

ZMANJŠEVANJE TVEGANJ ZA NASTANEK CIVILNO-VOJAŠKIH KONFLIKTOV

REDUCTION OF RISKS FOR THE DEVELOPMENT OF CIVIL-MILITARY CONFLICTS

Povzetek Za sodobne demokratične civilno-vojaške odnose je značilna vključenost vojaških voditeljev v procese kreiranja politik o vprašanjih nacionalne varnosti in uporabe oboroženih sil. Pri oblikovanju obrambnih ali varnostnih interesov, ciljev in strategij se prepletata civilna in vojaška domena. Zaradi različnih pogledov na nacionalno varnost in obrambo ter z njima povezano vlogo vojske prihaja v civilno-vojaških odnosih do trenj, ki večinoma pomagajo pri sprejemanju dobrih odločitev in oblikovanju kakovostnih varnostnih ali obrambnih strategij. Trenja lahko prerastejo v civilno-vojaški konflikt in vodijo v destabilizacijo civilno-vojaških odnosov. Avtor na podlagi teoretičnih spoznanj o civilno-vojaških odnosih ter študije primera prakse tujih civilno-vojaških odnosov opisuje okoliščine, ki vodijo v civilno-vojaški konflikt. Pri tem predstavi nekatere negativne učinke uveljavljanja mehanizmov civilnega nadzora in pozitivne ter negativne zglede odzivanja ob nesoglasju med udeležencema civilno-vojaškega dialoga. Za zmanjšanje tveganja za nastanek konfliktov ter s tem ohranjanje stabilnih civilno-vojaških odnosov izpostavlja med drugim potrebo po zavedanju vojaških voditeljev o prevladujoči vlogi civilnih voditeljev v razpravah, v katerih prihaja do nesoglasij, ter potrebo po preudarni uporabi mehanizmov civilnega nadzora izvajalcev nadzora.

Ključne besede *Civilni nadzor, civilno-vojaški konflikti, civilno-vojaška trenja.*

Abstract Modern and democratic civil-military relations are characterized by equal involvement of senior military leadership into processes for the creation of politics associated with questions on national security and use of armed forces. Civilian and military domains overlap in the process of defining defence and security interests, goals and strategies. Due to different perspectives on national security and defence, and the related role of the armed forces, civil-military tensions are a logical consequence of this process. In most cases, tensions support effective decision making and creation of good security or defence strategies. At certain point, however, tensions may lead to civil-military

conflicts and destabilization of civil-military relations. Using different theories of civil-military relations and foreign case studies, the author describes circumstances that lead to civil-military conflicts. He describes certain negative effects of implementing civilian control mechanisms, as well as good and bad examples of how both actors in civil-military debate respond to tensions. In order to reduce risks for the development of conflicts and consequently assure the stabilization of civil-military relations, the author highlights, among others, a need for the military leadership to be aware of the supremacy of civilian authorities in debates where consent does not exist, and a need for prudent use of control mechanisms by the civilian authorities.

Key words *Civilian control, civil-military conflicts, civil-military tensions.*

Uvod V demokratičnih družbah temeljijo civilno-vojaški odnosi na uresničevanju civilnega nadzora nad vojsko. Namen nadzora je preprečevanje vojski prevzemanje neželene (nezakonite) vloge, zagotavljanje njene podrejenosti ter odpravljanje možnosti, da predstavlja grožnjo družbi, ki jo mora braniti. Civilni nadzor se uveljavlja s pomočjo mehanizmov nadzora, ki imajo dvojni pomen: (1) omogočajo nadzor nad vojsko in jo ohranjajo znotraj vzpostavljenih in pričakovanih okvirjev vedenja in drža ter (2) zagotavljajo vojski pogoje, da lahko razvije zmogljivosti, ki so potrebne za uresničevanje svojega poslanstva pri obrambi države ali zaščiti nacionalnih interesov.

Izvajalci civilnega nadzora (civilne oblasti) gledajo na civilni nadzor s perspektive skrbi za zaščito demokratičnih vrednot in civilne oblasti, vojaški voditelji (vojaške oblasti) pa s perspektive odgovornosti za zagotavljanje vojaških zmogljivosti in njihove pripravljenosti. Zaradi različnih perspektiv prihaja do nesoglasij, kar povzroči trenje v civilno-vojaških odnosih. Trenje je posledica soočenja različnih pogledov glede obrambnih in varnostnih vprašanj, kadar se prepletajo civilne in vojaške odgovornosti. Je logičen in ne nujno negativen pojav, ki lahko krepi proces sprejemanja dobrih odločitev in strategij¹. Vendar lahko v nekaterih situacijah preraste v konflikt med akterjema v civilno-vojaškem odnosu. V teh primerih lahko uresničevanje civilnega nadzora postane grožnja stabilnim civilno-vojaškim odnosom, kar je nasprotno od svojega osnovnega namena.

Namen članka je na podlagi teoretičnih spoznanj o demokratičnih civilno-vojaških odnosih in študije primera udejanjanja civilnega nadzora v praksi predstaviti okoliščine, ki lahko vodijo v civilno-vojaške konflikte. Članek lahko pomaga razumeti, kako prepoznati te okoliščine in kako zmanjšati tveganje, da trenje ne preraste v konflikt in s tem destabilizacijo civilno-vojaških odnosov.

¹ »Civilno-vojaška trenja so naravna in so lahko do ravni, ko spodbujajo informiran proces odločanja, produktivna.« (Moten, 2011, str. 43).

1 TRENJA V CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSIH

1.1 Trenja kot posledica delitve odgovornosti

Fever in Kohn poudarjata, da so stabilni civilno-vojaški odnosi vzajemna odgovornost civilnih in vojaških oblasti. Pri tem je pomembno razumevanje lastne vloge in odgovornosti. Politiki postavljajo cilje in definirajo politiko (angl. policy) ter strategije uresničevanja teh ciljev, odobravajo uporabo vojaške sile pri njihovem uresničevanju in 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. Vojaki od izvajalcev civilnega nadzora pričakujejo nedvoumne cilje, diskretnost in javno podporo. Vojak mora razumeti politične omejitve, vendar mora imeti proste roke (2001, str. 432).

Gibson in Snider menita, da si vojaška in civilna oblast delita odgovornost pri opredelitvi vloge in poslanstva vojske ter pravil delovanja (1993, str. 195). Betz na vprašanje, kako zagotoviti učinkovitost oboroženih sil in hkrati njihovo učinkovito vodenje, odgovarja, da z mešano civilno-vojaško odgovornostjo (2004, str. 5). V teoriji vzajemne odgovornosti so poudarjeni dialog, sprejemanje in delitev vrednot ali ciljev med vojsko, politično elito in družbo. Gre za partnerski odnos (Shiff, 1995, str. 12).

O prekrivanju vlog in nalog vojaških in civilnih oblasti govorijo tudi Snider, Nagl in Pfaff (1999). Področje, ki se po njihovem prekriva in ko lahko pride tudi do trenj, obsega definiranje vloge in nalog vojske ter pravil delovanja². Da je enakopravno sodelovanje pri oblikovanju varnostnih in obrambnih strategij značilnost sodobnih civilno-vojaških odnosov, poudarja tudi Rapp (2015), ki opozarja na škodljivost nekritičnega vztrajanja pri sledenju Huntingtonove teorije objektivnega civilnega nadzora.³

Young poudarja značilnosti dobrega civilno-vojaškega odnosa: sodelovanje, usklajevanje, medsebojna komunikacija in izmenjava informacij, konsistentnost in neprekinjenost, vztrajnost in potrpežljivost. Za obe strani je v civilno-vojaškem dialogu več izzivov in ovir, ki jih morata premostiti na poti h kakovostnim odnosom, na primer večšina izrabe tehnologije, operativne ovire (kdo vodi katero aktivnost),

² *To so pristojnosti civilnih avtoritet, vendar neposredno posegajo v način delovanja vojske, kar je sicer vojaška pristojnost. Naloga, 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 zeleno, da civilisti poslušajo vojaški nasvet oziroma da pride do dvosmerne komunikacije.*

³ *Huntingtonova logika ne deluje v realnem svetu oblikovanja nacionalnovernostne politike (Rapp, 2015, str. 16). Napori, da bi vojaki ostali apolitični, lahko vojaške voditelje vodijo v situacijo, ko se bodo izogibali izobraževanju za delovanje v politični domeni in jim bo to zmanjšalo sposobnost zavedanja, kako delovati v današnjem zapletenem okolju. Neželena posledica takšnega stališča je lahko nekompetentnost vojaških voditeljev pri izvajanju nalog, pri čemer se zahtevata »politični občutek« in zavedanje o političnih posledicah vojaških aktivnosti (Strachan v Rapp, 2015, str. 17).*

razlike v organizacijski kulturi, razlike v postopkih, finančne omejitve, težave z zaupanjem ter pomanjkanje skupne strategije (2009).

