

Maja GARB<sup>1</sup>IZVIRNI  
ZNAJSTVENI  
ČLANEK

## PROBLEMI DEMOKRATIZACIJE RAZMERIJ MED VOJSKO IN CIVILNO OBLASTJO V DRŽAVAH SREDNJE IN VZHODNE EVROPE

**Povzetek.** *Proces demokratizacije nekdanjih evropskih socialističnih držav zahteva spremembe na vseh družbenih področjih, tako tudi na področju civilno-vojaških razmerij. Ob spremembah se pojavljajo tudi številne nepravilnosti in težave, ki upočasnjujejo začete procese in jih včasih celo postavljajo pod vprašaj. V prispevku so na kratko predstavljene najizrazitejši problemi demokratizacije razmerij med vojsko in novo oblastjo v državah srednje in vzhodne Evrope: problemi samega uveljavljanja demokratičnega civilnega nadzora (problem zakonodaje in nosilcev nadzora), problemi opredeljevanja lojalnosti vojske, problemi civilizacije obrambnih ministrstev, težave s financiranjem, problemi v zvezi s t. i. depolitizacijo vojske, kadrovske težave, problemi s strokovnimi vojaškimi združenji in v zvezi z zagotavljanjem transparentnosti obrambne politike.*

**Gljučni pojmi:** *civilno-vojaška razmerja, države na prehodu, Srednja in Vzhodna Evropa, demokratizacija, depolitizacija vojske*

347

S procesom demokratizacije evropskih držav s socialističnim političnim sistemom so morale te t. i. države na prehodu ali nove demokracije, ki so ali ostale v starih mejah ali pa so se kot akterji v mednarodni skupnosti oblikovale povsem na novo, vnesti precej novosti v svoje politične ter s tem tudi varnostne in obrambne sisteme. Spremenilo se je razmerje med vojaškimi in civilnimi strukturami obrambnega sistema, delo v sistemu je postalo javno (t. i. transparentnost), spremenilo se je izobraževanje kadrov (še zlasti za oborožene sile), v obrambni politiki držav je začela eno najpomembnejših vlog igrati mednarodna skupnost, skladno s tem so se morale spremeniti obrambne doktrine držav (pred demokratizacijo so imele precej bolj ofenziven značaj - vkolikor sploh lahko govorimo o obrambnih doktrinah posameznih držav (članice Varšavskega sporazuma namreč niso same odločale o zadevah svoje nacionalne varnosti in obrambe). Prilagajanje obrambnih sistemov držav na prehodu mora zadostiti postavkam demokratičnega sistema, obenem pa upoštevati tudi vse spremembe v mednarodni skupnosti, med katerimi je ena najaktualnejših oblikovanje enotnega sistema varnosti v Evropi. Pri

<sup>1</sup> Maja Garb, asistentka za področje obramboslovja na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

tej nalogi želijo sodelovati tudi države na prehodu, vendar zaenkrat predstavljajo še dokaj nestabilno okolje s številnimi notranjimi konflikti in potencialnimi mednarodnimi spori (zunanji in notranji konflikti držav na prehodu zlasti izhajajo iz nerešenih nacionalnih, pa tudi ozemeljskih vprašanj - npr. napetosti med Poljsko in Litvo, ki segajo do poljske okupacije dela Litve v prvi svetovni vojni, razmerja pa še poslabšuje obravnavanje poljske manjšine v Litvi, problem nemške manjšine na Češkem in zahteve Nemčije po odškodnini za izseljene sudetske Nemce, napetosti med Madžarsko in Slovaško zaradi skupnega projekta jezua na Donavi, zahteve madžarskih manjšin v sosednjih državah po avtonomiji, ki jih Madžarska podpira, nerešena vprašanja meje med Slovenijo in Hrvaško itd.)<sup>2</sup>

Demokratizacija sistema zahteva demokratične spremembe na vseh družbenih področjih, tako tudi na področju civilno-vojaških razmerij.<sup>3</sup> Politični sistem kljub tržni ekonomiji, principu enakih možnosti za vse itd. ne bo demokratičen, če poleg ostalega ne bo uresničen tudi civilni in predvsem demokratični nadzor nad oboroženimi silami<sup>4</sup>, ki je ena temeljnih značilnosti civilno-vojaških razmerij v demokratičnih sistemih. Toda opredelitev demokratičnih civilno-vojaških razmerij oziroma standardov ali pogojev demokratičnih civilno-vojaških razmerij, ki bi jih za lasten demokratičen razvoj morale razvijati tudi države na prehodu, je težka naloga. Smernice, kakšni naj ti odnosi bodo, nekdanjim socialističnim državam dajejo tudi v mednarodnih integracijah, kamor si te države prizadevajo vključiti. Tako je npr. Nato razvil nekatere standarde za širitev oziroma vključevanje novih držav v članstvo, med drugim tudi s področja civilno-vojaških razmerij. Nanašajo se na zagotavljanje učinkovitega civilnega demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami in jih je mogoče strniti v štiri skupine (Simon 1996, 289-292):

- jasna zakonska razmejitev pristojnosti predsednika države in vlade (predsednika vlade in obrambnega ministra),
- znatna vloga parlamenta pri obrambni zakonodaji ter parlamentarni nadzor nad obrambnim proračunom in obrambno porabo,
- vladni nadzor vojske (predvsem generalštaba in vojaških poveljnikov) prek civilnega obrambnega ministrstva in
- restavracija ugleda vojske in zaupanja v oborožene sile.

Našteti pogoji demokratičnih civilno-vojaških razmerij (ki pa se nanašajo le na politično-vojaški del teh razmerij) predvsem izhajajo iz skupnih izkušenj držav, ki pripadajo evroatlantski skupnosti in predstavljajo pomemben vidik zahodne poli-

<sup>2</sup> Več o etničnih in ozemeljskih težavah držav na prehodu v Srednji in Vzhodni Evropi v: Bugajski 1993, Doel 1994, Gottey 1995.

<sup>3</sup> Civilno-vojaška razmerja predstavljajo tako indikator kot test reform v Srednji Evropi (Szemerényi 1996, 5).

