

PARLAMENTARNI NADZOR NAD OBRAMBNI SEKTORJEM

PARLIAMENTARY CONTROL OF THE DEFENCE SECTOR

Review paper

Povzetek Čeprav sodobno državo definira več dejavnikov, je med njimi že stoletja tudi monopol nad uporabo sile. Iz tega izhaja moč izvršilne veje oblasti, ki pa mora biti omejena z nadzorom, tako nad njo kot nad instituti moči. Obrambni sektor in njegovo delovno področje sta tako natančno oblikovana in posledično ne posegata na področje notranje varnosti, vendar pa je glede na to, da ima med državnimi strukturami največje zmogljivosti moči, nadzor nad njima zelo pomemben. Načeloma je nadzor razdeljen med različne institucije, najpomembnejša pa je gotovo vloga parlamenta. Na tej točki se demokratične ureditve ločijo in prepoznavajo od nedemokratičnih. Republika Slovenija doživlja skladno z naravnim razvojem demokratične ureditve in politične kulture na področju parlamentarnega nadzora vedno nove izzive. Nedvomno sta bila prva oblikovanje demokratičnega sistema, utemeljenega na sodobnem pravnem redu, in soočenje z lastnim obrambnim sektorjem, ki je v oboroženem spopadu tudi zagotovil njegovo preživetje. Sledili sta obdobje intenzivnih reform obrambnega sektorja in vključevanje Republike Slovenije v mednarodne organizacije. Druga najpomembnejša prelomnica v razmerju med parlamentom in obrambnim sektorjem pa je bil konec naborniške oblike popolnjenja oboroženih sil. Profesionalizacija obrambnega sektorja zagotavlja oblikovanje sodobnega, racionalnega, prilagodljivega in predvsem visoko usposobljenega dela slovenskega nacionalnovarnostnega sistema. Vprašanje pa je, ali je tako hitrim reformam in razvoju sledil tudi nadzor.

Ključne besede *Parlament, civilno-vojaška razmerja, obrambni sektor, parlamentarni nadzor.*

Abstract Although a modern state is defined by a number of factors, monopoly on the use of force has been among them for centuries, being the source of power of the executive branch. However, both the executive branch and the institutes of power must be subject to restrictive control. The defence sector and its field of work are carefully

designed and do not interfere with the area of internal security. However, given the fact that the defence sector has the most capabilities and power among the state structures, its control is very important. In principle, control is divided between various institutions, the most important being the role of the parliament. This is also what distinguishes democratic from non-democratic forms of government. The Republic of Slovenia is constantly facing new challenges in the area of parliamentary control, in accordance with the natural development of the democratic form of government and the political culture. The first two challenges Slovenia was faced with were undoubtedly the establishment of a democratic system, based on the modern legal order, and confrontation with its own defence sector which has ensured the survival of the democratic system during the time of the armed conflict. This was followed by a period of intensive reforms in the defence sector and integration of the Republic of Slovenia in international organisations. Another major turning point in the relationship between the parliament and the defence sector was the end of the conscript system. Professionalisation of the defence sector guarantees the creation of a modern, rational, flexible and above all highly qualified component of the Slovenian national security system. The question, however, is whether control has been able to keep up with such rapid reforms and development.

Key words *Parliament, civil-military relations, defence sector, parliamentary control.*

Uvod Razmerje med oboroženimi silami in političnimi elitami je neizogibno in nujno ter se je kot takšno spreminjalo skozi vso zgodovino. V času se je to razmerje sicer dinamično spreminjalo, predvsem z vidika moči, medsebojnega vpliva in prevlade. Razvoj demokracij, ki sega v 18. stoletje z meščansko revolucijo v ZDA in prvo francosko republiko, je uveljavil nekatera načela in razmerja med vladanimi in vladajočimi, ki ostajajo aktualna še danes, idejne temelje pa črpajo še iz obdobja antike. Demokracija je družbenopolitični sistem, ki je v sodobnem svetu najpogostejši in družbeno najbolj sprejemljiv, kar dokazuje dejstvo, da se tudi sicer deklarativno nedemokratske države razglašajo za demokratske. Sodobna demokracija ali vladavina ljudstva navadno izhaja iz temeljev predstavniškega sistema, ki svojo legitimnost in legalnost črpa, opredeljuje in izvaja prek splošne volilne pravice in volitev. V tem okviru se je odnos med civilnimi nosilci oblasti ali javnih funkcij ter obrambnimi oziroma vojaškimi strukturami zgodovinsko vedno izkazal kot najboljčutljivejši del demokratske oblike vladanja. Pomembno pa je poudariti, da ta odnos med obrambnim sektorjem in civilnimi nosilci oblasti nima nekega končnega stanja, temveč je evoliucijski in dinamičen proces, ki se spreminja s časom glede na razvoj politične kulture, politični sistem in demokratsko tradicijo v družbi. Ne smemo pozabiti, da ta odnos ni vedno odvisen le od notranjepolitične dinamike neke družbe, temveč tudi, če ne kar odločilno, od tokov in procesov v mednarodnem okolju in vedno novih izzivov, na katere se mora med drugim odzivati tudi civilno-vojaško razmerje ter v tem kontekstu predvsem civilni nadzor nad obrambnim sektorjem, katerega najpomembnejši element je zgodovinsko in izkustveno gledano prav parlamentarni nadzor.

Glede na napisano tudi Slovenija ni izjema. Čeprav lahko glede na pravno ureditev govorimo o povsem demokratičnem civilnem in v tem okviru tudi parlamentarnem nadzoru nad obrambnim sektorjem, pa tudi za Slovenijo velja, da se spoprijema z vedno novimi izzivi, kar se kaže tudi v njeni notranjepolitični dinamiki in kakovosti tega odnosa. Zato ostaja vprašanje učinkovitega in kredibilnega civilnega ter v tem okviru parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem kot temelja vsake demokratične družbene ureditve vedno aktualno in pomembno. V ta okvir spada tudi ta članek, ki se osredotoča na kakovostne vidike parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem, in sicer z očmi parlamentarcev kot izvajalcev tega nadzora.

1 PARLAMENTARNE DEMOKRACIJE IN NADZOR NAD OBRAMBNIIM SISTEMOM

Demokratični nadzor oboroženih sil kot bistvenega elementa obrambnega sektorja pomeni, gledano zelo splošno, podreditev oboroženih sil tistim demokratično izvoljenim predstavnikom, ki naj bi upravljali in vodili neko državo. Natančneje pa demokratični nadzor nad oboroženimi silami zahteva, da vse odločitve, povezane z obrambo države (organizacija, razmestitev in uporaba oboroženih sil ter oblikovanje vojaških razvojnih prioritet in zagotavljanje sredstev), sprejemajo demokratično izvoljeni predstavniki oblasti in strukture, hkrati pa so te odločitve predmet zakonodajnega telesa, kar zagotavlja javno podporo in njihovo legitimnost. Končni cilj je zagotoviti, da oborožene sile služijo družbi, ki jo ščitijo, hkrati pa morajo biti vojaška politika in zmogljivosti usklajene s političnimi cilji in materialnimi viri te družbe oziroma države. V svetu je uveljavljenih več modelov civilno-vojaških razmerij (Manigart, 1994, str. 878–881):

