

DEMOKRACIE A OBRANA

*Jedním z určujících rysů moderních společností je občanské řízení ozbrojených sil. Každý národ má svou jedinečnou historickou zkušenost. Touha po svobodě, která je typická pro Američany, je však univerzální, a prostředky jimiž každá společnost chrání demokracii, mají nesmírný význam pro zastánce svobody kdekoli na světě. **K ústavnosti, zákonnosti a ochraně před zneužíváním moci vládními činiteli vede mnoho cest a právě jednou z nich je zmíněné občanské řízení ozbrojených sil.** Důkazem jeho užitečnosti je skutečnost, že ve Spojených státech nikdy nedošlo k vojenskému převratu či despotické vládě. Na toto téma vydala v letošním roce Informační agentura Spojených států poměrně rozsáhlou brožuru. Zachycuje celou historii občanského řízení a kontroly ozbrojených sil USA od jejich vzniku, přes občanskou válku, během obou světových válek, přes Koreu, Vietnam, a na konkrétních příkladech vysvětluje, jak vlastně tato kontrola funguje. Protože zřejmě ne všem čtenářům Vojenských rozhledů je tato publikace dostupná, přinášíme některé její podstatné pasáže ve zkrácené redakční úpravě.*



V dějinách Spojených států se nevyskytují vojenské převraty ani vojenská libovůle ve státní správě. I ve válečných dobách pokračoval politický život podle programu, včetně prezidentských voleb během občanské války, za druhé světové války i v době konfliktů v Koreji a Vietnamu.

Tento záviděníhodný stav svědčí o neotřesitelném přesvědčení Američanů, že **občanská správa vojenských sil je základní zásadou vlády lidu, s lidem a pro lid.** V demokratickém státě rozhoduje o veřejné politice většina, a to cestou zákona, nikoli hrubé síly. **Podřízenost vojáka občanovi pomáhá zaručit, že rozhodnutí o obranné politice nebudou na úkor základních demokratických hodnot,** jako je svoboda slova, svoboda tisku a svoboda vyznání.

Ale jak uznal již George Washington, demokratické státy jako Spojené státy americké musí udržovat armádu. Čas od času dojde k vnějšímu ohrožení, a někdy vzniknou domácí konflikty, jako byla občanská válka, na něž musí stát reagovat zvýšením stavu ozbrojených sil. Tyto okolnosti vedly k určitému napětí mezi vojenskými a civilními představiteli, občané však měli pokaždé navrch.

V demokratických státech se vztahy mezi občanskou a vojenskou sférou řídí jistými kritérii. Ta ovlivňují strukturu státní správy ve Spojených státech. Protože jsou součástí amerického způsobu života od samého počátku státnosti, nikdo

o nich v nejmenším nepochybuje. Výstižně je shrnul přední odborník na občansko-vojenské vztahy Louis Smith:

● **Občanské vedení výkonné složky státní správy.** Vláda skládá účty většině lidu v častých a pravidelných volbách. I nejvyšší představitel státu může být odvolán podle přesně definovaného ústavního procesu. Kongres Spojených států může například zbavit prezidenta úřadu, jestliže se dopustil „těžkého zločinu či přestupku“.

● **Občanské vedení profesionálních vojenských složek a správních orgánů.** Profesionální vojenští velitelé pozemních sil, letectva a námořnictva jsou podřízeni civilním ministrům. Ty jmenuje prezident a potvrzuje je Kongres. Jinými slovy, civilní výkonná moc stojí nad vojenskou hierarchií, podporována podřízenými občanskými pracovníky, kteří průběžně kontrolují činnost ozbrojených sil. Prezident Spojených států např. jmenuje civilního ministra obrany, jenž řídí ministerstvo obrany.

● **Zákonná opatření při tvorbě bezpečnostní politiky státu.** Volení zákonodární představitelé lidu schvalují zákony, které definují organizaci obrany a obrannou politiku státu. Tyto direktivy realizuje nejvyšší představitel výkonné moci. Ve Spojených státech je základním vodítkem Ústava a Kongres schvaluje zákony, které určují rozsah vojenské činnosti.

● **Soudní ochrana občanského řízení.** Soudní moc brání vojenským orgánům v omezování občanských svobod včetně svobod příslušníků ozbrojených sil. Ve Spojených státech je Nejvyšší soud oprávněn řešit případy porušování práv občanů ze strany ozbrojených sil.

Jak dospěli Američané k ustanovení civilní kontroly nad armádou? Jak se jim podařilo zachovat si tuto kontrolu i přes vážná ohrožení národní bezpečnosti za posledních dvě stě let?

Odpověď na tyto otázky přináší pohled do historie Spojených států.

Ústava a občanské řízení

V roce 1787 se ve Filadelfii sešlo Ústavodárné shromáždění, aby připravilo ústavu nového nezávislého státu, Spojených států amerických. Předsedou tohoto shromáždění byl zvolen George Washington.

Účastníci shromáždění chtěli posílit ústřední vládu aniž by obětovali svobody, za něž národ bojoval ve válce za nezávislost. Zástupci států vypracovali dokument, který je v platnosti od roku 1789.

Ústavodárné shromáždění věnovalo velkou pozornost otázkám národní obrany. Zakladatelé státu chtěli vyvážit potřebu **vybavit ústřední vládu nezbytnými pravomocemi** k zajištění národní bezpečnosti **s přáním zachovat občanské a politické svobody.** James Madison z Virginie, který později proslul jako „Otec Ústavy“, napsal: „Stálá armáda s příliš velkou výkonnou mocí nebude dlouho bezpečným společníkem svobody. **Prostředky obrany před vnějším nebezpe-**

čím byly vždy nástrojem tyranie doma ... Po celé Evropě armády vydržované pod záminkou národní obrany ve skutečnosti občany zotročují."

Několik strukturálních opatření, která zakladatelé státu přijali na ochranu před nadměrnou mocí centrální vlády, ovlivnilo i ta ustanovení ústavy, která se týkala armády:

● **Federalismus.** Rozdělení důležitých pravomocí mezi státní vlády a ústřední vládu.

● **Rozdělení moci.** Rozdělení zodpovědnosti a povinností státní správy mezi výkonnou, zákonodárnou a soudní složku.

● **Systém kontroly a rovnováhy.** Rozdělení pravomocí mezi jednotlivé složky vlády tak, aby každá z nich byla chráněna před ostatními dvěma - a lid proti všem třem tím, že jedna složka musí schválit určitá rozhodnutí přijatá těmi ostatními.