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 ter poskušajo vplivati ali odločati o tistem, kar je pristojnost drugih: vojaki o politiki, civilisti o vojaški strategiji ali taktiki (1998, str. 457).

Civilne oblasti (politiki) imajo prednost pri določanju ciljev. Včasih želijo podrobno opredeliti tudi vojaško pot do ciljev, ki je vojaška domena. Vojaški voditelji so občutljivi na nestrokovne oziroma politično motivirane usmeritve, ki omejujejo svobodo odločanja o načinu vojaškega delovanja. Civilni voditelji so občutljivi na vojaško vmešavanje v opredeljevanje ciljev in zelenega končnega stanja ter razpravo o razlogih uporabe vojaške sile. Različni pogledi so prisotni tudi pri oceni potrebnih virov za uresničitev strategij, s katerimi se dosežejo cilji. Pri tem gre v veliko primerih za različen pristop. Civilne oblasti skrbijo praviloma za zmanjšanje stroškov javne porabe in posledično manjši vojaški proračun, vojaške oblasti pa želijo čim manjšo stopnjo tveganja na poti do cilja z zagotovitvijo optimalnih virov.

Nedvomno gre pri odločanju o uporabi vojske za delitev odgovornosti in skupni delež civilnih in vojaških oblasti pri definiranju kar najbolj učinkovite strategije za doseganje ciljev ter načrta njene uresničitve. Zato so trenja normalna in so lahko posledica nerazumevanja ozadja sprejemanja določenih stališč in odločitev, ali nastanejo zaradi pomanjkanja znanja, informacij ali izkušenj. Gre za odnos, ko ena stran poskuša razumeti oziroma vplivati na drugo. Nasprotujoča mnenja pomenijo pozitivno trenje, vendar lahko v določenih okoliščinah prerastejo v konflikt.

1.2 Trenja kot posledica vojaškega delovanja v političnem prostoru

Preprečevanje neželene vloge vojske v družbi je imperativ civilnega nadzora. Civilna prizadevanja so zato usmerjena v preprečevanje vojski, da uporabi svojo moč in usmeri svoje delovanje v cilje, ki ne izhajajo iz njenega poslanstva, ter tako ruši družbeno ureditev oziroma povzroča nestabilne civilno-vojaške odnose.⁴ Čeprav je že Clausewitz ugotovil, da ni nobene druge možnosti, kot da se vojaško stališče podredi političnemu (v Howard in Paret, 1989, str. 607), ostaja neposreden prevzem politične moči s strani vojske »tradicionalna skrb teorije civilno-vojaških odnosov« (Feaver, 1996, str. 152). Poznavanje oblik neželene politične vloge vojske v družbi je pomembno s stališča analiziranja kakovosti civilno-vojaških odnosov, razpoznavanja indikatorjev, ki kažejo namere ali dejansko neželjeno vlogo vojske, ter s stališča ugotavljanja uspešnosti mehanizmov, ki to preprečujejo. Zato je delovanje vojske v političnem prostoru lahko vzrok za trenje med civilnimi in vojaškimi oblastmi, saj ga civilne oblasti razumejo kot nezakonito delovanje vojske zunaj svoje odgovornosti in kot kršitev načel demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Vendar v

⁴ Dauber poudarja, da so civilno-vojaški odnosi stabilni, kadar lahko oborožene sile prikažejo, da ni tveganja za uporabo sile (1998, str. 443).

demokracijah takšno delovanje ni povsem neobičajno ter škodljivo ob predpostavki, da je normativno urejeno in da obstajajo prepoznavne norme udejanjanja civilno-vojaških odnosov v praksi.

O delovanju vojske v političnem prostoru je pisalo kar nekaj avtorjev. Na primer Finer je glede poseganja vojske v politiko opozoril, da je vojska fenomen, ki je stalno politično aktiven, poleg tega pa je tudi razmeroma samostojen in neodvisen politični dejavnik (v Jelušič, 1992, str. 111). Welch glede aktivne vloge vojske v politiki v svojem modelu razlikuje med pojmi vplivanje, participacija in kontrola (ibid., str. 117). Vojska opazneje poseže v politično ureditev, kadar presodi, da je njena vključenost premalo vplivna (ugledna), ali kadar presodi, da izgublja sprejemljivost za državljane (Jelušič, 1992, str. 77).

Janowitz ugotavlja, da nove naloge od vojakov zahtevajo, da pridobivajo večšine 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, str. 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 veččinah.« (Magee, 1998, str. 1). Janowitz je tudi trdil, da vztrajanje na apolitični vojski ni realen pristop ter poudarjal integracijo vojaških in civilnih vrednot (Janowitz 1964 v Nielsen 2005, str. 66–68).

Vsako udejstvovanje vojske v politiki ni škodljivo ali neželjeno ravnanje. Sestavni del demokratičnih civilno-vojaških odnosov je prepletanje civilne in vojaške domene v procesih, v katerih 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 izmed 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 nacionalno varnost, toda to lahko stori ob vedenju in podpori javnosti. V politiko se vključuje po načelih, ki so skladna z načeli demokracije, civilne vladavine in vladavine prava (1992, str. 112–115).⁵ Torej se od vojske ne pričakuje popolna politična nevtralnost, kar pa ne pomeni, da je sprejemljiva politizacija vojske oziroma njeno prežemanje s politiko ene opcije ali ideologije.⁶

Eden od primerov možnega delovanja vojske v političnem prostoru je lahko oblikovanje vojaškega nasveta. Odkrit in strokoven vojaški nasvet civilnim oblastem

⁵ *Obstaja možnost, da lahko oborožene sile tudi za svoj poseg dobijo pristanek večine prebivalstva, vendar ne zato, ker bi ga izsilile z oboroženim nasiljem, temveč zato, ker v destabiliziran politični sistem vnesejo red in zakonitost, ker odstavijo osovraženega civilnega diktatorja ali zato, ker posežejo kot sila z veliko stopnjo sprejemljivosti pri državljanih (Jelušič, 1997, str. 87).*

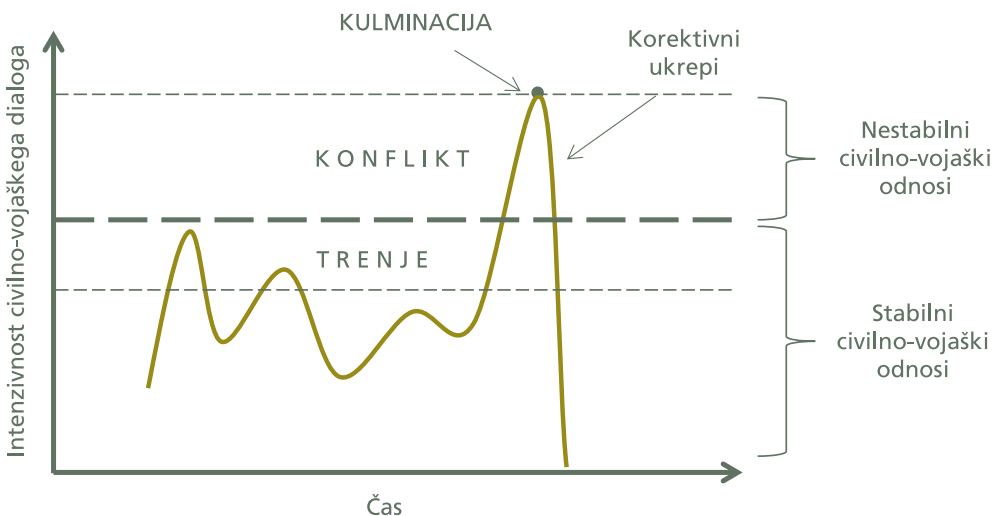
⁶ *»Vključenost vojske v politiko je legitimna samo, če njeno vključevanje poteka po načelih, ki jih določena politična kultura priznava za svoje.« (Jelušič, 1992, str. 8).*

(politikom) je ena od značilnosti demokratičnih civilno-vojaških odnosov in verjetno je ni civilne avtoritete, ki ga ne bi zahtevala in pričakovala. Je sestavina vojaškega poklica in odgovornost vojaških voditeljev do civilnih oblasti. Strokovni vojaški nasvet lahko postane vzrok trenja in potencialnega konflikta takrat, ko civilna oblast razume vojaško stališče kot (1) delovanje zunaj svoje pristojnosti (politično udejstvovanje), (2) nedisciplino oziroma odklonitev realizacije dodeljene naloge, (3) izogibanje civilnemu nadzoru ali (4) zmanjševanje ugleda civilnih oblasti. Meja med strokovnim vojaškim nasvetom in percepcijo, da je vojska »ušla« nadzoru, je tanka⁷. Velikokrat ni odvisna le od vsebine nasprotnega mnenja, temveč tudi od osebnostnih značilnosti civilnih in vojaških voditeljev. Zato morajo biti vojaški voditelji še posebej pozorni na stranske učinke, ki jih povzročajo njihov nasvet ali stališče; predvsem takrat, ko sta v civilno-vojaškem dialogu prisotna tudi politična in druga javnost.

2 KONFLIKTI V CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSIH

Civilno-vojaški dialog je neprekinjen proces z različno intenzivnostjo. Intenzivnost je neposredno odvisna od vsebine razprave in odločitev, ki jih skladno z lastno odgovornostjo skupaj sooblikujejo civilni in vojaški voditelji (npr. oblikovanje strategij in načrtov za njihovo uresničevanje, odločanje o uporabi vojske ipd.). Zaradi prej omenjenih razlik v pogledih prihaja občasno do trenj, vendar dialog ostaja v mejah stabilnih vojaških odnosov (slika 1).

Slika 1:
Dinamika
civilno-vojaškega
dialoga



⁷ Civilni voditelji vedo, kaj želijo, vendar čutijo pomanjkanje znanja o vojaških metodah in sredstvih. Vojaki interpretirajo njihove usmeritve in predstavijo načrte, kako uresničiti cilje na način, ki jim je najbolj všeč. Pri tem ni nujno, da sledijo istim predpostavkam udejanjanja usmeritev kot civilni voditelji. V prizadevanjih, da spremenijo usmeritve civilnih voditeljev, lahko uporabljajo manipulacijo. Eden izmed načinov je izogibanje odgovornosti za posledice, če ne bo upoštevan vojaški nasvet, tj. prenašanje odgovornosti za neuspeh na civilne oblasti (Drechlers in Allen, 2009, str. 1).

V nekaterih okoliščinah naraščanje intenzivnosti civilno-vojaškega dialoga vodi v takšno raven nesoglasja, ko ni mogoče nadaljevati normalnega dialoga in govorimo o konfliktnem stanju, kar povzroči destabilizacijo civilno-vojaških odnosov. Intenzivnost dialoga doseže na določeni točki kulminacijo, ko je vsakršno nadaljevanje razprave s stališča nosilcev uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko nesprejemljivo in določa ukrepe za povrnitev civilno-vojaškega odnosa v sprejemljive (demokratske) okvirje in na stabilno raven. Na točki kulminacije se civilna oblast odloči za korektivne ukrepe v obrambo ali zavarovanje primata in spoštovanja načel civilnega nadzora⁸. Gre za vzpostavitev standardov civilnega nadzora in okrepitev meja »svobode delovanja« vojske. V primerjavi s trenji je konflikt nepovratno stanje. Iz trenj lahko obe strani prideta kot »zmagovalca«; iz konflikta (v demokratični družbi) pride kot zmagovalec samo ena stran, in sicer civilna. V konfliktu kompromis ni več mogoč⁹.

V nadaljevanju bodo opisane nekatere okoliščine ali povodi za nastanek civilno-vojaških konfliktov.

2.1 Mehanizmi civilnega nadzora kot dejavniki za nastanek konflikta

Mehanizmi civilnega nadzora so ukrepi in aktivnosti, s katerimi izvajalci civilnega nadzora spremljajo stanje in držo vojske, jo kontrolirajo, spodbujajo in sankcionirajo (korigirajo), da bi ohranili njeno delovanje in vedenje v zakonskih okvirjih. Zagotavljajo neprekinjeno spremljanje stanja in aktivnosti vojske (monitoring), usmerjajo in določajo meje njenega delovanja ter z različnimi orodji in aktivnostmi na eni strani preprečujejo neželene oblike delovanja in škodljive ambicije, na drugi pa zagotavljajo občutek koristnosti, potrebnosti in zadovoljstva za opravljene naloge, vojaško (nevtralno) držo ter brezpogojno pokorščino.

Mehanizmi nadzora so formalni in neformalni. Vgrajeni so v državo in civilno družbo, kar pomeni, da je po eni strani zakonsko in ustavno določeno, kako se nadzira represivni aparat države znotraj zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti, po drugi strani pa obstajajo običaji, navade in tradicije, po katerih so neformalni načini nadzora sestavni del komuniciranja civilne družbe s politično državo (Jelušič, 1997, str. 194). Young omenja sedem mehanizmov, s katerimi politiki omejujejo moč vojske: (1) omejevanje poslanstva vojske (preprečevanje izvajanja aktivnosti, ki lahko vodijo h 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 (2006, str. 24–29).

⁸ Izvajalci civilnega nadzora imajo na voljo različne ukrepe, s katerimi branijo civilni nadzor oziroma zagotavljajo spoštovanje načel demokratičnega nadzora. Med njimi so tisti, ki so usmerjeni v sankcioniranje (npr. razrešitev z dolžnosti, predčasna upokojitev, disciplinski in kazenski postopki), spremembo normativnosti (npr. sprememba zakonov in predpisov, ki se nanašajo na vojaško službo) ali v tiste, s katerimi se krepki zavedanje pomena civilnega nadzora in vloge vojske (npr. namenska izobraževanja).

⁹ O civilnem nadzoru, še posebej na strateški ravni, se ne »pogaja« (Drechlers in Allen, 2009, str. 5).

Med mehanizmi nadzora je t. i. skupina »vsiljenih«, ki jih vojska sprejema z nelagodjem ali celo čuti kot vmešavanje v vojaško domeno. V to skupino spada izbor poveljnikov z namenom postaviti »prave ljudi na pravo mesto«. Podobno je, ko se v nadzor vključujejo interesne skupine, inšpekcije, agencije, mediji in drugi, ki imajo po Feaverju nalogo opazovati in poročati (angl. watch and report) oziroma aktivirati »požarni alarm«; torej javiti, ko zaznajo, da se vojska ne vede v skladu s pričakovanji (2003)¹⁰. Delovanje teh »nadzornikov« sta McCubbins in Shwartz poimenovala policijske patrolje (v Feaver, 2003, str. 84).

Vpletanje v vojaško poveljevanje oziroma prestop iz civilne v vojaško domeno je najbolj vsiljiv mehanizem civilnega nadzora. Pomeni, da civilne oblasti izdajajo naloge in napotke za izvedbo posameznih aktivnosti na nižji (taktični) ravni, kar je značilnost podrobnega usmerjanja vojaškega delovanja in govorimo o mikromenedžmentu. Praksa uporabe vsiljenih mehanizmov civilnega nadzora je prepoznavna tudi v Sloveniji.¹¹

Uporaba vsiljenih mehanizmov nadzora vzpostavlja okoliščine, ki povzročijo civilno-vojaško trenje. Na neki točki vodijo v konflikt in destabilizacijo civilno-vojaških odnosov. To se na primer zgodi takrat, ko uporaba mehanizmov nadzora ogroža sposobnost vojske za uresničevanje svojega poslanstva in neposredno vpliva na njeno učinkovitost. Kadar vojaški vrh oceni, da zaradi omejitve virov, operativnih omejitev ali podrobnih usmeritev ne bo mogel zagotoviti izvedbo nalog in bo posledično izgubil legitimnost in verodostojnost v javnosti, lahko nelagodje nad uveljavljanjem mehanizmov nadzora preraste v bolj ali manj odkrit odpor, kar vodi v konflikt.

Na negativne »stranske učinke« mehanizmov nadzora so opozorili nekateri avtorji. Bruneau na primer poudarja možnost, da je na neki stopnji lahko preveč civilnega nadzora, kar vpliva na učinkovitost vojske, ter da je potrebna analiza učinkovitosti nadzora s stališča stroškov in učinkov (Bruneau in Matei, 2008, str. 915). Feaver podobno 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 (2003, str. 298).

Mnenja avtorjev, ki so preučevali negativne vidike civilnega nadzora, kažejo, da so za delovanje vojske problematični vpletanje politikov v poveljevanje (npr.

¹⁰ 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« (Feaver, 2003, str. 80).

¹¹ O uporabi vsiljenih mehanizmov nadzora je pisalo več avtorjev, čeprav zanje ne uporabljajo tega naziva. Skupni imenovalc njihovih ugotovitev je omejevanje pristojnosti načelnika Generalštaba Slovenske vojske in s tem povezanim omejevanjem strokovne avtonomnosti vojske (Kukec, 1996, str. 37; Kotnik, 2007, str. 5; Krek, 2007). O pretiravanju z nadzorom in o omejevanju strokovne avtonomnosti so pisali tudi tuji avtorji (Greystone, 2001, str. 5–13; USEUCOM, 2000, str. 26 in 88). Na prakso uporabe vsiljenih mehanizmov nadzora je opozorila študija iz leta 2012, ki med drugim izpostavlja najbolj očiten primer pretiranega uveljavljanja civilnega nadzora, ko se vojski jemlje pristojnost za predpisovanje strokovnih navodil glede vojaške taktike ali uporabe vojaške opreme (Furlan, 2012, str. 228 in 236).

mikromenedžment), politizacija in civilianizacija – značilnosti, ki jih Huntington uvršča med značilnosti subjektivnega nadzora, vendar si pri ocenjevanju posledic na vojaško organizacijo niso enotni¹².

Civilni nadzor je potreben in odvrta grožnjo 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 ogrozili njene sposobnosti za uresničevanje poslanstva. Mehanizmi lahko povečajo učinkovitost vojske, vendar lahko tudi povzročijo njeno nezadovoljstvo ali neučinkovitost. V negativnem smislu lahko povzročijo ambicije vojaških voditeljev za krepitev svoje politične moči,¹³ zato je potrebno stalno vrednotenje učinkov civilnega nadzora in ugotavljanje vzročno-posledičnih zvez. Velika vnema, da se uveljavljajo različni mehanizmi civilnega nadzora in zagotovi absolutna kontrola nad vojsko, lahko namreč povzroči negativne posledice; vojska lahko postane nesposobna opravljati svoje poslanstvo in tako postane civilni nadzor v svoji manifestaciji in z rezultati grožnja nacionalni varnosti.

2.2 Frustracije kot vzrok za konflikt

Frustracije, povzročene s trenjem med akterjema v civilno-vojaškem odnosu, lahko povzročijo odzivanje, ki pospeši nastanek konflikta in prekinitev stika (odnosa) med njima. Na civilni strani so frustracije lahko posledica (1) percepcije, da vojska ne spoštuje civilne avtoritete, (2) grožnje, ki se nanaša na zmanjšanje vloge ali kredibilnosti civilnih institucij, (3) prenašanja vojaške odgovornost za morebitne neuspehe na civilne oblasti, (4) vojaškega zavračanja političnih usmeritev in odločitev ter (5) delovanja vojaškega vodstva v nasprotju s svojo vlogo in pristojnostmi. V vseh primerih gre za nespoštovanje načel civilnega nadzora.

S stališča vojske je po Cohenu eden izmed največjih virov frustracij vojakov težava politikov, da podrobno vnaprej razložijo razloge, zaradi katerih so spodbudili vojaško akcijo (uporabo vojaške sile), ali okoliščine, v katerih jo nameravajo omejiti ali zaustaviti (2003, str. 257–258). Rapp (2015) izpostavlja šest »realnosti

¹² *Feaver npr. meni, da mikromenedžment povzroča nesposobnost vojske in tako 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 tako vplival na doseganje vojaških ciljev (1996, str. 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 različico (1973, str. 472–496). Podobni oceni se pridružujeta Feaver in Kohn, ki poudarjata, da je takrat, ko je imela vojska najbolj svobodne roke, npr. nemška v prvi in japonska v drugi svetovni vojni, to povzročilo največjo škodo državam (2001, str. 437).*

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

pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike«, ki se jih morajo zavedati vojaški voditelji. Njihovo poznavanje lahko zmanjša raven frustracij.¹⁴

Da bi ugotovili, kateri so moteči dejavniki izvajanja civilnega nadzora, ki povzročajo frustracije, smo vprašali slovenske vojaške voditelje. Ocenili so pomen dejavnikov, ki negativno vplivajo na sposobnost Slovenske vojske, da učinkovito opravlja svoje poslanstvo, in povzroča njihovo nezadovoljstvo (glej Furlan, 2013).¹⁵ Odgovori so pokazali, da ima omejevanje strokovne avtonomnosti največji negativni vpliv oziroma je statistično najbolj moteč dejavnik, ki vpliva na učinkovitost vojske in zadovoljstvo vojaškega vrha. Sledita mikromenedžment in omejevanje uporabe lastnih virov. Zanimivo je, da so pravila delovanja, ki jih odobrava civilna oblast, ocenjena kot najmanj moteč dejavnik, čeprav bi lahko pričakovali, da ima omejevanje uporabe vojaške sile in sredstev večji negativni vpliv.¹⁶ Pri pojasnjevanju rezultatov je treba vedeti, da gre za statistična povprečja in da so odgovori pokazali precejšnje razlike med vprašanimi, ker verjetno ocene temeljijo na praksi civilno-vojaških odnosov in osebnih izkušnjah v njihovem času.

Pomembna ugotovitev je tudi, da med razvrstitvijo dejavnikov glede vpliva na vojaško učinkovitost in vpliva na zadovoljstvo vojaškega vrha ni razlike. Pomeni, da vojaški vrh dejavnike ocenjuje s stališča vplivanja na sposobnost vojske, da bo učinkovito uresničila svoje poslanstvo. Bolj je vpliv škodljiv, večja je raven nezadovoljstva oziroma frustracij. Zato ne preseneča, da je večina (69 %) potrdila tezo, da »praksa civilnega nadzora v Ministrstvu za obrambo, vloga civilnih uradnikov in vloga načelnika v strukturi ali določenih procesih omejujejo strokovno avtonomnost načelnika ter mu znižujejo avtoriteto in verodostojnost, kar lahko vodi v civilno-vojaški konflikt«.¹⁷ Še bolj poenoteno stališče je glede uresničevanja civilnega nadzora v praksi, saj jih je 85 odstotkov pritrnilo tezi, da »pretirana ali nepreudarna uporaba mehanizmov civilnega nadzora zmanjšuje učinkovitost vojske in povzroča nezadovoljstvo«.

¹⁴ (1) Jasne politične usmeritve se redko pojavijo na začetku strateškega dialoga. (2) Proces oblikovanja politik je pogosto v neskladju z linearnim modelom vojaškega načrtovanja. (3) Politične odločitve so redko pravočasne glede na zahteve preudarnega načrtovanja in zmanjšanja tveganj. (4) Vzajemno zaupanje med vojaškimi in civilnimi voditelji se ne ustvari samo po sebi. (5) Obe strani v dialogu potrebujeata ena drugo za oblikovanje dobrih opcij. (6) Pogosto se zanemarija, da pri udejanjanju strategije ni delitve na civilni in vojaški del, temveč se naporu prepletajo (Rapp, 2015, str. 19–20).

¹⁵ Čeprav statistično vzorec ni velik, ga lahko jemljemo kot reprezentativnega v tej posebni skupini pripadnikov vojske, saj prinaša sporočila vojaškega vrha. Vprašanje o pomenu dejavnikov, ki negativno vplivajo na učinkovitost SV in zadovoljstvo vojaškega vrha, je bilo posredovano načelnikom Generalštaba SV, njihovim namestnikom in direktorjem štaba. Od skupno 18 se jih je odzvalo 13; pravilno izpolnjenih vprašalnikov, ki so upoštevani v analizi, je bilo 11 (61 %).

¹⁶ Dejavniki, ki negativno vplivajo na učinkovitost vojske in zadovoljstvo vojaškega vrha, so bili razvrščeni tako: (1) omejevanje strokovne avtonomije, (2) podrobne usmeritve (mikromenedžment), (3) omejevanje razpolaganja z lastnimi viri, (4) pozne odločitve o uporabi vojske, (5) politične zahteve po spremembi vojaškega nasveta, (6) dodelitev neustreznih virov, (7) omejevanje svobode delovanja v vojaški domeni, (8) nejasne ali pomanjkljive naloge in usmeritve, (9) pomanjkljiva normativna ureditev in (10) pravila delovanja.

¹⁷ 69 % jih je pritrnilo, 39 % se jih delno strinja.

Nekatere okoliščine za nastanek frustracij in posledično civilno-vojaških konfliktov izhajajo iz posebnosti vojaškega poklica in z njim povezanimi etičnimi dilemami, o čemer je govoril Toner. Vojaki prisegajo ustavi, državi ali narodu. Pri izvajanju nalog morajo seveda izvajati usmeritve politikov. Pogosto se srečajo z dilemo, katera lojalnost je prevladujoča: državi (ustavi) ali politikom. Čeprav Toner ne podpira nepokorščine in lastne presoje, kdaj je treba biti lojalen civilni avtoriteti, tudi ne zagovarja popolne poslušnosti in izgovarjanja v smislu »takšen ukaz sem dobil«, kadar gre za nezakonitosti ali vojne zločine (1995, str. 26–30). Tudi Huntington pri razlagi morebitnih konfliktov med vojaško in civilno oblastjo dopušča opravičljive oblike vojaške nepokorščine zaradi moralnih načel, zakonitosti delovanja ali vmešavanja v strokovne kompetence vojske (1957, str. 76).¹⁸

2.3 Izzivi preučevanja civilno-vojaških konfliktov

Preučevanje razvoja civilno-vojaških trenj v civilno-vojaške konflikte v praksi pomeni za raziskovalce izziv. Za dokazovanje teze o obstoju civilno-vojaškega konflikta bi verjetno uporabili induktivni pristop, za kar bi poskušali pridobiti primarne vire (npr. izjave in dialog akterjev civilno-vojaškega odnosa v javnosti, medsebojna pisna komunikacija idr.) in sekundarne, ko bi posredno spoznavali značilnosti odnosa med akterjema na podlagi opisa določenih dogodkov ali pridobljenih informacij o stališčih, odločitvah ali načrtih, pri čemer je prišlo do nesoglasij oziroma do nasprotnih mnenj in stališč. Vsekakor bi bilo potrebnih precej virov in točnih informacij, da bi lahko ustvarili sliko medsebojnega odnosa ter prepoznali točko kulminacije, ko je trenje v odnosih preraslo v konflikt. Prav točnost informacij in predvsem razpoložljivost primarnih virov predstavljata metodološki izziv oziroma težavo, kako ustvariti in dokazati dinamiko civilno-vojaškega odnosa v časovnem okvirju ter prepoznavnost razvoja odnosa od trenja do konflikta.

Včasih nas v preučevanje odnosa med dvema akterjema lahko spodbudi zadnji korak v evoluciji medsebojnega odnosa; predvsem takrat, ko je že prišlo do ukrepov za povrnitev stabilnosti civilno-vojaških odnosov, kar se najbolj kaže z zamenjavo vojaškega voditelja. Ob tem dogodku se bi vprašali, zakaj je do tega prišlo, in domnevali, da se je pred tem zgodil konflikt med civilnim in vojaškim voditeljem. Izziv predstavlja zavedanje, da v mnogih primerih teze o obstoju konflikta ne bi mogli potrditi, ker ne bi zbrali dovolj verodostojnih in preverljivih informacij. Poleg tega menjava vojaškega voditelja ne pomeni nujno, da je bil pred tem konflikt oziroma so bile vzpostavljene okoliščine, v katerih je bilo vsako nadaljnje sodelovanje med civilnim in vojaškim voditeljem nemogoče.¹⁹

¹⁸ *Kemp in Hudlin navajata dve vrsti vojaških aktivnosti, ki delujeta proti načelom civilnega nadzora: (1) odklonitev ukazov in (2) postavljanje v vlogo tistega, ki ustvarja politiko ali se vidi v vlogi interesne skupine, ki jo je treba upoštevati v političnih debatah (1992, str. 9). Za njiju obstajajo upravičeni razlogi za zavrnitev ukaza, če je protizakonit, če ni v skladu z mednarodnim pravom ali ni moralen (ibid., str. 13).*

¹⁹ *Civilne avtoritete v demokracijah postavljajo vojaške poveljnike, ki jim ustrezajo, in ne pomeni samodejno, da gre za sankcioniranje oziroma ukrep, ki je posledica nesoglasja, ki je pripeljalo do konflikta. Še posebej takrat, ko se menjava zgodi ob menjavi oblasti in se odnos med akterjema še ni mogel razviti v kateri koli smeri.*

Najboljša metoda za preučevanje odnosa med civilnim in vojaškim voditeljem bi bila verjetno intervju, vendar prav tako predstavlja izziv, saj uspešnost njene uporabe temelji na težko uresničljivi predpostavki, da bosta oba akterja pripravljena javno iskreno govoriti o njunem preteklem odnosu.

Preučevanje dinamike civilno-vojaškega odnosa v Sloveniji predstavlja zelo velik izziv, saj ni na voljo celovitih strokovno-znanstvenih objav, v katerih bi avtorji dokazovali tezo o obstoju konflikta med akterjema civilno-vojaškega odnosa. Zato bosta v nadaljevanju uporabljena tuja primera, ki pomagata pri razumevanju evolucije civilno-vojaškega odnosa med civilnimi avtoritetami in vojaškimi oblastmi.

3 RAZVOJ CIVILNO-VOJAŠKIH TRENJ V KONFLIKTE – ŠTUDIJA PRIMERA

Kako se civilno-vojaška trenja v praksi razvijejo v civilno-vojaški konflikt, lahko analiziramo na primerih odnosa dveh generalov ameriške vojske z izvajalci civilnega nadzora. V obeh gre za podobno začetno okoliščino, ki vzpostavi trenje, razlikujeta pa se po neposrednem povodu za konflikt, po reakciji vpletenih in po razpletu. Študiji teh primerov so med drugimi podrobno analizirali Moten (2009), Allen (2010) in Ulrich (2011). Zato bodo tukaj navedena samo osnovna dejstva in bo razprava v nadaljevanju posvečena analizi okoliščin za nastanek konflikta, odzivom vpletenih in sklepnim ugotovitvam.

General Stanley McChrystal je bil vpleten v civilno-vojaško trenje v času poveljevanja operacijam v Afganistanu. Povod je bila njegova ocena sprememb strategije in potrebnih sil za njeno uresničitev (Allen, 2010)²⁰. Jedro nestrinjanja med civilnimi in vojaškimi voditelji je vsebina vojaškega nasveta, ki je temeljil na oceni potrebnih sil in tveganja za morebitni neuspeh²¹. Obe strani sta se soočili z nasprotnimi mnenji v medsebojnih debatah, tudi javno. Pri tem je bil posebej odmeven nastop generala na londonskem inštitutu za strateške študije (London International Institute for Strategic Studies), v katerem je javno zavrnil strategijo Bele hiše, ko je kritiziral koncept podpredsednika ZDA Bidna o postopnem zmanjšanju sil in osredotočanju na odstranitvi vodstva Al-Kaide (Ulrich, 2011, str. 88–89). S tem je spodbudil nasprotno stran, da javno poudarja svoje argumente ter kritizira takšen način debate²². Kritikam se je pridružil tudi vrh ameriške vojske, s katerim se general očitno ni posvetoval in ga ni obveščal²³. Trenje je preraslo v javen konflikt v trenutku, ko je revija Rolling Stone objavila članek o »bežečem generalu«, v katerem je general na neprimeren

²⁰ General McChrystal je dobil nalogo, da v 60 dneh pripravi oceno strategije delovanja v Afganistanu in predlaga potrebne spremembe.

²¹ Poudarjena je bila potreba po dodatnih silah, npr. »neustrezni viri bodo verjetno povzročili, da naloga ne bo uresničena« ali »zaradi nezadostnih virov lahko izgubimo vojno« (Allen, 2010).

²² Obrambni sekretar Gates je na primer dejal: »Imperativ je, da vsi mi ...[...]... zagotovimo predsedniku najboljši nasvet, iskreno, ampak ne v javnosti.« (Ulrich, str. 89).

²³ General James Jones je dejal v intervjuju novinarju CNN: »Idealno je, da gre vojaški nasvet po liniji poveljevanja.« (Ulrich, str. 89).

in žaljiv način kritiziral civilno vodstvo, vključno s sekretarjem za obrambo in predsednikom ZDA (Hastings, 2010)²⁴. Neprimerno in žaljivo obravnavanje civilnih oblasti je javno mnenje, ki je sicer podpiralo zaščito pravic vojaškega vodstva, da javno izraža svoja stališča, prevesilo na stran civilne oblasti²⁵. Civilno vodstvo je sprejelo ukrepe, ki naj bi povrnili civilni nadzor in vedenje vojaškega vodstva v normalne, nekonfliktne okvirje. Za generala McChrystala je to pomenilo prošnjo za razrešitev in konec vojaške kariere.

