

Civilní řízení a demokratická kontrola ozbrojených sil

(Základní modely a východiska)

Každý politický režim, včetně režimu demokratického, si buduje k prosazování svých zájmů ozbrojené síly, jejichž nejvýznamnější součástí je armáda. Příklad Islandu jako země bez armády je pouze výjimkou potvrzující pravidlo. Armádní struktury představují v moderních demokraciích jeden z mnoha institucionalizovaných subsystémů výkonné moci, který je v interakcích se subsystémy dalšími. A právě začlenění specifického armádního subsystému v podmínkách demokratického režimu a jeho vazby s ostatními částmi politického systému, s důrazem na problémy souvisejícími s civilním řízením a demokratickou kontrolou ozbrojených sil v USA, budou předmětem našeho zájmu.

* * *

Výše uvedený termín civilní řízení a demokratická kontrola ozbrojených sil zahrnuje soustavu institucí, mechanismů a procesů, jimiž je zajištěno, že legitimitou disponující představitelé společnosti ozbrojené síly řídí, zadávají jim úkoly a teprve potom kontrolují jejich plnění a že armáda není nástrojem konkrétní společenské skupiny. V neposlední řadě jde také o minimalizaci možnosti autonomního stanovování politických úkolů a cílů (nejen v oblasti bezpečnosti) ozbrojenými silami a dominantního, v extrémním případě monopolního, prosazování jejich zájmů v politice.

V žádném případě se tedy nejedná o pouhou kontrolu v běžném smyslu tohoto slova, při níž politická reprezentace pouze *ex post* dohlíží na aktivity ozbrojených sil (armády). Jde totiž zejména o stanovení cílů i způsobů jejich dosažení armádě politickou reprezentací země (civilní řízení) a teprve potom o následnou demokratickou kontrolu jejich plnění (demokratická kontrola). Nedílnou součástí je však i poskytnutí určité profesní autonomie ozbrojeným silám při naplňování politického rozhodnutí, tedy vyloučení přímého politického vměšování, neboť pouze tehdy lze zajistit optimální - vzhledem k vynaloženým prostředkům - míru vojenské kapacity země.

V praxi to tedy znamená nezasahovat do procesu velení ozbrojeným silám z postu generálního štábu. Proto se jeví jako vhodné užívat český termín civilní řízení a demokratická kontrola, i když je poněkud těžkopádný, jako ekvivalent anglickému *democratic control*.

Ostatně již S. Huntington se ve své práci „The Soldier and the State“ snaží řešit terminologické obtíže. Používá termín **civilní kontrola**, ovšem s výhradou, že dosud nebyl nikdy uspokojivě definován. V zásadě jde v jeho pojetí o to, jak může být minimalizována moc vojáků ve společnosti. Pro naše potřeby je ovšem jeho přístup přece jen příliš široký, neboť v sobě zahrnuje kontrolu nad armádou jak v nede-

Smithův model

V odborné literatuře věnované civilnímu řízení a demokratické kontrole ozbrojených sil se můžeme seznámit s několika modely pro analýzu procesů civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil. Odlišnosti mezi nimi vyplývají především z metodologického přístupu, který autor zvolí. V zásadě lze k problému civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil přistupovat z hlediska formálně-právního kladoucího důraz na právní vymezení postavení ozbrojených sil ve společnosti, anebo z hlediska strukturálně-funkčního, jež se soustřeďuje na analýzu celkového ukotvení ozbrojených sil ve společnosti a zejména na analýzu reálných politických interakcí mezi armádou a politickou reprezentací.

Jedním z příkladů formálně-právního přístupu k problému postavení ozbrojených sil v demokracii je model amerického sociologa politiky L. Smitha opírající se o pět kritérií tzv. demokratické civilní kontroly [1].

1. V čele vlády jsou civilní osoby, které reprezentují většinu obyvatelstva, jsou mu odpovědní a mohou jím být odvolány na základě daného právního a politického systému. Profesionální důstojníci podléhají kontrole civilní vlády.
2. Tato kontrola je realizována způsobem ústavním a účinným.
3. Vedení rezortu ozbrojených sil je podřízeno civilním osobám, které koordinují všechny fáze vojenského programu a jsou odpovědnými členy odpovědné vlády.
4. Celková politika včetně otázek souvisejících s rozhodnutím o válce, schvalováním rozpočtu, povoláváním do ozbrojených sil a udělováním mimořádných pravomocí v případě potřeby patří do kompetence představitelů národa (státu). Ti také s konečnou platností a vcelku kontrolují osoby odpovědné za realizaci vojenské politiky.
5. Soudy jsou oprávněny pohnat k odpovědnosti vojenské osoby, vyžaduje-li to ochrana základních demokratických práv obyvatelstva.

Smithův model civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil založený na existenci formálních pravidel a procedur, kterými jsou regulovány vztahy mezi ozbrojenými silami a společností, má z hlediska komplexnosti analýzy vojensko-civilních vztahů jeden zásadní nedostatek. V zásadě totiž přehlíží existenci armády jako specifické skupiny obyvatel se specifickými zájmy a vlivem v politice, jež je v interakcích s ostatními společenskými skupinami.

