

Kdo ohlídá hlídače? (Civilní kontrola ozbrojených sil)

V roce 1990 začal v Paříži pracovat Institut bezpečnostních studií, který vznikl na základě rozhodnutí ministerské rady Západoevropské unie. Tento institut představuje nový přístup k výzkumu evropské bezpečnosti. Umožňuje spolupráci jak různých oficiálních mezivládních organizací, tak nezávislých výzkumných institucí, a tak napomáhá dalšímu vývoji evropské obranné identity. Institut bezpečnostních studií také vydává řadu publikací a monografií zabývajících se současnou politikou, které jsou psány buď samotnými zaměstnanci institutu či jinými autory, kteří byli k sepsání takové monografie institutem pověřeni. Obvykle je každá práce podrobně analyzována na pracovních seminářích nebo v rámci studijní skupiny expertů a její vydání znamená, že ji institut pokládá za užitečný a autoritativní příspěvek, který je vhodný, aby byl předložen pro širší diskusi. Mezi ně patří i následující práce bývalého náměstka ministra obrany maďarské armády Rudolf Joó „Demokratická kontrola ozbrojených sil“, kterou uveřejňujeme v upravené a zkrácené podobě.



Politická kontrola ozbrojených sil není problémem, kterým se zabývají až liberální demokracie dvacátého století. Dokonce to není ani záležitostí pouze demokratizujících se společností střední a východní Evropy. Nebezpečí, že armáda, která byla zřízena, aby chránila společnost, by mohla představovat pro tu samou společnost hrozbu, existovalo již ve starověku. Otázka „kdo ohlídá hlídače“, byla ústředním problémem již Platonova dialogu *Republika*, napsaného před 2500 lety. Platon při konstrukci společenského zřízení, které pokládal za nejlepší, popisoval vojenský stát jako úchytku. Celá staletí starověké Řecko a římské císařství bylo konfrontováno dilematem: *sed quis custodiet ipsos Custodes?* a tato otázka zůstávala stejná i po následující staletí, ale jak se ozbrojené síly a společnost postupně měnily, měnila se i povaha tohoto problému.

V současné době je v literatuře zabývající se daným tématem pojem „civilní kontrola“ používán zaměnitelně s „politickou kontrolou“. Civilní zde jednoduše naznačuje prioritu civilních institucí, založených na suverenitě lidu, na rozhodovacím procesu týkajícím se obrany a bezpečnosti. Tento požadavek samozřejmě neznamená, že civilisté jako takoví jsou lepší než lidé v uniformě. Jinými slovy není to civilní statut, který představuje hlavní rozdíl, ale skutečnost být demokraticky zvoleným nebo jmenovaným civilistou, být reprezentantem demokratické vůle vyjádřené prostřednictvím řádného demokratického procesu. Co se týče samotného termínu „kontrola“, v této práci budu jej používat v tom nejširším slova smyslu. Podle kontextu bude znamenat kontrolu, revizi, zkoušku, ověření, vykonávání omezujícího či řídícího vlivu.

Jedním ze základních principů zastupitelské demokracie je, že političtí představitelé, kteří vykonávají politickou moc, se musejí odpovídat těm, kteří je zvolili, a v jejichž jméno formulují a realizují určitou politiku. Armáda podobnou ústavní zodpovědnost vůči

společnosti ale nemá. Podle definice suverenity lidu legitimně vytvářet politiku, včetně obranné a bezpečnostní politiky, může pouze demokraticky konstituovaná (zvolená) civilní autorita. Civilní exekutiva má moc (a také závazek vůči voličům) určit velikost, typ a složení ozbrojených sil, definovat koncepty, předložit programy, navrhnout rozpočet atd. V této činnosti se musí spoléhat na vojenské profesionály a odborníky, a proto zástupci vojenského establishmentu mohou mít v počátečních stadiích rozhodovacího procesu velký vliv, který nebude během celého procesu realizace nezanedbatelný. Právě zde mohou - a měli by, bylo-li by toho snad zapotřebí - vyjádřit ve vnitřní debatě opačná či kritická mínění o hlavních strategických možnostech.

