

ZPLNOMOCNĚNĚC OZBROJENÝCH SIL SRN

v kosodélníku politických sil

(Pokračování z minulého čísla)

Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN je zasazen v kontrolní a zprostředkovací funkci mezi Spolkovým sněm a armádu. Tak zcela logicky existuje mezi zplnomocněncem a spolkovým ministrem obrany *kosodélník politických sil a tlaků*, jehož silové pole je určováno všeobecně parlamentním vládním systémem a parlamentní kontrolou a v jednotlivostech čl. 45b GG ZoW.

■ Parlamentní vytváření vlády

Parlamentní vládní systém znamená, že vláda je vytvářena parlamentem (viz obr. 1). Výrazem této skutečnosti je například volba kancléře Spolkovým sněmem. Volbě kancléře předchází koaliční rozhovory o věcných procesuálních otázkách, na jejichž konci stojí složení ministrů. Tím je kancléř vázán ve věci jmenování ministrů politickou vůlí koaličních frakcí. Volba kancléře, který dostává hlasy pouze koaličních frakcí, rozděluje parlament do dvou hlavních politických táborů: *za prvé*, na vládní většinu, která podporuje a brání jí vytvořenou vládu a *za druhé*, parlamentní menšinu, kterážto jako opozice vládu kritizuje, vyvíjí politické alternativy a připravuje se k převzetí vládní odpovědnosti. **Politické dělení už neprobíhá (jako v konstitucionalismu) mezi vládou a parlamentem, ale uvnitř parlamentu. Tím se vláda odděluje společně s parlamentní vládní většinou od opozice.**

