

UČINKOVITOST UDEJANJANJA PARLAMENTARNEGA NADZORA V SLOVENIJI

EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IMPLEMENTATION IN SLOVENIA

Review paper

Povzetek Slovenija ima dvajsetletne izkušnje na področju razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Pri udejanjanju institucionalnega civilnega nadzora nad Slovensko vojsko in obrambnim sektorjem ima Državni zbor glavno vlogo, zato je učinkovitost parlamentarnega nadzora eden od pokazateljev ravni demokratičnosti civilno-vojaških odnosov. Avtor ugotavlja, da ima Slovenija pravni okvir in vse pogoje za učinkovito izvajanje institucionalnega civilnega nadzora, vendar normativna ureditev ni popolna in kaže, da problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni končana. Raziskava uresničevanja parlamentarnega nadzora v praksi je pokazala, da Državni zbor izpolnjuje svojo vlogo in poslanstvo, vendar bi bil lahko nadzor še učinkovitejši. Učinkovitost parlamentarnega nadzora zmanjšujejo pomanjkanje znanja, raven političnega dialoga z izvršno oblastjo (»civilno-civilni konflikti«) ter pomanjkanje skrbi za obnovo temeljnih dokumentov nacionalne varnosti.

Ključne besede *Civilno-vojaški odnosi, civilni nadzor, parlamentarni nadzor, učinkovitost.*

Abstract Slovenia has twenty years of experience in the development of democratic civil-military relations. The National Assembly plays the main role in the implementation of institutional civilian control of the Slovenian Armed Forces and of the defence sector in general. Therefore, the effectiveness of parliamentary control is one of the indicators of the level of democracy of civil-military relations. The author recognises that Slovenia has the legal framework and meets all the conditions required for successful implementation of institutional civilian control; however, the regulatory framework is not perfect and points to the fact that the first generation issue of civil-military relations has not yet been concluded. Analysis of the implementation of parliamentary control in practice shows that the National Assembly is fulfilling its role and mission, but there is room for improvement and greater effectiveness. The effectiveness of parliamentary control is reduced by the lack of knowledge, the low

level of political dialogue between the legislative and executive branches ('civil-civil conflicts'), and the lack of care for revision of the fundamental national security documents.

Key words *Civil-military relations, civilian control, parliamentary control, effectiveness.*

Uvod 16. maja 1990 je bila oblikovana prva demokratična vlada Slovenije (Izvršni svet Republike Slovenije) v tedanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji. V Izvršnem svetu je funkcijo sekretarja za obrambo prevzel Janez Janša. Jeseni se je začel prenos pristojnosti nad Teritorialno obrambo (TO) na predsedstvo republike, ki je pristojnosti za vodenje Teritorialne obrambe preneslo na republiškega sekretarja za obrambo. To je bilo udejanjanje ustavnih amandmajev, s katerimi je Slovenija odpravila federativna ustavna in zakonska določila, ki so bila v nasprotju z republiško ustavo. Z ustavnimi amandmaji je 27. 9. 1990 Slovenija prevzela skrb za urejanje obrambnih zadev, predsedstvo republike pa je postalo pristojno za imenovanje in razreševanje »komandanta Teritorialne obrambe Republike Slovenije«. Tako so bili leta 1990 vzpostavljeni temelji za oblikovanje novih demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Hkrati se je z zakonskimi spremembami začel oblikovati demokratični civilni nadzor nad vojsko.¹

Temelji za uresničevanje civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji so definirani v ustavi. Z zakonodajo in drugo normativno ureditvijo na obrambnem področju so na podlagi ustave določeni nosilci in načini uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko. Uveljavljanje demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko je sestavni del uveljavljanja demokratičnih načel in norm v družbi, pri čemer ima Državni zbor osrednjo vlogo – je nosilec parlamentarnega nadzora nad vojsko v ožjem pomenu, v širšem pa izvaja nadzor nad obrambnim sektorjem oziroma izvršno vejo oblasti. Zato je razumevanje vloge parlamentarnega nadzora in poznavanje njegove učinkovitosti v praksi pomembno za razumevanje razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov v Sloveniji.

Za uveljavljanje normativnosti in vzpostavitev novih norm ter vrednot v civilno-vojaških odnosih je potreben čas. Pred letom 1990 Slovenija ni imela praktičnih izkušenj o uporabi demokratičnih načel civilnega nadzora nad vojsko. Kako je urejen parlamentarni nadzor in kako učinkovit je v praksi po dvajsetih letih razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov, sta bili glavni vprašanji raziskave. Glavno obdobje preučevanja je bilo med letoma 2004 in 2008 oziroma eno mandatno obdobje

¹ *S sprejetjem nove slovenske ustave in nekaterih zakonov s področja obrambe (Zakon o obrambi in zaščiti, Zakon o vojaški dolžnosti) je bil vzpostavljen najširši ustavnopravni okvir za uveljavitev nekaterih ključnih sprememb v tedanjem političnem sistemu ter v obrambnem podsistemu Slovenije, ki so ji omogočile nadaljnji demokratični razvoj. Med najpomembnejšimi spremembami – parlament izvaja nadzor nad sprejemanjem in izvajanjem obrambne politike, poveča se vpliv vlade pri urejanju obrambnega področja, pristojnosti države na obrambnem področju se združijo v obrambnem ministrstvu, nekdanje pristojnosti občin nad TO se prenesejo v pristojnost države (temelj za enotne slovenske oborožene sile), odpravijo se zakonodajne rešitve, ki so vojski omogočale samostojno urejanje statusnih in drugih vprašanj, status profesionalnih vojakov je izenačen s statusom državnih uradnikov, odpoved vzporednega vojaškega šolstva (Grizold, 1998, str. 111).*

Državnega zbora. Obdobje preučevanja je bilo daljše v delu, v katerem je opravljena analiza normativnih podlag za udejanjanje parlamentarnega nadzora v praksi. Induktivni pristop znanstvenega raziskovanja je bil temeljni pristop pridobivanja rezultatov glede na cilj preučevanja. S pomočjo empiričnih in neempiričnih metod so ugotovljene značilnosti predmeta preučevanja. Med empiričnimi metodami sta uporabljeni sekundarna analiza empiričnih raziskav Obramboslovnega raziskovalnega centra FD in statistična analiza značilnosti pojavov in procesov, ki so bili ugotovljeni v študiji primera. Med neempiričnimi metodami so uporabljene analiza ustreznih pisnih virov in dokumentov, analiza in tolmačenje sekundarnih virov ter deskriptivna metoda kot podlaga za predstavitev nekaterih značilnosti predmeta preučevanja.

Temeljni cilj je bil odgovoriti na vprašanje, ali izvajanje parlamentarnega nadzora upošteva standarde in načela, ki so značilni za demokratične družbene ureditve. V širšem sobesedilu lahko rezultati raziskave prispevajo k razumevanju odstopanj prakse civilno-vojaških odnosov od demokratičnih standardov oziroma k razumevanju ravni razvoja demokratičnega civilnega nadzora v Sloveniji. Analiza podlag za izvajanje parlamentarnega nadzora in vloge Državnega zbora govori o značilnosti problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov, analiza uresničevanja nadzora v praksi in ocena njegove učinkovitosti pa govorita o značilnostih problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov.

1 MERILA ZA UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI PARLAMENTARNEGA NADZORA

Čeprav ni meril, po katerih bi ocenjevali kakovost civilno-vojaških odnosov v demokratičnih družbah, lahko na podlagi različnih teorij pridemo do skupnih ugotovitev. Glede na cilj raziskave je bilo treba na začetku odgovoriti na temeljno vprašanje, kako izmeriti učinkovitost uresničevanja parlamentarnega nadzora. Zato so na podlagi teorij različnih avtorjev oblikovana merila, s katerimi se lahko primerjajo značilnosti uresničevanja nadzora v Sloveniji. Merila pomagajo pri ugotavljanju, ali ima Državni zbor v Sloveniji pomen in vlogo, ki sta značilna za demokratične parlamentarne politične sisteme in, ali kakovostno uresničuje svoje poslanstvo glede na ustavno in zakonsko vlogo ter splošne demokratične standarde. Pri oblikovanju meril so uporabljena tudi spoznanja uveljavljanja parlamentarnega nadzora v državah, ki so podobno kot Slovenija vzpostavljale nove, demokratične civilno-vojaške odnose.