Nejdůležitější opatření týkající se armády jsou formulována v Článku II, oddílu 2 Ústavy. Ten stanoví, že „**prezident je vrchním velitelem pozemních vojsk a námořnictva Spojených států, jakož i milice jednotlivých států**, je-li povolána do služby Spojených států". Prezident jako nejvyšší představitel výkonné moci a zároveň vrchní velitel branné moci stojí v čele jak civilní vlády, tak i ozbrojených sil. Mezi jeho pravomoci patří jmenování důstojníků ozbrojených sil. **Toto opatření zaručuje nejvyššímu civilnímu představiteli výkonné moci postavení v čele velení armády a svou pravomocí velitele zaručuje občanskou svrchovanost nad brannou politikou.**

Občanská kontrola není jen pojistkou proti vojenskému spiknutí; znamená také, že vojenská strategie slouží národním politickým cílům stanoveným občanskou vládou. Prezident Woodrow Wilson jednou shrnul tuto myšlenku v poznámce, že zakladatelé státu „pochopili, že prezident bude sotvakdy vojákem". Prezident byl ustanoven vrchním velitelem armády a námořnictva, protože „ozbrojené síly státu musí být nástroji toho orgánu, který určuje politiku. Proto také můžeme po právu říci, že naše organizace není v žádném ohledu militaristická a ani militaristická být nemůže".

I když nejvýznamnější rolí v řízení hraje výkonná moc, i zákonodárná moc významně ovlivňuje brannou politiku v souladu s principem rozdělení moci.

Zákonodárná složka získala také značný vliv na milice jednotlivých států. Dostalo se jí pravomoci „rozhodnout o povolání milice k dodržování zákonnosti v Unii, potlačení vzpour a odražení invazí". I když se předpokládalo, že milici budou spravovat státní vlády, Kongres si podržel pravomoc „organizovat, vyzbrojovat a cvičit milici, jakož i řídit tu její část, která je nasazena ve službě Spojených států". Zakladatelé státu předpokládali, že základním zdrojem vojenské síly ve stavu ohrožení budou státní milice povolané do federální služby. I zde se odrážela tradiční priorita občana-vojáka před stálou armádou. Tato ústavní ustanovení o milici jsou příkladem uplatnění federalismu při dělbě moci a zamezení svévole státu.

Vojáci si přirozeně chtěli uchovat značnou volnost v lokálních taktických rozhodnutích, k nimž byli dokonale kvalifikováni, a jejich nadřízení, jak civilní, tak vojenští, na to přistoupili. Rozhodování o cílech národní politiky a strategických plánech však zůstalo v rukou civilistů. **Toto rozlišení taktických a politicko-strategických rozhodnutí je velmi důležité.** Tendence Američanů ponechat velitelům v poli značnou volnost, pokud jejich rozhodnutí nebyla v rozporu s politickostrategickou linií, mnohdy ukonejšila ozbrojené síly, které byly jinak podrobeny přísné občanské kontrole.

Snad nejdůležitější pro trvalé přijetí občanské kontroly bylo dlouhé období míru a klidu, které trvalo až do dvacátého století. Stabílní rovnováha sil v Evropě od porážky Napoleona až do roku 1914 nesmírně napomohla bezpečnosti Spojených států. Tím, že odrazovala Evropany od výbojů do Nového světa, umožnila Američanům soustředit se na domácí záležitosti: na politickou konsolidaci, expanzi na západ a hospodářský růst. **Země potřebovala pouze malé ozbrojené síly,** orientované na mírové úkoly, **neboť se pro zajištění své bezpečnosti mohla spolehnout na geografické překážky, na oceán z obou stran.** V letech 1815 až 1917, v epoše „bezpečnosti zdarma“, bojovaly Spojené státy s cizími mocnostmi jen ve dvou krátkých válkách. Obě byly vedeny proti poměrně slabým protivníkům: Mexiku (1846-1848) a Španělsku (1898); oba konflikty rychle skončily a vyžádaly si jen omezené lidské a finanční oběti.

Malá bezpečnostní rizika snižovala na minimum napětí mezi brannými a občanskými hodnotami, které sužovalo společnosti vystavené nebezpečným vnějším hrozbám.

Občanská válka

Relativní klid, jemuž se Spojené státy těšily během celého století po bitvě u Waterloo, měl jedinou výjimku: občanskou válku v letech 1861-1865. Tento zoufalý boj mezi Uníí a Konfederací donutil obě strany postavit do pole velké pravidelné armády a věnovat většinu zdrojů na vedení války. Zásada občanské kontroly, která se tak osvědčila v době míru, byla vystavena zkoušce. Jak tomu bude při vážném ohrožení státu? Potlačí vojenské priority a hodnoty zavedené občanské instituce?

Někdy se zdálo, že způsob, jakým Lincoln využívá svých pravomocí vrchního velitele, ohrožuje občanské svobody. Lincoln např. zrušil právo habeas corpus (zvykové právo zakazující uvěznění bez soudu) a povolil soudit občany obviněné z podpory vzpoury před vojenským tribunálem. Až po válce upevnila federální justice svou autoritu a opravila některá vážná porušení osobních svobod za války. Mezi jiným soudy omezily jurisdikci polních soudů a zabránily stíhání politických vězňů. I ve chvíli nejvyššího nebezpečí byly zachovány základní demokratické hodnoty, jež národ přijal za své.

Přestože Jefferson Davis kritizoval Lincolnovu „tyranii“, jako prezident Konfederace dostal v roce 1862 od svého Kongresu pravomoc zrušit literu habeas

corpus. To také hned učinil v Richmondu a na dalších místech, což vedlo k svévolným a nespravedlivým procesům.

Občanská válka nadlouho silně poznamenala mnohé stránky amerického života, nezanechala však patrné stopy na postojích veřejnosti k armádě a námořnictvu, ani na jejich institucionálním postavení. **Válka byla považována za jednorázovou katastrofu. Veřejnost nepovažovala za nutné provést trvalé změny v obranné politice v důsledku hrozby, která se neměla nikdy opakovat.** Záhy po ukončení nepřátelství došlo k velké demobilizaci a ozbrojené síly se vrátily k předválečnému statu quo.

20. století: Kontinuita občanského řízení

Vysoký stupeň národní bezpečnosti *mezi lety 1815 až 1914* evidentně zakrýval nevyhnutelné napětí mezi vojenskými a civilními hodnotami. **Přichází-li válka zřídka a nezasáhne příliš do života, je snadné zavést a udržet civilní kontrolu nad armádou.** Velké války po roce 1914 však značně zvýšily význam a prestiž ozbrojených sil. Co se tedy stalo s občanským řízením v první a druhé světové válce?

Během krátkého *období bojů od dubna 1917 do listopadu 1918* se vyvinula jasná **dělbá odpovědnosti za vedení války.** Na jedné straně měli vojenští velitelé značnou volnost při vedení bojových operací, pokud jejich taktická opatření nebyla v rozporu s politickými cíli státu. Na druhé straně civilní představitelé do značné míry řídili mobilizaci, přičemž postupovali ruku v ruce s armádními ministerstvy při zajišťování lidí a materiálu.

I přes značné zvýšení velikosti a prestiže ozbrojených sil **občanské řízení za první světové války ani na okamžik neustalo.** Wilson držel vedení ozbrojených sil pevně v rukou prostřednictvím civilistů ve vedení armádních ministerstev.