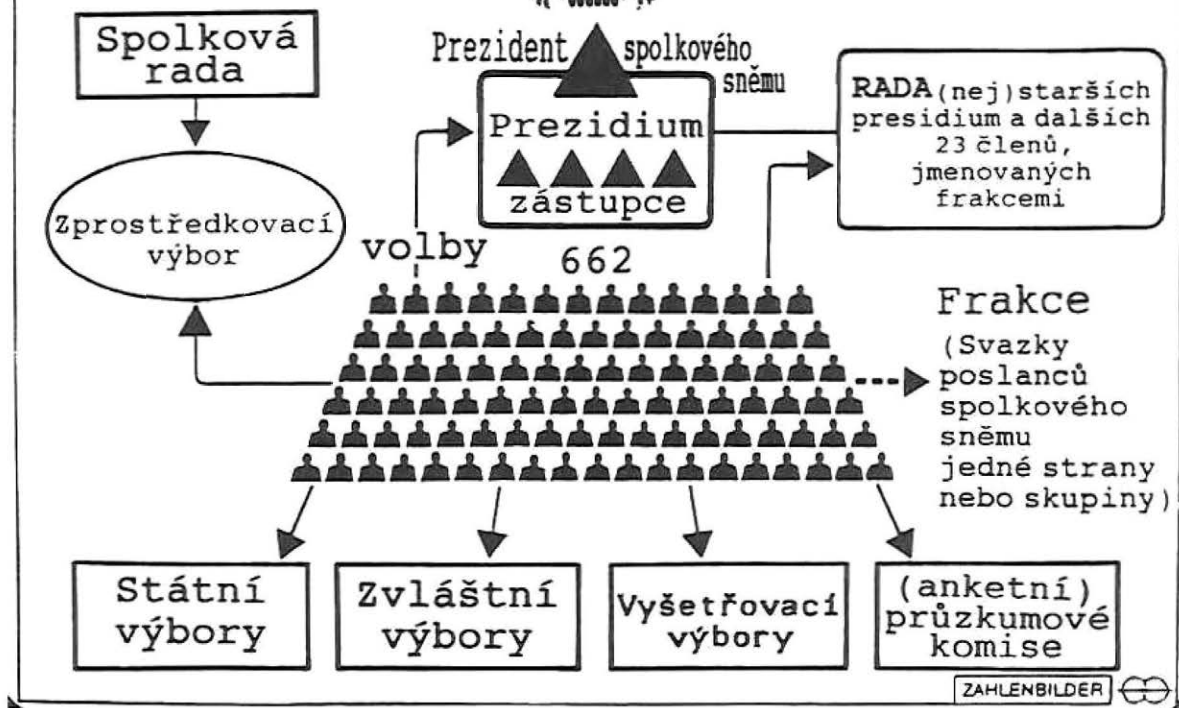
■ Parlamentní kontrola

Pro parlamentní kontrolu má shora uvedené v procesu vytváření vlády podmíněné parlamentní dělení moci závažné důsledky: nehledě na skutečnost, že právně je parlamentní kontrola vlády věcí celého parlamentu - *přesunulo se celé těžiště na opozici*. Tento důležitý posun mezi parlamentem a vládou má z politologického i právního hlediska za následek *hlavní zátěž vládní kontroly*. To tedy znamená, že koaliční frakce by byly těchto parlamentních úkolů oprostěny. To vše však probíhá spíše skrytě v rámci frakcí než veřejně na půdě parlamentu.

■ Kancléřská většina pro zplnomocněnce ozbrojených sil

V těchto politických vztazích je **zplnomocněnec pro ozbrojené síly postaven jako pomocný orgán parlamentní kontroly**. Je volen Spolkovým sněmem

Organizace německého spolkového sněmu



Obr. 1

kancleřskou většinou. Tento většinový požadavek byl v legislativním a politickém procesu v roce 1957 předmětem tvrdých kontroverzí mezi vládní většinou a opozicí. Ukazovalo se totiž, že by nebylo možno snadno dosáhnout potřebné 2/3 většiny ke zvolení zplnomocněnce pro ozbrojené síly SRN ve Spolkovém sněmu ani široké parlamentní základny důvěry s vyloučením opozice.

■ Parlamentní původ zplnomocněnce pro ozbrojené síly SRN

S výjimkou prvního zplnomocněnce byli všichni držitelé tohoto úřadu dříve členy Spolkového sněmu, kde politicky patřili ke koaličnímu táboru. Nemělo by se stát, že dřívější poslanecký mandát je „legitimací“ a „zárukou“ pro volitelnost do funkce zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu. Skutečností ovšem je, že přece však hrozí nebezpečí tohoto vývoje jako jakéhosi „sociálního zabezpečení“ zasloužilému stárnoucímu příslušníku parlamentu. Faktem zůstává, že za poslední čtyři volební období byla pro čtyři poslance tato funkce vyvrcholením jejich dlouholeté politické kariéry ve Spolkovém sněmu. Zde je ovšem také nezbytné poukázat na to, že úřad zplnomocněnce pro ozbrojené síly SRN ve Spolkovém sněmu na základě své specifické struktury a poslání není považován za politicky dostatečně atraktivní. Rovněž inkompatibilita úřadu s mandátem Spolkového sněmu, separace od frakce jako pramene veškeré parlamentní existence, a to po dlouhém období pěti let, vede k určitému politickému ústraní.