- a) **pluralistični model** – temelji na ideji, da je politika tekma med skupinami, ki so organizirane okrog posameznih interesnih področij. Skupine tekmujejo med seboj za moč in vpliv v državni politiki (glej Dahl, 1961, 1971). Izpeljano iz te osnovne paradigme naj bi tudi na področju oblikovanja obrambne politike, torej civilno-vojaških razmerij, veljala ista načela. V tej paradigmi naj bi bila država nevtralni arbiter, ki razsoja med različnimi interesnimi skupinami. Na teh izhodiščih Manigart (1994, str. 879) ugotavlja, da je obrambna politika predvsem vprašanje doseganja konsenza med interesi različnih agencij in skupin, pri čemer je vojska samo eden izmed številnih akterjev. Ta model naj bi bil še posebno pomemben za sodobne zahodne demokracije;
- b) **elitistični model** – temelji na paradigmi, da majhna, a enotna vladajoča elita znotraj družbe nadzoruje razdelitev družbenih sredstev in ima v rokah oblast (glej Mills, 1956; Hunter, 1959). V tem modelu so najvišji vojaški uslužbenci (Mills, 1956) del vladajoče elite, pri čemer naj bi nad politično elito prevladovali vojaška in gospodarska. Odločitve naj bi tako sprejemalo sorazmerno majhno število institucionalnih vodij v velikih korporacijah, vojaški hierarhiji in javni upravi;

- c) **marksistični model** – čeprav v evropskem svetu večinoma že preživet, je še vedno pomemben v nekaterih delih sveta, zaradi svojega vpliva pa tudi v številnih novih demokracijah. To je različica elitističnega modela, saj trdi, da politiko države oblikuje sorazmerno ozek vladajoči razred. V tem modelu civilno-vojaška razmerja in obrambno politiko oblikujejo razredni interesi vladajočega razreda (Manigart, 1998, str. 880);
- č) **neokorporacijski model** – neokorporativizem podobno kot pluralizem posebno pozornost namenja organiziranim interesom in njihovim razmerjem do države. Pri tem priznava, da posamezne skupine nimajo enakega vpliva in da vodstva ne izražajo nujno interesa članstva ter da država ni skupek institucij (Williamson, 189: 19). Z vidika civilno-vojaških razmerij je obrambna politika rezultat rednega in temeljitega povezovanja organiziranih interesov z javno birokracijo ter zainteresiranimi ministrstvi. Postopek odločanja nadzorujejo predstavniki obrambne oblasti in drugih državnih organov ter vodilnih trgovinskih podjetij in različnih združenj.

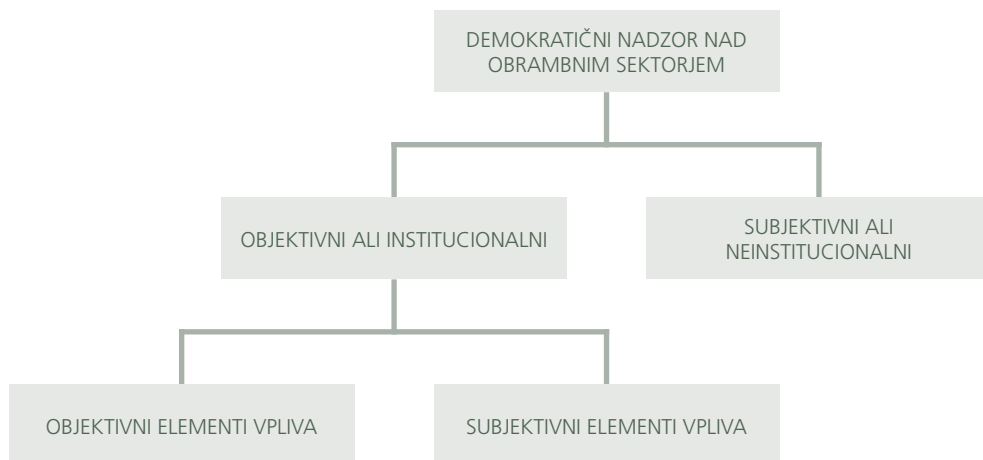
V svetu, kot smo lahko ugotovili, ne obstaja le en model demokratičnega nadzora, navedeni pa dokazujejo, da obstajajo usmeritve in standardi, ki so enotni ter univerzalni za vse demokratične države in na katerih je utemeljena ideja demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami. Mednje gotovo spada Montesquieujeva delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Delitev vzpostavlja sistem ravnotežja moči in nadzora, ki je v demokracijah bistvena. To ravnotežje je še posebno pomembno na področju obrambne in varnostne politike oziroma pri nadzoru nad oboroženimi silami in obveščevalno-varnostnimi strukturami. V tem odnosu je prevlada politike nad oboroženo silo formalizirana, kar pa hkrati nikakor ne pomeni, da je resnično izvajanje vojaških ali varnostnih operacij stvar politike. Nikakor ne, treba je upoštevati, da je naloga politike jasno definirati okvir in pravila vojaške operacije, njena izvedba znotraj danih političnih okvirov pa je naloga vojaške profesije, ki je odgovorna in podrejena politični (civilni) prevladi. Prav iskanje tega ravnovesja je bistveno za uspeh civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Uspešni obrambna in varnostna politika temeljita na vzajemnem zaupanju, profesionalnosti in transparentnem sistemu odločanja, ki vključuje prispevke tako civilne oziroma politične kot tudi vojaške strani. Seveda pa mora politična na koncu prevladati (van Ekelen, 2002, str. 6).

Članek se osredotoči predvsem na kakovostni vidik nadzora in pomen demokratičnega nadzora nad obrambnim sektorjem v parlamentarnih demokracijah in na številna, predvsem v zadnjem obdobju zelo aktualna vprašanja o razumevanju nadzorne vloge tako nadzornika kot nadzorovanega. Tako se definira **objektivni parlamentarni nadzor**¹, ki

¹ Medtem ko teoretične predpostavke največkrat izhajajo prav iz jasno opredeljenega parlamentarnega nadzora kot dela **objektivnega demokratičnega nadzora**, ni prav, če odmislimo **subjektivni demokratični nadzor**. Tega predstavljajo različne interesne skupine, ki sicer niso del pravnega okvira, vendar pa lahko in tudi v resnici bistveno vplivajo na oba subjekta objektivnega demokratičnega nadzora – predstavnike obrambnega sektorja in poslance. Res je, da je opravljati raziskavo vpliva predstavnikov subjektivnega demokratičnega nadzora težje, že zaradi preprostega dejstva nedefiniranega pravnega poudarja, vendar je vpliv toliko bolj pomemben, če preseže zgolj pasivno spremljanje in minimalistično nestrinjanje zainteresirane javnosti. Med nosilce subjektivnega demokratičnega nadzora spadajo mediji (v vseh pojavnih oblikah), nevladne organizacije, raziskovalne ustanove in akademsko področje, zainteresirana društva, združenja ter končno posamezniki.

je nedvoumno definiran in uokvirjen s pravnimi določbami v Republiki Sloveniji. Hkrati pa tudi manj neposredno izpostavlja objektivne dejavnike, ki neposredno in posredno vplivajo na uporabnike teh določb, poslance.

Grafični prikaz 1:



Demokratični nadzor nad oboroženimi silami zahteva, da vse odločitve, povezane z obrambo države (organizacija, razmestitev in uporaba oboroženih sil, oblikovanje vojaških razvojnih prioritet in zagotavljanje sredstev), sprejemajo demokratično izvoljeni predstavniki oblasti in strukture, hkrati pa so te odločitve predmet zakonodajnega telesa, kar jim zagotavlja javno podporo in legitimnost. Končni cilj je zagotoviti, da oborožene sile služijo družbi, ki jo ščitijo, hkrati pa morajo biti vojaška politika in zmogljivosti konsistentne političnim ciljem in gospodarskim virom te družbe oziroma države (Lunn, 2003, str. 11).

Ne glede na to, da ne obstaja le en model demokratičnega nadzora, pa vsekakor obstajajo usmeritve oziroma načela, ki so enotna in univerzalna za vse demokratične države. Tako Lunn (2003, str. 13) opredeli naslednje:

- obstajati morajo ustavni in pravni mehanizmi, ki jasno opredeljujejo odnos med šefom države, vlado, parlamentom in oboroženimi silami, in sicer z vidika delitve pristojnosti, poveljevanja in podrejenosti (subordinacije) v miru in na prehodu v vojno stanje. Določeni morajo biti vloge ustreznih institucij in status ter pravice oboroženih sil;
- doseženo mora biti primerno razmerje med civilnim in vojaškim osebjem znotraj ministrstva za obrambo (vključno s civilnim ministrom za obrambo), kar zagotavlja, da so strokovna vojaška mnenja vključena v primeren politični in ekonomski kontekst;
- zagotovljen mora biti učinkovit parlamentarni nadzor, ki zagotavlja demokratično legitimnost in javno podporo;

- doseženi morata biti čim večji preglednost in odprtost, ki vključujeta neodvisne raziskovalne inštitute in aktivne ter vedoželjne medije;
- pri tem pa morajo oborožene sile sprejemati svojo vlogo v družbi².

Pomemben vidik demokratične družbene ureditve in v tem pogledu tudi pomemben temelj demokratičnega parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem je tudi siceršnja delitev moči med vsemi oblastnimi strukturami. Delitev vzpostavlja sistem ravnotežja moči in nadzora, ki je v demokracijah temeljnega pomena. Vsaka uspešna vladavina mora zato nujno vzpostaviti ravnotežje med učinkovitostjo in demokratičnostjo, še posebno na področju obrambe oziroma nacionalne varnosti. Pri iskanju tega ravnotežja imajo bistveno vlogo predvsem odnosi in razmerja med izvršilno ter zakonodajno vejo oblasti. Izvršilno oblast vsake države sestavljajo demokratično izvoljeno ali imenovano vodstvo (predsednik vlade ali predsednik države oziroma oba) in zbor državnih uradnikov. V nekaterih državah vključuje tudi represivne strukture (vojsko, policijo itn.), v drugih državah pa so to samostojne strukture izvršilne oblasti. Ta veja je odgovorna za določitev primerne mesta obrambi v okviru nacionalnih prioritet, za razsojanje med različnimi konkurenčnimi potrebami in zahtevami ter za zagotavljanje, da so obrambne zahteve oziroma potrebe skladne s političnimi in drugimi cilji. Izvršilna oblast je torej odgovorna za makro situacijo, v kateri mora področje nacionalne varnosti zasesti primerno mesto. Znotraj te veje je na področju nacionalne varnosti bistvena vloga ministrstva za obrambo, skupaj s strokovnimi organi, ki skrbijo za organizacijo in menedžment obrambnih struktur. Gre za razmestitev, napotitev in uporabo oboroženih sil, razvoj strategije in doktrine, obrambno načrtovanje in proračun, kadrovska politiko ter izobraževanje, urjenje in usposabljanje (Lunn, 2003).

Z vidika izvršilne oblasti je najpomembnejše vprašanje nadzora vloga civilistov, nosilcev javnih funkcij na ministrstvu za obrambo. Sorazmerno uveljavljen demokratični standard je civilni obrambni minister. Glavni razlog za to je pričakovanje, da civilist bolj upošteva in bolje zajema širše politične vidike ter vplive in se lažje spopriema s spopadi za vire znotraj ministrstva, lahko bi rekli tudi znotraj vlade. Sodobni zahodni obrambni sistemi zaposlujejo veliko civilistov, ki v sistem prinašajo novo znanje in poglede, ki niso tipično vojaški. Seveda pa sodelovanje civilistov na nekaterih področjih (obrambno načrtovanje) lahko povzroči spore in napetosti. Ne glede na to tveganje si morajo sodobni obrambni sistemi prizadevati za optimalno izrabo tako civilnega kot tudi vojaškega znanja. Ločitev političnega in vojaškega se navezuje na vprašanje ločitve pristojnosti in odgovornosti oziroma delitev dela med vojaškim in političnim. Gre za vprašanje, ali obstajajo strogo vojaška področja, na katerih bi morali vojski dovoliti delovati popolnoma samostojno. Odgovor na to vprašanje je z vidika demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami ključnega pomena. Primer, za katerega ni enoznačnega odgovora, so gotovo pravila uporabe sile, ki so pomembno področje civilno-vojaškega odnosa na strateški ravni odločanja, še posebno v mednarodnih operacijah in na misijah (MOM) (primer Unprofor³ v BiH). MOM še posebej aktualizirajo

² To pomeni, da oborožene sile v delovanje družbe ne posegajo z deviantnimi dejavnostmi (vojaški udari ipd.).

³ UNPROFOR – United Nation Protection Force oziroma sile Združenih narodov na ozemlju Hrvaške ter Bosne in Hercegovine.

vprašanje civilnega nadzora, saj zahtevajo občutljivo uravnavanje vojaških in političnih vidikov. Pri tem se kot pomembno vprašanje v civilno-vojaških odnosih postavlja prenos nadzora nad enotami, pri čemer večina držav preda le taktični nadzor, pri tem pa obdrži pravico veta na odločitve, s katerimi se ne strinja. Dodatna težava takšnih operacij je, da zahtevajo prilagajanje oboroženih sil bolj političnim nalogam in vlogam v operaciji. Ta, pogojno rečeno, oblika politizacije zahteva prilagoditev ne le poveljniškega kadra, temveč celotnih oboroženih sil in tudi civilnega nadzora nad njimi. Stvari še dodatno zaplete bojno delovanje, ki navadno še bolj zaostri ter hkrati tudi zamegli delitev med političnim in vojaškim oziroma med civilnim in vojaškim.

Navedeno v sodobnem okolju postavlja v ospredje in v večini sodobnih demokracij povečuje pomen in vlogo parlamentarnega nadzora nad oboroženimi silami. Parlamenti, sestavljeni iz izvoljenih predstavnikov, so srce vsake demokracije, saj predstavljajo volilno telo, iz katerega izhajajo oborožene sile in ki plačuje davke za njihovo vzdrževanje. Pri tem se kot najpomembnejše izpostavlja vprašanje, koliko pristojnosti naj ima parlament nad oboroženimi silami, predvsem z vidika obrambnega proračuna, njihove organizacije in upravljanja. Vsekakor je to danes področje, na katerem ima izvršilna oblast prevladujoč vpliv, ki izpostavlja vprašanje, kakšno je na tem področju pravo ravnovesje med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Podobno kot v primeru izvršilne oblasti tudi tu ni enotnega modela, ki bi bil primeren in uporaben za vse države. Vsekakor naj bi bil vpliv parlamenta preplet neposrednega in posrednega vplivanja na oborožene sile. Razvite demokratične države Zahoda imajo različne prakse in institucionalne ureditve. Ne glede na to pa so v zahodnih demokracijah običajno telo parlamentarne vpetosti na področju varnostne in obrambne politike parlamentarni odbori za obrambo, zunanjo politiko, varnostne službe itn., vendar so razlike med državami zelo velike. V vseh demokracijah je najpomembnejši izziv, kot ugotavlja van Ekelen (2002, str. 8): *»/.../ oblikovati metode in mehanizme, s katerimi bodo ustavne naloge zakonodajalca izvršene učinkovito in profesionalno«*. Parlamentarni nadzor nad oboroženimi silami se na podlagi konsenza v akademski skupnosti kaže s tremi parametri: *odgovornostjo*, *nadzorom* in *transparentnostjo*. Ti parametri se najočitneje kažejo prav v procesu priprave in sprejemanja proračuna ter nadzoru porabe. Vsaka demokratična vlada je odgovorna parlamentu oziroma mora parlamentu pojasniti izdatke, med drugim tudi izdatke za obrambo. Načini, kako parlament to odgovornost uresničuje, pa se od države do države razlikujejo in so pogosto odvisni od tradicije in politične kulture (na primer parlamentarna zaslišanja, proračunska razprava, preiskovalne komisije itn.). V parlamentarnih ureditvah naj bi veljalo načelo (angl. *power of the purse*) parlamentarnega določanja izdatkov, vendar pa je tudi res, da je ta proces vse bolj instrumentaliziran na parlamentarno potrjevanje vladnih predlogov, brez možnosti temeljitejših in konkretnjših posegov v načrtovane izdatke (Hänggi, 2004). Posebna moč parlamentov, ki pa se vse bolj omejuje, je možnost, da parlament odobrava proračunska sredstva, namenjena izvedbi MOM. Nadzor se tako kaže v resničnem vplivu parlamenta na odločanje izvršilne oblasti.

Ko govorimo o civilno-vojaških odnosih v povezavi z MOM, kar je predvsem posledica izkušnje iz Afganistana, je vse bolj v ospredju vprašanje parlamentarnega

nadzora oziroma avtoritete parlamenta, da zagotovi odgovornost vlade pri določanju okvira nacionalnega sodelovanja v MOM (Born, 2004). Bistveno je vprašanje trojnega A: *authority* (avtoriteta), *ability* (zmožnost oziroma pristojnost) in *attitude* (odnos) (Wagner, 2006, str. 4). Isti avtor poudarja, da mora imeti parlament z uporabo različnih mehanizmov in politik nad izvršilno oblastjo svojo avtoriteto, možnosti in odnos. To z drugimi besedami pomeni, da za izvajanje nadzora ni dovolj le formalno-pravna pristojnost, temveč mora biti zagotovljena tudi avtoriteta, s katero to dosega. Parlament mora imeti tudi možnosti za svoje delo, predvsem strokovne podlage, in ne nazadnje kooperativni odnos, ki ga imajo nadzorovani do parlamenta. Tako avtor izpostavi bistvene elemente kvalitativnega vidika parlamentarnega nadzora. Na tej podlagi Born (2004) in Hänggi (2004) poudarita, da je najmočnejše sredstvo parlamentarnega nadzora, da lahko parlament znotraj svojega pravnega okvira zavrne ali potrdi odločitev o uporabi sile in glede na okoliščine odloča o sodelovanju v MOM. To pa se navezuje tudi na vprašanje vloge parlamenta, za katero Wagner (2006, str. 4) razvije tristopenjsko lestvico parlamentarnega nadzora:

- a) **visoka** – če vlada potrebuje potrditev parlamenta za odločitev o sodelovanju v MOM;
- b) **srednja** – če je vloga parlamenta pred odobritvijo omejena s številnimi izjemami, kot je na primer določilo, da se mora vlada samo posvetovati s parlamentom pred odločitvijo o sodelovanju v MOM, pri čemer pa odločanje ostaja v rokah vlade ipd.;
- c) **nizka** – če parlament ni vključen v proces odločanja o sodelovanju v MOM.

Na podlagi te lestvice se države umeščajo v različne skupine. Glede na sedanjo ureditev lahko ugotovimo, da Slovenija spada med države, v katerih ima parlament pri odločanju o sodelovanju v MOM srednjo stopnjo nadzora. Toda v tem pogledu je vloga parlamenta v Republiki Sloveniji vis-a-vis izvršilni oblasti še vedno zelo omejena, zato bi lahko trdili, da naša država kljub nedavnim spremembam še vedno spada v skupino držav s precej nizko stopnjo parlamentarnega nadzora na tem področju. Državni zbor tako formalno ne more vplivati na odločitev Vlade, saj njegovo morebitno nestrinjanje ostaja predvsem na simbolni ravni, saj se Vlada lahko odloči ne glede na njegovo stališče. Ko govorimo o vlogi parlamenta, je treba poudariti, da gre predvsem za vprašanja odločanja in obveščanja. Pri tem je bistveno, ali ima parlament kot najvišje zakonodajalno telo možnost plenarne obravnave odločitve o napotitvi vojakov, policistov ali drugih civilnih predstavnikov države v MOM ali ne. Vse druge rešitve doma in v tujini pa bolj ali manj spadajo na področje »politične kozmetike«, saj lahko vsak član parlamenta, kolikor je najbolj mogoče, izrazi svojo ustavno opredeljeno odločevalsko moč samo v okviru razprave in glasovanja na plenarni seji zakonodajalnega telesa. Tako lahko trdimo, da so dokončna odločitev o napotitvi in tudi vse dejavnosti, povezane z napotitvijo, tako vojakov kot policistov in drugih civilnih akterjev v Republiki Sloveniji, še vedno v izključni pristojnosti Vlade. Kot ugotavlja Wagner (2006, str. 5), je med analiziranimi državami članicami OECD med 26 državami le 11 takih, ki spadajo v skupino držav z nizkim parlamentarnim nadzorom, večina, in sicer 15 držav, pa ima širšo obliko parlamentarnega nadzora, pri čemer osem držav spada v skupino z visoko ravno parlamentarnega

nadzora. Ne glede na formalno opredelitev pa je v večini demokratičnih držav pri napotitvi enot v tujino oziroma pri sodelovanju enot v bojnih operacijah podpora parlamenta bistvena, zaradi česar številne vlade kljub drugačnemu pravnemu okviru iščejo širši konsenz političnih sil prav v zakonodajnem telesu. V interesu izvršilne oblasti namreč je, da ima pri svojih odločitvah, še posebno pri nacionalni varnosti, čim širšo podporo parlamenta. To je najlažje doseči prav z dotokom zanesljivih informacij zakonodajalcem oziroma članom parlamenta (glej Lunn, 2003), zato so poleg nadzora proračuna in parlamentarne odobritve sodelovanja v MOM pomembni še parlamentarna razprava in poročila. Našteto prispeva k preglednejši naravi nacionalne varnosti in zagotovi večjo ter boljšo obveščenost parlamentarcev in javnosti o nacionalnovarnostnih zadevah. V tem okviru so parlament in njegovi člani naravna vez med oboroženimi silami ter družbo in so tako najpomembnejši del v civilno-vojaških odnosih (glej Lunn, 2003).

Sicer pa se splošni demokratični in s tem tudi parlamentarni nadzor najjasneje kaže v procesu oblikovanja in sprejemanja različnih periodičnih strateških obrambno-varnostnih dokumentov (strateški pregled obrambe, t. i. bele knjige in različni dokumenti) ter zakonodaje (strategija nacionalne varnosti, različni zakoni s področja nacionalne varnosti), saj kažejo celoto obrambne in varnostne politike neke države (cilje, vire, sredstva itn.). Pri tem se seveda vedno znova postavlja vprašanje, koliko je dovolj oziroma premalo nadzora. Odgovor je vedno treba iskati v trenutnem političnem sistemu, vrednotah in politični kulturi, ki temelji na teh vrednotah.

2 PARLAMENTARNI NADZOR V REPUBLIKI SLOVENIJI

Slovenija ima formalnopravni okvir, ki omogoča demokratični nadzor nad oboroženimi silami, kar se kaže v pravnih aktih, pa tudi v mednarodnem položaju naše države kot članice Nata in EU. Veliko pomembnejši od pravnih aktov je kakovostni vidik civilnega demokratičnega nadzora, ki se v tem članku kaže v analizi stališč tistih, ki ta nadzor izvajajo – poslancev Državnega zbora, članov parlamentarnih delovnih teles (Odbora za obrambo, Odbora za zunanjo politiko ter Komisije za nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami). Članek temelji na raziskavi, ki jo je opravil Obramboslovni raziskovalni center Inštituta za družbene vede FDV. Raziskava je temeljila na dveh metodah kvalitativnega družboslovnega raziskovanja: anketnem vprašalniku in strukturiranem intervjuju. Anketni vprašalnik je bil sestavljen iz zaprtih in odprtih vprašanj. Poslanih je bilo 85 anketnih vprašalnikov, in sicer članom vseh treh delovnih teles DZ v dveh sklicih, pri čemer je bil naravi dela posameznega delovnega telesa prilagojen tudi anketni vprašalnik. Ne glede na prizadevanja raziskovalne skupine je bil odziv zelo slab, saj je bilo vrnjenih vsega 26 izpolnjenih anket in tri neizpolnjene. Čeprav je bil izpolnjeni vzorec majhen, saj je sodelovalo le 35 odstotkov anketirancev in je zato reprezentativnost vprašljiva, pa lahko rezultate, skupaj z uporabo podatkov, pridobljenih s strukturiranimi intervjuji, z nekaterimi metodološkimi zadržki kljub temu upoštevamo kot kredibilne in kot podlago za analizo ter oblikovanje nekaterih splošnih aplikativnih sklepov. Morda bi s širšo uporabo intervjujev, ki je bila sicer omejena le na predsednike

in podpredsednike vseh treh delovnih teles v sklicih 2000–2004 in 2004–2008, omogočili večjo reprezentativnost in tako znanstveno zanesljivejši rezultat, vendar je bila glede na odzivnost odločitev za izvajanje intervjujev samo z opisano skupino sogovornikov pravilna in je dosegla visoko stopnjo odzivnosti. Kljub prizadevanjem raziskovalne skupine je ostala odzivnost tako tedaj aktualnih kot tudi nekdanjih poslancev razmeroma slaba. Morda pa je že to sporočilo samo zase, čeprav se pri tem neizogibno postavlja vprašanje, zakaj tako slab odziv članov parlamenta in kaj nam ta sporoča. Vsekakor postavlja določene metodološke omejitve in odpira dileme pri izvajanju podobnih raziskav v prihodnje oziroma postavlja, hkrati pa razkriva njihov odnos do vprašanj nacionalne varnosti in obrambe sploh.

Med slovenskimi poslanci o tem, **da v RS obstaja demokratična delitev pristojnosti oziroma oblasti pri nadzoru nad obrambnim sektorjem med zakonodajno in izvršilno oblastjo**, ni razhajanj. Enotni so si tudi o oceni, da je ta skladna z uveljavljenimi demokratičnimi standardi. Razhajanja pa se med njimi začnejo ob vprašanju kakovosti te ureditve. Glede na položaj sogovornika, ali je v opoziciji ali del vladajoče koalicije, sta se izoblikovali dve skupini odgovorov. Poudariti je treba, da so poslanci odgovarjali zelo dnevnopolitično oziroma aktualistično in da je na njihove odgovore bolj kot njihov pretekli status, torej ali so bili v preteklosti del opozicije ali pozicije, vplival njihov aktualni politični položaj. Tako so poslanci, ki so bili del vladajoče koalicije, menili, da je sedanja delitev oblasti optimalna in skladna z uveljavljenimi demokratičnimi standardi. Nasprotno pa je druga skupina, sestavljena iz pretežno opozicijskih poslancev, menila, da delitev pristojnosti med vejami oblasti ni dovolj jasna oziroma da sedanji mehanizmi in postopki demokratičnega nadzora nad obrambnim sektorjem še niso povsem dozoreli. Zanimiva je ugotovitev, ki izhaja iz odgovorov poslancev in tudi odgovorov v anketi, da članstvo v Natu in EU na delitev oblasti v Republiki Sloveniji na področju obrambnega sektorja ne vpliva neposredno. Iz tega sledi, da sta narava parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem in delitev pristojnosti med glavnima vejama oblasti kljub članstvu v organizacijah, kot sta Nato in EU, še vedno povsem notranjepolitično vprašanje. Podobne rezultate je dala tudi anketa, v kateri je 65 odstotkov poslancev, ki so izpolnili vprašalnik, odgovorilo, da je delitev primerna, vendar je hkrati kar 40 odstotkov sodelujočih v raziskavi nezadovoljnih z odnosom med Vlado in Državnim zborom. To je pomembno, ker so bili takšnega mnenja tudi poslanci pozicije, ki s tem odnosom niso bili zadovoljni. Da odnos med izvršilno in zakonodajno oblastjo na tem področju ni idealen, potrjuje tudi ugotovitev iz vprašalnika, v katerem velika večina poslancev ni niti zadovoljna niti nezadovoljna z odnosom resornih ministrstev. Če k temu dodamo še podatek, da je podobno pri nadzoru Državnega zbora nad izvajanjem nacionalnovarnostne politike, lahko ugotovimo, da poslanci niso zadovoljni predvsem z odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Rezultati tako posredno nakazujejo, da je delitev oblasti med tremi vejami sicer dobra, da pa poslanci niso najbolj zadovoljni z delitvijo oblasti med Državni zbor in Vlado. Del vzrokov za takšno nezadovoljstvo je v tem, da je odnos med obema vejama na tem področju tudi najintenzivnejši in zato tudi bolj kritično ocenjen. Tako da ne moremo trditi, da je ocena posledica slabe delitve oblasti, je pa seveda tudi odraz pričakovanj

poslancev, da bi lahko bili odnosi kakovostnejši. Sklenemo lahko, da kljub formalno-pravni ureditvi kakovost odnosov med izvršilno in zakonodajno oblastjo na področju nacionalne varnosti še ni dosegla stopnje, ki bi izpolnjevala pričakovanja poslancev, hkrati pa je prav kritičnost poslancev tudi dokaz o intenzivni komunikaciji in odnosu med izvršilno in zakonodajalno oblastjo na analiziranem področju.

O vlogi Državnega zbora pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike države so-govorniki, ki so sodelovali v intervjujih, menijo, da sta njegovi najpomembnejši nalogi sprejem in oblikovanje nacionalnovarnostne politike ter pozneje nadzor nad njenim uresničevanjem. Poslanci so kljub temu poudarjali stališče, da naj bi imel Državni zbor večjo vlogo pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike, kar bi zahtevalo njihovo boljšo obveščenost o varnostnih razmerah, višjo raven kompetenc njegovih služb in pristojnih delovnih teles. Ti poslanci so tudi mnenja, da bi Državni zbor le tako lahko sooblikoval politiko, predvsem pa zagotovil vire in sredstva ter spremljal uresničevanje politike in sprejetih usmeritev ter izvajal nadzor nad politiko in porabo sredstev. Tudi z nadzorom realizacije in konkretizacije dokumentov, ki jih Državni zbor sprejema na področju nacionalne varnosti, poslanci niso najbolj zadovoljni, izpostavili so izrazito prevlado izvršilne oblasti na tem področju. Predvsem pa sogovorniki izražajo potrebo, da bi bil Državni zbor instrument dialoga in razprave, ki lahko Vladi ob sprejemanju pomembnih nacionalnovarnostnih dokumentov ponudi tudi boljše rešitve. S prejšnjo trditvijo je tesno povezano tudi naslednje vprašanje, v katerem so se razkrile pomembne razlike med poslanci, predvsem glede na njihov opozicijski ali pozicijski status. Zanimiva je tudi ugotovitev, ki podpira zgornjo trditev v okviru strukturiranega intervjuja in izhaja iz analize anketnega vprašanja, **poslanci namreč Državnega zbora ne vidijo kot odločilnega akterja pri sprejemanju mednarodnih pogodb na varnostnem področju**. Navedeno nakazuje, da poslanci, kljub drugačni formalnopravni ureditvi, Državnega zbora ne vidijo kot telesa, v katerem naj bi se de facto oblikovale in sprejemale odločitve oziroma se s tem kaže prevlada izvršilne oblasti, ki je po njihovem mnenju postala še izrazitejša po vstopu v Nato in EU.

Pri **oceni zakonske ureditve procesa oblikovanja, odločanja, izvajanja in ocenjevanja nacionalnovarnostne politike z vidika vloge Državnega zbora** je pozicijski del sogovornikov menil, da je sedanja ureditev optimalna, opozicijski del pa, da bi morala biti njegova vloga pri oblikovanju, odločanju, izvajanju in ocenjevanju nacionalnovarnostne politike večja, predvsem v začetnih fazah, ko se ta politika šele oblikuje. Večji pomen bi moralo imeti delo poslanskih skupin, ki bi o predlogih skupaj s predstavniki izvršilne oblasti opravile razpravo pred delom delovnih teles in pred plenarno sejo. Ta odgovor posredno nakazuje tudi na težave s preobremenjenostjo nekaterih poslancev, ki so člani več delovnih teles. Navedeno je skladno s stališči o vlogi Državnega zbora pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike države. K tem stališčem moramo nujno dodati ugotovitve ankete, v kateri so poslanci zavzeli precej nenavadno stališče, **da zakonska ureditev nadzora nad obrambnim sistemom v Republiki Sloveniji ni niti dobra niti slaba oziroma se nagibajo k stališču, da je bolj dobra kot slaba**. Neopredeljenost posredno nakazuje, da ureditev, vsaj z vidika poslancev, mogoče ni optimalna.

V anketnem vprašalniku je bilo poslancem ponujeno tudi več trditev, povezanih z vlogo Državnega zbora v nadzoru nad obrambnim sistemom. Na podlagi odgovorov lahko ugotovimo, da naj bi imel Državni zbor predvsem vlogo nadzornika obrambnega sistema. Pri tem je zanimivo, da se hkrati tudi strinjajo, da je pri nadzoru njegova vloga omejena in da bi morala biti pomembnejša. Se pa vprašanci ne strinjajo, da je njegova vloga uravnotežena z vlogo Vlade, kar ponovno potrjuje predhodne ugotovitve, da je odnos med Vlado RS in Državnim zborom v resnici neuravnotežen ter da je po mnenju poslancev vlada v odnosu do parlamenta močnejša.

Glede dela delovnih teles lahko ugotovimo, da je najpomembnejša funkcija delovnih teles **zakonodajna**, sledi ji **nadzorna**, nato **posvetovalna**, **svetovalna**, **preiskovalna**, **zastopniška** ter ne nazadnje **simbolna**. **Očitno vprašanci menijo, da sta najpomembnejši nalogi zakonodajna in nadzorna**. Delo delovnih teles, katerih člani so bili poslanci, ocenjujejo s srednjo vrednostjo oziroma rahlo pozitivno. **Je pa zanimivo, da kar 55 odstotkov poslancev meni, da nacionalnovarnostne strukture delovnim telesom ne posredujejo dovolj podatkov za učinkovit nadzor**. Zanimiv je tudi podatek, **da jih kar 15 odstotkov tega ne more oceniti**, kar nas navaja k temu, **da nimajo podlag za takšno vrednotenje**. Zaradi vsega tega in siceršnje ocene odnosa med zakonodajno in izvršilno oblastjo se lahko sprašujemo o kakovostnem vidiku civilno-vojaških odnosov v Republiki Sloveniji.

Pri vprašanih o nadzoru nad nakupi in prodajo vojaške opreme ter orožja v Republiki Sloveniji in o oceni nadzora nad trgovanjem z vojaško opremo z vidika vloge Državnega zbora **so sogovorniki kot najpomembnejši nadzorni mehanizem izpostavili predvsem delovna telesa Državnega zbora (Odbor za obrambo, Komisijo za proračun in javne izdatke ter Računsko sodišče)**. Izpostavljena sta bila tudi neskladje med dokumenti in praktično izvedbo nakupa ter potreba po strožjem in obsežnejšem parlamentarnem nadzoru nad nakupi. **Pomembne razlike so bile med sogovorniki tudi glede obveščenosti o nabavah orožja in vojaške opreme ter protidobavah**. Stališča poslancev so pokazala, da so zelo slabo obveščeni, ali pa sploh ne, o tem, katera slovenska podjetja so del tako imenovane namenske industrije oziroma so proizvajalci orožja ali vojaške opreme. Poleg tega tudi **ne poznajo ali niso seznanjeni s področno državno politiko in področjem trgovine z orožjem ter orožarske industrije nasploh**. **Da je področje vojaških nabav Ahilova peta našega koncepta civilnega nadzora, dodatno okrepi** skepticizem, ki seva iz odgovorov poslancev v anketi o vlogi Državnega zbora pri nadzoru nad vojaškimi nabavami. **Tako večina sodelujočih v anketi meni, da Državni zbor slabo nadzoruje vojaške nabave**. V zvezi z vojaškimi nabavami pa so stališča poslancev v anketi glede na različne zaplete, ki spremljajo vojaške nabave, precej presenetljiva. **Tako večina ugotavlja, da bi bile lahko vojaške nabave racionalnejše, hkrati pa se strinjajo s trditvijo, da so obrambne nabave tudi odraz gospodarskih in političnih interesov RS**. Pri tem je zanimivo, da poslanci menijo, da obrambne nabave **niso v celoti pristojnost izvršilne oblasti**, kar lahko interpretiramo kot pričakovanje, da bo vloga Državnega zbora in pristojnih delovnih teles večja. Ta pričakovanja okrepi tudi neopredeljenost poslancev glede strinjanja s trditvami, da obrambne nabave potekajo skladno z

nacionalnimi proračunskimi standardi, da so skladne z obrambnimi potrebami in sprejetimi nacionalnimi razvojnimi načrti Slovenske vojske. Če malo špekuliramo, lahko sklepamo, da se o teh trditvah bodisi niso želeli opredeliti bodisi niso imeli potrebnega védenja. Predvsem je nenavadno dejstvo, da se niso natančneje opredelili glede skladnosti nabav z obrambnimi potrebami, kar postavlja številna vprašanja obrambnemu sistemu, ker mu poslancev očitno v to ni uspelo prepričati.

Pri protinabavah, ki so neposredno vezane na vojaške nabave, pa so vprašanci izrazili stališče, da morajo biti protidobave sestavni del vojaških nabav, da se z njimi pospešujeta razvoj slovenskega gospodarstva in prodor slovenskih podjetij na tuje trge. Menijo tudi, da protidobave niso odveč in se strinjajo, da so v Sloveniji še vedno premalo izkoriščene. Zanimivo pa je, da se strinjajo s trditvijo, da so protidobave predmet politične manipulacije in se nagibajo k trditvi, da je pri vojaških nabavah prisoten vpliv različnih lobijev, pri čemer pa ostajajo bolj ali manj neopredeljeni, kako močan je ta vpliv. Vendar lahko glede na povprečno stopnjo strinjanja ugotovimo, da se bolj nagibajo k velikemu vplivu.

Nič kaj presenetljivo ni spoznanje, ki izhaja iz odgovorov poslancev, **da se ti za delo v delovnih telesih niso dodatno izobraževali, usposabljali ali organizirano in načrtno pridobivali znanje**. Večinoma so bili v tem pogledu prepuščeni svojim pobudam in iznajdljivosti. V tem okviru so se kot pomembne izpostavile izmenjave izkušenj s člani parlamentov iz tujine in obiski podobnih tujih parlamentarnih teles ter znanstvena in strokovna literatura. Pri tem je velika ovira tudi pre zaposlenost in preobremenjenost poslancev z delom v Državnem zboru in različnih delovnih telesih. Poslanci so izpostavili tudi pomanjkljivo in omejeno strokovno podporo, predvsem v manjših poslanskih skupinah, ki imajo omejena sredstva. Med poslanci prevladuje prepričanje, da bi lahko imeli organizirano boljšo, predvsem pa obsežnejšo strokovno podporo.

Največje razlike v stališčih med poslanci so bile glede uporabe mehanizmov parlamentarnega nadzora nad varnostnim oziroma obrambnim sektorjem. Precej enotni so si bili glede vprašanja o najpogosteje uporabljenem mehanizmu, kar naj bi bilo **poslansko vprašanje**, ki mu sledijo **preiskovalne komisije**, vendar so na področju nacionalne varnosti pravzaprav redkost. So se pa poslanski odgovori razdelili glede uporabe teh mehanizmov na nacionalnovarnostnem področju, saj so pozicijski poslanci menili, da naj bi bila uporaba teh mehanizmov omejena na resnične potrebe in ne za nabiranje cenenih političnih točk. Zato tudi ne podpirajo pretirane in neutemeljene uporabe mehanizmov parlamentarnega nadzora. Nasprotno temu mnenju pa je opozicijski del poslancev videl v izrednih sejah Državnega zbora, rednih in izrednih sejah delovnih teles ter v poslanskih vprašanjih in preiskovalnih komisijah učinkovito sredstvo nadzora. Vsi poslanci pa so bili v intervjujih zadržani glede uporabe **interpelacije**. V njej vidijo predvsem sredstvo, s katerim vprašanja postanejo del politične agende, kar se sicer ne bi zgodilo. **Vsekakor lahko na tej točki ugotovimo, da je uporaba mehanizmov parlamentarnega nadzora bolj prvina opozicije kot pa pozicije**. To je pričakovano in tudi logično. Zanimivo pa je, da so v anketi

podobno kot v intervjujih poslanci izpostavili, da Državni zbor uporablja le nekatere mehanizme parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem. Pri tem so v primerjavi z intervjuvanci kot najpogosteje uporabljen mehanizem opredelili **razpravo** v Državnem zboru in **zaslišanja na njegovem odboru** oziroma delovnem telesu. Sledi **poslansko vprašanje**, ki je po mnenju poslancev zelo relevanten mehanizem, medtem ko je interpelacija zelo redko uporabljena kot mehanizem nadzora. Poslance smo vprašali še po stališčih do zaprtih sej. Nekakšna splošna ugotovitev bi bila, **da so te seje nujno zlo, ki omogoča dostop do dejavnosti in področij obrambnega sistema, ki sicer ne bi bili dosegljivi, in nadzor nad njimi**. Ni pa to po njihovem mnenju sredstvo prikrivanja in preprečevanja dostopa javnosti. Zaprte seje so tako uporabno sredstvo parlamentarnega nadzora, ki na eni strani omogoča nadzor nad sicer prikritimi področji delovanja obrambnega sistema in na drugi preprečuje odtok zaupnih informacij.

Sorazmerno enotni so bili sogovorniki glede **ključne funkcije parlamentarnega odbora oziroma komisije, v kateri sodelujejo**, večje pa so bile razlike pri **oceni dela tega telesa**. Tako je večina sogovornikov menila, da gre za **prepletanje zakonodajne, nadzorne in tudi posvetovalne funkcije**. Razlike v pogledih pa nastanejo glede učinkovitosti dela analiziranih delovnih teles. Tako del sogovornikov meni, da spremembe niso potrebne, da delovna telesa in tudi Državni zbor delujejo dobro. Drugi del sogovornikov pa nasprotno meni, da bi bile spremembe v njihovem delovanju nujne. Ti tudi predlagajo preoblikovanje in okrepitev posvetovalnega procesa, v katerem bi se okrepilo sodelovanje med izvršilno in zakonodajno oblastjo. To se je deloma tudi uresničilo s spremembami pravne ureditve v aktualnem mandatu. Na splošno lahko glede vloge Državnega zbora iz odgovorov poslancev sklepamo o pričakovanju, da se njegova vloga okrepi. Tudi tu je latentno prisotno stališče, da je zakonodajna oblast, naj bo to upravičeno ali ne, precej podrejena izvršilni oblasti. V tem kontekstu je namreč treba upoštevati odgovore, povezane z obveščenostjo poslancev, ki naj ne bi bila zadovoljiva in se je pokazala tako v anketnih vprašanjih kot tudi v odgovorih intervjuvancev.

O vlogi Državnega zbora pri napotitvi pripadnikov slovenskih nacionalno-varnostnih struktur v tujino, na primer v mirovne operacije v okviru Nata ali EU, so bili nekateri sogovorniki mnenja, da je to pristojnost Vlade, ki o tem obvešča parlament oziroma pristojna delovna telesa. Pri tem tudi ugotavljajo, da slovenske zakonodajne rešitve ne odstopajo od rešitev v drugih državah Nata in EU. Po njihovem mnenju lahko parlament svojo nadzorno funkcijo opravlja prek drugih vzvodov in mehanizmov. Opozicijski sogovorniki pa so bili mnenja, da parlament in njegova delovna telesa sploh nimajo nobene vloge, poleg tega menijo, da so slabo obveščeni o misijah in nalogah Slovenske vojske na njih, o stopnji ogroženosti, pravilih delovanja itn., saj informacije navadno dobijo šele ob obiskih enot, od ministrstva oziroma Slovenske vojske pa jih ne dobijo. Podobne težnje je v anketi mogoče zaznati tudi pri ocenjevanju vloge Državnega zbora pri napotitvah vojakov na misije v tujini. Poslanci menijo, da vloga Državnega zbora ni niti pomembna niti nepomembna.

Glede vloge nevladnih organizacij pri nadzoru nad varnostnim sektorjem oziroma v procesu sprejemanja nacionalnovarnostne politike so bila mnenja sogovornikov zelo različna, če ne na nekaterih točkah kar diametralno nasprotna. Zaradi razhajanja v pogledih sogovornikov imamo dve skupini odgovorov. Prva skupina zagovarja stališče, da sodelovanje civilno-družbenih akterjev in medijev v obrambnem sistemu ni primerno ali zaželeno. Druga skupina sogovornikov pa zagovarja široko razpravo in sodelovanje čim širšega kroga akterjev, vključno z ekspertnimi skupinami, civilno družbo in mediji. So se pa sogovorniki večinsko strinjali, da bi lahko v razpravah o vprašanih nacionalne varnosti in obrambnega sistema na delovnih telesih pogosteje sodelovali zunanji strokovnjaki. Odgovori na anketna vprašanja so glede na odgovore intervjuvancev pokazali precej drugačna stališča, in sicer, da je sodelovanje medijev pri oblikovanju obrambne politike pomembno, saj se je kar 80 odstotkov poslancev s to izjavo zelo strinjalo oziroma strinjalo. Zelo močno podporo je v njihovih stališčih imelo sodelovanje raziskovalnih in svetovalnih oziroma ekspertnih organizacij, saj so se s tem močno strinjali ali strinjali vsi sodelujoči v anketi. Manjšo podporo je imelo sodelovanje zainteresirane javnosti, kljub temu pa se je kar 70 odstotkov vprašanih strinjalo oziroma močno strinjalo s trditvijo, da je sodelovanje neinstitucionalnih akterjev pomembno. Sodelovanje civilne družbe podobno kot v intervjujih tudi v anketi ni dobilo veliko podpore. Sodelovanje civilne družbe je tako poslancem sprejemljivo, vendar naj bo omejeno, predvsem na sodelovanje v javnih razpravah. **Na podlagi celote zajetih stališč lahko ugotovimo, da podpora sodelovanju zunanjih akterjev pri obrambni politiki obstaja, je pa omejena predvsem na medije in strokovne ter svetovalne oziroma raziskovalne organizacije.** Pri tem je zanimivo, da so bili poslanci, ki so sodelovali v raziskavi, le redko ali občasno pobudniki sodelovanja neinstitucionalnih akterjev v okviru delovnega telesa, katerega člani so.

Sklep Republika Slovenija vsekakor ima demokratični pravni in formalni okvir civilnega nadzora nad oboroženimi silami in tudi utečeno prakso tega nadzora. Kljub temu pa ne moremo trditi, da je ta popoln in da ni mogoče pričakovati njegovega nadaljnje- ga razvoja, kar je skladno z vsemi sodobnimi teoretičnimi izhodišči. Vsekakor novi varnostni izzivi in nove naloge obrambnega sektorja postavljajo pred civilni nadzor nad oboroženimi silami nove izzive in priložnosti. V tem okviru lahko pričakujemo, tudi glede na smer razvoja v tujini in pričakovanja, izražena v raziskavi, krepitev vloge parlamenta na vseh področjih nacionalne varnosti. Tako se lahko pričakujejo težnje po krepitvi vloge Državnega zbora pri oblikovanju politike in nadzoru njenega izvajanja, bodisi s formalnopravnimi spremembami bodisi s sedanjimi mehanizmi in instrumen- ti. Kot izziv se je izpostavil tudi odnos med izvršilno in zakonodajno oblastjo, kar po svoje dokazuje zrelost slovenske demokracije, saj so napetosti med tema vejama oblasti tudi na področju nacionalne varnosti, kot vidimo v tujini, nekaj povsem normalnega in pričakovanega. Ta odnos se bo gotovo osredotočil na vprašanje napotitev pripadnikov oboroženih sil v mednarodne operacije in na misije ter na vprašanje dostopa zakonodajnega telesa do najpomembnejših informacij, povezanih z nacional- no varnostjo. Tu se bo gotovo razvijala zanimiva in bogata politična dinamika, kako vzpostaviti zdravo in učinkovito ravnovesje moči med obema vejama.

Kot glavno nerešeno vprašanje aktualnega civilnega nadzora nad oboroženimi silami se je izpostavilo vprašanje vojaških nabav, pri katerih je sumničavost zakonodajne do namenov izvršilne veje oblasti največja. Vsekakor je področje vojaških nabav tisto, na katerem poslanci vidijo Državni zbor in pristojna delovna telesa kot najpomembnejša z vidika svoje nadzorne funkcije. To pa se navezuje neposredno na vprašanje kompetenc poslancev za takšen nadzor, saj sedanje stanje, ko so se poslanci opirali na neformalno izobraževanje in samoizobraževanje, ni več vzdržno. Treba bo razmisliti, kako pristojnim delovnih telesom zagotoviti potrebno strokovno podporo, ki bo neodvisna od izvršilne oblasti in bo delovala izključno za potrebe Državnega zbora. V svetu obstaja več modelov, vendar bo morala Slovenija na tem področju oblikovati model, ki bo politično in organizacijsko sprejemljiv ter hkrati skladen s stopnjo razvitosti slovenske politične kulture.

Literatura

1. Dahl, R., 1961. *Who Governs? Democracy and Power in American City*. News Haven: Yale University Press.
2. Dahl, R., 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, Yale Univeristy Press.
3. Dunn, J., 2004. *A History of Democracy*. Pengiun, Toronto, Ontario, Canada.
4. Born, H., 2006. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem-načela, mehanizmi in praksa*. Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces in Inter-Parliamentary Union, Ljubljana.
5. Ekelen van, Wim F., 2002. *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, DCAF Occassional Paper No.2, DCAF, Ženeva.
6. Hunter, F., 1959. *Top Leadership, U.S.A.* Chapel Hill: University of North Caroline Press.
7. Lunn, S., 2003. *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*. V: Born, H., Fluri, P.H., and Lunn, S. (ur.): *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. DCAF, Ženeva, 2003.
8. Manigart, P., 1998. *Civilno-vojaška razmerja v pluralističnih demokracijah. Teorija in praksa*, Let. 31, št. 9–10, str. 877–899. Ljubljana.
9. Mills, C. W., 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford Univeristy Press.
10. Prebilič, V., 2007. *Civilno-vojaški odnosi po vstopu v Nato in EU – praktični vidik civilnega nadzora nad oboroženimi silami z analizo razmerij med zakonodajno in izvršno oblastjo ter evroatlantskimi povezavami (Severnoatlantsko zaveznitvo in EU)*. Raziskovalni projekt (šifra: M5-0187). Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center.
11. Williamson, P. J., 1989. *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage.