

Nový vztah mezi armádou a veřejností: civilní řízení a kontrola

Jak dlouho trvá, než je dosaženo pokroku ve vztazích mezi armádou a veřejností? Jak tyto vztahy měřit? Co v tomto směru dělá NATO a jeho spojenci? Autor článku Marco Carnovale, který pracuje na správě pro politické záležitosti NATO (political affairs division), zastává názor, že dosažení demokratické kontroly armády není jednorázová změna struktury vztahů, ale spíše dlouhodobý proces, který je jen těžko měřitelný, a který navíc nevede k univerzálně platným závěrům. Přesto je úkolem, který jak staré, tak nové demokracie nemohou obejít. Článek je převzat z loňského březnového čísla časopisu NATO Review.

* * *

Jak členové NATO, tak jejich spojenci souhlasí, že posilování demokratické kontroly obrany (defence) je společnou prioritou, a to ze tří hlavních důvodů.

Za prvé je to základní podmínkou demokracie. Jak učil filozof Immanuel Kant, je velmi nepravděpodobné, že demokracie povedou válku, zejména ne jedna proti druhé, tudíž demokratická kontrola armády zvyšuje pravděpodobnost, že bude zachován mír, a tak zlepšuje svou bezpečnost, což je věc, pro kterou jsou vlastně ozbrojené síly budovány.

Za druhé, aniž by nějak svazovala armádě ruce, demokratická kontrola je pro ni užitečná. Armáda právě tak jako jiné organizace má z vnější kontroly prospěch. Vnější pohled je katalyzátorem zlepšování a pomoci, zabráňuje zneužívání moci a plýtvání. Transparentní armáda je výkonnější a efektivnější než armáda, která je nad zákonem a oddělená od společnosti.

Za třetí, demokratická kontrola armády poskytuje ozbrojeným silám legitimitu, kterou nejde ničím jiným nahradit. Armáda je lépe přijímána celou společností, což je nutné zejména, když je třeba získávat nové vojáky (včetně branců) a státní finanční prostředky.

Rámcový dokument programu Partnerství pro mír kladě správně demokratickou kontrolu armády jako nejvyšší prioritu a je to zároveň i ústřední prvek pracovního programu PfP. Také se jí zabývalo několik debat zasedání politicko-vojenského řídicího výboru NATO (PMSC). Výbor se poprvé sešel se zástupci jednotlivých zemí v září 1995, aby tento problém prodiskutoval. Zástupci NATO a spojeneckých zemí souhlasili, že neexistuje obecně přijímaná definice či model demokratické kontroly armády. NATO samo nemůže poskytnout žádný model jednoduše proto, že každý člen má svou jedinečnou kulturní, politickou a vojenskou tradici.

Spojenci NATO, zejména ti, kteří teprve nedávno nastoupili cestu demokratizace, ale mohou nabídnout a také nabízejí hodnotné příklady. Armády, které byly v minulosti svázány s nedemokratickými režimy, nejsou obyvatelstvem příliš dobře hodnoceny. To ale není žádnou překážkou na cestě k demokracii: armáda se musí sama transformovat tak,

aby byla plnohodnotnou složkou demokratické společnosti, a ta naopak nesmí klást armádě za vinu všechny chyby minulého režimu.

Společný jmenovatel

Získávání zkušeností samozřejmě vyžaduje čas. Demokratická kontrola společnosti je dlouhodobý proces, který má hodnotu sám o sobě ještě dříve, než bude dosažen konečný výsledek. Jak dlouho to potrvá? Cílem je psychická proměna, ne nějaký stálý mechanismus. To předpokládá pružný postoj k prováděným opatřením, aby mohla být v nových situacích náležitě měněna. Takže model demokratické kontroly se může měnit jak podle okolností, tak během času.

Ačkoliv není jediný správný vzor, přece jen existují některé společné prvky, které jsou společné všem modelům. Patří mezi ně:

1. Ústavní a právní rámec s jasně definovanou zodpovědností, rovnováhy a kontroly mezi státními institucemi.