Přesto došlo během války několikrát k porušení občanských svobod. Političtí radikálové, odpůrci vojenské služby a Američané německého původu se někdy stali předmětem pronásledování, když vášně mezi lidmi zvítězily v zápalu boje nad zdravým rozumem. Naštěstí se justici, podobně jako během občanské války, podařilo zmírnit některé z těchto přehmatů a posléze je napravit. **Prezident Wilson navíc zabránil použití vojenských tribunálů ve věcech podněcování ke vzpouře v době války a špionáže.**

Po válce se prezident Wilson pokusil splnit svůj slib zapojit Spojené státy do nějaké mezinárodní bezpečnostní organizace. Po zařazení paktu Ligy národů do mírových rokovaní s Německem (Versailleská smlouva) se neúspěšně snažil získat souhlas Senátu Spojených států. Ligu národů si představoval jako prostředek, který umožní Spojeným státům vést novou zahraniční politiku kolektivní bezpečnosti. Jejich pozemní vojska a zejména námořnictvo měly být využívány ve spolupráci s jinými státy k prosazování rozhodnutí této nové organizace. I když k odmítnutí Versailleské smlouvy Senátem vedla řada důvodů, nejdůležitějším byla neochota Američanů přijmout Wilsonův revoluční odklon od staré izolacionistické zahraniční politiky. Dosud nesdílili přesvědčení, že by Spojené státy měly garantovat vlastní bezpečnost rozsáhlou účastí v záležitostech Starého světa. Nebyli také ochotni udržovat v bojové připravenosti mohutné ozbrojené síly na podporu akti-

vistické zahraniční politiky. A tak se v období mezi oběma světovými válkami vrátily Spojené státy ke své izolacionistické politice minulého století.

Druhá světová válka

Vývoj událostí za druhé světové války se v mnoha ohledech podobal vývoji během první světové války. Prezident Franklin Roosevelt následoval precedens z let 1917-1918 a vytvořil několik mimořádných orgánů k řízení toho, čemu říkal „arzenál demokracie“. Nejdůležitější byla Rada pro válečnou výrobu (1942) a Úřad válečné mobilizace, zřízený v roce 1943. **Profesionální hlavy ozbrojených sil se sešly ve Sboru náčelníků, který organizoval životně důležitou spolupráci mezi jednotlivými složkami armády, rozděloval zdroje mezi jednotlivá válčičtá a řídil masové ofenzívy, které posléze zásadně přispěly k porážce ozbrojených sil Itálie, Německa a Japonska. Přestože v těchto mimořádných orgánech vládli civilisté, uniformovaní vojenští představitelé si zachovali volnost v řízení operací v poli pod podmínkou, že jejich činy budou v souladu s prezidentovou politikou a strategií.**

Ani tentokrát válka, i přes její zdlouhavost a intenzitu, nevystavila občanské řízení žádné vážné zkoušky. Přestože válečná krize posílila vojenskou účast na centrálním plánování a rozhodování, vojenští představitelé nejevili sklon vymanit se z občanského vlivu. Ve značně rozrostlé vojenské mašinérii **bylo ve zbrani mnoho civilistů a občanů, kteří se ztotožňovali se zavedenými tradicemi občanského řízení.** Bohužel opět došlo k případům porušování občanských práv, z nichž nejkřiklavější byla internace Američanů japonského původu, kterou armáda považovala za nutnou z hlediska národní bezpečnosti. Avšak stejně jako během první světové války vložila do odstranění přehmatů svou autoritu justice. Po skončení války bylo Američanům japonského původu vyplaceno dvojnásobné odškodnění jako částečná kompenzace za vytrpěné příkoří. Je zajímavé, že válečné zkušenosti miliónů civilistů a občanů-vojáků vedly také ke „zcivilnění“ vojenských právních procedur.

Jak se mohlo za velkých válek dvacátého století občanské řízení udržet a dokonce zesílit?

● **Obrana demokracie.** Američané pohlíželi na rozšiřování vojenských struktur jako na opatření nezbytné pro zachování svých svobod. Občanské řízení ozbrojených sil považovali za nutný prvek toho demokratického procesu, který chtěli zachovat. Jak občané ve zbrani, tak ti, kdo zůstali doma, zůstali věrni občanskému řízení. Neobjevila se žádná skupina žádající změny v tradiční praxi.

● **Zvyšování vojenské profesionality.** V posledních letech devatenáctého století a na počátku dvacátého století se americké ozbrojené síly plně profesionalizovaly. Tento vývoj přinesl řadu změn. Za prvé být vojákem je povolání, k jehož výkonu opravňují dosažené výsledky. Příslušníci ozbrojených sil Spojených států nepředstavují žádnou třídu ani kastu. Vzniku třídního nebo kastovního vědomí navíc brání povinný odchod do výslužby.

Za druhé se instituce pro vzdělávání a výchovu vojáků z povolání, jako jsou vojenské akademie, velitelství a štábní školy a vyšší válečné školy, snaží vštěpovat svým posluchačům profesionální měřítko. Profesionalita žádá od každého vojáka z povolání odbornou zdatnost - dodržování nejnáročnějších technických parametrů při plnění požadavků zvolené odbornosti. To obecně znemožňuje přihlížet k politickým, hospodářským nebo občanským záležitostem, které leží mimo úzký rámec vojenské profese. **Podle definice profesionalita znamená také oddanost civilní kontrole armády.**

Věrnost ideologii i profesionální krédo pomohly zabránit nežádoucímu vlivu vojáků na americkou vládu během obou světových válek. Občanské řízení nezachránilo nějaké neosobní síly, nýbrž aktivní a trvalá oddanost civilních občanů i vojáků z povolání myšlence, která potvrdila svou platnost v dobrých i zlých časech. Louis Smith napsal, že „nadřazenost občana, jakkoliv bezpečně zakotvená v ústavě a zákonech, se sama neprosadí. Má-li zvítězit, musí být jako každá jiná zásada uznávána veřejným míněním. Jako každá jiná koncepce musí nalézt své místo ve správné praxi“. Zkušenosti Spojených států během obou světových válek tento závěr potvrzují.

Studená válka

Z bezpříkladné zkázy druhé světové války se vynořily dvě supervelmoci: Spojené státy a Sovětský svaz. Všechny ostatní velmoci, ať již skončily v roce 1945 na straně vítězů nebo poražených, ztratily v tomto konfliktu mnoho sil.

Válečnou spolupráci obou supervelmocí však brzy narušily jejich protichůdné zájmy a následovalo dlouhé období ostrého antagonismu, známé jako studená válka.

Na podporu svých globálních zájmů a ochranu ohrožených národů a států před možným zatažením do sovětského bloku se Spojené státy rozhodly pro koncepci aktivní a trvalé angažovanosti ve světové politice. Do roku 1947 tato zaangažovanost vykristalizovala v „politiku omezování vlivu druhé strany“. Toto označení znamenalo kroky k zastavení dalšího rozšiřování sovětského bloku, který, jak se Spojené státy obávaly, mohl získat hegemonii a smrtelně ohrozit další státy nejen v Evropě a Asii, ale i v Novém světě, pokud by mu bylo dovoleno se neomezeně rozrůstat.