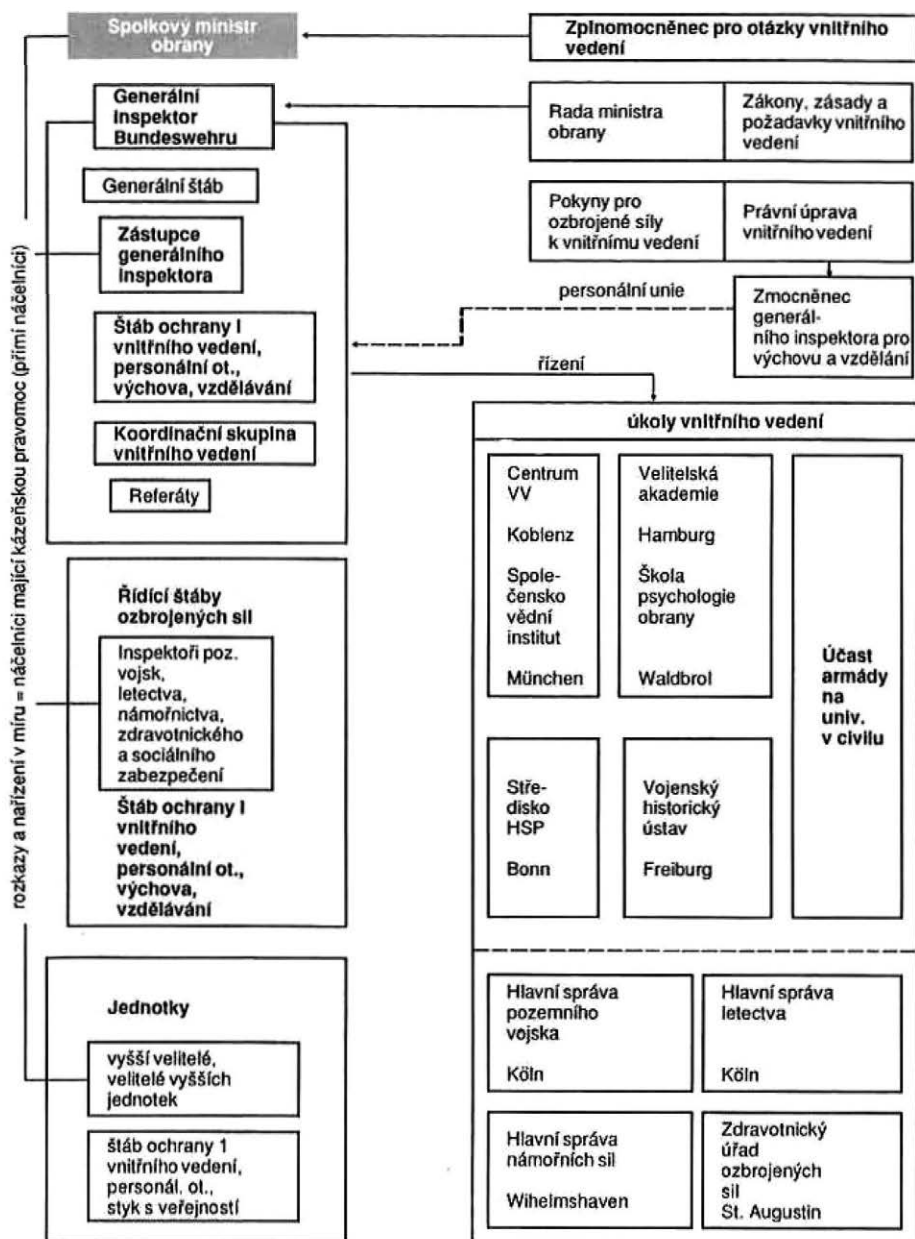
■ Zplnomocněnec a spolkový ministr obrany

Požadavek kancleřské většiny pro volbu zplnomocněnce má za následek, že spolkový ministr obrany a zplnomocněnec pro ozbrojené síly SRN ve Spolkovém sněmu (alespoň v okamžiku volby) přísluší ke stejnému táboru vládní koalice. Současně však mezi oběma existuje a přetrvává politický a ústavně-právní **stav napětí**. Tento je charakterizován a předurčen poli parlamentní kontroly: zde stojí kontrolovaný a naproti němu kontrolor. Tento napjatý vztah ovlivňuje nejen politologickou, ale také ústavní praxi. Zplnomocněnec má být „majoritním asistentem“. Svou parlamentní funkci totiž vykonává pro Spolkový sněm. Přitom ta spočívá ve většinovém požadavku volby zplnomocněnce, jeho úkolech a při jejich plnění se objevuje jedna z těžkostí celého tohoto úřadu. Orientace zplnomocněnce na parlamentní většinu, které „vděčí“ za svůj úřad, a na opozici, vůči které stojí v zásadní politické kontroverzi, vede k jakémusi frakčně politickému kosodélníku sil, jehož siločáry jsou charakterizovány opoziční kontrolou vlády. Spolu s tím nelze říci, že by zplnomocněnec byl nástrojem opozice a jakýmsi menšinovým asistentem.

■ Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN: záležitost celého Spolkového sněmu

Po třiatřicetileté praxi lze tvrdit, že pomocný orgán parlamentní kontroly **zachovává rovnováhu** mezi oběma politickými tábory parlamentu. Tím splnil naděje, které byly s vytvářením této funkce parlamentní kontroly spojovány v celém Spolkovém sněmu. Nezpochybnitelným indikátorem pro to jsou především pozi-

Orgány vnitřního vedení a kontroly



Obr. 2

tivní ocenění ročních zpráv zplnomocněnce pro ozbrojené síly SRN ve Spolkovém sněmu. Důležitá v tomto směru jsou pochopitelně stanoviska obranného výboru a souhlasná stanoviska opozice k předkládaným zprávám. Politicky zde spočívá důvod v tom, že nejméně do konce 9. volebního období (nyní je období 12.) nebyly základní otázky německé bezpečnostní a obranné politiky předmětem sporu mezi jednotlivými stranami a frakcemi. Příčinou je mimo jiné skutečnost, že **převažuje názor na nezbytnost obrany země a z toho plynoucí nutnost zřízení a zachování německých ozbrojených sil**. Touto bezpečnostní a obrannou politikou všech politických stran a frakcí bez výjimky se ve Spolkovém sněmu vytváří potřebný konsenzus pro práci branného výboru Spolkového sněmu.

■ Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu jako nástroj kontroly armády

Objektem parlamentní kontroly čl. 45b GG je vojenská obrana země. **Vojenský zplnomocněnec je nástrojem parlamentu ke kontrole armády**. Působí společně se Spolkovým sněmem vůči všem institucím ve vládě a státní správě, zabývajícími se státními otázkami vojenské obrany země. Hlavním adresátem kontroly je spolkové ministerstvo obrany a sféra jeho působnosti. Toto pole působnosti sestává z *ozbrojených sil* (čl. 87a GG), *správy Bundeswehru*, (čl. 87b GG), *vojenského duchovního zabezpečení* (čl. 140 GG), stejně jako *právní ochrany, včetně vojenského soudnictví* (čl. 96, odst. 3 GG). Pokud nejsou zřejmé zákonné výhrady - jako například soudní nezávislost anebo u vojenského duchovního zabezpečení specifického církevního poslání - nachází všude vojenská kontrola, resp. parlamentní kontrola činnosti armády své opodstatnění a místo. Logicky sem samozřejmě spadá také správa Bundeswehru a celková její činnost, jakož i záležitosti sociální péče o vojáky a zaměstnance vojenské správy a řada dalších otázek souvisejících se životem armády. Lze říci, že obecně se vztahuje rozsah parlamentní kontroly prostřednictvím činnosti zplnomocněnce ozbrojených sil SRN *neformálně na veškerou oblast činnosti spolkového ministerstva obrany a materiální zabezpečení obrany země*.

■ Kompetenční otázky

Nezávisle na abstraktní příslušnosti zplnomocněnce vytvořil zákonodárce oba předpoklady pro jeho činnost. V žádném případě nemá zplnomocněnec k dispozici nástroj vojenské kontroly samoúčelně - „pro vlastní kontrolní činnost“. Mnohem více energie musí být věnováno k nápravě stavu věcí, které jsou předmětem kritiky. Klíč k takovému dodržování postupu spočívá v § 1 ZoW, kde se hovoří: *zplnomocněnec ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu provádí kontrolní činnost na základě parlamentních pokynů za účelem „přezkoumání určitých kroků“* (odst. 2), přičemž tato činnost je vymezena v souladu s povinnostmi zplnomocněnce na základě jeho vlastního rozhodnutí při „*porušení základních práv vojáků nebo zásad vnitřního vedení*“ (odst. 3, tamtéž). Tak dochází ke vzájemnému křížení kontrolní činnosti zplnomocněnce a obranného výboru Spolkového sněmu v oblasti vojenské činnosti. Obsahem této parlamentní kontroly je především kontrola těch, kteří se

zabývají vedením lidí a rovněž se zaměřuje na to, jakým způsobem probíhá vztah „nadřízený-podřízený“. Tak se nabízí jakýsi geometrický obrazec dvou koncentrických oblastí zákonné parlamentní kontroly související s činností armády a tak důležitou otázkou, jakou je *obrana země*.

