδευση και πιστοποίηση
21	4.2 Θεσμικά κατοχυρωμένος ρόλος
25	4.3 Οικονομική ενίσχυση και ασφαλιστική κάλυψη
26	5. Αξιολόγηση περιορισμών οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας
27	6. Καταγραφή περιορισμών επιχειρησιακής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας
27	6.1 Γλωσσικοί περιορισμοί
28	6.2 Πολιτισμικοί περιορισμοί
28	6.3 Υποδομές προσβασιμότητας
28	6.4 Περιβαλλοντική συνείδηση
29	7. Αξιολόγηση περιορισμών επιχειρησιακής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας
30	8. Καταγραφή και αξιολόγηση περιορισμών συμβατότητας εργαλείων και εξοπλισμού των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας-Βουλγαρίας
31	9. Πρόταση διαδικασιών και καλών πρακτικών για την καλύτερη συνεργασία και συμβατότητα των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής τόσο σε επίπεδο οργανωτικής όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακής πρακτικής
31	9.1 Οργανωτική πρακτική
32	9.2 Επιχειρησιακή πρακτική
33	9.3 Εργαλεία και εξοπλισμός
34	Βιβλιογραφία (Ελληνική & Ξενόγλωσση)
35	Νομοθεσία

Περίληψη

Το παρόν εγχειρίδιο αφορά την καταγραφή και αξιολόγηση των οργανωτικών και επιχειρησιακών περιορισμών που δύνανται να εμφανιστούν κατά τη συνεργασία ελληνικών και βουλγαρικών εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας στη διαχείριση κρίσεων ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από φυσικές καταστροφές διασυνοριακής εμβέλειας. Η συνεργασία μεταξύ φορέων που σχετίζονται με την ετοιμότητα και την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων από φυσικές καταστροφές, κρύβει απρόβλεπτους κινδύνους όταν εμπεριέχει διασυνοριακή συνεργασία σε θέματα πρόληψης και απόκρισης, λόγω των ετερογενών επιπέδων εξοπλισμού, οργανωτικής αυτονομίας και πρόσβασης σε διαδικασίες, εκατέρωθεν των συνόρων.

Εκτός από την ετερογένεια, στους απρόβλεπτους κινδύνους κατά τη διάρκεια από κοινού αντιμετώπισης κρίσεων σε διασυνοριακό επίπεδο, περιλαμβάνονται τα γλωσσικά εμπόδια και οι διαπολιτισμικοί και διοικητικοί φραγμοί.

Επιπροσθέτως, υπάρχει τις περισσότερες φορές έλλειψη εμπεριστατωμένης γνώσης και στοχευμένων πληροφοριών σχετικά με τις διοικητικές δομές, τις διαδικασίες και τις επίσημες αρμοδιότητες των σχετικών φορέων της γειτονικής χώρας.

Συγκεκριμένα, στο επίπεδο οργανωτικής συνεργασίας εντοπίστηκαν και καταγράφηκαν τρεις (3) βασικές κατηγορίες περιορισμών: (α) περιορισμοί που πηγάζουν από τις διαφορές στην εκπαίδευση, κατάρτιση και πιστοποίηση των δεξιοτήτων των εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο γειτονικών χωρών, (β) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στον θεσμικά κατοχυρωμένο ρόλο των εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο χωρών, και (γ) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στην οικονομική ενίσχυση και στην ασφαλιστική κάλυψη των μελών των ομάδων πολιτικής προστασίας Ελλάδας και Βουλγαρίας.

Και τα τρία αυτά επίπεδα περιορισμών αξιολογήθηκαν πως παίζουν καθοριστικό ρόλο καθώς αφορούν ζωτικές διαδικασίες για την υλοποίηση δράσεων διαχείρισης κρίσεων που οφείλονται σε φυσικές καταστροφές, ακόμη και για τις εθελοντικές ομάδες πολιτικής προστασίας που μπορεί να συμμετέχουν σε αυτή.

Στο επίπεδο της επιχειρησιακής συνεργασίας εντοπίστηκαν και καταγράφηκαν τέσσερις (4) βασικές κατηγορίες περιορισμών: (α) περιορισμοί που πηγάζουν από γλωσσικές διαφορές, (β) περιορισμοί που πηγάζουν από κοινωνικό-οικονομικές διαφορές, (γ) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορετικές υποδομές πρόσβασης, και (δ) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στην περιβαλλοντική συνείδηση και κουλτούρα των δύο λαών. Από αυτές τις κατηγορίες, αυτή των γλωσσικών περιορισμών αξιολογήθηκε ως η πιο κρίσιμη σημασίας, καθώς όπου γλωσσικοί περιορισμοί συμπίπτουν με άλλους περιορισμούς, οι τελευταίοι καθίστανται σοβαρότεροι. Σε σχέση με τις υπόλοιπες κατηγορίες επιχειρησιακών περιορισμών, η περίπτωση διασυνοριακής συνεργασίας ελληνικών και βούλγαρων εθελοντών πολιτικής προστασίας, δε εμφανίζει ιδιαίτερες σημαντικές περιπτώσεις. Τόσο οι σημερινές αλλά και ιστορικές κοινωνικό-οικονομικές συνθήκες, Όσο και οι υποδομές αλλά και η περιβαλλοντικοί όροι προστασίας στις δύο χώρες δεν εμφανίζουν απαγορευτικές διαφορές σε επίπεδο συνεργασίας πολιτών των δύο λαών.

Τέλος, η κύρια πηγή περιορισμών ασυμβατότητας εργαλείων και εξοπλισμού των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας-Βουλγαρίας αφορά κυρίως ομαδικούς μηχανοκίνητους εξοπλισμούς που απαιτούν ειδικούς χειρισμούς και έχουν ειδικές προδιαγραφές σύνδεσης και λειτουργίας και πολύ λιγότερο τους ατομικούς εξοπλισμούς ή τους χειροκίνητους ομαδικούς εξοπλισμούς των εθελοντών, των οποίων η χρήση είναι σχετικά απλή. Είναι σαφές πως τέτοιου είδους περιορισμοί παίζουν καθοριστικό ρόλο κατά την επιχειρησιακή δραστηριοποίηση των ομάδων πολιτικής προστασίας σε διασυνοριακό επίπεδο.

Στο τελευταίο κεφάλαιο του παρόντος εγχειριδίου, τα συμπεράσματά του οδηγούν στην πρόταση διαδικασιών και καλών πρακτικών για την καλύτερη συνεργασία και συμβατότητα των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής τόσο σε επίπεδο οργανωτικής όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακής πρακτικής. Επίσης αναφέρονται και προτάσεις για τη συμβατότητα του εξοπλισμού και των εργαλείων. Οι προτάσεις οργανώνονται σε συνοπτικούς πίνακες παρουσίασης. Κυριότερα σημαντική πρόταση, αφορά τη σύσταση και λειτουργία ενός κοινού διασυνοριακού φορέα εκπαίδευσης, συντονισμού και διαχείρισης των εθελοντικών ομάδων σε διασυνοριακό επίπεδο που θα συμβαδίζει με τις εθνικές νομοθεσίες των δύο χωρών και θα αξιοποιεί εργασία και τεχνικές νέας τεχνολογίας και κοινών, διασυνοριακών πρωτοκόλλων.

Summary

The present handbook deals with the identification and assessment of the organizational and operational constraints that may arise during the collaboration of Greek and Bulgarian voluntary civil protection groups in the management of crises or emergencies from natural disasters across borders. Collaboration between actors related to preparedness and crisis management of natural disasters hides unpredictable risks when it comes to cross-border cooperation on prevention and response issues due to heterogeneous levels of equipment, organizational autonomy and access to procedures across borders.

In addition to heterogeneity, unforeseen risks during cross-border crisis management include language barriers and intercultural and administrative barriers. In addition, there is often a lack of in-depth knowledge and targeted information on the administrative structures, procedures and official responsibilities of the neighboring countries.

In particular, at the level of organizational cooperation, three (3) main categories of restrictions were identified and recorded: (a) restrictions stemming from the differences in education, training and certification of the civil protection volunteer skills of the two neighboring countries, (b) differences in the institutionalized role of volunteer civil protection in the two countries and (c) constraints arising from differences in financial support and insurance cover for members of the volunteers civil protection groups in Greece and Bulgaria.

All three levels of constraints have been assessed to play a crucial role due to addressing vital processes of crisis management actions for the volunteer civil protection groups that may be implementing them.

At the level of operational cooperation, four (4) main categories of restrictions have been identified and recorded: (a) limitations resulting from linguistic differences, (b) limitations resulting from socio-economic differences, (c) restrictions stemming from different access infrastructures, and (d) constraints arising from differences in the environmental awareness and culture of the citizens of the two countries. From these categories, that of language restrictions was assessed as the most crucial, as where language constraints coincide with other barriers, the latter become more serious. In relation to the other categories of operational constraints, the case of cross-border cooperation between Greek and Bulgarian civil protection volunteers does not show any significant cases. Current and historical socio-economic conditions,

as well as the infrastructure and the environmental protection conditions in the two countries, do not show prohibitive differences in the level of co-operation of citizens of the two countries.

Finally, the main source of equipment incompatibility amongst volunteer civil protection teams in the Greece-Bulgaria cross-border region refers mainly to group motorized equipment requiring special handling and having specific operational specifications. Personal equipment and manual handled equipment do not pose any difficulty when it comes to cooperation, due to their relatively straightforward use. It is clear that such restrictions play a determining role in operational actions implemented by cross-border civil protection groups at cross-border level.

In the final chapter of the present handbook, its conclusions lead to the proposal of procedures and good practices for better co-operation and compatibility of volunteer civil protection groups in the cross-border region at both organizational and operational level. Suggestions for compatibility of equipment and tools are also included. Proposals are organized in easy-to-use summary tables. One of the most important proposals refers to the establishment and operation of a cross-border body for training, coordination and management of the volunteer groups across the Greece-Bulgaria borders, in line with the national laws of the two countries, and which should utilize new technology tools and techniques and common cross-border protocols.

Πρόλογος

Το παρόν εγχειρίδιο αποτελεί το Παραδοτέο Π1.1, του έργου «Παροχή ειδικών επιστημονικών υπηρεσιών και εργαλείων για την υποστήριξη της εκπαίδευσης και της επιχειρησιακής λειτουργίας των εθελοντών Πολιτικής Προστασίας που δραστηριοποιούνται στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας – Βουλγαρίας» που υλοποιείται στο πλαίσιο του εγκεκριμένου προγράμματος εδαφικής συνεργασίας Interreg V-A «Ελλάδα-Βουλγαρία 2014-2020» με τίτλο: «Protecting biodiversity at NATURA 2000 sites and other protected areas from natural hazards through a certified framework for cross-border education, training and support of civil protection volunteers based on innovation and new technologies» και ακρώνυμο eOUTLAND.

1. Εισαγωγή στην συνεισφορά των εθελοντών πολιτικής προστασίας

Οι εθελοντές αποτελούν πυλώνα της κοινωνίας των πολιτών καθώς η προσφορά τους ενισχύει την κοινωνική συνοχή και τη συμμετοχή στην δημοκρατία, ενώ εθελοντική εργασία ονομάζεται κάθε μορφή μη αμειβόμενης εργασίας και προσφοράς προς το κοινωνικό σύνολο καθώς και κάθε εργασία η οποία δεν πραγματοποιείται με σκοπό το οικονομικό όφελος.

Αντίστοιχα, ο εθελοντισμός ορίζεται ως ο κοινωνικός χώρος της κοινωνίας των πολιτών, οριοθετημένος εκτός του χώρου κράτους και αγοράς. Δεν αποσκοπεί ούτε στον ανταγωνισμό με το κράτος, ούτε στοχεύει στην υποκατάστασή του. Αντιθέτως, επιδιώκει την αμφίδρομη συνεργασία με τις κρατικές δομές, ώστε από κοινού να ανταποκριθούν πιο αποτελεσματικά στην αντιμετώπιση ποικίλων και σύνθετων κοινωνικών απαιτήσεων. Συγκεκριμένα, ο θεσμός του εθελοντισμού αναπτύσσει δράσεις κυρίως στο επίπεδο των κοινωνικών υπηρεσιών και καλύπτει με τις ενέργειες του ποικίλες από τις υφιστάμενες ανάγκες της κοινωνίας. Από τα προαναφερθέντα γίνεται προφανές, πως η πολιτική προστασία είναι τομέας έντονης δραστηριοποίησης του σύγχρονου εθελοντισμού.

Σε παγκόσμιο επίπεδο, ο σύγχρονος εθελοντισμός ακολουθεί την εξελισσόμενη κοινωνία παρουσιάζοντας διαφορές από την παραδοσιακή του έννοια κυρίως ως προς την οργανωτική του δομή, η οποία πλέον στοχεύει στην κατάλληλη εκπαίδευση και κατάρτιση των εθελοντών καθώς και στον κοινωνικό επαγγελματισμό. Οι εθελοντές, πλέον, παρεμβαίνουν όχι μόνο με την παροχή υλικοτεχνικής βοήθειας αλλά και με νέες μεθόδους σύγχρονης τεχνολογίας. Επίσης, ο εθελοντισμός έχει ξεκινήσει δυναμικά την παρουσία του όχι μόνο στον χώρο της αρωγής αδύναμων κοινωνικών ομάδων αλλά και σε άλλους τομείς, όπως η προστασία και η διαχείριση του περιβάλλοντος. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο εθελοντισμός στην Ελλάδα αρχίζει να επεκτείνεται πέρα από το χώρο της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας, και στο χώρο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των μεταναστευτικών ζητημάτων, του περιβάλλοντος, της δασοπροστασίας, της αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών, κ.α.. Από τα διαθέσιμα στοιχεία του διαδικτύου, προκύπτει πως σήμερα στην Ελλάδα οι περισσότεροι ή λιγότερο ενεργές Εθελοντικές Ομάδες, συμπεριλαμβανομένων και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), πλησιάζουν τις 3.000.

Εκτός από την αύξηση των οργανώσεων παρατηρείται και παράλληλη ανάπτυξη των προγραμμάτων εθελοντικής εργασίας, αύξηση της δυνατότητας συμμετοχής σε εθελοντικές υπηρεσίες καθώς και αύξηση της διαθεσιμότητας των πολιτών στην συμμετοχή σε εθελοντικές δράσεις. Σε αυτό συνετέλεσε και το ενδιαφέρον που πολλές φορές επιδεικνύουν και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), με την ένταξη ολοένα και περισσότερων προγραμμάτων εθελοντικής παροχής υπηρεσιών στο πεδίο δράσης τους. Σημαντική εξέλιξη, είναι η ρητή αναφορά στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων στην ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντικής εργασίας που ενεργοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης των τοπικών αρχών (Άρθρο 75 του Ν. 3463/2006).

Στον τομέα του εθελοντισμού πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα, σημαντικότερη εξέλιξη θεωρείται η ίδρυση της «Ελληνικής Ομοσπονδίας Εθελοντικών Οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας (ΕΟΠΠ)» τον Οκτώβριο 2012, με έδρα την Θεσσαλονίκη και παράρτημα στον Πειραιά. Η ίδρυση αυτή ήταν αποτέλεσμα συνεργασίας μεταξύ των ομάδων που σαν αντικείμενο έχουν δράσεις πο-

λιτικής προστασίας και οι κύριοι σκοποί της ΕΟΠΠ άπτονται θεμάτων σχετικών με τον θεσμικό, επιχειρησιακό, εκπαιδευτικό και κοινωνικό/ ανθρωπιστικό χαρακτήρα των ομάδων.

Παρά τις σημαντικότερες εξελίξεις στον χώρο του εθελοντισμού, οι περισσότερες από τις υπάρχουσες εθελοντικές οργανώσεις χαρακτηρίζονται από αποσπασματικό έργο, μικρή διάρκεια ενεργής λειτουργίας και έλλειψη οργάνωσης. Οι λόγοι έχουν να κάνουν κυρίως με την έλλειψη πόρων, θεσμικού ρόλου και επαρκούς κατάρτισης σε θέματα ανάπτυξης, δραστηριοποίησης και βιωσιμότητας.

