

PARLAMENTNÍ KONTROLA OZBROJENÝCH SIL V ČSFR A ČR

Předkládaná úvaha se zabývá dosud poměrně opomíjenou oblastí parlamentní činnosti, představující v českém sněmu nový kompetenční prvek. Neklade si ambice na vyčerpávající analýzu problematiky, popisuje pouze kontury jejího vývoje a perspektiv. Reminiscence některých aspektů činnosti branných a bezpečnostních výborů Federálního shromáždění v „polistopadových“ letech je uváděna k lepšímu pochopení pozadí současného stavu projednávání politicko-militárních otázek v Poslanecké sněmovně českého parlamentu a nerealizování funkce generálního inspektora ozbrojených sil. Téma parlament - schvalování a kontrola rozpočtu na obranu vzhledem k obšírné informaci o této otázce, uveřejněné v mimořádném čísle VR z října 1992 („Parlamenty vyspělých demokratických států a vojenská ekonomika“), zmiňuji pouze okrajově. Stranou ponechávám otázku parlamentní kontroly Vojenského obranného zpravodajství.

Věřím, že tento chronologicky uspořádaný příspěvek bude podnětem k zamyšlení i těch, kterých se zmíněná problematika týká nejvíce - poslanců branného a bezpečnostního výboru Poslanecké sněmovny, do jejichž příslušnosti náleží záležitosti armády a obrany státu.

♦ Armáda v zákulisí

Již nedlouho po zřízení branných a bezpečnostních výborů Federálního shromáždění zvoleného v parlamentních volbách v roce 1990 byly záležitosti týkající se obrany státu a Československé armády v prioritách jejich jednání, a tím i jednání sněmoven Federálního shromáždění, odsunuty do zákulisí. Vysvětlení je poměrně jednoduché. Obavy z pokusu struktur, spojených s bývalou StB o zvrát politického vývoje, byly silnější než nejistoty implikující zneužití ozbrojených sil bývalou nomenklaturou KSČ, její autonomní angažovanost na politické scéně, případně napadení vnějším nepřítelem. Vyhledávání a zveřejňování dosud utajovaných dokumentů, týkajících se činnosti ministerstva vnitra, bylo navíc tématem s nejvyšší mírou poptávky informačních médií. Navíc více než stav a činnost Čs. armády vzbuzovala zájem veřejnosti přítomnost sovětské armády na našem území a průběh jejího odsunu.

Branné a bezpečnostní výbory tak věnovaly pozornost převážně resortu vnitra. Téměř bez povšimnutí nechávaly i jednání Rady obrany státu, orgánu přijímajícího zásadní koncepční rozhodnutí o obraně ČSFR. Neuspokojivý stav v organizační činnosti výborů se odrazil i v chaotickém projednávání rozpočtů na obranu a bez-

pečnost na sklonku roků 1990 a 1991, navíc vždy umocněným deficiencí perspektivního plánování federální vlády (plánování přesahujícího časový horizont jednoho roku), špatnou kooperací s výbory pro plán a rozpočet a nedostatkem informací analytického charakteru. Bylo zřejmé, že výborům vedle nevyjasněné působnosti a organizace chybí k provádění kontroly ozbrojených sil také adekvátní instrumenty.

♦ Generální inspektor

Jedním z nástrojů parlamentní kontroly armády se měl stát generální inspektor ozbrojených sil. Charakter navrhované funkce (podřízené moci zákonodárné) byl odlišný od koncepce instituce, kterou pod tímto názvem známe z československé předválečné historie. Tehdy byl generální inspektor(át) pomocným a poradním orgánem ministra národní obrany, na jeho návrh jmenovaný prezidentem republiky. Požíval nejen investigacních a informačních oprávnění, ale měl i velitelské pravomoci, které mu umožňovaly nařizovat odstraňování aktů neodpovídajících předpisům ministra národní obrany. Generální inspektor se rovněž účastnil zasedání Nejvyšší rady obrany státu s poradním hlasem a byl i místopředsedou Armádního poradního sboru.

Návrh zákona o generálním inspektorovi, který byl projednáván již v branně bezpečnostních výborech kooptovaného Federálního shromáždění počátkem roku 1990, se zrodil ve vojenském sdružení Obroda a ve vojenské komisi koordinačního centra Občanského fóra. Parlamentu byl předložen formou poslanecké iniciativy. Nově zvolené výbory se poté celý podzim roku 1990 dohadovaly na podobě, v níž měl být předložen společné schůzi sněmoven.

