

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Branimir Furlan

Civilni nadzor in delovanje vojske

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Branimir Furlan

Mentorica: red. prof. dr. Ljubica Jelušič

Civilni nadzor in delovanje vojske

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2012

ZAHVALA

Doktorska disertacija predstavlja presek ravni civilno-vojaških odnosov v Sloveniji po dvajsetih letih demokratičnega razvoja samostojne države. Odgovora na vprašanja, kakšen je civilni nadzor in kako se odraža na Slovensko vojsko, sta njeni temeljni sporočila, in prispevka k družboslovni znanosti. Slejkoprej bi se kdo lotil preučevanja civilnega nadzora s stališča nadzorovanega – vojaške organizacije. Za to, da sem sam avtor takšne raziskave, sta zaslužna moja mentorica, red. prof. dr. Ljubica Jelušič, in red. prof. dr. Anton Grizold, ki sta me, vsak na svoj način, izzvala, da se lotim doktorskega študija; ker verjameta, da razvoj vojaške profesije zahteva tudi razvoj vojaške inteligence in, da se za častnike, ki se vzpenjajo v vojaški karieri, nekako 'spodobi' da se dokazujejo tudi v akademski sferi. Zahvaljujem se jima za začetno vzpodbudo in izziv, ki sem ga sprejel, ter tako prepoznal priložnost za preučevanje civilno-vojaških odnosov s pozicije, ki jo lahko doživi le malo raziskovalcev. Hvala za vse nasvete, ki sta mi jih posredovala skupaj z red. prof. dr. Sinišo Tatalovičem, ki so prispevali k dvigu kakovosti disertacije, ter so mi predvsem pomagali pri oblikovanju znanstvenega sporočila rezultatov raziskave.

Doktorske disertacije ne bi nikoli bilo, če ne bi moja mentorica poskrbela, da sem lahko po vrnitvi s podiplomskega študija v ZDA nostrificiral magistrsko diplomo. Zahvaljujem se ji, ker je takrat vztrajala in verjela, da magistri ameriških šol izpolnjujemo standarde, ki se uveljavljajo na ljubljanski univerzi. Upam, da je ta disertacija potrditev pravilnosti takratne odločitve o nostrifikaciji, in sem morda odpravil dvome še pri kakšnem članu tedanje komisije.

Zahvaljujem se tudi vsem, ki so pomagali pri nastanku in končni podobi disertacije: Zlatki Rabzelj in Nadi Ficko za pomoč pri iskanju in obdelavi virov, Bernardi Lovrin za pomoč pri tehničnem oblikovanju besedila ter dr. Liljani Brožič, Iris Žnidaršič, Andreji Udovč in Tamari Derman Zadavec za to, da je besedilo berljivo, razumljivo in sledi pravilom rabe slovenskega in angleškega jezika.

Civilno vodstvo povzroči vojaške težave:

- 1. Kadar zaradi pomanjkljivega poznavanja dejstev ukaže vojski napredovati, čeprav tega ne bi smela, ali ko vojski ukaže umik, ko ji tega ne bi bilo treba.*
- 2. Če civilno vodstvo enakovredno sodeluje pri vodenju, čeprav se ne spozna na vojaške zadeve, se vojaki zmedejo.*
- 3. Kadar civilno vodstvo ne pozna treh načel vojaškega manevra, vojaki oklevajo.*

Sun Tzu (5. - 3. st. p.n.š)

Izjava 'imamo dobre civilno-vojaške odnose' ni dobra, če pehotniki niso usposobljeni za bojevanje, če piloti ne letijo in mornarji ne plujejo, če je oprema zastarela in se slabo vzdržuje, če so slabi pogoji za življenje vojakov in njihovih družin, itd.

David Betz (2004)



IZJAVA O AVTORSTVU doktorske disertacije

Podpisani Branimir Furlan, z vpisno številko 21071049, sem avtor doktorske disertacije z naslovom: Civilni nadzor in delovanje vojske.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predložena doktorska disertacija izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (UL RS, št. 16/07-UPB3, 68/08, 85/10 Skl. US: U-I-191/09-7, Up-916/09-16), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko doktorske disertacije ter soglašam z objavo doktorske disertacije v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 1. 10. 2012

Podpis avtorja:

Civilni nadzor in delovanje vojske

Preučevanje civilnega nadzora nad vojaško organizacijo je znanstveno relevantno na točki ko dokazujemo, da je koncept problematik prve in druge generacije civilno-vojaških odnosov opazen v slovenskih razmerah, vendar so vse dosedanje analize izhajale bolj iz dileme o doseganju učinkovitega (subjektivnega) civilnega nadzora nad vojsko, manj pa so se posvečale možnosti objektivnega nadzora, niti so pri tem upoštevale značilnosti objekta nadzorovanja, to je same Slovenske vojske. Doktorska disertacija poskuša izpolniti to praznino ter pojasniti zakaj je v nedorečenem civilnem nadzoru, ki je bil sicer določen na demokratičen način, možno iskati razloge za omejevanje izvajanja poslanstva vojaške organizacije, hkrati pa dokazuje, da so v Sloveniji prisotne vse ključne značilnosti problematik druge generacije civilno-vojaških odnosov, ki jih poznamo iz tujih virov in praks. Disertacija v tem pogledu prinaša novost, saj bo osvetlila civilno-vojaške odnose tudi s stališča nadzorovanega - vojske. Tiste, kateri lahko deviacije v civilno-vojaških odnosih v določenih pogojih omejujejo uresničevanje svojega poslanstva.

Predmet disertacije je demokratični civilni nadzor nad vojsko v Sloveniji in sicer v ožjem pomenu – nadzor, ki ga izvajajo politične institucije (institucionalni nadzor). Raziskava je bila osredotočena na preučevanje vzročno posledične povezanosti civilnega nadzora in delovanja Slovenske vojske. Temeljni cilji raziskave so bili ugotavljanje značilnosti sodobnih civilno-vojaških odnosov v Sloveniji, ocena kakovosti udejanjanja civilnega nadzora s poudarkom na izpolnjevanju civilnih odgovornosti v praksi s stališča teorije in tradicij demokratičnega civilnega nadzora, ter ugotavljanje kako se udejanjanje civilnega nadzora odraža na Slovensko vojsko.

Induktivna logika je bila temeljni pristop za dokazovanje hipotez. S pomočjo empiričnih in drugih metod smo ugotovili značilnosti predmeta preučevanja, pri čemer smo opazovali pojave in procese, ki so omogočili vrednotenje, primerjavo in sklepanje za potrditev hipotez. Med empiričnimi metodami smo uporabili sekundarno analizo podatkov iz empiričnih raziskav Obramboslovnega raziskovalnega centra FDV in različnih avtorjev, ter analizo značilnosti za raziskavo relevantnih pojavov in procesov (npr. proces odločanja in vsebine dela v zakonodajni in izvršni veji oblasti). Med ostalimi metodami smo uporabili analizo relevantnih pisnih virov in dokumentov, analizo in tolmačenje sekundarnih virov in študij primerov drugih držav, študije primerov pojavov in procesov, ki se nanašajo na zagotavljanje pogojev za delovanje vojaške organizacije, deskriptivno metodo kot podlago za predstavitev značilnosti predmeta preučevanja, in zgodovinsko analizo dejstev, ki je vzpostavila podlage za razumevanje razlogov za današnje stanje. Huntingtonovo teorijo objektivnega civilnega nadzora nad vojsko smo uporabili kot konceptualni okvir ugotavljanja vrste in kakovosti civilnega nadzora nad Slovensko vojsko; pri tem smo upoštevali kritike in dopolnila raznih avtorjev. Njegovo sporočilo je še vedno aktualno – objektivni nadzor podpira razvoj vojaške profesije in učinkovitost vojske za uresničevanje svojega poslanstva ter zagotavlja strokovno vojaško avtonomnost.

Rezultati raziskave dajejo odgovore na vprašanje kakšne so značilnosti demokratičnega civilnega nadzora po dvajsetih letih izgradnje samostojne demokratične države in kako udejanjanje nadzora vpliva na Slovensko vojsko. Skozi raziskavo smo razširili spoznanja o vplivih zgodovinskih okoliščin na današnji civilni nadzor nad vojsko v Sloveniji, določili tip nadzora, ocenili kakovost nadzora glede na demokratične standarde in podali primerjavo z drugimi tranzicijskimi državami. Identificirali smo mehanizme nadzora s katerimi se sooča Slovenska vojska in ugotovili ali krepijo ali ovirajo njene napore, da postane učinkovita vojaška organizacija, sposobna izpolniti svojo vlogo v slovenski družbi. V sklopu raziskave smo razvili definicijo vojaške učinkovitosti in model po katerem se lahko analizirajo vplivi mehanizmov nadzora na stanje in delovanje vojske. V tem pogledu

disertacija ponuja enega od možnih pristopov pri ugotavljanju vzročno posledične povezave med civilnim nadzorom in delovanjem vojske.

Raziskava je potrdila, da civilno-vojaški odnosi v Sloveniji sledijo praksam v demokratičnih državah. Podlage za izvajanje civilnega nadzora določajo odnose, pooblastila in odgovornosti med civilnimi in vojaškimi institucijami ter vzpostavljajo pogoje za izvajanje objektivnega nadzora. S stališča tradicionalne skrbi civilistov – preprečitev neželene vloge vojske v družbi in zagotovitev podrejenosti civilistom, poteka v Sloveniji učinkovit in demokratičen civilni nadzor nad vojsko. Slovenska vojska je pod nadzorstvom, institucionalni civilni nadzor deluje.

Za objektivni civilni nadzor so značilni totalna podrejenost vojske civilni avtoriteti, razvoj vojaškega profesionalizma, učinkovit nadzor in politična nevtralnost vojske. Vendar je raziskava pokazala, da je zaradi morebitnega pomanjkanja znanja, izkušenj ali podedovanega strahu od prejšnjega režima, vnema s katero je uveljavljen civilni nadzor povzročila pomanjkljivo in pretirano uporabo nekaterih mehanizmov nadzora. Posledično je Slovenska vojska utrpela 'stransko škodo'. Pomanjkljiva normativa, ki preprečuje vojski uživanje potrebne ravni strokovne avtonomnosti in vzpostavlja neuravnotežene vloge med izvajalci nadzora, kaže na elemente subjektivizma oziroma na 'nečistoče' v izvajanju objektivnega nadzora. V Sloveniji problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov zato še ni zaključena.

Za drugo generacijo civilno-vojaških odnosov so značilni pojavi subjektivizma ter pomanjkljivega uveljavljanja nadzora v praksi, kar moti delovanje Slovenske vojske. Uveljavljanje civilnega nadzora ne krepi učinkovitosti vojske pri uresničevanju svojega poslanstva in negativno vpliva na proces vojaškega odločanja, ter lahko povzroči omahovanje ali neustrezno odzivanje vojske v različnih situacijah, ko se pričakuje njena uporaba. Takšen nadzor lahko omejuje razvoj vojaških zmogljivosti, zmanjšuje kakovost priprav za izvedbo nalog ter dviguje raven tveganja, da naloga ne bo opravljena kot se pričakuje. Slovenska vojska ima omejeno strokovno avtonomnost. Posledica takšnega civilnega nadzora je lahko upočasnen tempo profesionalizacije vojske in razvoja vojaške profesije, zmanjšanje verodostojnosti načelnika Generalštaba SV ter manjša učinkovitost poveljstev in enot. Pomeni tveganje zmanjšanja ugleda in legitimnosti vojske v družbi. Obstaja tudi tveganje politizacije vojske.

Na splošno lahko ugotovimo, da se v Sloveniji srečujemo z zastojem v razvoju demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Obstaja politična potreba po razumevanju, da civilni nadzor ni namenjen samo podreditvi vojske civilnim oblastem ampak tudi krepitvi njene učinkovitosti. 'Nadzorniki' bi se morali zavedati negativnih vplivov, ki jih ima nadzor na vojsko. Nepazljiva ali brezbržna implementacija nadzornih mehanizmov v praksi lahko povzroči nezadovoljstvo ali neverdostojnost vojske. Vojska, ki ne more delovati učinkovito, se upira nadzoru oziroma teži k delovanju v civilni (politični) sferi. V nekih okoliščinah lahko težnja po učinkovitem nadzoru povzroči ravno nasprotno od svojega namena. Civilni nadzor lahko postane tveganje za nastanek civilno-vojaških konfliktov.

Ključne besede: civilni nadzor, učinkovitost vojske, delovanje vojske, Slovenska vojska, demokratizacija

Civilian Control and the Armed Forces

The research of civilian control of the military is scientifically relevant at the point where it can be proved that the issues of the first and second generation problematic of civil-military relations are recognized in the case of Slovenia, although all previous studies have been based mainly on the dilemma of effective (subjective) control of the military, and have devoted less attention to the possibilities of objective control. Moreover, they have disregarded the object of control – the Slovenian Armed Forces itself. This dissertation attempts to fill this gap by describing why the reasons for the limitation or even prevention of the military to accomplish its mission stem from an inadequately defined civilian control that was established in a democratic way. It proves that in Slovenia all key characteristics of the issues of the second generation of civil-military relations known from foreign sources and practice are represented. The dissertation brings something new in this case since it describes civil-military relations from the perspective of the controlled – the military whose mission accomplishment can be limited or jeopardized under certain circumstances due to deviations in civil-military relations.

The subject of the dissertation is the democratic civilian control of the military in the narrow context, i.e. the control executed by civilian authorities (institutional control). The research focused on the analysis of the relationship between the civilian control, and the military performance and status. There were three main research goals: (1) to define the characteristics of contemporary civil-military relations in Slovenia, (2) to evaluate the quality of civilian control implementation through the perspective of civilian responsibilities derived from the theory and practice of democratic civilian control, and (3) to determine the impact of implementation on the Slovenian Armed Forces.

The inductive logic of scientific research served as a basic approach to confirm these hypotheses. In addition, empirical and other methods helped to determine the characteristics of the research subject. Our observations covered the processes and phenomena that allowed measurement, comparison and conclusions for confirming the hypotheses. Among empirical methods, the secondary analysis of empirical researches conducted by the Defense Research Centre from the Faculty of Social Studies and different authors, and the analysis of relevant processes (e.g. decision making process and functional areas within the legislative and executive branches) were also applied. Other methods included analyses of relevant written sources and documents, secondary sources and case studies of transition countries as case studies of different processes (e.g. personnel management, acquisition process etc), as well as descriptive method and historical analysis. The Huntington's theory of objective control was utilized as a conceptual framework in defining the type and the quality of civilian control of the Slovenian Armed Forces. The critiques of his theory were considered taking into account its relevance for contemporary studies of civilian-military relations. The message is still pertinent: the objective control supports the development of military profession, fosters military effectiveness, and provides for the professional military autonomy as a prerequisite.

The results revealed the characteristics of implementing the democratic civilian control of the military in Slovenia after twenty years of establishing the independent democratic state, and the way the civilian control influences the military organization and its operations. Through research we broadened our knowledge on historical reasons for the civilian control as perceived today, defined the type of control, evaluated the quality of control in accordance with democratic standards, and put Slovenia in the context of other transition countries. Control mechanisms which are used for implementing civilian control were identified and analyzed to determine whether they foster or hinder the military's efforts in establishing an effective military organization capable of fulfilling its role within the society. As part of research, the definition of military effectiveness and the model of structural analysis were

developed. They can be used for analyzing the impacts of control mechanism on the status and performance of armed forces. In this respect the dissertation offers an approach which can be used in analyzing the cause-effect relationship between the civilian control and the military.

The research confirmed that civil-military relations in Slovenia follow traditions and standards of democratic societies. The Slovenian Armed Forces does not pose any threat to the society and the politics. There is generally a clear delineation of roles and responsibilities within civil-military relations. Mutual understanding exists and the military respects the norms and the principles of democratic control. The military follows the political decisions and civilians prevail in dilemmas. However, the issues of the first generation problematic of civil-military relations have not been resolved due to the lack of practical experiences in the implementation of democratic civil-military relations, the lack of efforts and/or the will for improving the legal foundation, and the historic legacy (experiences gained from civil-military relations before independence).

It was recognized that from the perspective of the Slovenian Armed Forces those responsible for institutionalized civilian control fulfill their roles and provide the military with what is expected according to democratic standards. Civilian control is generally objective and in broader terms supports the ability of the Slovenian Armed Forces to accomplish its mission. Political neutrality, fostered professionalism, allocation of resources and relations between civilian and military leaders are some of the factors that have positive influence on the military status or operations.

The research indicates that the application of control mechanisms produces the subjective character of civilian control. The subjectivity disturbs military operations, reduces professional autonomy, and provides conditions for frustrations within the military or may even trigger civil-military conflicts. In reality, effective civilian control of the military in Slovenia creates collateral damage to the Slovenian Armed Forces. The factors that do not support or even reduce military effectiveness include exaggeration with the use of control mechanisms and the lack of professional autonomy. The military lacks specific authorizations that are inseparable from the military character or mission accomplishment. There is a risk of the politicization of the Slovenian Armed Forces.

In general, it can be concluded that Slovenia is not moving forward in the development of democratic civil-military relations. There is a political need for understanding that civilian control is not intended only to subordinate the military but also to foster its effectiveness. The 'controllers' should be aware of the negative impacts of control on the military. Imprudent or careless implementation of control mechanisms in practice can lead to incredibility or frustrations within the armed forces. The military which cannot operate effectively tends to resist the control or tries to act within the civilian (political) sphere. Under certain circumstances, efforts to establish effective civilian control produce exactly the opposite what control is intended for – to maintain stable civil-military relations and to provide for military subordination. Civilian control may thus become a risk for civil-military conflicts.

Key words: civilian control, military effectiveness, military operations, Slovenian Armed Forces, democratization

VSEBINA

1	UVOD	1
2	METODOLOŠKI OKVIR	9
3	CIVILNO-VOJAŠKI ODNOSI	15
3.1	Značilnosti in razvoj civilno-vojaških odnosov	15
3.2	Civilni nadzor	19
3.3	Demokratični nadzor	22
3.3.1	Tradicionalne vs. moderne teorije civilnega nadzora.....	27
3.3.2	Mehanizmi civilnega nadzora	30
3.3.3	Civilianizacija obrambne administracije	33
3.4	Civilni nadzor in učinkovitost vojske.....	35
3.5	Vloga in odgovornost akterjev civilno-vojaškega odnosa	40
3.6	Izkušnje transformacije civilno-vojaških odnosov v novih demokracijah.....	49
3.6.1	Skupne značilnosti.....	49
3.6.2	Posebnosti transformacijskih procesov	55
4	VOJSKA	60
4.1	Vloga in naloge vojske pri zagotavljanju varnosti	60
4.2	Značilnosti vojaške organizacije	62
4.2.1	Vojaške vrednote in vrline	63
4.2.2	Vojaška profesija.....	64
4.3	Vojskovanje.....	67
4.3.1	Načela vojskovanja	68
4.3.2	Vojskovalna moč.....	70
4.4	Okolje delovanja	71
4.5	Zagotovitev možnosti za delovanje.....	74
4.6	Omejitve delovanja	76
4.7	Legitimnost in legalnost vojske v družbi	77
4.8	Neželena vloga vojske v družbi	80
4.8.1	Vojska kot politična sila.....	81
4.8.2	Militarizacija in militarizem.....	83
5	UVELJAVLJANJE CIVILNEGA NADZORA V SLOVENIJI	85
5.1	Institucionalni okvir in podlage.....	85

5.1.1	Vpliv krize v Jugoslaviji na definiranje civilno-vojaških odnosov.....	85
5.1.2	Podlage za izvajanje institucionalnega nadzora	91
5.1.3	Vloga, pristojnosti in odnosi med izvajalci nadzora	92
5.1.4	Vloga in pristojnosti Slovenske vojske	96
5.2	Civilianizacija ministrstva za obrambo	98
5.3	Izvajanje parlamentarnega nadzora	105
5.3.1	Normativna ureditev	107
5.3.2	Študija primera: delo odbora za obrambo 2004-2008.....	108
5.3.3	Izpolnjevanje pogojev za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora....	119
5.3.4	Učinkovitost izvajanja parlamentarnega nadzora	122
5.4	Civilni nadzor in delovanje Slovenske vojske	126
5.4.1	Poslanstvo in naloge Slovenske vojske	127
5.4.2	Strateške politične usmeritve	130
5.4.3	Kadrovanje	145
5.4.4	Opremljanje	154
5.4.5	Financiranje	168
5.4.6	Usposabljanje	181
5.4.7	Pripravljenost	189
5.4.8	Delovanje	194
6	SKLEP.....	219
6.1	Potrditev hipotez	219
6.2	Temeljna spoznanja in dileme.....	242
7	LITERATURA	257
8	STVARNO IN IMENSKO KAZALO	283
9	PREGLED KRATIC IN OKRAJŠAV	291

1 UVOD

Težnja po civilnem nadzoru nad vojsko obstaja že več kot tisoč let. Vse od trenutka, ko so nastale prve organizirane vojaške formacije z vzpostavljeno poveljevalno strukturo. Takrat, ko je na eni strani obstajala najvišja vojaška avtoriteta, ki je tej oboroženi sili poveljevala, na drugi pa civilna avtoriteta, ki je to vojaško silo vzpostavila in jo vzdrževala z namenom lastne zaščite, zaščite oblasti ali družbene ureditve, zaradi osvajanja teritorij in virov, ali potreb uresničevanja svojih političnih interesov. Vse od takrat obstajajo potencialni konflikti med civilno in vojaško oblastjo. Konflikti, ki izhajajo iz t.i. paradoksa civilno-vojaškega odnosa ali kot pravi Feaver (2003): »Zato, ker se bojimo drugih, oblikujemo institucijo nasilja, da bi nas ščitila. Potem pa se bojimo te iste institucije, ki smo jo ustvarili zaradi zaščite«.

Civilni nadzor nad vojsko je jedro ali točka osredotočenja civilno-vojaških odnosov in je osnova večine teorij, ki pojasnjujejo civilno-vojaške odnose v družbi. Je temeljna dejavnost civilnih oblasti za ohranjanje prevlade nad vojsko, preprečevanje neželene vloge vojske v družbi in vzdrževanje stabilnih civilno-vojaških odnosov. Pri tem gre za nadzor nad institucionaliziranim nasiljem (Jelušič 1998) ali nad latentno grožnjo družbi (Betz 2004), za povečanje zaščitne vrednosti, ki jo daje vojska, ob istočasnem zmanjševanju tveganje prisile (Boene, Bredow in Dandeker 1999) ter za doseganje čim večje varnosti s čim manj žrtvovanja drugih družbenih vrednot (Huntington 1957).

Civilni nadzor je odvisen od metod, ki jih uporabljajo civilne oblasti pri uporabi mehanizmov nadzora in od načina kako uspešno uravnavajo zahtevo po vojaški podrejenosti z zahtevo po sposobni vojski, ki bo zagotovila varnost države. Odvisen je tudi od tega kako obe strani v civilno-vojaškem odnosu izpolnjujeta svoj del odgovornosti. Na splošno civilisti gledajo na nadzor s stališča podrejenosti in politične nevtralnosti, vojaki pa s stališča učinkovitega uresničevanja poslanstva in svobode delovanja (strokovne avtonomnosti). Uresničevanje civilnega nadzora nad vojsko temelji na mehanizmih nadzora s pomočjo katerih civilna oblast zagotavlja, da ostane vojska znotraj okvirjev političnega sistema in je poslušna organizacija, ki odgovorno in vestno izpolnjuje civilne zahteve in usmeritve. Z mehanizmi se omejuje moč vojske (Young 2006), spremlja in nadzira njeno stanje in delovanje (Feaver 2003, Bruneau in Matei 2008), razvijajo profesionalne norme in organizacijska kultura vojske (Brehm in Gates 1992, Bruneau in Matei 2008), vzpodbuja in nagrajuje željeno vedenje (Welch 1976) ali kaznuje neposlušnost oziroma odstopanje od pričakovanega vedenja (Feaver 2003).

Preučevanje civilnega nadzora nad vojsko daje poleg odgovora na vprašanje ali obstaja tveganje nenadzorovane uporabe sile in vmešavanja vojske v upravljanje družbe tudi odgovor o ravni demokratičnega razvoja države. Da civilni nadzor ni nujno tudi demokratičen poudarja kar nekaj avtorjev, ki navajajo različne zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da bi govorili o demokratičnem nadzoru: vzpostavljeni institucionalni mehanizmi, ki zagotavljajo civilno prevlado pri odločanju o varnostnih in obrambnih vprašanjih ter politično nevtralnost vojske, jasne pristojnosti in odgovornosti v civilno-vojaškem odnosu, uravnotežene vloge pri izvajanju nadzora med državnimi institucijami, parlament v vlogi nadzora nad vojsko in varnostno politiko, sposobnost javne debate o vojaških zadevah idr. (Bebler 1988, Vreg 1992, Grizold 1994, Coughlan 1998, Bland 1999, Watts 2001, Cottey, Edwards in Forster 2002, Betz 2004, Ratchev 2005, Lunn v Prebilič 2007). Za demokratične civilno-vojaške odnose je značilno, da vojska ne predstavlja 'tradicionalne' grožnje politiki. Mehanizmi nadzora ji onemogočajo, da prevzame nedemokratično vlogo v družbi. Zato preprečevanje vojski, da prevzame upravljanje države, danes ni več osrednja skrb demokratičnih civilno-vojaških odnosov temveč so v ospredju vprašanja o vlogi vojske pri oblikovanju zunanje politike, okoliščine njene uporabe, oblikovanje najbolj primerne vojaške organizacije glede na pričakovane naloge (Cohen 2003), zagotovitev javne podpore in legitimnosti (Jelušič 1992) in zagotovitev učinkovitosti vojske za uresničevanje svojega poslanstva (Feaver 2003, Nielsen 2005, Bruneau in Matei 2008).

Civilni nadzor ostaja najpomembnejše vprašanje civilno-vojaških odnosov in odraz ravni upoštevanja demokratičnih vrednot v praksi v demokratičnih družbah (Desch 1997, Coughlan 1998, Burk 2002) pri čemer se je preučevanje sodobnih civilno-vojaških odnosov usmerilo v dve skupini vprašanj. V prvi so vprašanja o sodobni vlogi vojske v demokratičnih družbah in o zaščiti demokratičnih vrednot v pogojih nejasne meje med civilno in vojaško sfero ter evolucije civilno-vojaških odnosov na ravni nad suvereno državo (Burk 2002). Druga skupina vprašanj, ki predstavlja področje interesa te disertacije, se nanaša na odnos med uresničevanjem civilnega nadzora v praksi in sposobnostjo vojske, da lahko izpolni pričakovanja in opraviči svojo vlogo v družbi. Civilni nadzor namreč ni samo nadziranje vojske temveč tudi skrb za zagotovitev pogojev, da lahko učinkovito deluje in ima potrebno legitimnost v družbi. Kar nekaj avtorjev je opozorilo, da lahko civilni nadzor negativno vpliva na vojsko in ji omejuje ali celo onemogoča doseganje sposobnosti za učinkovito izpolnjevanje svojega poslanstva, ter da lahko mehanizmi nadzora povzročijo nesposobnost vojske in s tem zmanjšujejo varnost države (Huntington 1957, Feaver 1996, Shiff 1996, Bruneau 2009) in lahko vzpodbudijo civilno-vojaške konflikte (Burk 1998, Hespring 1999). Ti avtorji

opozarjajo na okoliščine, ko lahko civilni nadzor povzroči ravno nasprotno od zelenega – namesto stabilnih civilno-vojaških odnosov vodi v civilno-vojaške konflikte in zmanjšano varnost. Poudarjajo potrebo po dopolnitvi teorije civilno-vojaških odnosov, kjer bo odnos med nadzorom in učinkovitostjo predmet študij sodobnih civilno-vojaških odnosov (Feaver 2003, Nielsen 2005) ter celo potrebo po zaščiti vojske (Gilman in Detlef 1995).

Posebno področje preučevanja sodobnih civilno-vojaških odnosov so demokratični procesi v post-komunističnih (tranzicijskih) državah in vzpostavljanje demokratičnega civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Začetna cilja demokratičnih naporov sta bila dosledna podreitev vojske civilistom in preprečitev vmešavanja v politiko (Cottey, Edwards in Forster 2002, Cottey 2004) pri čemer sta bila 'transformacija' civilistov in njihova usposobljenost za učinkovito izvajanje nadzora večja problema od transformacije vojske glede na spremenjeno varnostno in politično okolje (Jelušič 1998, Betz 2004). Institucionalni temelji za izvajanje demokratičnega nadzora ('hardware' civilnega nadzora) so bili vzpostavljeni na hitro, demokratične norme in načela ('software') pa v praksi niso v celoti zaživeli (Bland 2001). Te države so izkusile razne težave in deviacije uresničevanja demokratičnega nadzora; npr. težave sprejemanja demokratičnih norm v vojski, vojaški poskusi vplivanja na odločitve v parlamentu in izmikanje nadzoru (Boene in Bredow 1999), posredovanje politike v oborožene sile, para-politična dejavnost vojakov in re-militarizacija vodilnih dolžnosti v obrambni administraciji (Bebler 1992), pomanjkanje izkušenj in interesa za izvajanje parlamentarnega nadzora (Betz 2004), zavajanje javnosti glede uporabe vojske in spori med civilnimi in vojaškimi oblastmi (Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman 2006), nedemokratični načini uveljavljanja civilnega nadzora ter nesposobnost vojske, da sledi novi vlogi in novim zahtevam (Jelušič 1998). Odstopanja od demokratičnih načel pri uresničevanju civilnega nadzora v praksi so bila posledica predvsem pomanjkanja izkušenj in politične kulture, šibkega parlamentarnega nadzora, majhne vloge javnosti ter avtoritativnih navad (Bebler 1997) in okoliščin v katerem so se znašle vojske brez močnega političnega nadzora, ki ga je pred demokratizacijo izvajala komunistična partija (Jelušič 1998).

Eno glavnih sporočil raziskovalcev je, da v tranzicijskih državah ni glavni problem podrejanje vojske civilnim oblastem temveč kako zagotoviti učinkovito upravljanje obrambnega in varnostnega sektorja (Cottey, Edmunds in Forster 2002, Edmunds 2004, Bruneau 2009). Ključna vprašanja so kako vojsko podrediti civilistom, kako vzpostaviti sistem, da se ne izgubi učinkovitost vojske, kako organizirati in kadrovsko popolnjevati ministrstvo ter kako izvajati nadzor (Betz 2004). Predmet študije je bila tudi Slovenija, ki je uvrščena v skupino držav, ki so v glavnem zaključile problematiko prve generacije civilno-

vojaških odnosov (vzpostavitev normativnih in drugih podlag za izvajanje civilnega nadzora) in se soočajo s problematiko druge generacije (uresničevanje nadzora v praksi), za katero so značilne politične razlike glede nadzora nad vojsko in oblikovanja obrambne politike, težnje po uporabi vojske v politične namene, ter vprašanja kako zagotoviti učinkovito obrambno načrtovanje, kakovosten parlamentarni nadzor in nadzor nad obrambnim proračunom (Cottey, Edmunds in Forster 2002).

Zavedanje o problemu civilno-vojaških odnosov je bilo prisotno med snovalci samostojne slovenske države, tako med politiki kot v strokovni javnosti. Za osamosvojitveno obdobje 1988 – 1991 je značilna obsežna politična razprava o vlogi vojske v družbi, civilnem nadzoru nad vojsko, naraščanju politične moči vojske ter bodoči politični ureditvi samostojne Slovenije in njenih oboroženih silah. Slovenija ni imela praktičnih izkušenj uveljavljanja demokratičnih načel civilnega nadzora nad vojsko in so se mehanizmi za njegovo uveljavljanje začeli vzpostavljati v letu 1990. Vzpostavljala se je nacionalnovarnostna identiteta (Grizold 1988). Teorija je bila znana, v praksi pa bogate izkušnje deviacij civilno-vojaških odnosov v Jugoslaviji, vključujoč poskus prevzema oblasti s strani vojske. Skladno s teorijo o demokratičnem nadzoru nad vojsko so bili vzpostavljeni institucionalni okviri za izvajanje nadzora oziroma je bil vzpostavljen 'hardware' civilnega nadzora. S tem je bila v samostojni Sloveniji teoretično zaključena problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov. Vendar nekateri indikatorji kakovosti udejanjanja civilnega nadzora nad vojsko kažejo, da ta ni povsem razumljen in je pomanjkljiv ter kaže odklone od demokratičnih standardov. Ugotovitve avtorjev, ki so preučevali civilno-vojaške odnose v Sloveniji, kažejo na probleme ali nedorečenosti normativnih podlag in neuravnotežene vloge izvajalcev nadzora, kar je problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov, ter na politična in osebna nasprotja izvajalcev nadzora, nizko raven politične kulture, neznanje, neizkušenost ali nerazumevanje svoje vloge v civilnem nadzoru, ter negativne vplive na Slovensko vojsko (SV), kar so značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov.

V dvajsetih letih razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov se je Slovenija soočila s pojavi kot so nesorazmerna moč ministra za obrambo, grožnja demokratičnemu vodenju vojske in prevzemanju poveljevanja s strani ministra (Grizold 1994, Hendrickson in Ethridge 2002, Sladnjak 2005), spori med izvajalci nadzora in vojaško vmešavanje v civilne zadeve v javnih medijih (Malešič 2003), nejasne in nedorečene normativne podlage ter neuravnotežene vloge pri izvajanju nadzora (Grizold 1994 in 1997, Fekonja 1996, Arnejčič in Vuk 2001, Zorc 2005), nerazumevanje vlog izvajalcev nadzora (Jelušič 1996), nezmožnost

doseganja političnega konsenza o ključnih vprašanjih nacionalne varnosti in obrambe (Grizold 1997), pomanjkljiva civilianizacija obrambne administracije (USEUCOM 2000), ter netransparentnost delovanja izvršne veje oblasti in oviranje parlamentarnega nadzora (Prebilič 2007)¹. Za demokratično transformacijo civilno-vojaških odnosov v Sloveniji je bilo ugotovljeno, da problemi niso izhajali iz vojaškega konservatizma temveč političnih elit, katerih antagonistična nasprotja so upočasnila in ovirala razvoj stabilnih odnosov med vojaškimi in civilnimi institucijami (Grizold 1997). Nekateri avtorji so opozorili na pretiran nadzor in negativne vplive, ki jih ima nadzor na delovanje Slovenske vojske, ter na omejevanje njene strokovne avtonomnosti (Kukec 1996, USEUCOM 2000, Greystone 2001, Krek 2007, Kotnik 2007)².

V Sloveniji so bile vzpostavljene vse demokratično predvidene institucionalne rešitve civilnega nadzora, vendar so bile vanje očitno vgrajene tudi subjektivne ocene različnih političnih elit o tem, kako ena drugi omejiti nadzor nad vojsko. Zato so poleg mehanizmov za uveljavljanje civilnega nadzora nad vojsko vzpostavljeni vzporedno tudi mehanizmi za omejevanje funkcijskega civilnega nadzora institucijam, ki so bile nasprotne politične opcije. Deviacije v uresničevanju demokratičnega nadzora nad vojsko kažejo, da mehanizmi niso popolni in uravnoteženi ter omogočajo konflikte med izvajalci civilnega nadzora, s stališča

¹ V času ministrovstva Janše je obstajala določena grožnja za demokratično vodenje vojske. Janša je de facto postal poveljnik s svojo lastno vojaško silo (Hendrickson in Ethridge 2002, 118). Minister uživa nesorazmerno moč, ker so odgovornosti glede obrambe opredeljene nejasno ali na splošno (predsednik republike je samo figura, predsednik vlade nima odgovornosti). Minister je sam določil organiziranost MORS in praktično postal poveljnik (Grizold 1994, 92). O obstoju paravojaške enote (MORIS) pod neposrednim poveljstvom ministra za obrambo piše Sladnjak (2005, 24), vendar je bila 1. specialna brigada MORIS formalno del Teritorialne obrambe in pod poveljstvom načelnika RŠTO (MO RS 1992). Malešič med »tipičnimi problemi« navaja glorifikacijo in mitologizacijo 10-dnevne vojne, orožarsko afero leta 1993, interpelacijo proti ministru za obrambo januarja 1995, vojaško vmešavanje v civilne zadeve v javnih medijih v obdobju 1993-1994, spore med predsednikom republike in ministrom za obrambo o kompetencah v letih 1993 in 1994 ter afero Depala vas spomladi leta 1994 (Malešič 2003, 4). Vojaški profesionalci so blažili pomanjkanje usposobljenih, profesionalnih civilnih uslužbencev v ministrstvu za obrambo, kar kaže na zmotno razumevanje civilnega nadzora nad vojsko (USEUCOM 2000, 26 in 92).

Problem je večplasten in lahko med drugim govorimo o nerazumevanju političnih elit (Jelušič 1998, 96) ali nejasni zakonodaji, ki si jo lahko »vsak razlaga po svoje« (Fekonja 1996, 5). Za razvoj demokratičnih civilno-vojaških odnosov obstaja potreba, da politične elite v Sloveniji pridejo do jasnega in nedvoumnega konsenza o ključnih vprašanjih nacionalne varnosti in obrambe (Grizold 1997).

² Greystone (2001, 5-13) na primer v svojem poročilu navaja politične vplive na področju upravljanja s kadri v ministrstvu za obrambo, centralizirano in podrobno kontrolo vojaških izdatkov, omejeno avtonomnost oboroženih sil in politične razloge za nabavo vojaške opreme. Da je Slovenija vzpostavila učinkovito zakonodajo, ki »zagotavlja visoko raven demokratičnega in civilnega nadzora obrambnih struktur« je bila ugotovitev ameriške skupine, ki je analizirala obrambne reforme. Vendar istočasno poudarja, da smo civilni nadzor v Sloveniji pripeljali do »ekstrema«. (USEUCOM 2000, 26 in 88). Kukec (1996, 37) na primer ugotavlja, da so z Zakonom o obrambi pristojnosti Generalštaba SV tako zožene, da izključujejo možnost odločilnega vpliva načelnika Generalštaba SV na elemente vojaške obrambe za katere je odgovoren po istem zakonu. Da zakonodajalec določa tudi zadeve, ki so stvar strokovne avtonomije vojske, ugotavlja tudi Kotnik (2007, 5). Krek (2007) je izpostavil vprašanje ali ima načelnik Generalštaba SV na razpolago zadostna, ustrezna in prilagodljiva sredstva, da lahko zagotavlja popolnjevanje in posledično pripravljenost vojske.

vojaške organizacije pa lahko omejujejo njeno avtonomno delovanje v vojaški sferi (v okviru pristojnosti) in s tem vzpostavljajo okoliščine, ki omejujejo doseganje sposobnosti ter pogojev za učinkovito uresničevanje poslanstva. Lahko govorimo o občasni krizi objektivnega nadzora nad vojsko in pogojih nastanka subjektivnega nadzora. Pomeni, da lahko v skladu s Huntingtonovo teorijo subjektivnega nadzora naperi za čim bolj kvaliteten civilni nadzor povzročijo negativne učinke za vojaško organizacijo.

Preučevanje civilnega nadzora nad vojaško organizacijo je znanstveno relevantno na točki ko dokazujemo, da je koncept problematike prve in druge generacije civilno-vojaških odnosov opazen v slovenskih razmerah, vendar so vse dosedanje analize izhajale bolj iz dileme o doseganju učinkovitega (subjektivnega) civilnega nadzora nad vojsko, manj pa so se posvečale možnosti objektivnega nadzora nad vojsko, niti niso pri tem upoštevale značilnosti objekta nadzora, to je same Slovenske vojske. Doktorska disertacija poskuša izpolniti to praznino ter pojasniti, zakaj je v nedorečenem civilnem nadzoru, ki je bil sicer določen na demokratičen način, možno iskati razloge za omejevanje izvajanja poslanstva vojaške organizacije hkrati pa dokazuje, da so v Sloveniji prisotne vse ključne značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov, ki jih poznamo iz tujih virov in praks. Analiza virov kaže, da so bili raziskovalci večinoma usmerjeni v preučevanje civilnega nadzora nad vojsko s stališča civilistov (civilne oblasti) oziroma je bilo preučevanje usmerjeno v 'klasično vprašanje' – dosledna podrejenost vojske civilistom in zagotavljanje nadzora nad njo. Doktorska disertacija v tem pogledu prinaša novost saj bo osvetlila civilno-vojaške odnose tudi s stališča nadzorovanega - vojske. Tiste, kateri lahko deviacije v civilno-vojaških odnosih v določenih pogojih omejujejo uresničevanje svojega poslanstva.

Demokratični nadzor nad vojsko ne pomeni samo 'uživanje ugodnosti' absolutne podrejenosti vojske civilnim oblastem ter odpravo tveganja nenadzorovane uporabe sile in preprečevanja vmešavanja v politiko, temveč tudi izpolnjevanje odgovornosti, da se vojski zagotavljajo pogoji za uspešno izvedbo nalog in potrebna legitimnost v družbi. Zato bo raziskava osredotočena na preučevanje medsebojne povezanosti civilnega nadzora in delovanja Slovenske vojske. Rezultati raziskave bodo dali odgovore na vprašanje kakšne so značilnosti demokratičnega civilnega nadzora po dvajsetih letih izgradnje samostojne demokratične države in kako udejanjanje nadzora vpliva na Slovensko vojsko. Temeljni cilji bodo ugotavljanje značilnosti sodobnih civilno-vojaških odnosov v Sloveniji, ocena kakovosti udejanjanja civilnega nadzora v praksi ter ugotavljanje kako se udejanjanje civilnega nadzora odraža na Slovensko vojsko. Skozi raziskavo bomo razširili spoznanja o vplivih zgodovinskih okoliščin na današnji civilni nadzor nad vojsko v Sloveniji, določili tip nadzora po

Huntingtonu, ocenili kakovost nadzora glede na demokratične standarde in podali primerjavo z drugimi tranzicijskimi državami ter identificirali mehanizme nadzora s katerimi se sooča Slovenska vojska in ugotovili, ali krepijo ali ovirajo njene napore, da postane učinkovita vojaška organizacija, sposobna izpolniti svojo vlogo v slovenski družbi. V sklopu raziskave bomo razvili definicijo vojaške učinkovitosti in model po katere se lahko analizirajo vplivi mehanizmov nadzora na stanje in delovanje vojske. V tem pogledu bo disertacija ponudila enega od možnih pristopov pri ugotavljanju vzročno posledične povezave med civilnim nadzorom in delovanjem vojske.

V širšem kontekstu bodo rezultati raziskave prispevali k razumevanju stanja in deviacij civilno-vojaških odnosov oziroma problematik prve in druge generacije civilno-vojaških odnosov v Sloveniji. Posredno bo raziskava pokazala določene aspekte funkcioniranja slovenske demokratične družbe. Vsem, ki preučujejo sodobne civilno-vojaške odnose v demokratičnih državah, bodo rezultati analize predstavljali študijo primera ene od tranzicijskih držav. Države, ki je uspešno izvedla transformacijo civilno-vojaških odnosov in vzpostavila demokratičen civilni nadzor nad vojsko, vendar se sooča z zastojem v razvoju demokratičnih civilno-vojaških odnosov in kjer so evidentirani škodljivi vplivi uveljavljanja mehanizmov nadzora na delovanje vojske.

Po uvodu in metodološkem okviru bo prvo vsebinsko poglavje namenjeno preučevanju teorije civilno-vojaških odnosov ter vloge vojske v družbi. Skozi razlago različnih pojmov bodo v tem poglavju podlage za razumevanje civilno-vojaških odnosov ter značilnosti demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko. Namenjeno je razumevanju vlog in odgovornosti civilnih in vojaških avtoritet, evolucije civilnega nadzora ter značilnosti t.i. problematik prve in druge generacije civilno-vojaških odnosov, ki predstavljata teoretični okvir preučevanja civilno-vojaških odnosov v Sloveniji v poglavjih, ki sledijo. V tem poglavju bodo podane temeljne značilnosti transformacij civilno-vojaških odnosov v državah post-komunistične regije, ki so, podobno kot Slovenija, vzpostavljale mehanizme demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko.

Da bi lahko ugotavljali kakovost uresničevanja civilnega nadzora in njegove vplive na delovanje Slovenske vojske, je potrebno poznavanje subjekta nadzora – vojske. Zato bodo v drugem vsebinskem poglavju podane značilnosti vojaške organizacije in vojaške profesije ter vojaške potrebe in pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za učinkovito uresničevanje vojaškega poslanstva.

Tretje vsebinsko poglavje bo namenjeno ugotavljanju značilnosti uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji. Podan bo institucionalni okvir civilnega nadzora.

Analiza podlag za izvajanje nadzora ter ugotovitve o vlogah, pristojnostih in odnosih akterjev civilno-vojaških odnosov bodo podali značilnosti problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov. Rezultati analize udejanjanja nadzora nad Slovensko vojsko in odnosov med nosilci institucionalnega nadzora bodo pokazali značilnosti problematike druge generacije. V tem poglavju bodo ugotovitve o izpolnjevanju obveznosti izvajalcev nadzora do Slovenske vojske ter kako nadzor nanjo vpliva.

V sklepnem poglavju bodo poleg potrditve hipotez podane ugotovitve o značilnostih civilnega (demokratskega) nadzora v Sloveniji ter ocena kakovosti nadzora glede na demokratske standarde in teorije civilno-vojaških odnosov. Poglavje bo posredovalo odgovore na vprašanja, ki so izpostavljena v uvodu in metodološkem okviru. V njem bodo ugotovitve, ki bodo posredovale oceno izpolnjevanja vlog izvajalcev nadzora ter kako se izvajanje nadzora odraža na delovanje Slovenske vojske in uresničevanje njenega poslanstva. Podani bodo predlogi kaj je treba spremeniti ali uveljaviti, da bi se nadaljeval razvoj učinkovitega demokratskega nadzora nad vojsko v Sloveniji ter opozorila o možnih negativnih posledicah udejanjanja civilnega nadzora na stabilnost civilno-vojaških odnosov v družbi.

2 METODOLOŠKI OKVIR

Predmet disertacije je demokratični civilni nadzor nad vojsko v Sloveniji in sicer v ožjem pomenu – nadzor, ki ga izvajajo politične institucije (institucionalni nadzor).

Namen raziskave je ugotoviti raven civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji in kako se ta odraža na delovanje Slovenske vojske; pridobiti odgovor na vprašanje ali stanje civilno-vojaških odnosov sledi standardom in načelom, ki so značilni za demokratične družbene ureditve, pri čemer mora civilni nadzor na eni strani preprečiti nedemokratično vlogo vojske v družbi in odpraviti tveganja nenadzorovane uporabe sile, na drugi pa omogočiti vojski pogoje za delovanje v skladu z vojaškimi načeli ter učinkovito uresničevanje svojega poslanstva.

Raziskava bo osredotočena na preučevanje medsebojne povezanosti nadzora in stanja ter delovanja Slovenske vojske. Na podlagi teoretičnih značilnosti demokratičnih civilno-vojaških odnosov in demokratičnega civilnega nadzora ter okoliščin in potreb vojske, da postane učinkovita vojaška sila, bomo iskali odgovore na vprašanje ali lahko Slovenska vojska izpolni svojo vlogo in uresničuje poslanstvo glede na značilnosti uveljavljanja institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v praksi. Ali dobi od civilnih avtoritet kar se pričakuje glede na norme demokratičnega nadzora in kako mehanizmi nadzora vplivajo na njeno delovanje in učinkovitost? Ali nadzor vzpodbuja ali omejuje učinkovito izvajanje vojaških nalog?

Temeljni cilji bodo (1) ugotavljanje značilnosti sodobnih civilno-vojaških odnosov v Sloveniji, (2) ocena kakovosti udejanjanja civilnega nadzora s poudarkom na izpolnjevanju civilnih odgovornosti v praksi s stališča teorije demokratičnega civilnega nadzora, ter (3) ugotavljanje kako se udejanjanje civilnega nadzora odraža na Slovensko vojsko.

V sklopu prvega cilja se pričakujejo odgovori na vprašanja o okviru institucionalnega civilnega nadzora ter vplivih zgodovinske dediščine na njegov nastanek in definiranje mehanizmov nadzora. Ugotovili bomo vrsto in raven demokratičnosti civilnega nadzora, ki se udejanja v Sloveniji. Značilnosti problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov bodo sporočilo tega dela raziskave. Pri doseganju drugega cilja bomo pridobili odgovor na vprašanje kakšen je civilni nadzor v Sloveniji s stališča Huntingtonove teorije objektivnega nadzora ter teorij o skupnih značilnostih (standardov) izvajanja demokratičnega nadzora. Skozi realizacijo tega cilja bomo podali oceno učinkovitosti udejanjanja nadzora v praksi. Identificirali bomo mehanizme nadzora s katerimi se sooča Slovenska vojska. Rezultati bodo pokazali značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov. Pri doseganju tretjega cilja bomo dali odgovor na vprašanja ali nosilci nadzora zagotavljajo vojski tisto kar

se pričakuje na podlagi teorij demokratičnega nadzora nad vojsko in ali ima udejanjanje civilnega nadzora morebitne stranske učinke, ki lahko negativno vplivajo na delovanje Slovenske vojske v skladu z vojaškimi načeli, na njeno sposobnost za uresničevanje svojega poslanstva in na razvoj vojaške profesije, ter ali odpirajo možnosti za njeno politizacijo. Struktura vprašanj na poti doseganja ciljev raziskave je prikazana na sliki 2.1.

Na poti doseganja ciljev raziskave smo postavili temeljno in tri izvedene hipoteze:

Temeljna hipoteza (H1): Uveljavljanje civilnega nadzora nad vojsko, ki temelji na nedorečenih mehanizmih prve generacije civilno-vojaških odnosov, ter na pomanjkljivostih druge generacije civilno-vojaških odnosov, povzroča nenehno prilagajanje delovanja vojske, pri čemer pa obstaja tveganje zmanjšane legitimnosti, verodostojnosti ali sposobnosti uresničevanja osnovnega poslanstva vojske. Uveljavljanje civilnega nadzora izhaja iz zgodovinske dediščine, normativne ureditve, subjektivnosti oziroma objektivnosti nadzora in demokratičnih načel. Povečevanje subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko ne nujno pomeni, da je ta vse bolj kvaliteten. Večja verjetnost je, da so posledice za vojsko negativne.

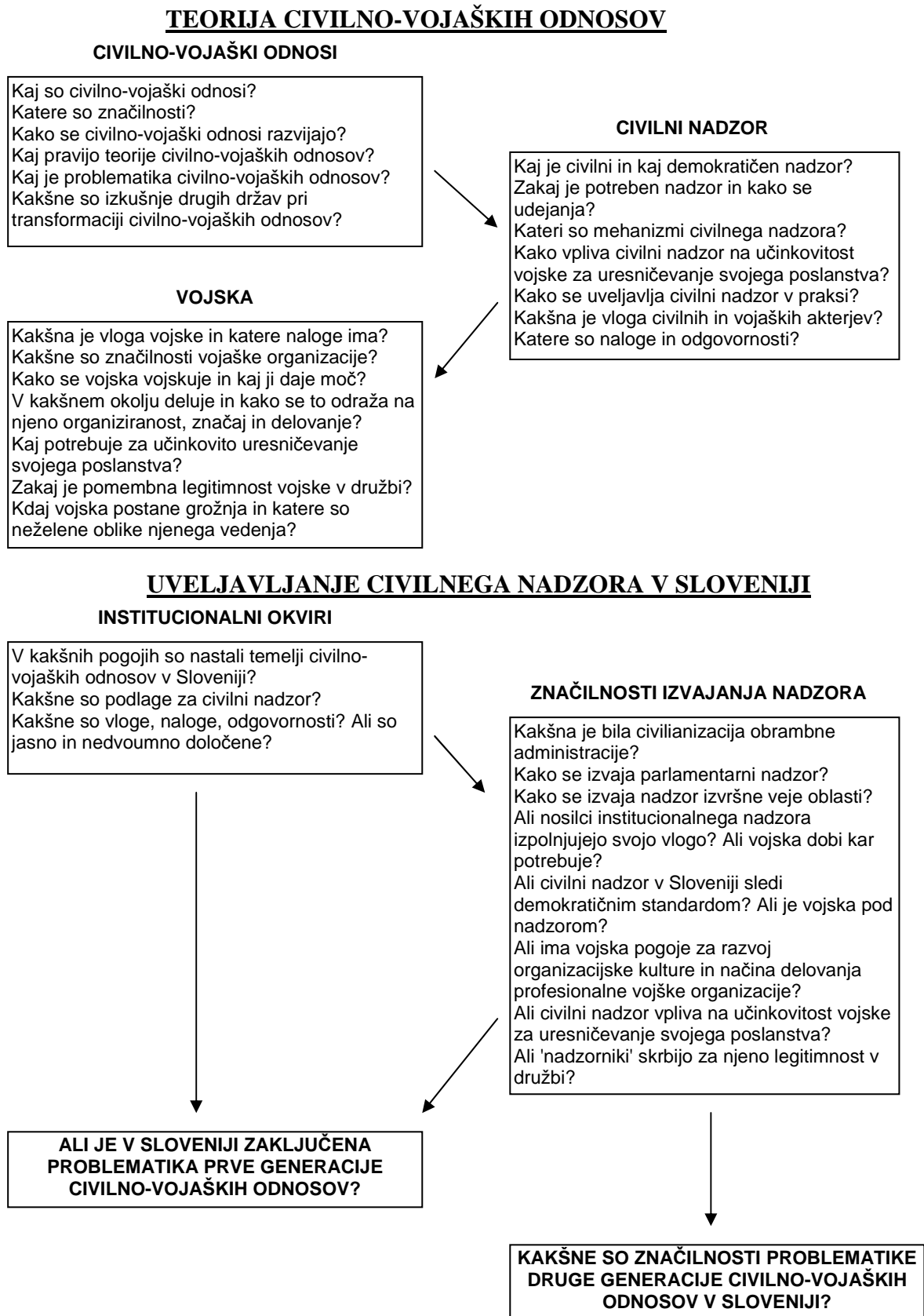
Izvedene hipoteze:

H2: Civilno-vojaški odnosi, ki so se vzpostavili v nekdanji Jugoslaviji v času največje notranjepolitične krize v osemdesetih letih, so vplivali na vzpostavitev mehanizmov institucionaliziranega civilnega nadzora nad vojsko v samostojni Sloveniji.

H3: Normativna ureditev na področju obrambe v Republiki Sloveniji kaže na nedorečenost problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov.

H4: Uveljavljanje in praksa subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko v Republiki Sloveniji kažeta značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov.

Slika 2.1: struktura vprašanj raziskave



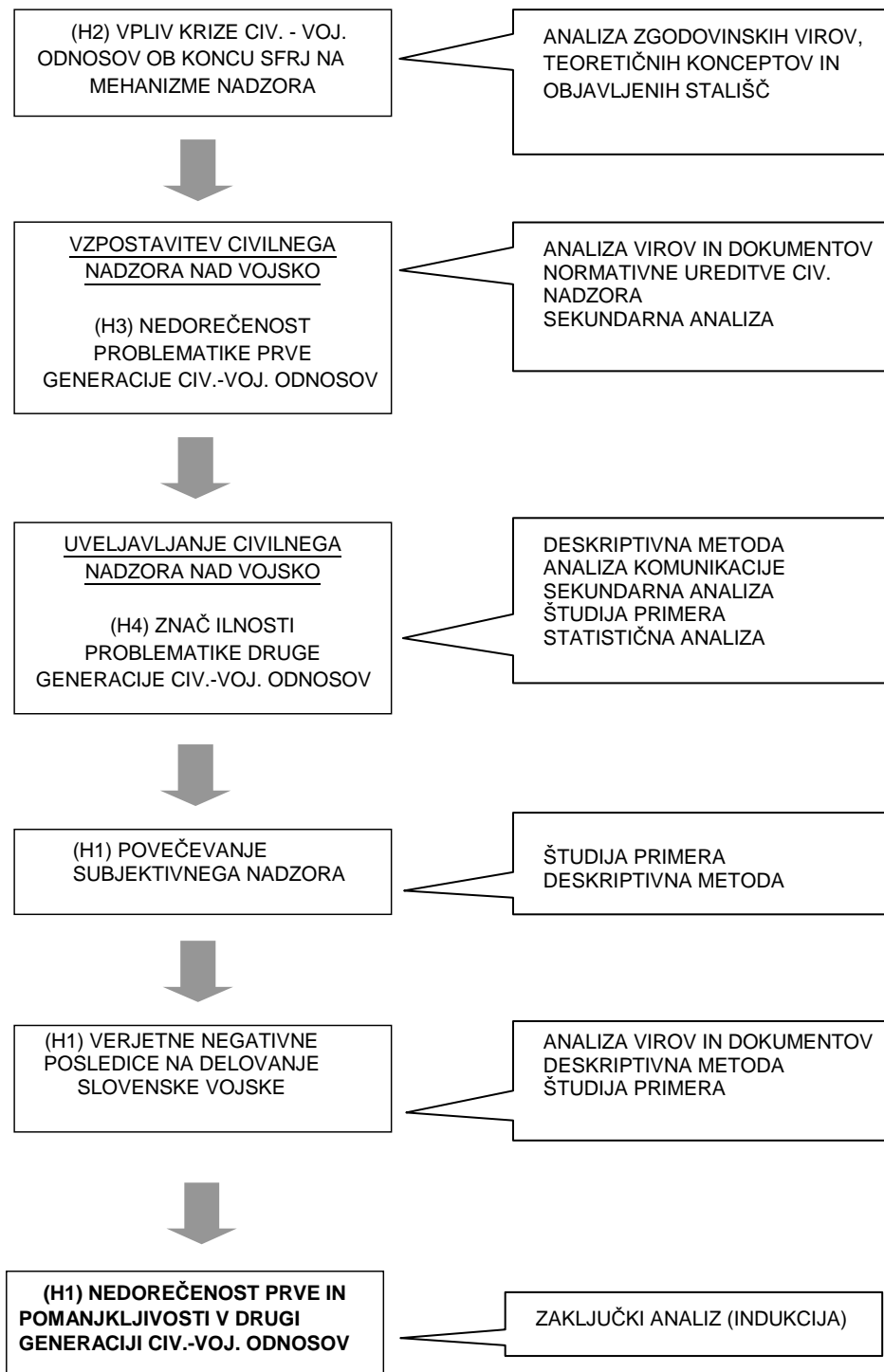
Induktivna logika bo temeljni pristop za dokazovanje hipotez. S pomočjo empiričnih in drugih metod bomo ugotovili značilnosti predmeta preučevanja, pri čemer bomo opazovali pojave in procese, ki bodo omogočili vrednotenje, primerjavo in sklepanje za potrditev hipotez. Med empiričnimi metodami bomo uporabili sekundarno analizo podatkov iz empiričnih raziskav Obramboslovnega raziskovalnega centra FDV in različnih avtorjev, ter analizo značilnosti za raziskavo relevantnih pojavov in procesov (npr. proces odločanja in vsebine dela v zakonodajni in izvršni veji oblasti). Med ostalimi metodami bomo uporabili analizo relevantnih pisnih virov in dokumentov, analizo in tolmačenje sekundarnih virov in študij primerov drugih držav, študije primerov pojavov in procesov, ki se nanašajo na zagotavljanje pogojev za delovanje vojaške organizacije, deskriptivno metodo kot podlago za predstavitev značilnosti predmeta preučevanja, in zgodovinsko analizo dejstev, ki bo vzpostavila podlage za razumevanje razlogov za današnje stanje predmeta preučevanja.

Huntingtonovo teorijo objektivnega civilnega nadzora nad vojsko bomo uporabili kot konceptualni okvir za ugotavljanje vrste in kakovosti civilnega nadzora nad Slovensko vojsko; pri tem bomo upoštevali kritike in dopolnila raznih avtorjev. Njeno sporočilo je še vedno aktualno – objektivni nadzor podpira razvoj vojaške profesije in učinkovitost vojske za uresničevanje svojega poslanstva. Avtorji, ki so analizirali uporabnost teorije po petdesetih letih njene objave se strinjajo, da je še vedno najboljše metodološko orodje pri analiziranju sodobnih civilno-vojaških odnosov (Nielsen in Snider 2009).³

Za analiziranje vplivov mehanizmov nadzora na delovanje in učinkovitost vojske bomo razvili definicijo vojaške učinkovitosti in model, ki omogoča ugotavljanje vzročno posledičnih povezav med mehanizmi nadzora ter stanjem in delovanjem vojske. Model, ki bo omogočil ugotavljanje kakovosti izpolnjevanja civilnih obveznosti in odgovornosti udejanjanja civilnega nadzora pri ustvarjanju okoliščin in možnosti za učinkovito delovanje vojske, razvoj vojaške profesije in zagotavljanje legitimnosti v družbi. Pogledi na definicijo vojaške učinkovitosti so namreč različni in avtorji ponujajo različne pristope. V tem pogledu bo disertacija ponudila enega od možnih pristopov ugotavljanja vplivov civilnega nadzora na učinkovitost delovanja vojske. Uporaba metod v raziskavi je prikazana na sliki 2.2.

³ “Pet desetletij po svojem nastanku prispevek Huntingtonovega modela objektivnega nadzora še vedno presega svoje pomanjkljivosti, čeprav nekatere temeljne predpostavke zahtevajo dopolnila”. Betz, Gibson, Kohn in drugi predvsem izpostavljajo njegovo zmoto, da je možna jasna razdelitev med civilno in vojaško sfero (Nielsen in Snider 2009, 291-292).

Slika 2.2: uporaba metod v raziskavi



Raziskava bo obsegala tri vsebinske sklope: (1) vpliv zgodovinske dediščine (obdobje od konca 80-ih let nekdanje zvezne države Socialistične federativne republike Jugoslavije do sprejema prve zakonodaje demokratične Republike Slovenije), (2) problematika prve

generacije civilno-vojaških odnosov (obdobje od osamosvojitve do danes) in (3) problematika druge generacije civilno-vojaških odnosov (težiščno v obdobju 2004-2008 v času enega sklica parlamenta). Preučevanje prvega in drugega sklopa bo prispevalo odgovore na vprašanja o temeljih za izvajanje civilnega nadzora ter značilnostih problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov v Sloveniji. Tretji sklop bo dal odgovore na vprašanja o značilnostih problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov. Časovna obdobja analize predmeta preučevanja se prepletajo saj v praksi ni ločnice med obema problematikama. Zato bodo upoštevane relevantne informacije in pokazatelji stopnje razvoja civilno-vojaških odnosov skozi celotno obdobje; od začetkov demokratičnih naporov v procesu osamosvajanja ob koncu 80-tih let prejšnjega stoletja do zaključka preučevanja.

3 CIVILNO-VOJAŠKI ODNOSI

3.1 Značilnosti in razvoj civilno-vojaških odnosov

Civilno-vojaški odnosi so v splošnem pomenu stališča in vedenje, ki ga ena proti drugi izkazujeta in dojemata vojaški in civilni del družbe. V ožjem pomenu predstavljajo odnos nadrejenosti in podrejenosti, ki obstaja med oboroženimi silami in zakonitimi državnimi oblastmi (Bougdanor 1987). Analiza civilno-vojaških odnosov je eden od pokazateljev stanja in funkcioniranja države ter družbenih in političnih odnosov. Problematika civilno-vojaških odnosov je zato »ena od najstarejših predmetov politične znanosti« (Cohen 2003, 241). Empirična domena civilno-vojaških odnosov je zelo široka in obsega neposredne in posredne »posle« (ang. dealings), ki jih imajo navadni ljudje in institucije z vojsko, zakonodajno »prepiranje« (ang. haggling) glede proračuna, normativne ureditve in uporabe vojske ter zapletenega »barantanja« (ang. bargaining) med civilnimi in vojaškimi elitami pri definiranju in uresničevanju politike nacionalne varnosti (Burk 2002, 7). Boene in Bredow navajata štiri dimenzije civilno-vojaških odnosov: ekonomsko, politično, družbeno (socialno) in kulturno (1999, 320).

Civilno-vojaške odnose v družbi je treba preučevati kot sistem, ki ga sestavljajo medsebojno odvisni elementi. Glavne komponente tega sistema so formalna, strukturalna pozicija vojaških institucij v vladi, neformalna vloga in vpliv vojaških skupin v politiki in družbi ter narava ideologij vojaških in nevojaških skupin. Vsak sistem civilno-vojaških odnosov tako obsega kompleksno ravnotežje med avtoriteto, vplivom in ideologijo vojske na eni strani in avtoriteto, vplivom in ideologijo nevojaških skupin na drugi strani (Huntington 1957, viii). V skladu z Blackwellovo enciklopedijo političnih institucij obstajajo tri širše kategorije ureditve civilno-vojaških odnosov: (1) države, kjer je vojska zrušila zakonito vlado in vzpostavila vlado s svojimi predstavniki, (2) države, kjer je vojska prežeta s politiko ali kjer je subjektivni nadzor, in za katere je značilno, da si vojsko podreja vladajoča stranka ter je ideološko vodena, ter države (3) kjer obstaja liberalni odnos ali objektivni nadzor in za katere je značilna depolitizacija vojske ter njena podrejenost civilistom, pri čemer se politika minimalno vpleta v vojaške zadeve (Bougdanor 1987).

Desch poudarja, da je težko meriti stopnjo civilno-vojaških odnosov glede na to, ali so dobri ali slabi. Tisti, ki poenostavljajo, jemljejo za merilo vojaški udar. Če ta grožnja obstaja, so slabi, če ni možnosti, so dobri. Nekateri jemljejo kot merilo vpliv vojske na področjih, ki niso vojaška. V tem primeru so dobri, če vojska deluje izključno v vojaški sferi. Težava je, ker se civilna in vojaška sfera prekrivata. Za nekatere je merilo tudi nasprotja med vojaškimi

in civilnimi voditelji. Če jih je malo, so civilno-vojaški odnosi dobri. Kar pa je lahko zmotno, ker je v pluralistični družbi normalno, da pride do nasprotnih mnenj. Nekateri poudarjajo, da se lahko meri glede na to, koliko eni druge spoštujejo. Vendar, če vojaki ne marajo civilistov, še ne pomeni, da ne ubogajo. Zato je ena od možnosti merilo, kako učinkovita je vojaška politika, in kdo prevlada, kadar pride do nasprotnih mnenj. Če civilisti, so odnosi dobri, če ne, je problem (Desch 1999, 3).

Teorije civilno-vojaških odnosov so bile večinoma usmerjene v odnos med civilno (politično) in vojaško oblastjo, kjer je prevladoval koncept popolne razmejitve med civilno in vojaško sfero z osnovnim namenom – nevtraliziranje vojske in preprečitev njenega vmešavanja v politiko oziroma potrebo po dosledni pokorščini vojske civilistom, ali kot pravi Watts: »Jedro civilno-vojaških odnosov ostaja odnos med civilnimi in vojaškimi oblastmi« (Watts 2001, 597). Feaver meni, da je izziv civilno-vojaških odnosov kako »pomiriti« vojsko, ki je dovolj močna, da naredi vse, kar civilisti od nje zahtevajo, z vojsko, ki je tako podrejena, da naredi samo tisto, za kar jo civilisti pooblastijo (Feaver 1996, 149). Burk je trdil, da je »oboroženo, disciplinirano telo v svojem bistvu nevarno za svobodo« (Kemp in Hudlin 1992, 8).

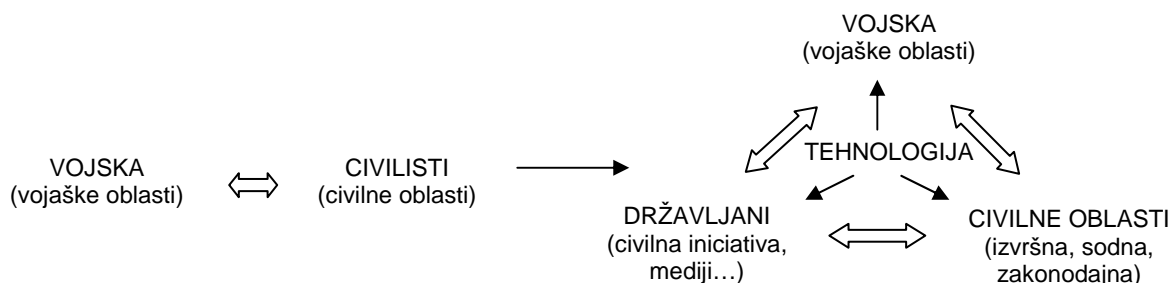
Callaghan, Dandeker in Kuhlman omenjajo dve skupini civilno-vojaških odnosov: socialno razmerje med vojsko in družbo (širše povezave med vojsko in družbo s stališča socialnih, kulturnih in ekonomskih vprašanj) in politično razmerje med civilno vlado in vojsko s stališča nadzora nad silo (zakonodaja in javni nadzor nad obrambno politiko, odnosi med vojaki in civilisti) (1999, 6). Huntington na podlagi analize civilno-vojaških odnosov v ZDA govori o dveh ravneh odvijanja civilno-vojaških odnosov: na ravni moči in na ravni ideologije. Na ravni moči gre za formalni ali neformalni vpliv vojske na druge skupine v družbi, še posebej tiste, ki so odgovorne za nadzor vojske. Na ideološki ravni pa gre za vrednote, ki jih gojijo različne družbene skupine. Jedro je v kompatibilnosti teh z etiko profesionalne vojske (Huntington v Gibson in Snider 1993, 194).

Že Clausewitz se je na podlagi analize Francoske revolucije zavedal pomena tretjega dejavnika civilno-vojaških odnosov – ljudstva in trojnosti civilno-vojaških odnosov: vlada-vojska-ljudstvo, pri čemer pa ni vedel, da bo še ena revolucija odnose dodatno zapletla – industrijska revolucija (Jablonsky 2001b, 145-147). Z razvojem demokratičnih ureditev in evolucijo civilno-vojaških odnosov, predvsem po koncu hladne vojne, so bolj pogoste kritike klasične teorije in je pri preučevanju civilno vojaških odnosov v trikotniku civilna (politična) oblast–vojska–državljeni (civilna družba) poudarjen pomen družbe (prebivalstva), saj po Jelušič ta pomaga razrešiti temeljno obrambno dilemo o podrejenosti ter ima v procesu

legitimiranja varnostne politike posebno vlogo (Jelušič 1992b, 97). Temu mnenju se pridružuje tudi Vreg, ki meni, da mora v demokraciji vlada uveljaviti soglasje ali vsaj privolitev državljanov glede varnostne politike, vloge oboroženih sil in njenega financiranja (Vreg 1992, 21). Osrednji problem civilno-vojaških odnosov v demokracijah ni tisti temeljni – preprečevanje vojski, da prevzame upravljanje države. V teh državah so s stališča civilno-vojaških odnosov v ospredju vprašanja o ustrezni vlogi vojske pri oblikovanju zunanje politike, okoliščine, v katerih se vojska uporablja, oblikovanje najbolj primerne vojske za izvajanje svojih nalog, in mobilizacija javnega mnenja v podporo vojaških aktivnosti (Cohen 2003, 242).

Jablonsky je v trikotnik civilno-vojaških odnosov dodal še tehnologijo, ki vpliva na vse akterje odnosa (glej sliko 3.1) (2001b, 146). Tehnologija je z vojaškega stališča spremenila učinkovitost vojske in načine delovanja, za civilne oblasti pa možnost projekcije sile v krajšem času na večje razdalje v cilju uresničevanja politike. Včasih je tehnologija prehitevala možnost dojetanja posledic njene uporabe tako s strani politikov kot vojakov. Razvoj tehnologije je med drugim omogočil hitrejši pretok informacij ter spremljanja delovanja vojske oziroma podprl civilni nadzor nad vojsko.

Slika 3.1: razvoj teorij civilno-vojaških odnosov



Vir: Jablonsky (2001b, 146).

Forster meni, da so tri strani, ki nastopajo v civilno-vojaškem odnosu, povezane med seboj z družbenim sporazumom. Ta predstavlja vzajemno povezana pričakovanja, obveznosti in pravice. Ker je fiktiven, je v osnovi etičen in je odvisen od zmožnosti in volje udeleženih strani (Forster 2000). S tem je teorija preučevanja civilno-vojaških odnosov postala kompleksnejša in zahtevnejša. Janowitz npr. ugotavlja, da nove naloge od vojakov zahtevajo, da pridobivajo veščine in spoznanja, ki so značilna za civilno administracijo ali celo politične voditelje. Da bi lahko podrejenim razložili cilje vojaških aktivnosti, morajo razviti politično orientacijo (Janowitz 1957, 16), ali kot je dejal general Marshall, ko je postal načelnik

kopenske vojske: »V 58. letu mi je postalo jasno, da se moram naučiti novih trikov, katerih se ne učimo iz vojaških navodil ali na bojišču. Na tem položaju sem politični vojak /.../ moram postati specialist v povsem novih veščinah« (Magee 1998, 1).

Še večjo kompleksnost civilno-vojaških odnosov je povzročilo okolje delovanja vojske po svetu (npr. mirovne operacije), ko se je bistveno povečalo število akterjev v civilno-vojaškem odnosu in denimo v kategoriji civilne oblasti ne nastopajo samo »domači« parlament, vlada, minister za obrambo, predsednik ipd., temveč so tu še vlade in parlamenti držav, v katerih se odvijajo operacije, mednarodni politični subjekti (npr. NATO, OZN, EU), vlade koalicijskih ali zavezniških držav idr. S spremembami okolja delovanja vojske, vloge vojske pri udejanjanju politike, njeno profesionalizacijo ter zaradi spremenjenih groženj nacionalni in mednarodni varnosti je prišlo do vedno večje prepletenosti med civilno in vojaško sfero - v nekaterih primerih do vdora civilne sfere v vojaško, v nekaterih pa do izgubljanja civilnega karakterja vojske. Janowitz je na primer poudaril, da zaradi spremenjene narave vojske obstaja problem ohranjanja ideala civilist - vojak v času, ko ni več potrebe po masovnem služenju vojaškega roka. To vprašanje se mu zdi pomembno s stališča ohranjanja demokratičnih vrednot (v Burk 2002, 11-12).

Civilno-vojaški odnosi gredo evolucijsko skozi različne stopnje. Teorija pozna t.im. dve generaciji civilno-vojaških odnosov. V prvi generaciji je osrednje vprašanje, kako vzpostaviti institucije za politični nadzor nad oboroženimi silami. Pozornost je usmerjena v strukturne reforme za vzpostavitev demokratičnih okvirjev civilno-vojaških odnosov. V drugi je pozornost usmerjena v vzpostavitev učinkovitega delovanja teh struktur za obvladovanje obrambnega in varnostnega sektorja. Izgradnja učinkovitih struktur za oblikovanje obrambne politike, vzpostavitev delujočega parlamentarnega nadzora nad obrambnim in varnostnim sektorjem in širše vključevanje civilne družbe v debate o obrambi in varnosti so glavni izzivi druge generacije civilno-vojaških odnosov (Cottey, Edwards in Forster 2002, 32). Če je temeljni problem prve generacije civilno-vojaških odnosov vzpostavitev mehanizmov za uveljavljanje civilnega nadzora nad vojsko, je problem druge generacije učinkovitost izvajanja tega nadzora. Tehnično bi lahko rekli, da je problem druge generacije v tem, da »hardware« civilnega nadzora nad vojsko sicer obstaja, »software« pa ima pomanjkljivosti ali pa se pomanjkljivo uporablja. »Hardware« so institucionalni okviri civilno-vojaških odnosov, ki vključuje zakone, dominacijo civilistov v ministrstvu, parlamentarna nadzorna telesa in civilnega ministra. »Software« tvorijo ideje, načela in norme, ki oblikujejo civilno-vojaško vedenje (Bland 2001, 525).

3.2 Civilni nadzor

Civilni nadzor nad vojsko je temeljna dejavnost civilnih oblasti v sklopu civilno-vojaških odnosov. Quinlan ocenjuje, da je osrednji politični problem civilno-vojaških odnosov, kako »maksimizirati zaščitno vrednost, ki jo dajejo oborožene sile družbi in istočasno minimizirati tveganje prisile, ki lahko nastane« (Boene, Bredow in Dandeker 1999, 319). Za Huntingtona je cilj politike na področju varnosti doseči čim večjo vojaško varnost s čim manj žrtvovanja drugih družbenih vrednot (Huntington 1957, 1). Pri tem gre za nadzor nad institucionalnim nasiljem (Jelušič 1998, 76). Zato je civilni nadzor nad vojsko osrednja točka civilno-vojaških odnosov in temeljna dejavnost civilnih avtoritet za ohranjanje svoje prevlade nad vojsko in razvoj stabilnih civilno-vojaških odnosov v družbi. Civilni nadzor je najpomembnejše vprašanje civilno-vojaških odnosov v demokratičnih družbah (Desch 1999, 114). Flückiger kot razlog civilnega nadzora omenja, da je lahko dojemanje varnostnih in obrambnih zadev znotraj vojske precej različno od dojemanja navadnih ljudi. Zato je pomembno, da je vojska nadzorovana s strani ljudi, ki niso del vojske (Flückiger 2008, 4).

Civilni nadzor nad vojsko je zgrajen na dveh stebrih. V prvem civilisti določajo cilje vlade, še posebej na področju nacionalne varnosti, vojaki pa lahko sodelujejo le v razpravi o sredstvih, s katerimi bodo ti cilji doseženi. V drugem pa civilno vodstvo določa, kje so meje odgovornosti med cilji in sredstvi, med civilnimi in vojaškimi odgovornostmi (Kemp in Hudlin 1993, 7-26). Po Huntingtonu obstajata dve obliki uveljavljanja civilnega nadzora: objektivni in subjektivni. Pri objektivnem nadzoru gre za krepitev vojaškega profesionalizma. »Bistvo objektivnega civilnega nadzora je priznavanje avtonomnega vojaškega profesionalizma« (Huntington v Feaver in Kohn 2001, 434). Cilj je popolna politična nevtralnost vojske in njena podrejenost civilni oblasti. Vojska je orodje v rokah države. Subjektivni nadzor pomeni civilianizacijo vojske, ki postane ogledalo države. Pri subjektivnem nadzoru civilne oblasti vzpostavljajo serijo vsiljenih političnih kontrolnih mehanizmov, ki negativno vplivajo na avtonomijo vojske in s tem na njeno učinkovitost (Huntington 1957). Huntington je menil, da lahko obstaja ostra meja med civilno in vojaško sfero, ker je za vojsko značilno omejeno, konkretno in relativno objektivno delovanje, za politike pa nedoločeno, dvomljivo in zelo subjektivno ravnanje (Feaver in Kohn 2001, 435).

Hespring meni, da obstaja pri subjektivnem nadzoru vedno konflikt v civilno-vojaških odnosih, ko »politična oblast neprekinjeno poskuša omejevati avtonomnost vojske, medtem ko oborožene sile poskušajo ukaniti napore civilnih oblasti, da se ne bi vmešavale v notranje vojaške zadeve (Hespring 1999, 560). Subjektivni nadzor se lahko pojavlja v dveh oblikah. V

prvi vojska pridobi nesorazmerno moč nad civilnimi institucijami, v drugi pa civilisti onemogočajo vojski neodvisnost do točke, ko to ogroža nacionalno varnost (Shiff 1996, 279). Huntington tudi meni, da lahko napor za povečanje civilnega nadzora nad vojsko rušijo sposobnost vojske, da bi bila učinkovita sila za bojevanje (Feaver 1996, 158). Gilman in Detlef na podlagi študije primerov izpostavljata potrebo o zaščiti vojske pred civilisti (Gilman in Detlef 1995, 107 in 185).

Splošni standard za vrednotenje civilnega nadzora sicer ne obstaja, iz teorij pa se da ugotoviti tri medsebojno povezane vsebine, ki so usmerjene v ključne civilne odgovornosti:

- civilni nadzor zahteva od civilistov, da prevzamejo odgovornost za usmerjanje (ang. directing) odločitve o vojaški politiki;
- civilisti morajo aktivno sodelovati pri oblikovanju obrambne politike in spremljati njeno uresničevanje v ministrstvu za obrambo;
- civilisti morajo zagotoviti obsežen in podroben nadzor nad vojsko skozi različna zakonska telesa 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, 17).

Na podlagi Huntingtonove teorije objektivnega nadzora in komentarjev različnih avtorjev lahko opredelimo kriterije, na podlagi katerih lahko ugotavljamo vrsto in značilnosti civilnega nadzora nad vojsko (preglednica 3.1)

Preglednica 3.1: kriteriji za ugotavljanje vrste civilnega nadzora po Huntingtonu

Objektivni civilni nadzor	Subjektivni civilni nadzor
1. Vojska je podrejena civilnim oblastem	1. Vojska ima moč nad civilnimi institucijami; upira se nadzoru
2. Učinkovito izvajanje institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko	2. Neuravnotežena vloga izvajalcev nadzora; vsiljeni mehanizmi nadzora
3. Krepitev vojaškega profesionalizma	3. Civilianizacija vojske; vrinenje civilne miselnosti in norm
4. Priznavanje vojaške strokovne avtonomnosti; spoštovanje strokovnih kompetenc vojske	4. Zmanjševanje ravni strokovne avtonomnosti; politično vpletanje v izvajanje vojaških nalog
5. Popolna politična nevtralnost vojske	5. Politizacija vojske; vsiljeni politični kontrolni mehanizmi

Kakovost uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko je odvisna od mnogih dejavnikov. Nanjo vplivajo politični sistem, raven uveljavitve demokratičnih vrednot, normativna ureditev

civilno-vojaških odnosov, raven kulture političnega dialoga, razumevanje in spoštovanje vloge akterjev civilno-vojaških odnosov, zavedanja pomena in mehanizmov civilnega nadzora idr. Na kakovost civilnega nadzora vpliva tudi obstoj zunanje grožnje. Vendar stališča so različna. Andreski pravi, da večja zunanja grožnja izboljšuje civilni nadzor, Lasswell pa, da ga zmanjšuje (ang. undermine) (v Desch 1999, 10). Desch ugotavlja, da vojna ali pomembna zunanja grožnja v določenih okoliščinah izboljšuje civilni nadzor in s tem demokratičnost družbe (ibid.). Analiziral je raven civilno-vojaških odnosov glede na grožnje in ugotovil, da je za države, kjer je nizka raven notranjih in zunanjih groženj, lahko značilno, da civilno vodstvo nima znanja, izkušenj ali interesa za vojaške zadeve. S tem pa so ustvarjeni pogoji za subjektivni nadzor (Desch 1998, 394). Kadar je zunanja grožnja majhna, liberalna ideologija proizvaja vzorec »iztrebljanja« civilno-vojaških odnosov: virtualno eliminacijo oboroženih sil (Feaver 1996, 159). Povezanost groženj in civilnega nadzora ugotavlja tudi Kotnik, ki trdi, da se z oddaljevanjem od vojne in drugih oblik vojaškega ogrožanja zmanjšuje avtonomnost vojaške organizacije, krepi se nadzorna funkcija politike in civilne družbe (predvsem preko javnega mnenja), pojavljajo pa se tudi zahteve po prilagajanju vojaštva spremenjenim politično-varnostnim in družbenim razmeram (Kotnik 2002, 123).

Mnenja avtorjev, ki so preučevali negativne aspekte civilnega nadzora kažejo, da so za delovanje vojske problematični vpletanje politikov v poveljevanje (npr. mikromanagement), politizacija in civilianizacija – se pravi značilnosti, ki jih Huntington uvršča med značilnosti subjektivnega nadzora, vendar si pri ocenjevanju posledic na vojaško organizacijo niso enotni. Feaver npr. meni, da mikromanagement povzroča nesposobnost vojske in s tem zmanjšuje varnost. Navaja primer iz ameriške zgodovine, ko je predsednik na daljavo vplival na operativne odločitve poveljnikov v Vietnamu, ko je določal cilje bombardiranja ter s tem vplival na doseganje vojaških ciljev (Feaver 1996, 163). Deloma nasprotno mnenje ima Brodie, ki meni, da včasih civilisti bolje ocenjujejo posledice vojaškega delovanja, pri čemer navaja primer, ko so v času kubanske raketne krize leta 1962 generali svetovali predsedniku vojaški napad kot edino sprejemljivo varianto (Brodie 1973, 472-496). Podobni oceni se pridružujeta Feaver in Kohn, ki poudarjata, da je v primeru, ko je imela vojska najbolj svobodne roke, npr. nemška v prvi in japonska v drugi svetovni vojni, to povzročilo največjo škodo državam (2001, 437)

3.3 Demokratični nadzor

Od antičnih časov do danes so se družbeno-politični odnosi razvijali v različne smeri z istim namenom; kako vzpostaviti sistem, kjer bo vladanje podrejeno volji ljudstva. V skladu z Blackwellovo enciklopedijo političnih institucij so nekatere značilnosti demokracije⁴ predstavništvo, sodelovanje v političnih razpravah, politična trenja in pluralizem. Osnovni mehanizem vzpostavljanja demokracije je predstavništvo (vsi ne morejo vladati neposredno in zato so potrebni predstavniki). Predstavništvo samo po sebi ne prinaša demokracije, temveč je potrebno sodelovanje v političnih razpravah. S tem pride tudi do razlik v pogledih posameznih družbenih, interesnih, etičnih in drugih skupin ter posledično političnih trenj (nasprotij), kar je normalna značilnost demokratičnega političnega življenja. Za moderne demokracije je značilno mnogo samostojnih organizacij in zvez, neodvisnih od vlade, ki sodelujejo v političnih razpravah in s tem prispevajo k pluralizmu družbe (Bogdanor 1987).

Burk navaja, da so si demokracije v splošnem podobne; temeljijo npr. na svobodnih in tekmovalnih volitvah v cilju izbora političnih voditeljev in vladavine prava glede zaščite civilnih, političnih in socialnih pravic državljanov. Razlikujejo se v načinu organiziranja države in razumevanju kaj naj država dela in kako naj to naredi. Liberalna teorija poudarja, da je prva prioriteta demokratične države zaščita pravic in svoboščin državljanov. Republikanska teorija nasprotno trdi, da je prva prioriteta udeležba državljanov v javnem življenju oziroma udeležba pri upravljanju in obrambi republike. Ker so državljani vključeni v obrambo je po tej teoriji posledično zmanjšana možnost škodljivega vpletanja vojske v družbo in politiko, kar je tudi Janowitzev pogled. Za razumevanje civilno-vojaških odnosov je potrebno razumeti naravo demokracije s stališča omenjenih teorij. Prva namreč poudarja ohranjanje sposobnosti vojske za zaščito demokratičnih vrednot z obrambo pred zunanjimi grožnjami, druga pa ohranjanje demokratičnih vrednot z vzpodbujanjem civilne udeležbe oziroma vlogo državljana - vojaka (Burk 2002, 9-12).

Za moderne demokratične sisteme ni več glavna skrb, kako preprečiti intervencije vojske v politiki, temveč kako ohranjati vojsko, ki podpira in ščiti demokratične vrednote. Za Burka je to problem, ker vojaške vrednote in praksa niso enake demokratičnim vrednotam in praksam in zato ni vedno jasno, kako se spopasti s konfliktnimi zahtevami, ki izhajajo iz teh razlik. Zanj civilno-vojaški odnosi odražajo stopnjo upoštevanja demokratičnih vrednot (Burk, 2002, 8). Civilni nadzor je sine qua non pogoj liberalnega demokratičnega sistema, raven in vrsta nadzora pa sta odvisni od političnega sistema, tradicije, vrednot in različnega

⁴ Pojem demokracije izhaja iz grških besed demos (ljudje) in kratia (vladanje ali avtoriteta), iz katerih izhaja pomen 'vladavine ljudstva'.

dojemanja groženj (Özbudun 2007, 2). Demokratični nadzor je dvosmerni proces med vojsko in družbo, ne pa enosmeren, kjer politiki enostavno diktirajo vojski, kako naj se vede (Donnelly v Betz 2004, 17).

Analiza civilnega nadzora nad vojsko je bistveno vprašanje civilno-vojaških odnosov v družbi in indikator kakovosti teh odnosov. V demokratičnih sistemih je tudi merilo stopnje demokratičnosti družbe - tu govorimo o demokratičnem nadzoru nad vojsko. Pri civilnem nadzoru je pomembno le, da je vojska podrejena civilistu, vendar ne moremo vedno govoriti o demokratičnem nadzoru (npr. bivša Sovjetska zveza). Civilni nadzor nad vojsko pomeni, da legitimen izvor usmerjana in določanja aktivnosti vojske izhaja od civilistov zunaj vojaških ali obrambnih struktur (Bland 1999, 10). Vreg meni, da lahko samo demokratične institucije dajejo možnost legitimiranja nacionalnovarnostnega sistema in oboroženih sil (Vreg 1992, 21). Da civilni nadzor ni nujno demokratičen ugotavlja tudi Bebler (Bebler 2000b, 140). Za demokratičen nadzor je značilno, da je vojska nadzirana s strani legitimne, demokratično voljene civilne avtoritete, ki upravlja z obrambnim in varnostnim sektorjem (Cottey, Edwards in Forster 2002, 35). Desch vidi učinkovit civilni nadzor tudi kot eno od pridobitev demokracije (Desch 1999, 114). Coughlan meni, da evolucijsko najprej nastane civilni nadzor, z razvojem demokracije pa le-ta lahko postane demokratičen. Za demokratičen nadzor je ključnega pomena razvitost in stabilnost demokratičnosti države (Coughlan 1998, 521-525). Temelj demokratičnega nadzora, vključujoč suverenost ljudstva, sta zakonitost ter jasne linije avtoritete in odgovornosti (Watts 2001, 597).

Bland navaja štiri probleme civilno-vojaških odnosov v demokracijah: (1) problem vojaškega udara (svetuje, da se morajo demokracije raje usmeriti na to, kako bodo učinkovito upravljale vojsko, kot pa na preprečevanje vmešavanja vojske v politiko), (2) kako zagotoviti, da se vojska obnaša tako, da ščiti državo in ne povzroča škode vladi ali državljanom, (3) nadzor nad vojsko poenostavljeno pomeni, da brezpogojno uboga vlado; to pomeni tudi zaščito vojske pred politiki, ki bi jo uporabili za svoje strankarske interese, in (4) kako lahko ministri učinkovito nadzirajo, če ponavadi nimajo na voljo potrebnega znanja ali izkušenj da to delajo učinkovito? Kakšen je lahko nadzor, če pa so odvisni od nasveta nadzorovanega? (Bland v Betz 2004, 15).

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 definiranju vrste, velikosti in strukture organizacij v varnostnem sektorju, (2) obstajati mora meja demokratičnega nadzora ter upoštevati je treba

strokovno vojaško mnenje in (3) učinkovitost demokratičnega nadzora morajo zagotoviti politične državne strukture na ustavni podlagi (v Ratchev 2005, 11-12). Za analizo civilnega nadzora lahko uporabimo t.i. institucionalno tipologijo civilno-vojaških odnosov. Odgovor na vprašanje, ali je ustrezen (demokratičen) civilni nadzor, nam dajejo odgovori na vprašanja, kdo je uradni in kdo dejanski vrhovni poveljnik, ali obstaja državni obrambni svet, kdo je operativni šef oboroženih sil, ali obstaja politična uprava v obrambni administraciji in ali obstaja parlamentarno telo za področje obrambe (Bebler 1988a, 1207).

Institucionalni mehanizmi, ki zagotavljajo odločilno in prevladujočo vlogo civilne oblasti o vojaških in varnostnih vprašanjih so (1) jasno opredeljene kompetence in odgovornosti v ustavi in zakonih na področju vojaških in obrambnih vprašanj, (2) parlamentarni in javni nadzor teh odgovornosti, (3) preudarna uporaba mehanizma državne in vojaške tajnosti, (4) imenovanje civilistov na najvišje položaje odgovorne za odločanje in (5) profesionalna vojaška etika, ki zagotavlja prevlado civilnih oblasti in politično nevtralnost poklicnih pripadnikov, predanih državi in ne političnim strankam (Grizold 1994, 88).

Betz navaja vrsto značilnosti civilno-vojaški odnosov v demokratičnih državah:

- civilni minister za obrambo; vojska daje nasvet o obrambnih zadevah, politiko ustvarjajo izključno civilisti. Družba je zaščitena pred vojaškim vmešavanjem v politiko. Vojska pa mora biti zaščitena pred politiki, da se je ne uporabi za strankarske interese. Minister in civilno osebje sta ključni blažilec (ang. buffer) med oboroženimi silami in družbo.
- jasne in nedvoumne linije legitimne avtoritete; bistveno je, da vojska nima nobenih dvomov glede tega, kaj predstavlja legalno avtoriteto in komu je odgovorna. Civilni nadzor zahteva ustavno in zakonodajno strukturo z jasno definiranimi odgovornostmi in ustrezno uravnoteženost med državnimi institucijami.
- integrirano civilno-vojaško ministrstvo za obrambo; če ni civilnih strokovnjakov, ki imajo upravljalno vlogo v obrambi, lahko vojska dominira v obrambni politiki, ker ni drugega strokovnega mnenja o vojaških vprašanjih (možnost civilnih oblasti, da učinkovito nadzirajo vojaške aktivnosti, so zelo omejene).
- parlament v vlogi nadzora obrambe; 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 samo pro-forma. Parlament, ki je omejen ali sam sebe omejuje skozi pomanjkanje interesa ali je samo v vlogi potrjevalca, je jasen znak slabega civilnega nadzora.

- nestrankarske oborožene sile; vojska mora biti zaščitena pred politično zlorabo. Vojska dela za izvoljeno vlado ne glede na stranko, ki jo oblikuje. Častnikom ne sme biti dovoljeno, da uporabljajo svoj uradni položaj za podpiranje katerekoli stranke ali poskušajo vplivati na podrejene, kako bodo volili.
- sposobnost javne debate o vojaških zadevah; končna značilnost demokratičnega civilnega nadzora je vloga, ki jo imajo civilni obrambni strokovnjaki v medijih, vladi, akademski sferi, političnih strankah in neodvisnih virih za nasvet, kot so npr. raziskovalne ustanove. Brez javne pozornosti o obrambnih zadevah je težko vzdrževati učinkovit civilni nadzor. Demokratični nadzor prinaša vojski odgovornost, da izobražuje civiliste v vladi, parlamentu in medijih o vojaških zadevah in zahteva od civilistov, da so se pripravljani učiti tako, da lahko civilisti in vojska učinkovito sodelujejo (Betz 2004, 13-14).

Glede demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami ni mednarodno sprejetih standardov. Ženevski center za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami navaja sedem načel (Born 2003, 22-23):

- država je edini akter v družbi z zakonitim monopolom nad uporabo sile; nacionalnovarnostne strukture so odgovorne legitimnim demokratičnim organom.
- parlament je suveren, izvršna veja oblasti pa je parlamentu odgovorna glede izvajanja in pregledovanja varnostne in obrambne politike.
- parlament ima edini pravico odobravanja in nadziranja obrambnih izdatkov.
- parlament ima ključno vlogo pri razglasitvi in preklicu izrednega ali vojnega stanja.
- načela odgovornega vladanja in vladavina prava veljajo za vse vladne strukture.
- zaposleni v varnostnem sektorju so za kršitve domačega in mednarodnega prava individualno odgovorni.
- organizacije varnostnega sektorja so politično nevtralne.

Skupne značilnosti demokratičnih držav s stališča demokratičnega nadzora je opredelil tudi Lunn (v Prebilič 2007, 8):

- obstajajo 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 v prehodu v vojno stanje. Opredeljene morajo biti vloge institucij ter status in 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.
- dosežena mora biti maksimalna transparentnost in odprtost, ki vključuje neodvisne raziskovalne inštitute in aktivne ter vedoželjne medije.

Kako učinkovit je demokratičen civilni nadzor nad oboroženimi silami je odvisno od mnogih dejavnikov. Na podlagi mnenj raznih avtorjev lahko ugotovimo, da na učinkovitost nadzora vplivajo (1) vrsta političnega sistema (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 in interes za izvajanje nadzora.

Čeprav ne obstaja dogovorjen standard, po katerem bi ocenjevali kakovost civilno-vojaških odnosov v demokratičnih družbah, lahko na podlagi različnih teorij pridemo do skupnega imenovalca. V preglednici 3.2 so prikazani kriteriji, ki jih lahko uporabimo pri ugotavljanju, ali so civilno-vojaški odnosi demokratični ali ne.

Preglednica 3.2: kriteriji demokratičnosti civilno-vojaških odnosov

Demokratični civilno-vojaški odnosi	Nedemokratični civilno-vojaški odnosi
1. Ne obstaja grožnja vojaškega udara ali vmešavanja vojske v politiko	1. Vojska je grožnja oblasti ali varnosti in/ali motnja v razvoju družbe
2. Jasna razmejitev vlog in odgovornosti; vojska deluje izključno v vojaški sferi	2. Nejasna in dvoumna razmejitev vlog in odgovornosti; vojska se vpleta v civilno sfero
3. Malo trenj med civilnimi in vojaškimi voditelji	3. Veliko trenj med civilnimi in vojaškimi voditelji
4. Vojska spoštuje norme in načela demokratičnega nadzora	4. Vojska se upira civilnemu nadzoru in se ne odziva na zahteve po prilagajanju
5. Obstaja medsebojno razumevanje in spoštovanje med civilisti in vojaki	5. Ni medsebojnega razumevanja in spoštovanja med civilisti in vojaki
6. V dilemah (razpravah) prevladajo civilisti; vojska udejanja odločitve	6. V dilemah (razpravah) prevladuje vojska; vojska je neposlušna
7. Civilni nadzor podpira uresničevanje poslanstva vojske in njeno učinkovitost	7. Civilni nadzor omejuje uresničevanje poslanstva in zmanjšuje učinkovitost vojske
8. Civilni nadzor zagotavlja legitimnost vojske v družbi	8. Vojska nima legitimnosti v družbi

3.3.1 Tradicionalne vs. moderne teorije civilnega nadzora

Pri udejanjanju civilnega nadzora modernih demokratičnih družb teorija ne poudarja več popolne ločitve civilne in vojaške sfere, temveč vzajemno odgovornosti vseh akterjev, ki nastopajo v civilno-vojaških odnosih. Akterje lahko razdelimo v ožjem pomenu civilno-vojaških odnosov na civilne avtoritete oziroma institucije (nosilce zakonodajne, izvršne in sodne veje oblasti) in vojsko, v širšem pomenu, skladno s teorijo trikotnika civilno-vojaških odnosov, pa na odnos civilne institucije-vojska-neinstitucionalni civilni akterji (civilna družba, javnost, nevladne organizacije, mednarodne organizacije). V tej skupini imata poseben pomen civilna družba in javnost (mediji), saj predstavljata element zunanje kontrole in nadzirata tako nosilce institucionalnega nadzora kot vojsko, s tem pa ocenjujeta in vplivata na tradicionalen odnos med civilno in vojaško avtoriteto. Civilna družba, ki jo sestavljajo razne interesne skupine in neodvisne organizacije, aktivno opozarja politike, da je treba upoštevati tudi interese skupnosti. Aktivno si prizadeva za vplivanje na odločitve in politiko glede varnostnega sektorja. Odmevna civilna družba je temeljni predpogoj demokracije. Mediji pa prispevajo k nadziranju vseh vej oblasti z zbiranjem in širjenjem informacij o varnostnih vprašanjih, ki so v interesu javnosti in prispevajo k pravici javnosti do obveščenosti (Born 2003, 36). Predmet te raziskave je institucionalni nadzor nad vojsko, zato so vloge in odgovornosti glavnih akterjev civilno-vojaškega odnosa, civilnih institucij in vojske opisane v naslednjih poglavjih.

Čeprav je Huntingtonova teorija še vedno eden od temeljev preučevanja civilno-vojaških odnosov, v današnjem času ne poudarjamo več ločenosti civilne in vojaške sfere ter popolno strokovno avtonomnost vojske, ki sta po njegovem potrebna za objektivni nadzor nad oboroženimi silami. Tako kot se je spreminjala narava vojne, tako so se spreminjali tudi civilno-vojaški odnosi. Huntingtonova teorija objektivnega nadzora je bila zelo ustrezna s stališča klasične vojaške teorije (npr. svetovne vojne), kjer so politiki sprejeli odločitev, vojaki pa udejanjili strategijo. Hladna vojna, možnost nuklearne vojne in druge oblike vojaških spopadov v času po drugi svetovni vojni so narekovali potrebo po dopolnjevanju te teorije. Janowitz je npr. poudarjal slabljenje razmejitve med vojaškimi in nevojaškimi organizacijami in procesom, ko vojaška organizacija postaje vse bolj podobna tipični veliki gospodarski organizaciji, ter razlikami med »herojskimi voditelji, ki predstavljajo tradicionalizem in slavo, ter vojaškimi managerji, ki jih skrbi znanstvenost in racionalnost vodenja vojne«. Moskos je npr. poudarjal transformacijo vojske od institucije, katere legitimnost je temeljila na vrednotah in normah v poklic, kateremu daje legitimnost tržišče

(npr. denarne nagrade za ekvivalentne kompetence). Najradikalnejši je bil Britanec Finer, ki je trdil, da je Huntington podcenjeval problematiko civilnega nadzora. Centralizirano poveljevanje, hierarhija, disciplina, kohezivnost in vrednote, ki so dopadljive civilni družbi, omogočajo vojski, da se uspešno upira civilnemu nadzoru. Nemška vojska, za katero je Huntington trdil, da je med najbolj profesionalnimi, se je namreč ponavljajoče vmešavala v politiko. Zato je Finer trdil, da lahko vojaški profesionalizem dejansko prej dvigne kot zmanjša možnost vmešavanja vojske v politiko. Še posebej v vojni, kjer se civilisti počutijo nesamozavestne glede svojega znanja. S tem se je strinjal Ritter, ki je izjavil, da »imajo v vojnem času politiki vedno težave s pridobivanjem in ohranjanjem avtoritete nad uspešnimi generali« (Cohen 2003, 246-252). Tudi Özbudun opozarja, da Huntingtonova vzročno-posledična povezava, vojaška avtonomnost vodi k njeni profesionalnosti, ta vodi k politični nevtralnosti in prostovoljni podrejenosti civilistom, kar pomeni varen civilni nadzor nad vojsko, ne drži vedno, saj primerjalne študije vojsk kažejo, da so bile vojske, katerih značilnosti so kazale attribute profesionalnosti, sposobne izvesti vojaški udar ali so na druge načine odrekale podrejenost civilnim avtoritetam (Özbudun 2007, 3).

Burk je našel napake tako v Huntingtonovi kot v Janowitzevi teoriji. Zanj v dobi orožij za množično uničenje ne moremo govoriti o jasni delitvi vojaške in civilne sfere in o jasnih razlikah med cilji (ang. ends) in sredstvi v vojni, med političnimi odločitvami in operativnimi vojaškimi odločitvami. Huntingtonova teorija objektivnega nadzora dejansko ne pove, kako zaščititi demokratične vrednote. Prav tako Janowitzeva teorija ne daje odgovorov na to, kako zasledovati ideal državljan - vojaka, ki zagotavlja ohranjanje demokratičnih vrednot v dobi, ko ni več množične mobilizacije. Nasprotno njegovemu mišljenju danes ni veliko politične volje za prostovoljno vojaško službo in obrambno (vojaško) izobraževanje državljanov. Poleg tega sta Huntington Janowitz obravnavala civilno-vojaške odnose znotraj suverene države, ne pa problemov in vplivov na odnose, ki jih prinašajo transnacionalna vojaška in politična zaveznitva. Burk v zaključku 'tradicionalnih teorij' poudarja vprašanja, na katera morajo odgovoriti moderne teorije: (1) Ali nejasne meje med vojaško in civilno sfero narekujejo prilagajanje razmišljanja glede tega, kako civilno-vojaški odnosi ščitijo ali ogrožajo demokratične vrednote? (2) Ali 'somrak' ideala državljan - vojak povzroča, da vojaška vloga pri ohranjanju demokratičnih vrednot ni več pomembna? (3) Kako je evolucija civilno-vojaških odnosov na ravni nad suvereno državo vplivala na nalogo izgradnje demokratične teorije civilno-vojaških odnosov? (4) Si lahko predstavljamo skupno teorijo, ki opisuje civilno-vojaške odnose, kjer je enak poudarek na zaščiti in ohranjanju demokratičnih vrednot, ali pa moramo izbirati med temi dobrinami? (Burk 2002, 13-15).

Blackwellova enciklopedija političnih institucij prav tako popravlja Huntingtonovo teorijo o popolni profesionalizaciji in samostojnosti vojske in poudarja prekrivanje vojaške in civilne sfere. Poleg tega navaja, da je za depolitizacijo vojske potrebno več kot sama profesionalizacija. Potrebna pogoja sta vgradnja načela civilne nadvlade v vojsko ter obravnavanje vojske s strani civilistov v skladu s samospoštovanjem (statusom) in materialnimi interesi vojske (Bogdanor 1987)⁵. V današnjem času determinante Huntingtonove teorije, da so profesionalne, depolitizirane in strokovno avtonomne vojske boljše vojske, zahtevajo določene dopolnitve. Cohen navaja, da je analiza delovanja nemške vojske med drugo svetovno vojno pokazala, da so bile zmotne trditve, da je bila tako uspešna zaradi značilnosti profesionalne vojske, ampak jo je prežetost z ideologijo naredila še učinkovitejšo bojno silo, kar se je odražalo na vseh ravneh, še posebej taktični (Cohen 2003, 259). Čeprav se Cohen strinja, da vrednotenje civilnega nadzora izključno s stališča Huntingtonove teorije objektivnega nadzora kot ciljnega, zelenega stanja, ni primerno, opozarja, da njeno popolno zavračanje lahko odpira pot v politizacijo vojske in njeno dominacijo v domačih in zunanjih zadevah, še posebej v državah s krajšo demokratično tradicijo (Cohen 2003, 264).

50 let bo objavi Huntingtonove teorije skupina avtorjev na podlagi aktualnih civilno-vojaških odnosov v ZDA ugotavlja, da je njen pomen še vedno izreden za preučevanje sodobnih civilno-vojaških odnosov, navkljub nekaterim pomanjkljivostim, še posebej v metodološkem smislu. Betz na primer trdi, da objektivni nadzor ni absolutno pozitiven in subjektiven ni izključno škodljiv. Gibson izpostavlja zahtevo po vzpostavitvi novih norm vedenja civilistov in vojakov. Kohn se z njim strinja in se sprašuje o metodah za obnovo zaupanja med civilnimi in vojaškimi voditelji. Brooks trdi, da politično udejstvovanje generalov ni vedno nerazumno in posledice niso vedno negativne. Za Descha je objektivni nadzor še vedno najboljši okvir za razreševanje trenj med liberalno politično kulturo in konzervativno etiko vojske. Schadlow in Lacquement poudarjata neustreznost teorije objektivnega nadzora s stališča narave sodobne vojne ter to, da je nujno angažiranje vojske v politiki, še posebej v kontekstu stabilizacijskih operacij. Segal in De Angelis ugotavljata pomanjkljivosti Huntingtonove teorije v delu, ki daje odločilno vlogo za izgradnjo vojaške profesije častnikom, saj smo v sodobnem času priča bistveno večji vlogi podčastniškega

⁵ Oba pogoja lahko povzamemo na naslednji način: (1) potrebno je stanje, kjer je civilna vlada samozadostna, s potrebno legitimnostjo in javno podporo, ter ni odvisna od vojske, in (2) stanje, kjer je vojska tretirana na način, ki ga želi, pri čemer za to ne potrebuje nobenega uradnika ali režima, da izpolni ta pogoj.

zboru, kot je bilo pred petdesetimi leti, in da niso samo častniki 'upravljalci nasilja' (Nilsen in Snider 2009).

3.3.2 Mehanizmi civilnega nadzora

Temeljni namen civilnega nadzora je preprečiti, da vojska postane grožnja družbeni ureditvi in uporabi silo ali druga sredstva za pridobivanje politične moči. Betz omenja, da ima vojska v vseh družbah politični vpliv; je končni branilec in simbol suverenosti države, vključuje vrline discipline, časti in patriotizma in ima orožje ter sredstva da jih učinkovito uporabi. Ker ima monopol nad uporabo sile, predstavlja latentno grožnjo družbi, ki jo je vzpostavila za lastno zaščito. Zato je zanj civilno-vojaška dilema: kdo straži stražarje? (Betz 2004, 7).

Da bi vojska ostala znotraj okvirjev političnega sistema ter bila poslušna organizacija, ki vestno in odgovorno izpolnjuje naloge civilnih voditeljev, je potrebno zagotoviti neprekinjeno spremljanje njenega stanja in aktivnosti (monitoring), usmerjati in določati meje njenega delovanja ter z različnimi ukrepi in aktivnostmi na eni strani preprečiti neželene oblike delovanja in škodljive ambicije, na drugi pa zagotoviti občutek koristnosti, potrebnosti in zadovoljstva za opravljene naloge, vojaško (nevtrarno) držo ter brezpogojno pokorščino. Se pravi nekakšen 'korenček in palica' v okviru civilno-vojaškega odnosa. V ta namen so izvajalci civilnega nadzora skozi zgodovino razvili različne mehanizme. Mehanizmi civilnega nadzora so ukrepi in aktivnosti, s katerimi izvajalci civilnega nadzora spremljajo stanje in držo vojske, jo kontrolirajo, vzpodbujajo in (po potrebi) kaznujejo (korigirajo), z namenom ohraniti njeno ubogljivost in zagotoviti pričakovano vedenje. Bruneau in Matei delita mehanizme civilnega nadzora v tri skupine: institucionalni, opazovanje oz. nadziranje (ang. oversight) in profesionalne norme. Institucionalni mehanizmi so zakonske podlage, struktura in delovanje ministrstva za obrambo, parlamentarni odbori za politiko in proračun, svet za nacionalno varnost ter postopki poviševanja častnikov. Nadziranje pomeni dejansko spremljanje vojske, ali upošteva usmeritve, ki jih sprejema. V to skupino sodijo formalni ukrepi vseh vej oblasti ter mediji, nevladne organizacije in strokovna javnost. Tretja skupina, profesionalne norme, se nanaša na vprašanje, ali so varnostne institucije kadrovske popolnjene, izobražene in usposobljene v skladu s prejšnjimi mehanizmi oziroma ali delujejo v skladu s cilji civilistov (Bruneau in Matei 2008, 916-917).

Mehanizmi nadzora so formalni in neformalni, vgrajeni v politično državo in civilno družbo, kar pomeni, da je po eni strani zakonsko in ustavno določeno, kako se nadzira

represivni aparat države znotraj zakonodajne, izvršne in reprezentativne oblasti, po drugi strani pa obstajajo določeni običaji, navade, tradicije, po katerih so neformalni načini nadzorovanja sestavni del komuniciranja civilne družbe s politično državo (Jelušič 1997, 194). Young omenja sedem mehanizmov, s katerimi politiki omejujejo moč vojske: (1) omejevanje poslanstva vojske (preprečevanje izvajanja aktivnosti, ki lahko vodijo k konfliktu s civilnimi oblastmi), (2) omejevanje velikosti vojske, (3) omejevanje vojaškega proračuna, (4) ustavne in zakonske omejitve, (5) oblikovanje kulture vojaške organizacije (krepitev vojaške etike in profesionalizma), (6) družbene norme (družbena sprejemljivost in legitimnost vojske) in (7) svobodni mediji (Young 2006, 24-29).

