

Προκλήσεις Εσωτερικής Ασφάλειας:

Η ανάγκη μεταρρύθμισης του μηχανισμού διαχείρισης εκτάκτων καταστάσεων

Θάνος Π. Ντόκος

Γενικός Διευθυντής, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)



Αθήνα
Μάρτιος 2011

Copyright © 2011

Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασ. Σοφίας 49, 106 76 Αθήνα

Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Προκλήσεις Εσωτερικής Ασφάλειας: Η ανάγκη μεταρρύθμισης του μηχανισμού διαχείρισης εκτάκτων καταστάσεων

Θάνος Π. Ντόκος

Γενικός Διευθυντής ΕΛΙΑΜΕΠ,

Καθηγητής Σχολής Εθνικής Ασφαλείας (Αστυνομική Ακαδημία)¹

Ο Θάνος Ντόκος είναι Διδάκτωρ Διεθνών Σχέσεων και Στρατηγικών Σπουδών του Πανεπιστημίου Cambridge. Έχει διατελέσει ερευνητής στο Ινστιτούτο Έρευνας για την Ειρήνη της Φρανκφούρτης και το Κέντρο για την Επιστήμη και τις Διεθνείς Σχέσεις του Πανεπιστημίου Χάρβαρντ. Από το Μάρτιο 1996 έως τον Οκτώβριο 1998 εργάστηκε ως Επιστημονικός Υπεύθυνος της Διεύθυνσης Στρατηγικών Μελετών, στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας. Από τον Οκτώβριο 1998 έως το Μάιο 1999 συνεργάστηκε με το Υπουργείο Εξωτερικών σε θέματα ΝΑΤΟ.

Από τον Αύγουστο 1999 έως τον Αύγουστο του 2006 ήταν Διευθυντής Ερευνών και από το Σεπτέμβριο 2006 είναι Γενικός Διευθυντής στο Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ). Έχει διδάξει στα Πανεπιστήμια Πειραιώς και Αθηνών, καθώς και στη Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων, τη Σχολή Εθνικής Αμύνης, τη Σχολή Εθνικής Ασφάλειας, τη Ναυτική Σχολή Πολέμου και την Ανώτατη Διακλαδική Σχολή Πολέμου.

¹ Ευχαριστώ θερμά τους Παύλο Αποστολίδη, Θεόδωρο Κουλουμπή, Δημήτρη Σωτηρόπουλο, Παναγιώτη Τσάκωνα και Λουκά Τσούκαλη, καθώς και τα ανώτατα και ανώτερα στελέχη της Ελληνικής Αστυνομίας και της Εθνικής Υπηρεσίας Πληροφοριών για τα σχόλια και τις παρατηρήσεις τους. Την ευθύνη για την ανά χείρας μελέτη φέρει μόνον ο συγγραφέας και οι απόψεις που εκφράζονται είναι προσωπικές.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στον 21ο αιώνα η διεθνής κοινότητα και τα διάφορα κράτη θα κληθούν να αντιμετωπίσουν μια σειρά από σημαντικές προκλήσεις για την εθνική ασφάλεια, την οικονομική ευημερία και την κοινωνική σταθερότητα. Η ικανότητα μιας χώρας να διαχειρίζεται έκτακτες καταστάσεις έχει μεν υψηλή σημασία για τη δική της εσωτερική ασφάλεια και ευημερία, αλλά αντανακλά και στη διεθνή της εικόνα, γόητρο και ισχύ. Και ναι μεν οι παραγωγικές διαδικασίες στους τομείς της οικονομίας, παιδείας, έρευνας και ανάπτυξης θα καθορίσουν σε σημαντικό βαθμό την ανάπτυξη κάθε χώρας και την κατανομή ισχύος στο παγκοσμιοποιούμενο πολιτικό και οικονομικό σύστημα, αλλά υπό την προϋπόθεση ότι αυτές οι διαδικασίες λαμβάνουν χώρα σε ένα περιβάλλον σταθερότητας, ασφάλειας και υψηλής ποιότητας ζωής. Το διακύβευμα είναι, λοιπόν, σημαντικό.

