



Παρατηρήσεις WWF Ελλάς επί του σχεδίου νόμου «Αναδιοργάνωση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, αναβάθμιση του Πυροσβεστικού Σώματος και άλλες διατάξεις»

Φεβρουάριος 2013

Με το παρόν, η περιβαλλοντική οργάνωση WWF Ελλάς συμμετέχει στη δημόσια διαβούλευση επί του σχεδίου νόμου «Αναδιοργάνωση Υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, αναβάθμιση του Πυροσβεστικού Σώματος και άλλες διατάξεις».

Θα θέλαμε αρχικά να σημειώσουμε ότι μέχρι σήμερα έχουν γίνει αμέτρητες εξαγγελίες για την πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών στην Ελλάδα, χωρίς όμως κάποια ουσιαστικά βήματα προόδου. Οι εξαγγελίες αυτές συνήθως ακολουθούν πυρκαγιές μεγάλης έκτασης, όπως αυτές του 2007 ή του 2009, και ξεχνιούνται σχεδόν αμέσως μετά την κατάσβεση τους. Έτσι θυμόμαστε το ομόφωνο πόρισμα της Ειδικής Διακομματικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής της Βουλής για την ίδρυση και λειτουργία Ενιαίου Φορέα Δασοπροστασίας και Αυτόνομου Ταμείου Δασών, το οποίο δεν υλοποιήθηκε ποτέ, σωρεία απόψεων, θέσεων και προτάσεων που έχουν κατατεθεί ανά διαστήματα από εμπλεκόμενους με τη δασοπροστασία φορείς, αλλά και τα αποτελέσματα της πρόσφατης (2010) διυπουργικής επιτροπής που διοργανώθηκε από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Ωστόσο, ενώ τα πορίσματα και οι προτάσεις όλων των εμπλεκόμενων φορέων και οργανισμών συγκλίνουν σε μεγάλο βαθμό ως προς τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ενίσχυση του εθνικού συστήματος δασοπροστασίας, το παρόν νομοσχέδιο δεν φαίνεται να τα έχει λάβει υπόψη καθώς δεν επιχειρεί να λύσει ουσιαστικά κανένα από τα υπάρχοντα σοβαρά προβλήματα στην αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών, δεν περιέχει καμία πρόνοια για να αλλάξει η σημερινή νοοτροπία και πρακτική και διαιωνίζει τα μεγάλα προβλήματα συντονισμού.

Το WWF Ελλάς θεωρεί ότι η προτεινόμενη αναδιοργάνωση θα μπορούσε να αποτελέσει ευκαιρία για βελτίωση του εθνικού συστήματος δασοπροστασίας, το οποίο αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα που δυσχεραίνουν την αποστολή του. Εξάλλου, το WWF Ελλάς στον απόηχο των πυρκαγιών του 2007 έχει υποβάλει στην ηγεσία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και του Πυροσβεστικού Σώματος συγκεκριμένες προτάσεις και αναφορές για την βελτίωση του συστήματος δασοπροστασίας και εθελοντισμού που σχετίζεται με τη δασοπροστασία. Οι προτάσεις αυτές είναι αναρτημένες στην ιστοσελίδα www.wwf.gr/forests.

Στο πλαίσιο της ανάγκης βελτίωσης του υπάρχοντος συστήματος, συγκεκριμένες ρυθμίσεις του εν λόγω σχεδίου νόμου κρίνονται θετικές. Οι πρωτοβουλίες αυτές αφορούν κυρίως στον πιο αποτελεσματικό συντονισμό του Πυροσβεστικού Σώματος (ΠΣ) και της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας (ΓΓΠΠ), την ενοποίηση των διαφόρων συντονιστικών κέντρων, την ουσιαστικότερη αξιοποίηση των εθελοντών σε θέματα που αφορούν την προστασία των δασών-αλλά και ευρύτερα-και στην παροχή δυνατότητας επιμόρφωσης εθελοντών και ιδιωτών σε θέματα σχετικά με ζητήματα πολιτικής προστασίας. Παρά τη συμβολή των μέτρων αυτών, το παρόν σχέδιο νόμου εστιάζει περισσότερο θέματα αναδιάρθρωσης του ΠΣ λόγω της ένταξης του στην ΓΓΠΠ (η οποία μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Προστασίας του Πολίτη) και ρύθμισης, όπως φαίνεται, κάποιων οργανωτικών εκκρεμοτήτων, κενών και αρμοδιοτήτων χωρίς να επιλύει άλλα σημαντικά ζητήματα, πρόληψης και καταστολής των πυρκαγιών, που έχουν εδώ και καιρό εντοπιστεί. Είναι

χαρακτηριστικό ότι η Διεύθυνση Δασοπυρόσβεσης μετατρέπεται σε Τμήμα (άρθρο 38), γεγονός που κατά την άποψη μας υποβαθμίζει το σχεδιασμό και την οργάνωση της πρόληψης και καταστολής δασικών πυρκαγιών.