<sup>4</sup> Izpostavljanje potrebe po razvoju civilnega nadzora nad oboroženimi silami v nekdanjih socialističnih državah v Evropi je nesmiselno, saj so bile armade socialističnih držav podvržene zelo ostremu nadzoru civilne vladajoče partije (partokratski nadzor nad oboroženimi silami). Danes morajo civilni nadzor izvajati druge institucije kot nekoč, razvijati pa morajo tudi nove mehanizme civilnega nadzora (npr. javnost obrambnih zadev, civilni obrambni minister, primerne oblike nadzora demokratično izvoljenih institucij nad obrambnim področjem - med najuspešnejšimi je nadzor finančnih sredstev za obrambo ipd.) namesto nekdanje politične indoktrinacije in mreže političnih kadrov v oboroženih silah ter članstva vojaškega osebja v "pravi" politični stranki.

tične kulture, ki se je seveda dolgo razvijala. Poleg teh podobnosti imajo posamezne članice omenjene skupnosti tudi veliko posebnosti v urejanju civilno-vojaških razmerij, saj imajo vendarle različno zgodovino, kulturo in tako tudi vrsto posebnih institucij. Zakonska in politična ureditev civilno-vojaških razmerij je zato tudi v teh državah precej raznolika (anglosaksonski model z močno civilnoadministrativno komponento, nemški model s poudarjenimi človekovimi pravicami vojakov, švicarski model miličniške organiziranosti...). Nesmiselno bi bilo torej pričakovati, da bi države na prehodu razvijale enoten model civilno-vojaških razmerij, ki bi ga preprosto kopirale po kateri od zahodnih držav, še zlasti pa ne gre pričakovati, da bi ga razvile v zelo kratkem času (povzeto po Joo 1996, 70). Lahko pa v praksi zaznamo, da zahodne države skušajo poučevati demokratizirajoče države v Srednji in Vzhodni Evropi, kako naj organizirajo politični sistem in njegove podsisteme ter tako tudi področje odnosov med oblastjo in vojsko - seveda po vzoru držav učiteljic. Pomoč, tako finančna kot strokovna, je državam na prehodu gotovo dobrodošla, vendar, kot sem že omenila, morajo te države pri demokratizaciji upoštevati tudi lastne interese ter zgodovinske, kulturne in geopolitične posebnosti.

Potrebno je tudi upoštevati, da imajo države na prehodu dokaj različne notranje pogoje za proces demokratizacije. Spremljajo jih težave starega sistema (npr. gospodarske - zadolženost, pomanjkanje tržišča), posledice osamosvojitvenih procesov (delitev premoženja, nerešena ozemeljska vprašanja s sosedami, nacionalizem, težave z manjšinami, problemi z vzpostavljanjem državne strukture) in drugi problemi - npr. socialni (npr. brezposelnost, ki je med drugim tudi posledica zmanjšanja ali celo ustavitve proizvodnje v vojaške namene). Ob tem pa morajo te države novo varnostnoobrambno strukturo in politiko spreminjati in/ali vzpostavljati v skladu z mednarodnimi spremembami oziroma trendi: povezovanje držav na različnih področjih, novi načini reševanja sporov ter nove vloge oboroženih sil, posledice konca hladne vojne (kot npr. zmanjševanje obsega oboroženih sil, zmanjševanje arzenalov vojaške opreme itd.).

Proces demokratizacije je v nekdanjih socialističnih državah zahteval in zahteva številne dolgoročne spremembe v politični strukturi in oboroženih silah ter s tem tudi v civilno-vojaških razmerjih. Bebler (1994, 28-29; spremembe identificira tudi Bugajski 1993, 194-195) je zbral in posplošil spremembe, do katerih je prišlo na področju civilno-vojaških razmerij po začetkih demokratizacije socialističnih sistemov v Evropi konec osemdesetih let in navaja naslednje:

- razpad povezanosti komunistične partije in oboroženih sil,
- razpustitev glavnih političnih teles,
- radikalno spreminjanje ali odprava odgovornosti vojaških političnih častnikov,
- razpustitev organizacij, komitejev in celic komunistične partije v vojski in odprava vloge profesionalnih partijskih uradnikov v oboroženih silah,
- ustavitev partijskega in s partijo povezanega dela kot del uradnih aktivnosti vojske, ki so ga plačevali davkoplačevalci,
- odstranitev predstavnikov vojske iz teles komunistične partije,
- konec povezave med političnimi (partijskimi) vojaškimi uslužbenci, vojaško varnostno službo, vojaškimi tožilci in vojaškim sodstvom,

- ponovna vzpostavitev sistema vojaškega šolstva in razpustitev vojaških (partijskih) političnih šol,
- odprava monopola komunistične partije in drugih privilegijev v vojski,
- dopuščanje vsem legalnim političnim strankam in združenjem, da pod enakimi pogoji pridobivajo svoje člane v vojski (ali pa prepoved članstva v katerikoli stranki za vse poklicne vojake),
- prepoved članstva v političnih strankah nekaterim skupinam v vojski (častnikom v kadrovski in obveščevalni službi, tožilcem, sodnikom itd.), da bi se preprečil "strankarski favorizem" znotraj vojske,
- opustitev uporabe služenja vojaškega roka kot sredstva za pridobivanje partijskega članstva in konec indoktrinacije vojaškega osebja na osnovi partijske ideologije,
- opustitev in prepoved vsakršne diskriminacije znotraj vojske na politično-ideološki podlagi (ki je bilo opazno predvsem proti vernim in nekomunistom); v skladu s tem pa tudi spreminjanje kriterijev za vpis v vojaške šole, za zaposlovanje in napredovanje v vojski,
- oblikovanje jasnih pravil za izločitev vojske kot institucije iz politične tekme za oblast,
- prepoved posebnih razmerij med vojsko in katerikoli politično grupacijo,
- jasna podrejenost vojske učinkovitemu parlamentarnemu nadzoru,
- ponovna opredelitev razumevanja vojaškega profesionalizma in dopustitev politične aktivnosti profesionalnim vojakom zgolj kot njihovo privatno zadevo, v prostem času in izven vojaških prostorov,
- imenovanje civilnih politikov na položaje obrambnih ministrov skladno s programi političnega nevmešavanja.