Ειδικότερα, στο ευρύ αντικείμενο της πολιτικής προστασίας, ο διαφορετικός τρόπος αντιμετώπισης των ποικίλων καταστροφών έχει σαν αποτέλεσμα την συγκρότηση εθελοντικών ομάδων με ποικίλες δράσεις όπως η πυρόσβεση, δασοπυρόσβεση, η δασοπροστασία, η πυροφύλαξη, η έρευνα και η διάσωση, η παροχή πρώτων βοηθειών, η ψυχοκοινωνική υποστήριξη κ.α., χωρίς ωστόσο ένα κοινό και συνεκτικό πλαίσιο οργάνωσης και ανάπτυξης.

Παρόλα αυτά, οι εθελοντικές ομάδες με δράση που αφορά την πολιτική προστασία, έχουν υπάρξει πρωτοπόροι σε οργανωμένες δράσεις εθελοντισμού. Η δημιουργία της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) και η δημιουργία του μητρώου Εθελοντικών Οργανώσεων υπήρξε μία από τις πρώτες οργανωμένες δράσεις της Ελληνικής Πολιτείας για την αναγνώριση και αξιοποίηση των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας στη χώρα.

Συγκεκριμένα στον τομέα της διαχείρισης πυρκαγιών υπαίθρου, ο εθελοντισμός πολιτικής προστασίας, κατέχει κομβικό ρόλο στο πλαίσιο ενός αποτελεσματικού συστήματος δασοπροστασίας, συνεισφέροντας στην περιφρούρηση των δασών, στον έγκαιρο εντοπισμό και την προσβολή πυρκαγιών, στην κάλυψη απομονωμένων περιοχών σε τοπικό επίπεδο και στην ενίσχυση των δυνάμεων καταστολής σε περιπτώσεις εκτεταμένων καταστροφών. Ταυτόχρονα συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη χρήση των οικονομικών πόρων που διατίθενται από την Πολιτεία, επιτρέποντας την καλύτερη γεωγραφική και τομεακή κατανομή τους. Επίσης, συμβάλλει σημαντικά στην ευαισθητοποίηση και στην κινητοποίηση των πολιτών με οφέλη στην ασφάλεια, στην πρόληψη και στην ευρύτερη προστασία των δασών.

Ωστόσο σήμερα στην Ελλάδα, η επιχειρησιακή αξιοποίηση των εθελοντών παραμένει περιορισμένη σε σχέση με πολλά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και εκτός αυτής. Η έλλειψη: (α) ενός οργανωμένου συστήματος εθελοντισμού πολιτικής προστασίας, (β) ενός ενιαίου και συνεκτικού συστήματος εκπαίδευσης, πιστοποίησης και αξιολόγησης, (γ) σαφούς πλαισίου ασφαλιστικής κάλυψης (δ) υλικοτεχνικού εξοπλισμού, (ε) πόρων, καθώς και (στ) κοινών στόχων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων (εθελοντικές ομάδες, τοπική αυτοδιοίκηση, Πυροσβεστικό Σώμα, Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας), είναι κάποια από τα πιο βασικά ζητήματα που κρατούν καθηλωμένο το ρόλο του εθελοντή πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα, σήμερα.

2. Παρουσίαση της σημασίας του εθελοντισμού πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας-Βουλγαρίας

Η προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος αποτελεί πρόκληση στις παραμεθόριες περιοχές, όπου οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης λόγω φυσικών καταστροφών μπορούν να ενταθούν σε διασυνοριακή βάση. Η ένταση αυτή είναι σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της εμπλοκής περισσότερων φορέων κατά την απόκριση. Φορείς που είναι συχνά γεωγραφικά διασκορπισμένοι, ακολουθούν

αποκλίνουσες διαδικασίες και συχνά δεν έχουν συνεργαστεί πριν την εμφάνιση κάποιας έκτακτης ανάγκης σε διασυνοριακό επίπεδο. Παρόλα αυτά, η ενίσχυση του σχεδιασμού και η εφαρμογή προσαρμοστικών στρατηγικών απόκρισης σε διασυνοριακό επίπεδο στα διεθνή σύνορα αυξάνει την ανθεκτικότητα των κοινωνιών και μειώνει την ευπάθειά τους έναντι της κλιματικής αλλαγής. Κατά τις επόμενες δεκαετίες, η αλλαγή του κλίματος είναι πιθανό να αυξήσει τον κίνδυνο πλημμύρας και πυρκαγιών υπαίθρου ευρείας κλίμακας (mega-fires). Η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής διασυνοριακής διαχείρισης έκτακτων περιστατικών απαιτεί συνεργατικό σχεδιασμό, δημιουργία και ανάπτυξη ικανοτήτων καθώς και καινοτόμες προσεγγίσεις (Murphy et al., 2016).

Η συνεργασία μεταξύ φορέων που σχετίζονται με την ετοιμότητα και την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων από φυσικές καταστροφές, κρύβει απρόβλεπτους κινδύνους όταν εμπεριέχει διασυνοριακή συνεργασία σε θέματα πρόληψης και απόκρισης, λόγω των ετερογενών επιπέδων εξοπλισμού, οργανωτικής αυτονομίας και πρόσβασης σε διαδικασίες, εκατέρωθεν των συνόρων. Εκτός από την ετερογένεια, στους απρόβλεπτους κινδύνους κατά τη διάρκεια από κοινού αντιμετώπισης κρίσεων σε διασυνοριακό επίπεδο, περιλαμβάνονται τα γλωσσικά εμπόδια και οι διαπολιτισμικοί και διοικητικοί φραγμοί. Επιπροσθέτως, υπάρχει τις περισσότερες φορές έλλειψη εμπεριστατωμένης γνώσης και στοχευμένων πληροφοριών σχετικά με τις διοικητικές δομές, τις διαδικασίες και τις επίσημες αρμοδιότητες των σχετικών φορέων της γειτονικής χώρας.

Εάν απαιτείται άμεση αντίδραση σε ένα έκτακτο περιστατικό διασυνοριακής κλίμακας, λόγω φυσικής καταστροφής, τότε ο συντονιστής φορέας από την μία χώρα καλείται να ανακαλύψει όσο το δυνατόν γρηγορότερα με ποιον αντίστοιχο φορέα από την γείτονα χώρα πρέπει να επικοινωνήσει και με ποια διαδικασία. Η έλλειψη αποκρυσταλλωμένης γνώσης από τη πλευρά των χωρών που μπορεί να βρεθούν στη θέση να διαχειριστούν διασυνοριακές κρίσεις, αποτελεί σημαντικό ζήτημα που πηγάζει από τη συμβατότητα των διαδικασιών και των εθνικών πλαισίων, τα οποία μπορεί να διαφέρουν σημαντικά στη βάση νομικών, διοικητικών αλλά και τεχνικών προδιαγραφών.

Από χρονικής άποψης, η διάχυση των πληροφοριών και η επικοινωνία είναι στοιχεία ιδιαίτερα σημαντικά για τον προληπτικό προγραμματισμό δράσεων διαχείρισης εκτάκτων αναγκών λόγω φυσικών καταστροφών, καθώς και για την *ad hoc* διαχείριση κατά τη διάρκεια μιας τέτοιας ανάγκης. Η σύγκρουση συμφερόντων σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα των διαδικασιών της κεντρικής διοίκησης, μπορούν να δημιουργήσουν εμπόδια στη βιώσιμη διασυνοριακή ανθεκτικότητα. Για παράδειγμα, είναι πιθανό οι χώρες που μοιράζονται σύνορα να μην συμφωνούν στη βάση κοινών διασυνοριακών διαδικασιών που θα πρέπει να εγκαθιδρυθούν ώστε να διασφαλίζεται η συντονισμένη διαχείριση κρίσεων. Επιπροσθέτως, η βιώσιμη διαχείριση κρίσεων είναι ένα μόνιμο και απαιτητικό καθήκον, που συχνά απαιτεί και υψηλούς οικονομικούς πόρους. Παρότι, αυτά τα υψηλότερα κόστη θα αποτελέσουν σίγουρα μια καλή επένδυση για την υψηλότερη ανθεκτικότητα των κοινωνιών σε διασυνοριακό επίπεδο, πολιτικοί και νομικοί παράγοντες ενδέχεται να εμποδίσουν τέτοιες διασυνοριακές λύσεις. Επομένως, σε κάποιο βαθμό, η διασυνοριακή διαχείριση κρίσεων θα πρέπει να υποστηριχτεί από πολιτικές πρωτοβουλίες ενώ θα πρέπει να γίνεται αποδεκτή και από το ευρύτερο κοινό (Fekete and Fiedrich, 2018).

Στη βάση των ανωτέρω προβλημάτων, ο θεσμός των εθελοντών πολιτικής προστασίας θα μπορούσε να αποτελέσει τη γέφυρα και τον κινητήριο μοχλό για την στρατηγική εγκαθίδρυση διαδικασιών στο πλαίσιο μιας βιώσιμης διασυνοριακής διαχείρισης των δυσμενών επιπτώσεων από φυσικές καταστροφές. Όπως έχει γίνει σαφές, η οργανωμένη εθελοντική δράση τείνει να καταστεί μια σημαντική συνιστώσα της κοινωνίας των πολιτών. Ο εθελοντισμός σήμερα αλλάζει διαρκώς όψεις, περιεχόμενο αλλά και μεθόδους ακολουθώντας τις ανάγκες και απαιτήσεις της κοινωνίας.

Ο εθελοντισμός μπορεί να οριστεί ως η δραστηριότητα που αναπτύσσεται με προσωπικό τρόπο, αυθόρμητα, χωρίς την προσδοκία του ατομικού κέρδους, από πολίτες ατομικά ή μέσω συλλογικών δομών, αποκλειστικά για σκοπούς αλληλεγγύης. Η κοινωνική αυτή δράση τοποθετείται στην κοινωνία των πολιτών πέραν του κράτους και της αγοράς. Δεν αποτελεί υποκατάστατο του κράτους, ούτε επιδιώκει ανταγωνιστική σχέση με αυτό (Βερνίκος, 2004). Στο συγκεκριμένο εγχειρίδιο θα παρουσιαστεί το θέμα του οργανωμένου εθελοντισμού πολιτικής προστασίας που απαντά σε νέες κοινωνικές ανάγκες και προοδεύει πέρα από τις παραδοσιακές μορφές αλληλεγγύης.

3. Δραστηριότητες εθελοντών πολιτικής προστασίας βάσει εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας

3.1 Θεσμοθετημένος ρόλος εθελοντών πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κέντρο Εθελοντισμού, ο εθελοντισμός είναι μέσο για την επίτευξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης και κοινωνικής ολοκλήρωσης και συμβάλλει στην κοινωνική συνοχή, δημιουργώντας δεσμούς εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης επενδύοντας στο κοινωνικό κεφάλαιο. Είναι ένας από τους τρόπους με τους οποίους οι άνθρωποι όλων των κοινωνικό-οικονομικών τάξεων και ηλικιών μπορούν να συμβάλλουν στη θετική εξέλιξη και αλλαγή, μπορούν να αξιοποιήσουν ένα πολύτιμο εργαλείο για την προώθηση της ενεργής και υπεύθυνης κοινωνικής συμμετοχής. Παράλληλα, ο εθελοντισμός συνιστά μείζονα δύναμη ενδυνάμωσης της τοπικής ανάπτυξης και της κοινωνίας των πολιτών. Με τον όρο κοινωνία των πολιτών εννοούνται μορφές κοινωνικής δράσης ατόμων ή ομάδων που δεν συνδέονται ούτε διοικούνται από το κράτος.

Κατά την αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης είναι αρκετές οι περιπτώσεις που οι αυξημένες απαιτήσεις παρέμβασης ξεπερνούν τις εκάστοτε κρατικές δυνατότητες είτε σε πραγματική βάση, είτε στο μέτρο των πόρων που διατίθενται για αυτό το σκοπό. Για το λόγο αυτό και σε παγκόσμιο επίπεδο η τάση που αναπτύσσεται είναι η αυτοδιαχείριση μέρους αυτών των καταστάσεων μέσω του θεσμού (ή κινήματος) του εθελοντισμού (Φούντας και Καραμάνου, 2013).

Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) σε μια πρώτη προσπάθεια οργάνωσης της κοινωνίας σε δίκτυα και ανάδειξης της αποτελεσματικότητας των εθελοντικών οργανώσεων και των δυνατοτήτων τους, λειτούργησε πιλοτικά από το 2001 το Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας, το οποίο θεσμοθετήθηκε ένα χρόνο αργότερα. Σκοπός του συστήματος είναι η συστηματική αξιοποίηση των εθελοντικών οργανώσεων στην διαχείριση των δυσμενών επιπτώσεων από φυσικές καταστροφές. Στο πλαίσιο του συστήματος, οι εθελοντικές οργανώσεις θεωρούνται πόροι που συμμετέχουν ενεργά στη πολιτική προστασία (Φούντας και Καραμάνου, 2013).

Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) αποτελεί τον εθνικό φορέα ένταξης των ελληνικών εθελοντικών οργανώσεων και ειδικευμένων εθελοντών στο μητρώο που τηρεί για την υλοποίηση των ανωτέρω σκοπών στο πλαίσιο της πολιτικής προστασίας. Οι εθελοντικές οργανώσεις και οι ειδικευμένοι εθελοντές περιλαμβάνονται στο δυναμικό της πολιτικής προστασίας αναλαμβάνοντας την υποστήριξη δράσεων πρόληψης, αντιμετώπισης (επικουρικά) και αποκατάστασης καταστροφών.

Στο μητρώο εθελοντικών οργανώσεων μπορούν να ενταχθούν νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα καθώς και ομάδες εθελοντών που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο των ΟΤΑ, εφόσον προκύπτει από το καταστατικό τους ή από την αποδεδειγμένη δράση

τους κατά το πρόσφατο παρελθόν η δραστηριοποίησή τους στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Στο μητρώο εθελοντικών οργανώσεων εντάσσονται και φυσικά πρόσωπα τα οποία είτε λόγω της φύσεως της επαγγελματικής ή επιστημονικής τους ενασχόλησης είτε λόγω ύπαρξης αποδεδειγμένης εμπειρίας, μπορούν να ανταποκριθούν με πληρότητα στα καθήκοντα πρόληψης, αντιμετώπισης (επικουρικά) και αποκατάστασης των συνεπειών από φυσικές καταστροφές (ιστοσελίδα της ΓΓΠΠ, 2018).

Οι εθελοντικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας εντάσσονται στο μητρώο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας με ειδική αναφορά στην χωρική εμβέλεια της δράσης τους (επικράτεια ή περιφέρεια ή περιφερειακή ενότητα ή δήμος) και η επιχειρησιακή τους ένταξη προβλέπεται εφόσον συμμετέχουν ενεργά στα συντονιστικά όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού. Η ενεργοποίηση των εθελοντικών οργανώσεων γίνεται από τα τμήματα πολιτικής προστασίας των περιφερειακών ενοτήτων και των δήμων και συνδέεται με τις έκτακτες ανάγκες που προκύπτουν σε τοπικό επίπεδο. Η προσφορά των εθελοντικών οργανώσεων αποτελεί μέρος των επιχειρησιακών αναγκών όπως αυτές καθορίζονται μέσα από τα συντονιστικά όργανα, όπου θεσμικά μετέχουν και εκπρόσωποι των εθελοντικών οργανώσεων με κύριο στόχο την υποβοήθηση του έργου των κρατικών μηχανισμών (Φούντας και Καραμάνου, 2013).

Η οργάνωση των εθελοντικών οργανώσεων ως προς τη νομική τους μορφή συνήθως ακολουθεί τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα σχετικά με την ίδρυση συλλόγων, σωματείων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, μη κυβερνητικές οργανώσεις κτλ. Τα πεδία δράσης των εθελοντικών οργανώσεων που συμβάλλουν στον τομέα της πολιτικής προστασίας προς εκπλήρωση του σκοπού της πρόληψης, αντιμετώπισης (επικουρικά) και αποκατάστασης των καταστροφών, είναι ποικίλα καθώς απαιτείται ευρύτητα γνώσεων, δεξιοτήτων και πόρων.

