

## Εθνική Ασφάλεια: Υπάρχει Επαρκής Χώρος για Αποτελεσματική Στρατιωτική Εισήγηση;

Κωνσταντίνος Γκίνης

### ΣΥΝΟΨΗ

Η στρατιωτική εισήγηση είναι θεμελιώδες στοιχείο της ομαλής λειτουργίας των πολιτικο-στρατιωτικών σχέσεων (ΠΣΣ), αλλά και της λήψεως αποφάσεως από την πολιτική ηγεσία, για τη χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος. Η στρατιωτική εισήγηση διαμορφώνεται και υποβάλλεται σε καθορισμένο θεσμικό πλαίσιο, απευθύνεται προς τους νόμιμα εκλεγμένους εκπροσώπους της Πολιτείας, που έχουν την τελική αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως, η οποία πρέπει να είναι ειλικρινής, ακομμάτιστη και πολιτικά ενήμερη. Στην Ελλάδα η στρατιωτική εισήγηση είναι μονοπρόσωπη εκ μέρους μόνον του Α/ΓΕΕΘΑ και μυστική ενώ υποβάλλεται εντός ενός δυσλειτουργικού συστήματος διοικήσεως και ελέγχου των Ενόπλων Δυνάμεων (ΕΔ). Είναι βασικά μονής κατευθύνσεως προς την Κυβέρνηση, ενώ θα έπρεπε να υπάρχει η δυνατότητα υποβολής και προς τη Βουλή, δημιουργώντας ουσιαστικά περιθώρια ελέγχου και λογοδοσίας των στρατιωτικών και στη Βουλή. Το πεδίο της εισηγήσεως θα πρέπει να διευρυνθεί με τη συμμετοχή και άλλων παραγόντων της στρατιωτικής ηγεσίας, έκαστος στο πεδίο της αρμοδιότητάς του, ώστε να ενισχυθεί η αξιοπιστία αλλά και το εύρος των επιλογών της πολιτικής ηγεσίας. Η επανεξέταση του συστήματος διοικήσεως και ελέγχου αλλά και αλλαγή κουλτούρας στο πεδίο των ΠΣΣ θα διευρύνει το πεδίο αλλά και την ποιότητα της στρατιωτικής εισηγήσεως.

**Λέξεις κλειδιά:** Πολιτικο-στρατιωτικές σχέσεις, στρατιωτική εισήγηση, ειλικρινής, πολιτικά ενήμερη, αλλαγή κουλτούρας.

*Στα υψηλότερα επίπεδα, η πολεμική τέχνη εξελίσσεται σε πολιτική ....  
Καμία σοβαρή πρόταση σχετικά με τον πόλεμο δεν μπορεί να λειτουργήσει  
παραγνωρίζοντας τους πολιτικούς παράγοντες.<sup>1</sup>*

### Σκοπός

Σκοπός του παρόντος είναι η διερεύνηση του πλαισίου της στρατιωτικής εισηγήσεως προς την Κυβέρνηση για την ανάπτυξη και χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος, στο πλαίσιο της Εθνικής Ασφαλείας.

<sup>1</sup> Carl von Clausewitz, *On War*, tr. Michael Howard, Peter Paret, (Princeton University Press, 1984), σ. 607-608.



## Γενικό Πλαίσιο

Η πεμπουσία των Πολιτικο-Στρατιωτικών Σχέσεων (ΠΣΣ) και του πολιτικού ελέγχου σφυρηλατείται και αντικατοπτρίζεται μέσω των διαβουλεύσεων μεταξύ της πολιτικής και της στρατιωτικής ηγεσίας μιας χώρας, με σκοπό τη λήψη αποφάσεως σχετικά με την ανάπτυξη και τη χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος. Στη διαδικασία αυτή, η στρατιωτική συμμετοχή και συνεισφορά συγκεφαλαιώνεται στη στρατιωτική εισήγηση προς την πολιτική ηγεσία. Η στρατιωτική εισήγηση διασυνδέει τη στρατιωτική ισχύ με την πολιτική, προς διαμόρφωση αποτελεσματικής στρατηγικής, για την επίτευξη των εθνικών στόχων.

Στις δημοκρατίες, η κυβέρνηση εκλέγεται από το λαό, ενασκεί έλεγχο επί των Ενόπλων Δυνάμεων (ΕΔ) και έχει την τελική ευθύνη για την άμυνα και ασφάλεια της χώρας. Ο πολιτικός έλεγχος των ΕΔ πηγάζει από το Σύνταγμα και διαμορφώνεται από το σχετικό νομικό πλαίσιο αλλά και την πρακτική εφαρμογής του. Επίσης, είναι θεμελιώδης για τη διαμόρφωση αρμονικής σχέσεως μεταξύ των ΕΔ και του έθνους συνολικά. Οι στρατιωτικοί είναι υποχρεωμένοι νομικά, αλλά και ηθικά, να παρέχουν συμβουλές και εισηγήσεις προς την κυβέρνηση, επί θεμάτων εθνικής αμύνης και ασφαλείας, έκαστος εντός της αρμοδιότητάς του.

Ο Samuel Huntington στην κλασική θεωρία του για τον αντικειμενικό πολιτικό έλεγχο των στρατιωτικών, θεωρεί ότι η δημιουργία ενός υγιούς επαγγελματικού σώματος αξιωματικών αποτελεί τη βάση για την υλοποίηση του πολιτικού ελέγχου. Η πολιτική ηγεσία αναγνωρίζει τον επαγγελματισμό των στρατιωτικών και τους παρέχει αυτονομία στη διεξαγωγή των στρατιωτικών επιχειρήσεων. Από την άλλη πλευρά, οι στρατιωτικοί αποδέχονται την ανάπτυξη υψηλής επαγγελματικής εξειδικεύσεως, τη λογοδοσία στην πολιτική ηγεσία και την τήρηση πολιτικής ουδετερότητας. Δηλαδή, το σώμα των αξιωματικών είναι έτοιμο να ανταποκριθεί στις εντολές κάθε πολιτικής ομάδας, η οποία εξασφαλίζει με νόμιμες δημοκρατικές διαδικασίες την εξουσία. Όταν, όμως, αποφασίζεται η χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος, η πολιτική και στρατιωτική ηγεσία κινούνται σε σαφώς διακριτά πεδία και αντίστοιχες ευθύνες. Η πολιτική ηγεσία θέτει τους εθνικούς στόχους, παρέχει έγκαιρη και ευρεία πολιτική κατεύθυνση και αποφασίζει για τη χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος. Η στρατιωτική ηγεσία προσδιορίζει τον τρόπο επιτεύξεως των ανατεθέντων στόχων και διεξάγει τις προς τούτο απαραίτητες επιχειρήσεις, με ελάχιστη πολιτική ανάμιξη και επίβλεψη.<sup>2</sup>

Ωστόσο, οι ιδέες της κλασικής θεωρίας και ειδικά αυτή του σαφούς διαχωρισμού μεταξύ πολιτικού και στρατιωτικού πεδίου έχει δεχθεί σοβαρή κριτική και αμφισβήτηση καθώς θεωρείται ως ένα θεωρητικό κατασκεύασμα, το οποίο δεν αντέχει στην πρακτική του εφαρμογή και δεν παράγει αποτελεσματικό πολιτικό έλεγχο.<sup>3</sup>

Ο Eliot Cohen πιστεύει ότι η παροχή ευρείας αυτονομίας στους στρατιωτικούς δεν οδηγεί πρακτικά σε αποτελεσματικό πολιτικό έλεγχο. Θεωρεί ότι απαιτείται συνεχής επίβλεψη επί της στρατιωτικής ηγεσίας προκειμένου να διασφαλισθεί, αφενός, η πολιτική υπεροχή και, αφετέρου, η εναρμόνιση της στρατιωτικής στρατηγικής με τους πολιτικούς

<sup>2</sup> Samuel Huntington, *The Soldier and the State*, (Belknap Press, 1985), σ. 84.

<sup>3</sup> Strachan, Hew, *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, (Cambridge University Press, 2013) · Morris Janowitz, *The Professional Soldier*, (Free Press, 2017) · Davidson, Janine, «The Contemporary Presidency: Civil-Military Friction and Presidential Decision Making: Explaining the Broken Dialogue,» *Presidential Studies Quarterly* 43, no. 1, 2013, σ. 129-145.



στόχους. Αυτά υλοποιούνται πρακτικά μέσω ενός «άνισου διαλόγου» μεταξύ της πολιτικής και στρατιωτικής ηγεσίας, ο οποίος ωστόσο είναι δυνατόν να επιτύχει την εναρμόνιση και το συντονισμό των απόψεων των δύο πλευρών, ειδικά σε μεταβαλλόμενες πολιτικές και στρατιωτικές συνθήκες. Είναι ένας διάλογος εντός του οποίου και οι δύο πλευρές εκφράζουν με οξύτητα τις απόψεις τους, ενίοτε και επιθετικά, όχι άπαξ αλλά κατ' επανάληψη και φυσικά ανισότιμα. Στη διαδικασία αυτή η τελική απόφαση ανήκει αναμφισβήτητα και ανεπιφύλακτα στην πολιτική ηγεσία. Η αλληλεπίδραση μεταξύ πολιτικής και στρατιωτικής ηγεσίας είναι διαρκής καθ' όλη τη διάρκεια της συγκρούσεως, αλλά και της ειρηνικής περιόδου, για την ανάπτυξη και χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος. Σε κάθε περίπτωση η πολιτική ηγεσία πρέπει να διαχειρίζεται τη στρατιωτική εισήγηση, ακριβώς όπως λέει και το όνομά της, δηλαδή ως «εισήγηση» και όχι ως τρόπο ενεργείας, ο οποίος πρέπει να εγκριθεί με συνοπτικές διαδικασίες, χωρίς σοβαρή αξιολόγηση. Στρατιωτικοί ηγέτες, οι οποίοι δεν αντέχουν αυτή την εξοντωτική διαδικασία, και πολιτικοί ηγέτες, οι οποίοι δεν είναι έτοιμοι να ακούσουν διαφορετική, ακόμη και αντίθετη άποψη, δεν συνεισφέρουν εποικοδομητικά στον υγιή «άνισο διάλογο» και στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.<sup>4</sup>

Η κλασική θεωρία του Huntington έθεσε τα θεωρητικά θεμέλια των ΠΣΣ, ωστόσο δημιούργησε την εντύπωση ότι η στρατιωτική ηγεσία πρέπει να τυγχάνει αμέριστης εμπιστοσύνης και ευρείας αυτονομίας από την αντίστοιχη πολιτική. Η προσέγγιση αυτή είναι ελεγχόμενη και σίγουρα οδηγεί σε παρερμηνείες. Η στρατιωτική εισήγηση εξαρτάται από τις σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικής και στρατιωτικής ηγεσίας. Η ποιοτική στρατιωτική εισήγηση προϋποθέτει ειλικρίνεια, η οποία είναι απόρροια της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Όμως, η εμπιστοσύνη και η αυτονομία δεν είναι κάτι που αναπτύσσεται αυτόματα ή μηχανικά. Είναι κάτι που επιτυγχάνεται μέσω μιας καθημερινής διαδικασίας επιδείξεως επαγγελματισμού, χαρακτήρα, αξιοπιστίας, ικανότητας και λογοδοσίας. Αυτό επιβάλλει οι στρατιωτικοί να ξεφύγουν από την παρανόηση του Huntington και να βελτιώσουν την ποιότητα και τη φύση της στρατιωτικής τους εισηγήσεως. Καθώς οι πολιτικές συνθήκες εξελίσσονται και οι μορφές της συγκρούσεως αλλάζουν, η στρατιωτική και η πολιτική ηγεσία πρέπει να επικεντρωθούν περισσότερο στο διάλογο, ακόμη κι αν είναι άνισος, στη συνεργασία και στην αμοιβαία κατανόηση, παρά στον πολιτικό έλεγχο. Είναι απαραίτητο να διευρυνθεί ο πολιτικό-στρατιωτικός διάλογος, με τη συμμετοχή σε αυτόν και άλλων επιπέδων διοικήσεως και επιτελείου, πλην της ηγεσίας, με εκτίμηση των κινδύνων και των απειλών που πρέπει να αντιμετωπισθούν. Επίσης, δεν πρέπει να αναμένεται παθητικά ο προσδιορισμός μιας πολιτικής τελικής επιθυμητής καταστάσεως για να αρχίσει η σχεδίαση και η προπαρασκευή. Σημαντικό είναι ακόμη να αξιολογηθούν και οι τρόποι με τους οποίους η χρησιμοποίηση των στρατιωτικών μέσων και δυνατοτήτων μπορεί να επιτύχουν πολιτικούς στόχους. Η στρατιωτική ηγεσία που θα κινηθεί προς αυτή την κατεύθυνση θα κερδίσει την εμπιστοσύνη της πολιτικής ηγεσίας και σημαντικό βαθμό αυτονομίας.<sup>5</sup>

Η στρατιωτική ηγεσία πρέπει να αποτελεί ενεργό, ουσιαστικό και όχι τυπικό μέλος του διαλόγου, ο οποίος θα διαμορφώσει και θα παραγάγει τις ανάλογες πολιτικές και

<sup>4</sup> Eliot Cohen, *Supreme Command*, (Free Press, 2002), Κεφ. 7.

