

Ing. Antonín Svěrák

Podíl civilistů na řízení obrany *Demokratická kontrola ozbrojených sil ve Velké Británii*

Se změnami na politické a bezpečnostní scéně Evropy po skončení studené války těsně souvisejí rozsáhlé strukturální a organizační změny v ozbrojených silách nejen nových kontinentálních demokracií, ale také členských států Severoatlantické aliance. Současná a potenciální rizika a výzvy staví náročné úkoly v oblasti obrany zejména před státy střední a východní Evropy, jejichž armády se zcela zásadně transformují jednak z hlediska vnitřních potřeb a možností, ale také z pohledu přibližování se standardům platným v NATO. Jednou ze zcela nových záležitostí, se kterými se postkomunistické země v obranné sféře postupně vyrovnávají, je masivní růst podílu civilního řízení na obraně a demokratická (civilní) kontrola ozbrojených sil. Vyspělé atlantické země mají tyto problémy již z velké míry zvládnuty, a proto kompetentní činitelé i teoretikové teritoria střední a východní Evropy hledají v jejich relevantních systémech příslušná naučení a zkušenosti. Příkladná v tomto směru je bezesporu Velká Británie.

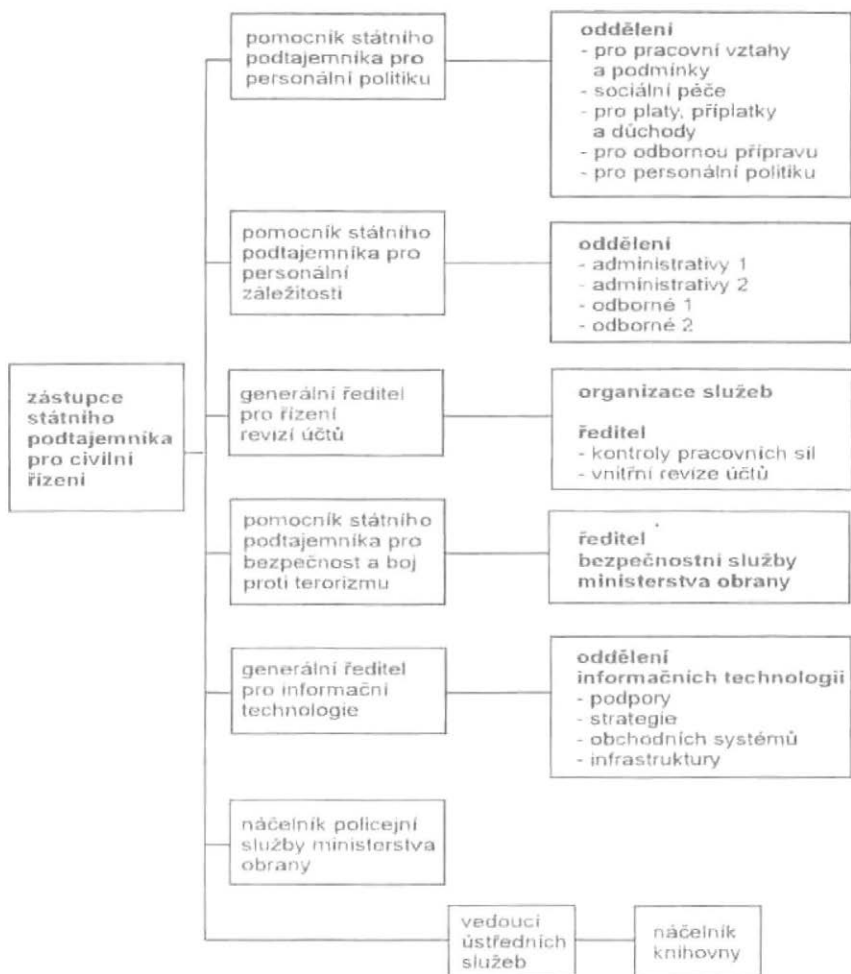
Vláda a ministr obrany

Základ civilního řízení v obranných záležitostech ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska tvoří de iure i de facto vládní kabinet¹⁾. Je zodpovědný za přijímání koncepčních a strategických rozhodnutí týkajících se obrany a ozbrojených sil. Rozhoduje také o nasazení britských vojenských kontingentů *out of area*, tj. mimo území Velké Británie nebo relevantních politicko-vojenských uskupení, ve kterých Velká Británie působí. Britská vláda rovněž rozhoduje o přidělení zakázek vojenského, ale i civilního materiálu pro armádu. Jakákoliv pochybení v tomto ohledu mají za důsledek přísná vyšetřování a mohou být i důvodem pro demisi člena kabinetu, jako tomu bylo např. ve druhé polovině 80. let, kdy kvůli aféře okolo dodávek vrtulníků americké firmy Sikorsky odešel z funkce tehdejší ministr obrany Heseltine.

I když tedy zásadní rozhodovací pravomoce v otázkách obrany ve Velké Británii spočívají na vládě, přímo zodpovědným za realizaci kabinetní politiky v obranných otázkách včetně ryze vojenských je ministr obrany - státní tajemník obrany. Již tradičně bývá funkce ministra obrany (výhradně civilisty) ve Velké Británii velmi vysoko ceněna. Těsně spolupracuje s ministrem zahraničních věcí. (Není neobvyklé, když stane v čele tohoto ministerstva, což je i příklad M. Rifkinda, ze kterého se v roce 1995 stal ze státního tajemníka obrany ministr zahraničních věcí.)

Ministr obrany - státní tajemník obrany - řídí ministerstvo obrany (vrchním velitelem ozbrojených sil je v současnosti ovšem královna) a plně se za jeho chod odpovídá vládě a parlamentu. Spolu s ním další civilisté - státní ministr pro ozbrojené síly, státní ministr pro nákup výzbroje a *stálý státní podtajemník*. Ten, na rozdíl od jmenovaných ministrů rezortu obrany, kteří v parlamentu zastupují konkrétní politickou stranu (jsou členy Dolní

sněmovny) *vykonává funkci nezávisle na výsledcích voleb*. Je nejvyšším státním úředníkem v obranném rezortu, jenž *zajišťuje*, při změně obsazení funkce ministra obrany jinou politickou stranou, *kontinuitu v realizaci přijatých vládních opatření, týkajících se obrany království*.



Obr. 1: Civilní řízení

Ve Velké Británii platí pro příslušníky ozbrojených sil, ať již pro vojáky z povolání (Velká Británie má plně profesionální armádu) či civilní zaměstnance, kromě tří jmenovaných ministrů, přísný zákaz jakýchkoliv aktivit v politických stranách. Pokud se již některý z nich rozhodne kandidovat ve prospěch některé z politických stran, obvykle se své funkce vzdá již při nominaci a nečeká až na to, jak volby dopadnou, resp. bude-li

zvolen. Za vážný prohřešek proti profesionální etice je považováno např. i veřejné vyjádření se ke sporným politickým problémům vojenským či civilním příslušníkem armády. Je však nutné podotknout, že v těchto záležitostech jsou ve Velké Británii mnohem konzervativnější než v jiných atlantických zemích, o státech středovýchodního regionu ani nemluvě. Zde jsou civilní zaměstnanci běžně členy různých politických stran, vládních i opozičních, a často v jejich prospěch v rámci armádních mechanismů a činností nepokrytě lobují.

Chtěl bych zvýraznit ještě jednu důležitou úlohu, kterou z titulu své funkce ministr obrany - státní tajemník obrany - vykonává. Je předsedou Rady obrany, která ovšem v britských podmínkách má trochu jiné pojetí, než jak ji většinou chápeme v České republice, tj. jako orgán i mezirezortní²⁾.

Ministerstvo obrany

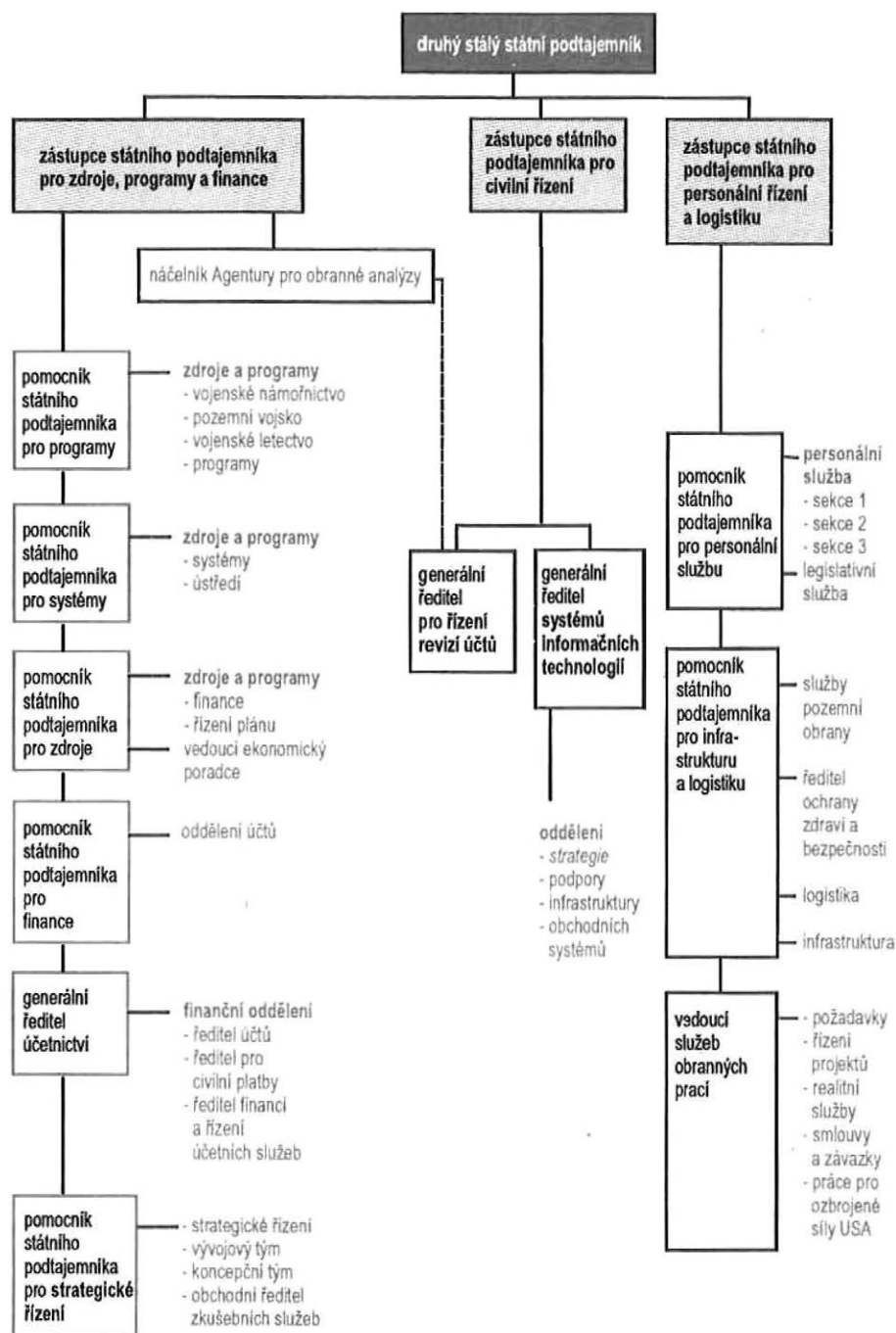
Britské ministerstvo obrany - jako ve většině západních zemích - je vrcholným řídicím orgánem pro celý rezort obrany. V praxi to znamená, že působí ve třech základních funkcích, a to jako:

- ▲ orgán strategický, koncepční a rozpočtový,
- ▲ administrativní štáb pro všechny druhy ozbrojených sil (personální záležitosti, logistika, infrastruktura),
- ▲ ústřední operační štáb.

Velká Británie a další státy Severoatlantické aliance argumentují pro tento systém (v jiném je oddělena část tzv. administrativně-správní a politická od ryze vojenské, tj. od orgánů velících vojskům) především pružnějším a efektivnějším politickým řízením, což - lapidárně řečeno - znamená rychlejší cestu od politického rozhodnutí k vojenské realizaci. Podle vedení britského ministerstva obrany právě tento systém zaručuje rychlejší nasazení vojenských jednotek do mnohonárodních operací, jako tomu bylo v případě války za osvobození Kuvajtu nebo na Balkáně v rámci sil IFOR.

Uvedené tři hlavní funkce ministerstva obrany také implicitně ovlivňují jeho strukturu³⁾ a rozdělení rolí jako orgánu politicko-správního a řídicího a jako orgánu velení. V prvním případě jsou hlavní vedoucí funkce obsazovány zpravidla civilisty, ve druhém logicky vojáky či funkcionáři s vojenským vzděláním. Není však výjimkou, když civilní funkcionář je nadřazeným vysokým důstojníkem a třeba i generáloví. Samozřejmě musí projít celkem striktně a jednoznačně stanovenou civilní, respektive politickou kariérou, jako je tomu v případě vysokých vojenských funkcionářů. Civilisty (s relevantním vzděláním a odpovídající praxí) jsou obsazovány zpravidla funkce *zástupce státního podtajemníka pro civilní řízení* (jeho kompetence viz obr. 1), tiskového tajemníka, hlavního vědeckého poradce, náčelníka pro materiální zabezpečení.

Typickým pro britský model řízení ozbrojených sil je tedy **vyvážený podíl civilistů a vojáků na vedoucích ministerských postech**⁴⁾. Hlavními odbornými poradci ministra obrany - státního tajemníka obrany - jsou opět vojenský - náčelník štábu obrany a civilní - stálý státní podtajemník. Oba jsou na stejné úrovni, zaměření náčelníka štábu je vojenskoprofesionální, technické a operační, státní podtajemník odpovídá za otázky politického, administrativního a finančního charakteru. Mantinely zájmu nejsou vymezeny oblastmi zodpovědnosti, naopak se prolínají a jsou mnohdy těsně provázány.



Obr. 2: Úřad pro řízení a rozpočet

Výkonným orgánem náčelníka štábu obrany je štáb obrany, stálý státní podtajemník má zase k dispozici Úřad pro řízení a rozpočet, který řídí *druhý stálý státní podtajemník* (obr. 2). Proti dosavadním praktikám, např. v AČR, pracuje značný počet civilistů na štábu obrany, naopak v Úřadu pro řízení a rozpočet působí minimum vojáků. Vysoce kvalifikovaný civilní personál je hlavně angažován ve finanční administrativě, personálním a školském managementu, při získávání vojenského materiálu, ale také v politické prezentaci ministerstva, na úrovni vojenských mezinárodních jednání, ale rovněž na řešení zásadních koncepčních otázek, třeba i při novelizaci a korekci některých otázek obranné strategie. Britské ministerstvo obrany již delší dobu klade důraz na tzv. *defence communities* uvnitř rezortu. Znamená to, že podporují společné aktivity pracovníků, zejména civilních, zabývajících se otázkami obrany v celé její škále problémů. Od konkrétních restrukturalizačních a strategických změn až po např. vztahy armáda - společnost. Britské ministerstvo obrany ale také vynakládá značné finanční prostředky na podporu mimorezortních orgánů a institucí, zabývajících se obrannou problematikou. V jiných státech NATO jsou k takto komplexně pojaté bezpečnostní a obranné problematice zase pořádány ad hoc semináře a workshopy⁵⁾.

Civilisté na britském ministerstvu obrany jsou upřednostňováni na ekvivalentních funkcích i vzhledem k nižším finančním nákladům na ně a také proto, že většinou pracují v daném oboru a na dané funkci déle než daleko více fluktuující vojáci, a tudíž mají vyšší profesionální teoretické a praktické zkušenosti a návyky než jejich vojenští kolegové.

K současnému modelu podílu civilistů na řízení obrany na úrovni vlády a ministerstva se Britové dopracovali, jak sami uvádějí, po dlouhých čtyřiceti letech, po obdobích hledání i omylů. Paralelně se snižováním počtu ozbrojených sil dochází v současnosti i na civilní zaměstnance. Rovněž se uskutečňují přesuny, někdy i velkých administrativních celků mimo Londýn, kde je záměr ponechat hlavně instituce a orgány, zabývající se koncepčními a strategickými otázkami. Mimo hlavní město se umísťují zařízení detailnější exekutivy.

Parlament a kontrola ozbrojených sil

Konečná moc britského parlamentu patří Dolní sněmovně⁶⁾. Její poslanci se zabývají obrannými záležitostmi na pravidelném ročním plenárním zasedání, případ od případu řeší další závažné otázky, týkající se bezpečnosti království a spojeneckých závazků a aktivit. Systém parlamentních rozprav k otázkám bezpečnosti a interpelací je srovnatelný s postupně se rozvíjejícím systémem, uplatňovaným v České republice. Navíc ale **ministerstvo obrany odpovídá na dotazy veřejnosti stran obrany, bezpečnosti, ale také služby v armádě, adresované parlamentu. Za tímto účelem pracuje na ministerstvu samostatné oddělení.**

Ve vztahu k vojenskému rozpočtu je zajímavé, že parlament za několik posledních desetiletí nikdy neodmítl nebo nesnížil vládou navrhované výdaje na obranu. Je to ovšem v jeho pravomoci, podobně jako např. otázka budoucnosti britských prostředků jaderného napadení.

Konkrétně britský parlament kontroluje (dohlíží) na obranné záležitosti prostřednictvím dvou výborů. **Výbor pro obranu** je složen z poslanců všech politických stran (s výjimkou ministrů). Sleduje vládní obrannou politiku, prostřednictvím masmédií oslovuje relevantní

ministry a vysoké státní a vládní úředníky. Je důležité, že své závěry veřejně a pravidelně publikuje. **Rozpočtový výbor** provádí zase tzv. kontrolu librou a může někdy výrazně ovlivnit strukturu a výši čerpání vojenského rozpočtu.

Parlament Velké Británie může vzhledem k obraně zjišťovat, radit a navrhopvat, kritizovat, ba případným odmítnutím finančních fondů dokonce i částečně řídit. Výkonná moc, ale současně i odpovědnost však plně náleží ministru obrany - státnímu tajemníkovi obrany. Pouze on může navrhopvat a rozhodovat o zásadních bezpečnostních a obranných koncepcích a jejich realizaci.



Závěrem bych chtěl zvýraznit jednu věc, která v řešené problematice hraje ne nepodstatnou úlohu. Totiž jestli ozbrojené síly jsou plně profesionální, nebo jestli jsou doplňovány na základě všeobecné branné povinnosti. Tato skutečnost ovlivňuje především na horizontální, ale také na vertikální úrovni podíl civilistů na řízení obrany a realizaci odpovídajících rozhodnutí. Je zřejmé, že **růstem profesionalizace armád se zvyšuje i podíl její civilní části**. Ukazuje se také, že dobrovolnická britská armáda je legislativně lépe ošetřena než její partnerské armády, doplňované smíšeným způsobem a rovněž lépe vnímána veřejností než tam, kde velká část branců je na vojnu rekrutována většinou nedobrovolně na základě zákona sice repektovaného, ale neztotožněného nejen samotnými povolanci, ale i jejím širokým rodinným a společenským okolím.

Poznámky:

- ¹⁾ Vládu sestavuje politická strana, která získá většinu křesel v Dolní sněmovně. Počet jejích členů se pohybuje okolo 20 ministrů.
- ²⁾ Britskou Radu obrany vedle ministra obrany - státního tajemníka obrany dále tvoří ministr pro ozbrojené síly, ministr pro nákup výzbroje, stálý státní podtajemník, náčelník štábu obrany, jeho první zástupce, náčelníci štábů druhů ozbrojených sil, náčelník pro materiální zabezpečení, hlavní vědecký poradce a druhý stálý státní podtajemník. Kromě „velké“ Rady obrany fungují ve Velké Británii dále Rada vojenského námořnictva neboli Rada admirality, Rada pozemního vojska, také generálního štábu, Rada vojenského letectva a Rada pro nákup výzbroje. Tato diverzifikace je pravděpodobně reliktem z dob před rokem 1964, kdy ve Velké Británii existovala v rámci obrany řada ministerstev, např. podle druhů ozbrojených sil.
- ³⁾ Vrcholnými orgány ministerstva obrany jsou štáb obrany, štáby druhů ozbrojených sil, obranné zpravodajství, Úřad hlavního vědeckého poradce, Úřad pro řízení a rozpočet, Správa materiálního zabezpečení.
- ⁴⁾ K 1.9.1996 měla Velká Británie celkem 231 800 vojáků a 129 200 civilních zaměstnanců. Pro srovnání: ke stejnému datu bylo v rezortu obrany ČR ve skutečnosti 27 136 vojáků z povolání, 34 876 vojáků základní služby a 27 154 civilních zaměstnanců.
- ⁵⁾ V ČR se v tomto pojetí a navíc na mezirezortní úrovni zabývá bezpečnostními a obrannými otázkami pouze Ústav mezinárodních vztahů. Rezort obrany relevantní institucí nedisponuje, což se negativně projevuje nejen při hledání vhodných modelů a variant řešení různých obranných teoretických problémů, ale i na mezinárodní diskusi bezpečnostněpolitické teoretické scéně.
- ⁶⁾ Dolní sněmovna má 635 poslanců volených obyvatelstvem prostou většinou hlasů na funkční období 5 let. Sněmovnu lordů tvoří lordi světské (peerové), kteří jsou buď dědiční nebo jmenovaní králem na doživotí, právní lordi (law lords) a lordi duchovní (dva arcibiskupové a 24 biskupů anglikánské církve), má kolem 1000 členů. Sněmovna lordů nemá právo zamítnout návrh zákona, může ho jen pozdržet o jeden rok.

Seznam použité literatury:

- **Bebler, A.:** Die Entwicklung der zivil-militärischen Beziehungen in Mittel - und Osteuropa. NATO Brief, 1994, č. 4, s. 28 - 31.
- **Democratic Control over Security Policy and Armed Forces**, Institute of International Relations, 1995.
- **Občanské řízení ozbrojených sil ve Spojených státech**, Embassy of the United States of America, United States Information Service Regional program Office, 1994, Vienna.
- **Rose, Ch.:** Democratic Control of the Armed Forces. NATO Review, 1994, č.5, s. 13-17.
- **Statement on the Defence Estimates 1996**, HMSO London 1994.

***Jaký význam přikládají USA budoucnosti programu Partnerství pro mír?
Partnerské země stěží pokryjí náklady na své individuální programy.***

Ano. Je to vážná otázka. Odpověď na ni mají ve Washingtonu. Nicméně se domníváme, že partnerství by mělo být stálým a důležitým rysem života v Evropě, který dá možnost všem zemím euroasijského prostoru a Severní Ameriky sdružit se k akcím sahajícím od záchranných kroků až po operaci v Bosně. Nikdy jsme partnerství nechápali jen jako cestu k přípravě členství v NATO.

Čím je možné partnerství posílit?

Větší měrou společného plánování a cvičení. Existuje mnoho námětů a některé ani nevyžadují náklady. Bylo by například možné mít nějakou formu konzultativního uspořádání mezi členy NATO a zeměmi, které členy jednou chtějí být. Už nyní nabízí partnerství konzultace 16 + 1, kdy kterákoli země, která cítí, že by mohla mít bezpečnostní problémy, může požádat o setkání s Radou Aliance.

*Z rozhovoru s americkou velvyslankyní v ČR
paní Jenonne Walkerovou, Právo 7. 10. 1996*