Veřejný zájem o demokratickou politickou kontrolu je pochopitelný zejména dnes, kdy musíme mít stále na mysli:

- ◆ velikost výdajů na moderní ozbrojené síly (peníze, lidé, materiál),
- ◆ zájem veřejnosti o destruktivní síly moderních zbraní a vyspělé technologie,
- ◆ nové hrozby a úkoly období po skončení studené války.

Poslední bod nám připomíná, že společnost potřebuje armádu, efektivní armádu, aby se chránila proti vnějším hrozbám. To je vlastně tím jejím „funkčním imperativem“, abych použil termínu Samuela Huntingtona. Tento by měl odpovídat „sociálnímu imperativu“ vycházejícímu ze společenských sil, ideologií a institucí dominujících ve společnosti. „*Na institucionální úrovni... je cílem vypracovat takový systém vztahů mezi civilním a vojenským sektorem, který bude maximalizovat vojenskou bezpečnost při co nejmenším obětování jiných společenských hodnot,*“ píše S. Huntington ve své knize Voják a stát. Struktura a operační mechanismus státních institucí by měly umožňovat vládě dozírat na národní zájmy a zároveň plnit požadavky občanů.

Civilní kontrola je potřebná především proto, aby zabránila armádě - což je organizovaný orgán, který je ze zákona oprávněn používat sílu jménem státu - zpochybňovat řádně ustavenou politickou autoritu. Zajišťuje, aby ozbrojené síly neohrožovaly základní hodnoty společnosti, včetně suverenity lidu, kterou mají ochraňovat. Základní zárukou, která by měla být zabudována do politického systému, je ústavní podřízení vojenských prostředků národní politice.

Zřízení a udržování civilní kontroly není v žádném případě jednostranné opatření k omezení ozbrojených sil. Je to spíše proces vzájemného přizpůsobování se, s cílem začlenit armádu do obecného systému národních institucí, jasně vymezující sféry odpovědnosti. Redukce participace armády na politice, výstavba armády „politicky neutrální“ je dosahována tzv. militarizací armády, která ji činí jednak profesionálnější, a zároveň ochraňuje její autonomii před neústavním vměšováním se z politického sektoru. Civilní vláda by totiž neměla intervenovat do profesionálních vojenských rozhodnutí v operačních záležitostech.

Pevné ústavní záruky demokratických režimů chrání stát - a také ozbrojené síly - před dvěma typy potenciálních nebezpečí: před politiky, kteří mají vojenské ambice nebo kteří by rádi využívali a zneužívali armádu k dosažení politických cílů, a před případnými politickými ambicemi aktivních vojáků. Mezi západními zeměmi, bez ohledu na jejich vojenskou kapacitu, členství v obranných aliancích či neutrální status existuje všeobecně

sdílený konsenzus o nutnosti politického dozoru nad armádou jako rozhodujícího prvku pro zachování liberálního, pluralistického politického systému.

K tomu je nutná především:

- ▲ Existence jasného a konstitučního rámce, který definuje základní vztahy mezi státem a ozbrojenými silami. Je to důležitý předpoklad fungování vlády zákona; na druhé straně to snižuje riziko nejistých legislativních požadavků, které mohou způsobit vznik napětí mezi jednotlivými složkami politické moci a mezi politickým a vojenským establishmentem.
- ▲ Rozhodující role parlamentu v obranné a bezpečnostní legislativní činnosti, při ovlivňování národní strategie, při udělení souhlasu s rozpočtem a při kontrole výdajů.
- ▲ Hierarchická odpovědnost armády vládě prostřednictvím civilních orgánů veřejné administrativy - ministerstva či odboru obrany. Ve většině liberálních demokracií je odbor obrany veden zvolenými civilními politiky, kterým pomáhá řada kvalifikovaných civilních pracovníků (státní úředníci, političtí pověřenci, poradci atd.), kteří pracují spolu s důstojníky při provádění strategického plánování a koordinačních úkolech.
- ▲ Přítomnost kvalifikovaného a zkušeného velitelského sboru, který je respektován a podporován civilními orgány a který uznává princip civilní kontroly, včetně principu politické neutrality a nestrannického vedení ozbrojených sil.
- ▲ Musí existovat vyspělá občanská společnost s dlouhodobou tradicí demokratických institucí a hodnot, která je schopna efektivně řešit sociální konflikty, a široký národní konsenzus o roli a poslání armády tvořící součást obecné politické kultury.
- ▲ Při projednávání otázek obrany musí působit nezávislé složky (vědečtí pracovníci, žurnalisté, političtí poradci, neziskové organizace) schopné účastnit se veřejné debaty o obraně a bezpečnosti a předkládat alternativní pohledy a programy.