<sup>5</sup> Jim Colby, «Improving Advice and Earning Autonomy: Building Trust in the Strategic Dialogue,» *The Strategy Bridge*, Oct 2017, <https://thestategybridge.org/the-bridge/2017/10/3/improving-advice-and-earning-autonomy-building-trust-in-the-strategic-dialogue>, (προσπέλαση 10/12/2020)



στρατηγικές. Ως μέλος αυτού του διαλόγου είναι και αυτή συνυπεύθυνη, για τη διαδικασία, τις εισηγήσεις, τις αποφάσεις αλλά και για τα αποτελέσματα. Ο διάλογος αυτός επηρεάζεται αναμφισβήτητα από διαφορές θεσμικές και κουλτούρας, οι οποίες ωστόσο πολλές φορές υπερφαλαγγίζονται από την ταχύτητα της εξελίξεως των γεγονότων. Η πολιτική ηγεσία, από τη μία πλευρά, απαιτεί αυξημένη ταχύτητα σχεδιάσεως και εμπλοκής της στρατιωτικής ισχύος, όταν αυτό απαιτηθεί, από την άλλη όμως, δεν μπορεί να παραμένει αδιάφορη σε ζητήματα οργανώσεως, στελεχώσεως, χρηματοδοτήσεως, υποστηρίξεως και εκπαίδευσής, τα οποία συνιστούν τον πυρήνα μιας αποτελεσματικής δυνάμεως, ικανής να αντιμετωπίσει τις σύγχρονες προκλήσεις αμύνης και ασφαλείας.<sup>6</sup>

Η στρατιωτική ηγεσία πρέπει να έχει βαθιά κατανόηση της πολυπλοκότητας και της ρευστότητας του σύγχρονου περιβάλλοντος στο οποίο καλείται να ενεργήσει. Αυτό επιβάλλει την ύπαρξη σαφούς αντιλήψεως της επιδράσεως την οποία θα έχουν ηθικές, πολιτικές, κοινωνικές και διπλωματικές παράμετροι επί των εισηγήσεων και αποφάσεών της και αντιστρόφως των επιπτώσεων σε αυτές. Τα προαναφερθέντα καθιστούν σαφές ότι η πολιτική ηγεσία δεν θα καθορίσει απλώς την αποστολή και στη συνέχεια θα αποσυρθεί. Αυτό δεν υπάρχει περίπτωση να συμβεί στο σύγχρονο επιχειρησιακό περιβάλλον εντός του οποίου καλούνται οι στρατιωτικές ηγεσίες να εκπληρώσουν τις επαγγελματικές τους υποχρεώσεις.<sup>7</sup>

Η στρατιωτική εισήγηση για να είναι ουσιαστική και εποικοδομητική προς λήψη αποφάσεως και να συνεισφέρει αποδοτικά στην εθνική ασφάλεια είναι απαραίτητο να λάβει υπόψη της μερικές παραμέτρους. Η πρόωρη υιοθέτηση ενός τρόπου ενεργείας για την επίτευξη συγκεκριμένων στρατιωτικών στόχων, χωρίς επαρκή μελέτη των επιπτώσεων επί των αντιστοιχών εθνικών, περιορίζει τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας και την οδηγεί σε μονόδρομο ή σε αδιέξοδο. Επίσης, ο πειρασμός της εισηγήσεως ενός λεπτομερούς στρατιωτικού σχεδίου, το οποίο δεν έχει λάβει υπόψη του τις δυνατότητες και την επίδραση και των άλλων στοιχείων της εθνικής ισχύος, όπως επίσης η πρόωρη οριοθέτηση διαφόρων παραμέτρων (ρόλοι, αρμοδιότητες, δυνατότητες, πόροι κτλ.), περιορίζει ή εγκιβωτίζει τις στρατηγικές επιλογές. Τελική πρόκληση είναι αυτή της διαφωνίας. Οι στρατιωτικοί όλων των βαθμών γνωρίζουν ότι υπάρχει χρόνος για εναλλακτικές προτάσεις, με επανεξέταση των στόχων, των τρόπων ενεργείας αλλά και των μέσων και των δυνατοτήτων. Όταν όμως ληφθεί η απόφαση δεν έχουν παρά να εκτελέσουν την αποστολή τους. Η διαφωνία ωστόσο είναι μια υπαρκτή επιλογή. Είναι δυνατόν να υποβληθεί εγγράφως ή προφορικά, να ζητηθεί η απαλλαγή από τα καθήκοντα, να επιλεγεί η σιωπηρή απόσυρση ή η παραίτηση. Οι επιφυλάξεις και οι αντιρρήσεις πρέπει να τίθενται εγκαίρως και με σαφήνεια. Ειδικά στα ζητήματα του αναλαμβανομένου βαθμού κινδύνου, της πιθανότητας επιτεύξεως των στόχων, των διατιθεμένων πόρων, των μέσων και των δυνατοτήτων, πρέπει να προβάλλονται σε πρώιμο στάδιο ώστε να δοθεί ο ανάλογος χρόνος στο σύστημα για δράσει διορθωτικά. Ωστόσο, σε καμία περίπτωση η μη υιοθέτηση του προτεινομένου τρόπου ενεργείας από κάποιον δεν αποτελεί επιχείρημα διαφωνίας. Τέλος, η αντιμετώπιση ή η διασκέδαση των ανωτέρω δεν εγγυάται την εκπλήρωση του ανατεθέντος έργου, όμως αποτελούν κάποιους γενικούς κανόνες τους οποίους πρέπει να

<sup>6</sup> Janine A. Davidson, Emerson T. Brooking, Benjamin J. Fernandes, *Mending the Broken Dialogue: Military Advice and Decision Making*, (Council on Foreign Relations, 2016,) σ. 51.

<sup>7</sup> Martin L. Cook, «The Proper Role of Professional Military Advice in Contemporary Uses of Force,» *Parameters*, Winter 2002-03, σ. 21-33.



έχει κατά νου η στρατιωτική ηγεσία προκειμένου να προετοιμάσει τη βέλτιστη δυνατή στρατιωτική εισήγηση.<sup>8</sup>

Πολλές φορές η στρατιωτική εισήγηση περιορίζεται από την πεποίθηση ότι οι στρατιωτικοί δεν πρέπει να εμπλέκονται στις συζητήσεις των πολιτικών παραμέτρων της καταστάσεως (πολιτικοί στόχοι, τελική επιθυμητή κατάσταση κτλ.). Πολλοί στρατιωτικοί νοιώθουν άβολα και προτιμούν να περιορισθούν απλά στη σφαίρα της εφαρμογής της στρατιωτικής ισχύος, διαχωρίζοντας με αυτό τον τρόπο το πολιτικό από το στρατιωτικό πεδίο. Ωστόσο, στα ανώτατα κλιμάκια αυτά είναι αλληλένδετα. Ως εκ τούτου η στρατιωτική ηγεσία πρέπει να συμμετέχει ενεργά σε στρατηγικές συζητήσεις αυτού του είδους, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η τελική απόφαση ανήκει στη πολιτική ηγεσία.<sup>9</sup>

Ενίοτε, η στρατιωτική εισήγηση είναι εκ των συνθηκών και των διατιθεμένων στοιχείων προβληματική καθώς καλύπτει ένα περιορισμένο πεδίο και είναι ανίκανη να αντιμετωπίσει πλήρως την κατάσταση. Στην περίπτωση αυτή οι στρατιωτικοί είναι απαραίτητο να διευρύνουν την οπτική και τον ορίζοντα της προσεγγίσεως τους. Επίσης, η στρατιωτική εισήγηση είναι δυνατόν να αποτελέσει στοιχείο ενός ευρύτερου διαλόγου, ο οποίος είναι δυνατόν να υπερβεί και αυτόν των θεσμοθετημένων οργάνων και να λάβει έως και τη μορφή της ανοικτής συζητήσεως. Σε κάθε περίπτωση, θεμελιώδες προκειμένου να καταλήξει η πολιτική και η στρατιωτική ηγεσία σε λογική λήψη αποφάσεως χρησιμοποίησεως της στρατιωτικής ισχύος, είναι απαραίτητο να υπάρχουν διαθέσιμα μέσα και δυνατότητες και όχι απλώς ισχυρή θέληση.<sup>10</sup>

Μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζουν οι πολιτικές ηγεσίες στις σύγχρονες δημοκρατίες είναι να πείσουν την κοινωνία για τη σκοπιμότητα της αναπτύξεως και της χρησιμοποίησεως της στρατιωτικής ισχύος. Σημαντικό ρόλο σε αυτό διαδραματίζει η δημόσια ακρόαση της στρατιωτικής ηγεσίας στα όργανα της νομοθετικής εξουσίας, η οποία εκ του Συντάγματος έχει το δικαίωμα και του ελέγχου της αντίστοιχης εκτελεστικής. Στις ΗΠΑ, η αρνητική στάση των στρατιωτικών στη δημόσια τοποθέτηση τους έναντι της χρησιμοποίησεως της στρατιωτικής ισχύος μειώνει περίπου κατά 7% τη δημόσια υποστήριξη προς το κυβερνητικό σχέδιο, ενώ η θετική ενισχύει κατά 3% την κοινωνική υποστήριξη. Άρα, η θεσμοθετημένη δημόσια εκφορά λόγου της στρατιωτικής ηγεσίας, επηρεάζει τη στάση και τη συμπεριφορά της κοινωνίας έναντι των κυβερνητικών επιλογών.<sup>11</sup>

Οι στρατιωτικές ηγεσίες είναι υποχρεωμένες να αντιλαμβάνονται και να κατανοούν τα όρια του νομικού αλλά και του πολιτικού πλαισίου, εντός του οποίου καλούνται να ενεργήσουν. Οι επαγγελματίες στρατιωτικοί διαθέτουν υψηλή τεχνογνωσία γύρω από τη στρατιωτική ισχύ που τους επιτρέπει να υποβάλουν εμπειριστατωμένες εισηγήσεις προς τους πολιτικούς τους προϊσταμένους, οι οποίοι διαμορφώνουν και εφαρμόζουν την αμυντική πολιτική. Ενίοτε, στρατιωτικοί ηγέτες λόγω της γνώσεως, της εμπειρίας και του υποβάθρου που διαθέτουν πιστεύουν ότι έχουν διαμορφώσει τη βέλτιστη στρατιωτική

<sup>8</sup> Gen. James E. Cartwright, «Best Military Advice,» *Strategic Studies Quarterly*, Fall 2015, σ. 13-17.

