

Jaká je nejvýhodnější strategie řízení sektoru obrany?

(Problém tzv. expertů a civilně-vojenské vztahy)

Samuel Huntington kdysi definoval vztahy mezi armádou a společností jako problém vztahů mezi profesionálními vojáky (vojenskými odborníky) a civilními ministry. Problém expert verus ministr nevzniká ovšem jenom proto, že vyšší důstojníci a funkcionáři ministerstva obrany mají potřebné odborné i praktické znalosti, ale také proto, že záleží především na nich, jakým způsobem budou interpretovat a plnit úkoly, které jim zadala vláda. Následující redakčně upravený článek Douglase Blanda zabývající se tímto tématem (převzatý z časopisu *European Security* 3/1999) zkoumá především dvě důležité otázky: jaký vztah je mezi vojenskými odborníky a civilními ministry v dlouhodobém pohledu pro liberální demokracie nejvýhodnější a jaká strategie a nástroje řízení umožňují civilním ministrům co nejlépe řídit činnost ozbrojených sil a dosáhnout stanovených cílů.

* * *

Vzato velmi obecně, volení civilní funkcionáři (*elected civilians*) ministerstva obrany musí při své práci zvládnout čtyři následující problémy: za prvé odolat pokušení přímo řešit - jako civilisté - vojenské úkoly, za druhé oddělit armádu od stranické politiky, za třetí musí udržet pořádek a disciplínu v ozbrojených silách, a konečně za čtvrté: musí se zabývat tím, co Samuel Huntington nazval „moderní problém civilně-vojenských vztahů“ (*the modern problem of civil-military relations*). Jde o vztahy mezi odborníky (důstojníky, civilními pracovníky ministerstva) a civilním ministrem (*expert/minister problem*). Vyspělé demokracie se první tři problémy už řešit více méně naučily (a vyřešení těchto problémů je ve skutečnosti i jednou z podmínek jejich fungování), ale ten čtvrtý problém je do určité míry neřešitelný i pro ně.

Také nové demokracie ve střední a východní Evropě musí nalézt svou vlastní cestu a metody, jak tyto problémy vyřešit. I když tzv. **westminsterský model civilně-vojenských vztahů** (standardní model NATO) může nabídnout určité vyzkoušené principy, normy, zásady a procedury, jejich političtí představitelé nemohou očekávat, že mezi nimi najdou i nějaké jednoduché pravidlo, jak řešit problémy ve vztazích, které zcela zákonitě vznikají mezi civilními ministry a jejich odbornými poradci. Jak ve státech střední a východní Evropy, tak v zavedených demokraciích, tato otázka totiž vyžaduje nejen neustálou pozornost politických představitelů, ale i zvláštní strategii řízení a manažerské struktury (*leadership strategy and managerial structures*).

Jádro věci není jen v tom, že odborníci mají monopol na teoretické, praktické i organizační znalosti (i když i to je důležité). Způsob řešení prvních tří problémů závisí především na typu partnerství mezi politikem a vojákem. Jde zde o tak zvanou **sdílenou odpovědnost** (*shared responsibility*), která svým způsobem zvyhodňuje postavení důstojníků vůči politikovi. Důstojník není „expertem“, jenom proto, že má vojenské znalosti, ale také proto, že má za úkol prakticky provádět vojenskou politiku

dané vlády. První věc, na kterou tedy narážíme, jsou překrývající se pravomoci mezi vojáky a civilním ministrem. Proto jsou monitoring i kontrola tohoto problému v rámci existujících hierarchických struktur velmi obtížné, ne-li přímo nemožné.

Navíc pokud by se někdo pokusil rozřešit problém experti/ministr tím, že omezí tím či oním způsobem pravomoci důstojníků při provádění vládní politiky, znamenalo by to zároveň konec i ostatních forem civilní kontroly. Pokud by byli například důstojníci zbaveni svých pravomocí při udržování kázně v ozbrojených silách, tato zodpovědnost by připadla na starost politikům, což by ve svých konečných důsledcích znamenalo, že by se do vnitřních záležitostí armády zatáhla politika. Problém experti/ministr by také mohl být vyřešen tím, že by byl odborník (expert) jmenován ministrem. To by ale znamenalo, že by se ministrem obrany stal ve skutečnosti voják, což by byl faktický konec civilní kontroly. Navíc v mnoha směrech fungování pravidel, zásad a norem, které řídí civilně-vojenské vztahy ve vyspělých demokraciích, závisí na odborných kvalitách vyšších důstojníků (*senior officers*) - a dnes stále více i civilních pracovníků sektoru obrany (*defense civil servants*) - a na sdílené odpovědnosti mezi politiky a experty.