Κάποια συνήθη πεδία δράσης είναι (Φούντας και Καραμάνου, 2013):

- Κοινωνικός εθελοντισμός για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας και αρωγής σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού ή πληγέντες.
- Περιβαλλοντικός εθελοντισμός μέσω της ανάπτυξης πρωτοβουλιών για την προστασία των οικοσυστημάτων και την αύξηση της ανθεκτικότητας, τη περιβαλλοντική εκπαίδευση, τη παρακολούθηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κτλ.
- Εθελοντικές δράσεις ενδιαφέροντος της κάθε εθελοντικής οργάνωσης που συνεπικουρούν τις δράσεις πολιτικής προστασίας.
- Εθελοντικές δράσεις συγκεκριμένων τομέων της πολιτικής προστασίας, όπως για παράδειγμα διαχείρισης πυρκαγιών υπαίθρου και δασοπροστασίας από αυτές.

Ενδεικτικά, κάποιες δράσεις που τυπικά εφαρμόζονται από τις εθελοντικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα, είναι (Φούντας και Καραμάνου, 2013):

Φύλαξη αποκλεισμένων οδών ή/ και ευπαθών περιοχών σε περίπτωση αυξημένης επικινδυνότητας για εκδήλωση πυρκαγιών υπαίθρου.

Εφαρμογή πυροσβεστικών διατάξεων όπως για παράδειγμα απαγόρευση καύσης υπολειμμάτων καλλιεργειών αλλά και γενικότερα λήψη μέτρων για την πρόληψη και τον περιορισμό των δυσμενών επιπτώσεων από πυρκαγιές σε δασικές και αγροτικές εκτάσεις.

- Περιπολίες και επιτήρηση δασικών περιοχών, όπως και επάνδρωση πυροφυλακίων.
- Καθοδήγηση ευπαθών ομάδων πληθυσμού.
- Συνδρομή σε δράσεις αποψίλωσης.

- Ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών.
- Διάθεση εξειδικευμένων στελεχών όπως ιατροί, κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι κ.
- Διασώσεις, απεγκλωβισμοί πληγέντων, κτλ.

Σήμερα, στο μητρώο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) είναι εγγεγραμμένες 486 εθελοντικές οργανώσεις με έδρες σε όλη την ελληνική επικράτεια. Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας στο πλαίσιο του ετήσιου προϋπολογισμού της, προβλέπει ειδικό κονδύλιο για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων των ενταγμένων στο οικείο μητρώο εθελοντικών οργανώσεων.

Η κατανομή αυτών των κονδυλίων όπως και η διάθεση εξοπλισμού, μέσων και αναλώσιμων, γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας. Τυπικά, η οικονομική ενίσχυση γίνεται με μεταφορά πιστώσεων προς τις Περιφέρειες, οι οποίες με τη σειρά τους προβαίνουν στην προμήθεια του αναγκαίου εξοπλισμού και των αναγκαίων μέσων, των οποίων η χρήση παραχωρείται στις εθελοντικές οργανώσεις. Παράλληλα, οι εθελοντικές οργανώσεις υποστηρίζονται και από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) μέσω δημοτικών κονδυλίων για την Πολιτική Προστασία (Φούντας και Καραμάνου, 2013).

Το εθνικό Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας (ΣΕΠΠ), στο πλαίσιο του οποίου ορίζεται η λειτουργία τόσο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ) όσο αυτή των εθελοντικών οργανώσεων πολιτικής προστασίας θεσπίστηκε με τον Νόμο 3013/2002.

Ο πρόσφατος σχετικά Νόμος 4249/2014 περιέχει άρθρα τα οποία αφορούν τον επιχειρησιακό ρόλο, την θεσμική υπόσταση καθώς και το πλαίσιο εκπαίδευσης και κατάρτισης των εθελοντικών οργανώσεων πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, μεταξύ άλλων, ο νόμος στοχεύει στην αναδιοργάνωση των Υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας Προστασίας του Πολίτη και στον μετασχηματισμό της σε μια σύγχρονη και ευέλικτη δομή, με τη συναρμογή και του Πυροσβεστικού Σώματος, το οποίο αποτελεί τον επιχειρησιακό της βραχίονα, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

Με τον νέο αυτό νόμο, αναβαθμίζεται ο ρόλος και η λειτουργία της Πυροσβεστικής Ακαδημίας, ως Ειδικής Υπηρεσίας με οικονομική αυτοτέλεια και ως βασικού πυλώνα της εκπαιδευτικής δραστηριότητας του Πυροσβεστικού Σώματος, διευρύνοντας την αποστολή της και εντάσσοντας στον εκπαιδευτικό κύκλο της και την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας, τον επίσημο φορέα εκπαίδευσης και πιστοποίησης των εθελοντών στον τομέα της πολιτικής προστασίας.

Επίσης, επαναπροσδιορίζεται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους εθελοντές και τις εθελοντικές οργανώσεις πολιτικής προστασίας, με γνώμονα την ενσωμάτωση των πορισμάτων της πρακτικής εμπειρίας, ώστε να υπάρξει η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του θεσμού. Ειδικότερα, ορίζονται οι βασικές έννοιες που χαρακτηρίζουν το Σύστημα Εθελοντισμού Πολιτικής Προστασίας (ΣΕΠΠ), προβλέπονται οι κατηγορίες, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία ένταξης των ειδικευμένων εθελοντών και των εθελοντικών οργανώσεων στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ).

Προβλέπονται τα σχετικά με την εκπαίδευση των εθελοντών πολιτικής προστασίας, ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους σε επιχειρήσεις τακτικού επιπέδου και η οποία πραγματοποιείται κυρίως από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας της Πυροσβεστικής Ακαδημίας ή από συνεργαζόμενους με αυτήν αρμόδιους κρατικούς ή ιδιωτικούς φορείς, Πανεπιστήμια, Τ.Ε.Ι., που έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν εκπαίδευση σχετική με τους τομείς δράσης της Πολιτικής Προστασίας.

Επιπρόσθετα, περιγράφεται με λεπτομέρεια ο τρόπος, το πλαίσιο και το εύρος επιχειρησιακής εμπλοκής, η αρμοδιότητα κινητοποίησης και ο συντονισμός των Εθελοντών, ως φορέων πολιτικής προστασίας της χώρας. Γίνεται επίσης αναφορά στην αρμοδιότητα περί της εποπτείας και αξιολόγησης της επιχειρησιακής δράσης των εθελοντικών οργανώσεων και των ειδικευμένων εθελοντών καθώς και στα σχετικά με τη στολή, τα διακριτικά και ατομικό δελτίο αυτών. Στην εν λόγω διάταξη ρυθμίζονται και θέματα ηθικών αμοιβών και κυρώσεων των εθελοντών για εξαιρετικές πράξεις, υπερβαίνουσες το μέτρο εκτέλεσης των καθηκόντων τους και για μη ανταπόκριση ή πλημμελή εκτέλεση υποχρεώσεων εκ μέρους εθελοντικών οργανώσεων ή ειδικευμένων εθελοντών πολιτικής προστασίας, αντίστοιχα.

Τέλος, ρυθμίζεται και το ζήτημα της ασφαλιστικής κάλυψης και αστικής ευθύνης των εθελοντών πολιτικής προστασίας, που αποτελεί χρόνιο αίτημά τους καθώς και η εξασφάλιση διαθεσιμότητας αυτών που είναι υπάλληλοι του Δημοσίου, ΝΠΔΔ, κρατικών ΝΠΙΔ ή του ιδιωτικού τομέα, για όσο χρόνο μετέχουν υπό την ανωτέρω ιδιότητα στην αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, εφόσον κληθούν από τους αρμόδιους φορείς να συμμετέχουν και των σχετικών υποχρεώσεων των εργοδοτών τους, όπως επίσης και η οικονομική ενίσχυσή τους από πόρους του ετήσιου προϋπολογισμού της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας.

3.2 Θεσμοθετημένος ρόλος εθελοντών πολιτικής προστασίας στη Βουλγαρία

Από το 2011, υπάρχουν δύο τύποι εθελοντικών σχηματισμών στη Βουλγαρία, οι οποίοι δημιουργούνται και οργανώνονται με τις ακόλουθες διαδικασίες (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012):

- Εθελοντικοί σχηματισμοί που δημιουργούνται βάσει διατάξεων του υπουργικού συμβουλίου, το περιεχόμενο των οποίων περιγράφει τη διαδικασία δημιουργίας των εθελοντικών σχηματισμών ώστε να στηρίζουν το έργο της εθνικής αρχής πυροπροστασίας και πολιτικής προστασίας του Υπουργείου Εσωτερικών Υποθέσεων στα διοικητικά όρια των δήμων και των οικισμών (N254/2003, N213/2006).
- \Εθελοντικοί σχηματισμοί που δημιουργούνται βάσει του Κεφαλαίου IV, Ενότητα III του Νόμου Προστασίας από Καταστροφές που εγκρίθηκε στις 19/12/2006.

Στις αρχές του 2011, δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών Υποθέσεων της Βουλγαρίας, η Γενική Γραμματεία Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας, η οποία συνένωνε τις δύο ξεχωριστές Γενικές Γραμματείες Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας που υπήρχαν στο παρελθόν. Η νέα Γενική Γραμματεία είναι βασικός πυλώνας του εθνικού συστήματος προστασίας του πληθυσμού από καταστροφές, πυρκαγιές και άλλες έκτακτες ανάγκες. Για την επίτευξη των στόχων της, η Γενική Γραμματεία Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας της Βουλγαρίας είναι υποχρεωμένη να οργανώσει και να εκπαιδεύσει ικανές εθελοντικές μονάδες σε εθνικό επίπεδο (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

Με την απόφαση 80/2011 δημιουργήθηκε μία εθνική, οριζόντια διαδικασία δημιουργίας και καταχώρησης των εθελοντικών σχηματισμών στη Βουλγαρία. Οι εθελοντικοί σχηματισμοί δημιουργούνται με σκοπό την προστασία από πυρκαγιές, καταστροφές και άλλες έκτακτες ανάγκες, σε περιφερειακή βάση για την υλοποίηση ανεξάρτητων δράσεων ή/ και για την υποστήριξη των εθνικών δράσεων πολιτικής προστασίας. Οι τοπικές εκτελεστικές αρχές δημιουργούν εθελοντικούς σχηματισμούς για την συμμετοχή σε δράσεις προστασίας του πληθυσμού: προειδοποίηση, επείγουσα εφαρμογή μέτρων για τη μείωση των δυσμενών συνεπειών, επείγουσες επιχειρήσεις

έρευνας και διάσωσης, επείγουσα ανάσυρση, παροχή πρώτων βοηθειών, απομάκρυνση πολιτικών και υλικών αγαθών και άλλες δράσεις σχετικές με τη προστασία (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

Για την υλοποίηση αυτών των δράσεων οι εθελοντές περνούν συγκεκριμένες εκπαιδεύσεις: αρχικό βασικό πρόγραμμα, πρόγραμμα υποστήριξης, πρόγραμμα ειδικότητας και πρόγραμμα αρχηγών. Η εκπαίδευση πραγματοποιείται από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Υγείας καθώς επίσης και από το Βουλγαρικό Ερυθρό Σταυρό και από άλλους φορείς πιστοποιημένων από την Ακαδημία της Αστυνομίας και τον Γενικό Γραμματέα Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας. Οι εκπαιδεύσεις πραγματοποιούνται τόσο στους χώρους του Υπουργείου Εσωτερικών όσο και σε χώρους, άλλων πιστοποιημένων φορέων. Οι περιφερειακές αρχές της Γενικής Γραμματείας Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας υποβοηθούν τους δημάρχους στην προετοιμασία και εκπαίδευση των εθελοντών (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

Στην Βουλγαρία υπάρχει ένα σύστημα κρατικών φορέων διαφόρων αρμοδιοτήτων για την παροχή πυρασφάλειας και πολιτικής προστασίας σε καταστροφές και άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, και ευρέως διαχωρίζονται στα ακόλουθα επίπεδα (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012):

- Το υπουργικό συμβούλιο. Είναι το ανώτατο όργανο, το οποίο καθορίζει την δημόσια πολιτική για τη προστασία από καταστροφές και δημιουργεί το απαραίτητο κανονιστικό πλαίσιο για την εφαρμογή της. Οι βασικές κατευθύνσεις της κρατικής πολιτικής σε αυτούς τους τομείς βασίζονται στο εθνικό πρόγραμμα για την προστασία από καταστροφές και στα ετήσια σχέδια εφαρμογής. Το πρόγραμμα καθορίζει τις προτεραιότητες και τους πόρους του εθνικού συστήματος προστασίας των πολιτών. Για την διασφάλιση των δράσεων των εθελοντικών σχηματισμών στους τομείς διαχείρισης καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, ετήσια διατάγματα του υπουργικού συμβουλίου καθορίζουν προδιαγραφές υποστήριξης και ενδυνάμωσης.
- Το Υπουργείο Εσωτερικών Υποθέσεων. Έχει την κύρια ευθύνη των δραστηριοτήτων σε περίπτωση πυρκαγιάς, καταστροφής και άλλων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Η κύρια δομή που ασχολείται με αυτά τα θέματα είναι η Γενική Γραμματεία Πυρασφάλειας και Πολιτικής Προστασίας. Τα καθήκοντα αυτής, που σχετίζονται με τους εθελοντικούς σχηματισμούς αφορούν στην μεθοδολογική καθοδήγηση για την εκτελεστική εφαρμογή των κανονισμών, στη διατήρηση του μητρώου των εγγεγραμμένων εθελοντικών σχηματισμών, στην υποστήριξη των επίσημων αρχών κατά την οργάνωση και εκπαίδευση των εθελοντών, στη διευκόλυνση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των επίσημων φορέων που ασχολούνται με τους εθελοντές και στη συνεργασία με σχετικές δομές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διεθνείς οργανισμούς και άλλες χώρες.
- Η τοπική αυτοδιοίκηση. Διεξάγουν τις τοπικές πολιτικές διακυβέρνησης για τη προστασία του πληθυσμού από καταστροφές, πυρκαγιές και άλλες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Οι δήμαρχοι με την υποστήριξη των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων, μπορούν να δημιουργήσουν εθελοντικούς σχηματισμούς για την πρόληψη ή την διαχείριση καταστροφών, πυρκαγιών και άλλων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης καθώς και για την μείωση των δυσμενών συνεπειών. Οι δήμοι θα πρέπει, σε συμφωνία με τη διαθεσιμότητά τους, να παρέχει ελεύθερη πρόσβαση σε ειδικευμένο εξοπλισμό για τη διευκόλυνση των δράσεων των εθελοντικών σχηματισμών. Υπάρχουν τρεις σχετικοί κανονισμοί που ισχύουν στη Βουλγαρία (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012):

- Κανονισμός για τη δημιουργία και οργάνωση των δραστηριοτήτων των εθελοντικών σχηματισμών σε περιπτώσεις καταστροφών και έκτακτης ανάγκης καθώς και εξάλειψης των συνεπειών τους.
- Κανονισμός για τη δημιουργία και τήρηση του μητρώου αναγνώρισης των εθελοντών-μελών των εθελοντικών σχηματισμών, που εγγράφονται στη Γενική Γραμματεία Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας.
- Κανονισμός για τη ρύθμιση της οικονομικής ανταμοιβής των εθελοντών από τους δήμους ή/ και το κράτος για την εκπαίδευση καθώς και την εκτέλεση καθηκόντων προστασίας σε περίπτωση καταστροφής.