Vztahy mezi armádou a civilní veřejností v bývalých komunistických zemích

Navzdory uniformitě komunistického systému jedné strany byla bývalá Varšavská smlouva složena z poměrně diverzifikované skupiny zemí. Členské státy se lišily velikostí, kulturními tradicemi, úrovní vývoje, geostrategickou polohou, etnickým složením i vojenskou kapacitou. Komunistická strana v těchto zemích nevykonávala ani demokratickou, ani skutečnou občanskou kontrolu armády. Nevykonávala demokratickou kontrolu, neboť institucím a mechanismům komunistické strany se nedostávalo základních předpokladů demokratické kontroly a odpovědnosti. Řídící orgány strany - politbyro a ústřední výbor - nebyly demokraticky voleny; v podstatě byly konstituovány samotným systémem kooptací shora. V takových podmínkách byly parlamenty pouhou výkladní skříní, fasádou. Celému politickému prostředí se nedostávalo transparentnosti, politické odpovědnosti a zodpovědnosti. Pojem ústavní kontroly a rovnováhy (checks and balances) zmizel. Ozbrojeným silám, stejně jako ostatním společenským institucím, dominovala jedna politická autorita, která nebyla ani legitimní, ani neměla v očích naprosté většiny veřejnosti demokratický mandát.

Tyto země se ale čas od času vzdalovaly od homogenního totalitního modelu raného stalinického období (např. v posledním desetiletí komunistické vlády v Maďarsku, před

vyhlášením stanného práva v Polsku, v Československu v 60. letech) a občanská společnost měla přinejmenším příležitost se pomalu otevírat. Nicméně probíhající změny nechaly vztahy mezi armádou a civilní veřejností prakticky nedotčeny a žádným způsobem nemodifikovaly *povahu* kontroly armády komunistickou stranou. Bylo to tím, že ozbrojené síly spolu s policií představovaly v mnoha ohledech typické mocenské instituce, pilíře režimu. Jako nástroj síly v rukou politického establishmentu nebyla armáda pouze částí systému, ale přímo jedním ze strážců systému, a to jak na domácí (národní), tak mezinárodní úrovni (Varšavská smlouva).

Často neexistoval žádný rozdíl mezi stranickým a státním vedením ozbrojených sil. Místo skutečného civilního řízení byly ozbrojené síly v komunistických zemích kontrolovány politickým aparátem. V takových podmínkách bylo problémem identifikovat, kde (lidová) armáda končí a kde komunistická strana (či stát) začíná. To především poškozovalo ozbrojené síly jako samostatnou instituci. Byla narušována jejich profesionální autonomie, byl posilován politický oportunismus mezi důstojníky a výběr na nejvyšší funkce byl prováděn podle politických kritérií. Ideologická konformita a stranické protekcionářství často narušovaly vojenskou disciplínu a morálku, a současně snižovaly vojenský profesionalismus.