Feaver je analiziral ukrepe, ki jih imajo na voljo »nadzorniki«, ter jih razvrstil glede na stopnjo prisile oziroma vsiljevanja vojski, da bi ostala ali se vrnila v okvire pričakovanega vedenja. Mehanizmi za spremljanje in kontroliranje stanja in delovanja vojske so razna poročila, ki jih dostavlja vojska civilnim oblastem, nadzori in inšpekcije, pravila delovanja in načrti delovanja. Z akti vodenja civilna oblast daje vojski naloge in usmeritve za delovanje. S pravili delovanja (ang. rules of engagement) se kontrolira (uravnava) uporaba sile. Pravila delovanja so »povodec, na katerem je vojska, ter vir informacij za civilne in vojaške voditelje«, ker morajo poveljniki poročati, kadar so uporabljena, in ali je potrebna njihova sprememba (Feaver 2003, 76–77).

Vzpodbujanje zelenega vedenja ima lahko različne oblike. Med njimi so finančne vzpodbude v obliki plače ali denarnih nagrad; skozi zgodovino so npr. poznane tudi udeležbe v dobičku od zajete latnine. Welch med vzpodbudami omenja tudi obljube vojski za avtonomnost na nekaterih področjih, ki za civiliste niso tako pomembna (Welch 1976 v Feaver 2003, 78). Nekoliko bolj vsiljiv mehanizem nadzora je izbor vojaških voditeljev z namenom postaviti prave ljudi na pravo mesto, ali kot pravi Feaver, »potem, ko enkrat veš, kakšno osebo imaš, bi moral biti sposoben z večjo gotovostjo napovedati njeno vedenje«. ⁶ Izbor vojaških voditeljev, ki ustrezajo civilnim pogledom, lahko blaži civilno-vojaško problematiko (Feaver 2003, 79). Oblikovanje organizacijske kulture je mehanizem nadzora, ki omogoča civilistom vgradnjo v vojsko norm vedenja, etike in vrednot, ki poudarjajo podrejenost vojske civilistom. To je mehanizem, ki pomaga usmeriti v pravo smer tri dejavnike kulture vojaške organizacije, ki imajo največji vpliv in moč na odločitve o obnašanju podrejenih: kohezivnost, solidarnost in profesionalizem (Brehm in Gates 1992 v Feaver 2003, 80).

⁶ Sestavni del tega (kadrovskega) mehanizma so tudi imenovanja na položaj in povišanja v generale.

Vključevanje v spremljanje vojske »tretje strani« je že bolj vsiljiv mehanizem. Pomeni, da se v nadzor vključujejo interesne skupine, inšpekcije, agencije, mediji in drugi, ki imajo po Feaverju nalogo opazovati in poročati (ang. watch and report) oziroma aktivirati požarni alarm; se pravi javiti, ko zaznajo, da se vojska ne vede pravilno (Feaver 2003, 80)⁷. V to skupino spadajo organizacije, agencije in delovna telesa iz vseh vej oblasti, npr. parlamentarni odbor za obrambo, komisije za nadzor proračuna, protikorupcijske komisije, računsko sodišče, revizijske komisije, varuhi človekovih pravic, tožilstva idr., ter mednarodna sodišča, mednarodne organizacije in mednarodne interesne skupine. Delo nekaterih od navedenih vzpostavlja mehanizme nadzora, ki so že zelo vsiljivi in sta jih McCubbins in Schwartz poimenovala »policijske patrolje« (v Feaver 2003, 84). To so razne revizije, preiskave in zaslišanja z namenom ugotoviti, kako vojska funkcionira ali kaj dela narobe. Nekatere aktivnosti so periodične, rutinske (npr. zaslišanja v parlamentu ob sprejemu proračuna). Eden od pokazateljev, kolikšno težo ima »policijski« način spremljanja dela vojske, je število civilistov v uradu ministra⁸ oziroma koliko je uradnikov, ki »patruljirajo« in nadzirajo delo vojakov (Feaver 2003, 84). Vpletanje v vojaško poveljevanje oziroma prestop iz civilne v vojaško sfero je najbolj vsiljiv mehanizem civilnega nadzora. Pomeni, da civilisti izdajajo naloge za izvedbo posameznih aktivnosti na taktični ravni oziroma izvajajo mikromanagement⁹.

Sankcioniranje neposlušnosti ali neprimerne vedenja oziroma uravnavanje vojaškega vedenja je ukrep, ki sledi ugotovitvam uveljavljanja mehanizmov nadzora. Feaver jih uvršča v skupino mehanizmov kaznovanja (ang. punishment mechanism) (Feaver 2003, 87), vendar bi jih lahko uvrstili tudi v skupino mehanizmov nadzora, s katerimi se uravnava stopnja ubogljivosti vojske. Med temi ukrepi so inšpekcijski ukrepi ali ukrepi revizijskih služb, zahteve po dodatnih izobraževanjih (npr. iz vojaške etike, odnosov med spoloma), zmanjšanje plač, dodatkov ali proračuna za vojsko, zmanjšanje avtonomnosti, ukinjanje določenih ugodnosti ali pooblastil, zaustavitev povišanj, premestitve ali upokojitve, disciplinski in kazenski postopki, javne obsodbe idr.

Na podlagi analize vloge in odgovornosti civilnih avtoritet ter ukrepov, ki jih imajo na voljo za uravnavanje vedenja vojske, lahko mehanizme nadzora razvrstimo v pasivne in aktivne. Pasivni mehanizmi ustvarjajo pogoje za delovanje vojske, določajo njene naloge,

⁷ Feaver navaja primer, ko to vlogo prevzame tudi del vojske, npr. v vojskah z več zvrstmi lahko ena zvrst 'pazi' na drugo oziroma zaradi tekmovalnosti ena drugo 'zatoži'.

⁸ Feaver navaja urad ministra (Secretariat of the Office of the Secretary of Defense), pri čemer gre verjetno za uradnike in službe, ki so mu neposredno podrejeni.

⁹ Mikromanagement proizvaja neprofesionalnost vojske, kar vodi k izgubi varnosti (Feaver 1996, 163).

odgovornosti, vrste in načine delovanja, njene odgovornosti in pooblastila. S pasivnimi ukrepi se določajo norme njenega vedenja, vojaški odnosi in disciplina ter načini sankcioniranja nezakonitega ali nesprejemljivega vedenja. Pasivni mehanizmi se uveljavljajo skozi zakonodajo, predpise, pravila službe, vojaško etiko in vojaško doktrino. Aktivni mehanizmi nadzora so tisti, ki dajejo informacije o stanju in delovanju vojske in s katerimi se uravnava vedenje vojske oziroma se ta povrne v zelene okvire. Aktivni mehanizmi se uveljavljajo skozi akte vodenja, pravila delovanja, kadrovske in finančne postopke, sporočila za javnost, disciplinske in kazenske postopke ter ukrepe organov in služb, ki so pooblašcene za spremljanje in nadziranje delovanja vojske.

3.3.3 Civilianizacija obrambne administracije

Civilianizacija v angleški terminologiji pomeni »popolniti s civilisti ali postaviti pod civilni nadzor« (Websters' Dictionary 2009). Civilianizacija je pojem, s katerim se v splošnem smislu opisuje vloga in pomen civilistov v obrambnih strukturah, v ožjem pa vplivanje civilistov na vojaško sfero. Izraža se kot kakovostni pokazatelj stopnje vplivanja na značaj, organiziranje in delovanje vojaške organizacije ter kot količinski pokazatelj deleža prisotnosti civilistov v vojaški organizaciji in obrambni administraciji. V analizah civilno-vojaških odnosov so avtorji na različen način poudarjali pomen civilianizacije. Glede na svoje značilnosti in vpliv ima tako civilianizacija pozitivne in negativne aspekte. Negativne poudarjajo avtorji, ki v duhu Huntingtonove teorije subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko vidijo škodljive vplive civilianizacije na učinkovitost vojske. Civilianizacija v tem kontekstu pomeni vrinjenje civilne miselnosti in filozofije ter uveljavljanje nevojaških načel v delovanje vojske, njeno politizacijo ter mikromanagement s strani civilistov. Vojska tako postaja v preveliki meri ogledalo družbe ali politične stvarnosti, izgublja strokovno avtonomnost, vojaško držo in značaj, raven njene profesionalnosti pa se zmanjšuje. Takšna civilianizacija pomeni neželjeno obliko vmešavanja civilistov v vojaško sfero. Za Jelušič je civilianizacija nasprotni proces od militarizacije. Je »družbena penetracija v oborožene sile«, katerega značilne oblike so policijske naloge, humanitarne naloge, industrijski tip organiziranja, sindikalizem idr. (Jelušič 1992a, 81).

Čeprav civilianizacija vojske večinoma prinaša prej opisane negativne vplive na njeno učinkovitost, pa obstajajo tudi njeni pozitivni aspekti. V vojski npr. obstaja veliko dolžnosti, ki jih lahko opravljajo civilisti, ali pa je lahko znanje za opravljanje teh dolžnosti v celoti pridobljeno zunaj vojske. Nekatere vojaške dejavnosti se namreč dogajajo tudi v civilnem

svetu (npr. funkcije logistike) in niso vojaška domena. Zato v nekaterih primerih civilisti po kratkem postopku postajajo vojaki, saj prinesejo s seboj potrebna znanja (Cohen 2003, 260). To tudi pomeni, da imamo lahko znotraj vojske delitev na 'prave profesionalce', ki po Huntingtonu 'upravljajo z nasiljem', in ostale, ki sicer opravljajo vojaške naloge, vendar dopolnjujejo ali podpirajo prve.

Obstaja veliko možnosti neposredne uporabe civilne tehnologije v vojaške namene in vojski ni potrebno razvijati tehnologije na vseh področjih, temveč samo najti načine izrabe tehnologije, ki je na trgu. Izobraževalni sistemi so vse bolj povezljivi, saj se lahko na ravneh izobraževanja, kjer se zmanjšuje delež vojaških večinskih znanj, vojska naslanja na civilne izobraževalne ustanove. Zato obstaja v takšnih primerih neposreden pozitiven vdor in vpliv civilne sfere na vojaško. V praksi to pomeni kadrovsko in finančno racionalizacijo, večjo povezljivost vojske s civilno družbo ter skozi izobraževanje tudi večjo raven njene legitimnosti v družbi. Zato je civilianizacija narave vojaške organizacije in opravljanja določenih vojaških dejavnosti potrebna in prispeva k njeni učinkovitosti.¹⁰

Pozitivni aspekti civilianizacije se nanašajo predvsem na uveljavljanje civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Civilianizacija obrambne administracije je namreč neposredno povezana s sposobnostjo za izvajanje učinkovitega civilnega nadzora in služi kot orodje za njegovo uresničevanje v praksi. Racionalna definicija vlog in dodelitev odgovornosti civilnih in vojaških uslužbencev v ministrstvu za obrambo sta ključni za zapolnitev vrzeli v medprostoru med politiko in oboroženimi silami (Bruneau in Goetze 2006, 79). Civilni uslužbenci so most med vojaškim in političnim vodstvom ter med širšo demokratično družbo (Boene in Bredow 1999, 320), pri čemer je pomembno, da civilisti dejansko izhajajo iz civilnega okolja, in ne gre za bivše pripadnike oboroženih sil.¹¹ Tovrstna civilianizacija je bila skupna značilnost procesov demokratizacije držav vzhodne in jugovzhodne Evrope in razvijanja demokratičnih civilno-vojaških odnosov. V praksi je to pomenilo izrinjanje vojakov in povečevanje civilistov iz obrambne administracije. Pri tem ni bil cilj v celoti nadomestiti vojake s civilisti, temveč ustvariti potrebno razmerje med vojaki in

¹⁰ Rutar npr. omenja potrebo po civilianizaciji vojske oziroma neizogibnem vdoru civilne sfere v vojsko in civilistu - vojaku zaradi družbenih sprememb ter potrebe vojske, da se bo »otresla svoje konzervativno - mačistične podobe in se tesneje povezala z znanjem, idejami in kulturo civilne sfere« ter postala moderna institucija, ki ji bo družba zaupala (1999, 112).

¹¹ Feaver in Kohn sta npr. analizirala prehode posameznikov iz vojaške v civilno sfero in obratno. Od 19. stoletja dalje ni bilo pogosto, da bi politik postal vojak. Pogosteje je bilo, da generali postanejo politiki (npr. predsednik ZDA Eisenhower). Analiza je pokazala, da v političnem okolju niso bili uspešni ali pa so se iz njega pravočasno preudarno umaknili (npr. general Powell v ZDA). Generali namreč uspešno 'jezdijo' na krilih zmag v vojnah, imajo pa probleme in se nelagodno počutijo v rutinah politike, ki jih prinaša demokracija (Feaver in Kohn 2001, 431).

civilisti, pri katerem so civilisti sicer v prednosti, vendar obstaja integrirana civilno-vojaška struktura. Večinski delež civilistov ustvarja pogoje za podporo civilnega nadzora (podpora ministru pri ustvarjanju obrambne politike in vodenju vojske), vojaki pa prinašajo potrebna znanja in veščine, ki te napore dodatno podpirajo. Zato Bland poudarja pomen integriranega ministrstva in odnos med vojaškimi strokovnjaki in civilnim ministrom. Takšen tip ministrstva združuje ministrov kabinet, civilno birokracijo in najvišje vojaško poveljstvo ter njihove ločene, vendar povezane odgovornosti, v eno organizacijo. Učinkovito integrirano ministrstvo omogoča izmenjavo idej in informacij med temi vejami ter pomaga pri izgradnji konsenza. Noben minister za obrambo, ne glede kako je inteligen in informiran, ne more upati, da bo nadziral vse aktivnosti vojske brez podpore. Institucija, ki ga pri tem lahko najbolj podpira, je integrirano ministrstvo (Bland v Betz 2004, 15).

Civilianizacija je potrebna in je pogoj doseganja demokratičnih standardov na področju civilno-vojaških odnosov. Pozitivno za razvoj civilno-vojaških odnosov je, da civilianizacija prinaša oblikovanje kulture vojaške organizacije družbeno sprejemljivim normam, uveljavljanje modernih metod managementa, izobraževanja, uporabe tehnologije idr.; vse, kar lahko civilna sfera prispeva k boljši vojaški učinkovitosti in povsod, kjer lahko civilna znanja in veščine nadomestijo vojaška oziroma ta niso potrebna in s tem prispevajo tudi k racionalizaciji delovanja vojske. Negativni aspekti civilianizacije vojske pa prinašajo uveljavljanje civilnih pogledov na vlogo vojske pri zagotavljanju nacionalne varnosti in uporabo sile, s tem pa zmanjšanje bojevnškega značaja vojske ter odmik od temeljnega poslanstva – priprave na soočanje z vojaško grožnjo kot pripravo na morebitno vojno. Poleg tega lahko tudi negativno spreminjajo značilnosti vojaške profesije, ki zaradi tega ne more izpolnjevati zahtev vojaške organizacije, in vloge vojske kot elementa nacionalne moči. Civilianizacija obrambnih struktur s težiščem na obrambni administraciji je eden od mehanizmov za doseganje učinkovitega civilnega nadzora nad oboroženimi silami v demokracijah. Prevladujoč in kakovosten delež civilistov v obrambni administraciji prispeva k učinkovitosti civilnega nadzora.

3.4 Civilni nadzor in učinkovitost vojske

Kako vzdrževati močno vojsko, da lahko prispeva k nacionalni varnosti, in jo prisiliti ali prepričati v podrejenost civilnim avtoritetam, je vprašanje civilnega nadzora. Poleg uspešnega nadzora nad vedenjem in držo vojske je vse več avtorjev prepoznavalo dejstvo, da 'nadzorniki' zanemarjajo ali se ne zavedajo posledic, ki jih ima nadzor na učinkovitost vojske. Velika

vnema, da se uveljavlja razne mehanizme civilnega nadzora in zagotovi absolutna kontrola nad vojsko, lahko namreč povzroči negativne posledice; vojska lahko postane nesposobna opravljati svoje poslanstvo in s tem postane civilni nadzor v svoji manifestaciji in z rezultati grožnja nacionalni varnosti. Učinkovitost vojske je pomembna tudi s stališča njene legitimnosti v družbi. Če se oborožene sile kažejo kot učinkovite v opravljanju svojih funkcij oziroma če te funkcije uspešno opravijo, lahko računajo na podporo državljanov ter s tem tudi na potrditev ali ohranitev svoje legitimnosti (Jelušič 1992a, 66). Pomanjkanje učinkovitega civilnega nadzora je slabo za državo in tudi za vojsko, ker izkušnje drugih govorijo, da zmanjšuje kohezivnost vojske in njeno učinkovitost. Zato je interes vojske, da ostane podrejena civilni avtoriteti (Desch 1999, 114). Civilni nadzor je najenostavnejši in tudi najcenejši način pridobivanja psihološke podpore, ki jo potrebuje vsaka vojska pri vzpostavljanju svoje legitimnosti (Jelušič 1998, 80).

Bruneau pojasnjuje, da je šla teorija civilno-vojaških odnosov s stališča nadzora skozi tri faze. V prvi je bilo osredotočenje na vprašanje, kdo poseduje moč, varnost in svoboda pa sta bili medsebojno tekmovalni kategoriji. V drugi je bil poudarek na institucionalni ureditvi nadzora in civilno (političnem) upravljanju obrambnega sektorja. V najnovejši fazi pa se civilno-vojaški odnosi ne osredotočajo le na nadzor, ampak tudi na učinkovitost in uspešnost obrambnega sektorja in vojske. Za razliko od predhodne faze, kjer je svoboda v demokracijah postajala pomembnejša od varnosti, sta sedaj obe komplementarni vrednosti (Bruneau 2009). Bruneau poudarja možnost, da je na neki stopnji lahko preveč civilnega nadzora in ta vpliva na učinkovitost vojske ter da je potrebna analiza učinkovitosti nadzora s stališča stroškov in učinkov (ang. cost-benefit analysis). Potrebo po razvoju nove teorije civilno-vojaških odnosov poudarja tudi Feaver, ki ugotavlja, da »lahko civilni nadzor vpliva na sposobnost vojske, da opravlja svojo funkcijo v obrambo in podporo nacionalnih interesov«, ter se sprašuje, kakšna je cena civilnega nadzora (Feaver 2003, 298).

V analizi teorije civilno-vojaških odnosov in vojaške učinkovitosti Nielsen poudarja, da je odnos med civilnim nadzorom in učinkovitostjo vojske »legitimna osrednja skrb študije civilno-vojaških odnosov« (Nielsen 2005, 63). V razlagi vpliva nadzora na učinkovitost so avtorji naleteli na problem, kaj je definicija učinkovitosti vojske. Korb (1984) je trdil, da so učinkovite vojske, ki dosežejo dodeljene cilje ali zmagajo v vojni. Nasprotno so trdili Millett, Murray in Watman (1987): »Zmaga ni značilnost organizacije, ampak rezultat aktivnosti organizacije.« Za presojanje učinkovitosti je treba vzeti v obzir proporcionalnost stroškov in organizacijski proces. Nielsen ne ponuja odgovora, vendar se sklicuje na ugotovite Milletta, Murraya in Watmana, da se vojaške aktivnosti odvijajo na politični, strateški, operativni in

taktični ravni, ter je treba iskati merila za ugotavljanje učinkovitosti v povezavi s temi ravni (Nielsen 2005, 73–75).

Na vojaško učinkovitost sta v povezavi s teorijo civilno-vojaških odnosov opozorila že Huntington in Janowitz. Huntington je skozi teorijo objektivnega civilnega nadzora poudarjal, da profesionalnost častniškega zbora neposredno vpliva na višjo učinkovitost vojske. Zanj učinkovitost vojske krepita njena politična nevtralnost in strokovna avtonomnost (Huntington 1957 v Nielsen 2005, 64). Janowitz je prav tako izražal skrb za sposobnost vojske, da izpolni svoje odgovornosti glede zahtev varnosti države ter civilnega nadzora, vendar je trdil, da vztrajanje na apolitični vojski ni realen pristop ter je poudarjal integracijo vojaških in civilnih vrednot. Čeprav povezave med profesionalnostjo in učinkovitostjo vojske ni v celoti zavračal, je dal poudarek načinu popolnjevanja vojske (obvezniška vojska ali miličniška (ang. constabulary) je učinkovitejša) in vplivu mednarodnega okolja. Vsekakor učinkovitost ni bila osrednja točka njegove teorije (Janowitz 1964 v Nielsen 2005, 66–68).

Clunan obravnava učinkovitost kot sposobnost oboroženih sil, da uresničijo svojo vlogo in poslanstvo, ki so ju odredile civilne avtoritete, in jo povezuje z uspešnostjo obrambnega sektorja (ang. defense efficiency). Skrb obrambnega resorja je sposobnost doseganja vojaške učinkovitosti ob sprejemljivi družbeni, politični in ekonomski ceni. Poudarja tudi vpliv standardov organizacije, v kateri se nahaja država, na zmogljivosti in učinkovitost vojske (Clunan 2008, 37–42). Brooks preučuje vojaško učinkovitost v kontekstu vzpostavitve vojaške moči države. Učinkovitost vojske je odvisna od kulturnih, družbenih, institucionalnih in mednarodnih dejavnikov. Tako kot ostali najprej poskuša definirati učinkovitost. Z analizo raznih avtorjev oblikuje različne razlage, npr. učinkovite vojske so tiste, katerih vojaki so motivirani; tiste, kjer je poudarek na individualni iniciativi, disciplini, hrabrosti ali nacionalizmu; za nekatere je učinkovitost neposredno povezana z učinkovito uporabo bojnih sistemov, za druge je pomembno, da so sposobni voditelji, vezi med posamezniki, obveščevalna zagotovitev in doktrina. Vojaki so pojem učinkovitosti povezovali s pripravljenostjo za delovanje, delovanjem na cilj ali kot značilnost vojaške organizacije, ki se odraža v kvaliteti vodstva, usposobljenosti, sistemov ter splošne pripravljenosti na vojno. Na podlagi analize teorij učinkovitosti podaja vzročno-posledično povezavo učinkovitosti ter različnih variabel in aktivnosti (glej preglednico 3.3). Učinkovitost vojske je zmožnost (ang. capacity) oblikovanja vojaške moči iz nacionalnih osnovnih virov (bogastva, tehnologije, števila prebivalstva in človeškega kapitala). Vojaško učinkovitost lahko merimo glede na stopnjo vojaške uspešnosti na štirih ključnih področjih: integracija vojaških aktivnosti na različnih ravneh, odzivnost (glede na notranje omejitve in zunanje okolje), večino

(motiviranost in kompetence) ter kakovost (orožje in oprema). Učinkovita vojska dosega visoko raven na vseh področjih; bolj je integrirana, odzivna in vešča, ter ima čim večjo kakovostjo »hardwara«, večja je verjetnost, da bo sposobna uporabiti potencialne, ki so na voljo v vojskovanju (Brooks 2007, 2 – 10).

Preglednica 3.3: vojaška učinkovitost

Neodvisne variable	Vojaške aktivnosti	Učinkovitost vojske
Kultura	Strateška ocena	<p><u>Integracija:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - integracija taktike s strateškimi in političnimi cilji - integracija sistema usposabljanja z taktičnimi koncepti in kakovostjo osebja - logistika podpira uporabo sil; nabave podpirajo taktične koncepte; operativni načrti podpirajo strateške cilje <p><u>Odzivnost:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - taktika omogoča izrabo slabosti nasprotnika - hitra prilagoditev strukture sil glede na izzive in grožnje - notranji proces ocenjevanja odraža močne napore za ocenjevanje in analiziranje vojaških aktivnosti <p><u>Veščina:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - gladko osvajanje tehnologij - visoko motivirani posamezniki in enote - odličnost v uveljavljanju zahtevnih doktrin (npr. združeno bojevanje rodov, manever...) <p><u>Kakovost:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - značilnosti oborožitve (npr. hitrost, nizka verjetnost odpovedi...) - sposobnost zmanjšanja učinkov 'trgovanja' na račun premičnosti, ognjene moči, ipd.
Družbena struktura	Nabave oborožitve	
Politične institucije	Strateško poveljevanje in kontrola	
Civilno-vojaški odnosi	Obveščevalna zagotovitev in notranji monitoring	
Meddržavna konkurenca	Izbira, povišanja in rotacije častnikov	
Globalne norme	Taktično poveljevanje in kontrola	
Mednarodne organizacije	Usposabljanje in izobraževanje	

Vir: Brooks (2007, 9-15).

Izhajajoč iz Brooksove definicije učinkovitosti je Avant proučeval civilno-vojaške odnose in delovanje vojske v ZDA in Veliki Britaniji. Ugotavlja je, da politične institucije v ZDA omogočajo določeno nestrinjanje vojske s civilisti in ji dajejo prostor za avtonomno

oblikovanje lastne identitete in osredotočenja. To povzroča večjo večšino (in tudi stroške), vendar včasih slabšo odzivnost na nepričakovane grožnje in manjšo integriranost civilnih ciljev in vojaških načrtov; odzivnost je najboljša, ko grožnja ustreza pričakovanju ameriške vojske. Podatki so pokazali, da kadar se civilisti strinjajo s stvarmi, ki so pomembne za vojsko, lahko prisilijo vojsko v spremembe, vendar v primerih, ko so za civiliste variante najbolj politično sprejemljive, trpi vojaška odzivnost. Na drugi strani britanske institucije vzpodbujajo dogovor in težijo k zniževanju vojaške profesionalne avtonomije. To najverjetneje vzpodbuja integriranost in odzivnost, vendar ima tenzijo oviranja razvoja večšin (in porabe denarja) glede na ZDA. Tako dajejo institucionalni pogoji, v katerih se odvijajo civilno-vojaški odnosi, različna pričakovanja glede vojaške učinkovitosti (Avant 2007, 100-101).

Velik pomen vplivu civilnega nadzora na učinkovitost vojske sta dala Bruneau in Matei, ki poudarjata, da morajo biti voditelji pozorni tako na nadzor kot na rezultat nadzora in da današnji izziv ni samo ohranjanje nadzora, temveč tudi razviti učinkovite vojske in druge instrumente varnosti za širok nabor vlog in nalog. Analiza učinkovitosti varnostnih sil in za kolikšno vsoto denarja je potrebna za razumevanje sedanjega demokratičnega odnosa med izvoljenimi voditelji in varnostnimi silami (Bruneau in Matei 2008, 915). Za razliko od Brooks je zanj učinkovitost neposredno povezana s sposobnostjo za uresničevanje poslanstva. Splošno učinkovitost vojske določa pripravljenost za izvedbo enega ali vseh šestih poslanstev: (1) bojevati se ali biti pripravljen na boj v 'zunanji' vojni, (2) bojevati se ali biti pripravljen za bojevanje v 'notranjih' vojnah ali proti upornikom, (3) bojevati se proti globalnemu terorizmu, (4) bojevati se proti kriminalu, (5) podpirati humanitarno pomoč in (6) biti pripravljen in sodelovati v operacijah v podporo miru. Pri tem se zavedata, da je vrednotenje učinkovitosti izredno težko, saj je npr. dokaz učinkovitosti včasih tudi situacija, ko zaradi učinkovitosti sploh ne pride do spopada ali potrebe po uporabi vojske.¹² Zato predlagata oceno treh zahtev, ki so potrebne, da bi bila dosežena učinkovitost: (1) obstoj strategij, doktrin, načrtov, (2) obstoj struktur in procesov, potrebnih za oblikovanje strategij, doktrin in načrtov ter njihovo uresničevanje ter (3) dodelitev virov, ki omogočajo potrebno opremljenost, usposobljenost in ostalo, kar je potrebno za uresničitev dodeljenih vlog in poslanstva (ibid., 918). Bruneau in Matei sta na podlagi študij primerov ZDA, Romunije in Kolumbije podprla tezo, da lahko povečan civilni nadzor izboljša učinkovitost vojske saj, kot trdi Avant, več civilnega nadzora omogoča vojski, da se lažje osredotoča. Čeprav lahko

¹² Učinkovita vojska je uspešna v odvrtačni vlogi in preprečuje vojaško ogrožanje ali agresije.

preveč nadzorovanja in usmerjanja ovira varnostne zmogljivosti, lahko »dober« nadzor (institucionalni nadzor, usmeritve na najvišjem vrhu) vodi k izboljšani učinkovitosti. Kot primer navajata prisilo zakonodajne veje oblasti, da se vrh vojske reorganizira (ZDA), parlamentarni in vladni ukrepi integracije obveščevalnih služb (Romunija) in močan predsedniški (osebni) nadzor nad oboroženimi silami (Kolumbija). V vseh primerih je uporaba mehanizmov nadzora povzročila večjo učinkovitost vojske ali varnostnih sil (ibid., 922).

Preučevanje medsebojne povezanosti civilnega nadzora in učinkovitosti vojske je potrebno in omogoča razumevanje razvoja civilno-vojaških odnosov v demokratičnih družbah. Civilni nadzor je potreben in odvrča ali zmanjšuje verjetnost neželene vloge vojske v družbi. Vendar morajo biti mehanizmi civilnega nadzora preudarno in ciljno usmerjeni. Uporabniki mehanizmov morajo imeti posluš in znati prepoznati morebitne negativne učinke na učinkovitost vojske, da ne bi (ne)zavedajoč se nespretno ogrozili njene sposobnosti za uresničevanje poslanstva ter s tem ogrozili nacionalno varnost. Mehanizmi civilnega nadzora lahko povečajo učinkovitost vojske, lahko pa povzročijo njeno nezadovoljstvo ali neučinkovitost. Poleg omenjenega neposrednega učinka na varnost lahko vplivajo tudi na ambicije vojaških voditeljev za krepitev svoje politične moči, kar je eden od ciljev preprečevanja s pomočjo mehanizmov civilnega nadzora.¹³ Potrebno je stalno vrednotenje učinkov civilnega nadzora in ugotavljanje vzročno – posledičnih zvez.

3.5 Vloga in odgovornost akterjev civilno-vojaškega odnosa

Jasno opredeljene vloge, funkcije, odgovornosti ter medsebojni odnosi med vojaškimi in civilnimi institucijami so ključ do učinkovitega institucionalnega nadzora nad vojsko ter istočasno izrednega pomena s stališča nacionalne varnosti. Pri tem je treba odgovoriti na vprašanja kot so kdo kaj dela, kdo je vodilni in kdo sodeluje, kdo in kaj določa, kdo koga in pri čem podpira in kakšen je vpliv na funkcije in odgovornosti v različnih razmerah (mir, vojna, kriza ipd.).

Temeljna naloga civilistov je vzpostavitev stabilnih civilno-vojaških odnosov. V ta namen je med drugim treba vzpostaviti mehanizme civilnega nadzora ter formalizirati vlogo vojske v družbi. Torej odnos, v katerem je definirana podrejenost vojske politiki, »kar pa ne pomeni, da je dejansko izvajanje vojaških ali varnostnih operacij stvar politike«. Naloga politike je »jasno definirati okvir in pravila vojaške operacije, medtem ko je sama izvedba

¹³ Vojska, ki se zaveda, da ne more uresničevati poslanstva se upira mehanizmu nadzora in teži k vpletanju v politiko.

operacije znotraj danih političnih okvirov naloga vojaške profesije /.../ z drugimi besedami, mikro-vodenje oboroženih sil ni stvar politike« (Prebilič 2007, 9). Obstoj institucij z jasno opredeljenimi pristojnostmi ter razumevanje njihovih vlog so predpogoji objektivnega civilnega nadzora nad vojsko. Burk ugotavlja, da kriza v civilno-vojaških odnosih nastane takrat, ko se vojaški ali civilni voditelji premaknejo iz okvirjev svojih profesionalnih kompetenc, opustijo svoje pozicije in dolžnosti in poskušajo vplivati ali odločati o tistem kar je pristojnost drugih; vojaki o politiki, civilisti o vojaški strategiji ali taktiki (Burk 1998, 457).

Od institucij civilnega nadzora nad vojsko se pričakuje, da bodo definirale obrambno politiko, imele nadzor nad viri, določile poslanstvo vojske ter odločale o njeni uporabi. Ena od funkcij državne oblasti je zagotavljanje takšnega modela obrambne organiziranosti, ki bo po mnenju njenih predstavnikov najbolj učinkovit (Grizold 1990, 18). Civilni nadzor ni samo nadziranje vojske, temveč tudi zagotavljanje pogojev in usmeritev za njen razvoj in delovanje ter zagotavljanje njene legitimnosti v družbi. Huntington meni, da je za objektivni civilni nadzor pomembno, da civilni voditelji priznajo in sprejemajo strokovne kompetence in avtonomijo vojske, ter čim manjše politično vmešavanje (Bland 1999, 11). To pomeni, da vojska po prejemu naloge in usmeritev civilne avtoritete, dodelitvi kadrovskih, materialnih in finančnih virov ter morebitnih političnih omejitev za izvedbo naloge svobodno odloča o načinu njene izvedbe oziroma na najbolj učinkovit način uporabi razpoložljive vire v zakonsko in politično postavljeni okvirih. Za to pa mora skladno s Huntingtonovo teorijo ohranjati strokovno avtonomnost.

Že Sun Tsu je govoril o splošnem pravilu vojaških operacij, da vojaško vodstvo prejme povelje za 'zbiranje vojske' od civilnega vodstva (Amalietti 1996, 111). V demokratičnih državah je v skladu z ustavo na vrhu linije poveljevanja vedno civilna avtoriteta, ki ima demokratično legitimnost. Naslednji civilist v hierarhiji je minister za obrambo oziroma odgovorni za vodenje obrambnega resorja, ki nadzira in je odgovoren za delo obrambnega, varnostnega ali podobnega sveta. Prva oseba v liniji poveljevanja, ki ni civilist (najvišja vojaška avtoriteta), je ponavadi del tega sveta in predstavlja oborožene sile. Odgovoren je za uveljavljanje odločitev sveta (Flückiger 2008, 10).

Obrambni management odloča na štirih področjih: (1) strateško – cilj in sredstva za obrambo, (2) organizacijsko – razporeditev obrambnih virov in notranja odgovornost, (3) socialno – oborožene sile in družba in (4) operativno – uporaba oboroženih sil (Bland 1999, 11). 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 kontrolira izvršno vejo oblasti (npr. terja

odgovornost vojske in vlade za lastne aktivnosti, spremlja spoštovanje zakonov) in preprečuje nepravilno uporabo vojske (npr. preprečevanje »vojaških avantur«, politizacije postavitev na dolžnosti). Parlamentarni nadzor omogoča odpravo slabega vedenja (ang. bad behavior), kaznovanje nepravilnosti in izboljšavo zakonskih podlag, da se problemi ne bi pojavljali tudi v prihodnje. Parlament ima delež tudi v zagotavljanju legitimnosti vojske. S parlamentarnimi debatami lahko skrbi za transparentnost obrambne politike in delovanja vojske (Giraldo 2009).

Izvršna oblast je odgovorna za določitev primerne mesta obrambi v okviru nacionalnih prioritet, za razsojanje med različnimi konkurenčnimi potrebami in zahtevami in zagotavljanje, da so obrambne zahteve oziroma potrebe konsistentne s političnimi in drugimi cilji. Flückiger poudarja odgovornost izvršne oblasti za definiranje politike nacionalne varnosti ter odločanje o tem, kdo je predlagatelj in kako široka bo javna razprava (npr. vključevanje nevladnih organizacij) (Flückiger 2008, 7). Ministrstvo za obrambo je jedro sodobnih demokratičnih civilno-vojaških odnosov in najboljši odgovor na klasičen paradoks »kdo straži stražarje?«. Namen ministrstva za obrambo je (1) strukturiranje razmerja moči med demokratično izvoljenim vodstvom in poveljstvom vojske, (2) definiranje in dodelitev odgovornosti civilnim in vojaškim uslužbencem ministrstva, (3) učinkovita uporaba oboroženih sil (sposobnost uresničevanja politike s pomočjo vojske) in (4) učinkovita uporaba virov (sposobnost doseganja ciljev ob čim manjših stroških) (Bruneau in Goetze 2006, 78-82).

S stališča krepitev profesionalizma Feaver in Kohn navajata nalogo civilne avtoritete, ki ima pristojnosti vodenja in poveljevanja vojski, da »izbira in spremlja delo generalov, presoja njihove razlike, upravlja s tveganji, ocenjuje organizacijsko klimo in ukrepa v cilju njene obnove« (Feaver in Kohn 2001, 447). Izpostavljata razlike v odgovornosti civilnih in vojaških avtoritet. Politiki postavljajo cilje in definirajo politiko in strategije njihovega uresničevanja, avtorizirajo uporabo sile, določajo omejitve njene uporabe. Zagotavljajo vire za vojsko in jih uravnavajo glede na druge potrebe v družbi. Izbirajo in postavljajo najvišje poveljnike. Od vojakov pričakujejo odkrit nasvet, predanost poslanstvu in tehnične kompetence. Vojake morajo obvarovati pred podrobnimi vplivi na izbor oborožitve, izbor podrejenih poveljnikov, načrtovanje izvedbe vojaških delovanj, izbor metod napada ali obrambe in ureditev poveljniških razmerij v strukturi sil. Vojaki od civilistov pričakujejo nedvoumne cilje, diskretnost in javno podporo. Vojak mora razumeti politične omejitve, vendar imeti proste roke (Feaver in Kohn 2001, 432).

Huntington razlikuje tri funkcije civilno-vojaških odnosov v obrambni strukturi. Za vojaško funkcijo, ki obsega definiranje vojaških zahtev, variante vojaškega delovanja ter

potrebo po uresničevanju politike, je odgovorna najvišja vojaška avtoriteta. Civilna avtoriteta je odgovorna za administrativno-fiskalno funkcijo, ki obsega načrtovanje proračuna, nabave in gradnje ter materialno oskrbo. V politično-strateški funkciji, ki je sicer v domeni civilnega vodstva, pa nosi delež odgovornosti tudi vojaško vodstvo (Huntington 1957, 428). Odgovornosti vojakov do države so (1) predstavitvena (reprezentativna funkcija) zagotavljanja vojaške varnosti, (2) svetovalna funkcija o posledicah različnih variant aktivnosti države z vojaškega stališča in (3) izvršna funkcija – izvedba odločitev države glede vojaške varnosti, četudi je odločitev v nasprotju z vojaško presojo (ibid. 72).¹⁴

Civilne oblasti so odgovorne za določanje nacionalne strategije, nacionalnih virov, političnih ciljev in odločajo o vojni. Pri določanju vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja pa si odgovornost delijo z vojsko (Gibson in Snider 1993, 195). Pristojnost vojske naj bi bili vojaška doktrina in taktika, usposabljanje, definiranje vojaških ciljev in vojskovanje (ibid.). Vojaki v proces nacionalnega procesa odločanja prinašajo holistični način razmišljanja, sposobnost analiziranja situacije s stališča vseh instrumentov nacionalne moči ter spoštovanje funkcij in različne organizacijske kulture obrambnih uprav in agencij. Najpomembnejša pa je sposobnost komuniciranja (Marcella 2001, 124). Funkcije nosilcev oblasti je opredelil Center za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami v svojem priročniku za člane parlamentov (glej preglednico 3.4).

Janowitzovo videnje mehanizmov, ki jih mora vzpostaviti Pentagon za učinkovit civilni nadzor, so obvladovanje proračuna, dodelitev poslanstva in nalog vojske, nasvet na področju zunanje politike, ki vpliva na uporabo vojske ter vključenost civilistov v razvoj standardov nadaljevalnega vojaškega izobraževanja. Janowitz je izpostavil tudi nalogo civilistov pri vzpostavljanju meril za spremljanje učinkovitosti vojske; zanj je namen civilistov v obrambni strukturi razvoj standardov in kriterijev za vrednotenje uspešnosti delovanja vojske (Janowitz v Feaver 1996, 163). Kot orodje za ustrezen civilni nadzor morata imeti zakonodajna in izvršna veja oblasti na voljo kriterije in informacije za presojanje stanja pripravljenosti in učinkovitosti vojske. Definiranje standardov, ki jih mora doseči vojska, je civilna odgovornost, čeprav jih ne more pripraviti brez sodelovanja vojske (Janowitz 1964, 420).

¹⁴ Vojak mora razumeti, da veliko število navidezno čisto vojaških odločitev vključuje tudi politiko (npr. določitev vojskovišča) in morajo zato biti ustrezno politično usmerjene. Najvišji vojaški voditelji morajo biti pozorni na politične posledice svojih vojaških stališč in biti pripravljeni (voljni) sprejeti končno odločitev državnikov (Huntington 1957, 73).

Preglednica 3.4: možne funkcije nosilcev oblasti

	Parlament	Sodstvo	Izvršna oblast		
			Voditelj države	Vlada	Načelnik GŠ
Vrhovno poveljstvo	V nekaterih državah razpravlja oz. imenuje vrhovnega poveljnika	Ustavno sodišče ocenjuje ustavnost predsednika ali vlade kot vrhovnega poveljnika	V nekaterih državah je funkcija voditelja države zgolj protokolarna, drugod pa ima tudi dejanske pristojnosti	Vlada je vrhovni poveljnik med vojno	V nekaterih državah funkcija vrhovnega vojaškega poveljnika obstaja le med vojno, v drugih gre za stalno funkcijo
Varnostna politika	Razpravlja in sprejema varnostni koncept države in zakone		Podpisuje zakone s področja varnostne politike	Predlaga in izvaja varnostno politiko	Svetuje vladi ter načrtuje, podpira in izvaja varnostno politiko
Proračun	Odobrava proračun			Predlaga proračun	Svetuje vladi
Zakoni s področja obrambe	Sprejema zakone	Ustavno sodišče razlaga ustavnost zakonov	Podpisuje razglasitve zakonov	Predlaga zakone in sprejema podzakonske akte	Svetuje vladi in izvaja zakone
Osebj	V nekaterih državah potrjuje imenovanja na pomembne funkcije	Presoja zakonitost ravnanja osebja	Imenuje glavne poveljnike in odobrava kadrovske načrte	Imenuje glavne poveljnike	Svetuje v zvezi s kadrovske načrte, izvaja kadrovske načrte in imenuje nižje poveljnike
Nabave	Pregleduje oz. odobrava večje nabave orožja	Presoja kršitve zakonov o korupciji in prevari		Predlaga nabavo orožja	Začenja in izvaja postopke za nabavo orožja
Pošiljanje oboroženih sil v tujino / gostitev tujih oboroženih sil	Daje predhodno ali naknadno soglasje	Presoja zakonitost ravnanja oboroženih sil		Pogaja se o mednarodni udeležbi in odloča o pravih delovanj	Izvaja operativno poveljevanje
Mednarodne pogodbe, članstvo v zvezah	Potrjuje mednarodne pogodbe		Sklepa mednarodne pogodbe	Odgovorna za mednarodna pogajanja	Svetuje vladi

Vir: Born (2003, 21-22).

Pri analizi vlog civilnih avtoritet se srečujemo še z enimi fenomenom – vlogo nadnacionalnih civilnih oblasti. Burk npr. v okviru transnacionalnih civilno-vojaških odnosov poudarja vlogo mednarodnih organizacij pri definiranju in ugotavljanju spoštovanja demokratičnih standardov civilno-vojaških odnosov v državi (npr. pogoj za pridružitve organizaciji) ter civilnemu nadzoru vojaških aktivnosti preko nacionalnih meja (ang. across national borders), kjer npr. država ne odloča več v celoti samostojno o uporabi svoje vojske, temveč to stori v konsenzu z drugimi državami (Burk 2002, 20-21).

Civilna družba pričakuje od vojske, da bo sposobna uresničiti svoje poslanstvo, da bo politično nevtralna, da bo na podlagi čim bolj profesionalne presoje sposobna dati jasen nasvet in da bo družbeno odgovorna – da bo prispevala k razvoju družbe (Forster 2000). Za Huntingtona ima ključno vlogo v civilno-vojaških odnosih častniški zbor (ang. officership), kar je logično, saj vojaškim sestavom poveljujejo častniki. Častniki imajo zakonska pooblastila za poveljevanje, odgovorni so za stanje in delovanje enot in s tem neposredni izvajalci nalog, ki se udeležujejo na podlagi političnih odločitev.¹⁵ To pomeni, da so tudi prvi, ki lahko odpovedo poslušnost, ali tisti, ki so predmet političnega pritiska. Zato značilnosti častniškega zbora predstavljajo bistvo narave vojaške profesionalnosti v vojski. Za profesionalno vojaško organizacijo oziroma po Huntingtonu častniški zbor so značilni strokovnost, občutek odgovornosti in tovarištvo. Za Huntingtona je osrednja vojaška veščina »upravljanje z nasiljem«; umetnost načrtovanja, organiziranja in uporabe vojaških sil (Cohen 2003, 242). Funkcija oboroženih sil je uspešen oborožen boj. Naloge častnikov so: (1) organiziranje, opremljanje in usposabljanje svojih sil, (2) načrtovanje vojaških aktivnosti in (3) vodenje bojnih in nebojnih delovanj. Veščina, svojstvena častnikom, je vodenje, delovanje in kontrola organizacije, katere osnovna funkcija je uporaba nasilja. Vojaška veščina ni obrt, niti umetnost. Je izredno kompleksna intelektualna veščina, ki zahteva celovit študij in usposabljanje. Pri tem ne smemo pozabiti, da je častniška veščina to, kako upravljati nasilje, in ne nasilje samo (Huntington 1957, 11). Enako izhodišče ima tudi Betros, ki poudarja, da so častniki odgovorni, da svojo strokovnost uporabijo samo po ukazu družbe in za njeno zaščito. Častniki imajo tri odgovornosti v odnosu do države: (1) predlagajo razdelitev virov za vojaške namene, (2) svetujejo o variantah vojaških aktivnosti in (3) izvajajo kakršnekoli odločitve, sprejete s strani političnega vodstva (Betros 2001, 512-513).

¹⁵ V tej skupini so tudi generali, čeprav v kadrovski strukturi vojske predstavljajo posebno kategorijo.

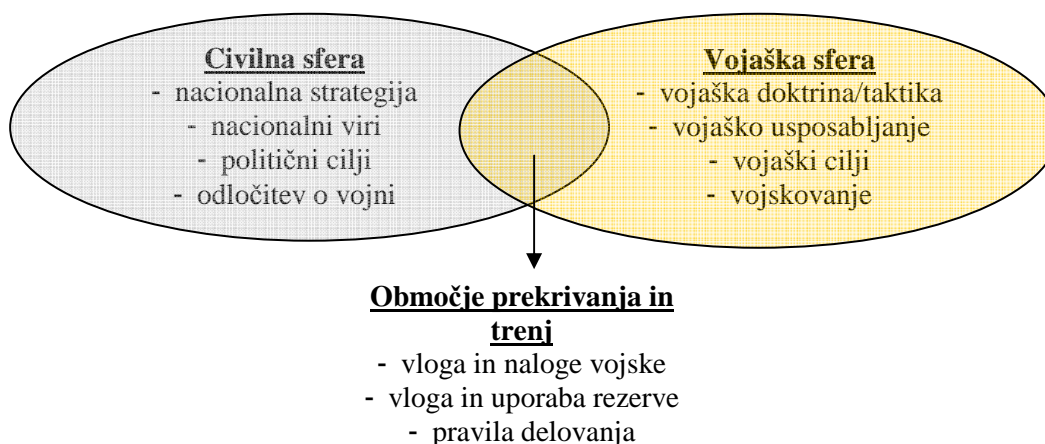
»Vojski bi morala biti dopuščena »pravična in pripadajoča« avtoriteta na področjih, kot so vojaška doktrina¹⁶, disciplina, operativno načrtovanje, notranja organizacija, napredovanje do generalskega čina ter taktično vodenje enot in delovanj« (Bland 1999, 19). Poleg tega meni, da razviti civilno-vojaški odnosi zagotavljajo ustrezen civilni nadzor nad oboroženimi silami ter istočasno omogočajo njihovo učinkovitost za nacionalno obrambo (Bland 2001, 528). Callaghan, Dandeker in Kuhlman omenjajo, da pri obravnavi civilno-vojaškega odnosa preučujemo tudi, kako vojaška uporaba sile služi legitimizaciji demokratično definiranih ciljev, ne da bi vplivali na avtonomijo vojske (Callaghan, Dandeker in Kuhlman 1999, 8).

Gibson in Snider menita, da si vojaška in civilna oblast delita odgovornost pri opredelitvi vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja (Gibson in Snider 1993, 195). Betz na vprašanje, kako zagotoviti učinkovitost oboroženih sil in istočasno njihovo učinkovito vodenje, odgovarja, da z mešano civilno-vojaško odgovornostjo (Betz 2004, 5). V teoriji vzajemne odgovornosti je poudarjen dialog, sprejemanje in delitev vrednot ali ciljev med vojsko, politično elito in družbo. Gre za partnerski odnos (Shiff 1995, 12). »Vojska je ustanova, ki lahko na najboljši način identificira grožnjo in ustrezen odgovor v okviru danega tveganja, vendar samo civilisti lahko določijo raven sprejemljivega tveganja za družbo« (Feaver 1996, 154). O prekrivanju vlog in nalog vojske in civilistov govorijo tudi Snider, Nagl in Pfaff (glej sliko 3.2). Področje, ki se po njihovem prekriva in kjer lahko pride tudi do trenj, obsega definiranje vloge in nalog vojske in pravil delovanja. To so pristojnosti civilnih avtoritet, vendar neposredno posegajo v način delovanja vojske, kar je sicer vojaška pristojnost. Naloge, ki jih vojska ne razume ali se na njih ni pripravljala, ne more uspešno izvesti in omejitve delovanja, ki jih skozi pravila delovanja določajo civilisti, lahko onemogočijo uspešno uresničevanje poslanstva vojske. V obeh primerih je željeno, da civilisti poslušajo vojaški nasvet oziroma da pride do dvosmerne komunikacije.

S stališča odgovornosti za zagotovitev vojskovalne moči, kot jo opredeljuje slovenska vojaška doktrina (Furlan in drugi 2006) in, ki je osnova uspešnega uresničevanja poslanstva vojske lahko ugotovimo, da obe strani nositasvoj del odgovornosti oziroma, da brez deleža obeh vojska ne more doseči potrebne moči. Elementi vojskovalne moči, ki jih morajo zagotoviti eni ali drugi, so prikazani v preglednici 3.5.

¹⁶ Mnenja, ali je določanje vojaške doktrine civilna ali vojaška pristojnost, niso enotna. Desch npr. podpira civilno odgovornost za določanje doktrine, ker lahko vpliva na civilni nadzor, ker določa strukturo vojske, zagotavlja 'smer' vojaškega vedenja in služi kot osrednja točka dogovora med civilnimi in vojaškimi voditelji (o uporabi vojske in mednarodnem okolju). Vpliva na organizacijsko kulturo vojske, oblikuje vojaško organizcijo, vzpostavlja pogoje za učinkovit nadzor (Desch 1999, 18).

Slika 3.2: Prekrivanje civilne in vojaške sfere



Vir: Snider, Nagl in Pfaff (1999, 15).

Da bi zagotovili potrebno idejno zasnovo oziroma intelektualno moč, so vojaške avtoritete odgovorne za razvoj vojaške teorije, učenje iz izkušenj ter razvijanje iniciativnosti in ustvarjalnosti poveljujočih, civilne pa za definiranje načel in doktrine, po katerih se vojska ravna. Civilna odgovornost je tudi, da ustvari pogoje, da se lahko vojska uči na praktičnih izkušnjah, kar ne pomeni vojaških vaj ampak dejansko uporabo v različnih situacijah.

Preglednica 3.5: odgovornost za zagotovitev vojskovalne moči

Vojskovalna moč	Vojaške avtoritete	Civilne avtoritete
IDEJNA ZASNOVA	<ul style="list-style-type: none"> - vojaška teorija - praksa (izkušnje) - intelektualna moč 	<ul style="list-style-type: none"> - načela vojskovanja - vojaška doktrina - praksa (pogoji)
BOJNA MORALA	<ul style="list-style-type: none"> - motivacija - vojaške vrednote - vojaški management - voditeljstvo 	<ul style="list-style-type: none"> - motivacija - management (upravljanje vojske)
BOJNA MOČ	<ul style="list-style-type: none"> - kadri (upravljanje) - oprema in oborožitev (zahteve, uporabnost) - pripravljenost (usposobljenost) - vzdržljivost - kolektivno delovanje 	<ul style="list-style-type: none"> - kadri (popolnjevanje) - oprema in oborožitev - vzdržljivost

Pri bojni morali si vojaški in civilni del delita odgovornost za motivacijo in management. Motiviranje pripadnikov vojske je neposredna odgovornost poveljujočih, vendar je odgovornost civilnih avtoritet, da ustvarijo pogoje v podporo motiviranja. Za vojaške aktivnosti, ki nimajo politične podpore, podpore v javnosti ali celo zmanjšujejo

verodostojnost in legitimnost vojske v družbi, poveljniki zelo težko zagotovijo motiviranost vojakov. Prav tako je deljena odgovornost pri managementu. Tako kot morajo poveljniki zagotoviti uspešno vodenje podrejenih glede na vire in cilje organizacije, mora biti učinkovito upravljanje vojske v celoti. Voditeljstvo in uveljavljanje vojaških vrednot sta nedeljivi odgovornosti vojakov.

Zagotovitev bojne moči je deljena odgovornost. Civilni del zagotovi kadre, vojaški mora znati z njimi uspešno upravljati. Prav tako civilni zagotavlja opremo in oborožitev, v vojski pa je odgovornost za definiranje zahtev (kakšno potrebuje), rokovanje in zagotovitev njene uporabnosti. Deljena odgovornost nastopi pri zagotavljanju potrebne vzdržljivosti, kar pomeni, da vojaška logistika zagotavlja, da bodo enote lahko opravljale naloge skozi daljše časovno obdobje, civilne oblasti pa morajo zagotoviti neprekinjen dotok potrebnih virov (finance, materialne rezerve). Kolektivno delovanje (usklajeni, skupni napor) in zagotovitev pripravljenosti, da v določenem času enota prične z opravljanjem nalog in ima za to potrebno sposobnost, sta vojaški odgovornosti. Pripravljenost sicer ne more biti dosežena brez opreme in kadrov, vendar je ta del odgovornosti že omenjen. Za vojsko je tukaj bistvenega pomena zagotovitev usposobljenosti in je njena originalna, nedeljiva odgovornost.

S stališča uravnoteženih, kvalitetnih in demokratičnih civilno-vojaških odnosov je tudi pri zagotavljanju legitimnosti vojske v družbi deljena vloga civilistov in vojakov. Vojaki si morajo s svojim vedenjem, delovanjem, vrednotami in kulturo vojaške organizacije prizadevati, da so odsev družbenega okolja in jih lahko državljani prepoznavajo kot neločljivi, koristni del družbe. Na drugi strani imajo civilisti odgovornost, da zagotovijo pogoje za legitimnost vojske v družbi s tem, ko ji na javno razumljiv in transparenten način definirajo vlogo in naloge ter ustvarijo učinkovit demokratičen nadzor, ki na eni strani preprečuje neželene oblike delovanja in drže vojske v družbenem in političnem življenju, na drugi strani pa prispeva k razvoju vojaške profesije in krepitvi sposobnosti vojske za uresničevanje svojega poslanstva in s tem prispeva k nacionalni varnosti. Odgovornost civilnih oblasti v podporo legitimnosti je tudi iskanje možnosti, da vojska s svojimi zmogljivostmi in znanjem prispeva k izboljšanju skupnega (družbenega) standarda državljanov in s tem upraviči finančna vlaganja vanjo. Seveda pa angažiranje vojske za 'družbeno dobro' ne sme zmanjšati njene sposobnosti za opravljanje osnovnega poslanstva. Vprašanje učinkovitosti vojske pri zagotavljanju varnosti oziroma dvom, da »oborožene sile niso zadnja, vrhovna avtoriteta v krizni situaciji, lahko močno prizadene tako pripisovanje legitimnosti tej vojski, kot tudi zagotavljanje oziroma ohranjanje te legitimnosti« (Jelušič 1992a, 65). Skrb za legitimnost

vojske je zelo pomembna, saj lahko vojska, ki čuti, da nima potrebne legitimnosti v družbi, teži k militarizaciji politike s ciljem vzpostavitve potrebne legitimnosti.

Glede na vlogo vojske pri zagotavljanju mednarodne varnosti morajo vojaške in civilne oblasti skrbeti tudi za legitimnost vojske v mednarodni skupnosti. Skupni (mednarodni) politični organi morajo skrbeti za transparentno vlogo in naloge vojske, pojasniti o skupnih interesih ter predpisovati norme vedenja vojske pri uresničevanju teh interesov. Za vojsko zahteve po legitimnosti pomenijo predvsem prilagajanje skupnim vrednotam in družbenim normam oziroma definiranje skupnih 'standardov' vedenja in delovanja.

Razumevanje svojih vlog in izpolnjevanje svoje odgovornosti je ključno za stabilne civilno-vojaške odnose. Pri tem je potrebno, da vsaka stran upošteva določena načela, ki zagotavljajo pozitivne učinke in krepitev civilnega nazora na eni strani ter potrebno sposobnost vojske za uresničevanje svojega poslanstva na drugi strani. Young poudarja naslednje potrebne kvalitete dobrega odnosa: sodelovanje, usklajevanje, medsebojna komunikacija in izmenjava informacij, konsistentnost in neprekinjenost, vztrajnost in potrpežljivost. Za obe strani je več izzivov in ovir, ki jih morata premostiti na poti k kvalitetnim odnosom, npr. večšina izrabe tehnologije, operativne ovire (kdo vodi katero aktivnost), razlike v organizacijski kulturi, razlike v postopkih, finančne omejitve, težave z zaupanjem ter pomanjkanje skupne strategije (Young 2009).

3.6 Izkušnje transformacije civilno-vojaških odnosov v novih demokracijah

3.6.1 Skupne značilnosti

Demokratski procesi v državah, kjer so socialistični ali komunistični sistem in razne oblike totalitarizma zamenjali demokratični sistemi, so vzpodbudili spremembe v civilno-vojaških odnosih. Spremembe so se odražale predvsem v definiranju demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami ter zagotovitvi legitimnosti vojske v spremenjenih okoliščinah. Razvoj civilno-vojaških odnosov v teh državah je spremljalo veliko avtorjev, ki so objavljali svoja opažanja problematik prve in druge generacije civilno-vojaških odnosov.

Osnovni namen transformacije civilno-vojaških odnosov je bil vzpostavitev civilnega nadzora nad oboroženimi silami v klasičnem pomenu; vojsko podrediti civilnim oblastem. Temeljni cilj je bil vzpostavitev nadzora, ki preprečuje vmešavanje vojske v politiko (Cottey, Edwards in Forster 2002, 31). Vzpostavitev demokratičnih civilno-vojaških odnosov je vključevala tri medsebojno povezana vprašanja: zavarovanje demokracije, civilni nadzor in

obrambno politiko in omejevanje vojaške vloge v zunanji politiki (Cotter 2000, 4). Da bi zgradile demokratičen civilni nadzor so morale vse države razformirati svoje zastarele oborožene sile ter jih uravnati z novo ekonomsko in strateško realnostjo obdobja po hladni vojni, ter oblikovati novo birokratsko strukturo za obrambno upravo, v kateri civilisti igrajo glavno vlogo v procesu odločanja, ter tudi okrepiti institucije, ki imajo nalogo nadzora oboroženih sil (Betz 2004, 1).

Glavna vprašanja s katerimi so se pri tem soočali, so bila: Kako vojsko podrediti civilistom? Kako vzpostaviti sistem, da se ne izgubi učinkovitost vojske?¹⁷ Kako organizirati in popolnjevati ministrstvo? Kako izvajati nadzor?¹⁸ (Betz 2004, 5). Rdeča nit transformacije civilno-vojaških odnosov ni bila potreba po transformaciji vojske, temveč 'transformacija' civilistov, da bodo lahko z njo upravljali in jo nadzorovali. Spremembe so se logično začele uveljavljati najprej v okviru problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov (vzpostavitev pogojev za demokratičen civilni nadzor) in so se zgodile v kratkem času, uveljavljanje v praksi pa je daljši proces in zahteva več kot normativne podlage. Bland je npr. ugotovil, da so v teh državah hiteli z vzpostavitvijo »hardwarea« civilno-vojaških odnosov (zakoni, civilna dominacija v ministrstvu, parlamentarna telesa, civilni minister za obrambo), »software« pa ni bil instaliran; okvir idej, načel, norm, ki oblikuje civilno-vojaško vedenje v liberalnih demokracijah ni bil ustrezno obrazložen ali vgrajen v častniški zbor, politično kulturo in obrambno strukturo, kar je izziv problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov (Bland 2001, 525).

Na podlagi študij različnih avtorjev lahko ugotovimo nekatere skupne značilnosti poteka vzpostavljanja novih civilno-vojaških odnosov v teh državah. Vsem so skupne težave razumevanja novih vlog in odgovornosti, predvsem civilistov v funkciji civilnega nadzora, sposobnosti, da opravljajo svoje naloge, kadrovske težave iskanja ali odrejanja sposobnih izvajalcev, obremenjenost z zgodovinskimi izkušnjami ter definiranje novih odnosov med vojaškim in civilnim delom ministrstva za obrambo. Bebler med skupne značilnosti uvršča povečano transparentnost obrambne politike in povečano nadzorno vlogo parlamenta in javnosti, civilianizacijo obrambnih administracij, obsežne kadrovske menjave pri vrhu vojaške organizacije, sprejem novih nacionalnovarnostnih in obrambnih doktrin, spremembo sestave in strukture oboroženih sil, relativno politično nevtralnost oboroženih sil in prekinitev izvajanja vojaških nalog na področju notranje varnosti idr. (Bebler 1997, 69).

¹⁷ Izjava »imamo dobre civilno-vojaške odnose« ni dobra, če vojaki niso usposobljeni, piloti ne letijo, mornarji ne plujejo, oprema je stara in zastarela ipd. (Betz 2004, 5).

¹⁸ Oborožene sile morajo biti učinkovite, vojaško vodstvo pa nadzorovano z razumevanjem, znanjem in presojo (Sherr v Betz 2004, 5).

Osnovni problem teh držav ni bilo preprečevanje vmešavanja vojske v politiko, temveč kako lahko demokratično izvoljeni civilisti izvajajo učinkovito upravljanje, vodenje in nadzor nad oboroženimi silami (Betz 2004, 6).¹⁹ Zato je bila civilianizacija ministrstev osrednji problem.²⁰ Betz izpostavlja težave kako najti primerne kandidata za civilnega ministra, težave pri uvajanju civilnih birokratov na nižjih ravneh v ministrstvu (pomanjkanje strokovnjakov na obrambnem področju ter napačno razumevanje vloge civilistov) (ibid., 7).²¹ Poleg težav s kadrovanjem je bilo doseganje potrebne usposobljenosti civilistov za opravljanje svojih nalog drugi problem civilianizacije obrambne administracije. Za Jelušič je bil eden glavnih problemov v srednji in vzhodni Evropi nestrokovnost civilnega okolja, pomanjkanje znanja za nadziranje vojske ter velika stopnja nezaupanja v vojsko (Jelušič 1998, 80). Za mnoge civiliste je bila edina izkušnja z vojaškim življenjem negativna izkušnja služenja vojaškega roka. Zaradi nestrokovnosti, političnega imenovanja na dolžnosti, kratkega časa opravljanja dolžnosti in vprašljive nevtralnosti niso uživali zaupanja v vojski (Betz 2004, 88).

Težave transformacije so se seveda pojavile tudi na drugi strani civilno-vojaške enačbe. Vojska se je v transformaciji civilno-vojaških odnosov soočala s težavami ali nedemokratičnimi načini uveljavljanja civilnega nadzora ter lastno nesposobnostjo, da sledi novi vlogi in novim zahtevam. Tako kot nestrokovnost civilistov je bil glavni problem vojske njena nestrokovnost v prilagajanju parlamentarnemu tipu medsebojnih razmerij, pomanjkanje strokovnosti pri komuniciranju z javnostjo in civilno politiko ter strah in nelagodje, da ne bi bila obtožena poseganja v politične zadeve. To je bila situacija, v kateri je izgubljala del režimske legitimnosti in del lastne legitimnosti (Jelušič 1998, 80).²² Glede znanja daje Betz prednost vojakom pred civilisti, kar je ugotovil v stikih s slušatelji (civilisti in vojaki) na svojih predavanjih.²³ Boene in Bredow izpostavljata potrebne napore, da častniški zbor sprejme načela civilnega nadzora, poskuse vojske vplivati na odločitve v parlamentu, težnjo politikov za pridobivanje vpliva v politični areni s pomočjo vojske, civilno-vojaške tenzije in

¹⁹ »Presenetilo me je, da je glavni problem reforme civilno-vojaških odnosov v vzhodni Evropi na civilni strani civilno-vojaške enačbe« (Betz 2004, vii). Pomanjkanje usposobljenih, sposobnih civilnih strokovnjakov v ministrstvih je bila ena od glavnih barier demokratizacije civilno-vojaških odnosov (ibid., 5).

²⁰ V bistvu je šlo za demilitarizacijo ministrstev za obrambo.

²¹ Politiki interpretirajo civilni nadzor kot dobesedno nadzor vojske s strani civilistov v ministrstvu (Betz 2004, 74). Veliko civilistov zaseda položaje predvsem zaradi tega, ker so bili nasprotniki bivšega režima (ibid., vii).

²² Politične elite ji ne zaupajo, ker ne znajo ravnati z njo, javnost ji ne zaupa, ker nima vpogleda vanjo (Jelušič 1998, 80).

²³ Prednost vojakov je bila, da so bolje poznali mednarodne zadeve, bolj so bili seznanjeni s teorijo in prakso civilno-vojaških odnosov zahodnega tipa, bolje razumeli strategijo in vsaj enako, če ne bolj, razumeli vladavino demokracije (Betz 2004, vii).

prekrivanje ali podvajanje naporov ter izmikanje vojske nadzoru (Boene in Bredow 1999, 313-320).

Za vojske v nekdanjem socialističnem delu Evrope je značilno, da so se znašle brez močnega političnega nadzora, ki ga je izvajala komunistična partija. V začetnem obdobju, po spremembi političnega režima, se je odvijala enostranska depolitizacija vojske (sprememba rekrutiranja, odpuščanje profesionalnih vojakov in ohranjanje zanesljivejših) ter izločanje institucij in kanalov politične indoktrinacije in političnega izobraževanja iz starega sistema (Jelušič 1998, 77-80). Vojaški profesionalci so pogosto prihajali v nezavidljiv in kočljiv položaj zaradi zmedenosti, nestrokovnosti in zlorab, ki so jih zakrivili politiki na visokih položajih. Pojavili so se novi ali staro – novi načini poseganja politike v oborožene sile; strankarska protekcija pri napredovanjih, napol prikrite rekrutacije simpatizerjev strank, ki jim pripada obrambni minister, parapolitična dejavnost vojaških duhovnikov, vojaški politični klubi, simbiotično razmerje med oboroženimi silami in vladajočo stranko, povečana vloga vojaških sil podrejenih neposredno predsedniku, odkrita politizacija vojske, napredovanje funkcionarjev vladajoče stranke do generalskih činov (Bebler 1992, 51-52). Med razloge, da so se tranzicijske države soočile z negativnimi posledicami demokratizacije oziroma da je prišlo do deviacij v demokratičnih civilno-vojaških odnosih, Bebler uvršča nerazvito politično kulturo, šibek parlamentarni nadzor izvajanja obrambne politike, slab nadzor javnosti in avtoritativne navade. V nekaterih primerih je tranzicija vodila k oblikovanju politike in odločanja s strani nekompetentnih 'amaterjev' in obravnavi ministrstev kot strankarske lastnine (Bebler 1997, 69).

Problem transformacije civilno-vojaških odnosov je predstavljala tudi institucionalna nesposobnost za izvajanje učinkovitega civilnega nadzora. Civilno-vojaški odnosi so bili še vedno pod globokim vplivom zgodovine; obstajal je razkorak med teorijo in prakso v demokratičnem nadzoru nad vojsko (Boene in Bredow 1999, 301).²⁴ Betz ugotavlja pomanjkanje izkušenj civilnih organov zunaj ministrstva za obrambo, kar vpliva na institucionalno sposobnost za učinkovit nadzor oboroženih sil. Parlamentarni nadzor je bil slab, ker so bili v odborih politiki brez izkušenj ali interesa za vojaške zadeve (Betz 2004, 6). Bebler glede institucionalnega civilnega nadzora izpostavlja potrebo po jasnih ustavnih določilih delitve pristojnosti med predsednikom, vlado, ministrskim predsednikom in obrambnim ministrom, več jasnosti glede imenovanja generalov, uporabe sil za hitro posredovanje in razglasitve vojne, pomanjkanje znanja civilistov o obrambnih zadevah (velja

²⁴ Da značilnosti starih razmerij ne morejo biti pozabljene in so še nekakšno merilo, kakšna v demokratičnih državah ne smejo biti, ugotavlja Garbova (1998, 60).

tudi za stranke in množična občila), nevarnost re-militarizacije²⁵ ter parlamentarni nadzor, ki je zožen na funkcijo nadzora nad proračunom in zgolj formalno splošno nadzorstvo (Bebler 1992, 53).

V mnogih državah se je transformacija civilno-vojaških odnosov odvijala kot del celovite reforme varnostnega sektorja (ang. Security Sector Reform – SSR).²⁶ Pozitivni aspekti tega pristopa so odmik od tradicionalnega koncepta civilno-vojaških odnosov, ki se pretežno ukvarjajo s civilnim nadzorom nad vojsko, in razširitev varnostnih tem (vojska ni edina, ki zagotavlja nacionalno varnost), obravnavo začasno izmenljivih vlog varnostnih komponent ter usmeritev transformacije v širši kontekst politične, ekonomske, družbene in kulturne transformacije, ki spremlja proces demokratizacije. Izkušnje pa so pokazale tudi negativne aspekte, ki so se odražali v pomanjkanju konsenza in razumevanja tega kaj reforma sploh obsega, kaj so cilji, značilnosti in izzivi ter pomanjkanje konsistentnosti koncepta, ter dilema, ali gre za izpolnitev zahtev s stališča varnostne politike, koncept generacij, ki se najprej ukvarja z vzpostavitvijo nadzora, nato pa z uspešnostjo in učinkovitostjo, ali situacijski pristop npr. razvojni, post-avtoritativni ali post-konfliktni (Bruneau 2009).

Institucionalnim reformam, ki so omogočile depolitizacijo oboroženih sil v srednji in vzhodni Evropi in jih postavile pod civilni nadzor, je sledil dolgoročni proces v cilju konsolidacije demokratične narave tega nadzora na področjih transparentnosti, izvajanja nadzora, strokovnosti, uspešnosti in učinkovitosti (Edmunds 2004, 73). Na podlagi 28 študij primerov²⁷ v 14 državah so Born, Caparinijeva, Haltiner in Kahlman identificirali štiri osnovne dimenzije vedenja v civilno vojaških odnosih; te so (1) moč (vodenja, usmerjanja (ang. direct) oboroženih sil), (2) učinkovitost in uspešnost (delovanje vojske), (3) transparentnost (stopnja manipulacije z informacijami civilnih ali vojaških voditeljev) ter (4) kultura (možnost obstoja civilno-vojaške kulturne razpoke) (glej preglednico 3.6). Analiza študij primerov je pokazala, da je v večini držav obstajal konflikt med oblastmi, v kateri je ena od strani želela prevladati s pomočjo formalne ali neformalne moči, pri čemer ni šlo samo za konflikte na smeri civilisti – vojska, temveč tudi med civilnimi elitami. V primerih, ko se vojska ni odzvala primerno ali je slabo delovala (Makedonija, Ukrajina, Češka) je to vodilo tudi v krizo civilno-vojaških odnosov. Nekateri primeri so pokazali sistematično manipuliranje z informacijami v korist civilnih ali vojaških oblasti (Born, Caparini, Haltimer

²⁵ V nekaterih ministrstvih upokojeni generali in polkovniki zasedajo ključne podministrske položaje, kar lahko imenujemo remilitarizacija (Bebler 1992, 54).

²⁶ Reforma varnostnega sektorja obsega vse organizacije, ki imajo pooblastila, da uporabljajo ali ukažejo uporabo sile ali grožnjo s silo v zaščito države in njenih državljanov, kot tudi civilne strukture, ki so odgovorne za njihovo upravljanje ali nadzor (Bruneau 2009).

²⁷ Študija je vključevala tudi države zahodne Evrope in Izrael.

in Kuhlman 2006, 236-254). Skupno vsem državam je tudi soočanje z velikimi izzivi profesionalizacije oboroženih sil. Uspeh profesionalizacije in model oboroženih sil sta odvisna od mnogih dejavnikov, predvsem od percepcije groženj, poslanstev vojske, mednarodnega pritiska, domače politike, ekonomske situacije in kulture vojaške organizacije (Forster, Edmunds in Cottey 2002, 15).

Preglednica 3.6: dimenzije vedenja v civilno-vojaških odnosih

<p><u>MOČ:</u> Sposobnost usmerjanja ali preusmerjanja oboroženih sil</p>	<p><u>V CIVILNO-CIVILNIH ODNOSIH</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nezmožnost parlamentarnega nadzora proračuna (Gruzija) - zloraba vojske v medetičnih konfliktih (Makedonija) - vojska se upre uporabi pri vzdrževanju reda v primeru rudarske stavke (Romunija) - spor med predsednikom in kabinetom zaradi ohranjanja načelnika štaba na položaju (FRY) - nezakonita naloga obveščevalni službi da prevzame ukrepe proti bivšemu častniku (Slovenija) - boj za moč med predsednikom in ministrom za obrambo prispeva k politizaciji vojske (Slovenija) <p><u>V CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSIH</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - vojska se upira obrambnim reformam, ki jih načrtujejo civilisti (Ukrajina) - spor med ministrom in načelnikom Generalštaba zaradi nabave letal (Češka) - boj za moč med vojaškim in civilnim vodstvom glede integracije ministrstva z Generalštabom (Madžarska) - odstop načelnika Generalštaba zaradi zmanjšanja proračuna (Madžarska) - neposlušnost načelnika Generalštaba (Izrael) - poskus predsednika vlade da zmanjša vojaški vpliv na proces odločanja (Izrael) - neuspešna civilianizacija ministrstva zaradi blokade vojske (Poljska) - vojska kritizira politike (Nemčija)
<p><u>USPEŠNOST IN UČINKOVITOST</u> delovanja</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nekompetentna vojska: sestrelitev civilnega letala med vojaško vajo (Ukrajina) - napor ministrstva za obrambo v primeru kraje streliva iz vojaških skladišč (Češka)
<p><u>TRANSPARENTNOST</u> informacij</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zavajanje javnosti in parlamenta zaradi prikritih operacij (Gruzija) - skorumpirane in kriminalne aktivnosti civilnih oblasti v obrambnem sektorju (Makedonija) - poskusi za povečanje transparentnosti v obrambnih nabavah (Romunija) - korupcija pri nabavah letal (Poljska) - vlada zavaja javnost glede 'nevtralnosti' (Irska) - zavajanje javnosti glede stroškov nabave letal (Švica)
<p><u>KULTURA</u> Vojaške vs. civilne vrednote</p>	<ul style="list-style-type: none"> - avtoritativna zapuščina blokira hitrejše obrambne reforme (bivša republika Jugoslavija) - upokojeni generali javno nasprotujejo politikom (Francija) - sodstvo zaščiti moralno voditeljstvo pred grožnjami (Nemčija) - poskus odprave vojske na referendumu (Švica)

Vir: Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman (2006, 239).

Na dinamiko uveljavljanja sprememb civilno-vojaških odnosov je neposredno vplivala težnja države za pridružitve v evroatlantske integracije. Zato je evidentna razlika v napredku držav, ki so se želele vključiti v Nato in/ali Evropsko unijo, saj je na ustvarjanje okoliščin za polnopravno članstvo v veliki meri vplivala stopnja demokratičnosti. Obstoje demokratičnih civilno-vojaških odnosov je npr. ključni element približevanja Natu, kar je pomenilo zahteve po depolitizaciji vojske in njen nadzor s strani civilistov ter transparentno fiskalno politiko glede porabe denarja v obrambne namene (Hendrickson in Smith 2006, 298).

3.6.2 Posebnosti transformacijskih procesov

Značilnosti problematik prve in druge generacije civilno-vojaških odnosov nekaterih držav, ki so šle skozi ali so še v procesu transformacije civilno-vojaških odnosov, dopolnjujejo splošne ugotovitve ter opozarjajo na določene deviacije v razvoju civilno-vojaških odnosov in težav pri uveljavljanju demokratičnih standardov civilnega nadzora v praksi. Na Slovaškem so bila npr. pri uveljavljanju institucionalnega civilnega nadzora vidna trenja med predsednikom države in vlade, ki so občasno dosegla stopnjo nestrpnosti in skoraj sovraštva (Bebler 1992, 52). Evidentirana je tudi politizacija vojske in manipulacija s proračunom, predsednik pa je med drugim več let zavračal imenovanje novih generalov (Simon 2000). Na Češkem je krizo civilno-vojaških odnosov povzročilo javno obtoževanje in žaljenje vojaških oblasti zaradi nesposobnosti varovanja skladišč orožja, kar je v javnosti in politiki povzročilo veliko vprašanj o transparentnosti in učinkovitosti delovanja čeških oboroženih sil (Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman 2006, 237 in 246).

V Romuniji so opaženi primeri poviševanja častnikov na politični podlagi, uporaba vojske za reševanje notranjih problemov, omejevanje vojaške avtonomnosti in krnjenje kredibilnosti vojaškega vodstva (Watts 2001, 597-622). Evidentiran je tudi pojav pomanjkanja transparentnosti na področju nabav oborožitve kot načina prikrivanja korupcije, boj med civilnimi oblastmi za nadzor nad vojsko in spor med načelnikom Generalštaba in ministrom zaradi vojaškega nasprotovanja uporabe vojske v sporu med vlado in rudarji (Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman 2006, 241-246). Za Bolgarijo je bilo značilno pretiravanje s civilnim nadzorom. Tako je npr. parlament z zakonom sprejel vojaško doktrino (Simon 2000).

Na Madžarskem je civilianizacija ministrstva povzročila trenja med Generalštabom in ministrstvom glede prenosa nekaterih funkcij Generalštaba v ministrstvo, pri čemer je opažen odpor v vojaškem delu. Poleg tega se je vojska soočila z zelo agresivnim pristopom pri

vzpostavljanju civilnega nadzora.²⁸ Madžarska se je soočila tudi s problemom kadrovanja civilistov (namesto civilistov so zaposlovali upokojene častnike) ter s pojavom re-militarizacije – postavitve vojaka na najvišji položaj v ministrstvu (Betz 2006, 74-86). Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman navajajo spore glede reorganizacije in demilitarizacije ministrstva, odstop načelnika Generalštaba zaradi nestrinjanja z zmanjševanjem proračuna in konflikte v izvršni oblasti glede kompetenc za nadzor vojske (2006 237-241). Podobno kot na Madžarskem je tudi na Poljskem opažen pojav re-militarizacije oziroma postavitve vojaka na civilno dolžnost v vodstvu ministrstva (Betz 2004, 74). Spore v civilno-vojaških odnosih je povzročilo različno videnje načina reorganizacije in demilitarizacije ministrstva za obrambo. Tudi na Poljskem je opaženo pomanjkanje transparentnosti nabav oborožitve z namenom prikrivanja korupcije (Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman 2006, 237).

Razvoj civilno-vojaških odnosov na Hrvaškem je šel skozi tri faze: (1) prva faza (1991-1995) je čas domovinske vojne in boja za preživetje režima (vojska je zaščitnik države, razvijanje demokratičnih civilno-vojaških odnosov ni v ospredju), (2) druga faza (1995-1999) je faza politične konsolidacije (vojska je spolitizirana, predsednik jo uporablja v pomoč pri upravljanju države) in (3) faza »nove ere demokratizacije« (od 1999 naprej) in vzpostavljanja civilno-vojaških odnosov po zahodnih standardih (Hendrickson in Smith 2006, 298). Civilni nadzor nad hrvaško vojsko je realnost, vprašanje pa je njegova demokratična kakovost v povezavi z obrambno politiko, transparentnostjo in odgovornostjo. Prisotna so trenja in rivalstvo med vlado, predsednikom, parlamentom in Generalštabom, kar zapleta civilno-vojaške odnose. Obstaja pomanjkanje civilnih strokovnjakov v ministrstvu za obrambo. Obrambne zadeve niso v prioriteti, kar ima tudi negativne posledice na parlamentarni nadzor (Edmunds 2004, 73-74). Za stanje civilno-vojaških odnosov na Hrvaškem je značilno pomanjkanje razumevanja razlike med obrambo in varnostjo, razkorak med zakonskimi podlagami in načinom njihove implementacije, pomanjkanje kompetenc na obeh staneh za uresničevanje novega koncepta civilno-vojaških odnosov in konfuzna ekonomska situacija, ki upočasnjuje tempo uresničevanja tega koncepta (Staničić 2005, 129-130).

Vzpostavljanje civilno-vojaških odnosov po demokratičnih načelih je v Bosni in Hercegovini še posebej zapleten proces, saj ne more slediti nekaterim običajnim zaporedjem vzpostavljanja institucionalnih podlag civilnega nadzora.²⁹ Turković ugotavlja, da normativne

²⁸ Izjave politikov v stilu »zlomiti moramo hrbtenico Generalštaba« in »morajo razumeti, da tudi če politik da neumen ukaz, morajo biti tiho in ubogati« (Betz 2004, 74).

²⁹ Država je vzpostavljena na podlagi večstranskega dogovora kot rezultat pogajanj, v upravljanju sodeluje mednarodna skupnost in nima temeljnega konstitutivnega akta – ustave, ki bi definirala podlage za civilno-vojaške odnose.

podlage sicer obstajajo, vendar daytonski sporazum nejasno določa civilno-vojaške odnose. Zaradi posledic vojne, šibke ekonomije, prekrivajočih pooblastil entitet ter medetničnih in političnih trenj država nima velikega vpliva na vzpostavljanje institucij, ki bi uresničevale civilno-vojaške odnose. Bosna in Hercegovina je soočena z omejenim civilnim nadzorom nad vojsko, ki nima narave demokratičnosti. Transparentnost delovanja oblasti ni na zadovoljivi ravni in javnost ni dobro informirana (Turković 2005, 81-99).

Za Srbijo in Črno goro³⁰ je značilen počasnejši proces depolitizacije vojaškega vodstva od njenih sosed. Načela civilnega nadzora nad vojsko so vzpostavljena in se uveljavljajo. Ne glede na to pa vojska ostaja zaprta institucija s precejšnjo avtonomnostjo. Odpustitev 16 višjih častnikov v avgustu 2003 je bila demonstracija civilnega nadzora, vseeno pa demokratizacija nadzora zahteva vzpostavitev trajnih norm vojaškega vedenja. Linija poveljevanja z vojsko je dvoumna in nejasna, ministrstvo za obrambo je zaprta institucija, v kateri prevladujejo vojaki, parlament ima majhno vlogo pri nadzoru in omejeno je vključevanje civilne družbe v obrambna vprašanja (Edmunds 2004, 74-76). Hadžić v analizi transformacije vojske ugotavlja, da je vprašljiva pripravljenost vojaškega vodstva, da sprejme vse posledice reform. Postavitev vojske pod civilni nadzor vključuje in zahteva prestrukturiranje celotne države. Še vedno je odprt problem prehoda družbe in vojske od vojnih v mirnodobne razmere (Hadžić 2006, 45). Značilno je, da so tako politiki kot vojska zadrževali izvajanje reform varnostnega sektorja. Prvi zaradi pomanjkanja političnega konsenza in strahu, da ne bi izgubili podpore vojaškega vodstva, drugi pa zaradi želje po ohranjanju avtonomnosti (Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman 2006, 241-252). Za Srbijo in Črno goro je ključna sprememba v razmišljanju o varnosti in nujna opustitev osredotočenja na obrambo teritorija ter »vkrcanje na širšo varnostno paradigmo« (Simić 2005, 209).

Tako kot druge države na prostoru bivše Jugoslavije je tudi Makedonija izvajala reforme varnostnega sektorja in transformacijo civilno-vojaških odnosov. Za razliko od drugih se je to dogajalo vzporedno z zagotavljanjem notranje varnosti, saj so bili prisotni oboroženi medetnični spopadi ali pa je obstajala grožnja. Makedonija je bila soočena tudi s fenomenom kriminalizacije politike, v obdobju pred konflikti leta 2001 in s politizacijo kriminala, ki je sledila po konfliktih (Vankovska 2006, 49). Vse to je še dodatno zapletlo vzpostavljanje demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Zato se je Makedonija soočila tudi z vprašanjem, kaj je pomembnejše, izgradnja demokracije ali miru? Vzpostavitev demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami je bila osredotočena na klasični pomen –

³⁰ Gre za analizo skupne države Srbov in Črnogorcev.

zagotoviti nevprašljivo podrejenost vojske politikom. Zaradi uporabe vojske v konfliktih je prišlo do najbolj neposredne demonstracije tega nadzora v praksi (nadzor nad uporabo sile), pri čemer Vankovska ugotavlja politično manipulacijo vojske³¹ (ibid., 57-58). Krizo civilno-vojaških odnosov v Makedoniji je povzročila uporaba vojske in njena neučinkovitost v etničnih konfliktih in tekmovanje med civilnimi oblastmi za nadzor nad vojsko (Born, Caparini, Haltiner in Kuhlman 2006, 241-246). Civilianizacija ministrstva je bila dokaj uspešna, čeprav je pomembna vloga civilistov v procesu odločanja in načrtovanja povzročila šok pri nekaterih v vojski. Delo je razdeljeno tako, da civilisti skrbijo za strategijo nacionalne varnosti, demokratični nadzor, vire, upravljanje s kadri, političnimi cilji in uporabo vojske, vojaki pa za vojaško doktrino in taktiko, usposabljanje in operacije. Skupne naloge obsegajo obrambno strategijo, upravljanje obrambe, nekatere zakonske podlage in poslanstva vojske (Atanasov 2005, 180).

Cottey, Edmunds in Forster so na podlagi študije civilno-vojaških odnosov v postkomunističnih državah oblikovali tipologijo civilno-vojaških odnosov. Države so razvrščene v štiri skupine glede na doseženo raven demokratičnih civilno-vojaških odnosov (glej preglednico 3.7). Ugotovili so, da je vzpostavljanje demokratičnih civilno-vojaških odnosov v državah srednje in vzhodne Evrope prešlo iz problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov in vzpostavljanja institucij v drugo generacijo, kjer je glavni izziv demokratični nadzor obrambne politike. V praksi je to pogosto pomenilo širši problem izgradnje zmogljivosti države in modernizacije administracije in ne tradicionalno skrb civilno-vojaških odnosov. V mnogih primerih ni bil problem vzpostavljanje civilnega političnega nadzora nad oboroženimi silami ali ločitev vojske od politike, temveč učinkovito upravljanje obrambnega in varnostnega sektorja (Cottey, Edmunds in Forster 2002, 52).

³¹ Makedonska vojska je bila v dilemi, kaj je sploh njena osnovna naloga (Vankovska 2006, 58).

Preglednica 3.7: tipologija civilno-vojaških odnosov v postkomunistični regiji

Država	Značilnost civilno-vojaških odnosov
<p><u>1. SKUPINA</u> Bolgarija Hrvaška (od 2000 dalje) Češka Estonija Madžarska Latvija Litva Poljska Romunija Slovaška Slovenija</p>	<p><u>Problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov v glavnem zaključena:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - oborožene sile niso pomemben dejavnik v domači politiki - oborožene sile nimajo klasičnih (ang. praetorian) ambicij - oborožene sile nimajo institucijske ali ideološke vezi s komunističnimi ali drugimi strankami - vzpostavljene so institucionalne podlage za demokratičen nadzor - parlament izvaja nadzor nad oboroženimi silami in izvršno oblastjo - civilna družba je aktivna v obrambnih in varnostnih zadevah <p><u>V nekaterih primerih še vedno obstajajo problemi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - politične razlike, še posebej med desno-sredinskimi strankami in bivšimi komunisti, in nove politične institucije občasno povzročajo spore glede nadzora nad vojsko in obrambno politiko - politiki včasih poskušaj povleči v politične vode vojsko z namenom pridobiti podporo v javnosti zaradi podpore ali povezave z vojsko - problematika druge generacije (konsolidacija demokracije, uspešnost in učinkovitost na področjih obrambnega načrtovanja, nadzora proračuna in parlamentarnega nadzora)
<p><u>2. SKUPINA</u> Rusija Ukrajina</p>	<p><u>Problematika prve generacije ostaja, navkljub delni demokratizaciji civilno-vojaških odnosov in politike v širšem pomenu:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - močna vloga predsednika s šibkim parlamentom in politično kulturo - civilni nadzor izvršne oblasti nad vojsko obstaja ampak omejen parlamentarni nadzor izvršne oblasti - obstajajo nekateri mehanizmi institucionalnega demokratičnega nadzora - demokratičen nadzor varnostnega sektorja ostaja problematičen - vojska ostaja glavna sila v domači politiki, kot pristranska stran v podporo civilistov, zaradi velikega deleža volilnih glasov, pomembne moči, da blokira Dumo in udeležbe v kreiranju politike v zunanji politiki, varnosti in obrambi.
<p><u>3. SKUPINA</u> Belorusija Hrvaška (do leta 2000) Kazahstan Kirgistan Srbija in Črna gora Turkmenistan Uzbekistan</p>	<p><u>Prva generacija demokratizacije civilno-vojaških odnosov se še ni zgodila:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - avtoritativni ali semi-avtoritativni vzorci politike in civilno-vojaških odnosov, ki temeljijo na močnem predsedniškem sistemu - obstaja nadzor vojske s strani izvršne (predsedniške) oblasti in temelji na zapuščini komunističnega nadzora - med tem ko vojska ne poskuša pridobiti moč in na splošno ni dejavnik domače politike, jo v politiko vpletajo politični voditelji kot orodje za legitimnost ali neposredno podporo režima, in ohranja pomemben delež avtonomnosti in vpliva na civilno vodstvo - novi mehanizmi institucionalnega demokratičnega nadzora niso vzpostavljeni ali pa so šibki in neučinkoviti - mehanizmi nadzora obrambne politike (proračun, obrambna strategija) ne obstajajo ali so šibki in vojska ohranja precejšnjo avtonomnost - parlamentarni nadzor izvršne oblasti in vojske je omejen ali ne obstaja - civilna družba ne sodeluje v obrambnih in varnostnih razpravah
<p><u>4. SKUPINA</u> Albanija Armenija Azerbajdžan Bosna in Hercegovina Gruzija Makedonija Moldavija Tadžikistan</p>	<p><u>Prva in druga generacija civilno-vojaških reform sta obstali zaradi šibke države:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - resni notranji politični in/ali medetnični spopadi - šibke osrednje državne in vladne institucije - obstoj več vojska in/ali šibka država onemogočajo učinkovit nadzor nad oboroženimi silami - nadzor vojaške moči je jedro političnih/medetničnih spopadov - izostanek učinkovitega državnega/vladnega političnega nadzora preprečuje prehod v drugo generacijo (nadzor obrambne politike, parlamentarni nadzor, sodelovanje civilne družbe).

Vir: Cottey, Edmunds in Forster (2002, 49-51).

4 VOJSKA

Vojska je predmet civilnega nadzora. Da bi lahko ugotavljali, kako učinkovit je nadzor, je med drugim potrebno razumeti značilnosti (naravo) vojaške organizacije, njene naloge v družbi ter njene potrebe, da bi bila učinkovita in bi lahko te naloge kakovostno opravila. Pri tem je s pojmom učinkovit nadzor mišljeno na eni strani stanje popolne poslušnosti in podrejenosti vojske civilistom in izostanek vsake možnosti, da postane grožnja politiki ali varnosti družbe, ter na drugi strani izostanek negativnih učinkov na stanje in sposobnost vojske, da deluje v skladu z vojaškimi načeli ter uspešno opravlja svoje naloge.

4.1 Vloga in naloge vojske pri zagotavljanju varnosti

Varnost je bila in ostaja ključna funkcija vsake države, ne samo zaradi samega preživetja države, temveč zaradi državljanov, katerih varnost je od nje odvisna (Flückiger 2008, 3).³² Vojska je element zagotavljanja nacionalne varnosti. Da bi lahko razumeli njeno vlogo pri zagotavljanju varnosti, je potrebno razumeti definicijo varnosti ter položaj vojske v strukturi dejavnosti, s katero se ta zagotavlja.

Varnost lahko opredelimo kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave. Nacionalna varnost je varnost »državnega naroda« in zajema varnost nacionalnega ozemlja (vključujoč morje in zračni prostor), zaščito ljudi in njihove lastnine, ohranitev in vzdrževanje nacionalne suverenosti ter uresničevanje temeljnih funkcij družbe (socialno-ekonomsko, družbeno-politično, kulturno, ekološko, gospodarsko idr.) (Grizold 1992, 65). Pri zagotavljanju varnosti gre za zaščito ljudi (državljanov), demokratičnih vrednot in norm ter države in civilnih ustanov (Grizold 2005, 186). Varnost predstavlja stanje ravnotežja mednarodnih, meddržavnih, medskupinskih, družbenih, interpersonalnih in intrapersonalnih procesov, zaradi česar se v zavesti posameznika oblikuje občutek stabilnosti in zagotovljenih pogojev za življenje in preživetje (Jelušič 1989 v 1992a, 89).

V sistemu zagotavljanja nacionalne varnosti vojska ni samo dejavnik uveljavljanja obrambne temveč tudi zunanje politike države. Zunanja politika države je v funkciji uveljavljanja ali zaščite nacionalnih interesov v zunanjem, mednarodnem okolju. V

³² Flückiger navaja, da je že Hugo Grotius (1583-1645) omenjal družbeni dogovor, v katerem se ljudje združujejo v ideji oblikovanja države in vzdrževanja družbenega reda ter se s tem posamezniki podrejajo skupni avtoriteti ter istočasno odrečejo nekaterih svoboščin z namenom pridobivanja zaščite pravic.

organizacijah, ki združujejo države s skupnimi interesi, je del zunanje politike tudi skrb za skupno, mednarodno varnost. Zato nosijo vojske tudi del odgovornosti in izvajajo naloge v zaščito ali zagotovitev mednarodne varnosti. Pri tem mednarodna varnost ni samo seštevek nacionalnih varnosti, ampak pomeni opredeljevanje za ustrezne vrednote tako v mednarodnih odnosih kot v odnosih v državi (Grizold 1992, 66).

Varnost se zagotavlja z delovanjem nacionalnovarnostnega sistema, ki ga sestavljajo varnostna politika, varnostni sestav in varnostno samoorganiziranje civilne družbe. Varnostna politika obsega zunanjo, obrambno, gospodarsko, socialno, ekološko, zdravstveno, energetska, izobraževalno in kulturno politiko. Vojska je skupaj z izvajalci civilne obrambe element obrambne prvine, ki skupaj z varnostno prvino tvorita varnostni sestav (Grizold 1992, 69). V civilno-vojaškem odnosu je v smislu zagotavljanja varnosti vojska eden od uresničevalcev varnostne politike. Varnostna politika je po Grizoldu v širšem pomenu dejavnost za vnaprejšnjo pripravo pred viri ogrožanja v naravi, družbi in med družbami, v ožjem pa skupek vseh ukrepov, dejavnosti in ravnanj, ki so namenjeni vzpostavitvi nacionalnovarnostnega sistema. Cilj varnostne politike v širšem pomenu je zagotavljanje varnosti in temeljnih vrednot družbe pred nevarnostmi, v ožjem pa zasnova mehanizmov in sredstev, s katerimi se zagotavlja varnost družbe, in pomeni konkretizacijo političnih, organizacijsko-tehničnih idr. načel varnostne politike (Grizold 1992, 70).

V tradicionalnem smislu je poslanstvo vojske zoperstavljanje zunanjim nevarnostnim in grožnjam, v določenih primerih pa tudi sodelovanje pri zagotavljanju notranje varnosti. Priročnik za parlamentarce Ženevskega centra za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami navaja, da je vsem vojskam skupno izvajanje petih nalog (Born 2003, 53-56): (1) zaščita neodvisnosti, suverenosti in ozemeljske celovitosti države oz. v širšem pomenu njenih državljanov (obramba domovine ali zavezniških držav pred vojaškimi napadi); (2) mednarodne mirovne misije ali misije vzpostavitve miru (preprečevanje spopadov zaradi destabilizacije regije, motenj v gospodarstvu, beguncev ipd. ter prispevek k varnosti civilnega prebivalstva na območju spopadov); (3) pomoč ob nesrečah (odpravljanje posledic naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzroči človek); (4) zagotavljanje notranje varnosti – pomoč civilnim notranjevarnostnim organom (policija, tožilstvo) pri vzdrževanju reda v izjemnih primerih (kadar grožnje presegajo zmoglosti civilnih organov); (5) sodelovanje pri graditvi nacije (družbena vloga; krepitev nacionalnih vrednot, dvigovanje izobraženosti, zdravstvena in gospodarska pomoč idr.). V ameriškem Centru za civilno-vojaške odnose razvrščajo naloge vojske v šest skupin: (1) bojevati se ali biti pripravljen na boj v 'zunanji' vojni, (2) bojevati se ali biti pripravljen za bojevanje v notranjih vojnah ali proti upornikom, (3) bojevati se proti

globalnemu terorizmu, (4) bojevati se proti kriminalu, (5) podpirati humanitarno pomoč in (6) biti pripravljen in sodelovati v operacijah v podporo miru (Bruneau in Matei 2008, 917).

Shemella obravnava vlogo vojske na makro in mikro ravni. Na makro ravni obravnava oborožene sile kot celoto in v odnosu do ostalih instrumentov moči (na politični ravni kot uporaba vojske v notranjih in zunanjih zadevah). Mikro raven definira medsebojna vloga in odnosi nacionalnovarnostnih organizacij ter vrsta vojaške sile, ki se uporablja v posameznih primerih. Na mikro ravni je lahko pripadnik oboroženih sil bojevnik, branilec, mirovnik, gasilec ali policist (Shemella 2006, 125-126).³³

4.2 Značilnosti vojaške organizacije

Mnogi avtorji so preučevali naravo vojaške organizacije in so si enotni, da je ta posebna in v mnogočem enkratna. Njene posebnosti izhajajo iz vloge in poslanstva v družbi, posebnosti delovanja in odnosov, veščine in odgovornosti upravljanja s sredstvi, ki povzročajo smrt in razdejanje, soočanje s tveganji in grožnjami lastnega življenja, etičnih dilem idr. V najožjem in bistvenem pomenu je osnovna vojaška naloga, ki ločuje vojaško organizacijo od katere koli druge organizacije ali poklica, priprava za ubijanje. Kot poudarja Toner, morajo biti vojaki mojstri v umetnosti uporabe nasilja (Toner 1995, 23). Eden od Britanskih parlamentarcev je v osemnajstem stoletju opisal vojsko kot »telo sestavljeno iz moških, ki se razlikuje od katerega koli telesa ljudstva; vladajo jim drugačni zakoni; slepa ubogljivost in celotna podrejenost ukazom nadrejenih je njihovo načelo /.../ zares je nemogoče zaščititi svobodo ljudstva v državi kjer obstaja številčna stalna (angl. standing) vojska« (v Cohen 2003, 241).

Garb opisuje vojsko kot totalno in birokratsko institucijo. Za totalno institucijo je značilno skupno bivanje in delovanje, ločeno od družbe. Vojaško življenje je v določenem času prisilno, formalizirano in organizirano (Harambados v Garb 2002, 35). Za vojsko kot birokratsko institucijo pa so značilni hierarhija, linija zapovedi in odgovornosti, opravljanje postopkov po določenih pravilih, racionalno in ne 'afektno' delovanje uslužbencev, strokovnost in kvalifikacija za postavitve na dolžnost in kariera (Garb 2002, 37). Za vojaško

³³ Shemella razlikuje dve vrsti značilnosti izvajanja poslanstva vojske, tradicionalne in netradicionalne. Tradicionalne značilnosti so funkcija zunanje varnosti, uporaba smrtonosne (ubojne) sile, izvajanje operaciji visoke intenzivnosti z večjimi enotami, težka oborožitev, nacionalna kontrola, manjši obseg civilno-vojaških interakcij, centralizirano poveljevanje in kontrola in bojovniška mentaliteta. Netradicionalne značilnosti so funkcije notranje varnosti, uporaba nesmrtonosne sile, operacije nizke intenzivnosti manjših enot, lahka oborožitev, lokalna kontrola, intenzivne civilno-vojaške interakcije, razpršenost poveljevanja in kontrole ter mentaliteta uveljavljanja reda in miru (Shemella 2006, 137).

organizacijo sta bolj kot za katerokoli birokratsko institucijo značilni spoštovanje subordinacije (podrejenost, zaporedje ukazovanja) in disciplina. Kot ugotavlja Garb, je vojaška organizacija enkratna po zahtevah, ki jih ima do svojega osebja. Osebje se je dolžno usposabljanje za ubijanje in samožrtvovanje, sodelovati v vojaški skupnosti, kjer posameznik živi in se druži z drugimi in se, če je potrebno, v 24 urah loči od svoje družine (Dandeker v Garb 2002, 40).

Jelušič opisuje značilnosti vojske kot institucije, ki se ravna po načelih centraliziranega vodenja in poveljevanja. Zato tudi svoje vključevanje v politiko prilagodi prevladujočemu konceptu politične kulture (Jelušič 1992a, 8). Lubi na vojaško organizacijo gleda kot na sistem, za katerega so značilni zapletenost, kjer je veliko enot (enot, bojnih sistemov) in odnosov med njimi, odprtost v okolje, dinamičnost (nenehne spreminjanje in prilagajanje), stohastičnost sprememb (nepredvidljivost), nestacionarnost (nove situacije) in hierarhičnost (v Požek 2008, 7). Kotnik navaja, da vojsko sestavljajo »ljudje s posebnimi in spreminjajočimi se značilnostmi. Med njimi je še posebej pomembna njihova vrednotna usmerjenost, ki v samem temelju opredeljujejo posameznikov odnos do družbenega okolja« (Kotnik 2002, 122).

4.2.1 Vojaške vrednote in vrline

Skupna značilnost vojska je obstoj vojaških vrednot (ang. values) in vrlin (ang. virtues), ki podpirajo kohezivnost vojaških kolektivov in ustvarjajo psihološke pogoje za uspešno izvajanje nalog. Mileham vidi vrednote kot skupna etična prepričanja, vrline pa kot predispozicijo – personifikacijo želenih aktivnosti in splošnega dobra (v Garb 2002, 39-40). Slovenska vojaška doktrina opisuje vrednote kot »gonilno silo uresničevanja poslanstva Slovenske vojske« in »okvir za delovanje in vedenje posameznikov samostojno in v skupini« (Furlan in drugi 2006, 17). Franke je izpostavil kot značilnosti vojaške profesionalne etike konservativni realizem, bojvništvo in patriotizem, Mileham pa naslednje vrline: osebna integriteta (pripravljenost za tveganje, pogum, čast, humanost), zanesljivost in kompetentnost (v Garb 2002, 39-40). Slovenska vojaška doktrina določa domoljubje kot temeljno vrednoto iz katere izhajajo vojaške vrednote: čast, pogum, predanost, tovarištvo in lojalnost. Huntington izpostavlja, da vojaški poklic obstaja, da služi državi in da sta za vojake lojalnost in ubogljivost najvišji vrlini (Huntington 1957, 73).

Na podlagi analize raznih avtorjev je Kotnik razdelil vrednote v institucionalne in značajske. Institucionalne so npr. patriotizem, lojalnost, osebna odgovornost, dolžnost,

poslušnost, red in disciplina, čast, tovarištvo, profesionalnost, konzervativizem, nacionalizem, značajske vrednote pa so med drugimi predanost, pogum, samožrtvovanje, asketizem, pesimizem, avanturizem, ponos, želja po moči in realizem. Vojaške vrednote so 'lepilo', ki veže posameznike v skupino z istimi cilji, namerami in motivi ter omogoča uspešno izvedbo nalog in preživetje v izredno zahtevnem, nevarnem in tveganem okolju. So neločljivo povezane z vrednotami družbe, ki je 'lastnica' vojske, ali kot poudarja Kotnik, družbeno okolje vpliva tudi na organizacijsko kulturo. Pripadniki vojske posebej imajo širše družbene vrednote. V nasprotnem vojska ne more biti legitimna. Zato spremembe v strukturi vrednot družbe narekujejo spremembe v strukturi vrednot vojaške organizacije, sicer vojska ni nadzorljiva (Kotnik 2002, 121-125).

Magee deli vojaške vrednote v tri kategorije: institucionalne, predpisane (ang. stated) in operativne. Institucionalne so opisane v doktrinarnih dokumentih. Iz njih izhajajo predpisane in so podlaga za razvoj politik, programov in postopkov, ki veljajo v vojaški organizaciji. Udeležujejo se skozi operativne vrednote. Komuniciranje slednjih poteka na različne verbalne in pisne načine in se na koncu razvijejo v revidirane (ang. revised) institucionalne vrednote. Ključno pri njihovem uveljavljanju pa je osebna percepcija in interpretacija pripadnikov vojske, kaj je pomembno za njih in vzročno-posledična povezava med institucionalnimi in predpisanimi vrednotami. Ta proces temelji predvsem na izkušnjah (Magee 1998, 30).

4.2.2 Vojaška profesija

Za razumevanje narave vojaške organizacije je pomembno razumevanje narave vojaške profesije. Po Abrahamssonu je vojaška profesija »skupina tehnično in organizacijsko usposobljenih ekspertov v upravljanju z nasiljem, ki jih povezuje skupno izobraževanje, skupna (korporativna) praksa in profesionalna etika« (v Jelušič 1992a, 145). Huntington je opisal tri temeljne značilnosti vojaške profesije: strokovnost (še posebej v ravnanju z ljudmi), odgovornost (ki presega denarno nagrado za opravljeno delo) in korporativnost (družbena skrb in predanost članom skupine) (v Feaver in Kohn 2001, 433). Jelušič med značilnosti vojaške profesije uvršča strokovnost, profesionalno avtonomijo, odgovornost častnikov, korporativnost, koncept neomejene službe (pripravljenost na žrtvovanje življenja), profesionalno kulturo in profesionalno etiko, sankcije skupnosti in profesionalno avtoriteto (Jelušič 1992a, 146-162). Kotnik je na podlagi preučevanja raznih avtorjev zbral naslednje značilnosti vojaške organizacije: avtoritarnost (brezpogojna pokorščina), hierarhičnost,

svojstven sistem stratifikacije (delitev na sloje – notranja struktura), centraliziranost, zaprtost (fizična in družbena), formaliziranost odnosov, avtonomnost (selekcija, rekrutacija, socializacija), uniformnost in simbolika, profesionalnost, korporativnost in altruizem (nematerialne nagrade za 'stalno službo') (Kotnik 2002, 117-119).

Ameriška teorija vojaške profesije opisuje tri komponente: vojaško-tehnično, etično in politično. Vsako posebej se lahko analizira na treh ravneh: na družbeni, vojaško-institucionalni in individualni. Vojaško-tehnična ali funkcijska komponenta predstavlja tisti del profesije, ki daje namen in legitimnost vojski oziroma tisto, kar je po Huntingtonu strokovna sestavina vojaške profesije. Etična komponenta se ukvarja z odgovori na vprašanja, kaj bi morali vojaki storiti in kakšne voditelje bi morala imeti vojska, ter vzpostavlja norme individualnega in skupinskega vedenja. Politična komponenta govori o neločljivi povezanosti vojske s politiko. Seveda ne v Huntingtonovem smislu subjektivnega nadzora nad vojsko, temveč s stališča procesov, ki potekajo in prepletajo vojsko in politike (npr. sodelovanje vojske pri oblikovanju proračuna ali odločanju o njeni uporabi) (Snider, Nagl in Pfaff 1999, 3-16).

Da se vojaška profesija razlikuje od drugih profesij, je poudaril tudi Brodie. Še posebej zaradi večjih omejitev v sprejemanju tipov osebnosti in ker je bistveno bolj zahtevna glede soglasnosti (sprejemanja) vrste značaja, ki ga razvija. Pripadniki vojske morajo biti npr. pripravljeni in sposobni sprejemati disciplino in istočasno gojiti večščino (uveljavljati) poveljevanja. Zaradi sprejemanja zahtev organizacije, v kateri se nahajajo, pripadniki vojske dajejo pomen in sledijo specifičnemu načinu življenja, katerega del je tudi ločenost od širše skupnosti. Uniforma in vojaško pozdravljanje, kot tudi druge oblike vojaškega vedenja in odnosov med pripadniki so namenjeni tako uveljavljanju navad poslušnosti in soglasnosti (ang. conformity) kot tudi zavedanja te ločenosti (Brodie 1973, 479-480).

Za delovanje vojaške organizacije in naravo vojaške profesije je ključnega pomena častniški zbor, ker je nosilec vzvodov uporabe institucionaliziranega nasilja. Častniki v poveljniški funkciji odločajo o uporabi sile, predvsem na taktični in operativni ravni; seveda v okviru omejitev, ki jih postavljajo civilne avtoritete. Častniški zbor prav tako skozi vojaško hierarhijo usmerja delovanje organizacije, ji daje značaj. Z vse večjim vključevanjem vojske v stabilizacijske operacije z namenom vzdrževanja ali ohranjanja miru, z vključevanjem v humanitarne aktivnosti ter vse redkejšo uporabo vojske v klasičnih bojnih operacijah in vojni so se povečevale interakcije vojakov s civilisti na ravneh, kjer to sicer ni bilo običajno (posameznik, manjše enote in skupine). Stalna prisotnost medijev je še dodatno povzročila civilni vpogled in vpliv na postopke vojakov, s tem pa predvsem od častnikov zahtevala

prilagajanje vodenja enot ter upoštevanja operativnih omejitev, ki jih sicer v klasičnem vojaškem spopadu ne bi imeli³⁴. S tem pa so bili opaženi tudi učinki na vojaško profesijo; tudi v državah, ki sicer sodelujejo v bojnih aktivnostih.

Snider je npr. ugotovil, da obstaja strah, da bodo vojaki izgubili občutek svoje profesije in obveznosti, ki iz nje izhajajo, ter postali 'ubogljivi birokrati' (Cook 2008, 5). Vsaka vojska namreč goji bojevniški duh in nenazadnje gradi svojo legitimnost na obrambi domovine ali vojaški zaščiti nacionalnih interesov. Zato je bojevanje in zmaga v morebitni vojni temeljni imperativ. V pomanjkanju vojaških groženj in zaradi izostanka bojnih izkušenj obstaja možnost izgube tega bojnega duha. Poveljniki vedo kaj to pomeni za vojaško organizacijo. Zato so mirovne (stabilizacijske) operacije povzročile tudi določene konflikte med civilisti in vojaki, kjer vojaški poveljniki bolj ali manj odkrito nasprotujejo uporabi vojske v operacijah, kjer ne gre za 'zmago v vojni' ali pa je zmaga sploh neotipljiva.³⁵ Ameriška študija lastne vojske poudarja, da še vedno obstaja etična obveznost, da častniki uporabijo svoje znanje na najboljši način, ko se soočajo z operativnimi izzivi in se morajo prilagoditi na operativne zahteve. Prav tako morajo na podlagi profesionalne presoje dati še vedno najboljši vojaški nasvet, ki je možen (ibid.). Civilno vodstvo mora, da bi zagotovilo profesionalne kompetence in preprečilo naraščanje občutka zafrustriranosti vojske zaradi novih vlog v družbi, omejiti vojaške cilje na izvedljive in dosegljive, pomagati pri oblikovanju doktrine, ki mora odražati cilje nacionalne politike, ohranjati profesionalno samozaupanje vojske in razviti nova sredstva za izvajanje političnega nadzora (Janowitz 1964, 435).

