

Dr. Antonín Svěrák

Německý model demokratické kontroly ozbrojených sil

Demokratická kontrola ozbrojených sil ve Spolkové republice Německo hrála zvláště po skončení 2. světové války významnou roli a zasáhla do širokého spektra vnitřního života německé společnosti. Tento fenomén rovněž silně formovaly zahraniční relace, resp. snahy evropských velmocí eliminovat případně další velkoněmecké ambice, prosazované ozbrojenou mocí.

Nacistický příklad nám ukázal, jak může být vojenská síla, pochopená podle Clausewitzovy teorie jako pokračování hegemonistické národní politiky násilnými prostředky, zneužita a zvrácena v totální militarismus, tedy nástroje pro uplatňování vnitřní a zahraniční státní politiky.

* * *

Po 2. světové válce bylo rozhodnutím vítězných mocností území Německa rozděleno do čtyř zón a v nich rozmístěny ozbrojené síly SSSR, USA, Velké Británie a Francie jako garantů mírového vývoje v Evropě. Německé vojenské kontingenty byly rozpuštěny. Jejich opětovná výstavba byla zahájena v obou tehdejších německých státech v padesátých letech. Organizace, počty a výzbroj Bundeswehru byly ovlivněny přijetím SRN do NATO dne 9.5. 1955 a Národní lidové armády (NLA) NDR jejím členstvím ve Varšavské smlouvě od 14.5. 1955. Po sjednocení obou německých států byl dnem 3.10. 1990 zahájen proces slučování jejich ozbrojených sil. Dne 2.10. 1990 byla NLA NDR oficiálně zrušena. Budování nové armády sjednoceného Německa respektovalo Smlouvu o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a novou vojensko-politickou situaci v Evropě.

Vezmeme-li v úvahu německé historické zkušenosti a touhu vyhnout se dalšímu zneužití ozbrojené moci, ukazuje se velmi moudrým rozhodnutí vlády SRN z roku 1955 budovat německé ozbrojené síly pod rigorózní demokratickou kontrolou relevantních orgánů a mechanismů. Významné místo při civilní kontrole výstavby a fungování ozbrojených sil získal parlament.

Spolkové ministerstvo obrany

Spolkové ministerstvo obrany je nejvyšším orgánem řízení ozbrojených sil. Organizačně je rozděleno na administrativní (civilní) a vojenskou část (viz pozn. [1]).

Administrativní část tvoří kancelář ministra obrany, plánovací štáb, informační štáb, organizační štáb a šest oddělení:

- personální,
- rozpočtové,

- administrativní a právní,
- pro ubytovací záležitosti, nemovitosti a stavebnictví,
- sociální,
- hlavní výzbrojní oddělení [1].

Tuto civilní polovinu ministerstva řídí spolkový ministr obrany prostřednictvím dvou parlamentních státních tajemníků a dvou státních tajemníků [2], kteří rovněž zabezpečují spojení s ostatními orgány a institucemi státní správy.

Vojska řídí ministr obrany prostřednictvím vojenské části spolkového ministerstva obrany, kterou tvoří generální inspektor ozbrojených sil a inspektoři pozemního vojska, vojenského letectva, vojenského námořnictva, zdravotnické služby a jim podřízené řídicí orgány (viz schéma). Řídicí štáby jednotlivých inspektorátů jsou současně odděleními ministerstva obrany.

Z pohledu na organizaci spolkového ministerstva obrany je zřejmé, že na jejím řízení je silně zainteresována civilní složka, což může být svým způsobem považováno také za jakýsi druh civilní kontroly. Je ale na místě připomenout, že akceptování tohoto podílu civilistů na řízení a kontrole rezortu obrany vojenskými orgány a institucemi nebylo vždy zřejmé. V podmínkách Bundeswehru tomu značně napomáhají koncepce „vnitřního vedení“ a „občana v uniformě“ (obě koncepce budou více přiblíženy v dalším textu v souvislosti s uplatňováním demokratické kontroly ozbrojených sil).

V Bundeswehru je tedy uplatňován model typický pro západní demokracie, kdy jsou v jednom orgánu sloučeny složka civilního řízení ozbrojených sil a část odpovědná za řízení vojskům. Výhodami tohoto systému jsou pružnost a operativnost, zejména v případech potřeby rychlého řešení krizí nebo jejich odvracení. Přestože je administrativní část spolkového ministerstva obrany obsazena z velké míry civilisty, neprojevují se v součinnosti s ryze vojenskou sférou vážnější problémy. Ministerstvo zařazením fundovaných civilních zaměstnanců také šetří nemalé finanční a jiné dávky, které by muselo hradit vojákům z povolání [3].

Demokratická kontrola ozbrojených sil

K uplatňování demokratické kontroly ozbrojených sil v SRN byly v roce 1957 zřízeny dvě speciální instituce a zároveň zakotveny v Základním zákoně (ZZ). Jedná se o obranný výbor Německého spolkového sněmu (čl. 45a) a zplnomocněnce ozbrojených sil SRN v Německém spolkovém sněmu (čl. 45b).

Úřad vrchního velitele ozbrojených sil vykonává spolkový ministr obrany (čl. 65a), který musí být civilní osobou. Zákonem o obraně státu po vyhlášení stavu obrany přechází tato funkce na spolkového kancléře (čl. 115b).

Činnost spolkového ministra obrany jako člena spolkové vlády podléhá permanentní parlamentní supervizi (čl. 43). Ta je zpravidla prováděna obranným výborem s pravomocemi pro vyšetřování specifických záležitostí týkajících se ozbrojených sil. Ty jsou uplatňovány, pokud to výbor shledá za bezprostředně zájmové a důležité. Obrana a ozbrojené síly v SRN spadají výlučně do oblasti spolkové legislativy (čl. 73), to znamená Německého spolkového sněmu. Německá spolková rada, tj. horní komora parlamentu, ve které jsou zastoupeni poslanci jednotlivých spolkových zemí, má nad ozbrojenými silami pouze omezené kontrolní funkce. Obranný výbor Německé spolkové rady je kompetentní

vyjadřovat se k problémům, které se týkají přímo jednotlivých spolkových zemí, např. výstavby vybraných druhů infrastruktury a vojenských zařízení.

Dalším nástrojem Německého spolkového sněmu ke kontrole armády je jeho zplnomocněnec obrany. Parlamentní zplnomocněnec působí společně s Německým 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. Ta sestává z ozbrojených sil (čl. 87a Z Z), správy Bundeswehru (čl. 87b), vojenského duchovního zabezpečení (čl. 140), právní ochrany a vojenského soudnictví (čl. 96, odst. 3). Pokud nejsou zřejmé zákonné výhrady - jako např. soudní nezávislost anebo u vojenského duchovního zabezpečení specifika církevního poslání - nachází všude vojenská kontrola, resp. parlamentní kontrola činnosti armády, své opodstatnění a místo. Spadá sem také správa Bundeswehru a celková její činnost, jakož i záležitosti péče o vojáky a civilní zaměstnance vojenské správy i 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. Zplnomocněnec vypracovává výroční zprávu, ve které analyzuje situaci ve vojenském vedení a velení, jakož i mezi příslušníky ozbrojených sil. Dokument je schvalován v Německém spolkovém sněmu a poté veřejně publikován.

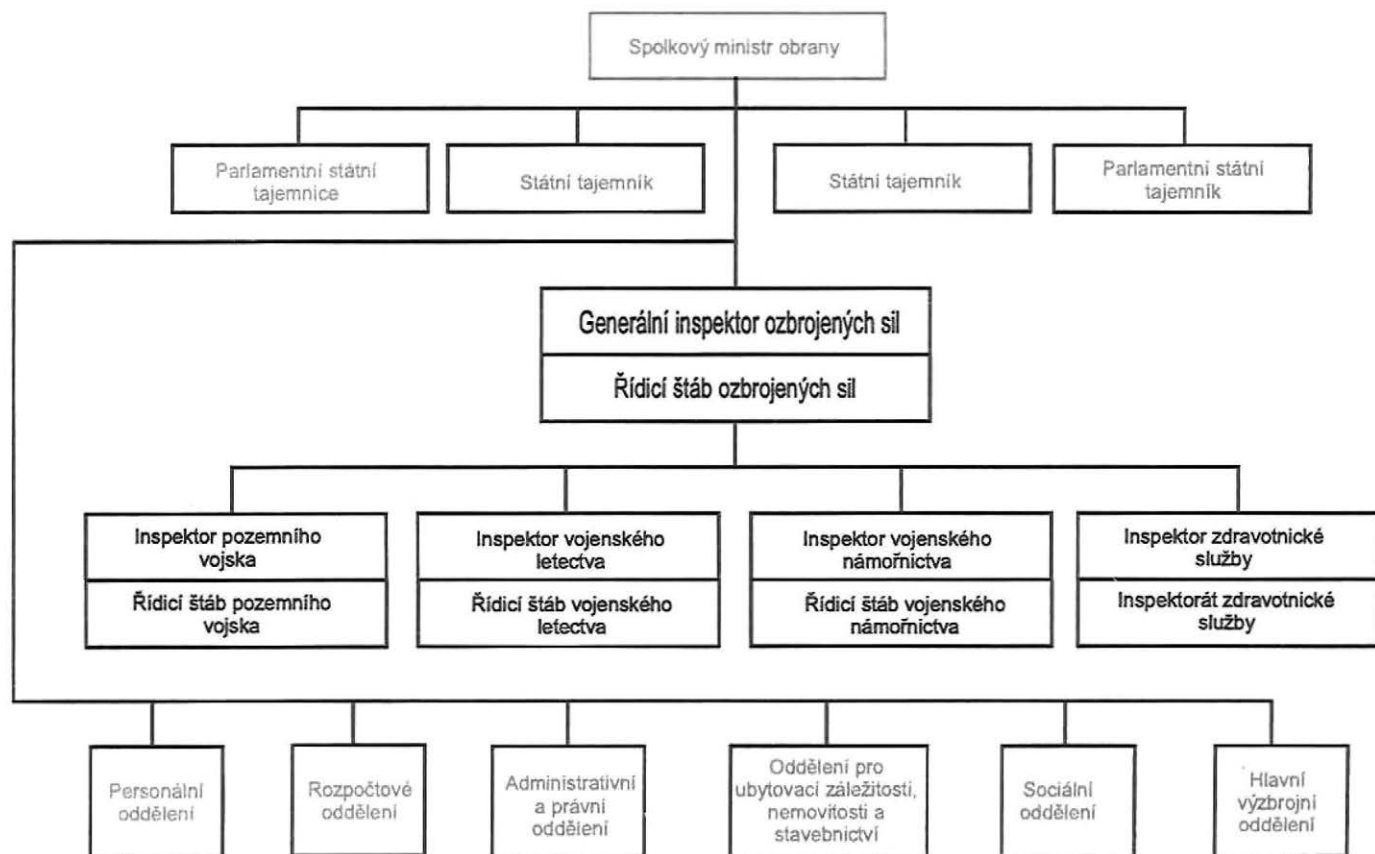
Důležitým prvkem demokratické kontroly ozbrojených sil je **Spolkový auditní soud** (čl. 114 ZZ). Jednak dává celkový obraz o spolkových rozpočtových výdajích a také determinuje, jaké množství finančních prostředků a kam bude poskytnuto. Vojenský rozpočet má svoje stálé místo ve státním rozpočtu (čl. 87a). Spolkový auditní soud nedisponuje právy intervence. Spolkové vládě a parlamentu předkládá výroční zprávu, ve které provádí nálezy a poskytuje zákonodárnému orgánu doporučení k jeho zásahům vůči tzv. pochybeným vládním rozhodnutím. Výroční zpráva je podobně jako v případě parlamentního zplnomocněnce publikována, a tak předložena ke kontrole veřejnému mínění.

V rámci demokratické kontroly armády si vydobyla svoje místo **Vojenská justiční správa** jako nezávislá civilní instituce. Zajišťuje vojákům ochranu před zneužíváním státní moci. Na druhé straně také dbá na adekvátní chování vojenských jedinců. Relevantní pravidla pro činnost Vojenské justiční správy vyjadřuje Vojenský trestní řád a Vojenský kázeňský řád.

Kontrolní činnost ozbrojených sil je také prováděna přímo prostřednictvím jejich příslušníků. Důstojníci, poddůstojníci a mužstvo volí každoročně ze svých řad tzv. **intermediaries** - prostředníky. Ti sice nemají žádné právo participovat na rozhodovacím procesu velitelských orgánů, ale přesto jsou individuálně *ad hoc* zváni ke konzultacím na různá decizní místa. Intermediaries se podílejí např. na diskusích o novelizaci zákonů, řádů, nařízení a dalších regulátorů týkajících se vojenské služby.

Silněji je možné uplatňovat kontrolní vliv prostřednictvím **Spolkové asociace ozbrojených sil**. Ta se zabývá hlavně podmínkami a průběhem vojenské služby poddůstojníků a mužstva.

Chtěl bych podtrhnout, že demokratická kontrola ozbrojených sil je v SRN považována za úkol extrémně obtížný. Komplexnost armádních sil a jejich problémová provázanost, určitý stupeň utajení, praktický monopol na řešení národně-obranných otázek, jejich



Schéma

propojení do mezinárodních struktur - to všechno snižuje transparentnost aktivit ozbrojených sil, samozřejmě nejen v SRN. Proto spolehlivost demokratické kontroly nad ozbrojenými silami závisí ve velké míře na fundovanosti, odpovědnosti a systémovém přístupu těch civilistů, kteří se na kontrole podílejí. Samozřejmě je také nutné, aby tato kontrola byla vojáky vstřícně přijímána a rovněž aby byli vojáci spolehlivými mechanismy před diletantstvím a „zvůli“ demokratické civilní kontroly ochráněni. Proto je v SRN takový důraz kladen na koncepci „vnitřního vedení“.

„Vnitřní vedení“

Základem pro postavení vojáka v Bundeswehru je model „občana v uniformě“. Toto označení reflektuje a odráží téměř všechny formy esence „vnitřního vedení“. Koncepce je manifestací politické vůle smíření civilních práv s vojenskými povinnostmi. Bývá často označována za jeden ze základů výstavby a fungování německých ozbrojených sil. Koncepce „vnitřního vedení“ naplňuje tři základní cíle:

- ▲ zákonné, politické a etické oprávnění důvodu existence ozbrojených sil a občanské povinnosti vojenské služby,
- ▲ integrace celých ozbrojených sil a jejich jednotlivých příslušníků do státu a společnosti, do NATO a ZEU,
- ▲ ochota vojáka sloužit z přesvědčení, plnit povinnosti co nejlépe podle svých schopností a být připraven přijmout omezení svých základních práv speciální vojenskou legislativou.

Uskutečnění těchto cílů od vojáků zase vyžaduje být vnímavým k sociálnímu, politickému a technickému vývoji, nacházejícímu místo ve společnosti. „Vnitřní vedení“ na všech úrovních velení má respektovat všechny vojákovy osobnostní rysy, důstojnost a základní práva spolu se zachováním věrohodnosti při realizaci koncepce. „Vnitřní vedení“ zahrnuje vedle všeobecných závazků k zajišťování blahobytu vojáků zejména konkrétní péči o podřízené. Tento požadavek je velmi citlivý a současně důležitý k porozumění s vojáky. Předpokládá řešit problémy dříve, než přerostou do mnohdy neřešitelné úrovně. Jedním ze základních elementů koncepce „vnitřního vedení“ je politická výchova, která ovšem nesmí být zaměňována za ideologickou indoktrinaci. Důležitou premisou pro dostatečnou operační schopnost ozbrojených sil je vojenská kázeň. Ta v Bundeswehru směřuje k pochopení legálních základních povinností a odpovědností veškerého vojenského personálu. Koncepce „vnitřního vedení“ je podpořena Zákonem o vojenské službě a Vojenským trestním kodexem.

Voják Bundeswehru v zásadě požívá stejná civilní práva jako ostatní občané. Vojenská legislativa jej však pochopitelně v průběhu služby v určitém směru omezuje. Pokud příslušníci armády pocítí nějakou křivdu, mohou se odvolat k parlamentnímu zplnomocněnci, petičnímu výboru Německého spolkového sněmu či svoje kauzy řešit u příslušného civilního soudu.

Koncepci „vnitřního vedení“ je potřebné chápat jako nepřetržitý výchovný proces. Zahrnuje celé spektrum - od vojenského personálu, přes vojenské vedoucí na všech úrovních velení až po vojáky základní služby.

Německé ozbrojené síly jsou založeny na principu všeobecné branné povinnosti. Díky frekventované rotaci vojáků základní služby jsou ve vojenské komunitě rychle akceptovány

všechny tendence a změny ve vývoji civilní společnosti. Viděno v tomto světle, vojáci základní služby jsou nezbytným pojítkem mezi ozbrojenými silami a civilním sektorem. Tento fakt sám v sobě konstituuje určitý typ „kontroly“, jestliže je společnost otevřená a aktivity v ozbrojených silách jsou podrobeny transparentnosti.



Na závěr bych chtěl říci, že německý model demokratické kontroly ozbrojených sil, imanentně zahrnující koncepci „vnitřního vedení“, směřuje k tomu, aby armáda nebyla pouze garantem zajištění bezpečnosti společnosti, ale aby také aktuálně posilovala demokracii. Oba principy předpokládají prioritu politického vedení, plnou integraci ozbrojených sil do ústavního rámce a civilní status aktivně sloužících vojáků. Německé ozbrojené síly mají být zajištěny proti dvěma extrémům. Na jedné straně je to obava z vytvoření „státu“ ve státě, na druhé straně úsilí nedovolit, aby se z armády vytvořila nějaká liberální organizace bez vojenské kázně a příslušné operační účinnosti.

Poznámky:

- [1] Civilní oddělení spolkového ministerstva obrany se starají o záležitosti celého Bundeswehru. Plánují a řídí správní úkony všech druhů a složek ozbrojených sil.

Personální oddělení zodpovídá za personální vedení a práci důstojníků a civilního personálu Bundeswehru. Kromě toho připravuje a rozhoduje o základních osobních záležitostech příslušníků armády. **Rozpočtové oddělení** dbá na to, aby parlamentem schválené prostředky na obranu byly ekonomicky a transparentně využívány. **Administrativní a právní oddělení** se zabývá služebními právy vojáků, duchovní péčí, náležitostmi vojáků a civilních zaměstnanců a stará se také o stravování a výstroj vojáků. **Oddělení pro ubytovací záležitosti, nemovitosti a stavebnictví** zajišťuje výstavbu a provoz pozemních, leteckých a námořních základen, ubytoven, skladů, správních budov, střelnic a výcvikových prostorů. Stará se také o to, aby Bundeswehr a ozbrojené síly NATO měly k dispozici potřebnou infrastrukturu. **Sociální oddělení** se zabývá všestrannou péčí o vojáky a civilní zaměstnance Bundeswehru. Úlohy tohoto oddělení sahají od zajištění ubytování přes kulturní a sportovní vyžití až po problematiku výběru zaměstnání po skončení činné služby a otázky životního prostředí. **Hlavní výzbrojní oddělení** plánuje, řídí a kontroluje vše, co souvisí s vyzbrojováním ozbrojených sil.

- [2] Parlamentní státní tajemník podporuje ministra obrany při plnění jeho vládních úkolů v parlamentu, zvláště v obranném a rozpočtovém výboru, ve vládě a na veřejnosti, státní tajemník zase působí v jeho prospěch jako vedoucí rezortu obrany a zastupuje ho rovněž v příslušných kompetenčních oblastech.

- [3] Ve většině armád zemí střední a východní Evropy jsou řídicí složky ozbrojených sil nadále rozděleny na samostatné ministerstvo obrany jako převážně správní orgán a generální štáb jako instituci velící vojskům. Platí to i pro Armádu České republiky. Počet civilních zaměstnanců na ministerstvu obrany je zde silně omezen, roste, na rozdíl od ekvivalentů v armádách NATO, procento podílu vojáků z povolání.

Použitá literatura:

- Basic Law for the Federal Republic of Germany.
- Training Aids „Innere Führung“, Zentrum Innere Führung, Koblenz.
- Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr.
- Dr. Rožňák, P., Úřad zplnomocněnce ozbrojených sil SRN ve Spolkovém sněmu, Vojenské rozhledy č. 2-5/94, Praha.