Χρονολογικά, ο πρώτος κανονισμός θεσπίστηκε για την αποζημίωση των εθελοντών, η οποία αξιωματικά κατόπιν συμμετοχής σε εθελοντικές δράσεις. Ο κανονισμός αυτός υιοθετήθηκε στις 21 Ιανουαρίου του 2011 και περιγράφει τα μέσα πληρωμών, εισφορών και συμπληρωματικής συνταξιοδοτικής ασφάλισης και ασφάλειας υγείας. Τα κονδύλια παρέχονται στους δήμους ως συνολική χρηματοδότηση βάσει πραγματικών δαπανών και κατόπιν γραπτής αίτησης του δημάρχου στο Υπουργείο Οικονομικών και μετά από συνεννόηση με τον επικεφαλής της αντίστοιχης περιφερειακής αρχής της Γενικής Γραμματείας Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας. Βάσει του άρθρου 39 του Νόμου για την Προστασία από Καταστροφές, δικαιούχος αποζημίωσης είναι κάθε εθελοντής, ο οποίος είναι καταχωρημένος με το εθελοντικό σχηματισμό στον οποίο ανήκει και ο οποίος κατέχει προσωπικό αριθμό αναγνώρισης προκειμένου να συμμετέχει σε δράσεις πρόληψης ή/ και διαχείρισης καταστροφών και των συνεπειών τους, και πάντοτε σε σύμβαση με το δήμο στον οποίο δραστηριοποιείται. Μετά την σύμβαση με τον δήμο, ο εθελοντής συμμετέχει στην εκπαίδευση και εκτελεί καθήκοντα για την προστασία και διαχείριση καταστροφών, δράσεις οι οποίες αποζημιώνονται από τον κρατικό προϋπολογισμό και ρυθμίζονται σε ωριαία βάση. Σε περίπτωση συμβάντος το οποίο επιβάλλει τη συμμετοχή εθελοντών, ο δήμαρχος εκδίδει εντολή και ειδοποιεί το περιφερειακό κέντρο επιχειρησιακή επικοινωνίας και ενημέρωσης του Υπουργείου Εσωτερικών. Για να αναφέρει τις αντίστοιχες δραστηριότητες, ο δήμαρχος εκδίδει εντολή στην οποία αναφέρονται η τοποθεσία, ο τύπος δραστηριότητας και η διάρκεια εκτέλεσης μαζί με τα ονόματα των εθελοντών που απασχολούνται, τους προσωπικούς αριθμούς αναγνώρισής τους και τον μοναδικό κωδικό αναγνώρισης του εθελοντικού σχηματισμού. Ο δήμαρχος παρέχει αντίγραφο της εντολής στο περιφερειακό κέντρο επιχειρησιακή επικοινωνίας και ενημέρωσης του Υπουργείου Εσωτερικών, ειδοποιεί τον εργοδότη του εκάστοτε εθελοντή για τη συμμετοχή του σε δραστηριότητες πολιτικής προστασίας και εκδίδει σχετικό πιστοποιητικό για τον εθελοντή το αργότερο τρεις (3) ημέρες μετά την ολοκλήρωση της σύμβασης με το δήμο. Η αποζημίωση του εθελοντή πληρώνεται εντός τριάντα (30) ημερών από την έκδοση του σχετικού πιστοποιητικού. Ο δήμαρχος επίσης είναι υποχρεωμένος να φροντίζει ώστε να ελαχιστοποιούνται όλοι οι κοινωνικοί κίνδυνοι για τον εθελοντή και να διασφαλίζει την αποφυγή ατυχημάτων που μπορεί να σχετίζονται με την υλοποίηση δράσεων πολιτικής προστασίας (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

Ο δεύτερος κανονισμός αφορά τη δημιουργία και οργάνωση των δραστηριοτήτων των εθελοντικών σχηματισμών σε σχέση με τη διαχείριση καταστροφών και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης καθώς και σε σχέση με τη μείωση των δυσμενών επιπτώσεων. Υιοθετήθηκε στις 3 Ιουλίου του 2012. Αυτός ο κανονισμός ορίζει πως οι εθελοντικοί σχηματισμοί δημιουργούνται με γεωγραφική βάση, με απόφαση δημάρχου και στήριξη από το δημοτικό συμβούλιο. Οι προδιαγραφές για τον αριθμό των εθελοντών σε κάθε δήμο, ορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο με βάση τον πληθυσμό και τον αριθμό και είδος των οικισμών καθώς και την απόσταση από τις κεντρικές μονάδες του εθνικού συστήματος πολιτικής προστασίας. Με βάση αυτό το κανονισμό οι δήμοι θα πρέπει να τηρούν επικαιροποιημένες βάσεις των εν ενεργεία εθελοντών. Επίσης οι δήμαρχοι έχουν την

υποχρέωση να παρουσιάζουν στη περιφερειακούς φορείς για την πυροπροστασία, επικαιροποιημένες πληροφορίες για τους εθελοντικούς σχηματισμούς που βρίσκονται στη διάθεση του δήμου. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να περιλαμβάνουν: το όνομα του δήμου, το όνομα των εθελοντικών σχηματισμών, τα ονόματα/ τοποθεσίες και στοιχεία επικοινωνίας των εθελοντών, την διαθεσιμότητα ειδικευμένων οχημάτων, τη διαθεσιμότητα άλλου εξειδικευμένου εξοπλισμού και τις εκπαιδεύσεις που έχουν παρακολουθήσει οι εθελοντές καθώς και τις σχετικές πιστοποιήσεις. Εθελοντής μπορεί να γίνει οποιοσδήποτε άνω των δεκαοκτώ (18) ετών είναι κλινικά υγιείς, δεν υποφέρει από ψυχικές ασθένειες και δεν έχει καταδικαστεί για εκ προθέσεως ποινικό αδίκημα, εκτός κι αν έχει σωφρονιστεί. Οι υπάλληλοι του Υπουργείου των Εσωτερικών, του Υπουργείου Άμυνας και οι στρατιωτικοί δεν μπορούν να γίνουν εθελοντές. Οι υποψήφιοι αιτούνται στον δήμαρχο του δήμου τους ώστε να περιληφθούν σε κάποιο εθελοντικό σχηματισμό. Η ενσωμάτωση των υποψηφίων γίνεται από επιτροπή που περιλαμβάνει εκπροσώπους από επίσημους φορείς που εμπλέκονται στα θέματα προστασίας και διαχείρισης καταστροφών στο δήμο. Εντός ενός (1) μήνα, η επιτροπή ανακοινώνει τους επιτυχόντες υποψηφίους. Ο δήμαρχος υπογράφει τις συμβάσεις με τους επιτυχόντες υποψηφίους σε συμφωνία με τον προδιαγεγραμμένο αριθμό εθελοντών ανά σχηματισμό, όπως έχει καθοριστεί από το δημοτικό συμβούλιο. Μετά την ολοκλήρωση της βασικής εκπαίδευσης, ο δήμαρχος εκδίδει την κάρτα του εθελοντή η οποία χρησιμοποιείται για την επισημοποίηση των δραστηριοτήτων του. Με την λήξη της σύμβασης, ο εθελοντής χάνει τα αντίστοιχα δικαιώματα και επιστρέφει τυχόν εξοπλισμό καθώς και την κάρτα του (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

Ο τρίτος κανονισμός ασχολείται με τη δημιουργία και τήρηση σε μητρώο του αριθμού προσωπικής αναγνώρισης των εθελοντών που συμμετέχουν στους εθελοντικούς σχηματισμούς της Γενικής Γραμματείας Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας. Εγκρίθηκε και τέθηκε σε ισχύ στις 31 Αυγούστου 2012. Τα αρχεία που συνοδεύουν τον κανονισμό περιλαμβάνουν δημόσιες αλλά και ιδιωτικές πληροφορίες, παρόλα αυτά δεν περιέχουν προσωπικά δεδομένα των εθελοντών. Οι πληροφορίες δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας. Τα μητρώα τηρούνται αλφαβητικά και ανά γεωγραφικές περιοχές και δήμους. Όλα τα στοιχεία παρέχονται από τους δήμους στους οποίους ανήκουν ή δημιουργούνται οι εθελοντικοί σχηματισμοί (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

3.3 Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σημαντική πρωτοβουλία αποτέλεσε η καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας που θεσπίστηκε το 2001 και αναθεωρήθηκε το 2007. Η πρωτοβουλία αυτή σκοπό είχε τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών πολιτικής προστασίας σε ολόκληρη την Ευρώπη με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Στο πλαίσιο αυτού του μηχανισμού εκτελούνται κυρίως ενέργειες συντονισμού των ομάδων και των μέσων πολιτικής προστασίας στην πληγείσα ή στις πληγείσες χώρες. Με την εφαρμογή της αναθεωρημένης απόφασης του 2007 τέθηκε σε ισχύ ο θεσμός των Μονάδων Πολιτικής Προστασίας. Η επιτροπή συνεπικουρείται από επιτροπή εκπροσώπων των κρατών μελών (Επιτροπή Πολιτικής Προστασίας). Η χρηματοδότηση των διαφόρων δράσεων βασίζεται σε ειδικά κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πολιτική προστασία (Ομυρλόγλου 2017).

Το νομοθετικό πλαίσιο για την παροχή βοήθειας μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας θεσπίστηκε με απόφαση του Συμβουλίου το 2001 (απόφαση 2001/792/ΕΚ) που αναφέρεται στην ίδρυση του Κοινοτικού Μηχανισμού για την Πολιτική Προστασία αποσκοπώντας στη διευκόλυνση της ενισχυμένης συνεργασίας δράσεων επέμβασης πολιτικής προστασίας, εντός και

εκτός της ΕΕ. Από την αξιολόγηση των δράσεων του Μηχανισμού προέκυψε η ανάγκη αναθεώρησης του νομοθετικού πλαισίου. Στις 8/11/2007 εκδόθηκε η απόφαση 2007/779/ΕΚ του Συμβουλίου της ΕΕ, η οποία τροποποιεί την ιδρυτική απόφαση για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας. Σύμφωνα με αυτή την απόφαση, σκοπός του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας είναι η ενίσχυση των κρατών με 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. Κάθε χώρα της ΕΕ δύναται να ζητήσει βοήθεια καθώς και την κινητοποίηση επιχειρησιακών μέσων που έχουν εθελοντικά παρασχεθεί από τις χώρες του Μηχανισμού. Στον Μηχανισμό συμμετέχουν σήμερα 31 χώρες, 27 κράτη-μέλη και οι 3 χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) Ισλανδία, Λίχτενστάιν και Νορβηγία καθώς και η Κροατία (Ομυρλόγλου 2017).

Η λειτουργία του Μηχανισμού υποστηρίζεται κυρίως από (Ομυρλόγλου 2017):

- Το Κέντρο Συντονισμού Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών (Emergency Response Coordination Center - ERCC).
- Το Κοινό Σύστημα Επείγουσας Επικοινωνίας και Πληροφόρησης (Common Emergency Communication and Information System - CECIS).
- Τις βάσεις δεδομένων (Ομάδες Επέμβασης, Μονάδες Πολιτικής Προστασίας και Μονάδες Τεχνικής Υποστήριξης) με τους διαθέσιμους πόρους.
- Το εκπαιδευτικό Πρόγραμμα και το Πρόγραμμα Ανταλλαγής Εμπειρογνομώνων.
- Το Κέντρο Επιχειρήσεων Πολιτικής Προστασίας (ΚΕΠΠ) είναι το σημείο επαφής της Ελλάδας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό.

Η αυξητική τάση φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών κατά τη τελευταία δεκαετία συνηγορεί στο γεγονός πως οι συνεκτικές, αποτελεσματικές αι αποδοτικές πολιτικές για τη διαχείριση των καταστροφών είναι τώρα αναγκαίες περισσότερο από ποτέ. Η νομοθεσία της ΕΕ για την πολιτική προστασία αναθεωρήθηκε στο τέλος του 2013 έτσι ώστε να ανταποκριθεί καλύτερα στις φυσικές και ανθρωπογενείς καταστροφές με ένα γρήγορο, προσχεδιασμένο και αποτελεσματικό τρόπο, αυξάνοντας έτσι το επίπεδο ασφαλείας των ευρωπαίων πολιτών. Η αναθεωρημένη νομοθεσία πολιτικής προστασίας της ΕΕ (απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας της Ένωσης 1313/2013/ΕΚ και Εκτελεστική Απόφαση της Επιτροπής με αριθμό 2014/762/ΕΚ) βασίζεται σε ένα συνεκτικό σύστημα που η πράξη έχει αποδείξει πως λειτουργεί σωστά και μέσω του οποίου η πρωταρχική ευθύνη διαχείρισης καταστροφών παραμένει στις χώρες που συμμετέχουν. Η νεότερη νομοθεσία δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην πρόληψη, στη διαχείριση και στην ετοιμότητα και περιλαμβάνει την οργάνωση εκπαιδευσεων, ασκήσεων προσομοίωσης, ανταλλαγή εμπειρογνομώνων αλλά και την ανάπτυξη νέων στοιχείων όπως η εθελοντική δεξαμενή ικανοτήτων αντιμετώπισης. Επίσης περιλαμβάνονται και νέες δράσεις για την μείωση της επικινδυνότητας και τη δημιουργία μιας ευρείας αντίληψης πρόληψης.

Τέλος, προωθείται η καλύτερη προετοιμασία και σχεδιασμός, η στενότερη συνεργασία στα θέματα πρόληψης και η πιο συντονισμένη και ταχεία απόκριση. Για τους λόγους που αναφέρθηκαν, η νομοθετική βάση περιλαμβάνει μέτρα για την καλύτερη προετοιμασία σε επικείμενες καταστροφές και τη στενότερη συνεργασία μεταξύ των χωρών που συμμετέχουν (Ομυρλόγλου 2017).

4. Καταγραφή περιορισμών οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας

Είναι γνωστό πως οι καταστροφές δεν «γνωρίζουν» σύνορα. Η προσαρμογή στην αλλαγή του κλίματος αποτελεί πρόκληση σε διασυνοριακές περιοχές στις οποίες τα προβλήματα από δυνητικές φυσικές καταστροφές εντείνονται. Η πρόκληση κυρίως συνίσταται στο γεγονός πως κατά τη διάρκεια τέτοιων καταστάσεων εμπλέκονται πολλοί και διαφορετικοί φορείς. Παρόλα αυτά, η ορθή συνεργασία σε διασυνοριακό επίπεδο, τόσο κατά τη διάρκεια όσο πριν και μετά από φυσικές καταστροφές, συμβάλλει στην αύξηση της ανθεκτικότητας και στην μείωση των δυσμενών επιπτώσεων (Murphy et al., 2016).

4.1 Εκπαίδευση και πιστοποίηση

Βασικός περιορισμός για την οργανωτική συνεργασία και συμβατότητα των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας αποτελεί το διαφορετικό επίπεδο εκπαίδευσης και η ανομοιογένεια στα θέματα οριζόντιας κατάρτισης και πιστοποίησης.