Enormní rozsah kontrolních oprávnění (rozšiřujících se během parlamentního projednávání návrhu) způsobil značnou politickou atraktivitu úřadu. Zejména poslanci slovenských stran vnímali generálního inspektora jako protiváhu ministra obrany. V jejich pojetí byl (ač bez exekutivních pravomocí) považován spíše za státního sekretáře ministerstva obrany než za parlamentního funkcionáře. Motivování snahou o legislativní zakotvení této reflexe, podali poslanci KDĽ a VPN dokonce návrh na změnu ústavního zákona o čs. federaci, která by při volbě generálního inspektora umožnila aplikovat institut zákazu majorizace (oddělení hlasování české a slovenské části Sněmovny národů).

Zákon o generálním inspektorovi¹⁾, akceptující většinu připomínek federální vlády a výborů národních rad, které jej projednávaly, byl nakonec schválen (bez zmíněné „demajorizační“ inovace) v prosinci roku 1990. Stanovil, že generální inspektor a jím jmenovaní a zplnomocňovaní inspektoři jsou oprávněni vykonávat inspekce ve všech útvech, štábech a zařízeních ozbrojených sil. Ministrům odpovědným za ozbrojené síly kladl za povinnost umožnění provádění inspekční činnosti, včetně předpokládání vyžádaných předmětů a písemností a poskytování dalších informací. Zprávy z inspekci a jiné analytické materiály vyhotovené kanceláří generálního inspektora pak měly sloužit orgánům Federálního shromáždění a národních rad.

Následující rok 1991 byl poznamenán blížící se krizí v jednáních o státoprávním uspořádání společného státu. Statut generálního inspektora specifikující vztahy

mezi ním a parlamentem, respektive parlamentními orgány (přijetí statutu podmiňovalo jeho volbu) byl předsednictvem Federálního shromáždění schválen až v červnu. Vlastní volba generálního inspektora, probíhající v poslední čtvrtině funkčního období parlamentu, byla již ovlivněna nejen zmíněnými československými spory, ale rovněž blížeji se volbami a z toho plynoucí stranickou diferenciací a polarizací. Po zamítnutí návrhu na zákaz majorizace trvaly slovenské strany na požadavku, aby generální inspektor byl občanem Slovenské republiky, potažmo slovenské národnosti, neboť jak prezident ČSFR (vrchní velitel ozbrojených sil), tak ministr obrany byli národnosti české. Nedohody se však na společném kandidátovi, který by měl reálné vyhlídky na získání potřebného množství hlasů ve slovenské části Sněmovny národů.

Federální shromáždění zvolené v červnu loňského roku ze známých příčin k diskusím o této funkci vůbec nedospělo. Zákon tak zůstal nerealizován a úřad generálního inspektora až do zániku federace neobsazen.

Převod příslušností z Federálního shromáždění na Parlament České republiky, popřípadě jeho Poslaneckou sněmovnu, postavil poslance zvolené do České národní rady před úkol pokrýt kompetence samostatného státu, tedy i kompetence v obranné politice. Vládní koalice při této příležitosti vzkřísila debatu o generálním inspektorovi. Zvolená legislativní procedura transformace federálních zákonů na zákony České republiky jí však znemožnila přistoupit k jeho volbě.

S převzetím kompetencí federálních orgánů institucemi českého státu schválila totiž Česká národní rada v prosinci 1992 zákon o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky (tzv. recepční zákon)²⁾, který umožnil převzít toliko federální právní normy, případně jejich části, jejichž ustanovení nejsou podmíněna existencí ČSFR a příslušností ČR. Mezi právní předpisy, které taková ustanovení neobsahují, však nepatří zákon o generálním inspektorovi ozbrojených sil ČSFR. Jeho činnost je podmíněna existencí federálních institucí.

◆ Parlamentní zmocněnec

Pro současnou politickou realitu je do značné míry příznačné, že plány na instalaci generálního inspektora byly koncipovány bez předcházející meritorní diskuse v Poslanecké sněmovně o koncepci parlamentní kontroly ozbrojených sil. Mám za to, že vedle uvedené legislativní „komplikace“ přispěje k její dodatečné expozici i návrh zákona o Parlamentním zmocněnci pro ozbrojené síly³⁾, nabízející alternativu k úřadu generálního inspektora.