V primeru generala Erica Shinsekija, načelnika štaba kopenskih sil, je prišlo do trenja med njim in sekretarjem za obrambo zaradi različnih pogledov na prihodnji razvoj kopenske vojske (Moten, 2009, str. 49)²⁶. Predmet spora je postala nabava novega artilerijskega sistema Crusader, ki ga je sekretar za obrambo videl kot primer konservativnega pogleda na razvoj vojske, prav nasprotno njegovi viziji o agilni in hitro premestljivi vojski²⁷. Sekretar za obrambo, ki očitno ni prepoznal generala kot nosilca uresničitve njegove vizije, je izrabljal tudi javne nastope za njegovo diskreditacijo. Trenja so se stopnjevala v razpravi o potrebnih silah in času priprav za invazijo na Irak in prerasla v javni konflikt na točki, ko je bil general Shinseki primoran v Senatu javno izraziti svoje nasprotno mnenje²⁸. Od tega trenutka dalje je lahko javnost spremljala enostransko debato in očitke generalu o njegovi »nedisciplini« in »upiranju« civilnemu nadzoru²⁹. General Shinseki je kljub konfliktu ostal na dolžnosti še nekaj mesecev, ko je izpolnil redne pogoje za upokožitev.

²⁴ Izjavil je žaljive opombe o visokem vladnem predstavniku in predsedniku Obami (Ulrich, str. 87). Gates je obtožil generala McChrystala, da je »naredil pomembne napake in izkazal slabo presojo« (ibid., str. 93). Predsednik Obama je med pojasnjevanjem kršitve norm civilno-vojaških odnosov poudaril, »da bi toleriranje takšne nediscipline bilo v nasprotju z vlogo, ki jo ima sam v vlogi vrhovnega poveljnika za ohranjanje civilnega nadzora«. V odgovoru tistim, ki so nasprotovali razrešitvi generala, je dejal, da je »vojna pomembnejša od kateregakoli moškega ali ženskega« (ibid., str. 94).

²⁵ V javnih debatah je bilo poudarjeno, da civilni nadzor zahteva, da mora vojska udeležiti odločitev civilnih oblasti, ko je ta sprejeta. Civilni nadzor pa ne pomeni, da vojaški voditelji ne smejo javno povedati svoje vojaške presoje, preden je odločitev sprejeta, kar je general McChrystal v bistvu tudi storil. Kot zgled uporablja primer Shinseki in njegovo pravico in dolžnost, da izraža svoje profesionalno mnenje (Galston, 2009). Cohen se je pridružil razpravi in poudarja, da gre za pomembno razliko. McChrystal je dal prednost javnemu izražanju nasprotovanj in ne le znotraj linije poveljevanja ali v stikih s civilnimi oblastmi (Cohen, 2009).

²⁶ Rumsfeld in Shinseki sta imela različne poglede na prihodnje vojskovanje in posledično na velikost kopenske vojske. Glede njegovega vojaškega nasveta v Kongresu je Rumsfeld izjavil, da »se vojska upira spremembam«. Očitno je bilo, da je Shinsekijeva ideja o tem, kako transformirati kopensko vojsko, »močno udarila« v tisto, ki so jo imeli njegovi nadrejeni (Moten, str. 49).

²⁷ Program opremljanja z artilerijskim sistemom Crusader ni bil vključen v Rumsfeldove načrte vojaških reform. Shinsekijeva izjava o potrebnosti tega programa na zaslišanju v senatu je bila kulminacijska točka njegovega nesporazuma s sekretarjem za obrambo.

²⁸ Shinsekija je skrbelo, da vlada pošilja vojake v boj brez potrebnih odločilnih zmogljivosti. Štab kopenske vojske je bil zaskrbljen zaradi velikosti sil, ki bodo izvedle invazijo, in logističnih zmogljivosti, ki bodo zagotavljale njihovo vzdržljivost. Bil je ogorčen, ko je Rumsfeld zadrževal odredbo in preprečil napotitev logističnih enot. Skrbelo ga je, da vojaki ne bodo imeli ustrezne podpore. Shinseki ni želel javno izpostavljati svojih pomislekov in je februarja 2003 v zaslišanju v senatu omahoval v odgovoru o potrebni številčnosti sil za napad na Irak. Vendar je bil primoran izraziti svoje mnenje in je dejal, da »nekaj sto tisoč«. Rumsfeld je izjavil, da je ta številka prevelika (Moten, 2009, str. 54–56).

²⁹ Rumsfeld, Wolfowitz and Cheney so izbrali javni način za obtoževanje in so ga obravnavali bolj kot političnega nasprotnika kot podrejenega vojaka (Moten, str. 56).

V obeh primerih so podobne okoliščine za nastanek trenja med civilnim in vojaškim vodstvom. Delita si enak pogled na cilje, razlikujeta pa se o načinu njihove uresničitve in potrebnih virih. V obeh primerih postanejo nasprotna stališča znana javnosti, pri čemer ima v primeru Shinseki pobudo v javni razpravi civilna, v primeru McChrystal pa vojaška stran. Očitno je bilo, da se je general Shinseki izogibal javni konfrontaciji, zavedajoč se negativnih učinkov javne kritike političnih stališč. General McChrystal učinkom svojih izjav ne namenja potrebne pozornosti, niti glede vsebine niti glede načina njenega podajanja.

Ugotovimo lahko, da trenje preraste v konflikt, ko civilno vodstvo izgubi zaupanje (angl. confidence) v sposobnost vojaškega voditelja, da bo uresničeval politično vizijo, ali zaupanje (angl. trust) v vojaškega voditelja, da bo spoštoval avtoriteto in usmeritve civilnega vodstva³⁰. Na tej točki nastane po Drechlers-Allen (2009) t. i. prekinitev vezi med civilnim in vojaškim vodstvom (angl. disconnect). Civilno-vojaški odnosi so vrženi iz ravnotežja in potrebni so ukrepi za njihovo uravnavo. V obeh primerih je jasno, da vojaški voditelji ne morejo opravljati svoje funkcije, če ne uživajo zaupanja civilnega vodstva, in da skrb za demokratičen civilni nadzor zahteva ustrezne ukrepe za zagotovitev spoštovanja načel njegovega uresničevanja. Za vojaško vodstvo to pomeni skoraj vedno odhod s položaja, včasih tudi konec kariere³¹. V nekaterih primerih pomeni celo kazensko odgovornost, ki pa pri McChrystalu ni bila uveljavljena, čeprav so nekateri nanjo opozarjali (Rehkopf, 2011).³² Da v opisanem primeru general Shinseki ni bil zamenjan, je verjetno posledica dejstva, da naj bi se kmalu upokojil. Sekretar za obrambo je očitno kot sankcijo v cilju »zaščite« civilnega nadzora uporabil javne obtožbe in diskreditacijo generala³³, vendar ga nikdar ni prisilil v vedenje zunaj okvirov vojaškega profesionalizma³⁴, tudi po koncu vojaške kariere ne.

General Shinseki je bil obtožen izogibanja civilnemu nadzoru, čeprav se je izogibal javnemu izkazovanju svojega stališča, in je poudarjal podrejenost vojske civilnim oblastem ter tudi spremenil svoje izjave, da bi ublažil negativne učinke³⁵. General

³⁰ Allen poudarja, da je zaupanje »krvotok« vojaške profesije. Razlikuje tri vrste zaupanja: klima zaupanja znotraj vojaške organizacije, institucionalno zaupanje in zaupanje javnosti (2011, str. 81).

³¹ »Visoki vojaški voditelji tvegajo, da bodo izgubili, ko se prekine zveza med njimi in nadrejenimi« (Drechsler in Allen). »Vojaški voditelji morajo odstopiti, ko izgubijo zaupanje civilnih voditeljev« (Admiral Mullen, načelnik združenega štaba ameriške vojske, v Ulrich, str. 96).

³² Rehkopf pojasnjuje, da bi bilo treba pri generalu McChrystalu oceniti civilno-vojaški odnos glede na vojaško pravo. V ameriškem vojnem pravu (Uniform Code of Military Justice) je namreč določeno, da »vsak častnik, ki uporablja zaničevalne besede proti predsedniku, podpredsedniku, kongresu, sekretarju za obrambo, sekretarju vojaške zvrsti, sekretarju za domovinsko varnost ...[...]... bi moral biti kaznovan skladno z odločitvijo, ki jo sprejme vojaško sodišče« (Rehkopf, 2011, str. 88).

³³ Rumsfeld ga je obtoževal »upiranju nujnim institucionalnim spremembam« in »je postavil pod vprašaj Shinsekijevo sposobnost profesionalne presoje« (Moten, str. 50).

³⁴ Shinseki v medijih ni polemiziral z Rumsfeldom in odgovarjal na obtožbe o upiranju civilnemu nadzoru in nestrokovnosti. Na slovesnosti ob upokojitvi je poudaril, da je vojska vedno razumela pomembnost in prioritete civilnega nadzora.

³⁵ V nameri, da umiri trenja, je izjavil, da artilerijski sistem Crusader »ni ključnega pomena in je možno pridobiti takšne zmogljivosti na drug način«. Poleg tega se je izogibal vsakršnemu javnemu soočenju. (Moten, str. 53).

McChrystal je izkazal nespoštovanje do civilnih voditeljev in institucij. Pri tem ni bil deležen enako silovite obtožbe in diskreditacije v javnosti. Primera zato ne govorita le o spremembi trenja v konflikt, temveč tudi o pomembnem vplivu osebnostnih lastnosti vpletenih v civilno-vojaškem odnosu³⁶.

Konflikt v civilno-vojaških odnosih ni merljiva kategorija. Lahko navedemo okoliščine, ki do njega vodijo, vendar je vedno posledica odzivanja vpletenih. Čeprav odzivanje sledi definiranim oziroma uveljavljenim normam, predpisom, mnenju javnosti, politiki idr., lahko trdimo, da so lahko osebnostne lastnosti odločilne za nastanek konflikta. Na primeru Shinseki lahko ugotovimo, da se bi konfliktu morda lahko izognili, vendar ob drugačnih osebnostnih lastnostih obrambnega sekretarja Rumsfelda³⁷. Očitno je imel zelo nizek prag sprejemanja vojaških nasvetov, ki niso v celoti ustrezali njegovemu konceptu. Prav tako je bila silovitost odzivanja nesorazmerna morebitni škodi, ki bi jo povzročilo javno trenje v odnosih za ugled civilnih oblasti in kakovost civilnega nadzora. Zaradi Rumsfeldovih osebnostnih lastnosti general Shinseki ni imel veliko možnosti za »preživetje«³⁸.

V zadevi McChrystal je bilo odzivanje civilnega vodstva ostro, vendar brez pretiravanja, lahko bi celo rekli z obžalovanjem, da je do dogodka sploh prišlo³⁹. V prvem primeru je civilno vodstvo nejevoljno, v drugem razočarano in presenečeno⁴⁰. Razočaranje ni le posledica izkazovanja nespoštovanja do civilnih voditeljev in institucij, temveč tudi glede kakovosti vojaškega nasveta, ki ni omogočal praktično nobene dobre alternative in je odgovornost za morebitno slabo izvedeno vojaško nalogo prelagal na civilne oblasti⁴¹.

Osebnostne lastnosti so odločilne v civilno-vojaških odnosih, saj gre ne nazadnje za odnos med ljudmi. Zato je treba vsak konflikt analizirati tudi s stališča procesa (potek dogodkov in odzivanje) ter lastnosti oseb, ki so bile vanj vpletene. Torej so osebnostne lastnosti s stališča civilnih voditeljev za stabilnost civilno-vojaških odnosov zelo pomembne za kakovostno kadrovanje vojaških voditeljev, njihovo mentoriranje ter spremljanje njihovega vedenja med opravljanjem svoje funkcije.

³⁶ V primeru Shinseki Moten govori o »spopadu stilov, vrednot in pogleda na svet« (2009, str. 59).

³⁷ »Osebnostne razlike so imele učinek. Shinseki je bil po naravi vljuden in spoštljiv. Rumsfeld je bil vzkipljiv, grob, šarmanten in nagnjen h konfrontaciji.« (Moten, 50).

³⁸ Nestrinjanje civilnega in vojaškega vodstva ni nesprejemljivo tako dolgo, dokler je »šef« zadovoljen z rezultatom in niso v javnosti ogroženi njegova strategija in želje (Drechlers in Allen, 2009, str. 5).

³⁹ Po besedah obrambnega sekretarja Gatesa so bile »izjave in stališča, objavljena v medijih, nesprejemljiva ... [...]... in neskladna z visokimi standardi, ki se pričakujejo od vojaških voditeljev« (Ulrich, str. 96). Predsednik Obama je posegel v javno razpravo in spregovoril o tem, ali je treba generala kaznovati z besedami o »spodkopavanju civilnega nadzora«, »eroziji zaupanja« in »nuji, da ostanemo odgovorni za uveljavljanje standardov, ki so jedro naše demokracije« (ibid., str. 94).

⁴⁰ V primeru generala McChrystala lahko opazimo naklonjenost civilnega vodstva oziroma »ugodnejše« odnose, kot jih je imel general Shinseki z Rumsfeldom. Karakterno je bil McChrystal »kompatibilen« s civilnim vodstvom, kar se ne bi moglo reči za Shinsekija. Vendar je bil McChrystalov »greh« tak, da kljub naklonjenosti ni dopuščal civilnemu vodstvu nobene druge možnosti kot prekinitve »sodelovanja«.

⁴¹ Predsednik ZDA je bil frustriran zaradi izbora tako malo možnosti oziroma ozkega nabora različic delovanja, ki jih je predstavila vojaška stroka (Ulrich, str. 89).

Pri tem ima zelo pomembno vlogo izobraževanje bodočih voditeljev. Pomembno je tudi, da vojaški voditelji upoštevajo napotke, ki jim lahko pomagajo k uspešnejšemu odnosu s civilnim voditeljem in sta jih med drugim oblikovala Allen in Snider. Na primer, ne »prehitevaj« civilne voditelje pri oblikovanju skupnih stališč in odločitev; ne deluj zunaj političnih usmeritev; zavedaj se, da predstavljaš vojaško profesijo; imej posluš za politiko in ostani nepolitičen; bodi sposoben uspešnega sodelovanja s tistimi, katerih zaupanje je bistvenega pomena; zavedaj se, da biti visoki voditelj ne pomeni biti strateški voditelj; če ne zmoreš zgraditi verodostojnosti in zaupanja, ne moreš uspešno prispevati k uresničevanju strategij; naj te vodi moralni kompas (Allen, 2010 in Snider, 2015).

Sklep Stabilni civilno-vojaški odnosi so ena od predpostavk varnosti in napredka demokracij. Pomembno je, da vsak od akterjev v civilno-vojaškem odnosu izpolnjuje svojo vlogo in odgovornosti ter sledi načelom in praksi civilnega nadzora nad vojsko. Med načeli civilnega nadzora imata dva pomembno vlogo pri zagotavljanju stabilnosti civilno-vojaških odnosov: (1) brezpogojna podrejenost vojske civilnim oblastem in (2) v razpravi prevlada stališče civilnih voditeljev. Prav razumevanje in spoštovanje slednjega je za stabilnost odnosov najpomembnejše pri obvladovanju trenj v civilno-vojaških odnosih.

Trenja v civilno-vojaških odnosih so »naraven« pojav in večinoma vodijo v oblikovanje boljših odločitev, strategij in načrtov. Lahko rečemo, da so trenja vgrajena v temelje demokratičnega nadzora nad vojsko. So posledica razprave med civilnimi in vojaškimi voditelji o zadevah, v katerih se prekrivata civilna in vojaška domena ter obstaja različen pogled o predmetu razprave (npr. oblikovanje varnostne ali obrambne strategije, uporaba vojske za uresničitev strategije, določanje izhodišč in okvirjev razvoja in modernizacije vojske, sistem vojaškega izobraževanja ipd.).

Delovanje vojakov v političnem prostoru, ob ohranjanju politične nevtralne države je željeno in nujno za oblikovanje kakovostnih strategij in politik. To pričakuje tudi javnost. Vendar zahteva spoštovanje načel in prakse civilnega nadzora, znanje in veščine ter sposobnost obvladovanja trenj, ki se neizogibno pojavijo v civilno-vojaškem dialogu.

Teoretična spoznanja civilno-vojaških odnosov in študije primerov ponujajo veliko napotkov o tem, kako zmanjšati tveganja in se izogniti civilno-vojaškemu konfliktom. Večinoma so usmerjeni v napotke vojakom. To je na neki način logično, saj ti predstavljajo latentno grožnjo stabilnim demokratičnim civilno-vojaškim odnosom. Zato je treba vojake neprestano opozarjati na načeli podrejenosti civilnim oblastem in civilnemu primatu v razpravah. Na podlagi uporabljenih študij primerov se lahko ugotovi, da (1) v razpravah (boju argumentov) vojaki praviloma ne morejo zmagati, da (2) dosledno delovanje v mejah profesionalnosti ni zagotovilo dobrih civilno-vojaških odnosov in da se (3) karakterno in konceptualno razhajanje (nekompatibilnost) s civilnim vodstvom po navadi ne dopušča. Razumevanje teh spoznanj lahko prepreči frustracije vojaškega vodstva.