Navedene spremembe oziroma ukrepe so izvedle oziroma jih izvajajo vse države na prehodu, vendar ne vse enako hitro, zlasti pa ne povsem brez težav. Večina teh ukrepov odgovarja že predstavljenim pogojem, ki jih kot pomoč pri opredeljevanju učinkovitega civilnega nadzora nad oboroženimi silami navaja Simon. Toda za njihovo uresničevanje je potrebna t. i. zrela demokracija z razvitimi političnimi institucijami in razvito strateško ali varnostno skupnostjo (le-ta vključuje parlamentarce, množične medije, intelektualce, študente, državne uradnike in splošno javnost - vse, ki jih zanimajo obrambne in varnostne zadeve; Johnson 1995, 35; Mintchev 1995, 50), ki je za države na prehodu lahko le dolgoročen cilj. Problemi, ki jih večina držav na prehodu ima, se pravi problemi v razmerjih med oblastjo in vojsko<sup>5</sup> (najizrazitejše predstavljam v nadaljevanju prispevka), jasno kažejo, da bo potrebno še marsikaj storiti za uspešen demokratičen razvoj držav v prihodnosti.

<sup>5</sup> V prispevku se ukvarjam predvsem s tistim delom civilno-vojaških razmerij, ki se nanašajo na vojsko in politično državo, razmerje med vojsko in civilno družbo pa puščam ob strani.

## Uveljavljanje demokratičnega nadzora nad vojsko

Kadar govorimo o civilno-vojaških razmerjih držav na prehodu pogosto slišimo, da je ena ključnih nalog, ki jih je treba opraviti na tem področju, uveljavljanje civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Dejstvo je, da je bila tudi v socialističnih režimih vojska pod izredno strogim nadzorom, ki je dušil celo profesionalne zahteve vojaške organizacije in njenega osebja. Razlika med nadzorom, ki je bil uveljavljen v starem sistemu in nadzorom, ki ga države na prehodu uvajajo po vzoru zahodnih demokratičnih držav, je v nosilcih oziroma izvajalcih nadzora. V evropskih socialističnih sistemih je nadzor izvajala vladajoča komunistična partija. Govorimo o partokratskem modelu civilne prevlade, *"ki je nastal pod vplivom marksistične teorije o oboroženem ljudstvu ter teorije o vodilni vlogi delavske partije /.../"* (Jelušič 1997, 140). Za demokratični (zahodnoevropski in severnoameriški) tip civilno-vojaških razmerij pa je značilna parlamentarna prevlada nad vojaško oblastjo. *"Vodenje armade pripada vrhovni reprezentativni oblasti, torej predsedniku države (ali kralju), politične odločitve na področju varnostne politike sprejema parlament, vojaške oblasti pa imajo samo izvršno nalogo"* (Jelušič 1997, 139).

Kljub takšni načelni razdelitvi pristojnosti v zvezi z nadziranjem vojske in bolj ali manj urejeno zakonodajo<sup>6</sup>, pa imajo države na prehodu z razdelitvijo pristojnosti velike probleme.

Izvajanje nove zakonodaje o oboroženih silah je, počasno in težavno iz več razlogov (Johnson 1995, 31-32; deloma Bland 1995, 121-122): v procesih sodelujejo neizkušeni posamezniki (dejstvo je, kot ugotavljajo številni pisci, da izkušenj v preteklih desetletjih niti ni bilo mogoče pridobiti, saj večina dežel nekdanjega socialističnega tabora ni sama odločala o svoji nacionalni varnosti, ampak je ubogala navodila vojaškega in partijskega vrha Sovjetske zveze), med novoizvoljenimi političnimi voditelji in visokimi častniki, ki ne želijo izgubiti nekaterih privilegijev, ni zaupanja, vojaške zadeve pa še vedno obdaja tradicionalna skrivnostnost, ki otežuje delo novi civilni oblasti.

Problemi, ki so nastali zaradi nejasnih zakonskih opredelitev pristojnosti glede obrambnih zadev in nadzora nad oboroženimi silami, so v državah na prehodu pogost pojav. Običajno je prihajalo in prihaja do težav zaradi nejasne razdelitve oblasti oziroma pristojnosti med predsednikom države in vlado. Kot vrhovni poveljnik oboroženih sil ima predsednik neposreden dostop do najvišjega vojaškega poveljstva. Toda predsedniška odgovornost je bila v nekaterih primerih napačno razumljena in izkrivljena zaradi drugih političnih prioritet. Najbolj znan primer napetosti med predsednikom države in vlado pri izvajanju nadzora nad oboroženimi silami je Poljska, čeprav so se napetosti pojavljale tudi v drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope (Szemerényi 1996, 8-10).

<sup>6</sup> Večinoma je bil proces sprejemanja ustave in zakonov o obrambi zelo dolgotrajen, čeprav se je zdela to ena najpomembnejših nalog pri demokratizaciji civilno-vojaških razmerij. Dejstvo pa je, da sprejeti zakoni še ne dokazujejo, da so stvari urejene; urejeno morajo zadeve potekati tudi v praksi.

Po volitvah leta 1991 je Poljska po generalu Kolodziejczykju dobila prvega civilnega obrambnega ministra Jana Parysa, ki je slabi dve leti po imenovanju obtožil nekatere politike, tudi predsednika Lecha Walenso, da so iskali podporo pri vojski, da bi povečali moč predsednika. Parys je po teh obtožbah moral odstopiti. Nova vlada 1992 je sprejela osrednjo vlogo predsednika v obrambni politiki (popoln nadzor nad obrambno politiko in možnost svetovanja v ostalih pomembnih resorjih, tudi v zunanji politiki, je predsedniku dala tudi začasna, t. i. "mala ustava"), nov obrambni minister je imel podporo parlamenta in predsednika. Po volitvah 1993 je levo orientirana koalicijska vlada najprej potrdila vlogo predsednika v obrambnih zadevah in za obrambnega ministra zopet postavila (tokrat v vlogi civilnega obrambnega ministra) upokojenega generala Kolodziejczykja. Kasneje pa je prišlo do zapletov. Vlada je namreč predlagala, da bi bil generalštab podrejen obrambnemu ministru in ne predsedniku države. Predsednik se s takšno rešitvijo ni strinjal, na svojo stran je skušal pridobiti tudi vojsko in je zahteval odstavitev obrambnega ministra. Predsednik vlade, ki je prvotno ministra podpiral, ga je vendarle odstavil (povzeto po Cottey 1995, 52-55; Sarvaš 1995; Szemerkenyi 1996, 8,12; Wiatr 1997, 82-84).