Ο Νόμος 3013/2002 προέβλεπε πως η εκπαίδευση των εθελοντών πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα θα έπρεπε να πραγματοποιείται υπό την αιγίδα του Επιστημονικού και Ερευνητικού Κέντρου Πολιτικής Προστασίας της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας. Το 2010, παρόλα αυτά με το Νόμο 3895/2010 το Κέντρο αυτό καταργήθηκε. Ο πρόσφατος Νόμος 4249/2014 αναβαθμίζει το ρόλο της Πυροσβεστικής Ακαδημίας και την ορίζει την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας (ΕΣΠΟΠ) ως τον αρμόδιο φορέα εκπαίδευσης και πιστοποίησης των ελλήνων εθελοντών πολιτικής προστασίας καθώς και ως τον επίσημο φορέα πιστοποίησης άλλων δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων για την εκπαίδευση των εθελοντών πολιτικής προστασίας. Η Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας (ΕΣΠΟΠ) είναι η τελευταία που χρονικά προστέθηκε στις Σχολές της Πυροσβεστικής Ακαδημίας. Αποστολή της Εθνικής Σχολής Πολιτικής Προστασίας (ΕΣΠΟΠ) είναι η θεωρητική και πρακτική κατάρτιση, εκπαίδευση και μετεκπαίδευση στις νέες εξελίξεις πολιτικής προστασίας, των εθελοντών πολιτικής προστασίας, δημοσίων υπαλλήλων, υπαλλήλων των ΟΤΑ και δημοσίων φορέων που εμπλέκονται στη πολιτική προστασία. Η εισαγωγή για φοίτηση στη Σχολή γίνεται μετά από σχετική πρόσκληση του Διοικητή της Πυροσβεστικής Ακαδημίας, στην οποία καθορίζεται ο αριθμός θέσεων και τα κριτήρια επιλογής. Τα προγράμματα κατάρτισης, εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης διαρκούν κατ' ελάχιστον δύο (2) μήνες και δεν υπερβαίνουν τους έξι (6) μήνες. Επίσης μπορεί να υλοποιούνται προγράμματα θεωρητικής και πρακτικής κατάρτισης, εκπαίδευσης και μετεκπαίδευσης στα θέματα πολιτικής προστασίας μικρότερης χρονικής διάρκειας για τους αιρετούς των ΟΤΑ α' και β' βαθμού. Για τη συμμετοχή στα προγράμματα αυτά χορηγείται σχετική βεβαίωση πιστοποίησης ή βεβαίωση παρακολούθησης. Τέλος, η Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας (ΕΣΠΟΠ) έχει αρμοδιότητα για την πιστοποίηση των εθελοντών και ειδικευμένων εθελοντών πολιτικής προστασίας του άρθρου 15 του Νόμου 3013/2002, όπως ισχύει. Η Σχολή πρόκειται να λειτουργήσει μετά την έκδοση σχετικού Προεδρικού Διατάγματος (Πυροσβεστική Ακαδημία, 2018). Έως και τη χρονική στιγμή συγγραφής του παρόντος, δεν έχει εκδοθεί Προεδρικό Διάταγμα και επί της ουσίας η Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας (ΕΣΠΟΠ) δεν λειτουργεί.

Συγκεκριμένα, βάσει του Νόμου 4249/2014, η Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας έχει επιτελικό και συντονιστικό ρόλο στην εκπαίδευση και μετεκπαίδευση των εθελοντών πολιτικής

προστασίας, η οποία πραγματοποιείται από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας της Πυροσβεστικής Ακαδημίας. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας καθορίζονται ο τρόπος πραγματοποίησης της εκπαίδευσης, ο αριθμός των εκπαιδευτικών σειρών, η ελάχιστη διάρκεια της εισαγωγικής εκπαίδευσης και το πρόγραμμα πραγματοποίησής της, τα εκπαιδευτικά αντικείμενα και η διδακτέα ύλη, το είδος, η διαδικασία και ο τρόπος εξέτασης των υποψηφίων εθελοντών μετά το πέρας της εκπαίδευσης, οι προϋποθέσεις χορήγησης πιστοποίησης και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Με την ίδια απόφαση μπορεί να ορίζονται κατηγορίες εθελοντών που εξαιρούνται από επιμέρους εκπαιδευτικά αντικείμενα ή από το σύνολο αυτών, ιδίως όταν ασκούν κατ' επάγγελμα τις δράσεις για τις οποίες πρόκειται να εκπαιδευτούν και να πιστοποιηθούν. Η Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας μπορεί να συνεργάζεται, πέραν της Πυροσβεστικής Ακαδημίας και με αρμόδιους κρατικούς φορείς ή με ιδιωτικούς φορείς που έχουν πιστοποιηθεί από την Πυροσβεστική Ακαδημία κατά τις διατάξεις του Νόμου 4249/2014, είτε από άλλους ειδικώς εξουσιοδοτημένους ή αναγνωρισμένους προς τούτο φορείς, καθώς και με Ανώτατα ή Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, που έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν εκπαίδευση σχετική με τους τομείς δράσεις πολιτικής προστασίας ή να την υποστηρίξουν εν όλω ή εν μέρει σε επιμέρους σχετικούς τομείς, να συνάπτει μνημόνια συνεργασίας και προγραμματικές συμβάσεις με αυτούς και να προτείνει τον ετήσιο προγραμματισμό εκπαιδεύσεων. Οι εθελοντές ενημερώνονται από το τμήμα εθελοντισμού και εκπαίδευσης της Διεύθυνσης Στρατηγικού Σχεδιασμού της Συντονιστικής Αρχής Πολιτικής Προστασίας για τα κάθε είδους εκπαιδευτικά προγράμματα και υποβάλλουν αίτηση στην Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας της Πυροσβεστικής Ακαδημίας για την ένταξή τους σε αυτά. Σε αυτά τα μνημόνια συνεργασίας καθορίζονται οι προϋποθέσεις και η διάρκεια της εκπαίδευσης των εθελοντών, η οποία ολοκληρώνεται με θεωρητική και πρακτική αξιολόγηση των υποψηφίων, η πρακτική και η θεωρητική τους εξάσκηση, το εκπαιδευτικό υλικό και η υλικοτεχνική υποδομή. Ο ίδιος νόμος για την περίπτωση των τηλεπικοινωνιών, αναφέρει πως αρκεί ως πιστοποίηση της εκπαίδευσης η άδεια ραδιοερασιτέχνη που δίδεται κατόπιν εξετάσεων από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Νόμο 2801/2000, όπως ισχύει, και στις κείμενες κάθε φορά διατάξεις. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας μπορεί να προβλέπονται και άλλες περιπτώσεις ειδικών πιστοποιήσεων, για κατηγορίες εθελοντών που δραστηριοποιούνται σε εξειδικευμένες εθελοντικές δράσεις όταν διαθέτουν συγκεκριμένους τίτλους σπουδών ή άδειες άσκησης επαγγέλματος.

Η εκπαίδευση σε επιχειρησιακά καθήκοντα, ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή των ειδικευμένων εθελοντών και των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας σε επιχειρήσεις τακτικού επιπέδου, διεξάγεται από τον εκάστοτε φορέα που παρέχει την εκπαίδευση και αναφέρονται στο φάκελο και στο ατομικό δελτίο του κάθε εθελοντή. Για την εκπαίδευση χορηγείται βεβαίωση του αρμόδιου φορέα με συγκεκριμένη διάρκεια ισχύος, σύμφωνα με τα καθοριζόμενα από το φορέα αυτόν.

Παρά το γεγονός πως μέσω του πρόσφατου Νόμου 4249/2014 μπαίνουν οι βάσεις για ένα οριζόντιο και συνεκτικό πλαίσιο εκπαίδευσης, κατάρτισης και πιστοποίησης των εθελοντών πολιτικής προστασίας, στην πράξη και μέχρι στιγμής στην Ελλάδα τα θέματα της εκπαίδευσης, κατάρτισης και πιστοποίησης δεν αντιμετωπίζονται οργανωμένα από κάποιο επίσημο φορέα της χώρας. Αντίθετα, πραγματοποιείται, μετά από μεμονωμένες πρωτοβουλίες των Εθελοντικών Οργανώσεων, από το Πυροσβεστικό Σώμα, το Εθνικό Κέντρο Άμεσης Βοήθειας (ΕΚΑΒ), τον Ερυθρό Σταυρό, από Ορειβατικούς και Καταδυτικούς συλλόγους και γενικότερα από φορείς και συλλόγους που οι Εθελοντικές Οργανώσεις επιλέγουν βάσει των αναγκών τους. Αυτό αυτόματα σημαίνει πως κάθε εθελοντική ομάδα πολιτικής προστασίας έχει πολύ διαφορετικό επίπεδο εκπαίδευσης και κατάρτισης, χωρίς καμία επίσημη ιεραρχία, πιστοποίηση και επίσημη καταγραφή των προσόντων των μελών τους (Μαντζαβέλας και άλλοι, 2013).

Αντιθέτως στη Βουλγαρία, οι εθελοντές που δραστηριοποιούνται σε θέματα διαχείρισης φυσικών καταστροφών, υποχρεωτικά περνούν συγκεκριμένα προγράμματα εκπαίδευσης, τα οποία έχουν εδραιωθεί σε εθνικό, οριζόντιο επίπεδο. Τα προγράμματα αυτά που χωρίζονται σε κατηγορίες (βασικής εκπαίδευση, υποστηρικτική, ειδικευση και εκπαίδευση αρχηγών) πραγματοποιούνται από τα Υπουργεία Εσωτερικών, Υγείας καθώς επίσης και από το Βουλγαρικό Ερυθρό Σταυρό και από άλλους φορείς πιστοποιημένων από την Ακαδημία της Αστυνομίας και τον Γενικό Γραμματέα Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας (Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012).

Γίνεται επομένως σαφές η ποιοτική διαφορά μεταξύ των δύο χωρών στο θέμα της εκπαίδευσης, κατάρτισης και πιστοποίησης των εθελοντών πολιτικής προστασίας, διαφορά που από μόνη της αποτελεί ένα κομβικό περιορισμό οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας.

4.2 Θεσμικά κατοχυρωμένος ρόλος

Βάσει του Νόμου 4249/2014 στη Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας τηρείται μητρώο εθελοντικών οργανώσεων και ειδικευμένων εθελοντών. Η ένταξη στο μητρώο αυτό γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας μετά από γραπτή αίτηση του ενδιαφερόμενου και υποβολή φακέλου με τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά. Στο μητρώο εθελοντών πολιτικής προστασίας μπορούν να ενταχθούν οι εθελοντικές ομάδες που αποτελούν νομικά πρόσωπα ή ενώσεις προσώπων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, καθώς και ομάδες προσώπων που από τη συστατική τους πράξη προκύπτει ότι δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των οποίων ο σκοπός επικεντρώνεται σε δράσεις πολιτικής προστασίας, όπως προκύπτει από το καταστατικό τους. Για την ένταξη εθελοντικής ομάδας στο μητρώο απαιτείται η ένταξη μέρους ή του συνόλου των μελών ως εθελοντών πολιτικής προστασίας, ονομαστικά απαριθμούμενων, με τις προϋποθέσεις όπως ορίζονται στον σχετικό, ισχύοντα νόμο. Κάθε εθελοντής μπορεί να είναι μέλος μιας μόνο ομάδας, η οποία αναγράφεται στην κάρτα εθελοντή. Οι εθελοντικές ομάδες εντάσσονται σε μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες κατηγορίες δράσεων, με σκοπό την ενίσχυση των αρμόδιων για καθεμιά από αυτές, κρατικών φορέων:

- δασοπροστασία (επιτήρηση των δασικών οικοσυστημάτων κατά την αντιπυρική περίοδο και καθαρισμοί της βλάστησης για τη μείωση του κινδύνου),
- δασοπυρόσβεση,
- έρευνα και διάσωση,
- πρώτες βοήθειες,
- παροχή βοήθειας σε περιπτώσεις έκτακτων αναγκών πολιτικής προστασίας,
- οργάνωση και λειτουργία χώρων συγκέντρωσης και πληθυσμού μετά από καταστροφές/ αρωγή στους πληγέντες μετά από καταστροφές,
- τηλεπικοινωνίες (αδειούχοι ραδιοερασιτέχνες), και
- οριζόντιες δράσεις ενημέρωσης - ευαισθητοποίησης πολιτών.

Θα πρέπει να σημειωθεί πως οι δράσεις δασοπυρόσβεσης από τους εθελοντές πολιτικής προστασίας σχεδιάζονται, οργανώνονται και πραγματοποιούνται μόνο υπό την καθοδήγηση του Πυροσβεστικού Σώματος και των επίσημων αρμόδιων φορέων. Οι ειδικευμένοι εθελοντές εντάσσονται σε μία ή περισσότερες από τις κατηγορίες δράσεων που αναφέρθηκαν ή σε δράσεις πρόληψης και προετοιμασίας, λαμβάνοντας υπόψη την επιστημονική ή επαγγελματική κατάρτισή τους ή την πι-

στοιχειωμένη εκπαίδευση και εμπειρία τους. Στο πλαίσιο ανάληψης δράσεων αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών, οι ειδικευμένοι εθελοντές δεν εντάσσονται στις κατηγορίες που προαναφέρθηκαν όταν έχουν την ιδιότητα μέλους ενταγμένων εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας ή όπου η δράση αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών δεν είναι δυνατόν να αναληφθεί σε ατομικό επίπεδο. Στον ίδιο νόμο περιγράφεται πως οι εθελοντές πολιτικής προστασίας δύνανται να είναι έλληνες πολίτες ή πολίτες κράτους - μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα κατά την τελευταία τουλάχιστον τριετία ή υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι άδειας παραμονής επί μακρόν διαμένοντος, εφόσον πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις: (α) μιλούν με επάρκεια την ελληνική γλώσσα, (β) είναι κάτοχοι τίτλου σπουδών τουλάχιστον υποχρεωτικής εκπαίδευσης (εξαίρεση από την προϋπόθεση είναι δυνατή μόνο αν ασκούν καθήκοντα που δεν απαιτούν επίπεδο γνώσεων υποχρεωτικής εκπαίδευσης), (γ) δεν διώκονται και δεν έχουν καταδικαστεί για εγκλήματα που αποτελούν κωλύματα για την πρόσληψη στο Δημόσιο, σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα (Νόμος 3528/2007 όπως ισχύει), (δ) έχουν συμπληρώσει το δέκατο όγδοο (18ο) έτος της ηλικίας τους. Όσον αφορά το ανώτερο όριο ηλικίας, σε περίπτωση που εμπλέκονται στην αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, αυτό δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το πεντηκοστό (55ο) έτος, ενώ προκειμένου για δράσεις πρόληψης και αποκατάστασης, δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν το εξηκοστό πέμπτο (65ο) έτος της ηλικίας τους. Οι ειδικευμένοι εθελοντές, οι οποίοι δεν εμπλέκονται ενεργά σε δράσεις πεδίου, μπορούν να παρέχουν τη συνδρομή τους χωρίς όριο ηλικίας. (ε) Έχουν αποδεδειγμένα καλή σωματική υγεία ή υγεία που να επιτρέπει την άσκηση των δράσεων για τις οποίες εντάσσονται στο μητρώο εθελοντών, καθώς και καλή ψυχική υγεία, (στ) έχουν λάβει την απαιτούμενη εκπαίδευση και πιστοποίηση από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας ή από άλλο αναγνωρισμένο φορέα.

Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας καθορίζονται τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και η διαδικασία ένταξης για την εγγραφή των εθελοντικών ομάδων στο μητρώο εθελοντών πολιτικής προστασίας της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, γίνεται ο χαρακτηρισμός αυτών ως εθνικών, περιφερειακών και τοπικών, ορίζονται τα κριτήρια αξιολόγησής τους και η διαδικασία πιστοποίησης από την Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας της Πυροσβεστικής Ακαδημίας και από άλλους φορείς που έχουν πιστοποιηθεί από αυτήν κατά τις διατάξεις του σχετικού νόμου όπως ισχύει, καθορίζονται τα καθήκοντα των ενταγμένων στις εθελοντικές ομάδες και προσδιορίζονται κυρώσεις και οι λόγοι διαγραφής από το μητρώο. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και η διαδικασία ένταξης των ειδικευμένων εθελοντών πολιτικής προστασίας στο μητρώο της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, τα κριτήρια αξιολόγησής τους, οι κυρώσεις και οι λόγοι διαγραφής τους από το μητρώο.

Η αρμοδιότητα κινητοποίησης των ελληνικών ομάδων πολιτικής προστασίας ανήκει στο Ενιαίο Συντονιστικό Κέντρο Επιχειρήσεων ή στα Περιφερειακά Κέντρα Επιχειρήσεων. Οι εθελοντικές ομάδες πολιτικής προστασίας εντάσσονται επιχειρησιακά στον αρμόδιο ανά περιστατικό επιχειρησιακό φορέα. Η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα της κινητοποίησης των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας, κατόπιν απόφασης του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας καθώς και σε περιπτώσεις κατάστασης έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας. Το πλαίσιο, ο τρόπος και οι αρμοδιότητες κατά την επιχειρησιακή εμπλοκή των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας, καθώς και ειδικευμένων εθελοντών στο τακτικό επίπεδο καθορίζεται με απόφαση του οικείου φορέα, που έχει τη διοίκηση του περιστατικού ή/και τη διεύθυνση της αποστολής.

Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, οι εθελοντικές ομάδες είναι υποχρεωμένες να ενημερώνουν τις κατά τρόπον αρμόδιες Υπηρεσιακές Μονάδες Πολιτικής Προστασίας για τη διαθεσιμότητά τους, τα ενεργά

μέλη και τα μέσα που διαθέτουν για την εκπλήρωση της αποστολής τους, καθώς και για κάθε μεταβολή αυτών. Ακολούθως οι Υπηρεσιακές Μονάδες Πολιτικής Προστασίας ενημερώνουν τους αντίστοιχους επιχειρησιακούς φορείς (Περιφερειακά Κέντρα Επιχειρήσεων) για τη διαθεσιμότητα σε ανθρώπινο δυναμικό και μέσα ανά φορέα και αντικείμενο για την ένταξη στον περαιτέρω σχεδιασμό των επιχειρησιακών φορέων.

Επίσης, η αρμοδιότητα κινητοποίησης των ειδικευμένων εθελοντών ανήκει στη Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας, κατόπιν αιτήματος αρμόδιου φορέα. Οι ειδικευμένοι εθελοντές δύνανται να εντάσσονται επιχειρησιακά σε άλλους φορείς μετά από κινητοποίηση τους από τη Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας, την οποία υποχρεούνται να ενημερώνουν για την έκβαση της αποστολής τους. Προϋπόθεση για την επιχειρησιακή ένταξη εθελοντικής ομάδας πολιτικής προστασίας αποτελεί η αποδεδειγμένη εκπαίδευση των ενταγμένων στο Σύστημα Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 14γ του Νόμου 4249/2014. Σε περίπτωση επιχειρησιακής εμπλοκής εθελοντικής ομάδας σε τακτικό επίπεδο (πεδίο) ανεξάρτητα από το είδος δράσης, την αποκλειστική ευθύνη για την καταλληλότητα των εθελοντών που συμμετέχουν φέρει η εθελοντική ομάδα στην οποία ανήκουν. Η αξιολόγηση του εξοπλισμού και των μέσων των εθελοντικών ομάδων, που προορίζονται για χρήση κατά τις επιχειρήσεις, θα γίνεται από τους αρμόδιους ανά δράση και κατά τους κατά τόπους φορείς με βάση τις διαπιστωμένες επιχειρησιακές δυνατότητες. Οι λοιπές διαδικασίες επιχειρησιακής ένταξης εθελοντικών ομάδων και ειδικευμένων εθελοντών καθορίζονται με την απόφαση του άρθρου 14β, παράγραφος 6 του Νόμου 4249/2014.

Αρμόδιος για την εποπτεία των δράσεων και για τη σύνταξη εντύπων και εκθέσεων αξιολόγησης των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας και των ειδικευμένων εθελοντών είναι κάθε δημόσιος φορέας, ο οποίος κατά την άσκηση της αποστολής του, ζήτησε και έλαβε τη συνδρομή εθελοντών πολιτικής προστασίας. Σε κάθε περίπτωση τα έντυπα και οι εκθέσεις αξιολόγησης αποστέλλονται στη Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας, μέσω της αντίστοιχης κατά τόπον υπηρεσιακής μονάδας πολιτικής προστασίας του δήμου και της οικείας Περιφερειακής Ενότητας, καθώς και στα Περιφερειακά Κέντρα Επιχειρήσεων. Οι υπηρεσιακές μονάδες Πολιτικής Προστασίας συντάσσουν επίσης έντυπα και εκθέσεις αξιολόγησης, τα οποία αποστέλλουν ομοίως. Η Συντονιστική Αρχή Πολιτικής Προστασίας είναι αρμόδια για την τελική αξιολόγηση των εθελοντικών ομάδων και ειδικευμένων εθελοντών. Κάθε διαδικαστική λεπτομέρεια για την εποπτεία των εθελοντών και την αξιολόγησή τους ορίζεται με την απόφαση του άρθρου 14β, παράγραφος 6 του Νόμου 4249/2014.

Στην πράξη παρόλα αυτά, πολλά από τα οριζόμενα στη νέα νομοθεσία δεν υλοποιούνται ακόμα στη πράξη, όπως η Εθνική Σχολή Πολιτικής Προστασίας της Πυροσβεστικής Ακαδημίας για την εκπαίδευση, κατάρτιση και πιστοποίηση των ελληνικών ομάδων πολιτικής προστασίας. Η πρακτική κατά τις φάσεις τόσο της καταστολής δασικών πυρκαγιών και άλλων καταστάσεων έκτακτης ανάγκης όσο και της πρόληψης πριν και αποκατάστασης μετά από αυτές, ορισμένες εθελοντικές ομάδες πολιτικής προστασίας δρουν ως επί τω πλείστον αυτόνομα. Άλλες συντονίζονται από τους ΟΤΑ στους οποίους εδρεύουν, από αρμόδια όργανα της αιρετής ή/και της αποκεντρωμένης Περιφέρειας στην οποία ανήκουν και από το Πυροσβεστικό Σώμα. Παράλληλα, αρκετές εθελοντικές ομάδες πολιτικής προστασίας, με πολυετή πείρα και βάσει δικών τους επιλογών και πρωτοβουλιών κατέχουν υψηλό επίπεδο ετοιμότητας και επιχειρησιακής ικανότητας πριν, μετά και κατά την διάρκεια εκδήλωσης εκτάκτων αναγκών, ενώ έχουν και πολύ καλό επίπεδο εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας.

Είναι επίσης καταγεγραμμένο πως στην πρακτική ο συντονισμός των εμπλεκόμενων φορέων κατά την διάρκεια της διαχείρισης κρίσεων μεγάλης κλίμακας στην Ελλάδα δεν είναι σε καμία περίπτωση στο επίπεδο που θα έπρεπε. Παράδειγμα προς αποφυγή στάθηκαν τα τραγικά γεγονότα της θερινής περιόδου του 2018, κατά την διάρκεια των οποίων ένα από τα κύρια αίτια της μη αποτελεσματικής διαχείρισης της καταστροφής εντοπίζεται και στην έλλειψη συντονισμού από και μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, συμπεριλαμβανομένων και των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας που έμειναν στην πλειοψηφία τους ανεκμετάλλετες.

Κατά την διάρκεια του συντονισμού τέτοιων επιχειρήσεων, η ασαφής κατανομή ρόλων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων δημιουργεί χρονοβόρες και αναποτελεσματικές προστριβές στον τόπο του συμβάντος αναφορικά με το ποιος έχει το γενικό πρόσταγμα. Στην περίπτωση των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας η κατάσταση είναι ακόμη πιο περίπλοκη, καθώς όπως προαναφέρθηκε πολλές από αυτές δραστηριοποιούνται αυτόνομα, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ανάλογα με την ομάδα και την περίπτωση. Πέρα από αυτό, δεν λείπουν και οι περιστασιακές προστριβές μεταξύ μελών των ομάδων και στελεχών του Πυροσβεστικού Σώματος, ή ακόμα και προστριβές μεταξύ των ίδιων των ομάδων. Ένας από τους βασικότερους λόγους αυτών των φαινομένων είναι η έλλειψη πιστοποιημένης εκπαίδευσης και κατάρτισης, εξειδικευμένων μέσων και εξοπλισμού και σαφούς πλαισίου ασφαλιστικής κάλυψης, γεγονός που οδηγεί στην απροθυμία των υπολοίπων εμπλεκόμενων φορέων να αναλάβουν την ευθύνη για την ασφάλεια των εθελοντών κατά την διάρκεια επιχειρήσεων, κρατώντας τους στο περιθώριο.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα παραπάνω, το Πυροσβεστικό Σώμα επιλέγει, τις περισσότερες φορές να μην αξιοποιήσει το ανθρώπινο δυναμικό των εθελοντικών ομάδων ακόμη κι αν σε αντίθετη περίπτωση θα μπορούσαν να βοηθήσουν πραγματικά στο έργο του. Ελλείπει ενός σαφούς πλαισίου επιχειρησιακής λειτουργίας των εθελοντών στην Ελλάδα, η σωστή λειτουργία του εθελοντισμού πολιτικής προστασίας εξαρτάται από τις καλές διαπροσωπικές σχέσεις, την αγαθή προαίρεση των εμπλεκόμενων μερών και τις πρωτοβουλίες αυτών. Αποτέλεσμα αυτών είναι η πλειονότητα των ελληνικών εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας να επιχειρούν χωρίς σοβαρές επενδύσεις στην κατάρτιση, στην οργάνωσή και στην εξειδίκευσή τους. Μόνο αυτές οι ομάδες που με δική τους πρωτοβουλία καταρτίζονται επαρκώς, θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν κατάλληλες ώστε να επιχειρούν παράλληλα με το Πυροσβεστικό Σώμα, ακόμα και σε επικουρικό ρόλο.

Τέλος, ακόμα και σε δραστηριότητες σχετικές με την πρόληψη και την αποκατάσταση ο ρόλος των εθελοντών πολιτικής προστασίας υποβιβάζεται λόγω γραφειοκρατικών κολλημάτων. Με τον τρόπο αυτό, ακόμα και σε αυτούς τους τομείς διαχείρισης κρίσεων που τα μέλη των εθελοντικών ομάδων θα μπορούσαν να παίζουν πρωτεύοντα ρόλο, βρίσκονται στο περιθώριο.

Στην Βουλγαρία, το πλαίσιο εμπλοκής των εθελοντών πολιτικής προστασίας στη διαχείριση κρίσεων από φυσικές καταστροφές μπορεί να μην είναι άρτιο στο σύνολό του, παρόλα αυτά είναι σαφέστερα οργανωμένο, με καθαρούς ρόλους και εμπειρία ετών στην αξιοποίηση εκπαιδευμένων, πιστοποιημένων, αμειβόμενων και ασφαλισμένων εθελοντών πολιτικής προστασίας από τους δήμους. Η διαφορετική αντιμετώπιση και οι διαφορετικά καθορισμένοι και θεσμοθετημένοι ρόλοι των εθελοντών πολιτικής προστασίας σε Ελλάδα και Βουλγαρία, κάνει την αποτελεσματική συνεργασία και συμβατότητά τους σε διασυννοριακό επίπεδο ένα αρκετά περίπλοκο και προβληματικό εγχείρημα.

4.3 Οικονομική ενίσχυση και ασφαλιστική κάλυψη

Στην Ελλάδα η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, στο πλαίσιο του ετήσιου προϋπολογισμού της, προβλέπει ειδικό κονδύλιο για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων των ενταγμένων στο οικείο μητρώο εθελοντικών ομάδων και ειδικευμένων εθελοντών. Βάσει του Νόμου 4249/2014 η κατανομή των ανωτέρω χρηματοδοτήσεων, καθώς και η διάθεση εξοπλισμού και μέσων, γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας. Οι προδιαγραφές για τον εξοπλισμό και τα μέσα πρέπει να είναι σύμφωνες με αυτές των επιχειρησιακών φορέων για το αντίστοιχο έργο. Τα κριτήρια χρηματοδότησης καθορίζονται με την απόφαση του άρθρου 14β, παράγραφος 6 του ίδιου νόμου. Οι εθελοντικές ομάδες και οι ειδικευμένοι εθελοντές που χρηματοδοτούνται από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας δεν λαμβάνουν λοιπούς πόρους από άλλους φορείς του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη.

Σχετικά με την ασφαλιστική κάλυψη και την αστική ευθύνη των ελλήνων εθελοντών πολιτικής προστασίας, ο Νόμος 4249/2014 προβλέπει πως σε περίπτωση ατυχήματος κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους καλύπτονται από τον δικό τους ασφαλιστικό φορέα, το δε ατύχημα θεωρείται ότι έλαβε χώρα στο πλαίσιο της κύριας απασχόλησής τους, εξαιτίας αυτής και γι' αυτήν. Το ατύχημα βεβαιώνεται και ρυθμίζεται με βάση τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά για τον ασφαλιστικό φορέα της κύριας απασχόλησής των εθελοντών και τις διατάξεις του Νόμου 4249/2014 για την απόδειξη της επιχειρησιακής ένταξης και της πραγματικής άσκησης των καθηκόντων του εθελοντή και καθενός από τα μέλη των εθελοντικών ομάδων για τα οποία υπάρχει σχετικό αίτημα κινητοποίησης και εντολή επιχειρησιακής εμπλοκής σύμφωνα με το άρθρο 14δ. Με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζεται κάθε άλλο ζήτημα εφαρμογής των προαναφερθέντων. Με δαπάνη του Δημοσίου παρέχεται νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στους εθελοντές πολιτικής προστασίας, οι οποίοι είναι ανασφάλιστοι και νοσηλεύονται εξαιτίας τραυματισμού ή άλλου ατυχήματος που προκλήθηκε κατά την άσκηση των εθελοντικών καθηκόντων τους και η ύπαρξη εντολής για επιχειρησιακή τους εμπλοκή. Αυτοί οι εθελοντές πολιτικής προστασίας νοσηλεύονται υπό τις ίδιες συνθήκες που ισχύουν και για το προσωπικό του φορέα που τους ενέταξε επιχειρησιακά. Για τους εθελοντές πολιτικής προστασίας που τραυματίστηκαν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους και εξαιτίας του τραυματισμού αυτού, απαιτείται μακροχρόνια θεραπεία ή έχει προκληθεί μερική ή ολική αναπηρία, ισχύουν τα προβλεπόμενα για το προσωπικό του φορέα που τους ενέταξε επιχειρησιακά. Αυτές οι δαπάνες καλύπτονται από πιστώσεις που εγγράφονται για το σκοπό αυτό στον προϋπολογισμό εξόδων του Υπουργείου Υγείας.

Σε αντίθεση με όλα τα παραπάνω, το πλαίσιο οικονομικής ενίσχυσης τόσο των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας όσο και των εθελοντών, μελών τους στη Βουλγαρία είναι αρκετά πιο ξεκάθαρο και απλό. Οι εκπαιδευμένοι και πιστοποιημένοι εθελοντές υπογράφουν σύμβαση με τον οικείο δήμο τους, για την άσκηση των καθηκόντων τους βάσει του οποίου παίρνουν άδεια από την κύρια απασχόλησή τους, αποζημιώνονται σε ωριαία βάση καλύπτονται ασφαλιστικά σε θέματα υγείας και συνταξιοδότησης και έχουν στη διάθεσή τους υλικά, μέσα και εξοπλισμό, μέσω του δήμου με τον οποίο έχουν συνάψει σύμβαση για τη διευκόλυνση της δραστηριοποίησής τους.

Συμπερασματικά, τόσο η συνεχιζόμενη οικονομική κρίση που οδηγεί στην έλλειψη πόρων για τον εθελοντισμό πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα, αλλά και η πολύ-επίπεδη εμπλοκή φορέων και διαδικασιών που οδηγούν σε ασάφειες σχετικά με την οικονομική ενίσχυση και ασφαλιστική κάλυψη των ελλήνων εθελοντών πολιτικής προστασίας, οδηγούν και πάλι στο συμπέρασμα πως και σε αυτό το επίπεδο η συνεργασία και συμβατότητα των εθελοντών πολιτικής προστασίας σε Ελλάδα

και Βουλγαρία, μπορεί να είναι προβληματική. Επιπροσθέτως, η ελληνική γραφειοκρατία σε θέματα ενίσχυσης του εθελοντισμού σε συνδυασμό με τη απουσία αποζημίωσης προς τους εθελοντές που δραστηριοποιούνται στη διαχείριση κρίσεων από φυσικές καταστροφές, οδηγεί αναπόφευκτα σε ποιοτικές διαφορές «επαγγελματισμού» μεταξύ ελλήνων και βούλγαρων εθελοντών.