Το WWF Ελλάς αξιολογώντας το σχέδιο νόμου κρίνει ότι αυτό χρήζει συγκεκριμένων στοχευμένων αλλαγών και παρεμβάσεων, οι οποίες αφορούν κυρίως σε ζητήματα σχετικά με τη δασοπροστασία και τις οποίες παραθέτει, ενώ ειδικά για το θέμα του εθελοντισμού οι παρατηρήσεις μας παρουσιάζονται στο άρθρο 56.

Αναδιάρθρωση Πυροσβεστικού Σώματος

Το προτεινόμενο σχέδιο νόμου δυστυχώς δεν αναδιαρθρώνει το ΠΣ όσον αφορά στην αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών. Παρόλες τις προτάσεις που έχουν γίνει στο παρελθόν για την ένταξη νέων δομών και διαδικασιών στο ΠΣ, οι οποίες θα βοηθήσουν στην καλύτερη αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών, στο παρόν νομοσχέδιο δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη ουσιαστικής αναβάθμισης του ΠΣ. Η αναδιάταξη, ωστόσο, της δομής του ΠΣ, κρίνεται αναγκαία έτσι ώστε να προκύψει ένας αξιόμαχος και εξειδικευμένος μηχανισμός, μέσα στο ΠΣ, με κύριο αντικείμενο ενασχόλησης τις δασικές πυρκαγιές. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται είτε η δημιουργία μέσα στο ΠΣ ενός «κλάδου δασικών πυρκαγιών», είτε ενός λίγο πιο διευρυμένου «κλάδου υπαίθρου». Η καλλιέργεια απόλυτης εξειδίκευσης στις δασικές πυρκαγιές μέσα στο ΠΣ και η δημιουργία μίας σχετικής ξέχωρης δομής η οποία θα αντιμετωπίζει τα δασικά συμβάντα και θα φέρει την ευθύνη συνεργασίας με τους άλλους φορείς για τα μέτρα πρόληψης και την προετοιμασία της καταστολής κρίνεται απολύτως απαραίτητη για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των δασικών πυρκαγιών. Η ανάγκη αυτή ενισχύεται και από τη διαχρονική αύξηση των καμένων εκτάσεων, αλλά και των περιστατικών πυρκαγιάς που παρατηρούνται στην Ελλάδα (<http://www.oikoskopio.gr/pyroskopio/pdfs/pyrkagies-ellada.pdf>).