Boj za moč med državnimi institucijami torej poteka tudi preko boja za pristojnosti glede nadzora nad vojsko in na ta način slabi prizadevanja za demokratizacijo, kar so nasprotujoče si strani v tem boju druga drugi tudi nenehno očitale.

### Lojalnost vojske civilni oblasti

Ena bistvenih značilnosti vojaške profesije in vojske same naj bi bila njena lojalnost državi. V evropskih socialističnih sistemih vojska kljub politizaciji, politični indoktrinaciji, socializaciji in privilegiranim živlenskimi standardom nikdar ni povsem podpirala svojih političnih vodstev. Vendar pa so se javnost in nosilci reformističnih idej vendarle bali, da vojska ne bo dopustila, liberalizacije in demokratizacije;<sup>7</sup> navsezadnje so bile socialistične armade poklicane ohranjati politični režim. Toda vojaški vrhovi so večinoma ne le dopustili ampak celo podprli demokratične reforme<sup>8</sup> (nekoliko težav je bilo v državah jugovzhodne Evrope; zlasti v Bolgariji so vojaški voditelji aktivno nasprotovali depolitizaciji vojske; Barany 1993, 606). Po eni strani je takšno ravnanje dokaz nelojalnosti vojske svoji oblasti, po drugi strani pa se moramo zavedati, da zamenjava sistema in oblasti ni bila izrazito revolucionarna, ampak postopna (Herspring 1994) za opis sprememb konec osemdesetih let v državah Srednje in Vzhodne Evrope privzame pojem "refolucija" (ang. "refolution"), ki združuje elemente reform in revolucije) in da vojska pravzaprav ne bi smela biti lojalna določeni strukturi, ki je na oblasti. Vojski

<sup>7</sup> Tako so se na primer na Češkoslovaškem razširile govorice, da je 20. novembra 1989 vojska dobila ukaz za pripravljenost, da pomaga varnostnim silam pri zatiranju demonstracij (Herspring 1994, 675; orig. vir Thomas S. Szayna: *The Military in a Post-communist Czechoslovakia*, A RAND Note, N-3412-USDP, 1991, str. 20).

<sup>8</sup> Na Poljskem je bilo leta 1988 vojaško poveljstvo z generalom Jaruzelskim celo pobudnik pogajanj z demokratično opozicijo (t. i. pogajanja za okroglo mizo; Wiatr 1997, 78).

prisegajo zvestobo nekemu idealu ali liku (npr. ustavi ali nepolitičnemu vodji države); lojalnost vojske je tako nad lojalnostjo t. i. dnevni vladi (Bland 1995, 115).

Razloge, zakaj je vojska večinoma podprla reforme v evropskih socialističnih državah gre iskati v izredno ostrem partokratskem nadzoru in podrejenosti nacionalnih obrambnih politik političnemu vrhu v Moskvi, ki sta vojskam članic Varšavskega sporazuma takorekoč odvzemala vlogo pomembnega varuha nacionalne varnosti. Bebler pa je na začetku procesov demokratizacije in liberalizacije v vzhodni Evropi razmišljal tudi o drugih, predvsem ekonomskih razlogih. Menil je, da so stališča vojakov do reform sicer protislovna, da pa so *"profesionalni vojaki vseh evropskih socialističnih/komunističnih držav zainteresirani za in da podpirajo ekonomsko prestrukturiranje in prilagajanje, ki je v skladu s tehnološkim razvojem in ki je izpeljano tako, da spodbuja živahnost gospodarstva. /.../ Profesionalni vojaki so tudi očitno zainteresirani za to, da bi bile reforme izpeljane na način, ki ne bi ogrozil politične in gospodarske stanovitnosti njihove države. /.../ Sodeč po tem je mogoče trditi, da profesionalna vojska bolj podpira gospodarske in v najboljšem primeru samo delne politične reforme ne pa korenite spremembe v politični ureditvi. Toda brez takšnih sprememb tržno naravnane gospodarske reforme v socialističnih državah ne morejo biti uspešne. Ravno v tem je temeljno protislovje v stališčih profesionalnih vojakov glede družbenih reform."* (Bebler 1989, 55)

Demokratizacija nekdanjih socialističnih držav je predpostavljala ne le zamenjavo politične elite na oblasti, ampak spremembo celotnega političnega sistema z ustavo vred. Vojska se je na nek način torej na koncu le pokazala kot lojalna narodu in ne stranki na oblasti, čeprav ji te lojalnosti vzhodnoevropske družbe dolgo niso priznavale.

### Postavitev civilnih obrambnih ministrov

Pred demokratizacijo političnih sistemov v vzhodnem delu Evrope so bila obrambna ministrstva oziroma sekretariati pod pristojnostjo vojaških oseb, skupaj z ostalimi spremembami konec osemdesetih in na začetku devetdesetih let pa so bili na mesta obrambnih ministrov (ki so, če gledamo razdelitev pristojnosti med vojaško in civilno sfero v razvitih demokracijah, politične osebnosti) imenovane civilne osebe. Toda v nekaterih državah na prehodu (Bolgarija, Češkoslovaška, Madžarska in Poljska) so le-te kmalu zopet nadomestili z aktivnimi ali pa upokojenimi generali. V večini omenjenih držav je do tega prišlo, ko so na volitvah v letih 1993 in 1994 zmagale stranke naslednice komunistične partije (Sarvaš 1995). To lahko razumemo tudi kot dokaz ohranjanja osebnih stikov visokih vojaških častnikov in določene skupine politikov. Vendar ob tem ne moremo zanemariti dejstva, da je obrambni minister vez med stroko in politiko ter bi naj zato imel poleg političnih tudi nekaj strokovnih znanj o obrambnih zadevah. Zaradi pomanjkanja primernih civilnih kadrov se je v nekaterih novih demokracijah zaradi dileme, ki se je pojavila (na mesto obrambnega ministra postaviti bodisi osebo z "demokracičnimi priporočili" bodisi osebo z znanjem z obrambnega področja;

Szemerényi 1996, 10), imenovanje (nekdanjih) častnikov na mesto obrambnega ministra očitno zdela dobra rešitev (vsaj za t. i. prehodno obdobje).