Řízení ozbrojených sil komunistickou stranou nebylo nikdy ani demokratické, ani skutečně civilní, ale bylo reálné a ve většině případů docela efektivní. Byla to strana, která definovala vojenskou doktrínu, strategii a hlavní cíle budování ozbrojených sil. Tak byl navzdory skutečnosti, že v komunistických režimech neexistovaly žádné tendence k vojenskému převratu, vybudován robustní aparát, který měl této eventualitě zabránit a udržovat bezpodmínečnou loajalitu armády ke straně.

Způsoby, kterými byla tato tuhá kontrola vykonávána, zahrnovaly:

- ▲ monitoring celé armády prostřednictvím stranických orgánů,
- ▲ dohled nad generálním štábem a podřízenými jednotkami prostřednictvím politických správ,
- ▲ kontrola ozbrojených sil za použití tajných policejních metod.

Politické vzdělávání, které tyto orgány poskytovaly, mělo prohloubit „proletářský internacionalismus“ mezi sovětskou armádou a dalšími armádami Varšavské smlouvy. V praxi tento „internationalismus“ znamenal podřízení národních zájmů geopolitickým plánům Sovětského svazu. Národní autonomie při obranném plánování byla okleštěna na minimum. Všechny tyto důvody vysvětlují, proč na začátku devadesátých let, když první svobodně zvolené vlády ve střední a východní Evropě rozhodly zrušit politické správy, bylo toto opatření vítáno drtivou většinou profesionálních vojáků.

Po proběhlých systémových změnách byla reorganizována také vojenská kontrarozvědka. To byl další cizí orgán uvnitř armády, protože ve většině případů byla podřízena ministerstvu vnitra a jejím hlavním úkolem bylo monitorování loajality straně a boj s ideologickým „vnitřním nepřítelem“ a „antisocialistickými silami“. Jak důstojníci v jednotkách, tak nejvyšší vojenské vedení obvykle přijímalo zrušení tohoto orgánu bez odporu a byla oceňována restrukturalizace kontrarozvědky na základě skutečných potřeb bezpečnosti a národních zájmů.

Vztahy mezi veřejností a armádou odrážejí jako v zrcadle politický režim, ve kterém jsou vybudovány. V současné době ve střední a východní Evropě odrážejí společnosti v přechodu a politický systém, ve kterém staré a nové prvky koexistují. Totéž se týká i politické kultury příslušných zemí, která zahrnuje politické reflexe, míru tolerance a schopnost kompromisu. Ve střední a východní Evropě někdy není místo pro kompromis. Účastníci politického sporu mají sklon pohlížet na události ze stanoviska hry peněžního automatu „nula - beru všechno“: zisky na civilní straně znamenají pro armádu ztrátu a naopak. V tomto pojetí je potom kompromis známkou slabosti, a ne přirozenou částí politického procesu.

V zemi, která respektuje vládu zákona, jsou klíčovým elementem ústavně-právní předpisy. Jsou nezbytnou i když nepostačující podmínkou pro úspěšnou realizaci demokratické politické kontroly armády, a právě proto musí být instituční uspořádání doplněno vzdělávacími programy zaměřenými na zvýšení úrovně politické kultury. Jak občané (civilisté), tak příslušníci armády by měli dodržovat zákony a politická pravidla týkající se nezbytné obrany a bezpečnosti. Prostřednictvím konsenzu sdílených hodnot může být kontrola omezováním postupně transformována do kontroly přesvědčením, což je nejvyšší zárukou demokratického fungování armády.

V uplynulých pěti letech každá země ve východní a střední Evropě si zapsala na svůj štít jako cíl civilní kontrolu armády. Důvody pro to jsou jasné: demokratické instituce ve vyspělých demokraciích jsou při konfrontaci s velkými problémy, jako jsou vládní krize, ekonomická deprese, eskalace násilí či zneužívání moci velmi zranitelné.

