

# Demokratická kontrola bezpečnostní politiky a ozbrojených sil

Stanislav Stach, Štefan Sarvaš

Sama existence armády jako společenského subsystému s sebou přináší potřebu hledat optimální způsob jejího začlenění do společnosti, optimálního řešení vzájemného vztahu armády a společnosti. Specifikou armády je její monopol na vlastnictví zbraní, a proto i možnost získat ve společnosti nepřiměřený vliv. V minulých letech byla značná pozornost věnována tzv. pretorianismu,<sup>1</sup> termínu vyjadřujícímu rozšíření vlivu ozbrojených složek nad sférou politiky. To je také jedním z důvodů, proč se v oblasti teorie vztahů armády a společnosti vydělila jako relativně samostatná část tzv. civilní kontrola armády.

Oprávněnost a nezbytnost civilní kontroly armády vyplývá ze samé podstaty armády, která je nejlépe vyzbrojenou mocenskou složkou ve státě a plní zvláštní, specifické funkce. Existuje proto vždy určité riziko zneužití tohoto specifického postavení. Jak zdůrazňují autoři publikace *Bezpečnostní politika České republiky*, právě potenciální moc ozbrojených sil představuje důvod, proč se společnost snaží zajistit, aby podléhaly její kontrole. Civilní demokratická kontrola ozbrojených sil a jejich civilní řízení jsou nezbytnými předpoklady jak rodící se demokracie, tak i demokracie stabilizované.<sup>2</sup>

Termín „civilní kontrola armády“ je v českém jazyce často chápán zúženě, pouze ve významu kontroly. Ve skutečnosti jde o komplexní proces vedení, určování cílů a kontroly, který má složku kontrolní, ale i řídicí a který je realizován prostřednictvím formálních i neformálních kanálů. Nejde o proces jednosměrný, tj. od civilních orgánů k armádě, ale o proces obousměrný, v němž musí být dopřáno sluchu i vojenským odborníkům. Lze hovořit o dvou dimenzích civilní kontroly:

1) *Řízení* – které představuje určování cílů armády, vymezení jejího postavení ve společnosti, úkolů, které má plnit, jakož i definování podmínek a způsobů, jak daných cílů dosáhnout. Jedním ze základních předpokladů naplnění řídicí funkce je schopnost politické elity převzít odpovědnost, načrtnout vizi budoucí armády a prosadit ji do reálného života. Že nejde o proces automatický, vyplývá i ze skutečnosti, že mírová armáda je institucí v podstatě byrokratickou, vyznačující se značnou setrvačností a bránící se změnám, které by mohly ohrozit její institucionální zájmy.

2) *Kontrola* – která představuje dohled nad využíváním prostředků, které jsou armádě ke splnění úkolů přiděleny, a nad postupem naplňování stanovených cílů. Významnou součástí kontroly je zajištění transparentnosti struktur armády, toku finančních prostředků a zajištění jejího apolitického charakteru.

V podstatě jde o demokratický management, realizovaný v pluralistické společnosti,<sup>3</sup> přičemž s rozvojem demokracie stále větší význam získává dimenze řídicí, zatímco dimenze kontrolní částečně ustupuje do pozadí. V dalším textu pod pojmem civilní kontrola budeme rozumět obě tyto dimenze.

Odpovědi na otázku, kdo by měl řídit ozbrojené síly společnosti, byly vždycky kontroverzní. Význam vztahů mezi vojenskou a civilní částí společnosti se zvýšil během posledních dvou set let, zejména po vzniku prvních profesionálních vojenských institucí a po vytvoření profesionálního důstojnického sboru, doprovázejících vznik národního státu. Základy teorie civilně-vojenských vztahů byly však položeny až v období studené války. K civilní kontrole armády se jako první vyslovil S. E. Finer ve studii *The Man on Horseback*.<sup>4</sup> Za zakladatele této vědecké disciplíny je však považován Samuel Huntington,

jenž ve své studii *The Soldier and the State* vymezil základní problémy demokratické a civilní kontroly armády, které dnes můžeme formulovat následujícím způsobem:

1) jde o to zajistit, aby armáda neurčovala cíle a směr politiky ve společnosti, ale naopak, aby se podřizovala společenským cílům a v současné době stále častěji i zájmům nadnárodním, které jsou v souladu se zahraničněpolitickou orientací země;

2) jde o to zajistit, aby výstavba, organizace a činnost armády byly podřízeny národním zájmům;

3) jde o to propojit armádu a společnost tak, aby armáda byla součástí společnosti a současně si zachovala funkčnost a efektivnost;

4) jde o to ochránit armádu před nekvalifikovaným civilním vměšováním a zabránit jejímu zneužívání v zájmu partikulárních politických zájmů.<sup>5</sup>

David Segal se domnívá, že současná teorie civilně-vojenských vztahů je produktem posledních padesáti let. Lze souhlasit s jeho myšlenkou, že 50. a 60. léta byla obdobím rozvoje této teorie, 70. a 80. léta obdobím jejího dalšího zdokonalení a 90. léta mohou být charakterizována jako období nového formulování této teorie v důsledku ukončení studené války a celkově nové geopolitické situace.<sup>6</sup>

Samuel Huntington definoval dvě hlavní síly, které ovlivňují vytváření vojenských institucí ve společnosti:

1) *Funkční imperativ*, vyplývající z ohrožení bezpečnosti společnosti, tj. z předpokladu, že v demokratické společnosti musí být armáda připravena zajistit bezpečnost země a plnit další úkoly, které souvisí s obranou a s naplněním mezinárodních závazků.