V každém případě lze v této souvislosti plně souhlasit s názorem R. Wildenmanna, že politickou kontrolu musíme vidět širěji než pouze jako soustavu ústavních pravidel [2]. V neposlední řadě jde i o to, jakým konkrétním způsobem jsou formální pravidla vojensko-civilních vztahů realizována v politické praxi. Nedostatky Smithova přístupu do značné míry odstraňuje ve většině oblastí S. Huntington.

Huntingtonův model objektivní a subjektivní kontroly

Na analýzu celkového ukotvení ozbrojených sil ve společnosti se více zaměřuje ve svých modelech civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil S. Huntington

[3]. Tento americký sociolog politiky považuje za nejdůležitější činitele ovlivňující vztahy mezi společností a armádou charakter ideologie vojenských a civilních skupin, neformální vliv skupin spjatých s armádou na politiku a společnost a formální pozici vojáků v institucionální struktuře politiky.

Jádrum Huntingtonových úvah je teorie o dynamické rovnováze mezi vlivem, autoritou a ideologií vojenských a nevojenských skupin projevující se v dosažení takzvaného *ekvilibria* (rovnováhy). Huntington ve svém modelu vojensko-civilních vztahů hovoří o subjektivní a objektivní civilní kontrole ozbrojených sil.

Subjektivní model je založen na preferenci formálních nástrojů určených pro civilní řízení a demokratickou kontrolu ozbrojených sil (zákony, úřady), kterými disponují jednotlivé póly civilní moci.

Hlavním prostředkem je maximalizace civilní politické moci, čímž Huntington myslí maximalizaci moci civilních skupin nad vojenskými, při částečném zachování části politických práv pro příslušníky ozbrojených sil. Dle Huntingtona se jedná o jedinou účinnou metodu v případě absence profesionálního důstojnického sboru. Huntington též upozorňuje na skutečnost, že kontrola nad armádou je z historického hlediska velmi častým předmětem sporu civilních politických skupin. Armáda je v těchto procesech zcivilňována a je z ní činěno zrcadlo státu.

Huntington rozlišuje v zásadě **tři hlavní formy subjektivní kontroly ozbrojených sil**: civilní kontrolu prostřednictvím státních institucí, civilní kontrolu prostřednictvím společenské vrstvy a civilní kontrolu prostřednictvím ústavního řádu.

Současný stav kontroly prostřednictvím státních institucí se vyvinul ve Velké Británii a později i ve Spojených státech jako důsledek sporu mezi parlamentem a Korunou v 17. a 18. století o kontrolu nad ozbrojenými silami. Heslo o civilní kontrole bylo užíváno parlamentními skupinami za účelem oslabení pozice Koruny, tj. krále. Huntington poukazuje na skutečnost, že v obdobném sporu o kontrolu nad ozbrojenými silami se nacházejí i Spojené státy díky svému principu vyvažování jednotlivých pólů státní moci, přičemž oběma pólům jde více než o rozdělení vlivu mezi vojenskou a civilní složku o rozdělení moci navzájem. Z tohoto důvodu je proto tento systém ve skutečnosti pozvánkou pro vojáky na účast v politice.

Huntingtonův **objektivní model** preferuje v případě civilního řízení a demokratické kontroly armády jako části ozbrojených sil posilování vojenského profesionalismu. Jádro objektivní kontroly spočívá v uznání autonomie vojenského povolání a vojenského profesionalismu. Politika dle Huntingtona leží za hranicemi vojenské kompetence a účast důstojníků v ní podkopává jejich profesionalismus. Vyjádřil to například následujícím způsobem: „Profesionální armáda, která dobře bojuje, protože boj je jejím povoláním, je mnohem spolehlivější než politická armáda, která bojuje dobře jen pokud je motivována vyšším účelem. Námořní pěchota USA a francouzská cizinecká legie slouží svým vládám s nestrannou kompetencí nehlédě na druh bojového nasazení v jakékoli bitvě.“

Na základě jeho názorů lze vyvozovat, že posilování vojenského profesionalismu nejvíce napomůže demokratické kontrole a civilnímu řízení ozbrojených sil, protože profesionální armáda bude nástrojem každé legitimní státní moci, aniž by si činila nárok účastnit se politických rozhodovacích procesů, čímž se dosáhne její politické neutralizace a sterilizace.

Je pouze logické, že objektivní kontrola může být využita teprve se vznikem profesionálního důstojnického sboru a hlavně za předpokladu správnosti Huntingtonovy teorie o politické neutralitě profesionálních vojáků.

Huntingtonův ideální vojenský profesionál není angažován v politice, avšak reální vojenští profesionálové ano, což zpochybňuje celý jeho koncept objektivní kontroly. V Huntingtonově práci je však místy poněkud obtížné rozpoznat, zda hovoří o ideálním typu vojenského profesionála, anebo o profesionálech reálně existujících. Z tohoto důvodu ponechává v zásadě otevřené dveře pro různé výklady.

Dále nezohledňuje, že právě profesní skupiny patří v politickém procesu konfrontačně-konsensuálního prosazování zájmů k těm nejvíce úspěšným. Přestože jsou možnosti vojáků účastnit se na politice limitovány různými omezeními, jsou i oni politicky činní a aktivní, což si uvědomuje řada demokratických států (zejména například Německo), usilujících na základě historických zkušeností o maximální možnou integraci vojáků do společenských struktur, ovšem při zachování všech základních principů západního modelu civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil.