Demokratická kontrola odstraňuje pokušení ozbrojených sil plést se do stranické politiky, přiklánět se k určité politické straně, případně posilovat její postavení. Vláda zákona vyžaduje jasné normy, silné instituce a mechanismy, které jednoznačně určují hranice možností různých aktérů politického života a zároveň eliminují politiku z života armády. Neutrální a nestranný důstojník může sloužit několika po sobě jdoucím vládám. Slouží státu a řádně ustavené (volbami či jmenované) státní autoritě, a ne pouze jedné politické straně. V tomto ohledu je jeho pozice stejná jako u státních úředníků v pluralistickém režimu.

Obtíže na civilní straně

Za prvé neexistovala civilní zkušenost s řešením obranných a bezpečnostních úkolů. V minulosti byly tyto otázky vzhledem k nadměrnému utajování všeho vojenského vyloučeny z veřejných diskusí. Proto zvláště zpočátku jen velmi málo členů parlamentu, státních úředníků, akademických funkcionářů či novinářů mělo nějakou konkrétní znalost vojenských problémů. A to se týká nejenom dřívější opozice - také nové politické strany, složené z exkomunistů a nových politických osobností, které se dostaly po prvních svobodných volbách k moci, neměly žádnou profesionální vojenskou kvalifikaci či zkušenost s tvorbou obranné politiky v demokratickém politickém prostředí, jak prokázalo množství politických a administrativních chyb ve všech zemích v pásmu od Baltského k Černému moři.

Protože jim chyběly základní vědomosti o vojenských problémech, dalo se těžko očekávat, že bude navázáno skutečné partnerství s vyššími důstojníky a prováděno

efektivní civilní řízení a kontrola. „Pocivilňování“ za každou cenu může být v takových podmínkách velmi kontraproduktivní.

V této souvislosti musím vysvětlit jisté nedorozumění. Základní znalosti politiků a státních úředníků o vojenské politice by neměly být zaměňovány s vojenskou profesionální expertizou; požadavky nejsou stejné. Nepředpokládá se, že by civilní zaměstnanci na MO měli snad plnit operační velitelské úkoly a snad i nahradit profesionální vojáky. Co se týče civilních zaměstnanců na ministerstvech obrany vyspělých demokracií: převážná většina z nich nebyla vybírána s ohledem na jejich kvalifikaci jako expertů v obranné politice, jsou to spíše civilní administrátoři (často s právním školením) nebo technici.

Za druhé v některých zemích bývalé Varšavské smlouvy (například v bývalém Československu) se z různých důvodů nedávne nebo vzdálené historie zachovaly otevřené antimilitaristické postoje. Když se bývalí disidenti dostali do vysokých vládních funkcí, byli plni předsudků. Zejména zpočátku tato skutečnost překážela budování zdravých vztahů mezi civilní veřejností a armádou, ačkoliv její politická závažnost byla v podstatě jen krátkodobá.

Za třetí ne vždy zcela správně (civilní) politici nových demokratických režimů chápali pojmy civilní kontroly a politické neutrality. Všeobecně schvalované úsilí zbavit stranu kontroly a vyloučit komunistickou ideologii z vojenských institucí někdy spadalo v jedno s propagací demokratických liberálních názorů (respektive některé z jeho verzí), na což řada důstojníků pohlížela jako na novou indoktrinaci. Příležitostně vznikly v parlamentě či v médiích vášnivé debaty o politických prověrkách (lustracích) a dalších personálních problémech, zda slouží zájmům všeobecné demokratické konsolidace, či spíše jedné části společnosti, respektive jedné nebo dvěma stranám u moci.

Obtíže na vojenské straně

Za první armáda neměla zkušenosti s působením civilistů na nejvyšších místech ministerstva obrany a parlamentu. Před systémovými změnami byli na ministerstvech obrany civilisté zaměstnáváni téměř výlučně v technické správě, na nedůležitých, nepřilíživých místech. S nástupem civilních ministrů a civilních poradců nastala změna. Zděděné reflexy z předcházejícího režimu vysvětlují, proč ze strany armády existovala určitá neochota přijmout změněnou situaci.

Za druhé téměř ve všech nových demokraciích měly ozbrojené síly zpravidla pozitivní postoj k demokratickým změnám. Nicméně vzhledem k předcházející relativní izolaci od společnosti, měla armáda možná více problémů než mnoho jiných skupin obyvatelstva při adaptaci na nové, každodenní podmínky pluralistické demokracie a tržní ekonomiky. V mnoha ohledech armáda tvořila uzavřené společenství uvnitř uzavřené společnosti. V důsledku toho změněný společenský a politický kontext počátku 90. let se armády příliš nedotýkal. Proto pro ni bylo a je těžší přizpůsobit se podmínkám pluralismu, např. otevřené kritice médií, které např. braly v pochybnost jakoukoli obrannou politiku. Nebylo snadné přizpůsobit se definování vojenského rozpočtu a výdajů na obranu požadavků nové ekonomické situace a myslet ve skutečných cenách.

Za třetí příslušníci armády nemohli využívat omezených, ale postupně se od konce 80. let rozšiřujících (jako v Maďarsku a Polsku) osobních styků se Západem a možností, které nabízel třeba turismus. I v posledním stadiu blokové konfrontace „východní“ důstojníci

z povolání - samozřejmě s výjimkou vojenských atašé a zpravodajců - nebyli vůbec obeznámeni s životem na Západě a západními armádami. To samozřejmě nebylo jejich vinou, ale důsledky toho jsou cítit až do současné doby.

Neobeznámenost, zprostředkované informace spolu s extrémně malým množstvím těch, kteří mluvili nějakým cizím jazykem, vedly ke strachu z neznámého, což působilo jako určitá psychologická bariéra. To do určité míry omezovalo dynamiku a reorientaci profesionálních kontaktů ve směru na západoevropské a evro-atlantické společenství. Ovšem většina civilních pracovníků, kteří převzali ministerstva obrany na začátku devadesátých let, znala lépe realitu západních zemí a měla přehled o posledních trendech jejich bezpečnostní a zahraniční politiky. To vedlo k určitým rozdílům ve vnímání bezpečnostní problematiky mezi civilisty a důstojníky.

Při vypočítávání problémů, které ohrožovaly hladký rozvoj vztahů mezi civilním a vojenským sektorem, nesmíme opomenout zhoršení rozpočtových podmínek. V téměř všech zemích bývalé Varšavské smlouvy bylo uplynulých pět let charakterizováno značnými redukcemi armád a snižováním vojenských výdajů. Toto snižování ale bylo pouze částečně zapříčiněno změnami vnímáním ohrožení. Hlavní roli hrála obecná ekonomická nerovnováha a nedostatek finančních prostředků na vojenská zařízení a mzdy. Některé armády řešily tento problém masovým propouštěním. V některých případech, např. v Maďarsku, relativně malý počet dobře vycvičených mladých důstojníků opustil armádu a přešel do civilního sektoru. Redukce počtu příslušníků armády a zdrojů, které neodpovídají udržování technického vybavení, často figurovaly ve stížnostech vojenského vedení. Důstojníci cítili, že nejsou bráni v úvahu jejich zájmy a potřeby. Ať již nepřímo či v důvěrném rozhovoru vyšší důstojníci obviňovali současný politický establishment z nesprávného hodnocení hrozeb a z necitlivosti k skutečným národním bezpečnostním potřebám.

Role parlamentu

Nicméně navzdory obtížím uvedeným výše, proběhla v těchto zemích vojenská reforma a také idea demokratické politické kontroly udělala značný pokrok.

Institucí, kde byl tento pokrok poprvé patrný, byl sám parlament. Legislativy jednotlivých zemí postupně začaly připomínat jejich západoevropské protějšky. Byly zřízeny branné výbory (případně výbory ozbrojených sil), kde se často při probírání zpráv MO či z GŠT odehrávaly vášnivé debaty. Ale tyto výbory nemají v současné době autoritu srovnatelnou s autoritou analogických institucí v mnoha západních zemích: velice často postrádají základní informace či vhodné finanční a lidské zdroje (např. nezbytný počet expertů, poradců pomáhajících při legislativní a dozírací činnosti). V průměru je v zemích bývalé Varšavské smlouvy parlamentní kontrola rozhodujících oblastí obranné politiky spíše slabá.

Otázka civilních zaměstnanců na ministerstvech obrany

Přítomnost civilistů na ministerstvech obrany je dalším neméně problematickým aspektem demokratické politické kontroly. V západních demokraciích představuje ministerstvo obrany speciální vládní orgán vedený civilním ministrem. Ve většině případů je nejvyšší velení integrální součástí ministerstva, ale jeho vojenské operační úkoly jsou

odděleny od úkolů administrativy ve vnitřní struktuře. V západní Evropě je na ministerstvech obrany obecným pravidlem, že vojáci z povolání, důstojníci i poddůstojníci, pracují společně s občanskými zaměstnanci, kteří nestranně slouží, ať volby vyhraje jakákoli politická strana. Tento systém, který je zakořeněn např. v britské tradici veřejné administrativy, je ale odlišný např. od amerického modelu, kde každý nový prezident jmenuje značně vysoký počet nových civilních pracovníků.

Přítomnost civilistů na ministerstvu obrany není cílem sama o sobě. Jejich včlenění do struktur ministerstva obrany má také své praktické výhody. Ukazuje se, že civilní zaměstnanci, kteří před příchodem na ministerstvo obrany pracovali v jiných odvětvích státní administrativy (na ministerstvu zahraničí, vnitra nebo spravedlnosti), daleko lépe udržují kontakty s různými civilními organizacemi.

V pluralistickém uspořádání existuje stálá soutěž mezi státními institucemi co se týče jejich statutu a zdrojů. Je v zájmu ozbrojených sil, aby ministerstvo obrany úspěšně komunikovalo s parlamentem, ministerstvem financí, různými nevládními organizacemi či s veřejností jako takovou, aby získalo jejich podporu. Západní zkušenosti ukazují, že právě civilní ekonomové, sociologové a právní experti, odborníci na média, kteří také mají nezbytné znalosti o záležitostech obrany, mohou velice efektivně hájit zájmy ministerstva obrany či ozbrojených sil.

Po roce 1990 byl v zemích bývalé Varšavské smlouvy civilní ministr obrany jmenován nejprve ve východním Německu, potom v Maďarsku, následovalo Československo a Polsko. Ve třech „visegrádských“ zemích probíhalo „zcivilňování“ paralelně s radikální reorganizací ministerstev obrany. Ovšem krátkodobé vlády a časté personální přesuny mezi politiky a civilními zaměstnanci, které nejsou srovnatelné ve svých účincích častým změnám vlád v některých vyspělých demokraciích (Itálie, Belgie), mají negativní dopady na zřizování civilní kontroly.

Na prvním místě to zabraňuje, aby se civilní zaměstnanci lépe obeznámili s otázkami bezpečnosti. Dále tím trpí image politiků: politici jsou chápáni jako dočasné figurky, jejichž vliv na obrannou politiku je zanedbatelný. V neposlední řadě je diskreditována i samotná demokracie. Pro mnohé se totiž dělba moci může rovnat slabé vládě a pluralismus chápat jako synonymum pro nepořádek.

Takový trend je potenciálně nebezpečným v některých zemích bývalé Varšavské smlouvy, zejména když čelí ekonomickému úpadku a sociální nestabilitě, někdy kombinované se zhoršováním etnických problémů. V zemích se slabou občanskou společností, fragmentarizovaným stranickým systémem a slabou výkonnou vládou, mohou být ozbrojené síly zataženy do politické arény či být použity jako nástroj v politickém boji. Navzdory ke zmiňované nechuť armády k účasti na politických převratech, existují v zemích bývalého politického „Východu“ extrémističtí politici jak radikální levice, tak pravice, kteří by rádi manipulovali ozbrojenými silami a zneužívali důstojnický sbor proti svým politickým protivníkům, stávkujícím či národnostním menšinám, proti každé skupině, která je proti jejich hodnotám či zájmům. Jak se budou zvyšovat ekonomické problémy, touha po pořádku a prosperitě může také vést ke vzrůstající touze části společnosti po „silném muži“, spasiteli v uniformě. To sice dnes nepředstavuje konkrétní a bezprostřední nebezpečí, ale zůstává to potenciální hrozbou.