Politika omezování vlivu vyžadovala novou strategickou koncepci. Snaha o odvrácení jaderného konfliktu vedla posléze Spojené státy k politice „odstrašování“. Tato strategie stavěla na arzenálu jaderných zbraní i na mohutných konvenčních silách. Měla zaručit účinné odstrašení bez nutnosti sáhnout k válce.

Vypuknutí korejské války v roce 1950, jakož i břemeno snižování vlivu druhé strany a odstrašování zabránily Spojeným státům v opakování jejich obvyklého poválečného postupu, tj. téměř úplné demobilizace ozbrojených sil.

Dalších čtyřicet let byly Spojené státy nuceny vydržovat silnou bojeschopnou armádu včetně obrovského jaderného arzenálu. Přes určité úpravy zůstalo omezování vlivu druhé strany a odstrašování zásadami politiky Spojených států během studené války.

Součástí programu udržování mohutných ozbrojených sil v mírových podmínkách bylo *vybudování systému záloh*.

V poválečném období bylo úkolem záloh zajistit vycvičený personál a bojovou výzbroj pro zvýšení stavu armády v činné službě v případě války. Zálohy mají zvláště významnou úlohu jako pomocné útvary, jako jsou polní nemocnice a polní kuchyně, jichž je třeba jen ve válce. Jiné zálohy představují nahrazení jednotlivců a celých jednotek v prvních týdnech války, kdy dochází k velkým ztrátám. Udržování záložní jednotky není tak nákladné jako udržovat vojáky v aktivní službě, a co je nejdůležitější, tyto jednotky posilují *ideál občana ve zbraní*, protože záložníci jsou vlastně civilisté, kteří kromě každoročního krátkého cvičení oblékají uniformu pouze za výjimečného stavu.

Jakmile se ukázalo, že Spojené státy budou muset vydržovat v míru a neurčitou dobu mohutné stálé pozemní, námořní a letecké síly, množily se obavy, že tato nová situace může ohrozit tradiční zásadu občanského řízení. Znamý politolog **Harold Lasswell** namítal, že dalekosáhlé bezpečnostní zájmy mohou snadno vést k vytvoření „kasárenského státu“ nebo „světa, v němž specialisté na násilí budou nejmocnější společenskou skupinou“. Výsledkem by mohlo být potlačení občanských svobod ve jménu národní bezpečnosti. V roce 1964 si jiný přední politolog **Samuel P. Huntington** kladl otázku, zda stát může natolik přizpůsobit tradiční vztahy mezi občanskou mocí a ozbrojenými silami, aby dosáhl účinného odstrašení. Domníval se, že může dojít ke střetnutí „konzervativního realismu“, charakteristického pro vojenskou moc, s „liberálním idealismem“ veřejnosti, což by vedlo k vážným konfliktům a možná i k ohrožení bezpečnosti. V roce 1961 prezident Dwight D. Eisenhower varoval před růstem „**vojensko-průmyslového komplexu**“, který by mohl získat nežádoucí politický vliv a podkopat tradiční demokratické hodnoty: „Musíme ve státních orgánech dávat pozor, aby vojensko-průmyslový komplex nezískal úmyslně či neúmyslně neoprávněný politický vliv. Existuje a nadále bude existovat možnost katastrofálního růstu nepatřičné moci.“

Jednou překážkou takového vývoje byla nestejná a často protichůdná povaha zájmových skupin, které tento komplex tvořily. Nikdy se u nich neprojevila ani známka jednotného cíle nebo organizovanosti, která by mohla vyústit v ukázněné politické hnutí. Vzniku takového hnutí předešel i vznik toho, co bylo označeno jako „**poznávací a názorový komplex**“, který ostře sledoval bezpečnostní politiku státu a upozorňoval na nežádoucí soustředění moci v rukou zájmových skupin, které měly prospěch z vysokých vojenských výdajů. Poznávací a názorový komplex zahrnoval představitele sdělovacích prostředků, akademických ústavů zaměřených na otázky národní bezpečnosti a tzv. „mozkové trusty“, které byly jádrem výzkumu a vývoje. **Soustavná veřejná diskuse o otázkách bezpečnosti** byla zárukou, že při rozhodování o věcech národní bezpečnosti prezident i Kongres brali v úvahu všechny stránky.

Přestože studená válka pokračovala, dokud ji po více než čtyřiceti letech neukončil vnitřní kvas v Sovětském svazu a ve východní Evropě, obavy Lasswella, Huntingtona a Eisenhowera se nenaplnily. Nic nenaznačovalo, že by se Spojené státy i jen přiblížily k represivnímu kasárenskému státu; nenastal ideologický konflikt mezi civilními a vojenskými postoji; a ani „vojensko-průmyslový komplex“ nezískal nekontrolovatelnou moc.

Oběti let studené války nepodkopaly demokracii; spíše ji posílily. Uznáním občanského řízení jako základního prvku demokratického státu zabránila veřejnost vývoji, o němž se domnívala, že by mohl vést k nežádoucímu vlivu armády. Chtěla bezpečnost i svobodu.

Nové občansko-vojenské instituce

V letech 1947-1949, za prezidenta Trumana, reorganizoval Kongres složky národní bezpečnosti a **vytvořil nový systémový rámec mobilizace a řízení ozbrojených sil**. Tato změna odrážela nejen zkušenosti z obou světových válek, ale i očekávání dlouhého období mezinárodního napětí. Zákon o národní bezpečnosti z roku 1947 reagoval na jedno z hlavních vojenských poučení tohoto století, totiž potřebu účinné **koordinace mezi jednotlivými složkami armády**. První ministr obrany James Forrestal napsal, že si „neumí představit (budoucí) situaci, v níž by jedna složka ozbrojených sil postupovala samostatně. Musíme mít silnou armádu, silné námořnictvo i silné letectvo, a všechny musí za všech okolností co nejtěsněji spolupracovat.“ Zákon zřizoval funkci ministra obrany, který se stal členem prezidentova kabinetu. Jednotlivé složky si zachovaly organizační samostatnost, měly vlastní poslání a cíle a v jejich čele byli příslušní ministři včetně ministra letectva. Letectvo se osamostatnilo od pozemních sil. Profesionální vojenští velitelé jednotlivých složek se staly členy Sboru náčelníků štábů, čímž byla tato válečná instituce ad hoc formálně potvrzena.

Zákon z roku 1947 vytvořil i další organizace ve snaze zlepšit systém národní bezpečnosti. Nejdůležitější z nich byla Národní bezpečnostní rada a Ústřední zpravodajská služba (CIA). **Národní bezpečnostní rada byla vytvořena jako poradní orgán prezidenta, zejména pro vztahy mezi politikou a strategií**. Vedle prezidenta v ní zasedali i ministr zahraničí a obrany a ministři jednotlivých ozbrojených složek (všichni civilisté). Úkolem CIA bylo poskytovat spolehlivé a komplexní zpravodajství, jehož bylo třeba pro tvorbu správných rozhodnutí v otázkách národní bezpečnosti ve složitých podmínkách poválečné doby.