Vendar pa imenovanje civilnega obrambnega ministra in njegovega namestnika še ne zagotavlja učinkovitega civilnega nadzora. Tudi nižje ravni uprave imajo namreč velik vpliv na uspešnost izvajanja civilnega nadzora nad oboroženimi silami. V novih demokracijah zato ni pomembno le imenovanje civilista na položaj obrambnega ministra, ampak je potrebno civilizirati celotno obrambno ministrstvo (povzeto po Szemerényi 1996, 11).

### Civilni nadzor finančnih sredstev za obrambo

*"Postavitev zakonskega ogrodja civilnega nadzora nad vojsko je temeljni, a zgolj prvi korak k pravi reformi. Eno najučinkovitejših orodij za civilni in parlamentarni vpliv na obrambno in varnostno politiko je "moč denarnice". Nadzor nad obrambnim proračunom je tako morda najbolj učinkovit način nadziranja vojske."* (Szemerényi 1996, 21)

Eden bistvenih ciljev demokratičnih reform je tudi transparentnost obrambnega proračuna in proračunskega načrtovanja, vendar pa je pri uresničevanju tega cilja mogoče naleteti na težave - tudi zaradi pomanjkanja vedenja o dejanskih stroških in izdatkih. Razvoj dovzetnosti za probleme s stroški (ang. cost-sensitivity) znotraj vojske (ki je bila navajena na obilje sredstev v preteklosti) in celotnega obrambnega področja je pomembna naloga novih demokracij.

Nekdanje socialistične države se srečujejo z velikimi gospodarskimi težavami (upadanje nacionalnega proizvoda, visoka stopnja inflacije, nezaposlenost), kar naj bi povzročilo tudi zmanjševanje obrambnih proračunov. Vendar pa to zmanjševanje v teh državah ne samo da nima neposrednih učinkov na izboljšanje gospodarskega stanja v državi (ni učinka "topov in masla"), ampak tudi negativno vpliva na obrambno zmogljivost države<sup>9</sup> (npr. ni mogoča nabava novih, sodobnih sredstev za oborožene sile); namesto v modernizaciji, investicijah ter raziskavah in razvoju je prioriteta še vedno osebje. Problem torej ni toliko v zmanjševanju obrambnega proračuna kot v neprimerni razporeditvi sredstev oziroma strukturi obrambnega proračuna (problem politično določenih prioritet). Problemi se pojavljajo tudi zaradi nedoslednega razporejanja izdatkov (nekateri vojaški izdatki in investicije se ne vključujejo v obrambne izdatke oziroma obrambni proračun, ampak v proračun finančnega ministrstva).

Razlogi za probleme pa niso le v pomanjkanju znanja in političnem določanju prioritet temveč tudi v pomanjkanju in neprimernosti modelov pripravljanja proračuna. Češka se je odločila, da bo uporabljala ameriški model (US Planning Programming and Budgeting System - PPBS), ki ga je na začetku šestdesetih let v ameriškem obrambnem ministrstvu predstavil obrambni minister Robert McNamara. Sistem poudarja outpute vojaškega sistema namesto inputov (materialna sredstva in osebje). Vendar pa takšen sistem zelo zapleta proračunsko proce-

<sup>9</sup> Takšne ocene, na primer, veljajo za Madžarsko (Szemerényi 1996, 22).



duro, tako da so celo nekateri ameriški strokovnjaki svetovali češkemu obrambnemu ministrstvu, da prouči še kakšen drug finančni sistem (npr. francoski ali britanski).

Težave s financiranjem obrambe in z nadzorom nad njenim financiranjem (ter s tem tudi nad oboroženimi silami) v državah na prehodu torej izhajajo iz pomanjkanja znanja o proračunskem načrtovanju, posebnih prioritet, neprimernih modelov proračunskega načrtovanja, omejenosti sredstev parlamentarnega finančnega nadzora (včasih se pojavijo praktične omejitve nadzornih sredstev parlamenta, na reforme lahko vplivajo institucionalni in osebni interesi) in včasih tudi zanemarjanja obrambnega področja v parlamentarnih razpravah. (Povzeto po Szemerkenyi 1996, 21-36.)

## Depolitizacija vojske

Kadar govorimo o civilno-vojaških razmerjih v državah na prehodu, se kot najpogosteje uporabljani pojem pojavi proces depolitizacije vojske v smislu končanja partijskega nadzora nad oboroženimi silami, zaščite pred nadzorom z legalnimi sredstvi, ki bi ga izvajale druge politične stranke ter zagotavljanja politične nevtralnosti in neideološkosti oboroženih sil (Barany 1993, 604) oziroma predvsem ločitve vojske in (nekoč) vladajoče komunistične partije<sup>10</sup> (Sarvaš 1995; Johnson 1995, 27). Proces depolitizacije vojske v državah na prehodu je zajemal precej ukrepov, ki so bili v večini teh držav podobni (čeprav je bilo tudi nekaj posebnosti). Strnem jih lahko v tri sklope:

### *1. Ukinitvev političnih struktur politične partije v vojski - razpustitev vseh partijskih celic in odprava t. i. glavnih političnih uprav in institucije političnih častnikov v vojskah.*

Ena prvih nalog novega političnega vodstva v zvezi z uveljavljanjem civilnega demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami je bila ukinitvev osrednjega mehanizma za zagotavljanje partijskega nadzora in politične indoktrinacije v vojski - glavne politične uprave. Način, kako so v večini držav Srednje in Vzhodne Evrope to izvedli, pa predstavlja svojevrsten paradoks. Glavno politično upravo so namreč preimenovali v oddelek oziroma upravo za izobraževanje ali Direktorat za usposabljanje in kulturo (Češkoslovaška), obdržali pa so celo nekaj starega osebja (na Poljskem in Madžarskem), ki so mu dali nove dolžnosti. Ukinjena je bila indoktrinacijska vloga stare uprave; nova se je usmerila predvsem na dvigovanje domoljubne zavesti in na kulturna vprašanja. Zaposleni na teh upravah so prihajali iz vrst pedagogov, psihologov in sociologov. Češkoslovaško akademijo za izobraževanje političnih častnikov so prav tako preoblikovali - v vojaško pedagoško šolo. Na Madžarskem in Češkem so te, po njihovi novi vsebini in vlogi sodeč sicer ne več