Για την αποτελεσματική διαχείριση των προκλήσεων απαιτούνται:

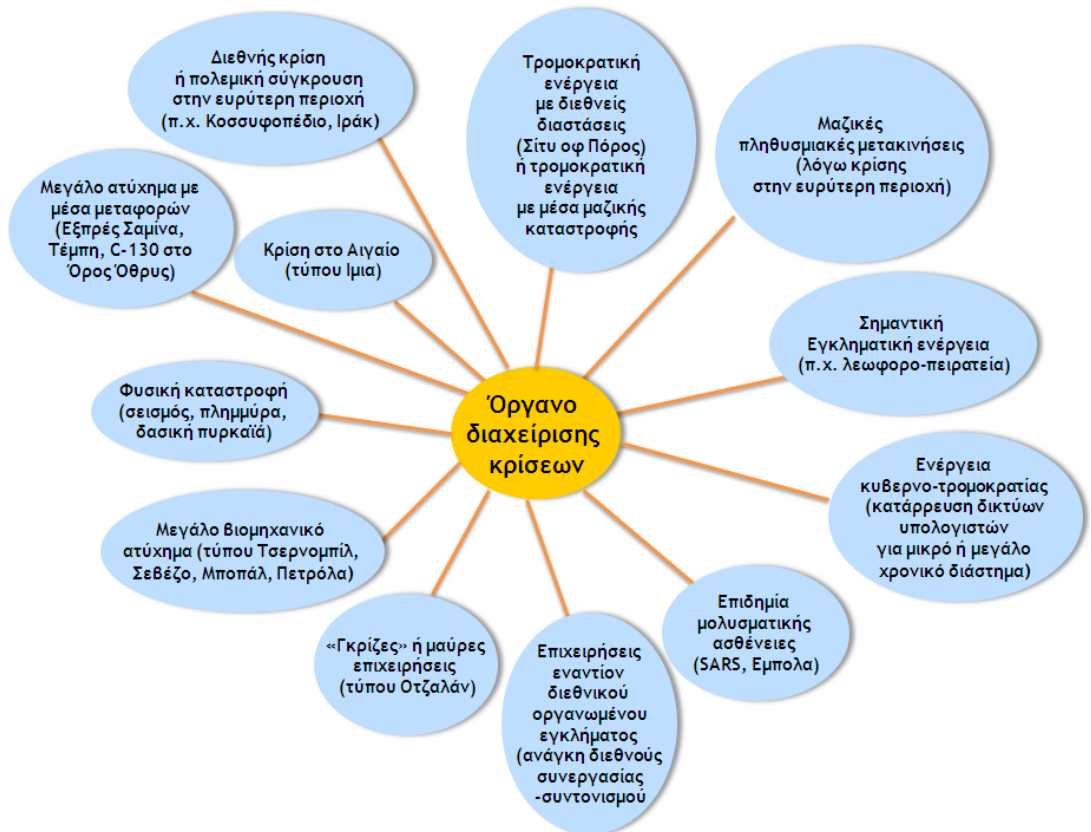
- *μια ουσιαστική συζήτηση σε επίπεδο πολιτικού και πνευματικού κόσμου και ελληνικής κοινωνίας γενικότερα περί δημόσιας τάξης (για ζητήματα π.χ. πανεπιστημιακού ασύλου, τρόπου διεξαγωγής συγκεντρώσεων και διαδηλώσεων), ρόλου αστυνομίας και άλλων υπηρεσιών ασφαλείας και εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας, με στόχο τη δημιουργία κοινωνικής συναίνεσης σε ένα ιδιαίτερα κρίσιμο θέμα.*
- *Η δημιουργία ενός θεσμικού μηχανισμού μακροσκοπικής ανάλυσης και σχεδιασμού*
- *Η θεσμική και οργανωτική μεταρρύθμιση του μηχανισμού εθνικής ασφαλείας και η εκπόνηση ενός δόγματος εσωτερικής ασφαλείας*
- *Η υλοποίηση των απαραίτητων αλλαγών και βελτιώσεων σε θέματα εκπαίδευσης, επιμόρφωσης και επιχειρησιακής σχεδίασης και αποτελεσματικότητας.*