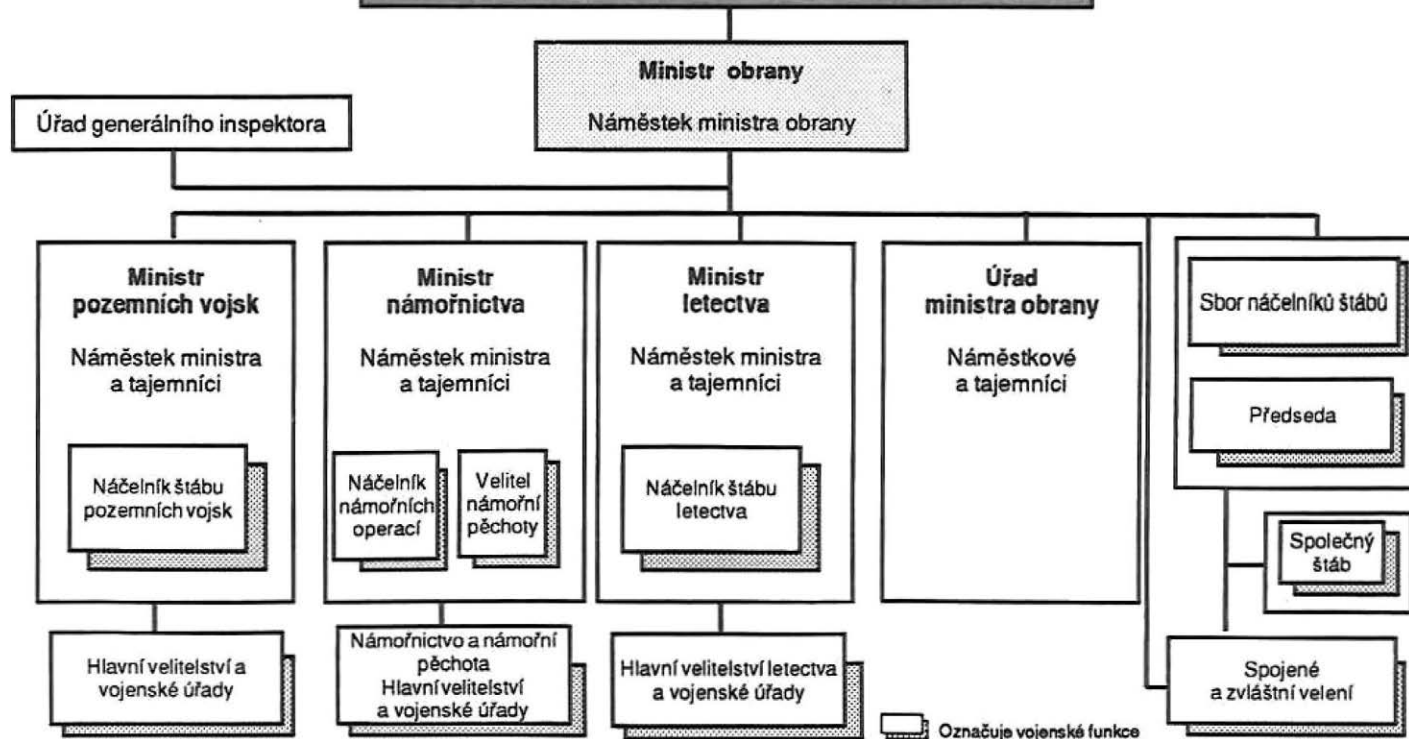
Postavení civilních vedoucích pracovníků obrany bylo stále odpovědnější. Oficiální dějiny Úřadu ministra obrany hovoří jasně: **„Vytvoření integrované struktury ve věcech národní bezpečnosti a rostoucí pravomoc ministra obrany nutně přivedly civilní pracovníky - především ministra, jeho náměstka a tajemníky - k úkolům, které byly do té doby povýšce doménou vojáků.“** Mezi nimi byly „postavení a úkoly, centrální řízení vojenských operací, rozpočet, stav sil, zásobování a zahraniční vojenská pomoc“ - samé úkoly prvořadého významu.

Vznik nových orgánů obohatil i směsici vojáků a civilistů v mašinérii národní bezpečnosti. Mezi nimi byl Úřad pro politicko-vojenské otázky při ministerstvu zahraničí, který se zabývá diplomatickými důsledky navrhovaných vojenských opatření. Úřad náměstka ministra pro otázky mezinárodní bezpečnosti při ministerstvu obrany, který zvažuje vojenské důsledky navrhovaných diplomatických opatření. Byly také vytvořeny organizace specializované na zvlášť významné otázky: příkladem mohou být Agentura pro kontrolu zbrojení a odzbrojení a skupina ve Sboru náčelníků štábů známá jako J-5, která má kromě jiného za úkol poskytovat vojenské poradenství politickému vedení. Jedna ze starších

CIVILNÍ KONTROLA OZBROJENÝCH SIL

Ministerstvo obrany

Zákon o národní bezpečnosti z roku 1947 s dodatky



civilních organizací, Úřad pro rozpočet při prezidentské kanceláři, který se stal v roce 1970 Úřadem pro řízení a rozpočet, nabyla velkého významu při rozdělování prostředků ozbrojeným silám a dalším složkám národní bezpečnosti, jako např. CIA.

Snahu Kongresu o zdokonalení organizace složek národní bezpečnosti shrnul snad nejlépe prezident Eisenhower: „V řízení obrany musí být jasná a nesporná občanská pravomoc. Je to nutné nejen pro zachování demokratických institucí, ale i pro ochranu bezúhonnosti vojenské profese.“ Prezident řekl, že **zásadní rozhodnutí musí být v rukou „civilních úředníků s politickou odpovědností“** a že „profesionální vojenští představitelé nesmí být vrháni do politické arény, aby se stali kořistí stranické politiky“. Nově uspořádaná politicko-vojenská koordinace zaručovala odpovědnost, hospodárnost a plánovitost, aniž by omezovala občanské řízení.

Jedním z důsledků tohoto poválečného vývoje bylo **oslabení role Kongresu při tvorbě obranné politiky**. Výkonné moci byla vskutku často delegována téměř legislativní pravomoc v naději, že vnese větší úsilí a efektivitu do plánování a rozhodování. **Výkonná moc se stala výrazným protagonistou v aréně národní bezpečnosti**. Převládající názor vyjádřil senátor William Fulbright z Arkansasu, který řekl, že by Senát neměl „dávát podnět k velkým událostem nebo je vynucovat, anebo nahrazovat svým úsudkem úsudek prezidenta,“ nýbrž by měl „vysvětlovat a zdůvodňovat břemeno, které nese lid, aby získal jeho pochopení, které by ho přivedlo k souhlasu s takovou politikou“.