Huntingtonova koncepce objektivní kontroly, tedy nezasahování vojenských profesionálů do politiky právě z toho důvodu, že jsou profesionálové, se tedy jeví být nerealistickou a empirickou analýzou politického procesu demokratických zemí (včetně USA) vyvrácenou.

Z tohoto úhlu pohledu představuje naplnění Smithových formálně právních znaků pouze první, sice nezbytnou, avšak nikoli jedinou podmínku civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil. Tou nejdůležitější je právě vybudování stabilní demokratické společnosti, jež umožní legální konkurenci různých zájmů ve společnosti na základě předem známých neosobních pravidel.

Jedná se zdánlivě pouze o banální tezi, avšak zkušenosti některých zemí východní Evropy, zejména Ruska, po pádu komunismu ukazují, že je nemožné vybudovat civilní řízení a demokratickou kontrolu ozbrojených sil v nestabilizovaném demokratickém režimu. Vnitřní nestabilita demokratického režimu vedoucí k ohrožení armády je spíše podnětem k její intervenci do politiky, čehož jsme mohli být svědky v Brazílii roku 1964 a Chile roku 1973.

Západní model civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil

K vyvažování mezi zájmy spojenými s armádou a ostatními zájmy ve společnosti se v průběhu dlouhodobého evolučního vývoje vyvinul v demokraciích euroamerického civilizačního okruhu tzv. **západní model civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil**, slučující v sobě různé způsoby kontroly ozbrojených sil, nazývané Huntingtonem jako subjektivní (jež však jsou jediné v politickém procesu demokratické společnosti reálné) a pokusy o dosažení objektivní kontroly.

Konkrétní způsoby civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil aplikované v demokratických státech, průběh procesů a vztahy mezi jednotlivými aktéry vykazují (stát od státu) poměrně značné rozdíly. Lze proto konstatovat, že neexistuje jedna jediná správná metoda zapojení ozbrojených sil do demokratického režimu. Můžeme nalézt „pouze“ jisté obecné principy „západního modelu civilního

řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil“, které se divergentním způsobem aplikují v demokraciích euroamerického civilizačního okruhu. Patří mezi ně zejména:

- Jasně vymezení vztahů mezi ozbrojenými silami, společnostmi a jejich nejvyššími orgány v právním systému země, jež je v souladu s charakterem demokratického režimu.
- Podřízení ozbrojených sil vládě práva.
- Primát společnosti při tvorbě politických rozhodnutí týkajících se ozbrojených sil uplatňovaný prostřednictvím nositelů suverenity lidu (parlament, lidem volený prezident).
- Primát civilních osob při realizaci politických rozhodnutí vyjádřený obvykle civilním ministrem obrany.
- Existence formálních a neformálních kanálů pro vyvažování zájmů spojených s armádou a ostatními zájmy společnosti.
- Kontrola ozbrojených sil veřejností prostřednictvím svobodného působení hromadných sdělovacích prostředků a veřejností.

V zásadě můžeme konstatovat, že mechanismy civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil v různých zemích s demokratickým režimem se pohybují v mantinelech vymezeným na straně jedné USA a na straně druhé SRN a k jednomu z těchto pólů dále inklinují.

V případě USA se jedná o zemi s prezidentskou demokracií, dlouhodobým nepřerušovaným vývojem demokracie, historicky malým vlivem armády v politice a převažujícím antimilitaristickým naladěním obyvatel, profesionální armádou, globálními bezpečnostními zájmy a rozvinutým vojensko-průmyslovým komplexem.

Německo představuje naopak typickou zemi s parlamentní demokracií, jež prožila dva totalitní režimy, v minulosti s poměrně značným vlivem ozbrojených sil v politice a promilitaristicky naladěným obyvatelstvem, konskripční armádou, převážně regionálními bezpečnostními zájmy a nepříliš vlivným vojensko-průmyslovým komplexem. My se v naší další analýze zaměříme na případ Spojených států amerických (viz tab.)

Tab.

Rozdíly v charakteristice USA a SRN

PROMĚNNÁ	USA	SRN
Typ demokratického režimu	Prezidentská demokracie	Parlamentní demokracie
Tradice vývoje k demokracii	Dlouhodobě nepřerušovaná	Přerušena dvěma totalitními režimy
Míra vlivu armády na politiku v minulosti	Malá, postupně se zvětšující	Velká, postupně se zmenšující
Převažující smýšlení obyvatel	Antimilitaristické	Mírně promilitaristické
Rekrutace ozbrojených sil	Profesionální armáda	Konskripční armáda se značnou mírou profesionalizace
Charakter bezpečnostních zájmů	Globální	Regionální
Četnost použití ozbrojených sil po druhé světové válce	Velká	Nízká
Míra rozvinutí vojensko-průmyslového komplexu	Velká	Střední

Jasně vymezení vztahů

Všechny demokratické společnosti euroamerického civilizačního okruhu jsou založeny na obecně platném principu právního státu, jehož aplikaci jsou v mírových dobách vystaveny i ozbrojené síly.

Na tomto místě je však vhodné zdůraznit všeobecně známou skutečnost, že role kabinetu je v politickém systému USA poněkud odlišná, než jak bývá zvykem v parlamentních demokraciích. Prezident Spojených států je totiž politicky primárně odpovědný za vše, co se ve vládě (ozbrojených silách) děje a jednotliví ministři jsou především jeho osobními poradci a řídí ve jménu prezidenta činnost ministerstev.