Επιπροσθέτως, στο σχέδιο νόμου δεν υπάρχει πρόβλεψη που να ανταποκρίνεται στην ανάγκη ορθής κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού του ΠΣ στην ελληνική επικράτεια. Μέχρι σήμερα, φαίνεται πως δεν υπάρχει ισοκατανομή του ανθρώπινου δυναμικού σε όλες τις Περιφέρειες όπου αναπτύσσονται πυροσβεστικές μονάδες, με τις κεντρικές πόλεις (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) να συγκεντρώνουν περισσότερα άτομα αλλά και περισσότερες αιτήσεις μετάθεσης. Ως αποτέλεσμα, η Περιφέρεια, και ειδικότερα περιοχές δασικές, ορεινές, και απομακρυσμένες, στις οποίες ειδικά εντοπίζονται περιστατικά δασικών πυρκαγιών, εμφανίζεται υποστελεχωμένη και αδύναμη να ανταποκριθεί έγκαιρα και αποτελεσματικά, κυρίως με επίγεια μέσα, μετά την εκδήλωση πυρκαγιάς. Για παράδειγμα αναφέρουμε ότι σύμφωνα με την μελέτη του ΕΘΙΑΓΕ και του WWF Ελλάς (<http://www.oikoskopio.gr/pyroskopio/pdfs/pyrkagies-ellada.pdf>), στην οποία αναλύονται οι δασικές πυρκαγιές της Ελλάδας για το διάστημα 1983-2008, ο χρόνος επέμβασης των πυροσβεστικών δυνάμεων κυμαίνεται από 16 λεπτά στην Αττική, έως 75 λεπτά στην Ευρυτανία. Επίσης, σύμφωνα με την ίδια μελέτη ο μεγαλύτερος αριθμός πυρκαγιών ανά πληθυσμό παρατηρείται στους νομούς Κεφαλληνίας (55,1), Θεσπρωτίας (23,6) και Δράμας (22,1), ενώ οι νομοί Αττικής, Πειραιά και Θεσσαλονίκης εμφανίζουν μικρότερες αναλογίες (0,42, 1,02 και 0,41 περιστατικά πυρκαγιών ανά 1000 κατοίκους αντίστοιχα). Ως εκ τούτου, συχνά χάνεται σημαντικός πολύτιμος χρόνος, συνήθως αναμένοντας την άφιξη εναέριων ενισχύσεων, επιτρέποντας τη δημιουργία νέων εστιών πυρκαγιάς, την επέκταση της πυρκαγιάς και τελικά τη μείωση της αποτελεσματικότητας της πυρόσβεσης. Το προσωπικό και τα μέσα πρέπει να είναι σε επάρκεια και κατανομημένα ανάλογα με τις ανάγκες των αναμενόμενων περιστατικών στη βάση προγραμματισμού που οφείλει να γίνεται έγκαιρα αξιολογώντας προηγούμενα δεδομένα, σημαντικές περιβαλλοντικές παραμέτρους, όπως είναι οι αλλαγές στις χρήσεις γης και η κλιματική αλλαγή, σε συνεργασία με συναρμόδιους, για την πρόληψη των πυρκαγιών, φορείς.

Γενικότερα, κρίνεται αναγκαία η σύσφιξη των σχέσεων συνεργασίας μεταξύ ΠΣ, Δασικής Υπηρεσίας, ΓΓΠΠ και ΟΤΑ, μέσα από την τακτική συνεργασία για την προκατασταλτική προετοιμασία και την διοργάνωση κοινών ασκήσεων και σεναρίων.

Ειδικότερα όσο αφορά στη Δασική Υπηρεσία, στο σχέδιο νόμου δεν προβλέπεται η παρουσία εκπροσώπων της Υπηρεσίας (των κατά τόπους δασαρχείων) κατά τη διάρκεια της δασοπυρόσβεσης. Με δεδομένο ότι η ύπαιθρος και οι πυρκαγιές στην ύπαιθρο, και ειδικά στα δάση, έχουν σημαντικές ιδιαιτερότητες, η εξειδικευμένη γνώση μιας περιοχής είναι πολύτιμος σύμμαχος στην δασοπυρόσβεση. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να προβλέπεται ως απαραίτητη η παρουσία του Δασάρχη κατά το συντονισμό της πυρόσβεσης, ώστε να διασφαλίζεται η ομαλή συνεργασία και η καλύτερη δυνατή συνέργια. Ο μηχανισμός καταστολής πρέπει να βρίσκεται όλο το χρόνο σε στενή επαφή με το διαχειριστή της περιοχής. Το ΠΣ δηλαδή να ενημερώνεται συνεχώς, σε σταθερή και υποχρεωτική βάση από τη Δασική Υπηρεσία για την τοπογραφία και οικολογία της περιοχής, να συμμετέχει με στελέχη του σε συσκέψεις, εργασίες πρόληψης και εκπαιδεύσεις-ασκήσεις. Ανάμεσα στις δύο υπηρεσίες πρέπει να υπάρχει ροή πληροφοριών, γνώσης και εμπειρίας πολύ παραπάνω από ότι ισχύει ως σήμερα με την απλή ανταλλαγή χαρτών, τη τυπική συμμετοχή σε συσκέψεις και τις διαπροσωπικές σχέσεις. Η συνεργασία αυτή πρέπει να είναι σχεδιασμένη σε συστηματική και υποχρεωτική βάση. Αντίθετα με αυτή τη συλλογιστική ουσιαστικής συνεργασίας μεταξύ δύο υπηρεσιών που έχουν κομβικό ρόλο στην προστασία των δασών, και της μείωσης των επιπτώσεων που μια δασική πυρκαγιά μπορεί να προκαλέσει, το προτεινόμενο νομοσχέδιο διατηρεί στο ελάχιστο τη συνεργασία με τη Δασική Υπηρεσία καθώς εξακολουθεί να περιορίζεται σε τυπικές αναφορές και αναγγελίες.