Vojaški poklic deli podobno usodo drugih poklicev, kjer se profesionalci srečujejo z moralnimi dilemami (npr. zdravniki pri obravnavi bolnikov z neozdravljivimi boleznimi ali advokati, ki branijo zločince). Vendar imajo vojaki še težjo nalogo. V teoriji dosegajo cilje, ki jih definira politika. Ker so politično definirani, so mnogokrat dvomljivi, nasprotujoči in nepredvidljivi. Zato je po Cohenu eden od največjih virov frustracij vojakov težava politikov, da v popolnosti v naprej elaborirajo razloge, zaradi katerih so vzpodbudili vojaško akcijo, ali okoliščine, v katerih jo nameravajo omejiti ali zaustaviti (Cohen 2003, 257-258). Civilno vodstvo nima samo naloge, da daje politično usmeritev vojski, temveč tudi da prepreči

³⁴ Določila ženevskih konvencij in drugih pravil mednarodnega vojnega prava so stalne omejitve delovanja vojske. Operativne, narekovane s strani civilnih avtoritet, narekujejo prilagoditev izvajanja vojaških aktivnosti zaradi političnih razlogov (npr. legitimizacija uporabe vojske v operacijah, ki nimajo javne podpore), zmanjšanje tveganja za poškodbe in smrt pripadnikov vojske ali civilnega prebivalstva, ekoloških razlogov idr.

³⁵ V ameriški vojski je npr. še vedno prisotna 'lekcija' iz Vietnama med častniki v duhu izjave »nikoli več nas ne boste pripeljali v takšno situacijo«. Cook ugotavlja, da nikoli prej v ameriški zgodovini ni toliko visokih vojaških voditeljev čutilo potrebe ali obveze, da komentira politične odločitve in vodenje vojske v javnosti kot danes (Cook 2008, 6-7).

naraščajoče frustracije v profesiji, občutek nepravilnosti ter neprožnost pod težo svojih odgovornosti (Janowitz 1964, ix). Finer poudarja tri smeri, v katerih lahko vojaški profesionalizem trči s civilno avtoriteto: (1) vojska vidi sebe kot tistega, ki služi državi in ne trenutni vladi na oblasti, (2) vojska vidi sebe kot edinega specialista, da odloča na področju obrambe in (3) lahko se upre, da bi bila uporabljena za domače namene, ker vidi sebe kot zaščitnika naroda in ne kot težko oboroženega policista (Finer v Betz 2004, 10).

Toner izpostavlja kot posebnost vojaškega poklica tudi etične dileme. Vojaki namreč ponavadi prisegajo ustavi, državi, naciji. Pri izvajanju nalog pa seveda morajo izvajati usmeritve politikov. Pogosto so soočeni z dilemo, katera lojalnost je prevladujoča: državi (ustavi) ali politikom. Čeprav Toner ne podpira nepokorščine in lastne presoje, kdaj je treba biti lojalen predsedniku oziroma civilni avtoriteti, tudi ne zagovarja totalne poslušnosti in izgovarjanje v smislu »takšen ukaz sem dobil«, kadar gre za nezakonitosti ali vojne zločine (Toner 1995, 26-30). Tudi Huntington pri razlagi možnih konfliktov med vojaško in civilno oblastjo dopušča opravičljive oblike vojaške nepokorščine zaradi moralnih načel, zakonitosti delovanja ali vmešavanje v strokovne kompetence vojske (Huntington 1957, 76). Kemp in Hudlin navajata dve vrsti vojaških aktivnosti, ki delujeta proti načelom civilnega nadzora: (1) neizvrševanje ukazov in (2) postavljanje v vlogo tistega, ki ustvarja politiko ali se vidi v vlogi interesne skupine, ki jo je potrebno upoštevati v političnih debatah (Kemp in Hudlin 1992, 9). Za njiju obstajajo upravičeni razlogi za zavrnitev ukaza: če je protizakonit, če ni v skladu z mednarodnim pravom ali ni moralen (ibid., 13).

4.3 Vojskovanje

Poznavanje značilnosti vojskovanja in pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko vojska uspešno vojskuje, je pomembno s stališča ugotavljanja udejanjanja civilnega nadzora v praksi in preučevanja učinkov, ki jih ima civilni nadzor nad sposobnostjo vojske za vojskovanje. Vojskovanje je namreč temeljna dejavnost vojske za doseganje ciljev, ki izhajajo iz njenega poslanstva pri zagotavljanju varnosti.

Čeprav je vojskovanje sestavni del vojaških doktrin mnogih vojsk, neposredna definicija ni opredeljena, temveč se jo da sintetizirati na podlagi opisa namena in značilnosti. V slovarjih je vojskovanje (ang. warfare) opisano kot »proces vojaškega spopada med dvema ali več državami«, »oboroženi konflikt med armadami, sovražniki« (Dictionary.com 2009), »vojaške operacije med sovražnimi stranmi« (Merriam-Webster.com 2009) ali »vojno delovanje proti sovražniku; oborožen konflikt« in »vojaške operacije s posebnimi

značilnostmi« (FreeDictionary.com 2009). Wikipedia razlaga vojskovanje kot konflikt med nasprotniki, ki vključuje eskalacijo agresivnosti, od besedne vojne politikov in diplomatov do oboroženega spopada. Da bi bilo učinkovito in omogočalo doseganje ciljev, zahteva načrtovanje in uveljavljanje vojaške strategije. Deli se na konvencionalno in nekonvencionalno ter visoke in nizke intenzivnosti (Wikipedia.org 2009). Slovenska vojaška doktrina opisuje, da je vojskovanje za Slovensko vojsko »orodje, s katerim premaga sovražnika« (Furlan in drugi 2006, 15). Doktrina ameriških marincev npr. opisuje značilnosti vojskovanja v kontekstu vodenja (upravljanja) vojne (ang. conduct of war) in opisuje dva pristopa: vojskovanje na principu izčrpavanja in vojskovanje na principu manevra (US MC 1997, 36-39). Povezavo med vojskovanjem in izvajanjem lahko najdemo tudi v definiciji vojaškega leksikona, ki opisuje »celovito dejavnost najvišjih državnih, političnih in vojaških organov v pripravah in vodenju (upravljanju) vojne« (VIZ 1981, 517). Podobno tudi britanska vojaška doktrina ne daje neposredne definicije in postavlja vojskovanje v kontekst »načina uporabe vojske kot odgovor na različne ravni nasilja« ter prav tako poudarja manevrski pristop vojskovanja. Doktrina navaja tudi dejstvo, da gre pri vsaki vojni za oborožen konflikt, da pa vsak oborožen konflikt ni nujno tudi vojskovanje (UK MOD 2001).

Na podlagi razlag pojma lahko zaključimo, da je vojskovanje stanje odnosov med državami ali vojskami (konflikt), ali pa dejavnost, ki jo v širšem pomenu izvajajo države, v ožjem pa vojska. S stališča države pomeni način vodenja politike oziroma v vojni način vodenja vojne. Z vojaškega stališča je vojskovanje temeljna vojaška dejavnost, ki je namenjena uporabi vojaške sile za uresničevanje političnih ciljev (množica vojaških operacij). Vojaški cilj vojskovanja je zmaga v spopadu (vojni).

4.3.1 Načela vojskovanja

Načela vojskovanja so vodila za pripravo in uporabo vojaške sile. So rezultat izkušenj in teoretičnih analiz o učinkovitosti vojskovanja – kako na najboljši način izrabiti razpoložljive vire, zagotoviti prednost in pogoje za zmago ter istočasno preprečiti izrabo lastnih šibkosti nasprotniku ali sovražniku. Slovenska vojaška doktrina poudarja, da načela vojskovanja niso zakonitosti, ki same po sebi zagotavljajo uspeh, temveč le vodilo, ki povečuje verjetnost uspešnosti delovanj. Poveljniki in iniciativci, izkušnjam, intuiciji, znanju in tudi osebnostnim lastnostim je prepuščeno, kako bo razumel okolje, v katerem deluje, grožnje in tveganja, ter kako se bo z njimi na najboljši način soočil pri uresničevanju poslanstva enot. Uporaba načel vojskovanja mu predvsem pomaga pri pripravi sil in planov.

Da je pot do uspeha v boju upoštevanje načel vojskovanja, je sporočilo vojaških teoretikov skozi zgodovino. Sun Tsujeva teorija je skozi celotno besedilo prežeta z načeli. Tako v poglavju o strateških ocenah poudarja pomen motiviranosti (»pripraviti ljudi, da si bodo s poveljstvom delili skupni cilj«), zavajanja (»vojaška operacija vključuje ukano«), presenečenja (»napadi, kjer te ne pričakujejo«) in varnosti (»razporeda in postopka ne smeš vnaprej razkriti«). Pri vodenju bitke poudarja gospodarno uporabo sil in potrebo po ohranjanju vzdržljivosti (»če kljub zmagi nadaljuješ, se bodo sile izčrpale«). Zanj je temeljno načelo za zmago v boju napad, presenečenje pa osnovno vodilo skozi pripravo in izvajanje delovanj. Sun Tsu poudarja pomen načela prilagodljivosti (»zmage v vojni se ne ponavljajo, marveč nenehno prilagajajo taktiko«) in poznavanja nasprotnika oziroma to, čemur bi danes rekli obveščevalna zagotovitev (»zmagovalec bo tisti, ki prvi izvede ocenitev bližnjega in oddaljenega«) (Amalietti 1996).

Zavezniška doktrina poudarja, da načela niso absolutna in jim lahko države dajo različno težo, dosežen pa je temeljni dogovor o njihovem pomenu in ustreznosti. Teža posameznih načel oziroma njihov izbor za konkretno vojaško operacijo je odvisen od narave operacije; npr. načela, ki so primerna, da jih upoštevamo za mirovno operacijo, so lahko različna od tistih, ki jih izberemo kot vodilo pri izvedbi bojnih delovanj. Zavezniška doktrina navaja naslednja načela: določanje cilja, enotnost naporov, vzdržljivost, koncentracija sil, ekonomičnost naporov, prilagodljivost, iniciativa, ohranjanje morale, presenečenje, varnost, enostavnost in večnacionalnost. Posebej za mirovne operacije so pomembni nepristranskost, konsenz, omejena uporaba sile, dolgoročnost, legitimnost, verodostojnost, vzajemno spoštovanje, transparentnost delovanje in svoboda premikanja (NATO NSA 2007, 2. poglavje 23-26).

Slovenska vojaška doktrina predpisuje naslednja načela vojskovanja: ohranjanje bojne morale, izbira cilja, osredotočenost, napadalnost, svoboda delovanja, gospodarnost, presenečenje, varnost ter enostavnost in prilagodljivost. Tako kot v primeru analize vojskovalne moči lahko ugotovimo podobnosti v definiciji načel z zavezniško, kar je razumljivo, saj so zavezniška načela skupna vsem članicam. Posebnost slovenske doktrine je načelo napadalnosti, ki ga v zavezniški ni in s katero želi doktrina poudariti pomen vsiljenja svoje volje, initiative, odločnosti in izrabe priložnosti za uspeh vojskovanja. Slovenska vojaška doktrina uveljavlja v prakso ista načela mirovnih operacij kot zavezniška s tem, da dodaja še načelo civilno-vojaškega sodelovanja s čemer želi opozoriti, da je možen uspeh samo z usklajenimi civilnimi in vojaškimi napori.

Načela vojskovanja izhajajo iz vojaške doktrine. Čeprav izhajajo iz vojaških izkušenj in vojaške teorije, so v pristojnosti civilnih avtoritet. To je pomembno zato, ker dajejo poveljnikom vodila, kako zmagati v vojni; s stališča teorije civilnega nadzora nad vojsko ta morajo biti določena s strani civilistov. Načela namreč dajejo usmeritve za delovanje in s tem tudi značilnosti vedenja vojaške organizacije v spopadu. Primer je že prej omenjeno načelo napadalnosti. Če je namreč to vodilo, potem pomeni, da civilne avtoritete pričakujejo, da bo vojska v spopadih bolj 'agresivne narave' in s tem dajejo tudi vodilo kako se usposablja ter kako naj se oblikuje organizacijska kultura. Zato imajo načela dvojen pomen: vodilo pri vojskovanju in vodilo, kakšno organizacijo želimo oziroma kakšen naj bo značaj vojske.

4.3.2 Vojskovalna moč

Da bi zagotovila sposobnost za zagotovitev nacionalne ali skupne varnosti (zavezništva, koalicije) ter zaščito ali uveljavljanje interesov države, skupine držav ali organizacij, mora vojska ustvariti potrebne zmogljivosti oziroma biti sposobna opraviti svoje naloge. V splošnem vojskovalna moč pomeni sposobnost za zmago v vojni ali konfliktu. Zato je pomembno poznavanje elementov, ki tvorijo njeno moč, da uresniči svoje poslanstvo. Poznavanje teh elementov pomaga pri ugotavljanju vloge in odgovornosti civilnih avtoritet pri zagotavljanju pogojev za ustvarjanje ali ohranjanje te moči in deleža, ki ga ima pri tem vojska sama. S stališča civilnega nadzora pa spremljanje kakovosti teh elementov omogoča nadzornikom, da ugotovijo, ali ima vojska moč, da uresniči politične usmeritve in cilje na področju zagotavljanja obrambe in varnosti.

Slovenska vojaška doktrina opredeljuje vojskovalno moč kot »sposobnost za vojskovanje«. Sestavljena je iz treh elementov: idejne zasnove, bojne morale in bojne moči. Idejna zasnova je rezultat miselnega procesa, kombinacija izkušenj in teoretičnih spoznanj, ki izhajajo iz doktrinarnih dokumentov, načel vojskovanja in prakse. Ti v kombinaciji z iniciativo in ustvarjalnostjo dajejo intelektualno silo. Bojna morala izraža pripravljenost vojske za soočanje z naporji v boju, zavzetost in vztrajnost ter pripravljenost za odrekanje ter sprejemanje žrtev in tveganja. Bojna morala temelji na motivaciji, uveljavljanju vojaških in družbenih vrednot, voditeljstvu in vojaškem managementu. Bojna moč so sile in sredstva za vojskovanje in obenem količinski in kakovostni pokazatelj fizične moči in učinkovitosti. Sestavljajo jo kadrovske viri, vojaška oprema in oborožitev, pripravljenost za delovanje, vzdržljivost in kolektivno delovanje (Furlan in drugi 2006, 15-23).

Podobno vojskovalno moč (ang. fighting power) opredeljuje britanska doktrina, ki jo deli na konceptualno komponento (načela, doktrina), moralno komponento (motivacija, voditeljstvo, management) in fizično komponento (kadri, oprema, kolektivno delovanje, pripravljenost in vzdržljivost). Poseben poudarek daje sedmim vrstam sposobnosti, ki so potrebne, da pride do izkoristka vojskovalne moči: sposobnost poveljevanja (avtoriteta za vodenje, usklajevanje in kontrolo vojaških sil), sposobnost zagotovitve informacij (zbiranje, obdelava, razdelitev), sposobnost priprave sil za njihovo uporabo, viri in sredstva za pravočasno postavitve (ang. to project) sil v obliki, ki zagotavlja doseganje cilja, sposobnost zaščite moči pred različnimi grožnjami, sposobnost ohranjanja vojskovalne moči, da bi dosegli cilj in sposobnost delovanja (manever, napad, obramba, premik) (MOD 2001, 4. poglavje 1-7).

Da sta slovenski in britanski pristop podobna ni slučajno, saj so se zaveznice v Natu odločile, da v svojih vojskah uveljavljajo dogovorjeno zavezniško doktrino. Tako doktrina združenih zavezniških operacij AJP-01C) opisuje štiri komponente vojskovalne moči: fizično, moralno, percepcijsko (ang. perceptual) in doktrinarno. Fizično sestavljajo kadri, oprema, kolektivno delovanje, pripravljenost in vzdržljivost. Percepcijska temelji na sposobnosti opazovanja in dojetanja okolja delovanja na individualni, poveljniški in organizacijski ravni. Moralno sestavljajo motivacija, voditeljstvo in management. Doktrinarna komponenta povezuje prej omenjene komponente in predstavlja formalen izraz vojaške misli o vojskovanju (načela, koncepti uporabe sil, omejitve), ki je uporabna v določenem časovnem okviru ter zagotavlja pogoje za intelektualno silo vojske (NATO NSA 2007, 2. poglavje 26-28).

4.4 Okolje delovanja

Okolje delovanja vojske posredno in neposredno vpliva na vire, s katerimi ta razpolaga, na njeno sestavo in način delovanja. Razumevanje okolja, v katerem vojska deluje, je pomembno za razumevanje njene vloge, zahtev in izzivov s katerimi se sooča, ter potreb, da bi lahko uspešno na njih odgovorila. Skozi analize okolja so različni avtorji poudarjali njegove sestavine in značilnosti ter pomen, ki ga ima za vojaško organizacijo.

Obstajajo trije konteksti delovanja vojske: mednarodno okolje, domače okolje in zgodovinski kontekst. Mednarodno okolje s političnimi, kulturnimi, ekonomskimi in socialnimi odnosi ter vplivi globalizacije in nova varnostna okolja vplivajo na vlogo in pomen vojske. Politični, ekonomski in socialno-kulturni izzivi za vojsko v domačem okolju vplivajo

na njeno strukturo in etiko. Njena vloga skozi zgodovino, predvsem v procesu demokratizacije države, pa jo postavlja v pozitivni ali negativni zgodovinski kontekst (Callaghan, Dandeker in Kuhlman 1999, 6-8).

Teorija strateškega vodenja, ki jo poučujejo na ameriškem Army War Colllegu pojasnjuje, da okolje, s stališča vojaške strateške ravni vodenja vojske, predstavljajo grožnje, zavezništva, javno mnenje, nacionalna kultura, proračun, tehnologija, privatne organizacije in vlada. Spremembe so stalnica in s tem velika stopnja nepredvidljivosti. Poveljujoči so soočeni s spremembami vojaških ali nevojaških groženj, spreminjajo se zavezništva in koalicije, v katerih vojska deluje, hitro se spreminja tehnologija, periodično se spreminjajo politike (volitve), spreminjajo se finančni viri. Vzporedno se spreminja vloga in poslanstvo vojske. (Magee 1998, 11-17).

Britanska obrambna doktrina na primer opisuje dejavnike strateškega okolja, v katerem vojska deluje. Ti dejavniki so: politični (zavezniki, koalicije, grožnje), ekonomski (razpoložljivost virov), vojaški (vojskovalna moč možnih nasprotnikov ali sovražnikov, način uporabe vojske), fizični (geografski, geopolitični), znanstveno-tehnični (prednosti in slabosti razvoja tehnologije za vojskovanje), družbeni in kulturni (podpora javnosti) ter pravni, etični in moralni (pravni in etični aspekti uporabe sile) (MOD 2001, 2. pog. 1-3).

Kotnik daje poudarek izzivom in zahtevam, ki jih za vojsko prinašajo spremembe družbenega okolja. Čeprav vojska uspeva ohranjati sorazmerno visoko stopnjo avtonomije do družbenega okolja, se spremembam ne more izogniti in se mora prilagoditi spreminjajočemu se političnemu, družbenemu in zgodovinskemu kontekstu. Že Clausewitz je dokazoval, da socialna in politična osnova države vpliva na stanje duha vojske in kako se ta vojskuje. Tudi sodobne izkušnje kažejo, da je vojaška učinkovitost odvisna od vključenosti vojske v družbo. Za Kotnika je pogoj za ohranjanje 'nadzorljive konfliktnosti' med civilnim in vojaškim okoljem prilagajanje strukture vrednot vojaške organizacije strukturi vrednot družbe (Kotnik 2002, 122-125).

Vojska je stalni dejavnik ekonomskega okolja, saj z investicijami v infrastrukturo, vojaško opremo in tehnologijo prispeva k ekonomskemu razvoju. Vpliv je neposredno odvisen od velikosti oboroženih sil ter politike razvoja in vlaganj v lastno industrijo. Z ukinjanjem služenja vojaškega roka in prehodom na poklicno ali pretežno poklicno vojsko, se vojska pojavlja tudi kot dejavnik na trgu delovne sile saj ji po novem kadri 'ne pripadajo' (vojaška dolžnost kot zakonska obveznost) temveč se mora za njih boriti. Zaradi tekmovanja z drugimi delodajalci se mora v večji meri prilagoditi družbenim trendom, kar pomeni manjšo izoliranost in večjo izpostavljenost vdoru civilnih norm in vrednot (Burk v Kotnik 2002, 130).

Slovenska vojaška doktrina poudarja, da je razumevanje okolja, v katerem poteka vojskovanje, za poveljnike nujno, da bi razumeli pogoje in razloge za angažiranje Slovenske vojske v sedanjih in prihodnjih konfliktih ter bi bili pripravljeni za soočenje z različnimi situacijami. Za razumevanje okolja pa je pomembno poznati naravo vojne in konfliktov, značilnosti kriz in načinov soočenja z njimi, značilnosti mednarodnega varnostnega okolja, vire ogrožanja nacionalne varnosti, zahtev, ki izhajajo iz strategije zavezništva in Evropske unije pri uresničevanju skupnih obrambnih in varnostnih politik ter značilnosti večnacionalnih operacij (Furlan in drugi 2006, 9-14).

Ker je predpostavka uporabe vojske s stališča elementarnega namena – oborožena sila (upravljalec nasilja) za obrambo in zagotovitev varnosti (odvracanje ali soočanje z vojaško grožnjo) in je uporaba vojske ponavadi v vojni ali konfliktu, je potrebno razumeti tudi specifično okolje vojne ali konflikta, ki se odraža predvsem na individualni ravni – ravni posameznika, od vojaka do generala. Te specifičnosti postavljajo pred posameznika dileme, zahteve in težave, s katerimi se mora soočiti, jih reševati in premagovati. Zavezniška doktrina poudarja štiri značilnosti takšnega okolja: (1) trenje (ang. friction), ki povzroča frustracije in je lahko mentalno (dilema kako se odločiti), fizično (sovražni ogenj, vreme, teren) ali posledica slabe priprave ali lastne osebnosti, (2) kaos zaradi nepopolnih, nasprotujočih in netočnih informacij, nepredvidljivosti dogodkov in rezultatov aktivnosti, (3) nevarnosti, ki prinaša s seboj strah ter zahteva pogum in (4) bojni stres kot posledica nevarnosti, strahu, izčrpanosti, osamljenosti in pomanjkanja, kar vpliva na učinkovitost in predvsem voljo posameznikov in enot (NATO NSA 2007, 1-15).

Ameriška študija o prihodnjih izzivih za oborožene sile »Joint Operating Environment« poudarja, da je za razumevanje bodočega okolja, kjer bo potrebna uporaba vojske, potrebno razumeti naravo in spremembe bodoče vojne, dejavnike, ki vplivajo na svetovno varnost (demografski, globalizacija, ekonomski, energetski, hrana in voda, klimatski, kibernetiski, zdravstveni in vesolje) ter varnostne izzive in grožnje. Študija poudarja nujno agilnost na individualni in institucionalni ravni, ki v miru omogoča inovacije, v vojni pa prilagajanje. Agilnost temelji na izobraževanju, ustrezni uporabi tehnologije in dobrem razumevanju družbenega in političnega okolja v katerem vojska deluje (US JFC 2008).

Bruneau in Trinkunas v analizi globalnih trendov in njihovega vpliva na civilno-vojaške odnose ugotavljata posledice vpliva demokratizacije, transnacionalizacije novih norm in idej, difuzije ekonomskega liberalizma ter vojaških posledic širjenja novih tehnologij. Na podlagi študij primerov sedmih držav sta ugotovila, da so se v vseh državah morali odzvati na

navedene trende in da so očitne posledice v organiziranju in uporabi oboroženih sil (Bruneau in Trinkunas 2008, 5-18).

Tako kot širša družba tudi vojska ne more ubežati prilagajanju sistema vrednot na institucionalni in individualni ravni, ki je pogojeno s spremembami družbenega, varnostnega, političnega, ekonomskega in drugega okolja. Spremembe okolja spreminjajo tudi naravo vojaške organizacije. Kot je ugotovil Janowitz na primeru ameriške vojske, se dogajajo spremembe pri uveljavljanju vojaške avtoritete, zmanjšuje se razlika med strokovnostjo civilnih in vojaških elit, spreminja se način rekrutiranja in kariernih poti častnikov ter spreminja politična odgovornost častnikov (v Kotnik 2002, 131-132).

Splošno sporočilo avtorjev je, da je okolje delovanja vojske kompleksno (množica medsebojno povezanih dejavnikov), dolgoročno težko predvidljivo in negotovo ter se hitro spreminja. Od vojske in tistih, ki odločajo o njeni uporabi, zahteva stalno spremljanje situacije in predvidevanje sprememb ter pravočasno odzivanje. V nasprotnem primeru se lahko zgodi, da vojska ostane brez pravočasnih ali kvalitetno definiranih nalog in usmeritev za njihovo izvajanje, neracionalna izraba virov ali zgrešen razvoj v zmogljivosti, ki ne ustrezajo vlogi in nalogam v določenem trenutku v danih okoliščinah. Zato je potrebna določena razumna fleksibilnost določanja dolgoročnih političnih usmeritev za delovanje in razvoj vojske ter preudarna dodelitev virov, za vojsko pa preudarno načrtovanje potrebnih zmogljivosti in zahtev za vire za bodoča okolja delovanja ter predvidevanje bistvenih nalog, za katere se je potrebno usposobiti ter zagotoviti pripravljenost za pravočasno odzivanje na spremembe okolja.

4.5 Zagotovitev možnosti za delovanje

Za uspešno vojskovanje oziroma izpolnitev svoje vloge mora biti vojska ustrezno organizirana, opremljena in usposobljena. Izpolnjeni morajo biti pogoji, da bo lahko pravočasno pričela z izvajanjem nalog ter jih učinkovito izvajala v določenem časovnem obdobju na določenem prostoru. Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, povzema slovenska vojaška doktrina v poglavju zagotovitev možnosti za delovanje. Doktrina določa zagotovitev možnosti za delovanje Slovenske vojske kot »dejavnosti, ki so potrebne, da se sile Slovenske vojske pravočasno, načrtno in organizirano pripravijo za uresničevanje svojega poslanstva. Vključuje zagotovitev kadrovske, materialne in finančne vire, vojaško obveščevalno dejavnost, razvoj in opremljanje, načrtovanje uporabe, mobilizacijske priprave in načrtovanje operativnega razvoja, vojaško izobraževanje in usposabljanje, pripravljenost Slovenske

vojske, načrtovanje konsolidacije, podporo države gostiteljice, ureditev prostora in ohranjanje vzdržljivosti sil« (Furlan in drugi 2006, 30).

Temeljna aktivnost, ki zagotavlja sposobnost vojske za soočanje z grožnjami in tveganji ter uresničevanje svojega poslanstva v bodočih, pričakovanih ali ocenjenih okoliščinah, je načrtovanje njenega razvoja. Z načrtovanjem razvoja se določajo ciljne zmogljivosti s poudarkom na opremljenosti. Razvojni cilji neposredno določajo sposobnost vojske za delovanje v prihodnosti.

Zagotovitev kadrovskih virov obsega pridobivanje kadrov in popolnjevanje enot, upravljanje s kadri, skrb za karierni razvoj, počutje in dobrobit pripadnikov vojske, razvoj organizacijske kulture idr. Kadrovske viri so eden od temeljev vzpostavljanja vojaških zmogljivosti in predpogoj učinkovitega delovanja vojaške organizacije, karierni razvoj in napredovanje posameznika pa temeljni princip, na katerem sloni razvoj kadrovskih virov v vojski.

Materialni viri so oborožitev, oprema, vojaška infrastruktura in druga sredstva, ki so potrebna za opravljanje nalog. Temeljijo na zmogljivostih države, zagotavlja pa jih obrambni logistični sistem. Materialni viri morajo biti uravnoteženi z vojaškimi cilji in konceptom delovanja vojaških sil, saj skupaj tvorijo podlago za izvajanje vojaške strategije s katero se udejanja nacionalna varnostna politika-³⁶ Proces opremljanja zagotavlja vojski materialne vire (oborožitev in opremo) za uresničevanje svojega poslanstva in predstavlja fizično komponento njene moči. Kvaliteta opreme in oborožitve vplivata na sposobnost vojske za delovanje ter zagotavljata tudi sposobnost preživetja posameznika na bojišču.

Vojaška obveščevalna dejavnost sodi v sklop priprav za delovanje in zagotavlja informacije za sprejemanje pravočasnih in kvalitetnih odločitev o uporabi vojske. Med priprave sodijo še načrtovanje uporabe vojske (priprava načrtov za delovanje v različnih okoliščinah) ter načrtovanje mobilizacije, ki omogoča prehod na namensko organiziranost v vojni ali krizi ter doseganje potrebne sposobnosti za delovanje. Rezultat pripravljanih naporov je pripravljenost vojske, ki je kakovostni pokazatelj njene sposobnosti za odzivanje na različne okoliščine in sposobnost začetka izvajanja aktivnosti. Pripravljenost vojske v širšem pomenu je stanje, ki odraža njeno sposobnost za uresničevanje poslanstva v vojni. Vojaška doktrina pravi, da je pripravljenost v ožjem pomenu sposobnost za izvedbo nalog in opredeljuje naslednje kazalnike: zmogljivost, sposobnost, premestljivost, premičnost,

³⁶ Pomanjkanje materialnih virov ogroža doseganje ciljev varnostne politike (Lykke 2001, 182-183).

vzdržljivost in sistem poveljevanja in kontrole. Elementi, ki opredeljujejo zmogljivost so kadri, oborožitev, oprema, usposobljenost in načrti za delovanje (MO RS 2006g, 3).

Vojaško izobraževanje in usposabljanje sta procesa pridobivanja in razvijanja posebnih znanj, veščin in navad za izvajanje vojaških nalog. Je neposredna priprava na individualni in kolektivni ravni za doseganje sposobnosti vojske za uresničevanje svojega poslanstva. Vključuje tudi učenje iz izkušenj (uveljavljanje dobrih praks) ter raziskovalno delo z namenom izboljšanja priprave posameznika, skupine ali enote za delovanje v različnih okoljih in soočanje z različnimi grožnjami pri izvajanju svojih nalog.

Materialni del priprav za izvajanje vojaških nalog sta tudi ureditev prostora ter podpora države gostiteljice. Ureditev prostora zagotavlja čim boljše pogoje za uspešno delovanje (razmestitev, premike) enot, da lahko na najboljši način izrabijo svoje manevrske, ognjene in druge kvalitete ter preprečijo izrabo svojih možnosti nasprotniku ali sovražniku. Podobno boljše pogoje za opravljanje nalog omogoča tudi podpora države gostiteljice (logistična podpora, zagotovitev virov, nastanitev) na območju na katerem delujejo enote.

Zagotovitev vzdržljivosti sil je dejavnost, ki omogoča redno, neprekinjeno podporo in oskrbo vojske pri realizaciji svoje naloge. Pomeni, da se z vzdrževanjem kadrovske in materialne popolnitve ter oskrbo ohranja raven vojskovalne moči vojske skozi celotno obdobje do doseganja vojaškega cilja in vključuje tudi načrtovanje premora pred nadaljevanjem zasledovanja naslednjega cilja.

Konsolidacija obsega aktivnosti, ki so predvidene po doseganju vojaškega cilja z namenom ohranjanja ali zaščite doseženega, odpravi posledic vojskovanja ter povrnitvi razmer v območju delovanja v čim bolj 'mirnodobne'. Je pomembna aktivnost, ki omogoča vrnitev začasnega vojaškega nadzora nad dogajanjem v območju delovanja vojaških sil v roke civilnih oblasti ter omogoča normalno življenje prebivalcem ter družbeno, ekonomsko, politično, kulturno in drugo konsolidacijo razmer.

4.6 Omejitve delovanja

Vojska se pri izpolnjevanju svojega poslanstva srečuje tudi z raznimi omejitvami. Te so lahko posledica okolja, sposobnosti vojske ali politike. Omejitve so v okolju delovanja vojske konstanta in spremenljivka. Konstantne so tiste, ki npr. izhajajo iz legalnih okvirjev (zakonodaja, mednarodno vojno pravo), opreme in oborožitve (v določenem obdobju) in geografskih značilnosti. Spremenljive so tiste, ki jih določajo politiki (kaj se sme in kaj ne), usposobljenost, meteorološke ter tiste, ki so pogojene z omejitvami virov.

Omejitve delovanja so npr. po britanski doktrini lahko politične, pravne, fizične in vojaške. Politične so tiste, ki se nanašajo na cilje vojaških operacij, omejitve območja delovanja, omejitve uporabe orožja in tiste, ki omejujejo ali usmerjajo način delovanja. V tej skupini so tudi pravila delovanja (ang. rules of engagement), ki določajo način delovanja in uporabo sile³⁷ v operacijah. Fizične omejitve so del okolja in predstavljajo geografske in klimatske značilnosti območja delovanja (bojišča). Vojaške pa so tiste, ki izhajajo iz lastnih zmogljivosti (oborožitev, oprema, usposobljenost) (UK MOD 2008).

Slovenska vojaška doktrina navaja, da so pravila delovanja namenjena kontroli uporabe vojaške sile in dajejo usmeritve za delovanje v okviru političnih in vojaških ciljev. Splošna pravila izhajajo iz mednarodnega vojnega in humanitarnega prava, posebna pa iz načrtov posameznih operacij in jih odobravajo politične oblasti. Omejitve delovanja dajejo navodila poveljnikom, kdaj se ne sme enote uporabljati ali izvajati določene naloge.

Zavedanje pomena omejitev je pomembno tako za vojake kot civiliste. Prvi se morajo zavedati omejitev zaradi svojih sposobnosti in možnosti za uresničenje poslanstva, drugi pa vpliva omejitev na sposobnost vojske, da opravi svoje naloge. Politične omejitve, ki govorijo o tem, katere aktivnosti vojska ne sme opravljati v določenem času in prostoru glede na sredstva in metode, lahko celo onemogočijo opravljanje določene naloge, ki je pomembna ali ključna za uresničenje poslanstva. Takšna omejitev je lahko nepremostljiva ovira za izvedbo naloge, lahko tudi poveča tveganje in zmanjšuje varnost. Zato mora biti določanje omejitev preudaren proces, v katerem odločitev sprejemajo civilisti, vojaki pa so dolžni podati celovito oceno posledic omejitev na delovanje vojske.

4.7 Legitimnost in legalnost vojske v družbi

Legalnost in legitimnost sta pojma, ki opredeljujeta vlogo in pomen vojske v družbi. Legalnost vojske v družbi dajejo ustava, zakoni in drugi segmenti normativne in doktrinarne ureditve njene vloge, pomena, poslanstva, nalog, sistema vrednot, vojaške etike in drugih elementov, ki v splošnem pomenu dajejo formalne razloge za obstoj vojske v družbi in definirajo njen značaj ter odnos do družbenih vrednot in norm, v posebnem pa postavljajo formalne meje odgovornosti in nalog vojaških avtoritet glede vodenja vojaških aktivnosti oziroma načina uporabe 'institucionaliziranega nasilja'. »Legalnost je legitimnost, razumljena

³⁷ Pravila delovanja, ki so danes običajen pojem in sestavina načrtov delovanj vojsk po svetu, so se razvila v 60' in 70' letih prejšnjega stoletja v Veliki Britaniji (UK MOD 2008).

v svojem šibkejšem pomenu, kot skladnost z državnimi zakoni, ali kot nekaj, kar je skladno z voljo zakonodajalca« (Jelušič 1992a, 40).

V političnih znanostih je legitimnost normativna in empirična kategorija. Normativno lahko na vprašanje, ali je političen sistem legitimen, odgovorimo s vprašanjem, ali je vlada zavezana k ubogljivosti (ang. entitled to be obeyed). Pri tem ga mora večina državljanov dojemati kot legitimnega. V tem primeru lahko preučujemo legitimnost na empiričen način (Robertson 1985). Preučevanje legitimnosti vojske omogoča ugotavljanje ravni oziroma kvalitete civilno-vojaških odnosov v družbi. »Kriza legitimnosti vojaštva je tudi napoved krize tistega političnega sistema, ki ne uspe regulirati svojega odnosa do vojaštva in varnostne politike« (Jelušič 1992a, 6). Legitimnost v splošnem pomeni »sposobnost družbenega ali političnega sistema, da razvija in vzdržuje splošno prepričanje o tem, da so obstoječi družbeni red in njegove glavne rešitve splošno primerne« (Doorn 1976 v Jelušič 1992a, 44). Izhajajoč iz te definicije je legitimnost vojske potemtakem sposobnost političnega sistema (politikov), da razvija in vzdržuje splošno prepričanje, da so vloga, moč in naloge vojske ter njen položaj v družbi splošno družbeno sprejemljive in potrebne. Legitimnost vojske je odsev legitimnosti širše politične ureditve in odsev njenega lastnega prizadevanja za legitimiranje družbene vloge (Jelušič 1992a, 68). »Legitimnost oboroženih sil je zagotovljena tako dolgo, dokler (1) funkcija vojske sovпада s tistim, kar politična skupnost definira kot legitimne cilje, (2) vojaška subkultura zadostno sovпада s politično kulturo širšega okolja, (3) sestava oboroženih sil ustrezno reprezentira sestavo politične skupnosti« (Doorn 1976 v Jelušič 1992a, 69-70).

Weber navaja, da je legitimnost mogoče pripisati na osnovi tradicije, na osnovi čustvenih stališč, na osnovi racionalnega prepričanja v absolutne vrednote in na osnovi stališča, da je bila ureditev vzpostavljena na način, da se zdi, da je zakonit (v Jelušič 1992a, 63). »Legitimnost vojske kot družbene institucije se vzdržuje z emocionalno obarvano lojalnostjo javnosti, pri čemer sta javno mnenje in samopredstava vojske med seboj odvisna in povezana dejavnika (Mills 1965 v Jelušič 1992a, 61). Vreg je opozoril še na en vidik zagotavljanja pogojev za doseganje legitimnosti vojske v družbi. To je obstoj demokratičnih institucij, ki izvajajo nadzor v sodelovanju s kritično javnostjo in samostojnostjo množičnih medijev. »Nadzorni mehanizmi šele dajejo vojaškemu sistemu legitimacijo za njegov obstoj in aktivnosti« (Vreg 1992 v Grizold 1992, 21). Jelušič opozarja, da je lahko izguba sprejemljivosti vojske za državljane in njena potreba, da se mora zaradi tega relegitimirati, povod za intervencijo vojske v politično ureditev (Jelušič 1992a, 8).

Vojska je v vsakem družbenem okolju izpostavljena delovanju družbenih norm, zahtev in pričakovanj, ki jim mora prilagoditi svojo strukturo in funkcionalno podobo, če si želi

zagotoviti legitimnost (Rosen v Kotnik 2002, 123). Prilagajanje družbenim spremembam ter opravljanje družbeno sprejemljive in pričakovane vloge daje vojski legitimnost. Janowitz je npr. poudarjal, da se mora spremembam družbe prilagoditi kultura vojaške organizacije. Vojska se mora prilagoditi potrebam in usmeritvam civilnih voditeljev. Če vojska s stališča civilnega nadzora ni odzivna, bodo civilisti prenehali zagotavljati podporo za ohranjanje njene učinkovitosti (Janowitz 1960 v Feaver in Kohn 2001, 3). Tudi Rosen je poudaril, da je vojska izpostavljena delovanju družbenih norm, zahtev in pričakovanj, ki jim mora prilagoditi svojo strukturo in predvsem funkcionalno podobo, če si želi zagotoviti potrebno legitimnost (Rosen 1995 v Kotnik 2002, 123). Za Janowitza sta prehod na prostovoljne in ukinjanje obvezniških vojska pomenila neposredno grožnjo za legitimnost oboroženih sil v družbi. Zanj pomeni prostovoljnost odklik od civilne družbe in grožnjo civilnemu nadzoru, ker (1) se vojska ideološko razvija izven družbenega toka, (2) je bolj odtujena in celo sovražna civilni družbi, (3) se upira spremembam (npr. vključevanje žensk v vojsko) in (4) civilni nadzor in učinkovitost trpita, če želi vojska večjo avtonomnost in manj nadzora, s tem pa, ko ne gre v korak z civilno družbo, izgublja spoštovanje in podporo v družbi (Danzig 1999 v Feaver in Kohn 2001, 4).

Nujnost prilagajanja vojske spremenjenim družbenim razmeram v družbi je izpostavil tudi Vogt, ki navaja pet razlogov, zakaj je vojaška dejavnost na nek način latentno nezdržljiva z razvojno logiko in dinamiko moderne informacijske družbe: (1) politična nezdržljivost (neprimernost uporaba vojne za razreševanje sporov), (2) ekonomska nezdržljivost (uporaba virov, ki bi bili lahko uporabljeni drugje), (3) ekološka nezdržljivost (vojaške aktivnosti obremenjujejo okolje), (4) moralno-kulturna nezdržljivost (uporaba sile kot nasprotje miroljubne morale in vrednot moderne družbe) in (5) socialno-psihološka nezdržljivost (razlike med vojaškimi in moralnimi koncepti moderne družbe) (Vogt 1992 v Kotnik 2001, 124). Takšna latentna nezdržljivost zahteva preudarno in načrtno prilagajanje vojske družbi ter istočasno krepitev javne podobe in vloge vojske s strani civilnih oblasti, s čimer te pomagajo pri vzpostavitvi njene legitimnosti.

Legitimnost vojske je pomembna za vse strani v trikotniku civilno-vojaških odnosov. Z vidika legitimnosti vojske morata biti razrešeni dve vprašanji: (1) kakšen tip civilno-vojaških odnosov najbolj ustreza prevladujočim družbenim vrednotam in (2) kakšen tip civilno-vojaških odnosov najbolj prispeva k varnosti države (Jelušič 1992a, 88). Civilne oblasti z zagotavljanjem politične in vojaške legitimnosti demonstrirajo svojo sposobnost udejanjanja civilnega nadzora nad vojsko ter sposobnost definiranja vloge vojske v družbi, javnost (državljeni, mediji, civilna družba) demonstrirajo sposobnost dojetanja vloge vojske in

upravičenosti izdatkov za vojsko, vojaki pa svojo sposobnost prilagajanja družbenim spremembam in zahtevam ter dojemanje potrebnosti ter koristnosti svoje organizacije in dejavnosti v družbi. Vojska zahteva in potrebuje legitimnost »v smislu pravice do izvajanja oblasti, do žrtvovanja za varnost družbe in države in do priznavanja monopola nad kolektivnim oboroženim nasiljem«, državljani pa »sprejemajo to pravico in kažejo svojo pripravljenost priznati nasprotnikovo, to je vojaško legitimnost« (Jelušič 1992a, 66).

Iskanje vloge vojske v spremenjenem okolju in spremenjeni družbi je eden od pomembnejših sestavin definiranja civilno-vojaških odnosov v družbi. Pri tem gre za določanje vloge glede na pričakovane grožnje in tveganja za nacionalno ali skupno varnost ter uveljavljanje ali zaščito nacionalnih interesov ali interesov mednarodne organizacije ali skupine držav. Istočasno gre za skrb, da se s spremembami vloge zagotovi potrebna legitimnost vojske v družbi. Pri zagotavljanju legitimnosti je treba imeti v vidu pričakovanja in zahteva javnosti do vojaške organizacije ter izhajajoči funkcionalni in socialni imperativ vojske. Funkcionalni izhaja iz nalog, za katere se pričakuje, da jih bo vojska izpolnila, še posebej ko gre za ogrožanje družbe, socialni imperativ pa je sestavljen iz pogosto konfliktnih zadev, ki se postavljajo vojski kot rezultat ideologij, vrednot in kulturnih norm. Prvi se nanaša na zagotavljanje nacionalne varnosti, drugi pa na vlogo vojske v družbi. Med obema je napetost in njuno razmerje je srž študij o civilno-vojaških odnosih (Jelušič 1992a in Kotnik 2001, 182).

4.8 Neželena vloga vojske v družbi

Preprečevanje neželene vloge vojske v družbi je imperativ civilno-vojaških odnosov. Zato so civilni naporji usmerjeni v preprečevanje vojski, da uporabi svojo moč oziroma usmeri svojo večino upravljanja z nasiljem v cilje, ki ne izhajajo iz njenega poslanstva, ter s tem ruši družbeno ureditev oziroma povzroča nestabilne civilno-vojaške odnose. Dauber poudarja, da so civilno-vojaški odnosi stabilni, kadar lahko oborožene sile prikažejo, da ne obstaja tveganje uporabe sile (Dauber 1998, 443). Čeprav je že Clausewitz ugotovil, da ni nobene druge možnosti, kot da se vojaško stališče podredi političnemu (Howard in Paret, 1989, 607), ostaja neposreden prevzem politične moči s strani vojske »tradicionalna skrb teorije civilno-vojaških odnosov« (Feaver 1996, 152). Zato je poznavanje oblik neželene vloge vojske v družbi pomembno s stališča analiziranja ravni civilno-vojaških odnosov, razpoznavanja indikatorjev, ki kažejo namere ali dejansko neželeno vlogo vojske, ter ugotavljanja uspešnosti mehanizmov, ki to preprečujejo.

4.8.1 Vojska kot politična sila

Verjetno bi na vprašanje, ali potrebujemo močno vojsko, precej državljanov in politikov zastalo v dvomu, kakšen je 'pravilen' odgovor. Dilema izhaja iz tradicionalne skrbi civilistov, da lahko vojska dobi nesorazmerno in neželjeno moč v družbi in s tem postane grožnja tistim, ki jih pravzaprav mora braniti. Dejansko bi moral biti odgovor, da potrebujemo vojsko, ki bo močna toliko, da bo sposobna uresničiti svoje poslanstvo in prispevati k nacionalni in mednarodni varnosti. Pomeni, da je vojaška moč dobrodošla in potrebna, neželena in škodljiva pa politična moč vojske. Oziroma, da mora vojska ostati v svojem stebru nacionalne moči in se ne sme širiti v ostale elemente nacionalne varnosti. »Vključenost vojske v politiko je legitimna samo, če njeno vključevanje poteka po načelih, ki jih določena politična kultura priznava za svoje« (Jelušič 1992a, 8).

Pri razumevanja politične moči razlikujemo dve modaliteti definiranja pojma moči: vsakdanji pristop (ang. casual approach) in pristop odločanja (ang. decision approach). V prvem primeru gre za vsakdanje odnose v družbi. Po nekaterih interpretacijah so zanj značilni vpliv, avtoriteta in nadzor. Pristop odločanja temelji na empiriki volilnih glasov, za katero je značilno, da je odločitev v situacijah nasprotujočih konceptov nasprotnih političnih skupin ali znotraj koalicij ali med koalicijami posledica matematike in se lahko politična moč dobi z matematično kalkulacijo (Bougdanor 1987). Politična moč vključuje psihološki odnos med elitami, ki jo uveljavljajo, in med tistimi, ki so pod njenim vplivom ali se jih z njeno pomočjo kontrolira (Ziring, Plano in Olton 1995, 19).

Politična in vojaška moč sta sestavini nacionalne moči. Politični slovar navaja naslednje elemente nacionalne moči: (1) velikost, geografski položaj, klimatske in topografske značilnosti države, (2) energetski viri in proizvodnja hrane, (3) številčnost populacije, gostota naseljenosti in bruto domači proizvod na prebivalca, (4) velikost in učinkovitost industrije, (5) razširjenost in učinkovitost transportnega sistema in medijskih komunikacij, (6) izobraževalni sistem, raziskovalne ustanove in številčnost ter kakovost znanstvenih in tehničnih elit, (7) velikost, usposobljenost, opremljenost in morala oboroženih sil, (8) narava in moč političnega, ekonomskega in socialnega sistema, (9) kvaliteto diplomatov in diplomacije, (10) politika in stališča (drža) nacionalnih voditeljev in (11) nacionalni značaj in morala ljudi (Ziring, Plano in Olton 1995, 10). Jablonsky razlaga moč kot jakost ali zmogljivost, ki »omogoča vplivanje na vedenje drugih v skladu z lastnimi cilji« (2001a, 87). Navaja, da je bila nacionalna moč skozi zgodovino povezana z vojaško močjo.

Nacionalna moč ni absolutna, temveč relativna, dinamična kategorija in je sestavljena iz več medsebojno povezanih elementov. Elemente nacionalne moči lahko razdelimo glede na družbene determinante (ekonomski, politični, vojaški, psihološki, informacijski element) in naravne determinante (geografija, viri in prebivalstvo). V praksi je nemogoče narediti ločnico med njimi (Jablonsky 2001a, 88-90). Razumevanje sestavin nacionalne moči pomaga pri oblikovanju strategij za doseganje nacionalnih ciljev in zaščito nacionalnih interesov glede na zunanje okolje, notranje pa omogoča vrednotenje potrebnega razvoja posameznih elementov za krepitev nacionalne moči ali pa preprečevanje nesorazmerne ali škodljive krepitve določenega elementa, ki lahko ogrozi ali moti uravnotežen družbeni razvoj ali varnost družbe.

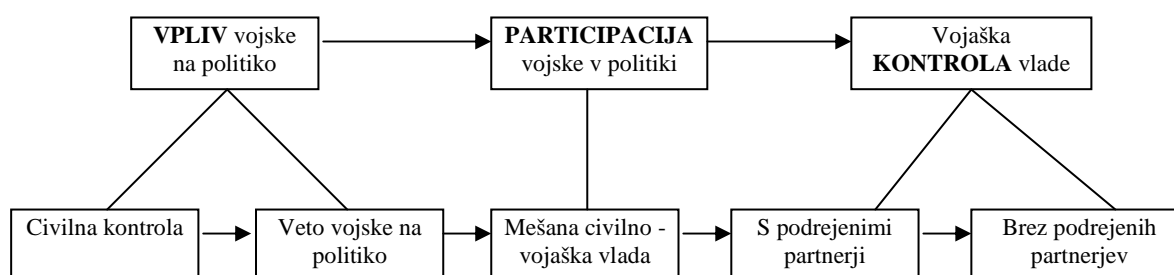
Vojska je pomemben element nacionalne moči. Močna vojska prispeva k varnosti družbe. Pri tem pa mora ostati v svojih okvirih in ne sme posegati v ostale stebre nacionalne moči. Poseganje v politični steber in s tem zavzemanje države v družbi z namero aktivnega upravljanja z družbenimi procesi je oblika neželene vloge vojske. Oblik prevlade vojske v družbi je več. Najbolj neposredna oblika je vojaška vlada. To so situacije, kjer vojska upravlja z državo (npr. zavezniška vojska v Nemčiji po koncu druge svetovne vojne). Poleg te, najbolj skrajne oblike prevzemanja civilnih funkcij s strani vojske, obstajajo v skladu z Blackwellovo enciklopedijo političnih institucij še tri oblike vojaške udeležbe pri vladanju: (1) vojaška hunta (vojaški svet), ki je najvišji organ odločanja in definiranja politike, (2) sistem, kjer vojska neposredno podpira predsednika na oblasti in ne kreira politike in (3) sistem, kjer so vzvodi vladanja in odločanja sicer v civilnih rokah, vendar je oblast vzpostavljena s pomočjo vojske (po vojaškem udaru ipd.) V vseh primerih gre za oblike nadzora vojske nad izvršno oblastjo (Bougdanor 1987).

Finer je glede poseganja vojske v politiko opozoril, da je vojska fenomen, ki je stalno politično aktiven, poleg tega pa je tudi relativno samostojen in neodvisen političen dejavnik (Finer 1988 v Jelušič 1992a, 111). Welch glede aktivne vloge vojske v politiki v svojem modelu razlikuje med pojmi vplivanje, participacija in kontrola (glej sliko 4.1). Vojska opazneje poseže v politično ureditev kadar presodi, da je njena vključenost premalo vplivna (ugledna) ali kadar presodi, da izgublja sprejemljivost za državljane (Jelušič 1998, 77).

Vsako udejstvovanje vojske v politiki ni škodljivo ali neželjeno ravnanje. Sestavni del demokratičnih civilno-vojaških odnosov je prepletanje civilne in vojaške sfere v procesih, kjer morata sodelovati obe strani (npr. sprejemanje obrambnega proračuna, oblikovanje obrambne strategije ipd.). Zato moramo po Jelušič razlikovati med vpletanjem vojske v politiko (vojska kot ena od institucij političnega sistema z legitimno pravico participiranja v politiki) in intervencijo (posegom) vojske na nesprejemljiv način, nasproten demokratičnim normam in

politični kulturi. Vojska se ne more odreči svojemu vplivanju, ko gre za zadeve nacionalne varnosti, toda to lahko stori ob vedenju in podpori s strani javnosti. V politiko se vključuje po načelih, ki so skladna z načeli demokracije, civilne vladavine in vladavine prava (Jelušič 1992a, 112-115).³⁸ Torej se od vojske dejansko ne pričakuje popolna politična nevtralnost, kar pa ne pomeni, da je sprejemljiva politizacija vojske oziroma njeno prežemanje s politiko ene opcije ali ideologije. Politična nevtralnost vsekakor še vedno ostaja eden od pogojev profesionalnosti vojakov.

Slika 4.1: spekter vojaškega poseganja v politiko



Vir: Welch 1987 v Jelušič (1992a, 117).

4.8.2 Militarizacija in militarizem

Militarizem in militarizacija sta obliki vojaške prevlade v družbi oziroma značilnosti nedemokratskih civilno-vojaških odnosov, kjer je poudarjena ali celo prevladujoča vloga vojske v družbi. V skladu z Rossovo razlago pomeni povečanje obrambnih izdatkov ter poudarjanje vloge vojske v družbi militarizacijo družbe. Dominacija vojske nad civilno oblastjo in naslanjanje na vojaško silo za razreševanje notranjih konfliktov pa govori o militarizmu (Ross 1987, 562).

Militarizacija je proces krepitve vojaškega dejavnika v okviru političnega sistema, ki v določenih okoliščinah celo odločilno usmerja državno politiko oz. pridobiva vlogo enega od najpomembnejših dejavnikov pri oblikovanju in uresničevanju ideoloških, političnih, gospodarskih in drugih smotrov države. Ustvarja pogoje za nastanek dveh pojavov: militarizem in vojaški industrijski kompleks³⁹ (Grizold 1990, 1). Je stanje v družbi, kjer

³⁸ Obstaja možnost, da lahko oborožene sile tudi za svoj poseg dobijo pristanek večine prebivalstva, pa ne za to, ker bi ga izsilile z oboroženim nasiljem, temveč zato, ker v destabiliziran politični sistem vnesejo red in zakonitost, zato ker odstaviijo osovražnega civilnega diktatorja, ali zato, ker posežejo kot sila z veliko stopnjo sprejemljivosti pri državljanih (Jelušič 1997, 87).

³⁹ Vojaško-industrijski kompleks – povezovanje interesov posameznikov, skupin in institucij iz različnih sfer življenja in dela družbe, ki v vojaško-obrambni dejavnosti oziroma t.i. vojaško-obrambnih pripravah držav težijo za doseganje svojih delnih skupnih interesov na škodo družbenih (Grizold 1990, 8).

»poklicni vojaki poskušajo v vojaških ali civilnih krogih, javno ali tajno, usmerjati javno mnenje in sooblikovati politične odločitve« (Mills 1965 v Jelušič 1992a, 81). Militarizacija je odtujevanje vojske od družbe, izguba legitimnosti, ko vojska zaradi izgube politične legitimnosti poskuša skozi javnost prikazati svojo potrebnost (Jelušič 1992a, 81). Kazalniki militarizacije po Rossu so: (1) vojaški izdatki (delež BDP, stopnja rasti), (2) oborožene sile (številčnost, število na 1000, stopnja rasti), (3) vojaški uvoz (delež v celotnem uvozu države, stopnja rasti), (4) proizvodnja orožja (delež BDP, delež glede na ostalo proizvodnjo), (5) vojne (število, trajanje, žrtve, notranje ali med državami) in (6) vojaški režim (Ross v Grizold 1990, 47). Militarizacija družbe je škodljiv proces in grožnja demokraciji⁴⁰. V želji, da bi se možnost militarizacije zmanjšala na čim nižjo raven, so na voljo razni mehanizmi civilnega nadzora.

Militarizem lahko razlagamo na več načinov. S stališča državne politike je militarizem značilnost, kjer želi država doseči cilj s prikrito ali izraženo grožnjo uporabe vojaške sile. Za takšne države je značilen z ideologijo nabit besednjak. Pomeni grožnjo svetovnemu miru. Dokaz o militarističnih težnjah je npr. oboroževanje. S stališča politične kulture, ideologije ali na ravni ideje militarizem pomeni povzdigovanje vojaških vrednot, patriotizma ter s tem povezano vedenje in izkazovanje simbolov (Robertson 1985). Poudarek je na vojaški organizaciji in disciplini v podporo vladajoči stranki in za zagotovitev reda in varnosti v državi. Pokazatelji militarizma v javnosti so poučevanje vojaških vrednot v šolah, mladinske polvojaške organizacije, vojaške parade in pojavljanje državnih voditeljev v vojaški uniformi (Ziring, Plano in Olton 1995, 83). Za militarizem so značilni krepitev vojaške moči države, uporaba oboroženega nasilja pri razreševanju družbenih nasprotij, prevlada vojaških institucij nad civilnimi, določena subjektivna politična dejavnost, ki se zavzema za uveljavljanje vojaške ideologije, doktrine in sistema vrednot v družbi, prevlada vojaških čustev in idej med ljudmi, prevlada »vojaškega razreda« v vladi in tendenca sprejemanja vojaške učinkovitosti kot najpomembnejšega interesa države (Grizold 1990, 21).

⁴⁰ Fenomeni, povezani z militarizacijo so podrejanje političnega sistema in družbe interesom in potrebam državne vojaške organizacije, visoka stopnja izdatkov za vojaške namene, oboroževanje kot nacionalni in svetovni fenomen, državna politika, ki teži k povečanju vojaške moči in uporabi sile v odnosih med državami in obstoj in delovanje vojaških industrijskih kompleksov (Grizold 1990, 20).

5 UVELJAVLJANJE CIVILNEGA NADZORA V SLOVENIJI

5.1 Institucionalni okvir in podlage

5.1.1 Vpliv krize v Jugoslaviji na definiranje civilno-vojaških odnosov

Civilno-vojaški odnosi v Jugoslaviji v času osamosvajanja⁴¹ Slovenije so pokazali vse značilnosti grožnje, ki jo predstavlja vojska oziroma udejanjanje temeljne skrbi civilno-vojaških odnosov: vojska postane politična sila in želi prevzeti vajeti v svoje roke, ker ocenjuje, da civilne oblasti ne obvladujejo razmer ali nimajo rešitve. Dejansko lahko za tisto obdobje govorimo o istočasno dveh pojavnih oblikah deviacije v civilno-vojaških odnosih: militarizaciji in militarizmu.

Brejc o vlogi vojske v tistem času poudarja njeno moč v družbi, ki je ne bi smela imeti in, ki je formalno tudi ni imela: »/.../ to ni le vojaška, ampak tudi politična sila, ki jo je nemogoče obvladati z običajnimi metodami političnega boja in sredstvi pravne države« (Brejc 1994, 52). Rupel ugotavlja, da je v Jugoslaviji »kombinacija unitarizma, kulturne revolucije in militarizma, kar je ena najslabših mogočih kombinacij zoper demokracijo in pluralizem« (Rupel 1992a, 20). Bebler poudarja, da je bila v JLA⁴² izražena težnja najvišjih vojaških predstavnikov za enakopraven položaj s civilnimi voditelji in je bil tudi običajen prehod generalov in polkovnikov na visoke civilne položaje v partijski in državni oblasti (Bebler 1988a, 1207). »Vojaške strukture so pokazale nesposobnost in nepripravljenost, da bi se prilagodile spremenjeni družbeni klimi, odmiku od jugoslovanske inačice boljševidizma, čedalje večji pluralizaciji in demokratizaciji v političnem življenju Jugoslavije po Titovi smrti« (1988b, 1451). Janša vidi obstoj dveh trendov. V enem člani Generalštaba oboroženih sil in minister za obrambo (vojak) opozarjajo civiliste in politike, da so nesposobni reševanja problemov, v drugem pa najvišji vojaški vrh poskuša vključiti v ustavo spremembe, ki armado postavljajo v od družbe neodvisen subjekt (Janša 1988, 221).⁴³

To je bil kolaps civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Stanje, ko je JLA poskušala prevzeti skrb za notranjo ureditev države, ker je ocenila, da civilne oblasti temu niso kos. Takšno vlogo vojske v političnem življenju države je neposredno omogočila paraliza delovanja zveznega predsedstva, ki je bilo istočasno v vlogi vrhovne komande. Iz

⁴¹ Pri tem se misli na obdobje 1988-1991; čas intenziviranja razprav o krizi v Jugoslaviji, vlogi vojske, demokratizaciji ter aktivnosti za vzpostavitev temeljev samostojne slovenske države na ekonomskem, političnem in obrambnem področju.

⁴² Jugoslovanska ljudska armada

⁴³ O samozavesti vojske in njenega razumevanja civilnega nadzora govori npr. izjava polkovnika Malkoča, načelnika Kontra obveščevalne službe JLA: »Nikjer na svetu se civilne osebe ne vmešavajo v vojaške zadeve, pa se tudi tu ne bodo« (Janša 1988, 100).

njega so izstopili predstavniki Srbije, Vojvodine in Črne gore. Čeprav okrnjeno, je predsedstvo zavrnilo vse pobude vojske. Bebler meni, da so za takšno vlogo vojske obstajali objektivni razlogi: globoka gospodarska, socialna, politična in moralna kriza, razpad zvezne vlade in ustavnega reda, spopadi med civilnimi elitami, institucionalna negotovost armade in pozivi različnih skupin za poseg JLA (Bebler 1992, 53). Jelušič ugotavlja, da se je Jugoslovanska zvezna vojska istočasno znašla v situaciji, ko bi se morala preoblikovati zaradi zunanjega spreminjanja funkcionalnega imperativa, hkrati pa se je znašla vlogi zadnjega povezujočega dejavnika v razpadajoči Jugoslaviji. Znašla se je v politični krizi, v kateri je sama posredovala kot vrhovni politični dejavnik, metode, ki jih je uporabila, pa so bile še iz obdobja, ko se je pripravljala na spoprijem z zunanjim sovražnikom. Tako je dejansko postala najbolj razdiralna sila v Jugoslaviji (Jelušič 1997, 137). Na podlagi izjav štaba vrhovne komande 15. 3. 1991 lahko govorimo o elementih vojaškega udara v tedanji federativni državi: »Vojska bo presodila, katere ukrepe je treba sprejeti, ker je predsedstvo z večino glasov zavrnilo njena priporočila, katerih cilj je bilo preprečevanje mednacionalnih spopadov in državljanske vojne« (Kolšek 2001, 103).⁴⁴ O agresivnem izključevanju vseh mehanizmov civilnega nadzora nakazuje tudi izjava generala Adžića 5. 7. 1991 v Centru visokih vojaških šol: »Slovenijo bomo prisilili naj izvrši sklepe predsedstva in Zveznega izvršnega sveta. Če tega ne bo storila, bomo prisilili Predsedstvo SFRJ naj ukrepa. V nasprotnem primeru bomo neodvisno od predsedstva udarili z vso silo, brez čakanja in brez popuščanja« (ibid., 250).

Aktivnosti slovenskih političnih strank in civilne družbe za vzpostavitev temeljev nove države so bile na vrhuncu v času, ko je bila na vrhuncu jugoslovanska politična kriza. V obdobju 1988-1991 se je v Jugoslaviji uresničeval temeljni strah civilnih oblasti – naraščanje politične moči vojske, njeno vmešavanje v notranje politične probleme ter odkrite težnje po prevzemu oblasti. Zavedanje o problemu civilno-vojaških odnosov je bilo prisotno med snovalci samostojne slovenske države, tako med politiki kot tudi med strokovno javnostjo. Civilni nadzor nad vojsko je bil npr. omenjen na seji ustanovnega odbora Slovenske demokratične zveze 15. 12. 1988. Eden od programskih ciljev je bil »učinkovit nadzor države in civilne družbe nad oboroženimi silami, policijo in obveščevalnimi službami« (Rupel 1992a, 13). V odnosu do vojaških vprašanj je demokratična opozicija pod nazivom DEMOS spomladi 1988 poudarjala »izključno pristojnost Slovenije pri obrambi slovenskega ozemlja«.

⁴⁴ »Vojaški vrh in štab vrhovne komande že dolgo nista bila zadovoljna z delom predsedstva SFRJ v vlogi vrhovne komande, saj so številna vprašanja, o katerih smo že govorili, ostajala nerešena ali rešena samo na pol« (Kolšek 2001, 96).

Sicer je bila razprava usmerjena večinoma v služenje vojaškega roka Slovencev v Sloveniji in zmanjšanje stroškov za vojsko (Janša 1992, 35).

Mnenja o nacionalnovarnostnem konceptu samostojne Slovenije niso bila enotna in so šla v dve smeri: oblikovanje vojske ali demilitarizacija. »Pri večini strankarskih programov je bilo opazno zoževanje slovenske nacionalne varnosti na predvsem vojaško vprašanje, zato so v svojih programih dokaj natančno razčlenjevali elemente ustanovitve oboroženih sil. Dokaj močna pa je bila pred volitvami tudi opcija demilitarizacije Slovenije« (Grizold 1998, 111).⁴⁵ »Tako opcija slovenske vojske kot opcija demilitarizacije v slovenskem političnem prostoru sta bili v letu 1990 skrajnosti, kar je obema, tako zaradi razcepljenosti v političnih strankah kot tudi v javnem mnenju, jemalo možnosti operacionalizacije v praksi« (Jelušič v Grizold 1998, 111). V pred-osamosvojitvenem programu je imel DEMOS zapisano: »Demokratska opozicija Slovenije si prizadeva za to, da Slovenija postane demilitarizirano območje« (Repe 2010, 31). Poleg strankarskih aktivnosti je bila pomembna tudi vloga civilne družbe, ki je postala najmanj enakovreden, če ne prevladujoč dejavnik v trikotniku vojska-civilna oblast-civilna družba.⁴⁶ Mirovniškem gibanju, ki se je zavzemalo za demilitarizirano Slovenijo, se je pridružilo veliko predstavnikov družbenega in političnega življenja, med njimi tudi člani Predsedstva republike, npr. Dušan Plut (Repe 2010, 29). »Pod geslom 'Za suvereno Slovenijo, brez pušk in bajonetov – danes! Če res želimo mir, potem odvrzimo orožje!' je 22. marca nastala in bila 28. marca 1990 javno predstavljena nadstrankarska pobuda za demilitarizirano Slovenijo« (ibid.).⁴⁷ Opcijo slovenske vojske je podpiral del vlade, predvsem Obrambno in Notranje ministrstvo ter stranke z nacionalističnim programom, demilitarizacija pa je imela podporo v predsedstvu republike in mirovnikih (Jelušič 1992a, 234). Med variantami ureditve področja obrambe v samostojni Sloveniji tudi Janša, kasneje prvi minister za obrambo, dopušča možnost demilitarizacije kot končnega stanja, ko govori o odpravi stalne armade in vzpostavitvi pretežno miličniškega sistema (Janša 1990, 593).

⁴⁵ Nastane veliko različnih strank, ki kar tekmujejo, katera bo imela bolj nacionalno usmerjen volilni program, v katerem je imelo področje obrambe eno pomembnejših mest za izražanje nacionalne in državne identitete. Vse stranke so bile prepričane, da bodo osvojile nadzor nad vojsko, da bodo odločale o obrambi in da se bo to dogajalo v parlamentu. Slovenski strankarski programi so obrambo opredeljevali predvsem kot vojaško vprašanje. Celoti pojava varnosti kot temeljne družbene vrednote se izognejo skoraj vse stranke, ker še nimajo ustreznega strokovnega aparata, ki bi lahko pripravil tovrstni program (Jelušič 1997, 161).

⁴⁶ Med novimi družbenimi gibanji je bilo najmočnejše mirovno gibanje, preko katerega se je kanaliziral odpor slovenske javnosti do vloge armade v družbi. Mirovno gibanje je v javne razprave potisnilo vprašanja civilnega služenja vojaškega roka, umik armade iz izobraževalnega sistema, civilnega obrambnega ministra, zmanjšanje stroškov za vojsko, prepoved trgovine z orožjem ipd. (Jelušič 1992, 215).

⁴⁷ Pubudniki so se zavzemali za odpravo vojske in to utemeljevali na način, da je najboljša varnostna politika, ki zagotavlja mir, tega pa ni moč zagotavljati z vojsko ampak s politiko.

Del razprav je bil usmerjen v kritiko pričakovanih sprememb zvezne ustave. Društvo slovenskih pisateljev, poleg privilegiranega položaja Zveze komunistov Jugoslavije in zmanjšane suverenosti Slovenije, ugotavlja tudi »izjemno vlogo JLA« v družbi (Hribar 1988, 1960-1962). Enako ugotavlja Bučar, ki poudarja, da pomenijo ustavna dopolnila izjemen in nad družbo dvignjen položaj JLA v skladu s pojmovanjem, da naj bi bila JLA najpomembnejši integrativen člen države (Bučar 1988, 1963-1975). V razpravi o bodoči obrambni politiki Hren poudarja, da »vojska obvladuje naše življenje« (Hren 1990, 569). Zelo dejavna je bila ZSMS⁴⁸, ki je postavljala vprašanja o civilnem služenju, jeziku v vojski, problemih financiranja vojske, civilnem nadzoru nad vojsko, depolitizaciji vojske in demilitarizaciji družbe (Kolšek 2001, 45). Vsem, tako oblastem, strankam in civilni družbi, je bil skupen cilj – depolitizacija vojske in podreitev civilnim oblastem.⁴⁹

Na podlagi raziskave javnega mnenja Rotar ugotavlja, da je večina Slovencev videla JLA kot normalno sestavino socialnega in političnega življenja, ki pa ne bi smel imeti privilegijev v finančno-materialnem pogledu ali pri izpostavljanju družbeni kritiki. Več kot dve tretjini anketiranih se je izjasnilo, da naj se vojska ne vmešava v politična dogajanja. Zanimivo je, da jih je ena četrtnina menila, da naj armada prevzame oblast v svoje roke (Rotar 1988, 1947). Glede bodoče ureditve je večina (40%) dala nekoliko prednosti demilitarizaciji pred lastno, slovensko vojsko (Grizold 1992, 80).

V katero smer bi morale iti spremembe na obrambnem področju, je mogoče razbrati iz razmišljanj Rupla, ki pa še dopušča možnost ukinitve vojske: »Med novimi slovenskimi pristojnostmi bodo vojaške zadeve, torej bo treba izdelati povsem nov obrambni načrt, nov sistem šolanja, urjenja in služenja, premisliti vprašanje obrambnih zvez itn. Obrambna politika bo morala biti v službi miru, kar pomeni, da bo polagoma prihajalo do odpravljanja vojske oz. do demilitarizacije družbe« (Rupel 1992a, 73). Janša kot kandidat za bodočega obrambnega ministra in eden od nosilcev odgovorov na vojaška vprašanja v demokratični opoziciji DEMOS pri napovedi obrambnih reform poudarja problem medsebojnega odnosa med RSLO in RŠTO, prerazporeditev obrambnih izdatkov in izboljšanje izobrazbe oz.

⁴⁸ Zveza socialistične mladine Slovenije

⁴⁹ To je bil spor med centralizirano armado in eno etnično grupacijo, /.../ spor med dvema različnima političnima kulturama in med dvema različnima videnjima civilno-vojaških odnosov. Zahteva po depolitizaciji je namreč dokončno razkrila v čem je pravzaprav spor med jugoslovansko zvezno vojsko in mlado generacijo in politično javnostjo. Šlo je za spor med dvema tipoma civilno-vojaških odnosov. Slovenska politična kultura je bila zaradi zgodovine in vpliva zahodnoevropskih dogajanj na področju varnostne politike vse bolj naklonjena zahodnoevropskemu in severnoamerišskemu tipu legitimiranja civilno-vojaških odnosov, v katerem je pomembna (parlamentarna) civilna prevlada nad vojaško oblastjo. Vodenje armade pripada vrhovni reprezentativni oblasti, politične odločitve na področju varnostne politike sprejema parlament, vojaške oblasti pa imajo samo izvršno nalogo. Jugoslovanska vojaška elita je legitimizirala svojo pozicijo v političnih razmerjih preko drugačnega tipa civilno-vojaških odnosov. To je bil partokratski model civilne nadvlade nad vojaštvom (Jelušič 1997, 139-140).

kadrovsko strukturo. Poleg tega daje tudi vojaško oceno, kakšna naj bosta struktura in velikost bodoče vojske v Sloveniji (Janša 1992, 35 in 44).⁵⁰ Med ukrepi, ki jih navaja kot nujne ob prevzemu obrambnega resorja, poudarja potrebne zamenjave kadrov v varnostnem oddelku (ibid., 82). Osnovni namen je seveda odstranitev kadrov JLA, vendar to v praksi pomeni tudi civilianizacijo obrambnega resorja. Razen tega ukrepa pa iz njegovih zapisov ni možno razbrati bodoče strukture ministrstva za obrambo. Njegovo razmišljanje posredno govori o dejstvu, da v času osamosvajanja ni bilo vidnega vojaškega strokovnjaka, ki bi javno podajal vojaške ocene in je to opravljal politik in bodoči minister za obrambo⁵¹. Koncept oblikovanja bodoče vojske se je po besedah Toneta Krkoviča začel razvijati na podlagi njegovega predloga neposredno po ukazu o premestitvi orožja Teritorialne obrambe v skladišča JLA oziroma poskusu razorožitve enot Teritorialne obrambe 17. maja 1990, ki ga imenuje »dan inicializacije priprav na vseslovenski oborožen odpor« (Krkovič 2010).⁵² Janša tudi napoveduje spremembe tedanje ureditve v ustavni omejitvi sredstev za obrambo, ukinitve vojaških sodišč, prepovedi političnih strank v armadi, republiške pristojnosti nad vojaškim šolstvom idr. (Janša 1998, 210).

Analiza procesa oblikovanja ustave nove demokratične države kaže, da obramba in oborožene sile niso bile v ospredju in so pisci ustave definiranje obrambnih zadev prepustili zakonu. Jambrek, ki je sodeloval pri nastajanju ustave, v analizi procesa njenega oblikovanja med pomembnejša vprašanja, s katerimi so se soočali snovalci ustave, omenja tudi »vprašanje vojske oziroma demilitariziranega statusa Slovenije« (Jambrek 1992, 291). Ker so bila mnenja o vojski in obrambi različna, so zaradi kompromisa oblikovali ohlapnejše definicije.⁵³ Tudi sicer analiza predlogov besedila ustave kaže, da ni bilo namere podrobneje opredeljevati področja obrambe države. Društvo pisateljev npr. omenja le obrambo kot dolžnost ter dolžnost vojaške službe in ne omenja oboroženih sil. Prav tako v predlogu demokratične opozicije DEMOS ni razvidno, kako se bo zagotavljala obramba in kako bodo umeščene obrambne sile. Konkretnejša je le komisija skupščine Republike Slovenije, ki je predlagala

⁵⁰ V svoji oceni, kakšna naj bo vojska v bodoče, navaja, da je potrebnih v primeru vojne 190.000 vojakov. Vojska naj bi bila organizirana v 3-4 operativna področja in bi imela okoli 12 divizij, nekaj letalskih-helikopterskih eskadrilj in mornariško enoto. Smiselna bi bila razdelitev na 3-4 korpuse. Nujno bi bilo treba ustanoviti akademijo kopenske vojske v sestavi ene od univerz (Janša 1992, 35).

⁵¹ S stališča redefiniranja varnosti Jelušič navaja, da je bilo to »za takratno obdobje kar zahtevno strokovno vprašanje, za katerega pa stranke še niso imele ustreznega strokovnega aparata, ki bi jim lahko pripravil tovrstni program« (Jelušič 1992, 232).

⁵² Na predavanju pripadnikom Slovenske vojske v Kadetnici 17. maja 2012 je predstavil priprave na organiziran oborožen odpor, ki je v začetku potekal brez formalnega naziva, pozneje pa se je spreminjal od »jeder odpora«, preko »Vojske Republike Slovenije« do Manevrške strukture narodne zaščite.

⁵³ »Ustanovitev slovenske vojske se je na primer dalo ustavno pogojit s pravico do ugovora vesti, pa tudi z ohlapnostjo ustavnih določil o obrambi države« (Jambrek 1992, 294).

predsednika republike za vrhovnega poveljnika oboroženih sil ter določila naloge oboroženih sil. Zanimivo je, da je bila med nalogami tudi obramba ustavne ureditve se pravi uporaba vojske za zagotavljanje notranje varnosti (Jambrek 1992, 345-442).⁵⁴ Besedilo ustave, ki je bila nazadnje sprejeto v Državnem zboru, potrjuje ugotovitev, da so bili pojem 'vojska' in njene naloge izpuščene v nadaljevanju oblikovanja ustave.

16. maja 1990 je oblikovana nova, demokratična vlada republike Slovenije (Izvršni svet republike Slovenije) v tedanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji. V Izvršnem svetu je funkcijo sekretarja za obrambo prevzel Janez Janša (Urbanc 2006, 28 in 39). Jeseni se je začel prenos pristojnosti nad Teritorialno obrambo predsedstvu republike, ki je pristojnosti za vodenje Teritorialne obrambe preneslo na republiškega sekretarja za obrambo (Pesek 2006, 118). 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 postalo pristojno za imenovanje in razreševanje »komandanta Teritorialne obrambe Republike Slovenije« (Urbanc 2006, 215). S tem so v letu 1990 vzpostavljeni temelji za oblikovanje novih demokratičnih civilno-vojaških odnosov ter izvajanje demokratičnega civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Vzporedno se je z zakonskimi spremembami gradil demokratični civilni nadzor nad vojsko.⁵⁵

Temelj novih civilno-vojaških odnosov je bil vzpostavljen z Zakonom o obrambi in zaščiti, ki redefiniral vlogo zakonodajne in izvršne veje oblasti glede obrambe. Na podlagi analize zakona lahko ugotovimo, da je bil osnovni namen prevzeti pristojnosti za poveljevanje z oboroženimi silami (Teritorialno obrambo) s strani 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 na eni strani vzpostavljaj nove mehanizme civilnega nadzora nad oboroženimi silami, na drugi pa vzpostavljaj mehanizme za pripravo in vodenje obrambe bodoče samostojne države.⁵⁶

⁵⁴ 119. člen: »Vojska Republike Slovenije varuje nedotakljivost in celovitost ozemlja, na podlagi odločitve Državnega zbora pa tudi ustavno ureditev Republike Slovenije« (Jambrek 1992, 431).

⁵⁵ S sprejetjem nove slovenske ustave in nekaterih zakonov s področja obrambe je bil vzpostavljen najširši ustavnopravni okvir za uveljavitev nekaterih ključnih sprememb v tedanjem političnem sistemu ter v obrambnem podsistemu Slovenije, ki so omogočile nadaljnji demokratični razvoj. Med spremembami so: 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, status profesionalnih vojakov je izenačen s statusom državnih uradnikov, odpoved vzporednega vojaškega šolstva (Grizold 1998, 111).

⁵⁶ Organiziranje in vodenje obrambnih sil je prešlo pod republiško pristojnost (31. člen), predsedstvo je prevzelo pristojnosti vodenja in poveljevanja Teritorialni obrambi republike Slovenije ter vodenje obrambe (33. člen), Izvršni svet je prevzel upravljanje z obrambnimi pripravami (obrambni načrti, mobilizacijske priprave,

5.1.2 Podlage za izvajanje institucionalnega nadzora

Skladno z Lunnovo teorijo skupnih značilnosti demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami morajo obstajati ustavni in pravni mehanizmi, jasno definirani odnosi in vloge med nosilci nadzora ter delitev pristojnosti, poveljevanja in podrejenosti v miru in prehodu v vojno stanje (Lunn v Prebilič 2007, 8). Zato je prvi korak v razumevanju institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji razumevanje kdo so nosilci tega nadzora. Temeljno izhodišče analize je političen sistem Republike Slovenije, 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. Skladno z Ustavo Republike Slovenije Državni zbor odloča o uporabi obrambnih sil (92. člen) ter ureja vrsto, obseg in organizacijo obrambe in nadzira izvajanje obrambe (124. člen). Da se posredno v nadzor obrambe vključuje tudi Državni svet, je Državni zbor opredelil v 97. členu, kjer mu nalaga, da daje mnenje o zadevah iz pristojnosti Državnega zbora. Torej tudi o zadevah, ki se nanašajo na uporabo vojske in obrambo države.

Ustava ne opredeljuje vloge in pristojnosti izvršne veje oblasti (vlade in ministra za obrambo) glede nadzora vojske. Prav tako ne opredeljuje vloge sodne veje oblasti - razen, da preprečuje oblikovanje vojaških sodišč v miru. Vloga vlade je opredeljena v Zakonu o obrambi. Vlada je pristojna za vodenje izvajanja vojaške obrambe ter odločanje o uporabi vojske pri izvrševanju mednarodnih obveznosti (84. člen) ali za zaščito in reševanje (37. člen). Da je izvajalec institucionalnega civilnega nadzora tudi minister za obrambo, je Državni zbor opredelil v 42. členu zakona, ki pristojnosti za vodenje vojske daje ministru. Državni zbor je z Zakonom o obrambi ponovil dodelitev pristojnosti, ki jih ima po ustavi predsednik republike.

Med nosilce institucionalnega nadzora ustava uvršča predsednika republike, kateremu daje pristojnosti odločanja o uporabi obrambnih sil, če se Državni zbor ne more sestati (92. člen) ter vlogo vrhovnega poveljnika obrambnih sil (102. člen). Navedeni pristojnosti razvrščata predsednika v izvajalca institucionalnega nadzora iz izvršne veje oblasti, čeprav lahko to funkcijo opravlja le v posebnih pogojih, ko ne deluje Državni zbor. Tako kot v ustavi tudi v zakonu predsedniku ne daje nobenih mehanizmov za samostojno izvajanje izvršne funkcije, ki jo ima v določenih okoliščinah, ali za izvajanje poveljevanja v vlogi vrhovnega

materialna in zdravstvena oskrba oboroženih sil ipd.) (36. člen). Poveljnika Teritorialne obrambe in načelnika Republiškega štaba Teritorialne obrambe imenuje predsedstvo republike (52. člen). 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 /.../«.«.

poveljnika. Povsod kjer se omenja predsednik, je ta vezan na odločitve vlade ali pa so njegova mnenja neobvezujoč - razen v 25. členu, ki mu daje pristojnosti odločanja o mobilizaciji Slovenske vojske na predlog vlade. To določilo tudi potrjuje vlogo predsednika v izvršni veji oblasti.

Analiza ustavnih in zakonskih podlag kaže, da so v Sloveniji nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko Državni zbor, Državni svet, predsednik republike, minister za obrambo in vlada Republike Slovenije. Ker je Državni svet le posredni »nadzornik« in nima zakonsko opredeljenih pristojnosti, v nadaljevanju analize civilnega nadzora nad Slovensko vojsko ne bo obravnavan. Ugotovimo lahko, da ima Slovenija pravni okvir za izvajanje institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko, ki se pričakuje za sodobne parlamentarne demokracije.

5.1.3 Vloga, pristojnosti in odnosi med izvajalci nadzora

Pri analizi vloge in pristojnosti nosilcev institucionalnega nadzora je potrebno razlikovati, kdaj gre za nadzor obrambe v širšem pomenu in kdaj za nadzor nad obrambnimi silami – Slovensko vojsko. Ustava in zakonodaja namreč opredeljujeta pristojnosti glede na predmet nadzora. S stališča nadzora obrambe ima glavno vlogo Državni zbor, kar je glede na demokratično parlamentarno ureditev tudi pričakovano. Državni zbor vodi in nadzira obrambo države.⁵⁷

Vlada ima različno vlogo in po zakonu usklajuje in vodi obrambo ter je v tej vlogi podrejena Državnemu zboru, saj brez njegove odločitve ne more izvesti 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 Zakona o obrambi, ki navaja, da vlada vodi izvajanje obrambe »v skladu z usmeritvami Državnega zbora« ter posredno iz 4. člena Zakona o vladi, ki določa, da je vlada odgovorna Državnemu zboru »za politiko države, ki jo vodi in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države«. Da je vlada 'podrejena' Državnemu zboru, ugotavlja tudi raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra. Državni zbor lahko posega v izvrševanje zakonov in s tem do določene mere v delovanje izvršne oblasti (Prebilič 2007, 23). Minister za obrambo nima glede vodenja in nadzora obrambe države posebej opredeljenih nalog in pristojnosti.

⁵⁷ V skladu 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 se njegove pristojnosti glede obrambe uveljavljajo tudi, kadar gre za obrambo drugih držav na podlagi mednarodnih pogodb (npr. 5. člen Washingtonskega sporazuma).

Njegova vloga je opredeljena z Zakonom o vladi, po katerem je odgovoren za izvajanje odločitev in stališč vlade (17. člen).

S stališča neposrednega nadzora nad vojsko je situacija ravno obratna. V tem primeru si glavno vlogo delita vlada in minister za obrambo. Državni zbor ima podrejeno vlogo, predsednikova vloga pa je še manjša kot v primeru obrambe države, čeprav je vrhovni poveljnik. Vlogo glavnega nadzornika si delita vlada in minister za obrambo tako, da je prva glavna pri odločanju o uporabi Slovenske vojske, minister za obrambo pa je glavni za vodenje in s tem za njen neposredni nadzor. Skladno z Zakonom o obrambi vlada odloča o uporabi Slovenske vojske za zaščito in reševanje ter izpolnjevanje mednarodnih obveznosti. Se pravi, za vse naloge razen obrambe države. Državni zbor se o določitvah le seznanja, od pripravljenosti in potreb vlade pa je odvisno, v kolikšni meri lahko Državni zbor sodeluje pri sprejemanju odločitev.⁵⁸ Podobno velja tudi za predsednika republike.

Neposreden nadzor nad Slovensko vojsko po Zakonu o obrambi izvaja minister za obrambo. To pristojnost mu daje tudi Zakon o državni upravi, ki določa razmerje med ministrom in organom v sestavi (23. člen) in daje ministru pristojnosti, da nadzira organ v sestavi (24. člen). Glede na to, da je po Zakonu o obrambi Generalštab SV organ v sestavi ministrstva (39. člen) in da so tudi poveljniki odgovorni ministru za izvajanje njegovih ukrepov in usmeritev (42. člen), ni nobenega dvoma, da je glavni institucionalni 'nadzornik' minister za obrambo.

Glede obrambe države je predsednik republike v dvojni vlogi. V normalnih okoliščinah je njegova vloga zgolj protokolarno-reprezentativne narave (Jambrek v Prebilič 2007, 17) oziroma je nominalni šef izvršne oblasti (Prebilič 2007, 21). Čeprav po ustavi del izvršne veje oblasti, je brez mehanizmov in možnosti uveljavljanja svoje pristojnosti vrhovnega poveljnika.⁵⁹ V posebnih okoliščinah pa postane glavni akter na področju obrambe, saj lahko začasno prevzame vlogo Državnega zbora.

Po definiranju institucionalnega okvira 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 ima glavno vlogo pri

⁵⁸ Čeprav zakonodaja npr. 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 misijah omogočila njegovo aktivnejšo vlogo. V skladu s 39. točko strategije vlada RS o nameri sodelovanja seznanila Državni zbor (Vlada RS 2009c). S tem vzpodbuja demokratičen dialog med izvršno in zakonodajno vejo oblasti pri čemer verjetno sledi praktične razloge; z razpravo v Državnem zboru namreč dobi čas za sprejemanje odločitev, preverjanje širše podpore ter dviguje raven legitimnosti svoje odločitve.

⁵⁹ O primatu vlade nad predsednikom republike govori tudi raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra. Predsednika se tako sprašuje o mnenju, ki je nezavezujoče, nalog kot vrhovni poveljnik nima opredeljenih, nima vpliva na odrejanje njegovih podrejenih (načelnik Generalštaba SV) ipd. (Prebilič 2007, 28-29).

nadzoru nad obrambo Državni zbor⁶⁰, pri nadzoru nad vojsko pa vlada (odločanje) in minister za obrambo (vodenje). S stališča obravnave problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov lahko ugotovimo, da so temelji za izvajanje institucionalnega nadzora vzpostavljeni. Opredeljene so vloge in pristojnosti ter medsebojni odnosi med nosilci institucionalnega nadzora. Vendar proces še ni dokončen, saj so nekatere pomanjkljivosti, ki na eni strani onemogočajo nekaterim izpolnjevanje svoje vloge, na drugi pa povzročajo možnosti medsebojnih konfliktov. V sferi nadzora nad obrambo države lahko pride do konflikta med Državnim zborom in vlado, torej do konflikta med zakonodajno in izvršno vejo oblasti, pri razumevanju okoliščin za odločanje o uporabi vojske. Na splošno so pristojnosti o odločanju opredeljene tako, da v miru odloča vlada, v izrednih razmerah, vojni in ob napadu ali neposredni nevarnosti pa Državni zbor. Vendar obstajajo v miru situacije, ko o uporabi Slovenske vojske odloča vlada preko ministra, čeprav lahko razumemo, da gre za obrambo države in bi moral odločati Državni zbor (npr. pri vdoru sovražnih letal v zračni prostor ali ob terorističnem napadu).⁶¹ To so situacije, kjer lahko obstaja vprašanje, kdaj gre za obrambo države in s tem uveljavljanje pristojnosti Državnega zbora. Druga situacija, ki lahko povzroči konflikt s stališča obrambe, je razumevanje odločanja o uporabi vojske za obrambo druge države. Zakon opredeljuje, da Državni zbor odloča o uporabi Slovenske vojske za izvajanje vojaške obrambe Republike Slovenije in zaveznic. To pomeni, da vlada odloča o uporabi vojske za obrambo držav, ki niso zaveznice, kar se dejansko dogaja z napotitvijo Slovenske vojske v operacije kriznega odzivanja (npr. v Afganistan), kjer Slovenska vojska izvaja po formi sicer 'mirovniške naloge', po vsebini pa naloge obrambe te države pred vsemi, ki predstavljajo grožnjo varnosti ali se borijo proti oblastem.

Na področju nadzora nad vojsko je zakonodaja jasna in so razmejene pristojnosti med izvršno in zakonodajno vejo oblasti. Tako kot v predhodnem primeru obstaja možnost konflikta znotraj izvršne veje in to med ministrom, ter s tem posredno vlado, in predsednikom republike. Glede na vlogo vrhovnega poveljnika Slovenske vojske je pričakovati napore predsednika, da bi takšno vlogo tudi v praksi uveljavljal. Zakon in ustava sta mu dodelila

⁶⁰ Kot ugotavlja raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra, ima Državni zbor vlogo institucije, kjer se obrambna politika in celoten koncept obrambe države sprejme in predvsem nadzira uresničevanje in izvajanje sprejete obrambne politike. Pri tem ima ključno vlogo Odbor za obrambo (Prebilič 2007, 32).

⁶¹ »Proti zrakoplovu, ki krši zračni prostor in izvaja neposredni napad, zaradi katerega je ogroženo življenje večjega števila oseb, vojaški zrakoplov uporabi orožje, da tak napad prepreči, vendar le po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za obrambo, oziroma drugega ministra, ki ga s sklepom pooblasti vlada RS Republike Slovenije« (Uredba o načinu izvajanja nadzora zračnega prostora). Uredba vlade se sklicuje na 10. člen Zakona o letalstvu, ki pa ne govori o napadu temveč le o kršitvah zračnega prostora, ko letalo nima dovoljenja za letenje v slovenskem zračnem prostoru. 10. člen daje napotke, da se takšen zrakoplov najprej pozove k pristanku, nato pa prisili k pristanku. O uporabi orožja za odvratanje napada ne govori.

najvišji položaj v hierarhiji poveljevanja, nista pa mu dali mehanizmov za poveljevanje. S stališča vojske, ki rabi nedvoumno razumevanje kdo dodeljuje naloge in kdo ji poveljuje, je sedanja ureditev nedokončna in kaže, da problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni zaključena.⁶² Od poveljnika se pričakuje, da poveljuje, in v vojaškem smislu je vrhovni poveljnik najvišja avtoriteta za poveljevanje. Zato bi lahko imela vojska dileme, če bi prejela akt poveljevanja, npr. ukaz, od predsednika – vrhovnega poveljnika glede tega, ali naj ga uresniči ali ne. Predsednik republike sicer glede tega nima posebnih dilem in se ne vidi v poveljniški vlogi.⁶³

Analiza ureditve institucionalnega nadzora kaže tudi, da na področju obrambe države ne moremo govoriti o popolni neodvisnosti posameznih vej oblasti.⁶⁴ Pristojnosti zakonodajne in izvršne veje oblasti se prepletajo. Glede na okoliščine in predmet nadzora je v glavni vlogi enkrat zakonodajna, drugič izvršna veja,⁶⁵ pri čemer je zakonodaja naravnana tako, da pri obrambi zakonodajna veja nadzira izvršno. Zato je za učinkovit nadzor ključnega pomena odprava nejasnosti ali nedorečenosti v pravnih in ustavnih podlagah, v praksi pa potreba po medsebojnem sodelovanju in izogibanje konfliktu. Za predsednika republike velja še ena posebnost. On je dejansko v dvojni vlogi, saj je del izvršne oblasti in v posebnih okoliščinah izvajalec pristojnosti zakonodajne veje oblasti. Kot vrhovni poveljnik obrambnih sil in s pooblastili za mobilizacijo Slovenske vojske ima izvršne, čeprav omejene funkcije. Če se Državni zbor ne more sestati, pa odloča v skladu s pristojnostmi zakonodajalca o uporabi obrambnih sil, o izrednem stanju in vojni ter sprejema uredbe z zakonsko močjo. V takšnih okoliščinah ne moremo govoriti popolni o samostojnosti treh vej oblasti, kar pomeni odklon od demokratičnega standarda delitve oblasti. Za uspešen zaključek problematike prve

⁶² Če je podrejenost vojske civilistom temeljna predpostavka demokratičnih civilno-vojaških odnosov in se zahteva dosledna poslušnost vojske, potem je npr. nesprejemljivo, da se vojska sprašuje, komu je sploh podrejena. V skladu s 37. točko pravil službe v Slovenski vojski mora vsaka vojaška oseba v vsakem času vedeti, komu je podrejena in kako so razmejene pristojnosti. Slovenska zakonodaja dvoumno določa, kdo je 'šef' vojski. Fekonja npr. ugotavlja, da je Generalštab SV razpet med predsednikom republike, vlado in ministrom, ter se sprašuje, kako se počuti »pribit na križu različnih interesov in pristojnosti« ter »kako bi lahko operativno in učinkovito vodil izvajalce vojaške obrambe v primeru potrebe« (Fekonja 1996, 5). O dilemah odnosov Generalštab SV-minister, minister-predsednik in predsednik-Generalštab SV sta pisala tudi Arnejčič in Vuk (Arnejčič in Vuk 2001, 184). Prav tako neurejenost funkcije predsednika kot vrhovnega poveljnika opisuje svetovalec bivšega predsednika Kučana (Zorc 2005, 102-169), Arnejčič pa omenja »ohlapnost« razdelitve pristojnosti med načelnikom Generalštaba SV in ministrom (Arnejčič 2000, 10).

⁶³ Predsednik meni, da »je sam del obrambnega sistema /.../ želi pripadati tej skupnosti /.../ ne razume vloge vrhovnega poveljnika hierarhično, ampak tovariško«. Izseki iz odgovorov predsednika na vprašanje, kako mu je ljubše, da se ga naslavlja, kot vrhovnega poveljnika ali predsednika republike, na predavanju pripadnikom Slovenske vojske in Ministrstva za obrambo v PDRIU 23. 11. 2009.

⁶⁴ Načelo delitve oblasti je kot ugotavljajo Grad, Kavčič, Ribičič in Kristan, zamegljeno, razmerja med zakonodajno in izvršno oblastjo pa niso v skladu z načeli parlamentarnega sistema, saj pristojnosti niso dovolj jasno razmejene, zaradi česar tudi odgovornost ni dovolj razvidna (Prebilič 2007, 23).

⁶⁵ Sodna veja oblasti je dejavnik nadzora posredno, s tem ko sodno preganja kršitelje zakonov na področju obrambe.

generacije civilno vojaških odnosov bi bilo potrebno bolj natančno opredeliti odgovornosti odločanja o uporabi vojske in poveljevanja (vloga vrhovnega poveljnika). Treba je redefinirati vlogo predsednika ter ga umestiti bodisi v izvršno vejo oblasti z jasno določenimi pristojnostmi vrhovnega poveljnika ali pa odpraviti to vlogo ter ga omejiti na predstavniško vlogo z določenimi pooblastili in vlogo 'rezerve', ko zakonodajna veja oblasti ne more delovati.

5.1.4 Vloga in pristojnosti Slovenske vojske

Analiza podlag, ki določajo demokratične okvire civilno vojaških odnosov v Sloveniji ter vlogo, odgovornosti ter pristojnosti Slovenske vojske je pokazala, da so za razliko od nosilcev institucionalnega nadzora, ki imajo jasno opredeljeno vlogo in naloge,⁶⁶ za razumevanje vloge Slovenske vojske potrebni napor in iskanje povezave med definicijami⁶⁷. Odgovor na vprašanje, kakšna je ustavna vloga Slovenske vojske, ni možno dati. Ustava namreč ne omenja Slovenske vojske, temveč podaja pristojnosti in naloge Državnega zbora in predsednika republike do obrambe in obrambnih sil, pri čemer o nalogah ter sestavi obrambnih sil ni navedb. Da je Slovenska vojska istočasno obrambna sila, pojasnjuje Zakon o obrambi (3. člen). V istem členu je opredeljena obramba države, ki jo sestavljata vojaška obramba in civilna obramba. Za vojaško obrambo je določeno, da jo izvajajo obrambne sile (Slovenska vojska), za civilno obrambo pa so navedeni kot izvajalci državljani, lokalne skupnosti, državni organi, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, vendar se ne štejejo v obrambne sile. Na podlagi zakona je možno ugotoviti, da je Slovenska vojska v vlogi obrambnih sil Republike Slovenije in je nosilka izvajanja vojaške obrambe. To pomeni, da vojaške obrambe ne izvaja samostojno, temveč ob podpori ali dopolnitvi s strani izvajalcev civilne obrambe, o čemer govori 5. člen Zakona o obrambi. Definicija iz 5. člena negira trditev 3. člena zakona, ki navaja, da vojaško obrambo Slovenska vojska izvaja »samostojno ali skupaj z zavezniškimi vojskami«. Glede na 5. člen Slovenska vojska ne izvaja vojaške obrambe samostojno. 37. člen Zakona o obrambi dopolnjuje vlogo Slovenske vojske kot nosilke vojaške obrambe še na vlogo sodelujoče v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, iz česar se da razumeti, da je dopolnilna sila silam za zaščito in reševanje. Iz definicije nalog o izvrševanju obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih

⁶⁶ Če ne upoštevamo pomanjkljivo opredeljene vloge vrhovnega poveljnika.

⁶⁷ Da obstajajo terminološke in vsebinske nedoslednosti ter »miselni konglomerat«, je ugotavljal že Fekonja (Fekonja 1996, 4-5).

organizacijah, je možno zaključiti, da ima Slovenska vojska tudi vlogo podpore zunanje politike Slovenije.

Opredelitve o neposredni odgovornosti Slovenske vojske ni. Tako kot za razumevanje njene vloge se lahko njena odgovornost izpelje iz drugih definicij. Na podlagi analize nalog, ki so določene s 37. členom Zakona o obrambi, je možno ugotoviti, da je Slovenska vojska odgovorna za svojo usposobljenost in pripravljenost. Odgovornost poveljnikov je opredeljena v 44. členu zakona in obsega odgovornost za »pripravljenost, delo in uporabo« podrejenih enot. Odgovornost poveljnikov je opredeljena tudi v 42. členu, na podlagi katerega so poveljniki odgovorni ministru za izvajanje njegovih ukrepov in usmeritev »preko svojih nadrejenih«. Tako opredeljena odgovornost je nerazumljiva in v nasprotju s 43. členom zakona, ki določa, da vojaško poveljevanje »temelji na načelih enostarešinstva, subordinacije in obveznega izvrševanja povelj«. Pomeni, da so poveljniki odgovorni nadrejenemu poveljniku in da obstaja enotnost poveljevanja – samo en poveljnik poveljuje podrejenim silam, kar določa tudi vojaška doktrina (Furlan in drugi 2006, 63). 42. člen uvaja dvojno linijo odgovornosti; poleg linije po načelu subordinacije iz 43. člena še linijo odgovornosti do ministra, pri čemer je nejasno, kako se izvaja poveljniška odgovornost »preko nadrejenega«. Dodatno zmedo povzroča 43. člen z opredelitvijo v prvem odstavku, da je vrhovni poveljnik predsednik republike, v tretjem odstavku pa, da poveljevanje temelji na načelu subordinacije in obveznega izvrševanja povelj, kar bi se lahko razumelo tudi, da mora načelnik Generalštaba SV izvrševati povelja vrhovnega poveljnika. S tem pa bi prišel v konflikt z določili 42. člena, po katerem mora izvajati ukrepe in usmeritve ministra in 39. člena, ki določa, da je Generalštab SV organ v sestavi ministrstva, kar pomeni, da je podrejen ministru, kar določa tudi 18. člen Zakona o vladi Republike Slovenije.

Pristojnosti Slovenske vojske se dajo razbrati posredno iz opredelitve njenih nalog ter neposredno iz določil, ki se nanašajo na pristojnosti posameznikov ali delov vojske. Iz definicije Slovenske vojske v 7. točki 5. člena Zakona o obrambi, ki določajo značilnosti vojske (enotno poveljevanje, enotne oznake pripadnosti in odkrito nošenje orožja) se da razbrati, da je pristojna za nošenje in uporabo orožja. Pooblaščenost za uporabo orožja določa tudi definicija vojaške obrambe⁶⁸ v 1. točki istega člena, konkretno pa jo opredeljuje 51. člen. Splošna pristojnost na individualni ravni je pristojnost poveljevanja s podrejenimi poveljstvi, enotami in zavodi (43. člen). Kaj to pristojnost omogoča, se da razumeti iz 44. člena, ki določa odgovornosti poveljnikov. S stališča odgovornosti so poveljniki pristojni, da odredjajo

⁶⁸ »Vojaška obramba je obramba države z orožjem in drugimi vojaškimi sredstvi, izvaja pa jo Slovenska vojska, samostojno ali skupaj z zavezniškimi vojskami«.

delo in uporabo svojih podrejenih enot. Svojo pristojnost uveljavljajo z akti poveljevanja. Za katere akte poveljevanja so pristojni, določa 46. člen.⁶⁹ Zakon o obrambi je opredelil še nekatere posebne pristojnosti, kot je imenovanje na dolžnosti, ki jih ima načelnik Generalštaba SV (45. člen), odločanja poveljnikov v disciplinskih postopkih (57. člen), pristojnosti za poviševanje (62. člen) ter pristojnosti vojaške policije (66. člen).

S stališča zagotovitve podlag za učinkovito izvajanje civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji je možno zaključiti, da normativne podlage določajo vlogo, odgovornosti in pristojnosti vojske, vendar na način, ki lahko povzroči različno razumevanje ali ustvarja možnosti za konflikte med vojsko in izvajalci civilnega nadzora. Nedefinirana ustavna vloga Slovenske vojske ter nejasne definicije njene vloge in odgovornosti kažejo, da tudi s stališča vojske problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov v Sloveniji še ni zaključena v celoti. Pomanjkljivo opredeljena vloga vrhovnega poveljnika, dvojna odgovornost poveljnikov do nadrejenega poveljnika in ministra ter s tem negiranje načela enostarešinstva in subordinacije, ki sta temelja delovanja vojaške organizacije, ustvarjata pogoje za civilno-vojaške konflikte v odnosih minister za obrambo – načelnik Generalštaba SV.

5.2 Civilianizacija ministrstva za obrambo

Tako kot ostale države vzhodne in srednje Evrope, ki so gradile demokratično politično ureditev, je tudi Slovenija vzpostavljala demokratične civilno-vojaške odnose z demokratičnim civilnim nadzorom nad oboroženimi silami kot osrednjo točko procesov demokratizacije. V sklopu tega procesa je bila izvedena civilianizacija ministrstva za obrambo Republike Slovenije (MO RS) z namenom vzpostaviti uravnoteženo, pretežno civilno strukturo obrambne administracije s civilnim ministrom na čelu.⁷⁰ Slovensko izhodišče je bilo nekoliko lažje od drugih, saj nova država ni imela stare obrambne strukture, temveč se je ta

⁶⁹ Akti poveljevanja so direktive, odločitve, načrti, ukazi, povelja in standardni operativni postopki.

⁷⁰ »Obrambna administracija je tista struktura obrambnega resorja, ki se ukvarja z vodenjem upravnih poslov oziroma upravljanjem in upravo na obrambnem področju«. »Upravno-administrativni segment obrambnega resorja naj bi izvajal splošne podporne funkcije (kadrovske zadeve, finančno-materialno poslovanje, opremljanje, nabava, gospodarjenje z nepremičninami /.../) za potrebe ključnih zmogljivosti obrambnega sistema« (MO RS 2009c, 41).

vzpostavljala na novo.⁷¹ V novem sekretariatu za obrambo, kasneje Ministrstvu za obrambo, so od samega začetka prevladovali civilisti.⁷²

Temeljni pogoj vzpostavitve demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko je vodenje obrambnega resorja s strani demokratično izvoljene civilne avtoritete. Ta pogoj je v Sloveniji vsekakor izpolnjen. V času od nastanka države leta 1991 do leta 2009 je obrambni resor vodilo 8 ministrov za obrambo, od teh en dvakrat (glej preglednico 5.1). Štirje (50%) med njimi so bili diplomanti obramboslovja Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani, s čemer so bili teoretično v določeni prednosti glede poznavanja problematike resorja, ki so ga vodili, ter poznavanja teorije civilno-vojaških odnosov.

Preglednica 5.1: ministri za obrambo v obdobju 1991-2009

Ime in priimek	Izobrazba	Opravljanje dolžnosti	Aktivna vojaška služba	Opomba
Janez Janša	Univerzitetna	16. 5. 1990 – 29. 3. 1994 7. 6. 2000 – 30. 11. 2000	Ne	Rez. poročnik
Jelko Kacin	Univerzitetna	29. 3. 1994 – 27. 2. 1997	Ne	Rez. nadporočnik
Tit Turnšek	Univerzitetna	27. 2. 1997 – 13. 3. 1998	Ne	
Alojzij Krapež	Magisterij	13. 3. 1998 – 24. 11. 1998	Ne	
Alojzij Marinček	Doktorat	24. 11. 1998 – 4. 2. 1999	Ne	Rez. stotnik
Franci Demšar	Doktorat	4. 2. 1999 – 7. 6. 2000	Ne	
Anton Grizold	Doktorat	30. 11. 2000 – 3. 12. 2004	Ne	Rez. stotnik
Karel Erjavec	Univerzitetna	3. 2. 2004 – 21. 11. 2008	Ne	
Ljubica Jelušič	Doktorat	21. 11. 2008 – 11. 2. 2012	Ne	Rez. poročnica

Vir: MO RS, DOZ (2009).

⁷¹ 16. 5. 1990 je bila po izvedbi demokratičnih volitev oblikovana nova vlada RS - Izvršni svet Republike Slovenije. Sekretar za ljudsko obrambo je postal Janez Janša (Urbanc 2006, 28 in 39). S tem je na čelo obrambnega resorja postavljen civilist. Vendar dobi pristojnosti nad vojsko kasneje, jeseni 1990, ko se izvede prenos pristojnosti nad Teritorialno obrambo Republike Slovenije (TO) na republiško predsedstvo, to pa jih glede vodenja TO prenese na republiškega sekretarja za ljudsko obrambo (Pesek 2006, 118).

⁷² Na podlagi pristopa popolne ločitve civilne in vojaške sfere je vzpostavljen zakonodajni okvir za civilni nadzor nad vojsko, v organizacijskem smislu pa so upravni del ministrstva za obrambo (MO RS) zasedli civilisti, vojaki pa ostali v večinskem delu v Republiškem štabu za teritorialno obrambo (RŠTO), pozneje Generalštabu Slovenske vojske (GŠ SV). Bebler meni, da je šlo za poenostavljeno razumevanje civilno vojaškega odnosa – za ločevanje vojske od družbe. Med posledicami je tudi »prevladujoč« nadzor in dominacija civilistov (Bebler 2005, 87-97).

Čeprav nihče od ministrov ni predhodno opravljal vojaške službe, jih je imelo kar pet med njimi vojaški čin, ki so ga pridobili v šoli za rezervne častnike v času služenja vojaškega roka v bivši državi, ali pa je bilo stažiranje v tedanjih oboroženih silah del študijskih obveznosti. S tem so imeli teoretično prednost pred drugimi glede poznavanja narave vojaške organizacije. 9 ministrov v 19 letih pomeni, da se je obrambna administracija teoretično vsaki dve leti soočila s spremembami vodenja ministrstva. Štirje ministri so opravljali svojo dolžnost leto dni ali manj, kar kaže na dejstvo, da v nekaterih primerih objektivno ni bilo možnosti velikih korakov v razvoju učinkovitih civilno-vojaških odnosov v ministrstvu.

Civilianizacija vodstva ministrstva pomeni, da so tudi neposredni pomočniki ministra pretežno civilisti.⁷³ Najbolj pomembni v izvršnem smislu so državni sekretarji, ki udeležujejo ministrov politiko in skrbijo za spremljanje in usklajevanje izvedbe v praksi.⁷⁴ V času od leta 1991 do leta 2009 je bilo v ministrstvu za obrambo 19 državnih sekretarjev (glej preglednico 5.2). Bili so večinoma univerzitetne izobrazbe. Med njimi so bili štirje doktorji znanosti, eden pa je imel višjo izobrazbo. Formalno so ti civilisti na mestih državnih sekretarjev izpolnjevali demokratične standarde civilnega nadzora nad vojsko, vendar podrobna analiza kaže, da temu v celoti ni bilo tako. Od 19 državnih sekretarjev jih je bilo 9 ali skoraj polovica pred tem kariernih vojakov. To so bili častniki ali generali, ki so pred nastopom dolžnosti opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ali vojski prejšnje države. Na nek način je šlo za 'remilitarizacijo' vodstva ministrstva oziroma 'kvazi civilianizacijo'. Bivši vojaki kljub strokovnosti, značaju in drugim sposobnostim po demokratičnih normah ne bi smeli nadomestiti vloge civilistov v vodenju ministrstva. Takšna oblika civilianizacije je lahko škodljiva in ne prispeva k visokim standardom demokratičnega civilnega nadzora v praksi.

⁷³ »Ključni razlog za to je pričakovanje, da civilist bolje upošteva in zajema širše politične vidike in vplive ter se lažje sooča s spopadi za vire znotraj ministrstva. Sodobni zahodni obrambni sistemi zaposlujejo veliko število civilistov, ki v sistem prinašajo nova znanja in poglede, ki niso tipični za vojake« (Prebilič 2007, 10).

⁷⁴ »Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister. Minister lahko pooblasti državnega sekretarja, da ga nadomešča v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi«. »Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje in razrešuje ga vlada RS na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra« (Zakon o državni upravi, 17. člen).