5. Αξιολόγηση περιορισμών οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν στο κεφάλαιο 4, στο παρόν κεφάλαιο πραγματοποιείται αξιολόγηση των περιορισμών οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας. Σύμφωνα με το Κεφάλαιο 5, εντοπίζονται τρεις (3) βασικές κατηγορίες οργανωτικών περιορισμών: (α) περιορισμοί που πηγάζουν από τις διαφορές στην εκπαίδευση, κατάρτιση και πιστοποίηση των δεξιοτήτων των εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο γειτονικών χωρών, (β) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στον θεσμικά κατοχυρωμένο ρόλο των εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο χωρών, και (γ) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στην οικονομική ενίσχυση και στην ασφαλιστική κάλυψη των μελών των ομάδων πολιτικής προστασίας Ελλάδας και Βουλγαρίας.

Οι φυσικές καταστροφές δεν γνωρίζουν σύνορα κι έτσι η διαχείριση κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από φυσικές καταστροφές σε διασυνοριακό επίπεδο είναι ένα ιδιαίτερος απαιτητικό εγχείρημα που αν αποτύχει μπορεί να οδηγήσει σε περισσότερες επιπτώσεις από ότι μια κρίση εθνικού επιπέδου. Η δυσκολία στην επικοινωνία εκατέρωθεν των συνόρων και η αβεβαιότητα για την έκταση και τα χαρακτηριστικά της κρίσης, η δυσκολία στην ανταλλαγή πληροφοριών και γνώσης, η εμπλοκή πληθώρας ετερογενών φορέων που στο παρελθόν μπορεί και να μην έχουν συνεργαστεί, η δυσκολία στην συγκέντρωση, οργάνωση και διαχείριση των πόρων που απαιτούνται για την απόκριση στο συμβάν, η αδυναμία προσέγγισης λόγω θεσμικών ορίων και κωλυμάτων, τα προβλήματα στη λήψη οριζόντιων αποφάσεων και η αλληλεπίδραση διαφορετικών «αλυσίδων» διοίκησης είναι κάποια μόνο από τα χαρακτηριστικά που εντείνουν την κρισιμότητα μιας διασυνοριακής επιχείρησης. Είναι επομένως γεγονός πως οι περιορισμοί οργανωτικής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας σε διασυνοριακό επίπεδο είναι κρίσιμης σημασίας, λαμβάνοντας υπόψη πως δεν αποτελούν επίσημους καταστατικούς φορείς των χωρών που εμπλέκονται. Σε αυτή τη βάση και τα τρία επίπεδα περιορισμών, που αναφέρθηκαν παραπάνω και παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, παίζουν καθοριστικό ρόλο καθώς αφορούν ζωτικές διαδικασίες για την υλοποίηση δράσεων διαχείρισης κρίσεων που οφείλονται σε φυσικές καταστροφές, ακόμη και για τις εθελοντικές ομάδες πολιτικής προστασίας που μπορεί να συμμετέχουν σε αυτή.

Οι διαφορές στο επίπεδο εκπαίδευσης των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας Ελλάδας και Βουλγαρίας αλλά και η ουσιαστική διαφορά στην επίσημη και οριζόντια εθνική πιστοποίηση των ικανοτήτων των εθελοντών, η οποία μέχρι σήμερα στην Ελλάδα δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως, σηματοδοτούν ένα βασικό και καθόλου αμελητέο περιορισμό όταν πρόκειται για τη συνεργασία εθελοντικών ομάδων από τις δύο χώρες, στο πεδίο.

Επίσης, πολύ σημαντικό ρόλο παίζουν και οι περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στον θεσμικά κατοχυρωμένο ρόλο των εθελοντών πολιτικής προστασίας στις δύο χώρες. Όπως ήδη έχει αναφερ-

θεί σε προηγούμενα κεφάλαια, οι εθελοντές πολιτικής προστασίας στη Βουλγαρία έχουν ξεκάθαρο ρόλο και κινητοποιούνται ως επί το πλείστον από τον δήμο στον οποίο ανήκουν, με απόφαση δημάρχου και την στήριξη του δημοτικού συμβουλίου. Η απουσία αυτού του ξεκάθਾਰου πλαισίου στην περίπτωση των ελλήνων εθελοντών πολιτικής προστασίας, στην οργάνωση και κινητοποίηση των οποίων εμπλέκονται διάφοροι φορείς ανά περίπτωση και συνθήκη, δημιουργεί ποιοτικές διαφορές και ασυμβατότητες κατά την επιχειρησιακή συνεργασία με τους βούλγαρους συναδέλφους τους.

Τέλος, σε σχέση με τους περιορισμούς που πηγάζουν από διαφορές στην οικονομική ενίσχυση και στην ασφαλιστική κάλυψη των μελών των ομάδων πολιτικής προστασίας που δραστηριοποιούνται σε δράσεις διαχείρισης κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από φυσικές καταστροφές, τονίζεται πως στη Βουλγαρία οι εθελοντές που εκτελούν τέτοιου είδους καθήκοντα στον οικείο δήμο τους, συνάπτουν σύμβαση με αυτόν έχοντας ωριαία αποζημίωση, άδεια από την κύρια απασχόλησή τους και ασφαλιστική κάλυψη. Η έλλειψη αποζημίωσης στους έλληνες εθελοντές σε συνδυασμό με τη σύνδεση της ασφαλιστικής κάλυψής τους με τον ασφαλιστικό φορέα και τις διαδικασίες της κύριας απασχόλησής τους, δημιουργεί σημαντικά ζητήματα ασυμβατότητας στις επιχειρησιακές διαδικασίες συνεργασίας σε διασυνοριακό επίπεδο. Το αίσθημα «επαγγελματισμού» των βούλγαρων εθελοντών πολιτικής προστασίας βρίσκεται σε αντίθεση με τις σχεδόν πλήρως αυτόνομες πρωτοβουλίες των ελληνικών ομάδων πολιτικής προστασίας.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, στο Κεφάλαιο 9 του παρόντος παρουσιάζονται προτεινόμενες διαδικασίες και καλές πρακτικές, για την άμβλυνση του εύρους των προβλημάτων που μπορεί να παρουσιαστούν από τους περιορισμούς αυτούς.

6. Καταγραφή περιορισμών επιχειρησιακής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας

6.1 Γλωσσικοί περιορισμοί

Η επίδραση των γλωσσικών εμποδίων στις διασυνοριακές περιοχές είναι σημαντικός παράγοντας παρεμπόδισης της ορθής επιχειρησιακής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας. Προκειμένου η διασυνοριακή συνεργασία να διεξάγεται με αποτελεσματικό τρόπο, είναι απαραίτητη η σαφής επικοινωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών. Σε πολλές περιπτώσεις όπου η συνεργασία εθελοντικών ομάδων από την Ελλάδα και τη Βουλγαρία ήταν επιβεβλημένη για την υλοποίηση δράσεων διαχείρισης κάποιας κατάστασης έκτακτης ανάγκης σε διασυνοριακό επίπεδο, η έλλειψη γλωσσικής συμμετρίας ήταν εμφανής. Συγκεκριμένα, οι εκατέρωθεν εθελοντές δεν γνωρίζουν τη γλώσσα της γειτονικής χώρας και επιπροσθέτως λίγοι από αυτούς γνωρίζουν την αγγλική γλώσσα σε επαρκές επίπεδο. Ακόμα όμως κι όταν το επίπεδο γνώσης της αγγλικής γλώσσας είναι επαρκές, η χρήση αυτής ως τρίτης γλώσσας συνεργασίας δεν λύνει το πρόβλημα καθώς περιορίζει την προσβασιμότητα των διαδικασιών σε εκείνους που γνωρίζουν την αγγλική, αυξάνοντας έτσι το βαθμό ανομοιογένειας εντός των εθελοντικών ομάδων.

Επιπροσθέτως, η γνώση ή όχι της αγγλικής γλώσσας, ως δεύτερη γλώσσα επικοινωνίας, από του έλληνες και βούλγαρους εθελοντές πολιτικής προστασίας είναι θέμα που αφορά ηλικιακά, κοινωνικό-οικονομικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά, κάτι που αντιτίθεται εκ θεμελίων στο θεσμό του εθελοντισμού (Fikken, 2017).

Στην πράξη, και σύμφωνα με τα παραπάνω, είναι σαφές πως οι γλωσσικοί περιορισμοί κατά την συνεργασία ελληνικών και βουλγαρικών ομάδων εθελοντικής συνεργασίας σε θέματα διαχείρισης κρίσεων από φυσικές καταστροφές, αποτελεί ένα βασικό και κύριο ζήτημα που επηρεάζει καταλυτικά την έκβαση σχετικών δραστηριοτήτων.

6.2 Πολιτισμικοί περιορισμοί

Κατά την συνεργασία εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας σε διασυνοριακό επίπεδο, υπάρχει και η πιθανότητα να εμφανιστούν εμπόδια που έχουν την πηγή τους στις πολιτισμικές καταβολές των μελών των ομάδων καθώς και των χωρών από τις οποίες προέρχονται. Παραδείγματα αυτών μπορεί να είναι «ιστορικές» διαφορές μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, διαφορές στο επίπεδο εκπαίδευσης και η καλλιέργεια των μελών των συνεργαζόμενων ομάδων, διαφορές στην τεχνολογική εξειδίκευση καθώς επίσης και στην οικονομική κατάσταση. Σε όλα αυτά, κοινός παρονομαστής είναι τα «ψυχικά σύνορα» που εξαρτώνται εν μέρει από την ύπαρξη στερεοτυπικών εντυπώσεων σχετικά με την γειτονική περιοχή και τους πολίτες αυτής. Ακόμη και οι γλωσσικοί περιορισμοί που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο, μπορούν ως ένα βαθμό να χαρακτηριστούν ως πολιτισμική πηγή διαφορών. Επίσης, διαφορές στην πολιτικό-διοικητική κουλτούρα δύο ή περισσότερων χωρών που μοιράζονται κοινά σύνορα καθώς και η έλλειψη ευαισθητοποίησης σχετικά με τις πολιτισμικές διαφορές συγκαταλέγονται στα φαινόμενα που επηρεάζουν την αποτελεσματική εκτέλεση διασυνοριακών δραστηριοτήτων πολιτικής προστασίας.

Παρόλα αυτά, στη συγκεκριμένη περίπτωση της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας, οι πολιτισμικές διαφορές που μπορεί να εμφανιστούν μεταξύ εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο χωρών κατά τη συνεργασία τους, δεν θεωρούνται ούτε μεγάλου εύρους ούτε κομβικής σημασίας. Παρά τις αναπόφευκτες διαφορές που εμφανίζονται στους λαούς διαφορετικών κρατών, η βαλκανική κουλτούρα που διέπει και τις δύο χώρες, καθώς και οι παραπλήσιες κοινωνικό-οικονομικές συνθήκες λειαίνουν το γενικότερο πλαίσιο πολιτισμικών διαφορών.

6.3 Υποδομές προσβασιμότητας

Επιπλέον κατηγορία παραγόντων που μπορεί να επηρεάσουν τη συνεργασία στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας-Βουλγαρίας, αφορά τις υποδομές και τη πρόσβαση. Είναι γεγονός πως η σχεσιακή εγγύτητα μεταξύ δύο γειτονικών χωρών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από υποδομές προσβασιμότητας, δηλαδή δρόμους, αυτοκινητόδρομους, σιδηρόδρομους, λιμάνια και αερολιμένες. Στην περίπτωση της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας, παρά το γεγονός των μερικών διαφορών στην ποσότητα και έκταση των σχετικών υποδομών προσβασιμότητας, κυρίως δρόμων και αυτοκινητοδρόμων, οι πολλαπλές συνοριακές δίοδοι που έχουν δημιουργηθεί την τελευταία δεκαετία κάνουν την πρόσβαση εκατέρωθεν των δύο χωρών, ευκολότερη και γρηγορότερη από ποτέ.

6.4 Περιβαλλοντική συνείδηση

Αν και επί της ουσίας, διαφορές στη περιβαλλοντική συνείδηση των λαών δύο γειτονικών χωρών αποτελεί μέρος των πολιτισμικών διαφορών που αναφέρθηκαν σε προηγούμενη παράγραφο, γίνεται εδώ ειδική μνεία καθώς θεωρούνται ειδικής σημασίας στα θέματα πολιτικής προστασίας και διαχείρισης κρίσεων από φυσικές καταστροφές. Η ευρωπαϊκή πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος που εφαρμόζεται πλέον ευρέως μέσω του ευρωπαϊκού δικτύου προστατευόμε-

νων περιοχών NATURA 2000, αποτελεί κοινή βάση περιβαλλοντικής διαχείρισης μεταξύ Ελλάδας και Βουλγαρίας. Πέρα από αυτό όμως, η καλλιέργεια των κοινωνιών σε θέματα προστασίας και ανάδειξης του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα που επηρεάζει τη διασυνοριακή συνεργασία εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας, ειδικά όταν πρόκειται για τη διαχείριση φυσικών καταστροφών και των επιπτώσεων τους, τόσο στο ανθρωπογενές όσο και στο φυσικό περιβάλλον.

7. Αξιολόγηση περιορισμών επιχειρησιακής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν στο κεφάλαιο 6, σε αυτό το κεφάλαιο θα πραγματοποιεί αξιολόγηση της καταγραφής των περιορισμών επιχειρησιακής συνεργασίας και συμβατότητας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής Ελλάδας-Βουλγαρίας. Σε συντομία οι κατηγορίες περιορισμών που εντοπίστηκαν σε επιχειρησιακό επίπεδο, είναι: (α) περιορισμοί που πηγάζουν από γλωσσικές διαφορές, (β) περιορισμοί που πηγάζουν από κοινωνικό-οικονομικές διαφορές, (γ) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορετικές υποδομές πρόσβασης, και (δ) περιορισμοί που πηγάζουν από διαφορές στην περιβαλλοντική συνείδηση και κουλτούρα των δύο λαών.

Σε σχέση με τα προηγούμενα θα πρέπει να σημειωθεί πως όπου γλωσσικοί περιορισμοί συμπίπτουν με άλλους περιορισμούς, οι τελευταίοι καθίστανται σοβαρότεροι. Για παράδειγμα, διαφορές στο θεσμικό πλαίσιο εντείνονται, καθώς αυτά είναι συνταγμένα σε διαφορετικές γλώσσες. Επιπλέον, τις περισσότερες φορές διαφορές στη γλώσσα οδηγούν στην αντίληψη πως υπάρχουν διαφορές στα διοικητικά αλλά και στα πολιτισμικά ζητήματα. Συμπερασματικά, λοιπόν καταλήγουμε πως η γλώσσα παίζει πολύ σημαντικό ρόλο, ως διαμεσολαβητής καλής συνεργασίας σε διασυνοριακό επίπεδο. Η απουσία κοινής γλώσσας επικοινωνίας από τη μία ενισχύει τους ήδη υπάρχοντες φραγμούς από την άλλη αιτία αποκλεισμού ορισμένων μελών των ομάδων, καθώς εάν δεν είναι σε θέση να μιλήσουν δύο ή περισσότερες γλώσσες φαίνεται πολύ δύσκολο να συμμετέχουν σε κοινές διαδικασίες διασυνοριακής συνεργασίας (Fikken, 2017).

Σε σχέση με τις υπόλοιπες κατηγορίες επιχειρησιακών περιορισμών, η περίπτωση διασυνοριακής συνεργασίας ελλήνων και βούλγαρων εθελοντών πολιτικής προστασίας, δε εμφανίζει ιδιαίτερως σημαντικές περιπτώσεις. Τόσο οι σημερινές αλλά και ιστορικές κοινωνικό-οικονομικές συνθήκες,

Όσο και οι υποδομές αλλά και η περιβαλλοντικοί όροι προστασίας στις δύο χώρες δεν εμφανίζουν απαγορευτικές διαφορές σε επίπεδο συνεργασίας πολιτών των δύο λαών. Το “άνοιγμα” των συνόρων, η κοινή βαλκανική κουλτούρα, η ιδιαίτερως έντονη στις μέρες μας επιχειρηματική και οικονομική κινητικότητα μεταξύ των δύο λαών, η κοινή ευρωπαϊκή πορεία, η οικονομική κρίση που εντοπίζεται και στις δύο χώρες καθώς και οι κοινές αρχές των προστατευόμενων περιοχών ευρωπαϊκού δικτύου NATURA 2000 που εφαρμόζονται εκατέρωθεν των ελληνοβουλγαρικών συνόρων, είναι μερικοί από τους λόγους για τους οποίους οι δύο λαοί εύκολα βρίσκουν κοινό τόπο συνεργασίας, ακόμα και στις περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης λόγω φυσικών καταστροφών.

8. Καταγραφή και αξιολόγηση περιορισμών συμβατότητας εργαλείων και εξοπλισμού των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας-Βουλγαρίας

Η κύρια πηγή περιορισμών ασυμβατότητας εργαλείων και εξοπλισμού των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή Ελλάδας-Βουλγαρίας αφορά κυρίως ομαδικούς μηχανοκίνητους εξοπλισμούς που απαιτούν ειδικούς χειρισμούς και έχουν ειδικές προδιαγραφές σύνδεσης και λειτουργίας και πολύ λιγότερο τους ατομικούς εξοπλισμούς ή τους χειροκίνητους ομαδικούς εξοπλισμούς των εθελοντών, των οποίων η χρήση είναι σχετικά απλή.

Έχει παρατηρηθεί στην πράξη, πως κατά τη διάρκεια κοινών δραστηριοτήτων εθελοντών πολιτικής προστασίας από την Ελλάδα και τη Βουλγαρία, είτε για την διαχείριση κάποιας κοινής κρίσης, είτε κατά τη διάρκεια κοινών ασκήσεων, υπάρχει δυσκολία στην χρήση του εξοπλισμού μιας χώρας από τους εθελοντές της γείτονας. Αυτό συμβαίνει είτε για λόγους ασυμβατότητας του εξοπλισμού αυτού καθαυτού (για παράδειγμα οι σωληνώσεις τις μίας ομάδας δεν συνδέονται με την αντλία μιας άλλης), είτε λόγω της άγνοιας των οδηγιών χρήσης, είτε λόγω προβλημάτων επικοινωνίας λόγω γλωσσικών περιορισμών μεταξύ των μελών των εθελοντών των ομάδων των δύο χωρών.

Είναι σαφές πως τέτοιου είδους περιορισμοί παίζουν καθοριστικό ρόλο κατά την επιχειρησιακή δραστηριοποίηση των ομάδων πολιτικής προστασίας σε διασυνοριακό επίπεδο. Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή αυτού του είδους εξοπλισμού θα πρέπει να γίνεται πάντοτε σύμφωνα με τις παρακάτω αρχές:

- Μικρό βάρος, που συνεπάγεται ευκολία μεταφοράς.
- Ευκολία και ταχύτητα στη σύνδεση και εγκατάσταση.
- Απλότητα στη χρήση, η οποία εξασφαλίζεται όταν ο εξοπλισμός αποτελείται από λίγα και εύχρηστα τμήματα.
- Αποτελεσματικότητα και αντοχή, ενόψει των δύσκολων και αντίξωων συνθηκών που θα χρησιμοποιηθεί.
- Αυτόνομη λειτουργία, ώστε να μην απαιτείται υποστήριξη της λειτουργίας του από άλλα μηχανήματα και να μην είναι αναγκαία ή να απαιτείται ελάχιστη ηλεκτρική ισχύ και νερό για να λειτουργήσει
- Να μην παράγει καυσαέρια.
- Να εξυπηρετεί περισσότερες από μία χρήσεις.

Αν αυτές οι πολύ βασικές αρχές καθιερωθούν μέσω κοινών, διασυνοριακών πρωτοκόλλων για τις προμήθειες εξοπλισμού των εθελοντικών ομάδων των δύο χωρών, τότε αρκετά από τα προβλήματα που αναφέρθηκαν προηγουμένως μπορούν να αντιμετωπιστούν σε ικανοποιητικό βαθμό. Περισσότερες προτάσεις διαδικασιών και καλών πρακτικών για την αντιμετώπιση των εν λόγω περιορισμών, αναφέρονται στο Κεφάλαιο 9 του παρόντος.

9. Πρόταση διαδικασιών και καλών πρακτικών για την καλύτερη συνεργασία και συμβατότητα των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής τόσο σε επίπεδο οργανωτικής όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακής πρακτικής

Σε αυτό το κεφάλαιο, τα συμπεράσματα του παρόντος εγχειριδίου οδηγούν στην πρόταση διαδικασιών και καλών πρακτικών για την καλύτερη συνεργασία και συμβατότητα των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας της διασυνοριακής περιοχής τόσο σε επίπεδο οργανωτικής όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακής πρακτικής. Επίσης αναφέρονται και προτάσεις για τη συμβατότητα του εξοπλισμού και των εργαλείων. Οι προτάσεις οργανώνονται σε συνοπτικούς πίνακες παρουσίασης.

9.1 Οργανωτική πρακτική

A/A	Περιορισμός	Πρόταση
1	Διαφορές στην εκπαίδευση και πιστοποίηση	- Κοινός, διασυνοριακός φορέας εκπαίδευσης εθελοντών πολιτικής προστασίας σε συμφωνία με τις νομοθεσίες των δύο χωρών - Κοινά τραπέζια εργασίας των επίσημων φορέων εκπαίδευσης των εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο χωρών - Κοινά πρωτόκολλα εκπαιδεύσεων, κοινές εκπαιδεύσεις και κοινές ασκήσεις - Αξιοποίηση των εργαλείων εκπαίδευσης και πιστοποίησης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας για τους εθελοντές πολιτικής προστασίας - Αξιοποίηση των σχετικών αποτελεσμάτων των έργων που έχουν χρηματοδοτηθεί από το Πρόγραμμα Εδαφικής Συνεργασίας Interreg Ελλάδα-Βουλγαρία 2007-2013 και 2014-2020
2	Διαφορές στον θεσμικό ρόλο των εθελοντών	- Αναθεώρηση των εξειδικεύσεων της νομοθεσίας των δύο χωρών σε σχέση με τον ρόλο και την δραστηριοποίηση των εθελοντών πολιτικής προστασίας - Ενσωμάτωση στις εξειδικεύσεις των σχετικών νομοθεσιών των δύο χωρών, των ευρωπαϊκών πολιτικών για την πολιτική προστασία και τους εθελοντές - Κοινά τραπέζια εργασίας των επίσημων φορέων κινητοποίησης των εθελοντών πολιτικής προστασίας των δύο χωρών - Δημιουργία κοινών διασυνοριακών συντονιστικών οργάνων και δημιουργία κοινών κέντρων συντονισμού με τη βοήθεια εργαλείων νέας τεχνολογίας

2	Διαφορές στον θεσμικό ρόλο των εθελοντών (συνέχεια από προηγούμενη σελίδα)	- Κοινά πρωτόκολλα κινητοποίησης και οργάνωσης των εθελοντών πολιτικής προστασίας σε διασυνοριακό επίπεδο - Κοινό μητρώο τόσο των εθελοντικών ομάδων όσο και των εθελοντών πολιτικής προστασίας που μπορούν να δραστηριοποιηθούν στη διασυνοριακή περιοχή, που θα βρίσκεται επικαιροποιημένο στη διάθεση των αρχών κινητοποίησής τους και στις δύο χώρες - Κοινά σχολεία ανταλλαγής εμπειριών και καλών πρακτικών τόσο για τις εθελοντικές ομάδες, όσο και για τις εθνικές αρχές κινητοποίησής τους στις δύο χώρες
3	Διαφορές στην οικονομική ενίσχυση και ασφαλιστική κάλυψη των εθελοντών	- Εξειδίκευση για την απλοποίηση των διαδικασιών ασφάλισης των ελλήνων εθελοντών πολιτικής προστασίας που συμμετέχουν σε δράσεις διαχείρισης κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης διασυνοριακού επιπέδου - Εξεύρεση κονδυλίων μέσω της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας και άλλων χρηματοδοτικών εργαλείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αποζημίωση των ελλήνων εθελοντών πολιτικής προστασίας που συμμετέχουν σε δράσεις διαχείρισης κρίσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης διασυνοριακού επιπέδου

9.2 Επιχειρησιακή πρακτική

A/A	Περιορισμός	Πρόταση
1	Γλωσσικοί Περιορισμοί	- Αξιοποίηση εργαλείων νέας τεχνολογίας για την επιτόπου μετάφραση - Κοινά, δίγλωσσα πρωτόκολλα συνεργασίας για την ορθή προετοιμασία και εξοικείωση των εθελοντών πολιτικής προστασίας πριν τη συνεργασία τους σε πραγματικές επιχειρησιακές συνθήκες - Κοινές, δίγλωσσες εκπαιδεύσεις πεδίου για την ορθή προετοιμασία και εξοικείωση των εθελοντών πολιτικής προστασίας πριν τη συνεργασία τους σε πραγματικές επιχειρησιακές συνθήκες - Κοινές, δίγλωσσες βάσεις δεδομένων ομογενοποιημένων στοιχείων και πληροφοριών και κοινές πλατφόρμες διαχείρισης και συντονισμού με λειτουργίες ενημέρωσης και καθοδήγησης των εθελοντών στο πεδίο, στην οικεία τους γλώσσα

2	Πολιτικοί Περιορισμοί	- Κοινές πολιτισμικές εκδηλώσεις γνωριμίας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας των δύο χωρών, για την ενδυνάμωση των μεταξύ τους σχέσεων
3	Διαφορές στις υποδομές προσβασιμότητας	- Δημιουργία αναλυτικών οδηγιών προσβασιμότητας με χάρτες του αναλυτικού οδικού δικτύου σε ηλεκτρονική μορφή
4	Διαφορές στη περιβαλλοντική συνείδηση	- Κοινές εκδηλώσεις περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης για την γνωριμία των εθελοντών με τον περιβαλλοντικό πλούτο της διασυνοριακής περιοχής και την ενδυνάμωση της περιβαλλοντικής τους συνείδησης

9.3 Εργαλεία και εξοπλισμός

A/A	Περιορισμός	Πρόταση
1	Ασυμβατότητα εργαλείων και εξοπλισμού	- Κοινό, επικαιροποιημένο και δίγλωσσο μητρώο εξοπλισμού, εργαλείων και προδιαγραφών των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας των εθελοντικών ομάδων πολιτικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στη διασυνοριακή περιοχή - Κοινά, δίγλωσσα εγχειρίδια χρήσης του εκατέρωθεν των συνόρων διαθέσιμου εξοπλισμού και εργαλείων - Καθιέρωση κοινών προδιαγραφών για τον εξοπλισμό και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται από τους εθελοντές πολιτικής προστασίας στη διασυνοριακή περιοχή - Κοινές εκπαιδεύσεις για τον εξοπλισμό και τα εργαλεία, καθώς και κοινές ασκήσεις πεδίου για την εξοικείωση των εθελοντών με τη διαθέσιμη υλικοτεχνική υποδομή των εθελοντικών ομάδων της γειτονικής χώρας

Βιβλιογραφία (Ελληνική)

Βερνίκος Σ., 2004. Εκπαίδευση ενηλίκων στην εθελοντική δράση για τη διαχείριση κινδύνου. Τυπωθήτω, σελ: 33.

Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, 2018. www.civilprotection.gr.

Μαντζαβέλας Α., Καλαντζή Γ., Αργυρούδη Α., 2013. Αξιολόγηση του πλαισίου εκπαίδευσης/ κατάρτισης των εθελοντών πολιτικής προστασίας στην Ελλάδα και στο Εξωτερικό. ΟΜΙΚΡΟΝ ΕΠΕ. Παραδοτέο D3.1.1, έργο OUTLAND, Πρόγραμμα Εδαφικής Συνεργασίας «Ελλάδα-Βουλγαρία 2007-2013».

Ομουρλόγλου Δ., 2017. Διαχείριση Κινδύνου - Κρίσεων και ο Ρόλος των Εθελοντών Πολιτικής Προστασίας. Μεταπτυχιακή Διατριβή Ειδίκευσης, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Στρατηγικές Διαχείρισης Περιβάλλοντος, Καταστροφών και Κρίσεων», Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Θετικών Επιστημών, Τμήμα Γεωλογίας και Γεωπεριβάλλοντος, Ειδικές Εκδόσεις Νο. 2017031.

Πυροσβεστική Ακαδημία, 2018. academy.fireservice.gr

Φούντας Γ., Καραμάνου Α., 2013. Σύστημα εθελοντισμού πολιτικής προστασίας. Περιφέρεια Αττικής.

Βιβλιογραφία (Ξενόγλωσση)

Bulgaria Academy of Sciences/ IMI, 2012. Assessment of the nature/ status of the volunteers in Bulgaria in context of their training. Deliverable 3.1.2, OUTLAND project, Interreg «Greece-Bulgaria 2007-2013».

Fikken T., 2017. Language as facilitator: The role of barrier effects in cross-border cooperation along the Dutch border.

Fekete A., Fiedrich F., 2018. Urban disaster resilience and security: Addressing Risks in Societies. Springer, ISBN 978-3-319-68605-9.

Murphy c., Creamer C., McClelland A., Boyle M., 2016. The value of cross-border emergency management in adapting to climate change. Borderlands: The Journal of Spatial Planning in Ireland, pp: 34-46.

Ελληνική νομοθεσία

Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/ 1984/ 2001

Νόμος 1951/1991. «Καθιέρωση του θεσμού του εθελοντή πυροσβέστη και άλλες διατάξεις». ΦΕΚ 84/31-5-1991, Τεύχος Α'.

Νόμος 2344/1995. «Οργάνωση Πολιτικής Προστασίας και άλλες διατάξεις». ΦΕΚ 212/11-10-1995, Τεύχος Α'.

Νόμος 2612/1998. «Ανάθεση της δασοπυρόσβεσης στο Πυροσβεστικό Σώμα και άλλες διατάξεις». ΦΕΚ 112/25-5-1998, Τεύχος Α'.

Π.Δ. 151/2004. «Οργανισμός Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας». ΦΕΚ 107/3-6-2004, Τεύχος Α'.

Νόμος 3013/2002. «Αναβάθμιση της Πολιτικής Προστασίας και λοιπές διατάξεις». ΦΕΚ 102/1-5-2002, Τεύχος Α'.

Υ.Α. 1299/2003. «Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας-Ξενοκράτης». ΦΕΚ 423/10-4-2003, Τεύχος Β'.

Υ.Α. 3384/2006. «Ειδικό Σχέδιο περί Διαχείρισης Ανθρωπίνων Απωλειών». ΦΕΚ 776/28-6-2006, Τεύχος Β'.

Νόμος 3463/2006. «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων». ΦΕΚ 114/30-6-2006, Τεύχος Α'.

Νόμος 3536/2007. «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης». ΦΕΚ 42/23-2-2007, Τεύχος Α'.

Νόμος 3613/2007. «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών». ΦΕΚ 263/23-11-2007, Τεύχος Α'.

Νόμος 3852/2010. «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης». ΦΕΚ 87/7-6-2010, Τεύχος Α'.

Νόμος 3895/2012. «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα». ΦΕΚ 206/08-12-2010, Τεύχος Α'.

Απόφαση της ΓΓΠΠ, αρ. πρωτ. 1215. «Σχεδιασμός και δράσεις Πολιτικής Προστασίας για την αντιμετώπιση κινδύνων λόγω των δασικών πυρκαγιών». Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, 22-2-2012.

Νόμος 4249/2014. «Αναδιοργάνωση της Ελληνικής Αστυνομίας, του Πυροσβεστικού Σώματος και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας, αναβάθμιση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και ρύθμιση λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και άλλες διατάξεις». ΦΕΚ Α 73/24-3-2014.

Εταίροι του έργου - Project Partners



www.dyopp.gr



www.certh.gr

ΕΚΕΤΑ
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ
ΕΡΕΥΝΑΣ & ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΗΣ
ΑΝΑΤΤΥΞΗΣ



REGIONAL MUNICIPALITIES ASSOCIATION
MARITZA

www.maritza.info



www.iict.bas.bg



www.zlatograd.bg