Πάγια θέση του WWF Ελλάς είναι η βελτίωση και ενίσχυση των κρατικών δομών πρόληψης και καταστολής δασικών πυρκαγιών και η σταθερή ανάπτυξη των εθελοντικών δομών μέσα από το νόμο 4029/2011 και τα προτεινόμενα στο παρόν σχέδιο νόμου, για τα οποία ειδικές παρατηρήσεις παρατίθενται στο άρθρο 56. Κρίνουμε ότι η ίδρυση Δημοτικών Πυροσβεστικών Σταθμών και Κλιμακίων, θα προσθέσει μια ακόμα δομή στον μηχανισμό δασοπυρόσβεσης με αμφίβολα αποτελέσματα και προβλήματα συντονισμού, τη στιγμή που οι οικονομικοί πόροι είναι περιορισμένοι και ενώ ήδη υφίστανται οι νομικές δυνατότητες ανάπτυξης εθελοντικών πυροσβεστικών σταθμών και κλιμακίων. Αν και εφόσον επιλεγεί η ίδρυση τους θα πρέπει να θεσπιστούν αυστηρά κριτήρια όπως χωρική κατανομή με ανάλυση των αναγκών ή της γεωγραφικής απομόνωσης του ενδιαφερόμενου δήμου (π.χ. νησιά, δυσπρόσιτες ορεινές περιοχές), ή την μη ίδρυση σε συγκεκριμένη απόσταση από επαγγελματικούς ή εθελοντικούς πυροσβεστικούς σταθμούς ή κλιμάκια.

Άρθρο 56: Εθελοντές Πολιτικής Προστασίας

Τα άρθρα 55, 56 και 57 δημιουργούν νέες δομές για τους εθελοντές και τις εθελοντικές ομάδες Πολιτικής Προστασίας και αναβαθμίζουν το καθεστώς που ισχύει με τον ν. 3013/2002. Ωστόσο, το WWF Ελλάς θεωρεί ότι η οργάνωση και λειτουργία ενός σοβαρού και αξιόπιστου συστήματος εθελοντισμού θα πρέπει να διέπεται από ένα διακριτό νόμο, λόγω της ποικιλίας και της πολυπλοκότητας των θεμάτων που καλείται να ρυθμίσει. Παραδείγματα τέτοιων νόμων είναι ο ν. 4029/2011 (νόμος για τους εθελοντές πυροσβέστες Π.Σ.) ή η ΚΔΠ 221/1997 της Κυπριακής Δημοκρατίας, ενώ αντίστοιχοι νόμοι υπάρχουν σε πολλές ακόμη χώρες της Ε.Ε. Μία τέτοια πρωτοβουλία θα βοηθούσε τόσο την διοίκηση, όσο και τους εθελοντές να προσαρμοστούν ευκολότερα και γρηγορότερα σε ένα νέο σύστημα εθελοντισμού στην ΓΓΠΠ, καθώς θα ορίζει με σαφήνεια και την απαραίτητη λεπτομέρεια τα επιμέρους ζητήματα, και συγχρόνως θα αποτελεί ένα ολοκληρωμένο, συγκεκριμένο και συγκροτημένο κείμενο αναφοράς για όλους τους εμπλεκόμενους με την πολιτική προστασία. Παρόλα αυτά επικροτούμε την πρόθεση του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη να ρυθμίσει τα θέματα εθελοντισμού και προτείνουμε- με βάση και τα παραπάνω σχόλια- το υφιστάμενο σχέδιο νόμου να γίνει πιο αναλυτικό και να ρυθμίσει σε βάθος κρίσιμα ειδικά θέματα.

Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλά και κρίσιμα ζητήματα προβλέπεται να ρυθμιστούν με αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα ΠΠ, όπως αντίστοιχα ο ν. 3013/2002 προέβλεπε έκδοση ΚΥΑ για τη ρύθμιση επιμέρους ζητημάτων, η οποία ωστόσο ποτέ δεν εκδόθηκε. Οι εκκρεμότητες αυτές συνέτειναν στην απαξίωση του συστήματος εθελοντισμού στην ΓΓΠΠ. Ελπίζουμε ότι μετά τη ψήφιση του σχεδίου

νόμου να μην παρουσιαστούν οι καθυστερήσεις του παρελθόντος, και να προχωρήσει άμεσα η έκδοση των αποφάσεων που προβλέπονται, παρέχοντας ικανό χρόνο διαβούλευσης. Σε καμία περίπτωση οι πολιτικές σχετικά με τον εθελοντισμό δεν θα πρέπει να αλλάζουν με κάθε αλλαγή στην πολιτική ηγεσία του Υπουργείου. Στο πλαίσιο αυτό, θα προτείναμε οι επιμέρους εκκρεμότητες να αντιμετωπιστούν με μια μόνο απόφαση του Γενικού Γραμματέα η οποία να αποτελέσει και τον κορμό λειτουργίας του συστήματος εθελοντισμού.