2) *Společenský imperativ*, vycházející ze sociálních sil, ideologií a institucí dominantních ve společnosti. Jinými slovy řečeno, v demokratické společnosti jde o akceptaci demokratických principů jako základního regulátoru fungování vojenské organizace.<sup>7</sup>

Takové pojetí odpovídá i současnému pohledu na vztah armády a společnosti, samozřejmě s přihlédnutím k nové definici bezpečnostní situace v nových podmínkách. Z hlediska funkčního imperativu se jednoznačně prosazuje trend tzv. široké definice bezpečnosti, kdy se vojenská bezpečnost stává dílčí součástí bezpečnosti v širším pojetí a ztrácí své dříve dominantní postavení. Vojenská bezpečnost je chápána jako reakce na rizika vojenské povahy. Eliminaci vojenských rizik v tomto pojetí není udělována vyšší priorita v porovnání s eliminací rizik vyplývajících z růstu kriminality, ekologických ohrožení apod. Z hlediska společenského imperativu se ve společnosti stále výrazněji prosazuje tzv. posttradiční myšlení, které je často nositelem antimilitaristických postojů. Mnohé myšlenkové trendy moderní společnosti jsou ve vztahu k armádě velmi kritické.

Na základě podrobné analýzy vymezil Samuel Huntington dva základní modely civilní kontroly:

1) *Subjektivní kontrola*. Tento způsob kontroly je založen na rozsáhlých pravomocech civilních subjektů vůči armádě. Armáda je prostoupěna civilními kanály, které fungují jako dozorcí nad armádou. Důraz je kladen na podobnost společenských a armádních struktur, jakož i na zachování některých (politických) práv vojáků. Subjektivní kontrola může mít řadu forem. Přitom existují dvě krajní varianty. Na straně jedné je to model „občana v uniformě“ (Německo), v němž je kladen důraz na to, aby se ke každému přistupovalo především jako k občanovi státu. Při absolutizaci tohoto přístupu je armáda kontrolována občany státu bez ohledu na to, zda v armádě působí či nikoli. I subjektivní přístup však umožňuje zneužití zejména v totalitních systémech vlády, založených na prosazování určité ideologie.

2) *Objektivní kontrola*. Jde o delegativní způsob kontroly, který je založen na modelu dohody mezi státem a armádou. Armádní organismus v tomto případě pracuje samostatně a autonomně. Pravidelná kontrola probíhá prostřednictvím rozpočtu a hodnocení, zda bylo dosaženo stanovených cílů. Objektivní kontrola armády představuje jednu ze základních forem depolitizace armády. I v tomto případě existuje několik variant. Jednou z nich je zdůraznění apolitického charakteru armády. Vojenská profese je chápána jako skutečně specifická, což vede ke snaze o absolutizaci vojenského profesionalismu, o zachování

specifického „esprit de corps“. V takovém případě dochází k eliminaci kanálů, které umožňují vzájemné působení vojenských a společenských vlivů. Tato forma civilní kontroly s sebou nese nebezpečí, že v případě slabého legislativního rámce začne armáda prosazovat svůj vliv a hodnoty i ve společnosti (tzv. „garrison-state“) a že bude zneužívat slabých míst politiky a legislativy, v extrémním případě by mohla rozhodovat o tom, kdo bude v čele státu (příkladem mohou být vztahy armády a společnosti v některých jihoamerických zemích). Příkladem efektivní objektivní kontroly jsou zejména profesionální armády Spojených států a Velké Británie.

Vycházejí z Huntingtonova vymezení podstaty subjektivní a objektivní kontroly, můžeme v závislosti na preferenci aplikovaných metod a rolí jednotlivých aktérů hovořit o dvou základních přístupech k civilní kontrole, které naznačil David Segal:

1) *Politický přístup* je založený na práci Samuela Huntingtona Voják a stát, který předpokládá, že formální nástroje – zákony, předpisy, formální kanály velení, parlament, volení představitelé, prezident, civilní legislativa – vytvářejí předpoklady pro zodpovídání se vojáků před společností. Jde o model, kdy si profesionální část armády zachovává specifické hodnoty profese, korporativismus a „esprit de corps“. Tento model předpokládá velkou nezávislost profesionální složky armády, která je do značné míry separována od ostatní společnosti, i když – jak ukazují poslední práce amerického sociologa armády Ch. Moskose – nejde o situaci neměnnou.<sup>8</sup> Tento model se prosazoval především v zemích, kde došlo k úplné profesionalizaci armády, což se zdá jako důležitý předpoklad její realizace v demokratické společnosti.

2) *Sociologický přístup* je založený na práci Morrise Janowitze Profesionální voják, který klade důraz na zakotvení civilně-vojenských vztahů do širších sociálních vztahů, a na práci Jacquese van Doorna, jenž zdůrazňoval význam veřejného mínění jako nejlepšího prostředku k zabezpečení civilní kontroly armády. Jde o model, v němž je kladen důraz na neformální vztahy armády a společnosti. Hodnoty sdílené profesionálními vojáky jsou velmi blízké těm, které převládají i ve společnosti. Tento model je nejčastěji aplikován v zemích s vojenskou základní službou, která je pokládána za jeden ze zdrojů přenosu společenských trendů do armády.

V reálném životě se nikde nevyskytují čisté formy demokratické kontroly. Obvykle se setkáváme se současnou aplikací obou přístupů, avšak jeden z nich bývá dominantní. Dokonce ani v komunistickém systému nedošlo k absolutní dominanci subjektivního přístupu. I zde si armáda zachovala určitou míru profesionální nezávislosti, a to i přesto, že vojenský professionalismus byl nahrazen stranickou loajalitou.

K zmíněnému trendu fúze obou modelů přispělo posilování tendence k vyšší nebo úplné profesionalizaci armád, což napomohlo k posílení politických aspektů objektivní kontroly (snižuje se význam kontroly prostřednictvím vojáků základní služby, zvyšuje se význam politických elit při kontrole armády apod.). V důsledku technologických změn, výrazné proměny společnosti a především povahy vojenské profese dochází k fúzi professionalismismu a byrokracie, k fúzi skupinové exkluzivity a manažerské odpovědnosti, což posiluje některé sociologické aspekty subjektivní kontroly (profesionální vojáci se identifikují se skupinou civilních odborníků, rodiny vojáků z povolání se stále výrazněji zapojují do života civilních komunit apod.).<sup>9</sup>

Výhody a nevýhody jednotlivých modelů jsou předmětem diskuze. Za nejdůležitější nevýhodu politologického přístupu je považována odtrženost armády od společnosti a nezájem i nepochopení společenských procesů ze strany armády, což může způsobit vysokou míru politické manipulovatelnosti. Na straně druhé se však objevují názory, že jde o model, umožňující velmi efektivní disponování s vojenskými zdroji a vyznačující se krátkou dobu potřebnou pro reakci, tj. naplnění funkčního imperativu. Dochází ke snaze překlenout odtrženost vojenských a civilních analytických pracovišť vytvářením civilních institucí, věnujících výraznou pozornost otázkám bezpečnosti a armády. Tento model je prosazován především v zemích s profesionální armádou, zejména v USA a ve Velké Británii.