Na podlagi mnenj avtorjev lahko ugotovimo, da na učinkovitost nadzora vplivajo (1) vrsta političnega sistema oziroma državne ureditve, (2) raven uveljavljanja demokratičnih vrednot, (3) normativna ureditev civilno-vojaških odnosov, (4) kultura političnega dialoga, (5) razumevanje vloge pri izvajanju nadzora, (6) zavedanje pomena mehanizmov civilnega nadzora in (7) znanje, izkušnje ter interes za izvajanje nadzora. Splošnega standarda, ki govori o tem, kako ocenjevati civilni nadzor, sicer ni, na podlagi teorij pa se da ugotoviti tri medsebojno povezane vsebine, ki so usmerjene v ključne civilne odgovornosti: (1) civilni nadzor zahteva od civilistov, da prevzamejo odgovornost za usmerjanje (angl. directing) odločitve o vojaški politiki, (2) civilisti

morajo aktivno sodelovati pri oblikovanju obrambne politike in spremljati njeno uresničevanje na Ministrstvu za obrambo, (3) civilisti morajo zagotoviti obsežen in podroben nadzor nad vojsko v različnih zakonskih telesih civilnega nadzora, kar vključuje močne parlamentarne odbore za obrambo in proračun, svet za nacionalno varnost ter druga telesa, odvisno od konteksta nacionalne politike (Betz, 2004, str. 17).

Armin in Steinkamm sta načela in standarde, ki zagotavljajo demokratični nadzor, razvrstila v tri skupine zahtev: (1) ustava mora zagotoviti odločujočo moč civilnih teles pri odločanju o miru in vojni, upravljanju in nadzoru vojske, policije, obveščevalnih in drugih služb v varnostnem sektorju ter pri določanju vrste, velikosti in strukture organizacij v varnostnem sektorju, (2) biti mora meja demokratičnega nadzora, upoštevati je treba tudi strokovno vojaško mnenje, (3) učinkovitost demokratičnega nadzora morajo zagotoviti politične državne strukture na ustavni podlagi (Ratchev, 2005, str. 11–12). Za proučevanje civilnega nadzora lahko uporabimo t. i. institucionalno tipologijo civilno-vojaških odnosov. Odgovor na vprašanje, ali je ustrezen civilni nadzor povezan z odgovori na vprašanja o tem, kdo je uradni in kdo dejanski vrhovni poveljnik, ali obstaja državni obrambni svet, kdo je operativni šef oboroženih sil, ali je politična uprava v obrambni administraciji in, ali obstaja parlamentarno telo za področje obrambe (Bebler, 1988, str. 1207).

Betz poudarja, da je ena izmed značilnosti civilno-vojaških odnosov v demokratičnih državah nadzorna vloga parlamenta nad obrambnim področjem; zakonodajalec mora biti v vlogi avtoritete nad oboroženimi silami – najmanj s pomočjo obrambnih in proračunskih odborov. Parlamentarni nadzor nad varnostno politiko in vojaškimi izdatki mora biti podroben in obsežen, ne le formalen. Parlament, ki je omejen ali sam sebe omejuje v obliki pomanjkanja interesa ali je samo v vlogi potrjevalca, je jasen znak slabega civilnega nadzora (Betz, 2004, str. 13–14). Ženevski center med sedmimi načeli, pomembnimi za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami, navaja tudi, da mora biti parlament suveren, izvršna veja oblasti pa mora biti parlamentu odgovorna glede izvajanja in pregledovanja varnostne in obrambne politike. Parlament je edini pristojen za odobravanje in nadziranje obrambnih izdatkov. Ima tudi ključno vlogo pri razglasitvi in preklicu izrednega ali vojnega stanja (Born, 2003, str. 22–23). Kakovost izvajanja parlamentarnega nadzora je neposredni pokazatelj ravni civilnega oziroma demokratičnega nadzora nad vojsko². Zakonodajna oblast na področju obrambe prispeva k odgovornosti, kakovosti, transparentnosti in legitimnosti obrambne politike. Parlamentarni nadzor ima dve funkciji: (1) zahteva odgovornost vojske in izvršne oblasti do svojih aktivnosti in (2) spremlja, ali se zakoni izvajajo skladno s svojim namenom (Giraldo, 2006, str. 35–37).

Napotila, ki jih daje v priročniku za člane parlamentov Center za demokratičen nadzor oboroženih sil iz Ženeve (Born, 2003), določajo, da so pogoji za učinkovito izvajanje nadzora: (1) jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti, (2)

² »Država brez parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem, zlasti pa nad vojsko, lahko v najboljšem primeru velja za nedovršeno demokracijo.« (Born, 2003, str. 18)

ustaljena ravnanja, (3) viri in strokovno znanje, (4) politična volja. Pri izvajanju nadzora imajo parlamenti veliko različnih nalog. Pomembne naloge parlamenta pri udejanjanju parlamentarnega nadzora so (Born, 2003): (1) razprava in sprejemanje varnostnega koncepta ali politike države, (2) sprejem zakonov, (3) odobravanje proračuna in nadzor porabe, (4) potrjevanje in/ali odobravanje ter nadzor večjih nabav orožja, (5) predhodno ali naknadno soglasje glede napotitve na operacije v tujino, (6) potrjevanje mednarodnih pogodb in članstva v zvezah, (7) skrb za povezavo med nacionalnovarnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami, (8) skrb za posodabljanje temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, (9) pridobivanje informacij od vlade, (10) strokovno izpopolnjevanje, (11) obiski nacionalnovarnostnih struktur, (12) vzpodbujanje vključevanja vrednot in demokratičnih norm, državljskih pravic in humanitarnega prava pri usposabljanju vojske, (13) zagotavljanje obveščenosti javnosti, (14) skrb, da so vojski opredeljene naloge skladne z zakoni, predpisi, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe, (15) zagotoviti, da so naloge oboroženih sil in njihov obseg skladne z viri, (16) skrb za nagrajevanje zaposlenih v nacionalnovarnostnem sektorju.

Značilnosti demokratičnih držav s stališča demokratičnega nadzora je opredelil tudi Lunn (v Prebilič, 2007, str. 8), ki poudarja, da morajo obstajati ustavni in pravni mehanizmi, ki jasno opredeljujejo odnos med šefom države, vlado, parlamentom in oboroženimi silami z vidika delitve pristojnosti, poveljevanja, podrejenosti v miru in prehodu v vojno stanje. Zagotovljen mora biti učinkovit parlamentarni nadzor, ki zagotavlja demokratično legitimnost in javno podporo. Giraldo v analizi vloge in nalog zakonodajne veje oblasti poudarja sprejemanje zakonov, nadzor nad obrambnim sektorjem in sprejemanje obrambnega proračuna. V okviru doseganja standardov demokratičnega nadzora parlament nadzira izvršno vejo oblasti (npr. zahteva odgovornost vojske in vlade za lastna dejanja, spremlja spoštovanje zakonov) in preprečuje nepravilno uporabo vojske (npr. preprečevanje »vojaških avantur«, politizacije postavitev na dolžnosti). Parlamentarni nadzor omogoča odpravo slabega vedenja (angl. bad behavior), kaznovanje nepravilnosti in izboljšavo zakonskih podlag. Parlament ima delež tudi pri zagotavljanju legitimnosti vojske. S parlamentarnimi debatami lahko skrbi za preglednost obrambne politike in delovanja vojske (Giraldo, 2009). Betz npr. poudarja, da odbor za obrambo nosi največjo odgovornost za civilni nadzor nad vojsko. Mora biti intelektualno in praktično sposoben presojati razvoj obrambnega sektorja, neodvisno od izvršne veje oblasti. Odbor mora podrobno nadzirati vojaški proračun; poznati mora namen porabe denarja, razlog in presojati glede na »output« s stališča varnosti. Hkrati mora razumeti, da ne poveljuje vojski ter se mora izogibati mikromenedžmentu (Betz, 2004, str. 118).