Situace není bezvýchodná. Ministři se nemusí ani třást před „generálskými odbory“, ani nejsou nuceni se stát „náčelníkem generálního štábu“ a přímo řídit vojska. Problém experti/ministr může být úspěšně vyřešen, především bude-li vztah mezi vojáky a ministry správně pochopen a pokud se ministři do jeho řešení aktivně zapojí.

Cílem této studie je mj. nalézt odpověď na otázku: Jak nejlépe může liberální demokracie vyřešit problém experti/ministr? Odpověď na ni je vlastně součástí obecnějšího problému: Jaký druh civilně-vojenských vztahů je z dlouhodobého hlediska pro demokracie nejvýhodnější? A obě tyto otázky jsou pak součástí ještě širší problematiky: Jak mohou civilní orgány prosazovat určitou vojenskou politiku a řídit každodenní činnost ozbrojených sil?

Definování problému

Naše zkoumání je založeno na předpokladu, že úspěšné vyřešení právě tohoto problému umožnilo západním demokraciím zvládnout tzv. pretoriánský problém a vedlo k systému sdílené odpovědnosti za obranu státu. Úkolem teorie je potom proniknout do vnitřní struktury civilně-vojenských vztahů, do jejich jednotlivých složek, jejich vzájemných vztahů.

Problém experti/ministr vznikl na základě tří hlavních příčin. Za prvé: důstojníci mají odborné znalosti, zkušenosti, jaké nemá - a ani nemůže získat - žádný civilní funkcionář (*civilian representative*). Právě tyto jejich odborné znalosti přivádějí vyšší důstojníky do sféry tvorby politiky, týkající se armády, jejího užití, potenciálu. A to je nepřímou přivádí i do dalších problémů spjatých s politikou, jako je např. rozdělování státního rozpočtu.

Za druhé: důstojníci, zejména velitelé, mají od státu propůjčenu pravomoc a svobodu provádět operace ve státním zájmu. Tato svoboda znamená i značný vliv při tvorbě politiky státu (*national policies*), který je jen obtížně kontrolovatelný. Někdy má důstojník i vyšší pravomoci „ve státním zájmu“ (přínejmenším na určitý čas) než volený politik. Důstojníci mají ze zákona na starosti výcvik, organizaci, kázeň a chod ozbrojených sil, proto jsou na politických dohodách míry nezávislí, a tato skutečnost politiky při jejich rozhodování, volbě určité politické linie, omezuje.

Strategie a struktury

I když se problém expertů netýká jen ministerstva obrany, jeho řešení je zvlášť naléhavé právě tam, protože ministr obrany řídí důstojníky, kteří mají na starosti bezpečnost státu, finanční a materiální zdroje, životy mužů a žen v uniformě. Žádná jiná profese nemá tak velkou zodpovědnost, při které mohou zcela legálně umírat lidé. Ti ministři, kteří se rozhodnou je obejít a jednat bez rad a doporučení odborníků, se stávají ve skutečnosti náčelníky svých generálních štábů a nesou také jejich odpovědnost. Na druhé straně ministři, kteří až příliš ochotně přebírají mínění vojenských expertů, jsou zachyceni do sítě institucionálních zájmů, které nemusí vždy korespondovat se zájmy státu. Jak tedy může civilní ministr kontrolovat své podřízené, kteří mají monopol na odborné znalosti a pravomoci, zaručené zákonem?

Odpověď přichází paradoxně od tzv. silných ministrů, kteří svůj odbor řídí velmi energicky a vybírají si k sobě takové důstojníky, kteří jsou ochotni řídit armádu ve jménu civilní autority. Politici totiž nemohou řídit armádu bez strategie, jež ponechává vojákům jejich tradiční pravomoc řízení armády a vlastní provádění schválené vojenské politiky.

Ministři zde mohou udělat několik věcí. Za prvé měli by jasně vymezit sféru, která bude výhradně ve sféře jejich působnosti. Ve vyspělých západních demokraciích se ostatně stává jen zřídka, aby se důstojníci vměšovali do sféry jejich pravomocí. Naopak, civilní kontrola je ohrožena právě tehdy, když civilní představitelé nedokáží využívat pravomoci, které jim byly zákonem propůjčeny (Henry Eccles, *Military Concepts and Philosophy*, UP 1965). Proto by ministři měli hned při přejímání svého úřadu rázně prosadit vztah nadřízený-podřízený, mezi sebou a svými vojenskými i civilními poradci.

Jaké oblasti bude ministr řídit osobně by měly být explicitně vymezeny zákonem. Vůbec celá obranná legislativa by měla obsahovat několik zásadních ustanovení, podle kterých by se měli vojenští experti řídit. Základní zákon by měl vycházet z toho, že vláda zodpovídá za obranu, a že ozbrojené síly jsou jen nástrojem její obranné politiky. To by jasně stanovilo nadřazenost civilních orgánů nad vojenskými, a zároveň vyloučilo, aby armáda ovlivňovala veřejné mínění z důvodu, že je odpovědná za obranu státu (*national defense*). Potom by bylo zcela vyloučené, aby armáda jednala bez souhlasu vlády, která je právě u moci (*government of the day*). Všechny její akce by byly automaticky nezákonné, i kdyby se snad týkaly i obrany státu.

Zákon by měl jasně stanovit sled pravomocí (*chain of authority*), od vlády k vojenskému velení. Jejich nevhodné rozdělení není sice nutně nebezpečné, ale ponechává prostor pro takové aktivity, se kterými nemusí politici souhlasit. Civilní rozdělení pravomocí určuje, kdo bude armádu v jejím každodenním životě řídit, a to je obvykle ministr. Také by mělo být stanoveno, zda, kdy a jak může být toto uspořádání změněno, např. v době války, a jakým způsobem se to uskuteční. Když jde o rozdělení pravomocí, jako třeba mezi hlavou státu a parlamentem, zákon musí stanovit, pro všechny možné situace, co spadá do pravomocí hlavy státu, parlamentu, toho kterého orgánu.

Je to hlavně disciplína a poslušnost, které odlišují armádu od neorganizovaného davu. Vojenské tradice a požadavky vedení války dávají veliteli nad vojáky značnou moc, bez ohledu na typ politického zřízení. Všude na světě vojenské řády a předpisy žádají, aby podřízení poslouchali nadřízené, jinak budou potrestáni. V demokratických

státech je velitelská pravomoc podmíněna dvěma principy: rozkazy musí být v souladu se zákonem a musí být vydány nadřízeným, který je k tomu oprávněn (*authorized superior*). Nástrojem, který podřizuje ozbrojené síly civilní kontrole (civilnímu řízení), je tedy zákon a každý příslušník ozbrojených sil demokratické společnosti jej musí dodržovat.

Zákony státu (*national laws*), včetně občanského a trestního zákoníku, se týkají všech občanů, a proto by měly být tím jediným, co určuje, zda jsou rozkazy „legální“. Řády a předpisy stanoví, která osoba je oprávněna takové rozkazy vydávat. Zákony a předpisy musí být spolu v souladu. Jedním z úkolů civilních ministrů by mj. mělo být zajistit, aby vydávané zákony posilovaly vojenský princip jednoty velení (*unity of command*), ale výhradně takovým způsobem, který posiluje civilní kontrolu ozbrojených sil.

Tento dvojí požadavek lze splnit tak, že se zamezí tomu, aby politici mohli vydávat rozkazy ozbrojeným silám přímo. Ideálně by to mělo probíhat tak, že daná vláda vydá rozkaz a ten bude stanoveným způsobem předán důstojníkovi, jenž velí ozbrojeným silám. Toto opatření by mělo zabránit stavu, kdy politici mohou manipulovat jednotlivými částmi armády podle svých stranických potřeb. Takové opatření by oddělovalo důstojníky a velitele od politiky, s výjimkou náčelníka generálního štábu, který se stává - slovy generála Colina Powella, „styčným důstojníkem mezi armádou a politickým systémem“ (Bob Woodward, *The Commanders*, NY 1993). Styk mezi orgány civilní kontroly (řízení) a armádou by se měl odehrávat na výhradně úrovni náčelníka generálního štábu (*chief of the defense staff*), který by byl také jedinou osobou, která je zodpovědná a zodpovídající se vládě za činnost ozbrojených sil. Tento vztah by měl být jasně definován zákonem. Jakmile bude jejich vzájemný poměr vymezen, hlavní starosti s odpovědností ministra a vlády budou odstraněny.

Lze namítnout, zda je možné, aby jediná osoba - tj. náčelník generálního štábu (*chief of defense*) - dokázala správně ministrovi radit o všech problémech týkajících se moderních ozbrojených sil. Nezkreslí tento jediný poradce názory dalších vojenských činitelů a nezabrání ministrovi, aby se s nimi seznámil? Jsou to závažné námitky, ale historie této koncepce v západních státech ukazuje, že tyto obavy jsou přehnané. Co kritikové často přehlíží je fakt, že je to vlastně jen důsledek potřeby ministrů pohlízet na obranu jako na jeden problém, který není rozdělen mezi jednotlivé druhy ozbrojených sil. Jak ministři, tak ozbrojené síly mají prospěch z toho, že se do parlamentu dostává koordinované doporučení armády jako celku, a ne jako změř jednotlivých požadavků, podle druhu ozbrojených sil. Tento problém se týká hlavně malých států, i když se do určité míry vztahuje i na velmoci.