Με το νέο νομοσχέδιο εισάγονται μόνο πολύ βασικά στοιχεία για την ορθή λειτουργία ενός συστήματος εθελοντισμού, όπως η πιστοποίηση, η εκπαίδευση και τα κριτήρια ένταξης και ασφάλιση των εθελοντών. Τονίζουμε ότι η διαδικασία αξιολόγησης, ένταξης, εκπαίδευσης και πιστοποίησης των εθελοντικών ομάδων ΓΓΠΠ και των εθελοντών θα πρέπει να γίνεται αποκλειστικά και μόνο από τις επιχειρησιακές ή οργανωτικές κρατικές υπηρεσίες που είναι επιφορτισμένες με το κάθε αντικείμενο πολιτικής προστασίας, να είναι διαφανής, συγκεκριμένη, και βάσει ποιοτικών κριτηρίων, μερικά από τα οποία αναλύονται στις προτάσεις που ήδη έχει καταθέσει το WWF Ελλάς. Ωστόσο, στο παρόν σχέδιο νόμου δεν προσδιορίζονται τα κριτήρια συγκρότησης των εθελοντικών ομάδων αλλά ούτε και τα κριτήρια βάσει των οποίων θα πραγματοποιείται η ποσοτική και ποιοτική αξιολόγηση της δράσης τους. Το κρίσιμο ζήτημα είναι η εφαρμογή, η αξιοπιστία και η διαφάνεια του συστήματος που θα κάνει το νόμο ένα πραγματικό εργαλείο ορθής διαχείρισης του εθελοντικού δυναμικού.

Στο προτεινόμενο νομοσχέδιο δεν καθίσταται σαφές αν ομάδες που βρίσκονται εκτός μητρώου θα εξακολουθήσουν να ασχολούνται με ζητήματα ΠΠ. Το ορθότερο είναι να αποκλείονται από δράσεις ΠΠ, στις οποίες θα συμμετέχουν μόνο όσες ομάδες εντάσσονται στο Μητρώο με τις διαδικασίες που προβλέπονται.

Επίσης, ασάφεια δημιουργείται σε πολλά σημεία του σχεδίου σε σχέση με το ρόλο των επιχειρησιακών και οργανωτικών υπηρεσιών ΠΠ και με τον ρόλο των τοπικών φορέων στο σύστημα. Για παράδειγμα, δεν είναι σαφές ποιοι ακριβώς έχουν την αρμοδιότητα κινητοποίησης, αξιοποίησης και αξιολόγησης των εθελοντικών δυνάμεων. Η ρύθμιση εξ αρχής των οργανωτικών προβλημάτων και της αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων που θα προκύψει είναι ένας πολύ σημαντικός παράγοντας που το σχέδιο νόμου δεν αποσαφηνίζει. Η άποψή μας είναι ότι η αξιολόγηση ή κινητοποίηση θα πρέπει να γίνει τουλάχιστον σε επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας, όπου λειτουργούν και τα αντίστοιχα τμήματα ΠΠ ή Πυροσβεστικές Υπηρεσίες.

Όπως έχει προκύψει από την εμπειρία του WWF Ελλάς και καταγράφεται στις σχετικές προτάσεις, οι ομάδες Πολιτικής Προστασίας στη Ελλάδα λειτουργούν με πολλές νομικές μορφές (ή καθόλου νομική μορφή) και πολλές φορές προέρχονται από διάφορους χώρους (κυνηγετικοί-ορειβατικοί σύλλογοι, άτυπες ενώσεις ατόμων, δημοτικές εθελοντικές υπηρεσίες, σωματεία κτλ.). Πιστεύουμε ότι είναι καλύτερο να υπάρχει μια συγκεκριμένη νομική μορφή ως προϋπόθεση για την ένταξη των εθελοντικών ομάδων στο μητρώο και οι σκοποί που απορρέουν από το καταστατικό τους να καλύπτουν τη συμμετοχή τους σε δράσεις ΠΠ.