Raziskave udejanjanja parlamentarnega nadzora v državah, ki so vzpostavljale demokratične civilno-vojaške odnose, kažejo na objektivne in subjektivne razloge, da nadzor ni vedno učinkovit. Vedno večja zapletenost in tehnična narava varnostnih zadev, pomanjkanje strokovnosti, časovni pritiski in zakoni, ki se nanašajo na tajnost podatkov, lahko parlamentarni nadzor omejujejo ali ovirajo (Özbudun, 2007, str. 2). Med ovirami učinkovitega parlamentarnega nadzora Giralдова navaja tri razloge:

(1) splošno pomanjkanje moči zakonodajalcev, (2) pomanjkanje interesa in strokovnosti na področju varnosti in obrambe ter (3) pomanjkanje informacij (Giraldo, 2009). Jelušičeva opozarja na nevarnost, da parlamenti prevzamejo vlogo izvajanja civilnega političnega nadzora, ker jim primanjkuje profesionalnosti oziroma usposobljenosti (Jelušič, 1998, str. 81). Ustavne ali zakonske omejitve predlaganja ali odločanja o zadevah, časovni roki, ki določajo hitrost procesa (npr. pri proračunu), strankarska disciplina ali moč parlamentarne večine zmanjšujejo moč parlamentarnega nadzora. Obremenjenost s ponovnimi izvolitvami v parlament, majhne spodbude s strani volivcev ali strank za večje angažiranje v obrambnih zadevah, pomanjkanje pomoči nevladnih in drugih strokovnjakov ter v nekaterih primerih tudi prevlada nekdanjih vojakov v parlamentarnih odborih negativno vplivajo na kakovost parlamentarnega nadzora. Učinkovitost parlamentarnega nadzora je slabša tudi zaradi omejitve dostopa do informacij, pri čemer se uporabljajo mehanizmi zaščite tajnosti informacij ali sklicevanje na tradicijo odnosov med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, pomanjkanja osebja, ki podpira parlamentarce, težav pridobivanja neodvisnega, strokovnega vojaškega nasveta (ni soočenja strokovnih mnenj, vir je le eden), pomanjkanja moči zahtevati ali pridobiti informacije in tudi zaradi neaktivnosti civilne družbe. Zato Giraldova predlaga za izboljšanje učinkovitosti parlamentarnega nadzora stabilno sestavo odborov (da se lahko razvijeta strokovnost in povezava z izvršno oblastjo), dobro informirane podporne službe ter učinkovite odnose z ministrstvom za obrambo, oboroženimi silami, civilno družbo ter drugimi parlamenti in mednarodnimi organizacijami (Giraldo, 2009).

2 INSTITUCIONALNI OKVIR

Temelj novih civilno-vojaških odnosov je bil vzpostavljen z Zakonom o obrambi in zaščiti, ki je na novo opredelil vlogo zakonodajne in izvršne veje oblasti glede obrambe. Na podlagi analize zakona lahko ugotovimo, da je bil glavni namen zakonodajalca prevzeti pristojnosti za poveljevanje z oboroženimi silami (Teritorialno obrambo) od demokratično izvoljenih oblasti v Sloveniji ter izključiti zvezne pristojnosti na področju obrambe. Zakon o obrambi in zaščiti je bil neposreden odgovor na varnostno in politično stanje v zvezni državi in je po eni strani vzpostavljaj nove mehanizme civilnega nadzora nad oboroženimi silami, vključujoč parlamentarni nadzor, na drugi pa mehanizme za pripravo in vodenje obrambe bodoče samostojne države³.

Prvi korak k razumevanju institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji je ugotovitev, kdo so nosilci tega nadzora. Temeljno izhodišče proučevanja je politični sistem, ki je po ustavi parlamentaren, demokratičen in razlikuje tri medsebojno neodvisne veje oblasti: izvršno, zakonodajno in sodno. Ustava je temeljni akt, ki določa nosilce institucionalnega nadzora. Analiza ustavnih in zakonskih podlag kaže, da so v Republiki Sloveniji nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko

³ *Temelji parlamentarnega nadzora so vzpostavljeni v 32. členu, po katerem Skupščina Republike Slovenije »določa splošna načela, cilje in politiko v zvezi z nacionalno varnostjo, ureja temeljna vprašanja obrambe in zaščite, ki so skupnega pomena za republiko, ter nadzor njihovega uresničevanja ...« (SRS, 1990)*

Državni zbor RS, Državni svet RS, predsednik Republike Slovenije, minister za obrambo in Vlada Republike Slovenije. Ugotovimo lahko, da ima Slovenija pravni okvir za izvajanje institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko, primernega za sodobne parlamentarne demokracije. S stališča nadzora obrambe ima glavno vlogo Državni zbor, kar je glede na demokratično parlamentarno ureditev tudi pričakovano. Državni zbor vodi in nadzira obrambo države⁴. V nadzor obrambe se lahko posredno vključuje tudi Državni svet, kar je Državni zbor opredelil v 97. členu, v katerem mu nalaga, da posreduje mnenje o zadevah, ki so v pristojnosti Državnega zbora, torej tudi o zadevah, ki se nanašajo na uporabo vojske in obrambo države. Ker je Državni svet le posredni »nadzornik« in je njegova vloga le iniciativna, suspenzivna (odložilna) in svetovalna, v nadaljevanju preučevanja parlamentarnega nadzora ne bo obravnavan.

Vlada po zakonu usklajuje in vodi obrambo ter je v tej vlogi podrejena Državnemu zboru, saj brez njegove odločitve ne more izvesti na primer splošne mobilizacije za potrebe obrambe, niti odločiti o uporabi Slovenske vojske za izvajanje vojaške obrambe. Da je Vlada odgovorna Državnemu zboru za vodenje obrambe države, se da razbrati iz 84. člena v povezavi z 82. členom Zakona o obrambi, ki govori, da Vlada vodi izvajanje obrambe »v skladu z usmeritvami Državnega zbora«, ter posredno iz 4. člena Zakona o vladi Republike Slovenije, ki govori, da je Vlada odgovorna Državnemu zboru »za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države« (DZ RS, 2005). Da je Vlada »podrejena« Državnemu zboru, ugotavlja tudi raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra. Državni zbor lahko posega v izvrševanje zakonov in tako do določene mere v delovanje izvršne oblasti (Prebilič, 2007, str. 23). Minister glede vodenja in nadzora obrambe države nima posebej opredeljenih nalog in pristojnosti ter je njegova vloga opredeljena z Zakonom o vladi Republike Slovenije, po katerem je odgovoren za izvajanje odločitev in stališč Vlade (17. člen).

S stališča neposrednega nadzora nad vojsko je položaj obraten. V tem primeru si glavno vlogo delita Vlada in minister, Državni zbor ima podrejeno vlogo, predsednikova vloga pa je še manjša kot pri obrambi države, čeprav je vrhovni poveljnik. Vlogo glavnega nadzornika si delita Vlada in minister tako, da je prva glavna pri odločanju o uporabi Slovenske vojske, minister pa je glavni za vodenje in za njen neposredni nadzor⁵. Skladno z Zakonom o obrambi Vlada odloča o uporabi Slovenske vojske za izvajanje nalog za zaščito in reševanje ter izpolnjevanje mednarodnih obveznosti, torej za vse naloge, razen obrambe države. Državni zbor se o določitvah Vlade le seznanja, od volje in potreb Vlade pa je odvisno, v kolikšni meri lahko

⁴ Skladno z Zakonom o obrambi obrambo države sestavljata vojaška in civilna obramba (3. člen). Vojaška obramba je obramba države z orožjem in drugimi vojaškimi sredstvi, izvaja pa jo Slovenska vojska (5. člen). Z 82. členom je Državni zbor opredelil, da ima pristojnosti tudi, kadar gre za obrambo drugih držav na podlagi mednarodnih pogodb (npr. 5. člen Washingtonske pogodbe).

⁵ Neposreden nadzor nad Slovensko vojsko po Zakonu o obrambi izvaja minister (42. člen). To pristojnost mu daje tudi Zakon o državni upravi, ki določa razmerje med ministrom in organom v sestavi (23. člen) ter daje ministru pristojnosti, da nadzira organ v sestavi (24. člen) (DZ RS, 2002).

sodeluje pri sprejemanju odločitev⁶. Podobno velja tudi za predsednika republike. Glede obrambe države je predsednik republike v dvojni vlogi. V normalnih okoliščinah je njegova vloga le protokolarno-reprezentativna (Jambreč v Prebilič, 2007, str. 17) oziroma je nominalni šef izvršne oblasti (Prebilič, 2007, str. 21). Čeprav je po ustavi del izvršne veje oblasti, je brez mehanizmov in možnosti uveljavljanja svoje pristojnosti vrhovnega poveljnika, v posebnih okoliščinah pa postane glavni ustvarjalec na področju obrambe, saj lahko začasno prevzame vlogo Državnega zbora.