Úspěch či neúspěch zřízení efektivní demokratické kontroly armády ve střední a východní Evropě by mohl mít přímý vliv na výsledek demokratizačního procesu a na budoucnost zajištění bezpečnosti v této oblasti. Nerespektování demokratických principů a ústavního pořádku by znamenalo přinejmenším nepřímo riskovat demokratickou strukturu a politickou stabilitu Západu. Je proto v zájmu zemí EU/ZEU a NATO vytvořit větší oblast sdílených hodnot na evropském kontinentě. Tím nejenom pomohou konsolidaci demokracie na bývalém Východě, ale také zmenší potenciální riziko své vlastní destabilizace zvnějšku.

Když začaly být před pěti lety navazovány bilaterální vztahy se střední a východní Evropou, členské státy ZEU a NATO, různé západní nadace a nezávislé výzkumné skupiny se soustřeďovaly hlavně na různé aspekty obranného managementu. Tato problematika byla zahrnuta i do bilaterální spolupráce mezi ministerstvy obrany bývalého Východu a Západu a do individuálních programů bilaterálních vojenských kontaktů. *Tematika civilní kontroly byla začleněna do osnov akademických institucí*, jako jsou Marshallovo středisko bezpečnostních studií v Garmisch-Partenkirchenu v Německu. Také byla zahrnuta do výzkumných aktivit Institutu bezpečnostních studií ZEU v Paříži a Centra evropských bezpečnostních studií na Groningenské univerzitě v Nizozemí.

Další forma pomoci může být legislativní: právní experti mohou přispět k vyjasnění ústavních a právních otázek, aby bylo dosaženo větší jasnosti s ohledem na institucionální odpovědnost a aby bylo zabráněno nekonečným diskusím nad jejich interpretací.

Každá západní země může na základě vlastních zkušeností pomoci novým demokraciím: například Británie tím jak vybudovat v rámci ministerstva obrany silnou složku civilní administrativy, Francie svými právními a politickými zkušenostmi při dělení zodpovědnosti mezi hlavní ústavní činitele zabývající se bezpečností a obrannou politikou, Německo speciálními institucemi, které podporují práva vojáků, jako třeba *Wehrbeauftragter* (parlamentní zplnomocněnec pro práva vojáků; ve Vojenských rozhledech se o něm psalo v seriálu článků pplk. Dr. Petra Rožňáka v číslech 2 až 4 v roce 1994, pozn. red.) a koncept tzv. vnitřního vedení (*Innere Führung*, tj. vedení a občanské vzdělávání v ozbrojených silách), Španělsko a Portugalsko mohou zase přispět svými zkušenostmi z radikální transformace vztahů mezi ministerstvem obrany a nejvyšším armádním velením, USA zkušenostmi s obranným plánováním, programováním a rozpočtováním, včetně vymezení vztahů mezi exekutivou a legislativou. Nové demokratické státy samozřejmě nemohou kopírovat západní modely, protože neodpovídají jejich historickým a sociologickým skutečnostem. Avšak každodenní praxe demonstruje, že tyto zkušenosti mohou být s užitkem studovány a brány v úvahu třeba při budování vztahů mezi civilním a vojenským sektorem.



V oblasti civilní kontroly bylo uděláno mnohé. Byli ustanoveni civilní ministři obrany, zvyšuje se transparentnost bezpečnosti a obranné politiky. Nesmíme však zapomínat, že zřízení civilní kontroly není jednorázovým aktem, ale je to dlouhodobý úkol a země bývalé Varšavské smlouvy jsou teprve na začátku tohoto procesu.

Chaillot Papers 23, Paříž - únor 1996