Preglednica 5.2: državni sekretarji za obrambo v obdobju 1991-2009

Ime in Priimek	Izobrazba	Opravljanje dolžnosti	Aktivna vojaška služba	Opomba
Albin Gutman	Višja strokovna	16. 1. 1993 – 15. 5. 1993	Da	General-podpolkovnik
Franci Žnidaršič	Univerzitetna	19. 2. 1993 – 30. 6. 1994 3. 12. 2004 – 21. 11. 2008	Ne	Rez. polkovnik
Gorazd Vidrih	Univerzitetna	15. 1. 1994 – 20. 3. 1997	Da	Polkovnik
Boris Žnidarič	Magisterij	1. 4. 1994 – 2. 4. 1998	Ne	
Bojan Šuligoj	Univerzitetna	1. 8. 1994 – 20. 3. 1997	Da	Brigadir
Miran Bogataj	Univerzitetna	1. 3. 1995 – 20. 3. 1997	Ne	Rez. brigadir
Teodor Geršak	Magisterij	20. 3. 1997 – 2. 4. 1998	Da	Polkovnik
Marija Ribič	Univerzitetna	20. 3. 1997 – 31. 3. 1999	Ne	
Srečko Kokalj	Magisterij	1. 6. 1997 – 2. 4. 1998	Ne	
Bogdan Koprivnikar	Univerzitetna	9. 4. 1998 – 19. 6. 2000	Da	Polkovnik
Miroslav Terbovc	Univerzitetna	15. 4. 1999 – 19. 11. 2000	Ne	Major
Dušan Mikuš	Magisterij	15. 6. 2000 – 19. 11. 2000	Da	Poročnik
Bojan Pograjc	Magisterij	15. 6. 2000 – 26. 11. 2000	Da	Brigadir
Tomaž Čas	Doktorat	8. 12. 2000 – 22. 11. 2004	Ne	
Janko Deželak	Univerzitetna	14. 12. 2000 – 3. 12. 2004	Ne	
Milan Jazbec	Doktorat	8. 12. 2000 – 31. 10. 2004	Ne	Rez. poročnik
Ladislav Lipič	Univerzitetna	14. 12. 2000 – 28. 2. 2001	Da	Generalmajor
Iztok Podbregar	Doktorat	1. 3. 2001 – 31. 8. 2001	Da	General-podpolkovnik
Uroš Krek	Magisterij	27. 11. 2008 – 13. 1. 2011	Ne	Rez. polkovnik

Vir: MO RS, DOZ (2009).

Postavitev kariernih vojakov na dolžnosti državnih sekretarjev ni problematična samo s stališča civilnega nadzora nad vojsko, temveč odpira tudi možnosti politizacije vojske. Nekateri od teh 'vojakov - civilistov' so se vrnil v vojsko in so zasedli pomembne poveljniške

dolžnosti.⁷⁵ To pomeni, da so častniki in generali, ki so začasno postali funkcionarji in s tem najbližji sodelavci ministra-politika, s prevzemom novih poveljniških dolžnosti vzpostavili pogoje za politizacijo vojske. Kljub njihovi morebitni nevtralni, nestrankarski drži, obstaja možnost, da so v vojsko s seboj prinesli breme vpletenosti v politiko na prejšnji dolžnosti oziroma so postali na določen način politično 'kontaminirani'. S tem pa vzpostavili okoliščine potencialne politizacije vojske.

Podatki o kadrovske strukturi ministrstva za obrambo kažejo, da uravnoteženje civilno-vojaške strukture ni bilo najbolj uspešno. Za razliko od drugih držav, kjer so bili naporji usmerjeni v demilitarizacijo ministrstev, so bili v Sloveniji naporji usmerjeni v ustrezno zastopstvo vojakov v prevladujoči civilni strukturi obrambne administracije. Čeprav konkreten delež vojakov v ministrstvu ni predpisan ali znan iz teorije civilno-vojaških odnosov in ta poudarja le potrebo po večinskem deležu civilistov in potrebo po integrirani civilno-vojaški strukturi, delež vojakov v slovenskem ministrstvu za obrambo ne more potrjevati uspešno uravnoteženje kadrovske strukture ministrstva (glej preglednico 5.3).⁷⁶

Podobno kot druge države se je Slovenija soočala z iskanjem civilnih strokovnjakov za popolnitev ministrstva ter iskanjem ustreznega ravnotežja med civilnimi in vojaškimi uslužbenci v obrambni administraciji. Za popolnjevanje civilistov sta značilna dva aspekta. Pozitivni je bil izobrazbena struktura civilnega kadra, ki je prihajal v obrambni sistem, pri čemer je šlo za diplomante obramboslovja Fakultete za družbene vede. Njihova izobrazba je teoretično ustvarjala pogoje za vzpostavitev učinkovite obrambne administracije s stališča vloge, ki jo imajo civilisti v teoriji demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko.⁷⁷ Negativni aspekt civilianizacije obrambne administracije je popolnjevanje civilnih dolžnosti s kariernimi vojaki iz Slovenske vojske ali vojske prejšnje federativne države. Čeprav je lahko razumeti objektivne težave popolnjevanja civilnih dolžnosti v instituciji, ki je nastajala praktično iz nič, in pomanjkanje ustreznih strokovnjakov na trgu delovne sile, pa podatki govorijo, da je praksa 'prevajanja' vojakov v civiliste prisotna tudi po devetnajstih letih in to tudi v delu

⁷⁵ Na primer: Bojan Pograjc je bil Državni sekretar leta 2000. Pred tem je opravljal dolžnost štabnega častnika v Generalštabu SV. Z mesta državnega sekretarja se je vrnil v Generalštab SV in postal načelnik oddelka za logistiko (Knific 2008). Ladislav Lipič je po opravljanju dolžnosti državnega sekretarja prevzel 1. 3. 2001 dolžnost načelnika Generalštaba SV (Vlada RS 2001a). Albin Gutman je bil po opravljanju dolžnosti državnega sekretarja dvakrat imenovan za načelnika Generalštaba SV, 1993 in 2006 (MO RS 1993, Vlada RS 2006a). Bojan Šuligoj je opravljal dolžnost državnega sekretarja med leti 1994 in 1997. Leta 2002 je postal poveljnik sil Slovenske vojske (MO RS 2002).

⁷⁶ Formalno je integracija MO RS uzakonjena z Zakonom o obrambi, kjer je v 39. členu Generalštab SV opredeljen kot organ v sestavi ministrstva. V vsebinskem smislu pa proces še vedno poteka, saj integracija pomeni tudi mešano civilno-vojaško strukturo tako v vojaškem (Generalštab SV) kot v upravnem delu MO RS.

⁷⁷ Hendrickson in Ethridge poudarjata pomen FDV, ki zagotavlja vir profesionalcev na področju nacionalne varnosti, kar je koristno za civilno-vojaške odnose v Sloveniji (Hendrickson in Ethridge 2002, 119).

ministrstva, ki bi moral biti najbolj 'civilen', saj se tam kreira obrambna politika - v Direktoratu za obrambno politiko.⁷⁸ Direktorat za obrambno politiko je namreč jedro izvajanja funkcij obrambne administracije, v kateri imajo glavno vlogo civilisti in s katerimi se udejanja vloga civilistov v ministrstvu na področju civilnega nadzora nad vojsko⁷⁹. V direktoratu znaša delež vojakov 31% (glej preglednico 5.4), vendar jih je od teh 13 ali 48% zunaj države, ker opravljajo naloge v obrambni diplomaciji (vojaški atašeji, vojaški predstavniki v Natu in OZN) (GŠ SV, ZSK 2009c). Delež vojakov, ki neposredno sodelujejo v procesih direktorata, znaša tako le 16%.

Preglednica 5.3: delež vojakov v obrambni administraciji

Leto	Skupno	Pripadniki SV*	Delež pripadnikov SV
2009	1090 ⁸⁰	149	13,7%
2008	1551	165	10,6%
2007	1501	55	3,7%
2006	1514	41	2,7%

Vir: Letna poročila ministrstva za obrambo (MO RS 2007k, 2007za in 2008m) ter podatki Združenega sektorja za kadre (GŠ SV, ZSK 2009a in 2009c).

* pripadniki, ki so bili postavljeni na vojaške dolžnosti

⁷⁸ Na primer: Primož Šavc je generalni direktor Direktorata za obrambno politiko in je podpolkovnik na civilni dolžnosti. Pred dolžnostjo v civilnem delu obrambne administracije leta 2000 je služboval v Generalštabu kot vodja oddelka, pred tem pa je bil poveljnik območnega poveljstva za Koroško (MO RS DOP 2010b). Matjaž Vrhunc je vodja centralnega registra NATO/podregistra EU in je podpolkovnik na civilni dolžnosti. Končal je vojaško akademijo kopenske vojske, smer artilerija. (ibid.).

⁷⁹ Direktorat za obrambo izdeluje strateške, doktrinarne in razvojne dokumente s področja obrambnega sistema, usklajuje projekcije obrambnih virov, vodi obrambno planiranje, pripravlja stališča in analize ministrstva o različnih vprašanjih z obrambnega področja kot podlaga za odločanje na področju obrambne politike in strategije idr. (MO RS 2010).

⁸⁰ Podatki za leto 2009 ne pomenijo, da se je obrambna administracija toliko zmanjšala glede na predhodna leta, temveč, da v seštevku niso zajete organizacijske enote in organi v sestavi ministrstva, ki ne sodijo v obrambni sistem, temveč so del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (npr. Uprava RS za zaščito in reševanje in Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami). Zato je izračunan delež vojakov v obrambni administraciji za leto 2009 najbolj natančen, v ostalih letih pa odraža delež v celotnem upravnem delu ministrstva.

Preglednica 5.4: delež vojakov v obrambni administraciji ob koncu leta 2009

Obrambna administracija	Skupaj zaposlenih	Pripadniki SV	Delež pripadnikov SV
Kabinet ministra	17	2	11,8%
Direktorat za obrambno politiko	87	27 (14)*	31,0% (16%)*
Direktorat za obrambne zadeve	322	46	14,3%
Direktorat za logistiko	171	23	13,5%
Obveščevalno-varnostna služba	120	14	11,7%
Sekretariat generalnega sekretarja	345	24	7,0%
Služba za protokol	9	4	44,4%
Inšpektorat RS za obrambo	19	9	47,4%
SKUPAJ	1090	149 (136)*	13,7% (12%)*

Vir: GŠ SV, ZSK (2009b).

* število, in temu odgovarjajoč delež, je manjše za število pripadnikov Slovenske vojske, ki opravljajo naloge zunaj države.

Ugotovimo lahko, da zaposlovanje bivših vojakov na civilne dolžnosti v obrambni administraciji ni bilo v skladu z demokratičnimi standardi civilnega nadzora nad vojsko in pomeni nekakšno 'kvazi civilianizacijo' obrambnih struktur. Podobno je ugotovila tudi ameriška študija obrambnih reform v Sloveniji, vendar pojav ni tuj tudi državam z razvitejšo demokracijo.⁸¹ Profesionalni vojaki nosijo s seboj privzgojene in naučene vojaške vrednote in navade ter vojaško miselnost. Takšen pristop je lahko motnja v izgradnji institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko in ima lahko tudi stranske posledice na učinkovitost delovanja vojske. Odhajajo npr. sposobni kadri iz vojske in prevzemajo civilne dolžnosti, s čemer se siromaši baza vojaških strokovnjakov. Ti 'kvazi civilisti' prinašajo v civilni del obrambne administracije vojaške norme in navade (ni nujno škodljivo) ter način razmišljanja (zelo škodljivo). To ne pomeni, da ne morejo učinkovito opravljati civilnih dolžnosti, ampak da ne morejo nadomestiti vloge civilistov v civilno-vojaški 'enačbi'. Da bi lahko minister za

⁸¹ »Demokratičen nadzor nad oboroženimi silami zagotavlja zakonodaja vendar uporaba vojaških profesionalcev v civilu v različnih direktoratih ministrstva postavlja vprašanje o razumevanju civilianizacije« (USEUCOM ASDIS 2000, 25). Primer ni značilen samo za nove demokracije. S tem so se npr. soočile tudi ZDA. Premik vojaškega osebja na civilne dolžnosti v vladnih agencijah in ministrstvih je bil namenski zaradi kadrovskih problemov – naraščajoče birokracije po 2. svetovni vojni (predvsem obramba in zunanje zadeve). Prisotni sta bili nezaupanje in kritika takšnega pristopa (Janowitz 1964, 377). Popolnjevanje civilnih dolžnosti v ZDA po koncu 2. svetovne vojne z vojniki je bil znak militarizacije vlade in znak opuščanja civilnega nadzora, čemur je tudi v nekaterih primerih imenovanja generalov na civilne pozicije nasprotoval kongres. Razen nekaterih primerov na splošno ni moč trditi, da so bile posledice negativne. Nedvoumno pa so častniki, ki so prišli v zunanje ministrstvo, prispevali k bolj konzervativnim stališčem (Huntington 1957, 360).

obrambo uspešno izvajal nadzor nad vojsko, potrebuje civilne strokovnjake. Bivši vojaki so neposrečena oziroma slaba rešitev.⁸² Takšni 'kvazi civilisti' lahko postanejo bolj vojaški kot civilni svetovalci ministru in lahko pogojno nadomestijo vlogo strokovnega organa ministra - Generalštaba SV. Kot nosilci priprave strateških usmeritev ministra lahko vnašajo vojaške elemente in ustvarjajo pogoje za mikromanagement in omejevanje strokovne avtonomnosti vojske.

Delež vojakov v obrambni administraciji je ob koncu leta 2009 znašal povprečno 12%. Čeprav je bil v nekaterih organizacijskih enotah ministrstva bistveno večji, podrobna analiza kaže, da gre v teh primerih za manjši vpliv s stališča civilno-vojaških odnosov (npr. opravljanje operativno-tehničnih nalog. Zato lahko dvomimo v ustreznost kadrovskih pogojev za kakovosten civilno-vojaški dialog in sodelovanje na področju kreiranja obrambne politike, obrambnega planiranja, upravljanja z viri in drugih skupnih civilno-vojaških dejavnosti. Delež vojakov v obrambni administraciji ne prispeva k razvoju učinkovitih civilno-vojaških odnosov v Ministrstvu za obrambo. Da struktura ni uravnotežena in učinkovita, je ugotovil tudi strateški pregled obrambnega resorja v letu 2009.⁸³

5.3 Izvajanje parlamentarnega nadzora

Kakovost izvajanja parlamentarnega nadzora je neposredni pokazatelj ravni civilnega oziroma demokratičnega nadzora nad vojsko.⁸⁴ Zakonodajna oblast na področju obrambe prispeva k odgovornosti, kakovosti, transparentnosti in legitimnosti obrambne politike. Parlamentarni nadzor ima dve funkciji: (1) terja odgovornost vojske in izvršne oblasti za svoje aktivnosti in (2) spremlja, ali se zakoni izvajajo v skladu s svojim namenom (Giraldo 2006, 35-37). Čeprav ne obstaja idealen model demokratičnega sistema, so se na podlagi teorije oblikovala določena skupna načela in naloge parlamentov pri udejanjanju nadzora. Za ugotavljanje kakovosti izvajanja nadzora v Sloveniji so uporabljena napotila, ki jih daje v priročniku za člane parlamentov Center za demokratičen nadzor oboroženih sil iz Ženeve

⁸² Civilisti v obrambni strukturi so eden od ključnih dejavnikov uveljavljanja objektivnega civilnega nadzora nad vojsko. Civilni uslužbenci so most med vojaškim in političnim vodstvom ter med širšo demokratično družbo. Pri tem ni pomembno samo dejstvo, da tam sploh so, ampak da imajo znanja in izkušnje na obrambnem področju ter da razumejo svojo vlogo. Minister je namreč soočen s problemom, ko mora odločati o nasvetu najvišje vojaške strokovne avtoritete in nima na razpolago strokovnjakov, ki lahko presodijo ta nasvet ali ugotavljajo učinkovitost vojske (Boene, Bredow in Dandeker 1999, 320).

⁸³ »Zato je nujno vzpostaviti učinkovitejšo obrambno administracijo, ki bo prek bolj uravnotežene strukture pospeševala uresničevanje strateških in operativnih ciljev obrambnega resorja, povečevala zmogljivosti SV in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter zagotavljala večjo gospodarnost delovanja in racionalnost uporabe kadrovskih, materialnih in finančnih virov.« (MO RS 2009c, 42).

⁸⁴ »Država brez parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem, zlasti pa nad vojsko, lahko v najboljšem primeru velja za nedovršeno demokracijo« (Born 2003, 18).

(Born 2003). Skladno z napotili iz priročnika so pogoji za učinkovito izvajanje nadzora (1) jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti, (2) običajna praksa, (3) viri in strokovno znanje in (4) politična volja.

Analize udejanja parlamentarnega nadzora v različnih državah kažejo na objektivne in subjektivne razloge, da ta ni vedno učinkovit. Vedno večja zapletenost in tehnična narava varnostnih zadev, pomanjkanje strokovnosti, časovni pritiski in zakoni, ki se nanašajo na tajnost podatkov lahko omejujejo ali ovirajo parlamentarni nadzor (Ózбудun 2007, 2). Med ovirami učinkovitega parlamentarnega nadzora Giraldo navaja tri razloge: (1) splošno pomanjkanje moči zakonodajalcev, (2) pomanjkanje interesa in strokovnosti⁸⁵ na področju varnosti in obrambe in (3) pomanjkanje informacij (Giraldo 2009). Ustavne ali zakonske omejitve predlaganja ali odločanja o določenih zadevah, časovni roki, ki narekujejo hitrost procesa (npr. pri proračunu), strankarska disciplina ali moč parlamentarne večine zmanjšujejo moč parlamentarnega nadzora. Obremenjenost s ponovnimi izvolitvami v parlament, majhne vzpodbude s strani volivcev ali strank za večjo angažiranje v obrambnih zadevah, pomanjkanje pomoči nevladnih in drugih strokovnjakov ter v nekaterih primerih tudi dominacija bivših vojakov v parlamentarnih odborih negativno vplivajo na kakovost parlamentarnega nadzora. Učinkovitost parlamentarnega nadzora je slabša tudi zaradi omejitve 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 samo eden), pomanjkanje moči zahtevati ali pridobiti informacije in tudi zaradi neaktivnosti civilne družbe. Zato Giraldo predlaga v cilju izboljšanja učinkovitosti parlamentarnega nadzora stabilno sestavo odborov (da se lahko razvije 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. 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; mora vedeti, za kaj je denar namenjen, kakšen je razlog za njegovo porabo in presojati upravičenost porabe glede na »output« s stališča varnosti. Istočasno mora razumeti, da ne poveljuje vojski ter da se mora izogibati mikromanagementu (Betz 2004, 118).

⁸⁵ Jelušič opozarja na nevarnost, da parlamenti prevzamejo vlogo izvajanja civilnega političnega nadzora, ker jim primanjkuje profesionalnosti oziroma usposobljenosti (Jelušič 1998, 81).

5.3.1 Normativna ureditev

Parlamentarni nadzor v Sloveniji izvaja Državni zbor na podlagi Ustave Republike Slovenije in Zakona o obrambi. Na podlagi ustave Državni zbor odloča v vojni in izrednem stanju, o uporabi obrambnih sil (92. člen), ureja »vrsto, obseg in organizacijo obrambe« državnega ozemlja (124. člen) in nadzira 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 samo, kako te branijo državo. Z Zakonom o obrambi je Državni zbor naložil sebi nalogo, da bo sprejemal splošne dolgoročne programe razvoja in opremljanja Slovenske vojske (82. člen) ter opredelil 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 2008a). Državni zbor je tako nadaljeval prakso skromnega opisovanja nalog 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«.⁸⁶ Naloge iz ustave in zakonov so prikazane v preglednici 5.5.

S stališča pristojnosti za nadzor izvajanja obrambe države je mogoče izluščiti nalogo usmerjanja izvajanja obrambe, ki se sicer nahaja v sklopu nalog, ki jih Državni zbor nalaga vladi. Da obramba ni najbolj pomembno področje, kateremu se namerava posvečati, je razvidno iz poslovnika za delo Državnega zbora, kjer 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).

⁸⁶ Odbor Državnega zbora za obrambo obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na delovno področje Ministrstva za obrambo. Spremlja stanje na svojem področju in v zvezi s tem predlaga Državnemu zboru odločitve politike; preverja učinkovitost sprejetih zakonov in drugih aktov, spremlja izvajanje politike, ki jo je določil Državni zbor, in skrbi za uresničevanje, oblikovanje in usklajevanje te politike; ocenjuje zakonodajno urejenost glede na procese v svetu, obravnava predloge, pobude in druga vprašanja, ki so mu dodeljena v v obrnavo, obravnava mnenja, predloge in zahteve Državnega sveta in o njih zavzema stališča ter predlaga odločitve Državnega zbora v zvezi s temi mnenji in zahtevami (Grizold 1999, 73).

Preglednica 5.5: naloge in pristojnosti Državnega zbora

Naloge in pristojnosti Državnega zbora	Podlaga
1. Odločanje o uporabi obrambnih sil	Ustava
2. Urejanje vrste, obsega in organizacije obrambe	RS
3. Nadziranje izvajanja obrambe	
4. Sprejemanje spl. dolg. programov razvoja vojske	Zakon
5. Določanje pristojnosti vladi in ministru	o
6. Usmerjanje izvajanja obrambe države	obrambi
7. Obravnavanje zakonov in aktov obrambnega sistema	Poslovník
8. Obravnavanje problematike obrambnega ministrstva	DZ RS

5.3.2 Študija primera: delo odbora za obrambo 2004-2008

V obdobju 2004 – 2008 je imel odbor Državnega zbora za obrambo 45 sej. Od tega 29 rednih in 16 nujnih. Vsebine, ki jih obravnaval, so prikazane v preglednici 5.6. Iz dnevnih redov sej je razvidno, da je obravnaval proračun za obrambo, nabave oborožitve, izgradnjo zmogljivosti in delovanje Slovenske vojske, razne nepravilnosti in dogodke v Slovenski vojski (anonimke, nadlegovanje, kršitve pravic) ter upravljanje s kadri v Slovenski vojski (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 nacionalnovarnostni sistem in dolgoročen razvoj Slovenske vojske, v tem obdobju ni obravnaval, čeprav so se v tem obdobju zgodile velike spremembe, od katerih je najpomembnejši vstop Slovenije v zvezo Nato in profesionalizacija Slovenske vojske po ukinitvi služenja vojaškega roka leta 2003.⁸⁷ Odbor je z namenom nadzora obrambnega resorja in izpolnjevanja svoje ustavne vloge postavljaj vladi razna 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, izgradnjo 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 misijah ter rezultatih ministrskih srečanj v Natu ali Evropski uniji. Iz vsebine nekaterih sej je razvidno, da je bila prioriteta

⁸⁷ Analiza nacionalnovarnostnih dokumentov, ki jih sprejemata Državni zbor in Vlada RS, je podana v poglavju o strateških usmeritvah.

ambicija odbora poleg uresničevanja civilnega nadzora nad vojsko oziroma po ustavni kategoriji nadzora obrambe predvsem nadzor ministra in vlade oziroma nadzor izvršne veje oblasti, saj je med drugim obravnaval tudi domnevne nepravilnosti njegove službene poti.

Preglednica 5.6: vsebine sej Odbora za obrambo v obdobju 2004 - 2008

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO									
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo	
1.	3. 3. 2005	Redna			upokojevanje - ocena ustavnosti							
1.	30. 11. 2004	Nujna										predstavitev ministra
2.	8. 9. 2005	Redna						problemi in razmere MO RS	SOPR			
2.	21. 1. 2005	Nujna	Niso bile obravnavane vsebine, ki se nanašajo na Slovensko vojsko ali obrambo države									
3.	16. 2. 2006	Redna					pripravljeno st SV					
3.	22. 6. 2005	Nujna										služ. pot ministra
4.	14. 3. 2006	Redna		preplačila pri nabavi orožja								vojaška parada
4.	17. 10. 2005	Nujna	proračun		upravlj. kadr. virov							služ.pot ministra
5.	9. 6. 2006	Redna		poročilo o izvajanju TRP			inform. o oceni pripravljeno sti	odgovor ministra na anonimko			sprem. ZObr	
5.	19. 1. 2006	Nujna					sodelov. SV v Iraku					

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO									
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo	
6.	6. 7. 2006	Redna		poročilo o izvajanju TRP				inform. o oceni pripravljenosti				
6.	20. 4. 2006	Nujna		izbira ponudnika za SKOV 8x8	urejenost nezgodnega zavarovanja v SV			Inform. o varovanju zračnega prost. RS; sklep-sodel. SV v Kongu				
7.	7. 9. 2006	Redna		oddaja naročila zaupne narave za SKOV 8x8				poročilo delov. SV v Iraku	kršitev pravic-pobuda sindikata; nepravil. v voj. policiji			
7.	27. 6. 2006	Nujna		izbor novih oklepnikov								
7.	6. 7. 2006	Nujna nadaljevanje		izbor novih oklepnikov								
8.	6. 10. 2006	Redna						sodel. SV v UNIFIL	članek v Mladini spolno nadlegovanje	seznanitev z vojaško doktrino	predlog zakona o izvajanju TRP	
8.	11. 8. 2006	Nujna						poročilo o delov. SV v Iraku				

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO									
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo	
9.	13. 12. 2006	Redna		klirinški dolg - poplačilo z orožjem				poročilo o delovanju SV v Iraku				
9.	16. 10. 2006	Nujna	proračun									
10.	18. 1. 2007	Redna		vpraš. o nabavi SKOV 8x8	inform. – profesionalizacija SV;			inform. o delov. SV v KFOR	SOPR 2007-2012			poročilo: neformalno zasedanje obr.ministrov
10.	11. 1. 2007	Nujna		pogodba o nakupu SKOV 8x8								
11.	16. 2. 2007	Redna										vprašanje o ukinjanju vojašnic
11.	16. 1. 2007	Nujna							poročilo o zaklj. preiskave - nepravilnosti v 18.BRKBO			inform. o polit.-varno. razmerah v Iraku
12.	15. 3. 2007	Redna		inform. o posodob. Letališča Cerklje; problematika ROLE-2			poročilo: afirmacija 10. MOTB					evidence nepremičnin in MTS; prazna stanovanja
12.	13. 2. 2007	Nujna		pogodba o nakupu SKOV 8x8								

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO								
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo
13.	12. 4. 2007	Redna		vpraš. o ROLE-2; nakup ladje iz klirinškega dolga; poročilo: izvajanje TRP			inform. o sodel. SV v ISAF; poročilo: izkušnje iz Iraka				vpraš. o uniformah v oddaji Big Brother
13.	1. 3. 2007	Nujna				vpraš. o duhovni oskrbi in usposabljanju	upad javne podpore za sodel. SV v operacijah				perspektiva voj.Murska S; Konjeniška enota Lipica;
14.	17. 5. 2007	Redna		poročilo: ROLE-2;			sodel. SV v NRF; sodelov. SV v bojni sk. EU; sklep vlade - 12 pripad. v ISAF;				sporaz. med RS in RČG; GAERC - srečanje ministrov; konjeniška enota Lipica
14.	6. 11. 2007	Nujna		pobuda: nakup transportnih letal; vpraš. o nakupu izvid. vozil RKBO			izkušnje bataljona na Kosovu				

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO									
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo	
15.	13. 6. 2007	Redna		minometi NEMO (SKOV 8x8); poročilo: izvajanje TRP	nerešena vprašanja-piloti			uporaba ROLE-2; poročilo: pripravljeno st SV				poročilo: udeležba ministra na nefor.sreč. ministrov EU; globalna prepoved kasetnih bomb;
15.	7. 7. 2007	Nujna	poročilo: realizacija terjatev	sum korupcije na področju nabav								
16.	28. 6. 2007	Redna			oznake v SV			delo, ki ga opravljajo vojaki na Kosovu - varnost		predlog Zakona o službi v SV		konjeniška enota; uničevanje, prodaja starega orožja SV; vpraš. o vili na Bledu; ureditev letališča Cerklje
16.	8. 9. 2008	Nujna		predlog sklepov glede odločitve za nabavo SKOV 8x8								

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO								
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo
17.	5. 7. 2007	Redna		nakup ladje - vprašanje obalne straže; revizijsko poročilo: naročila zaupne narave			ocena situacije v Libanonu; inform. o vaji; inform. o SV v operacijah	ponarejena spričevala;			protiraketni ščit; inform. o konjeniški enoti
18.	6. 9. 2007	Redna		nabava letal za gašenje požarov			možne rešitve ROLE-2; Sklep vlade-sodelov. SV v KFOR in ISAF				vpraš. o strelišču Trbovlje
19.	25. 9. 2007	Redna			napredovanje v SV		uporaba SV pri zaščiti in reševanju			ocena ustavnosti ZObr	obisk ministra na nef. srečanju ministrov EU
20.	18. 10. 2007	Redna	predlog sprememb proračuna 2008; predlog proračuna 2009								

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO								
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo
21.	30. 11. 2007	Redna		nakup ladje iz klirinškega dolga; inform. o nakupu vozil RKBO	duhovna oskrba v SV: inform. o nerazporejenih kadrih, tožbah, ugovorih, ponarejenih spričevalih; odhodi pilotov, tehničnega osebja in vojakov			vpraš. o sod. SV v Čadu; poročilo: delovanje. 10. MOTB v KFOR; inform. o sodelov. SV pri odpravi posledic poplav		vprašanja o ciljnih sil	
22.	20. 12. 2007	Redna		inform. o nakupu transportnega letala				častna straža	napake nove puške;		vključen. otrok v poimenov. oklepника;
23.	23. 1. 2008	Redna			vprašanje o reševanju zapletov z delodajalci glede rezervistov; napredovanje predstavnika sindikata	vprašanje o Fakulteti za menedžment		ROLE-2 - predaja v UKC MB; sklep vlade-sodel. SV v Čadu	domnevno nezakonito ravnanje voj. policije; poročilo: napake na novi puški		investicije v vojašnico MS
24.	20. 2. 2008	Redna			kadrovski trendi v SV			vpraš. o stanju na Kosovu in napotitvi SV v Čad			

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO									
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo	
25.	12. 3. 2008	Redna		vpraš. o klirinškem dolgu; predlog: nakup letal	vpraš. o ureditvi statusa pripadnikov SV				izstrelitev iz letala			
26.	11. 4. 2008	Redna		nakup ladje iz klir. dolga; nakup transportnih letal; poročilo: nakup nemških vozil za RKBO			vpraš. o povečanju kontingenta v Afganistanu sklep vlade - sodel. SV v NRF; sklep vlade - sodel. SV v KFOR	izstrelitev iz letala				
27.	14. 5. 2008	Redna		inform. o nakupu ladje	vpraš. o kadrih: dve uredbi, status, (članek: vojaški udar na plače)		poročilo: pripravljeno st SV; ROLE-2; vpraš. o sodel. SV v Libanonu	poročilo: izstrelitev iz letala	vpraš. o spremembah ciljev sil			

Št. seje	Datum	Vrsta seje	VSEBINA / RAZLOG ZA SKLIC ODBORA DRŽAVNEGA ZBORA ZA OBRAMBO									
			Finance, proračun	Opremljanje, nabave oborožitve	Kadrovske in statusne zadeve	Izobraž. in usposabljanje	Stanje, uporaba in delovanje vojske	Dogodki v SV in MO RS	Nacionalno-varnostni in drugi strateški dokumenti	Zakoni, predpisi	Drugo	
28.	6. 6. 2008	Redna		vpraš. o nabavi vozil, transp. letala, nadgradnja helikopterjev, radarji, vozila 4x4, SKOV 8x8; inform. o nakupu radarjev								
29.	3. 7. 2008	Redna		inform. o aktivnostih za vzpostavitev ROLE-2; inform. o nakupu ladje								

Vir: Seje delovnih teles Državnega zbora. Dostopno na www.dz-rs.si.

Posebno pozornost je odbor posvetil nabavi oklepnih vozil za Slovensko vojsko. Nabava t.i. srednjih kolesnih oklepnih vozil SKOV 8x8 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 2007c).⁸⁸ Obravnave nabave orožja so posredno odkrile tudi možnost konflikta med nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko – v tem primeru Državnega zbora in ministra. Postavilo se je namreč vprašanje, ali lahko Odbor za obrambo pregleduje zaupne pogodbe in je seznanjen s podatki, ki predstavljajo poslovno skrivnost. Da bi zadevo razčistilo, 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).⁸⁹ V času svojega mandata je Odbor za obrambo petindvajsetkrat obiskal poveljstva in enote Slovenske vojske. Pri tem se je seznanjal z urjenjem, hrambo orožja in opreme, raznimi dogodki (npr. nadlegovanje), izvajanjem nalog, uporabo oborožitve in opreme ter izgradnjo novih zmogljivosti. Med obiski je opravil tudi vpogled v 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) (MO RS, KAB 2009).

5.3.3 Izpolnjevanje pogojev za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora

Pri ugotavljanju, ali so v Sloveniji ustvarjeni pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem so uporabljena napotila iz priročnika za člane parlamentov (Born 2003, 75-85). Rezultati analize so prikazani v preglednici 5.7.

Na podlagi analize normativne ureditve parlamentarnega nadzora je možno ugotoviti, da so v Sloveniji opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti Državnega zbora za izvajanje nadzora.⁹⁰ Vendar proces oblikovanja normativnih podlag še ni zaključen, saj ima določene

⁸⁸ Primer nabave oklepnega vozila 8x8 je zgled naporov Državnega zbora za uveljavljanje svojih pristojnosti na področju civilnega nadzora nad vojsko ter tudi odnosa med nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko.

⁸⁹ »/.../ a kot je danes še povedal minister, je na podlagi mnenja predsednika Državnega zbora 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 Državnega zbora zahteva, da je vlada dolžna zagotoviti vse podatke poslancem, v kolikor to ni v nasprotju z zakonom« (Šuštaršič 2007).

⁹⁰ Da so vzpostavljene podlage za aktivno izvajanje parlamentarnega nadzora v Sloveniji je ugotovil tudi Obramboslovni raziskovalni center. Podlage so primerne in skladne s političnim sistemom ter teoretičnimi

pomanjkljivosti. Predvsem je treba natančneje opredeliti razlike med izvajanjem nadzora obrambe države in nadzora oboroženih sil ter skozi izvedbene akte podrobneje opredeliti naloge Državnega zbora in delovnih teles pri udejanjanju demokratičnega nadzora nad vojsko. Trenutno opredeljene naloge namreč dopuščajo možnost različnega razumevanja vloge nadzora in ne zagotavljajo pogojev za vzdrževanje iste ravni nadzora skozi daljše obdobje.

Preglednica 5.7: pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora

Pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora*	Uresničevanje v praksi
1. Jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti	Skromno opredeljene naloge
2. Običajna praksa	Obstaja
3. Viri (čas, informacije) in strokovno znanje	Omejene informacije, slaba usposobljenost
4. Politična volja	Obstaja

* Pogoji so oblikovani na podlagi analize napotil ženevskega Centra za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami. Vir: Born (2003, 75-79).

Državnemu zboru so na voljo vsi mehanizmi, ki omogočajo pridobivanje informacij in s tem možnosti za učinkovit nadzor, ki so običajni za demokratične sisteme; to so razna 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 skozi celotno obdobje sklica se je Državni zbor praktično dotaknil vseh vsebin, ki se nanašajo na področje demokratičnega 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 pogoji za učinkovit parlamentarni nadzor. Na podlagi izvajanja nadzora v Sloveniji je možno ugotoviti, da so to najšibkejši členi v nizu pogojev za učinkovit nadzor. Analiza obravnav na sejah Odbora za obrambo kaže, da vladne informacije prihajajo v Državni zbor pozno in je na razpolago malo časa za pripravo na obravavo. Obstaja tudi možnost, da so pravočasne, pa je predsednik odbora slabo planiral seje. Da je časovni dejavnik omejevalen, npr. kažejo seje, kjer se je

predpostavkami. Raziskava je pokazala tudi, da je primerna uporaba vzvodov, ki jih ima na voljo Odbor za obrambo, ni pa povsem optimalna. Potrebna je bolj proaktivna drža poslancev, dodatno izobraževanje za poznavanje obrambnega sektorja ter tesnejše sodelovanje z znanstveno-strokovnimi organizacijami (Prebilič 2007, 127).

obravnaval proračun. Čeprav je proces sprejemanja proračuna redna, ciklična dejavnost vlade in Državnega zbora, sta bili potrebni dve nujni seji za njegovo obravnavo (glej preglednico 4.2). Za pridobivanje informacij se Državni zbor poslužuje običajnih mehanizmov parlamentarnega nadzora. Obstaja tudi praksa posredovanja informacij s strani vlade brez posebnih vzpodbud, ki pomeni podporo Državnemu zboru pri uveljavljanju njegovih ustavnih in zakonskih pristojnosti. Vseeno pa se na podlagi analize dela odbora za obrambo in komunikacije z ministrom in vlado ni moč znebiti občutka, da izvršna oblast v določenih primerih ne daje vseh informacij z veliko voljo ali pa jih daje šele, ko Državni zbor opozori na spoštovanje zakonitosti, kot je na primer, ko se vlada sklicuje na zadrževanje informacij zaradi tajnosti.

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 kar poudarja tudi Prebiličeva študija. Prav tako Državni zbor ne uporablja dovolj možnosti strokovne pomoči neodvisnih strokovnjakov ali pomoči vojaških strokovnjakov za razumevanje določenih procesov, ki se nanašajo na stanje, delovanje in razvoj Slovenske vojske ali pa se ne pusti podrobneje podučiti o mednarodnih obveznostih države in vojske, procesih naročanja vojaške opreme ipd.

Politična volja za izvajanje parlamentarnega nadzora vsekakor obstaja. O tem govorijo tudi številna poslanska vprašanja, zahteve po poročilih in informacijah ter, kot kulminacija, uporaba parlamentarne preiskave (DZ RS 2007).⁹¹ Koliko je to posledica želje poslancev za uresničevanje ustavne vloge pri nadzoru varnostnega sektorja ali pa izraz političnega boja in želje po nadzoru izvršne oblasti s strani opozicije, je težko oceniti in je lahko stvar posebne analize. Dejstvo je, da obstaja volja za obravnavo vseh vprašanj, ki se nanašajo na parlamentarni nadzor v demokratičnih državah. Je pa tudi dejstvo, da zaradi sestave Državnega zbora in posledično Odbora za obrambo, kjer so vladne stranke v večini, proceduralno ni možno doseči sklepov, ki so 'neprijetni' ali v nasprotju z vladno politiko.⁹²

⁹¹ 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). Koliko je bila posledica odzivanja odbora interes za učinkovit nadzor varnostnega sektorja in koliko politični ali osebni interes poslancev, je težko ugotoviti.

⁹² Primer je lahko preglasovanje pobude opozicije, ki želi spremeniti odločitev o napotitvi pripadnikov Slovenske vojske v operacijo v Irak. Je tudi primer, ko 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 prekliče sklep o napotitvi štirih inštruktorjev Slovenske vojske v Nato misijo usposabljanja iraških varnostnih sil v Iraku z dne 12. 1. 2006 oziroma

5.3.4 Učinkovitost izvajanja parlamentarnega nadzora

Glede na to, da so naloge Državnega zbora na področju nadzora oboroženih sil skromno opredeljene in presplošne, se pri ugotavljanju učinkovitosti izvajanja parlamentarnega nadzora lahko naslonimo na napotila, ki jih daje ženevski Center za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami v priročniku za člane parlamenta. Pri tem se ugotavlja, ali Državni zbor sledi tem napotilom. 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 ponavadi izvajajo v razvitih demokratičnih družbah, izvajajo v Sloveniji. Rezultati analize so prikazani v preglednici 5.8.

Analiza je pokazala, da Državni zbor izpolnjuje zahtevo, da sprejema varnostni koncept 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 zakone, ki se nanašajo na obrambo države ali oborožene sile. Prav tako sprejema obrambni proračun in nadzira njegovo porabo, predvsem preko 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 2004b, 15-21). Nabave nadzira in ugotavlja ekonomsko učinkovitost ter usklajenost z nacionalnovarnostnimi dokumenti in mednarodnimi obveznostmi. Državni zbor potrjuje članstvo v zvezah in je na primer potrdil vstop Slovenije v Nato.⁹³ Skladno s poslovníkom Državnega zbora je zagotovljena javnost dela; seje delovnih teles in Državnega zbora so javne in državljani so lahko obveščeni o zadevah, ki se nanašajo na obrambno področje, razen, če se obravnava gradivo, ki vsebuje tajne podatke oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona. Zapisniki sej so dostopni na internetnih straneh Državnega zbora.

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« (DZ RS 2006).

⁹³ Državni zbor je z 68 glasovi za in 3 proti 24. februarja 2004 potrdil Zakon o ratifikaciji Severnoatlantske pogodbe (DZ RS 2004a).

Preglednica 5.8: učinkovitost izvajanja parlamentarnega nadzora

Naloga-zahteva parlamentarnega nadzora v demokracijah*	Uresničevanje v praksi
1. Razprava in sprejemanje varnostnega koncepta ali politike države	DA
2. Obravnava in sprejemanje zakonov	DA
3. Odobranje obrambnega proračuna in nadzor porabe	DA
4. Potrjevanje in nadzor večjih nabav orožja	DA
5. Predhodno ali naknadno soglasje za napotitev vojske v operacije v tujino	Ni zakonsko predvideno
6. Potrjevanje mednarodnih pogodb in članstva v zvezah	DA
7. Skrb za povezavo med varnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami	NE
8. Skrb za posodabljanje temeljnih dokumentov nacionalne varnosti	NE
9. Pridobivanje informacij in zahtevanje poročil od vlade	DA
10. Lastno strokovno izpopolnjevanje	NE
11. Obiski nacionalnovarnostnih struktur	DA
12. Vzpodbujanje vključevanja vrednot in demokratičnih norm v vojaško usposabljanje	NE
13. Zagotavljanje obveščenosti javnosti o obrambnih zadevah	DA
14. Skrb za uporabo vojske v skladu z zakoni, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe	DA
15. Zagotovitev, da so naloge vojske skladne z viri	NE
16. Skrb za nagrajevanje zaposlenih v nacionalnovarnostnem sektorju	DA

* Naloge in zahteve so oblikovane na podlagi analize napotil ženevskega Centra za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami. Vir: Born 2003.

Državni zbor skozi spremljanje delovanja Slovenske vojske ter seznanjanja o odločitvah o njeni uporabi skrbi, da je Slovenska vojska uporabljena v skladu z zakoni, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe. V ta namen 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, kadrovske in drugimi problemi, uporabo oborožitve, izvajanjem nalog, usposabljanjem idr. Posebno pozornost posveča kadrovske in statusnim problemom v Slovenski vojski. Svoje napore je uveljavil z Zakonom o službi v Slovenski vojski, kjer je poleg podrobnejše opredelitve nalog, vojaškega izobraževanja in usposabljanja, poveljevanja ter značilnosti poklicnega dela omogočil tudi boljše nagrajevanje pripadnikov Slovenske vojske.

V nadaljevanju so ugotovitve o kakovosti izvajanja parlamentarnega nadzora, kjer Državni zbor ne izpolnjuje pričakovanj, oziroma se aktivnost v praksi ne odvija. Tako na primer ni razvidne 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 evidentiranega 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 sklica Državnega zbora (2004 – 2008) ni bila najbolj aktualna podlaga za razvoj in delovanje vojske. Še posebej če upoštevamo, da je bila v resoluciji članstvo v Natu še namera, v letih 2004 – 2008 pa že dejstvo. V obdobju 2004 – 2008 na Odboru za obrambo ni bilo točke, v kateri bi tekla razprava o potrebah posodobitve temeljnega dokumenta o nacionalnovarnostni politiki države, čeprav je Državni zbor z resolucijo sprejel obveznost, da jo bo dopolnjeval.⁹⁴ Da je potrebna razprava o prihodnosti Slovenske vojske, se je na primer predsednik Odbora za obrambo zavedal in je poskušal vzpodbuditi vlado in Ministrstvo za obrambo, saj je opazil razkorak med dolgoročnimi cilji in cilji naslednjega proračunskega obdobja (Karba 2007, 3). Pri tem se morda ni spomnil, da bi moral prav odbor predlagati posodobitve temeljnih dokumentov, ki se nanašata na delovanje in razvoj Slovenske vojske: Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti ter Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske.

Področju izobraževanja in usposabljanja Slovenske vojske Državni zbor ne posveča veliko pozornosti, razen z usmeritvami v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Razen občasne seznanitve Odbora za obrambo z usposobljenostjo enot med obiski ni evidentiran interes Državnega zbora glede pogojev, kakovosti ter vsebin izobraževanja in usposabljanja, še posebej s stališča uveljavljanja nacionalnih, demokratičnih in vojaških vrednot in norm ter spoštovanja človekovih pravic. Skrb za proces usposabljanja je Odbor za obrambo izkazal, kadar je bil vzpodbujen z različnimi dogodki (spolno nadlegovanje, okvara orožja ipd.). Prav tako je šibka točka izvajanja nadzora nad vojsko spremljanje delovanja vojske in razpoložljivih virov. Kot je bilo že ugotovljeno, je težišče spremljanja porabe proračuna pri nabavah oborožitve, medtem ko pri operacijah ali drugih aktivnostih Slovenske vojske Državni zbor ni izkazal velikega interesa za pridobivanje podatkov o porabi proračuna v ta namen.

⁹⁴ V 6. točki resolucije se je Državni zbor obvezal, da bo spremljal njeno uresničevanje »neposredno in preko pristojnih delovnih teles, ter bo po potrebi celovito ocenil njeno uveljavljanje ter jo dopolnil«.

Predpogoj učinkovitega nadzora je poznavanje vsebine, ki se jo nadzira. Zato bi morali člani odbora za obrambo v večji meri skrbeti za strokovno izpopolnjevanje ali pa se posluževati mehanizmov 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 raznih gradiv pridobival znanja, vendar ti primeri ne morejo potrjevati načrtnega in zamišljenega izpopolnjevanja.⁹⁵ Zahteve ministru za obrambo za predstavitev določenih 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 Sloveniji ne predvideva takšne vloge Državnega zbora, ampak so odločitve o napotitvah odgovornost in pristojnost izvršne veje oblasti. Poslanci so obveščeni o napotitvah preko obravnave sklepov vlade. Korak naprej pri vključevanju Državnega zbora v razprave o napotitvah Slovenskih kontingentov 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 poda svoje mnenje pred odločanjem na vladi (Vlada RS 2009).

Lahko zaključimo, da 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 Sloveniji. Kakovost dela Državnega zbora s stališča nadzora ni na najvišji ravni, saj od pričakovanih 15 vsebin dela v celoti opravlja kakovostno 10, v petih primerih pa so opažene večje pomanjkljivosti in s stališča demokratičnih norm ne moremo biti zadovoljni s stanjem. Ugotovitev potrjuje tudi mnenje poslancev⁹⁶ in predsednika republike.⁹⁷ Če bi

⁹⁵ Poslanci menijo, da nimajo dovolj strokovne podlage, usposabljanje pa je prepuščeno lastni iniciativi (Prebilič 2007, 103-104).

⁹⁶ Da obstajajo določene pomanjkljivosti, ugotavljajo tudi poslanci – člani Odbora za obrambo. Menijo, da jih pri opravljanju nadzora nad obrambnim resorjem ovirajo slaba obveščena (pozne ali skope informacije), negativen odnos izvršne veje oblasti do poskusov uveljavljanja aktivnejšega nadzora, vdor dnevne politike v delo odbora idr. (Prebilič 2007, 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 izvršno in zakonodajno vejo oblasti, obveščenostjo ter vplivom na kadrovanje v obrambnem resorju (ibid., 113-126).

Ocenam, da delo odbora in posledično nadzor ni najbolj učinkovit, se pridružujejo tudi predstavniki Ministrstva za obrambo, ki menijo, da odbor izkazuje veliko nezaupanje do dela ministrstva, da s pomočjo medijev izvaja pritiske na obrambni sektor, da se preveč ukvarja z dnevno politiko in je premalo konstruktiven pri strateškem načrtovanju (ibid., 128).

uporabili ocene od 1 do 5, bi tako lahko dali oceno 3 – dobro. Da bi učinkovitost parlamentarnega nadzora dvignili na višjo raven, bi moral Državni zbor posvetiti več pozornosti spremljanju uresničevanja in posodabljanja temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, nameniti več skrbi vsebinam vojaškega izobraževanja in usposabljanja in usmeriti več napora v nadzor skladnosti uporabe vojske z razpoložljivimi viri ter lastnemu izobraževanju in iskanju mehanizmov za dvig strokovnosti dela.

5.4 Civilni nadzor in delovanje Slovenske vojske

Čeprav v teoriji obstajajo različni pogledi na vzročno posledično zvezo med nadzorom in delovanjem vojske, je skupno vsem, da uresničevanje civilnega nadzora ni namenjeno samo ustvarjanju mehanizmov, da je vojska poslušna in podrejena civilistom, temveč vključuje tudi skrb za njeno sposobnost, da lahko zagotavlja varnost, zaradi česar tudi obstaja. Torej izziv za nosilce institucionalnega nadzora nad vojsko ni samo uveljavljanje mehanizmov nadzora, ampak razvijati učinkovito vojaško organizacijo, da bo lahko uresničevala poslanstvo, ali kot pravi Bruneau »voditelji morajo paziti tako na nadzor kot na rezultate nadzora« (Bruneau in Matei 2008, 915). Ugotavljanje kakovosti civilnega nadzora je možno skozi preučevanje normativnih podlag za izvajanje nadzora, preučevanja mehanizmov nadzora ter preučevanja in opazovanja izpolnjevanja vloge, ki jo imajo nosilci institucionalnega civilnega nadzora v demokratičnih družbah na področjih, ki so povezana z zagotovitvijo možnosti in sposobnosti vojske za učinkovito uresničevanje poslanstva. To so poslanstvo in naloge, strateške usmeritve, kadrovanje, opremljanje, financiranje, pripravljenost, usposabljanje⁹⁸ in delovanje (izvajanje vojaških operacij). Preučevanje civilno-vojaške soodvisnosti na teh področjih daje odgovore na vprašanja, ki so pomembna s stališča nadzorovanega, Slovenske vojske, in ki pomembno prispevajo k razumevanju kakovosti uresničevanja civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji. To so na primer vprašanja: Ali so naloge jasne in nedvoumne? Ali usmeritve izražajo namene in cilje razvoja in delovanja vojske? Ali je vojski razumljiva njena vloga? Ali ima strokovno avtoriteto in možnosti za samostojno opravljanje nalog? Ali ima vojska možnosti za strokovno in samostojno

⁹⁷ »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 /.../«. Izseki iz odgovorov predsednika republike na vprašanje, kako ocenjuje civilno-vojaške odnose v Sloveniji med svojim predavanjem pripadnikom Slovenske vojske in Ministrstva za obrambo v PDRIU 23. 11. 2009.

⁹⁸ Čeprav je sestavni del pripravljenosti, ima s stališča vzpostavitve pogojev za odzivanje na različne situacije in sposobnosti za uresničevanje poslanstva velik pomen in bo posebej obravnavano.

upravljanje dodeljenih virov? Ali lahko poveljniki uveljavljajo svojo odgovornost v praksi? Ali ima vojska možnosti, da se pravočasno in kvalitetno pripravi za izvajanje nalog?

5.4.1 Poslanstvo in naloge Slovenske vojske

Temeljna podlaga za delovanje Slovenske vojske je Zakon o obrambi, s katerim je Državni zbor v 37. členu določil njene naloge: (1) vojaško usposabljanje, (2) zagotavljanje potrebne pripravljenosti, (3) izvajanje vojaške obrambe ob napadu na državo, (4) sodelovanje pri zaščiti in reševanju ter (5) izvrševanje obveznosti države v mednarodnih organizacijah. Državni zbor z zakonom ni opredelil poslanstva Slovenske vojske. To pomanjkljivost je odpravila vlada z vojaško doktrino, kjer na podlagi zakona opredeljuje poslanstvo in iz njega izhajajoče naloge Slovenske vojske. Vlada je v doktrini opredelila, da poveljniki določajo poslanstva in naloge podrejenih enot (Furlan in drugi 2006, 24-25). Podrobno opredelitev nalog je vlada določila tudi z Obrambno strategijo, kjer naloge določa na splošno ter v kriznih razmerah in v primeru napada na državo in v vojni (Vlada RS 2001b, 9-10).

Poslanstvo Slovenske vojske in glavne naloge je Državni zbor opredelil v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, kjer so naloge razdeljene glede na poslanstva:

- preprečevanje katerekoli vrste agresije in odgovor na agresijo,
- vojaško prispevanje k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti ter
- podpora sistemu zaščite in reševanja in drugih državnih organov pri zagotavljanju varnosti in blaginje državljanov (DZ RS 2004b, 2-3).⁹⁹

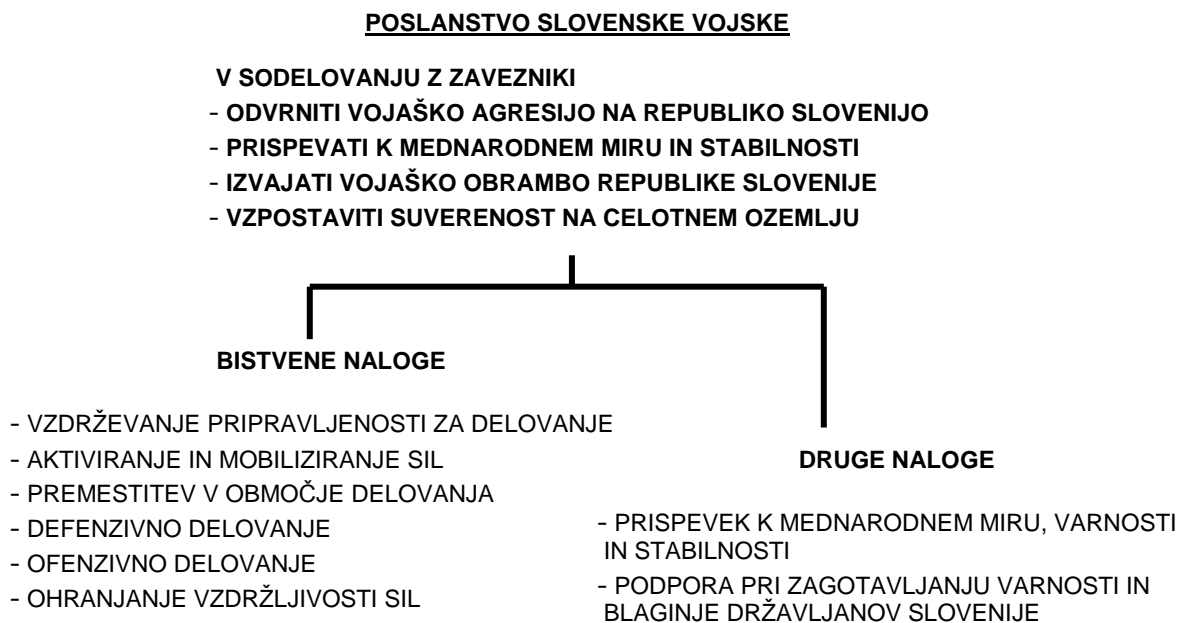
Glede na strukturo nalog in definicijo poslanstva je možno ugotoviti, da se je vlada pri vojaški doktrini naslonila na definicije iz omenjene resolucije, pri čemer je tudi prva vključila vlogo zavezništva, saj so ostali dokumenti nastali pred vstopom v Nato. Minister za obrambo posebnega akta, ki bi razdeljeval poslanstvo in naloge Slovenske vojske ni izdal, je pa opredelil v planu vodenja poslanstvo obrambnega sistema in izvedbene cilje (MO RS 2008c, 3-18). Poslanstvo in naloge iz vojaške doktrine so prikazane na sliki 5.1.

⁹⁹ 23. 11. 2010 je Državni zbor sprejel resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025, v kateri je poslanstvo nekoliko drugače opredeljeno in v bistvu sledi opredelitvi nalog v Zakonu o obrambi: (1) zagotavljanje obrambne sposobnosti in izvajanja vojaške obrambe Republike Slovenije, (2) vojaško prispevanje k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti, (3) sodelovanje v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in (4) podpora drugim državnim organom in organizacijam pri zagotavljanju varnosti. V bistvu podaja poslanstvo iz vojaške doktrine na nekoliko spremenjen način (DZ RS 2010a).

Temeljna ugotovitev je, da ima Slovenska vojska jasno in podrobno opredeljeno poslanstvo in naloge ter s tem vse podlage za razumevanje svoje vloge in namena. Na podlagi poslanstva in nalog lahko usmeri napore in vire v vzpostavitev pripravljenosti, ki bo omogočala izvedbo z zakonom in drugimi akti opredeljenih nalog. Na podlagi analize lahko ugotovimo, da so naloge opredeljene v dokumentih Državnega zbora in vlade, ki so nastali v različnih časovnih obdobjih in so zaradi tega definicije nalog včasih nekonsistentne, kar pa ne omejuje Slovenske vojske, da se usmeri v pripravo za izvajanje bistvenih nalog. Največja pomanjkljivost je, da je najskromnejša formulacija nalog v Zakonu o obrambi, ki je temeljni dokument. To pomanjkljivost je sicer Državni zbor popravil z resolucijo, vlada pa z vojaško doktrino.

Navkljub opisanim 'problemih' definiranja nalog ima Slovenska vojska jasno opredeljeno poslanstvo in naloge. Večji problem uresničevanja civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji predstavlja pristojnost za odrejanje nalog. Iz dokumentov je razvidno, da si to pristojnost jemljejo Državni zbor, vlada in minister za obrambo. Državni zbor je opredelil naloge vojske na podlagi ustave, ki mu daje pristojnost odločanja o uporabi obrambnih sil (92. člen) in pristojnosti, da z zakonom ureja »vrsto, obseg in organizacijo obrambe« (124. člen). Da Državni zbor določa naloge Slovenski vojski ali obrambnim silam, v ustavi ni opredeljeno.

Slika 5.1: poslanstvo in naloge Slovenske vojske



Vir: Furlan in drugi (2006, 24).

Vlada je opredelila naloge Slovenski vojski na podlagi zakonske pristojnosti za vodenje in nadzor obrambe države ter odloča o sodelovanju vojske pri izvrševanju obveznosti v mednarodnih organizacijah (84. člen) in sodelovanju v zaščiti in reševanju (37. člen). Da ima vlada pristojnost za odrejanje nalog Slovenski vojski, v zakonodaji ni opredeljeno. Skladno z Zakonom o vladi ima minister za obrambo pristojnost za vodenje ministrstva, na podlagi Zakona o državni upravi pa nalogo, da daje organom v sestavi ministrstva usmeritve za delo (23. člen). Poleg tega mu daje Zakon o obrambi v 42. členu pristojnost za odrejanje ukrepov in usmeritev, »ki jih izvršujejo načelnik Generalštaba in podrejeni poveljniki«. Navedeno pomeni, da je minister za obrambo ta, ki ima neposredno odgovornost in pristojnost za odrejanje nalog vojski, medtem, ko Državni zbor in vlada 'izkoriščata' določene pristojnosti, ki se nanašajo na obrambo države ali obrambne sile. Pristojnosti za odrejanje poslanstva in nalog so prikazane v preglednici 5.9.

Preglednica 5.9: pristojnosti in odgovornosti za odrejanje poslanstva in nalog

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<u>Državni zbor RS:</u> - pristojnost za odrejanje nalog direktno ni opredeljena - naloge Slovenske vojske (ZObr) - poslanstva in naloge SV (ReSDPRO)	- izdaja akte poveljevanja (ZObr), - odreja poslanstvo in naloge podrejenim poveljstvom in enotam (ZObr)
<u>Predsednik RS:</u> - nima pristojnosti poveljevanja	
<u>Vlada RS:</u> - pristojnost za odrejanje nalog direktno ni opredeljena - poslanstvo in naloge SV (Obrambna strategija) - poslanstvo in naloge SV (Vojaška doktrina)	
<u>Minister za obrambo:</u> - izdajanje aktov vodenja (ZObr) - vodenje vojske - posledično odrejanje nalog (ZObr)	

Poleg ministra, ki ima najbolj natančno opredeljene pristojnosti za vodenje vojske in s tem izhajajočo pristojnost odrejanja nalog, je predsednik republike teoretično pristojen za odrejanje nalog. Predsednik je po ustavi »vrhovni poveljnik obrambnih sil« (102. člen), po Zakonu o obrambi pa »vrhovni poveljnik Slovenske vojske« (43. člen). V vojaški teoriji, ki jo podpira tudi Zakon o obrambi v 46. členu, se poveljevanje udejanja v praksi z akti poveljevanja, s katerim poveljniki odrejajo naloge. Pomeni, da bi teoretično predsednik, ki je tudi poveljnik, lahko poveljeval in odrejal naloge Slovenski vojski. Vendar v praksi noben

zakon ali predpis ne omogočata vrhovnemu poveljniku, da poveljuje. Zato se samo po sebi poraja vprašanje, zakaj imamo poveljnika, ki nima nobene poveljniške avtoritete. Dejansko je 'poveljnik' Slovenske vojske minister za obrambo. To potencialno pomeni, da lahko ima vojska težave pri spoštovanju avtoritete vrhovnega poveljnika (kakšen je to poveljnik, ki ne more dati naloge) ali pa lahko vzpostavlja dvojne linije poveljevanja v primeru večjih ambicij vrhovnega poveljnika dvom vojaškega vodstva, katero avtoriteto naj upošteva.

5.4.2 Strateške politične usmeritve

Vojska potrebuje jasno opredeljeno nalogo in usmeritve za njeno izvedbo. Od institucij civilnega nadzora nad vojsko se pričakuje, da bodo opredelile obrambno politiko, imele nadzor nad viri, določile poslanstvo vojske ter odločale o njeni uporabi. Parlament navadno sprejema varnostne koncepte države, zakone s področja obrambe in obrambni proračun ter pregleduje ali odobrava večjo nabavo orožja, vlada pa predlaga in izvaja varnostno politiko ter predlaga zakone in proračun¹⁰⁰ (Born 2003, 21–22). Uveljavljanje civilnega nadzora zato ne pomeni samo preprečevanje vojski, da se vmešava v politično sfero oziroma prevzema vlogo v družbi za katero ni namenjena, temveč tudi obveznost in odgovornost 'nadzornikov' do vojske.

Strateške politične usmeritve so mehanizem uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko. Izhajajo iz strateških dokumentov (strateških podlag), s katerimi določajo nosilci institucionalnega civilnega nadzora sistem nacionalne varnosti in znotraj tega obrambni sistem, odredajo vojaške naloge in ustvarjajo podlago za delovanje in razvoj vojske. Strateške politične usmeritve imajo trojno funkcijo: so nadzorni mehanizem, strateško vodilo (smerokaz) ter 'delilec' virov. V vlogi nadzora določajo omejitve obsega in strukture vojske ter njene uporabe. Kot vodilo dajejo vojski smernice oziroma napotila, za katere naloge se mora pripravljati, določajo razloge in okoliščine uporabe vojske, kako naj se organizira in v kakšni smeri razvija. V vlogi dodeljevanja virov pa strateške politične usmeritve politično zagotavljajo,¹⁰¹ da bo imela vojska za uresničevanje svojega poslanstva in nadaljnji razvoj dovolj virov, oziroma določajo vire, s katerimi bo vojska v prihodnje razpolagala.

¹⁰⁰ Civilne oblasti so odgovorne za določanje nacionalne strategije, nacionalnih virov, političnih ciljev in odločajo o vojni. Pri določanju vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja pa si odgovornost delijo z vojsko (Gibson in Snider 1993, 195). Po Huntingtonu so civilne avtoritete odgovorne za administrativno-fiskalno funkcijo, ki obsega načrtovanje proračuna, nabave, gradnje in materialno oskrbo, ter politično-strateško funkcijo, v kateri pa nosi delež odgovornosti tudi vojaško vodstvo (Huntington 1957, 428).

¹⁰¹ Opredelitev razpoložljivih virov v strateških usmeritvah še ne pomeni, da jih bo vojska resnično imela. Vire zagotavljata Državni zbor in vlada po posebnih postopkih in se določajo z različnimi dokumenti, npr. s

Strateške politične usmeritve so lahko splošne ali posebne. Splošne izhajajo iz dokumentov, ki opredeljujejo slovenski nacionalnovarnostni sistem, obrambno strategijo in doktrino ter planske dokumente za razvoj Slovenske vojske. Splošne usmeritve se nanašajo na poslanstvo in naloge Slovenske vojske ter njeno strukturo v celoti. Posebne usmeritve so tiste, ki opredeljujejo del nalog ali del strukture Slovenske vojske, ali pa se nanašajo na posamezne načine njenega delovanja in razvoja. Zgled posebnih usmeritev za razvoj Slovenske vojske so ministrove usmeritve za preoblikovanje in razvoj sistema vojaškega izobraževanja in usmeritve za sistem kariernih poti. V prvem primeru minister za obrambo usmerja nadaljnji razvoj vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter določa kratkoročne reorganizacijske spremembe do konca leta 2004 (MO RS 2003a, 1–2),¹⁰² v drugem pa daje napotke za upravljanje kariere poklicnih pripadnikov SV in s tem v zvezi vpliva na spremembe v kadrovskem sistemu v srednjeročnem obdobju do leta 2010 (MO RS 2004e, 1–4).

Strateške politične usmeritve določajo nosilci institucionalnega civilnega nadzora, ki niso vedno hierarhično povezani. Izhajajo iz zakonodajne in izvršne veje oblasti, kar pomeni precejšnjo samostojnost pri njihovem oblikovanju. Vsebine, ki jih pri tem določajo pa so hierarhično povezane oziroma so v hierarhičnem sosledju. Zato je, poleg usklajenosti z ustavnimi in zakonskimi podlagami ter nacionalnim in mednarodnim varnostno-političnim okoljem ena od glavnih zahtev, da so vsebinsko usklajene (konsistentne), ker le takšne dajejo jasne in nedvoumne smernice za delovanje in razvoj vojske.

Državni zbor, vlada, predsednik republike in minister za obrambo so civilne avtoritete od katerih Slovenska vojska pričakuje usmeritve za delovanje in razvoj. Odgovornosti Državnega zbora izhajajo iz 92. člena Ustave RS, ki odloča o uporabi obrambnih sil, ter 124. člena, po katerem je sprejet Zakon o obrambi, s katerim se urejajo »vrsta, obseg in organizacija obrambe« državnega ozemlja in nadzira »izvajanje obrambe«. Državni zbor je z 82. členom Zakona o obrambi določil, da bo sprejemal splošne dolgoročne programe razvoja in opremljanja Slovenske vojske.

Obveznosti vlade za oblikovanje strateških usmeritev na področju obrambe izhajajo iz 84. člena Zakona o obrambi, po katerem je vlada pristojna za vodenje in nadzor obrambe države ter Zakona o vladi, ki s 5. členom zahteva od vlade usmerjanje državne uprave prek ministrov ter usmerjanje ministrov pri »izvajanju politike in izvrševanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov«. Minister za obrambo je skladno z 42. členom Zakona o obrambi

Kadrovskim načrtom in Načrtom pridobivanja stvarnega premoženja, ki ju sprejema vlada, Finančni načrt Ministrstva za obrambo ipd.

¹⁰² Eden od rezultatov je bila vzpostavitev Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje.

odgovoren za odrejanje »razvojnih, organizacijskih, tehničnih in drugih ukrepov ter usmeritev«. Določa »planiranje ter letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske«. Obveznost ministra, da usmerja Generalštab SV kot organ v sestavi,¹⁰³ izhaja tudi iz 23. člena Zakona o državni upravi. Podrobnosti je minister za obrambo predpisal s pravilnikom o načrtovanju, s katerim odreja nalogo »organizacijski enoti, pristojni za obrambo politiko, da mu pripravi predloge dolgoročnega obrambnega plana, smernic za izdelavo srednjeročnega programa in smernic za izdelavo poslovnega plana Ministrstva za obrambo« (MO RS 2005a, 4–7).

Predsednik republike je na podlagi 102. člena Ustave RS vrhovni poveljnik obrambnih sil, vendar ta v 107. členu med njegove pristojnosti ne vključuje usmerjanja obrambnih sil. Njegova vloga je presoja ministrovih »letnih usmeritev za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske, kar pomeni, da nima formalnih možnosti uveljavljanja svoje doktrinarne voditeljske vloge v vojski.¹⁰⁴

5.4.2.1 Strateške politične usmeritve za delovanje in razvoj vojske

Strateške usmeritve izhajajo iz dveh skupin strateških dokumentov: (1) dokumentov, ki se nanašajo na nacionalnovarnostno politiko in obrambni sistem ter opredeljujejo naloge vojske (dokumenti nacionalne varnosti) in (2) dokumentov, ki usmerjajo razvoj vojske, njen obseg, organiziranost in opremljenost ter opredeljujejo vire (programski dokumenti). Prva skupina se nanaša na delovanje vojske, druga pa na njen razvoj. Glede na izvor jih lahko pogojno delimo na nacionalne, ki jih sprejemajo nacionalne civilne avtoritete, in na 'nadmacionalne', ki jih sprejemajo politične avtoritete zavezništev ali mednarodnih organizacij, v katerih se nahaja Slovenija. Delitev je pogojna zato, ker so 'nadmacionalne' samo navidezno zunaj nacionalnega institucionalnega okvira in dajejo v javnosti pogosto zmoten občutek, da so odločitve v pristojnosti višjih organov (do tega pride tudi zaradi nespretnih izjav

¹⁰³ Skladno z 39. členom Zakona o obrambi je Generalštab SV organ v sestavi Ministrstva in najvišji vojaški strokovni organ za poveljevanje.

¹⁰⁴ Od vrhovnega poveljnika lahko načelnik Generalštaba SV in poveljniki enot SV upravičeno pričakujejo, da bo skladno z ustavo in vojaško doktrino znal in zmožel uresničevati svojo voditeljsko vlogo poveljujočega ter dal vojski usmeritve za uresničevanje poslanstva, ji določal prednosti ter jo znal motivirati. Zato bi zakonodajalec moral najti boljši način opredelitve vloge predsednika v odnosu do vojske, saj ta za zdaj obsega samo neobvezno presojevanje ministrovih aktov o delovanju in razvoju vojske in je predsednik v nekakšni 'svetovalni' vlogi.

politikov).¹⁰⁵ Vse t.im. 'nacionalne' usmeritve so predhodno potrdili nacionalni predstavniki zakonodajne ali izvršne oblasti in dejansko predstavljajo nacionalne odločitve.

Na vsebino nacionalnih strateških dokumentov neposredno vplivajo strateški dokumenti Nata in Evropske unije. Znotraj Nata je temeljni dokument, ki vpliva na strateške usmeritve za delovanje vojske, Natov strateški koncept, ki ga sprejemajo predsedniki vlad na zasedanju Severnoatlantskega sveta. Določa strateško okolje, varnostne izzive in tveganja, naloge in namen zavezništva ter daje smernice za razvoj vojaških sil (NATO NAC 1999). Na vojaško doktrino vplivajo zavezniške doktrine uporabe in delovanja sil. Med njimi je temeljna doktrina združenega delovanja, ki določa načine uresničevanja strateškega koncepta zavezništva, načela operacij, načrtovanje in uporabo sil, poveljevanje in kontrolo in načine delovanja zavezniških sil (NATO MAS 1999). Na strateške usmeritve za razvoj vojske neposredno vplivajo sprejeti cilji sil v zavezništvu, ki jih na zasedanju Severnoatlantskega sveta potrjujejo ministri za obrambo. Cilji sil določajo ciljne zmogljivosti sil, stopnje pripravljenosti enot in zahteve (sposobnosti), ki jih morajo enote doseči (NATO DPC 2006).

Med dokumenti Evropske unije vpliva na usmeritve za delovanje vojske Evropska varnostna strategija, ki jo sprejemajo predsedniki vlad na zasedanju Evropskega sveta (Penone 2005, 54). Strategija določa varnostno okolje, grožnje varnosti, strateške cilje in varnostno politiko ter daje usmeritve za njeno uresničevanje in za vojaške zmogljivosti (EU Council 2003). Temeljni dokument za usmerjanje razvoja Slovenske vojske je Glavni cilj 2010 (angl. Headline goal), ki med drugim določa ciljne sposobnosti delovanja sil EU v vseh operacijah kriznega upravljanja ter operativne zahteve za sile EU in roke uresničitve posameznih korakov pri doseganju zmogljivosti (EU GEARC 2004).

V nadaljevanju bo analiza posvečena samo nacionalnim strateškim dokumentom, ki udeležujejo poleg nacionalne tudi skupno varnostno politiko zavezništev ali mednarodnih organizacij.

Strateške usmeritve, ki izhajajo iz prve skupine strateških dokumentov (t.im. dokumenti nacionalne varnosti), so prikazane v preglednici 5.10. Na podlagi analize vsebine lahko ugotovimo, da iz njih pridobiva Slovenska vojska usmeritve za svoje delovanje. Tako lahko ugotovi, čemu je namenjena, za kakšne naloge se mora pripravljati, kako naj se organizira, v kakšnih okoliščinah se pričakuje njena uporaba in na kakšen način bo delovala. S tem izpolnjujejo nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko del odgovornosti iz teorije

¹⁰⁵ Izjave v duhu 'to zahteva od nas Nato' zmotno sporočajo, da zahteve presegajo nacionalne pristojnosti in da bi znotraj države želeli drugače, vendar moramo izpolniti zahtevo organizacije, v katero spadamo. To seveda ne drži, saj takšne zahteve brez soglasja nacionalnih predstavnikov nikoli ne bi bilo.

civilno-vojaških odnosov ter zagotavljajo vojski potrebne politične usmeritve za njeno delovanje.¹⁰⁶ Glede na namen teh usmeritev lahko ugotovimo, da izpolnjujejo vlogo vodila (smerokaza) za delovanje vojske, čeprav imajo tudi nekatere elemente nadzora.¹⁰⁷

Preglednica 5.10: strateške usmeritve za delovanje vojske

Izdajatelj	Dokument	Leto	Usmeritve
Državni zbor RS	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti	2001	–nacionalni interesi, varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti; –nacionalnovarnostna politika, obrambna politika; –sistem nacionalne varnosti, vojaška obramba, naloge SV;
Vlada RS	Obrambna strategija	2001	–varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti, interesi na obrambnem področju; –strateški koncept obrambe RS, obrambni sistem; –vojaška obramba, naloge in organiziranost SV, poveljevanje v SV; –kadrovski in finančni viri, materialni viri in infrastruktura;
	Vojaška doktrina	2006	–varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti; –uresničevanje strateškega koncepta Nata in EU; –vojskovalna moč, poslanstvo in naloge SV, vrste in organiziranost sil, poveljevanje; –zagotovitev možnosti za delovanje (viri, usposabljanje, opremljanje, pripravljenost ...); –načini in vrste delovanj (bojno, informacijsko, stabilizacijsko in podporno delovanje SV)
Predsednik RS			/nima predpisanih obveznosti izdajanja usmeritev za delovanje vojske/

Strateške podlage, iz katerih črpa vojska usmeritve za svoj razvoj, so v skupini programskih dokumentov (preglednica 5.11). S pomočjo teh dokumentov uresničujejo civilne avtoritete drugi del svoje odgovornosti do 'nadzorovanega' – vojske: določajo njen obseg, strukturo, opremljenost, razvojne prednosti ter razpoložljive vire. V prejšnji skupini usmeritev je vojska dobila odgovor, zakaj obstaja in čemu je namenjena, v tej pa kakšna naj bo

¹⁰⁶ S stališča opredeljevanja nacionalnovarnostnega sistema ter urejanja civilno-vojaških odnosov je pomembno, da vključujejo dokumenti za vojsko potrebne usmeritve oziroma odgovore, ki jih potrebuje. Ni pomembno, koliko dokumentov obstaja, čeprav je bilo v preteklosti precej razprav tudi o tem. Namena raziskave, ki jo je na podlagi naročila MO RS opravil Obrambni raziskovalni center Fakultete za družbene vede, sta med drugimi bila odkriti, kateri dokumenti na področju nacionalne varnosti so potrebni in kako naj bodo hierarhično povezani. Skupina raziskovalcev je razvrstila dokumente glede na njihov namen na konstitutivne, predstavitvene, operativno-usmerjevalne in razvojne. Skupina je predlagala da ima Slovenija Resolucijo o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti, Strategijo nacionalne varnosti, Obrambno strategijo, Strategijo vojaške obrambe, Obrambno doktrino in Doktrino vojaške obrambe (Bebler 1999, 17–40).

¹⁰⁷ Npr. opredelitev nalog in načina delovanja v Obrambni strategiji in Vojaški doktrini pomeni tudi omejitev (nadzor) – vojska se lahko pripravlja le za te naloge in ne za druge. Poleg tega Vojaška doktrina v poglavju 8.1 *Pravila in omejitve delovanja* vzpostavlja mehanizme nadzora delovanja vojske.

(kakovostno in številčno) in s čim bo razpolagala. Zato so te usmeritve usmerjene v izpolnjevanje kontrolne funkcije in opredeljevanje virov, čeprav dajejo tudi vodilo vojski za njen kakovostni razvoj in opredeljujejo naloge v prihodnosti.

Preglednica 5.11: strateške usmeritve za razvoj vojske

Izdajatelj	Dokument	Leto	Usmeritve
Splošne usmeritve			
Državni zbor	Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske	2004	<ul style="list-style-type: none"> – strateško okolje; namen, poslanstvo in naloge SV; – izhodišča za razvoj in opremljanje SV, razvojni cilji, doseganje ključnih zmogljivosti; – doktrina delovanja SV, struktura SV; – sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja, kadrovski sistem, logistika; – program nabav in infrastruktura, prednostni sistemi in oprema; – obrambni izdatki in kadrovski viri;
Vlada RS	Srednjeročni obrambni program 2007–2012	2006	<ul style="list-style-type: none"> – razvojni cilji obrambnega sistema, obseg in struktura SV; – razvoj zmogljivosti (poslanstvo enot, ciljne zmogljivosti); – obrambna politika in načrtovanje, integracija v Nato in EU; – kadrovski viri in struktura SV; – delovanje SV doma in v operacijah – vzpostavitev zmogljivosti (glavna oprema, strelivo, infrastruktura), izvajanje ciljev sil; – tehnološki razvoj in znanstvenoraziskovalna dejavnost; – kadrovska struktura, usposabljanje, obrambni izdatki;
Minister za obrambo	Smernice za izdelavo srednjeročnega programa 2007–2012	2006	<ul style="list-style-type: none"> – izhodišča za razvoj obrambnega sistema, – razvojni cilji Slovenske vojske, – načrtovani viri;
	Usmeritve za izdelavo poslovnega načrta MO RS 2008–2009	2006	<ul style="list-style-type: none"> – poslanstvo in vizija razvoja MO RS, razvojni cilji; – usmeritve za načrtovanje, kadri v SV, preoblikovanje SV; – razvojne prednosti, ključne zmogljivosti in modernizacija SV; – razdelitev finančnih virov;
Predsednik RS			/daje mnenje na letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske/
Posebne usmeritve			
Minister za obrambo	Obvezne usmeritve za preoblikovanje in razvoj sistema VIU	2003	<ul style="list-style-type: none"> – izhodišča in cilji za preoblikovanje in delovanje sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja (VIU); – definiranje sistema VIU in struktura organov VIU; – pomembnejše naloge in roki pri dopolnjevanju sistema VIU do konca leta 2004;
	Obvezne usmeritve za sistem kariernih poti pripadnikov stalne sestave	2004	<ul style="list-style-type: none"> – namen in načela kariernih poti; karierni stebri; – podlage za načrtovanje kariernih poti; – usmeritve za podaljšanje pogodbenega razmerja; – roki in naloge do leta 2010;

5.4.2.2 Značilnosti strateških političnih usmeritev

Strateški dokumenti, iz katerih Slovenska vojska prejema usmeritve za svoje delovanje in razvoj, morajo izpolnjevati tri vrste zahtev: (1) hierarhično sosledje (sledijo od višje k nižji institucionalni ravni), (2) sodobnost (odražanje sedanjih varnostno-političnih razmer) in (3) vsebinsko usklajenost (dopolnjevanje in dajanje jasnih usmeritev).

Hierarhično sosledje

Na podlagi analize nosilcev, ki sprejemajo usmeritve in njihove vsebine, lahko ugotovimo, da so te hierarhično povezane ter si sledijo po načelu od splošnega k posebnemu. V skupini nacionalnovarnostnih dokumentov je temeljni dokument Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, ki določa nacionalnovarnostno in obrambno politiko, varnostno okolje in grožnje ter vojaško obrambo (DZ RS 2001, 2–11). Na obrambnem področju udejanja vlada resolucijo z Obrambno strategijo, kjer med drugim opredeljuje strateški koncept obrambe in obrambni sistem, vojaško obrambo, naloge in organiziranost SV ter vire (Vlada RS 2001b, 5–19). Vlada je tudi sprejela Vojaško doktrino in s tem določila »načelna stališča o organiziranju, uporabi in delovanju Slovenske vojske pri vojaški obrambi države in izvajanju drugih nalog, s katerimi se uresničuje obrambna strategija Republike Slovenije« (Furlan in drugi 2006, 7). Glede na vsebino so ti dokumenti in iz njih izhajajoče usmeritve v hierarhičnem sosledju, s stališča izvora pa ne povsem. Vlada namreč sprejema dva dokumenta, strategijo in doktrino, čeprav je v skladu z 42. členom Zakona o obrambi minister za obrambo pristojen za predpisovanje vsebin, ki jih določa vojaška doktrina.¹⁰⁸ S tem prevzema vlada del ministrovih obveznosti oziroma slednji ne izpolnjuje vseh zakonskih pristojnosti za vodenje vojske.

Podobne ugotovitve veljajo tudi za skupino programskih dokumentov. Dokumenti si vsebinsko hierarhično sledijo. Najvišje v hierarhiji je Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV, ki daje izhodišča za razvoj vojske in določa potrebne vire (DZ RS 2004b). Na nižji ravni uresničuje vlada resolucijo s Srednjeročnim obrambnim programom, s katerim določa podrobne usmeritve za razvoj zmogljivosti, uresničevanje ciljev sil, opremljanje in usposabljanje ter opredeljuje kadrovske in finančne vire (Vlada RS 2006e). Logično sosledje zaključuje minister za obrambo, ki z letnimi usmeritvami za poslovno planiranje udejanja Srednjeročni obrambni program (MO RS 2007p). Vendar je tudi v tej

¹⁰⁸ »Vojaška doktrina je najvišji vojaškostrokovni dokument« (Furlan in drugi 2006, 7). Skladno z drugim odstavkom 42. člena Zakona o obrambi določa minister vojaško strokovno literaturo, izdaja strokovna navodila in ureja druga upravna in strokovna vprašanja organizacije ter dela vojske«.

skupini hierarhični nered. Tako kot v prejšnji skupini dokumentov prelaga minister za obrambo del odgovornosti na vlado, ki sprejema Srednjeročni obrambni program. To je sicer po Zakonu o obrambi in 14. členu pravilnika o planiranju (MO RS 2005a, 5) v pristojnosti ministra. Skladno s 5. členom Zakona o vladi se od vlade pričakujejo »smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov« in ne sprejemanje srednjeročnih programov. Zato bi bilo pričakovati, da sprejema vlada smernice za izdelavo srednjeročnega programa, ki jih sicer skladno s 13. členom pravilnika izdaja minister za obrambo (MO RS 2006i). To pomeni, da daje minister za obrambo smernice za dokument, ki ga sprejema vlada. Druga hierarhična neuskkljenost je predpisovanje dolgoročnega obrambnega programa, ki »vključuje splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja SV« (11. člen). To pomeni, da bi morala obstajati dva dolgoročna programska dokumenta – prvi na ravni Državnega zbora in drugi na ravni Ministrstva za obrambo.

Sodobnost

Že hitra analiza časovnega poteka sprejemanja dokumentov, ki dajejo strateške usmeritve za delovanje SV, pokaže njihovo nesodobnost (glej sliko 5.2). Resolucija o strategiji nacionalne varnosti in Obrambna strategija sta npr. iz leta 2001.¹⁰⁹ To ne bi smelo biti težavno, vendar se je v tem času veliko spremenilo v varnostno-političnem okolju Slovenije. S tega stališča sta dokumenta nesodobna,¹¹⁰ saj ne dajeta kakovostnih podlag za usmerjanje vojske. To je najočitneje tam, kjer dokumenta določata kot enega od strateških ciljev vključitev v Nato in EU.¹¹¹ Polnopravno članstvo v Natu in EU je že dlje časa dejstvo. S tem so opredeljeni vloga SV v sistemu kolektivne varnosti ter obveznosti, ki izhajajo iz članstva v teh organizacijah. Težavo nesodobnosti strateških podlag blaži Vojaška doktrina, ki opredeljuje sedanjo varnostno in politično okolje ter omenja vlogo SV pri uresničevanju strateškega koncepta Nata ter Evropske varnostne in obrambne politike (Furlan in drugi 2006, 12–14).

Resolucija in strategija sta potrebni celovite preнове in morata umestiti sistem nacionalne varnosti v sedanjo varnostnopolitično situacijo ter jo povezati s sistemom

¹⁰⁹ Državni zbor je 26. 3. 2010 odpravil 'zaostanek' in sprejel Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (DZ RS 2010b). Obrambna strategija ostaja nesodobna in ni bila obnovljena niti v letu 2011.

¹¹⁰ Temeljno merilo ocenjevanja sodobnosti usmeritev je umeščenost ali povezljivost njihove vsebine s sodobnim politično-varnostnim okoljem Slovenije. Poleg tega so merila tudi povezljivost s sedanjimi nacionalnimi interesi na varnostnem in obrambnem področju, sprejete obveznosti v zavezništvi in mednarodnih organizacijah, spremembe razvojnih ciljev ipd.

¹¹¹ »Strateški interes Republike Slovenije je: /.../ vključevanje v Evropsko unijo in NATO (DZ RS 2001, 1).«
»Cilji RS na obrambnem področju so: /.../ vključitev v Nato in EU (Vlada RS, 2001b, 5).«

kolektivne varnosti. Vsebinska zastarelost posredno kaže na neizpolnjevanje obveznosti nosilcev institucionalnega nadzora nad vojsko in v njihovem morebitnem nerazumevanju pomena urejenosti nacionalnovarnostnega sistema, čeprav sta se tako Državni zbor kot vlada pri sprejemanju dokumentov obvezala, da ju bosta po potrebi dopolnjevala.¹¹² To je posledično povezano z učinkovitostjo delovanja Ministrstva za obrambo, ki je predlagatelj gradiv za vlado, in na pristojno delovno telo Državnega zbora – Odbor za obrambo, ki obravnava obrambna vprašanja.¹¹³

Dokumenti, ki dajejo strateške usmeritve za razvoj vojske, so na splošno sodobni in odražajo varnostno politično situacijo ter položaj Slovenije v mednarodnem okolju. Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV (ReSDPRO) je Državni zbor sprejel po vstopu v Nato in EU. Poleg tega je bila Slovenija v tem času že vključena v načrtovanje sil zavezništva¹¹⁴ (glej sliko 5.2). Zato so npr. obveznosti do zavezništva vključene med razvojne cilje SV do leta 2015 (DZ RS 2004b, 4). Prav tako sta sodobna Srednjeročni obrambni program (SOPR) in usmeritve ministra za planiranje, ki udejanjata resolucijo Državnega zbora in se redno posodabljata skladno s procesom sprejemanja ciljev sil v Natu, potekom preoblikovanja vojske in razpoložljivostjo virov. Potreba po posodobitvi resolucije Državnega zbora je nastala šele v letu 2008 s sprejetjem ciljev sil 2008, ki obsegajo obdobje do leta 2018. Resolucija se namreč nanaša na obdobje do leta 2015, kar pomeni, da vlada in minister za obrambo nimata stališča Državnega zbora za razvoj vojske med leti 2015–2018 oziroma, da so sprejete obveznosti v zavezništvu, preden so bile zajete v najvišji programski dokument države, na obrambnem področju.¹¹⁵ Na sliki 5.2 je prikazan časovni potek sprejemanja strateških usmeritev v okviru institucij nacionalnega političnega sistema ter v zavezništvu in EU. Med drugim je razvidno periodično posodabljanje usmeritev za razvoj vojske (SOPR, Cilji sil) in 'zaostajanje' temeljnih dokumentov nacionalnega varnostnega sistema – strategije nacionalne varnosti in obrambne strategije.

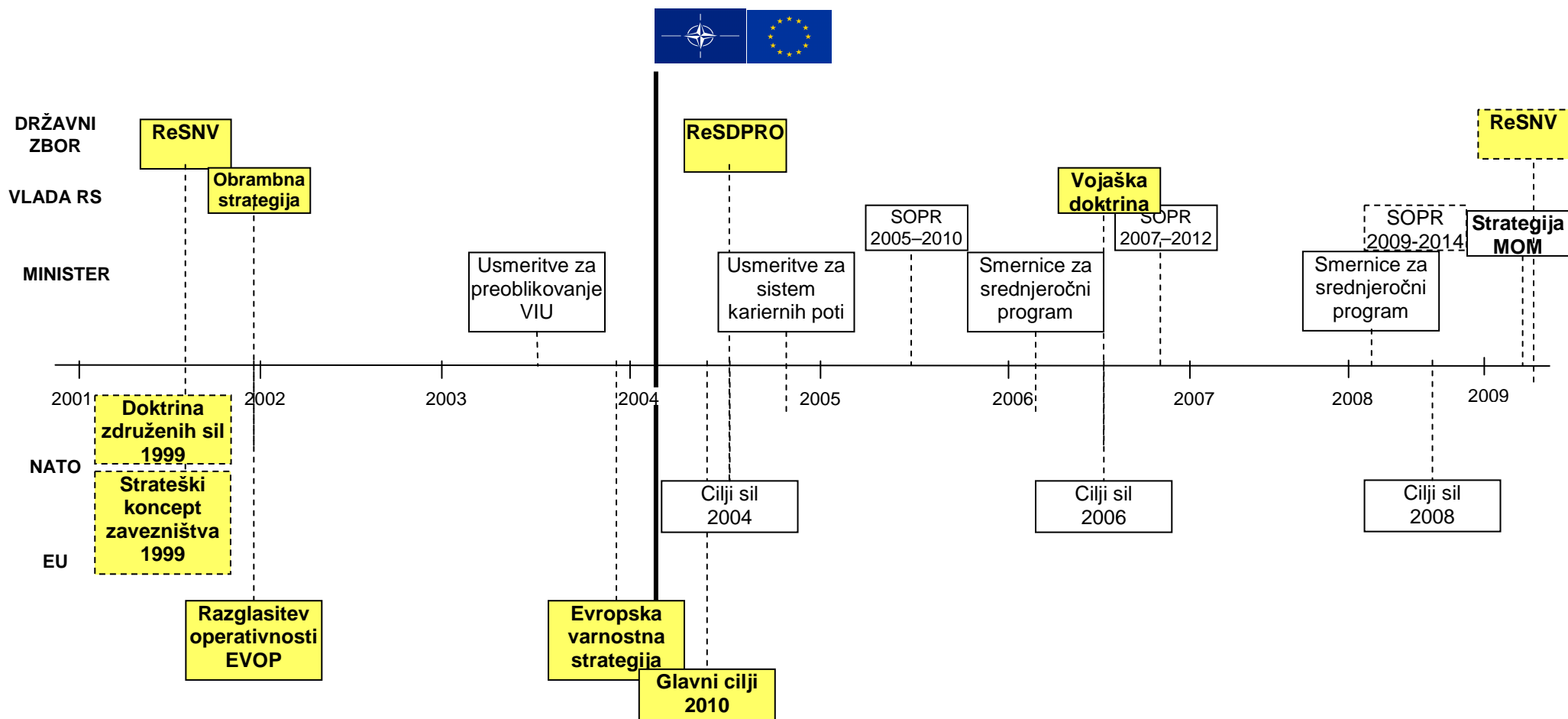
¹¹² »Uresničevanje te resolucije bo na podlagi pristojnosti: »/.../ spremljal Državni zbor RS neposredno in prek pristojnih delovnih teles ter jo dopolnjeval.« (DZ RS 2001, 13) »Vlada RS bo spremljala uresničevanje te obrambne strategije in jo po potrebi dopolnjevala in spreminjala skladno s spremembami v varnostnem okolju. Pri tem se bosta upoštevala tudi dinamika preoblikovanja obrambnega sistema in še posebej Slovenske vojske ter potek vključevanja države v Nato in EU« (Vlada RS 2001b, 25).

¹¹³ Ministrstvo za obrambo je sicer pripravilo besedilo za posodobitev strategije nacionalne varnosti in Resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, vendar je postopek obravnave na vladi zaradi neznanih razlogov zastal in ju parlament ni obravnaval.

¹¹⁴ 15. marca 2004 je bil v obravnavo v Natu posredovan osnutek ciljev sil za Republiko Slovenijo (NATO DRC 2004).

¹¹⁵ Resolucija je bila obnovljena v letu 2010 (DZ RS 2010b).

Slika 5.2: pregled izdajanja strateških usmeritev



- ReSNV – Resolucija o strategiji nacionalne varnosti
- ReSDPRO – Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske
- SOPR – Srednjeročni obrambni program
- EVOP – Evropska varnostna in obrambna politika

Vsebinska usklajenost

Vsebina strateških usmeritev daje uporabniku – Slovenski vojski jasne in nedvoumne informacije o svojem namenu, nalogah, strukturi, načinu delovanja in smereh ter prednostih razvoja. Analiza dokumentov na področju nacionalne varnosti kaže, da so ti vsebinsko razvrščeni od splošnega k posebnemu oziroma vsebina usmeritev odraža namen dokumenta. Vsebinsko neusklajena sta Obrambna strategija in Vojaška doktrina, kar je posledica že prej omenjene nesodobnosti strategije, ki ne upošteva vključenosti Slovenije v zavezništvo in EU. Razlike so najbolj očitne pri organiziranosti SV (preglednica 5.12) in poveljevanju, kjer npr. strategija ne omenja nobene povezave s sistemom poveljevanja zavezniškim silam, doktrina pa podrobno obravnava umeščenost SV v strukturo zavezniških sil na strateški, operativni in taktični ravni.

Preglednica 5.12: vsebinska neusklajenost strateških usmeritev

	Obrambna strategija 2001	Vojaška doktrina 2006
Organiziranost Slovenske vojske	<u>Glede na namen:</u> – za posredovanje – glavne sile – dopolnilne sile <u>Glede na popolnjevanje:</u> – poklicne (A) – poklicno jedro, vojaki na služenju in rezerva (B) – rezerva (R) <u>Glede na pripravljenost:</u> – do 30 dni – do 90 dni – do 180 dni	<u>Glede na namen:</u> – bojne skupine – odzivne sile – prostorske sile – skupne združene namenske sile <u>Glede na sposobnost:</u> – premestljive – nepremestljive <u>Glede na pripravljenost:</u> – do 90 dni – do 181 dni – nad 365 dni

Tako kot pri analizi sodobnosti dokumentov, ki se nanašajo na načrtovanje razvoja SV, lahko tudi v tem primeru ugotovimo bistveno boljše vsebinsko usklajenost usmeritev za razvoj vojske od tistih, ki se nanašajo na njeno delovanje. To je zaradi že prej omenjene kakovosti resolucije Državnega zbora, ki upošteva obveznosti do zavezništva, ter SOPR in usmeritev ministra, ki povzemajo usmeritve Državnega zbora in jih usklajujejo z dokumenti o ciljih sil, ter projekcijami razpoložljivosti kadrovske in finančne virov. Vsebinske neusklajenosti spadajo k podrobnostim in izhajajo iz dejstva, da je resolucija Državnega zbora preveč podroben dokument oziroma ni tisto, kar bi moral biti po definiciji – splošni

program.¹¹⁶ Državni zbor je namreč preveč natančno opredelil ciljne zmogljivosti, kadrovske strukturo in vojaško opremo ter s tem omejil manevrski prostor vladi in ministru oziroma ju prisilil v odstopanje od usmeritev.¹¹⁷ Dejstvo je, da se vlada in minister za obrambo morata prilagajati razpoložljivim virom in obveznostim v EU in Natu, kakor tudi doseženemu stanju razvoja Slovenske vojske, ter temu primerno prilagajati vsebino SOPR in usmeritev za načrtovanje. Nekatere neuskkljenosti so prikazane v preglednici 5.13, v preglednici 5.14 pa so razvidne podrobnosti na področju opremljanja v resoluciji Državnega zbora.

Preglednica 5.13: nekatere neuskkljenosti med usmeritvami Državnega zbora in Vlade RS

ReSDPRO	SOPR 2007–2012
obrambni izdatki 2% BDP do leta 2008	obrambni izdatki 2% BDP v letu 2009
3 motorizirani bataljoni, ki bodo dosegli končne operativne zmogljivosti 2006, 2007 in 2009	3 motorizirani bataljoni, ki bodo dosegli končne operativne zmogljivosti 2006, 2009 in 2011
dva oklepna bataljona (oklepni in oklepno-mehanizirani bataljon)	en oklepni bataljon
prednostna nabava raketnega sistema zračne obrambe srednjega dosega	težišče modernizacije je raketni sistem zračne obrambe kratkega dosega
do leta 2015 nabava 12 helikopterjev	posodabljanje in opremljanje helikopterjev ter nabava šolskega helikopterja
vojašnica Murska Sobota ni na seznamu perspektivnih vojašnic	do leta 2012 bo v Murski Soboti nova vojašnica
v projekciji stalne sestave SV so častniki, podčastniki, vojaki in civilne osebe	v projekciji stalne sestave SV so častniki, višji vojaški uslužbenci, podčastniki, nižji vojaški uslužbenci in vojaki
leta 2008 bo v SV 1.160 častnikov in 2.000 podčastnikov stalne sestave	leta 2008 bo v SV 1.250 častnikov in 1.840 podčastnikov stalne sestave

S podrobno opredelitvijo glavne opreme prevzema Državni zbor od ministra del pristojnosti, ki jih ima na podlagi 42. člena Zakona o obrambi, in mu postavlja omejitve pri uveljavljanju odgovornosti ob vodenju vojske.¹¹⁸ Takšno delovanje Državnega zbora lahko uvrstimo v kategorijo mikromanagementa, ki pa nima neposrednih učinkov na vojsko, temveč na medsebojni odnos izvajalcev nadzora in potencialne 'civilno-civilne' konflikte.

¹¹⁶ Nekatere navedbe niso splošne, saj podrobno opredeljujejo opremo, organiziranost ali številčnost vojske in s tem presegajo namen resolucije oziroma vlogo zakonodajne veje oblasti. Na primer: »Slovenska vojska bo imela tri motorizirane bataljone« (DZ RS 2004b, 8). »Srednja bojna kolesna vozila (135) z integriranim topom za prevoz vojakov in izvidovanje ter vozila za ognjeno podporo. Vozila bodo predstavljala osnovno bojno sredstvo motoriziranih bataljonov /.../« (ibid., 19). Leta 2015 bo v pogodbeni rezervi SV: »/.../ 344 častnikov, 1032 podčastnikov in 4124 vojakov.« (ibid., 25).

¹¹⁷ V novi resoluciji iz leta 2010 se je Državni zbor izognil tako podrobnim usmeritvam, čeprav resolucija obsega 30 strani in vsebina ne omogoča veliko manevrskega prostora za vlado, ki jo bo uresničevala skozi srednjeročni obrambni program (DZ RS 2010b). Srednjeročni program do konca leta 2011 še ni bil sprejet.

¹¹⁸ Drugi odstavek 42. člena Zakona o obrambi: »Minister določa /.../ opremljanje, vrsto oborožitve in druge vojaške opreme, ki jo uporablja vojska.«

Preglednica 5.14: Podrobna opredelitev opreme v resoluciji Državnega zbora

Vrsta oborožitve ali opreme	Število kosov
hitra patroljna ladja	2
srednja bojna kolesna vozila	135
lahka kolesna oklepna vozila	85
baterija raketnih sistemov zračne obrambe kratkega dosega	3
radar dolgega dosega	2
večnamenska terenska vozila	okoli 400
lahka terenska tovorna vozila	300
srednja terenska tovorna vozila	300
težka terenska tovorna vozila	100
vozila za povečanje premičnosti	140
taktično poveljniško-nadzorni sistem	1
baterija raketnega sistema zračne obrambe srednjega dosega	1
transportno letalo	2
helikopterji za podporo iz zraka	12
večnamenski helikopterji	15
srednji transportni helikopterji	4

Analizi dokumentov nacionalne varnosti in dokumentov za načrtovanje razvoja vojske kaže, da civilne avtoritete v Sloveniji izpolnjujejo teoretične obveznosti civilno-vojaških odnosov. Strateške politične usmeritve zagotavljajo kakovostne podlage za delovanje in razvoj vojske. Slovenska vojska ima jasno opredeljeno vlogo v sistemu nacionalne varnosti, opredeljeno poslanstvo in naloge, organiziranost in načine delovanja ter določene cilje in razpoložljive vire za svoj razvoj. Strateške politične usmeritve so vsebinsko celovite, hierarhično povezane, vendar vsebinsko neusklajene in nesodobne, s čimer odpirajo možnosti napačnega ali dvoumnega razumevanja prejemnika – Slovenske vojske. V nekaterih primerih vsebina strateških usmeritev ne ustreza ravni, na kateri se sprejema, ali pa z vsebino dajalec usmeritev posega v pristojnosti drugega. Za odpravo neusklajenosti oziroma izboljšanje ureditve strateških usmeritev, ki se nanašajo na nacionalnovarnosti sistem in programiranje razvoja vojske, bi bilo treba obnoviti in uskladiti z aktualno varnostno-politično situacijo in nacionalnimi interesi Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti,¹¹⁹ Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske¹²⁰ in sprejeti novo obrambno strategijo. Na ravni Ministrstva za obrambo bi bilo treba spremeniti pravilnik o planiranju na MO RS (omejiti vsebino na procese, ki se dogajajo na MO RS oziroma so v pristojnosti

¹¹⁹ Obnovljena 26. 3. 2010 (DZ RS 2010b).

¹²⁰ Obnovljena 23. 11. 2010 (DZ RS 2010a).

ministra), prenehati pošiljati v vladne postopke dokumente, za katere je pristojen minister za obrambo in dopolniti pravilnik za izvrševanje obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju (opredeliti usmeritve, ki jih lahko daje vojski vrhovni poveljnik), če se bodo razširile zakonske pristojnosti vrhovnega poveljnika. Analiza strateških usmeritev je potrdila nekatera opažanja iz preteklosti.¹²¹

5.4.2.3 Usmeritve za oblikovanje značaja vojske

Poleg določanja poslanstev, nalog in omejitev, zagotavljanja virov ter usmerjanja delovanja in razvoja vojske imajo civilne oblasti tudi odgovornost za oblikovanje narave vojaške organizacije oziroma usmerjanje kulture vojaške organizacije in definiranje njenega značaja. Se pravi, opredeliti kakšna naj bo, kakšni naj bodo vojaški odnosi, vzpostaviti povezljivost z družbo in opredeliti vojaško držo ter vedenje. S tem se dosežeta dva cilja: (1) vojska je del družbe in vojaško vedenje ter drža odražata pričakovanje oblasti in državljanov in (2) vojska izvaja naloge na pričakovani način (pristop). V prvem primeru civilne avtoritete zagotavljajo vojski nekatere pogoje za doseganje njene legitimnosti v družbi, v drugem pa pogoje za uspešno uresničitev poslanstva oziroma zmago v boju na način, ki ni v nasprotju z zakoni ali pravili.

Usmeritve, s katerimi se oblikuje kultura vojaške organizacije in definira značaj Slovenske vojske, izhajajo iz vojaške doktrine, pravil službe in kodeksa vojaške etike. Z vojaško doktrino je vlada določila vojaške vrednote in načela vojskovanja, ki pomembno vplivajo na kulturo vojaške organizacije. Doktrina opredeljuje vrednote kot gonilno silo uresničevanja poslanstva Slovenske vojske, ki izhajajo iz splošnih civilizacijskih vrednot, vrednot slovenske družbe in posebnosti narave delovanja vojske; vrednote dajejo okvire za delovanje in vedenje pripadnikov Slovenske vojske (Furlan in drugi 2006, 17).¹²² Pomeni, da vrednote vplivajo na značaj vojske ter vojsko povezujejo z družbo. Z načeli vojskovanja je vlada opredelila način izvajanja vojskovanja. To so usmeritve, ki pomagajo poveljnikom pri načrtovanju in vodenju bojnih delovanj, da bodo uspešni v boju.¹²³ Vzporedno pa vplivajo

¹²¹ Ameriška analiza obrambnih reform v Sloveniji navaja pomanjkanje avtonomnosti Generalštaba SV ter morebitne težave v »evoluciji vladne birokracije«. Poleg tega poudarja, da vsebujejo strateški dokumenti precej podrobnosti glede tega kaj je treba narediti, pomanjkljivo pa dajejo usmeritev, kako in s katerimi viri (USEUCOM 2000, 85-86). Papler npr. v analizi Resolucije Državnega zbora o splošnem in dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske ugotavlja pomanjkljivost strateških usmeritev. Meni, da onemogočajo učinkovito poslovanje oboroženih sil (Papler 2002, 32).

¹²² Vrednote Slovenske vojske so domoljubje, čast, pogum, lojalnost, tovarištvo in predanost (Furlan in drugi 2006, 18).

¹²³ Načela vojskovanja so ohranjanje morale, izbira cilja, osredotočenost, napadalnost, svoboda delovanja, gospodarnost, presenečenje, varnost ter enostavnost in prilagodljivost (Furlan in drugi 2006, 55). Načela

tudi na značaj vojske; na primer: načelo napadalnosti usmerja vojake, da so drzni, agresivni, odločni v odnosu na sovražno silo, načelo gospodarnosti pa, da so pozorni in preudarni pri uporabi virov in odnosa do drugih pripadnikov, ki jim poveljujejo. Še bolj je to očitno za stabilizacijsko delovanje, kjer se pričakuje takšen način delovanja, ki bo zagotovil spoštovanje drugačnosti v multietničnem in multikulturnem okolju. Takšno načelo je npr. načelo medsebojnega spoštovanja v operacijah v podporo miru.

Pravila službe v Slovenski vojski določajo pravice in dolžnosti pripadnikov Slovenske vojske, pravila njihovega ravnanja in obnašanja, odnose v službi, vojaški red v objektih in pravila delovanja. Že iz vsebine je razvidno, da je vlada s pravili službe zagotovila temelje delovanja vojaške organizacije, vojaškega reda in discipline ter vedenja pripadnikov Slovenske vojske v službi in zunaj nje. S pravili tako na najbolj neposreden način usmerja kulturo vojaške organizacije in oblikuje značaj Slovenske vojske. Pravila službe določajo vrednote, neželene oblike vedenja, odnose podrejeni – nadrejeni, vojaški zgled, izvrševanje ukazov, pozdravljanje, disciplinske postopke, red v objektih, slovesnosti idr. Še posebej so za vedenje posameznika in organizacije pomembna določila, s katerimi se avtorizira ali omejuje uporaba sile, kar ima dvojni namen: (1) civilisti določajo pogoje in način uporabe sile, kar je mehanizem civilnega nadzora in (2) vojaki načeloma nimajo dilem, kdaj in pod kakšnimi okoliščinami lahko uporabijo silo.

Kodeks vojaške etike, ki ga določa vlada, je neposredna usmeritev pripadnikom Slovenske vojske, kako se morajo obnašati; torej kakšna je oblika vedenja in odnosov v vojaški organizaciji, ki je sprejemljiva in pričakovana za civiliste. Temeljni namen je, »da vsak pripadnik Slovenske vojske v skladu z etičnimi vodili in načeli, določenim s tem kodeksom, ravna častno pri opravljanju vojaške službe«. Kodeks določa etične okvire delovanja posameznika v vojaški organizaciji. Poleg vrednot iz vojaške doktrine razširja podlage za vedenje na pričakovane vrline posameznikov (zvestoba domovini, odgovornost, zaupanje, ponos, požrtvovalnost, strokovnost, spoštovanje idr.), spoštovanje ustave ter mednarodnih pogodb in konvencij, ter določa, kaj se ne sme početi oziroma katere so neželene oblike vedenja.¹²⁴

Analiza pravil službe v Slovenski vojski, vojaške doktrine in kodeksa vojaške etike kaže, da so nosilci institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji zagotovili, da se

delovanja v operacijah v podporo miru so nepristranskost, privolitev, omejena uporaba sile, cilj, vztrajnost in dolgoročni pogled, enotnost naporov, verodostojnost, transparentnost, varnost in zaščita, prilagodljivost, medsebojno spoštovanje, svoboda gibanja, legitimnost in civilno-vojaško sodelovanje (ibid., 76 – 78).

¹²⁴ Npr. prepoved obiska prirediteljev, ki spodbujajo nestrpnost do drugih, prepoved političnega delovanja, prepoved javnega razkazovanja telesa na neprimeren način ipd.

kultura vojaške organizacije razvija v skladu z normami in pričakovanji družbe. Z določanjem vojaških vrednot so zagotovili povezljivost s splošnimi, družbenimi vrednotami, z definiranjem vojaških odnosov in pravil delovanja pa pričakovano vojaško držo in vedenje. Usmeritve vodijo pripadnike Slovenske vojske k spoštovanju oblasti, medsebojnemu spoštovanju in spoštovanju državljanov. Usmerjajo jih v spoštovanje zakonitosti ter upoštevanje mednarodnega vojnega in humanitarnega prava. Z načeli vojskovanja, pravili službe ter kodeksom vojaške etike so nosilci institucionalnega civilnega nadzora poskrbeli, da Slovenska vojska oblikuje značaj, ki ni tuj državljanom in ki odraža pričakovanja oblasti in civilne družbe, s tem pa podpira legitimnost Slovenske vojske v družbi.

V teoriji civilno-vojaških odnosov je večinoma področje doktrin omejeno kot odgovornost vojaških oblasti. Vendar je s stališča legitimnosti vojske v družbi, povezljivosti z družbo ter pričakovanj, da se vojska vede in deluje v skladu s pričakovanimi normami, več argumentov na strani zahtev, da najvišjo vojaško doktrino sprejemajo civilne oblasti. Posledično je zaradi istega namena tudi logično, da pravila službe ter kodeks vojaške etike sprejemajo civilne oblasti. To je njihova odgovornost pri uresničevanju civilnega nadzora nad vojsko. Nekaj dilem je le glede tega, kdo od nosilcev institucionalnega nadzora določa katerega od dokumentov. V Sloveniji je vlada sprejela vse tri. V skladu z ustavnimi pristojnostmi bi lahko npr. pravila službe sprejel Državni zbor, glede na zakonske pristojnosti vodenja vojske pa tudi minister za obrambo. Minister bi prav tako moral na podlagi zakona o obrambi določiti vojaško doktrino. Kodeks vojaške etike pa bi lahko določil tudi predsednik v vlogi vrhovnega poveljnika, saj ne gre za akt na podlagi zakona.

5.4.3 Kadrovanje

Kadri so element bojne moči Slovenske vojske. V skladu z vojaško doktrino »vplivajo na vojskovalno moč s kakovostjo, moralno in številčnostjo, pri čemer ima morala odločilno vlogo« (Furlan in drugi 2006, 21). Stanje kadrov neposredno vpliva na zmogljivost vojske, ki je ena od sestavin njene pripravljenosti za uresničevanje svojega poslanstva. Vojaška doktrina poudarja pomen kadrovskih virov za zagotovitev možnosti za delovanje SV kot enega od potrebnih elementov, da »se sile SV pravočasno, načrtno in organizirano pripravijo za uresničevanje svojega poslanstva« (ibid., 30).

Kadrovsko popolnjevanje SV obsega sistem planiranja, ukrepov, aktivnosti in pogojev, ki zagotavljajo kadrovske vire za vojsko. Kadrovske vire SV so njeni poklicni pripadniki, pripadniki pogodbene, in do leta 2011, obvezne rezerve ter vojaki na

prostovoljnem služenju vojaškega roka.¹²⁵ »Sistem zajema promocijo vojaškega poklica, kadrovske postopke zaposlitve ter selekcijo kadra, prerazporejanje kadra, napredovanje in povišanje, izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje ter nagrajevanje« (GŠ SV 2007a, 1).

Usmeritve za kadrovske poplnevanje SV se nahajajo v strateških usmeritvenih dokumentih in načrtih. Dajejo podlage za določanje obsega vojske ter izvajanje kadrovske politike. Državni zbor usmerja kadrovske poplnevanje SV v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti »od količine h kakovosti« ter navaja, da bo »postopno zmanjšan njen obseg, povečan delež poklicne sestave, izboljšana kadrovska struktura« (DZ RS 2001, 6). Vlada daje usmeritve v obrambni strategiji, kjer v poglavju 8.1. *Kadrovske viri* poudarja, da so kadri temelj oblikovanja učinkovitega obrambnega sistema. Med prioriteta poplnevanja SV izpostavlja oblikovanje sistema materialnih in drugih vzpodbud za vstopanje in vztrajanje v vojaški službi ter oblikovanje pregledne karijerne poti in poklicno napredovanje, ki temelji na objektivnih kriterijih (Vlada RS 2001b, 16-17).

Kadrovske obseg vojske v obdobju 2003 – 2015 je določil Državni zbor, ki je poleg skupnega števila pripadnikov določil tudi obseg po kategorijah: stalna sestava, pogodbeni rezerva in obvezna rezerva¹²⁶ (DZ RS 2004b, 25). V usmeritvah oblikovanja kadrovskega sistema in upravljanja kadrov poudarja pomen motiviranja in nagrajevanja ter vzpostavitev transparentnega kadrovskega sistema (ibid., 13-14). Kadrovska projekcija v omenjenem obdobju je popolnoma enaka tisti v strateškem pregledu obrambe 2002/2003, ki ga je pripravilo Ministrstvo za obrambo, kar je razumljivo, saj je bilo predlagatelj vsebine resolucije Državnega zbora (MO RS 2004d, 27). Strateški pregled obrambe v 10. poglavju *Upravljanje s človeškimi viri* daje poleg usmeritev za kadrovske strukturo vojske tudi izhodišča za prilagoditev zakonodaje, vzpostavitev kadrovske funkcije, strateško planiranje in kadrovske politike ter spremembe organizacije in kadrovskih postopkov (ibid., 76-78).

Vlada je udejanjila usmeritve Državnega zbora skozi Srednjeročni obrambni program 2007 – 2012, kjer je eden izmed 16 razvojnih ciljev tudi »vzpostaviti celovit sistem upravljanja človeških virov« (Vlada RS 2006e, 9). V 5. poglavju – *Kadri za delovanje* (človeški viri) daje napotila za upravljanje človeških virov ter merila za uresničevanje vizije in kadrovske strukturo do leta 2012, kjer iz resolucije Državnega zbora povzema samo skupne

¹²⁵ Vojaki na služenju vojaškega roka so pogojno kadrovske vir, saj niso na formacijah enot oziroma niso razporejeni, predstavljajo pa vir za pridobivanje novih kadrov.

¹²⁶ Državni zbor je zelo podroben saj, na primer za leto 2015 - se pravi 11 let vnaprej, določa, da bo imela SV 4.124 vojakov pogodbene rezerve.

številke kadrov poklicne sestave.¹²⁷ Vlada med drugim spreminja načrtovan obseg vojske in ga zmanjšuje na ciljno stanje 14.000 tri leta prej kot Državni zbor. Srednjeročni obrambni program je zelo podroben, saj je v dodatku C določena kadrovska struktura za vsako enoto SV posebej (MO RS 2006r). Dovoljeno število poklicne sestave za vsako leto posebej določa vlada s kadrovskim načrtom organov državne uprave. Za leto 2008 je na primer določila za SV 7.999 pripadnikov, kar je en (1) pripadnik manj kot je bilo predvideno z resolucijo Državnega zbora in Srednjeročnim programom (Vlada RS 2008c, 2).

Čeprav se število nanaša na SV, pa dejansko ne govori o tem, kakšno je številčno stanje vojske, saj vlada šteje v to kvoto tudi delavce MO RS, vojaške in civilne osebe, ki ne delajo v vojski, ampak so na mestih »na katerih se opravlja vojaška služba« (ibid., 2). To pomeni, (1) da minister za obrambo s sistemizacijo delovnih mest ministrstva odloča o številčni sestavi vojske, (2) da minister za obrambo izkorišča odobreno kvoto za popolnjevanje upravnega dela ministrstva ter (3) da načelnik Generalštaba SV dejansko ne razpolaga s številčnim obsegom kadrov, kot je bilo predvideno z resolucijo Državnega zbora ali Srednjeročnim obrambnim programom¹²⁸. To tudi pomeni, da minister za obrambo kljub kadrovskemu načrtu vlade dejansko nima omejitev za povečanje številčnega stanja ministrstva, saj lahko upravni del krepí na račun kvote za vojsko. Minister je v usmeritvah za izdelavo poslovnega plana določil obseg vojske za dve leti (MO RS 2007s, 8), v prilogi poslovnega plana pa dovoljeno število zaposlenih v vojski ob koncu leta. Tam sledi številkam Državnega zbora in vlade, vendar kljub temu verjetno na podlagi kadrovskih analiz, med izvedbenimi cilji predvideva doseganje znatno manjše ravni kadrovske popolnitve vojske (MO RS 2008c, 8).

¹²⁷ V vladni projekciji kadrov so enake samo ciljne številke obsega poklicne sestave, ostale, za pogodbeno in obvezno rezervo ter skupno številčno stanje vojske, pa se razlikujejo. Poleg tega so v vladni projekciji tudi vojaški uslužbenci. Nerazumljivo je, zakaj jih ne vsebuje tudi projekcija Državnega zbora, kljub podrobnostim in dejstvu, da so bili uvedeni s spremembami Zakona o obrambi že dve leti pred izdajo resolucije.

¹²⁸ Vlada RS v opombi h kadrovskemu načrtu navaja: »V dovoljenem številu zaposlenih v SV so zajete tudi vojaške osebe na delovnih mestih, na katerih se opravlja vojaška služba v skladu s 47. in 48. členom Zakona o obrambi« (Vlada RS 2008c, 2). Skladno s 47. členom Zakona o obrambi minister določa, katera so navedena delovna mesta. V ta namen predpisuje sistemizacijo delovnih mest (MO RS 2004b). Pri tem sledi predpisanim merilom in pogojem (Navodilo o merilih za določitev in o pogojih za razporeditev na delovna mesta v MO RS, za katera se šteje, da se na njih opravlja vojaška služba). Da se ta delovna mesta ne morejo šteti v sestavo SV, govori 4. člen (»SV so vojaška poveljstva, enote, zavodi in druge vojaške sestave, ki so pod enotnim poveljstvom«) in 38. člen Zakona o obrambi (»vojná sestava obsega pripadnike stalne in mirdodobne sestave ter pripadnike rezervne sestave, razporejene v vojsko«). Poleg tega je minister predpisal, da se delovna mesta v SV določajo s formacijami, kar je v skladu s 5. členom Zakona o obrambi ter, da so zunaj vojske samo formacije za enote upravnih zvez (Obvezne usmeritve za izdelavo in spreminjanje formacij ter delovnih mest, na katerih se opravlja vojaška služba, 12. člen).

S tem so za vojsko zagotovljene vse usmeritve, omejitve in napotila nosilcev civilnega nadzora na področju kadrovskega popolnjevanja.¹²⁹ Določeni so obseg in kadrovska struktura vojske, prioritete razvoja kadrovskega sistema ter napotila za upravljanje človeških virov. V določenih primerih so usmeritve preveč podrobne za politično–strateško raven (npr. številčnost po kategorijah, ki jo določa Državni zbor), na koncu pa ima tako ali tako minister za obrambo vse možnosti, da jih ne upošteva. Za izvajanje kadrovske postopke pri popolnjevanju SV sledi direktivi načelnika Generalštaba SV za kadrovske postopke (GŠ SV 2007a) in normativni ureditvi na kadrovskem področju.

Temeljna akta, ki urejata kadrovsko popolnjevanje pripadnikov SV kot uslužbencev v javnem sektorju sta Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o državni upravi. Zakon o javnih uslužbencih med drugim določa, da se delovna mesta določajo s sistemizacijo (21. člen), da se upravlja s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti (42. člen) ter pogoje za delovna mesta (79. člen). Zakon o državni upravi v 26. členu določa da minister za obrambo v soglasju z vlado določa notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest. Podrobnejše vsebine, ki se nanašajo na kadrovsko popolnjevanje, določata Zakon o obrambi in Zakon o službi v Slovenski vojski. Zakon o obrambi za SV ureja imenovanja poveljnikov (45. člen), opravljanje vojaške službe (47. člen), priznanja (54. člen), povišanje in podeljevanje činov (62. in 63. člen), razrede in napredovanje vojaških uslužbencev (63.a člen), pogoje za poklicno delo (88. člen), sklenitev delovnega razmerja (89. člen), pogodbo o zaposlitvi (92. člen), razporeditev na drugo delo ali formacijsko dolžnost (98. in 98.a člen) ter ocenjevanje zdravstvene sposobnosti (99.a člen). Zakon o službi v SV dopolnjuje Zakon o obrambi na področju izrednih povišanj in napredovanj (45. člen), odpovedi čina (46. člen), zadrževanja napredovanja ali odvzemu razreda vojaškemu uslužbencu (47. člen), pogojev za poklicno delo (49. člen), delo v več nazivih (51. člen), delovnih izkušnjah (52. člen), razporejanja in nadomeščanja (56. člen), podaljšanja, prenehanja veljavnosti, odpovedi in sklenitev pogodb o zaposlitvi (61., 62., 63., 64., 67. in 95. člen). Navedeni zakoni določajo kadrovsko popolnjevanje predvsem za pripadnike poklicne sestave. Zato je statusne zadeve vojaških uslužbencev, pogodbene rezerve in pripadnikov na prostovoljnem služenju vojaškega roka vlada posebej uredila z uredbami.¹³⁰ Pristojnosti in odgovornosti na področju kadrovanja so prikazane v preglednici 5.15.

¹²⁹ Predsednik RS nima nobenih pristojnosti glede izdajanja usmeritev za kadrovsko popolnjevanje. Skladno z 42. členom Zakona o obrambi lahko vpliva na ministrove usmeritve z izražanjem svojega mnenja.

¹³⁰ Uredba o prostovoljnem služenju vojaškega roka, Uredba o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske in Uredba o vojaških uslužbencih.

Preglednica 5.15: pristojnosti in odgovornosti pri kadrovskem popolnjevanju vojske

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - izdaja usmeritev za razvoj vojske (ReSNV) - določanje obsega vojske – dolgoročno (ReSDPRO) - izdaja usmeritev za upravljanje kadrov (ReSDPRO) 	<ul style="list-style-type: none"> - predpisovanje postopkov kadrovskega popolnjevanja v SV (Direktiva za kadrovske postopke)
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - povišanje generalov in admiralov (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - predlaganje povišanja častnikov (ZObr)
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - izdaja usmeritev – kadrovski viri (Obrambna strategija) - definiranje pomena kadrov, vloge... (Vojaška doktrina) - določanje obsega vojske – srednjeročno (SOPR) - opredelitev razvojnih ciljev – srednjeročno (SOPR) - določanje obsega kadrov – kratkoročno (Kadrovski načrt vlade) - imenovanje načelnika GŠ SV (ZObr) - izdaja soglasja na povišanje generalov (ZObr) - predpisovanje pogojev in postopkov podeljevanja činov in povišanj (ZObr) - prepisovanje pogojev in postopkov za določanje razredov in napredovanj vojaških uslužbencev (ZObr) - imenovanje glavnega inšpektorja za obrambo (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - predlaganje imenovanja poveljnikov in namestnikov od samostojnega bataljona navzgor (ZObr) - imenovanje poveljnikov in namestnikov bataljonov in niže (ZObr) - predlaganje imenovanja na dolžnosti brigadirjev in više (ZObr) - imenovanje na dolžnosti – razen brigadirjev in više (ZObr) - povišanje podčastnikov (ZObr) - predlaganje napredovanj višjih vojaških uslužbencev (ZObr)
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določanje kadrovske politike (Usmeritve za planiranje) - opredelitev izvedbenih ciljev in prioritet (Plan vodenja) - določanje obsega vojske – kratkoročno (Kadrovski načrt) - določanje delovnih mest-sistemizacija (ZJU) - določanje delovnih mest-formacija (ZObr) - ustanovitev in popolnjevanje poveljstev in enot (ZObr) - predlaga načelnika GŠ SV (ZObr) - imenovanje poveljnikov in namestnikov od samostojnega bataljona navzgor (ZObr) - predpisovanje priznanj (ZObr) - podelitev činov (ZObr) - povišanje častnikov do brigadirja (ZObr) - predlaganje povišanje generalov (ZObr) - pooblašča načelnika GŠ za poviš. podčastnikov (ZObr) - določanje kriterijev za ugotavljanje sposobnosti za poklicno delo v vojski (ZObr) - imenovanje na dolžnosti brigadirja in više (ZObr) - določanje vojaške službe zunaj SV (ZObr) - potrjevanje napredovanj višjih voj. uslužbencev (ZObr) - odločanje o razporeditvi na drugo formacijsko dolžnost brigadirjev in više (ZObr) - imenovanje komisije za ocenjevanje sposobnosti za opravljanje vojaške službe (ZObr) - določanje kriterijev za izredna povišanja (ZSSlovV) - odločanje o izrednem povišanju ali napredovanju (ZSSlovV) - predlaganje glavnega inšpektorja za obrambo (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - potrjevanje napredovanj nižjih vojaških uslužbencev (ZObr) - odločanje o razporeditvi na drugo formacijsko dolžnost – razen brigadirjev in generalov (ZObr) - predlaganje priznaj MO RS (ZObr) - začasno razporejanje na drugo delo (ZObr) - predlaganje razporeditve na drugo formacijsko dolžnost za brigadirje in više (ZObr) - predlaganje izrednega povišanja ali napredovanja (ZSSlovV) - odločanje o zaposlitvah (Pravilnik o podpisovanju) - podpisovanje aktov o zaposlitvah in prenehanju delovnega razmerja (Pravilnik o podpisovanju)

5.4.3.1 Študija primera: povišanje častnikov maja 2007

Skladno s 63. členom Zakona o obrambi častnike do vključno brigadirja povišuje minister za obrambo na predlog načelnika Generalštaba SV. Zakon v tem členu predpisuje tudi splošne pogoje za povišanje.¹³¹ Vlada je z Uredbo o činih in poviševanju predpisala dodatne pogoje za povišanje častnikov¹³² ter v postopek odločanja o povišanju častnikov vrinila presojo utemeljenosti predlogov načelnika Generalštaba SV¹³³, kar predstavlja podroben mehanizem civilnega nadzora. Skladno s 15. členom uredbe je Generalštab SV Uradu za upravljanje s človeškimi viri posredoval štiri dopise s predlogi za povišanje častnikov (GŠSV 2007d, 2007f, 2007g in 2007h). V dopisu omenja, da je bil seznam predlaganih častnikov »s strani GŠ SV predhodno posredovan Obveščevalno varnostno službo v pregled in mnenje« (GŠ SV 2007d). Preverjanje predlogov za povišanja s strani Obveščevalno varnostne službe MO RS (OVS) je bila praksa, čeprav ga ne predvidevata niti zakon niti uredba.¹³⁴ To je tudi logično, saj je bil častnik že preverjen ob postavitvi na dolžnost, za katero se zahteva višji čin, in je ob izpolnitvi zakonskih pogojev predlagan za povišanje.

V skladu s prakso je Generalštab SV prosil Obveščevalno varnostno službo za »stališče oz. morebitne zadržke« v zvezi z načrtovanim povišanjem (GŠ SV 2007b, 2007c, 2007e). Obveščevalno varnostna služba je na podlagi prošnje Generalštab SV le tega obvestila, da razpolaga »s podatki, ki bi predstavljali varnostne zadržke za napredovanje v činu« (MO RS, OVS 2007d, 2007b, 2007f). Za določeno število častnikov Slovenske vojske je o morebitnih varnostnih zadržkih poizvedoval tudi Urad za upravljanje s človeškimi viri, kar je razvidno iz odgovorov Obveščevalno varnostne službe (MO RS, OVS 2007a, 2007c).

Predlogi za podelitev činov in povišanja pripadnikov Slovenske vojske so bili obravnavani na 3. seji Odbora za upravljanje s človeškimi viri, 19. 4. 2007. Predlagatelj je bil

¹³¹ Pogoji za povišanje v neposredno višji čin: predpisana izobrazba, imenovanje na dolžnost za katero se zahteva višji čin, opravljanje dolžnosti v določenem času, uspešno končano predpisano vojaško usposabljanje ali izobraževanje in najmanj dve leti od zadnjega povišanja in izpolnjuje pogoje psihofizične pripravljenosti in ima najmanj dobro službeno oceno.

¹³² V 9. členu predpisuje zahtevo po »dodatnih vojaških in splošnih znanjih ter uspešno opravljena usposabljanja, ki so predpisana s formacijo« in pogoje službene ocene. V 11. členu predpisuje čas, ki mora preteči na določeni dolžnosti, preden je lahko častnik ali general povišan. V 14. členu poudarja pomen službene ocene za odločanje o poviševanju.

¹³³ Utemeljenost predlogov za podelitev čina vodnika in poročnika kandidatom, ki so končali šolo za podčastnike in šolo za častnike vojnih enot, ter predlogov za povišanje častnikov presoja komisija, ki jo imenuje minister za obrambo (15. člen).

¹³⁴ Zakon o obrambi v 35. členu omogoča Obveščevalno varnostni službi varnostno preverjanje oseb zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja, ogrožanja oseb, delovnih mest in dolžnosti ter ogrožanja vojaških poveljstev, enot in zavodov. Tako 63. člen Zakona o obrambi kot 9. in 11. člen uredbe med pogoji za povišanje ne omenjata varnostnih ocen.

Direktor Urada za upravljanje človeških virov (MO RS 2007e). Čeprav iz opisa nalog ni razvidno lahko ugotovimo, da odbor opravlja vlogo komisije, ki bi jo za presojo utemeljenosti predlogov moral imenovati minister za obrambo, skladno s 15. členom Uredbe o činih in poviševanju v Slovenski vojski.¹³⁵ Odbor je sprejel sklep, »da se posreduje ministru v podpis predlog odredbe za podelitev činov in povišanja pripadnikov Slovenske vojske« (MO RS 2007f). Na podlagi 63. člena Zakona o obrambi in mnenja odbora je minister za obrambo podpisal odredbe o povišanju častnikov (MO RS 2007h, 2007i, 2007m).

Analiza normativnih podlag in procesa poviševanja častnikov kaže na popoln civilni nadzor nad poviševanjem častnikov Slovenske vojske oziroma dosledno podrejenost najvišje vojaške avtoritete civilni avtoriteti. Zakonodajalec je prepustil načelniku Generalštaba SV le možnost predlaganja povišanja častnikov. To pomeni, da ne more odločati o povišanjih častnikov na nobeni stopnji njihove kariere. Poleg tega je vlada z uredbo vzpostavila dodatno varovalko, ko je predpisala komisijo, ki presoja utemeljenost načelnikovih predlogov. Pomeni, da ne gre za presojo zakonitosti, za kar lahko minister za obrambo uporabi Pravno službo MO RS ali za preverjanje upoštevanja predpisov, za kar ima na voljo Urad za upravljanje človeških virov, temveč morebiti za izraz nezaupanja v strokovnost najvišje vojaške avtoritete, ker se dvomi v njeno sposobnost ali preudarnost pri pripravi predlogov za ministra.

Minister, ki v duhu uredbe uporablja Odbor za upravljanje človeških virov v funkciji komisije za presojo utemeljenosti predlogov, vzpostavlja dodaten mehanizem kontrole, saj predloge za obravnavo na odboru predlaga Direktor Urada za upravljanje človeških virov, odloča pa se na podlagi večinskega mnenja, kjer šteje glas načelnika Generalštaba SV 1/8 glasov (načelnik glasuje o svojih predlogih in jih argumentira npr. šefu kabineta, svetovalcu ministra, direktorju Obveščevalno varnostne službe). Organ, ki ministru predlaga poviševanje častnikov je dejansko odbor, ki s tem jemlje zakonsko pristojnost načelniku Generalštaba SV. To zmanjšuje avtoriteto načelnika kot najvišjega poveljujočega v vojaški hierarhiji, saj njegovi podrejeni vedo, da nima odločilnega glasu pri predlaganju.

Zahtevanje mnenja o varnostnem zadržku je druga varovalka, ki so jo vgradile civilne avtoritete v procesu poviševanja oziroma v odločanju o karierni poti častnikov. Je nezakonita in predstavlja dodaten pogoj za povišanje, ki ga zakonodajalec ni predvidel. Tretja varovalka,

¹³⁵ Odbor je »strokovno posvetovalno telo ministra«. Vodi ga državni sekretar in ima skupno osem članov. Poleg državnega sekretarja so člani odbora načelnik Generalštaba SV, direktor Uprave RS za zaščito in reševanje, generalni sekretar MO RS, direktor Obveščevalno varnostne službe, vodja kabineta MO RS, direktor Urada za upravljanje človeških virov in svetovalec ministra. Odločitve se sprejemajo na podlagi večinskega mnenja. Med področji dela odbora so tudi »podeljevanja in odvzemi častniških činov od majorja in višje« (MO RS 2005c, 2005d).

ki preprečuje poviševanje častnikov, ko izpolnijo predpisane pogoje, in pušča odprta vrata za politične ali druge dejavnike pri odločanju, je sama dikcija 63. člena Zakona o obrambi, ki določa, da je častnik »lahko povišan«. Pomeni, da tudi ko izpolni predpisane pogoje, civilna avtoriteta odloča, ali je primeren za povišanje, pri čemer ni ključno izpolnjevanje pogojev, ampak volja predlagatelja ali odločevalca. To lahko pomeni, da so 'odprta vrata' politizaciji vojske. Vse tri varovalke za preprečevanje vojaški avtoriteti, da odloča o povišanjih častnikov predstavljajo vnašanje dodatnih pogojev za pripadnike Slovenske vojske in možnost odločitve na podlagi političnih ali drugih izhodišč. S tem pa je težko doseči »pregledne karijerne poti in na objektivnih kriterijih temelječ karierni razvoj in poklicno napredovanje«, kot ga napoveduje Obrambna strategija (Vlada RS 2001b, 17), ali »vzpostavitev transparentnega kadrovskega sistema«, ki ga z resolucijo omenja Državni zbor (DZ RS 2004b, 14).

5.4.3.2 Študija primera: priznanja Ministrstva za obrambo maja 2007

Pristojnost za določanje »vrste priznanj, ki se podeljujejo vojaškim in drugim osebam« je v 54. členu Zakona o obrambi dodeljena ministru za obrambo. V ta namen je minister predpisal Pravilnik o priznanjih, s katerim je določil vrste priznanj, ki jih sam podeljuje (80. člen) ter postopek predlaganja (81. člen) (MO RS 2007b). Skladno s predpisanim postopkom je Generalštab SV poslal predloge za podelitev priznanj Uradu za upravljanje človeških virov, ki je po pravilniku odgovoren za zbiranje in urejanje predlogov (GŠ SV, ZSK 2007a). Poleg tega je Generalštab SV seznam predlaganih za priznanja po ustaljeni praksi, kot v primeru povišanj častnikov, poslal Obveščevalno varnostni službi s prošnjo, da seznam pregleda in obvesti o morebitnih zadržkih pri predlaganih prejemnikih priznanj (GŠ SV, ZSK 2007b).

Tako kot v primeru povišanj ne obstaja predpis, ki narekuje varnostno preverjanje prejemnikov priznanj oziroma mnenje Obveščevalno varnostne službe. Pravilnik ministrstva v 84. členu določa, da za prejemnike priznanj ni mogoče predlagati oseb, proti katerim se vodi disciplinski postopek, proti katerim je izrečen disciplinski ukrep, se vodi kazenski postopek ali oseb, ki so pravnomočno obsojene zaradi kaznivega dejanja. Pravilnik v istem členu nalaga Uradu za upravljanje človeških virov, da zagotovi te podatke.

Obveščevalno varnostna služba je obvestila Generalštab SV, da obstaja šest pripadnikov SV, ki »niso primerni za prejem odlikovanj« in poudarila, da »so bile v

preteklosti za določene pripadnike posredovane negativne ocene varnostnega tveganja« (MO RS, OVS 2007e)¹³⁶.

Po vzoru Uredbe o povišanjih je minister s pravilnikom tudi za podeljevanje priznanj uvedel presojo utemeljenosti (82. člen), ki jo opravlja Odbor za upravljanje s človeškimi viri¹³⁷ (MO RS 2005c, 2). Odbor je na 3. seji obravnaval predloge za priznanja ter sprejel sklep, »da se posreduje ministru v podpis predlog odredbe za podelitev priznanj MO RS ob dnevu Slovenske vojske« (MO RS 2007f, 2). Na seznamu so bili potrjeni tudi tisti, ki so bili s strani Obveščevalno varnostne službe ocenjeni kot neprimerni (MO RS 2007e). 9. maja je minister izdal odredbo o podelitvi priznanj (MO RS 2007g, 1-15), kjer pa teh kandidatov za priznanja ni bilo navedenih. 7. julija je minister podelil priznanja članom projektne skupine 8x8 (MO RS 2007zf) na podlagi odredbe, ki jo je izdal 15. 5. 2007 (MO RS 2007j). Postopek zbiranja predlogov za ta priznanja je bil poseben in ni sledil predpisanemu.¹³⁸

Tako kot v predhodnem primeru poviševanja častnikov, minister za obrambo skozi zahtevo po presoji utemeljenosti predlogov ponovno izraža nezaupanje v predlagatelja – načelnika Generalštaba SV in njegovo sposobnost ali preudarnost pri ocenjevanju, kateri pripadniki SV zaslužijo priznanje. Pri tem gre za izraz nezaupanja v celotno linijo poveljevanja, saj se predlogi zbirajo po hierarhiji oziroma vsak poveljnik predlaga priznanje za svoje podrejene. Predlagatelj priznanja je dejansko Odbor za upravljanje človeških virov, ki odloča z večinskim mnenjem in kjer ima načelnik 1/8 glasu. To pomeni, da se načelnik 'bori' s civilisti, vodji notranjih organizacijskih enot ali organov v ministrstvu, o predlogih svojih poveljnikov in jih mora prepričati, da so se ti odločali na podlagi rezultatov dela in zaslug njihovih podrejenih.

Na podlagi analize postopkov lahko ugotovimo, da se pri odločanju upošteva mnenje Obveščevalno varnostne službe, ki ga ne zahteva noben predpis ter da zaradi tega mnenja nekateri predlagani pripadniki Slovenske vojske ne prejmejo priznanja. To pomeni, da so bili vzpostavljeni dodatni kriteriji za odločanje o priznanjih in da podelitev priznanja ni samo rezultat strokovnega in dobrega dela, temveč je odvisna tudi od npr. varnostne presoje. Tak način sprejemanja odločitev o priznanjih zmanjšuje avtoriteto načelnika Generalštaba SV in

¹³⁶ Za enega pripadnika SV je ugotovljeno, da mu je bil pred tremi leti izrečen disciplinski ukrep, ostalih pet pa ni imelo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov, ker večinoma niso imeli izpisa iz prejšnjega državljanstva.

¹³⁷ Odbor »podaja mnenja predvsem /.../ o predlogih za podeljevanje priznanj in spominskih znakov MO RS« (4. točka Sklepa o nalogah, sestavi in delovanju odbora za upravljanje s človeškimi viri).

¹³⁸ Predloge je pripravil vodja projekta in niso bili obravnavani na odboru za upravljanje človeških virov. Iz dokumentacije ni razvidno, ali jih je skladno s pravilnikom preveril Urad za upravljanje človeških virov. Prav tako ni bil predlagatelj načelnik Generalštaba SV, ki je pristojen za predloge iz SV, čeprav je bila večina predlaganih pripadnikov iz SV, ampak je bil podpisnik predlogov vodja projekta – civilna oseba iz Direktorata za logistiko (Petek 2007).

poveljnikov enot, saj pripadniki Slovenske vojske vedo, da niso njihovi nadrejeni tisti, ki jih predlagajo, temveč je odločilno mnenje civilistov, ter da se ne ceni samo njihovo delo in trud, ampak tudi nekateri drugi dejavniki. Slednje povzroča netransparentnost sistema nagrajevanja in odpira možnosti za politične in druge zlorabe. V prid trditvi, da nagrajevanje ni transparentno, kaže tudi navedeni primer nagrajevanja članov projektne skupine 8x8. Na tem primeru so lahko pripadniki Slovenske vojske videli, da za nekatere njihove kolege predpisani postopki ne veljajo, načelnik Generalštaba SV pa je lahko ugotovil, da je njegov predlog presojal odbor, za del njemu podrejenih pripadnikov Slovenske vojske pa tega ni bilo treba. Pri tem ni sporno, da je minister priznanja podelil, saj je to njegova legitimna odločitev. Škodljivo je, da so bila vzpostavljena dvojna merila in da del pripadnikov Slovenske vojske ni bil obravnavan skladno z enotnimi kadrovskimi postopki. To lahko povzroča nezaupanje v organizacijo in vpliva na verodostojnost načelnika Generalštaba SV.

5.4.4 Opremljanje

Opremljanje je proces, s katerim se dosegajo materialne zmogljivosti Slovenske vojske za vojaško obrambo in druge naloge. Z opremljanjem se Slovenski vojski zagotavljata oborožitev in vojaška oprema, ki v skladu z vojaško doktrino predstavljata materialni del njene bojne moči ter »vplivata na zagotavljanje sposobnosti Slovenske vojske pri samostojnem delovanju ali v sestavi zavezniških sil« (Furlan in drugi 2006, 22). V skladu z vojaško doktrino sta oborožitev in oprema pomembna elementa doseganja pripravljenosti Slovenske vojske, ki je v skladu s 37. členom Zakona o obrambi ena od petih nalog, ki jih nalaga Državni zbor. Prispevata materialni del k zmogljivosti vojske, ki je poleg sposobnosti, premestljivosti, premičnosti, vzdržljivosti ter sistema poveljevanja in kontrole, sestavina pripravljenosti za delovanje. Doktrina poudarja širši pomen pripravljenosti kot »sposobnost za vojskovanje in zmago v vojni ali udejanjanje obrambne strategije Republike Slovenije« (Furlan in drugi 2006, 38). Zato ima opremljanje vojske zelo pomembno vlogo pri doseganju obrambne sposobnosti države.

V skladu z 42. členom Zakona o obrambi minister za obrambo določa opremljanje ter »vrsto oborožitve in druge vojaške opreme, ki jo uporablja vojska«. Z zakonom je Državni zbor določil, da je minister za obrambo odgovoren za določitev procesa opremljanja ter neposredno odgovoren za materialni del zmogljivosti vojske, oziroma materialni del njene bojne moči. S tem nosi neposredno odgovornost za doseganje pripravljenosti Slovenske

vojske, ki je sicer v skladu s 44. členom zakona odgovornost načelnika Generalštaba SV in poveljnikov.

Na podlagi 23. člena Zakona o javnih financah je vlada izdala Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, s katero je opredelila postopke opremljanja pri proračunskih uporabnikih. V skladu z 10. členom uredbe je potrebno pri pripravi za razpis izdelati študijo izvedbe investicije in dokument identifikacije investicijskega projekta.

Za vojaško opremo in oborožitev je Generalštab SV nosilec izdelave študije in dokumentov identifikacije investicijskega projekta (DIIP). Pri tem sledi Pravilniku o metodologiji in postopkih opremljanja z investicijsko opremo (MO RS 2004c). V skladu z 3. členom pravilnika je taktična študija »podlaga za opredelitev potrebe po opremljanju obrambnih sil z investicijsko opremo«. DIIP, ki je v tem členu pravilnika poimenovan kot »zahtevki«, opredeljuje potrebo po investicijski opremi.

V skladu z Zakonom o javnem naročanju je vlada izdala Uredbo o obrambnih in zaupnih naročilih, s katero je določila vrsto opreme in oborožitve, ki sodi v obrambna ali zaupna naročila ter postopke izdaje soglasja in poročanja o takšnih naročilih. Minister za obrambo je s pravilnikom podrobneje opredelil postopke oddaje naročil v skladu z uredbo (MO RS 2008a). V skladu z 3. in 8. členom pravilnika je Generalštab SV odgovoren za oblikovanje predloga za naročila. Pri tem morajo biti »zagotovljena finančna sredstva v finančnem načrtu ministrstva, načrtu razvojnih programov in načrtu pridobivanja stvarnega premoženja Ministrstva za obrambo« (6. člen.). Naročilo se realizira skozi pogodbo, ki jo v skladu s Pravilnikom o podpisovanju dokumentov (MO RS 2007a) za naročila nad 250.000 EUR podpiše minister za obrambo, pod to vrednostjo pa generalni direktor Direktorata za logistiko (12. in 13. člen).

Izvedba opremljanja Slovenske vojske sledi izhodiščem in usmeritvam nosilcev civilnega nadzora nad vojsko. Državni zbor v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije poudarja temeljno vodilo pri uresničevanju razvojnih ciljev – »od količine h kakovosti« ter daje (npr.) napotilo, da je v proces opremljanja treba »v čim večji meri vključiti domačo industrijo in domače znanstveno raziskovalne potenciale« (DZ RS 2001, 6). Nekoliko konkretnjša je Obrambna strategija v kateri vlada nalaga, da mora imeti vojska »oborožitev in opremo, ki bo zagotavljala ustrezno ognjeno moč in zaščito ter zadostno bojno in logistično podporo« (Vlada RS 2001b, 6).

Za uresničitev strategije nacionalne varnosti in na podlagi Zakona o obrambi, Državni zbor z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske

vojske daje podrobne usmeritve za opremljanje vojske. Temu je namenjeno 4. poglavje – *Program nabave opreme in infrastrukture*, kjer v podpoglavju 4.1. *Glavna oprema*, daje usmeritve za nabavo in/ali modernizacijo bojnih sistemov, oborožitve in vojaške opreme, v 4.2. *Prednostni sistemi in oprema* pa postavlja prioritete opremljanja v določenem časovnem obdobju. Čeprav gre za politični in usmerjevalni dokument, je v nekaterih delih zelo podroben. Tako npr. določa 135 srednjih bojnih kolesnih vozilih, 85 lahkih kolesnih oklepnih vozilih, 300 lahkih terenskih vozilih, 300 srednjih terenskih vozilih, 12 helikopterjih ipd. (DZ RS 2004b, 19–21).

Resolucijo Državnega zbora vlada udejanja s Srednjeročnim obrambnim programom. Srednjeročni obrambni program podrobneje opredeljuje »prednostne naloge razvoja zmogljivosti obrambnega sistema RS z razpoložljivimi viri« (Vlada RS 2006e, 5). S stališča opremljanja Slovenske vojske sta pomembna 3. poglavje – *Struktura in razvoj zmogljivosti Slovenske vojske* in dodatek D. Tretje poglavje podaja usmeritve za nabavo ali modernizacijo oborožitve in opreme za vsako enoto ali zavod Slovenske vojske z natančno opredeljenimi roki. Dodatek D za vsako leto posebej določa za vsako enoto vrsto in število kosov. S tem vlada bistveno zožuje pristojnosti ministra za določanje vrste oborožitve in opreme, ki jo ima po Zakonu o obrambi. Dejansko minister za obrambo lahko odloča o tipu oziroma izbira med različnimi ponudbami na tržišču. Glede na to, da dodatek D navaja število kosov za vsako leto posebej, minister načeloma nima manevrskega prostora pri oblikovanju dveletnega načrta pridobivanja stvarnega premoženja in izdaji usmeritev vojski za poslovno planiranje. Načrt pridobivanja stvarnega premoženja sprejema vlada v roku 30 dni od uveljavitve proračuna. Načrt določa vrsto opreme, količino in dodeljena finančna sredstva (MO RS 2008f). Z usmeritvami za izdelavo poslovnega plana za dvoletno obdobje minister določa vojski razvojne prioritete, ključne zmogljivosti in modernizacijo (MO RS 2007p, 11-12). Izvedbene cilje na področju zagotavljanja materialnih pogojev za izgradnjo zmogljivosti določa v planu vodenja (MO RS 2008c, 5-18). Vrsto in količino vojaške opreme in oborožitve za vojsko v dvoletnem obdobju minister določa v načrtu nabav in gradenj (MO RS 2008f), ki pa je po vsebini enak načrtu pridobivanja stvarnega premoženja, ki ga sprejme vlada.

Dolgoročno planiranje se udejanja skozi dolgoročni obrambni plan, ki se izdeluje za 12 let (11. člen), vendar od sprejetja pravilnika leta 2005 še ni bil izdelan. Srednjeročno planiranje v MO RS temelji na že prej omenjenem Srednjeročnem obrambnem programu, ki ga MO RS pošilja v podpis na vlado, čeprav ga v skladu s 14. členom pravilnika podpisuje minister za obrambo. Na ta način minister del svoje odgovornosti prenaša na vlado (Vlada RS 2006f).

Poslovno planiranje je skladno s pravilnikom o planiranju v MO RS vsebina kratkoročnega planiranja (MO RS 2005). Skladno z 42. členom Zakona o obrambi se pričakuje, da bo dal mnenje na ministrove usmeritve za izdelavo poslovnega plana predsednik Republike Slovenije (RS), vendar se to v mandatih predsednika Drnovška in Türka ni zgodilo in predsednika, razen v poročilih o pripravljenosti vojske, nista bila formalno seznanjena z opremljenostjo vojske.¹³⁹

Usmeritvena dokumenta za oblikovanje zahtev za opremljanje Slovenske vojske in izdelavo študij sta tudi *Vojaška doktrina* in *Cilji sil v zavezništvu*. Vojaška doktrina v poglavju 6.4. *Razvoj in opremljanje* na splošno usmerja nabavo in modernizacijo oborožitve in opreme. *Cilji sil* je temeljni dokument, ki narekuje izgradnjo zmogljivosti SV za zavezništvo. V pregledu sil (Table of Forces, Annex 1) so navedene enote, ki jih Slovenija oblikuje, v celovitem pregledu (Complete List of Force Goals, Annex 2) pa so opredeljene zahteve. S stališča opremljanja je bistvena priloga 3 (Capability Statement), ki se nanaša na zmogljivosti in opredeljuje, kaj morajo biti enote sposobne izvesti, ter s tem vpliva na vrsto in kakovost vojaške opreme in oborožitve (NATO DPC 2006). Pristojnosti in odgovornosti na področju opremljanja so prikazane v preglednici 5.16.

Analiza normativne ureditve področja opremljanja Slovenske vojske z oborožitvijo in vojaško opremo, analiza strateških političnih usmeritev ter študiji primerov dokazujejo, da se pri opremljanju vojske dosledno in v celoti udejanja civilni nadzor na vojsko. Nosilci civilnega nadzora dajejo politične usmeritve, določijo vrsto in število oborožitve in opreme, sprejemajo plane, zagotavljajo finančna sredstva, predpisujejo postopke in metodologijo na področju opremljanja ter v končni fazi podpisujejo pogodbe za dobavo določene oborožitve ali vojaške opreme. Slovenska vojska definira zahteve in predlaga naročilo ter sodeluje s strokovnimi organi v postopku naročanja.¹⁴⁰ Sistem opremljanja je urejen in pregleden ter s stališča civilnega nadzora nad vojsko zagotavlja kontrolne mehanizme nosilcem civilnega institucionalnega nadzora.

Analiza dokumentov, s katerimi nosilci civilnega nadzora dajejo usmeritve ali določajo opremljanje vojske kaže, da ti, v svoji vnemi ali nepoznavanju pristojnosti drugih ali morebitnih drugih razlogov, opredeljujejo vsebine, ki bi morale biti določene na drugih ravneh. V skladu z Zakonom o obrambi je minister za obrambo tisti, ki določa vrsto opreme za vojsko. Vendar je vrsto opreme in število kosov opredelil v nekaterih primerih že Državni

¹³⁹ Na vprašanje, ali je minister omogočil predsedniku, da poda mnenje, preden je izdal smernice za izdelavo poslovnega plana, je svetovalec ministra Miran Bogataj odgovoril, »da se je to delalo v času predsednika Kučana, kasneje ne več« (14. 7. 2008).

¹⁴⁰ 21. člen Pravilnika o postopkih oddaje obrambnih in zaupnih naročil v MO RS.

zbor v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV. Tako Državni zbor posega v pristojnosti vlade, ki to opredeljuje s srednjeročnim obrambnim programom in dvoletnim načrtom pridobivanja stvarnega premoženja. Na ta način tudi ustvarja možne konfliktne situacije, saj na eni strani omejuje vlado in ministra pri uveljavljanju njenih pristojnosti, na drugi pa v politični usmeritveni dokument vgrajuje izvedbene podrobnosti. S tem se v Državnem zboru uveljavlja praksa mikromanagementa opremljanja in pogoji za politične razprave o strokovnih vprašanjih, ki so v pristojnosti ministra. Ustvarjajo se pogoji za možne 'civilno-civilne' konflikte med izvajalci nadzora.

Preglednica 5.16: pristojnosti in odgovornosti na področju opremljanja vojske

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<u>Državni zbor RS:</u> - izdaja splošnih usmeritev za opremljanje (ReSNV) - opredelitev izhodišč za opremljanje vojske in opredelitev glavne opreme – dolgoročno (ReSDPRO)	- izdelava študij in zahtev – identifikacija investicijskega programa (Pravilnik o metodologiji in postopkih opremljanja)
<u>Predsednik RS:</u> - mnenje o ministrovih usmeritvah za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav vojske (ZObr) - mnenje o dolgoročnem razvoju in opremljanju vojske (pravilnik MO RS)	- predlaganje naročila – definiranje potrebne vrste in števila opreme (Pravilnik o podpisovanju dokumentov)
<u>Vlada RS:</u> - izdaja usmeritev – finančni in materialni viri (Obrambna strategija) - definiranje opremljanja in zagotovitve materialnih virov (Vojaška doktrina) - določanje glavne opreme – srednjeročno (SOPR) - določanje vrste in števila sredstev – kratkoročno (Načrt pridobivanja stvarnega premoženja)	
<u>Minister za obrambo:</u> - usmeritve za opremljanja in modernizacijo (Usmeritve za planiranje) - opredelitev izvedbenih ciljev (Plan vodenja) - predlaganje opremljanja vojske (Načrt pridobivanja stvarnega premoženja) - določanje vrste opreme – kratkoročno (Načrt nabav in gradenj) - opredelitev ciljnih zmogljivosti (Cilji sil) - določanje vrste oborožitve in vojaške opreme (ZObr) - podpisovanje sklepa o postopku naročila – nad 250.000 evrov (Pravilnik o podpisovanju) - podpisovanje pogodb za naročilo – nad 250.000 evrov (Pravilnik o podpisovanju)	

S takšnimi izhodišči in dokumenti Državnega zbora in vlade lahko minister za obrambo uveljavlja svoje zakonske pristojnosti le skozi izbor tipa opreme ali oborožitve ter odločitve o nabavi, kar udejanja skozi podpis pogodbe. Tako je odločitev vedno politična, čeprav se v osnovi mora približati zahtevam vojske. Zahteve namreč ravno tako izhajajo iz političnih strateških usmeritev in doktrinarnih dokumentov, nalog vojske, ki jih določa zakonodajno telo, ter obveznosti, ki jih v mednarodnem okolju sprejema vlada. V idealnih okoliščinah politična odločitev udejanja strokovna pričakovanja in potrebe vojske. Študije primerov potrjujejo, da v nekaterih primerih minister upošteva strokovno mnenje vojske, v nekaterih postavlja dodatne omejitve ali zahteve ter jo sili v spremembo zahtev, v nekaterih pa mnenja vojske ne upošteva in prekinja postopke naročanja. V vseh primerih gre za legitimne in legalne odločitve nosilca civilnega nadzora nad vojsko. Takšne odločitve so problematične samo v tistem delu, kjer vojska zaradi pritiska spreminja ali prilagaja strokovne zahteve, ter s stališča odgovornosti za stanje vojske. V obeh primerih je v 'nerodni' situaciji najvišji 'vojak' – načelnik Generalštaba SV. V prvem je v dilemi, ali zaradi političnih razlogov odstopiti od zahtev ali spremeniti strokovne razloge za nabavo določene opreme ali oborožitve. V drugem pa je v skladu z zakonom odgovoren za pripravljenost vojske, torej tudi za njene materialne zmogljivosti, ki pa jih ne more zagotoviti, saj je to po istem zakonu odgovornost ministra. S stališča civilno-vojaških odnosov in zaradi zagotovitve politične nevtralnosti in strokovne avtonomnosti vojske udejanjanje civilnega nadzora ne bi smelo postavljati načelnika Generalštaba SV v prej opisano situacijo ter mu s tem tudi zmanjševati verodostojnost.

5.4.4.1 Študija primera: nabava transportnega letala

Zagotavljanje lastnih zmogljivosti za »delni strateški premik po zraku« je omenjeno v Strateškem pregledu obrambe (MO RS 2004d, 45). Bolj konkreten je bil Državni zbor, ki je med prioritetskimi oborožitvenimi sistemi in glavno opremo SV do leta 2015 opredelil »prednostno nabavo dveh srednjih transportnih letal z doletom do 5000 km« (DZ RS 2004b, 20). Namero Državnega zbora je vlada konkretizirala s Srednjeročnim obrambnim programom 2007 – 2012, kjer je določila, da bo prvo transportno letalo nabavljeno leta 2008, drugo pa po letu 2012 (Vlada RS 2006e, 54). V dodatku *B-Tabele sil* je navedeno, da se bo z letalom opremil 15. bataljon za zračni transport, v dodatku *D-Oprema in oborožitev* pa je navedena letnica dobave 2008. Nabavo transportnega letala je opredelil tudi minister z usmeritvami za izdelavo poslovnega plana, kjer poudarja, da je treba »pričeti z uvajanjem« (MO RS 2007s, 9). Minister je v načrtu nabave in gradenj MO RS za leto 2008 in 2009, ki je

priloga poslovnega plana (MO RS 2008c), v ta namen določil 23.800.000 EUR v letu 2008 in 7.000.000 EUR v letu 2009. Isto vrednost je za leto 2008 opredelila tudi vlada v predlogu za obravnavo načrta pridobivanja stvarnega premoženja Ministrstva za obrambo za leto 2008. Za nabavo transportnega letala so bile tako zagotovljene politične usmeritve in potrebna finančna sredstva.

Potrebo po zmogljivostih zračnega transporta je Slovenska vojska opredelila s taktično študijo (GŠ SV 2006b) in zahtevnikom (GŠ SV 2006c). Transportno letalo je za Slovensko vojsko predstavljalo pomembno zmogljivost za zagotovitev premičnosti in vzdržljivosti sil, ki delujejo zunaj nacionalnega ozemlja. O pomembnosti je načelnik Generalštaba SV ministra posebej obvestil z dopisom, kjer poudarja prednosti, kot so večja odzivnost, zagotovljen dostop do transporta, avtonomnost uporabe in izkoristek časa (GŠ SV 2007r, 1). O razlogih in pomenu nabave transportnega letala je bil obveščen tudi odbor Državnega zbora za obrambo v posebnem poročilu ministra (MO RS 2006t, 1-4).

Investicijski program je bil potrjen konec junija 2007, s čimer je bila zaključena faza priprave investicijske dokumentacije (MO RS DLO 2007). S predlogom za naročilo je načelnik Generalštaba SV podal zahtevo, da se letalo nabavi (GŠ SV 2007i). Razpis in oceno ponudb je vodila strokovna komisija, ki jo je določil minister (MO RS 2007o). Ta je ocenila ponudbi dveh ponudnikov, ki sta izpolnjevala razpisne pogoje: CASA EADS in Alenia Aeronautica. Komisija je izdala dva dokumenta: Oceno ponudb (MO RS 2007ze) in Poročilo o dodatnem pregledu in oceni ponudb (MO RS 2008d), s katerima je predlagala naročilo letala CASA C-295.

23. januarja se je na Poljskem ponesrečilo vojaško letalo CASA C-295 (Praprotnik 2008, 32). V dneh po nesreči se je v slovenski javnosti pojavilo precej ugibanj, ali se bo postopek nabave letala nadaljeval. O nameri, da zaustavi postopek, je minister seznanil javnost 29. januarja. Pri tem je poudarjal skrb za varnost pripadnikov SV (Brankovič 2008; Klemenc 2008; Karba 2008, 2).¹⁴¹ Formalno je minister zaustavil nabavo letala s Sklepom o razveljavitvi oddaje naročila (MO RS 2008e). S tem je 1. 2. 2008 zaustavil postopek nabave letala, ki je temeljil na vojaški zahtevi po transportnih zmogljivostih in je imel za to formalno politično podporo Državnega zbora in vlade. Minister je prekinil postopek le sedem dni po nesreči in ni počakal na strokovno mnenje o razlogih nesreče, ki ga je ministrstvo prejelo 29. 4. 2008 in v katerem poljska komisija izključuje tehnične razloge za okvaro (MOND 2008).

¹⁴¹ »Ta odločitev temelji na tem, da je na prvem mestu varnost pripadnikov Slovenske vojske« (Klemenc 2008). »Zaradi te okoliščine prav gotovo bi bilo zelo neodgovorno, če bi se v tem trenutku odločili, da nadaljujemo pogajanja, sklenemo pogodbo« (Brankovič 2008).

Strokovno mnenje je pripravil tudi načelnik Oddelka za nadzor plovnosti in varnosti letenja pri Generalštabu SV, ki poudarja, da »ni obstajala nobena vzročna – posledična povezava med tehničnim stanjem letala in nastankom letalske nesreče« (GŠ SV ONPVL 2008, 3). S stališča skrbi za varnost, kar je bil glavni javno izražen razlog za ustavitev postopka, je minister dobil potrditev, da je letalo varno. Neznano ostaja, zakaj na to mnenje ni želel čakati. Možno je, da ni bil zadovoljen z oceno strokovne komisije o izboru ponudnika in je izkoristil nesrečne okoliščine, ali pa so bili drugi razlogi, o katerih so ugibali tudi mediji (Jarc 2008).¹⁴²

5.4.4.2 Študija primera: nabava težkega izvidniškega vozila RKB

Nabavo radiološko-kemijsko-biološkega (RKB) mobilnega izvidniškega sistema kot enega od glavnih ciljev na področju programa RKB obrambe je Ministrstvo za obrambo opredelilo v Strateškem pregledu obrambe 2002/2003 (MO RS 2004d, 43). Državni zbor jo omenja v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu in opremljanju SV med prednostnimi sistemi in opremo (DZ RS 2004b, 19). Konkretno je nabava težkih izvidniških vozil opredeljena s Srednjeročnim obrambnim programom 2007 - 2012 med bojnimi vozili v poglavju *Glavna oprema* (Vlada RS 2006e, 54). V dodatku *B-Tabele sil* je opredeljena nabava za potrebe 18. bataljona jedrske, radiološke, kemijske in biološke obrambe (JRKBO) v letu 2008. Minister je določil nabavo vozil z načrtom nabav in gradenj v prilogi poslovnega plana MO RS za leti 2008 in 2009 v sklopu načrtov virov (MO RS 2008c). V načrtu so bila opredeljena finančna sredstva iz dveh naslovov: temeljni razvojni programi in modernizacija enot SV. Obseg in struktura financiranja sta sledili predlogu načrta pridobivanja stvarnega premoženja, ki ga je ministrstvo poslalo v obravnavo na vlado (MO RS 2007zb).

Vojaške potrebe za nabavo težkega izvidniškega vozila RKB izhajajo iz taktične študije izvidniškega vozila JRKBO (GŠ SV 2005c), taktične študije bataljona RKBO (GŠ SV 2006f) in zahtevnika (GŠ SV 2006a). Vozilo je bilo namenjeno oblikovanju izvidniškega voda v 18. bataljonu JRKBO (MO RS 2007l, 29-30) in je predstavljalo eno izmed potrebnih zmogljivosti na poti izgradnje bataljona. Bataljon je bil ena od enot, ki jih je morala SV oblikovati v sklopu ciljev sil v zavezništvu (MO RS 2008c). Skladno z metodologijo je bil investicijski program potrjen (MO RS 2007n) in minister je izdal sklep o začetku postopka oddaje naročila zaupne narave ter imenoval strokovno komisijo (MO RS 2007t).

V januarju 2008 je vlada najavila rebalans proračuna. Da bo Ministrstvu za obrambo zmanjšan proračun za približno 30 mio EUR, je na tiskovni konferenci najavil minister za

¹⁴² »Izgleda, da so italijanski lobiji le dosegli svoje« (Jarc 2008).

obrambo, ter povedal, da se odpoveduje »nakupu težkih oklepnih vozil RKB« (Bernard 2008). V javnosti je nato najavil, da bodo vozila zagotovljena na »drug način, v sodelovanju z nemško stranjo« (Brankovič 2008). Zaradi rebalansa proračuna je ministrstvo črtalo nabavo teh vozil iz načrta pridobivanja stvarnega premoženja (MO RS 2008f).

V februarju je skupina strokovnjakov MO RS obiskala Ministrstvo za obrambo ZRN, da bi ocenila primernost rabljenih vozil, ki jih je nemška vojska izločila iz uporabe. Ugotovila je, da vozila »ne prinašajo pričakovanih zmogljivosti, ki izhajajo iz Natovih zahtev o zmogljivostih in standardov« (GŠ SV 2008g, 1). O omejenih zmogljivostih vozila je bil minister obveščen v poročilu skupine (MO RS 2008i, 1-5). Na podlagi ugotovitev skupine, analize ciljev sil, ocene časa in stroškov modernizacije rabljenih vozil je minister odločil, da se nabava vozil ne bo izvedla. Da Ministrstvo za obrambo odstopa od nakupa rabljenih izvidniških vozil, je minister obvestil Odbor za obrambo 28. 3. 2008, pri čemer je navedel ugotovitve strokovne komisije. Ugotovimo lahko, da je minister, kljub javno izraženi želji po nakupu rabljenih vozil, upošteval vojaško strokovno mnenje in je ustavil pogajanja.

5.4.4.3 Študija primera: nabava pehotnega oklepnega vozila 8x8

Temelj za nabavo vozila je postavljen v Obrambni strategiji Republike Slovenije, ki usmerja modernizacijo Slovenske vojske v oborožitev in opremo, ki bo zagotovila ustrezno ognjeno moč in zaščito ter zadostno bojno in logistično podporo (Vlada RS 2001b, 6). Minister je v Strateškem pregledu obrambe opredelil ključno zmogljivost, ki naj v bodoče omogoča manever sil. To je platforma za izvidovanje, bojno podporo in prevoz moštva na bojišču (MO RS 2004d, 42). Konkretna podlaga in usmeritve za nabavo vozila je določil Državni zbor z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja SV, kjer je motorizirani bataljon opredeljen kot temeljna enota za bojno delovanje v nacionalni in kolektivni obrambi in za delovanje v operacijah v podporo miru. Za uresničitev teh zahtev je opredeljenih 135 »srednjih bojnih kolesnih vozil z integriranim topom, za prevoz vojakov in izvidovanje ter vozila za ognjeno podporo« (DZ RS 2004b, 19) kot osnovno bojno sredstvo motoriziranih bataljonov in predstavlja prednostni bojni sistem za opremljanje SV. Vlada je podrobneje opredelila potek uresničevanja resolucije Državnega zbora v Srednjeročnem obrambnem programu za obdobje 2005-2010, kjer je v 8. poglavju *Glavna oprema* določeno, da so kolesna oklepna vozila osnova oblikovanja taktičnih skupin in da bodo z njim povečane učinkovitost, ubojnost, premičnost in preživetje. Tako kot resolucija, tudi Srednjeročni obrambni program opredeljuje vozilo 8x8 kot osnovno zmogljivost za izvidovanje, podporo in

prevoz. V dodatku D so bile določene štiri vrste srednjih kolesnih oklepni vozil 8x8 z dinamiko nabave v obdobju 2006 do 2010. Pri tem je bilo v opombi navedeno, da se nabava nadaljuje po letu 2010, kar je vračunano v vrednost nabave. Za to je bilo predvidenih 60.876.000.000 SIT (MO RS 2005b). S spremembo Srednjeročnega obrambnega programa je vlada leta 2006 v dodatku D določila štiri vrste srednjih kolesnih vozil (SKOV) 8x8 ter spremenjen načrt plačil (MO RS 2006r), ki se je prilagodil ministrov javni objavi o 63 milijardah SIT za 135 vozil (Minister za obrambo v DZ RS, Skupina poslank in poslancev 2007, 2).¹⁴³ Za dobavo prvih količin vozil, ki so bila predvidena v letu 2008, je vlada načrtovala finančna sredstva z načrtom nabav in gradenj 2007-2008 (MO RS 2006m). Minister za obrambo je v usmeritvah za izdelavo poslovnega plana MO RS za leti 2008 in 2009 opredelil uvajanje »novih bojnih sistemov na SKOV 8x8« kot razvojno prioriteto ministrstva za obrambo v letu 2008 (MO RS 2007s, 11). Dinamiko nabav in plačil vozil v teh dveh letih je opredelil z načrtom nabav in gradenj v prilogi poslovnega plana (MO RS 2008c).

Vojaške zahteve za srednje kolesno oklepno vozilo 8x8 so bile opredeljene v taktični študiji motoriziranega bataljona (GŠ SV 2005a) in zahtevniku. Z zahtevnikom je bilo predvidenih 150 vozil, ocenjena vrednost pa je znašala za en bataljon 113.570.000 evrov oziroma za predvidene tri bataljone (150 vozil) 340.710.000 evrov (GŠ SV 2005b, 15-20). Z načrtovano nabavo vozil 8x8 je Slovenija uresničevala obveznosti v zavezništvu. S sprejetjem ciljev sil se je med drugim obvezala, da bo do leta 2013 oblikovala dve srednji bataljonski bojni skupini, katerih ogrodje bo srednji pehotni bataljon. O tega bo en v visoki in drugi v nizki stopnji pripravljenosti (NATO DPC, 2006). Navedeni cilji sil so se spremenili glede na predhodne, ki so določali tri bataljone (DZ RS 2004b, 8).¹⁴⁴ Zato je načelnik Generalštaba SV najprej ministru predlagal naročili za 150 vozil (MO RS 2005e, 2005f), kasneje pa 136 (MO RS 2006k, 2006l).

Postopek nabave se je pričel 20. 10. 2005, ko je minister za obrambo izdal sklep o postopku oddaje naročila in imenoval strokovno komisijo (MO RS 2005g). Za strokovno usmerjanje in spremljanje postopkov ter kontrolo je minister določil projektni svet (MO RS 2005h). Ta je tudi potrjeval določene korake v procesu ocenjevanja ponudb in priprave pogodbe. Med drugim je potrdil kriterialni model po katerem so bile ocenjene ponudbe, in ga

¹⁴³ »Minister za obrambo javno jasno pove, 135 oklepnikov, 63 milijard z vso konfiguracijo« (izjava na seji odbora DZ za obrambo 7. 9. 2006).

¹⁴⁴ Državni zbor je v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja v poglavju 3.6.1.1 *Sile za bojevanje in opremljanje SV* opredelil, da bo imela SV tri motorizirane bataljone, v poglavju 4.2. *Prednostni sistemi in oprema* pa da bodo »srednja bojna kolesna oklepna vozila (135) z integriranim topom, za prevoz vojakov in izvidovanje ter vozila za ognjeno podporo. Vozila bodo predstavljala osnovno bojno sredstvo motoriziranih bataljonov.«. Zato je Generalštab SV pripravil zahtevnik za tri bataljone in na podlagi strokovne ocene predlagal naročilo 150 vozil.

je osebno odobril (MO RS, DLO 2006a, 3), ter na koncu ugotovil, da je »predmet pogodbe v skladu z zahtevami naročnika in da so pogajanja uspešno zaključena« (GŠ SV 2007k, 2).

Strokovna komisija je 12. 4. 2006 odprla ponudbi dveh ponudnikov: Systemske tehnike in Rotisa, ki je zastopal podjetje Patria Vehicles Oy iz Finske (MO RS, DLO 2006a, 2). V času od 12. 4. do 29. 5. 2006 je potekalo ocenjevanje ponudb. Za ocenjevanje je bil vzpostavljen kriterialni model z opomnikom za ocenjevanje ponudb, ocene pa so se vnašale v naprej pripravljeno računalniško aplikacijo. V podporo ocenjevanju je bilo izvedeno tudi preskušanje vozil (Furlan 2006, 8-9).

Dne 29. 5. 2006 je strokovna komisija izdala poročilo o ocenjevanju ponudb. »Rezultati ocenjevanja na področju tehnične učinkovitosti, komercialne učinkovitosti in koristi za slovensko gospodarstvo izkazujejo, da je ponudba podjetja Rotis d.o.o. prejela višje ocene od ponudbe podjetja Systemska tehnika d.o.o.« (MO RS, DLO 2006b, 8). V nadaljevanju je strokovna komisija vodila pogajanje z izbranim ponudnikom. Za pripravo pogodbe je minister 6. 10. 2006 določil pogajalsko skupino (MO RS 2006o), 27. 10. pa še posebno pogajalsko skupino za področje protidobav (MO RS 2006p). Za usmerjanje pogajanj je minister izdal pogajalska izhodišča (MO RS 2006j) in določil pristojnosti pogajalske skupine (MO RS 2006n). Pogajalska skupina je 15. 12. 2006 končala s pogajanjem ter pripravila predlog pogodbe, ki ga je naslednji dan potrdil projektni svet (GŠ SV 2007k, 2). Pogodbo je podpisal minister, kar je objavil na tiskovni konferenci (Hočevar 2006). Pogodba je bila sklenjena 19. 12. 2006 in se je nanašala na naročilo 135 vozil za 278.010.000 EUR (MO RS 2007d, 5).

Projekt naročila oklepnega vozila 8x8 je bil od objave obvestila o izbranem ponudniku 8. 6. 2006 (MO RS, DLO 2006b) do avgusta 2008 deležen izredne politične¹⁴⁵ in medijske¹⁴⁶ pozornosti. S stališča predmeta raziskave je lahko pokazatelj tedanjega odnosa med nosilci civilnega nadzora nad vojsko ter nekaterih stranskih učinkov udejanjanja civilnega nadzora. Odnos med odborom za obrambo in ministrom oziroma med zakonodajno in izvršno vejo so označevale obtožbe, da minister za obrambo onemogoča nadzor nad porabo sredstev za obrambo, zavaja Državni zbor in javnost ter sklepa škodljivo pogodbo (DZ RS, Skupina poslank in poslancev 2007). Argumentacija ministra je bila, da še nikoli prej ni bil »tako podroben, pogost in celovit« način seznanjanja odbora za obrambo, ter da pogodba ni

¹⁴⁵ Odbor DZ za obrambo je nakupu vozil 8x8 posvetil 14 sej. Poleg tega sta bili nakupu posvečeni dve izredni seji Državnega zbora. Za ugotavljanje politične odgovornosti je bila formirana tudi parlamentarna komisija, ki pa do konca mandata Državnega zbora ni končala z delom (DZ RS, Skupina poslank in poslancev 2007 in 2008).

¹⁴⁶ V času od objave o sklepanju pogodbe do poletja 2008 (obdobje 19. 12. 2000 – 31. 7. 2008), je poizvedba z ključno besedo »Patria« samo v arhivu časopisne hiše Delo (www.delo.si) pokazala 150 zadetkov, kar govori o množici člankov na temo nakupa teh vozil.

škodljiva in predstavlja »pomembno korist oziroma priložnost za slovensko gospodarstvo« (MO RS 2007d, 6-7). Dejstvo je, da je minister na štirih sejah odboru posredoval informacije o projektu nabave vozila ter januarja 2007 omogočil članom odbora vpogled v pogodbo (ibid.). Predsednik odbora je trdil, da je moral ministra vzpodbujati z zahtevami po informacijah¹⁴⁷. Zavlačevanje z vpogledom v podrobnosti pogodbe lahko razumemo, da je minister odrekal odboru informacije, ki jih ta potreuje za izpolnjevanje svojega poslanstva¹⁴⁸. Komunikacija med predsednikom odbora za obrambo in ministrom kaže med drugim tudi na vzajemno nezaupanje nosilcev institucionalnega nadzora nad vojsko ter slabo kulturo političnega dialoga.¹⁴⁹

Za dokazovanje škodljivosti pogodbe je Državni zbor uporabil mehanizma izredne seje (DZ RS, Skupina poslank in poslancev 2007 in 2008) in preiskovalno komisijo¹⁵⁰, ki naj bi ocenila odgovornost nosilcev političnih funkcij. V obeh primerih je bila javnost deležna že prej omenjenih medsebojnih obtožb in argumentov.¹⁵¹ Temeljna obtožba glede škodljivosti zoper ministra je bila, da ni uresničil Resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja, ki določa nakup 135 vozil in določil Srednjeročnega obrambnega programa 2005-2010, ki opredeljuje stroške v vrednosti 63 mrd SIT. Dejstvo je, da javnost kljub poizvedovanju ni izvedela, katera vozila so v pogodbi, pri čemer je bilo sklicevanje na tajnost neprepričljivo. V v tem pogledu lahko govorimo o netransparentnosti delovanja obrambnega

¹⁴⁷ »O vseh nabavah vojaške opreme je bil Državni zbor obveščen zelo pozno oziroma – če smo natančni – kar zadnji, ali potem, ko so mediji o tem že obširno pisali (Predsednik odbora za obrambo v javnem pismu ministru za obrambo 28. 7. 2008).

¹⁴⁸ Nasprotno mnenju predsednika odbora za obrambo je Ministrstvo za obrambo trdilo, da je tekoče (na treh sejah) obveščalo Državni zbor o nabavi oklepnikov 8x8 (MO RS 2007c). S stališča MO RS je bilo glavno vprašanje, ali imajo poslanci dostop do poslovnih skrivnosti in je to vprašanje postavilo celo predsedniku Državnega zbora. Ta je podučil MO RS, da je vlada dolžna dati podatke, razen, če je to v nasprotju z zakonom, ter da nima pooblastil za dajanje usmeritev ministrom ali vladi (DZ RS 2007a). Odbor je dobil priložnost vpogleda v razpisno dokumentacijo in pogodbo o nakupu in s tem celovito informacijo o nabavi vozila na sedežu MO RS. Državni zbor je na izredni seji ugotovil, da je minister za obrambo »omogočil nadzor, saj so se poslanci, člani odbora za obrambo, seznanili s podrobnostmi iz pogodbe in ni onemogočil nadzora nad transparentno porabo javnih sredstev pri nakupu kolesnikov 8x8« (DZ RS 2007b).

¹⁴⁹ Minister za obrambo je poslal prijavo kaznivega dejanja izdaje uradne tajnosti, ker je predsednik odbora za obrambo razkril tajne podatke (Zgaga 2007). Minister za obrambo predsednika odbora za obrambo obtožuje, da neti prepričani, nemir in da ruši sistem Slovenske vojske in obrambni sistem (Mihelj 2007). Predsednik odbora mu odgovarja, da obstaja vrsta primerov, ko minister poskuša obiti parlament (Hočevar in Karba 2007, 6). Predsednik odbora celo navaja problematiko prve generacije civilno-vojaških odnosov, ko ocenjuje, da »ni vzpostavljenih mehanizmov kot v demokratičnih državah, kjer je celotni obrambni sistem pod nadzorom parlamenta« (Cerar 2007).

¹⁵⁰ Preiskovalna komisija je bila formirana 24. aprila 2007, vendar do konca mandata Državnega zbora svojega dela ni zaključila.

¹⁵¹ Na zadnji seji Državnega zbora v svojem mandatu, ki je bila izredna in namenjena nakupu vozil 8x8, je Državni zbor sprejel sklep o pravilnosti razpisa za nakup osemkolesnih oklepnikov (DZ RS 2008b) in z njim zavrnil obtožbe o sumu korupcije pri izvedbi naročila. Da je bil nakup načrtovan, transparenten in v skladu z razpisnimi pogoji, je ugotovil že na 26. izredni seji leto in pol prej (DZ RS 2007b).

sistema na področju porabe proračuna (Praprotnik 2007, 3).¹⁵² Jasno je tudi, da pogodba ni omogočila nakupa 135 vozil v celotni konfiguraciji, kot je trdil minister, saj 25 vozil ni bilo dokončno opredeljenih.¹⁵³

Projekt nabave vozil 8x8 kaže, kako lahko pretirano udejanjanje civilnega nadzora nad vojsko povzroči pritiske na strokovnost njenega odločanja. Državni zbor je v resoluciji določil 135 vozil, kar je s stališča zakonodajnega telesa, ki skrbi za dolgoročne politične usmeritve in zagotavlja vire za delovanje vojske, zelo podrobna usmeritev oziroma zahteva. To je pomenilo, da je vsakršna nabava vozil nad tem številom v nasprotju s politično usmeritvijo, ne glede na to, da vojska toliko vozil potrebuje. To se je pokazalo tudi s tem, da je moral načelnik Generalštaba SV popraviti predlog za naročilo s 136 na 135 vozil. To pomeni tudi, da je Državni zbor določil vrsto in število vozil, ter s tem ministru omejil pristojnost po Zakonu o obrambi in postavil vojski omejitve, ki sodijo v krog njenih pristojnosti (opredelitev potreb).

Vlada je s Srednjeročnim obrambnim programom 2005-2010 za nabavo oklepnikov predvidela 63 milijard SIT in s tem vojski postavila mejo, kar je skladno s pristojnostmi za odrejanje virov. V Srednjeročnem programu 2007-2012 je za bojna vozila predvidela »okvirno 438 mio evrov«. S tem je omogočila posredno več sredstev za nabavo teh 135 vozil, vendar je minister za obrambo z izjavo v javnosti in parlamentu o 63 mrd za 135 vozil postavil strokovni komisiji in kasneje pogajalski komisiji nepremakljive meje. Čeprav je bil parlament podroben, ni bilo omejitev, da se nabavi manj vozil, če na voljo ni dovolj sredstev. Minister pa je omejil prostor za strokovne odločitve. Rezultat je bila pogodba, ki dejansko potrjuje, da je stroka predlagala nabavo 110 vozil, 25 pa jih ni definirala. Vendar je tudi za teh 110 morala popustiti v zahtevah, kar je razvidno v spremembah predlogov za naročilo. Načelnik Generalštaba SV je namreč 12. 12. 2006, 7 dni pred podpisom pogodbe, preklical predloga za naročilo z dne 26. 7. 2006 (GŠSV 2006g). Na podlagi tega je minister naslednji dan izdal sklep o spremembi naročila (MO RS 2006s). Pri tem ni šlo samo za spremembo števila vozil, temveč so bile tudi precejšnje spremembe v konfiguraciji vozil. Naročilo neopredeljenih 25 vozil je bilo verjetno s stališča gospodarnosti opravičljivo, saj je bil s tem dosežen »manjši izdatek, kot če bi se vozila kupovala posebej« (MO RS 2007d). Vendar za ta

¹⁵² »Dobili smo namreč namige, da je minister Karl Erjavec krepko posegel v konfiguracijo in opremljenost vozil /.../ Minister Erjavec že vse od podpisa pogodbe skriva konfiguracijo oklepnih vozil« (Praprotnik 2007).

¹⁵³ »V ponudbeni dokumentaciji nadgradnje za inženirsko, logistično in izvidniško podporo ter zveze, ki temeljijo na spremembi ciljev sil, niso bile razdelane, ker do njih prišlo, ko je bil postopek oddaje naročila že v teku. Tako da vozila s tako spremenjenimi nadgradnjami niti ni bilo mogoče kupiti« (MO RS 2007d).

vozila ni bilo predpisanih študij oziroma so bile te v pripravi.¹⁵⁴ Ugotovimo lahko, da je minister za obrambo z uveljavljanjem pretiranega civilnega nadzora na področju opremljanja vojske slednji postavil takšne omejitve, ki so jo primorale v zmanjšanje strokovnih zahtev in potreb.¹⁵⁵ S tem je tudi zmanjšal strokovno verodostojnost Generalštaba SV in načelnika Generalštaba SV v javnosti ter omejil njuno strokovno avtonomnost.

5.4.4.4 Legalnost usmeritev za opremljanje vojske

Srednjeročni obrambni program 2007-2012 je vlada sprejela pod točko 1.10 dnevnega reda na 99. redni seji dne 30. 11. 2006 (Vlada RS 2006d). V sklepu, ki ga je sprejela, je poudarila, da je program »podlaga za izdelavo predlogov finančnih in drugih načrtov Ministrstva za obrambo v obdobju do leta 2012« (Vlada RS 2006f). Srednjeročni obrambni program je priloga tega sklepa in je označen z isto knjigovodstveno številko kot sklep. Ministrstvo za obrambo za pripravo načrtov kadrovanja, opremljanja, financiranja idr. uporablja Srednjeročni obrambni program 2007-2012, ki je knjižen s številko ministrstva 803-2/2006-58, z dne 27. 11. 2006. Da sta dokumenta različno knjižena ni nič običajnega, saj srednjeročni obrambni program nastane najprej v Ministrstvu za obrambo in gre nato v postopek sprejemanja na vlado. Vendar analiza vsebine kaže, da ne gre za enaka dokumenta. Oba sta enaka v splošnem delu, ki obsega 67 strani. Dokument ministrstva pa ima poleg tega še niz dodatkov, ki podrobneje opredeljujejo plan uresničevanja ciljev sil (dodatek A), strukturo Slovenske vojske (dodatek B), kadrovske strukture (dodatek C), opremo in oborožitev (dodatek D), usposabljanje poveljstev in enot (dodatek E), infrastrukturo (dodatek F), obrambne izdatke (dodatek G) idr. To pomeni, da so vse natančne determinante razvoja Slovenske vojske (enote, število osebja, vrste in količine oborožitve in opreme, finance ipd.) zajete v dodatku Srednjeročnega obrambnega programa, ki pa jih vlada dejansko ni obravnavala.¹⁵⁶ Sklicevanje na podatke, ki so v dodatkih Srednjeročnega obrambnega programa, je zato lahko vprašljivo. Dejstvo, da vlada ni sprejela dodatkov k Srednjeročnem obrambnem programu 2007-2012, postavlja pod vprašanje legitimnosti ali legalnosti vseh odločitev in načrtov za opremljanje Slovenske vojske z oborožitvijo in drugo opremo, ki

¹⁵⁴ Do začetka postopka javnega razpisa je potrebno izdelati investicijski program in študijo izvedbe investicije, če ni sestavni del programa (10. člen Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ).

¹⁵⁵ Zaradi ministrovih usmeritev in omejitev je podal eden od članov pogajalske skupine iz SV odstopno izjavo, ker predmet naročila v pogodbi ni mogel več »strokovno in verodostojno argumentirati« (Furlan 2006a).

¹⁵⁶ Iz dokumenta, ki je priloga sklepa vlade RS o sprejetju Srednjeročnega obrambnega programa 2007-2012, ni razvidno, da bi vseboval kakršnekoli dodatke. V kazalu je 11 poglavij in za zadnjim poglavjem ni nobene navedbe o dodatkih.

temeljijo na dodatku D in se sklicujejo na dodatek *A-Plan implementacije ciljev sil*. Poleg tega takšen način dopolnjevanja Srednjeročnega obrambnega programa opozarja na možno izogibanje seznanjanja vlade, javnosti in zakonodajne veje oblasti o celotnem obrambnem programu in lahko govorimo o netransparentnem načrtovanju razvoja Slovenske vojske ter o možnem nenamernem zavajanju.¹⁵⁷

5.4.5 Financiranje

Finančni viri so dejavnik, ki vpliva na stanje in delovanje Slovenske vojske. Vojaška doktrina opisuje njihov vpliv na sposobnost Slovenske vojske za vojskovanje, zagotovitev možnosti za delovanje ter enega od pogojev za ohranjanje sposobnosti za doseganje vojaških ciljev in uresničevanje poslanstva. Finančna zagotovitev je funkcija logistične podpore, ki zagotavlja vzdržljivost sil. Vzdržljivost sil je sposobnost ohranjanja potrebne bojne moči za uresničitev poslanstva. Ker je bojna moč sestavina vojskovalne moči Slovenske vojske, lahko ugotovimo, da finančna zagotovitev vpliva na sposobnost vojske za vojskovanje (Furlan in drugi 2006, 15-23). Vojaška doktrina poudarja pomen finančnih virov za zagotovitev »možnosti za učinkovito in motivirano delo pripadnikov Slovenske vojske in možnosti za uresničevanje poslanstva Slovenske vojske v miru in vojni ter doseganje razvojnih ciljev« (ibid., 31-32).

Finančna zagotovitev vključuje dejavnosti, ukrepe in postopke poveljstev in enot Slovenske vojske, s katerimi se zagotavljajo načrtovanje finančnih virov, zakonitost ter učinkovitost finančnega poslovanja, zanesljivost finančnih podatkov in informacij ter točnost in popolnost knjigovodskih listin (Žurman 2008, 68). Finančna zagotovitev ima tako izreden pomen za Slovensko vojsko, saj vpliva na njeno sposobnost in s tem na pripravljenost. Vpliva na možnosti, da Slovenska vojska izvede aktivnosti, s katerimi se načrtno pripravi za uresničevanje svojega poslanstva. Vpliva na sposobnost, da v zahtevanem času opravlja določeno dejavnost ali nalogo ter da dosega razvojne cilje. Finančna zagotovitev Slovenske vojske temelji na zakonodaji in predpisih, ki se nanašajo na javne finance. Zakon o obrambi in Zakon o službi v Slovenski vojski financiranju vojske ne namenjata nobenega člena. Prav tako ne opredeljujeta odgovornosti in pristojnosti Državnega zbora, vlade ali ministra glede

¹⁵⁷ Skladno s ustaljenim postopkom je bil Srednjeročni obrambni program poslan v medresorsko usklajevanje in sprejemanje na vladi. Pri tem člani vlade niso vedeli, da v bistvu sprejemajo le splošni del tega programa. Javnost, ki se lahko s programom seznanila na internetnih straneh Ministrstva za obrambo ali Vlade RS, ne ve, da je objavljen samo del obrambnega programa. Prav tako so člani odbora Državnega zbora za obrambo lahko razumeli, da se seznanjajo s celotnim programom, v resnici pa so se seznanili samo s splošnim delom. Vlada je člane odbora seznanila na 10. redni seji odbora 18. 1. 2007.

finančnih virov za vojsko. Edini zakon, ki posebej omenja Slovensko vojsko, je Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov.

Zakon o javnih financah je temeljna podlaga za finančno zagotovitev Slovenske vojske. Zakon nalaga Državnemu zboru, da sprejme proračun (2. člen), odgovornost za izvrševanje proračuna pa daje vladi (4. člen). Z zakonom so predpisani sestava proračuna in finančnega načrta, priprava proračuna, sprejemanje proračuna ter izvajanje in nadzor. V skladu z zakonom vlada predlaga Državnemu zboru proračunski memorandum, državni proračun, prodajo državnega premoženja in zakone, ki jih je treba sprejeti za izvrševanje proračuna (13. člen). Proračun se izdeluje za dveletno obdobje. Navodilo za pripravo predloga proračuna posreduje uporabnikom¹⁵⁸ proračuna minister za finance (15. člen). Ti pripravijo predlog svojega finančnega načrta (16. člen). Ministrstvo za finance pregleduje in usklajuje predloge finančnih načrtov. Če predlogov ne more uskladiti, odloča vlada. Poleg finančnega načrta morajo neposredni uporabniki pripraviti predlog načrta razvojnih programov (22. člen).

Skladno z zakonom mora vlada do 1. oktobra predložiti predlog proračuna Državnemu zboru (28. člen), Državni zbor pa ga mora sprejeti v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem (29. člen). Za uveljavitev proračuna Državni zbor sprejema Zakon o izvrševanju proračuna. Z zakonom določa sestavo dveletnega proračuna, posebnosti izvrševanja, obseg zadolževanja in poroštev države, obseg odstopljenih virov občinam, prevzemanje obveznosti in ureja druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna (1. člen). Postopke za pripravo predloga državnega proračuna je vlada opredelila s posebno uredbo, v kateri podrobneje opredeljuje roke priprave in obravnave posameznih dokumentov. Uredba nalaga ministrstvu tudi pripravo predlogov kadrovskih načrtov in načrta nabav in gradenj.¹⁵⁹

Zaradi stabilnosti zagotavljanja sredstev za opremljanje vojske v daljšem obdobju je Državni zbor sprejel Zakon o temeljnih razvojnih programih. Zakon ne omogoča nobenih drugih finančnih virov za financiranje Slovenske vojske, ki niso v državnem proračunu, omogoča pa sklepanje pogodb za celotno obdobje zakona, pri čemer je Državni zbor omejil letni in skupni obseg sredstev.¹⁶⁰ Zakon nalaga pripravo letnega načrta, ki ga sprejema vlada. Podlaga za načrtovanje sta Splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja Slovenske vojske ter Srednjeročni obrambni program (3. člen).

¹⁵⁸ Neposredni uporabniki proračuna so državni organi ali organizacije. Neposredni uporabnik je Ministrstvo za obrambo.

¹⁵⁹ Načrt nabav in gradenj je z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin preimenovan v načrt pridobivanja stvarnega premoženja.

¹⁶⁰ V letih 2008 – 2015 je v proračunu skupno do 710 mio evrov. Letni obseg ne sme presegati 105 mio evrov (2. člen).

Zakon o javnih financah nalaga izvajanje nadzora nad proračunom predstojnikom neposrednega uporabnika (ministrom), ki so odgovorni za notranjo kontrolo. Preverjanje notranjih kontrol ter organiziranje inšpekcijskega nadzora sta v pristojnosti ministrstva za finance. Skladno s poslovnikom Državnega zbora opravlja nadzor nad izvrševanjem državnega proračuna Komisija za nadzor javnih financ (DZ RS 2002), ki je matično telo za obravnavo državnega proračuna. S stališča obrambnih izdatkov v procesu potrjevanja Zakona o proračunu sodeluje odbor Državnega zbora za obrambo, ki posledično skrbi tudi za nadzor obrambnih izdatkov, čeprav te funkcije nima posebej omenjene (DZ RS 2008a).¹⁶¹

Predsednik republike ne sodeluje v procesu načrtovanja, obravnave in sprejemanja državnega proračuna. Na podlagi pravilnika ima možnost seznanitve in posredovanja mnenja o državnem proračunu »za razvoj obrambnega sistema za določeno proračunsko obdobje« (MO RS 2009a).

Podlage za načrtovanje finančnih virov Slovenske vojske izhajajo iz strateških usmeritvenih in planskih napotil Državnega zbora in vlade. Državni zbor je z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske poleg nalog in razvojnih ciljev opredelil še višino obrambnih izdatkov v obdobju 2008 – 2015 in njihovo strukturo.¹⁶² Vlada je posredovala usmeritve za načrtovanje finančnih virov vojske skozi obrambno strategijo in Srednjeročni obrambni program. Obrambna strategija daje napotke za racionalno porabo finančnih virov¹⁶³ ter usmerja porabo finančnih sredstev zlasti za zagotavljanje operativne sposobnosti sil, zamenjavo zastarele oborožitve in opreme, vzdrževanje sredstev, zagotavljanje ustreznih zalog, idr. (Vlada RS 2001b, 18).

Vlada je s Srednjeročnim obrambnim programom razložila, kaj sodi med obrambne izdatke Slovenije¹⁶⁴ ter dinamiko povečevanja v petletnem obdobju. Pri tem med drugim premika raven doseganja 2% BDP za eno leto iz leta 2008, ki ga je predvidel Državni zbor, v leto 2009. Ciljna struktura obrambnih izdatkov v razmerju 50 – 30 – 20 sledi usmeritvam iz resolucije Državnega zbora (Vlada RS 2006e, 64-65). Srednjeročni obrambni program zelo

¹⁶¹ Skladno z odlokom o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora je odbor za obrambo pristojen ta »obravnavo predlogov zakonov, drugih aktov in problematike, ki se nanaša na: obrambni sistem, sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo«.

¹⁶² Obrambni izdatki se bodo do leta 2008 povečali na 2% in se nato ne bodo zmanjševali. Predvidena struktura naj bi bila 50% za osebje, 30% za operacije in vzdrževanje ter 20% za nabave, infrastrukturo ter raziskave in razvoj.

¹⁶³ V cilju racionalizacije so navedeni razvoj in uveljavitev obrambnega načrtovanja skladno z merili in standardi Nata, racionalizacija obsega in procesov v upravnem delu ministrstva, zmanjšanje obsega vojske, koncentracija vojaške infrastrukture in podaljševanje operativne uporabe oborožitvenih sistemov.

¹⁶⁴ Obrambni izdatki obsegajo operativne stroške (vojaško in civilno osebje, pokojnine, operacije, vzdrževanje), nabave in gradnje (glavna oprema, vojaške gradnje, skupna Natova infrastruktura), izdatke za razvoj in raziskave, idr. (Vlada RS 2006e, 64).

podrobno opredeljuje načrtovane obrambne izdatke, saj za vsako leto po vseh kategorijah določa predvidene izdatke za enote ravni bataljona (glej preglednico 5.17). Glede na to, da je Srednjeročni obrambni program strateški vladni dokument, predstavlja tako podrobna opredelitev financ za raven osnovne taktične enote Slovenske vojske obliko mikromanagementa oziroma poseganje v pristojnosti drugih. Načrtovanje finančnih virov za bataljone namreč ni sestavni del finančnega načrta ministrstva niti Slovenske vojske in se izvaja na ravneh pod Generalštabom. S takšnim načinom določanja finančnih virov vlada omejuje pristojnosti načelnika Generalštaba SV, da sam odreja težišča prerazporejanja finančnih virov glede na razvojne in operativne potrebe.

Preglednica 5.17: načrtovani obrambni izdatki za 10. motorizirani bataljon

Tabela I: Načrtovani obrambni izdatki po kategorijah v obdobju 2007 do 2012

Dodatek G

Organizacija ali site: 10.MOTB

Valuta: €

Kodna štev.	Kategorija	2007 (3)	2008 (4)	2009 (5)	2010 (6)	2011 (7)	2012 (8)
1	OPERATIVNI STROŠKI	19.820.910	20.164.238	21.447.020	22.092.135	24.689.596	27.203.433
1.1	Vojaško osebje	15.874.514	17.478.103	18.657.209	18.624.033	21.235.476	21.629.946
1.1.1	Plače in dodatki	11.306.818	12.447.357	13.287.079	13.263.452	15.123.240	15.425.459
1.1.2	Prispevki delodajalca v pokojninske sklade	1.518.886	1.672.085	1.784.887	1.781.713	2.031.543	2.072.324
1.1.3	Ostalo	3.048.809	3.358.661	3.585.243	3.578.868	4.080.693	4.132.162
1.2	Civilno osebje						
1.2.1	Plače in dodatki						
1.2.2	Prispevki delodajalca v pokojninske sklade						
1.3	Pokojnine						
1.3.1	Pokojnine vojaških upokojencev						
1.3.2	Pokojnine civilnih upokojencev						
1.4	Operacije in vzdrževanje	3.946.397	2.686.135	2.789.811	3.468.101	3.454.120	5.573.488
1.4.1	Strelivo in minkoeksplozivna sredstva						
1.4.2	goriva in maziva	551.869	565.022	578.700	624.631	630.021	741.572
1.4.3	Rezervni deli za glavno opremo	1.569.647	1.608.299	1.647.015	2.222.964	2.141.542	4.081.104
1.4.4	Druga oprema in oskrba	1.824.881	512.815	564.097	620.506	682.557	750.812
1.4.5	Najemnine						
1.4.6	Druge operacije in vzdrževanje						
2	NABAVE IN GRADNJE	6.909.547	22.014	25.776	30.311.820	45.881.304	91.354.223
2.1	Glavna oprema	6.909.547	22.014	25.776	30.311.820	45.881.304	91.354.223
2.1.1	Raketni sistemi (a)	1.769.053					
2.1.2	Rakete (konvencionalno orožje)	2.519.900					
2.1.3	Jedrsko orožje						
2.1.4	Zrakoplovi						
2.1.5	Artilerija						
2.1.6	Bojna vozila				29.480.000	45.603.000	91.231.540
2.1.7	Inženirska oprema						
2.1.8	Pehotno in ročno strelno orožje	972.800					
2.1.9	Transportna vozila	779.520				249.128	
2.1.10	Ladje in pristaniška plovila						
2.1.11	Elektronska in komunikacijska oprema	868.273	22.014	25.776	831.820	29.177	122.683
2.2	Nacionalne vojaške gradnje						
2.3	Natova skupna infrastruktura						
2.3.1	Izdatki države gostiteljice						
2.3.2	Plačila drugim državam						
2.3.3	Prejemki od drugih držav						
2.3.4	Zemljišča in priključki						
3	RAZVOJ IN RAZISKAVE						
3.1	Razvoj in raziskave za glavno opremo						
3.2	Drugo						
4	DRUGI OBRAMBNI IZDATKI						
5	SKUPNI OBRAMBNI IZDATKI	26.730.457	20.186.252	21.472.796	52.403.955	70.570.901	118.557.656
6	Statistična razlika						
7	IZRAVNANI OBRAMBNI IZDATKI (5+6)	26.730.457	20.186.252	21.472.796	52.403.955	70.570.901	118.557.656

Vir: MO RS (2006e).

Izhodišča za izdelavo finančnega načrta ministrstva in Slovenske vojske je dal minister za obrambo z usmeritvami za izdelavo poslovnega plana. V prilogi usmeritev je določil finančne vire za dveletno obdobje za proračunske uporabnike v ministrstvu za obrambo (MO RS 2007s, 16). Finančno načrtovanje je sestavni del poslovnega planiranja v ministrstvu. Na podlagi pravilnika o finančnem poslovanju proračunski uporabniki¹⁶⁵ pripravljajo predloge lastnih finančnih načrtov, načrte pridobivanja stvarnega premoženja ter načrte razvojnih programov, ki so podlaga za načrte, ki jih predlaga ministrstvo za nadaljnje usklajevanje na vladi v skladu s postopkom sprejemanja državnega proračuna (MO RS 2006c).

Razpoložljive finančne vire za Slovensko vojsko je minister za obrambo določil s Finančnim načrtom ministrstva za dvoletno obdobje, ki je sestavni del poslovnega plana. Za Slovensko vojsko so določena finančna sredstva v okviru petih podprogramov: zagotavljanje kadrovske pripravljenosti, operativno delovanje in vzdrževanje pripravljenosti, zagotavljanje oborožitvenih in infrastrukturnih zmogljivosti, finančna podpora organizaciji posebnega pomena za obrambo in programi veteranskih organizacij (MO RS 2008c). V času izvajanja finančnega načrta lahko načelnik Generalštaba SV predlaga prerazporeditev finančnih virov. O prerazporejanju med finančnimi načrti ministrstva odloča minister za obrambo, o prerazporeditvah med programi pa vlada. Načelnik skladno s pravilnikom o finančnem poslovanju prenaša pravice za porabo med podrejenimi poveljniki. Poleg tega on in drugi odredbodajalci, ki jih določa minister, podpisujejo odredbe za izplačilo, s katerimi se realizira poraba.

Podpisovanje nekaterih dokumentov, ki se nanašajo na realizacijo finančnega načrta, je minister za obrambo uredil s posebnim pravilnikom. V skladu s pravilnikom načelnik Generalštaba SV in drugi odredbodajalci v Slovenski vojski podpisujejo predloge za javna naročila (10. člen). Pri tem je minister pristojen za sklepe, ki določajo začetek postopka ter imenovanje vodje izvedbe naročila in pogodbe nad vrednostjo 250.000 EUR brez DDV (12. člen). Za ostala naročila je pristojen direktor organizacijske enote ministrstva, ki podpisuje pogodbe do omenjenega zneska (13. člen). Načelnik Generalštaba SV lahko podpisuje pogodbe za izvajanje dejavnosti Slovenske vojske (19. člen) in avtorske pogodbe (21. člen) (MO RS 2007a). Kontrolo finančnega poslovanja in realizacijo finančnega načrta skladno s pravilnikom o finančnem poslovanju izvaja vsak proračunski uporabnik za sebe ter finančna

¹⁶⁵ Proračunski uporabniki so Ministrstvo za obrambo (upravni del), Uprava RS za zaščito in reševanje, Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, Generalštab SV in Inšpektorat RS za obrambo.

služba ministrstva za ministrstvo v celoti. Pristojnosti in odgovornosti na področju financiranja Slovenske vojske so prikazane v preglednici 5.18.

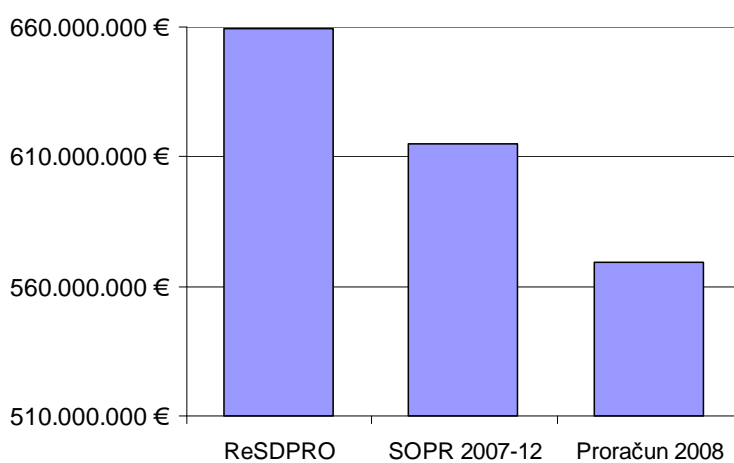
Preglednica 5.18: pristojnosti in odgovornosti na področju financiranja SV

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - sprejem proračuna (ZJF) - uveljavitev proračuna (Zakon o proračunu) - nadzor izvrševanja proračuna (poslovnik DZ RS) - določanje višine in strukture obrambnih izdatkov (ReSDPRO) - višina sredstev za razvojne programe (ZITRPSV) 	<ul style="list-style-type: none"> - predlaga finančni načrt SV (pravilnik) - predlaga načrt razvojnih programov (pravilnik) - predlaga načrt pridobivanja stvarnega premoženja za SV (pravilnik)
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - seznanitev in možnost dajanja mnenja na obrambni proračun (pravilnik MO RS) 	<ul style="list-style-type: none"> - predlaga javna naročila opreme (pravilnik) - podpisuje pogodbe iz dejavnosti in avtorske pogodbe (pravilnik)
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - odgovorna za izvajanje proračuna (ZJF) - predlaga proračunski memorandum (ZJF) - predlaga državni proračun (ZJF) - predlaga prodajo državnega premoženja (ZJF) - sprejema načrt izvajanja temeljnih razvojnih programov (ZITRPSV) - določanje višine in strukture obrambnih izdatkov – po enotah SV (SOPR) - cilji, prioritete porabe virov (Obrambna strategija) - vloga in pomen finančne zagotovitve na stanje in razvoj SV (Vojaška doktrina) - odobravanje prerazporeditev sredstev med programi proračunskih porabnikov (pravilnik) 	<ul style="list-style-type: none"> - predlaga prerazporeditev sredstev v finančnem načrtu SV (pravilnik) - notranja razdelitev finančnih virov o strukturi SV (pravilnik) - prenos pravic porabe med podrejenimi poveljniki (pravilnik) - izdaja odredbe za izplačilo (pravilnik)
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - predlaga finančni načrt ministrstva (ZJF) - predlaga načrt razvojnih programov (ZJF) - predlaga načrt pridobivanja stvarnega premoženja (uredba vlade) - predlaga izvajanje temeljnih razvojnih programov SV (ZITRPSV) - notranji nadzor nad izvajanjem proračuna (ZJF) - usmeritve za planiranje; višina finančnih sredstev (usmeritve za poslovno planiranje) - razdelitev finančnih virov (poslovni plan) - določitev višine in strukture sredstev za SV (finančni načrt ministrstva; pravilnik) - odrejanje odredbodajalcev (pravilnik) - odobritev prerazporeditev sredstev med proračunskimi uporabniki (pravilnik) - podpis pogodb o naročilu (pravilnik) - definicija in dejavnosti finančne zagotovitve (Doktrina vojaške logistike) 	

5.4.5.1 Študija primera: finančna zagotovitev Slovenske vojske v letu 2008

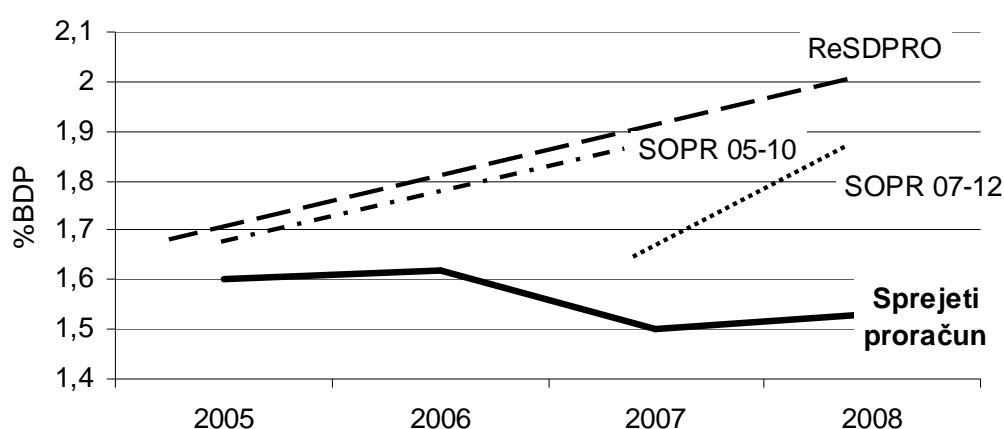
Izhodišča za določanje obsega finančnih sredstev za Slovensko vojsko v letu 2008 sta Državni zbor in vlada opredelila v strateških planskih dokumentih. Državni zbor je z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske določil, da »se bodo obrambni izdatki Republike Slovenije do leta 2008 postopno povečali na 2% bruto domačega proizvoda« (DZ RS 2004b, 4). Na podlagi resolucije bi lahko sklepali, da bi morala biti v letu 2008 že dosežena raven 2% BDP. Dileme je razrešila vlada s Srednjeročnim obrambnim programom 2007 – 2012, kjer je za leto 2008 določila obrambne izdatke v predvideni višini 1,87% BDP in s tem premaknila mejo 2%, ki jo je določil Državni zbor, v leto 2009 (Vlada RS 2006e, 64). Podrobno opredelitev strukture obrambnih izdatkov za obrambni sistem in Slovensko vojsko je vlada podala v dodatku G Srednjeročnega obrambnega programa. V tej prilogi so izdatki določeni tudi za vsako enoto Slovenske vojske ravni bataljona. Predvideni skupni obrambni izdatki so tako znašali 615.189.809 EUR. Analiza ob koncu proračunskega leta 2008 je pokazala, da je bilo za obrambni sistem dejansko izdatkov v višini 569.521.661 EUR, kar je znašalo 1,53% BDP (MO RS, SGS 2009, 13). Glede na ocenjeno višino BDP, ki jo je vlada podala v Srednjeročnem obrambnem programu, so bili obrambni izdatki s strani vlade najprej zmanjšani za 7%, od izdatkov predvidenih z resolucijo Državnega zbora, kasneje, skozi leto 2008, pa na podlagi rebalansov proračuna še za 7%. Dejansko je zmanjšanje znašalo 14% glede na opredelitev Državnega zbora (glej diagram 5.1).

Diagram 5.1: predvideni in dejanski obrambni izdatki



Zmanjšanje obrambnih izdatkov glede na planska izhodišča, ki sta jih določala Državni zbor in vlada, v letu 2008 ni bilo nič nepredvidljivega, saj je odstopanje od načrtovanih in dejanskih izdatkov stalnica in so sredstva za obrambni sistem vedno manjša od tistih, ki so bila predvidena s planskimi dokumenti. Analiza¹⁶⁶ načrtovanih in dejanskih obrambnih izdatkov v obdobju 2005 – 2008 kaže neuspešno približevanje višine izdatkov višini, ki jo je predvidel Državni zbor (glej diagram 5.2) (MO RS, SGS 2009, 14).

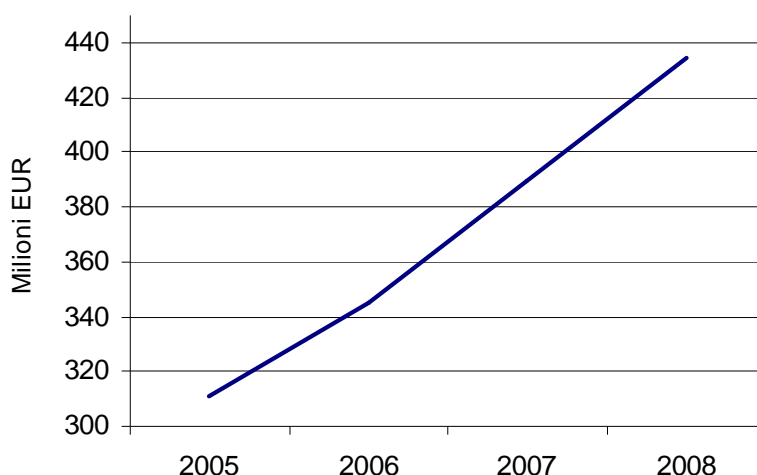
Diagram 5.2: predvideni in dejanski delež BDP za obrambo



Zmanjšanje obrambnih izdatkov za obrambni sistem je posledično pomenilo, da je imela Slovenska vojska v štirih letih skupno na voljo za 99,169 mio EUR manj denarja, kar je približno 20% obrambnih izdatkov v letu 2008, oziroma nekaj več, kot so znašali stroški delovanja Slovenske vojske, nabav opreme za delovanje, nabav streliva in vzdrževanja sredstev v letu 2008 (GŠ SV 2009b, 3). Poenostavljeno to pomeni, da je Slovenska vojska v štirih letih dobila za petino manj finančnih sredstev od predvidenih. Ne glede na odstopanja od planskih postavk se je v tem obdobju realno povečevala višina sredstev za Slovensko vojsko in sicer za 45.496.158 EUR (ibid., 2). Realni porast sredstev za Slovensko vojsko v večletnem obdobju je prikazan na diagramu 5.3.

¹⁶⁶ Za izhodišče »postopnega povečevanja«, o katerem govori resolucija Državnega zbora, je vzeto leto 2004 in višina dejanskih obrambnih izdatkov. Projekcije izdatkov so vzete iz srednjeročnih obrambnih programov 2005 – 2010 in 2007 – 2012, analiza dejanskih izdatkov pa iz povzetka zaključnega računa MO RS za leto 2008.

Diagram 5.3: finančna sredstva za Slovensko vojsko 2005 -2008



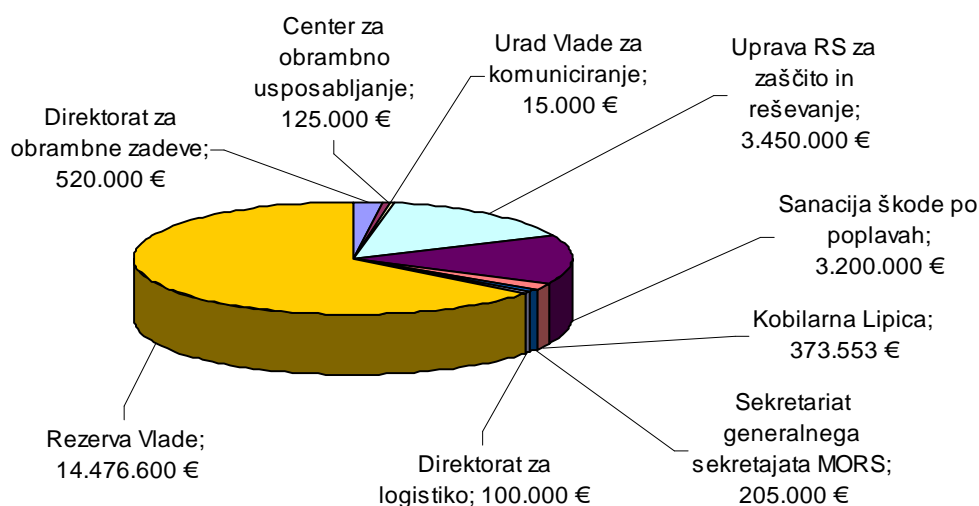
Finančni načrt ministrstva za obrambo v letu 2008 je na podlagi Zakona o izvrševanju proračuna znašal 596.139.447 EUR. V teku leta je bil s spremembami zakona opravljen rebalans, skladno s katerim je bil finančni načrt ministrstva zmanjšan na 560.078.620 EUR (DZ RS 2008). Po rebalansu je imela Slovenska vojska na voljo 446.772.864 EUR, kar je znašalo 79,8% proračuna ministrstva in za 36.090.000 EUR manj od sprejetega proračuna ob začetku leta (MO RS, SGS 2009, 9 in GŠ SV 2009b, 1-2). Čez leto se je finančni načrt Slovenske vojske še zmanjševal na podlagi odločitev vlade ali ministra in so bila sredstva prerazporejena, kot sledi:

- 300.000 EUR za Urad za vojaške zadeve,
- 125.000 EUR za Center za obrambno usposabljanje v Poljčah,
- 15.000 EUR za Urad vlade za komuniciranje,
- 3.450.000 EUR za Upravo RS za zaščito in reševanje,
- 3.200.000 EUR za odpravo posledic poplav,
- 373.553 EUR za Kobilarno Lipica,
- 150.000 EUR za Direktorat za obrambne zadeve,
- 205.000 EUR za Sekretariat generalnega sekretariata MO RS,
- 70.000 EUR za Direktorat za obrambne zadeve,
- 100.000 EUR za Direktorat za logistiko in
- 14.476.600 EUR za proračunsko rezervo Republike Slovenije.

Po prerazporeditvah nekaterih stroškov na druga ministrstva in upoštevajoč povečanje finančnega načrta zaradi oddaje letala Falcon v najem in plačil obveznosti v mednarodnih

organizacijah, je znašal na koncu finančni načrt Slovenske vojske 434.575.966 EUR in je bil skupno zmanjšan za 48.286.000 EUR oziroma 11%. Za večji delež zmanjšanja je odgovorna vlada, saj je 30.000.000 EUR vzela pri rebalansu proračuna, 18.065.153 EUR pa namenila drugim uporabnikom ali za proračunsko rezervo. Minister je zmanjšal sredstva vojski v skupni vrednosti 4.400.000 EUR ali za 8,4%. Analiza prerazporeditev je pokazala, da je vlada na račun Slovenske vojske podprla programe drugih resorjev, krepila proračunsko rezervo, ali pa denar namenila raznim organizacijam (npr. Kobilarna Lipica). Minister je prerazporejal sredstva različnim porabnikom v ministrstvu za izvajanje njihovih nalog. Na ta način je breme rebalansa državnega proračuna v Ministrstvu za obrambo prevzela Slovenska vojska. Medtem ko se je vojski proračun zmanjšal za 11%, se je na primer Upravi RS za zaščito in reševanje povečal za 14%, Upravnemu delu ministrstva pa za 15%. Odliv financ iz proračuna Slovenske vojske je prikazan na diagramu 5.4.

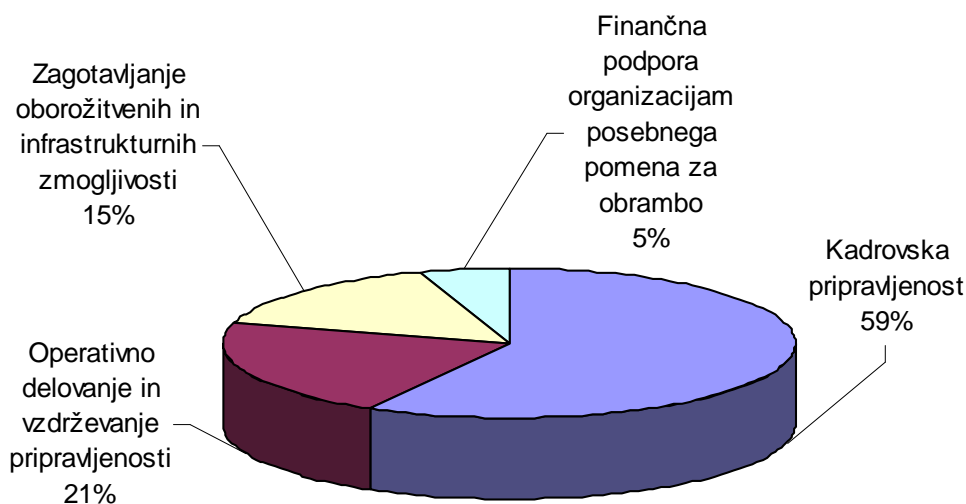
Diagram 5.4: prerazporeditve financ Slovenske vojske drugim uporabnikom proračuna



Za uresničevanje svojega poslanstva in razvoj je imela Slovenska vojska na voljo 434.575.966 EUR. Porabila je 428.021.162 EUR, kar je pomenilo 98,5% realizacijo finančnega načrta v letu 2008. Največ sredstev je porabljenih za kadre (58,2%), sledijo stroški operativnega delovanja (21,3%) in zagotavljanja oborožitvenih in infrastrukturnih zmogljivosti (15,5%) (glej diagram 5.5). Približno 5% finančnega načrta ni namenjeno delovanju in razvoju Slovenske vojske, temveč organizacijam posebnega pomena za obrambo ali za izpolnjevanje obveznosti Slovenije do mednarodnih organizacij (Zveza Slovenskih častnikov, prispevek v Natov proračun, prispevek v EU, civilno-vojaško sodelovanje). To

pomeni, da Slovenska vojska s svojimi sredstvi pokriva tudi del obveznosti države. Analiza strukture porabe kaže, da v letu 2008 ni bilo možno doseči usmeritve Državnega zbora glede ciljne strukture proračuna (50% kadri – 30% delovanje – 20% opremljanje). Zaradi rebalansa in zmanjšanja finančnega načrta trpi predvsem modernizacija Slovenske vojske, kar je razvidno tudi iz indeksov glede na predhodno leto.¹⁶⁷

Diagram 5.5: struktura porabe finančnega proračuna Slovenske vojske



Analiza porabe sredstev v letu 2008 je pokazala, da je Slovenska vojska za plače in nadomestila pripadnikov Slovenske vojske ter delovanje in opremljanje porabila 406.531.191 EUR, kar je bilo 95% od vseh porabljenih sredstev in 93,5% od odobrenega finančnega načrta. V analizi izdatkov Slovenske vojske glede na finančne postopke je bil ugotovljen delež neposredne odgovornosti načelnika Generalštaba SV in poveljnikov enot Slovenske vojske za porabo lastnih sredstev. Že v predhodni analizi je bilo ugotovljeno, da načelnik Generalštaba SV nima neposrednega nadzora nad približno 5% finančnega proračuna Slovenske vojske, ker so ta sredstva namenjena organizacijam zunaj Slovenske vojske.¹⁶⁸ Podrobna analiza je pokazala, da je bilo 12.993.488 EUR ali 60% teh sredstev v neposredni povezavi z delovanjem Slovenske vojske v Sloveniji ali tujini,¹⁶⁹ 40% ali 8.496.482 EUR pa nima neposredne povezave z delovanjem ali razvojem vojske.

¹⁶⁷ Indeks sprememb za kadre je znašal 118, za delovanje in pripravljenost 126, modernizacijo 74 in za organizacije posebnega pomena 587 (MO RS, SGS 2009, Priloga 1a).

¹⁶⁸ Nobeno izplačilo se sicer ne zgodi brez odredbe načelnika ali pooblaščenega organa v Generalštabu, vendar neposredna uporaba sredstev ni v pristojnosti vojske.

¹⁶⁹ Sredstva, ki posredno vplivajo na Slovensko vojsko, so vplačila v Natov vojaški proračun, prispevek v proračun operacij EU (mehanizem financiranja »Athena«), prispevki v proračunu za strateška zračna transporta

Poraba denarja za Slovensko vojsko je podrobno prikazana v zaključnem računu Ministrstva za obrambo ter v analizah in poročilih o realizaciji poslovnega plana in načrta virov Generalštaba SV. Nekateri primeri kažejo, da se poleg evidentiranih odlivov sredstev iz finančnega načrta Slovenske vojske za druge uporabnike, pojavlja tudi manj transparentna poraba denarja za druge namene. Takšni primeri so bili v letu 2008 v okviru civilno-vojaškega sodelovanja in donacij sredstev za izgradnjo Afganistanske vojske v operaciji ISAF.

Financiranje civilnih organizacij iz proračuna Slovenske vojske v okviru civilno-vojaškega sodelovanja se izvaja na podlagi 103. člena Zakona o obrambi in je namenjeno podpori organizacij, katerih dejavnost je posebnega pomena za obrambo. Praksa je pokazala, da je tolmačenje dejavnosti posebnega pomena za obrambo in vrste pomoči zelo široko in dopušča možnosti nenamenske in netransparentne porabe obrambnega proračuna. To ugotavlja tudi revizijsko poročilo v letu 2009.¹⁷⁰ Dober primer je financiranje Kobilarne Lipica. Pomembnosti kobilarne z zgodovinsko-kulturnega stališča ne more nihče oporekati in podpora kobilarne je vsekakor v nacionalnem interesu. Vendar je vprašljiva uporaba 103. člena zakona za njeno financiranje iz obrambnega proračuna, saj ne opravlja dejavnosti, ki je pomembna za obrambo. Slovenska vojska nima v sestavi konjev in lipicanci tudi ne sodijo v kategorijo tovornih živali. Notranja revizija je pokazala, da je šlo za »negospodarno in zlasti netransparentno porabo sredstev« ter za »najmanj 50.741 EUR izplačil v škodo Ministrstva za obrambo«.

Vlada je za potrebe operacije ISAF namenila štirideset metrski montažni most (Vlada RS 2008). Na podlagi sklepa vlade so v Slovenski vojski pristopili k izvedbi aktivnosti za postavitev mostu v Afganistanu. Nasprotno od pričakovanj so bile med postopki tudi aktivnosti za nabavo mostu (odpiranje konta, predlog za naročilo, sklenitev pogodbe za nabavo mostu ipd.), kar pomeni, da je šlo za novo in ne obstoječe sredstvo, ki se običajno namenja za operacije ali doniranje tujim vojskam (GŠ SV 2008f in 2008h). Ponavadi se donirajo sredstva, ki jih Slovenska vojska ne potrebuje. V tem primeru pa je šlo za odliv finančnih sredstev za opremljanje tuje vojske oziroma zmanjšanje proračuna Slovenske vojske za 197.866 GBP (GŠ SV J-4 2008). Logično in ekonomsko učinkoviteje bi bilo, da bi

SALIS in SAC, prispevek za Natova poveljstva ter članarina organizaciji NAMSA za vzdrževanje helikopterjev (Šter 2009).

¹⁷⁰ Revizijsko poročilo npr. navaja, da se »v določenih primerih pri dodelitvi sredstev subvencij in drugih oblik sofinanciranja iz državnega proračuna, niso upoštevala določila Pravilnika o postopkih izvrševanja proračuna RS«, organizacije ne posredujejo poročila o opravljenih aktivnostih in zato ni mogoče »preveriti, ali so bila sredstva porabljena skladno s pogodbo, »da je ministristvo dvema občinama izplačalo prevelik delež sredstev glede na pogodbeno določila«, »da ni izdelanih ustreznih evidenc in poročil, ki bi dajali jasen pregled nad tem, za kakšne namene je bilo nabavljeno gorivo iz proračunske postavke civilno-vojaškega sodelovanja« ipd. (MO RS, Notranjerevizijska služba 2009, 4).

Slovenska vojska donirala most, ki ga ima že več let v uporabi, in dobila novega. Tako pa je na podlagi odredbe ministra (MO RS 2009b) donirala novo sredstvo, ki ga je tudi sama plačala. Odločitev ministra za obrambo, da se nabavi nov most iz sredstev Slovenske vojske, ni bila v duhu 42. člena Zakona o obrambi, ki se nanaša na opremljanje Slovenske vojske, saj ta člen ne omenja možnosti nabave opreme za tuje vojske. Strošek je bil pokrit v okviru postavke 5858 (modernizacija enot SV) ter je tako primer nenamenske porabe.

Med nenamensko porabo denarja, namenjenega Slovenski vojski, lahko štejemo tudi primer financiranja odstranjevanja ostankov letala Inex Adria Aviopromet na Korziki. S sklepom je minister financiranje uporabe helikopterja, avtobusa in drugih vozil odredil Slovenski vojski. Slovenska vojska je poleg omenjenih stroškov s sklepom izgubila še 520.000 EUR, ki so dodeljeni Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje za izvedbo akcije na Korziki. V istem sklepu je minister za različne namene Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje skupno namenil še 1.930.000 EUR (MO RS 2008j). Prerazporeditev denarja iz obrambnega sistema v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je legitimna in legalna pristojnost ministra, vendar je narejena na netransparenten način. Minister se namreč sklicuje na sklep vlade, ki pa ne postavlja nobene zahteve glede prerazporejanja denarja iz Slovenske vojske, niti se nanaša na reševalno akcijo na Korziki.¹⁷¹

Analiza stroškov službenih potovanj v tujini kaže tudi, da se iz proračuna Slovenske vojske krijejo stroški urada predsednika. Skladno z navodilom o izvrševanju obveznosti do predsednika mora ministrstvo predsedniku med drugim zagotoviti vojaškega pribočnika. Navodilo ne predpisuje, da so stroški pripadnika Slovenske vojske, ko je v funkciji pribočnika, stroški Slovenske vojske. V letu 2008 so npr. znašali stroški službenih potovanj pribočnika 12.458 EUR in so bili del finančnega načrta Generalštaba SV (GŠ SV 2010).¹⁷² Ker urad teh stroškov, ki so povezani z dejavnostjo predsednika oziroma urada ne prikazuje, lahko govorimo o netransparentnem prikazovanju porabe finančnih sredstev delovanja urada predsednika. S stališča obrambnega proračuna to pomeni nenamensko porabo.

¹⁷¹ Sklep ministra se sklicuje na »realizacijo 4. točke sklepa vlade Republike Slovenije«. Navedeni sklep je vlada RS sprejela na 142. redni seji 16. 10. 2007 pod točko 1.6, ki je bila namenjena »poročilu o posledicah in ukrepanju ob neurju s poplavami v Sloveniji, 18. 9. 2007 (Vlada RS 2007b). Iz dnevnega reda vlade in sklepov, ki so bili tega dne sprejeti, je razvidno, da vlada RS ni odločala ali razpravljala o reševalni akciji na Korziki.

¹⁷² Evidenca stroškov za službena potovanja v letu 2008 za polkovnika Bojana Končana, ki je opravljal funkcijo pribočnika predsednika kaže, da je spremljal predsednika na osmih potovanjih. Razpon stroškov je bil različen, npr. 12 EUR za potovanje v Zagreb (20% dnevnice) ali 3.259,74 EUR za potovanje na Dunaj (GŠ SV 2010).

5.4.6 Usposabljanje

V skladu z vojaško doktrino je usposobljenost, poleg kadrovske sestave, oborožitve in opreme ter načrtov delovanj, sestavni del zmogljivosti Slovenske vojske. Ker je zmogljivost element pripravljenosti SV za delovanje, usposobljenost neposredno vpliva na raven sposobnosti SV za uresničitev njenega poslanstva. Usposobljenost na ta način prispeva kakovostno dimenzijo bojni moči SV v skladu z njeno doktrinarno definicijo. Skladno z vlogo usposobljenosti v strukturi pripravljenosti vojske je vojaško usposabljanje izhajajoča naloga pri zagotavljanju »potrebne ali zahtevane pripravljenosti« (37. člen Zakona o obrambi), ki jo je zakonodajalec v istem členu še posebej predpisal.¹⁷³

Zakon o obrambi je določil odgovornost za pripravljenost poveljstev in enot načelniku Generalštaba SV in poveljnikom (44. člen), odgovornost za določanje programov usposabljanja, vojaško strokovno literaturo in strokovna navodila pa ministru (42. člen). To pomeni, da so načelnik in poveljniki odgovorni za usposobljenost, minister za obrambo pa za zagotovitev podlag za usposabljanje. Te odgovornosti je Državni zbor podrobneje opredelil z Zakonom o službi v SV, kjer v 20. členu nalaga ministru, da sprejema »izobraževalne programe srednjega poklicnega in strokovnega izobraževanja ter višješolske študijske programe za vojaške poklice« in določa poklicne standarde za poklice v SV, v 28. členu pa med akte vodenja, ki jih izdaja minister za obrambo, uvršča navodila in pravila. Zakonodajalec je z Zakonom o službi v SV tudi razširil nalogo usposabljanja iz Zakona o obrambi.¹⁷⁴

Način izvajanja svoje odgovornosti za zagotavljanje podlag za usposabljanje vojske je minister za obrambo določil z Navodilom za izdelavo strokovne literature, kjer je predpisal vrsto literature ter pristojnosti za pripravo, izdelavo in predpisovanje. Skladno z navodilom vlada predpisuje doktrine, minister za obrambo področne doktrine, navodila in operativne priročnike, načelnik Generalštaba SV pa lahko predpisuje metode in merila, učno-izobraževalno literaturo ter izdaja periodične publikacije (MO RS 2006d, 2). Minister je z navodilom o programskem oblikovanju, ki določa strukturo dokumentov, postopke izdelave in pristojnosti za podpisovanje, pooblastil načelnika Generalštaba SV za podpisovanje poizkusnih programov in učnih programov vojaškega izobraževanja in usposabljanja, poveljnika Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje pa za podpisovanje

¹⁷³ »/.../ izvaja vojaško usposabljanje za oborožen boj in druge oblike vojaške obrambe«.

¹⁷⁴ »Slovenska vojska se pripravlja, izobražuje in usposablja v miru za opravljanje vseh nalog za obrambo države samostojno in v okviru zavezništva, za izvrševanje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, za opravljanje določenih nalog zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah ter drugih nalog v skladu z Zakonom o obrambi in tem zakonom«. (20. člen).

učnih načrtov (MO RS 2006e, 12). V skladu z Zakonom o službi v SV so načelnik in poveljniki pooblašteni, da izdajajo standardne operativne postopke, s katerimi lahko podrobneje opredelijo načine izvajanja vsebin, navodil, pravil in programov, ki jih predpisuje minister za obrambo (29. člen).

Vrste nalog, za katere se mora Slovenska vojska usposablјati, in posebne usmeritve za usposablјanje so nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko opredelili v dokumentih, ki dajejo strateške usmeritve za delovanje in razvoj vojske. Temeljni dokument je Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS, ki določa, da sta temeljni nalogi Slovenske vojske vojaška obramba države in odvracanje agresije (DZ RS 2001, 11). Nadaljnjo razdelavo nalog vojske je opredelil Državni zbor z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, kjer v posebnem poglavju tudi usmerja razvoj vojaškega izobraževanja in usposabljanja. Državni zbor z resolucijo opredeljuje sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja in ga deli na temeljno, osnovno in dopolnilno, daje izhodišča za njegov razvoj in določa nosilce posameznih dejavnosti in njihove naloge (DZ RS 2004b, 12-13).

Z Obrambno strategijo, ki uveljavlja Strategijo nacionalne varnosti, je vlada opredelila elemente, ki usmerjajo usposabljanje, npr. podrobnejša razdelava nalog, namen sil in čas njihove pripravljenosti ter odgovornosti za poveljevanje (Vlada RS 2001b, 9-12). S sprejemom Vojaške doktrine je vlada izdala vojski temeljne usmeritve za njeno delovanje in s tem tudi za njeno usposabljanje. Vojaška doktrina predpisuje načine in vrste delovanj, za katere se mora Slovenska vojska usposobiti, ter določa sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja. Vojaška doktrina opredeljuje vojaško izobraževanje in usposabljanje kot »proces pridobivanja in razvijanja posebnih in funkcionalnih vojaških znanj, sposobnosti, veščin in navad za izvajanje nalog za potrebe vojaške obrambe in drugih nalog Slovenske vojske« (Furlan in drugi 2006, 35-37). Deli ga deli na vojaško izobraževanje in usposabljanje posameznika ter na usposabljanje poveljstev in enot. Doktrina daje izhodišča za razvoj sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja, postavlja cilje in naloge ter načela izobraževanja in usposabljanja. Posebne usmeritve za usposabljanje v srednjeročnem obdobju je dala vlada v Srednjeročnem obrambnem programu, kjer v poglavju 6.3. *Vojaško izobraževanje in usposabljanje* opredeljuje nosilce, naloge in cilje razvoja sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja, v dodatku E pa določa izhodišča za usposabljanje poveljstev in enot (Vlada RS 2006e, 52-53 in MO RS 2006r, priloga E).

Minister izdaja kratkoročne usmeritve za vojaško izobraževanje in usposabljanje v usmeritvah za izdelavo poslovnega plana, kjer določa cilje na področju izobraževanja in

usposabljanja, ključne zmogljivosti in razvojne prioritete (MO RS 2007s, 8-12). Podrobneje so usmeritve razdelane v poslovnem planu, kjer minister določa izvedbene cilje na področju izobraževanja in usposabljanja, finančne vire in načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja (MO RS 2008c). Državni zbor je vladi predpisal, da »sprejema letne načrte usposabljanja vojske izven države in tujih vojaških enot v Republiki Sloveniji« (84. člen Zakona o obrambi), vendar v ministrstvu za obrambo ni evidentiran obstoj takšnega načrta, niti ga ni vlada do sedaj sprejemala.

Skozi poslovni plan daje minister redne, periodične usmeritve za vojaško izobraževanje in usposabljanje. Leta 2003 je izdal tudi posebne usmeritve, s katerimi je opredelil izhodišča in cilje preoblikovanja in delovanja sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter določil nosilce in roke izvedbe posameznih aktivnosti (MO RS 2003a). Za realizacijo nalog na področju usposabljanja ima načelnik Generalštaba SV na voljo različne, z Zakonom o obrambi opredeljene akte poveljevanja kot so direktive, ukazi, načrti in standardni operativni postopki.

Predsednik republike nima možnosti dajanja usmeritev za usposabljanje vojski, ki ji poveljuje. S pravilnikom o izvrševanju obveznosti do predsednika je minister za obrambo predpisal način seznanjanja predsednika z bojno pripravljenostjo in s tem tudi z usposobljenostjo Slovenske vojske (4. člen). Z usposobljanjem se lahko predsednik seznanj preko plana vodenja Slovenske vojske, ki mu ga pošilja ministrstvo (5. člen) (MO RS 2009a).¹⁷⁵

5.4.6.1 Vojaško izobraževanje in usposabljanje

Na podlagi prej omenjenih strateških usmeritev ima Slovenska vojska jasna izhodišča za vodenje procesa izobraževanja in usposabljanja, malo manj pa je jasno, kakšen je v celoti sistem izobraževanja in usposabljanja. Iz resolucije Državnega zbora je razvidno, da se usposabljanje deli na temeljno, osnovno in dopolnilno, Vojaška doktrina pa sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja deli na del, ki se nanaša na posameznike, in del, ki se nanaša na poveljstva in enote. Minister je predpisal množico programov za izobraževanje in usposabljanje vojakov, podčastnikov in častnikov, ki določajo cilje usposabljanja in dajejo

¹⁷⁵ Pravilnik je nadomestil Navodilo za izvrševanje obveznosti do predsednika republike iz leta 1995 (MO RS 1995a).

navodila za njihovo izvedbo,¹⁷⁶ vendar celovit model vojaškega izobraževanja in usposabljanja ni predpisan. S pravilnikom je minister za obrambo sicer predpisal izobraževanje in usposabljanje v MO RS, vendar ta samo podrobno opredeljuje pravice in obveznosti, načrtovanje, poročanje, financiranje in druge aktivnosti izvajanja izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v prej omenjenih sklopih: temeljno, osnovno in dopolnilno (MO RS 2006h). V Slovenski vojski sicer obstaja koncept vojaškega izobraževanja in usposabljanja (Poles 2008, 125), po katerem se ravna ustanova, ki je odgovorna za razvoj izobraževanja in usposabljanja – Center za doktrino in razvoj, vendar ta ni predpisan z ministrovim aktom vodenja; npr. s področno doktrino za izobraževanje in usposabljanje ali z navodilom za izobraževanje in usposabljanje posameznika – pripadnika SV. Področje skupinskega usposabljanja je urejeno, saj je minister z navodilom predpisal koncept, načela, naloge in odgovornosti, načrtovanje, izvedbo in ocenjevanje usposobljenosti poveljstev in enot, katerim je podrobneje opredelil izhodišča za usposabljanje iz vojaške doktrine (MO RS 2006f).

Sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja, in v sklopu njega, modela izobraževanja in usposabljanja vojakov, podčastnikov in častnikov objektivno ni bilo možno predpisati, ker ni predpisan sistem kariernih poti. Da bi lahko definirali sistem izobraževanja in usposabljanja, morajo biti znane kompetence in znanja ter veščine za dolžnosti ali položaje na posameznih ravneh poveljevanja. Pomembno je namreč, da »zagotovimo ravno pravšnji delež tistih vrst znanj (splošnih in veščinskih), ki jih posameznik potrebuje za opravljanje svoje naloge« (Toš 2008, 100). Da v Slovenski vojski niso jasno in nedvoumno opredeljene kompetence častniškega kadra, ugotavlja tudi Kotnik, ki predpostavlja celo možnost za zamudo v »ohranjanju možnosti subjektivnega in arbitrarnega odločanja o kariernem razvoju posameznikov« (Kotnik 2008, 88). Obvezne usmeritve ministra za sistem kariernih poti pripadnikov stalne sestave Slovenske vojske še niso realizirane, zato proces oblikovanja kompetenc in definiranje jeder skupnih znanj še ni dokončano.¹⁷⁷

5.4.6.2 Zahteve po usposobljenosti

Do sedaj so bile navedene zakonske, doktrinarne in druge podlage za izobraževanje in usposabljanje, ki jih določajo nosilci civilnega nadzora nad vojsko, ter usmeritve, ki jih

¹⁷⁶ Programi imajo poenoteno strukturo in opredeljujejo ime programa, področje vojaškega izobraževanja in usposabljanja, utemeljenost programa, ciljno skupino, programske cilje, posebne cilje, programsko povezljivost, organiziranost in prodobitve kandidatov po zaključku usposabljanja (MO RS 2007u).

¹⁷⁷ Rok za uveljavitev usmeritev je bil začetek leta 2010.

dajejo, v nadaljevanju pa bodo navedene še zahteve po usposobljenosti in način, kako usmerjajo ter kontrolirajo ali posamezniki in vojska v celoti dosegajo zahtevano raven usposobljenosti za uresničevanje svojega poslanstva. Tako kot sistem vojaškega izobraževanja, lahko tudi zahteve delimo na tiste, ki se nanašajo na posameznike, in tiste, ki veljajo za skupine – enote in poveljstva.

V skladu z vojaško doktrino izobraževanje in usposabljanje posameznikov »zagotavlja pridobivanje vojaške izobrazbe, vojaških in drugih strokovnih znanj ter vojaške in druge strokovne usposobljenosti, pridobivanje poklicnih kvalifikacij, kontinuirano dopolnjevanje znanj ter oblikovanje posameznika, v smislu razvijanja njegovih sposobnosti, iniciativnosti, samostojnosti ter profesionalnega odnosa do opravljanja vojaškega poklica« (Furlan in drugi 2006, 36). Temeljno zahtevo po usposobljenosti za opravljanje vojaške dolžnosti je postavil Državni zbor v Zakonu o obrambi, ki zahteva, da kandidat za poklicnega pripadnika SV uspešno opravi osnovno vojaško strokovno usposabljanje, kandidat za podčastnika šolo za podčastnike in kandidat za častnika šolo za častnike (92. člen). Poleg tega je z zakonom odredil tudi dolžnost udeležbe na dopolnilnih vojaških strokovnih usposabljanjih (93. člen). Zahteva po doseganju usposobljenosti je z zakonom predpisana tudi v členu, ki se nanaša na izpolnjevanje pogojev za povišanje v činu, kjer poleg predpisane izobrazbe in postavitve na dolžnost, za katero se zahteva višji čin, predpisuje tudi obvezo končati predpisano vojaško izobraževanje ali usposabljanje (63. člen). Zahtevana usposabljanja za izpolnjevanje pogojev za povišanje v činu je vlada podrobneje uredila z Uredbo o činih in poviševanju.

Uredba o činih in poviševanju predstavlja kontrolni mehanizem, s katerim civilni nadzornik, v tem primeru vlada, preprečuje, da bi dolžnosti opravljali in napredovali v vojaški karieri neusposobljeni, in s tem tudi nekompetentni podčastniki, častniki in generali. Uredba predpisuje, da ima kandidat za povišanje »zahtevana dodatna vojaška in splošna znanja, ter je uspešno opravil usposabljanja, ki so predpisana s formacijo za dolžnost, ki jo opravlja« (9. člen). V nadaljevanju uredbe pa v 11. členu predpisuje, koliko časa morajo častnik, general ali admiral opravljati dolžnost, za katero se zahteva višji čin. Obe zahtevi izhajata iz prej omenjenih zahtev, ki jih nalaga Državni zbor z Zakonom o obrambi. Ugotovimo lahko, da s tem zakonodajalec in nosilec izvršne veje oblasti v želji, da kontrolirata vojaško kariero in zagotavljata kompetentne vojake na posameznih dolžnostih v vojaški hierarhiji, dejansko vzpostavljata pogoje za nasprotno. Uredba namreč zahteva, da se opravijo zahtevana usposabljanja za dolžnost, na katero je postavljen pripadnik SV. To pomeni, da se mora udeleževati zahtevanih usposabljanj šele, ko že opravlja dolžnost, za katero se zahteva višji čin od njegovega. Na ta način opravlja dolžnost, na kateri ima določene odgovornosti in

pooblastila, neusposobljen in se v času postavitve na to dolžnost zanjo šele usposablja, kar je ravno nasprotno namenu – zagotoviti usposobljene in kompetentne izvajalce vojaških nalog.

Iz uredbe vlade je razvidno, da je temeljna zahteva po usposobljenosti za pripadnika SV določena v formaciji. S formacijo minister za obrambo določa oznako vojaške evidenčne dolžnosti (VED), opis del in nalog, zahtevano stopnjo in smer izobrazbe, zahtevano vojaško izobrazbo in dodatna vojaška znanja, dodatna splošna znanja in delovne izkušnje (MO RS 2003b, 2). Da mora biti za vsako delovno mesto, na katerem se opravlja vojaška služba, določen VED in vojaško strokovno znanje, je minister predpisal s posebnim navodilom (MO RS 2000). VED je oznaka zahtevane vojaško strokovne usposobljenosti vojakov, mornarjev, podčastnikov, častnikov, generalov in vojaških uslužbencev za opravljanje formacijske dolžnosti (MO RS 2006b, 1). To pomeni, da minister z določanjem VED v formacijah enot Slovenske vojske dejansko predpisuje zahteve po usposobljenosti, iz katerih izhajajo kompetence, in je tako VED osnovno merilo, ali pripadnik enote lahko opravlja svojo dolžnost. To pomeni, da brez zahtevane VED ne bi smel biti postavljen na dolžnost.

Na podlagi formacijskih zahtev se vojaško usposabljanje in izobraževanje izvaja po programih, ki jih predpisuje minister za obrambo, in učnih programih načelnika Generalštaba SV. Za vsak program so predpisane tudi zahteve, ki jih mora udeleženec usposabljanja izpolniti, ter metode in merila, po katerih se ocenjuje njegovo znanje in veščine¹⁷⁸. V skladu z že prej omenjeno razdelitvijo pristojnosti metode in merila predpisujejo vojaške avtoritete.

Tako kot za usposobljenost posameznika je tudi zahteva za skupinsko usposobljenost oziroma usposobljenost poveljstev in enot vtkana v zakonski temelj na področju obrambe. Z zahtevo po zagotavljanju pripravljenosti je zakonodajalec posredno postavil tudi zahtevo, da je vojska usposobljena (37. člen Zakona o obrambi). Konkretno zahtevo je minister za obrambo postavil z Navodilom za ugotavljanje pripravljenosti SV, kjer opredeljuje usposobljenost kot enega od šestih elementov zmogljivosti poveljstev in enot (MO RS 2008b, 3). Minister je z navodilom naložil načelniku Generalštaba SV, da predpiše postopke, merila in kriterije za ugotavljanje pripravljenosti (12. člen navodila), kar je ta določil z Direktivo za ugotavljanje pripravljenosti (GŠ SV 2008i). Z direktivo je načelnik predpisal ocenjevalne liste za vse elemente pripravljenosti, vključno z usposobljenostjo. Sestavni del so tudi ocenjevalni listi, ki izhajajo iz zavezniških zahtev ocenjevanja pripravljenosti – (ang. CREVAL) in se uporabljajo za enote, ki so sestavni del Natovih odzivnih ali drugih sil.

¹⁷⁸ Metode in merila so ponavadi priloga k učnemu načrtu in vsebujejo navedbo teme, pogoje izvedbe ocenjevanja usposobljenosti, standard, ki ga je treba doseči, postopke preverjanja in način ugotavljanja ocene usposobljenosti (PDRIU 2007b).

Posebnosti ocenjevanja usposobljenosti poveljstev in enot je minister opredelil z navodilom za usposabljanje poveljstev in enot (MO RS 2006g, 14), na podlagi česar je načelnik Generalštaba SV podrobneje predpisal postopke ocenjevanja ter vsebino kontrolnih listov za ugotavljanje dosežene usposobljenosti (GŠ SV 2006e). V skladu z usmeritvami načelnika Generalštaba SV, in na podlagi pooblastila ministra iz navodila za izdelavo strokovne literature, merila in metode ter postopke za ocenjevanje usposobljenosti določa poveljnik Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje. Merila in postopki podrobneje določajo standarde usposobljenosti za skupne naloge enot in poveljstev (PDRIU 2008). Ugotovimo lahko, da tako kot pri ocenjevanju usposobljenosti posameznika, tudi v tem primeru vojaška stroka avtonomno določa merila in kriterije za ocenjevanje usposobljenosti za izvajanje nalog, ki so jih določile civilne avtoritete. Pristojnosti in odgovornosti na področju usposabljanja Slovenske vojske so prikazane v preglednici 5.19.

Nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko izpolnjujejo svojo odgovornost po teoriji civilno-vojaških odnosov. Slovenska vojska na področju usposabljanja dobi od 'civilistov' jasne naloge in usmeritve, za kaj naj se usposabljanja, kako se naj usposablja in kako naj se raven usposobljenosti ugotavlja. Za usposabljanje ji ti določajo vire ter zagotavljajo podlage v obliki programov, navodil ali doktrin. Za določanje standardov usposobljenosti v realizaciji odrejenih nalog in izpolnitev predpisanih zahtev ima vojska na voljo ustrezne mehanizme, da uporabi razpoložljive vire ter na podlagi izbire metod, postopkov in sredstev doseže potrebno usposobljenost za zagotovitev svoje pripravljenosti. To pomeni, da imajo načelnik Generalštaba SV in poveljniki potrebno svobodo delovanja in izbiro načina doseganja cilja oziroma imajo potrebno strokovno avtonomnost, na katero izvajanje nadzora ne vpliva. Največja pomanjkljivost uveljavljanja civilnega nadzora predstavlja izostanek pooblastil načelnika Generalštaba SV, da predpisuje vojaško taktiko in uporabo vojaške opreme in oborožitve. Zakon o obrambi namreč odreja, da je minister za obrambo pristojen za izdajo teh navodil. S tem preprečuje načelniku Generalštaba SV izdajo navodil za delovanje enot in tehničnih navodil, kar sodi v vojaško sfero. Tako je bistveno zmanjšana strokovna avtonomnost vojske.

Preglednica 5.19: pristojnosti in odgovornosti na področju usposabljanja

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določa usposabljanje kot eno od nalog SV (ZObr) - opredeljuje odgovornost poveljnikov za usposobljenost (ZObr) - opredeljuje odgovornost ministra za podlage za usposabljanje (ZObr) - določa za katere naloge se SV usposablja (ZSSlovV) - določa sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja, nosilce in naloge (ReSDPRO) - zahteva po usposobljenosti za vojaško službo (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - predpisuje metode in merila za ocenjevanje usposobljenosti (navodilo ministra) - predpisuje učno-izobraževalno literaturo (navodilo ministra) - izdaja periodične publikacije (navodilo ministra)
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - predpisuje vojaško doktrino (navodilo ministra) - določa naloge, namen in čas pripravljenosti (Obrambna strategija) - opredeljuje načine in vrste delovanj, pripravljenost in sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja (doktrina) - nosilci, naloge, cilji razvoja vojaškega izobraževanja in usposabljanja (SOPR) - izhodišča za usposabljanje poveljstev in enot (SOPR) - sprejem letnega načrta usposabljanja SV v tujini (ZObr) - določanje zahtev za usposobljenostjo (Uredba o činih in povišanjih) 	<ul style="list-style-type: none"> - predpisuje preskusne programe vojaškega izobraževanja in usposabljanja (navodilo ministra) - predpisuje učne načrte in programe (navodil ministra) - predpisuje način ugotavljanja usposobljenosti (navodilo ministra) - izdaja akte poveljevanja za izvedbo usposabljanja (ZObr)
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določa programe usposabljanja in strokovno literaturo (ZObr) - sprejema izobraževalne programe (ZSSlovV) - določa poklicne standarde (ZSSlovV) - predpisuje področne doktrine, navodila in operativne priročnike (navodilo ministra) - usmeritve za vojaško izobraževanje in usposabljanje (Poslovni plan) - usmeritve za razvoj in preoblikovanje sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja (Obvezne usmeritve) - opredeljuje način izvedbe izobraževanja in usposabljanja (navodilo ministra) - predpisuje zahteve za usposobljenost (formacija) 	
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - seznanjen z letnimi usmeritvami za usposabljanje SV (pravilnik MO RS) 	

Tako kot na drugih področjih analize uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji, lahko tudi na področju usposabljanja ugotovimo, da predsednik – vrhovni poveljnik obrambnih sil nima možnosti, da posreduje Slovenski vojski usmeritve, ki bi se nanašale na zagotovitev njene usposobljenosti, in je o njej skozi poročilo o njeni pripravljenosti samo seznanjen. Analiza kaže, da je v strateških političnih usmeritvah in vojaški doktrini sistem

vojaškega izobraževanja in usposabljanja določen, vendar na doktrinarni ravni ni opredeljen (ni npr. doktrine usposabljanja in izobraževanja). Zato je dokaj netransparenten ter dopušča možnost neusklajenega razvoja posameznih področij izobraževanja in usposabljanja. Na koncu je treba poudariti, da je Državni zbor z zakonsko opredelitvijo pogojev za napredovanje v činu vzpostavil neprimerno in škodljivo podlago za izgradnjo sistema kariernih poti ter s povezanim usposabljanjem in izobraževanjem, saj omogoča postavitve na dolžnosti neusposobljenim častnikom ali podčastnikom.

5.4.7 Pripravljenost

Vsako leto ministrstvo za obrambo seznanja predsednika - vrhovnega poveljnika obrambnih sil - s stanjem pripravljenosti Slovenske vojske. V tem obdobju se s stanjem pripravljenosti vojske posredno seznanjajo tudi predstavniki izvršne in zakonodajne veje oblasti ter preko njih tudi javnost. Na ta način pridobijo predstavniki civilnega dela trikotnika odnosov politika-vojska-državljeni, ki so 'uporabniki varnosti', informacijo o pripravljenosti vojske za uresničevanje svojega poslanstva.

Zagotavljanje pripravljenosti za delovanje je ena od temeljnih nalog Slovenske vojske. Določil jo je parlament v 37. členu Zakona o obrambi, vlada pa jo opredeljuje v Obrambni strategiji Republike Slovenije. V Sloveniji je pripravljenost pojmovno in vsebinsko opisana v Vojaški doktrini. Vojaška doktrina opredeljuje pripravljenost v splošnem pomenu kot »stanje, ki odraža njeno sposobnost za uresničitev poslanstva v vojni. Pripravljenost je sposobnost za vojskovanje in zmago v vojni ali udejanjanje obrambne strategije Republike Slovenije na druge načine«. Sposobnost za uresničevanje poslanstva Slovenske vojske odraža njeno stanje pripravljenosti za delovanje, ki jo določajo zmogljivost, sposobnost, premestljivost, premičnost in vzdržljivost, ter sistem poveljevanja in kontrole. V skladu z vojaško doktrino »z vzdrževanjem pripravljenosti za delovanje Slovenska vojska zagotavlja zmogljivosti za bojna delovanja pri izvajanju vojaške obrambe, podporno delovanje v Republiki Sloveniji ali stabilizacijsko delovanje v operacijah kriznega odzivanja« (Furlan in drugi 2006, 38-39).

Enote zagotavljajo pripravljenost v skladu s svojimi kategorijami pripravljenosti. Kategorije pripravljenosti določajo, čas v katerem morajo enote doseči zahtevano pripravljenost za delovanje in pričeti z izvajanjem svojih nalog. Čas je lahko od nekaj dni do več kot eno leto in je odvisen od vloge in namena enote. V Slovenski vojski so enote skladno z vojaško doktrino razdeljene v enajst kategorij pripravljenosti. Glede na pripravljenost za alarmiranje ali mobilizacijo ter razpoložljivost za izvajanje nalog v domovini ali v operacijah

kriznega odzivanja, ter sodelovanje v nalogah zaščite in reševanja je enotam opredeljena stopnja pripravljenosti. Glede na stopnjo pripravljenosti se lahko enote nahajajo v treh skupinah: sile visoke stopnje pripravljenosti, sile nizke stopnje pripravljenosti in sile z daljšim časom pripravljenosti. Generalštabu SV, ki je organ v sestavi MO RS in enotam Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje se glede na njihovo vlogo in naloge ne določajo kategorije pripravljenosti.

5.4.7.1 Določanje in ugotavljanje zahtevane ravni pripravljenosti

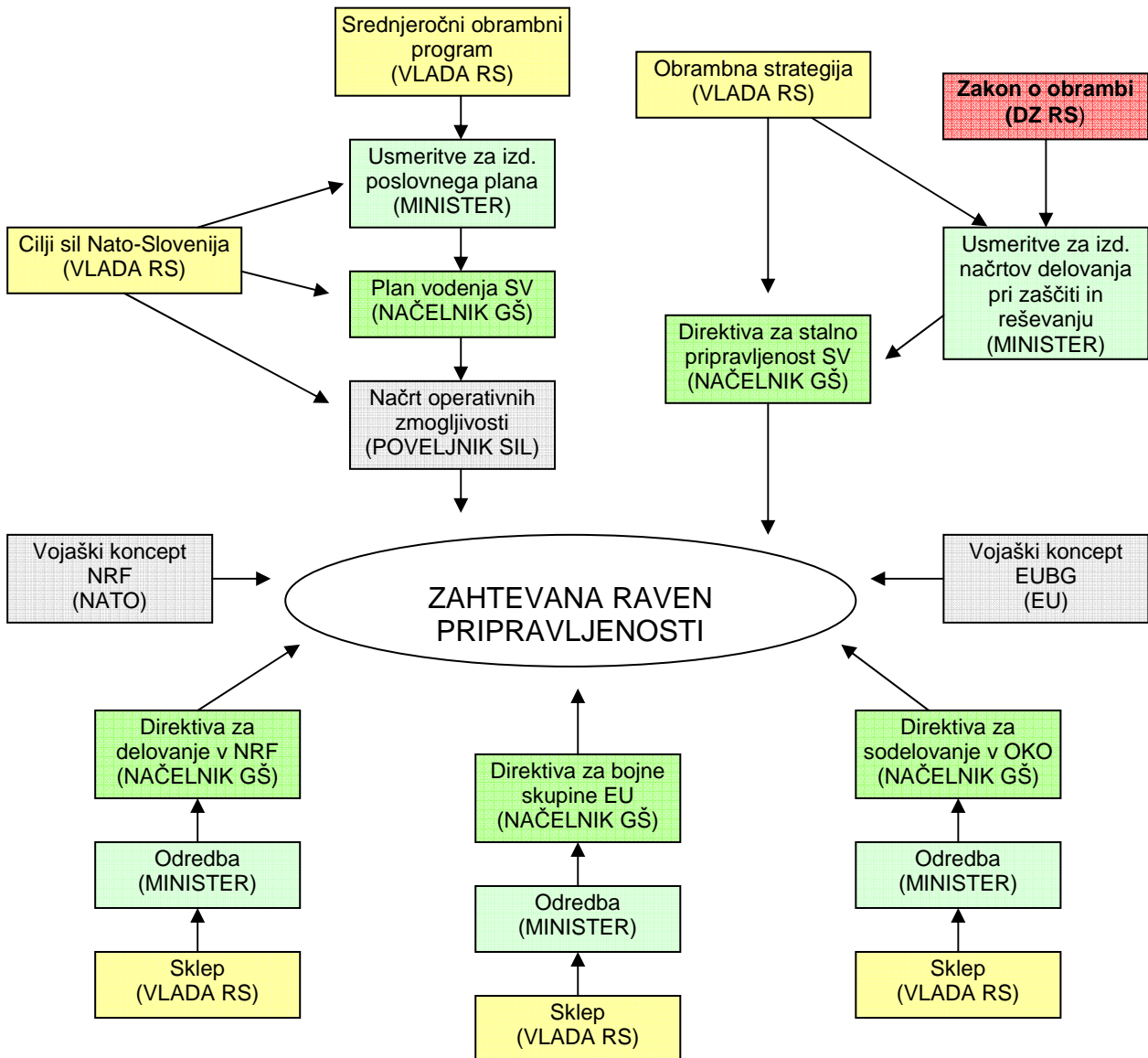
Osnovna naloga vojske, ki ima jasno opredeljene zakonske in doktrinarne okvire za svoje delovanje, določeno poslanstvo in potrebne vire je, da se usposablja za izvajanje svojih nalog ter je pripravljena, da se v različnih razmerah pravočasno odzove in prične z njihovim izvajanjem. Tako kot za odrejanje poslanstva in nalog je odgovornost civilnih avtoritet, da določijo zahtevano raven pripravljenosti vojske. Tisti, ki uporablja vojsko, in ji določa naloge ter zagotavlja vire, mora tudi določiti, v kolikšnem času naj bo ta v celoti ali po delih pripravljena za izvajanje teh nalog.

Zahtevana raven pripravljenosti Slovenske vojske je vsota zahtev, ki izhajajo iz aktov vodenja vlade ali ministra za obrambo (glej sliko 5.3). Vlada s srednjeročnim obrambnim programom (SOPR) določa za vsako enoto zmogljivost, ki jo mora doseči, in kategorijo pripravljenosti (MO RS 2006e, dodatek B). Na podlagi SOPR minister za obrambo izdaja usmeritve za izdelavo poslovnega plana MO RS za dveletno obdobje, kjer poleg razvojnih ciljev in virov za delovanje vojske daje tudi usmeritve za zagotavljanje pripravljenosti Slovenske vojske (MO RS 2007s). Izvedbo usmeritev ter stopnje in kategorije pripravljenosti enot SV podrobneje določa načelnik Generalštaba SV v planu vodenja Slovenske vojske (GŠ SV 2007o). Zaradi posebnih zahtev po odzivnosti vojske minister ali načelnik Generalštaba SV določata zahtevano raven pripravljenosti enot, ki sodelujejo v nalogah zaščite in reševanja ali izvajajo mirnodobne naloge SV (npr. varovanje objektov in okolišev posebnega pomena za obrambo). V ta namen je minister izdal usmeritve za izdelavo načrtov delovanja SV pri zaščiti, reševanju in pomoči (MO RS 1999c), načelnik Generalštaba SV pa direktivo za zagotavljanje stalne pripravljenosti za delovanje (GŠ SV 1999).

Navedeni dokumenti, ki določajo zahtevano raven pripravljenosti SV, sodijo v 'nacionalni paket zahtev pripravljenosti'. Z vključitvijo v EU in Nato so se pojavile dodatne zahteve, ki izhajajo iz načrtov oblikovanja skupnih sil, in narekujejo vzdrževanje pripravljenosti nekaterih enot SV. S cilji sil Nata, ki jih potrjuje vlada, so poleg obveznosti

izgradnje ciljnih zmogljivosti, ki jih Slovenija prispeva v nabor skupnih sil zavezništva, določene tudi kategorije pripravljenosti teh sil (NATO 2006). Zahteve ciljev sil se v MO RS realizirajo skozi poslovno planiranje.

Slika 5.3: Določanje zahtevane ravni pripravljenosti



Enote, ki so namenjene za delovanje v mednarodnih operacijah in misijah, in tiste, ki so del pripravljenih sil Nata ali EU, imajo posebej določene zahteve za pripravljenost. V vseh primerih vlada s sklepom odloča o sodelovanju SV, minister za obrambo z odredbo izdaja usmeritve, načelnik Generalštaba SV pa z akti poveljevanja opredeli čas in zahteve za pripravljenost teh enot. Posebne zahteve za pripravljenost sil Nata in EU so opredeljene v vojaškem konceptu odzivnih sil Nata (Nato response forces - NRF) (NATO 2003), konceptu

evropskih bojnih skupin (European battle group - EU BG) (EU 2005), ter v načrtih delovanja (OPLAN) za posamezno operacijo (npr. OPLAN za operacijo Joint Enterprise na Balkanu).

Temeljni proces ugotavljanja pripravljenosti je pregled enote, ki se izvaja v skladu s shemo poveljevanja; nadrejeni ugotavlja pripravljenost podrejenega. S pregledom enote se ugotavlja, ali enota izpolnjuje predpisane kriterije. Pri tem je temeljni referenčni dokument načrt operativnih zmogljivosti (NOZ), ki opredeljuje zahtevano raven pripravljenosti enote. Izdeluje ga poveljstvo sil SV na podlagi plana vodenja in drugih dokumentov, ki določajo zahtevano raven pripravljenosti.¹⁷⁹ Na podlagi kriterijev se stanje enote primerja s ciljnim stanjem, ki je v načrtu operativnih zmogljivosti.

Praktični obliki preverjanja pripravljenosti sta preskus in vaja. Praviloma se izvajata v enotah, ki so namenjene za operacije kriznega odzivanja ali Natove odzivne sile. Za formalno potrditev izpolnjevanja kriterijev se uporablja postopek certifikacije, ki ga izvaja kontrolna skupina iz nadrejenega poveljstva. Pri certifikaciji enot, ki so namenjene integrirani zavezniški strukturi, sodelujejo kontrolorji iz pristojnega Natovega poveljstva. V tem primeru se tudi praviloma uporabljajo zavezniški dokumenti za ocenjevanje pripravljenosti (CREVAL). Zaradi zagotovitve čim večje objektivnosti ocenjevana je načelnik Generalštaba SV predpisal ocenjevalne liste, ki po vzoru CREVAL predpisujejo vsebine pripravljenosti, in merila po katerih se te ocenjujejo. Sistem ugotavljanja pripravljenosti je v celoti informatiziran. Ocene vpisujejo v računalnik odrejeni ocenjevalci iz skupin za ugotavljanje pripravljenosti. Združevanje ocen vsebin na ravni enote in više se izvaja popolnoma samodejno, s čimer se povečuje raven objektivnosti ocenjevanja.

Ocenjevanje pripravljenosti poteka na tri načine: (1) glede na odstotek izpolnjevanja zahtev, (2) glede na stopnjo skladnosti z zahtevo in (3) glede na to, ali je zahteva izpolnjena v celoti ali ne (GŠ SV 2007s). Če je vsebina izražena s številčnim podatkom, se uporablja prvi način (npr. delež vojakov). Pri neštevilčnih podatkih se zahteva primerja po drugem načinu in je lahko ocenjena ODLIČNO (ni neskladja), DOBRO (obstaja neskladje), ZADOSTNO (pomembno neskladje) in NEZADOSTNO (večje neskladje). Pri tretjem načinu gre za enostavno ugotavljanje, ali je nek pogoj izpolnjen ali ne (DA/NE).

Ko civilne avtoritete določijo zahteve in vsebino pripravljenosti vojske, je logično, da imajo tudi interes pridobiti povratno informacijo o tem, ali so te zahteve izpolnjene oziroma ali je vojska v stanju uresničevati svoje poslanstvo. Pri tem ne gre samo za interes 'profesionalnih skrbnikov' civilnega nadzora nad vojsko, ampak tudi za interes drugih

¹⁷⁹ Od leta 2010 dalje minister izdaja tudi usmeritve za doseganje operativnih zmogljivosti, ki so podlaga za izdelavo načrta operativnih zmogljivosti (MO RS 2010).

'uporabnikov varnosti' - državljane. Slednje prav tako zanima, ali je vojska pripravljena, saj poleg varnosti pričakujejo tudi učinkovito in racionalno porabo denarja, ki ga dajejo v ta namen. Povratno informacijo o stanju pripravljenosti vojske zagotavlja načelnik Generalštaba SV v letnem poročilu o stanju pripravljenosti Slovenske vojske. V skupini civilistov, ki ji zakonsko 'pripada' seznanitev s poročilom o pripravljenosti, sta minister za obrambo in predsednik republike – vrhovni poveljnik obrambnih sil. Minister v skladu s 43. členom Zakona o obrambi določa način seznanjanja vrhovnega poveljnika s stanjem pripravljenosti vojske. Poročilo je vir za izpolnitev te obveznosti do vrhovnega poveljnika, ki se praviloma uresničuje v aprilu.

V skladu z navodilom ministra za ugotavljanje pripravljenosti SV in pravilnikom o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju (MO RS 2009a) načelnik Generalštaba SV z ukazom opredeljuje rok in način priprave poročila o pripravljenosti SV. Poročilo izdelata Generalštab SV na podlagi poročil pripravljenosti podrejenih poveljstev te na podlagi analize posebnih dejavnikov, ki vplivajo na pripravljenost (GŠ SV 2007n). Postopek izdelave poročila je predpisan s standardnim operativnim postopkom (GŠ SV 2007s). Kakovost sporočila o doseženi ravni pripravljenosti SV, ki ga poročilo o pripravljenosti posreduje nosilcem izvršne in zakonodajne veje oblasti ter javnosti, je neposredno odvisna od ocen pripravljenosti enot. Natančnost in objektivnost ocenjevanja pripravljenosti oziroma njeno vrednotenje glede na zahteve sta temelj verodostojnosti informacije o stanju vojske in njeni sposobnosti za uresničevanje svojega poslanstva. V ta namen je načelnik Generalštaba SV, skladno z navodilom ministra, izdal direktivo za ugotavljanje pripravljenosti SV, s katero je določil postopek preverjanja in ocenjevanja stanja pripravljenosti enot. Pristojnosti in odgovornosti na področju pripravljenosti Slovenske vojske so prikazane v preglednici 5.20.

Ugotovimo lahko, da v Sloveniji poteka zagotavljanje pripravljenosti vojske na podlagi zakona in zahtev, ki jih določajo civilne avtoritete. Sistem ugotavljanja pripravljenosti zagotavlja objektivne podatke za izdelavo poročila o pripravljenosti, sistem poročanja pa omogoča verodostojno informacijo o stanju pripravljenosti vojske nosilcem civilnega nadzora nad vojsko in javnosti. Zahteve in poročilo o pripravljenosti predstavljajo instrumente civilnega nadzora nad vojsko. S pomočjo zahtev civilne avtoritete določajo ciljno (načrtovano) stanje pripravljenosti vojske, skozi poročilo pa dobijo informacijo, kako vojska izpolnjuje njihove zahteve oziroma ali je sposobna uresničevati svoje poslanstvo. Istočasno lahko dobijo tudi vpogled v uspešnost izvajanja svojih funkcij, saj imajo npr. viri, ki jih zagotavljajo, neposreden vpliv na stanje pripravljenosti.

Preglednica 5.20: pristojnosti in odgovornosti na področju pripravljenosti

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - pripravljenost je naloga SV; definicija pripravljenosti (ZObr) - uveljavlja ukrepe pripravljenosti (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - izvajanje usmeritev in doseganje pripravljenosti (plan vodenja) - izdaja ukazov in načrtov pripravljenosti in delovanja SV - izdelava letnega poročila pripravljenosti - predpisuje kriterije za ugotavljanje pripravljenosti - izdaja direktivo za ugotavljanje pripravljenosti
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - seznanjen letno s stanjem pripravljenosti (ZObr, pravilnik MO RS) 	
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - pripravljenost je naloga SV (obr. strategija) - definicija in kategorije pripravljenosti (voj. doktrina) - zahtevane zmogljivosti in kategorije pripravljenosti (SOPR) - določa ukrepe za pripravljenost (ZObr) - predlaga DZ uveljavljanje ukrepov pripravljenosti (ZObr) 	
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določa obseg in strukturo SV in čas pripravljenosti (org. mob. razvoj) - določa usmeritve za pripravljenost (poslovni plan) - določa usmeritve za načrtovanje uporabe SV - določa način seznanjanja predsednika - seznanja predsednika s stanjem pripravljenosti (ZObr) - predpisuje metodologijo ugotavljanja pripravljenosti 	

Vzpostavljeni mehanizmi in uporabljeni instrumenti dokazujejo, da v Sloveniji na področju spremljanja pripravljenosti vojske sledimo načelom in praksi civilnega (demokratskega) nadzora nad vojsko. Civilne avtoritete izvajajo nadzor nad stanjem vojske in imajo vpogled v njeno pripravljenost. Pri tem imajo lahko tudi nekatere pomisleke saj sistem preverjanja temelji na kriterijih, ki jih predpisuje najvišja vojaška avtoriteta, se pravi vojska sama. Dileme o tem, ali je lahko vojska samostojni ocenjevalec lastnega stanja pripravljenosti, je minister poskušal razrešiti z navodilom za ugotavljanje pripravljenosti, kjer nalaga Inšpektoratu RS za obrambo, da »izvaja nadzor nad izvajanjem tega navodila in predpisov sprejetih na njegovi podlagi«. Inšpektorat lahko na podlagi inšpekcijskih nadzorov naloži vojski izvedbo ponovnega pregleda ali preizkusa pripravljenosti.

5.4.8 Delovanje

V poglavju o strateških političnih usmeritvah so obravnavane splošne usmeritve nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko, ki se nanašajo na njeno delovanje, v

tem pa bodo obravnavane vsebine, ki se nanašajo na načine delovanja pri uresničevanju njenega poslanstva. Skladno z uveljavljeno terminologijo v Natu je delovanje (ang. operations) splošen naziv, ki se uporablja za vojaške aktivnosti ali izvajanje strateških, bojnih, taktičnih, zvrstnih, vadbenih ali administrativnih vojaških nalog (Brinc in drugi 2006, 200). Delovanje je tako skupen izraz za vse vrste aktivnosti, ki jih Slovenska vojska izvaja z namenom uresničevanja svojega poslanstva in iz njega izhajajočih nalog.

Vojaška doktrina določa sedem načinov delovanja Slovenske vojske: ofenzivno, defenzivno, stabilizacijsko, podporno, informacijsko, specialno in prehodno (Furlan in drugi 2006, 48). Ofenzivno delovanje je odločilen način delovanja in je usmerjen v doseganje poraza sovražnika oziroma doseganje končnega cilja vojaških delovanj – zmage. Defenzivno delovanje se izvaja začasno z namenom onemogočiti sovražniku napad, odvrniti grožnjo in zagotoviti možnosti za ofenzivno delovanje. Stabilizacijsko delovanje je način delovanja Slovenske vojske pri zagotavljanju varnega okolja v mednarodnih operacijah in misijah, ki so namenjene preprečevanju konfliktov, vzpostavljanju miru, ohranjanju miru, humanitarni pomoči idr. Slovenska vojska izvaja podporno delovanje v glavnem na ozemlju Slovenije. Namenjeno je podpori državnim organom in institucijam ter silam zaščite in reševanja pri zagotavljanju blaginje in varnosti državljanov ter zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah. Specialno delovanje izvajajo posebej izbrane, opremljene in usposobljene enote Slovenske vojske z namenom podpore doseganja ciljev, ki imajo operativni ali strateški pomen. Informacijsko delovanje se izvaja v podporo političnim ali vojaškim ciljem z namenom vplivanja na osebe, ki sprejemajo odločitve. Prehodno delovanje je začasna oblika delovanja, ki omogoča prehod iz enega v drugi prej navedeni način delovanja in jih medsebojno povezuje.

V nadaljevanju bo analizirana vloga civilnega nadzora pri delovanju Slovenske vojske s stališča odločanja o uporabi Slovenske vojske za izvajanje določenega načina delovanja ter usmerjanja in kontrole njenega delovanja. Pri tem bodo ofenzivno, defenzivno, specialno, prehodno in informacijsko delovanje obravnavani skupno, saj po definiciji sodijo med bojno delovanje Slovenske vojske¹⁸⁰ (ibid., 52-53).

5.4.8.1 Bojno delovanje

Pri ugotavljanju vloge civilnega nadzora nad vojsko s stališča načinov delovanja je treba upoštevati, da so definicije in vsebine načinov delovanja Slovenske vojske določene z

¹⁸⁰ Informacijsko delovanje po vojaški doktrini vključuje tako bojne kot nebojne oblike delovanja.

Vojaško doktrino. Ustavne in zakonske podlage za delovanje Slovenske vojske namreč ne razlikujejo načinov delovanja, temveč so usmerjene v določanje nalog, pristojnosti in odgovornosti nosilcev institucionalnega nadzora nad vojsko glede na obrambne cilje ter pogoje in okoliščine uporabe vojske. Bojno delovanje je po doktrini usmerjeno v uresničevanje tistega dela poslanstva Slovenske vojske, ki se nanaša na odvratanje vojaške agresije in izvajanje vojaške obrambe Slovenije, čeprav to ni edina oblika uporabe bojnega delovanja.¹⁸¹ Zato je odločanje o bojni uporabi Slovenske vojske neposredno možno ugotavljati na podlagi okoliščin, ki narekujejo bojno uporabo (izredne razmere in vojno stanje ob vojaških agresijah), vrsto ogrožanja (vojaška grožnja) in vrste nalog Slovenske vojske pri izvajanju vojaške obrambe.

Skladno z 124. členom Ustave RS Državni zbor določa vrsto, obseg in organizacijo obrambe ter nadzira njeno izvajanje. V primeru ogrožanja obstoja države Državni zbor razglasi izredno ali vojno stanje in odloči o uporabi obrambnih sil (92. člen). Glede na to, da je ena od oblik ogrožanja države tudi vojaška grožnja ali vojaška agresija, in da je Državni zbor odgovoren za organizacijo obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja ter odloča o uporabi Slovenske vojske, lahko ugotovimo, da posledično odloča o bojnem delovanju Slovenske vojske. V primeru, da se Državni zbor ne more sestati, lahko na podlagi 83. člena Zakona o obrambi predsednik republike razglasi izredno in vojno stanje ter odloči o uporabi Slovenske vojske.

Na podlagi 84. člena zakona vlada odloča o sodelovanju Slovenske vojske pri izvrševanju priprav in nalog skupne obrambe. S tem vlada odloča o pripravah na bojno delovanje. 24. člen predpisuje, da vlada določa priprave za izvajanje ukrepov za pripravljenost. O uveljavitvi ukrepov za pripravljenost in s tem priprav za bojno delovanje, odloča na podlagi istega člena zakona Državni zbor. Zakon o obrambi je v zvezi z bojnim delovanjem Slovenske vojske zadolžil ministra za obrambo za naloge prenosa in seznanjanja z ukrepi za pripravljenost in usklajevanje priprav za njihovo izvajanje (24. člen), ter določanje usmeritev za načrtovanje priprav za uporabo vojske (42. člen). V skladu z Zakonom o obrambi je načelnik Generalštaba SV odgovoren za pripravljenost in uporabo poveljstev in enot (44. člen). To pomeni, da je načelnik Generalštaba SV odgovoren za pripravljenost Slovenske vojske za bojno delovanje ter izvajanje bojnega delovanja, ko Državni zbor odloči o njeni uporabi. V skladu z Zakonom o službi v Slovenski vojski načelnik Generalštaba SV

¹⁸¹ Bojno delovanje se izvaja tudi v okviru drugih načinov delovanja. Na primer: ofenzivno delovanje kot način delovanja pri nalogah vsiljevanja miru v okviru stabilizacijskega delovanja v operacijah kriznega odzivanja, ali ofenzivno delovanje kot sestavina protiterorističnega delovanja v okviru podpornega delovanja Slovenske vojske.

izda ukaz o povišani pripravljenosti (3. člen). Zakon mu nalaga zagotavljanje pripravljenosti v skladu z načrti uporabe (21. člen) ter načrtovanje uporabe Slovenske vojske (22. člen).

V neposredni povezavi s preходом na bojno delovanje Slovenske vojske pri izvajanju vojaške obrambe je izvedba mobilizacije. V skladu z Zakonom o obrambi mobilizacija obsega postopke in aktivnosti, s katerimi Slovenska vojska preide na delovanje v vojnem stanju (25. člen). O splošni mobilizaciji na predlog vlade odloča Državni zbor, o mobilizaciji Slovenske vojske pa predsednik republike na predlog vlade. Odločanje o mobilizaciji Slovenske vojske je tako edina izvršna odločitev o uporabi ali stanju Slovenske vojske, ki jo sprejme predsednik kot vrhovni poveljnik obrambnih sil.

Skladno s pravilnikom o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju ministrstvo za obrambo obvešča predsednika o ukrepih povišane pripravljenosti Slovenske vojske ter aktivnostih v mednarodnih operacijah, če je povečana neposredna ogroženost pripadnikov Slovenske vojske (3. člen) (MO RS 2009a).

Temeljni dokument, iz katerega lahko Slovenska vojska razbere okoliščine in razloge za bojno delovanje, je Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije. Resolucija poudarja namen obrambnega sistema za obrambo pred zunanjo vojaško agresijo in drugimi nasilnimi posegi tujih oboroženih sil zoper neodvisnost, samostojnost in ozemeljsko celovitost Republike Slovenije. Resolucija določa, da je vojaška obramba ob odvrčanju agresije glavna naloga Slovenske vojske (DZ RS 2001, 11).

O namenu vojaške obrambe in izhajajočih nalogah Slovenske vojske govori tudi Obrambna strategija Republike Slovenije, ki opredeljuje naloge Slovenske vojske v primeru napada na državo in v vojni (Vlada RS 2001b, 10). Naloge v primeru agresije je Državni zbor opredelil tudi v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, kjer izvajanje delovanj Slovenske vojske razvršča v dve vrsti operacij: operacije nacionalne vojaške obrambe in operacije v okviru mednarodnih organizacij, kot je npr. kolektivna obramba po 5. členu Severnoatlantske pogodbe (DZ RS 2004b, 2). Analiza obeh resolucij Državnega zbora in obrambne strategije potrjuje, da so okoliščine in naloge izvajanja bojnega delovanja Slovenske vojske povezane z vojaškimi oblikami ogrožanja in obrambo države samostojno ali v okviru kolektivne obrambe. Iz teh dokumentov dobi Slovenska vojska razloge za bojno delovanje in naloge, ki jih mora izvesti. Iz vojaške doktrine pa dobi odgovore na to kako zmagati, kakšna so načela bojnega delovanja, katera vrsta bojnega delovanja obstajajo in kako se organizirati za bojevanje. Doktrina daje usmeritve, kako izvajati bojna delovanja.

Izhodišča in usmeritve za načrtovanje bojnega delovanja daje vlada posredno s srednjeročnim obrambnim programom. Glede na verjetno oceno vojaške ogroženosti in iz nje izhajajočo potrebo po bojnem delovanju Slovenske vojske v petletnem obdobju je vlada posvetila malo prostora okoliščinam, ki bi narekovale prioritete Slovenske vojske za pripravo ali izvajanje bojnega delovanja. Tako so med šestnajstimi razvojnimi cilji le v štirih¹⁸² omenjene vsebine, ki se nanašajo na ta način delovanja Slovenske vojske (Vlada RS 2006e, 6-12). Srednjeročni program ne daje usmeritve za načrtovanje uporabe Slovenske vojske za vojaško obrambo, temveč je usmerjen v razvoj zmogljivosti za bojevanje, od nalog pa poleg nadzora zračnega prostora omenja le varovanje vojaških objektov (ibid., 51).

Srednjeročni obrambni program minister za obrambo udejanja z dveletnim poslovnim planom. Glede na to da vlada pripravam za vojaško obrambo in s tem posledično pripravam za bojno delovanje Slovenske vojske ni namenila posebne pozornosti, tudi minister v planu vodenja, ki je sestavni del poslovnega plana, vojaški obrambi ne posveča nobene vsebine razen v delu, kjer določa razvoj zmogljivosti »za izvajanje nacionalne in kolektivne obrambe« (MO RS 2008c, 3), med izvedbene cilje pa je s stališča vojaške obrambe pomemben le cilj »vzpostaviti zaščito kritične infrastrukture« (ibid., 7). S planom vodenja minister Generalštabu ni dal usmeritve, da mora načrtovati posebne priprave ali aktivnosti za izvajanje vojaške obrambe.

Priprave za izvajanje vojaške obrambe in s tem priprave za bojno delovanje Slovenske vojske je vlada določila z Uredbo o obrambnih načrtih. Z uredbo so določeni nosilci, podlage za izdelavo, vsebina obrambnih načrtov in naloge upraviteljev obrambnih načrtov. Skladno s 4. členom uredbe Generalštab SV izdeluje in hrani načrt uporabe Slovenske vojske. V obrambnih načrtih se po tej uredbi načrtujejo priprave za izvajanje ukrepov za pripravljenost, mobilizacija in dejavnosti iz pristojnosti ministrstev (7. člen). Podrobnosti vsebine načrtov, ki se nanašajo na uporabe Slovenske vojske je določil minister z navodilom za izdelavo načrtov uporabe. Z navodilom so predpisani postopki in vsebine načrtov ukrepov pripravljenosti, mobilizacijskih načrtov in načrtov delovanja Slovenske vojske (MO RS 1999a). Minister je z navodilom predpisal, da potrjuje načrt delovanja Slovenske vojske (ibid., 8).

Glede na to da gre pri obrambnih načrtih za obsežen sklop načrtovalnih dokumentov, so posebnosti načrtovanja določene s posebnimi navodili. Tako so na primer z navodilom o dokumentih ukrepov pripravljenosti predpisane vsebine dokumentov in kdaj jih izdeluje (MO

¹⁸² Vzpostaviti način varovanja integritete zračnega prostora (cilj 3), vzpostaviti krizno upravljanje in ga prilagoditi delovanju v okviru Nata in EU (cilj 13), vzpostaviti komunikacijsko-informacijski sistem, ki bo zagotavljal storitve pri načrtovanju in izvajanju vojaških operacij (cilj 14), in zagotoviti priprave za oblikovanje strateške rezerve (cilj 15).

RS 2004a). Z navodilom za štabno delo so predpisani proces operativnega načrtovanja ter struktura in oblika načrtov delovanja (PDRIU 2007a), z Navodilom o mobilizaciji pa izhodišča za pripravo in izvedbo mobilizacije, popolnjevanje vojnih enot Slovenske vojske, načrtovanje mobilizacije, materialne priprave, usposabljanje in izvajanje mobilizacije (MO RS 1999b).

Za izdelavo posameznih načrtov v sklopu načrtov uporabe Slovenske vojske mora Generalštab SV poleg prej omenjenih podlag upoštevati še posebne usmeritve ali zahteve. Tako je na primer minister za načrtovanje delovanja Slovenske vojske v primeru različnih načinov vojaškega ogrožanja Slovenije izdal usmeritve za izdelavo načrtov uporabe Slovenske vojske (MO RS 1995b). Pri načrtovanju ukrepov pripravljenosti Generalštab SV upošteva uredbo vlade, ki določa priprave za izvajanje ukrepov za pripravljenost ter sklep vlade, ki se nanaša na uveljavljanje Natovih ukrepov odziva na krizo (Vlada RS 2006b). Kot članica zaveznitva Slovenska vojska namreč poleg nacionalnih ukrepov pripravljenosti načrtuje ukrepe tudi v sklopu zavezniških kriznih ukrepov.

Temeljni akt za načrtovanje mobilizacije je organizacijsko–mobilizacijski razvoj Slovenske vojske, ki ga skladno z navodilom o mobilizaciji izdeluje Generalštab SV, potrjuje pa ga minister za obrambo. Organizacijsko–mobilizacijski razvoj določa mirnodobni in vojni obseg Slovenske vojske, organizacijsko strukturo, mirnodobne lokacije, mobilizacijska zbirališča, mobilizacijske čase ter formacije, po katerih se oblikujejo enote (MO RS 1999b, 6-7). Z organizacijsko–mobilizacijskim razvojem minister udejanja svoje pristojnosti, ki jih ima na podlagi Zakona o obrambi, in se nanašajo na organiziranje vojske (39. člen) in vodenje vojske (42. člen). Pristojnosti in odgovornosti na področju bojnega delovanja Slovenske vojske so prikazane v preglednici 5.21.

Na podlagi analize dokumentov Državnega zbora, vlade in ministra lahko ugotovimo, da nosilci institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko, razen vrhovnega poveljnika obrambnih sil, dajejo vojski normativne in usmeritvene podlage za pripravo za izvajanje vojaške obrambe in s tem za bojno delovanje Slovenske vojske. Slovenski vojski določajo okoliščine, v katerih bo uporabljena, zahteve za njeno pripravljenost in načrtovanje mobilizacije in delovanja. Poleg vsebine in oblike dokumentov so predpisani tudi načini potrjevanja načrtov, ki so v pristojnosti ministra. Slovenski vojski so določene determinante njene pripravljenosti in delovanja, ki se nanašajo na čas doseganja polne pripravljenosti za delovanje, organiziranost, naloge, ki jih mora opraviti v predpisanem času ter okoliščine uporabe (npr. vrsta ogroženosti).

Preglednica 5.21: pristojnosti in odgovornosti na področju bojnega delovanja SV

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določanje okoliščin in nalog (ReSNV in ReSDPRO) - posredno odločanje o bojnem delovanju: org. obrambe, uvedba izrednega in vojnega stanja, odločanje u uporabi SV (Ustava RS) - odločanje o ukrepih pripravljenosti (ZObr) - odločanje o splošni mobilizaciji (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - izdelava in hramba načrtov uporabe SV (uredba) - načrtovanje mobilizacije (navodilo MO) - načrtovanje ukrepov pripravljenosti (navodilo MO)
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - obveščen o ukrepih pripravljenosti (pravilnik MO RS) - posredno odločanje o bojnem delovanju: org. obrambe, uvedba izrednega in vojnega stanja, odločanje u uporabi SV – če se Državni zbor ne more sestati (Ustava RS) - odločanje o mobilizaciji SV (ZObr) - dajanje predhodnega mnenja na usmeritve za načrtovanje uporabe vojske (ZObr) 	<ul style="list-style-type: none"> - načrtovanje uporabe SV (ZSSlovV) - načrtovanje delovanja SV (navodilo MO) - predlog sprememb org. mob. razvoja SV (navodilo MO) - odgovornost za pripravljenost SV – posledično: pripravljenost za bojno delovanje (ZObr)
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določanje okoliščin vojaške obrambe in nalog (obr. strategija) - odločanje o pripravah za obrambo (ZObr) - predlaganje uvedbe ukrepov pripravljenosti (ZObr) - naloge ukrepi za načrtovanje uporaba (ZSSlovV) - predlaganje mobilizacije SV (ZObr) - uveljavlja strateški koncept zavezništva – kolektivna obramba (Washingtonska pogodba; Vojaška doktrina) - določanje priprav za izvajanje ukrepov pripravljenosti (uredba vlade) - določanje načel, načinov in vrst bojnega delovanja, organiziranje... (Vojaška doktrina) - usmeritve za načrtovanje – posredno (SOPR) - način izdelave in hrambe načrtov uporabe (uredba) 	<ul style="list-style-type: none"> - odgovornost za uporabo SV – posledično: izvajanje bojnega delovanja (ZObr) - ukazuje povišano pripravljenost (ZSSlovV) - poveljevanje silam SV (ZObr)
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določanje prenosa ukrepov pripravljenosti in usklajevanje priprav (ZObr) - vsebina in izdelava ukrepov pripravljenosti (navodilo MO) - cilji, naloge in usmeritve za načrtovanje – posredno (plan vodenja) - usmeritve za načrtovanje priprav za uporabo vojske (ZObr) - določitev mob. časov, zbirališč, kategorij pripravljenosti, org. strukture (org. mob. razvoj SV; ZObr) - vsebina načrtov uporabe (navodilo MO) - potrjevanje načrtov delovanja SV (navodilo MO) - načrtovanje in izvedba mobilizacije SV (navodilo MO) 	

Ne glede na množico usmeritev in zahtev lahko ugotovimo, da ima Slovenska vojska za načrtovanje ukrepov pripravljenosti, izvedbo mobilizacije in delovanje po načrtih uporabe pri izvajanju vojaške obrambe potrebno strokovno avtonomnost in svobodo načrtovanja za pripravo kvalitetnih in učinkovitih izvedbenih dokumentov (GŠSV 2003, 1996, 2008e). Usmeritve in zahteve 'nadzornikov' ter normativne podlage omogočajo Generalštabu, da v skladu z načeli operativnega načrtovanja in ob upoštevanju pravil vojaške stroke pripravi načrte in druge akte poveljevanja, s katerimi lahko učinkovito uresničuje poslanstvo Slovenske vojske. Poleg tega lahko na podlagi izkušenj ali zahtev delovanja vojske predlaga potrebne spremembe.¹⁸³

5.4.8.2 Stabilizacijsko delovanje

Skladno z vojaško doktrino Slovenska vojska s stabilizacijskim delovanjem v operacijah v podporo miru in drugih aktivnosti na podlagi mednarodnih pogodb sodeluje z zavezniki in koalicijskimi partnerji pri preprečevanju kriz in kriznem upravljanju, zagotavljanju pomoči organom oblasti ter izvajanju obveznosti, ki se nanašajo na graditev varnosti in zaupanja v svetu. Tako kot pri analizi odločanja in usmerjanja bojnega delovanja lahko tudi pri stabilizacijskem delovanju ugotovimo, da ustavne in zakonske podlage ne obravnavajo pojma stabilizacijsko delovanje. Zato lahko ugotavljamo vlogo nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko glede na njihove pristojnosti za delegiranje nalog, ki se nanašajo na tisti del poslanstva Slovenske vojske, ki govori v doktrini o prispevku k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti ter zakonskim določilom, ki se nanašajo na izvrševanje obveznosti, ki jih je Slovenija sprejela v mednarodnih organizacijah.

Ustava Republike Slovenije okoliščin in pristojnosti za odločanje o uporabi Slovenske vojske za stabilizacijsko delovanje ne omenja. Obveznost izvajanja stabilizacijskega delovanja izhaja iz Zakona o obrambi, ki nalaga izvrševanje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah (37. člen). O tem na podlagi 84. člena odloča vlada. Kaj sodi v izvrševanje mednarodnih obveznosti iz Zakona o obrambi, ni razvidno. Da so to vrste stabilizacijskega delovanja pojasnjuje Zakon o službi v Slovenski vojski, ki vladi narekuje določanje ukrepov in nalog ministrstev za načrtovanje uporabe (22. člen). Predsednik republike nima zakonskih pristojnosti za odločanje o uporabi Slovenske vojske za

¹⁸³ Glede na operativne zahteve delovanja Slovenske vojske je na primer načelnik Generalštaba SV predlagal določena preoblikovanja in razformiranja enot ter predlagal spremembo strukture poveljevanja (GŠ SV 2008, j). Spremembo je minister uveljavil z odredbo o spremembah v organizacijsko-mobilizacijskem razvoju (MORS 2008I).

stabilizacijsko delovanje, ima pa možnost dajanja predhodnega mnenja na ministrove letne usmeritve za načrtovanje priprav za uporabo (42. člen Zakona o obrambi).

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije je temeljni dokument, ki določa okoliščine in razloge uporabe Slovenske vojske za stabilizacijsko delovanje. Resolucija omenja razloge v delu, ki se nanašajo na izvajanje zunanje politike,¹⁸⁴ pri opredeljevanju upravljanja, vodenja in organiziranosti sistema nacionalne varnosti pa določa, da naloge Slovenske vojske vključujejo tudi sodelovanje v operacijah v podporo miru in v humanitarnih operacijah (DZ RS 2001). Razloge za stabilizacijsko delovanje opredeljuje tudi Obrambna strategija, ki med interese Slovenije uvršča »ohranjanje miru, varnosti in stabilnosti v Evropi in v širšem varnostnem okolju« (Vlada RS 2001b, 5). Obrambna strategija določa, da je naloga Slovenske vojske »sodelovanje v operacijah v podporo miru in humanitarnih operacijah« (ibid., 10). Da je »vojaško prispevanje k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti« sestavina poslanstva Slovenske vojske, je Državni zbor opredelil tudi z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske (DZ RS 2004b, 2). Državni zbor je v resoluciji podrobno opredelil, katere vrste stabilizacijskega delovanja izvaja Slovenska vojska.¹⁸⁵ Obe resoluciji Državnega zbora in Obrambna strategija dajejo Slovenski vojski možnost razumevanja okoliščin in razlogov za stabilizacijsko delovanje ter opredeljujejo, da je to ena od njenih nalog. Vojaška doktrina pa ji podrobno opredeljuje vrste stabilizacijskega delovanja in način njihovega izvajanja, načela delovanja ter posebnosti delovanja v operacijah kriznega odzivanja in na podlagi mednarodnih pogodb (Furlan in drugi 2006, 71-82). Doktrina tako daje odgovore na vprašanja kako izvajati stabilizacijska delovanja. Doktrina daje tudi razloge za stabilizacijsko delovanje Slovenske vojske kot sestavino izpolnjevanja obveznosti Slovenije pri uresničevanju strateškega koncepta Nata in evropske varnostne in obrambne politike, iz katerih izhaja naloga sodelovanja Slovenske vojske v operacijah kriznega odzivanja Nata ali operacijah kriznega upravljanja Evropske unije (ibid., 12-14).

V letu 2009 je vlada sprejela Strategijo sodelovanja Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah (Vlada RS 2009b). S strategijo je določila cilje, načela in strateške interese sodelovanja v operacijah, strategijo celovitega pristopa, načine zagotavljanja zmogljivosti ter uresničevanje strategije (Vlada RS 2009c). Na podlagi strategije lahko

¹⁸⁴ Resolucija poudarja aktivno vlogo »pri prizadevanjih za odpravo kriznih žarišč v Jugovzhodni Evropi« in vključevanje v »različne mirovne in humanitarne operacije, kot tudi v operacije ohranjanja in zagotavljanja miru«.

¹⁸⁵ Vojaško prispevanje k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti obsega obrambno diplomacijo, graditev varnosti in zaupanja, uravnavanje oboroževanja in preprečevanje širjenja orožja za množično uničevanje, operacije kriznega odzivanja ter boj proti mednarodnemu terorizmu in drugim grožnjam miru.

pripadniki Slovenske vojske razpoznajo splošne razloge za sodelovanje Slovenske vojske v operacijah v tujini oziroma potrebo po stabilizacijskem delovanju ter razumejo svojo vlogo, področja delovanja ter način odločanja. Strategija je dobra podlaga za razumevanje potrebe po uporabi vojske v mednarodnih operacijah in misijah v podporo nacionalnim interesom v splošnem pomenu, za razumevanje posebnih razlogov sodelovanja v konkretni operaciji pa ne daje ustreznih odgovorov, saj je geografsko in vsebinsko preširoka.¹⁸⁶ S strategijo je vlada tudi predpisala postopek predlaganja in usklajevanja odločitve o sodelovanju v operacijah.¹⁸⁷

Usmeritve in izhodišča za načrtovanje uporabe Slovenske vojske za stabilizacijsko delovanje je dala vlada s Srednjeročnim obrambnim programom, kjer med šestnajstimi razvojnimi cilji v treh¹⁸⁸ omenja sodelovanje ali priprave Slovenske vojske za operacije kriznega odzivanja (Vlada RS 2006e, 6-12). Srednjeročni obrambni program določa tudi območja, na katerih bo Slovenska vojska v naslednjem petletnem obdobju izvajala stabilizacijska delovanja ter prioritete in obseg angažiranih sil¹⁸⁹. Iz Srednjeročnega obrambnega programa lahko Slovenska vojska razpozna elemente vladne strategije sodelovanja v operacijah kriznega odzivanja. Usmeritve za načrtovanje stabilizacijskega delovanja je dal minister s planom vodenja, ki je sestavni del dveletnega poslovnega plana ministrstva za obrambo. Minister je med štiri cilje na področju vojaške obrambe na prvo mesto postavil namen »povečati učinkovitost ter obseg delovanja pri zagotavljanju stabilnosti

¹⁸⁶ »Za vse vrste mednarodnih operacij in misij, razen za reševalne operacije, so strateški interesi prednostno opredeljeni v Jugovzhodni Evropi, kot tudi v Vzhodni Evropi in na Kavkazu, Sredozemlju, Bližnjem vzhodu, v Aziji, Afriki in drugih območjih po svetu«. To pomeni, da interesi zajemajo skoraj pol sveta - vse razen Zahodne Evrope, Južne in Severne Amerike ter Avstralije.

¹⁸⁷ Pobudniki sodelovanja so ministrstva za zunanje zadeve, obrambo in notranje zadeve, druga ministrstva in organi vlade. Ministrstvo za zunanje zadeve vodi postopek usklajevanja. Sekretariat Sveta za nacionalno varnost pobudo dopolni z oceno tveganja in poda mnenje. Dopolnjen predlog obravnavajo ministrstva za zunanje zadeve, obrambo in notranje zadeve. Ministrstvo za zunanje zadeve in pristojno ministrstvo usklajen predlog pošljeta v odločitev vladi RS. Vlada RS z namero o sodelovanju seznanja Državni zbor.

¹⁸⁸ Povečati in vzdrževati sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja na približno 8% kopenske vojske brez obvezne rezerve (cilj 5), vzpostaviti sistem izobraževanja in usposabljanja, ki bo zagotavljal sile za operacije kriznega odzivanja (cilj 10) in vzpostaviti komunikacijsko informacijski sistem, ki bo zagotavljal storitve za načrtovanje in izvajanje operacij kriznega odzivanja (cilj 14).

¹⁸⁹ Ključno geografsko območje delovanja bo območje Jugovzhodne Evrope. Težišče delovanja bo na Kosovu ter v Bosni in Hercegovini. Težiščne aktivnosti bodo »pomoč državam pri stabilizaciji, demokratizaciji ter politični, ekonomski in družbeni obnovi« (Vlada RS 2006e, 36). »SV bo v obdobju 2007 – 2012 postopno povečala sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja do ravni 8% sestave kopenske komponente, brez enot obvezne rezerve. Dosežene končne zmogljivosti bodo omogočale sodelovanje v dveh sočasnih operacijah srednjega obsega v daljšem obdobju ali sočasno sodelovanje v eni operaciji velikega obsega v omejenem obdobju (do 6 mesecev) in v eni operaciji srednjega obsega v daljšem obdobju« (ibid., 51). »V letih 2008 in 2009 bo SV za sodelovanje v operacijah zagotavljala dve četi v rotaciji z ustreznimi logističnimi elementi ter štabno osebje za delovanje v poveljstvih operacij. Povprečni letni prispevek bo vključeval do 414 pripadnikov« (ibid., 52).

in varnosti v svetu« (MO RS 2008c, 5). V izvedbenih ciljih je opredelil letni povprečni obseg sodelovanja »do 450 pripadnikov SV« (ibid., 9).¹⁹⁰

Splošno izhodišče za stabilizacijsko delovanje oziroma potrebo po angažiranju Slovenske vojske v operacijah zunaj nacionalnega ozemlja lahko Slovenska vojska najde v strategijah obeh organizacij, v katerih se nahaja - Natu in Evropski uniji. Strateški koncept zavezništva iz leta 1999 sicer razen Balkana ne omenja posebej možnih območij uporabe sil zavezništva, temveč poudarja, da je to lahko kjerkoli znotraj ali zunaj evroatlantskega območja, kjer obstaja možnost regionalnih kriz, ki lahko vplivajo na varnost zavezništva (NATO NAC 1999). Konkretnejše so deklaracije Severno-atlantskega sveta po koncu zasedanj¹⁹¹. Precej konkretnejša je varnostna strategija Evropske unije, ki navaja območja v svetu, kjer konflikti ali delovanje držav posredno ali neposredno vplivajo na interese ali varnost Evropske unije.¹⁹² Strategija med območji, ki so posebnega interesa, v poglavju *Izgradnja varnosti v naši sosesčini* izpostavlja Bližnji vzhod in Balkan (EU Council 2003, 7-8).

Skladno z Zakonom o obrambi o napotitvah v mirovne operacije odloča vlada. Ta s sklepom ponavadi določi številčni obseg kontingenta Slovenske vojske, vrsto operacije in čas napotitve¹⁹³. V nekaterih primerih vlada določi tudi vrsto enot, kar pa s stališča SV ni najbolj ugodno, saj ji s tem omejuje možnost oblikovanja kontingenta v skladu z zmožnostmi in operativnimi potrebami v operaciji.¹⁹⁴ V določenih primerih je kot prispevek Slovenije določila materialna sredstva.¹⁹⁵

Skladno z zakonskimi določili o aktih vodenja in Pravilnikom o napotitvi v mirovne operacije minister z odredbo določi elemente za sodelovanje Slovenske vojske v operaciji: cilje in naloge kontingenta, omejitve in zadržke ter naloge organizacijskih enot ministrstva za pripravo kontingenta (MO RS 2006a). Analiza odredb kaže, da minister poleg vsebine sklepa vlade določi še naloge Generalštaba SV pri pripravi formacije kontingenta ter izdaji odločb o

¹⁹⁰ Zanimivo je, da ministri cilji odstopajo od vladnih za 36 pripadnikov SV, saj vlada RS v srednjeročnem obrambnem programu za isto obdobje 2008 – 2009 določa do 414 pripadnikov SV.

¹⁹¹ Deklaracija po koncu zasedanja Nata v Bukarešti na primer poudarja potrebo po angažiranju zavezniških sil v Afganistanu in na Kosovu ter podporo Združenih narodov v Afriki in vlade v Iraku (NATO, NAC 2008).

¹⁹² Območja, kjer so regionalni konflikti in predstavljajo grožnje za interese Evropske unije, so Bližnji vzhod, Kašmir, območja velikih jezer in korejski polotok. Med državami so kot primer navedene Somalija, Liberija in Afganistan.

¹⁹³ Na primer: »Vlada RS je sprejela predlog za napotitev kombiniranega modula velikosti do 20 pripadnikov Slovenske vojske v operacijo UNIFIL v mesecu novembru 2007, z možnostjo rotacije« (Vlada RS 2007a).

¹⁹⁴ Na primer: »vlada RS soglaša s sodelovanjem RS v operaciji KFOR na Kosovu z dvema (2) motoriziranima četama Slovenske vojske /.../« (Vlada RS 2008d).

¹⁹⁵ Aprila 2008 je vlada RS namenila za potrebe operacije ISAF v Afganistanu »štiri desetmetrski montažni most jeklene konstrukcije« in »zadlužila Ministrstvo za obrambo za postavitev mostu na mikrolokaciji« (Vlada RS 2008a).

plačah, naloge Obveščevalno varnostne službe za varnostno preverjanje pripadnikov Slovenske vojske ter naloge ostalih organizacijskih enot ministrstva v skladu z njihovimi pristojnostmi. V odredbi je tudi napotek Generalštabu, da zagotovi finančna sredstva na proračunskih postavkah 6409 – Delovanje SV v operacijah kriznega odzivanja in 5845 – Plače pripadnikov SV v operacijah. Dejansko minister z odredbo ni odredil nič, kar Slovenska vojska ne bi izvedela že iz sklepa vlade ali kar ne bi bilo predpisano s pravilnikom ali drugimi akti o pristojnostih in nalogah organizacijskih enot MO RS. Manjkajo pa bistvene stvari, ki jih zahteva pravilnik in dajejo usmeritve za načrtovanje delovanj: cilji in naloge kontingenta ter omejitve (MO RS 2007zd).

Pred pripravo predloga sklepa vlade, minister za obrambo ponavadi zahteva od Generalštaba SV pripravo vojaškega nasveta. V zahtevi, ki je včasih izdana kot navodilo, drugič pa kot usmeritev, minister določa rok za dostavo nasveta, čas napotitve, številčnost kontingenta in druge vsebine, ki so potrebne za odločanje o napotitvi pripadnikov Slovenske vojske v mirovno operacijo. Analiza zahtev kaže na preveliko konkretnost oziroma na dejstvo, da je vsebina odločitve že skoraj oblikovana in da Generalštab SV nima veliko manevrskega prostora. Predvsem pa v zahtevah ni elementa, ki bi Slovenski vojski dali možnost ugotavljanja, s kakšnim namenom, cilji in nalogami odhaja v operacijo.¹⁹⁶

Na podlagi zahtev ministra, Generalštab SV pripravlja vojaški nasvet, v katerem poda oceno razmer v katerih bo delovala Slovenska vojska, opremljenost in razpoložljivost sil, možne variante angažiranja sil, oceno tveganja ter na koncu predlaga način sodelovanja Slovenske vojske v operacijah (GŠ SV 2008d). Raznolikost variant uporabe sil je v neposredni povezavi z usmeritvami in zahtevami ministra za pripravo nasveta. Prej omenjena primera zahtev za pripravo nasveta potrjujeta omejevanje možnosti za pripravo vojaškega nasveta.

¹⁹⁶ Na primer, v nasvetu za sodelovanje v operaciji ACTIVE ENDEAVOR v Sredozemskem morju minister želi, da Generalštab SV upošteva naslednje: »napotitev naj se izvede v začetku leta 2008, načrtuje naj se napotitev do 7 pripadnikov Slovenske vojske, pri čemer naj bodo sorazmerno popolnjena mesta v poveljstvu operacije, potapljačev, medicinsko tehničnega osebja in nacionalnega podpornega elementa, predvidi naj se potreba po povezovanju s partnerskimi državami in čas sodelovanja oziroma možnost rotacij«. V zahtevi je minister že določil čas napotitve (začetek leta 2008), število pripadnikov SV (do 7) in vrste dolžnosti. Dejansko lahko Generalštab SV izdela nasvet samo glede možnosti rotacij ter išče partnersko državo, glede na operativne zahteve pa nima možnosti svetovati velikost kontingenta, ki je večja od števila 7. Takšen nasvet govori, da je pripravljavec zahteve omejil možnost priprave strokovnega vojaškega nasveta. Podoben primer je ministrov navodilo za izdelavo vojaškega nasveta o možnosti sodelovanja motoriziranega bataljona v operaciji KFOR na Kosovu v letu 2008, ki nalaga Generalštabu SV, da upošteva, da se napotitev bataljona izvede od februarja do avgusta 2008 in se načrtuje sodelovanje »do 350 pripadnikov Slovenske vojske, pri čemer naj se upošteva sorazmerno popolnitev mest«. Tako kot v prejšnjem primeru so tudi tu zožene možnosti za pripravo strokovnega vojaškega nasveta oziroma je minister že kar vnaprej določil, da je za napotitev bataljona dovolj 350 pripadnikov Slovenske vojske. Minister seveda ni ocenjeval operativnih zahtev, temveč je očitno pripravljavec v Direktoratu za obrambno politiko razmišljal preveč vojaško in vgradil elemente vojaškega nasveta (oceno potrebnih sil) v navodilu ministra.

Posamezniki in kontingenti Slovenske vojske odhajajo v mirovne operacije na podlagi direktive načelnika Generalštaba SV, ki jo izdaja na podlagi odredbe ministra in/ali sklepa vlade. Z direktivo načelnik določi obseg in strukturo kontingenta, naloge za pripravo kontingenta ter čas napotitve. Posebnih nalog kontingentu v operaciji ne daje, temveč se sklicuje na načrt delovanja mirovnih sil; na primer za operacijo »Joint Guardian« na Kosovu se sklicuje na načrt delovanja – OPLAN 32501 (GŠ SV 2008n, 2). Podrobne naloge slovenskega kontingenta tako določa poveljnik mirovnih sil v operaciji, kateremu načelnik Generalštaba SV v skladu s pravilnikom prenese pristojnosti za poveljevanje (ang. Transfer of authority - TOA) nad slovenskim kontingentom.¹⁹⁷

Poleg izdaje akta poveljevanja, s katerim se izvajajo priprave in napotitev kontingenta ali posameznikov v mirovno operacijo, je na podlagi pravilnika in Zakona o obrambi načelnik Generalštaba SV odgovoren za usposobljenost in preverjanje pripravljenosti pred odhodom na misijo. Načelnik je postopke priprave in napotitve ter prenos dela pristojnosti glede usposobljenosti in preverjanja na podrejene poveljnike uredil z direktivo (GŠ SV 2007I). Pristojnosti in odgovornosti na področju stabilizacijskega delovanja Slovenske vojske so prikazane v preglednici 5.22.

Na podlagi analize normativnih podlag, usmeritvenih dokumentov ter aktov vodenja lahko ugotovimo, da nosilci institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko določajo okoliščine in determinante sodelovanja Slovenske vojske v mirovnih operacijah in misijah oziroma za izvajanje stabilizacijskega delovanja. Slovenska vojska iz različnih virov dobi elemente za načrtovanje in izvajanje stabilizacijskega delovanja: vrsto operacije, čas napotitve, številčni obseg kontingenta, trajanje in omejitve delovanja. V določenih primerih so akti vodenja preveč konkretni (npr. vrsta enote) in ji omejujejo svobodo oblikovanja sil glede na operativne zahteve. Analiza kaže, da so odločitve o sodelovanju v operaciji praviloma pozne, in da minister ne izdaja odredb za vse napotitve, kot jih predvidevajo predpisi in zakonske pristojnosti glede vodenja vojske. Zaradi poznih usmeritev in odločitev sodelovanja v operacijah obstajajo okoliščine, ko se enote ne morejo kvalitetno pripraviti za sodelovanje v operaciji. Slovenska vojska iz doktrine in planskih dokumentov sicer lahko razume svojo vlogo in naloge v zastopanju interesov Slovenije in mednarodnih obveznosti, ki izhajajo iz članstva v mednarodnih organizacijah, vendar iz aktov vodenja in odločitev vlade ne more jasno razbrati ciljev in interesov sodelovanja v določenih mirovnih operacijah, kar

¹⁹⁷ Naloge slovenskega kontingenta v okviru večnacionalnih namenskih sil (Multinational Task Forces – MNTF) so patroljiranje, vzpostavitev kontrolnih točk, pregled vozil, delovanje proti nemirom, spremstvo kolon in oseb, varovanje območja, zaščita sil, oblikovanje odzivnih sil, zagotovitev svobode gibanja, iskanje idr. (COM KFOR 2005).

otežuje poveljnikom izvajanje svoje voditeljske funkcije pri odrejanju nalog in motiviranja pripadnikov svojih enot. Izjema je sodelovanje Slovenske vojske v operaciji ISAF v Afganistanu, za katero je vlada sprejela posebno strategijo, ki opredeljuje razloge in cilje sodelovanja Slovenije v tej operaciji ter tudi izhodno strategijo (Vlada RS 2011). Slovenska vojska lahko z vojaškim nasvetom sodeluje pri odločanju o njeni uporabi v mirovni operacijah, vendar podrobne vladne ali ministrove usmeritve omejujejo njeno strokovno avtonomnost.

Preglednica 5.22: pristojnosti in odgovornosti na področju stabilizacijskega delovanja SV

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določanje obveznosti v mednarodnih organizacijah – posredno (ZObr) - določanje poslanstva in nalog SV in vrst stabilizacijskega delovanja (ReSDPRO) - določanje vrste operacij in nalog SV (ReSNV) 	<ul style="list-style-type: none"> - vojaški nasvet – predlog sodelovanja v operacijah (pravilni) - načrtovanje uporabe SV (ZSSlovV) - načrtovanje delovanja SV (navodilo MO)
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - dajanje predhodnega mnenja na usmeritve za načrtovanje uporabe vojske (ZObr, pravilnik MO RS) - seznanitev o sodelovanju v mednarodnih operacijah (pravilnik MO RS) 	<ul style="list-style-type: none"> - odgovornost za pripravljenost SV – posledično: pripravljenost za stabilizacijsko delovanje (ZObr) - odgovornost za uporabo SV – posledično: izvajanje stabilizacijskega delovanja (ZObr)
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - opredelitev razlogov/okoliščin (Strateški koncept Nata, Evropska varnostna strategija) - odločanje o stabilizacijskem delovanju – posredno: skozi mednarodne obveznosti (ZObr) in neposredno: vrste operacij in sile SV (sklepi vlade) - naloge in ukrepi za načrtovanje uporabe SV (ZSSlovV) - obrambni interesi, naloge SV, vrste operacij (Obrambna strategija) - vrste in načini izvajanja stabilizacijskega delovanja (Vojaška doktrina) - območja, obseg sil in težišče stabilizacijskega delovanja (SOPR) - odločanje o napotitvi – območje, velikost kontingenta SV, čas, omejitve (sklep vlade) - strategija sodelovanja v operacijah in misijah – posredno (SOPR) 	<ul style="list-style-type: none"> - ukazuje povišano pripravljenost (ZSSlovV) - preverjanje pripravljenosti kontingentov pred napotitvijo (pravilnik) - določanje nalog priprav in sodelovanja v operacijah – izdaja aktov poveljevanja (pravilnik) - prenos pristojnosti za poveljevanje silam SV poveljniku večnacionalnih sil (pravilnik ter doktrine Nata in EU)
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - cilji, usmeritve za načrtovanje stabilizacijskega delovanja – posredno (plan vodenja) in neposredno (usmeritve ali odredba) - obseg sil za načrtovanje stabilizacijskega delovanja (plan vodenja) - odredba o sodelovanju v operacijah (pravilnik) 	

5.4.8.3 Podporno delovanje

Skladno z vojaško doktrino Slovenska vojska s podpornim delovanjem uresničuje tisti del svojega poslanstva, ki se nanaša na podporo pri zagotavljanju varnosti in blaginje državljanov Slovenije in obsega »sodelovanje v zaščiti, reševanju in pomoči ob naravnih ter drugih nesrečah, sodelovanje pri izvajanju določenih nalog Policije, sodelovanje v boju proti terorizmu, sodelovanje pri iskanju in reševanju, podporo diplomatskim aktivnostim ter sodelovanje s civilnimi organizacijami« (Furlan in drugi 2006, 25). Tako kot v predhodnih analizah načinov delovanja Slovenske vojske tudi v tem primeru zakonske podlage in strateški dokumenti ne obravnavajo podpornega načina delovanja in je treba iskati vlogo in pristojnosti nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko posredno preko določil, ki se nanašajo na vlogo Slovenske vojske v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ali v podlagah, ki določajo sodelovanje Slovenske vojske v zaščiti in reševanju ali v podpori nosilcev varnostnega sistema.

Ustava RS ne omenja okoliščin in pristojnosti za odločanje o uporabi Slovenske vojske za podporno delovanje. Podporno delovanje Slovenske vojske izhaja iz z Zakonom o obrambi opredeljene naloge Slovenske vojske o sodelovanju pri zaščiti in reševanju in sodelovanju pri širšem varovanju državne meje (37. člen). Vojaška doktrina določa, da o vseh vrstah podpornega delovanja, razen civilno-vojaškega sodelovanja, odloča vlada. Z Zakonom o obrambi je omogočen le prenos pristojnosti za odločanje pri zaščiti in reševanju v nujnih primerih na ministra za obrambo (37. člen). Predsednik republike nima zakonskih pristojnosti za odločanje o uporabi Slovenske vojske za podporno delovanje, ima pa v skladu z Zakonom o obrambi možnost posredovanja predhodnega mnenja na letne usmeritve ministra za načrtovanje priprav za uporabo vojske (42. člen).

Nabor nalog, ki jih Slovenska vojska izvaja v sklopu podpornega delovanja, je določil Državni zbor v 23. in 24. členu Zakona o službi v Slovenski vojski. Temeljni dokument, ki daje podlago za podporno delovanje Slovenske vojske, je Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, ki opredeljuje sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V definiciji sistema vloga Slovenske vojske sicer ni opredeljena, so pa naloge sodelovanja v zaščiti in reševanju določene v okviru opisa obrambnega sistema (DZ RS 2001, 11). Naloge sodelovanja v zaščiti in reševanju opredeljuje tudi Obrambna strategija (Vlada RS 2001b, 9). Bistveno širši okvir za podporno delovanje, kot je zaščita in reševanje, daje Državni zbor z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, kjer v poslanstvo Slovenske vojske uvršča podporo sistemu zaščite,

reševanja in pomoči¹⁹⁸ ter drugim državnim organom in javnim institucijam pri zagotavljanju varnosti in blaginje državljanov Republike Slovenije (DZ RS 2004b, 2). Iz navedbe obsega te podpore Državni zbor opredeljuje tudi vrste podpornega delovanja, ki jih izvaja Slovenska vojska.¹⁹⁹ Resoluciji Državnega zbora in Obrambna strategija opredeljujejo vrste podpornega delovanja Slovenske vojske kot del njenega poslanstva in nalog. Kako se podporno delovanje izvaja in organizira pa opredeljuje Vojaška doktrina v 12. poglavju.²⁰⁰ Razloge za podporno delovanje doktrina opredeljuje v delu, kjer so opisani viri ogrožanja nacionalne varnosti in kjer med drugimi navaja terorizem, migracije ter naravne in druge nesreče.

Splošne usmeritve in izhodišča za načrtovanje priprav in uporabe Slovenske vojske za podporno delovanje so v Srednjeročnem obrambnem programu. Med razvojnimi cilji sodelovanja Slovenske vojske v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sicer ni omenjenega, je pa v poglavju o operativnem delovanju navedena naloga sodelovanja v zaščiti in reševanju »v skladu s svojo organizacijo in zmogljivostmi« (Vlada RS 2006e, 51). Srednjeročni obrambni program ne daje usmeritev za priprave Slovenske vojske za podporno delovanje. Splošne usmeritve za načrtovanje podpornega delovanja v dveletnem obdobju je dal minister s planom vodenja, kjer med cilji za leto 2008 in 2009 narekuje »zagotoviti sile in sisteme po načrtih delovanj v RS in zavezništvih, podporo države gostiteljice, sodelovanje v zaščiti, reševanju in pomoči ter podporo drugim državnim organom« (MO RS 2008c, 9). Za katere naloge podpornega delovanja se je treba prioriteto pripravljati Slovenska vojska iz plana vodenja ne izve, saj je med 36 cilji, ki se nanašajo na sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ni omenjene. Posredno se da naloge Slovenske vojske izluščiti iz ciljev, ki govorijo o pripravljenosti sistema za delovanje ob terorističnih dejavnostih (cilj 1.1.4.4.) in dopolnjevanju državnih načrtov zaščite in reševanja (cilj 1.1.5.1.) (ibid., 13-14).

Načrtovanje uporabe Slovenske vojske za izvajanje nalog podpornega delovanja, ki se nanašajo na zaščito in reševanje, temelji na določilih Doktrine zaščite, reševanja in pomoči ter Vojaške doktrine, ki opredelujeta vlogo Slovenske vojske, način aktiviranja ter organiziranja sil. Pri tem je Vojaška doktrina bistveno konkretnjša, saj Doktrina zaščite, reševanja in pomoči sploh ne opredeljuje nalog Slovenske vojske.²⁰¹ Slovenska vojska načrtuje in se

¹⁹⁸ V postopku sprejemanja resolucije je prišlo do napake in očitno nihče ni opazil napačne navedbe. Sistema zaščite reševanja in pomoči namreč ni, temveč je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

¹⁹⁹ Med podporne naloge Državni zbor uvršča sodelovanje pri nalogah zaščite, reševanja in pomoči, sodelovanje s policijo pri varovanju meje in boja proti terorizmu, iskanje in reševanje, evakuacijo državljanov iz tujine idr.

²⁰⁰ Vojaška doktrina razlikuje naslednje vrste podpornega delovanja: zaščita, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah, zagotovitev varnosti, boj proti terorizmu, iskanje in reševanje, evakuacija, sodelovanje s civilnimi organizacijami in zaščita kritične infrastrukture ter virov oskrbe.

²⁰¹ V poglavju 6.6. *Slovenska vojska* so samo trije (3) stavki in noben ne govori o nalogah, temveč omenja le sodelovanje Slovenske vojske »v skladu s svojo organizacijo in opremljenostjo«, da nekatere enote »namensko

pripravlja za sodelovanje v zaščiti in reševanju skladno z državnimi načrti zaščite in reševanja ali na podlagi usmeritev ministra. Državni načrt sprejema vlada. V načrtu so navedene oblike ogrožanja, koncept zaščite in reševanja, sile in sredstva, opazovanje in obveščanje, alarmiranje, aktiviranje sil in sredstev, upravljanje in vodenje ter ukrepi zaščite, reševanja in pomoči (Vlada RS 2005). Na državni ravni so izdelani načrti za jedrske nesreče, kužne bolezni pri živalih, letalske nesreče, nesreče na morju, poplave, potres, požar v naravnem okolju, terorizem ter železniška nesreča (Metul, 2008, 20). Skladno s pristojnostmi za vodenje vojske je minister izdal usmeritve, na podlagi katerih je morala Slovenska vojska pripraviti načrte delovanja v primeru desetih naravnih ali drugih nesreč (MO RS 1999c).²⁰² Poleg vrste nesreč je minister opredelil elemente pripravljenosti Slovenske vojske za sodelovanje v zaščiti in reševanju, nalogo Uprave RS za zaščito in reševanje, da dostavi podatke Generalštabu za načrtovanje, ter usmeritve za usposabljanje (ibid.). Na podlagi državnih načrtov in usmeritev ministra je bilo v Slovenski vojski izdelanih enajst načrtov delovanja, ki nosijo naziv »UJMA« (GŠ SV 2008k, 4-6). Skladno z zakonodajo so načrti delovanja sestavni del državnih načrtov zaščite in reševanja (Metul 2008, 21). Z načrti delovanja so opredeljene razmere uporabe sil Slovenske vojske, naloge, način alarmiranja, ukrepi pripravljenosti, zagotovitev delovanja ter organiziranost poveljevanja in zvez (PSSV 2006). Pristojnosti in odgovornosti na področju podpornega delovanja Slovenske vojske so prikazane v preglednici 5.23.

Na podlagi analize dokumentov, ki se nanašajo na podporno delovanje Slovenske vojske, lahko zaključimo, da ji nosilci institucionalnega civilnega nadzora določajo vrste podpornega delovanja, okoliščine, v katerih je lahko uporabljena, ter operativne zahteve, ki jih mora izpolniti (vrsta sil, čas odzivnosti, usposobljenost). Prav tako so določeni načini aktiviranja in vodenja sil, o čemer odločajo civilne avtoritete.²⁰³ Načrti delovanja Slovenske vojske so sestavni del ukrepov in aktivnosti, ki jih narekuje vlada za doseganje pripravljenosti in odzivnosti vseh razpoložljivih virov za podporo in delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Vendar so naloge Slovenski vojski presplošno opredeljene

opremlja in usposablja za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči« ter da vojska sama skrbi za zaščito in reševanje vojaškega premoženja (Vlada RS 2002, 12).

²⁰² Ministrove usmeritve nalagajo načrtovanje uporabe Slovenske vojske za primere potresa, poplav, požara, snežnega plazua, snegoloma in žledoloma, viharja, nesreč v gorah, nesreč na morju, letalske nesreče in nesreč z naravnimi snovmi.

²⁰³ O uporabi Slovenske vojske za podporno delovanje ministru za obrambo vrhovnega poveljnika obrambnih sil ni treba seznanjati, saj tega v pravilniku o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju ni predvidenega.

ali pa jih sploh ni ter si jih mora Slovenska vojska večinoma sama predvideti.²⁰⁴ To pomeni, da se ne more kakovostno pripraviti za vse morebitne zahteve in da obstaja verjetnost, da ne bo mogla izpolniti pričakovanj v primeru uporabe, kar bo posledično lahko vplivalo tudi na njen ugled in verodostojnost v javnosti. Ugotovitve se nanašajo na zaščito in reševanje, ki je sicer še najbolje urejen in usmerjen normativni okvir podpornega delovanja Slovenske vojske. Za ostale vrste podpornega delovanja razen zakonskih in doktrinarnih podlag ni usmeritvenih dokumentov ali načrtov uporabe Slovenske vojske.

Preglednica 5.23: pristojnosti in odgovornosti na področju podpornega delovanja SV

Nosilci civilnega nadzora	Načelnik Generalštaba SV
<p><u>Državni zbor RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - določanje vrste podpornega delovanja (ZSSlovV) - poslanstvo, naloge, vrste podpornega delovanja (ReSDPRO) - naloge zaščite in reševanja (ReSNV) - zahteva za izdelavo načrtov zaščite in reševanja (ZVPNDN) 	<ul style="list-style-type: none"> - načrtovanje uporabe SV (ZSSlovV) - izdelava načrtov delovanja ob nesrečah (usmeritve MO, akti poveljevanja)
<p><u>Predsednik RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - dajanje predhodnega mnenja na usmeritve za načrtovanje uporabe vojske (ZObr, pravilnik MO RS) 	<ul style="list-style-type: none"> - načrtovanje delovanja SV (navodilo MO)
<p><u>Vlada RS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - odločanje o uporabi SV (ZObr in Vojaška doktrina) - naloge zaščite in reševanja (Obrambna strategija) - vrste in načini izvajanja podpornega delovanja, razlogi za angažiranje vojske (Vojaška doktrina) - sile in naloge SV v različnih razmerah (Državni načrti ZR) 	<ul style="list-style-type: none"> - odgovornost za pripravljenost SV – posledično: pripravljenost za podporno delovanje (ZObr) - načrtovanje pripravljenih sil (ZObr, akti poveljevanja) - odgovornost za uporabo SV – posledično: izvajanje podpornega delovanja (ZObr)
<p><u>Minister za obrambo:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - odločanje v nujnih primerih o uporabi vojske za zaščito in reševanje (ZObr) - zahteve za izdelavo načrtov delovanja (ZObr, usmeritve MO) - cilji, naloge, usmeritve za načrtovanje – (plan vodenja) 	<ul style="list-style-type: none"> - ukazuje povišano pripravljenost (ZSSlovV) - poveljevanje silam SV (ZObr)

²⁰⁴ Metul na podlagi analize načrtov zaščite in reševanja ugotavlja, da je od devetih državnih načrtov v večini (7) predvideno sodelovanje Slovenske vojske, vendar so naloge opredeljene le v treh (3). Na primer vlada RS ni določila nalog Slovenske vojske v primeru poplave, potresa in železniške nesreče. V primeru nesreče na morju pa sodelovanje Slovenske vojske sploh ni omenjeno, čeprav ima na voljo ladjo in zrakoplove, ki se lahko vključijo v iskanje in reševanje (Metul 2008, 25–26). Slovenska vojska ima v lastnih načrtih opredeljene sile in naloge, saj je minister zahteval pripravo teh načrtov ne glede na to, da Slovenska vojska v državnih načrtih ni vedno omenjena kot sodelujoča in da večinoma nima opredeljenih nalog. To je dobro, ker se s tem zagotavlja možnost uporabe vojske za podporo civilnih struktur v vseh vrstah nesreč, slabo pa, ker naloge niso del državnih načrtov in zato nosilci vodenja zaščite in reševanja ne vedo česa je sposobna vojska in kakšne naloge lahko opravi.

5.4.8.4 Študija primera: Operacija EUFOR ČAD/CAR

Slovenska vojska je začela sodelovati v operaciji EU v Čadu in Srednje afriški republiki 3. 3. 2008, ko je napotila častnika v operativno poveljstvo (OHQ) v Mont Valerien v Pariz (GŠ SV 2008m). Dne 7. 4. 2008 je bil častnik napoten v sestavo poveljstva sil EUFOR v Abeche v Čadu. 21. 5. 2008 je začela delovati izvidniška skupina, ki je opravljala naloge opazovanja in nadzora komunikacij ter naselij, nudila pomoč razdeljevanju humanitarne pomoči in varovanju humanitarnih konvojev ter preverjala obveščevalne informacije (ibid.). Z napotitvijo pripadnikov v operacijo je Slovenska vojska udeležila sklepa vlade sprejeta na 147. in 152. seji ter iz njih izhajajoči odredbi ministra.

Da bo obstajala možnost napotitve Slovenske vojske v operacijo v Afriko v času predsedovanja Slovenije Svetu EU (1. 1. 2008 – 30. 6. 2008), je Generalštab SV predvideval že leto prej. Za pravočasno pripravo kontingenta je načelnik Generalštaba SV izdal ukaz za zagotovitev pripravljenih sil, v katerem je opredelil nabor enot ter njihovih nalog (GŠ SV 2007m). Prvi dokument, ki Slovenski vojski formalno opredeljuje zahtevo po napotitvi pripadnikov SV, je bila usmeritev ministra za pripravo vojaškega nasveta, izdana 8. 11. 2007, štiri mesece po ukazu načelnika. V usmeritvah je predvidena napotitev od decembra 2007 dalje, kar pomeni, da je minister formalno dal načelniku slab mesec časa da izbere, pripravi in napoti pripadnike Slovenske vojske v operacijo (MO RS 2007zc). Zahtevo ministra je Generalštab SV izpolnil z vojaškim nasvetom za sodelovanje Slovenske vojske v operaciji v Čadu (GŠ SV 2007p).