Po definiranju institucionalnega okvirja za izvajanje civilnega nadzora nad vojsko je torej pomembno ugotoviti, ali govorimo o nadzoru nad dejavnostjo (obrambo) ali izvajalcem vojaške obrambe (vojsko). Analiza normativnih podlag je pokazala, da imajo glavno vlogo pri nadzoru nad obrambo Državni zbor⁷, pri nadzoru nad vojsko pa Vlada (odločanje) in minister (vodenje). Analiza ureditve institucionalnega nadzora je pokazala tudi, da na področju obrambe države ne moremo govoriti o popolni neodvisnosti posameznih vej oblasti⁸. Pristojnosti zakonodajne in izvršne veje oblasti se prepletajo. Glede na okoliščine in predmet nadzora je v glavni vlogi enkrat zakonodajna, drugič izvršna veja⁹, pri čemer je zakonodaja naravnana tako, da pri obrambi zakonodajna veja nadzira izvršno. Zato je za učinkovit nadzor zelo pomembna odprava nejasnosti ali nedorečenosti v pravnih in ustavnih podlagah, v praksi pa potreba po medsebojnem sodelovanju in izogibanju konfliktom.

3 NORMATIVNI OKVIR

Parlamentarni nadzor v Republiki Sloveniji izvaja Državni zbor na podlagi Ustave RS in Zakona o obrambi. Na podlagi ustave ima Državni zbor pristojnost odločanja o uporabi obrambnih sil v vojni in izrednem stanju (92. člen) ter pristojnost urejati »vrsto, obseg in organizacijo obrambe« državnega ozemlja (124. člen) ter nadzirati izvajanje obrambe (124. člen). Uporabljena terminologija kaže, da so imeli snovalci ustave v mislih predvsem dejavnost (obrambo) in manj obrambne sile, saj iz ustave ni razvidno, da bi moral Državni zbor izvajati tudi nadzor sil in ne le, kako te branijo državo.

Z zakonom o obrambi si je Državni zbor naložil nalogo, da bo sprejemal splošne dolgoročne programe razvoja in opremljanja Slovenske vojske (82. člen) ter opredelil

⁶ Čeprav zakonodajna oblast ne predvideva sodelovanja Državnega zbora pri odločanju o sodelovanju Slovenske vojske v operacijah v tujini, je Vlada RS na podlagi strategije sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in na misijah omogočila njegovo aktivnejšo vlogo. V skladu z 39. točko strategije Vlada RS o nameri sodelovanja seznanila Državni zbor (Vlada RS, 2009) in tako spodbuja demokratičen dialog med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, verjetno iz praktičnih razlogov, saj z razpravo v Državnem zboru pridobi čas za sprejemanje odločitve, preverja širšo podporo ter dviguje raven legitimnosti svoje odločitve.

⁷ Kot ugotavlja raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra, ima Državni zbor vlogo institucije, v kateri se obrambna politika in celoten koncept obrambe države sprejmeta in predvsem nadzirata uresničevanje ter izvajanje sprejete obrambne politike. Pri tem ima ključno vlogo odbor za obrambo (Prebilič, 2007, str. 32).

⁸ Načelo delitve oblasti je, kot ugotavljajo Grad, Kavčič, Ribičič in Kristan, nejasno, razmerja med zakonodajno in izvršno oblastjo pa niso skladna z načeli parlamentarnega sistema, saj pristojnosti niso dovolj jasno razmejene, zaradi česar tudi odgovornost ni dovolj razvidna (Prebilič, 2007, str. 23).

⁹ Sodna veja oblasti je dejavnik nadzora posredno, s tem ko sodno preganja kršitelje zakonov na področju obrambe.

pristojnosti ministra in Vlade na obrambnem področju. Kako namerava Državni zbor izvajati ustavno nalogo, je razvidno iz odloka, s katerim je ustanovil in določil naloge delovnih teles. Eno od teh je odbor za obrambo, ki »obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na obrambni sistem, sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo«. (DZ RS, 2008) Opis nalog določa aktivnosti in obveznosti Državnega zbora na področju izvajanja civilnega nadzora nad vojsko. Razen skrbi za zakone in predpise na obrambnem področju ter dolgoročnega programiranja razvoja in opremljanja Slovenske vojske, so vse druge naloge uvrščene v kategorijo »problematika« in »druga vprašanja«. Naloge iz ustave in zakonov so prikazane v preglednici 1.

Preglednica 1:
Naloge in pristojnosti Državnega zbora

| Naloge in pristojnosti Državnega zbora | Podlaga |
|---|-----------------|
| Odločanje o uporabi obrambnih sil | Ustava RS |
| Urejanje vrste, obsega in organizacije obrambe | |
| Nadziranje izvajanja obrambe | |
| Sprejemanje spl. dolg. programov razvoja vojske | Zakon o obrambi |
| Določanje pristojnosti vladi in ministru | |
| Usmerjanje izvajanja obrambe države | |
| Obravnavanje zakonov in aktov obr. sistema | Poslovník DZ RS |
| Obravnavanje problematike obr. ministrstva | |

S stališča pristojnosti za nadzor izvajanja obrambe države je mogoče izluščiti nalogo usmerjanja izvajanja obrambe, ki je sicer v sklopu nalog, ki jih Državni zbor nalaga Vladi. Da obramba ni najbolj pomembno področje, s katerim se ukvarja Državni zbor, je razvidno tudi iz njegovega poslovnika, v katerem je opredeljenih šest stalnih komisij. Med njimi ni nobene za področje obrambe, obstaja pa »sorodna« komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (DZ RS, 2007).

4 ŠTUDIJA PRIMERA: DELO ODBORA ZA OBRAMBO V OBDOBJU 2004–2008

Da bi pridobili pokazatelje o izvajanju parlamentarnega nadzora v Sloveniji, so bile med preučevanjem delovanja odbora za obrambo spremljane aktivnosti na obrambnem področju v mandatnem obdobju 2004–2008. V tem obdobju je imel odbor Državnega zbora za obrambo 45 sej, od tega 29 rednih in 16 nujnih. Iz dnevnih redov je razvidno, da je obravnaval proračun za obrambo, nabave oborožitve, oblikovanje zmogljivosti in delovanje Slovenske vojske, različne nepravilnosti in dogodke (anonimne prijave, nadlegovanje, kršitve pravic) ter upravljanje kadrov (statusne zadeve, ugovori, odhodi iz vojske, nezgodno zavarovanje). Na področju

zakonodaje je obravnaval spremembe Zakona o obrambi in Zakona o temeljnih razvojnih programih ter sprejel Zakon o službi v Slovenski vojski, s katerim je podrobneje opredelil naloge, način delovanja in statusne zadeve v Slovenski vojski. Dokumente, ki se nanašajo na nacionalno-varnostni sistem in dolgoročni razvoj Slovenske vojske, ni obravnaval, čeprav so se zgodile velike spremembe, od katerih sta med najpomembnejšimi vstop Republike Slovenije v Nato in EU ter profesionalizacija Slovenske vojske po ukinitvi služenja vojaškega roka leta 2003.

Odbor je zaradi nadzora obrambnega resorja in izpolnjevanja svoje ustavne vloge postavljaj izvršni oblasti različna vprašanja, ki so se nanašala na nabave oborožitve, vojaško infrastrukturo, varnostne razmere v operacijah, podobo Slovenske vojske v javnosti, statusne zadeve pripadnikov Slovenske vojske, duhovno oskrbo v vojski, gradnjo vojaških zmogljivosti idr. Poleg tega je obravnaval poročila Vlade in Ministrstva za obrambo o pripravljenosti Slovenske vojske, revizijska poročila, poročila o sodelovanju Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in na misijah ter rezultatih ministrskih srečanj v Natu ali Evropski uniji. Iz vsebine nekaterih sej je razvidno, da je bil namen odbora, poleg uresničevanja civilnega nadzora nad vojsko oziroma kot določa ustava, poleg nadzora obrambe tudi nadzor ministra, saj je med drugim obravnaval tudi domnevne nepravilnosti njegove službene poti.

Posebno pozornost je odbor namenil nabavi oklepnih vozil za Slovensko vojsko. Nabava t. i. srednjih kolesnih oklepnih vozil SKOV 8 x 8 je bila obravnavana na 11 sejah, večinoma nujnih. Na teh sejah je odbor poskušal ugotoviti razloge za odločitev o nabavi. Obravnaval je domnevne nepravilnosti, usklajenosti z nacionalnovarnostnimi podlagami in dolgoročnimi razvojnimi cilji ter mednarodnimi obveznostmi in ekonomsko učinkovitostjo nabave. Kulminacijo pozornosti do nabave oborožitve predstavljata dve izredni seji Državnega zbora in oblikovanje komisije za ugotavljanje odgovornosti nosilcev javnih funkcij za domnevne nepravilnosti (DZ RS, 2007). Primer nabave oklepnega vozila 8 x 8 je zgled prizadevanj Državnega zbora za uveljavljanje svojih pristojnosti na področju civilnega nadzora nad vojsko ter odnosa med nosilci institucionalnega nadzora. Obravnave nabave orožja so posredno odkrile možnost konflikta med nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko – v tem primeru Državnega zbora in ministra. Postavilo se je namreč vprašanje, ali odbor za obrambo lahko pregleduje zaupne pogodbe in je seznanjen s podatki, ki so poslovna skrivnost. Da bi zadevo razjasnilo, je Ministrstvo za obrambo prosilo za mnenje tudi predsednika Državnega zbora in na podlagi njegovega mnenja omogočilo članom odbora vpogled v dokumentacijo o nabavi vozil (Dobaj in Šuštaršič, 2007)¹⁰.

V času svojega mandata je odbor za obrambo 25-krat obiskal poveljstva in enote Slovenske vojske. Pri tem se je seznanjal z urjenjem, hrambo orožja in opreme, različnimi dogodki (npr. nadlegovanje), izvajanjem nalog, uporabo oborožitve in opreme ter oblikovanjem novih zmogljivosti. Med obiski je opravil tudi vpogled v

¹⁰ »/.../ kot je danes še povedal minister, je na podlagi mnenja predsednika DZ Franceta Cukjatija dobil pravno podlago za vpogled« (Dobaj, 2007). »Zato sem danes dovolil ta vpogled, ker vidim, da imam zakonsko podlago in zaščito.« /.../ Vendar pa 45. člen poslovnika DZ zahteva, da mora vlada RS zagotoviti vse podatke poslancem, če to ni v nasprotju z zakonom.« (Šuštaršič, 2007)

aktivnosti enot Slovenske vojske v operacijah (Bosna in Hercegovina, Kosovo) ter se seznanil z dejavnostmi v zavezništvu (vojaško predstavništvo v Bruslju, letalska baza v Italiji).

5 IZPOLNJEVANJE POGOJEV ZA UČINKOVITO IZVAJANJE PARLAMENTARNEGA NADZORA

Pri ugotavljanju, ali so v Sloveniji ustvarjeni pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem, so uporabljena napotila iz priločnika za člane parlamentov (Born, 2003, 75–85). Rezultati analize so prikazani v preglednici 2. Za vrednotenje dosežene ravni je uporabljena petstopenjska lestvica.

Preglednica 2:
Pogoji za
učinkovito
izvajanje par-
lamentarnega
nadzora

| Pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora | Uresničevanje v praksi |
|--|------------------------|
| Jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti | ZELO DOBRO |
| Običajna praksa | ODLIČNO |
| Viri (čas, informacije) in strokovno znanje | ZADOVOLJIVO |
| Politična volja | ODLIČNO |

Vir: Born, 2003

Na podlagi analize normativne ureditve parlamentarnega nadzora se lahko ugotovi, da so v Republiki Sloveniji opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti Državnega zbora za izvajanje nadzora¹¹. Vendar proces oblikovanja normativnih podlag še ni končan, saj ima nekaj pomanjkljivosti. Predvsem je treba natančneje opredeliti razlike med izvajanjem nadzora obrambe države in nadzora oboroženih sil ter z izvedbenimi akti podrobneje opredeliti naloge Državnega zbora in delovnih teles pri udejanjanju demokratičnega nadzora nad vojsko in obrambnim sektorjem. Trenutno opredeljene naloge namreč dopuščajo možnost različnega razumevanja vloge nadzora in ne zagotavljajo pogojev za vzdrževanje iste ravni nadzora skozi daljše obdobje.

Ugotovljeno je, da so Državnemu zboru na voljo vsi mehanizmi, ki omogočajo pridobivanje informacij in s tem možnosti za učinkovit nadzor, kot so običajni za demokratične sisteme; to so različna poročila in informacije, parlamentarne razprave, poslanska vprašanja in interpelacije ter parlamentarne preiskave. Na podlagi analize dela Državnega zbora lahko ugotovimo, da obstaja običajna praksa parlamentarnega nadzora. Državni zbor ima pogoje za učinkovit nadzor. Pri svojem delu v celotnem obdobju sklica je odbor za obrambo obravnaval vse vsebine, ki se nanašajo na področje

¹¹ Da so za aktivno izvajanje parlamentarnega nadzora v Republiki Sloveniji vzpostavljene podlage, je ugotovil tudi Obramboslovni raziskovalni center. Podlage so primerne in skladne s političnim sistemom ter teoretičnimi predpostavkami. Raziskava je pokazala, da so vzvodi, ki jih ima na voljo odbor za obrambo, primerni, vendar ne najboljše. Potrebna je bolj proaktivna drža poslancev, dodatno izobraževanje za poznavanje obrambnega sektorja ter tesnejše sodelovanje z znanstveno-strokovnimi organizacijami (Prebilič, 2007, str. 127).

demokracičnega nadzora, od zakonodaje in proračuna do razprave o nacionalnovarnostnih dokumentih (razvoj vojske) in stanja ter delovanja Slovenske vojske.

Viri (časovni in informacije) ter raven strokovnega znanja so naslednji pogoj za učinkovit parlamentarni nadzor. Na podlagi izvajanja nadzora v Republiki Sloveniji se lahko ugotovi, da so to tako imenovani najšibkejši členi med pogoji za učinkovit nadzor. Analiza obravnav na sejah odbora za obrambo kaže, da vladne informacije prihajajo v Državni zbor pozno in je za pripravo na voljo malo časa. Mogoče je, da so informacije pravočasne, vendar je predsednik odbora seje slabo načrtoval. Da je časovni dejavnik omejevalen, kažejo seje, na katerih se je obravnaval proračun. Čeprav je proces sprejemanja proračuna redna, ciklična dejavnost Vlade in Državnega zbora, sta bili za njegovo obravnavo potrebni dve nujni seji.

Za pridobivanje informacij Državni zbor uporablja običajne mehanizme parlamentarnega nadzora, navadno pa je tudi posredovanje informacij Vlade, ki pomeni podporo Državnemu zboru pri uveljavljanju njegovih ustavnih in zakonskih pristojnosti, brez posebnih spodbud. Vseeno pa se na podlagi analize dela odbora za obrambo in komunikacije z ministrom in Vlado ni mogoče znebiti občutka, da izvršna oblast v nekaterih primerih ne posreduje vseh informacij enako ažurno ali pa jih daje šele, ko Državni zbor opozori na spoštovanje zakonitosti, na primer takrat, ko se Vlada sklicuje na zadrževanje informacij zaradi tajnosti¹².

Poleg časovnega dejavnika in informacij je strokovno znanje tretji dejavnik, ki omejuje vzpostavitev boljših pogojev za učinkovit parlamentarni nadzor. Zaskrbljujoč je odnos poslancev do strokovnega izpopolnjevanja, o čemer govori Prebiličeva študija. Prav tako Državni zbor ne uporablja dovolj možnosti strokovne pomoči neodvisnih strokovnjakov ali pomoči vojaških strokovnjakov za razumevanje procesov, ki se nanašajo na njeno stanje, delovanje in razvoj ali pa se ne pusti podrobneje seznaniti o mednarodnih obveznostih države in vojske, procesih naročanja vojaške opreme ipd.

Politična volja za izvajanje parlamentarnega nadzora je eden od pogojev za učinkovit nadzor. Na podlagi analize dela Državnega zbora so ugotovili, da ta vsekakor obstaja. O tem govorijo tudi številna poslanska vprašanja, zahteve po poročilih in informacijah ter, kot kulminacija, uporaba parlamentarne preiskave (DZ RS, 2007). Koliko je to posledica želje poslancev za uresničevanje ustavne vloge pri nadzoru varnostnega sektorja ali izraz političnega boja in želje opozicije po nadzoru izvršne oblasti, je težko oceniti in je stvar posebne raziskave.¹³ Za obravnavo vseh vprašanj, ki se

¹² Primer je komunikacija med ministrom za obrambo in predsednikom odbora Državnega zbora za obrambo leta 2007, ki govori o morebitnem nerazumevanju svojih vlog in odgovornosti ali različnem razumevanju načina uveljavljanja svojih pristojnosti. Predsednik odbora za obrambo celo posredno navaja problematiko prve generacije civilno-vojaških odnosov, ko ocenjuje, da v Sloveniji »ni vzpostavljenih mehanizmov kot v demokratičnih državah, v katerih je celotni obrambni sistem pod nadzorom parlamenta« (Cerar, 2007). Problem je seveda večplasten in gre lahko tudi ali predvsem za politične in osebnostne razlike.

¹³ Analiza sej odbora za obrambo kaže, da se je ta odzival na objave v medijih, pobude sindikatov vojske ali posameznih pripadnikov Slovenske vojske, anonimna pisma, pobude in vprašanja poslancev, prejete informacije od vlade ali ministrstva, iniciative državljanov v lokalnem okolju ali pa je sledil ustaljenim procesom (npr. pri sprejemanju proračuna).

nanašajo na parlamentarni nadzor v demokratičnih državah, obstaja politična volja. Zaradi sestave Državnega zbora in posledično odbora za obrambo, v katerem so vladne stranke v večini, proceduralno ni mogoče doseči sklepov, ki so za Vlado neprijetni ali v nasprotju z vladno politiko¹⁴.

6 UČINKOVITOST IZVAJANJA PARLAMENTARNEGA NADZORA

Glede na to, da so naloge Državnega zbora na področju nadzora oboroženih sil skromno opredeljene in presplošne, pri ugotavljanju učinkovitosti izvajanja parlamentarnega nadzora lahko upoštevamo napotila, ki jih daje ženevski Center za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami v priročniku za člane parlamenta. Pri tem se ugotavlja, ali Državni zbor tem napotilom sledi. Na podlagi analize dokumentov, ki jih sprejema Državni zbor, ter analize dela odbora za obrambo se lahko oceni, ali se aktivnosti in naloge, ki se navadno izvajajo v razvitih demokratičnih družbah, izvajajo tudi v Sloveniji. Rezultati analize so prikazani v preglednici 3. Na podlagi ocene, ali se določena aktivnost izvaja ali ne, je v sklepnem delu predstavljena splošna ocena učinkovitosti uresničevanja parlamentarnega nadzora.

Raziskava je pokazala, da Državni zbor izpolnjuje zahtevo o sprejemanju varnostnega koncepta države, saj je z Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije določil nacionalne interese, vire ogrožanja ter nacionalnovarnostno politiko (DZ RS, 2001). Skladno z ustavo sprejema tudi zakone, ki se nanašajo na obrambo države ali oborožene sile. Prav tako sprejema obrambni proračun in nadzira njegovo porabo, predvsem prek spremljanja programov nabave orožja in manj s stališča delovanja vojske. Z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske je določil nabave glavne opreme in oborožitve (DZ RS, 2004, str. 15–21). Nabave tudi nadzira in ugotavlja ekonomsko učinkovitost ter usklajenost z nacionalnovarnostnimi dokumenti in mednarodnimi obveznostmi.

Državni zbor potrjuje članstvo v zvezah in je potrdil vstop Republike Slovenije v Nato¹⁵. Skladno s poslovníkom Državnega zbora je zagotovljena javnost dela. Seje delovnih teles in Državnega zbora so javne in državljeni so lahko obveščeni o zadevah, ki se nanašajo na obrambno področje, razen, če se obravnava gradivo, ki vsebuje tajne

¹⁴ Primer preglasovanja pobude opozicije, ki želi spremeniti odločitev o napotitvi pripadnikov Slovenske vojske v operacijo v Irak. Poslanci ocenjujejo skladnost uporabe vojske glede na nacionalnovarnostne potrebe: Predsednik Anton Anderlič: »Glasujemo o predlogu sklepa, kot ste ga prejeli s sklicem seje. Najbrž ga ni treba brati, ampak za magnetogram vseeno: Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo z namenom, da se zagotovi varnost slovenskih vojakov in ne ogroža nacionalne varnosti Republike Slovenije, poziva vlado Republike Slovenije, da prekličie sklep o napotitvi štirih inštruktorjev Slovenske vojske v Nato misijo usposabljanja iraških varnostnih sil v Iraku z dne 12. 1. 2006 oziroma nadaljevanje te misije po 15. avgustu 2006 in da kot članica Nata skladno s sklepi severnoatlantskega sveta sama izbere za slovenske vojake in za Slovenijo varnejšo obliko izvajanja usposabljanja iraških varnostnih sil (administrativno-tehnično, logistično usposabljanje in tako dalje). Kdo je za? (3 člani) Kdo je proti? (5 članov) Tri proti pet – predlog ni dobil zadostne podpore, zato gremo na druge predloge sklepov.« Vir: DZ RS, 2006. Magnetogram 8. nujne seje odbora Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo, 11. avgusta 2006. <http://www.dz-rs.si>.

¹⁵ Državni zbor je z 68 glasovi za in 3 proti 24. februarja 2004 potrdil zakon o ratifikaciji Severnoatlantske pogodbe (DZ RS, 2004).

podatke oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona (DZ RS, 2007; 101. člen). Zapisniki sej so dostopni na internetnih straneh Državnega zbora.

Državni zbor s spremljanjem delovanja Slovenske vojske ter seznanjanjem o njenih odločitvah skrbi, da je Slovenska vojska dejavna skladno z zakoni, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe. Zato uporablja mehanizme, ki so običajni za demokratičen civilni nadzor nad oboroženimi silami: zahtevanje informacij in poročil od Vlade in ministra, obravnave gradiv in razprave o obrambnih zadevah ter obiski enot Slovenske vojske, kjer se seznanja s pripravljenostjo, kadrovskimi in drugimi težavami, uporabo oborožitve, izvajanjem nalog, usposabljanjem idr. Posebno pozornost namenja kadrovskim in statusnim težavam v Slovenski vojski. Svoja prizadevanja je uveljavil z Zakonom o službi v Slovenski vojski, v kateri je poleg podrobnejše opredelitve nalog, vojaškega izobraževanja in usposabljanja, poveljevanja ter značilnosti poklicnega dela omogočil tudi boljše nagrajevanje pripadnikov Slovenske vojske (DZ RS, 2007).

Preglednica 3:
Učinkovitost
izvajanja par-
lamentarnega
nadzora

| Naloga – zahteva parlamentarnega nadzora v demokracijah* | Uresničevanje v praksi |
|---|------------------------|
| Razprava in sprejemanje varnostnega koncepta ali politike države | DA |
| Obravnava in sprejemanje zakonov | DA |
| Odobranje obrambnega proračuna in nadzor porabe | DA |
| Potrjevanje in nadzor večjih nabav orožja | DA |
| Predhodno ali naknadno soglasje za napotitev vojske v operacije v tujino | Nima pristojnosti |
| Potrjevanje mednarodnih pogodb in članstva v zvezah | DA |
| Skrb za povezavo med varnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami | NE |
| Skrb za posodabljanje temeljnih dokumentov nacionalne varnosti | NE |
| Pridobivanje informacij in zahtevanje poročil Vlade | DA |
| Strokovno izpopolnjevanje | NE |
| Obiski nacionalnovarnostnih struktur | DA |
| Spodbujanje vključevanja vrednot in demokratičnih norm v vojaško usposabljanje | NE |
| Zagotavljanje obveščenosti javnosti o obrambnih zadevah | DA |
| Skrb za delovanje vojske skladno z zakoni, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe | DA |
| Zagotovitev, da so naloge vojske skladne z viri | NE |
| Skrb za nagrajevanje zaposlenih v nacionalnovarnostnem sektorju | DA |

V nadaljevanju so zapisane ugotovitve o kakovosti uresničevanja parlamentarnega nadzora, pri katerem Državni zbor ne izpolnjuje pričakovanj oziroma se nadzor v praksi ne izvaja. Tako na primer ni opaziti skrbi Državnega zbora za povezavo

med varnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami. Z vojaško doktrino se je odbor za obrambo samo seznanil, o obrambnih načrtih pa ni nobenega vprašanja ali interesa, čeprav ga v nadzor obrambe usmerja ustava. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti je bila sprejeta leta 2001 in v obdobju sprejemanja proračunov zadnjega mandata Državnega zbora (2004–2008) ni bila aktualna podlaga za razvoj in delovanje vojske. Še posebej, če upoštevamo, da je bilo v resoluciji članstvo v Natu še namera, po 1. maju 2004 in do konca mandata 2008 pa že dejstvo. V obdobju 2004–2008 na odboru za obrambo ni bilo točke, v kateri bi razpravljali o potrebah posodobitve temeljnega dokumenta o nacionalno-varnostni politiki države, čeprav je Državni zbor z resolucijo sprejel zavezo, da jo bo dopolnjeval (DZ RS, 2001)¹⁶. Da je potrebna razprava o prihodnosti Slovenske vojske, se je predsednik odbora za obrambo zavedal in je poskušal spodbuditi Vlado in Ministrstvo za obrambo, saj je opazil neskladje med dolgoročnimi cilji in cilji naslednjega proračunskega obdobja (Karba, 2007, 3). Pri tem se morda ni spomnil, da bi moral skladno z zakonsko vlogo Državni zbor zahtevati posodobitve temeljnih dokumentov, ki se nanašata na delovanje in razvoj Slovenske vojske, in sicer Resolucije o strategiji nacionalne varnosti ter Resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske.

Področju izobraževanja in usposabljanja Slovenske vojske Državni zbor ne namenja veliko pozornosti, razen z usmeritvami v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske ter splošnimi določbami v obrambnih področnih zakonih in Pravilih službe v Slovenski vojski. Razen občasne seznanitve odbora za obrambo z usposobljenostjo enot med obiski ni opaziti interesa Državnega zbora glede pogojev, kakovosti ter vsebin izobraževanja in usposabljanja, še posebej s stališča uveljavljanja nacionalnih, demokratičnih in vojaških vrednot ter norm in spoštovanja človekovih pravic. Skrb za proces usposabljanja je odbor za obrambo pokazal, kadar je bil spodbujen z različnimi dogodki (spolno nadlegovanje, okvara orožja ipd.). Prav tako je pomanjkljivo izvajanje nadzora delovanja vojske in razpoložljivih virov. Kot je bilo že ugotovljeno, je največ pozornosti usmerjene v spremljanje porabe proračuna pri nabavah oborožitve, pri operacijah ali drugih dejavnostih Slovenske vojske pa Državni zbor ni pokazal večjega interesa za pridobivanje podatkov o porabi proračuna.

Pogoj za učinkovit nadzor je poznavanje vsebine, ki se nadzira. Učinkovit nadzor nad varnostnim sektorjem zahteva potrebna strokovna znanja. Zato bi morali člani odbora za obrambo bolj skrbeti za strokovno izpopolnjevanje ali pa uporabljati mehanizme za zagotovitev poznavanja problematike (npr. neodvisni strokovnjaki, upokojeni častniki, seminarji ipd.). Odbor za obrambo je v stikih s parlamentarci drugih držav, obiski enot ter med obravnavo različnih gradiv pridobival znanje, vendar ti primeri ne morejo potrjevati načrtno izpopolnjevanje¹⁷. Zahteve ministru za

¹⁶ V 6. točki resolucije se je Državni zbor zavezal, da bo spremljal njeno uresničevanje »neposredno in prek pristojnih delovnih teles, ter bo po potrebi celovito ocenil njeno uveljavljanje ter jo dopolnil«.

¹⁷ Poslanci menijo, da nimajo dovolj strokovne podlage, usposabljanje pa je prepuščeno lastni iniciativi (Prebilič, 2007, str. 103–104).

obrambo za predstavitev procesov (npr. ugotavljanje pripravljenosti, priprave enot za napotitev v operacijo, naročanje blaga in storitev, oblikovanje ciljev sil ipd.) niso bile izpostavljene in razen seznanitve ob obiskih enot posebnih oblik usposabljanja članov odbora ni bilo.

Med zahtevami iz ženevskega priročnika je tudi predhodno ali naknadno soglasje parlamenta za napotitev vojske v operacije v tujini. Ta element ni ocenjen, ker zakonodaja v Republiki Sloveniji ne predvideva take vloge Državnega zbora, temveč so odločitve o napotitvah odgovornost in pristojnost izvršne veje oblasti. Poslanci so obveščeni o napotitvah prek obravnave sklepov Vlade. Korak naprej pri vključevanju Državnega zbora v razprave o napotitvah kontingentov SV je bil narejen leta 2009, ko se je Vlada odločila, da bo Državni zbor obveščen že o namerah in ne šele po odločitvi, s čimer je dana možnost, da odbor za obrambo predstavi svoje mnenje pred odločanjem na Vladi (Vlada RS, 2009).

Na podlagi ugotovitev analize lahko sklepamo, da Državni zbor izpolnjuje svoje poslanstvo kot eden od nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko. Kljub skromni normativni ureditvi svojih pristojnosti in nalog prispeva svoj delež k uresničevanju civilnega nadzora v Sloveniji. Kakovost dela Državnega zbora s stališča nadzora ni na najvišji ravni, saj od pričakovanih 15 vsebin dela poteka kakovostno delo na 10 projektih, v petih primerih pa so opažene večje pomanjkljivosti in s stališča uveljavljanja demokratičnih norm s stanjem nismo zadovoljni. Ugotovitev potrjujejo tudi mnenja poslancev¹⁸ in predsednika Republike Slovenije¹⁹. Če bi ocenjevali z ocenami od 1 do 5, bi dali oceno 3. Da bi učinkovitost parlamentarnega nadzora dvignili na višjo raven, bi moral Državni zbor (1) nameniti več pozornosti spremljanju uresničevanja in posodabljanja temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, (2) nameniti več skrbi vsebinam vojaškega izobraževanja in usposabljanja, (3) vložiti več prizadevanj v nadzor skladnosti uporabe vojske z razpoložljivimi viri ter (4) nameniti več naporov lastnemu izobraževanju ali iskanju mehanizmov za dvig strokovnosti dela.

¹⁸ *Da so nekatere pomanjkljivosti, ugotavljajo tudi poslanci – člani odbora za obrambo. Menijo, da jih pri opravljanju nadzora nad obrambnim resorjem ovirajo slaba obveščena (pozne ali pomanjkljive informacije), negativen odnos izvršne veje oblasti do poskusov uveljavljanja aktivnejšega nadzora, vdor dnevne politike v delo odbora idr. (Prebilič, 2007, str. 127). Poslanci glede učinkovitosti nadzora menijo, da ima Državni zbor ključno vlogo pri nadzoru nad obrambnim sistemom, vendar je pri tem omejen. Menijo, da so manj uspešni pri nadzoru nabav oborožitve in uporabi mehanizmov nadzora. Nezadovoljni so z odnosom med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti, obveščena ter vplivom na kadrovanje v obrambnem resorju (ibid., str. 113–126). Ocenam, da delo odbora in posledično nadzor nista najbolj učinkovita, se pridružujejo tudi predstavniki Ministrstva za obrambo, ki menijo, da odbor kaže veliko nezaupanje do dela ministrstva, da s pomočjo medijev izvaja pritisk na obrambni sektor, da se preveč ukvarja z dnevno politiko in je premalo konstruktiven pri strateškem načrtovanju (ibid., str. 128).*

¹⁹ *Izseki iz odgovorov predsednika Republike Slovenije na vprašanje, kako ocenjuje civilno-vojaške odnose v Republiki Sloveniji: »Elementarna raven civilno-vojaških odnosov je v redu /.../ iz prakse se je treba učiti /.../ iskati racionalne rešitve /.../ ni kvalitetnega dialoga, poglobljene razprave o bistvenih zadevah /.../ parlament in obrambni sistem se ne srečujeta na dovolj dober in pripravljen način /.../ ad hoc razprave v parlamentu«. Vir: Predavanje predsednika republike pripadnikom Slovenske vojske in Ministrstva za obrambo. Maribor: PDRIU, 23. 11. 2009.*

Sklep Normativna ureditev institucionalnega civilnega nadzora določa vloge vsem vejam oblasti, pri čemer ima Državni zbor najpomembnejšo vlogo, kar ustreza političnemu sistemu. Mehanizmi nadzora dajejo Državnemu zboru vse podlage za učinkovito izvajanje civilnega nadzora nad Slovensko vojsko. Državni zbor ima tudi vse podlage za izvajanje nadzora izvršne oblasti glede obrambnih zadev in vodenja vojske, kar ga postavlja v osrednji položaj institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v Republiki Sloveniji. Obstaja interes za izvajanje parlamentarnega nadzora, vendar je raziskava pokazala, da pomanjkanje znanja omejuje njegovo učinkovitost. Državni zbor izpolnjuje svoje poslanstvo kot eden od nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko. Navkljub skromni normativni ureditvi pristojnosti in nalog na področju civilnega nadzora prispeva svoj delež k udejanjanju civilnega nadzora v Republiki Sloveniji. Vprašanja, s katerimi se je oziroma bi se moral ukvarjati Državni zbor, kažejo na pomanjkljivo razumevanje svoje vloge. Komunikacija med izvajalci nadzora poteka dobro, opaziti je izboljšanje²⁰, vendar podobno kot v nekaterih drugih državah obstajajo t. i. civilno-civilni konflikti, ko se izvršna oblast upira ali omejuje informacije zakonodajni oblasti.

V Sloveniji že dvajset let obstaja civilni nadzor nad vojsko skladno z demokratičnimi standardi. Čeprav je raziskava potrdila, da s stališča parlamentarnega nadzora problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni končana (normativni okvir), ta ne pomeni velikih ovir za doseganje učinkovitosti nadzora. Uresničevanje nadzora v praksi kaže značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov. Izboljšanje udejanjanja nadzora se lahko doseže z izobraževanjem in strokovno podporo nosilcev izvajanja nadzora v Državnem zboru, višjo kulturo političnega dialoga ter preglednim delovanjem izvršne veje oblasti v odnosu do zakonodaje. K večji učinkovitosti bi pripomogli podrobnejša opredelitev nalog delovnih teles, namenjanje večje pozornosti spremljanju uresničevanja in posodabljanja temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, več skrbi vsebinam vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter vložitev več prizadevanj v nadzor skladnosti uporabe vojske z razpoložljivimi viri.

Literatura

1. Bebler, A., 1988. *O odnosih med civilno in vojaško oblastjo v evropskih socialističnih državah – I. Teorija in praksa*, št. 9-10, str. 1196–1208.
2. Betz, J. D., 2004. *Civil-military relations in Russia and eastern Europe*. London: Routledge Curzon.
3. Born, H., 2003. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa. Priročnik za člane parlamenta št. 5*. Ženeva: Geneva centre for the democratic control of armed forces.
4. Cerar, G., 2007. Anton Anderlič. *Predsednik parlamentarnega odbora za obrambo. Mladina*, 11. 8. 2007.
5. Dobaj, J., 2007. Člani odbora za obrambo zadovoljni z vpogledom v dokumentacijo. *STA*, 24. 1. 2007.
6. DZ RS, 1991. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 33/91.
7. DZ RS, 1994. *Zakon o obrambi*. Ur. l. RS št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo.

²⁰ Npr. vključevanje Državnega zbora v razprave o uporabi Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in misijah.

8. DZ RS, 2001. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 56/01.
9. DZ RS, 2002. *Zakon o državni upravi*. Ur. l. RS št. 52/02.
10. DZ RS, 2004. *Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske*. Ur. l. RS št. 89/04.
11. DZ RS, 2005. *Zakon o državni upravi*. Ur. l. RS št. 113/05.
12. DZ RS, 2005. *Zakon o vladi Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 24/05.
13. DZ RS, 2006. *Magnetogram 8. nujne seje odbora Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo, 11. avgusta 2006*. <http://www.dz-rs.si>.
14. DZ RS, 2007. *Poslovnik Državnega zbora*. Št. 020-02/92-25/270, 27. 9. 2007.
15. DZ RS, 2007. *Sklep o sestavi in imenovanju predsednika, podpredsednika ter članov in namestnikov članov Preiskovalne komisije Državnega zbora Republike Slovenije za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki so sodelovali pri pripravi in izvedbi pogodbe o nakupu pehotnih bojnih oklepnih vozil – srednjih oklepnih kolesnih vozil 8 x 8 zaradi suma, da je posel politično dogovorjen, voden nepregledno in da je negospodaren, ter zaradi suma o prisotnosti klientelizma in korupcije, in za ugotovitev suma o neposredni ali posredni povezavi med sedanjimi in nekdanjimi akterji ter nosilci javnih funkcij z orožjem v obdobju od 1991 do 1993*. Št. 020-02/92-28/23, 24. 4. 2007.
16. DZ RS, 2007. *Vpogled v dokumentacijo, ki obsega poslovne skrivnosti*. Št. 213-05/90-1/88, 18. 1. 2007.
17. DZ RS, 2007. *Zakon o službi v Slovenski vojski*. Ur. l. RS št. 68/07.
18. DZ RS, 2008. *Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora*. Ur. l. RS št. 107/08.
19. DZ RS, *Skupina poslank in poslancev, 2007. Zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora RS*. 31. 1. 2007.
20. DZ RS, *Skupina poslank in poslancev, 2008. Zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora RS*. 3. 9. 2008.
21. Giraldo, J., 2009. *The legislature and democratic civil-military relations. Prosojnice za predavanje*. Monterey: Naval post graduate school. Center for civil-military relations, 4. 6. 2009.
22. Giraldo, K. J., 2006. *Legislatures and national defense*. Bruneau, C. T. in Tollefson, D. S., ur. *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*. Austin: University of Texas Press.
23. Grizold, A., 1998. *Javnost o organiziranju in upravljanju nacionalne varnosti Slovenije*. Grizold, A., ur. *Perspektive sodobne varnosti*. Ljubljana: FDV, str. 100–133.
24. Karba, D., 2007. *Tudi najmanjša denarna enota mora biti v poročilih*. Intervju s predsednikom odbora DZ za obrambo. Delo, 11. 8. 2007.
25. Jelušič, L., 1998. *Spreminjanje odnosov med vojaštvom in civilnim okoljem v postsocializmu*. Grizold, A., ur. *Perspektive sodobne varnosti*. Ljubljana: FDV, str. 76–96.
26. Ōzbudun, E., 2007. *Civilian control of the military: why and what? Study on democratic control of armed forces*. European commission for democracy through law. Council of Europe. [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-DEM\(2007\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-DEM(2007)005-e.asp). 11. 6. 2009.
27. Prebilič, V., 2007. *Civilno vojaški odnosi po vstopu v Nato in EU – praktični vidik civilnega nadzora na OS z analizo razmerij med zakonodajno in izvršno oblastjo ter evroatlantskimi povezavami (Severnoatlantsko zavezništvo in EU)*. Raziskovalni projekt (šifra: M5-0187). Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center.
28. Ratchev, V., 2005. *Principles/standards of democratic control. Internal and external transparency of the security sector*. Pantev, P., ur. *Civil-military relations and democratic control of the security sector. A handbook for military officers, servicemen and servicewomen of the security and intelligence agencies, and for civilian politicians and security experts*. Sofija: Rakovsky defense and staff college, str. 11–13.

29. *Skupščina RS, 1990. Zakon o obrambi in zaščiti. Ur. l. RS št. 15/91.*
30. *Šuštaršič, M., 2007. Erjavec: Upam, da se bodo zdaj odpravili dvomi (intervju). STA, 24. 1. 2007.*
31. *Vlada RS, 2009. Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah. Št. 87100-16/2009/7, 12. 11. 2009.*