Předložený návrh je revizí zákona o generálním inspektorovi ozbrojených sil. Odráží příčiny jeho nezvolení, které lze nalézt nejen ve zmíněné ryze politické rovině (štěpící a národnostně se polarizující politické spektrum), nýbrž i v rovině legislativní. Zákon o generálním inspektorovi absorboval nadměrné množství kompromisů a mnohdy protichůdných konceptů, které mu ubraly na jednoznačnosti a exaktnosti. Mnozí poslanci branných a bezpečnostních výborů na generálního inspektora nahlíželi jako na „stínový“ generální štáb a jeho úlohu spatřovali zejména v preventivní kontrole a v poručníkovaní orgánům armády a Ministerstva obrany. Federální norma poskytla generálnímu inspektorovi možnosti neohraničené inspekční činnosti v ozbrojených silách, což zákonitě vyústilo do situace, kdy je

velmi obtížné definovat odborná kritéria na jeho funkci. Již za skomírající federace proto převládla měřítka výlučně politická. (Institut generálního inspektora byl mnohdy chápán také jako exkluzivní podvýbor s mimořádnými oprávněními k inspekci a s promptním přístupem k informacím z Ministerstva obrany).

Parlamentní zmocněnec představuje, stejně jako generální inspektor, nástroj parlamentní kontroly. Na rozdíl od federálního orgánu je však určen toliko ke zprostředkování dohledu nad dodržováním základních práv vojáků (v činné službě) a respektováním jejich lidské důstojnosti. Že jde o oblast zvláště důležitou v armádách, které jsou konstituovány na základě pravidelných odvodů, není nutné zdůrazňovat.

Úzké vymezení zmocněncovy působnosti má i různé subsidiární klady. Mezi ně lze zahrnout snazší - pro legislativní činnosti zatížený branný výbor realizovatelnou - komunikaci se zmocněncem a z toho odvozený nižší stupeň faktické autonomie úřadu. Tato skutečnost zase implikuje snížení zmíněné politické atraktivity instituce. Nezanedbatelnost tohoto aspektu potvrzuje rozhovor M. Königové s Václavem Bědou⁴⁾. V něm předseda Křesťanské demokratické strany a koaliční kandidát na funkci generálního inspektora uvádí, že v případě inklinace parlamentu k alternativě parlamentního zmocněnce, bude pro tento úřad žádat exekutivní pravomoci. Nepovažují za potřebné podrobněji vysvětlovat, že v takovém případě by parlamentní zmocněnec nemohl příslušet k moci zákonodárné. (Možnost pozastavovat platnost rozkazů a nařízení může náležet pouze orgánu moci výkonné - ať již autonomnímu nebo přímo podřízenému ministru obrany, případně prezidentovi republiky.)

Vedle exaktního vymezení kontrolní oblasti obsahuje zákon o parlamentním zmocněnci tyto charakteristiky:

- volba parlamentního zmocněnce: Poslaneckou sněmovnou po předchozím projednání návrhu v branném výboru;

- podmínky volitelnosti a ustavení do funkce: volitelnost za poslance Poslanecké sněmovny, složení slibu do rukou předsedy této sněmovny;

- inkompatibilita funkce: s jinými veřejnými funkcemi, s účastí ve vedení nebo správě obchodních nebo jiných výdělečných podniků a s výkonem jiných zaměstnání nebo živností s výjimkou vědecké, pedagogické, literární a umělecké činnosti;

- iniciace činnosti: pokynem Poslanecké sněmovny nebo branného výboru, na základě vlastního rozhodnutí a předem vyjasněného kontrolního záměru v souladu s úkoly, které pro parlamentního zmocněnce vyplývají ze zákona (parlamentní zmocněnec může rovněž požádat Poslaneckou sněmovnu nebo zmíněný výbor o pokyn k zahájení činnosti);

- zákonná oprávnění k inspekci: ve všech útvech, štábech a zařízeních a ostatních služebních místech ozbrojených sil (parlamentní zmocněnec není oprávněn vydávat pokyny příslušníkům ozbrojených sil ani měnit a rušit rozkazy a nařízení jim vydávané);