Sociologický přístup je kritizován především proto, že vystavuje armádu ve výrazné míře civilnímu vlivu, což částečně neguje možnost rychlé reakce na aktuální problémy. Neexistence propracovaného systému civilní analýzy vojenské problematiky je i výrazem nezájmu ze strany civilních organizací. Ke kladům patří nízká míra politické manipulovatelnosti a výrazná tendence k predikci a reakci na nové společenské trendy a požadavky, tj. naplnění sociálního imperativu. Uvedený přístup převládá především v zemích s konskripčním typem armády.

V důsledku probíhajících technologických změn, změny úlohy a poslání vojenské profese se stále výrazněji prosazuje tzv. fuzionistické pojetí, tj. snaha o skloubení výhod obou modelů. V tomto pojetí dochází k prolínání obou modelů a k fúzi skupinové a profesionální exkluzivity vojenských profesionálů s manažerskou odpovědností. Jde o reakci na nový obsah vojenské profese a nové role vojáků z povolání. Začíná se hovořit o osvíceném typu vojáka (voják-diplomat, voják-vědec, voják-komunikátor), eliminujícím negativní dopady tradičního pojetí vojenského profesionalismu i nadměrné politizace civilních struktur v armádě.<sup>10</sup>

V praxi zůstává otázkou, jak definovat a hodnotit „účinnost“ demokratické kontroly ozbrojených sil, zvláště vezmeme-li v úvahu, že každý stát má svou specifickou historii, kulturu a odlišný systém institucí.

Jeffrey Simon<sup>11</sup> uvádí čtyři základní podmínky, jejichž plnění považuje za nezbytné při posuzování, zda stát uplatňuje „účinnou“ demokratickou kontrolu a řízení ozbrojených sil:

1) *Ústavou a dalšími zákony formulované jasně rozdělení práv a povinností mezi prezidentem a vládou (zejména předsedou vlády a ministrem obrany).* Zákon by měl jasně stanovit, kdo v době míru řídí armádu a velí jí, kdo povyšuje důstojníky, kdo má právo rozhodovat v krizových situacích a kdo má právo vyhlásit válečný stav. Tyto formální aspekty musejí být doprovázeny existencí atmosféry tolerance a respektu k legitimitě prezidenta a vládních činitelů, kteří mohou často patřit k rozdílným politickým stranám a zastávat odlišné politické názory.

2) *Parlamentní kontrola ozbrojených sil prostřednictvím schvalování rozpočtu na obranu.* Musí být stanovena jasná úloha parlamentu při rozhodování o nasazení ozbrojených sil v době míru, krize a války. Tyto formální náležitosti musí doprovázet ochota parlamentního výboru pro obranu a bezpečnost a zahraničněpolitického výboru poskytovat menšinovým a opozičním stranám transparentní informace a umožnit jim konzultace zejména k záležitostem běžné politiky, jako je rozpočet na obranu. Odborná a informační podpora jsou nezbytné k zajištění kontroly a vazeb s ministerstvem obrany, k zabezpečení co nejširšího konsenzu v oblasti obranné a bezpečnostní politiky.

3) *Vládní kontrola generálního štábu a vojenských velitelů v mírovém období prostřednictvím civilního ministra obrany.* Vedení ministerstva obrany se musí podílet na vypracování rozpočtu na obranu, na strategickém plánování, na tvorbě struktury a výstavbě ozbrojených sil, na akvizici výzbroje a techniky, na rozhodování o dislokaci a na povyšování důstojníků. Ke splnění těchto úkolů je třeba, aby ministerstvo obrany řídil „legitimní“ civilní ministr obrany.<sup>12</sup>

4) *Obnova prestiže ozbrojených sil, jejich důvěryhodnosti a odpovědnosti za svou efektivnost.* Veřejnost musí překonat dědictví minulé komunistické éry, kdy ozbrojené síly byly řízeny prostřednictvím Varšavské smlouvy a systému přísného utajení nejvyšším sovětským velením a často sloužily jako nástroj vnějšího nebo vnitřního nátlaku. Společnost se musí přesvědčit o tom, že ozbrojené síly jsou podřízeny účinné národní kontrole a řízení. Splnění tohoto cíle kromě nezbytných institučních a ústavních opatření vyžaduje vytvoření legislativního rámce a norem chování důstojnického sboru i vojáků v základní službě, které by jim umožnily odmítnout plnění rozkazů, jež by byly v rozporu se zákonem.

Úroveň vycvičenosti a vybavení ozbrojených sil musí být dostatečná k tomu, aby ozbrojené síly byly schopny bránit stát. To předpokládá podporu veřejnosti a transparentní tok materiálních zdrojů (transparentní rozpočet na obranu), pro něž by ministerstvo obrany bylo schopné získat podporu parlamentu i široké veřejnosti.

## Prostředky a aktéři demokratické kontroly ozbrojených sil

Ve všech načrtnutých modelech civilní kontroly je armáda podřízena civilní kontrole, liší se však vymezením role jednotlivých aktérů kontroly. V nejobecnější definici civilní kontroly můžeme o civilní kontrole ozbrojených sil hovořit jako o nástroji, který společnost používá k vedení armády, k určování priorit pro armádu a k zajištění toho, aby nedošlo ke zneužití armády a prostředků, kterými disponuje, k jiným než společným vymezeným účelům, jakož k zajištění toho, aby nedocházelo k neekonomickému plýtvání zdroji přidělenými armádě. Civilní kontrola je prováděna jednotlivými aktéry prostřednictvím formálních a neformálních kanálů na celospolečenské i regionální úrovni.