Řízení prostřednictvím konsenzu

Zákon sice dává ministrům nezpochybnitelnou pravomoc řídit generální štáb a všechny pracovníky ministerstva (*general staff and officials*), nicméně při své činnosti potřebují jejich pomoc a podporu. Se svými podřízeným by ministři měli mít otevřené vztahy, založené na důvěře, protože pokud by pohlíželi na důstojníky s nedůvěrou a podezřením - i když by jednali podle zákonů - výsledkem by byla jen obecná otrávenost. Ministři mají pochopitelně konečné slovo, ale zkušenost ukazuje, že klíčem k vytváření skutečně funkčních civilně-vojenských vztahů je obecný konsenzus. A vznik

velkých institucích, jako je třeba armáda, se často stává, že její zaměstnanci při plnění každodenních úkolů zapomenou na hlavní cíle vládní politiky. Strategie zaměřená na výsledky (*outcome strategy*) vyžaduje přesné rozdělení odpovědností, pevně stanovené důležité milníky, přísná výdajová pravidla. Důstojníci by měli být schopni ukázat jak jejich právě dosažené výsledky odpovídají cílům stanoveným vládou. Tím, že ministři přenesou odpovědnost za technickou stránku provádění vládní politiky na experty, přiblíží je na vhodné úrovni vládní politiky, a zároveň si ve všech důležitých aspektech udrží kontrolu nad výsledky cílů obranného programu.

Budování partnerství

Ministry obrany obvykle podporují nejen jejich kabinetní kolegové, ale velmi často mají velmi blízko i k předsedům vlád a k prezidentům. Tato jejich pozice zvyšuje jejich relativní moc vzhledem k vojákům i civilním pracovníkům ministerstva. Navíc se mohou prokázat legitimitou, kterou získali ve volbách. To vše dohromady sice dává ministrům obrany značný vliv, autoritu, ale v každodenním styku (*day-to-day dealings*) s vysokými důstojníky a funkcionáři ministerstva to nestačí.

Rozhodující je volba vhodného ministra obrany. Vysocí důstojníci a funkcionáři obvykle dobře přijímají takové ministry, kteří sami jsou v určitém oboru experti. Posuzují ministra nejprve jako politika, porovnávají jeho schopnosti, úspěch a moc ve srovnání s jeho kolegy. Vyšší důstojníci a funkcionáři ministerstva obrany většinou znají pověst nového ministra, a ta ovlivňuje jeho přijetí po nástupu do úřadu. Někdy se ministr dokonce výborně vyzná i ve vojenských věcech a mezinárodní politice (což může být na jedné straně výhoda, ale i nevýhoda). Ministr, který vyhlásí své úmysly ještě dříve, než se setká s experty, jen velmi těžko dosáhne nutného konsenzu při prosazování své politiky. Proto je jmenování nového ministra obrany prvním kritickým krokem při řešení problému experti/ministr, neboť nepromyšlená volba může nastartovat konflikt, kterému by se vláda pochopitelně raději vyhnula.

Zřejmě tu největší podporu může ministr získat od jiných politiků. Ministr, kterého podporuje vláda, má před nevolenými funkcionáři ministerstva obrany značnou výhodu. Ministři obrany by se ovšem neměli stykat výhradně se členy své vlastní strany, ale měli by se také radit se zkušenými politiky z jiných politických stran, zejména s bývalými ministry obrany. I když takové styky zůstanou před veřejností skryté, představitelé armády se o nich brzy dozví. Společná nestranická vojenská politika je tou nejlepší obranou proti těm, kteří by chtěli těžit ze situace izolovaného ministra.

Politici obecně a ministři obrany zvláště musí dbát na to, aby důstojnický sbor zůstal politicky neutrální. Toho lze dosáhnout navazováním styků mezi vysokými důstojníky a politiky různých stran. Zejména ministr obrany by měl umožňovat nestranickou výměnu informací mezi důstojníky a politiky, kteří svou bývalou funkci již nevykonávají. Jedním z mnoha způsobů je např. založit parlamentní vojenskou obrannou skupinu, složenou z příslušníků různých politických stran, která by se pravidelně scházela s vysokými důstojníky a funkcionáři armády, protože důstojníci (kteří musí být samozřejmě loajální vládě, která je právě u moci), mají profesionální povinnost poskytovat nestranické rady a odborná doporučení celé politické komunitě. To je jeden ze způsobů jak řešit problém experti/ministr, bez ohledu na to, která strana právě vyhrála volby.

I ministři, kteří mají s experty dobré vztahy, potřebují čas od času prověřit rady, které od nich dostávají. Proto je důležité, aby existovaly další formální i neformální mechanismy a partneři, kteří by pomáhali ministrovi řídit jeho sektor. Ministr musí také trvat na tom, aby byl pravidelně informován.