2. Jasně definovaná civilní kontrola ministerstva obrany a vojenského velení, při kterém hrají klíčovou roli civilní představitelé vládních orgánů.

3. Důkladný a podrobný dohled parlamentu, nikoliv jen formální, nad bezpečnostní politikou a výdaji. Redukce parlamentu jen na vydávání schvalovacích razítek znamená, že demokratická kontrola armády je špatná.

4. Dostatečně transparentní rozhodovací proces v armádě umožňuje, aby se veřejnost mohla záležitostmi obrany důkladně zabývat. Je-li nutné utajení některých bodů programu obrany, je nutné je zřetelně oddělit, aby nebyla ohrožena demokratická zodpovědnost.

5. Je nutná informovaná veřejná debata o bezpečnostních otázkách, za účasti civilních představitelů vlády, hromadných sdělovacích prostředků, nezávislých analytiků a odborníků z výzkumných ústavů.

Pokud jsou přítomny výše uvedené společné prvky, armáda by měla mít dostatečné nástroje, aby hrála odpovídající roli ve společnosti. Voják by měl být občanem nosícím uniformu, a jako takový by měl být součástí demokratického politického života. Ve skutečnosti armáda, která má hluboké kořeny v demokratické společnosti, je tou nejlepším překážkou militarizace vlády pro dosažení nacionalistických cílů či prosazení něčích osobních ambicí. Mimo základní úkol národní obrany může být armáda povolána také k tomu, aby v době míru vykonávala další funkce, jakými jsou pomoc při mimořádných událostech, pořádková služba na státním území, mírové mise. Proto je armáda neododdělitelnou součástí politického života demokratického státu.

Způsoby integrace armády do politického života každé země se mění, opakují, neexistuje jediná správná cesta. Například některé země (jsou mezi nimi jak členové Aliance, tak její spojenci) dovolují aktivním důstojníkům, aby byli zvoleni do parlamentů, jiné státy vyžadují, aby před tím, než budou zvoleni, z armády odešli, v jiných státech je absolutně nepřijatelné, aby důstojník zastával jakékoli politické stanovisko.

Vztahy mezi armádou a veřejností, krizový management a mírové operace

Nové úkoly NATO po skončení studené války, krizový management a mírové operace činí demokratickou kontrolu armády ještě důležitější. Mezi mírovými misemi za války a v míru není příliš výrazný rozdíl, což s sebou přináší nepřetržité vzájemné působení mezi civilním a vojenským sektorem. Na rozhodovacím procesu se podílejí jak civilní představitelé, tak vojenští velitelé. Ale to nestačí. **Civilní představitelé musí rozumět vojenské problematice, a velitelé musí chápat politický smysl akcí a jejich omezení.** Cíle jsou schvalovány politickými orgány, ať na národní úrovni, či v mezinárodních organizacích, jakými jsou OSN nebo NATO. Armáda doporučuje vojensky proveditelné cíle a zdroje, které jsou ke splnění úkolů nezbytné.

Aby tyto byly tyto úkoly úspěšně splněny, je samozřejmě nutné, že ve vztazích mezi civilním a vojenským sektorem musí existovat důvěra, a že tyto vztahy jsou stabilní. V bývalé Jugoslávii se tyto vztahy poprvé ověřovaly v praxi. Spolupráce mezi NATO, OSN, dalšími mezinárodními organizacemi byly úspěšné v neposlední řadě právě díky hladkému fungování vztahů mezi civilním sektorem a ozbrojenými silami. NATO oceňuje roli, kterou hrají mezinárodní organizace při civilní kontrole armády. Proto se snaží o spolupráci s Organizací pro spolupráci v Evropě (OBSE), EU, ZEU, Severoatlantickým shromážděním a Radou Evropy. V květnu 1996 se konalo společné jednání politicko-vojenského řídicího výboru NATO a výše uvedených organizací o kodexu chování OBSE, včetně jeho přímého podílu. NATO předpokládá efektivní spolupráci i v budoucnu.

Jaké mají být diskuse o bezpečnosti

Snaha o demokratickou kontrolu armády je chápána středo a východoevropskými zeměmi především jako cesta, kterou jsou kvalifikovány pro vstup do NATO. **Ale budování demokracie je důležité samo o sobě, ať již země chce vstoupit do NATO, či nikoliv. Demokracie je cílem i prostředkem.**

Kvalifikovaná diskuse ovšem předpokládá informované debatéry. Odtud požadavek odborného vojenského vzdělávání civilní složky. Tento proces zároveň napomáhá lepšímu image armády před veřejností, která se na ni dívá buď zcela bez zájmu či s otevřeným despektem.

Nekompetentní politici nejsou armádou a jejím nejvyššími představiteli respektováni, ačkoliv někteří z jejich představitelů by možná dali přednost nekompetentním civilním partnerům v mylném domněnku, že by jim tito přenechali více pravomocí a méně se jich na cokoli ptali. To je zavádějící, protože **nekompetence nezabraňuje politikům klást otázky: rozdíl je v tom, že dávají špatné otázky, nerozumí odpovědím, a tak bludný kruh vzájemné nedůvěry pokračuje dál.**

Partneři a spojenci NATO vyvíjejí řadu činností, která pomáhá informovat o záležitostech obrany civilní experty. Jsou to především konference a semináře (např. na škole obrany NATO v Oberammergau), návštěvy, stipendia atd. Počet civilních i vojenských účastníků kurzů z partnerských států vzrůstá. Kurzy nejsou jen o vojenské problematice, ale i o finanční kontrole, veřejné správě. Je důležité, aby po návratu domů

byli zejména civilní účastníci kurzů náležitě využíváni, a tak přispívali k vyšší úrovni civilní kontroly armády.

Zmiňované zasedání politicko-vojenského řídicího výboru NATO konané ve Slovinsku, v jeho hlavním městě Ljublaně, bylo prvním setkáním, kde se výbor sešel mimo území členských států NATO. Čtyři jednání byla věnována právnímu rámci, který definuje vztahy mezi armádou a civilní veřejností, včetně vztahů za normální situace, i zvláštními opatřeními v případě propuklé krize. Byly probírány způsoby jakými parlament dohlíží na obrannou politiku a rozpočet, řešeny vztahy mezi ozbrojenými silami a vládou, role náčelníka GŠ a hromadných sdělovacích prostředků při debatách o národní bezpečnosti.

* * *

Demokratická kontrola armády je důležitý problém. Velký pokrok v tomto směru byl dosažen díky snaze mnoha zemí připravit se na členství v NATO. Neexistuje univerzální recept platný pro každého. Pokud by existovalo nějaké ideální řešení, společné pro všechny státy, znamenalo by to konec demokracie, která předpokládá soupeření mezi jednotlivými skupinami při formování obranné politiky státu či získávání zdrojů na obranu. Důraz musí být na samotný proces: partneři a spojenci NATO, spolu s dalšími organizacemi, budou demokratickou kontrolu dále zlepšovat.

Omezený počet cílových modelů by neměl vyvolávat pesimismus. Demokratickou kontrolu ozbrojených sil nelze definovat, můžeme však parafrázovat slavný výrok jednoho bývalého člena Nejvyššího soudu: Všichni se to dozvíme, až když to vidíme!

Splňuje Polsko vojenské a systémové požadavky pro členství v NATO? Má odpověď zní jednoznačně: ano. Dokázali jsme svou připravenost a schopnost přispívat do rozpočtu NATO. Veřejná kontrola ozbrojených sil už pro nás není problémem – její základy byly zakotveny v polské ústavě a zákonech. Nepochybují o tom, že máme dostatečný počet důstojníků, vojenských jednotek a civilního personálu k tomu, aby naše armáda mohla operovat společně s ozbrojenými silami NATO.

*polský prezident Aleksander Kwaśniewski,
Nová přítomnost 12/1997*