### a) *Roviny civilní kontroly armády*

Civilní kontrola armády musí probíhat současně ve dvou rovinách:

1) *Formální rovina* představuje kontrolu armády v podmínkách legislativního rámce, který je definován ústavou a zákony. Na této úrovni by měly být jednoznačně definovány kompetence státních institucí ve vztahu k armádě. Opatření v rovině formální jsou základem existence efektivního a transparentního systému demokratické kontroly.

2) *Neformální rovina* civilní kontroly reflektuje skutečnost, že armáda a její příslušníci jsou „zakotveni“ v široké síti společenských vztahů. Fungování neformálních vztahů může mít negativní vliv (např. nedostatečná nebo nepravdivá informovanost o situaci v armádě, komunikační blokáda mezi profesionálními vojáky a civilními pracovníky), popřípadě pozitivní vliv (rozvoj civilní expertizy, transfer dovedností z vojenské profese do profese civilní apod.) na fungování kontroly v rovině formální.

### b) *Aktéři civilní kontroly armády*

Aktéři civilní kontroly představují široký konglomerát kontroverzních sil, sledujících ve vztahu k armádě specifické zájmy, které prosazují v obou rovinách. Část aktérů působí zejména v rovině formální, jiná část v rovině neformální. Za základní aktéry formální kontroly armády můžeme považovat subjekty politického a byrokratického charakteru, které mají jednoznačně legislativně definovanou roli ve vztahu k armádě. Jde především o prezidenta, vládu, ministra obrany, parlament, senát, branně-bezpečnostní výbor, politické strany, ale i Nejvyšší kontrolní úřad. K základním aktérům neformální kontroly patří subjekty, které nemají ve vztahu k armádě předem vymezenou roli, avšak disponují nástroji k prosazování svého vlivu, tj. veřejnost, novináři, akademická obec, nevládní a neziskové organizace, ale i civilní pracovníci ministerstva obrany, vojáci základní služby a vojáci z povolání.

Demokratická kontrola armády musí vycházet z odpovídajícího legislativního rámce. Základní otázky existence armády, její oprávněnosti, rozdělení práv, povinností a řídicích pravomocí a odpovědnosti v období míru, krizových situací a v případě války by měly být stanoveny ústavou, popřípadě dalšími zákony. Po formální stránce musí kontrola armády vycházet z jasného a jednoznačného rozdělení odpovědnosti mezi jednotlivé aktéry, tvořící systém bezpečnosti státu. Přitom práva a povinnosti by měly být stanoveny v zákonech a v legislativních normách, počínaje ústavou a vojenskými řády a předpisy konče.

K základním aktérům kontroly prostřednictvím formálních kanálů patří:

*Prezident:* Prezident, obvykle vrchní velitel ozbrojených sil, má v hierarchii řídicích a kontrolních mechanismů specifické postavení. Představuje zejména symbolickou a morální autoritu. Armádu ovlivňuje buď osobně, nebo prostřednictvím své vojenské kanceláře. Specifikou České republiky je to, že ačkoli článek 63(c) Ústavy stanoví, že prezident je vrchním velitelem ozbrojených sil, musí pro svá rozhodnutí získat souhlas předsedy vlády (stejně jako v případě jmenování a povyšování generálů).

*Parlament:* Je jedním z nejdůležitějších aktérů demokratické kontroly. Rozhoduje o nasazení armády v případě krize nebo války a o vojenských akcích v zahraničí v období míru. Dohlíží na práci vlády ve vztahu k armádě, jakož i na dění přímo v armádě a rozhoduje

o alokaci finančních prostředků pro armádu tím, že schvaluje státní rozpočet. Má možnost ovlivňovat výši vojenského rozpočtu, popřípadě i jeho strukturu, jakož i vyžadovat řešení některých problémů, které se mohou vyskytnout v rezortu ministra obrany.

*Branně-bezpečnostní výbor parlamentu:* Představuje parlamentní orgán, jenž se věnuje bezpečnostní problematice v celé její šíři a hloubce. Zejména tento výbor by měl problematiku bezpečnosti a armádní problematiku nejlépe znát a kontrolovat, ale i podporovat výstavbu armády v souladu s národními zájmy. Prostřednictvím branně-bezpečnostního výboru se uskutečňuje nejužší vazba a výměna informací mezi armádou a parlamentem.

*Vláda:* Představuje nejvyšší výkonnou moc ve státě. Ve vládním prohlášení formuluje svou politiku v oblasti obrany, kterou realizuje dalšími vládními opatřeními. Kolektivně se zodpovídá parlamentu, což je v oblasti obrany zvláště důležité, protože se na realizaci politiky v oblasti obrany podílí nejen ministerstvo obrany, ale i řada dalších rezortů (ministerstvo zahraničních věcí, ministerstvo vnitra, hospodářská ministerstva a další).

*Ministr obrany:* Obecné principy demokratické kontroly armády se přiklánějí k názoru, že by v čele ministerstva obrany měl být civilista, jenž by spolu se svým úřadem představoval protiváhu generálního štábu armády, který je považován za čistě vojenskou složku. Ministr a ministerstvo obrany představují politické vedení rezortu, ministr odpovídá vládě a parlamentu za realizaci vládní politiky v oblasti obrany. Generální štáb představuje vojenské, profesionální, odborné vedení, zodpovídá za velení armádě a za výcvik v mírovém období. Generální štáb vypracovává odborné expertízy a doporučení, ministr rozhoduje. Aby mohl rozhodovat se znalostí věci a nebyl jen mluvčím generálního štábu, musí se vedení ministerstva účastnit procesu přípravy základních dokumentů, vypracování rozpočtu na obranu, strategického plánování, návrhů struktury ozbrojených sil, akvizičních a dislokačních plánů apod.