■ **Vlastní oblast kontroly zplnomocněnce ozbrojených sil SRN:**
ochrana základních lidských práv vojáků a zásad vnitřního vedení

Zákon umísťuje oblast základních práv vojáků a zásad vnitřního vedení jako rozhodující oblast kontroly, kterou provádí zplnomocněnec pro ozbrojené síly SRN. Zplnomocněnec přitom má právo stanovovat sám, co považuje v daném okamžiku pro kontrolu za mimořádně důležité. Vzhledem ke zvláštnímu, z historického hlediska danému kontextu významu ochrany základních práv vojáků v nových ozbrojených silách SRN je toto právo podtrženo v čl. 45b GG. Právě díky tomuto opatření nemohou vznikat žádné další následky. Došlo tak k setřetí hranic (třecích ploch) mezi ústavně-právně zakotvenou ochranou základních práv vojáků a „zákonem zmíněnou ochranou vnitřního vedení“.

■ **Oblast kontroly - vázaná pokyny**

Mimo této v § 1, odst. 3, ZoW originální oblasti kontroly zplnomocněnce pro ozbrojené síly může být zplnomocněnec činný v rámci parlamentní kontroly prováděné parlamentem podle § 1, odst. 2, ZoW k tzv. „přezkumu určitých kroků“, a to pouze na základě pokynů Spolkového sněmu anebo jeho obranného výboru. Tím je určen „sujet“ a „subsumace“ zahájení přezkumného řízení zplnomocněncem ozbrojených sil SRN: buď **parlamentním pokynem** anebo **na základě vlastního rozhodnutí**.

V politologických sporech nebyl tento záměr a podřazení kontrolní činnosti zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu vždy jasně viděn. Spatřovaly se často určité diferenciace mezi zákonnými předpoklady pro činnost zplnomocněnce (čl. 45b GG, a § 1, odst. 2 a 3 ZoW) a oběma shora uvedenými předpoklady pro naplňování jeho činnosti jako orgánu parlamentní kontroly. V argumentaci se často objevovala oblast příslušnosti zplnomocněnce: zabírat se se základními právy vojáků a zásadami vnitřního vedení, a nebyla spatřována identita mezi vojenskou kontrolou prováděnou Spolkovým sněmem a parlamentní kontrolou prováděnou a příslušející zplnomocněnci ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu.

■ **Vnitřní vedení: Koncepce a kontrola**

Zplnomocněnec ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu zaujímá v této veřejné diskusi o pojem a uskutečnění vnitřního vedení zvláštní místo, které vyplývá:

1. z jeho zákonné kompetence,
2. z jeho postavení mezi Spolkovým sněmem, armádou a společností.

Pro zplnomocněnce ozbrojených sil představuje vnitřní vedení dvojedinný aspekt koncepce a kontroly. Oba aspekty se navzájem podmiňují, přičemž první stanovuje rozsah druhého. Přitom koncepce vnitřního vedení odpovídá na otázku po skutkové konkretizaci a současně kontrole jednotlivých podání, které zplnomocněnci přicházejí. Podobnost těchto postupů, které zplnomocněnec v otázce vnitřního vedení přijímá, se blíží trestně právnímu pohledu jejich obsahu: výsledkem jsou sankce. Současně však srovnání těchto postupů ve smyslu trestním pokulhává, protože vnitřní vedení se nevyčerpává v regulaci vztahů ve „forum externum“, ale obsahuje i aspekty duševního postoje a vědomí ve „forum internum“. K tomu přináležejí strukturální a organizační rámcové podmínky vedení ve vnitřní oblasti ozbrojených sil a v jejich vnějších vztazích ke státu a společnosti (viz obr. 2).

Ve dvou nástrojích zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu je zřetelný dvojedinný aspekt vnitřního vedení a koncepce kontroly: v ročních zprávách a závěrech, jimiž končí přezkumné řízení jednotlivých záležitostí. Toto přezkumné řízení slouží především právní nápravě v jednotlivých případech. Hodnotí podstatu z faktických a právních pohledů s cílem určit, zda bylo porušení základních práv vojáků nebo zásad vnitřního vedení opravdu realizováno a takto také posuzováno. Tato přednost subsumace vede ke konkretizaci zásad vnitřního vedení na jednotlivý případ.