Tento systém by měl mít dva vzájemně se doplňující stupně. Prvním by byl formální stupeň zaměřený na analýzu politiky, finanční a technické problémy projektu a s tím spojené důsledky. Závěry by měly odkazovat i k ostatním projektům, a tak ovlivňovat celkový národní obranný program.

Druhý stupeň by měl být mnohem více neformální a měl by zahrnovat mnohem menší počet lidí, zvláště ty, kteří jsou zodpovědní za obranný program a velí vojskům. Tato skupina by se měla scházet ve zvláštní, uzavřené obranné radě, které by předsedal sám ministr. Tam by se projednávaly v ničem neomezované debaty různé návrhy. Dříve, než by byly návrhy přijaty, ministr by se zde dozvěděl všechny relevantní názory, a zároveň by se aktivně podílel na rozhodovacím procesu. Ideálně by v této radě měl být: vojenský expert, vědecký expert, odborník na administrativu a ministr, jako politický expert. V této fázi by ministr obrany mohl neoficiálně hledat rady u svých politických kolegů ve vládě. Ovšem bez ohledu na to, jaká doporučení či rady získá, za rozhodnutí a prováděná opatření je odpovědný výhradně on sám.

I když má ministr či ministryně vynikající tým a systém (*sterling management system*) bývá omezen jen na vnitřní doporučení, což ho činí zranitelným vůči kritice ve sdělovacích prostředcích a ze strany opozice. Ministr potřebuje také informace ze zdrojů vně ministerstva, aby mohl rady svých expertů dokonale prověřit. Ve většině demokratických zemí fungují tzv. **bezpečnostní komunity**, vně sektoru obrany, které sestávají ze středisek nezávislých strategických studií, obranných zájmových skupin, nevládních agentur, pracovníků vysokých škol a médií. Bezpečnostní komunity představují určitou protiváhu expertům. Zapojují se do diskuzí o obraně a armádě. Nabízejí ministrovi svůj pohled, ať už jako členové jeho poradních týmů, prostřednictvím článků v tisku nebo ve veřejných diskuzích. Někteří ministři o takové rady od lidí pracujících mimo rezort přímo žádají, coby protiváhu doporučení svých expertů. Takový postup je pro ministry obrany výhodný i politicky: tlumí kritiku opozice a umožňuje vyhnout se nepopulárním opatřením, které navrhuje jeho experti.

Je proto v jejich zájmu usnadňovat vznik bezpečnostních komunit vně sektoru obrany (*defense community outside the defense establishment*). Pokud neexistují, měli by iniciovat jejich vybudování, třeba tím, že se poskytnou univerzitám a nevládním organizacím za tímto účelem finanční fondy.

Experti mezi sebou nutně nesouhlasí, ale to je jen pro blaho veřejnosti. Veřejné debaty, zvláště když umožňují ministrovi obrany, aby stál stranou, pomáhají vyvracet kritiku, že vojenští experti mají ministra v hrsti. Navíc se jak ministr, tak vysokí představitelé ministerstva, mohou opírat o nezávislá mínění odborníků vně sektoru obrany, jejichž nezávislost je obranou proti napadání vládní politiky ve veřejných diskuzích.

Nicméně při přijímání rad takových nezávislých odborníků je třeba být opatrný. I když mají velké znalosti a erudici, nenesou žádnou zodpovědnost a jejich doporučení mohou mít nebezpečné důsledky. Naproti tomu představitelé armády a pracovníci

ministerstva obrany mohou být za své rady bráni k odpovědnosti, což tlumí jejich možný radikalismus. Toho by si měl být ministr také vědom.

Také by si měl být ministr vědom, že vždy, když naslouchá radám od odborníků vně sektoru obrany (*outside experts*), jeho vlastní experti se mu odcizují, zvláště pokud mají pocit, že tito poradci mimo sektor zasahují do sféry jejich vojenského profese - vyznají ve vojenských záležitostech, taktickém řízení ozbrojených sil apod. Přestávají spolupracovat, když cítí, že ministr hledá rady mimo obor. Historie ukazuje, že mohou způsobit ministrově značné problémy.