<sup>9</sup> Marc Cansian, «Tell me How this Ends, Military Advice, Strategic Goals, and the “Forever War” in Afghanistan,» *CSIS*, July 2019, σ. VIII.

<sup>10</sup> James Golby and Mara Karlin, «Why “Best Military Advice” is Bad for the Military—and Worse for Civilians,» *Orbis*, Winter 2018, σ. 137-153 · John Garofano, «Effective Advice in Decisions for War: Beyond Objective Control,» *Orbis*, Spring 2008, σ. 238-254.

<sup>11</sup> Jim Golby, Kyle Dropp and Peter Feaver, «Listening to the Generals, How Military Advice Affects Public Support for the Use of Force,» *Center for a New American Security*, April 2013, σ. 5.



εισήγηση επί θεμάτων εθνικής ασφαλείας. Κάποιοι θεωρούν ότι η τεχνογνωσία τους είναι ανωτέρου επιπέδου αυτής των πολιτικών, οι οποίοι είναι εντεταλμένοι να λάβουν τις τελικές αποφάσεις. Όταν οι αποφάσεις είναι αντίθετες προς τις εισηγήσεις των επαγγελματιών στρατιωτικών, τότε αυτοί μπορεί να συμπεράνουν ότι έχουν ληφθεί άστοχες ή εσφαλμένες αποφάσεις. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση πρέπει να απέχουν από ενέργειες οι οποίες είναι ασύμβατες ή αντίθετες από τις τελικές αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας. Επίσης, όταν κινούνται πέραν της τεχνοκρατικής υποστηρίξεως και της εισηγήσεως και στρέφονται προς την ανοικτή στήριξη των πολιτικών επιλογών ή ακόμη και προς τη δημόσια διαφωνία, τότε πρέπει να αναγνωρίσουν ότι έχουν εκφύγει των ορίων του ρόλου τους. Η συμπεριφορά αυτή υπονομεύει την λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, την εξουσία των εκλεγμένων αντιπροσώπων, υπεύθυνων για την διαμόρφωση αλλά και την εφαρμογή της πολιτικής, ενώ τραυματίζει την αξιοπιστία του στρατιωτικού επαγγέλματος, την αξία της στρατιωτικής εισηγήσεως και του πλαισίου των ΠΣΣ.<sup>12</sup>

Κεφαλαιώδους σημασίας για την στρατιωτική εισήγηση αποτελεί η ειλικρίνεια, η ευθύτητα, η εντιμότητα, ο επαγγελματισμός και η απουσία εξυπηρετήσεως συντεχνιακών συμφερόντων και εξωτερικού επηρεασμού, ειδικά κομματικού. Στο πλαίσιο αυτό οι υψηλόβαθμοι στρατιωτικοί ηγέτες πρέπει να κάνουν διάκριση μεταξύ κομματισμού και πολιτικής ενημερότητας. Ο κομματισμός είναι προσανατολισμένος και εστιασμένος στην άντληση ψήφων και στην υποστήριξη θέσεων υπέρ συγκεκριμένου πολιτικού χώρου. Ο κομματισμός είναι πλήρως αντίθετος προς ένα υγιές και λειτουργικό πλαίσιο ΠΣΣ. Οι στρατιωτικοί ηγέτες δεν επιτρέπεται να κινούνται στο χώρο του κομματισμού. Πρέπει να έχουν την ικανότητα να παρέχουν εμπειριστατωμένη και πλήρως αιτιολογημένη στρατιωτική εισήγηση όταν απαιτείται. Σε καμία περίπτωση η στρατιωτική εισήγηση δεν πρέπει σκοπίμως να αποκρύπτει στοιχεία, ακόμη δε περισσότερο να περιορίζει τις επιλογές προκειμένου να οδηγήσει την απόφαση προς συγκεκριμένη κατεύθυνση. Πέραν της εμφανούς κομματικής εμπλοκής υπάρχουν και άλλες συμπεριφορές των στρατιωτικών ηγετών, όπως η ανοικτή εκδήλωση προτιμήσεων δημοσίως ή σε θεσμικά όργανα του κράτους υπέρ συγκεκριμένων υποψηφίων, ο επηρεασμός της κοινής γνώμης μέσω της παρεχόμενης στρατιωτικής εισηγήσεως προς την πολιτική ηγεσία, η λήψη αποφάσεων ή η εκδήλωση ενεργειών για τον επηρεασμό της εσωτερικής πολιτικής και η λήψη θέσεως δημοσίως για πολιτικά ζητήματα τα οποία είναι υπό συζήτηση ή σε εξέλιξη. Στον αντίποδα, βρίσκεται ο πολιτικά ενημερωμένος στρατιωτικός ηγέτης, ο οποίος διαθέτει την αντίληψη και κατανόηση του ισχύοντος πολυδιάστατου περιβάλλοντος (πολιτικού, διπλωματικού, οικονομικού, κοινωνικού κτλ.) εντός του οποίου καλείται να υποβάλει την εισήγησή του. Αυτού του επιπέδου η ενημερότητα είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική συμμετοχή σ' έναν παραγωγικό διάλογο, ο οποίος θα αποδώσει μια αξιόπιστη πολιτική εθνικής ασφαλείας και αποτελεσματικές στρατηγικές υποστηρίξεως της. Φυσικά, η πολιτική ενημερότητα και η στρατηγική οξυδέρκεια σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να οδηγεί σε συμβιβασμό και υποβάθμιση του απολιτικού χαρακτήρα της στρατιωτικής εισηγήσεως.<sup>13</sup>

Στον πολιτικό-στρατιωτικό διάλογο δεν είναι αρκετή η διαμόρφωση και υποβολή μιας στρατιωτικής εισηγήσεως. Αυτή για να αξιοποιηθεί πρέπει να κινηθεί σ' ένα ευρύ πλαίσιο αρχών. Καταρχάς, είναι απαραίτητη μια επίσημη τυποποιημένη διαδικασία αξιολογήσεως της στρατιωτικής εισηγήσεως. Δεν αρκεί η παρουσία μόνο υπουργών από τα εμπλεκόμενα

<sup>12</sup> U.S. ARMY, White Paper, «The Profession of Arms», TRADOC, 2010, σ. 17.

<sup>13</sup> William E. Rapp, «Ensuring Effective Military Voice», *Parameters* 46, no. 4, σ. 24-25.



υπουργεία. Οι συζητήσεις για τα ζητήματα εθνικής ασφαλείας μπορούν να καταστούν επωφελέστερες με την παρουσία και προσώπων με εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία και με ανάλογη εξουσιοδότηση, ώστε να υποβάλλουν διεισδυτικές ερωτήσεις και να αναδείξουν παραμέτρους οι οποίες δεν είναι εύκολα ορατές. Οι συμμετέχοντες στην αξιολόγηση της στρατιωτικής εισηγήσεως πρέπει να γνωρίζουν ότι υπάρχει η πιθανότητα αυτή να είναι εσφαλμένη ή να περιέχει σημαντικές αδυναμίες, αυτό δεν πρέπει να τους καθιστά δύσπιστους, αλλά προσεκτικούς, καθώς η στρατιωτική ισχύς δεν μπορεί να προσφέρει βεβαιότητα ή δυνατότητα διαχειρίσεως όλων των κινδύνων. Επιπλέον, κάθε στρατιωτική επιχείρηση περιλαμβάνει και παράγοντες πέρα από το στρατιωτικό πεδίο. Η στρατιωτική δράση δεν είναι ένας ουδέτερος παράγοντας, πυροδοτεί πολιτικά ζητήματα τα οποία είναι απαραίτητα να εντοπισθούν και να αναδειχθούν εγκαίρως στη διαβούλευση για τον καθορισμό των στρατιωτικών επιλογών. Αυτό απαιτεί την υποβολή «πολιτικά ενήμερης στρατιωτικής εισήγησης» (policy aware military advice).<sup>14</sup> Ο όρος «πολιτικά ενήμερη» είναι συζητήσιμος, όμως σε κάθε περίπτωση υπονοεί ότι η στρατιωτική εισήγηση δεν μπορεί να είναι εντελώς αποστειρωμένη από πολιτικούς παράγοντες. Αυτό καθιστά επιβεβλημένο πριν ληφθούν αποφάσεις επί της στρατιωτικής εισηγήσεως να γίνει ευρεία αξιολόγηση και συνυπολογισμός και των πολιτικών παραμέτρων και επιπτώσεων που αυτή προκαλεί. Τέλος, το πλέον επικίνδυνο είναι η κυβέρνηση να αποδεχθεί με μεγάλη ευκολία τη στρατιωτική εισήγηση, επειδή δεν έχει τη δυνατότητα είτε συστηματικής αξιολογήσεως, είτε διαμορφώσεως εναλλακτικών επιλογών. Επιδιώκοντας, ίσως, με αυτό τον τρόπο να μεταφέρει στους στρατιωτικούς δύσκολες αποφάσεις, πολλές από τις οποίες είναι δική της αρμοδιότητα και ευθύνη. Η ποιοτική στρατιωτική εισήγηση από μόνη της πρέπει να προκαλεί ερωτήματα, να αναδεικνύει και να επισημαίνει κινδύνους. Η στρατιωτική εισήγηση αποτελεί μια βάση συζητήσεως ακόμη και αν περιέχει αμφισβητούμενα στοιχεία, ενώ ταυτόχρονα αποτελεί και μια πρόκληση. Τέλος, δεν πρέπει ποτέ να εγκλωβίζει την πολιτική ηγεσία σε λογική έτοιμης λύσεως, αλλά να καθιστά σαφές ότι εκκρεμεί η λήψη αποφάσεων. Επομένως, η υιοθέτηση της στρατιωτικής εισηγήσεως δεν είναι μια εύκολη υπόθεση για την πολιτική ηγεσία.<sup>15</sup>

## Διεθνής Εμπειρία

Έχοντας υπόψη τα παραπάνω, θα παρουσιασθούν συνοπτικά μερικές περιπτώσεις στρατιωτικής εισηγήσεως από τη διεθνή εμπειρία και ειδικότερα από τις ΗΠΑ, οι οποίες λόγω της διαρκούς εμπλοκής τους σε πολέμους προσφέρουν πλούσιο προς τούτο υπόβαθρο.

Λίγες ημέρες μετά την 11<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2001 συνήλθε το Συμβούλιο Εθνικής Ασφαλείας των ΗΠΑ, υπό τον πρόεδρο George Bush, προκειμένου να εξετάσει τρόπους αντιδράσεως εναντίον της επιθέσεως την οποία δέχθηκαν οι ΗΠΑ. Εκεί ο Διευθυντής της CIA George Tenet παρουσίασε ένα εντυπωσιακό σχέδιο επιθέσεως, σε παγκόσμιο επίπεδο, εναντίον της τρομοκρατίας. Ο Πρόεδρος του Διακλαδικού Επιτελείου των ΗΠΑ (περίπου όπως ο Α/ΓΕΕΘΑ στην Ελλάδα) Στρατηγός Hugh Shelton παρουσίασε μια σειρά περιορισμένων στρατιωτικών επιλογών, εστιασμένων εναντίον του Αφγανιστάν, οι οποίες

<sup>14</sup> The Permanent Joint Headquarters, <https://www.gov.uk/government/groups/the-permanent-joint-headquarters#our-responsibilities>, (προσπέλαση 10 Δεκεμβρίου 2020).

<sup>15</sup> Lawrence Freedman, «On Military Advice,» *The RUSI Journal*, 2017, 162, no. 3, σ. 12-18



δεν εντυπωσίασαν τον πρόεδρο των ΗΠΑ. Επίσης, ο Shelton ήταν αντίθετος σε κάθε ιδέα αναλήψεως στρατιωτικής ενεργείας εναντίον του Ιράκ, προκαλώντας με αυτά τις αρνητικές αντιδράσεις της πολιτικής ηγεσίας στο πρόσωπό του. Γεγονός φυσιολογικό στο πλαίσιο του «άνισου διαλόγου». Η πολιτική ηγεσία των ΗΠΑ δεν συνέχισε τον «άνισο διάλογο» αλλά αφού δεν βρήκε ευήκοα ώτα στο Διακλαδικό Επιτελείο, για την υποστήριξη των πολιτικών της στόχων, απευθύνθηκε στους Επιχειρησιακούς Διοικητές (Combatant Commanders). Οι Επιχειρησιακοί Διοικητές, όμως, επειδή βρίσκονται μακράν των πολιτικών και στρατηγικών παραγόντων οι οποίοι καθοδηγούν ή ρυμουλκούν της πολιτικές αποφάσεις και επηρεάζουν το βαθμό αναλήψεως κινδύνου μιας επιχειρήσεως, με τις καθαρά επιχειρησιακές τους προτάσεις, υπονόμισαν στην πράξη το θεσμοθετημένο σύστημα στρατιωτικής εισηγήσεως. Αποτέλεσμα αυτού ήταν οι ΗΠΑ να οδηγηθούν στην πλέον μακροχρόνια στρατιωτική εμπλοκή της ιστορίας τους, στο Αφγανιστάν, ενώ στο Ιράκ έχουν αποτύχει πλήρως.<sup>16</sup>

Ενώ είχε αποφασισθεί η εισβολή των ΗΠΑ στο Ιράκ με περιορισμένο αριθμό δυνάμεων, ο Αρχηγός Στρατού των ΗΠΑ, Στρατηγός Erik Shinsheki, τον Φεβρουάριο 2003, σε ακρόαση του στη Γερουσία εκτίμησε ότι οι δυνάμεις δεν ήταν επαρκείς και απαιτούνταν αρκετές εκατοντάδες χιλιάδες (several hundred thousand) για την σταθεροποίηση της καταστάσεως μετά το πέρας των επιχειρήσεων. Αυτό αναμφισβήτητα αποτελούσε κριτική στην εγκριθείσα στρατηγική, προκάλεσε την περιθωριοποίηση του από τον Υπουργό Αμύνης Donald Rumsfeld, την επιλογή του αντικαταστάτη του πολλούς μήνες πριν τη λήξη της θητείας του, με ανάκληση αξιωματικού από την αποστρατεία και την αναστολή εξοπλιστικών προγραμμάτων του Στρατού (Crusader κτλ.). Ο χρόνος βέβαια και τα γεγονότα θα επιβεβαιώσουν τις εκτιμήσεις του Shinsheki.<sup>17</sup>

Κατά την διάρκεια της ακροάσεως του Προέδρου του Διακλαδικού Επιτελείου Στρατηγού Martin Dempsey στην επιτροπή Αμύνης της Γερουσίας, την 18 Ιουλίου 2013, για την παράταση της θητείας του για δύο επιπλέον έτη, δέχθηκε ερώτηση για την εκτίμησή του σχετικά με ενδεχόμενη στρατιωτική επέμβαση των ΗΠΑ στη Συρία. Απάντησε ότι έχει υποβάλει σχετική εισήγηση στον πρόεδρο των ΗΠΑ. Επειδή η επιτροπή δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση, μετά το πέρας της συνεδριάσεως, οι συμπρόεδροι της Επιτροπής του απηύθυναν επιστολή με συγκεκριμένα ερωτήματα επί του ζητήματος. Πραγματικά, αφού διερευνήθηκε η νομική υποχρέωση απαντήσεως, την επομένη ο Στρατηγός Dempsey απέστειλε στην Επιτροπή απαντητική επιστολή με μια αδρή περιγραφή στρατηγικών στρατιωτικών επιλογών και την εκτίμησή του, πάντοτε εντός του πλαισίου των κανόνων ασφαλείας.<sup>18</sup>

Τον Ιούλιο 2010 το περιοδικό *Rolling Stone* δημοσίευσε ένα άρθρο σύμφωνα με το οποίο το επιτελείο του Στρατηγού Stanley McChrystal, Διοικητού της Πολυεθνικής Δυνάμεως στο Αφγανιστάν, ασκούσε κριτική στην πολιτική του Προέδρου Obama στο συγκεκριμένο ζήτημα. Αμέσως ο στρατηγός ανακλήθηκε στις ΗΠΑ προκειμένου να δώσει εξηγήσεις στον Πρόεδρο, όπου και υπέβαλε την παραίτησή του, δηλώνοντας ότι «ανεξαρτήτως το πως κρίνω την ιστορία από πλευράς αξιοπιστίας και ακρίβειας η ευθύνη

<sup>16</sup> Bob Woodward, *Bush at War*, (Simon & Schuster, New York, 2002,) σ. 64-80 · Kurt VanderSteen, «Bounded Options: Military Advice to the President» in David A. Anderson, Heather R. Karambelas (Eds.), *Through the Joint, Interagency, and Multinational Lens: Challenges in a Fiscally Constrained Environment*, Volume 3, (US Army Command and General Staff College Press, 2019), σ.1, 10-11.

<sup>17</sup> Charles D. Allen, «Civil-Military Relations in Transitions: Behavior of Senior Military Officers,» *Joint Force Quarterly*, 86, 3rd Quarter, 2017, σ. 52.

<sup>18</sup> Letter Chairman of the Joint Chiefs of Staff to SACS, dated 19 Jul 2013.





ήταν δικιά μου». Όσο κι αν αμφισβητηθεί η ορθή απόδοση των απόψεων του επιτελείου, το περιοδικό ανέδειξε τη διάσταση απόψεων μεταξύ του Ανώτατου Στρατιωτικού Διοικητού στο Αφγανιστάν και της Κυβερνήσεως, για ένα πόλεμο που γινόταν όλο και περισσότερο αντιδημοφιλής στην αμερικανική κοινωνία και οδήγησε στην αποπομπή του στρατιωτικού ηγέτη.<sup>19</sup>

Φυσικά, η στρατιωτική συμβουλή - εισήγηση δεν εξαντλείται μόνο στα επιχειρησιακά θέματα, όπως τα ανωτέρω παραδείγματα, αλλά και διοικητικά και κοινωνικά ζητήματα (οργάνωση, σταδιοδρομία, στράτευση γυναικών, γυναίκες σε μάχιμες μονάδες κτλ.) και υπόκειται σε έλεγχο τόσο από την εκτελεστική όσο και από τη νομοθετική εξουσία, όπως επίσης και από άλλους ελεγκτικούς φορείς του κράτους.

## Κατάσταση στην Ελλάδα: Το Νομικό Πλαίσιο

Γενικώς η στρατιωτική εισήγηση στην Ελλάδα, είναι ένα ζήτημα το οποίο προσελκύει περιορισμένο ενδιαφέρον, ενώ τυγχάνει ελαχίστης ή και στρεβλής αξιολογήσεως στον στρατιωτικό, στον πολιτικό, στον ακαδημαϊκό χώρο αλλά και στο πεδίο των μέσων μαζικής επικοινωνίας. Ωστόσο, είναι πρωταρχικής σημασίας να αναγνωρισθεί ότι η διαδικασία είναι υπαρκτή και θεσμοθετημένη σε σημαντικό βαθμό. Για την εξαγωγή συμπερασμάτων για τη λειτουργικότητα και την αποτελεσματικότητα του ελληνικού μοντέλου στρατιωτικής εισηγήσεως είναι απαραίτητο να μελετηθεί το θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου αυτή αναπτύσσεται. Το πλαίσιο βασικά είναι αυτό του συστήματος διοικήσεως και ελέγχου των ΕΔ, το οποίο θεμελιώνει και τις ΠΣΣ. Από το 2010 και εντεύθεν έλαβαν χώρα σημαντικές αλλαγές στο εν λόγω σύστημα, με ανάλογη αναπροσαρμογή των ΠΣΣ και της στρατιωτικής εισηγήσεως προς την πολιτική ηγεσία.<sup>20</sup>

Η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για την Εθνική Άμυνα, ενασκούσα και τη διοίκηση των ΕΔ δια του Υπουργού Εθνικής Αμύνης (ΥΕΘΑ), ο οποίος ενεργεί στο πλαίσιο των νόμων και των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και του Κυβερνητικού Συμβουλίου Εθνικής Ασφαλείας (ΚΥΣΕΑ), όπως μετονομάστηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Αμύνης (ΚΥΣΕΑ).<sup>21</sup> Η έννοια της Εθνικής Αμύνης διευρύνθηκε με την εισαγωγή αυτής της Εθνικής Ασφάλειας, με το Νόμο περί Επιτελικού Κράτους.<sup>22</sup> Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στις ΕΔ ενασκείται από τη Βουλή, δια του ΥΕΘΑ, ο οποίος είναι υπεύθυνος έναντι και ενώπιον αυτής.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Maj. Joshua Glonek, U.S. Army, «The Trust Lapse,» *Military Review*, Sep-Oct 2013, σ. 42.

<sup>20</sup> Ν. 3883/2010 (ΦΕΚ 167 Α' /2010) Υπηρεσιακή εξέλιξη και ιεραρχία των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων – Θέματα διοίκησης των Ενόπλων Δυνάμεων, Στρατολογίας και συναφείς διατάξεις.

<sup>21</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α' /1995) Οργάνωση και Λειτουργία Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, Διοίκηση και Έλεγχος των Ενόπλων Δυνάμεων και άλλες διατάξεις. Όπως τροποποιήθηκε, Αρ. 1 παρ. 2 · Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α' /2019), Επιτελικό Κράτος, Αρ. 7, παρ. 1.

<sup>22</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α' /1995), Αρ.1, παρ.1. Η Εθνική Άμυνα περιλαμβάνει το σύνολο των λειτουργιών, ενεργειών και δραστηριοτήτων, του Κράτους, με σκοπό την προστασία της εδαφικής ακεραιότητας, της εθνικής ανεξαρτησίας και κυριαρχίας και της ασφάλειας των πολιτών από οποιασδήποτε εξωτερική επίθεση ή απειλή, όπως επίσης και την υποστήριξη των εθνικών συμφερόντων · Ν.4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α' /2019), Αρ.7, παρ.5 (α). Η στρατηγική εθνικής ασφάλειας, λαμβάνοντας υπόψη την εξωτερική και αμυντική πολιτική, την πολιτική δημόσιας τάξης και πολιτικής προστασίας, την πολιτική κυβερνοασφάλειας, ενεργειακής ασφάλειας και ασφάλειας κρίσιμων εθνικών υποδομών και συντονίζει παράλληλα τους εμπλεκόμενους αρμόδιους φορείς και τους αναγκαίους πόρους για την εφαρμογή της.

<sup>23</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α' /1995), Αρ. 1, παρ. 3.



Το ΚΥΣΕΑ είναι αρμόδιο για τη διαμόρφωση διυπουργικών πολιτικών και τη λήψη αποφάσεων σε θέματα που αφορούν στην ασφάλεια της Χώρας.<sup>24</sup> Συνέρχεται υπό την προεδρία του Πρωθυπουργού, ενώ τις ΕΔ, με δικαίωμα ψήφου, εκπροσωπεί ο Αρχηγός του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Αμύνης (Α/ΓΕΕΘΑ).<sup>25</sup> Οι Αρχηγοί των Γενικών Επιτελείων (Α/ΓΕ) των Κλάδων των ΕΔ είναι δυνατόν να συμμετέχουν κατόπιν προσκλήσεως του Πρόεδρου για θέματα της αρμοδιότητάς τους, χωρίς δικαίωμα ψήφου.<sup>26</sup>

Το ΚΥΣΕΑ διαμορφώνει την Στρατηγική Εθνικής Ασφαλείας και ο ρόλος του είναι κυρίαρχος σε ζητήματα επιστρατεύσεως και πολέμου καθώς εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό για την υποβολή σχετικής εισηγήσεως προς τον/την Πρόεδρο της Δημοκρατίας.<sup>27</sup> Ενασκει πλήρη έλεγχο στην αμυντική σχεδίαση (δομή, προγράμματα αμυντικής ικανότητας), δηλαδή στην απόκτηση μέσων και δυνατοτήτων οι οποίες θα συμβάλουν στην Εθνική Ασφάλεια.<sup>28</sup> Ωστόσο, στο ζήτημα της χρησιμοποίησης της στρατιωτικής ισχύος δεν ασχολείται με αποφάσεις για τους στρατηγικούς τρόπους ενεργείας, αλλά με υποστηρικτικά στοιχεία της επιχειρησιακής σχεδίασεως και με ζητήματα διεξαγωγής των επιχειρήσεων (εκτιμήσεις, μέτρα συναγερμού, κινητοποίηση της χώρας, κανόνες εμπλοκής κτλ.).<sup>29</sup>

Ο Νόμος περί Επιτελικού Κράτους συνέστησε Γραφείο Σύμβουλου Εθνικής Ασφαλείας, αρμόδιο για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και του ΚΥΣΕΑ, για κάθε θέμα που άπτεται της εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας της Χώρας και της διαχείρισης κινδύνων και κρίσεων που σχετίζονται με αυτήν.<sup>30</sup> Παρότι το ΚΥΣΕΑ είναι όργανο της Κυβερνήσεως διαρκούς και μονίμου χαρακτήρα, το σχετικό γραφείο δεν είναι οργανικό του τμήμα, αλλά ανήκει στη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, υπό τη Γραμματεία Επιστημονικής Υποστηρίξεως.<sup>31</sup> Ο ρόλος του Συμβούλου Εθνικής Ασφαλείας στο ΚΥΣΕΑ είναι εντελώς τυπικός καθώς ασκεί καθήκοντα γραμματέα του.<sup>32</sup>

Στο εσωτερικό του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης η δομή της λήψεως αποφάσεως αλλά και της στρατιωτικής εισηγήσεως παρουσιάζει συνοπτικά την εξής εικόνα:

- Το Συμβούλιο Αμύνης (ΣΑΜ) , [Υπουργός(ΥΕΘΑ) πρόεδρος, Υφυπουργοί, Αρχηγοί των Γενικών Επιτελείων ως μέλη], υποβοηθά τον ΥΕΘΑ στην ενάσκηση του έργου του. Είναι κατά βάση γνωμοδοτικό όργανο εστιαζόμενο κυρίως στις εκτιμήσεις της καταστάσεως, ζητήματα αμυντικής σχεδίασεως και προϋπολογισμού.<sup>33</sup>
- Ο Α/ΓΕΕΘΑ ασκεί την πλήρη διοίκηση όλων των Κλάδων των ΕΔ, αποτελεί τον κύριο σύμβουλο του ΥΕΘΑ για στρατιωτικά θέματα και είναι ο στρατιωτικός σύμβουλος του ΚΥΣΕΑ.<sup>34</sup> Συντάσσει το Γενικό Σχέδιο Αμύνης της Χώρας (ΓΕΣΑΧ) μετά από γνωμάτευση του Συμβουλίου των Αρχηγών Γενικών Επιτελείων (ΣΑΓΕ). Οργανώνει το Εθνικό Κέντρο Επιχειρήσεων (ΕΘΚΕΠΙΧ) και διεξάγει τις επιχειρήσεις

<sup>24</sup> Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α' /2019), Αρ. 7, παρ. 5.

<sup>25</sup> Απόφαση Υ133/2019 (ΦΕΚ 4410 Β' /2019).

<sup>26</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α' /1995), Αρ.2 παρ. 1β

<sup>27</sup> Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133 Α' /2019), Αρ.7, παρ.5 (α), (ε)

<sup>28</sup> Στο ίδιο, παρ.5 (β).

<sup>29</sup> Στο ίδιο, παρ.5 (γ), (δ).

<sup>30</sup> Στο ίδιο, Αρ. 23, παρ. 2 (βδ).

<sup>31</sup> Στο ίδιο, Αρ. 23.

<sup>32</sup> Απόφαση Υ133/2019 (ΦΕΚ 4410 Β' /2019)

<sup>33</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α' /1995), Αρ.8, παρ. 4.

<sup>34</sup> Στο ίδιο, Αρ.11, παρ. 3,5



- σε ολόκληρο τον ελληνικό χώρο ή οποιοδήποτε αλλού αυτό υπαγορεύεται.<sup>35</sup> Εισηγείται προς τον ΥΕΘΑ τον προϋπολογισμό του ΓΕΕΘΑ και διατυπώνει τη γνώμη του για τους προϋπολογισμούς των Κλάδων και εισηγείται την προτεραιότητα των εξοπλιστικών προγραμμάτων, μετά από γνωμάτευση του ΣΑΓΕ.<sup>36</sup>
- Ο Α/ΓΕΕΘΑ υποβοηθείται στο έργο του και στην ενάσκηση των καθηκόντων του από το Γενικό Επιτελείο Εθνικής Αμύνης (ΓΕΕΘΑ), το οποίο είναι ταυτόχρονα επιτελικό όργανο και Διακλαδικό Στρατηγείο και υπέρκειται των Γενικών Επιτελείων (ΓΕ) Στράτου-Ναυτικού-Αεροπορίας (ΓΕΣ-ΓΕΝ-ΓΕΑ), τα οποία αποτελούν τους τρεις πυλώνες του.<sup>37</sup>
  - Οι Αρχηγοί των ΓΕ (Στρατού-Ναυτικού-Αεροπορίας) προϊστανται και ασκούν τη διοικητική διοίκηση του Κλάδου τους, εντασσόμενοι στην κλίμακα της επιχειρησιακής διοίκησης των Ενόπλων Δυνάμεων. Οι Α/ΓΕ των Κλάδων είναι υπεύθυνοι για την άρτια οργάνωση, επάνδρωση, εξοπλισμό, εκπαίδευση, αξιολόγηση και προπαρασκευή για πόλεμο, ετοιμότητα και χρησιμοποίηση του Κλάδου τους, σύμφωνα προς τις οδηγίες και διαταγές του ΥΕΘΑ και του Α/ΓΕΕΘΑ.<sup>38</sup> Από τους Α/ΓΕ, παρά το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν, αφαιρέθηκε το δικαίωμα να είναι σύμβουλοι του ΥΕΘΑ για θέματα αρμοδιότητάς τους, η δε πρόσβαση τους στο ΚΥΣΕΑ είναι δυνητική και μάλλον κατάλοιπο της παλαιότερης νομοθεσίας.<sup>39</sup> Ενώ τα Γενικά Επιτελεία των Κλάδων (ΓΕΣ-ΓΕΝ-ΓΕΑ) είναι τα ανώτατα ιεραρχικά κλιμάκια των Κλάδων, με τα οποία ο ΥΕΘΑ, ο Α/ΓΕΕΘΑ και οι Αρχηγοί των ΓΕ, υποβοηθούνται στην ενάσκηση των αρμοδιοτήτων και καθηκόντων τους.<sup>40</sup>
  - Το Συμβούλιο των Αρχηγών των Γενικών Επιτελείων (ΣΑΓΕ), (Α/ΓΕΕΘΑ ως πρόεδρος, Α/ΓΕ ως μέλη), ασχολείται με την υποβολή εισηγήσεων ή γνωμοδοτήσεων προς τον Α/ΓΕΕΘΑ και δια αυτού στον ΥΕΘΑ για σειρά ζητημάτων. Μεταξύ αυτών γνωματεύει στον Α/ΓΕΕΘΑ επί του ΓΕΣΑΧ, επί των Γενικών Σχεδίων που απορρέουν από αυτό, καθώς και επί των Ειδικών και Ενδεχόμενων Σχεδίων, στο πλαίσιο της κάθετης δομής διοίκησης των ΕΔ.<sup>41</sup>

Η κατάσταση έγινε πιο περίπλοκη με την πρόβλεψη Γενικού Γραμματέα στο Υπουργείο Εθνικής Αμύνης, χωρίς ανάλογη τροποποίηση του νόμου περί οργάνωσης και λειτουργίας αυτού, με έργο τον συντονισμό των ΓΕ. Ο Γενικός Γραμματέας δεν είναι μέλος ούτε του ΣΑΓΕ ούτε και του ΣΑΜ, όπου λαμβάνουν χώρα ζυμώσεις οι οποίες επηρεάζουν τόσο την εισήγηση όσο και την απόφαση.<sup>42</sup>

Η Βουλή διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο μέσω των διαρκών επιτροπών της στα ζητήματα αμυντικής σχεδιάσεως (δομή δυνάμεων, εξοπλιστικά κτλ.). Όμως, οι ακροάσεις των στρατιωτικών περιορίζονται μόνο σε θέματα εξοπλισμών.<sup>43</sup> Μετά την εισαγωγή του

<sup>35</sup> Στο ίδιο, Αρ.11, παρ. 8 α, β, στ.

<sup>36</sup> Στο ίδιο, Αρ.11, παρ. 8 θ, ι.

<sup>37</sup> Στο ίδιο, Αρ.12, παρ. 1.

<sup>38</sup> Στο ίδιο, Αρ.14, παρ. 1.4 α.

<sup>39</sup> Ν. 3883/2010 (ΦΕΚ 167 Α'/2010).

<sup>40</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α'/1995), Αρ.15, παρ. 1

<sup>41</sup> Στο ίδιο, Αρ.10, παρ. 6 α, β, γ.

<sup>42</sup> ΠΔ 84/2019(ΦΕΚ 123 Α'/2019) Σύσταση Γενικών Γραμματειών, Αρ. 5 παρ. 1.

<sup>43</sup> Κανονισμός της Βουλής. Αρ. 41<sup>α</sup>.



συνδικαλισμού στις ΕΔ, παρατηρείται το φαινόμενο συνδικαλιστές να εκφράζουν, συννόμως, τις απόψεις τους σε επιτροπές της Βουλής για πληθώρα ζητημάτων των ΕΔ, κυρίως διοικητικής και λειτουργικής φύσεως, χωρίς η στρατιωτική ιεραρχία να έχει το αντίστοιχο δικαίωμα να εκφράσει στον ίδιο χώρο τις απόψεις και εισηγήσεις της και να εκτιμήσει τις επιπτώσεις, θετικές ή αρνητικές, στη λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα των ΕΔ.<sup>44</sup>

## Ελληνική Στρατιωτική Εισήγηση

Με βάση τα προαναφερθέντα, ο Α/ΓΕΕΘΑ είναι το μοναδικό πρόσωπο στο χώρο των ΕΔ, το οποίο έχει το δικαίωμα υποβολής στρατιωτικής εισηγήσεως προς την Κυβέρνηση, προς λήψη αποφάσεως, για ζητήματα Εθνικής Ασφαλείας, καθώς έχει καθορισθεί ως ο κύριος σύμβουλος του ΥΕΘΑ για στρατιωτικά θέματα και ως ο στρατιωτικός σύμβουλος του ΚΥΣΕΑ. Επομένως, η στρατιωτική εισήγηση είναι μονοπρόσωπη και ως εκ τούτου μονοδιάστατη.

Η κατάσταση αυτή προέκυψε με την αιτιολογία της διαμορφώσεως μιας κάθετης δομής διοικήσεως και της δυνατότητας διεξαγωγής επιχειρήσεων από τον Α/ΓΕΕΘΑ από την περίοδο της ειρήνης. Αποφασίσθηκε, λοιπόν, η εφαρμογή ενός συστήματος διοικήσεως και ελέγχου βασισμένο σε όρους (πλήρης, επιχειρησιακή, διοικητική διοίκηση) ισχύοντες για πολυεθνικές επιχειρήσεις, υπό την ηγεσία διεθνών οργανισμών. Η μεταφορά αυτού του μοντέλου σε εθνικό επίπεδο είναι εντελώς ατυχής. Γενικώς, σε εθνικό επίπεδο, το νομικό πλαίσιο αποτυπώνει την ιεραρχική κλίμακα διοικήσεως (διοικητική), με βάση την οποία έκαστο κλιμάκιο των ΕΔ, ενασκει τις εκχωρηθείσες σε αυτό αρμοδιότητες, χωρίς να αποκλείεται η καθετότητα και η πρωτοκαθεδρία του Α/ΓΕΕΘΑ. Σε ότι αφορά στη διεξαγωγή των εθνικών επιχειρήσεων, καθορίζονται τα όργανα τα οποία εξουσιοδοτούνται για τη σχεδίαση και τη διεξαγωγή τους. Ο έχων την αρμοδιότητα επί των εθνικών επιχειρήσεων – εν προκειμένω ο Α/ΓΕΕΘΑ – συντάσσει τα ανάλογα σχέδια, με συγκεκριμένη διαδικασία και εκεί αποτυπώνει και την επιχειρησιακή κλίμακα διοικήσεως, για την εφαρμογή εκάστου εξ αυτών.

Ακόμη κι αν γίνει δεκτή η άποψη του κυρίαρχου ρόλου του Α/ΓΕΕΘΑ για τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων, η επιχειρησιακή σχεδίαση ακόμη και του στρατηγικού επιπέδου δεν φθάνει στο πολιτικό επίπεδο (ΥΕΘΑ – ΚΥΣΕΑ). Τερματίζεται στο στρατιωτικό και συγκεκριμένα στο πρόσωπο του Α/ΓΕΕΘΑ, μετά την έγκριση του ΣΑΓΕ. Ο ΥΕΘΑ λαμβάνει γνώση εμμέσως εγκρίνοντας την γνωμάτευση του ΣΑΓΕ. Επομένως, διαπιστώνεται ένα κενό στη ροή της στρατιωτικής εισηγήσεως και δημιουργείται προβληματισμός για τον τρόπο εκπληρώσεως του έργου του Α/ΓΕΕΘΑ, ως συμβούλου της πολιτικής ηγεσίας (ΥΕΘΑ – ΚΥΣΕΑ).

Στο προαναφερθέν στρεβλό σύστημα, το ΓΕΕΘΑ εμφανίζεται ως ένα όργανο δυαδικής μορφής, ταυτόχρονα επιτελικό όργανο και Στρατηγείο. Τα Στρατηγεία είναι αυτά που σχεδιάζουν και διεξάγουν τις επιχειρήσεις, όμως αυτός ο ρόλος περιπλέκεται από την πρόβλεψη του ΕΘΕΠΙΧ, καθώς δεν προσδιορίζεται η μεταξύ τους σχέση. Ο δομή του ΓΕΕΘΑ ως Στρατηγείου είναι εξαιρετικά ασαφής. Ο δε Α/ΓΕΕΘΑ είναι ταυτόχρονα ο μοναδικός στρατηγικός και διακλαδικός επιχειρησιακός διοικητής, δημιουργώντας δυσχέρειες διακρίσεως των ρόλων, λειτουργικότητας και τηρήσεως των κανόνων στοιχειώδους ελέγχου και λογοδοσίας μεταξύ των κλιμακίων. Αυτά προφανώς προκαλούν

<sup>44</sup> Ν. 4407/2016 (ΦΕΚ 134 Α'/2016), Αρ. 50 · Ν. 4494/2017 (ΦΕΚ 165 Α'/2017), Αρ.26.



περιπλοκές στη διαμόρφωση σαφούς εισηγήσεως καθώς το στρατηγικό και το επιχειρησιακό επίπεδο συγκεντρώνονται σε ένα πρόσωπο και εκμηδενίζεται έτσι η δυνατότητα αξιολόγησης των στρατιωτικών στρατηγικών επιλογών από επιχειρησιακής απόψεως.

Η αποστέρηση των Α/ΓΕ του δικαιώματος να είναι σύμβουλοι του ΥΕΘΑ, για θέματα της αρμοδιότητάς τους περιορίζει δραματικά το ρόλο τους έναντι της επιδιωκόμενης καθετότητας της διοικήσεως και της επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας, η οποία με βάση τα προαναφερθέντα είναι συζητήσιμη. Ενώ τα ΓΕ έπαυσαν να είναι αυτοτελή όργανα τα οποία υποστηρίζουν τους Αρχηγούς τους, αλλά προεκτάσεις του ΓΕΕΘΑ (πυλώνες), καταστρατηγώντας ακόμη και τους στοιχειώδεις κανόνες της οργανώσεως και περιορίζοντας την ανεξαρτησία γνώμης και απόψεως του κάθε επίπεδου διοικήσεως στα ζητήματα αρμοδιότητάς του. Ο παρεμβατικός ρόλος του ΥΕΘΑ και του Α/ΓΕΕΘΑ στη λειτουργία των ΓΕ επιβεβαιώνει το στραγγαλισμό της φωνής των Α/ΓΕ. Ενώ η παρεμβολή του Γενικού Γραμματέα του ΥΠΕΘΑ εντός της κλίμακος της στρατιωτικής ιεραρχίας, μεταξύ του Α/ΓΕΕΘΑ και των Α/ΓΕ, δηλαδή ενός πολιτικού προσώπου, εισάγει κομματικούς παράγοντες και παραμέτρους στη συνεισφορά της διαμορφώσεως της στρατιωτικής εισηγήσεως αλλά και της λήψεως της στρατιωτικής αποφάσεως.<sup>45</sup> Η φίμωση των Α/ΓΕ και η αποδυνάμωση των ΓΕ για τα ζητήματα αρμοδιότητάς τους (οργάνωση, επάνδρωση, εξοπλισμός, εκπαίδευση, αξιολόγηση, προπαρασκευή για πόλεμο, ετοιμότητα, χρησιμοποίηση του Κλάδου) τα οποία συνιστούν το θεμέλιο της επιχειρησιακής επιτυχίας, διαμορφώνουν δυστυχώς προϋποθέσεις στρατηγικής αποτυχίας.

Η μοναδικότητα της εισηγήσεως του Α/ΓΕΕΘΑ για τις στρατιωτικές στρατηγικές επιλογές είναι αναμφισβήτητη και αδιαπραγμάτευτη. Η απουσία εισηγήσεων για τη δυνατότητα υποστηρίξεως (έκταση, χρόνος, τόπος, μέσα κτλ.) αλλά και εισηγήσεων για τη δυνατότητα διεξαγωγής των επιχειρήσεων που απορρέουν από τις επιλογές του Α/ΓΕΕΘΑ, τις καθιστούν επισφαλείς. Κατάλληλοι, λόγω αρμοδιότητας, για την υποβολή εισηγήσεων επί της υποστηρίξεως, είναι οι Α/ΓΕ, ενώ για τις επιχειρήσεις λόγω του διπλού ρόλου του Α/ΓΕΕΘΑ, οι Διοικητές των Μειζόνων Επιχειρησιακών Σχηματισμών (Διοικητής Στρατιάς, Αρχηγός Στόλου, Αρχηγός Τακτικής Αεροπορίας). Στο παρελθόν παρατηρήθηκε το φαινόμενο εισηγήσεις του Α/ΓΕΕΘΑ και αποφάσεις του ΚΥΣΕΑ, για συμμετοχή σε πολυεθνικές επιχειρήσεις, να έχουν ανατραπεί ή να έχουν μερικώς εκτελεσθεί, γιατί αποκλείσθηκαν οι εισηγήσεις των ΓΕ επί της υποστηρίξεως (χρηματοδότηση, διαθεσιμότητα κτλ.). Επομένως, επειδή οι επιχειρήσεις δεν είναι μονοδιάστατες είναι απαραίτητο να φθάσουν στην πολιτική ηγεσία στρατιωτικές εισηγήσεις και από άλλα πεδία (υποστήριξη, διεξαγωγή κτλ.).

Το ΣΑΓΕ στο οποίο είναι δυνατόν να υπάρξει συνεισφορά στη στρατιωτική εισήγηση, είναι ένα αδύναμο όργανο, καθώς εκδίδει μόνο γνωματεύσεις προς τον Α/ΓΕΕΘΑ, οι οποίες όπως είναι φυσικό δεν τον δεσμεύουν. Ενώ και το ΣΑΜ είναι επίσης ένα γνωμοδοτικό όργανο προς τον ΥΕΘΑ, οπότε ούτε και εκεί υπάρχει πιθανότητα να μην υπάρξει συντονισμός της στρατιωτικής εισηγήσεως του Α/ΓΕΕΘΑ. Στην περίπτωση αυτή, το Υπουργείο Εθνικής Αμύνης (ΥΠΕΘΑ) είναι δυνατόν να εμφανιστεί με δύο απόψεις στο ΚΥΣΕΑ, αυτή του ΥΕΘΑ και αυτή του Α/ΓΕΕΘΑ.

Ο Σύμβουλος Εθνικής Ασφαλείας ενασκεί τυπικά καθήκοντα και ως εκ τούτου δεν δύναται να συμβάλει ουσιαστικά στη λειτουργικότητα, αποτελεσματικότητα και

<sup>45</sup> Andrew Heywood, *Εισαγωγή στην Πολιτική*, (Πόλις, Αθήνα, 2006), σ. 517-519.



αποδοτικότητα του ΚΥΣΕΑ. Το Γραφείο του Συμβούλου Εθνικής Ασφαλείας, με τον τρόπο που συστήθηκε και συγκροτήθηκε, δεν είναι ένα στιβαρό και αποφασιστικό όργανο, ικανό να αξιολογεί και να συντονίζει τις εισηγήσεις όλων των φορέων της εθνικής ισχύος, συμπεριλαμβανομένης φυσικά και της στρατιωτικής εισηγήσεως, και να διαμορφώνει μια συνεκτική συνολική εισήγηση Εθνικής Ασφαλείας, προς το ΚΥΣΕΑ, προς λήψη αποφάσεως. Καθίσταται σαφές, λοιπόν, η απουσία εισηγητού του σχεδίου αποφάσεως και της στρατηγικής.