*Nejvyšší kontrolní úřad:* Zajišťuje, aby nedocházelo k neúčelné manipulaci s veřejnými prostředky, vyčleněnými pro armádu prostřednictvím vojenského rozpočtu nebo prostřednictvím jiných nástrojů financování armády a jejich aktivit (např. z jiných prostředků než z vojenského rozpočtu jsou částečně hrazeny náklady na mírové mise – IFOR, SFOR apod.).

Ke kontrole ozbrojených sil výrazně přispívají i neformální aktéři, kteří mohou na ozbrojené síly působit buď přímo, nebo zprostředkovaně:

*Veřejnost:* Moderní demokratická armáda nemůže existovat bez podpory veřejnosti. Veřejnost musí být přesvědčena o tom, že armáda slouží zájmům národa, že v případě nutnosti je schopna tyto zájmy bránit, že se na ni může spolehnout. Musí být také přesvědčena o tom, že prostředky přidělované armádě jsou přiměřené a že jsou vynakládány oprávněně. Veřejné mínění v demokratické společnosti má koneckonců rozhodující a konečnou kontrolní funkci. Svůj vliv na armádu vykonává nejen prostřednictvím volených zástupců, ale i přímo. Výrazem civilní kontroly ze strany veřejnosti je důvěra v armádu, prestiž vojenského povolání ve společnosti apod. V současnosti dochází k posilování trendu společenské integrace vojenské rodiny. Manželky vojáků z povolání se z hlediska zaměstnání stávají stále méně závislými na armádě a hledají si zaměstnání mimo vojenské prostředí. Vojenská profese prochází výraznými změnami a u některých odborností dochází k rozpadu „esprit de corps“, profesionální vojáci (odborníci) se více ztotožňují s civilními odborníky stejné profese než se skupinou profesionálních vojáků. Větší význam získává možnost přenosu odborných znalostí do civilního povolání. Tento trend se bude zvyšovat v souvislosti s rozšiřováním kategorie profesionálních poddůstojníků, kteří stráví v armádě jen malou část svého aktivního života. Velmi důležitým nástrojem civilní kontroly je percepce rizik, která výrazně limituje vyčleňování finančních prostředků pro armádu a rozhodování parlamentu o vojenském rozpočtu. V tomto významu lze hovořit o tržním prostředí z hlediska eliminace potenciálních rizik, popřípadě o „trhu rizik“. Vymezení prostředků pro armádu je výrazně limitováno vnímáním rizik a jejich aktuálnosti, transformovaným do veřejného zájmu. Takto definovaný veřejný zájem (např. výrazné obavy z kriminality



a veřejná podpora snahy o její eliminaci) ovlivňuje rozhodování politických subjektů v parlamentu a je i výrazným determinantem volební podpory.

*Politické strany:* Ozbrojené síly by měly být nadstranické, neměly by být vázány na žádnou politickou stranu. K dosažení tohoto cíle byla v českých ozbrojených silách přijata řada opatření. Žádná politická strana nemá dovoleno vést agitaci v ozbrojených silách, důstojníci i vojáci základní služby (po dobu aktivní služby) nemohou být členy žádné politické strany. Jednotlivé politické strany mohou ovlivňovat ozbrojené síly pouze prostřednictvím vlády nebo parlamentu. Vládní strany nebo koalice mají samozřejmě rozhodující vliv na formulování a realizaci bezpečnostní politiky a na výstavbu ozbrojených sil. Přes tuto skutečnost by mělo být při tvorbě bezpečnostní politiky přihlíženo k jejímu dlouhodobému charakteru a důležitosti, měla by být vytvářena na základě konsenzu vládních a opozičních stran. Politické strany, a to i strany neparlamentní transformují zájmy jednotlivých skupin populace v zájmy politické, což platí i ve vztahu k armádě a bezpečnosti v širším pojetí, které vycházejí z definice rizik.<sup>13</sup>

*Nevládní a neziskové organizace:* Bez hlubokého pochopení komplexní vojenské problematiky civilní sférou není možná účinná politická kontrola armády. Při vytváření nezávislých stanovisek a při analytickém posuzování strategických otázek sehrávají nezastupitelnou úlohu nevládní a neziskové organizace. V zahraničí existují a jsou široce využívány nezávislé think-tanky, organizace, které se specializují na jednotlivé problémy v oblasti bezpečnosti a obrany a které připravují nezávislé podklady a rozborů pro vládní orgány. Tyto organizace společně s prostředky masové informace významně ovlivňují veřejné mínění. Systematicky je budováno společenství angažovaných civilních odborníků (strategic community) a skupin expertů (opinion leaders). K výchově a přípravě takových civilních specialistů napomáhají nevládní a neziskové organizace. Ty současně vyvažují vliv pracovišť vojenského průmyslu, který vkládá do vojenského vývoje a výroby velké prostředky a má často zájem ovlivnit strategická rozhodnutí ve svůj prospěch. Nevládní a neziskové organizace jsou ve své podstatě značně kontroverzní. Ve vztahu k armádě zahrnují široké spektrum názorů od pacifismu, antimilitarismu a anarchismu, popírajícím oprávněnost existence armády, až po trendy formující a kultivující vztah občana ke státu, bezpečnosti a armádě.

*Ziskové organizace:* Jde o instituce soutěžící na hospodářském trhu, jejichž zájmem je navázání ekonomických kontaktů s armádou. V ideálním případě pozorně sledují konkurenci a dodržování podnikatelské etiky i ve vztahu k vojenským zakázkám. V současnosti vzniká dojem, že etické principy nejsou vždy prvořadými, což má negativní vliv na postavení armády ve společnosti a vyvolává mnohé pochybnosti o transparentnosti zadávání vojenských zakázek.

*Výzkumné organizace:* Má-li být rozhodování na úrovni ministerstev, vlády či parlamentu efektivní a zodpovědné, vyžaduje dobrou informovanost a hlubokou objektivní analýzu. Profesionální, dlouhodobé analýzy a predikce mohou zajistit pouze specializované výzkumné instituce. Proces rozhodování mohou proto pozitivně ovlivňovat informované sdělovací prostředky a nezávislé výzkumné organizace.