Z hlediska pravomocí udělených Ústavou USA je prezident oprávněn při vedení války přijímat všechna vojenská strategická i taktická opatření, včetně přesunů vojsk, uskutečňování vojenských, špionážních a sabotážních akcí a rozhodnutí o bombardování. Do pravomocí exekutivy spadá z části i rozhodování o vývoji a výběru zbraňových systémů. V případě napadení nesmí dle nálezu Nejvyššího soudu z roku 1863 čekat na zmocnění Kongresem a nejen že může, nýbrž musí přijmout patřičná protipatření. V případě nepřátelského útoku nepotřebuje tedy žádné vyhlášení války přijaté Kongresem.

Dnešní institucionální systém exekutivy v oblasti civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil se v hlavních rysech dotvořil na základě zákona o národní bezpečnosti (*National Security Act*) v roce 1947. Ministru obrany podřízenému prezidentovi podléhá ministr pozemních vojsk, ministr vojenského letectva, ministr vojenského námořnictva a sbor náčelníků štábů (*Joint Chiefs of Staff*). Ministrem obrany musí být civilista, pouze v případě souhlasu Kongresu se jím může stát vojenská osoba. V politickém systému USA plní ministr obrany v procesech civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil v zásadě čtyři důležité funkce:

- Je faktickým zástupcem vrchního velitele amerických ozbrojených sil a spojnicí při realizaci bezpečnostní politiky země mezi armádou a prezidentem.
- Přípravuje podklady pro prezidentova rozhodnutí v oblastech výstavby ozbrojených sil, jejich rozmístění, výcviku a vědeckého výzkumu využitelného pro zajištění vojenské bezpečnosti Spojených států.
- Může odvolávat z funkce příslušníky vyššího velitelského sboru.
- Řídí podléhající ministerstvo obrany a jemu podřízené složky. Jedná se však o administrativní a nikoli politické řízení, protože ministr, jenž nebyl zvolen lidem a nedisponuje potřebnou legitimitou, není odpovědný Kongresu, nýbrž prezidentovi.

Jako centrum pro koordinaci národní bezpečnostní politiky Spojených států a prakticky také pro její tvorbu působí v politickém systému USA Rada národní bezpečnosti (*National Security Council*).

Iniciovat válku je dle dosud platné úpravy výlučně v kompetenci a pravomoci Kongresu. V této souvislosti je také důležité, **jaký druh ozbrojené akce je považován za válku**. Početně malá a časově omezená nasazení ozbrojených sil jsou totiž v pravomoci prezidenta, vzhledem k jeho pozici při tvorbě a provádění zahraniční politiky USA.

Spor o výklad Ústavy se vyostřil zejména v souvislosti s válkou v Indočíně a ve Vietnamu, ve které dosáhlo exekutivní zasahování do práva Kongresu vyhlášovat válku

svého vrcholu. Kongres přes prezidentské veto prosadil zákon, který omezuje právo prezidenta vést bez jeho souhlasu (tedy *de facto* nevyhlášené) války v zahraničí.

Pouze za situace, kdy by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení „národní bezpečnosti USA“ prostřednictvím útoku na území Unie nebo její ozbrojené síly, případně pokud je nutná evakuace amerických občanů z krizových regionů, může vláda použít bez zmocnění Kongresu na omezenou dobu (90 dní) vojenskou sílu; v níž však musí být tento krok Kongresem schválen, neboť v případě odporu Kongresu proti tomuto kroku jeho rozhodnutí nepodléhá prezidentovu vetu.

Významným nástrojem Kongresu je rozhodovat o rozpočtu, čímž může vykonávat komplexní vliv na provádění vojenských operací, na situaci v ozbrojených silách nebo vývoj zbraňových systémů. Při schvalování vojenského rozpočtu jsou přidělovány finanční prostředky na konkrétní programy (jejich konkrétní využití je tím závazné), které předkládá výkonná moc, přičemž při jejich tvorbě hrají významnou roli armádní specialisté.

Obě dvě komory Kongresu vytvářejí ke kontrole a řízení ozbrojených sil speciální **vojenské výbory**, jež se zabývají velmi širokým spektrem otázek - legislativou v oblasti bezpečnostní politiky počínaje a přes kontrolu činnosti ministerstva obrany, personální otázky, bojeschopnost ozbrojených sil a konče nukleární strategií země.

Kongres ale v oblasti bezpečnostní politiky v současnosti není z hlediska konstrukce jeho pravomocí (avšak ani reálně) místem, kde by se určovala celková strategie země a svůj vliv v obdobné míře jako před druhou světovou válkou zpět nezískal.

Celkově lze při analýze vymezení pravomocí mezi státními orgány v oblasti bezpečnostní politiky souhlasit s C. W. Millsem [4], že duch Ameriky byl v období vzniku její státnosti v zásadě nepříznivý vojákům, jež sice jsou někdy potřební, avšak v zásadě byli chápáni jako zátěž.

Proto i americká ústava dala v oblasti armády zásadní pravomocí prezidentovi a Kongresu. Hranice rozdělení pravomocí je však nejasná a podléhá neustálé interpretaci a reinterpretaci v procesu vyvažování mezi jednotlivými póly státní moci. K posílení role prezidenta v oblasti civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil ve Spojených státech, ke kterému došlo, úzce souvisí také s technickým vývojem v oblasti vojenství a v posledních desetiletích zejména s takzvanou „revolucí ve vojenství“.