Ειδικότερα, ο ρόλος του ΚΥΣΕΑ στην επιχειρησιακή σχεδίαση, δηλαδή στον τρόπο με τον οποίο θα χρησιμοποιηθεί η στρατιωτική ισχύς για την υποστήριξη της Εθνικής Στρατηγικής και την επίτευξη των τεθέντων αντικειμενικών σκοπών, είναι εξαιρετικά περιορισμένος καθώς δεν εγκρίνει το Γενικό Σχέδιο Αμύνης της Χώρας (ΓΕΣΑΧ) (σχέδιο στρατηγικού επιπέδου - εγκρίνεται από τον Α/ΓΕΕΘΑ, μετά τη γνωμάτευση του ΣΑΓΕ) ούτε φυσικά τα υπόλοιπα σχέδια.<sup>46</sup> Συνεπώς, το κορυφαίο κυβερνητικό όργανο λήψεως αποφάσεως για ζητήματα Εθνικής Ασφαλείας, το οποίο θα αξιολογήσει τελικά, πολύπλευρα και σχολαστικά τη στρατιωτική εισήγηση, παρά τις βελτιώσεις του, δεν έχει την απαιτούμενη δομή, τις αρμοδιότητες και τις δυνατότητες προς τούτο, για τη διαμόρφωση στρατηγικών επιλογών προς αντιμετώπιση των προκλήσεων και κινδύνων ασφαλείας της χώρας.

Ο ελεγκτικός ρόλος της Βουλής είναι πολύ περιορισμένος (αμυντική σχεδίαση) σε ότι αφορά στη στρατιωτική εισήγηση και συνήθως καλύπτεται από μυστικότητα. Επίσης, δεν υπάρχει κανένα περιθώριο λογοδοσίας της ανώτατης στρατιωτικής ηγεσίας στη Βουλή για πράξεις ή παραλείψεις ή ακόμη και για τη διατύπωση των απόψεών της επί του υπολοίπου φάσματος των αρμοδιοτήτων της. Επιπλέον, η στρατιωτική εισήγηση σε διοικητικά ζητήματα είναι παντελώς απούσα. Επομένως, ο μοναδικός διάυλος επικοινωνίας του στρατιωτικού πεδίου με τον λαό, τον εντολοδόχο της εξουσίας στη σύγχρονη δημοκρατία, είναι κλειστός.

## Ελληνική Εμπειρία

Θα εξεταστούν συνοπτικά τρεις περιπτώσεις στρατιωτικής εισηγήσεως σε κρίσιμες περιστάσεις για τον Ελληνισμό.

Το Φεβρουάριο 1915 ελήφθη απόφαση από την Πρωθυπουργό Ελευθέριο Βενιζέλο και τον Βασιλιά Κωνσταντίνο να συμμετάσχει η Ελλάδα στην εκστρατεία των Δαρδανελίων με την πλευρά της Αντάντ. Ο Πρωθυπουργός ζήτησε από τον εκτελούντα χρέη Αρχηγού της Επιτελικής Υπηρεσίας Στρατού, Αντισυνταγματάρχη Ιωάννη Μεταξά, να συντάξει το σχετικό σχέδιο. Ο Μεταξάς, αφού ανέλυσε στον Πρωθυπουργό τους λόγους για τους οποίους εκτιμούσε ότι θα αποτύχει η εκστρατεία και τους κινδύνους που δημιουργούσε για την Ελλάδα μια τέτοια στρατιωτική ενέργεια, υπέβαλε την παραίτησή του. Η όλη ενέργεια μπορεί να χαρακτηριστεί ότι κινείται απολύτως εντός του πνεύματος των ΠΣΣ και της υποβολής της στρατιωτικής εισηγήσεως, σε περίπτωση διαφωνίας, με την πολιτική ηγεσία, ενώ το αποτέλεσμα δικαιώνει και τον Μεταξά. Όμως η όλη κατάσταση εγείρει μια σειρά από ζητήματα. Πρώτον, πριν ο Πρωθυπουργός λάβει την απόφαση δεν ζήτησε την εισήγηση του Επιτελείου, όπου θα μπορούσαν να εξετασθούν και εναλλακτικοί τρόποι, αλλά ανακοίνωσε την απόφαση. Δεύτερον, ο τρόπος που υποβλήθηκε η παραίτηση είναι ελεγχόμενος. Εγχειρίσθηκε στον Πρωθυπουργό στον προθάλαμο του Γραφείου του

<sup>46</sup> Ν. 2292/95 (ΦΕΚ 35 Α' /1995), Αρ.1 παρ. 8 α, β.



Βασιλιά, την ώρα που εξερχόταν εξ αυτού και ενώ του είχε αναγνώσει το υπόμνημα συμμετοχής της Ελλάδος. Τρίτον, ο Πρωθυπουργός αντί να αποδεχθεί άμεσα την παραίτηση του Μεταξά, να προχωρήσει στην αντικατάστασή του και να εφαρμόσει τη ληφθείσα πολιτική απόφαση, ζήτησε από το Βασιλιά να τεθεί η συμμετοχή της Ελλάδος στη κρίση του Συμβουλίου του Στέμματος. Αποτέλεσμα ήταν να ανατραπεί η απόφαση και να οδηγηθεί ο Πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση του σε παραίτηση και να αρχίσει ο διχασμός. Τελικώς δε, η Ελλάδα δεν έλαβε μέρος στην εκστρατεία λόγω και της ρωσικής αντιδράσεως.<sup>47</sup>

Το 1974, ο Αρχηγός των Ενόπλων Δυνάμεων, Γρηγόριος Μπονάνος, ενώ αναγνωρίζει ότι ελληνική εμπλοκή στην Κύπρο είναι δυνατόν να οδηγήσει την Ελλάδα «σε μια πολεμική περιπέτεια για την οποία δεν ήτο ακόμη επαρκώς προετοιμασμένη» και θα μπορούσε να παραιτηθεί δεν το πράττει, ούτε προβάλλει μια στρατιωτική εισήγηση η οποία να υποστηρίζει την εκτίμησή του. Παραμένει στη θέση του με αστήρικτες προφάσεις και λαμβάνει αποφάσεις οι οποίες είναι καταστροφικές. Αντιθέτως, ο Αρχηγός της Εθνικής Φρουράς Αντιστράτηγος Ντενίσσης, όταν τεχνηέντως απομακρύνεται από την Κύπρο, η εισήγησή του να μην ανατραπεί ο Μακάριος δεν λαμβάνεται υπόψη και οι υφιστάμενοί του, με άνωθεν εντολές, συμπεριλαμβανομένου και του Μπονάνου, τον παρακάμπτουν και προχωρούν στην πραξικοπηματική ενέργεια στην Κύπρο, υποβάλει αμέσως την παραίτηση του. Επίσης, διαφωνούντες με την ακολουθούμενη πολιτική της ρήξεως στο Κυπριακό παραιτούνται από το Υπουργείο Εξωτερικών, ο Υπουργός, ο Γενικός Γραμματέας και το Τμηματάρχης Κύπρου.<sup>48</sup> Ακόμη και σε αυταρχικά και αντιδημοκρατικά καθεστώτα, η στρατιωτική εισήγηση δεν παύει να είναι ένα αποφασιστικό στοιχείο για τη λήψη αποφάσεως χρησιμοποίησεως της στρατιωτικής ισχύος. Ούτε η φύση του καθεστώτος αποτελεί άλλοθι για τους έχοντες εκ του νόμου την ευθύνη για τη χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος, για ζητήματα εθνικής ασφαλείας, να μην προβάλλουν τις επαγγελματικές τους απόψεις και να τις τεκμηριώσουν μέσα από τη στρατιωτική εισήγηση και εφόσον εξακολουθούν να διαφωνούν να αποχωρήσουν ή να παραιτηθούν.

Στο τέλος Ιανουαρίου 1996 ανακύπτει η κρίση των Ιμίων. Οι πολιτικοί στόχοι της Ελλάδος ουδέποτε συζητήθηκαν σε πολιτικοστρατιωτικό επίπεδο και ούτε έφθασαν στη στρατιωτική ηγεσία της χώρας. Όπως έγιναν αντιληπτοί από τον Ναύαρχο Χρήστο Λυμπέρη, αυτοί ήταν η αποφυγή πολέμου με την Τουρκία και διμερών διαπραγματεύσεων για το καθεστώς του Αιγαίου. Το ΚΥΣΕΑ συνήλθε όταν είχε τερματισθεί η κρίση την 31 Ιανουαρίου και ώρα 05:15 για να του ανακοινωθεί απλά η συμφωνία απεμπλοκής. Το σύστημα της στρατιωτικής εισηγήσεως δεν λειτούργησε ομαλά με ευθύνη της πολιτικής ηγεσίας. Όμως και έγκαιρη στρατιωτική στρατηγική εισήγηση καταλλήλου ποιότητας από τον Α/ΓΕΕΘΑ προς την Κυβέρνηση δεν υποβλήθηκε, με βάση τα αναφερθέντα ανωτέρω, παρά μόνο προτάσεις για τακτικές ενέργειες και διαδικαστικά ζητήματα (κανόνες εμπλοκής κτλ.) χρησιμοποίησεως της στρατιωτικής ισχύος.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Ιωάννης Μεταξάς, *Το Προσωπικό του Ημερολόγιο*, Τόμος 2, (Γκοβόστης, Αθήνα, 1952), σ. 406 -413 · Γεώργιος Βεντήρης, *Η Ελλάς του 1910-1920*, Τόμος 1, (Πυρσός, Α 1931, Αθήνα), σ. 275-304 · ΓΕΣ/ΔΙΣ, *Ο Ελληνικός Στρατός κατά τον Α' ΠΠ 1914-1918: Η Ελλάς και ο Πόλεμος εις τα Βαλκάνια*, (Αθήνα, 1958), σ. 50-52 · Κωνσταντίνος Κολιόπουλος, *Η Στρατηγική Σκέψη*, (, Αθήνα, Ποιότητα 2008), σ. 80-81.

<sup>48</sup> Γρηγόριος Μπονάνος, *Η Αλήθεια*, (Αθήνα: Αυτοέκδοση, 1986), σ. 214-223 · Νικόλαος Κουνινιώτης, *Επτά Μήνες για το Πραξικόπημα και την Εισβολή*, (Αθήνα: Ποταμός, 2012) σ. 115-137.

<sup>49</sup> Χρήστος Λυμπέρης, *Πορεία σε Ταραγμένες Θάλασσες*, (Αθήνα: Ποιότητα, 2005), σ. 537- 586.