Η ανά χείρας μελέτη δεν θα εξετάσει απειλές και προβλήματα διακρατικής φύσης (που δυστυχώς εξακολουθούν να υφίστανται), ούτε θα επιχειρήσει να διατυπώσει απόψεις και εισηγήσεις για αμιγώς επιχειρησιακά και τεχνικά ζητήματα. Η ανάλυση και οι προτάσεις πολιτικής θα επικεντρωθούν σε ζητήματα στρατηγικής ανάλυσης και σχεδιασμού, καθώς και θεσμικών μεταρρυθμίσεων. Είναι, βεβαίως, προφανές ότι οι προτεινόμενες θεσμικές αλλαγές δεν αποτελούν πανάκεια για την αντιμετώπιση προβλημάτων που έχουν σημαντικότερες οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις και άρα απαιτούν ευρύτερες πολιτικές διαχείρισης και επίλυσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΕΙΛΩΝ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΣΥΝΕΠΕΙΩΝ (εκτίμηση του συγγραφέα)

	ΠΙΘΑΝΟΤΗΤΑ	ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΓΙΑ ΕΘΝΙΚΗ ΣΦΑΛΕΙΑ	ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΥΠΑΡΧΟΝΤΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
Οργανωμένο έγκλημα	Υψηλή	Μεσαίες	Σχετικά επαρκής-ανάγκη βελτίωσης
(α) Φυσικές καταστροφές (β) ανθρωπογενείς καταστροφές	(α) Υψηλή (β) Μεσαία-χαμηλή	(α) Υψηλές (β) Μεσαίες-χαμηλές	Σχετικά επαρκής-ανάγκη βελτίωσης
Λαθρομετανάστευση	Υψηλή	Μεσαίες-υψηλές	Ανεπάρκεια εφαρμοζόμενων πολιτικών
Τρομοκρατία: (α) εγχώρια (β) διεθνής	(α) Υψηλή (β) Χαμηλή	(α) Μεσαίες-χαμηλές (β) Μεσαίες	Σχετικά επαρκής-ανάγκη βελτίωσης
Έκτακτα περιστατικά	Χαμηλή	Υψηλές	Ανεπαρκής

2. ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΩΝ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ



Κατά συνέπεια, θα ήταν χρήσιμη η κάλυψη του υφιστάμενου θεσμικού κενού μέσω της σύστασης ενός *επιτελικού οργάνου* το οποίο θα είναι αρμόδιο για το σχεδιασμό της ελληνικής υψηλής στρατηγικής. Το προτεινόμενο όργανο (ενδεικτικά ονομαζόμενο Γραμματεία Εθνικής Ασφαλείας ή Γραμματεία Στρατηγικών Υποθέσεων) θα στελεχώνεται από, διπλωμάτες, στρατιωτικούς και στελέχη άλλων συναρμόδιων κυβερνητικών υπηρεσιών, και τεχνοκράτες-εμπειρογνώμονες, και θα έχει χαρακτήρα υποστηρικτικό προς το ΚΥΣΕΑ, το οποίο θα συνεχίζει να έχει κεντρικό και αποφασιστικό ρόλο στη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον, υπάρχει ανάγκη για ένα συντονιστικό όργανο που θα συμβάλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού σε θέματα χειρισμού κρίσεων (κάθε μορφής, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα). Θεωρητικά, το προτεινόμενο όργανο θα μπορούσε να καλύψει το υφιστάμενο θεσμικό κενό όσον αφορά τόσο στη χάραξη υψηλής στρατηγικής, όσο και στο χειρισμό κρίσεων. Παρά το αρκετά χαμηλό οικονομικό κόστος μιας τέτοιας λύσης, ίσως η τρέχουσα οικονομική και πολιτική συγκυρία να μην επιτρέψουν την υλοποίησή της. Έτσι, θα περιγράψουμε μια εναλλακτική πρόταση -μικρότερου εύρους και πιο περιορισμένων [γραφειοκρατικών] αντιδράσεων-- για αποτελεσματικότερη διαχείριση εκτάκτων καταστάσεων, ξεκινώντας από ορισμένες διαπιστώσεις για δύο σημαντικές υπηρεσίες (Ελληνική Αστυνομία και Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών) και συνεχίζοντας με μια σειρά προτάσεων πολιτικής.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΘΕΣΜΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Με δεδομένες τις αναπόφευκτες περιοδικές αλλαγές στην πολιτική και φυσική ηγεσία του Υπουργείου και των υπηρεσιών, και με την έλλειψη συνέχειας να αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, είναι απαραίτητη η θεσμική κατοχύρωση των αλλαγών και μεταρρυθμίσεων.

