

BIULETYN

Nr 61 (810) • 6 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Problem demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi w państwach Partnerstwa Wschodniego

Robert Śmigieński

Ustanowienie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi pozostaje jednym z głównych wyzwań stojących przed państwami Partnerstwa Wschodniego. Zasadniczym problemem w tym procesie pozostaje niski stopień rozwoju instytucji demokratycznych, słabość społeczeństwa obywatelskiego i wolnych mediów, a także nierozwiązane konflikty lokalne. Czynniki te uniemożliwiają postęp w integracji z NATO i Unią Europejską, która była najskuteczniejszym bodźcem wdrażania demokratycznej kontroli nad armią w państwach środkowoeuropejskich.

Uwarunkowania. Powstałe w wyniku rozpadu ZSRR Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina zmuszone zostały w szybkim tempie zbudować struktury suwerennych państw. Jednym z najważniejszych atrybutów suwerenności stały się narodowe siły zbrojne. Ich znaczenie wzmacniał fakt zaangażowania Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii w konflikty separatystyczne, które do tej pory nie zostały rozwiązane i rzutują na wewnętrzną sytuację polityczno-społeczną tych państw. Atmosfera zagrożenia powodowała, że stworzenie instytucji i przyjęcie zasad państwa prawa, w tym demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, nie stały się dla nich priorytetem.

Równie ważnym jest fakt, że państwa uczestniczące w projekcie Partnerstwa Wschodniego (PW) albo same nie zgłaszały aspiracji do integracji z NATO i UE, albo rzeczywiście szans na taką integrację nie miały. Obniżało to ich determinację do wprowadzenia w życie standardów natowskich. Także członkostwo w OBWE nie było odpowiednio silnym bodźcem dla wprowadzenia demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Co prawda wszystkie państwa PW podpisały przyjęty w 1994 „Kodeks postępowania w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa”, ale z uwagi na niezobowiązujący prawnie charakter kodeksu, jego postanowienia pozostają jedynie zaleceniami.

Czynnikiem hamującym reformy w obszarze kontroli nad siłami zbrojnymi była także postawa Rosji. Dążyła ona do utrzymania możliwie bliskich relacji wojskowych z państwami WNP, osłabienia ich współpracy z NATO, oraz do zachowania swych wpływów w siłach zbrojnych tych państw. W przypadku Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii Rosja dodatkowo wspierała ich separatystyczne prowincje.

Główne przeszkody w ustanowieniu demokratycznej kontroli nad armią. Proces ustanawiania demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi nierozzerwalnie związany jest z tworzeniem instytucji i procedur demokratycznego państwa prawa. W krajach PW stopień zaawansowania budowy systemu demokratycznego jest bardzo zróżnicowany.

W niemal wszystkich państwach – w najmniejszym stopniu dotyczy to Mołdawii – po 1991 r. ukształtował się system polityczny z wyraźną dominacją władzy wykonawczej, przede wszystkim struktur prezydenckich, wobec pozostałych rodzajów władzy. O ile w dojrzałej demokracji system prezydencki nie musi oznaczać niebezpiecznego zachwiania równowagi w ramach trójpodziału władzy, to normą w nowych państwach stało się obniżenie roli bardzo ważnego mechanizmu demokratycznej kontroli nad armią – parlamentu. Z reguły dominacji władzy wykonawczej towarzyszyło także osłabienie niezależności wymiaru sprawiedliwości, a często jego całkowite podporządkowanie egzekutywie (Białoruś, Azerbejdżan).

Czynnikiem, który utrudnił demokratyczne przeobrażenia stały się lokalne konflikty o podłożu separatystycznym, w które cztery z sześciu państw PW było zaangażowanych na początku lat 90.

Nierozwiązany od 17 lat konflikt o Górski Karabach między Armenią a Azerbejdżanem wzmacnia autorytaryzm rządów w obu państwach. Niezależnie od tego czy, jak w Azerbejdżanie, to cywilny prezydent kontroluje siły zbrojne czy, jak w Armenii, byli członkowie armii Górskiego Karabachu objęli najwyższe urzędy państwowe – oba państwa dalekie są od standardów demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Utrzymujący się stan zawieszenia między wojną a pokojem umożliwia też obu rządów ograniczanie demokratycznych swobód i prześladowanie opozycji pod pretekstem walki z zewnętrznym wrogiem.

W mniejszym stopniu przegrana wojna determinowała kwestię demokratycznej kontroli nad armią w Gruzji i Mołdawii. Jednak dopiero objęcie władzy przez polityków – Micheila Saakaszwilego w 2003 r. w Gruzji i koalicję Sojusz na Rzecz Integracji Europejskiej w 2009 r. w Mołdawii, opowiadających się za integracją z zachodnimi strukturami, stworzyła szansę dla rzeczywistej demokratyzacji obu państw oraz wprowadzenia demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi.

Przykład Białorusi pokazuje zarazem, że nawet w warunkach braku realnego zagrożenia zewnętrznego, przy jednoczesnym autorytaryzmie systemu politycznego, następuje wzmocnienie nie cywilnej kontroli nad armią, a politycznej kontroli ze strony władzy centralnej nad sektorem obronnym. W części z państw PW (Białoruś, Azerbejdżan, Armenia, w mniejszym stopniu w Gruzji) kontrola ideologiczna nad siłami zbrojnymi jest traktowana jako ważny element budowy nowej tożsamości państwowej i wzmacniania władzy. Z tego względu nastąpiło faktyczne wyłączenie resortów siłowych spod oceny społecznej oraz jakiegokolwiek kontroli poza prezydencką.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym ustanowienie demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi pozostaje słabość społeczeństwa obywatelskiego oraz wolnych mediów. W przypadku Armenii, Azerbejdżanu oraz Białorusi działalność środków masowego przekazu oraz organizacji pozarządowych poddana jest wielorakim obostrzeniom i restrykcjom, często wręcz uniemożliwiającym sprawowanie przez nie funkcji kontrolnej. Sytuacja w obszarze aktywności organizacji społecznych oraz mediów w pozostałych państwach PW jest nieznacznie lepsza. Media ukraińskie, uzależnione od lokalnych oligarchów powiązanych z władzą, uciekają się jednak często do autocenzury, a w Gruzji pod naciskiem władz doszło do zmian własnościowych w dwóch ogólnopaństwowych kanałach telewizyjnych (Imedi w 2007 i Rustawi 2 w 2004).

Perspektywy. Z uwagi na różny stopień rozwoju demokratycznych instytucji oraz sytuacji tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej w poszczególnych państwach, perspektywy wprowadzenia zasad demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi są zróżnicowane. Trudno oczekiwać w najbliższym czasie jakichkolwiek pozytywnych zmian w tym zakresie w Armenii i Azerbejdżanie, ponieważ blokuje je nierozwiązana kwestia Górskiego Karabachu. Równie pesymistycznie należy ocenić sytuację na Białorusi. Państwo to nie tylko nie jest zainteresowane wprowadzaniem u siebie zachodnich standardów demokracji, ale z uwagi na rosnące problemy gospodarcze i związane z tym ryzyko społecznego niezadowolenia należy oczekiwać wzrostu represyjności reżimu i silniejszego oparcia go na resortach siłowych. W praktyce wyklucza to jakiegokolwiek próby demokratyzacji sfery militarnej.

Mniej jednoznacznie rysują się perspektywy ustanowienia zasad demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi na Ukrainie i w Gruzji. Oba państwa pogorszyły swą pozycję w porównaniu do szczytu NATO w Bukareszcie w 2008 r., który otworzył przed nimi perspektywy członkostwa w Sojuszu – Gruzja wskutek wszczęcia wojny z Rosją, a Ukraina w wyniku zmiany stanowiska nowego prezydenta Wiktora Janukowycza wobec integracji z NATO. Poza tym oba państwa wciąż znajdują się na pierwszym etapie reformowania relacji sił zbrojnych z władzą cywilną i społeczeństwem obywatelskim. Konieczne jest zatem przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa regulującego zasady demokratycznej kontroli, wzmocnienie roli parlamentów, zarówno w formowaniu, jak i w późniejszej kontroli realizacji budżetu ministerstwa obrony; oraz włączenie organizacji pozarządowych i mediów jako przedstawicieli społeczeństwa we współdziałanie z wojskowymi we wszystkich sferach bezpieczeństwa. Największe szanse na postęp w ustanawianiu demokratycznej kontroli nad sektorem obronnym rysują się w Mołdawii, której władze konsekwentnie realizują zmiany na rzecz ustanowienia demokratycznych standardów.

Jak pokazują powyższe przypadki, to od woli politycznej i determinacji poszczególnych rządów zależy, w jakim stopniu będą one gotowe wykorzystać narzędzia oferowane im przez NATO m.in. w ramach Indywidualnych planów partnerstwa (IPAP) Partnerstwa dla budowy instytucji obronnych (PAP-DIB) czy stworzonego w 2007 r. w ramach PAP-DIB programu „Building Integrity”, którego celem jest promowanie dobrych praktyk oraz stworzenie procedur antykorupcyjnych i zwiększających przejrzystość w sektorze obronnym. Efekty wdrażania tych programów są jednak ograniczone przez liczne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. To one w największym stopniu wpływają bowiem na decyzje państw co do wprowadzania demokratycznych standardów w sektorze bezpieczeństwa.