<sup>10</sup> Slednje razumevanje pojma depolitizacije je zelo omejeno in odgovarja le konkretnemu primeru odstranjevanja vpliva vladajoče stranke na vojsko. Dejansko je potrebno depolitizacijo razumeti kot proces odstranjevanja takega vpliva na vojsko, ki le-to usmerja v politično delovanje ali jo postavlja za objekti političnih obračunavaj institucij in posameznikov.

indoktrinacijske, a še vedno političnoizobraževalne institucije, kmalu ukiniteli (povzeto po Herspring 1994; Johnson 1995, 27)

Hkrati z ukinitvijo partijskih struktur v vojski je narasla vloga katoliške cerkve v oboroženih silah. Vojaki ne le, da so "dobili pravico" do religioznosti (religioznost se je v socialističnih armadah preganjala), dobili so tudi pravico udeleževati se verskih obredov v uniformah, tako je, zlasti na Poljskem, v cerkvah videti precej vernikov v vojaških uniformah. Na Češkem pa so celo resno razmišljali, da bi v enote uvedli vojaške duhovnike (Herspring 1994, 669,681).

## *2. Izstop podčastnikov in častnikov iz komunistične partije in prepoved njihovega vključevanja v ostale politične stranke ter prepoved politične aktivnosti v oboroženih silah nasploh*

Na Češkem lahko pripadniki vojske vendarle tudi aktivno, na listah političnih strank sodelujejo na volitvah, če pa so izvoljeni, morajo v času svojega političnega mandata tudi formalno zapustiti oborožene sile. Leta 1992, pred razdružitvijo Češkoslovaške, je na parlamentarnih volitvah v tej državi sodelovalo 23 profesionalnih vojakov, in sicer predvsem na listah levo usmerjenih političnih strank. Tudi na lokalnih volitvah v Češki republiki leta 1994 so se profesionalni vojaki predstavljali predvsem na listah levo usmerjenih strank. Leva politična usmerjenost vojakov v novih demokracijah v Srednji in Vzhodni Evropi je v nasprotju s prevladujočo miselnostjo o njihovi desni, konservativni usmerjenosti. Izkazalo pa se je, da je bila leva usmerjenost le začasna<sup>11</sup> (dediščina starega sistema); kasnejše raziskave so namreč pokazale, da je prisotna predvsem pri starejši generaciji profesionalnih vojakov (očitno so še ostale vezi iz starega sistema), medtem ko se mlajša generacija nagiba bolj k desnici<sup>12</sup> (Sarvaš 1995; Vlachova in Sarvaš 1997).

## *3. Čistke*

Depolitizacija oboroženih sil oziroma uvajanje novega, demokratičnega načina nadziranja oboroženih sil novih demokracij je pripeljala tudi do vprašanj, 1) kaj storiti z ljudmi, ki so prej služili kot politični častniki ali partijski funkcionarji v vojski ter 2) glede na v prejšnjem sistemu zaželeno in pogosto članstvo podčastnikov in častnikov v komunistični partiji tudi do vprašanja o lojalnosti le-teh do nove oblasti.

Profesionalni pripadniki oboroženih sil so morali v nekaterih državah na prehodu opraviti "proces rešetanja" (ang. screening process), s katerim se je preverjala profesionalna kvalificiranost in politična zgodovina vsakega posameznika. Kdor ga je uspešno preстал, je lahko ostal v oboroženih silah.

Poljska je bila do svojih podčastnikov in častnikov dokaj prizanesljiva. Skozi "proces rešetanja" so morali le politični častniki, ki so lahko ostali v vojski, če so se izkazali za primerne in če so sprejeli, da se bodo v prihodnosti primerno taktično

<sup>11</sup> Leta 1990 bi na Češkoslovaškem za komunistično partijo glasovalo 41% profesionalnih vojakov, leta 1992 pa le še 13% (Vlachova in Sarvaš 1997, 98).

<sup>12</sup> Zanimivo je, da je v številnih državah moč dobiti podatke o politični usmerjenosti vojakov kljub zakonski prepovedi politične aktivnosti vojakov, ki je ponekod drugod, tudi v Sloveniji, uraden razlog za prepoved takšnih raziskav med profesionalnimi vojniki.

izurili. Neradikalen in počasen pristop k čistkam poljskega častniškega zbora je lahko razumeti, če se zavedamo, da so v poljski armadi že v času komunističnega režima dovoljevali nekakšen politični pluralizem. Ne Poljskem so namreč že leta 1987 odpravili *"starejševski dogmo in dovolili profesionalnim pripadnikom armade, da se včlanijo tudi v druge stranke, ne samo v Poljsko združeno delavsko partijo (vladajočo komunistično partijo). Dovoljenje je bilo omejeno na dve (takrat) zakonito obstoječi "zavezniški demokratični stranki", ki sta tudi zastopani v Sejmu (parlamentu)"* (Bebler 1989, 61).

Na Češkoslovaškem je "proces rešetanja" zajel vse profesionalne vojake. Od stosedeminpetdeset generalov češkoslovaške vojske jih je vojsko prostovoljno ali s prisilno upokojitvijo zapustilo sedeminosemdeset. Vsi, ki so bili vsaj na položaju polkovnika, so morali pridobiti tudi t. i. "spričevalo o čistosti" (ang. lustration certificate), ki se je nanašalo na (ne)sodelovanje z vojaško in/ali državno obveščevalno službo. Častniki, za katere so ugotovili, da so sodelovali z eno od obveščevalnih služb, so morali vojsko zapustiti (18% tistih, ki so za spričevala zaprosili v prvih treh mesecih 1992. leta). Obenem pa so vsi, ki so pred leti morali zapustiti vojsko zaradi kritičnega stališča do sovjetske invazije leta 1968, dobili priložnost za nadaljevanje službe. Zanimivo je, da so bili na Češkoslovaškem v "procesu rešetanja" dokaj popustljivi do političnih častnikov; ugotovili so, da je ceneje, če preučijo oziroma na novo usposobijo te, večinoma mlade ljudi (večina jih je bila mlajših od 35 let), kot pa da začnejo z izobraževanjem povsem od začetka (povzeto po Herspring 1994; Sarvaš 1995).

### Kadrovske težave

Depolitizacija je korenito posegla v številčnost podčastniškega in častniškega kadra v oboroženih silah držav na prehodu. Vendar problemi z zastopanostjo primernih kadrov ne izhajajo le iz politično vsiljenih odhodov iz vojaških vrst, ampak tudi iz drugih razlogov (možnosti civilne zaposlitve, neizkušenost domačih obrambnih strokovnjakov ipd).

Kljub temu, da si v vojskah novih demokratičnih držav želijo čimveč mladih in sposobnih profesionalnih vojakov je, kot ugotavlja Sarvaš (1995), v vojski ostalo več starejših kot pa mladih častnikov. Vzroki za to so bolj socialne kot pa politične narave, kajti tudi precej tistih častnikov iz mlajše generacije, ki bi lahko ostali v vojski, se je odločilo za zaposlitev v civilnih službah. Nasprotno pa se je starejša generacija častnikov bala nastopiti na trgu delovne sile in so ostali v vojski kljub zelo slabim življenjskim pogojem (razen seveda, če so se morali v določeni starosti upokojiti - npr. na Češkoslovaškem vsi, ki so bili starejši od 60 let; Herspring 1994, 676).

Poslabšanje življenjskih (nizka plača, pomanjkanje stanovanj...) in delovnih pogojev v vojski (nove demokracije so precej zmanjšale svoje obrambne proračune, kljub temu, da bo potrebno prenoviti opremo in oborožitev oboroženih sil - zlasti po standardih Nata) ter "proces rešetanja", ki so mu bili podvrženi podčastniki in častniki, sta zelo razredčila vrste profesionalnih vojakov; odhajali so pred-

vsem mladi, pa tudi izkušeni vojaki (slednje je pripeljalo do pomanjkanja strokovnjakov za posamezne vojaške specialnosti). Zanimanje mladih za vojaške poklice je zelo šibko; raje izbirajo tiste smeri izobraževanja, ki imajo neko vrednost na trgu oziroma v civilni družbi (Balik 1995).

Kljub odhajanju mladega osebja pa je celo mogoče govoriti o pomlajevanju častniških zborov. Upokojitev generalov in višjih častnikov, v preteklosti najbolj vpletenih v politiko, je namreč omogočila hitro napredovanje mlajših pripadnikov častniškega zbora (povzeto po Wiatr 1997, 81). Poleg pozitivnih učinkov takšnih sprememb (umik častnikov vpletenih v politiko in zadovoljstvo novoimenovanih generalov in višjih častnikov) pa lahko domnevamo, da so hitra napredovanja posameznikov poslabšala odnose v celotnem častniškem zboru in tudi stanje v oboroženih silah, če so bila rezultat bolj političnih presojanj kot pa realne ocene znanja in sposobnosti častnikov.

Kadrovskih problemov pa nimajo le oborožene sile, ampak se z njimi srečuje celotni nacionalno-varnostni sistem. Ključni problem je pomanjkanje civilnih obrambnih strokovnjakov, saj so današnje nove demokracije le redko upravljale svojo obrambno-varnostno politiko (bodisi so bile pod dežnikom Varšavskega sporazuma oziroma Sovjetske zveze bodisi niso bile samostojne države), vladajoča partija pa je na položaje za vodenje in izvajanje obrambne in varnostne politike države postavljala vojaške osebe. Težave s civilnimi strokovnjaki za obrambne zadeve so tako lahko eno izmed opravičil za to, da je del nadzora nad obrambno politiko ostal v vojaških rokah (Szemerkenyi 1996, 3). Pomanjkanje ustrezno usposobljenih strokovnjakov za obrambne zadeve včasih vodi k za oblikovanje civilno-vojaških razmerij zrelih demokracij še eni neprijetni okoliščini - nezaupanju med vojaki in njihovimi nadrejenimi civili, kar včasih pelje tudi do zahtev po imenovanju "strokovnjakov" (vojakov) na mesta obrambnih ministrov (povzeto po Sarvaš 1995).

### Združenja vojakov

S prepovedjo strankarskega organiziranja pripadnikov oboroženih sil se seveda niso zaprle možnosti za organiziranje profesionalnih vojaških združenj, ponekod pa tudi ne za sindikalno organiziranje profesionalnih vojakov.

V procesu demokratizacije vojske pa so vendarle igrale pomembno vlogo tudi nekatere oblike organiziranosti vojaških oseb. Sarvaš (1995) ugotavlja, da so bile na območju Češkoslovaške tri organizacije, ki so delovale tudi v politiki:

1. organizacija, ki se je imenovala "Svobodne legije", v kateri so bili radikalni profesionalni vojaki, ki se niso strinjali s počasnimi spremembami v vojski, še zlasti ne na kadrovskega področju;
2. "Zveza slovaških častnikov", ki je imela zelo močne zveze s Slovaško nacionalno stranko, nekateri člani te organizacije so kandidirali na volitvah in postali poslanci na listah te stranke ter so sodelovali pri procesu delitve češkoslovaške vojske;
3. v drugi polovici osemdesetih let ustanovljena neformalna skupina nekdanjih pripadnikov vojske, ki so bili odstavljeni v čistkah v socialističnem sistemu. Ta sku-

pina se je kasneje preimenovala v vojaški sindikat "Obnova" (izvirno "Obroda) in po "Žametni revoluciji" postala del Civilnega foruma. Ta vojaški sindikat je igral pomembno vlogo v prehajanju češke vojske iz sile Varšavske zveze v nacionalno obrambno silo (Szemerényi 1996, 12-13).

## Transparentnost varnostnoobrambne politike

Vojaški sociologi in politologi ter politiki, ki proučujejo stanje in razvoj odnosov med civilno oblastjo in vojsko v novih demokracijah, poudarjajo, da tudi t. i. neformalni nadzor družbe nad vojsko (spremljanje dogajanj na področju vojaških zadev in obrambno-varnostne politike nasploh preko množičnih medijev in reakcije družbenih skupin in posameznikov na ta dogajanja) znatno prispeva k uveljavljanju civilnega, demokratičnega nadzora nad vojsko. Zato je ena osnovnih nalog nove oblasti, da zagotovi transparentnost obrambnega sistema in nacionalne obrambno-varnostne politike in omogoči vključitev širše javnosti v razprave o aktualnih varnostnih problemih države. Znotraj obrambnega sistema se morajo zato vzpostaviti službe, ki bi sproti organizirano in sistematično proizvajale informacije za množične medije in za javnost ter zaposliti za vojaške in obrambne zadeve posebej usposobljene novinarje (na primeru Slovenije o tem piše Jelušič 1998).

## Sklep

Kratek pregled aktivnosti in nekaterih problemov, ki se pojavljajo pri demokratizaciji vojske kot enemu od vidikov demokratizacije celotne družbe pokaže, da so se poleg teženj po odpravljanju posameznih političnih vplivov v vojski in oblikovanja vojske kot strokovnega servisa demokratične oblasti (čeprav je takšna organiziranost obrambnega sistema verjetno le idealni tip), v odnosih med vojsko in oblastjo v novih demokracijah pojavile tudi nasprotne težnje - politizacija vojske z bojem civilnih institucij za nadzor nad njimi in medsebojnim obtoževanjem sodelovanja z vojsko, s pretirano doslednostjo pri čistkah častniškega zbora v nekaterih državah ne glede na strokovno znanje, s čimer so kadrovske težave postale pravi politični problem vlad teh držav, problemi financiranja obrambnega področja ipd. Upajmo, da so to le težave začetnih korakov in da bodo znanje, izkušnje ter spreminjanje vrednot v družbi dolgoročno pripeljale do takšnega stanja v nekdanjih evropskih socialističnih državah, kjer bodo primeri zlorabe vojske in nepravilnega pristopa civilne oblasti k reševanju problemov v zvezi z oboroženimi silami in kadri v njih redki (če pa bo do teh problemov prišlo, pa vsaj ne bodo ostali v tajnosti), zlasti pa ne bodo predstavljali grožnje družbeni in politični ureditvi.

LITERATURA

- Balik, Stanislav. 1995. Perspectives of Military Profession in the Czech Republic. Predavanje na konferenci ERGOMASa "Armed Forces in a Peacefull Half-Century", Praga - Brno, 18. - 25. junij, 1995.
- Barany, Zoltan D. 1993. Civil-Military Relations in Comparative Perspective. East-Central and Southeastern Europe. Political Studies, Vol. XLI, No. 4, December, str. 594-610.
- Bebler, Anton. 1989. Profesionalni vojaki in politični pluralizem v evropskih socialističnih državah. Stališča in politika komunističnih profesionalnih vojakov do političnega pluralizma. V: Študijski dnevi 1989: Socializem in demokracija. Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, FSPN, Ljubljana, str. 53-70.
- Bebler, Anton. 1994. The evolution of Civil-military relations in Central and Eastern Europe. NATO Review, Volume 42, No. 4.
- Bland, Douglas. 1995. Protecting the Military From Civilian Control. A neglected Dimension of Civil-Military Relations. V: Ernest Gilman in Detlef E. Herold (ur.), Democratic and Civil Control Over Military Forces - Case Studies and Perspectives. NATO Defense College, Monograph Series, No. 3, Rome, str. 107-125.
- Bugajski, Janusz. 1993. Nations in Turmoil. Conflict & Cooperation in Eastern Europe. Westview Press, Inc., Boulder, Colorado.
- Cotter, Andrew. 1995. East-Central Europe After the Cold War. Poland, the Czech republic, Slovakia and Hungary in Search of Security. Macmillann Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London / St. Martin's Press Inc., New York.
- Doel, Theo van den. 1994. Central Europe. The New Allies? The Road from Visegrad to Brussels. Westview Press, Boulder/San Francisco, Oxford.
- Herspring, Dale. 1994. "Refolution" in Eastern Europe. The Polish, Slovak and Hungarian Militaries. European Security, Vol. 3, No.4, Winter 1994, str. 664-690.
- Jelušič, Ljubica. 1997. Legitimnost sodobnega vojaštva. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Jelušič, Ljubica. 1998. Spreminjanje odnosov med vojaštvom in civilnim okoljem v postsocializmu. V: Anton Grizold (ur.), Perspektive sodobne varnosti (novo iz obramboslovnih raziskav). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Johnson, Meredith Mae. 1995. Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe. V: Ernest Gilman in Detlef E. Herold (ur.), Democratic and Civil Control Over Military Forces - Case Studies and Perspectives. NATO Defense College, Monograph Series, No. 3, Rome, str. 9-43.
- Joo, Rudolf. 1996. Civil-Military Relations Within the Framework of Western Integration. The Hungarian Experience. V: Behind Declarations. Civil-Military Relations in Central Europe (Papers presented at the IISS-ISDS/SVKI joint workshop Budapest, March 22-23, 1996). Institute for Strategic and Defence Studies, str. 69-71
- Mintchev, Emil G. 1995. Democratic and Civil Control over Armed Forces in Bulgaria. V: Ernest Gilman in Detlef E. Herold (ur.), Democratic and Civil Control Over Military Forces - Case Studies and Perspectives. NATO Defense College, Monograph Series, No. 3, Rome, str. 45-53.
- Sarvaš, Štefan. 1995. The Professional Corps in Central and Eastern Europe and Politics & Civil-Military Relations in the Czech Republic. A Case Study. Prispevka, ki ju je avtor predstavil na konferenci ERGOMASa "Armed Forces in a Peacefull Half-Century", Praga - Brno, 18. - 25. junij, 1995.
- Simon, Jeffrey. 1996. NATO Enlargement and Central Europe. A Study in Civil-Military Relations. Institute For National Strategic Studies, National Defense University.
- Szemerényi, Réka. 1996. Central European Civil-Military Reforms At Risk. ADELPHI Paper 306, IISS, Oxford.

- Vlachova, Marie, Štefan Sarvaš. 1997. From the Totalitarian to the Post-Totalitarian Military. V: Anton Bebler (ur.), *Civil-Military Relations in Post-Communist States. Central and Eastern Europe in Transition*. Praeger, London, str. 93-100.
- Wiatr, Jerzy. 1997. Military Politics and Society in Poland during the Democratic Transition. V: Anton Bebler (ur.), *Civil-Military relations in Post Communist States. Central and Eastern Europe in transition*. Praeger, London, str. 77-85.