● povinnosti ministra odpovědného za ozbrojené síly, náčelníků a velitelů ozbrojených sil: umožnit parlamentnímu zmocněnci provádět inspekce, předložit vyžádané předměty, materiály, písemnosti a poskytnout další potřebné informace (tyto povinnosti lze odepřít pouze ve výjimečných případech, existují-li z hlediska obrany státu zvláště naléhavé důvody k zachování státního tajemství, důvody odepření je však ministr povinen neprodleně vysvětlit brannému výboru);

● možnost příslušníků ozbrojených sil obracet se na parlamentního zmocněnce: v případech, kdy se domnívají, že byla porušena jejich základní práva a svobody v souvislosti s výkonem služebních povinností (mohou tak učinit mimo služební postup a nejsou přitom vázáni státním nebo služebním tajemstvím; žádnému příslušníkovi ozbrojených sil, který se obrátí na parlamentního zmocněnce, nesmí být z tohoto důvodu způsobena újma);

● předkládání zpráv o výsledcích šetření a zabezpečování zákonem definovaného dohledu Poslanecké sněmovně a brannému výboru: na jejich požádání, podle vlastního uvážení; každoročně do 31. března kalendářního roku předkládá parlamentní zmocněnec souhrnnou zprávu o dodržování základních práv a svobod v ozbrojených silách za uplynulý rok;

● účast na schůzích Poslanecké sněmovny a branného výboru: na požádání předsedy sněmovny, respektive výboru (parlamentní zmocněnec je oprávněn účastnit se schůze branného výboru; požádá-li o to, udělí se mu slovo);

● kancelář parlamentního zmocněnce: slouží k zabezpečení jeho úkolů; organizační řád navrhuje parlamentní zmocněnec, schvaluje ho branný výbor, kancelář řídí a za její činnost odpovídá parlamentní zmocněnec.

Mimo vymezení kontroly se návrh zákona o parlamentním zmocněnci liší od federální normy zejména v ustanoveních definujících pravidla komunikace mezi zmocněncem a Poslaneckou sněmovnou (branným výborem), a inkompatibilitu funkce s jinými veřejnými funkcemi, s účastí ve vedení a správě výdělečných podniků. (Zvážit lze i neslučitelnost titulu parlamentního zmocněnce s funkcemi v politických stranách a hnutích.) K úzce vymezené působnosti nepotřebuje, na rozdíl od zamýšleného federálního orgánu, štáb zplnomocňovaných inspektorů a rozsáhlý administrativní aparát, čímž se stává zhruba o řád rozpočtově méně náročnějším.

Zvolený název pro zprostředkovatele parlamentní kontroly respektuje názvosloví užívané v západoevropských zemích, kde je termín generální inspektor rezervován pro osoby „vojenské“. (Název parlamentní pověřenec - zmocněnec - je použit u obdobného úřadu ve Spolkové republice Německo.)

Spor parlamentní zmocněnec versus generální inspektor se zdá být po zářijovém jednání Rady obrany státu, která nedoporučila legislativní revitalizaci federálního zákona, rozhodnut v neprospěch generálního inspektora. Parlamentní polemiky o možnosti zřízení instituce zprostředkující dohled nad armádou budou však pravděpodobně vzhledem k předloženému návrhu zákona o parlamentním zmocněnci pokračovat v příštím roce.

◆ Priorita strategického plánování

Jednou ze základních úloh parlamentu vůči armádě je udělování politické legitimity koncepci rozvoje ozbrojených sil. Tato koncepce, odvozená z obranné doktríny státu, je většinou plánována na delší než čtyřleté období. Protože jde o termín zpravidla přesahující volební období zákonodárního sboru, hraje při rozhodování o něm důležitou roli nejen rozhodnutí příslušného orgánu exekutivy (vlády), ale i jeho schválení parlamentem. Dostane-li se koncepci vedle vládní (koaliční) podpory rovněž souhlasu významné části opozice, má armáda garantován stabilní rozvoj, její příslušníci jasně definované perspektivy a výrobci zbrojního materiálu možnost minimálně střednědobého plánování. Efektivní dohled nad dodržováním koncepce pak lze provádět zejména kontrolou příslušné rozpočtové kapitoly. Roční rozpočtové rozpětí však musí být podřízeno jejímu časovému horizontu. Rozsah jednoho roku pro plánování rozpočtu na armádu totiž umožňuje realizovat rozpočtová rozhodnutí toliko operativní, nikoli strategické povahy. Roční rozpočet bez příslušného strategického rozhodnutí má charakter pouhého rozpočtového provizoria.