Napotitev prvega pripadnika v operacijo je sicer določila vlada 22. 11. 2007 s sklepom, v katerem je potrdila predlog ministra za obrambo, da se napotitev izvede decembra (Vlada RS 2007c). Mesec dni kasneje je vlada sprejela še sklep o napotitvi »do 15 pripadnikov Slovenske vojske« z usmeritvijo, da se izvede »januarja 2008 oziroma s pričetkom vojaške operacije EU« (Vlada RS 2007d). Glede na to, da je bil sklep sprejet 27. 12. 2007, je imela Slovenska vojska formalno štiri dni na voljo za pripravo in napotitev. Če je bil januar nemogoča zahteva, pa je bila časovna nedoločniška oblika »s pričetkom vojaške operacije EU« za vojsko praktična usmeritev, saj je lahko uskladila napotitev sama v sodelovanju z vojaškim štabom v EU. Neracionalno določanje časovnih rokov vojski za napotitev v operacijo je verjetno posledica zavedanja predlagatelja (ministra), da je Generalštab SV že vključen v proces operativnega načrtovanja preko vojaškega predstavništva pri Natu in EU ter da je načelnik že izdal pripravljalne ukaze poveljstvom in enotam oziroma se vojska samoiniciativno organizira in pripravlja. Samoiniciativnost je sicer

Slovenski vojski zagotovila določen čas za kvalitetno pripravo, vendar je bilo na podlagi decembrskih sklepov vlade in odredb ministra jasno, da je del priprav potekal v nepravi smeri. Z nekaterimi aktivnostmi je bilo potrebno pričeti na novo in je bil del virov in naporov nepotrebno porabljen. Zato je načelnik Generalštaba SV preklical predhodne ukaze in preusmeril priprave glede na nova izhodišča (GŠ SV 2007t). S tem je tudi potrdil nezmožnost uresničitve odločitve vlade o januarski napotitvi. Možen datum napotitve pripadnikov v sestavo poveljstev operacije je načelnik Generalštaba SV opredelil s pripravljanim ukazom Poveljstvu sil, v katerem je določil, da se napotitev izvede do 17. 2. 2008 (GŠ SV 2008a). Dne 5. 2. 2008 je izdal direktivo, s katero je v duhu sklepa vlade določil roke za pripravo in napotitev kontingenta in jih prilagodil zmožnostim Slovenske vojske ter načrtu operacije EUFOR. V direktivi je določil rok 1. 3. 2008 za pripravljenost kontinenta za odhod, strukturo kontingenta, območje delovanja, naloge za pripravo moštva, logistično podporo in zahtevane zmogljivosti (GŠ SV 2008c). Pri oblikovanju nalog se je Generalštab SV naslonil na načrt operacije, ki je bil posredovan članicam EU (GŠ SV 2008b). Iz načrta je bilo razvidno, da je rok za končne operativne zmogljivosti sil EUFOR v Čadu 1. 5. 2008 ter da bodo pripadniki Slovenske vojske v okviru poslanstva sil EUFOR (zagotovitev stabilnega in varnega okolja) delovali v sektorju Center v kraju Forchana. Dejstvo, da je bil načrt operacije še 21. 1. 2008 v postopku usklajevanja in potrjevanja v EU potrjuje, da vojska nekaterih aktivnost in načrtov ne more zaključiti, preden se ne zaključi proces vojaško-političnega usklajevanja v mednarodnem okolju.

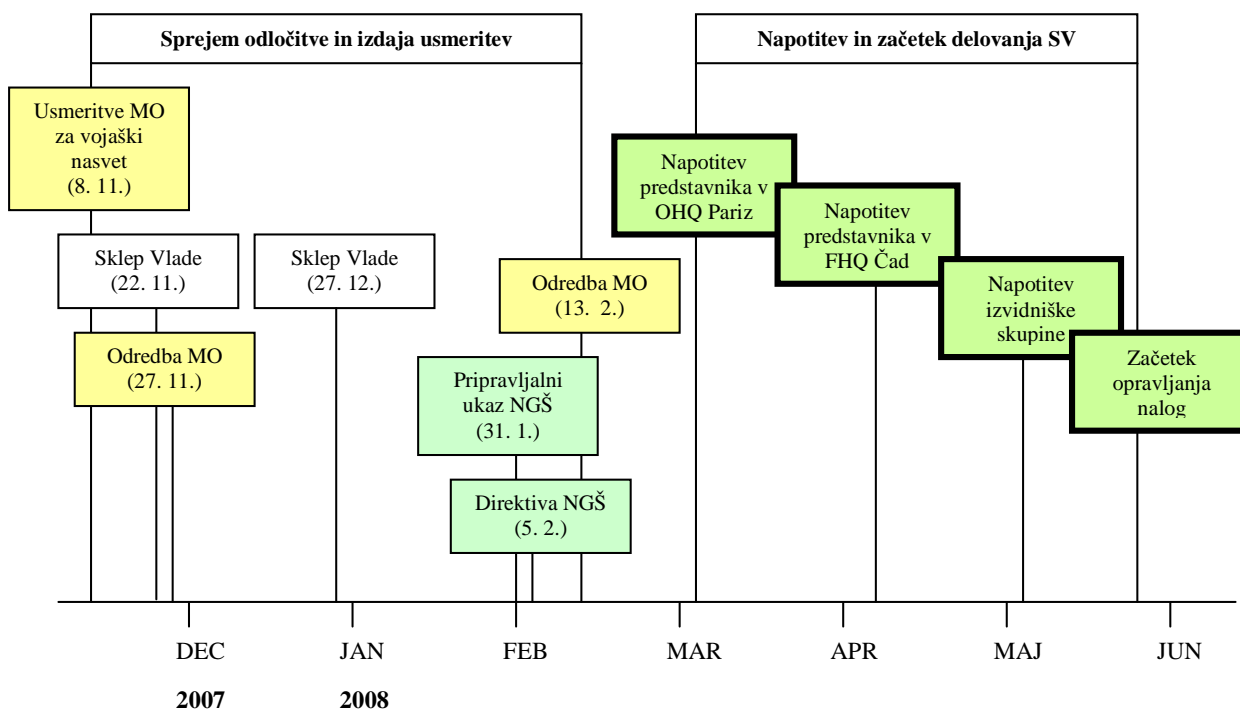
S pripravljanim ukazom in direktivo je načelnik Generalštaba SV spet prehitel ministra za obrambo, saj je ta izdal odredbo o sodelovanju pripadnikov Slovenske vojske v operaciji v Čadu šele 13. 2. 2008, kar je 48 dni od sklepa vlade (MO RS 2008g). Zaradi pravočasnih priprav načelnik Generalštaba SV ni mogel v nedogled čakati akta vodenja ministra, ki ga je ta dolžan izdati v skladu z 42. členom Zakona o obrambi in katerega narekuje tudi pravilnik o postopkih napotitve pripadnikov, enot in poveljstev Slovenske vojske v mirovne operacije. Da odredbe ministra niso pravočasne ali pa jih sploh ni, poudarja tudi analiza, ki jo je izdelal Generalštab SV (GŠ SV 2008).²⁰⁵

Na podlagi poteka izdaje aktov za napotitev pripadnikov Slovenske vojske lahko ugotovimo da niso bili spoštovani roki, ki jih narekuje pravilnik ministra o postopkih

²⁰⁵ V analizi podlag za napotitev kontingentov v operaciji Generalštab SV ugotavlja, da so vse napotitve imele ustrezno podlago v sklepu vlade. V analizi je navedenih 51 napotitev, za katere je vlada RS izdala 30 sklepov. Minister je izdal 11 odredb, kar pomeni, da v 19 primerih (63%) načelnik Generalštaba SV za napotitev pripadnikov Slovenske vojske v operacije ni imel akta vodenja ministra oziroma pristojna enota ministrstva ni izpolnila zahtev iz pravilnika ministra in pripravila akta ministra.

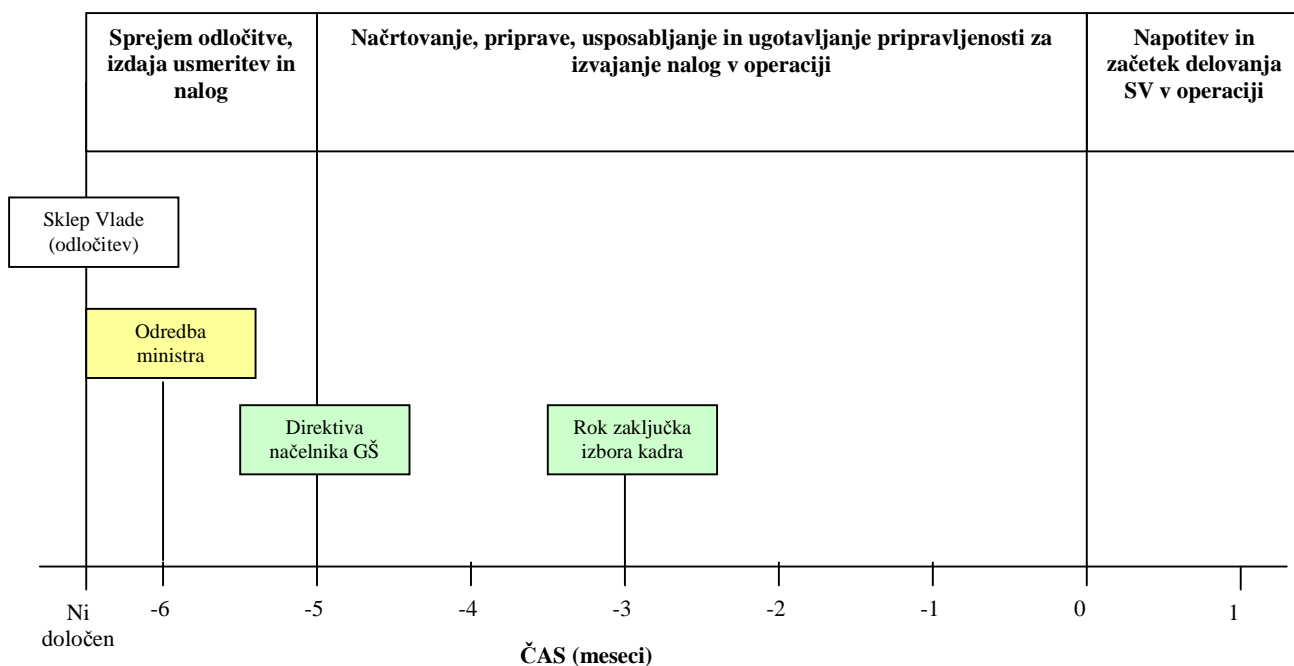
napotitve in po katerem mora biti izdana odredba ministra najmanj šest mesecev pred napotitvijo, direktiva načelnika najmanj pet mesecev in je končan izbor kadra najmanj tri mesece pred napotitvijo (glej sliki 5.4 in 5.5) (MO RS 2006a). Pravilnik je naravnano tako, da vojski omogoča najmanj tri mesece za izvedbo usposabljanja in priprave pred odhodom. V primeru Čada je minister izdal odredbo slab mesec pred napotitvijo častnika v poveljstvo operacije in nekaj manj kot tri mesece pred napotitvijo glavnine kontingenta. Brez samoiniciativne priprave v Slovenski vojski ne bi mogli zagotoviti ustrezne pripravljenosti kontingenta. O težavah Slovenske vojske zaradi nepravočasnih podlag za operacije opozarja tudi analiza tveganj, ki jo je Generalštabu posredovalo Poveljstvo sil (PSSV 2007).²⁰⁶

Slika 5.4: časovni potek priprav in napotitve na operacijo



²⁰⁶ Poveljstvo sil ugotavlja, da zaradi nepravočasnih podlag nima dovolj časa za pripravo kontingentov za napotitev. Največ težav ima zaradi izbora kadrov, logistične podpore in usposabljanja, zaradi česar se povečuje tveganje za delovanje pripadnikov Slovenske vojske.

Slika 5.5: predpisan časovni potek priprav na operacijo



Pozna odredba ministra za obrambo ni edino odstopanje od predpisanih postopkov. Pravilnik namreč v 3. členu narekuje notranji organizacijski enoti, pristojni za obrambo politiko, pripravo odredbe ministra, v kateri opredeli cilje in naloge kontingenta v operaciji, osnovne omejitve in zadržke ter naloge organizacijskih enot ministrstva v zvezi s pripravo kontingenta. V odredbi ministra za napotitev Slovenske vojske v Čad je izdana naloga Slovenski vojski za napotitev 15 pripadnikov v »skladu s časovnico na napotitve misije EU« za obdobje 6 mesecev z možnostjo rotacije. Pri nalogah se odredba sklicuje na mandat operacije, načrt delovanja sil EUFOR in pravila delovanja (ang. Rules of engagement – ROE). Minister z odredbo nalaga posameznim službam ministrstva izdajo odločb o plači, varnostno preverjanje, ipd., kar so njihove redne naloge. Iz odredbe ministra lahko načelnik Generalštaba SV ugotovi, kam, v kakšnem obsegu in za koliko časa bo napotil pripadnike Slovenske vojske, s kakšnim ciljem in za kakšne naloge pa ne. Izostanek nalog oziroma poslanstva je lahko sprejemljiv, ker zakonske in doktrinarne podlage določajo sodelovanje v operacijah kot splošno nalogo, posebej pa jo opredeljuje načrt delovanja sil EUFOR, katerega je potrdil nacionalni predstavnik v EU. Izostanek cilja na drugi strani pomeni, da načelnik Generalštaba SV in poveljniki ne morejo razumeti in vojakom prenesti razlogov in namena njihovega angažiranja v Čadu, oziroma razpoznati nacionalni interes, ki ga podpirajo. Vojaška doktrina namreč poveljnikom nalaga, da vojakom razložijo, zakaj morajo nekaj narediti in pri

tem tvegati svoje življenje ali zdravje. Da je interes Slovenije sodelovanje v operaciji v Čadu in s kakšnim ciljem v ta namen napotuje kontingent Slovenske vojske, iz sklepa vlade in odredbe ministra ni možno ugotoviti. Da je to del njihovega poslanstva, lahko pripadniki Slovenske vojske razberejo iz zakonskih opredelitev nalog ali Resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja, ki jo je sprejel Državni zbor. Vlada v Srednjeročnem obrambnem programu 2007 – 2012 nalaga Slovenski vojski sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja s težiščem na območju Jugovzhodne Evrope. Tako je vojski prepuščeno ugibanje o razlogih napotitve in z njim povezanimi nacionalnimi interesi in cilji v Čadu. Da nacionalni cilji niso razvidni, ugotavljajo tudi zunanji strokovnjaki (Kotnik v Videmšek 2008).²⁰⁷

5.4.8.5 Operativno-taktične usmeritve

Operativno-taktične usmeritve praviloma²⁰⁸ pomenijo neželjeno obliko usmerjanja delovanja vojske. Izdaja usmeritev poteka v dveh oblikah: (1) delegiranje nalog na nižje, taktične ravni, mimo najvišjega vojaškega poveljstva in (2) podrobno opredeljevanje izvedbe naloge. V obeh primerih govorimo o oblikah mikromanagementa. V prvem gre za delovanje civilnih avtoritet v nasprotju s temelji delovanja vojaške organizacije, ki določajo način prenosa ukazov in povelj ter odgovornosti za izvedbo nalog. To sta načeli enostarešinstva in subordinacije, po katerih je lahko le en nadrejeni, ki izdaja naloge, odnosi poveljevanja morajo biti nedvoumni ter zagotovljena mora biti svoboda uresničevanja nalog. Tak način delegiranja nalog je škodljiv, ker vzpostavlja vzporedno vodenje enot ali posameznikov, postavlja posameznika v položaj, ko se mora odločati katero nalogo bo izvedel, če ima istočasno tudi nalogo svojega nadrejenega ali ga postavlja v položaj, ko lahko deluje mimo svojih pooblastil. V drugem primeru pa obstaja možnost, da so podrobne usmeritve v nasprotju s taktičnimi načeli in postopki, zaradi česar omejujejo ali otežujejo izvedbo naloge ali celo zvišajo raven ogroženosti življenj vojakov.

Delegiranje nalog mimo linije poveljevanja je npr. opaženo v Generalštabu Slovenske vojske. Gre za primere, ko na primer minister za obrambo neposredno določa naloge

²⁰⁷ Glede sodelovanja SV v Iraku, Afganistanu in Čadu v intervjuju za Delo 25. 10. 2008 dr. Kotnik pogrša »jasno in s političnim konsenzom v parlamentu potrjeno vizijo, kaj naj bi posamezna misija prinesla Sloveniji«.

²⁰⁸ Čeprav večina avtorjev ugotavlja škodljive posledice izdajanja operativno-taktičnih usmeritev oziroma mikromanagementa vojske, primeri iz zgodovine učijo, da so bili nekateri posegi politikov v način izvedbe vojaških nalog potrebni in upravičeni. Poleg tega ima mnogokrat taktična aktivnost strateški vpliv ali strateške posledice in je posledično potrebna podrobnejša usmeritev politične ravni.

posameznikom v Generalštabu mimo načelnika Generalštaba SV (Kanoni 2009).²⁰⁹ To je v nasprotju s Pravili službe v Slovenski vojski. Pravila službe poudarjajo pomen načel enostarešinstva in subordinacije in ne predvidevajo, da vojaškim osebam izdaja nalogo neposredno minister ali kateri drug nosilec institucionalnega nadzora nad vojsko, vojaškim osebam pa celo prepoveduje izdajo ukazov tistim, katerim niso neposredno podrejeni razen v določenih primerih.²¹⁰

Drugi primer mikromanagementa vojske predstavlja odločanje o sodelovanju v mednarodnih operacijah in misijah. Skladno s pristojnostmi vlada določa vrsto operacije, lokacijo in čas delovanja Slovenske vojske v operaciji ter velikost kontingenta. Vendar pri tem podrobneje določa notranjo strukturo sil, s čimer zožuje možnost Slovenski vojski, da v okviru odobrenega skupnega števila pripadnikov Slovenske vojske prilagodi strukturo kontingenta tako, da bo na najboljši način uresničila svoje poslanstvo (Vlada RS 2006c).²¹¹

Obliko mikromanagementa predstavljajo tudi določeni mehanizmi kontrole porabe denarja. Tako npr. v skladu z navodilom o postopkih pri obračunavanju in izplačilu stroškov na službenih potovanjih v tujino minister za obrambo ali državni sekretar odobravata mesečne načrte službenih potovanj pripadnikov Slovenske vojske v tujino (MO RS 2007a). Minister ali državni sekretar se ukvarjata tudi z vsakim posamičnim primerom napotitve, kadar ta ni v mesečnem načrtu. Pomeni, da se načelniku Generalštaba SV, ki je po zakonu odgovoren za delo, uporabo in pripravljenost Slovenske vojske ter napotuje v operacije ali na vaje v tujino pripadnike Slovenske vojske in v ta namen porabi milijone EUR ter tvega njihova življenja, ne zaupa ali pa se vodstvo ministrstva ne more ubraniti želji po mikronadzoru nečesa, kar ima

²⁰⁹ Dopis službe za odnose z javnostmi svetovnega prvenstva v streljanju na glinaste golobe v katerem se prosi za pomoč Slovenske vojske minister s pripisom pošilja neposredno organu za civilno-vojaške odnose (J-9) v Generalštabu SV. Zahteva »mnenje glede podpore taki prireditvi« in »če je pozitivno«, ime sodelujočega na sestanku organizacijske komisije (Kanoni 2009). V tem primeru se naloge delegirajo organu znotraj Generalštaba SV, mimo načelnika, nasprotno pravilom službe. Poleg tega se pričakuje od organa, podrejenega načelniku Generalštaba SV, da odloča (daje pozitivno ali negativno mnenje) o uporabi vojske za kar nima pristojnosti.

²¹⁰ V skladu z 52. točko Pravil službe v SV se lahko izda ukaz nekemu, ki ni neposredno podrejen le, če posreduje »zaradi ohranitve vojaške discipline, preprečitve izvršitve kaznivega dejanja in zagotavljanja varnosti moštva«.

²¹¹ Vlada RS je s sklepom na 98. redni seji 23. 11. 2006 določila sodelovanje v operaciji KFOR na Kosovu »z motoriziranim bataljonom Slovenske vojske z ustreznimi dodatnimi elementi v velikosti do 350 pripadnikov za obdobje šestih mesecev od marca 2007 do septembra 2007«. S tem je Slovenska vojska dobila potrebne elemente: območje delovanja (Kosovo), čas (šest mesecev), velikost enote (motorizirani bataljon) in številčni obseg kontingenta (350). V nadaljevanju je vojaška odgovornost, da na najboljši način uresniči svoje poslanstvo v danih okvirih. Vendar je vlada RS v nadaljevanju dodatno zožila možnosti vojski, da določi notranjo strukturo kontingenta glede na poslanstvo, ko je podrobneje opredelila sestavne dele kontingenta: »kombinirano logistično enoto Slovenske vojske v sestavi skupne logistike (MILU), v velikosti 45 pripadnikov /.../ do 14 pripadnikov Slovenske vojske v poveljstvu KFOR /.../ s helikopterjem Slovenske vojske in s posadko 8 pripadnikov /.../«.

v celotnem proračunu manjšo težo in znaša le približno en odstotek letne porabe Slovenske vojske.²¹²

Navedeni primeri kažejo, da se Slovenska vojska sooča z nekaterimi neželenimi oblikami usmerjanja njenega delovanja oziroma, da se nosilci izvajanja civilnega nadzora ne morejo upreti mikromanagementu vojske ali pretiravanju pri uveljavljanju mehanizmov civilnega nadzora. Razen takšnih primerov niso opaženi drugi in zato lahko govorimo o blažjih oblikah mikromanagementa, ki ne predstavljajo velikega problema za učinkovitost delovanja Slovenske vojske in so le motnja v njenem delovanju. Lahko pa povzročijo nezadovoljstvo zaradi omejevanja uporabe lastnih virov, kršenja linije povejevanja ter omejevanja strokovne avtonomnosti. S tem pa ustvarjajo pogoje za nastanek civilno-vojaških konfliktov.

²¹² Stroški za službena potovanja so v letu 2008 znašali 4.476.695 EUR, kar je bilo 1,05% od porabljenega denarja v Slovenski vojski (MO RS, SGS 2009).

6 SKLEP

6.1 Potrditev hipotez

Potrditev hipotez bo potekala od posebnih k splošnim ugotovitvam - od izvedenih k temeljni hipotezi.

H2: Civilno-vojaški odnosi, ki so se vzpostavili v nekdanji Jugoslaviji v času največje notranjepolitične krize v osemdesetih letih, so vplivali na vzpostavitev mehanizmov institucionaliziranega civilnega nadzora nad vojsko v samostojni Sloveniji.

Hipoteza je potrjena.

Na podlagi analize virov lahko ugotovimo odločilno vlogo dogodkov pred osamosvojitvijo na vzpostavitev temeljev za izvajanje civilnega nadzora nad vojsko. Kritiki tedanjega političnega sistema, kasneje graditelji nove samostojne slovenske države, so neposredno izkusili posledice pomanjkanja demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko in so na podlagi znanja in izkušenj vgradili v temelje normativne ureditve demokratične države mehanizme civilnega nadzora po vzoru zahodnih demokratičnih ureditev. Razprave in kritike tedanje federalne oblasti in Jugoslovanske ljudske armade s strani snovalcev samostojne slovenske države, kasneje t.i. 'osamosvojiteljev', kažejo, da so se zelo dobro zavedali potrebe po vzpostavitvi mehanizmov civilnega nadzora nad vojsko, ki bodo v bodoči demokratični državi preprečevali nedemokratično vlogo in moč vojske v družbi. Pri tem so bile pomemben dejavnik tudi njihove osebne izkušnje dožemanja vojaške organizacije, ki so jih pridobili v času služenja vojaškega roka.²¹³ Indikatorji skupnega imenovalca pri ustvarjanju institucionaliziranega civilnega nadzora nad vojsko po načelu 'nikoli več dopustiti takšno vlogo vojske' so njihova stališča v pisnih in drugih virih iz tistega časa. Pri čemer je evidentno, da je bil skupni imenovalec česa ne sme biti in je bila manj jasna predstava kaj bi moralo biti.²¹⁴ To je bilo obdobje v katerem ni bilo veliko časa za študije in strokovne razprave. Obdobje sprejemanja kompromisov. Zato je treba razumeti razloge za normativne

²¹³ »JLA mi gre močno na živce že od tedaj, ko sem služil vojaški rok. Toliko primitivizma, sprenevedanja, nizke stopnje profesionalnosti, tudi neumnosti, praznega teka in še bi lahko našteval, najde človek samo v JLA« (Brejc 1994, 97).

²¹⁴ Da je treba zagotoviti prevlado civilistov v ministrstvu je bilo jasno vsem na podlagi teorije in izkušenj. O tem kako npr. zgleda integrirano ministrstvo in kakšen je njegov pomen za učinkovite civilno-vojaške odnose ni zabeležena nobena razprava v času pred letom 1994.

podlage, kot jih imamo danes, v zgodovinskem kontekstu.²¹⁵ Zgodovinska dediščina civilno vojaških odnosov iz časa Socialistične federativne republike Jugoslavije je tako neposredno vplivala na definiranje institucionalnega civilnega nadzora nad Slovensko vojsko. Zakon o obrambi in zaščiti je bil npr. neposreden odgovor na varnostno in politično stanje v zvezni državi in je na eni strani vzpostavljajal nove mehanizme civilnega nadzora nad oboroženimi silami, na drugi pa vzpostavljajal mehanizme za pripravo in vodenje obrambe bodoče samostojne države. Temelji civilno-vojaških odnosov nove demokratične države so bolj posledica negativnih izkušenj vloge vojske v družbi razpadajoče zvezne države kot poglobljenih, strokovnih študij o bodočem obrambnem sistemu in institucionalnem civilnem nadzoru nad oboroženimi silami.²¹⁶ Zato lahko potrdimo hipotezo, da so civilno-vojaški odnosi, ki so se vzpostavili v nekdanji Jugoslaviji v času največje notranjepolitične krize v osemdesetih letih, vplivali na vzpostavitev mehanizmov institucionaliziranega civilnega nadzora nad vojsko v samostojni Sloveniji.

H3: Normativna ureditev na področju obrambe v Republiki Sloveniji kaže na nedorečenost problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov.

Hipoteza je potrjena.

Temelj ali predpogoj kakovostnega izvajanja civilnega nadzora nad vojsko je normativna ureditev obrambnega področja, ki ima dvojen namen. Prvi je vzpostavitev institucionalnih okvirjev za izvajanje demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko pri čemer gre za definiranje vloge, odgovornosti in pristojnosti izvajalcev civilnega nadzora. Drugi namen je zagotoviti učinkovitost obrambnega sistema kot enega temeljev zagotavljanja nacionalne varnosti. Pomeni, da normativna ureditev v prvem primeru vzpostavlja mehanizme za učinkovit civilni nadzor nad vojsko, v drugem pa mehanizme za učinkovito delovanje obrambnega sistema, da lahko brani državo in državljane pred različnimi grožnjami. Ravnotežje med tema skupinama mehanizmov omogoča istočasno učinkovitost obeh, tako izvajalcev civilnega nadzora kot vojske, ki je temelj obrambne sposobnosti države.

²¹⁵ Težave na poti k sprejemanju ustave in s tem povezanimi kompromisi na področju obrambe v pogojih oborožene zaščite nacionalnih interesov ter istočasno mirovniških gibanj, ki so imela podporo v predsedstvu republike, je opisal eden od izdelovalcev ustave. Pri razumevanju razlogov za nedorečenost Zakona o obrambi pa je treba upoštevati trenja med ministrom za obrambo in predsednikom republike v času oblikovanja in sprejemanja prvega Zakona o obrambi leta 1994.

²¹⁶ Na odločitve o najustrežnejši obliki zagotovitve nacionalne varnosti Slovenije so vplivali: izkušnje iz slovenskega vojaškega in obrambnega spomina, izkušnje iz obrambnega organiziranja v Jugoslaviji, nova politična organizacija Slovenije in institucionalizacija razmerja med politično državo in civilno družbo (Bibič v Jelušič 1992a, 235).

S pomočjo analize normativnih podlag, ki urejajo civilno-vojaške odnose, lahko ugotovimo, da Slovenija formalno izpolnjuje kriterije²¹⁷ na podlagi katerih lahko ocenjujemo ali so vzpostavljeni vsi pogoji za izvajanje civilnega nadzora nad vojsko po vzoru demokratičnih držav oziroma, da lahko govorimo o demokratičnih civilno-vojaških odnosih. Ustava, zakoni in podzakonski akti vzpostavljajo izvajanje institucionalnega civilnega nadzora nad Slovensko vojsko, pri čemer so zastopane vse veje oblasti. Normativna ureditev določa njihove vloge, naloge in pristojnosti. Slovenska vojska ima opredeljeno vlogo v družbi, poslanstvo in naloge. Ureditev civilnega nadzora preprečuje njeno vlogo v družbi, ki ni povezana z vojaško obrambo ter zmanjšuje možnosti ambicij vojaških voditeljev za aktivnejšo družbeno-politično vlogo, ki bi presegala poslanstvo vojske. Slovenska vojska je depolitizirana in formalno nima institucionalnih ali ideoloških povezav s političnimi strankami. Podrejena je civilni avtoriteti – ministru, ki ima zakonske pristojnosti za vodenje vojske. V obrambni administraciji v skladu z demokratičnimi standardi prevladujejo civilisti, ki zagotavljajo civilno prevlado, pri čemer ima Slovenska vojska možnosti, da sodeluje pri kreiranju obrambne politike. Uveljavljeni so mehanizmi civilnega nadzora, ki omogočajo demokratičen civilni nadzor tako, da na eni strani preprečujejo neželjeno vlogo vojske v družbi in njene neželene ambicije, na drugi pa zagotavljajo pogoje za njeno delovanje, jo usmerjajo ter oblikujejo v organizacijo, ki je družbeno potrebna, sprejemljiva in ima potrebno legitimnost.

Normativna ureditev institucionalnega nadzora določa Državnemu zboru najpomembnejšo vlogo, kar ustreza slovenskemu političnemu sistemu. Mehanizmi nadzora mu dajejo možnosti 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 Sloveniji. Ugotovili smo, da ima Slovenija pravni okvir za izvajanje institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko, ki se pričakuje za sodobne parlamentarne demokracije. Vzpostavljeni so mehanizmi, ki omogočajo nosilcem institucionalnega nadzora spremljanje stanja, aktivnosti in vedenja Slovenske vojske.

Nedvoumnost, uravnoteženost in preglednost normativne ureditve institucionalnega nadzora, so osnovni indikatorji urejenosti civilnega nadzora nad vojsko. V Sloveniji so bile vzpostavljene vse demokratično predvidene institucionalne rešitve civilnega nadzora, vendar so bile vanje očitno vgrajene tudi subjektivne ocene različnih političnih elit o tem, kako ena

²¹⁷ Glej Bebler (1988), Grizold (1994), Armin in Steinkamm (v Ratchev 2005), Betz (2004.), Lunn (v Prebilič 2007) in Born (2003).

drugi omejiti nadzor nad vojsko. Zato so poleg mehanizmov za uveljavljanje civilnega nadzora nad vojsko vzpostavljeni vzporedno tudi mehanizmi za omejevanje funkcijskega civilnega nadzora, npr. predsedniku republike. Skladno s teorijo o demokratičnem nadzoru nad vojsko so bili v Sloveniji vzpostavljeni institucionalni okviri za izvajanje civilnega nadzora oziroma je bil vzpostavljen »hardware«. Normativna ureditev civilnega nadzora, ki je določila medsebojne odnose, pristojnosti in odgovornosti med civilnimi in vojaškimi oblastmi oziroma odnose med akterji civilno-vojaškega odnosa je vzpostavila pogoje za objektivno izvajanje nadzora, vendar z elementi subjektivnega civilnega nadzora. Za objektivni nadzor je značilno, da je Slovenska vojska podrejena civilnim oblastem, nadzor se izvaja učinkovito, krepi se vojaški profesionalizem in zagotovljena je politična nevtralnost vojske. Slovenska vojska nima nobene moči nad civilnimi institucijami in ni soočena s civilianizacijo lastne organizacije. Subjektivne elemente nadzora predstavljajo mehanizmi, ki zmanjšujejo strokovno avtonomnost Slovenske vojske ali motijo njeno delovanje, mehanizmi, ki pomenijo tveganje politizacije vojske ter mehanizmi, ki vzpostavljajo neuravnotežene vloge izvajalcev nadzora. Zato lahko ugotovimo, da problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni zaključena (glej preglednico 6.1). Čeprav imamo teoretično v Sloveniji podlage za izvajanje objektivnega civilnega nadzora, pomenijo nekatere pomanjkljivosti v podlagah za njegovo izvajanje v praksi da ni 'čist' in vsebuje elemente subjektivizma (glej kriterije za določanje vrste nadzora – preglednica 3.1 na str. 20).

Skladno s političnim sistemom in delitvijo na tri veje oblasti je porazdeljena vloga izvajalcev nadzora, pri čemer ima predsednik republike neuravnotežen (podcenjen) delež. Ne glede na dejstvo, da v parlamentarni demokraciji predsednik nima veliko izvršnih funkcij, njegova vloga v civilnem nadzoru nad Slovensko vojsko ni dovolj dobro definirana, če imamo v vidu dejstvo, da je po ustavi in zakonu vrhovni poveljnik, kar so ugotovili tudi drugi.²¹⁸ V primeru predsednika lahko ugotovimo, da za normativno ureditev civilnega nadzora v Sloveniji ne velja, da je nedvoumna. Linije legitimne avtoritete niso povsem jasne. Normativa ne daje formalne avtoritete predsedniku v vlogi vrhovnega poveljnika oziroma ta nima na voljo mehanizmov za uveljavljanje ustavne vloge in vloge po Zakonu o obrambi in je njegova funkcija 'invalidna'.

²¹⁸ »Predsednika se sprašuje za mnenja, za katera ni potrebno nikomur, da jih upošteva. Njegove naloge v vlogi poveljnika niso določene in ne more vplivati na svoje podrejene« (Prebilič 2007).

Preglednica 6.1: izpolnjevanje kriterijev za zaključek problematike prve generacije

Kriterij	Izpolnjevanje pogojev	Pomanjkljivost
1. Vzpostavljene so institucionalne podlage za demokratičen nadzor	✓	
2. Oborožene sile niso pomemben dejavnik v domači politiki	✓	
3. Oborožene sile nimajo klasičnih (ang. praetorian) ambicij	✓	
4. Oborožene sile so depolitizirane in nimajo institucijske ali ideološke vezi s strankami	✓	Obstajajo možnosti politizacije vojske
5. Ureditev civilnega nadzora je pregledna in nedvoumna; jasne linije legitimne avtoritete	Delno	Neuravnotežena vloga izvajalcev nadzora; dvoumne linije avtoritete
6. Na čelu je civilni minister in civilisti prevladujejo v obrambni administraciji	✓	Neuspešna civilianizacija ministrstva
7. Obstajajo mehanizmi civilnega nadzora	✓	Omejevanje strokovne avtonomnosti vojske
8. Parlament izvaja nadzor nad oboroženimi silami in izvršno oblastjo	✓	

Pomanjkljiva normativna ureditev civilnega nadzora, ki vzpostavlja neuravnoteženo vlogo enega od izvajalcev nadzora (predsednika republike) v odnosu na njegovo ustavno vlogo, omejevanje strokovne avtonomnosti vojske,²¹⁹ nedokončana civilianizacija ministrstva ter tveganja politizacije Slovenske vojske potrjujejo hipotezo, da je problematika prve generacije v Republiki Sloveniji nedorečena oziroma še ni zaključena. Razlogi so lahko (1) pomanjkanje prakse uveljavljanja demokratičnih civilno-vojaških odnosov, (2) pomanjkanje naporov in/ali volje za izboljšanje normativnih podlag in (3) osebne izkušnje ali 'strahovi' iz časov nedemokratičnih civilno-vojaških odnosov pred osamosvojitvijo. Za razumevanje razlogov je treba imeti v vidu dejstvo, da so bili institucionalni okviri civilnega nadzora definirani z ustavo in zakonom do leta 1994. Ustava je bila sprejeta konec leta 1991, približno šest mesecev po osamosvojitvi, zakon pa tri leta kasneje. V tem času ni bilo možno spoznati vseh značilnosti demokratičnega nadzora nad vojsko in pridobiti izkušnje. Poleg tega nekatere rešitve v zvezi z vlogo predsednika nakazujejo možnosti namerne minimalizacije vloge vrhovnega poveljnika kot posledica političnih bojev. Glede na dejstvo da od leta 1994 ni bilo nobenih dopolnil Ustave RS ali Zakona o obrambi, ki bi se nanašala na uveljavljanje

²¹⁹ Vprašanju strokovne avtonomnosti vojske je posvečena razprava v nadaljevanju, ker je sestavni del obeh problematik civilno-vojaških odnosov. V prvi se vzpostavljajo pogoji oziroma določa raven avtonomnosti, v drugi pa se avtonomnost omogoča ali omejuje s pomočjo uporabe mehanizmov nadzora.

pristojnosti civilnega nadzora, lahko ogovorimo o pomanjkanju politične volje ali sposobnosti, da bi se normativna ureditev izpopolnila. Na vprašanje, ali so bili razlogi v pomanjkanju zavedanja pomena teh pomanjkljivosti ali zaradi političnih trenj, ni možno dati celovitega odgovora, ker presega cilje raziskave.²²⁰

H4: Uveljavljanje in praksa subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko v Republiki Sloveniji kažeta značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov.

Hipoteza je potrjena.

Ko smo ugotovili kako uspešno je Slovenija zagotovila podlage za izvajanje objektivnega civilnega nadzora nad vojsko, odkrili elemente subjektivnega nadzora ter potrdili, da se problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni zaključila, bomo v nadaljevanju podali značilnosti problematike druge generacije in odgovor na vprašanje kako kakovostno je udejanjanje civilnega nadzora v praksi. Raziskava je pokazala, da izvajalci institucionalnega civilnega nadzora delujejo skladno s svojo vlogo in odgovornostmi v civilno-vojaškem odnosu. Obstaja izražen političen interes za izvajanje nadzora. Osrednji vlogi imata minister za obrambo (vodenje vojske) in Državni zbor (nadzor obrambnega sektorja in vojske). Predpisane so in se uveljavljajo poti izmenjave informacij in medsebojnega sodelovanja izvajalcev nadzora. Ti v praksi uveljavljajo mehanizme nadzora s katerimi izpolnjujejo svojo vlogo v civilno-vojaškem odnosu, ki je značilen za demokratične države (glej preglednico 6.2.). Z aktivnimi in pasivnimi mehanizmi nadzirajo stanje in delovanje obrambnega sistema in Slovenske vojske.

Mehanizmi so usmerjeni v zagotovitev pregleda nad vedenjem Slovenske vojske in v zagotovitev pogojev za uspešno uresničevanje njenega poslanstva. Slovenska vojska ni soočena z mehanizmi, ki bi povzročali njeno civilianizacijo (uveljavljanje civilnih norm in pristopov) ali z javno obliko sankcioniranja morebitne neposlušnosti. Z mehanizmi se določajo njena moč (obseg, struktura, oprema in oborožitev), odredajo viri za njeno delovanje, določajo meje njene strokovne avtonomnosti, njeno poslanstvo in naloge. Z mehanizmi se usmerja kultura vojaške organizacije, določajo pravila vojaškega reda in discipline, kadrovanje ter izobraževanje in usposabljanje. Z ukrepi inšpekcijskih, revizijskih in drugih

²²⁰ V politični sferi ne beležimo razprav o potrebah spremembe zakonodaje glede predsednika republike, je pa kar nekaj avtorjev opozarjalo na nedorečenost njegove funkcije vrhovnega poveljnika, na primer Fekonja (1996), Zorc (2005), Jambrek (v Prebilič 2007) in Prebilič (2007).

služb, komisij Državnega zbora ter drugih nadzornih organov se zagotavlja podrobnejša informacija o delovanju vojske in izvršne veje oblasti na obrambnem področju.

Preglednica 6.2: uporaba mehanizmov nadzora v praksi

Pasivni mehanizmi		Aktivni mehanizmi	
1. Ustavne in zakonske podlage (vloga, poslanstvo in naloge Slovenske vojske)	✓	1. 'Monitoring' (spremljanje stanja in aktivnosti Slovenske vojske; spremljanje poročil)	✓
2. Omejevanje moči Slovenske vojske (določitev obsega, strukture, opreme...)	✓	2. Nadziranje in inšpiciranje Slovenske vojske (računsko sodišče, inšpekcijske službe, preiskovalne komisije ipd.)	✓
3. Odrejanje proračuna in drugih virov za delovanje in razvoj Slovenske vojske	✓	3. Vodenje in usmerjanje Slovenske vojske (strateško vodenje; odrejanje ciljev, načel, nalog in omejitev delovanja, odobravanje načrtov ipd.)	✓
4. Oblikovanje kulture vojaške organizacije (pravila službe v Slovenski vojski, vojaške vrednote, vojaška etika)	✓	4. Sankcioniranje 'neposlušnosti' (disciplinski ukrepi, javno grajanje, omejevanje avtonomnosti idr.)	✗
5. Določanje pristojnosti in odgovornosti Slovenske vojske ter načinov sankcioniranja neposlušnosti	✓	5. Civilianizacija Slovenske vojske (vrinjenje civilnih norm in pristopov)	✗
6. Civilianizacija obrambne administracije (zagotovitev civilne prevlade)	✓	6. Vzpodbujanje profesionalizacije Slovenske vojske	✓
7. Določanje meja strokovne avtonomnosti Slovenske vojske	✓	7. Vključevanje civilne družbe v nadzor in razprave o Slovenski vojski	✓
8. Določanje vojaške kariere (pravila poviševanja in imenovanja na vojaške dolžnosti)	✓		
9. Določanje sistema in zahtev vojaškega izobraževanja	✓		

Analiza uresničevanja civilnega nadzora v praksi je pokazala precejšnje podobnosti z značilnostmi, ki so bile ugotovljene v drugih državah srednje in vzhodne Evrope, ki so podobno kot Slovenija izvedle transformacijo civilno-vojaških odnosov in vzpostavljale demokratičen civilni nadzor nad oboroženimi silami. Primerjava kaže na podobne značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov (glej preglednico 6.3), pri čemer lahko ugotovimo, da je bila Slovenija izpostavljena manjšemu obsegu uveljavljanja nedemokratičnih mehanizmov civilnega nadzora v praksi oziroma je bilo manj deviacij v civilno-vojaških odnosih.

Preglednica 6.3: primerjava značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov med Slovenijo in drugimi tranzicijskimi državami

Izkušnje držav vzhodne in srednje Evrope	Slovenija	
1. Pomanjkanje usposobljenih civilnih strokovnjakov	✓	Zaradi pomanjkanja usposobljenih civilistov se teži k postavitvam vojakov na civilne dolžnosti
2. Neuspešna demilitarizacija ministrstev (prevladujejo vojaki)	✗	
3. Neuspešna civilianizacija ministrstev (vojaki na civilnih dolžnostih)	✓	
4. Re-militarizacija ministrstev (generali na civilnih dolžnostih v vodstvu ministrstva)	✓	Bivši častniki so državni sekretarji ali direktorji uradov
5. Vojska ne sprejema idej, načel in norm demokratičnega nadzora	✗	
6. Vojska se upira spremembam in izogiba nadzoru	✗	
7. Vojska izgublja legitimnost v družbi	✗	
8. Politične (strankarske) postavitve visokih častnikov	✗	
9. Izvajalci nadzora ne razumejo vloge in odgovornosti	✓	Parlament ne odpira bistvenih vprašanj (usmerjen bolj v izvršno oblast kot v vojsko)
10. Izvajalci nadzora nimajo zaupanja v vojsko	✓	Vsiljeni mehanizmi nadzora
11. Politizacija obrambne administracije	✗	
12. Politizacija vojske	✗	Postavitve bivših funkcionarjev na vodilne vojaške dolžnosti
13. Nestrokovna (neuspešna) obrambna administracija	✗	
14. Politiki zlorablajo vojsko v politične (strankarske) namene	✗	
15. Institucionalna nesposobnost za izvajanje učinkovitega nadzora	✗	
16. Konflikti med civilnimi in vojaškimi voditelji	✗	
17. Konflikti med izvajalci nadzora	✓	Konflikt med ministrom in odborom za obrambo
18. Boj med izvajalci nadzora za prevlado nad vojsko	✗	
19. Pasivna vloga parlamenta (npr. formalno potrjevanje proračuna)	✗	
20. Neustavna ali nezakonita uporaba vojske	✗	
21. Zavajanje javnosti glede vojaških operacij ali obrambne politike	✗	

22. Netransparentna nabava oborožitve	✓	Omejevanje informacij odboru za obrambo in javnosti
23. Manipulacije z obrambnim proračunom; nenamenska poraba	✓	Odliv finančnih sredstev vojske v druge namene
24. Politiki javno kritizirajo vojsko	✗	
25. Omejevanje vojaške strokovne avtonomnosti	✓	Vojska nima strokovne avtonomnosti
26. Pretiravanje z nadzorom	✓	Mikromanagement; vsiljeni mehanizmi
27. Uporaba vojske v pomoč pri upravljanju družbe	✗	
28. Vojska ostaja zaprta institucija s precejšnjo avtonomnostjo	✗	
29. Dvoumne in nejasne linije vodenja in upravljanja z vojsko	✓	Vrhovni poveljnik brez poveljniških pooblastil

Značilnosti uresničevanja civilnega nadzora v praksi kažejo, da Slovenija ne izpolnjuje v celoti vseh kriterijev učinkovitega civilnega nadzora (preglednica 6.4). Interes za izvajanje nadzora je skupen vsem nosilcem institucionalnega civilnega nadzora, kar pa ne moremo trditi za njihovo razumevanje svoje vloge in znanja, ki ga potrebujejo. Raziskava je pokazala, da pomanjkanje znanja omejuje učinkovitost izvajanja nadzora s strani Državnega zbora. Državni zbor sicer izpolnjuje svoje poslanstvo kot eden od nosilcev institucionalnega civilnega nadzora. Navkljub skromni normativni ureditvi svojih pristojnosti in nalog na področju nadzora prispeva svoj delež k udeležanju civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji. Nekatera vprašanja s katerimi se je ukvarjal Državni zbor in tista, ki jih ni bilo na dnevnem redu kažejo na pomanjkljivo razumevanje parlamentarnega nadzora.²²¹ Komunikacija med izvajalci nadzora poteka dokaj dobro in evidentirani so primeri izboljšanja,²²² vendar obstajajo t.i. 'civilno-civilni konflikti', ko se izvršna oblast upira ali omejuje informacije zakonodajni.²²³ Pomanjkljivosti udeležanja nadzora nad Slovensko vojsko bomo podrobneje obrazložili v nadaljevanju potrjevanja temeljne hipoteze.

²²¹ Državni zbor se je težiščno ukvarjal z nadzorom izvršne veje oblasti, manj pa s Slovensko vojsko. Odzivanje na stanje v Slovenski vojski je bilo bolj posledica informacij v javnosti in anonimnih pisem kot načrtnega ukvarjanja z vojaško problematiko.

²²² Npr. vključevanje Državnega zbora v razprave o uporabi Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in misijah v obdobju 2009-2011.

²²³ Glej študijo primera nabave pehotnega oklepnega vozila.

Preglednica 6.4: pogoji za učinkovito uveljavljanje civilnega nadzora v praksi

	Izpolnjen pogoj	Pomanjkljivost oz. deviacija
1. Obstaja praksa in izkušnje izvajanja civilnega nadzora	✓	
2. Izvajalci institucionalnega civilnega nadzora imajo znanje, interes ter razumejo svojo vlogo in odgovornosti	Delno	- pomanjkljivo znanje - nerazumevanje pomena nadzora (svoje vloge)
3. Obstaja dobra medsebojna komunikacija med izvajalci nadzora	Delno	- 'civilno-civilni' konflikti - omejevanje nadzora - netransparentnost
4. Učinkovita integrirana struktura ministrstva; prevladujejo civilisti	Delno	- integrirana struktura ne obstaja
5. Obrambno politiko ustvarjajo civilisti	✓	
6. Družba je zaščiten od vmešavanja vojske v politiko	✓	
7. Udejanjanje civilnega nadzora ne vpliva moteče na delovanje vojske in njeno učinkovitost	Delno	- Mikromanagement - pozne ali nepopolne usmeritve - manipulacija s proračunom (glej preglednico 6.6)
8. Vojska ima potrebne pristojnosti in strokovno avtonomnost	Delno	- ni pooblastil za določanje vojaške taktike in uporabe vojaške opreme
9. Vojska sodeluje v procesu oblikovanja obrambne politike (vojaški nasvet)	✓	
10. Vojska je zaščiten pred politizacijo	Delno	- tveganje potencialne politizacije (kadrovanje)
11. Vojska je poslušna organizacija, uveljavlja politične usmeritve in deluje v skladu s svojo vlogo v družbi	✓	

V Sloveniji obstaja dvajsetletna praksa uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko v skladu z demokratičnimi standardi. Čeprav problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni zaključena, ne predstavlja ovir za doseganje učinkovitosti nadzora. Uveljavljanje vsiljenih mehanizmov civilnega nadzora nad Slovensko vojsko, slaba komunikacija med nosilci nadzora ter pomanjkljiv parlamentarni nadzor so med dejavniki, ki govorijo o problematiki druge generacije civilno-vojaških odnosov. Značilnost uveljavljanja civilnega nadzora v praksi kažejo na pomanjkljivo razumevanje vloge izvajalcev nadzora, pomanjkanje kulture političnega dialoga in pretiravanje z uveljavljanjem mehanizmov nadzora v cilju povečanja njegove učinkovitosti. Značilnosti udejanjanja civilnega nadzora v praksi kažejo elemente subjektivnega civilnega nadzora po Huntingtonu in potrjujejo hipotezo

– uveljavljanje in praksa subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko v Republiki Sloveniji kažeta značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov.

Temeljna hipoteza (H1): Uveljavljanje civilnega nadzora nad vojsko, ki temelji na nedorečenih mehanizmih prve generacije civilno-vojaških odnosov ter na pomanjkljivostih druge generacije civilno-vojaških odnosov, povzroča nenehno prilagajanje delovanja vojske, pri čemer pa obstaja tveganje zmanjšane legitimnosti, verodostojnosti ali sposobnosti uresničevanja osnovnega poslanstva vojske. Uveljavljanje civilnega nadzora izhaja iz zgodovinske dediščine, normativne ureditve, subjektivnosti oziroma objektivnosti nadzora in demokratičnih načel. Povečevanje subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko ne nujno pomeni, da je ta vse bolj kvaliteten. Večja verjetnost je, da so posledice za vojsko negativne.

Hipoteza je delno potrjena.

Da uveljavljanje civilnega nadzora nad vojsko temelji na nedorečenih mehanizmih prve generacije civilno-vojaških odnosov ter da so v Sloveniji prepoznavne značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov, kot posledica zgodovinske dediščine, normativne ureditve ter subjektivnosti nadzora, smo dokazali pri potrjevanju izvedenih hipotez. Zato bomo v nadaljevanju potrjevanje temeljne hipoteze usmerili v njeno glavno sporočilo: uveljavljanje civilnega nadzora povzroča negativne posledice za vojsko, zahteva prilagajanje njenega delovanja ter povzroča tveganje manjše legitimnosti, verodostojnosti ali sposobnosti za uresničevanje poslanstva.

Najprej smo identificirani mehanizme civilnega nadzora s katerimi se srečuje Slovenska vojska na različnih področjih njenega delovanja ter vplive ali posledice, ki jih ti povzročajo. Da bi ugotovili vzročno-posledično zvezo med civilnim nadzorom in delovanjem vojske smo se vprašali ali uveljavljanje mehanizmov nadzora v praksi dopušča Slovenski vojski razviti svoje sposobnosti za uresničevanje poslanstva oziroma ali lahko na dovolj učinkovit način dosega vojaške cilje. Čeprav ni splošno uveljavljenega pogleda na medsebojno odvisnost med učinkovitostjo nadzora in učinkovitostjo vojske se avtorji strinjajo, da uveljavljanje civilnega nadzora ni namenjeno le vzpostavitvi mehanizmov, ki zagotavljajo ubogljivost in podrejenost vojske, temveč tudi zagotovitvi pogojev, ki vojski omogočajo, da zagotavlja varnost in opravičuje svoj obstoj. Čeprav 'količine' varnosti, ki jo 'proizvaja' civilni nadzor neposredno ni moč izmeriti, lahko predpostavimo, da je boljši nadzor tisti, ki omogoča učinkovitejšo vojsko. Bolj je vojska učinkovita, večja je varnost družbe. Obratno pomeni, da nadzor, ki ni ne podpira doseganja učinkovitosti vojske, lahko ogroža varnost. Da lahko učinkovit nadzor v

določenih primerih škoduje, da vojska postane sposobna, učinkovita organizacija, se strinjajo mnogi avtorji.²²⁴ Zagotovitev učinkovitosti vojske je pomembno tudi z vidika njene legitimnosti v družbi.²²⁵

Da bi lahko ugotavljali vplive civilnega nadzora na učinkovitost Slovenske vojske, smo definirati kaj je vojaška učinkovitost. Splošno uveljavljena definicija ne obstaja in mnenja avtorjev se precej razlikujejo²²⁶. Zato smo na podlagi teh mnenj ter doktrinarnih zahtev za zagotovitev možnosti za učinkovito delovanje Slovenske vojske razvili svojo definicijo. Učinkovita vojska je tista, ki razume svojo vlogo in poslanstvo ter je sposobna prevesti politične usmeritve v učinkovit vojaški odziv in akcijo. Takšna, ki je sposobna učinkovito izrabiti dodeljene vire za razvoj vojaških zmogljivosti ter je usposobljena in pripravljena, da brani državo ali se odzove na različne situacije. Je sposobna izvajati bojne in druge operacije v pričakovanem ali odrejenem časovnem okviru, z razpoložljivimi viri in je uspešna pri doseganju vojaških ciljev na način, ki povzroča čim manj izgub.

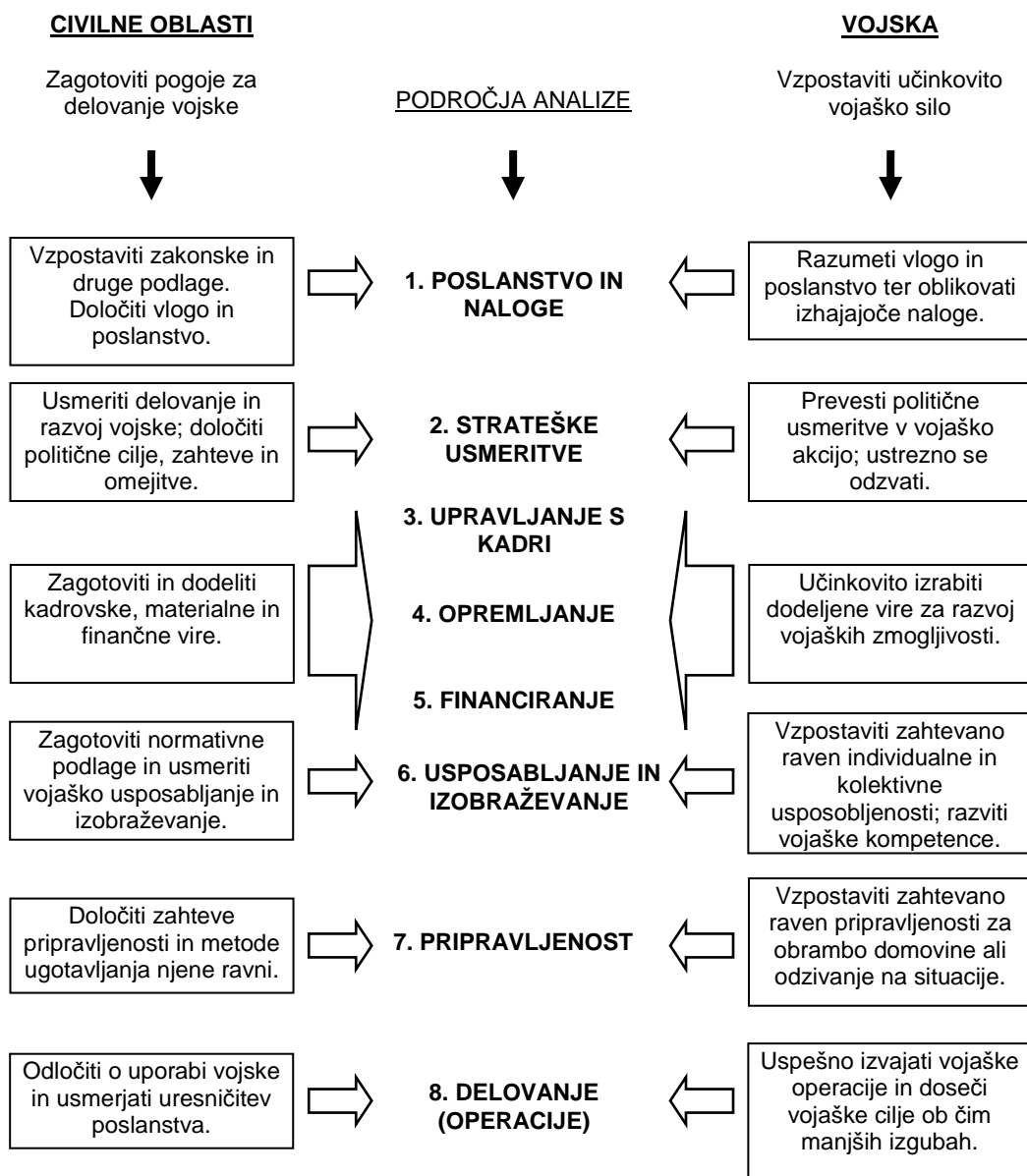
Izhajajoč iz definicije učinkovitosti smo določili osem področij, ki zahtevajo vpogled v način izvajanja civilnega nadzora in njegov vpliv na vojsko. To so: (1) poslanstvo in naloge, (2) strateške politične usmeritve in doktrine, (3) upravljanje s kadri, (4) opremljanje, (5) financiranje, (6) usposabljanje in izobraževanje, (7) pripravljenost in (8) izvajanje vojaških operacij (delovanje). Na podlagi definicije smo razvili model (strukturno analizo), ki omogoča iskanje odgovora o vplivih civilnega nadzora na delovanje in učinkovitost vojske (slika 6.1).

²²⁴ Že Sun Tsu je ugotovil, da lahko civilno vodstvo povzroči vojaške težave, če izdaja nestrokovne ukaze, enakovredno sodeluje pri vodenju vojaških sil ali če ne pozna vojaških načel (Amalietti 1996, 57). Bruneau na primer ugotavlja, da "ekstremna raven" civilnega nadzora vpliva na učinkovitost vojske, in da je v takšnih primerih potreba analiza stroškov in koristi (ang. cost-benefit analysis). (Bruneau in Matei 2008). Feaver (2003) poudarja, da lahko civilni nadzor vpliva na sposobnost vojske za izpolnjevanje njene temeljne vloge pri obrambi ali podpori nacionalnih interesov. Napori za vzpostavitev močnega nadzora nad vojsko škodujejo sposobnostim vojske, da vzpostavi učinkovito bojno silo (Huntington v Feaver 1996, 158). Gilman in Detlef (1995) sta uporabila različne študije primerov, da bi poudarila potrebo po zaščiti vojske pred civilnimi avtoritetami.

²²⁵ Če je vojska prepoznavna v družbi kot učinkovita organizacija, lahko računa na podporo javnosti in se na ta način potrjuje njena družbena vloga in krepi njena legitimnost (Jelušič 1992a, 66).

²²⁶ Na primer Korb (v Nielsen 2005, 73-75) pravi, da učinkovita vojska dosega vse vojaške cilje in zmaga v vseh vojnah. Nasprotno temu Millett, Murray in Watman (ibid.) poudarjajo, da zmaga ni značilnost organizacije ampak rezultat njene aktivnosti, ter da je treba vzeti v obzir tudi sorazmernost stroškov, ko se ocenjuje učinkovitost²²⁶. Clunan (2008, 37-42) opisuje učinkovitost vojske kot sposobnost oboroženih sil, da izpolnijo svojo vlogo, ki so jo določile civilne oblasti v povezavi z uspešnostjo obrambe ter, da bi morala biti skrb obrambnega sektorja doseganje učinkovitosti vojske ob razumni ekonomski, družbeni in politični ceni. Brooks (2007, 2-10) predlaga, da se učinkovitost vojske meri s pomočjo ocene uspešnosti vojske na področju (1) integracije vojaških aktivnosti na različnih ravneh, (2) odzivnost vojske, (3) vojaške večšine, in (4) kakovost oborožitve in opreme. Za Bruneau in Matei (2008, 909-929) je učinkovitost vojske neposredno povezana z njeno sposobnostjo, da uresniči poslanstvo.

Slika 6.1: analiza odnosa med civilnim nadzorom in učinkovitostjo vojske



Model temelji na povezanosti odgovornosti in nalog izvajalcev nadzora s stanjem in delovanjem vojske. Izvajalci nadzora odredijo poslanstvo in naloge, izdajajo usmeritve, dodeljujejo vire in uveljavljajo druge nadzorne mehanizme. Vojska uresničuje poslanstvo, izvaja naloge, prevaja politične usmeritve v vojaške operacije na način, da čim bolj učinkovito izrablja razpoložljive vire. Vojska vzdržuje pripravljenost za obrambo države ali za odzivanje na situacije, ki narekujejo njeno uporabo. Civilne oblasti vzpostavljajo pogoje, da je lahko vojska učinkovita, vojska pa poskuša na podlagi teh pogojev na najboljši način vzpostaviti učinkovito bojno silo. Na splošno, boljši so pogoji in učinkovitejša je izpolnjevanje civilnih

odgovornosti, večja je verjetnost, da bo vojska učinkovitejša. Vsekakor pa učinkovit civilni nadzor sam po sebi ne zagotavlja učinkovitosti. To je naloga vojske.

Kakovostna pokazatelja učinkovitosti vojaške organizacije sta pripravljenost in delovanje (izvedba vojaških nalog). Pripravljenost je merljiva, metode ugotavljanja so predpisane in neposredno odražajo kakovost vojaške organizacije. Bolje pripravljena vojska je tudi učinkovitejša pri opravljanju svojih nalog. Delovanje daje neposredni odgovor na vprašanje ali je vojska sposobna opraviti svoje naloge. Učinkovita vojska zmaguje v vojni, v miru ali krizi pa 'zmaguje' v operacijah kriznega odzivanja, pri zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah ipd. Učinkovita vojska te naloge opravi v pričakovanem obsegu, času in na visoki strokovni ravni, ki pomeni tudi najboljši izkoristek virov glede na nalogo. Zato lahko razumemo odnos med civilnim nadzorom in učinkovitostjo vojaške organizacije tudi kot poenostavljen matematični model (glej sliko 6.2).

Slika 6.2: civilni nadzor in učinkovitost vojske

$$\begin{aligned} \text{VHOD} &= \text{IZHOD} \\ \text{UČINKOVIT CIVILNI NADZOR} &= \text{UČINKOVITA VOJSKA} \\ \text{NALOGE + USMERITVE + VIRI - OMEJITVE} &= \text{PRIPRAVLJENOST + DELOVANJE} \end{aligned}$$

Učinkovit civilni nadzor (po Huntingtonu objektivno) 'proizvaja' učinkovito vojaško organizacijo oziroma, kolikor so boljše definirane naloge, zagotovljeni viri in usmeritve za delovanje vojske in čim manjši so negativni ali omejevalni učinki mehanizmov nadzora (omejitve), tem učinkovitejša je lahko vojska oziroma sta višji njena pripravljenost ter učinkovitost delovanja. Kakovostna opredelitev nalog, ki temelji na zakoniti in doktrinarni uporabi vojske, razumljive politične usmeritve, ki omogočajo prepoznavanje vojaških ciljev ter viri v obsegu, ki omogoča izvedbo nalog, krepijo učinkovitost delovanja vojske. Operativno-taktične usmeritve (mikromanagement), pravila delovanja ter omejevanje svobode delovanja in razpolaganja z lastnimi viri (vsiljeni mehanizmi nadzora) zmanjšujejo možnosti učinkovitega uresničevanja poslanstva.

Rezultati raziskave so potrdili, da ima Slovenska vojska jasno opredeljeno poslanstvo in naloge ter s tem vse podlage za razumevanje svoje vloge in namena. Na podlagi poslanstva in nalog lahko usmeri napore in vire v vzpostavitev zahtevanega stanja in priprave za uresničevanje poslanstva. Nosilci institucionalnega nadzora odredijo naloge skladno z ustavnimi in zakonskimi pristojnostmi. Ugotovljena je pomanjkljivost pri odrejanju nalog

Slovenski vojski za zaščito in reševanje kar posledično pomeni, da se vojska ne more pravočasno pripraviti za uporabo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami²²⁷. Zato ne bo mogla nekaterih nalog kvalitetno ali pravočasno opraviti kar bo lahko vplivalo tudi na zmanjšanje ugleda in verodostojnosti v javnosti. Poleg tega je Zakon o obrambi dvoumen glede izvajanja vojaške obrambe in obstajajo možni dvomi v zakonitost uporabe vojske za bojno delovanje zunaj nacionalnega ozemlja ali pri protiterorističnem delovanju v državi²²⁸. S stališča Slovenske vojske je problematična vloga vrhovnega poveljnika, ki po vojaški teoriji izdaja naloge (poveljnik poveljuje), v praksi pa za to nima nobenih zakonskih podlag. To pomeni, da imajo lahko vojaški poveljniki težave s spoštovanjem avtoritete vrhovnega poveljnika (kakšen poveljnik je to, ki ne more izdati naloge) ali pa so v dvomu, kateri civilni avtoriteti dati prednost v primeru, da bi imel vrhovni poveljnik večje ambicije, kot jih omogoča zakon. V obeh primerih je to škodljivo za delovanje vojaške organizacije (vojska ne sme dvomiti kdo ji poveljuje) in civilno-vojaške odnose. Od vrhovnega poveljnika lahko načelnik Generalštaba SV in poveljniki enot Slovenske vojske upravičeno pričakujejo, da bo skladno z ustavo in vojaško doktrino znal in zmogetl uresničevati svojo voditeljsko vlogo poveljujočega ter dal vojski usmeritve za uresničevanje poslanstva, ji določal prednosti ter jo znal motivirati. Zato bi zakonodajalec moral najti boljši način opredelitve vloge predsednika v odnosu do vojske, saj ta za zdaj obsega samo neobvezno presojo ministrovih aktov o delovanju in razvoju vojske in je predsednik v nekakšni 'svetovalni' vlogi²²⁹. Zakonodajala je vzpostavila tudi dvojno odgovornost poveljnikov (istočasno do nadrejenega poveljnika in ministra) s čemer negira načela enostarešinstva in subordinacije, ki sta temelja delovanja vojaške organizacije in ustvarja pogoje za civilno-vojaške konflikte v odnosih minister za obrambo – načelnik Generalštaba SV.²³⁰ S stališča Slovenske vojske obstaja potreba po definiranju njene ustavne vloge, saj se v ustavi ne pojavlja in nima ustavne funkcije v slovenski družbi.

Analiza dokumentov nacionalne varnosti in obrambe ter dokumentov za načrtovanje razvoja in delovanja Slovenske vojske je pokazala, da nosilci institucionalnega civilnega

²²⁷ Podobno ugotavlja Metul (2008), ko poudarja, da Slovenska vojska nima definiranih nalog v vladnih načrtih v primeru poplav, potresa, železniških nesreč in nesreč na morju.

²²⁸ Da trenutna vloga vojske, zakonodajni okvir in odgovornosti v sistemu nacionalne varnosti omejujejo učinkovito angažiranje vojske v primeru obrambe države pred terorizmom, ugotavlja tudi Čaleta (2010). Petek (2010) izpostavlja legalne dileme uporabe vojske v delovanju proti upornikom v Afganistanu.

²²⁹ Da ne gre za poveljniški odnos ampak bolj 'tovariški' je izjavil med predavanjem pripadnikom Slovenske vojske na Poveljniško štabni šoli, 23. novembra 2009 v Mariboru, predsednik republike dr. Danilo Türk v odgovoru na vprašanje kako vidi svojo vlogo vrhovnega poveljnika.

²³⁰ Napotek iz Zakona o obrambi – »biti odgovoren ministru preko načelnika Generalštaba SV« predstavlja za poveljnike dilemo, kako ga uresničiti v praksi, še posebej če imamo v vidu, da poveljnike samostojnih bataljonov postavlja na dolžnost minister, poveljnike bataljonov v brigadah, pa načelnik.

nadzora izpolnjujejo svoje obveznosti po vzoru demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Strateške politične usmeritve, ki izhajajo iz teh dokumentov, so eden od mehanizmov civilnega nadzora. Slovenski vojski zagotavljajo podlage za njen razvoj in delovanje. Slovenska vojska ima opredeljeno vlogo v sistemu nacionalne varnosti, opredeljeno poslanstvo in izhajajoče naloge, organiziranost in načine delovanja, določene cilje ter razpoložljive vire. Strateške usmeritve so celovite, hierarhično povezane, vendar vsebinsko neuskklajene in nesodobne, s čemer odpirajo možnosti napačnega razumevanja ali dvome v Slovenski vojski katere in kako upoštevati.²³¹ Lahko povzročijo dvome v vojski ali je način delovanja ali organiziranja še legalen. V nekaterih primerih usmeritve na ravni zakonodajalca vključujejo elemente, ki jih mora določiti izvršna raven, s čemer se zožuje prostor delovanja slednje. To na Slovensko vojsko nima neposrednega vpliva, lahko pa povzroči tveganje 'civilno-civilnih konfliktov' oziroma konfliktov med nosilci institucionalnega nadzora.

Analiza usmeritev in napotil, ki izhajajo iz pravil službe v Slovenski vojski, vojaške doktrine in kodeksa vojaške etike kaže, da nosilci institucionalnega nadzora v Sloveniji skrbijo, da se kultura vojaške organizacije in način delovanja Slovenske vojske razvija skladno s pričakovanji oblasti in družbe. Usmeritve zagotavljajo povezljivost vojaških z družbenimi vrednotami, usmerjajo vojaško vedenje ter poudarjajo spoštovanje oblasti, medsebojno spoštovanje, spoštovanje državljanov ter temeljnih pravic in svoboščin. Z načeli vojskovanja, pravili službe ter kodeksom vojaške etike so nosilci institucionalnega civilnega nadzora poskrbeli, da Slovenska vojska oblikuje značaj, ki ni tuj državljanom in, ki odraža pričakovanja oblasti in civilne družbe. S tem se podpira legitimnost Slovenske vojske v družbi.

Kadrovanje v Slovenski vojski poteka na podlagi strateških političnih usmeritev ter načrtov in predpisov, ki jih določajo nosilci institucionalnega nadzora. Ti določajo kadrovske obseg in strukturo ter pravila za postavitve na dolžnosti, poviševanja v činu in nagrajevanja. Na področju kadrovanja se najbolj očitno uveljavljajo vsiljeni (subjektivni) mehanizmi civilnega nadzora. To je področje kjer lahko ugotovljamo pretiravanje z nadzorom oziroma vgradnjo dodatnih varovalk s katerimi se omejuje pristojnost načelnika Generalštaba SV ali pa se zmanjšujeta njegova verodostojnost in avtoriteta.²³² Te varovalke in nespoštovanje

²³¹ Na primer Obrambna strategija iz leta 2001 govori, da je za Slovenijo nacionalni interes, da se pridruži Natu, Vojaška doktrina iz leta 2006 pa postavlja vojsko v sistem poveljevanja in kontrole zavezniških sil (več v Furlan 2008, 155-174).

²³² Takšne varovalke predstavljajo npr. uporaba mnenja Obveščevalno-varnostne službe pri odločitvah o povišanjih in priznanjih ter uporaba delovnih teles – odborov za obravnavo predlogov, ki so v pristojnosti načelnika Generalštaba SV in kjer lahko načelnika preglašujejo civilisti (za nekaj, kar je v njegovi pristojnosti), odločitve pa pred ministrom sprejema državni sekretar.

predpisov lahko vplivajo tudi na motiviranost pripadnikov Slovenske vojske, ker ti lahko dvomijo v poštenost postopka (neenakopravna obravnava) in ali ne zaupajo v vojaško in civilno vodstvo. Poleg tega je ugotovljeno, da lahko minister za obrambo na račun vojske netransparentno krepi upravni del, se pravi obrambno administracijo, s čemer omejuje doseganje kadrovskega načrta Slovenske vojske. Usmerjanje in nadzor kadrovanja v Slovenski vojski s strani ministra vpliva na zmanjšanje sposobnosti Slovenske vojske (odliv kadrov, manjša motiviranost).

Na področju opremljanja se dosledno in v celoti udejanja civilni nadzor na vojsko. Nosilci civilnega nadzora dajejo politične usmeritve, določijo vrsto in število oborožitve in opreme, sprejemajo plane, zagotavljajo finančna sredstva, predpisujejo postopke in metodologijo ter v končni fazi podpisujejo pogodbe za nabavo oborožitve ali opreme. Slovenska vojska določa taktično-tehnične zahteve opreme, ki je potrebna za izgradnjo ciljnih zmogljivosti. Sistem opremljanja je urejen in pregleden ter s stališča civilnega nadzora zagotavlja kontrolne mehanizme nosilcem nadzora. Na področju opremljanja so ugotovljeni primeri mikromanagementa (podrobno določanje zahtev) in poseganje ene politične ravni ali veje oblasti v pristojnosti druge.²³³ Za Slovensko vojsko je problematično politično vplivanje na oblikovanje strokovnih vojaških zahtev, kar poraja vprašanje v vojski o mejah lojalnosti civilnim oblastem.²³⁴ Prilagajanje vojaških nasvetov političnim zahtevam in omejitvam lahko v notranji in zunanji javnosti povzroči dvom v vojaško strokovnost, s tem pa tudi v verodostojnost vojaškega vodstva. Politične omejitve in zahteve posledično vplivajo na zmanjšanje sposobnosti (bojno moč) Slovenske vojske. Na področju opremljanja je opažena praksa namerne ali nenamerne zavajanja in omejevanja nadzorne funkcije Državnega zbora²³⁵ ter vprašanje legalnosti razvojnih dokumentov.²³⁶

Financiranje Slovenske vojske poteka po predpisih in načelih, ki se nanašajo na javno porabo in odstopa od njih samo v primeru, kjer poseben zakon omogoča sprejemanje večletnih obveznosti za financiranje opremljanja Slovenske vojske. Proračun in dokumenti, s

²³³ Institucije odgovorne za civilni nadzor včasih zaradi prevelike vneme ali nepoznavajoč pristojnosti drugih določajo v svojih dokumentih zadeve, ki so pristojnost drugih. Na primer Državni zbor v resolucijah podrobno opredeljuje vrsto opreme in število kosov, kar je sicer pristojnost izvršne veje oblasti.

²³⁴ Študije primerov opremljanja Slovenske vojske so pokazale, da minister včasih upošteva vojaški nasvet, včasih postavlja določene omejitve ali posebne zahteve, včasih nasvet ignorira ali celo zaustavlja postopke opremljanja. Vse to so legitimni in legalni postopki civilne oblasti. Problematični postanejo, ko minister narekuje spremembo vojaške zahteve ali vojaškega nasveta. Če vojaki usmeritve ne upoštevajo, so neubogljivi in tvegajo konflikt z oblastjo, če ga upoštevajo, tvegajo 'konflikt' z vojaško strokovnostjo in profesionalizmom.

²³⁵ Na primer v postopku nabave oklepnega bojnega vozila, ko je predsednik odbora za obrambo obtoževal ministra, da prikriva informacije in zavaja poslance in javnost. Minister je izpostavljal dileme ali se lahko poslanci seznanjajo z zaupnimi informacijami.

²³⁶ Na primer, ko ministrstvo za obrambo pošlje v obravnavo samo del dokumentacije, ki se potrjuje na vladi.

katerimi nosilci civilnega nadzora opredeljujejo razpoložljive vire za delovanje in razvoj Slovenske vojske, predstavljajo mehanizme civilnega nadzora. Slovenska vojska ve s čim razpolaga in v kakšne namene lahko in mora porabiti finančne vire. Udejanjanje civilnega nadzora na področju financiranja kaže določeno pretirano vnemo izvajalcev nadzora oziroma vzpostavitev varovalk, ki dodatno omejujejo uporabo vojski dodeljenih virov in od nje zahtevajo nenehno prilagajanje. V nekaterih primerih so ugotovljeni elementi mikromanagementa (odrejanje financ za taktično raven), nenamenska uporaba sredstev za Slovensko vojsko (civilni projekti in opremljanje tujih vojska), odliv na račun drugih državnih institucij in organov (netransparentno prikazovanje porabe denarja za vojsko) in podroben nadzor nad delom stroškov (npr. službena potovanja). Slovenska vojska mora delovati v pogojih nestabilnega financiranja, ko mora nenehno prilagajati načrte, ko pokriva določene stroške države ali je 'rezervni vir' za financiranje vladnih ali ministrovih projektov. Načelnik Generalštaba SV dejansko obvladuje le del finančnih virov za Slovensko vojsko in nima popolne strokovne avtoritete in svobode porabe lastnega denarja.²³⁷

Nosilci institucionalnega nadzora na področju usposabljanja izpolnjujejo svojo odgovornost. Slovenska vojska od 'civilistov' dobi naloge in usmeritve za usposabljanje. Ti ji določajo vire ter zagotavljajo podlage v obliki programov, navodil ali doktrin. Vojska ima na voljo ustrezne mehanizme, da uporabi razpoložljive vire ter na podlagi izbire metod, postopkov in sredstev doseže potrebno usposobljenost za zagotovitev svoje pripravljenosti. Pomeni, da imajo načelnik Generalštaba SV in poveljniki potrebno svobodo delovanja in izbiro načina doseganja cilja. Na področju usposabljanja Slovenska vojska uživa precej strokovne avtonomnosti. Vendar je to istočasno področje, kjer načelnik Generalštaba SV nima pooblastil, ki so neločljivo povezana z vojaško funkcijo. Načelniku namreč zakon onemogoča predpisovanje programov usposabljanja, navodil za taktično uporabo enot ter navodil za uporabo vojaške opreme in oborožitve. To pomeni, da Slovenska vojska nima strokovne avtonomnosti na področju, ki je vojaška domena. S stališča delovanja Slovenske vojske je problematično tudi dejstvo, da Zakon o obrambi omogoča postavljanje na dolžnosti neusposobljene častnike in podčastnike, kar lahko negativno vpliva na učinkovito delovanje Slovenske vojske ali postavlja vprašanje verodostojnosti in strokovnosti posameznikov (npr. poveljujočih častnikov). Sistem vojaškega izobraževanja in usposabljanja ni celovito

²³⁷ Z določanjem obsega financ za bataljone, vlada posega v pristojnost poveljnikov, ki nimajo svobode odločanja o razdelitvi virov znotraj strukture Slovenske vojske. Analiza je tudi pokazala, da načelnik Generalštaba SV ne kontrolira okoli 5% lastnega proračuna, ker se sredstva za vojsko namenjajo tudi za civilne projekte.

predpisan in dopušča možnosti neusklajenega razvoja področij izobraževanja in usposabljanja ter nesistemskih zahtev pri načrtovanju kariernih poti častnikov in podčastnikov.

Sistem ugotavljanja pripravljenosti zagotavlja objektivne podatke za izdelavo poročila o pripravljenosti, sistem poročanja pa omogoča verodostojno informacijo o stanju pripravljenosti vojske nosilcem civilnega nadzora nad vojsko in javnosti. Zahteve in poročilo o pripravljenosti predstavljajo mehanizme civilnega nadzora nad vojsko.²³⁸ S pomočjo zahtev civilne avtoritete določajo ciljno (načrtovano) stanje pripravljenosti vojske, skozi poročilo pa dobijo informacijo kako vojska izpolnjuje njihove zahteve oziroma ali je sposobna uresničevati svoje poslanstvo. Vzpostavljeni mehanizmi dokazujejo, da se v Sloveniji na področju spremljanja pripravljenosti vojske sledi načelom in praksi civilnega (demokratskega) nadzora nad vojsko. Civilne avtoritete izvajajo nadzor nad stanjem vojske in imajo vpogled v njeno pripravljenost. Praksa, da načelnik Generalštaba SV sam predpisuje merila oziroma standarde po katerih se ocenjuje pripravljenost poveljstev in enot, ni najboljša in lahko poraja vprašanja o verodostojnosti poročila oziroma oceni pripravljenosti (ocenjevani se ocenjuje po kriterijih, ki jih je sam predpisal).

Analiza je pokazala, da ima Slovenska vojska na razpolago potrebne podlage in usmeritve za svoje delovanje v različnih okoliščinah: bojno delovanje v primeru vojaške ogroženosti države, stabilizacijsko delovanje v mirovnih in drugih operacijah ter podporno v primeru naravnih in drugih nesreč ali v podporo zagotavljanja varnosti državljanov Slovenije. Pri tem ima za načrtovanje ukrepov in aktivnosti ter organiziranje in izvedbo priprav za delovanje potrebno svobodo delovanja in strokovno avtonomnost. Nosilci institucionalnega civilnega nadzora so predpisali načine in načela delovanja, pravila, ki jih je treba pri tem upoštevati ter omejitve v izvedbi nalog. Izvedba nalog je v pristojnosti Slovenske vojske in nanjo izvajalci nadzora bistveno ne vplivajo, čeprav so ugotovljeni primeri mikromanagementa oziroma podrobnega opredeljevanja nalog. Glede na splošno opredeljene politične usmeritve za sodelovanje v operacijah in misijah v tujini lahko obstaja dvom v vojski o upravičenosti in namenu uporabe vojske v konkretni operaciji in s tem težave motiviranja pripadnikov Slovenske vojske. Problematične so pozne odločitve za uporabo Slovenske vojske kar lahko negativno vpliva na kvaliteto priprav ter uspešnost izvedbe naloge.²³⁹ Na področju delovanja so ugotovljene tudi t.i. operativno-taktične usmeritve, ki so neželena oblika usmerjanja delovanja vojske, saj posegajo v vojaško sfero in lahko omejujejo

²³⁸ Več v Furlan 2008b.

²³⁹ Poveljstvo sil Slovenske vojske je na primer leta 2007 opozorilo Generalštab SV, da pozne odločitve o napotitvah v operacije negativno vplivajo na priprave ter povečujejo tveganje varnosti pripadnikov SV.

ali otežujejo izvedbo naloge. Na ta način nimajo načelnik Generalštaba SV in poveljniki svobode delovanja v lastni sferi. Takšen način vodenja Slovenske vojske se izraža kot delegiranje nalog na nižje ravni mimo najvišje vojaške avtoritete ali kot podrobno opredeljevanje izvedbe nalog.

Na podlagi analize uveljavljanja mehanizmov nadzora v praksi lahko ugotovimo, da je nadzor sicer učinkovit in preprečuje nedemokratično vlogo Slovenske vojske ter zmanjšuje tveganje nenadzorovane uporabe sile, vendar zaradi elementov subjektivnosti in pomanjkljivosti ne krepi učinkovitosti Slovenske vojske. Med dejavniki, ki vplivajo na učinkovitost Slovenske vojske, lahko ugotovimo, da pozitivno vplivajo njena politična nevtralnost, vzpodbujanje profesionalnosti, zagotavljanje virov in odnosi med civilnimi in vojaškimi voditelji. Pretiravanje z uveljavljanjem mehanizmov nadzora in pomanjkanje strokovne avtonomnosti negativno vplivajo na učinkovitost vojske. Analiza dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost Slovenske vojske, je prikazana v preglednici 6.5.

Značilnosti uveljavljanja civilnega nadzora v praksi in kako se mehanizmi nadzora odražajo na Slovensko vojsko (negativni vplivi oziroma posledice na njeno stanje in delovanje) so prikazani v preglednici 6.6.

Preglednica 6.5: dejavniki, ki krepijo učinkovitost Slovenske vojske

Dejavnik	Krepi	Opomba
1. Učinkovit (objektiven) civilni nadzor	DELNO	Primesi subjektivnega nadzora
2. Preudarna (uravnotežena) uporaba mehanizmov nadzora	NE	Pretirana (vsiljena) uporaba mehanizmov
3. Politična nevtralnost vojske	DA	
4. Vzpodbujanje profesionalnosti vojske	DA	
5. Strokovna avtonomnost vojske	NE	Omejena avtonomnost
6. Mednarodne organizacije in standardi	-	Ni bil cilj raziskave
7. Uspešnost obrambnega sektorja	-	Ni bil cilj raziskave
8. Zagotovitev virov (oprema)	DELNO	Manjše zmogljivosti od zahtevanih
9. Dobre strategije, usmeritve in doktrine	NE	Pomanjkljive usmeritve in mikromanagement
10. Kakovosten sistem izobraževanja in usposabljanja	DELNO	Sistem ni celovito definiran
11. Motiviranje in skrb za legitimnost	DA	
12. Dobri odnosi med civilnimi in vojaškimi voditelji	DA	Morebitni konflikti niso ugotovljeni

Preglednica 6.6: vplivi uveljavljanja mehanizmov nadzora na Slovensko vojsko

Značilnost uveljavljanja mehanizmov civilnega nadzora	Negativen vpliv/ posledica za delovanje Slovenske vojske
1. Poslanstvo in naloge Slovenske vojske	
<ul style="list-style-type: none"> - vrhovni poveljnik omejen v izvajanju poveljniške funkcije; brez poveljniških pristojnosti odrejanja nalog - dvojne linije legitimne avtoritete - pomanjkljive normativne podlage; ustava ne opredeljuje nalog in vloge Slovenske vojske; dvoumnosti glede bojevanja zunaj države in v primeru protiterorističnega delovanja - pomanjkljivo opredeljene naloge v zaščiti in reševanju 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost dvoma v avtoriteto vrhovnega poveljnika - možnost dvoma katero avtoriteto upoštevati v primeru večjih ambicij vrhovnega poveljnika - dvom o odgovornosti poveljujočih – dvojne linije odgovornosti (nasprotno vojaškemu načelom enostarešinstva in subordinacije) - dvom v zakonitost bojnega delovanja v miru - nepravočasne ali nekvalitetne priprave za izvajanje nalog; možnost izgube ugleda ali verodostojnosti v javnosti
2. Usmerjanje delovanja in razvoja vojske	
<ul style="list-style-type: none"> - vsebinsko nekonsistentne in nesodobne strateške usmeritve; hierarhični nered - strateške usmeritve vsebujejo elemente mikromanagementa – posegajo v pristojnosti drugih političnih ravni 	<ul style="list-style-type: none"> - dvom v aktualnost usmeritev (katere upoštevati) - dvom v legalnost delovanja ali organiziranja vojske - pogoji za 'civilno-civilne konflikte' (ni neposrednih posledic za vojsko)
3. Kadrovanje	
<ul style="list-style-type: none"> - vgradnja dodatnih varovalk – nezaupanje v strokovnost predlagatelja (npr. vloga Obveščevalno-varnostne službe in raznih odborov) - kadrovske postopki v nasprotju s predpisi - povišanja in nagrajevanja vojakov brez upoštevanja načelnika Generalštaba SV - kadrovanje v upravni del ministrstva na račun Slovenske vojske; netransparentnost 	<ul style="list-style-type: none"> - zmanjšanje vloge/pomena načelnika Generalštaba SV; znižanje avtoritete in verodostojnosti - vpliv civilistov (poleg ministra) na kadrovske politike v vojski – možnost civilianizacije in politizacije vojske - motenje izvajanja kadrovske politike načelnika Generalštaba SV; manjša strokovna avtonomnost (v okviru pooblastil, ki jih ima) - možen neenakopraven položaj vojakov in njihovo nezaupanje v poštena 'pravila igre' - odliv sposobnih kadrov iz vojske in s tem zmanjšane sposobnosti
4. Opremljanje	
<ul style="list-style-type: none"> - podrobno opredeljevanje (mikromanagement) in poseganje v pristojnosti drugih političnih ravni - politične zahteve ali omejitve za spremembo vojaških zahtev/nasvetov - nabava opreme, ki ne izpolnjuje vojaških zahtev - netransparentnost; zavajanje javnosti 	<ul style="list-style-type: none"> - omejevanje svobode odločanja drugih ravni; pogoji za 'civilno-civilne konflikte' (ni neposrednih posledic za vojsko) - vprašanje meja lojalnosti civilnimi avtoritetam - prilagajanje na nove zahteve; oblikovanje novih nasvetov pod

<ul style="list-style-type: none"> - oviranje parlamentarnega nadzora - nizka raven dialoga med izvršno in zakonodajno vejo oblasti; vzajemno nezaupanje - dvom v zakonitost podlag; možno zavajanje nosilcev nadzora in javnosti 	<p>političnim pritiskom (manjša strokovnost); dvom v notranji ali zunanji javnosti v vojaško strokovnost in verodostojnost</p> <ul style="list-style-type: none"> - negiranje/omejevanje strokovne avtonomnosti - manjše sposobnosti – manjša bojna moč
5. Financiranje	
<ul style="list-style-type: none"> - podrobno opredeljevanje financ za taktično raven (mikromanagement) - nenamenska in nezakonita uporaba vojaških sredstev - odliv sredstev drugim državnim organom in organizacijam; netransparentna poraba - podroben nadzor porabe; pretiravanje z mehanizmi nadzora 	<ul style="list-style-type: none"> - zmanjševanje strokovne avtonomnosti in svobode uporabe lastnih virov - nestabilno načrtovanje in prilagajanje financiranja lastne dejavnosti - manjša sposobnost (manj denarja za opravljanje dejavnosti ali vzdrževanje tehnike) - vojska nosi breme varčevanja v ministrstvu
6. Usposabljanje	
<ul style="list-style-type: none"> - minister za obrambo predpisuje programe usposabljanja, taktična navodila in navodila za uporabo opreme in oborožitve - zakon omogoča postavitve na dolžnosti neusposobljenih pripadnikov Slovenske vojske - karijerne poti častnikov niso določene s strani civilnih avtoritet 	<ul style="list-style-type: none"> - ni strokovne avtonomnosti na področju, ki je v celoti vojaška domena - možen negativni vpliv na učinkovitost delovanja in vprašanje o verodostojnosti (npr. poveljujoči brez kompetenc) - možnost nesistemskih zahtev/pogojev v karieri; težave načrtovanja kariere pripadnikov Slovenske vojske v daljšem obdobju in možna neenakost, če zahteve niso konsistentne; posledično težave profesionalizacije
7. Pripravljenost	
<ul style="list-style-type: none"> - navodilo za ugotavljanje v pristojnosti ministra vendar merila (standarde) določa načelnik Generalštaba SV 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost dvoma v verodostojnost poročila o pripravljenosti (ocenjeni se ocenjuje po lastnih merilih)
8. Delovanje	
<ul style="list-style-type: none"> - pozne odločitve o uporabi Slovenske vojske - nejasni cilji sodelovanja v določenih operacijah v tujini - operativno-taktične usmeritve; podrobno opredeljevanje nalog in dodeljevanje nalog mimo linije poveljevanja (mikromanagement) 	<ul style="list-style-type: none"> - pomanjkanje časa za kvalitetne priprave; možna manjša sposobnost za izvedbo naloge (tveganje manjše učinkovitosti); prilagajanje priprav in izvedbe razpoložljivemu času - samoiniciativna organiziranost priprav; možnosti neracionalne porabe virov - težave razumevanja razlogov za delovanje ali poslanstva; težave pri motiviranju podrejenih - zmanjšanje strokovne avtonomnosti; ni svobode delovanja v vojaški sferi - vzporedno vodenje; zmanjšanje avtoritete poveljujočih (kršenje vojaških pravil – linije poveljevanja)

Analiza uveljavljanja mehanizmov nadzora na posameznih področjih, ki se nanašajo na odrejanje nalog, doseganja pripravljenosti in izvajanje nalog Slovenske vojske, je opozorila tudi na dejstvo, da načelnik Generalštaba SV ne more biti v celoti odgovoren za nekaj na kar ima samo delen vpliv. Potrjene so ugotovitve nekaterih avtorjev o omejitvah, ki jih ima načelnik Generalštaba SV za zagotavljanje pripravljenosti Slovenske vojske (Kukec 1996, Kotnik 2007, Krek 2007). Večina instrumentov za doseganje sposobnosti za uresničevanje nalog in doseganje pripravljenosti Slovenske vojske je pri izvajalcih nadzora, predvsem pri ministru za obrambo.²⁴⁰ Zato bi morala biti odgovornost deljena. Načelnik Generalštaba SV bi moral biti odgovoren za pripravljenost Slovenske vojske za delovanje v ožjem smislu. Kot raven sposobnosti za izvajanje poslanstva v časovno opredeljenih rokih za določeno poslanstvo (ang. readiness).²⁴¹ Minister pa bi moral odgovarjati za pripravljenost vojske v najširšem smislu (ang. preparedness); to je sposobnost za udejanjanje nacionalne obrambe. Skladno z zakonom je namreč ministrova odgovornost zagotavljanje pogojev za doseganje vojaških zmogljivosti, ki je element pripravljenosti (sposobnost vojske).

Raziskava je delno potrdila glavno hipotezo. Udejanjanje civilnega nadzora nad vojsko, ki temelji na nedorečenih mehanizmih prve generacije civilno-vojaških odnosov, povzroča nenehno prilagajanje delovanja vojske, pri čemer obstaja tveganje zmanjšane verodostojnosti ali sposobnosti uresničevanja osnovnega poslanstva vojske. Potrdili smo, da uveljavljanje civilnega nadzora v Sloveniji izhaja iz zgodovinske dediščine, normativne ureditve, subjektivnosti oziroma objektivnosti nadzora in demokratičnih načel, ter da je povečanje subjektivnega civilnega nadzora nad vojsko v želji po čim bolj učinkovitem nadzoru v praksi pomenilo, da zaradi tega ni bolj kvaliteten temveč obstaja večja verjetnost da so posledice za vojsko negativne. Dela hipoteze, da uveljavljanje civilnega nadzora nad Slovensko vojsko povzroča tveganje zmanjšane legitimnosti, ni bilo možno potrditi, ker ni bilo ugotovljenih pokazateljev, ki bi lahko tezo potrdili.²⁴²

²⁴⁰ Zakon odgovornost za pripravljenost vojske nalaga poveljnikom, odgovornost ministra, ki je pristojen za planiranje, opremljanje, materialno oskrbo, programe usposabljanja, povišanja poveljniških kadrov, organiziranje vojske idr. in s tem neposredno vpliva na pripravljenost vojske, pa na področju pripravljenosti ni opredeljena.

²⁴¹ Pripravljenost, da v določenem času izvede ukrepe pripravljenosti ali mobilizacijo ter prične z izvajanjem nalog. Pripravljenost da se odzove v predvidenem času in prične z izvajanjem načrtovanih oziroma predvidenih nalog.

²⁴² Javnomnenjske raziskave so pokazale, da ima Slovenska vojska ugled med državljani (Politbarometer 2006, 2007 in 2008). Na podlagi teh raziskav lahko sklepamo, da značilnosti uveljavljanja civilnega nadzora v praksi na javnost s stališča legitimnosti Slovenske vojske niso imele bistvenega vpliva.

6.2 Temeljna spoznanja in dileme

Demokratizacija civilno-vojaških odnosov je bila ena od najpomembnejših vsebin transformacije političnih sistemov držav bivše Jugoslavije in vzhodnega bloka. Proces, ki se je začel v poznih osemdesetih, še traja. Tranzicijske države so uspešno implementirale demokratične vrednote v civilno-vojaške odnose. Civilni nadzor nad vojsko ali ločitev vojske od politike tako ni več glavno vprašanje ampak učinkovito upravljanje obrambnega in varnostnega sektorja. Slovenija je uspešno izvedla demokratizacijo civilno-vojaških odnosov vendar je ugotovljenih kar nekaj pokazateljev, ki opozarjajo, da lahko uresničevanje civilnega nadzora moti ali ovira uresničevanje poslanstva Slovenske vojske. V tem pogledu je lahko Slovenija primer kako lahko ima demokratizacija civilnega nadzora negativne posledice, če izvajalci nadzora niso pozorni na potrebe vojske, ki se trudi vzpostaviti učinkovito vojaško organizacijo, sposobno izpolnjevati svojo ustavno in zakonsko vlogo v družbi.

Raziskava je potrdila, da civilno-vojaški odnosi v Sloveniji sledijo standardom zahodnih demokratičnih ureditev. Podlage za izvajanje civilnega nadzora določajo odnose, pooblastila in odgovornosti med civilnimi in vojaškimi institucijami ter vzpostavljajo pogoje za izvajanje objektivnega nadzora. Obrambna politika in vodenje vojske sta civilni domeni. Civilne oblasti usmerjajo delovanje Slovenske vojske, odobravajo načrte in postavljajo omejitve delovanja. Slovenska vojska sledi političnim ciljem, deluje skladno s svojo vlogo in poslanstvom ter je s stališča civilno-vojaških odnosov poslušna organizacija. Z vojaškim nasvetom sodeluje pri kreiranju obrambne politike. O svojem stanju in aktivnostih redno seznanja izvajalce civilnega nadzora. Slovenska družba in politika sta zaščiteni od vmešavanja vojske v civilno sfero. S stališča tradicionalne skrbi civilistov – preprečitev neželene vloge vojske v družbi in zagotovitev podrejenosti civilistom, v Sloveniji poteka učinkovit in demokratičen civilni nadzor nad vojsko. Slovenska vojska je pod nadzorstvom, institucionalni civilni nadzor deluje.

Ugotovili smo, da nosilci institucionalnega civilnega nadzora in Slovenska vojska skoraj v celoti izpolnjujejo svoje vloge v demokratičnem civilno-vojaškem odnosu, ki se pričakujejo v demokratičnih družbah (preglednica 6.7). V dveh primerih ugotovitvi ni možno povsem pritrditi in sicer (1) nosilci institucionalnega nadzora ne določajo meril in standardov za spremljanje in ugotavljanje učinkovitosti Slovenske vojske (pripravljenost) in (2) uveljavljanje nekaterih mehanizmov civilnega nadzora kaže, da izvajalci nadzora ne krepijo strokovne avtonomnosti Slovenske vojske s tem pa trpi tudi razvoj vojaške profesije.

Preglednica 6.7: izpolnjevanje vlog v civilno-vojaškem odnosu

Vloga, naloge in odgovornost nosilcev institucionalnega nadzora		Vloga, naloge in odgovornosti Slovenske vojske	
1. Formaliziranje vloge Slovenske vojske v družbi; ustavne in zakonske podlage	✓	1. Delovanje v skladu s svojo ustavno/zakonsko vlogo in odgovornostmi	✓
2. Odločanje o vojni; odločanje o uporabi Slovenske vojske	✓	2. Priprava za vojno/operacije; načrtovanje uporabe sil	✓
3. Določanje ciljev in strategij na področju varnosti in obrambe; kreiranje obrambne politike	✓	3. Udeležanje političnih ciljev in strategij za zagotovitev varnosti; sodelovanje pri kreiranju obrambne politike (vojaški nasvet)	✓
4. Določanje meja med vojaško in civilno sfero; določanje vlog in odgovornosti	✓	4. Uresničevanje obrambne politike	✓
5. Spremljanje uresničevanja obrambne politike	✓	5. Sodelovanje pri opredelitvi virov (vojaške zahteve) za lastno delovanje in razvoj	✓
6. Določanje virov (proračun); zagotavljanje pogojev za delovanje in razvoj Slovenske vojske	✓	6. Spoštovanje norm in načel civilnega nadzora; odzivanje na zahteve	✓
7. Definiranje in izvajanje civilnega nadzora nad Slovenske vojsko	✓	7. Delovanje v skladu z zahtevami in standardi; poročanje o stanju in aktivnostih	✓
8. Določanje zahtev, meril in standardov za spremljanje in ugotavljanje učinkovitosti Slovenske vojske	✗	8. Uresničevanje nalog in spoštovanje omejitev; načrtovanje, organiziranje in uporaba enot; poveljevanje	✓
9. Vodenje Slovenske vojske; usmerjanje in nadzor delovanja; določanje nalog in omejitev	✓	9. Delovanje v skladu z doktrinami; organiziranje sil v skladu z omejitvami; razvoj vojaške taktike	✓
10. Določanje številčnega obsega, strukture in opremljenosti Slovenske vojske	✓	10. Delovanje v skladu s svojo družbeno vlogo	✓
11. Zagotavljanje transparentnosti delovanja in legitimnosti Slovenske vojske v družbi	✓	11. Odgovorno izvajanje nalog; spoštovanje ustavnosti in zakonitosti ter zagotavljanje povezljivosti z družbo	✓
12. Usmerjanje organizacijske kulture; določanje pravil in norm delovanja in vedenja vojaške organizacije	✓	12. Uveljavljanje vojaških vrednot, spoštovanje vojaških pravil in etičnega kodeksa	✓
13. Določanje doktrine; definiranje zahtev in standardov vojaškega izobraževanja in usposabljanja	✓	13. Zagotovitev individualne in kolektivne usposobljenosti; izpolnjevanje zahtev in standardov usposobljenosti	✓
14. Zagotavljanje pogojev za razvoj vojaške profesije; zagotavljanje strokovne avtonomnosti Slovenske vojske; spoštovanje strokovnih kompetenc	✗	14. Razvoj profesionalnosti, vojaške znanosti in stroke; delovanje v skladu s pooblastili in kompetencami	✓

Za objektivni civilni nadzor so značilni totalna podrejenost vojske civilni avtoriteti, razvoj vojaškega profesionalizma, učinkovit civilni nadzor in politična nevtralnost vojske. Vendar je raziskava pokazala, da je zaradi morebitnega pomanjkanja znanja, izkušenj ali podedovanega strahu od prejšnjega režima, vnema s katero je uveljavljen civilni nadzor povzročila pomanjkljivo in pretirano uporabo nekaterih mehanizmov nadzora. Posledično je Slovenska vojska utrpela 'stransko škodo'. Pomanjkljiva normativa, ki preprečuje vojski uživanje potrebne ravni strokovne avtonomnosti in vzpostavlja neuravnotežene vloge med izvajalci nadzora, kaže na elemente subjektivizma oziroma na 'nečistoče' v izvajanju objektivnega nadzora. V Sloveniji problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov zato še ni zaključena.

Za drugo generacijo civilno-vojaških odnosov so značilni pojavi subjektivizma ter pomanjkljivega uveljavljanja nadzora v praksi, kar ima moteče vplive na delovanje Slovenske vojske. Uveljavljanje civilnega nadzora ne krepi učinkovitosti vojske pri uresničevanju svojega poslanstva in negativno vpliva na proces vojaškega odločanja ter lahko povzroči omahovanje ali neustrezno odzivanje vojske v različnih situacijah, ko se pričakuje njena uporaba. Takšen nadzor lahko omejuje razvoj vojaških zmogljivosti, zmanjšuje kakovost priprav za izvedbo nalog ter dviguje raven tveganja, da naloga ne bo opravljena kot se pričakuje. Udejanjanje civilnega nadzora v praksi moteče vpliva na delovanje vojske. Slovenska vojska ima omejeno strokovno avtonomnost. Nadzorni mehanizmi omejujejo svobodo delovanja načelnika Generalštaba SV in poveljnikov v vojaški sferi oziroma omejujejo uveljavljanje njihovih odgovornosti pri izvajanju vojaških nalog in uporabi dodeljenih virov. Posledica takšnega civilnega nadzora je lahko upočasnen tempo profesionalizacije Slovenske vojske in razvoja vojaške profesije, zmanjšanje verodostojnosti načelnika Generalštaba SV, ter manjša učinkovitost poveljstev in enot. Posledično pomeni možnost zmanjšanja ugleda in legitimnosti v družbi. Obstaja tudi tveganje politizacije vojske.

Skozi analizo uveljavljanja civilnega nadzora v praksi so se pojavila vprašanja in dileme, ki presegajo cilje naše raziskave. Ker so pomembni za razumevanje dosežene ravni demokratizacije civilno-vojaških odnosov v Sloveniji, jih v nadaljevanju posebej izpostavljam. To so vprašanja, ki se nanašajo na

- (1) Civilianizacijo ministrstva za obrambo; ali jo v Sloveniji razumemo pravilno in je ne znamo dokončati, ali pa je to posebnost naših civilno-vojaških odnosov in smo s tem zadovoljni?

- (2) Strokovno avtonomnost Slovenske vojske; kolikšna je 'pravična' raven strokovne avtonomnosti in, ali v Sloveniji razumevanje civilnega nadzora ne preprečuje višjo raven strokovne avtonomnosti?
- (3) Stabilnost civilno-vojaških odnosov; na kateri točki lahko mehanizmi nadzora povzročijo tveganje poslabšanja civilno-vojaških odnosov?

(1) Pri ocenjevanju vplivov civilnega nadzora na delovanje vojske je treba upoštevati civilianizacijo obrambne administracije. Ta je bila del procesa demokratizacije civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji. Za razliko od drugih socialističnih ali komunističnih držav v Sloveniji ni bilo potrebe po demilitarizaciji obrambne administracije, ker se je gradila nova država z novimi institucijami. V skladu z demokratičnimi standardi je bilo vzpostavljeno ministrstvo za obrambo v katerem so prevladovali civilisti, kar je značilno še danes. Analiza je pokazala, da uravnoteženje civilno-vojaške strukture ni bilo uspešno. Čeprav razmerje med vojaki in civilisti v obrambni administraciji ni predpisano, ne moremo govoriti o uravnoteženi strukturi, ko je na primer v upravnem delu ministrstva okoli 12% častnikov, kot je bilo v 2009. Da stanje ni dobro je ugotovil tudi strateški pregled obrambnega resorja konec leta 2009.²⁴³

Na podlagi analize popolnjevanja vodstvenih dolžnosti lahko govorimo o pojavu t.i. 'lažne' (ang. false) civilianizacije. To so primeri, ko so karierni častniki zasedli vodstvene civilne dolžnosti. Nekateri od njih so se kasneje vrnili na visoke položaje v vojski. Postavitve visokih častnikov na vodstvene civilne dolžnosti bi pogojno lahko imenovali tudi 'remilitarizacija' obrambne administracije. Praksa ni problematična samo s stališča razumevanja demokratičnih civilno-vojaških odnosov temveč odpira tudi možnosti politizacije vojske. Še posebej takrat, ko se vojaki, imenovani na funkcionske dolžnosti, vračajo na vojaške dolžnosti.²⁴⁴ Takšen pristop pomeni motnjo v razvoju demokratičnega civilnega nadzora in postavlja pod vprašaj razumevanje civilianizacije obrambnega sektorja.²⁴⁵ Podatki, da na vodilnih dolžnostih v uradih in direktoratih ni bilo vojaških (uniformiranih) oseb kažejo, da civilni del ministrstva ne sprejema prakso integrirane strukture in ne 'trpi' uniformiranih oseb

²⁴³ V pregledu je navedeno, da je pomembno vzpostaviti bolj učinkovito obrambno administracijo, ki bo na podlagi bolj uravnotežene strukture vzpodbujala uresničevanje strateških in operativnih ciljev obrambnega sektorja, povečala vojaške zmogljivosti in zmogljivosti za zaščito in reševanje ter zagotovila bolj uspešno delo in uporabo človeških, materialnih in finančnih virov.

²⁴⁴ Na primer brigadir Bojan Šuligoj je bil imenovan dvakrat za državnega sekretarja med leti 1994 in 1997. Leta 2002 je postal Poveljnik sil Slovenske vojske.

²⁴⁵ Civilni uslužbenci so most med vojaškim in političnim vodstvom ter med širšo demokratično družbo (Boene in Bredow 1999, 320). Če ta 'most' gradijo bivši vojaki, je vprašljivo doseganje temeljnega namena demokratizacije civilnega nadzora.

na vodilnih položajih. Na drugi strani pa očitno tolerira 'slečene' bivše vojake, ki lahko zavzemajo te položaje in opravljajo dolžnost v civilni obleki.²⁴⁶ Pomeni, da je moteča forma (uniforma), ne pa vsebina (odgovornost za delokrog). Zato slovenska praksa civilianizacije obrambne administracije odpira dve vprašanji. Prvo vprašanje je, ali razvoj civilno-vojaških odnosov še ni na točki, ko lahko civilisti prepoznavajo vojaka (državljana v uniformi), ki je sposoben izpolniti svojo (državljansko) vlogo v obrambni administraciji oziroma profesionalno izpolniti svoj del obveznosti v demokratičnih civilno-vojaških odnosih in dati vojaški delež v integrirani civilno-vojaški strukturi ministrstva. Drugo vprašanje je, ali na neki stopnji vodilne vojaške dolžnosti postanejo 'normalno' bolj politične kot vojaško-strokovne in je na primer načelnik Generalštaba SV bolj politik kot vojak. Ali je potemtakem 'demokratično logičen' prehod visokih častnikov in generalov na vodilne dolžnosti v ministrstvu? Ali prehod funkcionarjev (bivših vojakov) nazaj na vodilne vojaške dolžnosti ni več tako sporen s stališča demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko? Za mlade demokracije bi verjetno odsvetovali takšne poskuse, čeprav v starejših takšne situacije niso neobičajne. Da ni neobičajno, da bivši generali zasedejo najvišje dolžnosti v ministrstvih ali vladi poudarja tudi Bebler,²⁴⁷ ki kot primer navaja generala Eisenhowerja, ki je postal celo predsednik ZDA. Vendar je treba biti pazljiv – general, ki je med drugo svetovno vojno deloval bolj v politični kot vojaški areni in je po vojni prevzel predsedniško funkcijo v eni od najrazvitejših in izkušenih demokracij, morda ni dober primer, ki bi uveljavljal pravilo za mlade demokracije. Čeprav lahko brez dvoma bivši vojaki profesionalno opravljajo civilne dolžnosti, se vseeno ne moremo izogniti tveganja njihove politične 'kontaminiranosti' ob vrnitvi na dolžnosti v vojsko. Poleg tega v civilno okolje prinašajo vojaški način razmišljanja in vojaške navade. Obstaja tveganje, da ne bodo mogli delovati zunaj vojaškega načina razmišljanja, kar se pričakuje od civilnih uradnikov.²⁴⁸ Takšni 'lažni' (ang. fake) civilisti lahko

²⁴⁶ Na primer polkovnik Primož Šavc je direktor Direktorata za obrambno. Če bi predlagali, da to funkcijo opravlja vojak, bi verjetno naleteli na ostre odzive, da je v nasprotju s civilnim nadzorom nad vojsko, čeprav v starejših demokracijah ni neobičajno (npr. Avstrija in Italija). Da to opravlja bivši polkovnik nikogar ne moti, saj odzivov ni bilo opaženih.

²⁴⁷ Ni neobičajno in lahko celo zaželeno, da bivši general postane minister za obrambo. To lahko celo prispeva k vzdrževanju politične nevtralnosti in visokih profesionalnih standardov vojske (Bebler 1997, 76). V ZDA je bilo skozi zgodovino od 19. stoletja dalje kar pogosto, da generali postanejo politiki. Analiza je pokazala, da v političnem okolju niso bili uspešni ali pa so se iz njega pravočasno preudarno umaknili (Feaver in Kohn 2001, 431).

²⁴⁸ Civilni uradniki ustvarjajo pogoje za podporo civilnega nadzora (podpora ministru pri ustvarjanju obrambne politike in vodenju vojske), vojaki pa prinašajo potrebna znanja in veščine, ki te napore dodatno podpirajo. Zato Bland poudarja pomen integriranega ministrstva in odnos med vojaškimi strokovnjaki in civilnim ministrom. Civilisti skrbijo v obrambni strukturi tudi za razvoj standardov in kriterijev za vrednotenje uspešnosti delovanja vojske (Janowitz v Feaver 1996, 163).

težijo k oblikovanju vojaškega namesto civilnega nasveta ministru in tako posredno delujejo v sferi najvišje vojaške avtoritete.