Plukovník Ginsburgh, který pracoval v r. 1964 v Pentagonu, vzpomíná na frustraci mezi důstojníky, když zjistili, že politici dávají přednost doporučení civilních „záračných dětí“ před radami vojenských expertů. „Pro vojáka není těžké,“ píše Ginsburgh, „podřídít se rozhodnutí, se kterým nesouhlasí (*adverse decision*), založené na nevojenských úvahách. Je ale pro něj nesmírně obtížné vyrovnat se s rozhodnutím svého civilního nadřízeného, které je založené na vojenských úvahách.“

To je běžný problém na všech západních ministerstvech. Všichni ministři, kteří se obrací o radu mimo svůj rezort, mohou očekávat podobné reakce. V některých případech může necitlivost ministra obrany vůči vojenským profesionálům vyvolat až značnou roztržku. To se stalo například v r. 1967, když se kanadský ministr obrany Paul Hellyer rozhodl, že přes námitky a výhrady nejvyššího velení sloučí všechny tři ozbrojené síly (pozemní, vzdušné, námořní). Ministři, kteří trvali na tom, aby důstojníci prováděli rozhodnutí, proti kterým mají zásadní námitky, museli počítat s jejich trvalým nesouhlasem, odchody z funkcí s hlasitým bouchnutím a možnými politickými škodami sobě i straně. Jestliže však nesouhlas pochází ze sféry, který spadá jasně pod ministrovu pravomoc, měl by stát pevně na svém. Pokud se ale ministr bude vměšovat do tradičních oblastí působnosti důstojnického sboru, měl by pečlivě zvážit, jaký to může mít vliv na budování konsenzu.

Ministrovo ministerstvo

Ministr obrany jako zástupce vlády, je - nebo měl by být - odpovědný za vše, co se týká jeho rezortu (*defense establishment*). Neměl by jen sedět za stolem a čekat na hlášení a na to, co mu kdo poradí. Ministři musí být aktivními účastníky rozhodovacího procesu jak na ministerstvu, tak v ozbrojených silách. Aktivní ministr je tím nejzřetelnějším znamením skutečného civilního řízení (*civil control*). Ovšem žádný ministr nedokáže aktivně řídit sektor obrany, pokud mu k tomu ministerstvo neposkytne potřebné prostředky. Nedokáže to, pokud nebude existovat organizace a postupy, které jednak spolehlivě ochrání mistrovy pravomoci, a zároveň mu umožní kdykoli a kdekoli se vložit do projednávané vojenské problematiky. Děje se tak prostřednictvím výborů, poradních sborů a zaběhnutých rozhodovacích postupů. Ministři se ovšem musí mít na pozoru, aby se nestali zajatci zděděných ministerských struktur.

Své postavení udrží nejlépe tím, že budou mít pod osobní kontrolou ta nejdůležitější rozhodnutí. Stupeň zapojení ministra do rozhodovacího procesu obranného plánování vlastně ukazuje míru parlamentní kontroly armády. Žádný ministr, ať je jakkoli dobře informován, by se neměl domnívat, že může splnit svůj úkol sám, bez pomoci ministerstva a velení ozbrojených sil.

Institucí, která nejlépe vyhovuje množství úkolů, které ministr musí plnit, je tzv. **integrované ministerstvo obrany** (*integrated defense ministry*). Takový typ ministerstva spojuje ministrův úřad, vysoké civilní funkcionáře ministerstva a špičky vojenského velení plus jejich podřízené složky do jednoho jediného celku. Každá složka je oddělená, ale zároveň spojená s ostatními v jedné organizaci. Skutečně integrované ministerstvo obrany proto umožňuje výměnu idejí mezi všemi třemi ozbrojenými silami a napomáhá budování konsenzu. Taková integrace ostatně usnadňuje i řešení obyčejných, každodenních problémů, protože vysocí velitelé mají k sobě organizačně blíž.

Je přirozené, že civilní funkcionáři ministerstva a vysocí vojenští velitelé se dívají na problémy různě, každý z jiné perspektivy. Mají jiné pravomoci (vymezené zákonem), a také jiné zkušenosti. Ministři mohou vyslechnout názory obou stran, aniž by museli uzavírat nikoliv nezbytné (občas i utajované) kompromisy. Mohou prověřit své závěry tím, že požádají jak civilní funkcionáře, tak vysoké vojenské velitele - v rámci ministerstva obrany - aby předložili svá protichůdná stanoviska.

Je zde ale nebezpečí, že integrace jednotlivých složek ministerstva může přerůst až v jejich sjednocení (*unification*). Může vzniknout tak silná kombinace funkcionářů a velitelů, které dokáže vzdorovat jen málo ministrů. Takové spojení civilních funkcionářů a vysokých důstojníků v jednom ministerstvu může jednak ohrozit civilní kontrolu ozbrojených sil, a zároveň vyhrodit problém experti/ministr. A je v logice takového „sjednoceného ministerstva“ (*unified ministry*), že nakonec převládne jen jeden názor a ministři bude předložena jen jedna jediná alternativa. Ministr brzy zjistí, že všechna sporná rozhodnutí jsou eliminována na nižších stupních, čímž je ministr zbavován jedné ze svých nejdůležitějších povinností - rozhodování se mezi riziky (*management of risks*). Rozdíl je v tom, že pokud potřebuje ministr něco ověřit na integrovaném ministerstvu, může se obrátit k určitému vojenskému poradci, aby si prověřil to či ono doporučení. Na „sjednoceném ministerstvu“ se setká jen se sjednocenými názory expertů.

Další obětí „sjednoceného ministerstva“ je zodpovědnost, protože v rozhodovacím procesu se stává zodpovědnou buď civilní, nebo vojenská složka, respektive dochází mezi nimi k určité kolegiální dohodě. Za takové situace ministr nedokáže jednoznačně určit, kdo a za co je vlastně zodpovědný. Zároveň se selháním mechanismu kontroly zodpovědnosti za důsledky přijatých rozhodnutí, dochází k selhání civilní kontroly.

Ministři obrany by měli na svém ministerstvu budovat struktury, jež by rychle a efektivně řešily problémy obrany státu (*national defense*), a zároveň zvyšovaly ministrův podíl při tvorbě rozhodnutí a řízení expertů. Taková organizace by samozřejmě neměla zakrývat přirozené konflikty názorů, které probíhají na každém ministerstvu obrany.

Ministerstva obrany jsou v podstatě vládními nástroji, používané pro kontrolu ozbrojených sil a vůbec sektoru obrany v tom nejširším smyslu. Slabé nebo neúplné struktury jen odrážejí nízkou úroveň civilně-vojenských vztahů. Je omylem se domnívat, že se ministerstva obrany zabývají jen nápady druhořadých úředníků. Jsou přijímána závažná rozhodnutí týkající se celé obrany a jejich činnost nemůže být oddělena od ostatních vládních aktivit. Prvořadým zájmem ministrů by proto měla být efektivita ministerstva obrany, coby řídicího orgánu vlády.

Řízení expertů

V liberálních demokraciích je hlavním nástrojem řízení expertů zákon. Spolu s vyhláškami, normami a nařízeními z velké míry zákon řeší následující tři problémy týkající se civilně-vojenských vztahů: (1) brání zasahování armády do vlády, (2) udržuje kázeň a disciplínu v ozbrojených silách, (3) drží stranickou politiku mimo armádu.

Základní ideou a praxí, která tento zákon uvádí v život, je sdílená odpovědnost. V podstatě to znamená, že v demokratických státech je základním prvkem civilní kontroly ozbrojených sil důstojník. Jinými slovy, důstojníci nejsou jen „manažery násilí“, ale také - jako zástupci státu - řídí civilní kontrolu ozbrojených sil.

Ministři jsou nutně omezováni poradci, veliteli a pracovníky civilní kontroly ozbrojených sil. I když zákony a nařízení tvoří právní rámec pro první tři zmíněné problémy civilně-vojenských vztahů, zákon jako takový sám o sobě není ani dostatečně efektivní, ani postačující jako východisko či základ tzv. problému odborníků (*expert problem*).

Tento problém má tři dimenze. První dimenze je dána tím, že důstojníci i vysocí funkcionáři ministerstva, kteří mají profesionální i institucionální zájem na určitých politických rozhodnutích, mají i monopol na informace, které jsou pro tato rozhodnutí zapotřebí. Tato dimenze by mohla být nazvána „konfliktem zájmů“. Druhou dimenzi představuje skutečnost, že politici jsou voláni k odpovědnosti za činnost ozbrojených sil, které ale ve skutečnosti řídí profesionální experti. To by mohlo být nazváno „dimenzí zodpovědnosti“. Popisuje situaci, kdy politici, kteří nesou zodpovědnost, závisí na důstojnících a funkcionářích ministerstva, kteří mají odborné znalosti, praxi, což vede k určitému konfliktu.

První dvě dimenze konfliktu experti/ministr, tj. konflikt zájmů a odpovědnost, jsou poměrně dobře popsány v odborné literatuře a přednáší se o nich ve vyšších kurzech pro pracovníky štábů. Ministr obrany pochopitelně závisí na těch, kteří mají informace a prakticky provádějí ministerská nařízení. Ale i přesto, že se podaří vyřešit tyto dvě dimenze problému (díky zákonům či dovednosti ministra obrany), bude ministr stále závislý na ochotě či neochotě důstojníků-velitelů provádět či neprovádět jeho politiku.

Důstojníci a do jisté míry i funkcionáři ministerstva jsou osoby, které vládni politiku uvádějí v život, a tak mají i značný vliv na její výsledky. Tento třetí aspekt problému by snad mohl být označen jako „dimenze dobré vůle“ (*discretionary dimension*) expertního problému civilně-vojenských vztahů. Jeho forma záleží na konkrétní situaci a je nemožné ho kontrolovat prostřednictvím zákonů a nařízení.

Moderní problematika civilně-vojenských vztahů není skládáčka, která má jedno konečné řešení. Spíše představuje trvalý problém, který musí ministři obrany neustále řešit prostřednictvím nejrůznějších strategií, strukturálních schémat, manažerských postupů, jejichž prostřednictvím dokážou minimalizovat negativní důsledky možných konfliktů. Klíčovým prvkem je zde ministr, který je aktivní, chápe své místo, tak jak je vymezen zákonem i zvyklostmi, a cílevědomě spolupracuje s experty při řízení zabezpečování obrany státu (*national defense*).

Vláda může ministrovi v jeho činnosti pomoci schválením takových vojenských zákonů, které budou jasně definovat pravomoci ministra, vysokých důstojníků a hlavních civilních funkcionářů ministerstva. Zákon by měl také jednoznačně definovat vztah vlády a ozbrojených sil. Přímé vydávání rozkazů armádě musí být přesně

stanovené, s co nejméně prostředníky. A konečně zákon také musí držet ozbrojené síly mimo stranickou politiku. Tím, kdo tato opatření musí zabezpečit, je ministr obrany.

Pokud se záležitostmi obrany a bezpečnosti zabývá více aktérů, je to opět ministr, který se musí snažit, aby alespoň mezi těmi hlavními aktéry bylo dosaženo souhlasu. Může to udělat třeba tak, že sezeve hlavní vojenské funkcionáře a civilní představitele ministerstva, zodpovědné za realizaci určité politiky, na setkání s těmi, kdo mají v daném oboru bezprostřední zkušenosti. Uvedená manažerská strategie předpokládá, že dosažený konsenzus mezi důstojníky a ministrem potrvá tak dlouho, dokud nenastanou nové okolnosti, za kterých bude třeba dosáhnout nového konsenzu.

Ministři potřebují partnery a spojence vně sektoru obrany, a také by je měli aktivně získávat. Mohli by organizovat neformální výbory, bez účasti svých poradců, a tak formovat neformální bezpečnostní komunitu, složenou z vysokoškolských učitelů, redaktorů zabývajících se bezpečnostní tematikou, nevládních organizací a sdružení. Ministři by se tak seznámili s alternativními pohledy na obranu politiku a její sporné body. Takový typ obranné komunity by pomáhal ministrovi dostat se ze sevření svých poradců. Ministr však musí mít stále na paměti, že nesmí přijít o důvěru důstojníků a civilních funkcionářů, kteří nesou určitou zodpovědnost, zatímco ti, co jsou mimo sektor obrany, takovou odpovědnost nemají.

Ministři mohou řídit vojenskou byrokracii i prostřednictvím financí. Ovšem daleko lepším řešením je, když ministři napomáhají expertům s co nejeфекtivnějším využitím přidělených prostředků tím, že jim poskytnou politické vedení a podporu. Zároveň musí kontrolovat, zda odborní poradci skutečně prosazují vládní priority, a ne své vlastní.

Ministři obrany jsou zodpovědní za efektivní řízení národní obranné politiky a za výsledky, kterých má být dosaženo. Proto musí trvat na tom, aby ministerstvo obrany bylo skutečným nástrojem, který potřebují ke splnění svých povinností. Ministři by měli pochopit (a přimět experty, aby to pochopili také), že ministerstvo obrany je úřadem ministra. Ministerstvo musí ministrovi při plnění jeho dvojí role bezpodmínečně pomáhat: jako zástupci celé společnosti, který má řídit ozbrojené síly, a jako členovi vlády, který má na starosti sektor obrany.

Ministři, pokud se rozhodnou skutečně experty vést, tento problém vyřešit dokáží. Vedení (*leading*) v tomto smyslu znamená (a) získat experty, kteří sdílejí s ministrem zodpovědnost, pro dobrovolnou spolupráci při zabezpečování obrany, (b) stanovení jasných pravidel, procedur a hranic, které vytyčí podřízeným jejich pravomoci, odpovědnost.

Ministr bude muset svým expertům věřit a spoléhat se na to, že mu poskytnou ta správná doporučení, aniž by zasahovali do jeho pravomocí, vymezených zákonem, pravidly a nařízeními. Důvěra ale nikdy nesmí být slepá. Může existovat jen za předpokladu, že důstojníci i civilní pracovníci ministerstva budou loajální, kompetentní, ochotní podřídit své preference ministrovi pro kterého pracují. Ostatně ministři mohou nejlépe řídit své experty tak, že jim svěří odpovědnost za realizaci doporučení (*advice*), které mu dají, a za výsledky, ke kterým tato doporučení povedou.