Podřízení ozbrojených sil vládě práva

Princip spočívá v postavení ozbrojených sil pod kontrolu právním řádem, jenž je kvalitativně slučitelný s demokratickým režimem. V době míru mohou ozbrojené síly a jejich příslušníci ve služebních záležitostech činit pouze to, co jim zákon dovoluje, přičemž jsou podrobeny běžným právním procedurám, na jejichž naplňování dohlíží nezávislá soudní moc, v některých demokraciích reprezentovaná i vojenskými soudy. Je logické, že tento princip je aplikovatelný pouze tehdy, pokud jsou vztahy mezi ozbrojenými silami a společností jasně vymezeny v právním řádu země.

Spojené státy patří mezi demokracie, v nichž působí pro příslušníky ozbrojených sil speciální vojenské zákonodárství a soudnictví, respektující a řídící se právním systémem odvozeným z ústavy, avšak v některých aspektech výrazně omezující ústavní práva vojáků s poukazem na jejich zvláštní postavení jakožto vojenských profesionálů.

Uvnitř samotné armády znamenal tento trend snížení důrazu na vojenské soudy a zvýšení významu administrativních procedur, nejmarkantněji v případech propouštění z armády po krátké službě. V 80. letech v souvislosti s reakcí proti konvergenčním trendům v ozbrojených silách vedené zevnitř americké armády však došlo k posílení vojenského soudnictví. Vojenský apelační soud v roce 1982 znovu rozšířil vojenskou jurisdikci na přestupky příslušníků ozbrojených sil mimo vojenskou základnu, čímž eliminoval vývoj 60. let.

Klasik americké vojenské sociologie Ch. Moskos v jedné ze svých prací uvádí [5], že „... v roce 1987 dva výroky Nejvyššího soudu ještě zvýraznily oddělení vojenského a civilního zákonodárství“. V případě „*USA versus Stanley*“ vyšší soud rozhodl, že **vojáci nesmějí podat žalobu na vládní nebo vojenské nadřízené dokonce ani tehdy, jde-li o velké a vědomé porušení ústavou zaručených práv.**

V případě „*Solorio versus USA*“ potom Nejvyšší soud stanovil pravidlo, že vojáci mohou být souzeni vojenským soudem za zločiny bez ohledu na to, zdali mají, či nemají souvislost s jejich vojenskou službou, čímž velmi účinně oponoval *Ocallahanově případu*. Těmito soudními precedenty se v amerických ozbrojených silách opět zvýšila možnost vojenské soudní administrativy zasahovat do soukromého života vojáků z povolání.

Primát společnosti

Pod primátem společnosti mám na mysli tvorbu bezpečnostní politiky země legitimní politickou reprezentací, jež sice přihlíží k názorům ozbrojených sil, avšak není vystavena jejich diktátu. Bezpečnostní politika země, vyjádřená v různých národních bezpečnostních strategiích, koncepcích bezpečnostní politiky, koncepcích výstavby armád, vojenských doktrínách atd. je totiž nezbytným předpokladem úspěšného civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil, neboť vytváří politický rámec pro aktivity ozbrojených sil.

Jinými slovy, ozbrojené síly dostávají jejím prostřednictvím úkoly, jejichž naplnění se od nich očekává, přičemž v této druhé fázi, tedy přepracování politického zadání úkolu v konkrétní vojenská opatření, se již uplatňuje odborná profesní autonomie vojáků daná specifickými znalostmi a dovednostmi, ovšem za dohledu politické reprezentace. Ne nevýznamným dopadem této metody je zajištění souhlasu vojenských elit demokratického státu s civilním řízením a demokratickou kontrolou ozbrojených sil. Tento jev je posílen i skutečností, že ve většině demokracií vzniká ke koordinaci a tvorbě bezpečnostní politiky užší orgán; v němž vojáci disponují poradní a konzultační pravomocí.

Ve Spojených státech je dominantní postavou při tvorbě koncepcí bezpečnostní politiky vrchol výkonné moci, **prezident**. Pro její realizaci disponuje od roku 1939 prezident USA **výkonným úřadem** (*Executive Office of the President*). Nejdůležitější součástí tohoto úřadu v oblasti bezpečnostní politiky a řízení ozbrojených sil je **Rada národní bezpečnosti** (*National Security Council*), existující od roku 1947, k jejímž úkolům zejména patří:

1. Působit jako poradní orgán prezidenta.
2. Koordinovat národní bezpečnostní politiku.

3. Vypracovávat studie a doporučení pro prezidenta a ostatní vládní orgány.
4. Zpracovávat obecné směrnice pro bezpečnostní a vojenskou politiku USA.

Rada národní bezpečnosti se skládá z prezidenta, viceprezidenta, státního sekretáře (ministra zahraničních věcí), ministra obrany a předsedy sboru náčelníků štábů. Dle úvahy prezidenta je možné její zasedání rozšířit o libovolné osoby, jejichž názor je relevantní k řešení projednávaného problému. Na její půdě probíhá diskuse o většině závazných otázek týkajících se bezpečnostní politiky a Rada národní bezpečnosti se stala v této oblasti **fakticky nejvlivnějším orgánem**, přestože míra tohoto vlivu a kolísání mezi koordinující a rozhodující institucí jsou dány především záměry jednotlivých prezidentů a personálním obsazením vedení této rady.