◆ Kontrola rozpočtu

Projednávání rozpočtu je klasickou parlamentní disciplínou. Jednání zákonodárných sborů vyspělých demokracií o tomto tématu obnáší každoročně několik měsíců. V polistopadovém Československu (ale i v České republice) mu bylo vzhledem k hypertrofii legislativních prací udělováno většinou pouze několik posledních týdnů respektive dnů kalendářního roku. Lze však předpokládat, že i v této oblasti se situace rychle přizpůsobí evropským zvyklostem. (Podle současných legislativních pravidel probíhá projednávání a schvalování rozpočtu podle stejných regulí jako přijímání běžných zákonů. To znamená, že parlament může ovlivnit nejen výši jednotlivých rozpočtových kapitol, ale v případě detailněji strukturovaného rozpočtového zákona i jejich vnitřní skladbu.)

Významnou roli při kontrole plnění státního rozpočtu má Nejvyšší kontrolní úřad. Zákon⁵⁾ mu ukládá povinnost zpracovávat a předkládat Poslanecké sněmovně stanoviska ke zprávám o průběžném plnění státního rozpočtu, včetně kontrolních závěrů. Při zpracování návrhu plánu kontrolní činnosti vychází úřad rovněž z podnětů Poslanecké sněmovny. Představuje tedy pro příslušný parlamentní výbor užitečný informační zdroj o hospodaření s prostředky vyčleněnými z rozpočtu na obranu a ozbrojené síly, zejména z hlediska zákonnosti a hospodárnosti, méně již, pokud jde o účelnost.

◆ Struktura parlamentních orgánů

Vedle zmíněných institucí by poslanci měli využívat i svých zákonných oprávnění k provádění vlastní (nezprostředkované) kontrolní činnosti. Mezi nimi náleží nezastupitelné místo institutu interpelací.

Zásadní význam pro účinnost parlamentní kontroly má struktura parlamentních orgánů - výborů, komisí. Pro oblast branné politiky byl v Poslanecké sněmovně určen výbor pro právní ochranu a bezpečnost, nyní výbor branný a bezpečnostní.

A to i přes skutečnost, že resort Ministerstva obrany je v současné politice více spjatý s oblastí zahraniční politiky než s resortem Ministerstva vnitra.⁶⁾ Racionálnější řešení by nepochybně představoval příklon k některému ze standardních parlamentních modelů - speciální parlamentní výbor pro obranu, nebo výbor zahraniční, do jehož kompetence náleží i záležitosti obrany a ozbrojených sil. Pro současnou etapu konstituování nové struktury ozbrojených sil a legislativy, týkající se obrany státu, lze považovat za výhodnější model první. (V případě realizace funkce generálního inspektora bez existence separátního výboru pro obranu by se tento orgán stal pro Poslaneckou sněmovnu neovladatelným kolosem.)

* * *

Překonání negativních pohledů obyvatel na armádu nebude krátkodobou a jednoduchou záležitostí. K rehabilitaci společenského postavení vojáků může přispět i etablování parlamentní kontroly ozbrojených sil jako součásti dohledu civilních institucí nad armádou. Jinými slovy: reputace armády je nejen věcí vojáků, nýbrž i politických reprezentací. Právě ty mohou přispět k vytvoření mostu mezi „nemilitární“ veřejností a vojáky - profesionály. Je na politikách, a to nejen vládách, nýbrž i těch, kteří zasedají v Poslanecké sněmovně, aby armádě definovali úkoly a zabezpečili věrohodný dohled nad jejich realizací.

Poznámky:

- 1) Zákon Federálního shromáždění č. 540/1990 Sb.
- 2) Ústavní zákon České národní rady č. 4/1993 Sb.
- 3) Tisk Poslanecké sněmovny č. 311/1993.
- 4) „Nikdo nezrušil mou kandidaturu na inspektora armády“ (Rudé právo 3. září 1993).
- 5) Zákon Parlamentu České republiky č. 166/1993 Sb.
- 6) Tuto skutečnost akceptovaly již branné a bezpečnostní výbory Federálního shromáždění působící v VI. volebním období a dodatečně zřídily v roce 1991 zvláštní podvýbor pro obranu.