■ Konstantní a variabilní symboly

Existují zásady vnitřního vedení, které dávají upotřebitelná měřítka pro dělení na dovolená a nedovolená konání. Sem patří zásady, které jsou normativně zakotveny především ve vojenském zákonodárství. Současně na rozdíl od zákonného práva neexistuje žádný pevný „zákon“ zásad vnitřního vedení; to by odporovalo flexibilitě daných záležitostí. Vnitřní vedení se rovněž vztahuje k jednotlivým případům; jeho zásady (VV) se rozvíjejí často podle konkrétní situace. V existenci stávajících, rozvíjejících se zásad vnitřního vedení spočívá stálé dilema. Tím jsou také odůvodněny hranice právní subsumace a pro zplnomocněnce ozbrojených sil se otevírá možnost zdůraznit ve svých závěrech své pojetí existujících a vytvářejících se zásad VV. Když se to podaří, jsou jeho závěry malými kaménky v mozaice vnitřního vedení.

■ Přínos ročních zpráv

Většími kaménky v této mozaice jsou **roční zprávy**. Nejsou samy o sobě čistými zprávami o činnosti zplnomocněnce a jeho spolupracovníků za jeden rok se zvláštním přihlédnutím k příjmům a jejich zpracování. **Obsahují i programové a koncepční příspěvky k vnitřnímu vedení** celkově a k početným jednotlivým bodům této reformní ideje armády. Pro tyto příspěvky jsou dva prameny:

- a) vyhodnocení podání a jejich zpracování podle věcných hledisek,
- b) silně teoreticky orientovaný vědecký vklad.

Zařazení a zvážení jednotlivých podání podle věcných hledisek, které je také podepřeno kvantitativními kritérii, představuje dalekosáhlou výpověď; kterou zplnomocněnec na tomto úseku své činnosti předkládá Spolkovému sněmu.

■ Vnitřní vedení - vysvědčením zplnomocnění

Konkrétní legitimací k takovému postupu je § 1, odst. 3, ZoW, který odkazuje zásady vnitřního vedení do originární kontroly zplnomocnění. Kontrola zásad VV předpokládá právo spolupůsobit na jejich vytváření. Nutnost toho vyplývá také ze silněji vázaného procesu vzniku zásad vnitřního vedení nad konkrétní situací.

Ve své činnosti sice převzal zplnomocněnec ozbrojených sil ve Spolkovém sněmu jednotlivé aspekty z parlamentní, ministerské i vojenské oblasti, jejichž konkrétní seznam anebo katalog však neexistuje. **Jediným zcela konkrétním a hmatatelným výsledkem (měřítkem) pro dosaženou úroveň VV jsou roční zprávy zplnomocněnce ozbrojených sil ve Spolkovém sněmu.** Jsou současně ukázkou propojení vojenské teorie a praxe.

Ve všech případech podporuje zplnomocněnec požadavky vojáků a tím se kvalifikuje jako jejich zástupce vůči parlamentu a vládě, ale zároveň se stále více a více musí potýkat s jedním problémem, totiž petičním-stěžovacím právem vojáků, kteří tohoto svého práva často zneužívají.

■ První kompetenční konflikty

Kompetenční konflikty se objevily vlastně ihned - mezi zplnomocněncem ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu, spolkovým ministrem obrany a obranným výborem SSN. Zplnomocněnci bylo od samého počátku upíráno právo vyslovovat se k sociální a administrativní oblasti činnosti německých ozbrojených sil a také je kritizovat.

Za všech okolností a zejména v míru armáda podléhá primátu politiky. Jako instituce státu se logicky podřizuje politickému vedení parlamentu a vlády. Zákony, které tuto oblast postihují, jsou výsledkem politických kompromisů k používání rozkazovací a nařizovací pravomoci, přičemž se také řídí podle spolkového kancléře a záměrů spolkové vlády. To vše automaticky postihuje armádu, která není a ani nemůže být oddělena od politických implikací. A právě zplnomocněnec slouží jako nástroj (instrument) k rozhodování vlády a parlamentu při ovlivňování dalšího vývoje v ozbrojených silách Spolkové republiky Německo.

Seznam použitých zkratk a termínů:

GG	- Základní zákon, ústava SRN
OV	- Obranný výbor
SMO	- spolkový ministr obrany
SSN	- Spolkový sněm, parlament
VV	- vnitřní vedení
WehrB	- zplnomocněnec ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu
ZoW	- Zákon o zplnomocnění ozbrojených sil SRN

* * *

Příště: *Parlamentní zplnomocněnec ozbrojených sil SRN a Spolkový sněm*