*Sdělovací prostředky:* Moderní sdělovací prostředky mají bezpochyby mimořádný vliv na formování veřejného mínění a na politické rozhodování. Kromě toho umožňují veřejnosti utvářet si vlastní představu o tom, co se děje v ozbrojených silách, jaké jsou jejich priority. Dávají veřejnosti do rukou nástroj umožňující ovlivňovat chování ozbrojených sil.

*Vojáci základní služby:* Představují skupinu populace, která v době vojenské základní služby získává bezprostřední představu o armádě, o nakládání s veřejnými prostředky. Jejich vnímání je výrazně ovlivněno nízkou popularitou vojenské základní služby a jejími podmínkami.

*Civilní zaměstnanci ministerstva obrany:* Představují důležitou skupinu, která se dobře orientuje v otázkách bezpečnostní politiky a v některých dalších otázkách armádního života (např. ekonomické a sociální aspekty, problematika komunikace s veřejností, rekrutace).

Jejich působení ve strukturách ministerstva obrany společně s profesionálními vojáky představuje skloubení vojenských a civilních aspektů.

*Vojáci z povolání:* Jde o skupinu populace, která se stále výrazněji integruje do společnosti, což platí zvláště pro některé vysoce specializované odbornosti. Současně však v důsledku klesajícího zájmu společnosti o problematiku armády dochází k marginalizaci armády jako instituce. Profesionální vojáci fungují jako důležitý zdroj informací, který formuje postoje k armádě a k problematice bezpečnosti.<sup>14</sup> Současně je velmi důležitá akceptace demokratických a společenských norem profesionálními vojáky, protože zabraňuje radikální skupině politiků manipulovat s armádou. Konflikt mezi společenskými a komunistickými hodnotami se projevil i v bývalé socialistické armádě, kde – jak ukazují někteří odborníci – byla evidentně nejnižší ochota angažovat se v zájmu cílů komunistické strany v porovnání s jednotkami ministerstva vnitra a s lidovými milicemi.<sup>15</sup> K zvýšení významu vojáků z povolání jako nástroje civilní kontroly přispívá i proměna vojenské profese. Charles Moskos hovoří o vojáku-diplomatu, o vojáku-vědci apod., čímž vyjadřuje myšlenku, že profesionální vojáci stále častěji vystupují jako experti ve vztahu k politikům, ale i k akademickým institucím, k nevládním organizacím a k tisku a že se stále častěji podílejí na diskuzích týkajících se armády a bezpečnostní problematiky. Tento trend ukazuje, že vojáci z povolání jsou schopni překonat symbolickou blokádu mezi vojenskou terminologií a politickým, popřípadě vědeckým diskurzem. Charles Moskos zdůrazňuje, že k tomu, aby profesionální vojáci byli schopni obhájit mnohdy velmi racionální návrhy v turbulentní situaci současného světa a současné politiky, musejí být schopni vystupovat jako rovnocenný partner v diskuzi s politiky (nikoli ve významu podílu na moci, ale ve významu odborném), tj. musejí ovládat diplomatický způsob jednání a musejí se oprostit od byrokratických omezení instituce, v níž působí.<sup>16</sup> Někteří autoři se domnívají, že připravenost vojenského managementu v uvedené oblasti zamezí riziku snahy politických elit zasahovat do mikromanagementu vojenské organizace a bude legitimizovat profesionální autonomii armády.<sup>17</sup>

Je samozřejmé, že dochází k propojení působení všech aktérů demokratické kontroly armády pomocí sítě formálních i neformálních vztahů.

Celý proces demokratické kontroly, jak poznamenává Chris Donelly, představuje „*dvoustranný proces mezi armádou a společností, nikoli jednostranný, v němž politici jednoduše diktují vojákům*“.<sup>18</sup> Je jen na jednotlivých aktérech civilní kontroly, jak jsou schopni využít svých možností.

## Demokratická kontrola armády a vstup do NATO

Po skončení studené války u části veřejnosti i politiků převládla představa o „konečném řešení“ bezpečnostní otázky z vojenského hlediska. Velmi brzy se však ukázalo, že v tomto případě přání bylo otcem myšlenky. Výsledkem byl odklon od preference neutrality ke snaze o integraci do NATO.

Budeme-li čtyři oblasti, které rozpracoval Jeffrey Simon, považovat za podmínky nezbytné pro hodnocení efektivnosti demokratické kontroly ozbrojených sil, pak zřejmě bude možné hodnotit některé státy střední Evropy jako přibližující se k přijatelné normě, avšak některé státy se pravděpodobně k takovému hodnocení nekvalifikují. I když střední Evropa za pomoci Spojených států, NATO a programu Partnerství pro mír od roku 1989 značně pokročila v rozvoji demokratické kontroly ozbrojených sil a ve vytváření nových civilně-vojenských vztahů, zbývá vykonat ještě mnoho práce. Chris Donelly oprávněně argumentuje, že v období transformace společnosti bychom měli proces zdokonalování „demokratické kontroly“ armády chápat jako rozvoj a prohlubování tří samostatných, i když vzájemně provázaných oblastí:

\* *vlastní demokratické kontroly armády, zahrnující řízení armády vládou a současně kontrolu jak vlády, tak armády parlamentem;*



\* *civilně-vojenských vztahů*, zahrnujících jak vztahy mezi armádou a vládou, tak vztahy mezi armádou a společností;

\* *transformace armády* tak, aby odpovídala potřebám obrany suverénního státu, včetně změny chování a psychologie vojáků z hlediska činnosti v demokratické společnosti.