Základní zásady bezpečnostní politiky USA jsou po projednání vyjádřeny v „Národní bezpečnostní strategii Spojených států amerických“.

Velice závažným problémem civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil v USA je charakter Rady národní bezpečnosti jako takové, jedná se o poradní nebo rozhodovací orgán? V této souvislosti poukázal F. Korkisch [6], že je velmi obtížné tyto funkce od sebe příkře oddělovat. Dochází k závěru, že Rada „je poradním orgánem, který koordinoval implementaci rozhodnutí učiněných prezidentem, přičemž obdržel charakter rozhodovací instance“.

Vzrůst schopnosti vojáků prosazovat svoje zájmy v politice po druhé světové válce klade C. W. Mills (Mocenská elita, Praha 1966) do souvislosti se ztrátou vojenské nezranitelnosti způsobenou technickým vývojem v oblasti zbraní hromadného ničení a jejich nosičů, kombinované s existencí politického konkurenta připraveného prosazovat svoje zájmy i za použití síly. Proto dochází ke značnému vzrůstu vojenské síly Spojených států, což si vynutilo vybudování rozsáhlého politicko-byrokratického aparátu s rozsáhlými vlivy a vztahy na civilní sféru.

V současné době mohou být zdrojem rozporů mezi vojenskými skupinami a politiky požadavky politiků na provádění **mimoválečných operací** (*OOTW - operations other than war - „jiné než válka“*), což přináší zásahy politiků do oblasti požívající dosud statut profesní autonomie. Americké vojenské špičky poučené válkou ve Vietnamu se potom logicky brání.

Přestože obecně dochází v demokratických společnostech euroamerického civilizačního okruhu k oslabování pozic ozbrojených sil ve společnosti, je možné vývoj v této oblasti právě ve Spojených státech pozorovat s jistým znepokojením. Jeho reflexe americkými analytiky v oblasti vojensko-civilních vztahů ale ani zdaleka není jednoznačná. Ze současných autorů zabývajících se vojensko-civilními vztahy v USA připouští oslabování civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil dokonce i M. Desch [7], jenž jinak zastává názor, že v období studené války byly Spojené státy příkladem pro podřízení ozbrojených sil politikům. V současnosti sice vylučuje možnost vojenského převratu v USA, ale připouští, že může být mnohem obtížnější přinutit armádu aby udělala to, co si politici přejí, než v minulosti.

Na straně druhé totiž události roku 1999 v souvislosti s válkou proti Jugoslávii, kdy americké vojenské vedení - přes jisté protesty a malé nadšení pro věc - v zásadě respektovalo učiněné politické rozhodnutí o vedení války, jejích cílech a způsobu (přestože s nimi nesouhlasilo) ukazují, že principy civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil, a v tomto případě tedy zejména princip primátu politické

reprezentace při tvorbě bezpečnostní politiky země, jsou ve Spojených státech životaschopné.

Primát civilních osob při realizaci politických rozhodnutí

V západních demokraciích se v průběhu vývoje vyvinula tradice důsledně oddělovat politické řízení rezortu ministerstva obrany od velení ozbrojeným silám. V této souvislosti je proto obvykle svěřeno politické vedení ministerstva obrany civilnímu ministru a velení armády náčelníku generálního štábu, případně orgánu s jiným názvem, ale obdobnými kompetencemi. Cílem je na straně jedné dosáhnout primát civilistů při realizaci politiky v oblasti bezpečnosti a zamezit armádě přímo se podílet na tvorbě politických rozhodnutí, což je v demokracii nepřijatelné, ale na straně druhé také poskytnout armádě nezbytně nutnou profesní autonomii.

Ministr obrany se při tvorbě politických rozhodnutí samozřejmě nezabývá pouze otázkami souvisejícími s vojenskou bezpečností, neboť vláda rozhoduje ve sboru, čímž je činný v široké škále oblastí. Tím by i ministr obrany-voják účastnivší se tvorby politiky v mnoha rozmanitých sférách ovlivňoval celkovou politiku země, což je v demokracii považováno za nepřijatelné.

Výhodou tohoto způsobu dělby kompetencí pro ozbrojené síly je, že politická strana obsazující vedení rezortu obrany - a tedy za něj zodpovědná - může v procesu tvorby vládní politiky držet patronát nad ozbrojenými silami a nedopustit vytěsnění jejich problémů na okraj politického spektra. V případě obsazení postu vojákem by byl jeho vyjednávací potenciál, a tedy i schopnost prosadit určitou konkrétní politiku, minimální.

Na straně druhé má tento systém v sobě zakomponovány oblasti střetu mezi politickým a vojenským vedením ozbrojených sil. Hlavním a nejdůležitějším konfliktním polem je hranice mezi realizací určitého rozhodnutí prostřednictvím politické reprezentace nebo vojenských profesionálů, tedy jinými slovy řečeno permanentní spor o kompetence, což úzce souvisí s tím, že skupina vojenských profesionálů považuje většinou politiku za nekompetentní a ve sporech si libující stvoření a ne vždy zcela ochotně a s nadšením se podřizuje jejich rozhodnutím [8].

Základním, permanentně sporným, neustále nově řešeným a redefinovaným problémem ve všech demokraciích proto je, co náleží při realizaci politiky do kompetence politiků a co do kompetence vojáků. Ve Spojených státech musí být ministrem obrany civilista, pouze v případě souhlasu Kongresu se jím může stát vojenská osoba (dokonce i ministři jednotlivých vojenských složek jsou civilisté, odpovědní za ekonomické otázky a vztah s veřejností - ti ale mají k dispozici důstojníky - náčelníky štábů jednotlivých složek - kteří mají kompetenci ve vojenských záležitostech). Tím jsou v ozbrojených silách Spojených států odděleny pravomoci civilistů a vojáků, což umožňuje armádě autonomii v oblastech stojících za rámcem civilních odborností, avšak na straně druhé jí umožňuje působit jako specifická zájmová skupina při prosazování vlastních zájmů ve společnosti.

Formální a neformální kanály pro vyvažování zájmů

Je vhodné zdůraznit, že profesionální vojáci nemají v demokraciích účast v politice zcela zakázanou, protože obvykle mohou volit, účastnit se politických shromáždění

v civilním oděvu a po pracovní době, zaujímat politická stanoviska a v některých případech i být voleni jako nezávislí kandidáti na kandidátkách politických stran (jedním z možných způsobů uplatnění tohoto přístupu je německý model „voják - občan státu v uniformě“).

Kromě politických stran však zprostředkovávají své zájmy řadou dalších způsobů. Mimo již výše uvedené využívání profesní autonomie při expertní činnosti ve prospěch politické reprezentace, jsou zcela běžně se vyskytujícím způsobem prosazování zájmů vojenských profesionálů různé profesní svazy, jež sice mají zákonem, případně neformálními pravidly, takzvanou „politickou činnost“ zakázáno, čímž se myslí zákaz stávky, pořádání demonstrací a shromáždění atd., což jim však ve většině demokracií nebere právo účastnit se vyjednávání s politicko-rozhodovacím systémem společnosti o naplnění vlastních zájmů.

Tyto procedury se odlišným způsobem vyvinuly ve vojensko-civilních vztazích všech demokratických států. Zákaz části forem prosazování zájmů v demokratickém režimu (tedy „takzvané politické činnosti“) souvisí se stále více narušováním, ale pořád ještě převažujícím institucionálním charakterem ozbrojených sil, jejichž příslušníci se, na rozdíl od členů zaměstnaneckých organizací, neorganizují v případech těžkostí v klasických zájmových skupinách, ale spíše se obracejí na nadřízené s podněty na řešení svých problémů.

Americké profesionální vojáky omezuje při prosazování vlastních zájmů v politickém procesu formálními mechanismy v rámci konfrontačně-konsensuálního prosazování zájmů uvnitř demokratického režimu **řada zákazů**. Vojenští profesionálové mají zakázáno účastnit se předvolebních kampaní jako kandidáti politických stran, nemohou se zapojovat do činnosti politických organizací, zveřejňovat svá mínění k politickým otázkám a zneužívat služebního postavení k ovlivňování politických názorů podřízených. Také se nesmějí podílet na pořádání finančních sbírek ve prospěch politických organizací. V neposlední řadě se nemohou odborově organizovat. Ve Spojených státech je profesionálním **vojákům odepřeno i právo kritizovat vysoké politické činitele** (v souvislosti s volební kampaní B. Clintona několik vysokých důstojníků kritizovalo jeho vyhnutí se vojenské službě ve Vietnamu a byli na základě toho propuštěni z ozbrojených sil).

Volební právo je profesionálním vojákům ve Spojených státech zachováno, řídí se však právní regulací voleb platnou v jejich rodišti nebo místu trvalého bydliště a v této souvislosti odevzdávají ve volbách hlas převážně prostřednictvím pošty. Vojáci z povolání však mohou ve Spojených státech vyjadřovat jako soukromé osoby své názory na politické problémy, podepisovat petice a přispívat na činnost politických stran. Při volební kampani mohou jako soukromé osoby vyjadřovat podporu jednotlivým kandidátům. V civilním oděvu jim je povoleno účastnit se mítinků politických organizací i demonstrací nepolitického charakteru.

Americký způsob civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil je výsledkem snahy o maximální možné udržení profesionálních vojáků mimo politické rozhodovací procesy v souladu s Huntingtonovými názory o objektivní kontrole ozbrojených sil. Politická práva vojáků, a tím tedy i možnost prosazovat formálními mechanismy své zájmy v politickém procesu, jsou proto významně omezeny.

Téměř absolutní vyloučení formálních a pro všechny ostatní skupiny obyvatelstva běžných postupů (politické strany, profesní sdružení, politická hnutí atd.) paradoxně

nutí vojáky využívat jiných mechanismů pro prosazení vlastních zájmů, mechanismů neformálních, a tedy i mnohem méně transparentních, mechanismů spojených především s Radou národní bezpečnosti, Kongresem a politicko - byrokratickým aparátem exekutivy a legislativy, protože se v USA vytvořila nesmírně hustá síť těchto vztahů.

Od přelomu 70. a 80. let se například aktivizovala i některá profesní sdružení vojáků z povolání při prosazování zájmů svých členů, zejména v oblasti mzdových tarifů. Ch. Moskos uvádí [9], že „... zvláště sdružení leteckých seržantů (*AFSA - Air Force Sergeant Association*) hraje stále aktivnější roli v prosazování platů a výhod při jednáních v Kongresu. Je významné, že počet členů *AFSA* vzrostl z 23 000 v roce 1974 na 90 000 o deset let později“. Ovšem i když vliv profesních organizací není sice zanedbatelný, pozvolna se zvětšuje, avšak rozhodně není rozhodující a převažující při zprostředkování zájmů profesionálních vojáků v politickém systému USA.

Hromadné sdělovací prostředky a veřejnost

V demokratických společnostech je armáda vystavena vlivu masmédií a veřejné kontrole. Profesionální vojáci se proto musí naučit s nimi vycházet. Obecně platí, že je přesně vymezen určitý okruh informací představujících předmět státního tajemství a vše ostatní je veřejně přístupné. Je logické, že masmédiá se velmi často zaměřují na kritiku negativních jevů v ozbrojených silách (šikana, rozkrádání atd.), což někdy vyvolává nevoli vojenských profesionálů.

Přestože situace ve Spojených státech je do značné míry specifická, i v evropských demokraciích disponují armády aparáty pro práci s veřejností a masmédií, protože nejsou obvykle obětí beránkem senzacechtivých novinářů zaměřených na negativní zprávy a mohou veřejné mínění velice podstatně ovlivňovat, nebo se o to alespoň pokoušejí. Tyto aparáty se ostatně postupně vytvářejí i v nových demokraciích.

Kromě masmédií je dalším velice vlivným prostředkem veřejného dohledu v konskripčních armádách osobní zkušenost vojáků základní služby, jež veřejné mínění o armádě do jisté míry ovlivňuje. Ve Spojených státech došlo k odstranění tohoto kanálu v roce 1973 zrušením všeobecné branné povinnosti, čímž se vytvořila jedna generace občanů a politiků, jež postrádá bezprostřední zkušenosti s fungováním ozbrojených sil. Je pravděpodobné, že se jedná o jednu z příčin jisté disharmonie ve vojensko-civilních vztazích a posilování schopnosti vojáků prosazovat v politice svoje zájmy.

Spojené státy patří k zemím v nichž je demokratický režim pevně zakotven. Amerika nepoznala jiný způsob vlády, demokracie zde nebyla nikdy přerušena a mohla se autonomně rozvíjet. Proto by se mohlo zdát, že zapojení armády do demokratického režimu je vyřešeným problémem. Tato stať se pokusila ukázat, že přes mnohé inspirativní výsledky americké demokracie tomu tak bezesbýtku není. K podobným závěrům přichází ostatně v současnosti i řada amerických analytiků (R. Khon, R. Holsti, T. E. Ricks, R. F. Weigley) v oblasti zapojení armády do demokratického režimu.

Jak již bylo výše uvedeno, představují USA jeden z krajních způsobů konkrétní aplikace západního modelu civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil, přičemž druhým pólem je případ SRN. Jakkoli jsou americké zkušenosti inspirativní, většina států střední a východní Evropy se ve svých charakteristikách blíží spíše SRN. Z tohoto důvodu by mohlo být kontraproduktivním nekriticky přebírat americké

zkušenosti a přístupy při budování a rozvíjení civilního řízení a demokratické kontroly ozbrojených sil v prostředí střední a východní Evropy.

Závěrem

Civilní řízení a demokratickou kontrolu ozbrojených sil, jak naznačují pasáže uvedené výše, je možno definovat z různých úhlů pohledu. Všechny uvedené přístupy mají své výhody a nevýhody. Pokud však přistoupíme na tezi, že demokracie je systém umožňující soutěž jednotlivých zájmů (jejich nositelů) za existence neosobních formálních pravidel a v neposlední řadě i neformálních pravidel, jeví se nám v tomto světle civilní řízení a demokratická kontrola ozbrojených sil jako proces vyrovnávání zájmů spojených s armádou s ostatními zájmy společnosti, tedy jako proces tlaku a protitlaku mezi reprezentanty jednotlivých zájmů, realizovaný v systému tzv. *checks and balances* (kontroly a rovnováhy) demokratické společnosti, jehož nedílnou součástí je i armáda.

Literatura:

1. **Smith, L.:** American Democracy and Military Power. A Study of Civil Control of the Military Power in the United States. Chicago 1956, s. 15. Citováno dle Wiatr, J.: Armáda, společnost a politika v USA. Praha 1963, s. 18.
2. **Wildenmann, R.:** Politische Stellung und Kontrolle des Militärs. IN: König, R.: Beiträge zur Militärsoziologie. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 12. Köln und Opladen 1968, s. 64.
3. **Huntington, S.:** The Soldier and the State, Cambridge Massachusetts 1957, s. 82.
4. **Mills, C. W.:** Mocenská elita. Praha 1966, s. 218-219.
5. **Moskos, Ch.:** Institucionální a zaměstnanecké trendy v ozbrojených silách. IN: Ozbrojené síly a společnost. Praha 1992, s. 12.
6. **Korkisch, F.:** Die amerikanische Sicherheitspolitik. Dargestellt an der Geschichte des „National Security Council“ (I). Österreichische Militärische Zeitschrift 1/1990, s. 38.
7. **Desch, M.:** Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control. Armed Forces and Society 3/1998, s. 391-392.
8. **Mills, C. W.:** Mocenská elita. Praha 1966, s. 240.
9. **Moskos, Ch.:** Institucionální a zaměstnanecké trendy v ozbrojených silách. IN: Ozbrojené síly a společnost. Praha 1992, s. 11.

(Redakčně zkráceno)