Συνοψίζοντας τις παραπάνω περιπτώσεις διαπιστώνεται ότι οι ΠΣΣ και το σύστημα της στρατιωτικής εισηγήσεως δεν έχουν λειτουργήσει ομαλά και αποτελεσματικά σε κρίσιμες καταστάσεις για τον Ελληνισμό, με ευθύνη τόσο της πολιτικής όσο και της στρατιωτικής ηγεσίας, με δυσμενή δυστυχώς αποτελέσματα. Όμως, επειδή δεν πρέπει όλα να μηδενίζονται, υπάρχουν και θετικές περιπτώσεις αποτελεσματικών στρατιωτικών εισηγήσεων όπως το 1940. Επίσης, αξίζει να μνημονευθούν και θετικές εισηγήσεις των τελευταίων ετών που οδήγησαν στην προμήθεια σημαντικών οπλικών συστημάτων (Υποβρύχια T 214, Άρματα Μάχης Leopard 2 HEL κτλ.). Δυστυχώς, όμως, και οι περιπτώσεις αυτές συνδέθηκαν με λειτουργικά προβλήματα («παιδικές ασθένειες») των οπλικών συστημάτων, τα οποία αποκαταστάθηκαν και φαινόμενα διαφθοράς και χρηματισμού, χωρίς να έχουν την παραμικρή σχέση με αυτά, πέφτοντας εν κατακλείδι θύματα της δυσλειτουργίας του συστήματος λήψεως αποφάσεως, του πλαισίου των ΠΣΣ και των κομματικών ανταγωνισμών.<sup>50</sup>

## Συμπεράσματα – Προτάσεις

Στη σύγχρονη δημοκρατία η στρατιωτική εισηγήση διαδραματίζει κομβικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής αποφάσεως για τη χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος. Στο διεθνές περιβάλλον υπάρχει συνεχές ενδιαφέρον για ανάλυση και αξιολόγηση της στρατιωτικής εισηγήσεως τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο. Παρότι η στρατιωτική εισηγήση, αποτελεί στοιχείο του πολιτικοστρατιωτικού «άνισου διαλόγου» ανάμεσα στην εκτελεστική εξουσία και στη στρατιωτική ηγεσία, παρεμβαίνει ουσιαστικά και η νομοθετική εξουσία τόσο με το νομοθετικό όσο και τον ελεγκτικό της ρόλο έναντι της εκτελεστικής. Η αξιολόγηση της στρατιωτικής εισηγήσεως στο νομοθετικό σώμα αποτελεί και τον δίαυλο επικοινωνίας της στρατιωτικής ηγεσίας με τον λαό, ο οποίος επηρεάζεται αναλόγως προς υποστήριξη ή μη των πολιτικών αποφάσεων για εμπλοκή της στρατιωτικής ισχύος. Έτσι επιτυγχάνεται η συνολική αλληλεπίδραση και των τριών στοιχείων της τριάδας του Clausewitz, κυβέρνηση, στρατιωτική ηγεσία και ΕΔ και τέλος ο λαός.<sup>51</sup>

Η στρατιωτική εισηγήση προέρχεται από πολλαπλές πηγές και υπόκειται σε εξαντλητική αξιολόγηση χωρίς να αποτελεί αυτομάτως υιοθετούμενο τρόπο ενεργείας. Στο σύγχρονο επιχειρησιακό περιβάλλον η στρατιωτική εισηγήση πρέπει να είναι «πολιτικά ενήμερη», ακόμη δε και αν είναι ελλιπής ή αδύναμη αποτελεί μια βάση συζητήσεως για λήψη αποφάσεως. Η στρατιωτική ηγεσία υποβάλλει, εντός ενός θεσμοθετημένου πλαισίου, την εισηγήσή της και μετά την αξιολόγησή της και τη λήψη της αποφάσεως την εκτελεί. Όταν ανακύπτει ριζική διαφωνία της στρατιωτικής ηγεσίας με τις κυβερνητικές αποφάσεις, υπάρχει η επιλογή είτε της παραιτήσεως, είτε της σιωπηρής αποχωρήσεως. Οι δημόσιες διαφωνίες και η εμμονή των στρατιωτικών σε απόψεις αντίθετες από τις αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας, τραυματίζουν τις ΠΣΣ, κλονίζουν την εμπιστοσύνη μεταξύ των ΕΔ και της κοινωνίας, υπονομεύουν την ποιότητα της στρατιωτικής εισηγήσεως και ανοίγουν το δρόμο της αποπομπής τους. Η παροχή ουσιαστικής και αξιόπιστης στρατιωτικής

<sup>50</sup> Τα Νέα, Νίκος Χασαπόπουλος, «Τα υποβρύχια που κάποτε «έγερναν» τώρα είναι το καμάρι των Ενόπλων Δυνάμεων,» 31/10/2020 <https://www.tanea.gr/2020/10/31/politics/ta-ypovryxia-pou-kapote-egernan-tora-einai-to-kamari-ton-enoplou-dynameon/> (προσπέλαση 10/12/2020) • Καθημερινή, Δώρα Αντωνίου, «Τα Leopard καθίστανται επιχειρησιακά», 31/12/2009, <https://www.kathimerini.gr/society/380709/ta-leopard-kathistantai-epicheirisiaka/> (προσπέλαση 10/12/2020)

<sup>51</sup> Clausewitz, *On War*, σ. 81.





εισηγήσεως προϋποθέτει την κατανόηση των επιπτώσεων της στρατιωτικής δράσεως επί των υπολοίπων στοιχείων της εθνικής ισχύος, επί των σχέσεων της χώρας με τους διεθνείς παράγοντες, επί των εθνικών συμφερόντων και των στρατηγικών στόχων, επί των προθέσεων της πολιτικής ηγεσίας και τέλος επί της δυναμικής αλληλεπίδρασεως μεταξύ στόχων και δυνατοτήτων. Τέλος, η αξιολόγηση της στρατιωτικής εισηγήσεως και η λήψη αποφάσεως από την πολιτική ηγεσία είναι μια πολύ δύσκολη υπόθεση και μεγάλη πρόκληση, καθώς η απαίτηση για ταχεία και αποτελεσματική χρησιμοποίηση της στρατιωτικής ισχύος πρέπει να συνδυάζεται με την ανάλογη προπαρασκευή και υποστήριξη της

Στην ελληνική πραγματικότητα η θεσμοθετημένη διαδικασία της στρατιωτικής εισηγήσεως είναι μια εσωτερική μονοδιάστατη διαδικασία μεταξύ του Α/ΓΕΕΘΑ και της εκάστοτε κυβερνήσεως με σημαντικό βαθμό στεγανών και με ελάχιστη συμμετοχή της Βουλής μόνο σε ζητήματα αμυντικής σχεδιάσεως.

Στην κλίμακα της στρατιωτικής ιεραρχίας παρεμβάλλεται και το κομματικό στοιχείο μεταξύ του Α/ΓΕΕΘΑ και των Α/ΓΕ. Τα συλλογικά όργανα στη ροή της στρατιωτικής εισηγήσεως είναι είτε αδύναμα είτε δεν έχουν την κατάλληλη υποδομή ή αρμοδιότητα της αξιολογήσεως και της ενσωματώσεώς της με τα υπόλοιπα στοιχεία της εθνικής ισχύος, για αποφασιστική λήψη αποφάσεως.

Στα ζητήματα της επιχειρησιακής σχεδιάσεως είναι ασαφές το είδος των πληροφοριών και της εισηγήσεως το οποίο φθάνει στο πολιτικό επίπεδο (ΚΥΣΕΑ) και το είδος της αποφάσεως που λαμβάνεται, καθώς τα Σχέδια Επιχειρήσεων εγκρίνονται από τον Α/ΓΕΕΘΑ, με παντελή απουσία της Βουλής. Επίσης απουσιάζουν εισηγήσεις για τη δυνατότητα υποστηρίξεως των στρατηγικών επιλογών του Α/ΓΕΕΘΑ, αλλά και τη δυνατότητα διεξαγωγής των σχεδιαζόμενων επιχειρήσεων. Το μοναδικό πεδίο στο οποίο υπάρχει σχετικά ομαλή ροή και διαδικασία είναι αυτό της αμυντικής σχεδιάσεως (πρόσκτηση μέσων και δυνατοτήτων) με στεγανά όμως και εκεί. Σε ότι αφορά στα διοικητικά και λειτουργικά θέματα των ΕΔ είναι σαφής η απουσία των Α/ΓΕ, οι οποίοι και εκ του νόμου είναι καθ' ύλην αρμόδιοι, ενώ έχουν το δικαίωμα και παρεμβάσεως στο επίπεδο της Βουλής χαμηλόβαθμα στελέχη.

Σε ότι αφορά στα ζητήματα δημόσιας λογοδοσίας στη Βουλή από την στρατιωτική ηγεσία δεν υπάρχει θεσμοθετημένο πλαίσιο, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ο ενδεδειγμένος έλεγχος αφενός και η ανάλογη ενημέρωση της κοινωνίας αφετέρου.

Συνοψίζοντας, η στρατιωτική εισήγηση στην ελληνική πραγματικότητα διακινείται σ' ένα σύστημα διοικήσεως και ελέγχου των ΕΔ το οποίο έχει αδυναμίες οι οποίες περιορίζουν το βαθμό εκείνο αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας που απαιτούν οι περιστάσεις. Επίσης, εμπεριέχει εν σπέρματι το στοιχείο της δυσλειτουργίας, με ενδεχόμενο κίνδυνο αποτυχίας. Δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση υγιών σχέσεων ΠΣΣ, ενώ έχει καταστήσει τη στρατιωτική εισήγηση μονοφωνική, περιορίζοντας τις στρατιωτικές απόψεις, τόσο προς την εκτελεστική εξουσία για λήψη αποφάσεως, όσο και προς τη νομοθετική εξουσία η οποία μπορεί να λειτουργήσει ως φορέας για τη δημιουργία υγιούς θεσμικού πλαισίου αλλά και ως πεδίου λογοδοσίας αλλά και ενημερώσεως της κοινωνίας. Τέλος, δεν υπάρχει στο πολιτικό σύστημα κουλτούρα διαμορφώσεως και λειτουργίας σταθερών και υγιών ΠΣΣ ακόμη και στο πλαίσιο του «άνισου διαλόγου», καθώς έχει υιοθετηθεί ο «αυταρχικός



μονόλογος».<sup>52</sup> Η απουσία θεσμοθετημένης διαδικασία ώστε να ακούγονται πολλαπλές στρατιωτικές φωνές τόσο στο πεδίο της εκτελεστικής, όσο και της νομοθετικής εξουσίας, αποδυναμώνει την αξιοπιστία και την ποιότητα της στρατιωτικής εισηγήσεως και δυσχεραίνει τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας.

Με βάση τα προαναφερθέντα, υπάρχουν μεγάλα περιθώρια βελτιώσεως και ενισχύσεως της στρατιωτικής εισηγήσεως προς την πολιτική ηγεσία, με την επανεξέταση και επαναπροσδιορισμό τόσο του νομικού πλαισίου όσο και αυτού των ΠΣΣ, σύμφωνα με τα διεθνώς κρατούντα, ώστε να διευρυνθούν και να ενισχυθούν οι στρατηγικές επιλογές της πολιτικής ηγεσίας, για τη λήψη αποφάσεως χρησιμοποίησεως της στρατιωτικής ισχύος.

*Ο Κωνσταντίνος Γκίνης αποφοίτησε από τη ΣΣΕ το 1979 και ονομάστηκε Ανθυπολοχαγός Πυροβολικού. Διοίκησε όλα τα κλιμάκια διοικήσεως και παρακολούθησε όλα τα σχολεία του Όπλου του. Έχει διεθνή εμπειρία ως παρατηρητής της ΕΕ, στην πρώην Γιουγκοσλαβία και ως επιτελής στο Αρχηγείο του ΝΑΤΟ στις Βρυξέλλες. Υπηρέτησε ως επιτελής στο ΓΕΣ και ΓΕΕΘΑ. Διετέλεσε Δντής Επιτελικού Γραφείου Α/ΓΕΕΘΑ και Συντονισμού Επιτελείου ΓΕΕΘΑ, Διευθυντής Επιχειρήσεων και Α' Κλάδου του ΓΕΣ, Διοικητής ΔΠΒ/ΧVI Μ/Κ ΜΠ, Διοικητής 80 ΑΔΤΕ «ΚΩΣ», ΧII Μ/Κ ΜΠ «ΕΒΡΟΣ», 1<sup>ης</sup> ΣΤΡΑΤΙΑΣ, Ελληνικού Στρατηγείου ΕΕ, Γενικός Επιθεωρητής Στρατού και ολοκλήρωσε τη σταδιοδρομία του ως Α/ΓΕΣ. Είναι μέλος του ΙΔΙΣ και του ΣΕΕΘΑ. Ασχολείται με τη Θεωρία του Πολέμου και τη Στρατηγική.*

<sup>52</sup> Κωνσταντίνος Γκίνης, «Πολιτικοστρατιωτικές Σχέσεις στην Ελλάδα της Κρίσεως, 2008-2015,» *Στρατηγείν*, Τεύχος 1(3), σ. 1-32.