V období po roce 1989 nastoupila armáda na cestu změn, které ji měly transformovat v armádu demokratického státu. Jedním z nejdůležitějších předpokladů transformace se stalo i zavedení civilní demokratické kontroly. Byla realizována několika kroky, které můžeme shrnout následovně:

- oddělení armády od komunistické strany;
- zákaz všech stranických aktivit v armádě a její depolitizace;
- podrobení armády kontrole parlamentem, vládou a prezidentem;
- vytvoření formálních legislativních kanálů, s jejichž pomocí by armáda mohla vyjadřovat své zájmy jako instituce.<sup>19</sup>

Je skutečností, že v České republice k realizaci těchto základních kroků došlo velmi rychle. V období po pádu komunistického režimu bylo nastolení civilní kontroly projevem rozvoje demokracie a prosazení demokratických principů. Dosažení skutečné a úplné civilní demokratické kontroly v rozsahu odpovídajícím plnému obsahu tohoto termínu však bylo a je úkolem mnohem širším, zahrnujícím nejen pojetí armády jako apolitické instituce, ale i rozvoj nevládní sféry, legislativu přizpůsobenou historickým, politickým, sociálním, ekonomickým, právním, organizačním a mravním aspektům. Řešení problémů spojených s vytvořením demokratických vztahů armády a společnosti a demokratické kontroly bylo a je výrazem skutečné demokracie.

Sledujeme-li vývoj v některých zemích střední a východní Evropy, musíme souhlasit s názorem Chrise Donellyho, že „země, která nemá problémy v oblasti vztahů armády a společnosti, je země, která nemá demokracii“.<sup>20</sup> Uvědomění si existence problémů v oblasti civilní kontroly a vztahů armády a společnosti, jakož i diskuze o těchto problémech jsou jedním ze základních předpokladů jejich skutečného řešení a současně je to i známkou skutečné demokracie. Potlačování diskuze o těchto problémech vytváří předpoklady k tomu, aby tyto problémy zůstávaly neřešeny, existovaly za oponou, s perspektivou, že propuknou v budoucnu v ještě větší míře.

V souvislosti se vstupem do NATO získává problematika civilní kontroly armády nový rozměr. *Zatímco v období demokratických reforem byla problematika demokratické kontroly chápána jako důležitý indikátor transformace armády a společnosti, v současnosti se stala jedním ze základních předpokladů členství v Severoatlantické alianci.*<sup>21</sup> Jednoznačně to definuje Studie o rozšiřování NATO, která uvádí následující předpoklady z hlediska přípravy na členství:

1) prokázat oddanost a respekt normám a principům OBSE, včetně vyřešení etnických sporů, vnějších teritoriálních sporů, územních nároků nebo vnitřních právních sporů mírovými prostředky,

2) prokázat oddanost podpoře stability a blahobytu, jakož i ekonomickou svobodu, sociální spravedlnost a odpovědnost za životní prostředí,

3) zřídit vhodnou demokratickou a civilní kontrolu svých ozbrojených sil,

4) zajistit vyčlenění finančních prostředků pro zajištění politických a vojenských předpokladů členství.<sup>22</sup>

Podobně i v programu Partnerství pro mír nacházíme důraz na aspekty civilní kontroly, včetně transparentnosti rozpočtování, jednoznačně vymezených legislativních předpokladů, politického vedení, role parlamentu, civilních expertů apod.

Podobně argumentují i jiní autoři. Z několika studií zaměřených na problematiku rozšiřování NATO je vhodné vzpomenout práci autorů RAND Corporation, Ronalda Asmuse, Richarda Kuglera a Stephena Larrabeeho *NATO Expansion: The Next Steps*, kteří analyzují tři varianty rozšíření – evoluční rozšíření, rozšíření v zájmu posílení stability a rozšíření jako strategickou reakci na vývoj v Rusku. Jako základní předpoklady vstupu do NATO

vidí naplnění následujících kritérií: strategický zájem, demokratickou vládu, ekonomické aspekty, teritoriální problémy, problémy lidských práv a práv menšin, civilní kontrolu armády, účast na mírových operacích, kompatibilitu jednotek.

Civilní a demokratickou kontrolu zdůrazňují jako velmi důležité kritérium v případě rozšíření evolučním způsobem a jako důležité kritérium v případě rozšíření v zájmu rozšíření stability. Jedině při rozšíření ve strategickém zájmu není faktor civilní kontroly podle jejich názoru důležitý.<sup>23</sup>

Naplnění předpokladu vytvoření vhodné formy demokratické a civilní kontroly je základním znakem transformace vztahů armády a společnosti do její demokratické podoby. Znamená to, že aplikovaný model civilní kontroly bude výsledkem diskuze a bude odrážet specifiku země, protože „každá země najde odlišné řešení problému“,<sup>24</sup> jakož i skutečnost, že západní instituce nebudou do řešení těchto problémů vstupovat. Dosažení stavu skutečně demokratické kontroly armády je jedním ze základních znaků vyspělosti uvedené společnosti a její připravenosti na vstup do NATO.

Ukazuje se, že provést reformu vztahů armády a společnosti a zavést demokratickou kontrolu armády jsou ochotny jen ty země, které mají před sebou perspektivu začlenění do euroatlantických struktur. Maďarská expertka v této souvislosti zdůrazňuje některé aspekty, vyslovené i Chrisem Donellym, a to především skutečnost, že v mnoha případech je vytvoření systému demokratické kontroly chápáno jako ústupek v zájmu integrace a související aktivity jsou koncentrovány především na povrchní aspekty, přičemž nedochází k zásadní změně.<sup>25</sup>

## Několik poznámek k aktuálnímu stavu civilní demokratické kontroly v České republice

Při podrobnější analýze procesu vytváření civilní kontroly ozbrojených sil v České republice a porovnání současného stavu s minulostí<sup>26</sup> většina autorů souhlasí s názorem, že Česká republika dosáhla nejvýraznějšího pokroku ze všech zemí střední a východní Evropy a přibližuje se naplnění tohoto kritéria vstupu do NATO. Podařilo se vyhnout výraznějším kompetenčním sporům mezi prezidentem, ministrem obrany a náčelníkem generálního štábu (Polsko a částečně i Maďarsko), nedošlo zde k remilitarizaci ministerstva obrany (Maďarsko), nedochází k výraznějšímu spojení mezi důstojnickým sborem a určitými politickými stranami (Slovensko, Bulharsko, Rumunsko), neexistuje zde absolutní informační blokáda ze strany ministerstva obrany (Rumunsko a částečně i Bulharsko) atd. To však neznamená, že zde neexistují problémy. Nevyplynoují však z potřeby transformace a ustavení demokratické kontroly, ale jde spíše o problémy dalšího rozvoje civilní demokratické kontroly a řízení.

Problematika teorie a praxe civilní demokratické kontroly ozbrojených sil není záležitostí, kterou lze považovat po dosažení určité standardní úrovně za uzavřenou. Prochází a bude procházet dalším vývojem, stejně jako se vyvíjí politika a armáda. Znovu a znovu bude muset hledat odpovědi na měnící se politické a vojenské aspekty.

<sup>1</sup> Pretorianismus – termín odvozený od římské Pretoriánské gardy, která manipulovala římskými císaři ve svém zájmu.

<sup>2</sup> Viz Janda, J. a kol.: Bezpečnostní politika České republiky. Ústav mezinárodních vztahů, Praha 1996, s. 71.

<sup>3</sup> Blíže k tomuto pojetí viz např. Rašek, A., Krátký, I.: Civilní řízení a kontrola armády. Mezinárodní politika, 9/1996, s. 26–27.

<sup>4</sup> Viz Finer, S. E.: The Man on Horseback: The Role of Military in Politics. Praeger, New York 1962.

<sup>5</sup> Viz Cvrček, J.: Vzájemné vztahy společnosti a armády. Impuls, Praha 1992, s. 58–59.

<sup>6</sup> Viz Segal, D. R.: Civil-Military Relations in Democratic Societies. In: Kuhlman, J., Segal, D. R. (eds.): Armed Forces at the Dawn of the Third Millennium. Forum International, č. 16, Munich, SOWI, 1992.

<sup>7</sup> Viz Huntington, S.: The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1957.

<sup>8</sup> Viz Moskos, Ch.: *Institutional and Occupational Trends in Armed Forces*. In: Moskos, Ch., Wood, F. R.: *The Military: More Than Just a Job?* Pergamonn – Brassey's, Washington 1988.

<sup>9</sup> K tomuto trendu viz např. Perlmutter, A.: *The Military and Politics in Modern Times*. Yale University Press, New Haven 1977.

<sup>10</sup> Podrobněji viz např. Williams, J. A., Moskos, Ch.: *Civil-military Relations after the Cold War*. In: Bebler, A. (ed.): *Civil-military Relations in Post-Communist State*. Praeger, Boulder, Colorado, s. 25–35.

<sup>11</sup> Viz Simon, J.: *NATO Enlargement and Civil-Military Relations*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Fort Lesley J. McNair, Washington, D. C., 1996, s. 290–292.

<sup>12</sup> V praxi transformujících se armád se mohou vyskytnout dvě situace, jimž je potřeba se vyhnout:

a) nadměrná politizace ministerstva obrany;

b) příliš slabé ministerstvo obrany, které dovolí, aby armádu řídil generální štáb místo ministerstva. Taková situace často vzniká v důsledku nedostatku legitimních odborníků v oblasti obrany (jak civilních, tak vojenských), kteří by byli schopni vysvětlit problémy obrany a přesvědčit o nich zákonodárnou moc i širší veřejnost.

<sup>13</sup> Příklad podrobného rozpracování rizik viz Janda, J. a kol.: cit. dílo, s. 85–98.

<sup>14</sup> K formování postojů viz např. Sarvaš, Š.: *Pohledy české veřejnosti na vstup ČR do NATO*. OPM HPÚ MO ČR, Praha 1997. Při analýze podpory vstupu do NATO v závislosti na zdrojích informací o armádě zjišťujeme, že zatímco skupina populace, která získává informace o armádě kromě jiných zdrojů i od současných vojáků z povolání, vyjadřuje současně i nejvýraznější podporu vstupu do NATO (55 %), tak skupina populace, která získává informace i od bývalých vojáků z povolání, vyjadřuje nejnižší podporu vstupu do NATO (44 %).

<sup>15</sup> Viz Barany, Z.: *East European Armed Forces in Transition and Beyond*. *East European Quarterly*, 1/1992, s. 1–30.

<sup>16</sup> Viz Williams, J. A., Moskos, Ch.: cit. dílo.

<sup>17</sup> Viz Dandeker, Ch.: *The military in democratic societies: New times and new patterns of civil-military relations*. Příspěvek byl přednesen na semináři *Armáda v rizikové společnosti*, Marshall Center, Garmisch-Partenkirchen, září 1996.

<sup>18</sup> Donelly, Ch.: *Defence transformations in the new democracies: A framework for tackling the problem*. *NATO review*, 1/1997, s. 18.

<sup>19</sup> K podrobnému vymezení těchto problémů viz Bebler, A.: *The regionwide perspective on post-communist civil-military relations*. Česká specifika viz Sarvaš, Š., Vlachová, M.: *From the totalitarian to the post-totalitarian military*. In: Bebler, A. (ed.): *Civil-military relations in post-communist states: Central and Eastern Europe in transition*. Praeger, Westport, Conn., 1997.

<sup>20</sup> Donelly, Ch.: cit. stať, s. 17.

<sup>21</sup> K této redefinici významu civilní kontroly viz Szemerényi, R.: *Central European civil-military relations at risk*. *Adelphi paper*, 306/1996, s. 66–67.

<sup>22</sup> Blíže viz *Studie o rozšiřování NATO*. *Mezinárodní vztahy*, 1/1996, s. 126–128.

<sup>23</sup> Viz Asmus, R., Kugler, R., Larrabee, S.: *NATO Expansion: The Next Steps*. *Survival*, 1/1995, s. 12.

<sup>24</sup> Donelly, Ch.: cit. stať, s. 17.

<sup>25</sup> Viz Szemerényi, R.: cit. dílo.

<sup>26</sup> Podrobněji o průběhu vytváření demokratické kontroly ozbrojených sil v České republice viz Pick, O., Sarvaš, Š., Stach, S.: *Demokratická kontrola bezpečnostní politiky a ozbrojených sil*. *Studijní sešit*, 3/1996. *Ústav mezinárodních vztahů*, Praha 1996.