Napotki civilnim voditeljem, kako lahko zmanjšajo tveganje za konflikt z vojaškim vodstvom so redkejši, čeprav je njihova odgovornost za stabilnost civilno-vojaških odnosov najmanj enakovredna vojaški. Civilni voditelji bi se morali zavedati, da lahko velika vnema in želja po vzpostavitvi učinkovitega nadzora zaradi pomanjkanja znanja, izkušenj ali drugih razlogov povzroči pretiravanje pri uporabi mehanizmov nadzora. Vojska lahko zato doživlja motnje pri doseganju potrebne učinkovitosti in pripravljenosti za uresničevanje svojega poslanstva. Če vojska ne more uspešno opraviti svojih nalog, lahko postane frustrirana, omahljiva, neverodostojna in posledično tudi nelegitimna. V prizadevanjih, da povrne ali ohrani verodostojnost in učinkovitost, lahko poseže po nedemokratičnih ukrepih, teži k politični vlogi ter k bolj ali manj odkritemu nasprotovanju civilni oblasti. Pomeni, da lahko civilni nadzor zaradi nepreudarnega ali neveščega udejanjanja postane razlog destabilizacije civilno-vojaških odnosov oziroma postane prav nasprotno temu, v kar je usmerjen – v preprečevanje neželene vloge vojske v družbi in zagotovitev njene pokorščine. Zato ne bi smeli nadzora obravnavati samo s civilne perspektive, temveč je treba videti tudi, kako ga dojema vojska oziroma zagotoviti, da nadzor ni usmerjen samo »proti« vojski, ampak da zanjo tudi »dela«. Bolj preudaren in objektivni je nadzor, manjše motnje povzroča na delovanje vojske in manjša je verjetnost, da bodo trenja prerasla v konflikt.

Za ohranitev stabilnih civilno-vojaških odnosov bi morali civilni voditelji (1) izbrati vojaške voditelje, ki so osebno z njimi kompatibilni in razumejo svojo odgovornost pri uresničevanju političnih usmeritev, (2) zahtevati kakovosten in iskren vojaški nasvet in (3) ne dopuščati neprofesionalnega vojaškega ravnanja in vedenja. Pomembno je tudi, da pravočasno prepoznajo manipulativne poskuse vojske pri vplivanju na odločitve ali usmeritve.

Na koncu je treba omeniti še pojav, ko se teorija in praksa civilnega nadzora lahko uporabita kot orodje za odstranitev neželenih vojaških voditeljev. Primer generala Shinsekija daje razloge za razmislek, ali morda v določenih primerih civilna oblast namenoma vodi trenje v konflikt in uporablja destabilizacijo civilno-vojaških odnosov kot argument za uveljavljanje ukrepov, ki jih sicer ima na voljo, vendar za njihovo uporabo nekonfliktne okoliščine niso ugodne, in namenoma vzpostavljajo okoliščine, ko je vsakršno sodelovanje nemogoče⁴². Prepoznavanje takšnih okoliščin vojakom omogoča izogibanje različnim obtožbam in diskreditaciji. Zavedati se morajo, da ne glede na to, kako se bodo odzvali, bo rezultat vedno enak in da bo prišlo do njihove zamenjave.

Literatura

1. Allen, D. C., 2010. *Lessons not learned. Civil-military disconnect in Afghanistan. Armed Forces Journal. September 2010.*
2. Allen, D. C., 2011. *Assessing the army profession. Parameters. The US Army War College Quarterly. Vol XLI/3. Autumn 2011.*

⁴² Motten uporablja pojem »zastrupljeni odnosi« (2009, str. 53).

3. Betz, J. D., 2004. *Civil-military relations in Russia and Eastern Europe*. London: Routledge Curzon.
4. Bruneau, C. T., in Matei, C., 2008. *Towards a new conceptualization of democratization and civil – military relations*. *Democratization* 15 (5), str. 909–929.
5. Burk, J., 1998. *The Logic of crisis and civil-military relations theory*. *Armed Forces & Society* 24 (3), str. 455–462.
6. Cohen, M., 2009. *Mc Chrystal is not Shinseki*. <http://www.democracypensil.org/2009/10/mcchrystal-is-not-shinseki.html>. 17. 1. 2014.
7. Dauber, C., 1998. *The practice of argument: reading the condition of civil-military relations*. *Armed Forces & Society* 24 (3), str. 435–446.
8. Drechlers, D. in Allen, D. C., 2009. *Why senior military leaders fail*. *Armed Forces Journal*. Julij 2009.
9. Feaver, D. P. in Kohn, H. R., 2001. *Soldiers and civilians. The civil-military gap and American national security*. *BCSIA Studies in International Security*. Cambridge: The MIT Press.
10. Feaver, D. P., 1996. *The civil-military problematique. Huntington, Janowitz and the question of the civilian control*. *Armed Forces & Society* 23 (2), str. 149–178.
11. Feaver, D. P., 2003. *Armed servants: agency, oversight and civil – military relations*. London: Harvard University Press, str. 75–95.
12. Furlan, B., 2012. *Civilni nadzor in delovanje vojske*. Doktorska disertacija. FDV, Ljubljana.
13. Furlan, B., 2013. *Profesionalna vojska brez strokovne avtonomije – ali je mogoče?*. *Sodobni vojaški izzivi*. Junij 2013, 15/1.
14. Galston, W., 2009. *How soon liberals forget: Is McChrystal the new Shinseki?* Dosegljivo na <http://www.newrepublic.com/blog/the-plank/how-soon-liberals-forget-mcchrystal-the-new-shinseki.html>. 17. 1. 2014.
15. Gibson, P. C. in Snider, M. D., 1993. *Civil-military relations and the potential influence: a look at the national security decision-making process*. *Armed Forces & Society* 25 (2), str. 193–218.
16. Greystone, N., 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.
17. Hastings, M., 2010. *The runaway General*. *The Rolling Stone profile of Stanley Mc Chrystal that changed history*. Rolling Stone, Junij 2010.
18. Howard, M. in Paret, Pr., 1989. *Carl von Clausewitz. On war*. New Jersey: Princeton University Press.
19. Huntington, S. 1957. *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*. Boston: Harvard University Press (13. izdaja, 1998).
20. Janowitz, M., 1957 (1986). *Military elites and the study of war. The journal of conflict resolution* 1 (1), str. 9–18.
21. Jelušič, L., 1992. *Legitimnost vojaštva v sodobni družbi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
22. Jelušič, L., 1997. *Legitimnost sodobnega vojaštva*. Ljubljana: FDV.
23. Kemp, W. K. in Hudlin, C., 1992. *Civil supremacy over the military: its nature and limits*. *Armed Forces & Society* 19 (1), str. 7–26.
24. Kotnik, I., 2007. *Erjavec pošilja Viranta po kostanj v žerjavico*. *Časopis Delo*.
25. Krek, U., 2007. *Reforma obrambnih reform*. *Časopis Delo*.
26. Kukec, I., 1996. *Doktrina vojaške obrambe*. *Vojstvo* 96 (1): 19–60.
27. Magee, R. R., 1998. *Strategic leadership primer*. Carlisle: U.S. Army War College.

28. Moten, M., 2009. *A broken dialogue. Rumsfeld, Shinseki, and civil-military tensions.* V Nielsen, C. S. in Snider, D., *Americas civil- military relations. The soldier and the state in new era.* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
29. Rapp, E. W., 2015. *Civil-military relations: the role of military leaders in strategy making.* Parameters, US Army War College Quarterly, Vol. 45 Autumn 2015.
30. Rehkopf, Jr. D., 2011. On »The general Stanley McChrystal affair: A case study in civil-military relations«. Parameters. US Army War College Quarterly. Vol. XLI/3 Autumn 2011, str. 87–92.
31. Shiff, L. R., 1995. *Civil-military relations reconsidered: a theory of concordance.* Armed Forces & Society 22 (1), str. 7–24.
32. Snider, M. D., 2015. *Strategic insight: a new era in civil-military relations: rendering advice to those do not want it.* Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. November 2015.
33. Snider, M. D., Nagl, A. J. in Pfaff T., 1999. *Army professionalism, the military ethic, and officership in the 21st Century.* Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
34. Toner, H. James. 1995. *True faith and allegiance. The burden of military ethic.* Lexington: The University of Kentucky press.
35. Ulrich, P. M., *The general Stanley McChrystal affair: A case study in civil-military relations.* Parameters, US Army War College Quarterly, Vol. XLI/1 Spring 2011.
36. US EUCOM, 2000. *The Republic of Slovenia – Defense reform study.* Stuttgart. Washington.
37. Young, T. D., 2006. *Military professionalism in a democracy. V Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations, ur. Bruneau, T. in Tollefson, S. Austin: University of Texas Press, str. 17–33.*
38. Young, T. D., 2009. *Institutional responsibilities and functions. Gradivo za predavanje. Monterey: Center for civil-military relations (4. 6. 2009).*