Někteří poslanci se však stali odborníky na otázky národní bezpečnosti a také k ní významně přispěli, byli ovšem účinnější jako zastánci ministerstva obrany než jako nezávislé osobnosti. Chování Kongresu stručně shrnul jeden pozorovatel: „S rizikem vojenského útoku rostla ochota Kongresu schvalovat mimořádné výkonné pravomoci. Kongres nemá na vybranou. Dnes v mnoha situacích může očekávat, že bude spíše informován než konzultován.“

Korea a Vietnam

Největším zkouškám bylo občanské řízení vystaveno za korejské (1950-1953) a vietnamské války (1965-1973). Na rozdíl od obou světových válek se tyto války vedly pro úzce vymezené politické cíle.

Tyto omezené války bylo třeba vést tak, aby nemohly přerůst ve větší konflikty, které by mohly vyústit ve všeobecnou válku a v jaderný útok. Nutnost zabránit jejich eskalaci vyžadovala úpravu občansko-vojenských vztahů. **Mnohé z těchto změn zbavovaly vojáky z povolání tradiční autority a vytvářely napětí v občansko-vojenských vztazích. Nejtěžší bylo přizpůsobit se úpravám, které podle slov jednoho vojenského historika vedly „k tomu, že z Washingtonu více usměrňovali vojenské operace a bojové taktiky,“ které byly do té doby nejceněnější výsadou důstojnického sboru.**

Korejská válka způsobila největší spor v dějinách vztahů mezi občanskou a vojenskou sférou ve Spojených státech. Když severní Korea v červnu 1950 znenadání přepadla jižní Koreu, Spojené státy se rozhodly zasáhnout. Podporovaly vytvoření jednotek Spojených národů k vypuzení severokorejských vojsk z jižní

Koreje. Velitelem těchto mezinárodních sil se stal generál Douglas A. MacArthur. Po zastavení severokorejských sil u Pusanu rozvinul MacArthur úspěšnou protiofenzivu, která brzy překročila 38. rovnoběžku, dělicí čáru mezi oběma Korejemi. MacArthur chtěl nepřátelskou armádu pronásledovat a zničit, což by zřejmě vedlo ke sjednocení Koreje pod jihokorejskou vládou. I když se prezident Truman a jeho vojenští poradci obávali, že by tento krok vyprovokoval Čínskou lidovou republiku k intervenci, bylo MacArthurovi dovoleno pokračovat.

Obavy se vyplnily: MacArthurův postup k řece Jalu, hranici mezi severní Koreou a Čínou, vyprovokoval rozsáhlou čínskou intervenci. Jednotky Organizace spojených národů byly nuceny se stáhnout za 38. rovnoběžku. Prezident Truman, podporovaný Sborem náčelníků štábu, se rozhodl, že k dalšímu pokusu o dobytí severní Koreje nedojde, a namísto toho usiloval o opětné stanovení 38. rovnoběžky jako hranice mezi oběma Korejemi.

Generál MacArthur s tímto rozhodnutím zásadně nesouhlasil. *Jeho veřejná prohlášení v této věci vyzývala k dosažení rozhodného vítězství mohutným útokem; byl to projev nekázně, který prezidenta přiměl, aby, ač nerad, zbavil generála velení.* Truman se nesmířil s tím, co ministr obrany George C. Marshall, sám bývalý voják, označil jako „naprosto neslýchaný postoj velitele lokálního bojiště, jenž veřejně vyjadřuje nespokojenost a nesouhlas se zahraniční a vojenskou politikou Spojených států“.

MacArthurovi se při návratu do Spojených států dostalo od veřejnosti bouřlivého přijetí. Ve svém projevu ke Kongresu nadále trval na tom, že „za vítězství neexistuje náhrada“ a přímo odmítal omezené politické cíle, které sledovala v Koreji Trumanova vláda. „Je-li nám jednou válka vnucena, pak není jiné alternativy než ji přivést k rychlému a vítěznému konci. Jediným cílem války je vítězství - ne vleklá nerozhodnost.“ Generál Omar Bradley, tehdejší předseda Sboru náčelníků štábů, hovořil jménem prezidenta i vojenského vedení, když označil tuto výzvu k rozšíření bojů za požadavek „nesprávné války na nesprávném místě, v nesprávnou dobu a s nesprávným protivníkem“. I když Američané nadále ctili MacArthura jako velkého vojenského hrdinu, nenásledovali ho v odsuzování prezidentovy politiky. *Spor mezi Trumanem a MacArthurem je nesmírně zajímavý, protože je v amerických dějinách ojedinělý. Znamenal velkou zkoušku pro občanské řízení ozbrojených sil a skončil jasným potvrzením občanského řízení.*

Vietnamská válka byla podobně jako korejská válka mezi Američany všeobecně nepopulární. Pro vojáky byla bezvýchodná, protože politické rozhodnutí o omezení konfliktu znamenalo omezit vojenské aktivity, které jsou v poli dovolené.

Když vietnamská krize vyústila v roce 1965 v mohutný ozbrojený zásah, vedly obavy z možného vstupu Číny do války prezidenta Lyndona B. Johnsona k důsledné kontrole generála William Westmorelanda. Prezident Johnson bedlivě sledoval operace ve Vietnamu a dokonce určoval průběh akcí v poli. Aby se zabránilo zbytečným provokacím, zavedl restriktivní opatření. Některé operace přímo vyloučil, včetně invaze do severního Vietnamu, přestože tato země rozsáhle podporovala povstání jihovietnamských komunistů, Vietkongu. Jeden přímý svědek tvrdí, že prezident Johnson „navrhoval jmenování, schvaloval povýšení, revidoval požadavky oddílů, určoval rozmístění sil, vybíral cíle bombardování a limi-

toval počty vzletů". Tento odklon od normální praxe, způsobený složitou povahou omezené války, vyvolával v ozbrojených silách značné podráždění.

Během vietnamské války se Robert McNamara, ministr obrany za prezidentů Kennedyho a Johnsona, pustil do posilování své funkce. McNamara zavedl reformy založené na **systémové analýze**, včetně její nejvýznamnější aplikace - systému plánovaného a programovaného rozpočtového systému, jehož cílem byla kontrola zvyšujících se nákladů. McNamarovo úspěšné posilování vlastní autority na ministerstvu obrany vedlo jednoho experta k poněkud zastřenému konstatování: „Nepřeháním, když řeknu, že mladý matematik pár let po promoci může ovlivnit formování obranné politiky více než generál s hrudí pokrytou rády a s celoživotní zkušeností z vojenské služby po celém světě. Občanské řízení ministerstva obrany je nyní absolutní.“

Po roce 1968, po třech letech zdrcujícího neúspěchu snah o „pacifikaci“ jižního Vietnamu, se prezident Johnson rozhodl k pokusu o mírové ujednání s Vietkongem a severním Vietnamem. Vojenské vedení přijalo toto otevřené přiznání neúspěchu nepřívětivě. Za vlády prezidenta Nixona však uniformované složky loajálně spolupracovaly na „odbourávání“ amerických sil ve Vietnamu, které probíhalo od roku 1969 až do pařížské mírové smlouvy z roku 1973, která ukončila americkou přítomnost ve Vietnamu.

Ani tíže války, odpor k McNamarovým reformám a hořkost porážky, nenarušily tradiční respekt vojáků k občanskému řízení.

Kongres a zákon o válečných pravomocech

Jedním z důsledků války ve Vietnamu bylo výrazné zvýšení aktivity Kongresu týkající se politiky národní bezpečnosti; tento vývoj potvrzoval trvalou životnost dělby moci. Protiválečné nálady, které hýbaly zemí v době vietnamské války, se odrážely také v Kongresu a přispěly k oživení zájmu legislativy o otázky národní bezpečnosti.

V letech studené války si Kongres vytvořil široké odborné zázemí pro práci v kongresových výborech přímo se zabývajících národní bezpečností, např. branných výborech Sněmovny reprezentantů a Senátu. Tím měl Kongres několik prostředků, jak si sám obstarat informace o obranné problematice, **včetně Výzkumné služby Kongresu**, Nejvyššího účetního úřadu a Kongresového úřadu pro rozpočet, které mu umožňovaly rozhodování. Kongres využil těchto možností ke zkoumání vládních návrhů, které se předtím sotva setkaly s odporem. V roce 1964 přijal rezoluci o Tonkinském zálivu, kterou dal bez jakýchkoliv pochybností prezidentu Johnsonovi předběžný legislativní souhlas k intervenci ve Vietnamu, avšak v roce 1973-1974 *zablokoval pokusy prezidenta Nixona vyslat vojenskou pomoc hroutící se vládě jižního Vietnamu* poté, co Spojené státy stáhly své poslední oddíly. Kongres také rozšířil vyšetřování vojenských akcí včetně nepořádků ve vojenských zakázkách a obrovského překračování nákladů při vývoji moderních systémů zbraní.

Oživení činnosti Kongresu vyústilo v **zákon o válečných pravomocech** z roku 1973, který omezil možnosti vlády rozhodovat o vojenských zásazích. Kongres stanovil, že takové akce nesmí po šedesáti dnech pokračovat bez přezkoumání

Kongresem. Pokud by Kongres akci vlády neschválil, musel by prezident vojska stáhnout. Tento zákon donutil vládu, aby žádala schválení významných vojenských operací Kongresem. Kongres také přijal zákon o kontrole rozpočtu a rekvizic (1974), kterým omezil moc prezidenta nakládat s finančními příděly. Tak jako v minulosti využíval Kongres svého práva kontrolovat příjmy k omezování těch vojenských akcí, které pokládal za nežádoucí. Stejně jako zákon o válečných pravomocích i tento zákon znamenal posílení zákonodárné složky vlády na úkor výkonné složky.

Otázka schválení Kongresem vyvstala znovu v souvislosti s válkou v Perském zálivu v roce 1991. Po vášnivé diskusi schválil Kongres usnesení podporující akci Spojených států a jejich spojenců při osvobození Kuvajtu z irácké okupace, známé jako operace Pouštní bouře.

Nejnovější vývoj

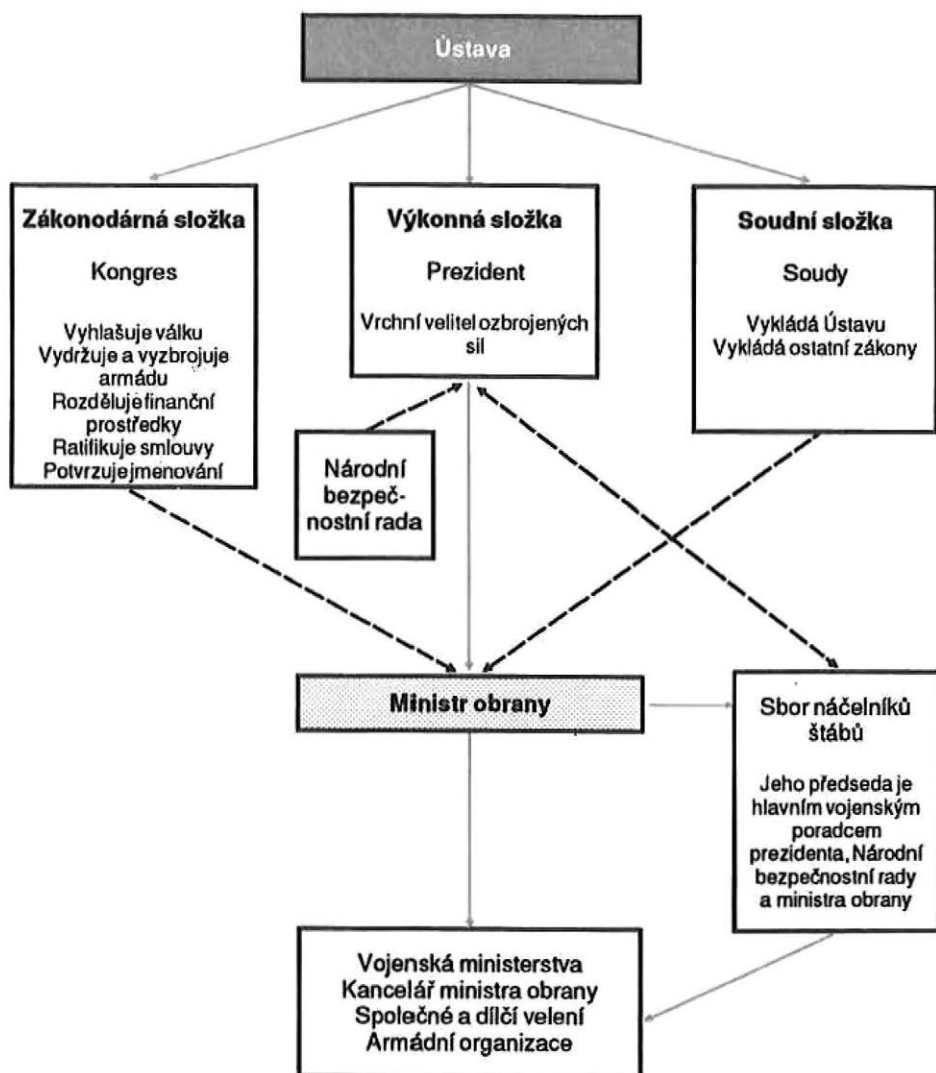
Po skončení vietnamské války civilní motivy často ovlivňovaly rozhodnutí týkající se ozbrojených sil.

V tomto období, během něhož došlo ke zmírnění napětí ve vztazích k Sovětskému svazu, podporovali prezidenti Nixon (1969-1974), Gerald R. Ford (1974-1977) a Jimmy Carter (1977-1981) snižování stavů ozbrojených sil a kladli důraz na rozhovory o omezení zbrojení, nejednou proti vůli svých vojenských poradců. Prosazovali také různé reformy, které se zpočátku setkávaly se značným odporem vojenských kruhů. Mezi ně patřilo zrušení povinné vojenské služby, vytvoření armády výlučně z dobrovolníků, důslednější integrace menšin v ozbrojených silách a širší uplatnění žen v armádě. I když tyto změny byly uskutečněny na přání civilistů, armáda se s nimi časem smířila. V tomto období se Spojené státy snažily vyhnout oběma nebezpečím, jak je vyjádřil ministr obrany v Carterově vládě Harold Brown: „Jednou je opuštění občanského řízení. Druhou je prohraná válka.“

Koncem sedmdesátých let vyvolalo nové mezinárodní napětí, které pramenilo ze sovětského horečného zbrojení za Leonida Brežněva a z krizí v Angole, Íránu a Afghánistánu, reakci vůči bezpečnostní politice, která vycházela ze zmírňování napětí. S narůstající konfrontací v sovětsko-amerických vztazích se zastavila jednání o omezení zbrojení a stoupaly výdaje na obranu. V osmdesátých letech usiloval prezident Reagan o zajištění dostatečné vojenské síly pro získání dobré jednací pozice s Moskvou. Energicky prosazoval bojovou připravenost a rozsáhlou a nákladnou modernizaci ozbrojených sil. Prosazoval také program strategické obrany (SDI), známý jako „hvězdné války“, jehož cílem bylo vytvořit účinný systém obrany před balistickými střelami. Tyto snahy však neznamenaly menší důraz na občanské řízení. Civilisté byli při vytváření těchto koncepcí Reaganovy vlády přinejmenším stejně aktivní jako vojáci.

Když Sovětský svaz pod vedením Michaila Gorbačova začal měnit svou zahraniční i domácí politiku, Reaganova vláda a po ní také prezident George Bush, obnovili jednání o kontrole zbrojení a usilovali o spolupráci v dalších mezinárodních otázkách, např. konfliktu na Blízkém východě. Zmírňování napětí se stalo předehrou nevidaných událostí ve střední a východní Evropě v letech 1989-1991, které vedly k definitivnímu rozpadu Varšavské smlouvy a k ukončení studené války.

OBČANSKÉ ŘÍZENÍ OZBROJENÝCH SIL



Toto rozuzlení poskytlo civilním orgánům příležitost snížit vysoké vojenské výdaje, zrušit některé vojenské základny a výrobní zařízení. Je to složitý úkol, o to více však upevní občanské řízení ozbrojených sil.

* * *

Nevídané změny v politice národní bezpečnosti v obou světových válkách znovu oživily obavy, že dlouhodobé vnější ohrožení může oslabit občanské řízení, militarizovat společnost a ohrožit tak demokratické svobody. Tyto obavy se nepotvrdily. I když v obou válkách došlo, podobně jako během občanské války, k případům porušování občanských svobod, tyto omyly byly nakonec odhaleny a napraveny. V době světových válek byla přijata institucionální opatření ke zlepšení spolupráce mezi občanským a vojenským vedením, tyto změny však vliv armády spíše okleštily, neboť do rozhodování o otázkách národní bezpečnosti uvedly řadu dalších civilistů.

Během dlouhodobé konfrontace mezi Sovětským svazem a Spojenými státy, známé jako studená válka, byly Spojené státy nuceny udržovat stále vojenské síly v době míru, jakož i rozsáhlý systém záloh. To vedlo k novým obavám z vývoje represivního kasárenského státu, které se opět nepotvrdily. Občanské řízení nebylo oslabeno. Obtíže zmírnily institucionální reformy směřující k lepší koordinaci mezi občanským a vojenským vedením, neboť rozšířily účast civilistů i vojáků při řešení otázek národní bezpečnosti. Důležitý byl zájem vojáků z povolání na zachování občanského řízení, jenž byl přirozeným projevem jejich chápání války jako prostředku k dosažení politických cílů, nikoli cíle o sobě.

Předpovědi, že „vojensko-průmyslový komplex“ získá nežádoucí vliv na státní správu, se nesplnily: zabránily tomu opačné vlivy, především široká diskuse o veřejné politice, která pramenila z působení svobodného tisku a z existence nezávislých organizací zabývajících se rozбором otázek národní bezpečnosti. Nepřítomnost nežádoucího politického vlivu během studené války dala za pravdu americké praxi občanského řízení a ukázala, že lze sladit demokratické hodnoty s dostatečným obranným potenciálem.

Když studená válka konečně skončila po pozoruhodných politických změnách, které se v letech 1989-1991 přehrnuly Sovětským svazem a východní Evropou, začaly Spojené státy přizpůsobovat své diplomatické a vojenské postoje novým skutečnostem tak, aby převaha občanského řízení byla posílena.

Stručně řečeno, historická zkušenost Američanů ukazuje, že zachovali věrnost občanskému řízení - ať už byla země silná či oslabená, v dobrých i zlých časech, za války i v míru.

Tradice občana-vojáka, nikdy nezpochybňovaná, i přes změny ve způsobu doplňování stavů ozbrojených sil zaručuje, že hodnoty těch, kdo slouží uniformě, odrážejí hodnoty společnosti, které přísahali věrnost.

Shrnutí hlavních prvků občanského řízení a civilní kontroly ozbrojených sil:

- Funkční demokracie vyžaduje občanské řízení ozbrojených sil.

■ Občanské řízení ozbrojených sil ztělesňuje zásadu, že vojenská síla není sama o sobě cílem, nýbrž prostředkem, s jehož pomocí může občanská moc uskutečňovat jisté *politické* cíle.

■ Důstojníci a vojáci v amerických ozbrojených silách přijímají zásady občanského řízení jako požadavek vojenské profesionality.

■ Ústava Spojených států, která odráží převládající mínění koloniální éry, zajišťuje funkční občanské řízení ozbrojených sil.

■ Americká veřejnost akceptuje vojáky v politických funkcích teprve po odchodu z činné služby.

■ Vrchním velitelem ozbrojených sil je prezident a v čele ministerstva obrany, jakož i ministerstev jednotlivých složek, stojí civilisté.

■ V obou světových válkách rozhodovali civilisté o přidělování prostředků potřebných pro úspěšné vedení bojových operací.

■ V období studené války odpovídali civilisté za rozvoj a udržování sil nezbytných pro odvrácení sovětské hrozby.

■ V období po skončení studené války budou civilisté stát v čele programu přechodu armády na jiné úkoly.

■ Kongres přiděluje finanční prostředky k vydržování ozbrojených sil a využívá práva kontroly k zajištění plné odpovědnosti vojenských složek vůči veřejnosti.

■ Jednotný vojenský zákoník aplikuje civilní principy na vyšetřování vojáků a na vojenské soudy.

■ Civilní soudy - vojenský odvolací soud a Nejvyšší soud USA - mají právo revidovat výroky vojenského soudnictví.

■ Americká společnost odmítá omezení občanských práv za války a pokud k takovému porušení ústavních práv dojde, trvá na odškodnění.

■ Spojené státy nestojí o velkou armádu a jakmile pomine stav ohrožení, urychleně ozbrojené síly demobilizují nebo redukuje.

-RED-