Βασική επιδίωξη θα πρέπει να αποτελέσει η γενικότερη αλλαγή νοοτροπίας και τρόπου λειτουργίας, η οποία συνδέεται άμεσα με την ανάγκη σημαντικών αλλαγών στον τομέα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης σε όλα τα επίπεδα. Επίσης, εξαιρετικά υψηλή προτεραιότητα θα πρέπει να αποτελέσει η επίτευξη επαρκούς διακλαδικότητας μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών (ΕΛΑΣ, Πυροσβεστική, Λιμενικό, ΕΥΠ, αλλά και τοπική αυτοδιοίκηση), τόσο όσον αφορά στον επιχειρησιακό συντονισμό κατά τη διάρκεια εκτάκτων καταστάσεων, όσο και τη συνεργασία για την προληπτική αντιμετώπιση διαφόρων προβλημάτων. Και εδώ θα πρέπει να αναζητηθούν λύσεις θεσμικού χαρακτήρα και όχι προσωπαγείς, με έμφαση στην συνεκπαίδευση και τη συναντίληψη. Εξάλλου, ιδιαίτερα χρήσιμες θα είναι και οι διεθνείς συνεργασίες τόσο για την απόκτηση και ταχεία ενσωμάτωση τεχνογνωσίας, όσο και γιατί ορισμένες προκλήσεις για την ελληνική ασφάλεια έχουν σημαντική διεθνή διάσταση και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με αμιγώς εθνικά μέσα. Η δε προσπάθεια αύξησης του επαγγελματισμού προϋποθέτει, βεβαίως, και τα αυτονόητα: αξιοκρατία, εξάλειψη κομματικών και συντεχνιακών παρεμβάσεων, αλλαγή νοοτροπίας πολιτικού κόσμου και ελληνικής κοινωνίας ως προς το ρόλο και τη λειτουργία των υπηρεσιών ασφαλείας.

Σχολή Διαχείρισης Κρίσεων

Προτείνεται η λειτουργία «σχολής» ταχύρυθμης (διάρκειας 4-8 εβδομάδων) εκπαίδευσης σε θέματα διαχείρισης κρίσεων και αντιμετώπισης καταστροφών (σε συνεργασία με το Κέντρο Μελετών για την Ασφάλεια/ΚΕΜΕΑ και τη Σχολή Εθνικής Ασφαλείας, η οποία θα μπορούσε να εξελιχθεί στο βασικό κέντρο εκπαίδευσης και επιμόρφωσης σε θέματα χειρισμού κρίσεων και μελέτης νέων μορφών εγκληματικότητας και απειλών για την εθνική ασφάλεια). Κάθε εκπαιδευτική σειρά της «σχολής» θα απευθύνεται σε μικρό αριθμό (20-25) προσεκτικά επιλεγμένων κρατικών στελεχών από όλες τις συναρμόδιες υπηρεσίες και το πρόγραμμα διδασκαλίας θα είναι ένας συνδυασμός θεωρητικής ενημέρωσης για παγκόσμιες και περιφερειακές στρατηγικές τάσεις και εξελίξεις με ασκήσεις προσομοίωσης στο χειρισμό κρίσεων (με μια ποικιλία σεναρίων)..

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

- Υπάρχει πρόβλημα συντονισμού, κυρίως μεταξύ των ανώτατων και ανώτερων στελεχών των εμπλεκόμενων υπηρεσιών και απαιτείται αλλαγή αντιλήψεων περί αρμοδιοτήτων και τεχνητών διαχωριστικών γραμμών μεταξύ φορέων. Κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία ενός Εθνικού Κέντρου Διαχείρισης Εκτάκτων Καταστάσεων (ενδεχομένως μέσω της αναβάθμισης και αναδιοργάνωσης της Γενικής Γραμματείας Πολιτικής Προστασίας), με αξιοποίηση σύγχρονων τεχνολογιών συλλογής, επεξεργασίας και μετάδοσης πληροφοριών και η λειτουργία εκπαιδευτικού κέντρου πολιτικής προστασίας για συνεκπαίδευση -με στόχο τη συναντίληψη- και συνάσκηση -για να επιτευχθεί πιο αποτελεσματική συνεργασία. Στο πλαίσιο αυτό προτείνονται συχνές ασκήσεις (τόσο επί χάρτου, όσο και επί του πεδίου) με τη συμμετοχή και της πολιτικής ηγεσίας για εξοικείωση με διαδικασίες, πρόσωπα,

εγκαταστάσεις, καθώς και για τον έγκαιρο εντοπισμό προβλημάτων και την επιτάχυνση διαδικασιών.

- Το Εθνικό Κέντρο Διαχείρισης Εκτάκτων Καταστάσεων θα συγκεντρώνει και θα αξιολογεί σε 24ωρη βάση πληροφορίες από τα Κέντρα Επιχειρήσεων όλων των κρατικών υπηρεσιών και φορέων, καθώς και μέσω πληθώρας αισθητήρων (επίγειων, εναέριων, θαλάσσιων, διαστημικών), θα ενημερώνει άμεσα τον πρωθυπουργό και τους αρμόδιους υπουργούς και θα εισηγείται την άμεση κινητοποίηση των απαραίτητων φορέων. Μέσω ασφαλών διαύλων επικοινωνίας και στη βάση πρωτοκόλλων δράσης, που θα έχουν δοκιμαστεί αρκετές φορές σε ασκήσεις, θα ειδοποιούνται άμεσα όλοι οι εμπλεκόμενοι και θα αρχίζει η υλοποίηση του σχεδίου διαχείρισης.
- Θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη για την εθνική ασφάλεια της χώρας η δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος πληροφοριών (με όλες τις απαραίτητες δικλίδες ασφαλείας, όσον αφορά στην προστασία προσωπικών δεδομένων) και ενός συστήματος θαλάσσιας -αλλά και χερσαίας- επιτήρησης).
- Στο σύγχρονο επιχειρησιακό περιβάλλον το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί το σημαντικότερο πολλαπλασιαστική ισχύος. Η εκπαίδευση αποτελεί το κλειδί για την ανάπτυξη Επιτελικών Στελεχών Ασφαλείας, οι οποίοι να διαθέτουν τις απαραίτητες δεξιότητες για την αντιμετώπιση νέων προκλήσεων. Χρειαζόμαστε επιτελικά στελέχη με οργανωτικές ικανότητες, σφαιρική αντίληψη των ζητημάτων ασφαλείας, διάθεση αξιοποίησης νέων τεχνολογιών, σύγχρονων οργανωτικών δομών και χρήσιμων στοιχείων από μοντέλα διαχείρισης εκτάκτων καταστάσεων σε άλλες χώρες.
- Σε όλες τις προσπάθειες προστασίας των εξωτερικών συνόρων είναι σημαντικό να εμπλέξουμε την ΕΕ, τόσο για συμβολικούς λόγους όσον αφορά σε ευρωπαϊκή παρουσία στο Αιγαίο, όσο και για την εξασφάλιση πόρων και μέσων. Επίσης, ιδιαίτερα χρήσιμες θα είναι και οι διεθνείς συνεργασίες τόσο για την απόκτηση και ταχεία ενσωμάτωση τεχνογνωσίας, όσο και γιατί ορισμένες προκλήσεις για την ελληνική ασφάλεια έχουν σημαντική διεθνή διάσταση και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με αμιγώς εθνικά μέσα.

Βασικό στόχο του προτεινόμενου θεσμικού πλαισίου αποτελεί η δημιουργία ενός «κομβικού σημείου» όπου --τόσο σε καιρό ειρήνης, όσο και σε περίοδο κρίσης-- θα διοχετεύεται η ροή πληροφοριών, θα διασταυρώνονται οι πληροφορίες και θα διευκολύνεται η κοινή εκτίμησή τους για να συναχθούν τα κατάλληλα συμπεράσματα, τα οποία στη συνέχεια θα κοινοποιούνται σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς. Επιδίωξη θα αποτελέσει η θεσμοθέτηση ενός συστήματος που θα καθιστά εύκολη και υποχρεωτική την αλληλο-ενημέρωση των φορέων και υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται στο χώρο της εθνικής ασφάλειας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Απέναντι σε ένα συνεχώς μεταλλασσόμενο περιβάλλον ασφαλείας, αυξανόμενη αλληλεξάρτηση σε θέματα οικονομίας και τρωτότητας σε νέες απειλές, προκλήσεις και κινδύνους, η έμφαση θα πρέπει να δοθεί στη δημιουργία του απαραίτητου θεσμικού και οργανωτικού σχήματος για τη διαχείριση εκτάκτων καταστάσεων και τη συνολική αντιμετώπιση των πολυδιάστατων και πολυεπίπεδων προκλήσεων και απειλών για τη δημόσια τάξη και την εθνική ασφάλεια μέσω της επεξεργασίας και υιοθέτησης ενός **δόγματος εσωτερικής ασφαλείας**.

Το δε οικονομικό κόστος της προτεινόμενης λύσης είναι εξαιρετικά χαμηλό, αφού προτείνεται ένα ευέλικτο σύστημα, με ολιγάριθμο προσωπικό (και χωρίς ανάγκη νέων προσλήψεων). Το όποιο κόστος αφορά στην απόκτηση και εκμετάλλευση τεχνολογιών αιχμής στη συλλογή και αξιοποίηση πληροφοριών, καθώς και τις επικοινωνίες. Και, βεβαίως, το κόστος πρόληψης είναι πάντοτε ένα μικρό κλάσμα του κόστους αποκατάστασης των συνεπειών μιας φυσικής καταστροφής ή άλλης έκτακτης κατάστασης.

Δυο επιλογές, λοιπόν, για το μέλλον: Ένας ερασιτεχνικού τύπου μηχανισμός εθνικής ασφαλείας ή μια καλά οργανωμένη και εκπαιδευμένη αστυνομική υπηρεσία και ένας μηχανισμός εθνικής ασφαλείας που θα μπορεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις προκλήσεις του 21ου αιώνα και να προστατεύσει την ασφάλεια των πολιτών και της χώρας, με ταυτόχρονο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ατομικών ελευθεριών;

ΔΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ

- i. **Δόγμα Εσωτερικής Ασφάλειας**
- ii. **Υπηρεσία στρατηγικής ανάλυσης και εκτίμησης απειλών**
- iii. **Θεσμικό σύστημα συντονισμού εμπλεκόμενων υπηρεσιών**
- iv. **Εθνικό Κέντρο Διαχείρισης Εκτάκτων Καταστάσεων**
- v. **Εκπαιδευμένο προσωπικό και εξοπλισμός (συλλογή & αξιολόγηση πληροφοριών, επικοινωνίες)**

Το ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ) ιδρύθηκε το 1988 και λειτουργεί ως ένα ανεξάρτητο, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ερευνητικό και επιμορφωτικό Ίδρυμα. Μέσω του πολυετούς έργου του έχει αναδειχθεί σε σημαντικό φορέα πληροφόρησης, μελέτης και σχεδιασμού θεμάτων εξωτερικής πολιτικής, και θεωρείται ένα από τα πιο έγκριτα σε διεθνές επίπεδο κέντρα μελετών της Ελλάδας στον τομέα των Ευρωπαϊκών υποθέσεων και των διεθνών σχέσεων.

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν εκφράζει, ούτε εκπροσωπεί συγκεκριμένες πολιτικές απόψεις. Επιχειρεί μόνο να λειτουργήσει ως θήμα ελεύθερου διαλόγου και ως κέντρο παραγωγής και ανταλλαγής ιδεών.

The HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN AND FOREIGN POLICY (ELIAMEP) was founded in 1988 and operates as an independent, non-profit, policy-oriented research and training institute. It functions as a forum of debate on international issues, as an information centre, as well as a point of contact for experts and policymakers. Over the years, ELIAMEP has developed into an influential think-tank on foreign policy and international relations issues.

ELIAMEP neither expresses, nor represents, any specific political party view. It is only devoted to the right of free and well-documented discourse.