Če je možno razumeti začetno delitev ministrstva za obrambo na 'čisti' vojaški (RŠTO) in civilni (upravni) del, ker ni bilo veliko časa, znanja in izkušenj za oblikovanje mešane (integrirane) civilno-vojaške strukture, pa je praktično nespremenjen²⁴⁹ koncept sistemizacije delovnih mest do današnjih dni, po dvajsetih letih demokratizacije civilno-vojaških odnosov, lahko izraz bodisi pomanjkanja politične volje za spremembe in to ni prioriteta političnih strank ob prevzemu ministrstev, ali pa obstaja še vedno nerazumevanje vloge obrambne administracije v civilnem nadzoru nad vojsko. Čeprav mnogi avtorji poudarjajo, da samo integrirana civilno-vojaška struktura, kjer so civilisti v prevladujočem položaju, omogoča izpolnjevanje temeljnih funkcij obrambne administracije oziroma obrambnega managementa²⁵⁰ pri zagotavljanju podpore ministru pri uveljavljanju svojih odgovornosti in izvajanju civilnega nadzora nad vojsko, izostanek vojakov na vodilnih dolžnostih v upravni strukturi ministrstva (če ne upoštevamo bivših vojakov na civilnih dolžnostih) nakazuje na morebitno razumevanje uradnikov, da so v vlogi civilnega nadzora in so zato vodilne dolžnosti 'rezervirane' za njih. Minister ima za uveljavljanje nadzora, poleg zakonskih pristojnosti in mehanizmov, na voljo službe v ministrstvu, ki ga v tem podpirajo (npr. inšpektorat za obrambo, notranjo revizijo, obveščevalno-varnostno službo). Analiza procesov skozi katere se udejanja civilni nadzor (npr. kadrovanje, opremljanje, financiranje) pa je pokazala, da so skozi notranje predpise uradniki pridobili položaj in funkcije, ki jih postavljajo ob bok ali celo v kontrolno vlogo nad načelnikom Generalštaba SV, ki je predstojnik organa v sestavi. Zato je na nek način razumljivo, da v takšni vlogi ne vidijo vojake. Pomeni, da je lahko prenos pooblastil ministra na nižje ravni preprečil večjo raven integracije vojakov v upravni del, pri uradnikih pa ustvaril razumevanje, da imajo ključno vlogo v civilnem nadzoru. Civilianizacija ministrstva je tako zastala in v Sloveniji se srečujemo s fenomenom, ko je imenovanje pripadnikov Slovenske vojske na visoke vodstvene dolžnosti v obrambnem managementu nesprejemljivo, istočasno pa je povsem sprejemljivo, da te iste dolžnosti zasedejo bivši pripadniki te iste vojske. Zato ostaja civilianizacija ministrstva nadaljnji izziv demokratizacije civilno-vojaških odnosov in čaka na

²⁴⁹ Delež vojakov na vojaških dolžnostih v upravnem delu se je spreminjal in so bili zastopani v upravni strukturi različno, vendar praviloma niso zasedali vodilnih dolžnosti.

²⁵⁰ Namen obrambne administracije (obrambnega managementa) je »pretvorba obrambne politike v prakso« pri čemer je treba razviti ustrezne mehanizme obrambnega načrtovanja, podporne sisteme in infrastrukturo. Temeljne funkcije so načrtovanje, organiziranje, vodenje (ang. directing) in kontrola (Bucur-Marcu 2009, 4). Ključna naloga je upravljanje (ang. steering) naporov obrambne organizacije v učinkovito in uspešno implementacijo ciljev obrambne politike (ibid. 9).

politično voljo in konsenz o potrebnosti sprememb. V Sloveniji bi morala politika odgovoriti zakaj je bivši vojak na vodilni civilni dolžnosti sprejemljiv, vojak v uniformi pa ne. Ali obstaja morebiten politični 'konsenz', da je vojak naslednji dan, ko sleče uniformo, kompetenten civilist, sposoben izpolnjevati vlogo civilistov v obrambni administraciji? Ali pa je morebiti vojaški kader v teku vojaške službe podvržen takšni stopnji politizacije in povezljiv s politiko na način, ki mu ob spremembi oblasti omogoča takojšnjo 'transformacijo' v civilista?

Politična povezljivost in prevzemanje najvišjih dolžnosti v ministrstvih ali v vladi s strani bivših generalov sicer ni neobičajna in nesprejemljiva praksa v razvitejših demokracijah, vendar je njihovo politično udejstvovanje pred 'transformacijo' pod budnim očesom javnosti in politike ter ima v vsaki demokratični družbi dokaj prepoznavne meje. Prestop te meje se rigorozno sankcionira z izgubo položaja. V Sloveniji se morebiti srečujemo s pojavom, ki javno ni prepoznaven, v politiki pa lahko postaja praksa, ko se politične povezave vzpostavljajo na nižjih ravneh. Zato včasih mlajši častniki zasedajo najvišje položaje, kar je neobičajna praksa v vojskah z definiranim kariernim sistemom in daljšo tradicijo. Takšni pojavi so običajno v vojskah, ki so se preoblikovale ali obnavljale po vojnah, ali ob večjih spremembah političnega ali obrambnega sistema. V prvih desetih letih razvoja vojske v samostojni državi smo jim bili priča tudi pri nas, za kar so obstajale objektivne okoliščine (pomanjkanje kadrov), po dvajsetih letih pa je takšno ravnanje lahko vprašljivo s stališča demokratizacije civilnega nadzora nad vojsko in morebiti pomeni večjo stopnjo (globljo) politizacije Slovenske vojske, kot smo jo morda pričakovali po spremembi političnega sistema.

(2) Vojska potrebuje jasno definirano nalogo in usmeritve za njeno izvedbo. Pri tem ji civilna oblast postavi določene omejitve. Omejitve izhajajo iz določil mednarodnega vojnega in humanitarnega prava, zakonodaje, pravil delovanja ali posebnih, političnih razlogov. Ko vojska preide na izvajanje nalog, potrebuje strokovno avtonomnost. Nalogo izvaja v skladu z doktrinarnimi načeli in predpisanimi taktičnimi postopki. Ko ugotavljamo povezanost civilnega nadzora in delovanja Slovenske vojske se skozi celotno raziskavo izpostavlja pomen strokovne avtonomnosti vojske za objektivnost nadzora in za učinkovitost njenega delovanja. Lahko ugotovimo, da je strokovna avtonomnost z vojaške perspektive točka osredotočenja civilnega nadzora in točka na kateri se z vojaške perspektive 'lomijo' civilno-vojaški odnosi. Točka na kateri vojska ocenjuje kako kakovosten je civilni nadzor in na kateri ugotavlja ali vzpodbuja njeno sposobnost za uresničevanje poslanstva ter omogoča učinkovito delovanje.

Za objektivni nadzor je pomembno, da civilne avtoritete prepoznavajo in sprejemajo vojaške strokovne kompetence in strokovno avtonomnost ter se izogibajo političnim intervencam v vojaški sferi.²⁵¹ Spoštovanje vojaških kompetenc in strokovne avtonomnosti ima neposreden vpliv na vojaško vedenje in učinkovitost vojske in določa kako vojska dojema objektivnost in 'poštenost' nadzora. Čeprav se civilna in vojaška sfera prekrivata, lahko strokovno avtonomnost vojske razumemo kot 'cono omejenega gibanja' za civiliste. Njeno nespoštovanje lahko vodi k deviacijam civilno-vojaških odnosov in lahko zmanjšuje učinkovitost vojske.²⁵² S civilne perspektive je konstantna dilema koliko avtonomije lahko vojska uživa, da ne bi prišlo do rušenja načel demokratičnega civilnega nadzora in katere mehanizme uporabljati, da ne bi onemogočili vojski uresničevanje svojega poslanstva. Pogledi na 'pravično' raven strokovne avtonomnosti so različni.²⁵³ Pri iskanju odgovora na vprašanje o ravni strokovne avtonomnosti bi se morali izogniti presoji s stališča različnih pogledov temveč imeti v vidu vprašanja ali raven strokovne avtonomnosti, ki jo dopuščajo mehanizmi civilnega nadzora, zagotavlja vojski doseganje potrebne učinkovitosti za uresničevanje svojega poslanstva in razvoj vojaške profesije ter ali prispeva k njeni verodostojnosti in legitimnosti v družbi.

Strokovna avtonomnost vojske je pomembna predpostavka njene učinkovitosti. Med drugim jo zagotavljajo pooblastila, ki jih ima najvišja vojaška avtoriteta. Pristojnosti morajo biti v skladu z vojaškimi načeli svobode delovanja oziroma avtonomne uporabe dodeljenih virov. Poleg pooblastil je pomembna možnost urejanja notranje organiziranosti vojske, določanje načina delovanja enot (taktike) ter določanje uporabe vojaške oborožitve in opreme. Pomembna je tudi pristojnost na področju razvoja kadrov.²⁵⁴ Raziskava je potrdila navedbe nekaterih avtorjev v preteklosti, da v Sloveniji mehanizmi civilnega nadzora vojski omejujejo strokovno avtonomnost. Tudi podrobna analiza pristojnosti, ki jih ima načelnik Generalštaba SV potrjuje, da Slovenska vojska ne uživa avtonomnosti na področjih, ki so običajno vojaška domena (preglednica 6.8). Tako na primer ne more povišati nobenega častnika in višjega vojaškega uslužbenca, določiti doktrine delovanja Slovenske vojske, predpisati programov usposabljanja ter predpisati taktična navodila in navodila za uporabo vojaške opreme in

²⁵¹ Politična nevtralnost in strokovna avtonomnost oboroženih sil vzpodbujata njeno učinkovitost. Višja je raven profesionalnosti častniškega zbora, višja je učinkovitost vojske (Huntington 1957).

²⁵² Za Hespringa (1999, 557-577) je razlog za konflikte v civilno-vojaških odnosih, ko "politične oblasti neprekinjeno želijo omejevati strokovno avtonomnost vojske, vojska pa poskuša odvrniti te poskuse vmešavanja v njene interne zadeve".

²⁵³ Bland (1999, 7-26) na primer predlaga, da vojska uživa dodeljeno in 'pravično' avtonomnost na področjih vojaške doktrine, discipline, operativnega načrtovanja, notranje organiziranosti, povišanja v činu do ravni generalov in taktičnega vodenja. Desch (1999, 18) se z njim ne strinja in meni, da je doktrina orodje civilistov za izvajanje nadzora.

²⁵⁴ Običajno je, da civilne avtoritete odločajo o povišanjih v generalske čine, nižji čini pa so v pristojnosti najvišje vojaške avtoritete.

oborožitve. Čeprav si avtorji niso enotni glede obsega strokovne avtonomnosti vojske in lahko najdemo upravičene razloge, da civilni nadzorniki 'ne izpustijo iz rok' vojaške doktrine in poviševanja častnikov, pa nobena teorija ne govori v prid odločitvi, ki je uveljavljena z Zakonom o obrambi, da vojska ni odgovorna za definiranje lastnega usposabljanja, taktične uporabe enot ter uporabe vojaške opreme in oborožitve. Ker je ta odgovornost dodeljena ministru pomeni, da vojska nima dodeljene odgovornosti za lasten strokovni razvoj in delovanje, kar pomeni tudi omejitev razvoja vojaškega profesionalizma in vojaške profesije. Dejansko je Zakon o obrambi dodelil ministru pristojnosti najvišjega vojaško strokovnega organa, kar je sicer po istem zakonu Generalštab SV. Posledično pomeni tudi, da se vpliv izvajalcev nadzora (politike), lahko udejanja tudi na področju vojaške stroke, kar pa je nesprejemljivo z načeli objektivnega civilnega nadzora. Omejevanje strokovne avtonomnosti je najbolj očiten primer uveljavljanja mehanizmov subjektivnega civilnega nadzora nad Slovensko vojsko.

Preglednica 6.8: pristojnosti načelnika Generalštaba SV

Pristojnosti načelnika Generalštaba Slovenske vojske	
Poslanstvo in naloge	POVELJEVANJE ; izdaja aktov poveljevanja - odrejanje poslanstva in nalog podrejenim poveljstvom in enotam, načrtov uporabe Slovenske vojske idr.
Kadrovanje	PREDLAGANJE povišanja častnikov, imenovanja poveljnikov in namestnikov (od sam. bataljona navzgor), imenovanja na dolžnosti brigadirjev in više, napredovanja višjih vojaških uslužbencev in priznanj ministrstva za obrambo IMENOVANJE poveljnikov in namestnikov bataljonov in niže, imenovanje na dolžnosti (razen brigadirjev in više) POVIŠANJE podčastnikov POTRJEVANJE napredovanj nižjih vojaških uslužbencev ODLOČANJE o razporeditvi na drugo formacijsko dolžnost (razen brigadirjev in generalov)
Opremljanje	DOLOČANJE zahtev; podpisovanje študij in zahtevnikov PREDLAGANJE naročil – definiranje vrste in števila opreme
Financiranje	PREDLAGANJE finančnega načrta Slovenske vojske, načrta razvojnih programov, načrta pridobivanja stvarnega premoženja, prerazporeditev sredstev PODPISOVANJE pogodb iz dejavnosti in avtorskih pogodb ter odredb za izplačilo ODLOČANJE o notranji razdelitvi finančnih virov v Slovenski vojski
Usposabljanje	PREDPISOVANJE metod in meril za ocenjevanje usposobljenosti, učnih načrtov in preskusnih programov vojaškega izobraževanja in usposabljanja
Pripravljenost	PREDPISOVANJE kriterijev za ugotavljanje pripravljenosti
Delovanje	PREDLAGANJE sprememb org. mob. razvoja in uporabe Slovenske vojske v operacijah (vojaški nasvet)

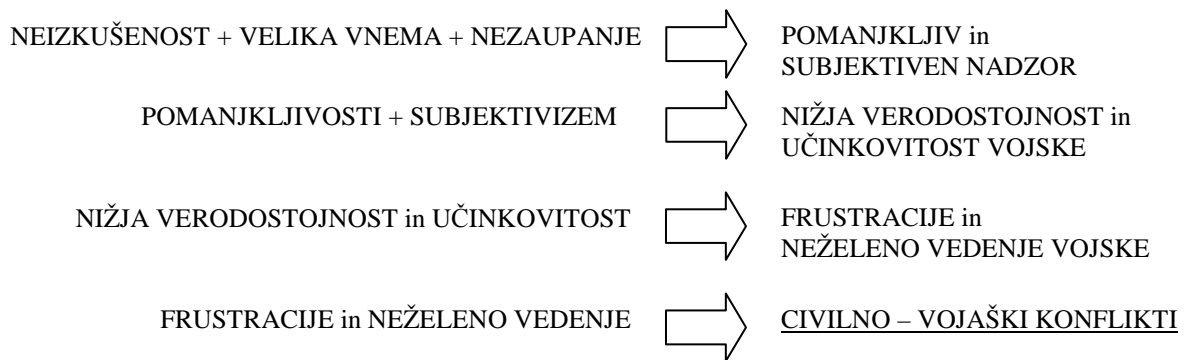
Čeprav med avtorji ni enotnega mnenja kolikšna je 'pravična' raven strokovne avtonomnosti vojske, obstaja enoten pogled na neločljivo vojaško pristojnost na področju vojaške taktike in vojaškega usposabljanja. To je najmanjši skupni imenovalec in ni poznan primer v zahodnih demokracijah, kjer vojska ne bi imela strokovne avtonomnosti na teh dveh področjih. Tukaj ne gre za 'pravičnost' ali 'velikodušnost' civilnih oblasti ampak za potrebo. Brez strokovne avtonomnosti na teh področjih ni razvoja vojaške profesije. Če je najnižja oziroma elementarna raven strokovne avtonomnosti nesprejemljiva za slovensko politiko pomeni, da morda obstaja politični konsenz, da bo Slovenska vojska sicer pretežno poklicna, vendar ne bo razvila vojaške profesije po vzoru nekih drugih poklicnih profesij, ali pa imamo še vedno opravka z 'zgodovinskim strahom', da vsakršna večja stopnja avtonomnosti predstavlja grožnjo civilnemu nadzoru nad vojsko v Sloveniji.²⁵⁵

(3) Včasih lahko velika vnema in želja po vzpostavitvi učinkovitega nadzora, zaradi pomanjkanja znanja, izkušenj ali drugih razlogov, povzroči uvajanje mehanizmov subjektivnega nadzora ali pretiravanja z uporabo mehanizmov. Zaradi tega je lahko nižja sposobnost vojske in ta doživlja motnje pri doseganju potrebne učinkovitosti za uresničevanje svojega poslanstva. Če vojska ne more uspešno opraviti svojih nalog, lahko postane, zafrustrirana, omahljiva, neverodostojna in nelegitimna. V naporih, da povrne ali ohrani verodostojnost in učinkovitost, lahko poseže po nedemokratskih ukrepih, teži k politični vlogi ter bolj ali manj odkritemu nasprotovanju civilni oblasti. Pomeni, da lahko zaradi nepreudarnega in neveščega izvajanja nadzor postane razlog destabilizacije civilno-vojaških odnosov oziroma postane ravno nasprotno temu v kar je usmerjen – preprečevanje neželene vloge vojske v družbi in zagotovitev njene pokorščine. Zato ne smemo nadzora obravnavati samo s civilne perspektive ampak je treba videti tudi kako ga dojema vojska oziroma zagotoviti, da nadzor ni usmerjen samo 'proti' vojski ampak da tudi 'dela'. Obstaja nekakšen konsenz med avtorji, da lahko civilni nadzor povzroči tudi tveganje neučinkovitosti vojske in s tem ogroža nacionalno varnost, ter da lahko neupoštevanje vojaških zahtev, predvsem glede strokovne avtonomnosti, vodi v civilno-vojaške konflikte. Raziskava je pokazala na katerih področjih lahko izvajanje civilnega nadzora moti delovanje vojske in negativno vpliva na njeno učinkovitost (glej preglednico 6.6). Vojska, ki spozna, da ne more uspešno uresničevati svojega poslanstva in izpolniti svoje vloge v družbi, se opira nadzoru in teži k politični vlogi, kar lahko vodi v konflikte med vojaškim in civilnim vodstvom. Učinkovit civilni nadzor

²⁵⁵ Ob nobeni spremembi zakonodaje na obrambnem področju ni bilo javno evidentiranih razprav ali poskusov, da bi se povečala strokovna avtonomnost Slovenske vojske.

lahko torej v določenih okoliščinah vodi k poslabšanju civilno-vojaških odnosov (slika 6.3) kar je na nek način paradoks, saj je demokratizacija civilnega nadzora v osnovi namenjena odpravljanju možnosti neželene vloge vojske v družbi oziroma minimaliziranju grožnje, ki jo vojska predstavlja, ter razvoja stabilnih civilno-vojaških odnosov.

Slika 6.3: civilni nadzor kot tveganje poslabšanja civilno-vojaških odnosov

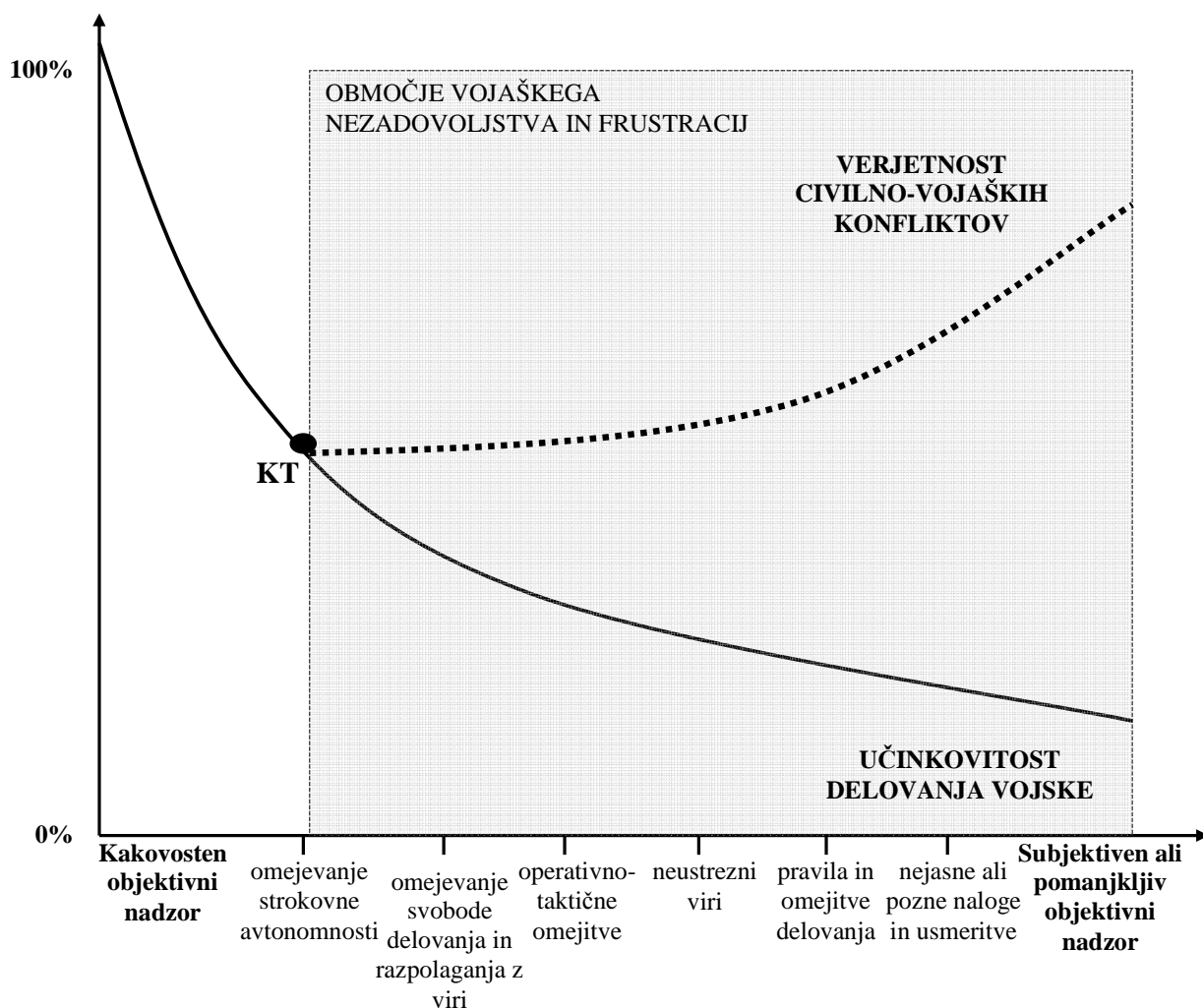


Bolj kakovosten in objektiven je nadzor, manjše motnje povzroča na delovanje vojske. Nepreudarna, vsiljena, površna ali nevešča uporaba mehanizmov nadzora lahko povzroči padec učinkovitosti vojske in ta postane nesposobna uresničevanja svojega poslanstva. Mehanizmi nadzora lahko vplivajo na psihosocialno stanje vojske (zadovoljstvo, motiviranost), pomen vojske v družbi (legitimnost, verodostojnost, slavo), pripravljenost (zmogljivosti, odzivnost, sposobnost), profesionalnost ter učinkovitost (uresničitev poslanstva, izraba virov, izgube). V demokracijah se vsaka vojska 'bori' za legitimnost v družbi. Nesposobnost uresničevanja svojega poslanstva in s tem zmanjšanje verodostojnosti pomenita istočasno ogrožanje zadovoljitve obeh imperativov, tako funkcionalnega kot družbenega. Vojaški voditelji se s tem nikakor ne morejo sprijazniti. Pomeni, da lahko mehanizmi nadzora dvigajo verjetnost civilno-vojaških konfliktov. Verjetnost, da pride do teh konfliktov je obratno sorazmerna z krivuljo vojaške učinkovitosti (glej sliko 6.4) oziroma manjša je učinkovitost vojske večja je verjetnost konfliktov med civilnimi in vojaškimi voditelji.

Na podlagi teoretičnih potreb vojske za uresničevanje svojega poslanstva (zagotovitev možnosti za delovanje) ter ugotovitev raziskave lahko ugotovimo, da imajo nejasne naloge, ki so izdane pozno, ter pomanjkanje virov, večji vpliv na učinkovitost vojske kot npr. omejevanje strokovne avtonomnosti. Vendar je slednje že motnja v delovanju vojske. Pomeni, da obstaja določena kritična točka (KT), kjer vstopamo v območje nezadovoljstva in

frustracij²⁵⁶ vojske. Območje, kjer obstaja možnost civilno-vojaških konfliktov. Slika 6.4 tudi opozarja, da subjektivnost nadzora ni odločilna za delovanje vojaške organizacije in da lahko pomanjkljiv objektivni nadzor povzroči večje negativne posledice od subjektivnega razen, če so pomanjkljivosti bolj posledica subjektivnosti kot pomanjkanja izkušenj, znanja, idr. za izvajanje objektivnega nadzora. Kolikšna je dejansko teža posledic vsiljenih (subjektivnih) mehanizmov in pomanjkljivega udejanjanja civilnega nadzora na vojsko ter s tem posledično tudi na verjetnost poslabšanja civilno-vojaških odnosov v družbi je težko natančno oceniti. To ni bil cilj raziskave ter ostaja vprašanje za prihodnje študije.

Slika 6.4: mehanizmi nadzora kot tveganje poslabšanja civilno-vojaških odnosov



²⁵⁶ Občutek/stanje nezadovoljenosti, napetosti, nelagodja kot posledica nezadovoljene potrebe (Rus 2011). Psihično doživljanje situacije, ki predstavlja oviro pri doseganju cilja, zadovoljevanju potrebe. Vključuje napetost, neugodje, vznemirjenje (Zvonarević 1985).

V zaključku lahko ugotovimo, da v Sloveniji obstaja potreba po razumevanju, da civilni nadzor ni namenjen samo podreditvi vojske civilnim oblastem ampak tudi krepitevi njene učinkovitosti. 'Nadzorniki' bi se morali zavedati negativnih vplivov, ki jih ima nadzor na vojsko. Nepazljiva ali nepreudarna uporaba nadzornih mehanizmov, ki škodujejo verodostojnosti načelnika Generalštaba SV, zmanjšujejo pripravljenost vojske ali omejujejo strokovno avtonomnost, lahko povzročijo neuspešno uresničevanje poslanstva in nezadovoljstvo vojske. Na splošno lahko ugotovimo, da se v Sloveniji srečujemo z zastojem v razvoju demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Po dvajsetih letih razvoja samostojne demokratične države smo v podobni situaciji, kot so jo opisovali avtorji, ki so analizirali začetke demokratizacije in so npr. poudarjali potrebo po konsenzu političnih elit o ključnih vprašanjih nacionalne varnosti in obrambe (Grizold 1997) ali pomanjkanje znanja za izvajanje nadzora ter obstoj nezaupanja v vojsko (Jelušič 1998). Ukrepi, ki bi jih morali uveljaviti v Sloveniji za dvig ravni civilno-vojaških odnosov bi morali biti usmerjeni v (1) zaključek problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov, (2) izboljšanje udejanjanja civilnega nadzora v praksi in (3) zagotovitev strokovne avtonomnosti Slovenske vojske.

Za zaključek problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov bi bilo potrebno odpraviti normativne nedorečenosti in uravnotežiti vloge izvajalcev nadzora, predvsem vlogo predsednika republike. Potrebno bi bilo bolj natančno opredeliti odgovornosti odločanja o uporabi vojske ter vodenje in poveljevanje. Treba je redefinirati vlogo predsednika (odpraviti dvoumnosti) ter ga umestiti bodisi v izvršno vejo oblasti z jasno določenimi pristojnostmi vrhovnega poveljnika ali pa odpraviti to vlogo ter ga omejiti na predstavniško vlogo z določenimi pooblastili in vlogo 'rezerve', ko zakonodajna veja oblasti ne more delovati. Dokončati je treba civilianizacijo ministrstva za obrambo in zmanjšati tveganja politizacije vojske.

Izboljšanje udejanjanja civilnega nadzora v praksi je možno doseči z višjo kulturo političnega dialoga, izraženo politično skrbjo za izboljšanje civilnega nadzora in bolj transparentnim delovanjem izvršne veje oblasti v odnosu do zakonodajne. Navkljub uveljavljeni praksi je potrebnih nekaj naporov za izboljšanje ravni parlamentarnega nadzora, npr. izboljšanje ravni komuniciranja med zakonodajno in izvršno vejo oblasti, podrobnejša opredelitev nalog delovnih teles na področju civilnega nadzora ter višja raven strokovnosti in znanja za izvajanje nadzora.²⁵⁷ Za izboljšanje učinkovitosti nadzora sta ključnega pomena

²⁵⁷ Da bi učinkovitost parlamentarnega nadzora dvignili na višjo raven, bi moral Državni zbor posvetiti več pozornosti spremljanju uresničevanja in posodabljanja temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, vložiti več

odprava nejasnosti ali nedorečenosti v pravnih in ustavnih podlagah (zaključek problematike prve generacije) in medsebojno sodelovanje in izogibanje konfliktu pri uveljavljanju nadzora v praksi.

Zagotovitev strokovne avtonomnosti Slovenske vojske je možno doseči s spremembo Zakona o obrambi (pristojnosti vojske) ter s takšnim civilnim nadzorom, ki bo temeljil na preudarni in uravnoteženi uporabi mehanizmov nadzora. Odpraviti je potrebno vsiljene mehanizme, ki povzročajo stranske učinke; predvsem 'varovalke', ki zmanjšujejo avtoriteto in strokovno avtonomnost načelnika Generalštaba SV. Izogibati se je treba podrobnim navodilom (mikromanagementu), ki povzročajo nezadovoljstvo ali omejujejo izvedbo nalog.

naporov v nadzor skladnosti uporabe vojske z razpoložljivimi viri ter nameniti več energije lastnemu izobraževanju ali iskanju mehanizmov za dvig strokovnosti dela.

7 LITERATURA

1. Amalietti, Peter. 1996. *Sun Tzu. Umetnost vojne*. Ljubljana: Založba Amalietti.
2. Arnejčič, Beno in Vuk Igor. 2001. Civil-military relations in Slovenia: aspects, factors, problems. V *Civil-military relations in south-east Europe*, ur. Plamen Pantev, 180-196. Sofia: National defense academy. Institute for security and international studies.
3. Arnejčič, Beno. 2000. *Analiza delitev pristojnosti in odgovornosti med ministrom za obrambo RS in načelnikom Generalštaba SV*. Vojstvo (2000-7): 1-11.
4. Atanasov, Petar. 2005. Macedonian reform perspectives. V *The evolution of civil-military relations in south east Europe. Continuing democratic reform and adapting to the needs of fighting terrorism*, ur. Philip Fluri, Gustav Gustenau in Plamen Pantev, 169-183. Ženeva: Geneva centre for democratic control of armed forces.
5. Avant, Deborah. 2007. Political institutions and military effectiveness. Contemporary United States and United Kingdom. V *Creating military power. The sources of military effectiveness*, ur. Risa Brooks in Elisabeth Stanley, 80-103. Stanford: Stanford University Press.
6. Bebler, Anton. 1988a. *O odnosih med civilno in vojaško oblastjo v evropskih socialističnih državah – 1*. Teorija in praksa, let. 25, 9-10: 1196-1208.
7. Bebler, Anton. 1988b. *O odnosih med civilno in vojaško oblastjo v evropskih socialističnih državah – 2*. Teorija in praksa, let. 25, 11-12: 1442-1453.
8. Bebler, Anton. 1992. Jugoslovanska ljudska armada in razpad Jugoslavije. V *Razpotja nacionalne varnosti. Obramboslovne raziskave v Sloveniji*, ur. Anton Grizold, 45-57. Ljubljana: FDV.
9. Bebler, Anton. 1997. The region wide perspective on post-communist civil-military relations. V *Civil-military relations in post-communist states, Central and Eastern Europe in transition*, ur. Anton Bebler, 65-76. London, Praeger.
10. Bebler, Anton. 1999. *Hierarhija dokumentov na področju nacionalne varnosti v Republiki Sloveniji – poročilo*. Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center FDV.
11. Bebler, Anton. 2000a. Democratic control of the armed forces in Slovenia. V *Civil-military relations and defense planning: challenges for central and eastern Europe in the new era*, Conference report, ur. Andrew Cottey, Timothy Edmunds in Anthony Forster, 14. Sussex: Economic and social research council.

12. Bebler, Anton. 2000b. The public's role in the democratic control of the armed forces in Slovenia. V *International security, mass media and public opinion*, ur. Marjan Malešič, 140-147. Ljubljana: FDV.
13. Bebler, Anton. 2005. Civil-military relations and democratic control of the armed forces in Slovenia. V *Sodobno vojaštvo in družba*, Anton Bebler, 87-97. Ljubljana: FDV.
14. Bernard, Vesna. 2008. *Erjavec bo Natu znal pojasniti varčevanje*. Dnevnik (22. 1. 2008).
15. Betros, Lance. 2001. *Political partnership and the military ethic in America*. *Armed forces & Society* 27 (4): 501-523.
16. Betz, J. David. 2004. *Civil-military relations in Russia and eastern Europe*. London: Routledge Curzon.
17. Bland, L. Douglas. 1999. *A unified theory of civil-military relations*. *Armed forces & Society* 26 (1): 7-26.
18. Bland, L. Douglas. 2001. *Patterns in liberal democratic civil-military relations*. *Armed forces & Society* 27 (4): 525-540.
19. Boene, Bernard in Bredow Wilfried. 1999. The military in common-risk societies; elements of comparison among nine countries of west, central and east Europe. V *Military and Society in 21st century Europe. A comparative analysis*, ur. Jürgen Kuhlmann in Jean Callaghan, 305-331. George C. Marshall, European center for security studies. London: Transaction publishers.
20. Born, Hans in drugi. 2006. Patterns of democratic governance of civil-military relations. V *Civil-military relations in Europe. Learning from crisis and institutional change*, ur. Hans Born, Marina Caparini, Karl Haltiner in Jürgen Kuhlmann, 235-255. New York: Routledge Military Studies.
21. Born, Hans. 2003. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa*. Ženeva: Centre for the democratic control of armed forces.
22. Bougdanor, Vernon. 1987. *The Blackwell encyclopaedia of political institutions*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
23. Bourne, Christopher. 1988. *Unintended consequences of the Golwater-Nichols act*. *Joint forces quarterly* (spring 1988): 98-108.
24. Brankovič, Jure. 2008a. *Vojska se odpoveduje nakupom*. POP TV, 24 ur (21. 1. 2008).
25. Brankovič, Jure. 2008b. *Nakup letala preklican*. POP TV, 24 ur (29. 1. 2008).
26. Brejc, Miha. 1994. *Vmesni čas*. Ljubljana: ZMK.

27. Brinc, Darija. in drugi. 2006. *Angleško – slovenski vojaški terminološki slovar*. Ljubljana: PDRIU.
28. Brodie, Bernard. 1973. *War and politics*. New York: MacMillan Publishing Co., Inc.
29. Brooks, A. Risa. 2007. Introduction: the impact of culture, society, institutions, and international forces on military effectiveness. V *Creating military power. The sources of military effectiveness*, ur. Risa Brooks in Elizabeth Stanley, 1-26. Stanford: Stanford University Press.
30. Bruneau, C. Thomas in Goetze B. Richard jr. 2006. Ministries of defense and democratic control. V *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, ur. Thomas Bruneau in Scott Tollefson, 71-100. Austin: University of Texas Press.
31. Bruneau, C. Thomas in Matei Cris. 2008. *Towards a new conceptualization of democratization and civil – military relations*. Democratization 15 (5): 909-929.
32. Bruneau, C. Thomas. 2009. *Civil – military relations in the global context*. Gradivo za predavanje. Monterey: Center for civil-military relations (4. 6. 2009).
33. Bruneau, Thomas in Trinkunas Harald. 2008. Global trends and their impact on civil – military relations. V *Global politics of defense reform*, ur. Thomas Bruneau in Harald Trinkunas, 1-19. New York: Palgrave MacMillan.
34. Bucur-Marcu, Hari. 2009. Intruduction. V *Defence management: an introduction*, ur. Bucur-Marcu Hari, Philipp Fluri in Todor Tagarev, 3-13. Geneva, Procon Ltd.
35. Bučar, France. 1988. *Korak k odpravljanju slovenske državnosti*. Nova revija 80: 1963-1975.
36. Burk, James. 1998. *The logic of crisis and civil-military relations theory*. Armed forces & Society 24 (3): 455-462.
37. Burk, James. 2002. *Theories of democratic civil-military relations*. Armed forces & Society 29 (1): 7-29.
38. Callaghan, Jean, Dandeker Christopher in Kuhlmann Jürgen. 1999. Armed forces and society in Europe – the challenge of change. V *Military and society in 21st century Europe. A comparative analysis*, ur. Jürgen Kuhlmann in Jean Callaghan, 1-9. George C. Marshall, European center for security studies. London: Transaction publishers.
39. Cerar, Gregor. 2007. *Anton Anderlič. Predsednik parlamentarnega odbora za obrambo*. Mladina (11. 8. 2007).

40. Clunan, Anne. 2008. Globalization and the impact of norms on defense restructuring. V *Global politics of defense reform*, ur. Thomas Bruneau in Harald Trinkunas, 35-45. New York: Palgrave MacMillan.
41. Cohen, A. Eliot. 2003. *Supreme command. Soldiers, statements and leadership in wartime*. New York: Anchor Books.
42. Cottey, Andrew, Edmunds Thimoty in Forster Anthony. 2002. *The second generation problematic: rethinking democracy and civil-military relations*. *Armed Forces & Society* 29 (1): 31-56.
43. Cottey, Andrew. 2000. A framework for understanding democratic control of armed forces in post-communist Europe. V *Civil-military relations and defense planning: challenges for central and eastern Europe in the new era*. Conference report, ur. Andrew Cottey, Thimoty Edmunds in Anthony Forster, 4. Sussex: Economic and social research council.
44. Coughlan, P. Elizabeth. 1998. *Democratic civilian control: the Polish case*. *Armed forces & Society* 24 (4): 519-533.
45. Dauber, Cori. 1998. *The practice of argument: reading the condition of civil-military relations*. *Armed forces & Society* 24 (3): 435-446.
46. Desch, C. Michael. 1998. *Soldiers, states and structures: the end of the cold war and weakening U.S. civilian control*. *Armed forces & Society* 24 (3): 389-406.
47. Desch, C. Michael. 1999. *Civilian control of the military. The changing security environment*. Baltimore: John Hopkins University Press.
48. Dictionary. com. Dostopno prek: <http://dictionary.reference.com> (16. november 2009).
49. Dnevnik. 2008. Predsednik odbora DZ za obrambo. *Javno pismo ministru za obrambo* (28. 7. 2008).
50. Dobaj, Jana. 2007. *Člani odbora za obrambo zadovoljni z vpogledom v dokumentacijo*. STA (24. 1. 2007).
51. DZ RS, Skupina poslank in poslancev. 2007. Zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora RS (31. 1. 2007).
52. DZ RS, Skupina poslank in poslancev. 2008. Zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora RS (3. 9. 2008).
53. DZ RS. 2001. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ur. l. RS št. 56/01.
54. DZ RS. 2002. Poslovnik Državnega zbora. Ur. l. RS št. 35/02.

55. DZ RS. 2004a. Predlog zakona o ratifikaciji Severnoatlantske pogodbe MSAP – EPA 1117-III 19. točka. Magnetogram o poteku nadaljevanja 34. seje, 24. februarja 2004. Dostopno na <http://www.dz-rs.si>.
56. DZ RS. 2004b. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Ur. l. RS št. 89/04.
57. DZ RS. 2006. Magnetogram 8. nujne seje odbora Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo, 11. avgusta 2006. Dostopno na <http://www.dz-rs.si>.
58. DZ RS. 2007. Poslovnik Državnega zbora. Št. 020-02/92-25/270, 27. 9. 2007.
59. DZ RS. 2007a. Vpogled v dokumentacijo, ki obsega poslovne skrivnosti. Št. 213-05/90-1/88, 18. 1. 2007.
60. DZ RS. 2007b. Sklepi 26. izredne seje. Št. 213-05/90-0001/0088, 15. 2. 2007.
61. DZ RS. 2007c. 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 oklepni kolesnih vozil 8x8 zaradi suma, da je posel politično dogovorjen, voden netransparentno 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 1991 do 1993. Št. 020-02/92-28/23, 24. 4. 2007.
62. DZ RS. 2008a. Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora. Ur. l. RS št. 107/08.
63. DZ RS. 2008b. Sklepi 41. izredne seje. Št. 214-02/08-0001/0011, 10. 9. 2008.
64. DZ RS. 2010a. Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025. Ur. l. RS 99/2010.
65. DZ RS. 2010b. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ur. l. RS 27/2010.
66. Edmunds, Thimoty. 2004. *Defens reforms in Croatia and Serbia – Montenegro*. Adelphi papers. New York: Routledge.
67. EU Council. 2003. A secure Europe in a better world. European security strategy. Bruselj.
68. EU GEARC. 2004. Headline Goal 2010. Bruselj.
69. EU. 2005. EU Battle Groups Concept. Bruselj.

70. FDV, IDV-CJMMK. 2006. Javnomnenjska raziskava o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji. Politbarometer (26. 1. 2006).
71. FDV, IDV-CJMMK. 2007. Javnomnenjska raziskava o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji. Politbarometer (marec 2007).
72. FDV, IDV-CJMMK. 2008. Javnomnenjska raziskava o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji. Politbarometer (april 2008).
73. Feaver, D. Peter. 1996. *The civil-military problematique. Huntington, Janowitz and the question of the civilian control*. *Armed forces & Society* 23 (2): 149–178.
74. Feaver, D. Peter. 2003. *Armed servants: agency, oversight and civil – military relations*, 75-95. London: Harvard University Press.
75. Feaver, D. Peter. in Kohn H. Richard. 2001. *Soldiers and civilians. The civil-military gap and American national security*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge: The MIT Press.
76. Fekonja, Marjan. 1996. *Med politiko, dokumenti in resničnostjo*. *Obramba* 6/96: 3-5.
77. Flückiger, Samuel. 2008. *Armed forces, civil society and democratic control: concepts and challenges*. Zürich: International peace bureau.
78. Forster, Anthony, Edmunds Thimoty in Cottey Andrew. 2002. Introduction: the professionalization of armed forces in postcommunist Europe. V *The challenge of military reform in postcommunist Europe. Building professional armed forces*, ur. Anthony Forster, Thimoty Edmunds in Andrew Cottey, 1-16. New York: Palgrave MacMillan.
79. Foster, D. Gregory. 2000. *Civil-military gap: what are the ethitics?* Proceedings: 211-216.
80. FreeDictionary.com. Dostopno prek: <http://thefreedictionary.com> (16. november 2009).
81. Furlan, Branimir in drugi. 2006. *Vojaška doktrina*. Ljubljana: PDRIU.
82. Furlan, Branimir. 2006a. *Odstopna izjava* (30. 11. 2006).
83. Furlan, Branimir. 2006b. *Temeljni razvojni projekt na obrambnem področju*. *Obramba* 38/06: 6-11.
84. Furlan, Branimir. 2008. *Strateške politične usmeritve za delovanje in razvoj Slovenske vojske*. *Bilten Slovenske vojske* 10, 4: 155-174.
85. Furlan, Branimir. 2008b. *Poročanje o pripravljenosti. Instrument civilnega nadzora nad vojsko*. *Revija Obramba*, 40 (2008): 4-7.

86. Garb, Maja. 2002. *Demobilizacija in reintegracija vojaškega osebja v razmerah sodobne družbene tranzicije*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
87. Gibson, P. Christopher in Snider M. Don. 1993. *Civil-military relations and the potential influence: a look at the national security decision-making process*. *Armed forces & Society* 25 (2): 193–218.
88. Gilman, Ernest in Detlef E. Herold. 1995. *Democratic and civil control over military forces. Case studies and perspectives*. Rim: NATO Defence College.
89. Giraldo, Jeanne. 2006. Legislatures and national defense. V *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, ur. Thomas Bruneau in Scott Tollefson, 34-70. Austin: University of Texas Press.
90. Giraldo, Jeanne. 2009. *The legislature and democratic civil-military relations*. Gradivo za predavanje. Monterey: Center for civil-military relations (4. 6. 2009).
91. Greystone, Neil. 2001. Democratic control of the armed forces of Slovenia. A progress report. V *Civil-military relations in post-cold war Europe*, ur. Herd Greame, 5-13. Camberly: Conflict studies research center.
92. Grizold, Anton. 1990. *Militarizacija in vojaško-industrijski kompleks*. Časopis za kritiko znanosti. Ljubljana: Študentska zložba.
93. Grizold, Anton. 1992. Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti. V *Razpotja nacionalne varnosti*, ur. Anton Grizold., 59-93. Ljubljana: FDV.
94. Grizold, Anton. 1994. *Civilian supervision of the military in Slovenia*. *The Public* 1 (4): 87-94.
95. Grizold, Anton. 1997. Civil-military relations in Slovenia. V *Civil-military relations in post-communist states, Central and Eastern Europe in transition*, ur. Anton Bebler, 101-109. London, Praeger.
96. Grizold, Anton. 1998. Javnost o organiziranju in upravljanju nacionalne varnosti Slovenije. V *Perspektive sodobne varnosti*, ur. Anton Grizold., 100-133. Ljubljana: FDV.
97. Grizold, Anton. 1999. *Obrambni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: VPVŠ.
98. Grizold, Anton. 2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju*. Ljubljana: FDV.
99. Grizold, Anton. in drugi. 1991. *Starešinski kader v oboroženih silah Republike Slovenije*. Ljubljana: FSPN.
100. GŠ SV, J-4. 2008. Obvestilo o realizaciji projekta. Št. 871-4/2007-92, 24. 6. 2008.
101. GŠ SV, ONPVL. 2008. Analiza letalske nesreče vojaškega letala CASA C-295M na Poljskem. Št. 372-4/2008-5, 22. 5. 2008.

102. GŠ SV, ZSK. 2007a. Priznanja Ministrstva za obrambo. Št. 094-1/2007-70, 11. 4. 2007.
103. GŠ SV, ZSK. 2007b. Priznanja Ministrstva za obrambo. Št. 094-1/2007-73, 13. 4. 2007.
104. GŠ SV, ZSK. 2009a. Podatki o vojaških delovnih mestih v ministrstvu. Posredovano po interni pošti MO RS, Kropf Danica (18. 1. 2010).
105. GŠ SV, ZSK. 2009b. Poročilo o izvedbi kadrovske konsolidacije 2009 in analiza doseženega stanja. Št. 8040-2/2009-194, 24. 12. 2009.
106. GŠ SV, ZSK. 2009c. Številčno stanje MO RS. Posredovano po interni pošti MO RS MS, Gregorič Bojan (30. 12. 2009).
107. GŠ SV, ZSK. 2010a. Analiza zasedenosti vojaških delovnih mest VDM kot podlaga za presojo upravičenosti zasedanja VDM. Št. 100-60/2009-19, 27. 1. 2010.
108. GŠ SV, ZSK. 2010b. Podatki o brigadirjih in ostalih. Posredovano po interni pošti MO RS, Danica Kropf (3. 2. 2010).
109. GŠ SV. 1996. Povelje za uporabo enot Slovenske vojske. Št. I 022-02-5/2002-1, 13. 3. 1996.
110. GŠ SV. 1999. Direktiva za zagotavljanje stalne pripravljenosti za delovanje SV. Št. SZ 804-4-9/99-2-413, 30. 7. 1999.
111. GŠ SV. 2003. Načrt ukrepov pripravljenosti. Št. T 856-016/2003-4-85, 15. 12. 2003.
112. GŠ SV. 2005a. Taktična študija - MOTB 2010. Št. 804-00-17/2004-33, 17. 2. 2005.
113. GŠ SV. 2005b. Zahtevnik – identifikacija investicijskega programa. Projekt PBV-k 8x8. Št. 809-00-1/2004-137, 1. 4. 2005.
114. GŠ SV. 2005c. Taktična študija - izvidniška vozila NRKBO. Št. 804-21-2/2005-3, 8. 6. 2005.
115. GŠ SV. 2006a. Zahtevnik - težko izvidniško vozilo nuklearne, radiološke, kemične in biološke obrambe SV. Št. 4301-16/2006-21, 26. 7. 2006.
116. GŠ SV. 2006b. Taktična študija - taktični letalski transport. Št. 803-3/2006, 24. 8. 2006.
117. GŠ SV. 2006c. DIIP za taktično transportno letalo. Št. 4301-10/2006-36, 28. 9. 2006.
118. GŠ SV. 2006d. Začasni priročnik za usposabljanje poveljstev in enot. Št. 603-64/2006-9, 4. 10. 2006.
119. GŠ SV. 2006e. Direktiva za ugotavljanje pripravljenosti Slovenske vojske. št. 804-06/2006-62, 13. 10. 2006.

120. GŠ SV. 2006f. Taktična študija - bataljon RKBO. Št. 803-6/2006-15-628, 20. 11. 2006.
121. GŠ SV. 2006g. Predlog za naročilo PBV-k 8x8. Št. 4301-3/2006-75, 12. 12. 2006.
122. GŠ SV. 2007a. Direktiva za kadrovske postopke. Št. 1001-15/2006-4, 22. 1. 2007.
123. GŠ SV. 2007b. Seznam pripadnikov SV za povišanje v činu maj 2007. Št. 811-2/2007-8, 16. 3. 2007.
124. GŠ SV. 2007c. Dodatni seznam pripadnikov SV za povišanje v činu maj 2007. Št. 811-2/2007-129, 30. 3. 2007.
125. GŠ SV. 2007d. Seznam pripadnikov SV za povišanje v činu maj 2007. Št. 811-2/2007-12, 11. 4. 2007.
126. GŠ SV. 2007e. Dodatni seznam pripadnikov SV za povišanje v činu maj 2007. Št. 811-2/2007-135, 11. 4. 2007.
127. GŠ SV. 2007f. Dodatni seznam pripadnikov SV za povišanje v činu maj 2007. Št. 811-2/2007-134, 12. 4. 2007.
128. GŠ SV. 2007g. Dodatni predlog za povišanje v čin – maj 2007. Št. 811-2/2007-143, 16. 4. 2007.
129. GŠ SV. 2007h. Dodatni seznam pripadnikov SV za povišanje v činu maj 2007. Št. 811-2/2007-153, 3. 5. 2007.
130. GŠ SV. 2007i. Predlog za naročilo št. 2008/1914010100/69. 16. 5. 2007.
131. GŠ SV. 2007k. Poročilo pogajalske skupine za nadaljevanje izvedbe postopka pogajanj in izdelave končne verzije pogodbe za nabavo SKOV 8x8. Št. 4301-3/2006-87, 27. 6. 2007.
132. GŠ SV. 2007l. Direktiva za načrtovanje in pripravo enot SV za sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja. Št. 871-3/2007-9, 19. 6. 2007.
133. GŠ SV. 2007m. Ukaz za zagotavljanje pripravljenih sil za Sikon Afrika. Št. 871-24/2007-1, 11. 7. 2007.
134. GŠ SV. 2007n. Ukaz za izdelavo poročila o pripravljenosti SV za leto 2007. Št. 804-8/2007-1, 2. 11. 2007.
135. GŠ SV. 2007o. Plan vodenja SV za leti 2008 in 2009. Št. 0100-66/2007-11, 20. 11. 2007.
136. GŠ SV. 2007p. Vojaški nasvet za sodelovanje SV v operaciji EU v Čadu in Centralno afriški republiki. Št. 871-30/2007-22, 11. 12. 2007.
137. GŠ SV. 2007r. Zračni transport v OKO – ocena. Št. 4301-8/2007-71, 27. 11. 2007.
138. GŠ SV. 2007s. Izdelava poročila o pripravljenosti SV. SOP št. 01-0003.

139. GŠ SV. 2007t. Preklic ukazov in usmeritev za pripravo kontingenta za operacijo v Čadu in CAR. Št. 871-30/2007-28, 21. 12. 2007.
140. GŠ SV. 2008a. Pripravljalni ukaz za napotitev pripadnikov SV v OHQ in THQ v EU operaciji ČAD/CAR. Št. 871-30/2007-36, 3. 1. 2008.
141. GŠ SV. 2008b. Izvlečki iz OPLAN Op EUFOR TCHAD/RCA. Št. 871-30/2007-34, 21. 1. 2008.
142. GŠ SV. 2008c. Direktiva za pripravo in delovanje kontingenta SV v EUFOR operaciji v Čadu in Centralno afriški republiki. Št. 871-30/2007-41-27926, 5. 2. 2008.
143. GŠ SV. 2008d. Vojaški nasvet o možnostih sodelovanja Slovenske vojske v okviru operacije ALTHEA v BIH. Št. 871-3/2007-9, 27. 2. 2008.
144. GŠ SV. 2008e. Direktiva za izvedbo mobilizacije. Št. 832-6/2008-6-30137, 6. 3. 2008.
145. GŠ SV. 2008f. Vojaški nasvet o donaciji, prevozu ter namestitvi montažnega mostu v okviru operacije ISAF v Afganistanu. Št. 871-4/2007-64, 31. 3. 2008.
146. GŠ SV. 2008g. Poročilo o nakupu rabljenih izvidniških vozil RKB. Št. 001-36/2008-3, 2. 4. 2008.
147. GŠ SV. 2008h. Terminski načrt postavitve mostu v Afganistanu. Št. 871-4/2007-76, 8. 5. 2008.
148. GŠ SV. 2008i. Direktiva za ugotavljanje pripravljenosti SV. Št. 804-13/2008-91, 10. 6. 2008.
149. GŠ SV. 2008j. Predlog sprememb v org. mob. razvoju SV. Št. 8040-2/2007-14-31488, 16. 7. 2008.
150. GŠ SV. 2008k. Pregled obrambnih načrtov SV. Št. I 8011-18/2008-1-32263, 28. 8. 2008.
151. GŠ SV. 2008l. Seznam kontingentov SV in sklepov vlade RS ter odredb MO RS. Št. 900-212/2007-23, 28. 11. 2008.
152. GŠ SV. 2008m. Poročilo o sodelovanju SV v OZN operaciji v Čadu. Št. 871-30/2007-66, 3. 12. 2008.
153. GŠ SV. 2008n. Direktiva za sodelovanje SV v silah KFOR na Kosovu od FEB2009 do SEP2009. Št. 871-23/2007-31, 8. 12. 2008.
154. GŠ SV. 2009a. Letno poročilo o uresničevanju načrtov virov Slovenske vojske za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2008. Št. 0100-120/2009-45, 28. 1. 2009.
155. GŠ SV. 2009b. Analiza virov. Št. 800-1/2009-156, 6. 5. 2009.
156. GŠ SV. 2010. Izpis vseh stroškov službenih potovanj za pribočnika predsednika v letu 2008, Andreja Košir (10. 2. 2010).

157. Hadžić, Miroslav. 2006. *Differentia specifica. Military reform in the former Federal Republic of Yugoslavia*. V *Civil-military relations in Europe. Learning from crisis and institutional change*, ur. Hans Born in drugi, 35-47. New York: Routledge.
158. Hendrickson, C. Ryan in Ethridge Thomas. 2004. *Slovenia and NATO membership: testing the criticism of alliance expansion*. *Baltic defense review* 2 (12): 113-127.
159. Hendrickson, C. Ryan. 2002. *Expanding NATO: the case for Slovenia*. *Parameters* 3: 64-76.
160. Hespring, Dale. 1999. *Samuel Huntington and communist civil-military relations*. *Armed forces & Society* 25 (4): 557-577.
161. Hočevar, Barbara in Karba Dejan. 2007. *Tudi najmanjša denarna enota mora biti v poročilih*. Intervju s predsednikom odbora DZ za obrambo. *Delo* (11. 8. 2007).
162. Hočevar, Barbara. *Nakup pehotnih bojnih vozil za 66,6 milijarde tolarjev. Oklepniki kupljeni, sestavljalo jih bo Gorenje*. *Delo* (20. 12. 2006).
163. Howard, Michael in Paret Peter. 1989. *Carl von Clausewitz. On war*. New Jersey: Princeton university press.
164. Howard, Michael. 1983. *Clausewitz*. Oxford: Oxford university press.
165. Hren, Marko. 1990. *Mirovna politika*. *Nova revija* 95: 594-597.
166. Hribar, Tine. 1988. *Slovenska suverenost*. *Nova revija* 80: 1960-1962.
167. Huntington, Samuel. 1957. *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*. Boston: Harvard university press (13. izdaja, 1998).
168. Jablonsky, David. 2001a. *National power*. V *U.S. Army War College guide to strategy*, ur. Joseph Cerami in James Holcomb, 87-126. Carlisle: Strategic Studies Institutes.
169. Jablonsky, David. 2001b. *Why is strategy difficult?* V *U.S. Army War College guide to strategy*, ur. Joseph Cerami in James Holcomb, 143-155. Carlisle: Strategic Studies Institutes.
170. Jambrek, Peter. 1992. *Ustavna demokracija. Graditev slovenske demokracije, države in ustave*. Ljubljana: DZS.
171. Jane's 2007. *Executive summary – Slovenia. Security assessment – the Balkans*. Dostopno prek: <http://www8.janes.com> (27. julij 2007).
172. Janowitz, Morris. 1957 (1986). *Military elites and the study of war*. *The journal of conflict resolution* 1 (1): 9-18.
173. Janša, Janez. 1990. *Osamosvojena Slovenija in vojaško vprašanje*. *Nova revija* 95: 591-593.

174. Janša, Janez. 1992. *Premiki. Nastajanje in obramba slovenske države 1988-1992*. Ljubljana: ZMK.
175. Janša, Janez. 1998. *Na svoji strani*. Zbornik. Časopis za kritiko znanosti. Ljubljana: Študentska založba.
176. Jarc, Blaž. 2008. *Erjavec se je odpovedal nakupu vojaškega letala*. Kanal A, Svet (29. 1. 2008).
177. Jelušič, Ljubica. 1992a. *Legitimnost vojaštva v sodobni družbi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
178. Jelušič, Ljubica. 1992b. Slovenska javnost o varnostnih dilemah svoje države. V *Razpotja nacionalne varnosti*, ur. Anton Grizold., 95-117. Ljubljana: FDV.
179. Jelušič, Ljubica. 1997. *Legitimnost sodobnega vojaštva*. Ljubljana: FDV.
180. Jelušič, Ljubica. 1998. Spreminjanje odnosov med vojaštvom in civilnim okoljem v postsocializmu. V *Perspektive sodobne varnosti*, ur. Anton Grizold., 76-96. Ljubljana: FDV.
181. Kanoni, Črt. 2009. Dopis ministrici za obrambo za podporo Svetovnega prvenstva v streljanju s puško šibrovko. MO RS, št. 671-34/2009-2, 11. 2. 2009.
182. Karba, Dejan. 2007. *Kdo bo sploh uporabljal orožje? Anderličeva javna pobuda predsedniku vlade*. Delo 3 (20. 12. 2007).
183. Karba, Dejan. 2008. *Ustavljena pogajanja o nakupu španskega taktičnega transportnega letala*. Delo, 2 (30. 1. 2008).
184. Kemp, W. Kenneth in Hudlin Charles. 1992. *Civil supremacy over the military: its nature and limits*. Armed forces & Society 19 (1): 7-26.
185. KFOR. 2005. Operation plan pending the implementation of a final settlement in Kosovo in accordance with UNSCR 1244. OPLAN 32501 DECISIVE ENTERPRISE. Annex C. Forces, mission and tasks. Priština. 10. 8. 2005.
186. Klemenc, Marjeta. 2008. *Nakup letala ustavljen*. TV SLO1, Dnevnik (29. 1. 2008).
187. Knific, Boris. 2008. *Lahka bojna skupina do konca leta*. Intervju: brigadir mag. Bojan Pograjc, poveljnik 1. brigade Slovenske vojske. Obramba 40/08: 4-5.
188. Kodeks vojaške etike Slovenske vojske. Št. 00718-3/2009/5, 9. 7. 2009.
189. Kolšek, Konrad. 2001. *Spomini na začetek oboroženega spopada v Jugoslaviji 1991*. Maribor: Založba obzorja.
190. Kotnik, Igor. 2002. *Preoblikovanje oboroženih sil sodobnih evropskih držav*. Znanstvena knjižnica 49. Ljubljana: FDV.
191. Kotnik, Igor. 2007. *Erjavec pošilja Viranta po kostanj v žerjavico*. Delo (17. 5. 2007).

192. Kotnik, Igor. 2008. *Kakšen naj bo sodobni častnik Slovenske vojske in kako do njega*. Bilten SV 10 (1): 75-96.
193. Krek, Uroš. 2007. *Reforma obrambnih reform*. Delo.
194. Krkovič, Tone. 2010. Sporočilo ob 20. obletnici Manevske strukture narodne zaščite. Razdeljeno pripadnikom Slovenske vojske na predavanju v Kadetnici 17. maja 2012.
195. Kukec, Ivan. 1996. *Doktrina vojaške obrambe*. Vojstvo 96 (1): 19-60.
196. Lykke, jr. F. Arthur. 2001. Toward understanding of military strategy. V *U.S. Army War College guide to strategy*, ur. Joseph Cerami in James Holcomb, 179-185. Carlisle: Strategic studies institute.
197. Magee, R. Roderick. 1998. *Strategic leadership primer*. Carlisle: U.S. Army War College.
198. Malešič, Marjan. 2003. *Executive decisions and divisions: disputing competences in civil-military relations in Slovenia*. Ženeva: Geneva centre for the democratic control of armed forces.
199. Marcella, Gabriel. 2001. National security and the interagency process: forward into the 21st century. V *U.S. Army War College guide to strategy*, ur. Joseph Cerami in James Holcomb, 107-126. Carlisle: Strategic studies institute.
200. Merriam-Webster slovar. Dostopno prek: <http://merriam-webster.com/dictionary/> (16. november 2009).
201. Metul, Danilo. 2008. *Uporaba Slovenske vojske v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*. Zaključna naloga. Maribor: PDRIU PŠŠ.
202. Mihelj, Vlado. 2007. *Janševo morje v Savudrijskem zalivu*. Dnevnik (1. 8. 2007).
203. MJU. 2006. Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leta 2006, 2007 in 2008. 6. 7. 2006.
204. MO RS, DLO. 2006a. Poročilo o pregledu in ocenjevanju prispelih ponudb za oddajo naročila zaupne narave št. MO RS-407/2005-TRP. Št. I430-91/2006-85-21947, 29. 5. 2006.
205. MO RS, DLO. 2006b. Obvestilo o oddaji naročila zaupne narave št. MO RS 407/2005-TRP Pehotno bojno vozilo – kolesniki 8x8. Št. 430-91/2006-94, 8. 6. 2006.
206. MO RS, DLO. 2006c. Obrazloženo obvestilo o oddaji naročila zaupne narave št. MO RS 407/2005-TRP Pehotna bojna vozila – kolesnik 8x8. Št. 430-91/2006-106, 4. 7. 2006.
207. MO RS, DLO. 2007. Sklep o potrditvi investicijskega programa TTL-Taktično transportno letalo. Št. 4301-8/2007-23, 22. 6. 2007.

208. MO RS, DOP. 2010a. Biografski podatki za Igorja Kotnika, Matjaža Vrhunca in Zlatka Vehovarja. Posredovano po interni pošti MO RS, Sonja Kljun (19. 1. 2010).
209. MO RS, DOP. 2010b. Biografski podatki za Primoža Šavca. Posredovano po interni pošti MO RS, Sonja Kljun (28. 1. 2010).
210. MO RS, DOZ. 2009. Podatki o ministrih in državnih sekretarjih. Posredovano po interni pošti MO RS, Venčeslav Ogrinc (9. 11. 2009).
211. MO RS, KAB. 2009. Obiski odbora za obrambo 2004/2008. Posredovano po interni pošti MO RS, Kovič Dragica (31. 7. 2009).
212. MO RS, Notranja revizijska služba. 2009. Revizijsko poročilo. Št. 060-38/2009-10, 28. 5. 2009.
213. MO RS, OVS. 2007a. Predlogi za povišanje častnikov Slovenske vojske – mnenje. Št. 811-1/2006-7, 3. 4. 2007.
214. MO RS, OVS. 2007b. Predlogi za povišanje častnikov slovenske vojske – mnenje. Št. 811-1/2006-16, 7. 4. 2007.
215. MO RS, OVS. 2007c. Predlogi za povišanje častnikov Slovenske vojske – mnenje. Št. 811-1/2006-11, 17. 4. 2007.
216. MO RS, OVS. 2007d. Predlog za povišanje častnikov Slovenske vojske – mnenje. Št. 811-1/2006-13, 23. 4. 2007.
217. MO RS, OVS. 2007e. Predlogi za odlikovanje pripadnikov SV – mnenje. Št. 094-1/2006-52, 7. 5. 2007.
218. MO RS, OVS. 2007f. Predloga za povišanje v neposredno višji čin – mnenje. Št. 811-1/2006-15, 10. 5. 2007.
219. MO RS, SGS. 2009. Realizacija finančnega načrta MO RS v letu 2008 – povzetek zaključnega računa. Št. 410-10/2009-18, 23. 3. 2009.
220. MO RS. 1992. Odredba o ustanovitvi štabov, enot in zavodov v teritorialni obrambi Republike Slovenije. Ur. l. RS št. 6161-2770/1992.
221. MO RS. 1993. Odločba ministra o imenovanju Albina Gutmana za načelnika Republiškega štaba za Teritorialno obrambo. Št 143/803, 31. 5. 1993.
222. MO RS. 1995a. Navodilo za izvrševanje obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju. Ur. l. RS št. 64/95.
223. MO RS. 1995b. Usmeritve ministra za obrambo za izdelavo načrtov uporabe Slovenske vojske. Št. 3626-M, 21. 11. 1995.
224. MO RS. 1999a. Navodilo za izdelavo načrtov uporabe Slovenske vojske. Št. 017-04-11/99, 16. 3. 1999.

225. MO RS. 1999b. Navodilo o mobilizaciji Slovenske vojske. Št. 017-04-4/99, 26. 5. 1999.
226. MO RS. 1999c. Usmeritve za izdelavo načrtov delovanja Slovenske vojske pri zaščiti, reševanju in pomoči. Št. 842-00-2/99, 10. 3. 1999.
227. MO RS. 2000. Navodilo o merilih za določitev in o pogojih za razporeditev na delovna mesta v MO RS, za katera se šteje, da se na njih opravlja vojaška služba. Št. 017-04-37/2000, 2. 6. 2000.
228. MO RS. 2002. Odredba ministra o imenovanju Bojana Šuligoja za poveljnika sil Slovenske vojske. Št. 012-02-1/2002-187, 20. 12. 2002.
229. MO RS. 2003a. Obvezne usmeritve za preoblikovanje in razvoj sistema vojaškega izobraževanja in usposabljanja v Slovenski vojski. Št. 811-01-1/2003-31, 14. 7. 2003.
230. MO RS. 2003b. Obvezne usmeritve za izdelavo in sprejemanje formacij ter delovnih mest, na katerih se opravlja vojaška služba. Št. 011-02-15/2003-1, 28. 10. 2003.
231. MO RS. 2004a. Navodilo o vsebini in izdelavi dokumentov o pripravah za izvajanje ukrepov za pripravljenost. Št. 017-04-23/2004-1-12704, 24. 5. 2004.
232. MO RS. 2004b. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest MO RS z organi v sestavi. Št. 017-02-14/2004-27, 2. 6. 2004.
233. MO RS. 2004c. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o metodologiji in postopkih opremljanja z namensko investicijsko opremo. Št. 017-02-20/2002-21, 3. 5. 2004.
234. MO RS. 2004d. Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015. Št. 802-00-15/2003-19, 12. 3. 2004.
235. MO RS. 2004e. Obvezne usmeritve za sistem kariernih poti pripadnikov stalne sestave Slovenske vojske. Št. 180-02-4/2004-7, 1. 10. 2004.
236. MO RS. 2005a. Pravilnik o planiranju v Ministrstvu za obrambo. Št. 017-02-15/2003-31, 23. 12. 2005.
237. MO RS. 2005b. Srednjeročni obrambni program 2005-2010. Št. 802-00-1/2004-89, 22. 6. 2005.
238. MO RS. 2005c. Sklep o nalogah, sestavi in delovanju odbora za upravljanje s človeškimi viri. Št. 000-01-4/2005-12, 20. 7. 2005.
239. MO RS. 2005d. Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o nalogah, sestavi in delovanju obora za upravljanje s človeškimi viri. Št. 000-01-4/2005-13, 2. 9. 2005.
240. MO RS. 2005e. Predlog za naročilo TRP št. 05/1911610001/33. Št. 404-00-19/2003-1293, 12. 10. 2005.

241. MO RS. 2005f. Predlog za naročilo TRP št. 05/1911610001/34. Št. 404-00-19/2003-1294, 12. 10. 2005.
242. MO RS. 2005g. Sklep o začetku postopka oddaje naročila zaupne narave in imenovanju strokovne komisije št. MO RS-407/2005-TRP. Št. 404-08-520/2005-1, 20. 10. 2005.
243. MO RS. 2005h. Sklep o imenovanju projektne sveta. Št. 404-08-520/2005-6, 8. 11. 2005.
244. MO RS. 2006a. Pravilnik o postopku napotitve pripadnikov, enot in poveljstev Slovenske vojske za sodelovanje v mednarodnih mirovnih operacijah. Št. 0070-9/2006-1, 21. 2. 2006.
245. MO RS. 2006b. Navodilo o specialnostih-vojaško evidenčnih dolžnostih v rodovih in službah. Št. 603-48/2006-2, 9. 3. 2006.
246. MO RS. 2006c. Pravilnik o finančnem poslovanju ministrstva za obrambo. Št. 0070-14/2006-1, 13. 3. 2006.
247. MO RS. 2006d. Navodilo za izdelavo strokovne literature. Št. 604-16/2006-5, 28. 3. 2006.
248. MO RS. 2006e. Navodilo o programskem oblikovanju vojaškega izobraževanja in usposabljanja v Slovenski vojski. Št. 603-67/2006-2, 21. 4. 2006.
249. MO RS. 2006f. Navodilo za usposabljanje poveljstev in enot Slovenske vojske. Št. 0070-32/2006-2, 25. 8. 2006.
250. MO RS. 2006g. Navodilo za ugotavljanje pripravljenosti Slovenske vojske. Št. 0070-40/2006-2, 19. 9. 2006.
251. MO RS. 2006h. Pravilnik o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v Ministrstvu za obrambo. Št. 0070-2/2006-74, 27. 12. 2007.
252. MO RS. 2006i. Smernice za izdelavo srednjeročnega programa za obdobje od 2007 do 2012. Št. 803-1/2006-20, 23. 3. 2006.
253. MO RS. 2006j. Okvirna pogajalska izhodišča za projekt PBV-k 8x8. Št. 4301-27/2006-5, 26. 6. 2006.
254. MO RS. 2006k. Predlog za naročilo TRP št. 05/1911610001/33A. Št. 430-20/2006-9, 26. 7. 2006.
255. MO RS. 2006l. Predlog za naročilo TRP št. 05/1911610001/34A. Št. 430-20/2006-10, 26. 7. 2006.
256. MO RS. 2006m. Načrt nabav in gradenj MO RS za leto 2007-2008 – predlog za obravnavo. Št. 410-44/2006-2, 26. 9. 2006.

257. MO RS. 2006n. Sklep o pristojnostih pogajalske skupine. Št. 430-91/2006-150, 6. 10. 2006.
258. MO RS. 2006o. Sklep o imenovanju pogajalske skupine. Št. 430-91/2006-150, 6. 10. 2006.
259. MO RS. 2006p. Sklep o imenovanju posebne pogajalske skupine za področje protidobav in zagotavljanje koristi za slovensko gospodarstvo. Št. 430-91/2006-159, 27. 10. 2006.
260. MO RS. 2006r. Srednjeročni obrambni program 2007–2012. Št. 803-2/2006-58, 27. 11. 2006.
261. MO RS. 2006s. Sklep o spremembah in dopolnitvah predloga za naročilo. Št. 430-91/2006-171, 13. 12. 2006.
262. MO RS. 2006t. Nakup vojaških transportnih letal – poročilo. Št. 809-00-60/2004-20, 20. 12. 2006.
263. MO RS. 2007a. Pravilnik o podpisovanju dokumentov in o poročanju glede sprejetih oziroma izdanih dokumentov. Št. 0070-24/2007-2, 17. 5. 2007.
264. MO RS. 2007b. Pravilnik o priznanjih Ministrstva za obrambo. Ur. l. RS št. 41/07.
265. MO RS. 2007c. Vpogled v dokumentacijo, ki obsega poslovne skrivnosti – pojasnilo za ravnanje. Št. 001-25/2006-4, 16. 1. 2007.
266. MO RS. 2007d. Mnenje k predlogu sklepov v zvezi s podpisom pogodbe o nakupu oklepnikov 8x8 – predlog za obravnavo. Št. 001-15/2007-2, 5. 2. 2007.
267. MO RS. 2007e. Vabilo na 3. sejo odbora za upravljanje s človeškimi viri. Št. 011-4/2007-7, 13. 4. 2007.
268. MO RS. 2007f. Zapisnik 3. seje odbora za upravljanje s človeškimi viri. Št. 011-4/2007-9, 23. 4. 2007.
269. MO RS. 2007g. Odredba o podelitvi priznanj Ministrstva za obrambo. Št. 094-4/2007-3, 9. 5. 2007.
270. MO RS. 2007h. Odredba o povišanju častnikov. Št. 811-2/2007-51, 14. 5. 2007.
271. MO RS. 2007i. Odredba o povišanju častnikov. Št. 811-2/2007-54, 14. 5. 2007.
272. MO RS. 2007j. Odredba o podelitvi priznanj Ministrstva za obrambo. Št. 094-4/2007-4, 15. 5. 2007.
273. MO RS. 2007k. Letno poročilo ministrstva za obrambo za leto 2008. Št. 0100-120/2008-59, 18. 6. 2009.
274. MO RS. 2007l. Formacija št. 6307 Bataljon JRKBO. Št. 100-3/2007-156-25216, 1. 6. 2007.

275. MO RS. 2007m. Odredba o povišanju častnikov. Št. 811-2/2007-57, 21. 6. 2007.
276. MO RS. 2007n. Sklep o potrditvi investicijskega programa. Št. 4301-82/2006-15, 27. 6. 2007.
277. MO RS. 2007o. Sklep o začetku postopka oddaje naročila zaupne narave in imenovanja strokovne komisije št. MO RS 264/2007. Št. 4301-8/2007-24, 27. 6. 2007.
278. MO RS. 2007p. Usmeritve za izdelavo poslovnega plana Ministrstva za obrambo za leti 2008 in 2009. Št. 803-6/2007-7, 26. 6. 2007.
279. MO RS. 2007r. Usmeritve za delo Generalštaba Slovenske vojske. Št. 871-13/2007-10, 21. 5. 2007.
280. MO RS. 2007s. Usmeritve za izdelavo poslovnega plana Ministrstva za obrambo za leti 2008 in 2009. Št. 803-6/2007-7, 26. 6. 2007.
281. MO RS. 2007t. Sklep o začetku postopka oddaje naročila zaupne narave, št. MO RS 275/2007. Težko izvidniško vozilo NRKBO. Št. 4301-82/2006-16, 11. 7. 2007.
282. MO RS. 2007u. Program temeljnega vojaško strokovnega usposabljanja. Št. 603-107/2007-2, 19. 7. 2007.
283. MO RS. 2007v. Navodilo za izdelavo vojaškega nasveta o možnosti sodelovanja motoriziranega bataljona v operaciji KFOR na Kosovu v letu 2008. Št. 871-23/2007-2, 20. 7. 2007.
284. MO RS. 2007za. Letno poročilo ministrstva za obrambo za leto 2006. Št. 0100-86/2006-34, 30. 7. 2007.
285. MO RS. 2007zb. Načrt pridobivanja stvarnega premoženja MO RS za leto 2008 - 2009 - predlog za obravnavo. Št. 410-44/2006-53-26330, 25. 9. 2007.
286. MO RS. 2007zc. Usmeritev za pripravo vojaškega nasveta o sodelovanju pripadnika SV v operaciji EUFOR ČAD/CAR. Št. 871-30/2007-6, 8. 11. 2007.
287. MO RS. 2007zd. Odredba o sodelovanju pripadnikov Slovenske vojske v operaciji OZN UNIFIL v Libanonu. Št. 871-13/2007-27, 16. 11. 2007.
288. MO RS. 2007ze. Ocena ponudb za taktično transportno letalo. Št. Z4301-8/2007-79-27380, 18. 12. 2007.
289. MO RS. 2007zf. Podelitev najvišjih priznanj MO RS članom projektne skupine 8x8. Dostopno na <http://intra.mors.si> (10. 10. 2007).
290. MO RS. 2008a. Pravilnik o postopkih oddaje obrambnih in zaupnih naročil v ministrstvu za obrambo. Št. 0070-26/2008-2, 12. 5. 2008.
291. MO RS. 2008b. Navodilo za ugotavljanje pripravljenosti Slovenske vojske. Št. 804-13/2008-96, 9. 6. 2008.

292. MO RS. 2008c. Poslovni plan Ministrstva za obrambo za leti 2008 in 2009. Št. 803-6/2007-69, 16. 1. 2008.
293. MO RS. 2008d. Poročilo o dodatnem pregledu in oceni ponudb za taktično transportno letalo. Št. Z401-8/2007-86-27699, 17. 1. 2008.
294. MO RS. 2008e. Sklep o razveljavitvi oddaje naročila zaupne narave, št. MO RS 264/2007 'Taktično transportno letalo'. Št. 4301-8/2007-96, 1. 2. 2008.
295. MO RS. 2008f. Načrt pridobivanja stvarnega premoženja Ministrstva za obrambo za leto 2008 – predlog za obravnavo. Št. 410-8/2008-4-28168, 12. 2. 2008.
296. MO RS. 2008g. Odredba o sodelovanju pripadnikov Slovenske vojske v vojaški operaciji EU v Republiki Čad in Srednje afriški republiki. Št. 871-30/2007-44, 13. 2. 2008.
297. MO RS. 2008h. Poročilo o službenem potovanju. ogled izvidniških vozil FUCHS Apz1ABC. Št. I510-16/2008-95-28887, 5. 3. 2008.
298. MO RS. 2008i. Poročilo o morebitnem nakupu rabljenih nemških oklepnih vozil za RKB izvidovanje. Št. 001-36/2008-2, 28. 3. 2008.
299. MO RS. 2008j. Sklep ministra – izvedba načrta asanacije kraja nesreče letala Inex Adria Aviopromet na Korziki. Št. 372-10/2008-24, 11. 3. 2008.
300. MO RS. 2008k. Odredba za plačilo – nakazilo. Št. 191401-08-04036-0001, 1. 7. 1008.
301. MO RS. 2008l. Odredba o spremembah v org. mob. razvoju SV. Št. 8040-2/2007-15-31812, 28. 7. 2008.
302. MO RS. 2008m. Letno poročilo ministrstva za obrambo za leto 2007. Št. 0100-62/2008-64, 21. 7. 2008.
303. MO RS. 2009a. Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju. Ur. l. RS št. 28/09.
304. MO RS. 2009b. Odredba o sodelovanju SV v operativnih skupinah za mentorstvo in povezave v regionalnem poveljstvu zahod v operaciji ISAF v Afganistanu in o donaciji štiridesetmetrskega montažnega mostu Afganistanski nacionalni armadi. Št. 871-4/2007-137, 23. 2. 2009.
305. MO RS. 2009c. Povzetek ključnih ugotovitev strateškega pregleda obrambnega resorja 2009. Št. 800-1/2009-196, 20. 10. 2009.
306. MO RS. 2010. Pristojnosti in naloge Direktorata za obrambno politiko. Dostopno na <http://intra.mors.si/index.php?id=264> (14. 1. 2010).
307. MO RS. 2010. Usmeritve za doseganje operativnih zmogljivosti Slovenske vojske v letih 2011 in 2012. Št. 804-144/2010-61, 20. 9. 2010.

308. MOD UK. 2001. British defence doctrine, 2nd edition. Joint Warfare Publication 0-01. London: CDS.
309. MOND. 2008. Investigation report on aviation occurrence No 127/2008/2 – Serious accident air crash of CASA C-295M. Št. Z-507/5/08, 4. 4. 2008.
310. NATO, DPC. 2006. 2006 Force Goal Update – Slovenia. Bruselj
311. NATO, DRC. 2004. 2004 Draft Force Goals – Slovenia. Bruselj.
312. NATO, MAS. 1999. Allied Joint Doctrine AJP-01. Bruselj.
313. NATO, NAC. 1999. The Alliance's Strategic Concept. Washington D.C.
314. NATO, NAC. 2008. Bucharest summit declaration. Dostopno na <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html> (2. 10. 2008).
315. NATO, NSA. 2007. Allied joint doctrine AJP-01 C. Bruselj.
316. NATO. 2003. Military concept for the NRF. MC 477. Bruselj.
317. NATO. 2005. ACO Forces Standards, vol. VII. Combat readiness evaluation of land HQs & Units CREVAL. Mons.
318. Nielsen, C. Suzanne in Snider M. Don. 2009. *American civil - military relations. The soldier and the state in a new era*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
319. Nielsen, C. Suzanne. 2005. *Civil – Military relations theory and military effectiveness*. Public Administration and Management 10 (2): 61-84.
320. Özbudun, Ergun. 2007. *Civilian control of the military: why and what? Study on democratic control of armed forces*. European commission for democracy through law. Dostopno na <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-DEM2007005-e.asp>, (11. 6. 2009).
321. Pandir, Emine. 2005. *Smooth and non-violent democratization: the case of Slovenia*. Master thesis. Linköping: Linköping university.
322. Papler, Peter. 2002. *Analiza resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske*. Bilten SV 4 (4): 7-33.
323. PDRIU. 2007a. Skripta – navodilo za štabno delo. Št. 613-2/2007-1, 16. 1. 2007.
324. PDRIU. 2007b. Metode in merila za ocenjevanje usposobljenosti. TVSU 1. faza. Št. 603-21/2007-161, 28. 8. 2007.
325. PDRIU. 2008. Merila, metode in postopki za ocenjevanje usposobljenosti poveljstev in enot. Vod vojaške policije. Št. 613-3/2008-160, 13. 5. 2008.
326. Penone, Fabien. 2005. *Brief guide to the European security and defense policy*. Bruselj: French delegation to EU PSC.

327. Pesek, Rosvita. 2006. Nastajanje države za štiri milijone pridnih rok. V *Enotni v zmagi. Osamosvojitve Slovenije*, ur. Nataša Urbanc, 113-132. Ljubljana: Nova revija.
328. Petek, Robert. 2007. *Priznanja 8 x 8*. Posredovano po interni pošti MO RS (14. 11. 2007).
329. Poles, Ljubo. 2008. *Koncept vojaškega izobraževanja častnikov Slovenske vojske – stanje in vizija*. Bilten SV 10 (1): 125.
330. Požek, Boris. 2008. *Zdrava avtoriteta – med avtoritarnim totalitarizmom in neodgovorno popustljivostjo*. Zaključna naloga. Poljče: PDRIU PŠŠ.
331. Praprotnik, Rok. 2007. *Minister zavlačuje z odgovori o oklepnikih*. Dnevnik, 3 (22. 1. 2007).
332. Praprotnik, Rok. 2008. *Karl Erjavec ustavil nakup vojaškega letala*. Dnevnik (30. 1. 2008).
333. Pravila službe v Slovenski vojski. Ur. l. RS št. 84/09.
334. Pravila službe v Slovenski vojski. Ur. l. št. RS 49/96.
335. Prebilič, Vladimir. 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 zaveznitvo in EU*. Raziskovalni projekt šifra. M5-0187. Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center FDV.
336. PSSV. 2006. Načrt delovanja Slovenske vojske v primeru naravnih in drugih nesreč – POPLAVE. Št. 842-5/2006, 4. 9. 2006.
337. PSSV. 2007. Problematika dodatnega angažiranja sil SV. Št. 511-33/2007-1, 18. 7. 2007.
338. Ratchev, Valeri. 2005. Principles/standards of democratic control. Internal and external transparency of the security sector. V *Civil-military relations and democratic control of the security sector. A handbook for military officers, serviceman and servicewomen of the security and intelligence agencies, and for civilian politicians and security experts*, ur. Plamen Pantev., 11-13. Sofija: Rakovsky defense and staff college.
339. Ratković, Borislav. 1981. *Vojni leksikon*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.
340. Repe, Božo. 2010. *Kdo je zatrl mirovništvo v Sloveniji?* Mladina (6. 12. 2010).
341. Robertson, David. 1985. *A dictionary of modern politics*. Philadelphia: Taylor & Francis.
342. Ross, Andrew. 1987. *Dimensions of militarization in the third world*. Armed forces & Society 13 (4): 561-575.

343. Rotar, Zdenko. 1988. *Slovenci in vojaštvo*. Nova revija 80: 1947-1953.
344. Rupel, Dimitrij. 1992a. *Skrivnost države. Spomini na domače in zunanje zadeve 1989-1992*. Ljubljana: Založba Delo-Novice.
345. Rupel, Dimitrij. 1992b. *Slovenska pot do samostojnosti in priznanja*. Ljubljana: Kres.
346. Rutar, Boris. 1999. *Vloga vojske v bodoče ali civilno-vojaška razmerja v 21. stoletju*. Bilten SV 1 (1): 107-113.
347. Shemella, Paul. 2006. The spectrum of roles and missions of the armed forces. V *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, ur. Thomas Bruneau in Scott Tollefson, 112-144. Austin: University of Texas Press.
348. Shiff, L. Rebecca. 1995. *Civil-military relations reconsidered: a theory of concordance*. *Armed forces & Society* 22 (1): 7-24.
349. Shiff, L. Rebecca. 1996. *Concordance theory: a response to recent criticism*. *Armed forces & Society* 23 (2): 277-283.
350. Simić, Dragan. 2005. The evolution of civil-military relations in FRY/the State union of Serbia and Montenegro. V *The evolution of civil-military relations in south east Europe. Continuing Democratic reform and adapting to the needs of fighting terrorism*, ur. Philip Fluri, Gustav Gustenau in Plamen Pantev I., 197-209. Ženeva: Geneva centre for democratic Control of armed forces.
351. Simon, Jeffrey. 2000. *Transforming the armed forces of central and east Europe*. *Strategic forum* 172.
352. Sladnjak, Janko. 2005. *Človekove pravice poklicnih pripadnikov oboroženih sil*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
353. Snider, M. Don, Nagl A. John in Pfaff Tony. 1999. *Army professionalism, the military ethic, and officership in the 21st Century*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
354. Staničić, Mladen. 2005. The evolution of civil-military relations in south east Europe: the case of Croatia. V *The evolution of civil-military relations in south east Europe. Continuing Democratic reform and adapting to the needs of fighting terrorism*, ur. Philip Fluri, Gustav Gustenau in Plamen Pantev, 115-130. Ženeva: Geneva centre for democratic control of armed forces.
355. Šter, Tatjana. 2009. *Sredstva četrtega podprograma*. Posredovano po interni pošti MO RS (6. 5. 2009).
356. Šuštaršič, Boris. 2007. *Erjavec: upam, da se bodo zdaj odpravili dvomi*. STA (24. 1. 2007).

357. Toner, H. James. 1995. *True faith and allegiance. The burden of military ethic*. Lexington: The University of Kentucky press.
358. Toš, Dušan. 2008. *Vojaški izobraževalni sistem – realnost ali muha enodnevnica*. Bilten SV 10 (1): 98-120.
359. Turković, Bisera. 2005. Civil-military relations in Bosnia and Herzegovina. V *The evolution of civil-military relations in south east Europe. Continuing democratic reform and adapting to the needs of fighting terrorism*, ur. Philip Fluri, Gustav Gustenau in Plamen Pantev, 81-99. Ženeva: Geneva centre for democratic control of armed forces.
360. Urbanc, Nataša in drugi. 2006. *Enotni v zmagi. Osamosvojitve Slovenije*. Ljubljana: Nova revija.
361. Uredba o činih in poviševanju v Slovenski vojski. Ur. l. RS št. 99/2002.
362. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Ur. l. RS št. 44/07.
363. Uredba o določitvi priprav za izvajanje ukrepov pripravljenosti. Št. 822-01/2003-2, 29. 1. 2004.
364. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Ur. l. RS št. 60/06.
365. Uredba o načinu izvajanja nadzora zračnega prostora. Ur. l. RS št. 29/04.
366. Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih. Ur. l. RS št. 80/07.
367. Uredba o obrambnih načrtih. Ur. l. RS 11/04.
368. Uredba o pogodbenem opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske. Ur. l. RS št. 95/02.
369. Uredba o prostovoljnem služenju vojaškega roka. Ur. l. RS št. 81/03.
370. Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin. Ur. l. RS št. 84/2007 in 94/07.
371. Uredba o vojaških uslužbencih. Ur. l. RS št. 54/03.
372. US EUCOM, ASDIS. 2000. *The Republic of Slovenia – Defense reform study*. Štuttgart. Washington.
373. US JFC. 2008. *The joint operating environment. Challenges and implication for the future joint force*. Suffolk.
374. US MC. 1997. *Warfighting*. Washington.
375. Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS št. 33/91.

376. Vankovska, Biljana. 2006. The impact of conflict and corruption on Macedonia's civil-military relations. V *Civil-military relations in Europe. Learning from crisis and institutional change*, ur. Hans Born in drugi, 48-61. New York: Routledge Military Studies.
377. Videmšek, Boštjan. 2008. *Američanov ne bi smeli kopirati ampak kapirati*. Intervju z dr. Igorjem Kotnikom. Delo, 10-11 (25. 10. 2008).
378. Vlada RS, Urad vlade za komuniciranje. 2006. Dnevni red 99. seje 30. 11. 2006. Dostopno na <http://www.arhiv-cns.gov.si/index-arhic.cns.php> (31. 1. 2010).
379. Vlada RS, Urad vlade za komuniciranje. 2007. Dnevni red 142. seje 16. 10. 2007. Dostopno na <http://www.vlada.si/si/aktualno/arhiv> (7. 2. 2010).
380. Vlada RS. 2001a. Odločba Vlade RS o imenovanju Ladislava Lipiča za načelnika Generalštaba Slovenske vojske. Št. 112-155/01, 1. 3. 2001.
381. Vlada RS. 2001b. Obrambna strategija RS. Št. 820-00/2001-1, 20. 12. 2001.
382. Vlada RS. 2002. Doktrina zaščite, reševanja in pomoči. Št. 912-07/2002-1, 30. 5. 2002.
383. Vlada RS. 2005. Državni načrt zaščite in reševanja ob uporabi orožij ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi. Št. 214-00-167/2003-30, 14. 2. 2005.
384. Vlada RS. 2006a. Odločba Vlade RS o imenovanju Albina Gutmana za načelnika Generalštaba Slovenske vojske. Št. 10012-32/2006/3, 1. 6. 2006.
385. Vlada RS. 2006b. Sklep o pripravah za izvajanje Nato ukrepov odziva na krizo. Št. 872-00-11/2004-22295, 13. 7. 2006.
386. Vlada RS. 2006c. Sklep o sodelovanju Slovenske vojske v operaciji KFOR na Kosovu, 98. redna seja (23. 11. 2006).
387. Vlada RS. 2006d. Sklep vlade RS na 99. redni seji, točka 1.10. Št. 80300-1/2006/11, 30. 11. 2006.
388. Vlada RS. 2006e. Srednjeročni obrambni program 2007-2012. Št. 80300-1/2006/11, 30. 11. 2006.
389. Vlada RS. 2006f. Sklep o sprejetju Srednjeročnega obrambnega programa 2007-2012. Št. 80300-1/2006/11, 30. 11. 2006.
390. Vlada RS. 2007a. Sklep o sodelovanju pripadnikov SV v operaciji OZN UNIFIL v Libanonu. Št. 87100-14/2006/6, 27. 9. 2007.
391. Vlada RS. 2007b. Sklep o poročilu o posledicah in ukrepanju ob neurju s poplavami. Št. 84301-1/2007/5, 16. 10. 2007.

392. Vlada RS. 2007c. Sklep o napotitvi enega pripadnika Slovenske vojske v poveljstvo sil vojaške operacije EU v Republiki Čad in Srednje afriški republiki, 147. redna seja (22. 11. 2007).
393. Vlada RS. 2007d. Sklep o sodelovanju Slovenske vojske v vojaški operaciji EU v Republiki Čad in Srednje afriški republiki, 152. redna seja (27. 12. 2007).
394. Vlada RS. 2008a. Sklep o postavitvi montažnega mostu za potrebe ISAF v Afganistanu. Št. 87100-4/2008/4, 10. 4. 2008.
395. Vlada RS. 2008b. Predlog pomoči RS za potrebe operacije ISAF, 165. redna seja (10. 4. 2008).
396. Vlada RS. 2008c. Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2008. Sklep št. 10002-15/2008/4, 8. 5. 2008.
397. Vlada RS. 2008d. Sklep o sodelovanju dveh motoriziranih čet SV v operaciji KFOR. Št. 87100-6/2008/5, 22. 5. 2008.
398. Vlada RS. 2009a. Sklep o postopku odločanja o napotitvi pripadnikov Slovenske vojske, civilnih strokovnjakov ali vključitvi civilnih zmogljivosti v novo mednarodno operacijo ali misijo, 21. redna seja (9. 4. 2009).
399. Vlada RS. 2009b. Sklep o sprejetju Strategije sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah, 53. redna seja (12. 11. 2009).
400. Vlada RS. 2009c. Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah. Št. 87100-16/2009/7, 12. 11. 2009.
401. Vlada RS. 2011. Strategija delovanja RS v prizadevanjih mednarodne skupnosti za stabilizacijo Islamske republike Afganistan. Št. 51100-38/2010/4, 6. 1. 2011.
402. Vreg, F. 1992. Demokratizacija družbe in obrambe. V *Razpotja nacionalne varnosti*, ur. Anton Grizold., 17-44. Ljubljana: FDV.
403. Watts, L. Larry. 2001. *Reform and crisis in Romanian civil-military relations 1989 – 1999*. *Armed forces & Society* 27 (4): 597-622.
404. Websters' Dictionary. Dostopno prek <http://www.yourdictionary.com> (25. december 2009).
405. Wikipedia. Dostopno prek <http://en.wikipedia.org> (16. november 2009).
406. Young, Thomas-Durell. 2006. Military professionalism in a democracy. V *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*, ur. Thomas Bruneau in Scott Tollefson, 17-33. Austin: University of Texas Press.
407. Young, Thomas-Durell. 2009. *Institutional responsibilities and functions*. Gradivo za predavanje. Monterey: Center for civil-military relations (4. 6. 2009).

408. Zakon o državni upravi. Ur. l. RS št. 113/05.
409. Zakon o državni upravi. Ur. l. RS št. 52/02.
410. Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015 ZITRPSV. Ur. l. RS št. 114/06.
411. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009. Ur. l. RS št. 58/08.
412. Zakon o javnem naročanju. Ur. l. RS št. 128/06.
413. Zakon o javnih financah ZJF. Ur. l. RS št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU, 110/02-ZDT-B, 127/06-ZJZP in 14/07-ZSPDPO.
414. Zakon o javnih uslužbencih. Ur. l. RS št. 63/07.
415. Zakon o letalstvu. Ur. l. RS št. 18/01.
416. Zakon o obrambi in zaščiti. Ur. l. RS št. 15/91.
417. Zakon o obrambi. Ur. l. RS št. 82/94.
418. Zakon o službi v Slovenski vojski. Ur. l. RS št. 68/07.
419. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009. Ur. l. RS št. 114/07.
420. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi ZObr-C. Ur. l. RS št. 47/02.
421. Zakon o vladi Republike Slovenije. Ur. l. RS št. 24/05.
422. Zgaga, Blaž. 2007. *Anderlič prijavljen policiji, ovadbe pa še ni*. Večer (3. 8. 2007).
423. Ziring, Lawrence, Plano C. Jack in Olton Roy. 1995. *International relations: a political dictionary*. Santa Barbara: Abc-Clio Inc.
424. Zorc, Milovan. 2005. Predsednik Republike Slovenije kot vrhovni poveljnik obrambnih sil Republike Slovenije. V *Sodobno vojaštvo in družba*, ur. Anton Bebler, 102-169. Ljubljana: FDV.
425. Žurman, Milan in drugi. 2008. *Doktrina vojaške logistike*. Ljubljana: PDRIU.

8 STVARNO IN IMENSKO KAZALO

A

Abrahamsson.....	64
Aktivni mehanizmi.....	33
Albanija.....	59
Amalietti	41, 69, 230
Anderlič	121
Andreski.....	21
Armenija	59
Armin	23, 221
Arnejčič.....	4, 95
Atanasov	58, 246
Avant.....	38, 39
Azerbajdžan	59

B

Bebler.....	2, 3, 23, 24, 50, 52, 53, 55, 85, 86, 99, 134, 221, 246
Belorusija.....	59
Betros	45
Betz	1, 2, 3, 12, 20, 23, 24, 25, 29, 30, 35, 46, 50, 51, 52, 56, 67, 106, 221
Bibič.....	220
Bland.....	2, 3, 18, 23, 35, 41, 46, 50, 246, 249
Boene	1, 3, 15, 19, 34, 51, 52, 105, 245
Bojna moč	47, 70
Bojna morala.....	47, 70
Bojno delovanje	195
Born	3, 25, 27, 44, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 61, 105, 106, 119, 120, 123, 130, 221
Bosna in Hercegovina	57, 59, 119
Bougdanor.....	15, 22, 29, 81, 82
Brankovič.....	160, 162
Bredow	1, 3, 15, 19, 34, 51, 52, 105, 245
Brehm.....	1, 31
Brejc.....	85, 219
Britanska obrambna doktrina	72
Brodie.....	21, 65
Brooks.....	29, 37, 38, 39, 230
Bruneau	1, 2, 3, 30, 34, 36, 39, 42, 53, 62, 73, 126, 230
Bucur-Marcu	247
Bučar	88
Burk	2, 15, 16, 18, 22, 28, 41, 45, 72

C

Callaghan	16, 46, 72
Caparini.....	3, 53, 54, 55, 56, 57, 58
Cerar.....	165
Civilianizacija	20, 33, 34, 35, 58, 100, 225, 247
Civilna avtoriteta.....	43
Civilna družba.....	27, 45
Civilna in vojaška sfera.....	15
Civilna obramba.....	96
Civilna odgovornost.....	47
Civilni nadzor.....	19
Civilni uslužbenci	34
Civilno-vojaški odnosi	15
Clausewitz.....	16, 72, 80
Clunan	37, 230

Cohen	2, 15, 17, 28, 29, 34, 45, 62, 66
Cook	66
Cottey	2, 3, 18, 23, 49, 54, 58, 59
Coughlan	2, 23

Č

Čaleta	233
Častniki	45, 65
Češka	53, 54, 59
Črna gora	57

D

Dandeker	1, 16, 19, 46, 63, 72, 105
Danzig	79
Dauber	80
De Angelis	29
Demokratski nadzor	6, 23, 25
DEMOS	86, 87, 88, 89
Desch	2, 15, 19, 21, 23, 36, 46, 249
Detlef	3, 20, 230
Dobaj	119
Donnelly	23
Doorn	78
Državni sekretarji	100

E

Edwards	2, 3, 18, 23, 49
Erjavec	99, 166
Estonija	59
Ethridge	4, 5, 102
EU	103, 133, 137, 138, 177, 178, 190, 191, 198, 204, 207, 212, 215

F

FDV	12, 102
Feaver	1, 2, 16, 19, 20, 21, 31, 32, 34, 36, 42, 43, 46, 64, 79, 80, 230, 246
Fekonja	4, 5, 95, 96, 224
Financiranje civilnih organizacij	179
Finančna zagotovitev	168
Finančni viri	168
Finer	28, 67, 82
Flückiger	19, 41, 42, 60
Forster	2, 3, 17, 18, 23, 45, 49, 54, 58, 59
Francija	54
Franke	63
Frustracije vojske	253
Funkcije civilno-vojaških odnosov	42
Funkcije nosilcev oblasti	43
Funkcionalni in socialni imperativ	80
Furlan	128, 136, 143, 145, 164, 167, 168, 195, 234, 237

G

Garb	62, 63
Gates	1, 31
Generacije civilno-vojaških odnosov	18
Gibson	12, 16, 29, 43, 46, 130
Gilman	3, 20, 230
Giraldo	41, 105, 106
Goetze	34, 42

Grad	95
Greystone	5
Grizold	2, 4, 5, 24, 41, 60, 61, 78, 83, 84, 87, 88, 90, 99, 107, 221, 254
Gruzija	54, 59

H

Hadžić	57
Haltimer	53
Haltiner	3, 53, 54, 55, 56, 57, 58
Harambados	62
Hendrickson	4, 5, 55, 56, 102
Hespring	2, 19
Hočevar	164, 165
Howard	80
Hren	88
Hribar	88
Hrvaška	56
Hudlin	16, 19, 67
Huntington	1, 2, 15, 16, 19, 20, 21, 28, 37, 41, 42, 43, 45, 63, 64, 67, 104, 130, 230, 249

I

Irska	54
ISAF	113, 115, 179, 204, 207
Izkušnje transformacije v tranzicijskih državah	49
Izpolnjevanje vlog v civilno-vojaškem odnosu	242
Izrael	53, 54
Izvajanje parlamentarnega nadzora	105
Izvršna oblast	42, 44

J

Jablonsky	16, 17, 81
Jambrek	89, 90, 93, 224
Janowitz	17, 18, 27, 28, 37, 43, 66, 67, 74, 79, 104, 246
Janša	5, 85, 87, 88, 89, 90, 99
Jarc	161
Jelušič	1, 2, 3, 4, 5, 16, 19, 31, 33, 36, 48, 51, 52, 60, 63, 64, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 99, 106, 220, 230, 254
JLA	85, 88, 89, 219
Jugoslavija	4, 10, 85, 86, 90, 219, 220

K

Kadrovski viri	75, 145, 146
Kadrovsko popolnjevanje	145
Kanoni	217
Karba	124, 160, 165
Kavčič	95
Kazahstan	59
Kemp	16, 19, 67
Klemenc	160
Kodeks vojaške etike	144, 145
Kohn	12, 19, 21, 29, 34, 42, 64, 79, 246
Kolšek	86, 88
Kolumbija	40
Konsolidacija	76
Korb	36, 230
Kotnik	5, 21, 63, 64, 72, 74, 79, 80, 184, 216, 241
Krek	5, 101, 241
Kristan	95

Kriteriji demokratičnosti civilno-vojaških odnosov	26
Kriteriji za ugotavljanje vrste civilnega nadzora.....	20
Kriteriji za zaključek problematike prve generacije.....	223
Krkovič	89
Kuhlman.....	3, 16, 46, 54, 55, 56, 57, 58, 72
Kucec	5, 241

L

Lacquement.....	29
Latvija	59
Legalnost vojske	77
Legitimnost vojske.....	48, 49, 78, 80
Lubi	63
Lunn	2, 25, 91, 221

M

Madžarska	54, 56, 59
Magee.....	18, 64, 72
Makedonija	53, 54, 57, 59
Malešič	4, 5
Marcella	43
Matei	1, 2, 30, 39, 62, 126, 230
Materialni viri	75
Mehanizmi civilnega nadzora	30
Metul	210, 211, 233
Miheljak	165
Mikromanagement	216
Mileham	63
Militarizacija.....	83
Militarizem.....	83, 84
Millett.....	36, 230
Mills	78, 84
Ministri za obrambo	99
Ministrstvo za obrambo	42, 138, 146, 161, 162, 165, 167, 169, 204
Mirovne operacije	18, 69, 204, 206, 213
Mobilizacija	28, 75, 92, 197, 199, 201
Moderne teorije civilnega nadzora.....	27
Moldavija.....	59
Moskos	27
Murray	36, 230

N

Nacionalna moč	35, 43, 81, 82
Nacionalna varnost.....	60
Načela vojskovanja	68, 70, 143
Načini delovanja Slovenske vojske.....	195
Narava vojaške organizacije	62
NATO	18, 69, 71, 73, 103, 133, 137, 138, 157, 163, 191, 204
Nemčija	54
Netradicionalne značilnosti.....	62
Neželena vloga vojske	80
Nielsen	2, 3, 12, 36, 37, 230

O

Objektivni nadzor.....	19
Obrambna administracija	98, 104
Obrambna strategija	137, 152, 155, 170, 197, 202, 208, 209, 234
Obrambne sile	96

Obrambni management	41
Obrambni načrti	198
Obramboslovni raziskovalni center.....	12, 92, 93, 94
Ocenjevanje pripravljenosti	192
Odgovornost akterjev civilno-vojaškega odnosa	40
Odgovornosti Državnega zbora.....	92
Odgovornosti ministra.....	92
Odgovornosti predsednika republike	93
Odgovornosti Slovenske vojske.....	97
Odgovornosti vlade RS	92
Okolje delovanja	71
Olton	81, 84
Omejitve delovanja	77
Operativno-taktične usmeritve	216
Opremljanje.....	154
Ōzbudun	23, 28, 106

P

Paret	80
Parlamentarni nadzor	24, 42, 52, 105, 107
Pasivni mehanizmi	32
Penone.....	133
Pesek	90, 99
Petek.....	153, 233
Plano	81, 84
Plut	87
Podpora države gostiteljice	76
Podporno delovanje.....	208
Politbarometer	241
Politična moč	81
Politizacija vojske	52, 55, 83
Poljska.....	54, 59
Poraba denarja.....	179
Poslanstvo Slovenske vojske.....	127
Poslanstvo vojske	61
Požek.....	63
Praprotnik.....	160, 166
Pravila delovanja.....	31, 33, 46, 77, 144, 215, 232
Pravila službe v Slovenski vojski.....	144, 217
Prebilič	2, 5, 25, 41, 91, 92, 93, 94, 95, 100, 120, 125, 221, 222, 224
Prevlada vojske	82
Pripravljenost	48, 75, 189, 232, 240, 241, 250
Pristojnost vojske	43
Pristojnosti Državnega zbora	107
Pristojnosti in odgovornosti na področju bojnega delovanja	200
Pristojnosti in odgovornosti na področju financiranja vojske	173
Pristojnosti in odgovornosti na področju opremljanja vojske	158
Pristojnosti in odgovornosti na področju podpornega delovanja	211
Pristojnosti in odgovornosti na področju pripravljenosti vojske	194
Pristojnosti in odgovornosti na področju stabilizacijskega delovanja.....	207
Pristojnosti in odgovornosti na področju usposabljanja vojske	188
Pristojnosti in odgovornosti pri kadrovske populnjevanju vojske	149
Pristojnosti načelnika Generalštaba	250
Pristojnosti Slovenske vojske.....	96, 237
Proces opremljanja.....	75

Q

Quinlan.....	19
--------------	----

R

Ratchev	2, 24, 221
Repe	87
Resolucija o strategiji nacionalne varnosti	124, 134, 136, 137, 182, 197, 202, 208
Ribičič	95
Robertson	78, 84
Romunija	40, 54, 59
Rosen	79
Ross	83, 84
Rupel	85, 86, 88
Rutar	34

S

Schadlow	29
Segal	29
Shemella	62
Sherr	50
Shiff	2, 20, 46
Simić	57
Simon	55
SKOV 8x8	119, 163
Slovaška	59
Slovenska vojska	96
Smith	55, 56
Snider	12, 16, 30, 43, 46, 47, 65, 66, 130
Srbija	57
Srbija in Črna gora	59
Srednjeročni obrambni program	135, 136, 138, 146, 156, 162, 167, 168, 169, 170, 198, 203, 209, 273, 280
Stabilizacijsko delovanje	201
Standardi demokratičnega nadzora	23
Staničić	56
Steinkamm	23, 221
Strategija sodelovanja Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah	202
Strateške politične usmeritve	130, 131, 132, 142, 234
Subjektivni nadzor	19
Sun Tsu	41, 69, 230

Š

Šuštaršič	119
Švica	54

T

Tadžikistan	59
Teorija strateškega vodenja	72
Teorije civilno-vojaških odnosov	16
Tipologija civilno-vojaških odnosov	58
Toner	62, 67
Toš	184
Tradicionalne značilnosti	62
Transformacija civilno-vojaških odnosov	53
Trinkunas	73
Türk	233
Turkmenistan	59
Turkovič	56
Tveganje poslabšanja civilno-vojaških odnosov	253

U

Učinkovitost parlamentarnega nadzora	123
--	-----

Učinkovitost vojske.....	3, 12, 17, 26, 33, 35, 36, 37, 39, 40, 50, 105, 230, 238, 249, 252
Ugotavljanje pripravljenosti.....	192
Ukrajina	53, 54, 59
Urbanc.....	90, 99
Ureditev prostora.....	76
USEUCOM.....	5, 104, 143
Usmeritve za oblikovanje značaja vojske	143
Usposobljenost vojske.....	181
Uzbekistan.....	59

V

Vankovska.....	57, 58
Varnost.....	60
Varnostna politika	61
Vloge in pristojnosti nosilcev nadzora.....	92
Vogt	79
Vojak.....	42, 43
Vojaška doktrina	43, 46, 63, 68, 69, 70, 73, 74, 77, 97, 136
Vojaška obramba.....	96, 134, 182, 197
Vojaška obveščevalna dejavnost.....	75
Vojaška profesija.....	64
Vojaška učinkovitost.....	37
Vojaške vrednote.....	22, 63, 64, 104, 143
Vojaške vrednote in vrline	63
Vojaški nasvet.....	46, 66, 205, 207, 235
Vojaški poklic	66
Vojaško izobraževanje in usposabljanje	76, 182, 183
Vojaško poseganje v politiko	82
Vojaško življenje	62
Vojska	60
Vojskovalna moč	70
Vojskovanje	67
Vreg	2, 17, 23, 78
Vuk.....	4, 95

W

Watman	36, 230
Watts	2, 16, 23, 55
Weber.....	78
Welch.....	1, 31, 82, 83
Wikipedia.....	68

Y

Young.....	1, 31, 49
------------	-----------

Z

Zagotovitev kadrovskih virov	75
Zagotovitev možnosti za delovanje.....	74
Zagotovitev vojskovalne moči	46
Zagotovitev vzdržljivosti sil.....	76
Zaščita in reševanje.....	127, 129, 195, 208, 209, 210, 232
Zavezniška doktrina	69, 73
ZDA	16, 29, 34, 38, 39, 104, 246
Zgaga	165
Ziring	81, 84
Značilnosti problematike druge generacije	225
Značilnosti uveljavljanja civilnega nadzora v praksi	238
Zorc.....	4, 95, 224

9 PREGLED KRATIC IN OKRAJŠAV

CREVAL	Crisis evaluation (ocenjevanje pripravljenosti enot v Natu)
DIIP	Dokument investicije – idejni projekt
DLO	Direktorat za logistiko
DOZ	Direktorat za obrambne zadeve
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EUBG	European battle group (bojne skupine EU)
EUFOR	European forces (sile EU)
EVOP	Evropska varnostna in obrambna politika
GŠ SV	Generalštab Slovenske vojske
KAB	Kabinet ministra
MO RS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MOM	Mednarodne operacije in misije
NAMSA	NATO maintenance and supply agency (agencija za vzdrževanje in oskrbo)
NGŠ	Načelnik Generalštaba
NOZ	Načrt operativnih zmogljivosti
NRF	NATO response forces (odzivne sile Nata)
OKO	Operacije kriznega odzivanja
OPLAN	Operations plan (načrt delovanja)
OVS	Obveščevalno varnostna služba
ReSDPRO	Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja
ReSNV	Resolucija o strategiji nacionalne varnosti
ROE	Rules of engagement (pravila delovanja)
RS	Republika Slovenija
SAC	Strategic air-lift capabilities (zmogljivosti za strateški zračni transport)
SALIS	Strategic air lift interim solution (začasna rešitev za strateški zračni transport)
SGS	Sekretariat generalnega sekretarja
SKOV	Srednje kolesno oklepno vozilo
SOPR	Srednjeročni obrambni program
SV	Slovenske vojska
TOA	Transfer of authority (prenos pooblastil za poveljevanje)
USEUCOM	US European command (Ameriško poveljstvo v Evropi)

VED	Vojaška evidenčna dolžnost
VIU	Vojaško izobraževanje in usposabljanje
ZITRPSV	Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZObr	Zakon o obrambi
ZR	Zaščita in reševanje
ZSSlovV	Zakon o službi v Slovenski vojski
ZVPNDN	Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami