

**Algirdas Gričius\***

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas*

**Kęstutis Paulauskas\***

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas*

## Demokratinė civilinė ginkluotųjų pajėgų kontrolė Lietuvoje

Civilinės kariškių kontrolės sąvoka yra gana sudėtinga ir daugialypė. Ypatingai svarbu yra suprasti, kaip civilinė (pilietinė) kariškių kontrolė yra įgyvendinama praktikoje. Straipsnyje daugiausia dėmesio skiriama dabartinei Lietuvos ginkluotųjų pajėgų demokratinės civilinės kontrolės bei civilių–kariškių santykių būklei. Įvadinėje darbo dalyje pateikiama trumpa Lietuvos kariuomenės statuso ir jos santykių su visuomene plėtotės tarpukario Lietuvoje istorija. Atkreipiamas dėmesys į neigiamas 1926 m. karinio perversmo pasekmes civilių–kariškių santykiams nepriklausomoje Lietuvoje.

Pirmojoje straipsnio dalyje aptariami konstituciniai ir teisiniai civilinės kariškių kontrolės pagrindai bei institucinė krašto apsaugos sistemos struktūra. Joje taip pat nagrinėjama vykdomosios valdžios ginkluotųjų pajėgų kontrolė bei parlamentinė tiek vykdomosios valdžios, tiek ginkluotųjų struktūrų priežiūra. Darbe daroma prielaida, kad nepaisant teisinės bazės sukūrimo (Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas, Nacionalinio saugumo strategija, kiti teisiniai aktai) demokratinės civilinės kontrolės praktika šalyje dar nėra visiškai išskristalizavusi ir neginčijamai įtvirtinta Lietuvos politinėje sistemoje. Darbo autoriai taip pat atkreipia dėmesį į nepakankamai efektyvią krašto apsaugos institucijų parlamentinę kontrolę.

Antroje straipsnio dalyje trumpai aptariama Lietuvos gynybos ir užsienio politikos įtaka civilinės kariuomenės kontrolei. Atkreipiamas dėmesys į parlamentinių partijų susitarimą dėl gynybos politikos prioritetų. Darbe akcentuojama Lietuvos ginkluotųjų pajėgų santykių su NATO šalimis plėtos svarba, taip pat pabrėžiamas skirtumas tarp Lietuvos narystės NATO ir narystės Europos Sąjungoje, bei pastarosios įtaka šalies užsienio ir gynybos politikai.

Baigiamojoje darbo dalyje „Kariuomenė ir visuomenė“ plačiau aptariami dabartiniai civilių–kariškių santykiai bei lėšų, skirtų krašto apsaugai, viešinimo svarba. Aktyvus kariškių dalyvavimas šalies vidaus gyvenime, pagalba likviduojant krizių pasekmes turi būti neatskiriama ginkluotųjų pajėgų veiklos sritis taikos metu. Plėtojant civilių–kariškių santykius ypatingas vaidmuo tenka visuomeninėms organizacijoms. Atkreipiamas dėmesys ir į žiniasklaidos vaidmenį bei jos darbo trūkumus, analizuojant šalies gynybos politiką. Darbe teigiama, kad ypatingą vaidmenį, analizuojant šalies saugumo ir gynybos politiką, turi atlikti akademinės institucijos. Deja, jos šiuo metu yra tik kuriamos ir nėra pakankamai finansuojamos. Nagrinėjant kariškių dalyvavimą politikoje, šiame darbe teigiama, kad dichotomija

\* *Doc., dr. Algirdas Gričius* - Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas. Adresas: Vokiečių 10, 2001 Vilnius, tel. 8-5-2514130, e-paštas: [algric@lrs.lt](mailto:algric@lrs.lt)

\* *Kęstutis Paulauskas* - Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto magistrantas. Adresas: Vokiečių 10, 2001 Vilnius, tel. 8-5-2514130, e-paštas: [kestutis.paulauskas@pastas.kam.lt](mailto:kestutis.paulauskas@pastas.kam.lt)

tarp piliečio ir kario nėra lengvas klausimas net konsoliduotose demokratijose. Demokratija, kaip tokia, paveikia pagrindinių individo žmogaus teisių apsaugą ir įgyvendinimą, nesvarbu, ar jie civiliai, ar kariškiai. Šia prasme kariuomenės dalyvavimas socialiniame ir politiniame gyvenime yra vienas iš labiausiai ginčijamų klausimų. Darbe teigiama, kad šių klausimų sprendimas priklauso nuo politinės kultūros lygio ir visuomenės sąmoningumo šalyje.

Straipsnio išvadose konstatuojama, kad demokratinė–civilinė ginkluotųjų pajėgų kontrolė, nepaisant kai kurių neišspręstų klausimų, yra gana sėkmingai įtvirtinta Lietuvoje. Kai kurie dar nestabilūs civilių–kariškių santykiai bei nepakankamai efektyvūs karinių struktūrų parlamentinės priežiūros klausimai išlieka tolimesnės valstybės demokratinės sistemos konsolidacijos ir pilietinės visuomenės formavimosi reikalu. Autorių nuomone, nemaža dalis šių problemų būdingos ne tik Lietuvai, bet ir daugumai pereinamojo laikotarpio demokratinėms visuomenėms ir valstybėms.

## Įvadas: istorinis kontekstas

Po Varšuvos pakto ir pačios Sovietų Sąjungos žlugimo devintojo ir dešimtojo dešimtmečių sandūroje grupė Vidurio ir Rytų Europos (VRE) valstybių (tarp jų ir Baltijos šalys) susidūrė su sudėtingu demokratinės transformacijos iššūkiu. VRE valstybės (tuo labiau Baltijos šalys) turėjo reformuoti savo politinę, ekonominę bei socialinę visuomenės sąrangą ir atsikratyti sovietinio palikimo, kuris buvo stipriai įsišaknijęs daugelyje socialinio gyvenimo sričių ir netgi pačiame žmonių mentalitete. Viena iš opių pereinamuoju laikotarpiu iškilusių problemų buvo postsovietinių ginkluotųjų pajėgų reforma. Paradoksalu, tačiau Baltijos šalys—buvusios sovietinės respublikos—turėjo mažiau problemų, įtvirtindamos civilinę kariuomenės kontrolę, negu buvusios Varšuvos pakto valstybės, kurios santykinai mažiau priklausė nuo Maskvos. Baltijos šalys iki 1990 metų paprasčiausiai neturėjo nacionalinių ginkluotųjų pajėgų. Joms reikėjo naujai kurti savo gynybos pajėgas, todėl šios valstybės išvengė sudėtingų gynybos sektoriaus reformų, su kuriomis teko susidurti kitoms VRE šalims. Kita vertus, Baltijos šalys praktiškai neturėjo jokios istorinės demokratinio valdymo patirties, o tai apsunkino demokratinės transformacijos procesus po nepriklausomybės atkūrimo.

Iš tiesų istorinė civilių–kariškių santykių patirtis tarpukario laikotarpiu yra gana dviprasmiška. Lietuvos ginkluotosios pajėgos buvo sukurtos iš savanorių, kurie kovojo už Lietuvos valstybingumo atkūrimą 1918–1919 metais. Šie savanoriai atlaikė tiek rusų kariuomenės, tiek lenkų sukarintų grupuočių atakas, ir ši pergalė užtikrino Lietuvos kariuomenei visos tautos pagarbą bei dėkingumą. Tačiau po karinio perversmo 1926 metais civilių–kariškių santykiai pablogėjo. Tautininkų partijos lyderis A. Smetona užėmė Prezidento postą, faktiškai tapdamas autoritariniu valstybės vadovu iki pat Sovietų okupacijos 1940 metais. Šiuo laikotarpiu politinės partijos buvo uždraustos, o žiniasklaida cenzūruojama. Kariuomenės vadovybei buvo suteikta nemaža autonomija nuo civilinės valdžios, tačiau tuo pat metu būtent kariškiai buvo vienas iš ramsčių, kuriuo rėmėsi autoritarinis režimas. Šie įvykiai neišvengiamai veikė civilių–kariškių santykius valstybėje<sup>1</sup>, tačiau po perversmo atsiradęs atotrūkis tarp kariuomenės ir visuomenės palaipsniui mažėjo ir praktiškai išnyko prieš

<sup>1</sup> Plačiau apie civilių–kariškių santykius tarpukario Lietuvoje žr. ginkluotųjų pajėgų vado (1935–1940) gen. Stasio Raštikio memuarus (žr. S. Raštikis, *Kovose dėl Lietuvos*, Vilnius: Lituania, 1990, 380).

Antrąjį pasaulinį karą. Žiniasklaida čia atliko pozityvų vaidmenį–radijas, laikraščiai ir žurnalai teikė visuomenei daug informacijos apie ginkluotąsias pajėgas, jų gyvenimo sąlygas, karinę techniką. Daugybė sporto, kultūros, kitų visuomeninių renginių taip pat skatino kariuomenės ir visuomenės suartėjimą<sup>2</sup>. 1940 metais, šalies Vyriausybei nutarus ginklu nesipriešinti Sovietų agresijai, nepriklausomos Lietuvos valstybės, o kartu ir jos ginkluotųjų pajėgų egzistavimas baigėsi. Tiesa, dalis karių ir karininkų vis dėlto pradėjo pasipriešinimą prieš Sovietinę okupaciją, kuris tęsėsi ilgiau nei dešimtmetį po Antrojo pasaulinio karo pabaigos.

Sovietinės okupacijos metu karinės pajėgos buvo glaudžiai susijusios su komunistų partija ir jai subordinuotos. Toks santykis tarp kariuomenės ir valstybės vargu ar gali būti vadinamas civiline–demokratine kontrole, nes apskritai nebuvo nei pilietinės visuomenės, nei jos demokratiškai išrinktų atstovų – dviejų būtinų sąlygų tokiai kontrolei funkcionuoti. Santykiai tarp visuomenės ir „Raudonosios armijos“ geriausiu atveju buvo šalti. Didžioji Lietuvoje tarnavusių kariškių dalis buvo šauktiniai iš kitų Sovietų Sąjungos respublikų, o lietuviai dažniausiai buvo siunčiami atlikti tarnybą už Lietuvos ribų. Įtampos viršūnė tarp Lietuvos visuomenės ir okupantų armijos buvo pasiekta 1991 metų sausio kruvinių įvykių Vilniuje metu<sup>3</sup>.

Antrą kartą XX amžiaus istorijoje atkūrusios nepriklausomybę, Baltijos valstybės ir iš dalies kitos VRE šalys turėjo iš naujo kurti naujas demokratines institucijas, naujas ginkluotąsias pajėgas bei kariuomenės civilinės kontrolės mechanizmus. Nacionalinių karinių pajėgų kūrimas Lietuvoje prasidėjo 1990 m., pirmosiomis dienomis po nepriklausomybės atkūrimo. 1990 metų balandžio 25 dieną, praėjus pusantrų mėnesio po nepriklausomybės paskelbimo, Lietuvos Vyriausybė įsteigė Krašto apsaugos departamentą. 1991 metais departamentas buvo reorganizuotas į Krašto apsaugos ministeriją (KAM). Lietuvos ginkluotųjų pajėgų formavimas vyko lygiagrečiai. Pradžioje jas sudarė savanoriai ir buvę sovietinės armijos kariškiai. Nors kai kuriuose daliniuose kurį laiką dar buvo jaučiama sovietinės karinės mokyklos įtaka, stiprėjant ir augant Lietuvos kariuomenei ši įtaka gana greitai išblėso, užleisdama vietą Vakarų karinei doktrinai.

Dvylika nepriklausomybės metų suteikia daugiau ar mažiau pakankamą empirinį pagrindą kritiškai įvertinti Lietuvos pasiektą progresą demokratinės konsolidacijos ir jos aukščiausios išraiškos – pilietinės visuomenės – sukūrimo link. Šio darbo autoriai išsikėlė gana ambicingą tikslą – atlikti demokratinio valdymo pasiekimų ir nesėkmių, kuriant ir plėtojant nacionalinę gynybos sistemą, įvertinimą. Studijas, susijusias su demokratine civiline ginkluotųjų pajėgų kontrole, Europoje daugiausiai koordinuoja ir finansuoja Ženevos demokratinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės centras. Su šio centro įvykdytais projektais ir publikacijomis galima susipažinti jo internetiniame puslapyje<sup>4</sup>. Akademinių tyrimų civilių–kariškių santykių bei demo-

<sup>2</sup> *Ibid.*, 385

<sup>3</sup> 1991 metų sausio 13 dieną sovietiniai tankai riedėjo per neginkluotų žmonių minią, taikiai protestavusią prie Televizijos bokšto Vilniuje. 13 žmonių žuvo, kur kas daugiau buvo sužeista. Nors Lietuva paskelbė savo nepriklausomybę 1990 metų kovo 11 dieną, tarptautinis pripažinimas buvo pasiektas tik po 1991 metų rugpjūčio nepavykusio pučo Rusijoje.

<sup>4</sup> <http://www.dcaf.ch>

kratinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės tema Lietuvoje iki šiol nėra daug. Viena vertus, nepriklausomybės laikotarpis buvo pernelyg trumpas tam, kad būtų galima daryti daugiau ar mažiau patikimas išvadas šiuo klausimu. Kita vertus, civilių–kariškių santykiai, atrodo, niekada nebuvo itin svarbus Lietuvos politinės darbotvarkės klausimas, kuris sulauktų tinkamo akademinio dėmesio. Vienas iš naujausių ir kartu vienas iš nedaugelio straipsnių šia tematika yra V. Urbelio ir T. Urbono atlikta civilių–kariškių santykių ir ginkluotųjų pajėgų kontrolės Lietuvoje studija<sup>5</sup>. Šioje studijoje pateikiama išsami istorinė Lietuvos ginkluotųjų pajėgų vystymosi šalyje per pastarąjį dešimtmetį apžvalga. Nepaisant istorinės analizės privalumų ir daugelio įdomių studijoje pateikiamų įžvalgų nagrinėjama tema (kai kurios iš jų cituojamos ir šiame darbe), studijos autoriai faktiškai neanalizavo vis dar tebesitęsiančių ar naujai išskylančių civilinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės problemų, teigdami, jog Lietuva yra teisiškai visiškai įtvirtinusi civilinės kontrolės principus nacionalinio saugumo sektorių reguliuojančiuose įstatymuose. Nors šio darbo autoriai nedrįstų ginčyti pastarojo teiginio, vis dėlto šiame darbe daroma prielaida, jog nepaisant teisinės bazės sukūrimo, civilinės kontrolės praktika vis dar nėra visiškai išsikristalizavusi ir neginčijamai įtvirtinta Lietuvos politinėje sistemoje. Tokiu būdu šio darbo autoriai siekia prisidėti prie šio klausimo nagrinėjimo, pateikdami dabartinės ginkluotųjų pajėgų civilinės demokratinės kontrolės bei civilių–kariškių santykių būklės metmenis.

Pati civilinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės sąvoka yra mažų mažiausiai sudėtinga ir daugialypė. Jei civilinę demokratinę kontrolę suprastume tiesiog kaip politinę kariuomenės kontrolę, vykdomą teisėtos, demokratiškai išrinktos valdžios<sup>6</sup>, užtektų perskaityti Konstituciją ir kitus atitinkamos šalies įstatymus, kad būtų galima nuspręsti, ar civilinė kontrolė joje yra įtvirtinta, ar ne. Kur kas sudėtingiau yra nustatyti, kiek sėkmingai civilinė kontrolė yra įgyvendinama praktikoje. Siekiant atsakyti į šį klausimą, reikalinga istorinio, socialinio, ekonominio, kultūrinio, o taip pat ir tarptautinio konteksto analizė.

---

<sup>5</sup> žr. Urbelis V., Urbonas T., „The Challenges of Civil–Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania“ knygoje Cottey A., Edmunds T., Forster A., sudar., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, Houndmills: Palgrave Publishers Ltd, 2002, 108–125.

<sup>6</sup> Autoriai remiasi A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster pasiūlyta definicija, žr.: A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster straipsnyje „Introduction: the Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe“, knygoje Cottey A., Edmunds T., Forster A., sudar., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, Houndmills: Palgrave Publishers Ltd, 2002, 6.

## Civilių–kariškių santykiai: teorija, praktika ir tarptautinis kontekstas

Teoriškai civilinė kariškių kontrolė gali atrodyti labai nesudėtinga: demokratiškai išrinkti visuomenės atstovai ir Vyriausybė priima visus pagrindinius sprendimus, susijusius su gynybos politika bei valstybės ginkluotosiomis pajėgomis. Taip turėtų būti bent jau demokratinėje sistemoje, tačiau praktikoje viskas nėra taip paprasta. Konkrečių karinių pajėgų kontrolės priemonių įgyvendinimas yra problema, būdinga bet kuriai valstybei — tiek brandžiai demokratijai, tiek autoritariniam režimui. Pirmiausia reikia turėti omeny ypatingą ginkluotųjų pajėgų statusą visuomenėje: tai yra prievartinė institucija, turinti ginklų monopoliją valstybėje. Dar daugiau, ginkluotosios pajėgos yra didžiausia ir neretai geriausiai finansuojama bei geriausiai organizuota socialinė institucija daugelyje pasaulio valstybių<sup>7</sup>. Ginkluotųjų pajėgų struktūra, griežta paklusnumo hierarchija, privalomas šaukimas ir karinėje tarnyboje egzistuojančios konservatyvios tradicijos gali pasirodyti netgi priešingos pačios demokratijos vertybėms. Tačiau turint omenyje gyvybiškai svarbią užduotį, kuri yra patikima ginkluotosioms pajėgoms – šalies gynybą – visuomenė yra pasirengusi susitaikyti su tam tikra demokratijos stoka bei išskirtiniu, kai kuriais atvejais netgi privilegijuotu, kariuomenės statusu.

Tuo pačiu metu, turėdamos ginklų monopoliją, ginkluotosios pajėgos gali pačios tapti grėsme valstybingumui, kaip jau yra atsitikę daugybę kartų daugelyje skirtingų pasaulio šalių. Tarpukariu kariniai perversmai buvo įprastinė, jeigu ne teisėta, praktika didesnėje Europos dalyje. Lietuva taip pat nebuvo išimtis. Lotynų Amerika netgi pasiekė savotišką visų laikų rekordą — 1979 metais devyniolikai vyriausybių — nuo Argentinos iki Meksikos — vadovavo kariškiai<sup>8</sup>.

Šaltojo karo metais, t.y. ginklavimosi varžybų ir branduolinės aklavietės sąlygomis, kariškiai mėgavosi tam tikra politine galia ir įtaka sprendimų priėmimo procesui abiejose supervalstybėse – JAV ir Sovietų Sąjungoje. JAV nesėkmės Vietname ir Sovietų Sąjungos agresija Afganistane sumenkino visuomenės pasitikėjimą kariškiais ir sumažino jų galimybes įtakoti politinius sprendimus.

Šaltojo karo pabaiga ir jos didžiulė įtaka visai tarptautinei sistemai neišvengiamai paveikė ir civilių–kariškių santykius visame pasaulyje. Tiek JAV, tiek Rusija, tiek ir jų sąjungininkės pradėjo plačias karinių pajėgumų mažinimo ir transformacijos programas<sup>9</sup>. Lyg ir saugesnė, tačiau neprognozuojama tarptautinė aplinka paskatino šalis peržiūrėti ginkluotųjų pajėgų vaidmenį. Daugelyje valstybių kariškiams buvo patikėtos tokios antraeilės užduotys kaip pagalba visuomenei įvairių katastrofų atvejais, tiltų statyba, kelių tiesimas ir pan. Taikos palaikymo operacijos karštuose pasaulio taškuose tapo kita, kur kas sudėtingesne užduotimi modernioms karinėms pajėgoms. Taikos palaikymas yra ypatingas iššūkis civilių–kariškių santykių prasme, kadangi kariai bet kurios operacijos metu tiesiogiai susiduria su užsienio šalių visuomene, kuri ne visada yra draugiškai nusiteikusi jų atžvilgiu.

Nors, viena vertus, su Šaltojo karo pabaiga karinių pajėgų svarba ir prasmė apskritai susvyravo, kita vertus, vyriausybės tvirčiau suėmė ginkluotųjų struktūrų kontro-

<sup>7</sup> žr. Goodman L. W. „Civil-Military Relations in the Post-Cold War Era“, *USIA Electronic Journal*, Vol. 2, No. 3, July 1997, <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0797/ijde/goodman.htm>

<sup>8</sup> Goodman, op. cit.

<sup>9</sup> Išsamia JAV, Europos ir Sovietų Sąjungos gynybinio sektoriaus mažinimo analizę žr.: Kapstein E. B., ed., *Downsizing Defense*, Washington D. C.: Congressional Quarterly, Inc., 1993.

lės vadžias į savo rankas. Pavyzdžiui, Lotynų Amerikoje, po to kai Haiytyje buvo atstatyta civilinė valdžia 1994 metais, nėra nė vienos karinės chuntos. Kituose kontinentuose tokie kariniai režimai kaip Libija ir Nigerija Afrikoje ar Pakistanas ir Birma Azijoje yra itin retos išimtys. Vis dėlto yra daugelis kitų būdų, kaip karinės struktūros gali pakenkti demokratinei valdžiai, neskaitant autoritarinių režimų, kuriuose civiliai diktatoriai remiasi kariuomene savo valdžiai išlaikyti (pavyzdys būtų Baltarusija).

Netgi brandžiose, įtvirtintose demokratijose civilių kariškių santykiai išlieka probleminiu politinės darbotvarkės klausimu. Kiek kieta ar laisva turėtų būti demokratinė kontrolė? Kiek autonomijos reikia suteikti kariškiams ir kuriais klausimais? Į šiuos ir panašius klausimus Vakarų šalys vis dar negali rasti konkretaus ir galutinio atsakymo. Net ir demokratinio pasaulio lyderė JAV susiduria su didėjančio atotrūkio tarp kariškių ir visuomenės problema<sup>10</sup>. JAV tebesitęsia debatai tarp dviejų stovyklų: vieni, sekdami S. Huntington'u, teigia, jog visuomenė turėtų perimti konservatyvias kariškių vertybes, kiti pasisako už kariuomenės „pilietyzavimą“ technologinės pažangos ir šiuolaikinės karybos kontekste<sup>11</sup>.

Didžiosios Vakarų Europos šalys taip pat vis dar sprendžia karinių pajėgumų mažinimo ir gynybos reformos problemas. Prancūzijoje pagrindinis klausimas yra perėjimas nuo per didelės šauktinių prie profesionalios kariuomenės, kurį tikimasi užbaigti 2015 metais. Vokietijai, atrodo, pagaliau pavyko peržengti istorinį ir tam tikra prasme psichologinį barjerą – šalis pradėjo siųsti savo karius į tarptautines karines operacijas. Didžioji Britanija bando rasti efektyvesnį išlaidų paskirstymo būdą, akcentuodama karinių pajėgų kokybę.

Vakarų Europos demokratijų problemos yra juo labiau aktualios VRE šalims. Kaip jau buvo minėta, pokomunistinės VRE valstybės susidūrė su nemažais sunkumais pertvarkydamos savo nacionalinės gynybos struktūras, suartindamos posovietines ginkluotąsias pajėgas su visuomene ir tuo pat metu diegdamos civilinės kontrolės principus bei neleisdamos kariškiams kištis į vidaus politiką<sup>12</sup>. Situacija toliau į rytus – Baltarusijoje, Ukrainoje ir Rusijoje – yra atskiras probleminis klausimas, kurio spręsti šiame darbe autoriai nesiima.

Turint omeny tarptautinių civilių–kariškių santykių kontekstą, kuriame situacija įvairuoja nuo pavienių karinių režimų be jokios demokratinės kontrolės iki brandžių demokratijų, vis dar tebetobulinančių civilinės kontrolės mechanizmus, galima daryti išvadą, jog tam tikro įtampos laipsnio tarp civilių ir kariškių išvengti neįmanoma<sup>13</sup>. Būtent čia iškyla ir fundamentalus Platono iškeltas ir daugelį kartų kitų autorių cituotas klausimas: „Kas saugo sargybinius?“ Sunkumai, įgyvendinant demokratinę „sargybinių“ kontrolę, kelia sudėtingus teorinius ar net ontologinius klausimus apie pačią civilių–kariškių santykių prigimtį bei jų įtaką modernios visuomenės vertybėms<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Žr.: Holsti G. R. „A Widening Gap between the U.S. Military and Civil Society?“, *International Security*, Vol. 23, No. 3, 1998/99.

<sup>11</sup> Plačiau apie šią diskusiją žr.: Matus J. *Civil–Military Relations and Decision–Making on Defense*, Lexington: Virginia Military Institute, 2001

<sup>12</sup> Žr.: *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, op. cit. Šią knygą sudaro esė apie civilių–kariškių santykių būklę daugumoje VRE šalių.

<sup>13</sup> Žr. Ch. Donnelly „Defense Transformation in the New Democracies: A Framework for Tackling the Problem“, *NATO Review*, No. 1, Jan. 1997.

<sup>14</sup> Bene plačiausia civilių, kariškių santykių teorija išdėstyta klasikiniame Samuel P. Huntington darbe *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil–Military Relations*, London: the Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

Viena vertus, civilinė kariuomenės kontrolė gali būti suprantama kaip būtina demokratijos sąlyga, kita vertus, pati civilinė kontrolė atsiranda kaip konsoliduotos demokratinės politinės sistemos rezultatas. Civilinės kontrolės *raison d'être* yra saugumo ir gynybos klausimų subordinacija aukštesniems atitinkamos šalies tikslams, o ne priešingai. Ginkluotųjų pajėgų tikslas yra tarnauti ir ginti visuomenę, iš kurios jos ir kyla, o ne ją apriboti ar net pavergti<sup>15</sup>. Būtent todėl pereinamojo laikotarpio demokratijoms yra gyvybiškai svarbu išplėtoti tinkamas civilinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės procedūras bei mechanizmus. Nors daugelis autorių pateikia skirtingas efektyvios demokratinės civilinės kontrolės sąlygas, dauguma jų sutaria bent jau dėl esminių prielaidų, būtinų civilinei kontrolei funkcionuoti:

- Demokratija, kaip tokia, turi būti konstanta atitinkamoje valstybėje: įstatymo viršenybė, vykdomosios, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios galių atskyrimas, žmogaus ir pilietinės teisės bei laisvės, laisvi demokratiniai rinkimai, - visa tai yra būtini elementai pilietinės kontrolės funkcionavimui;
- aiški ginkluotųjų pajėgų subordinacija vyriausybei ir atskaitomybė parlamentui (kas savo ruožtu implikuoja atskaitomybę piliečiams);
- ginkluotųjų pajėgų politinis neutralumas ir susilaikymas nuo bet kokio kišimosi į vidinius valstybės reikalus užtikrintas teisinėmis bausmėmis už civilinės kontrolės pažeidimus bei patikimai remiamas kitų jėgos struktūrų (policijos ir saugumo tarnybų) kaip atsvara kariuomenės galiai.

Toliau pateikiama šių kriterijų atitikimo Lietuvos ginkluotųjų pajėgų demokratinės kontrolės institucinei sąrangai analizė.

## Institucinė Lietuvos ginkluotųjų pajėgų kontrolės sąranga

Lietuvos perėjimas prie demokratiškesnių struktūrų ir procedūrų buvo daugiau ar mažiau sėkmingas: įtvirtinta demokratinė konstitucinė tvarka, civilinei valdžiai subordinuotas ir įstatymų leidėjams atskaitingas karinis aparatas bei santykinai stiprus ginkluotųjų pajėgų politinis neutralumas nepalieka abejonių, ar Lietuvoje egzistuoja civilinė demokratinė ginkluotųjų pajėgų kontrolė. Tačiau minėtų nuostatų įgyvendinimo patirtis yra kitas klausimas, kuris reikalauja detalesnės analizės. Tuo tikslu būtina peržvelgti tiek teisinę – institucinę demokratinės kariuomenės kontrolės sąrangą, tiek nustatyti funkcinį santykį tarp nacionalinės gynybos sistemos ir valstybės gynybos bei užsienio politikos, o taip pat ir įvertinti kariuomenės vaidmenį vidaus politikoje bei visuomenėje. Pirmiausia mes aptarsime institucinę Krašto apsaugos sistemos (KAS) sąrangą: 1) konstitucinius ir teisinius civilinės kontrolės pagrindus; 2) vykdomosios valdžios ginkluotųjų pajėgų kontrolės grandį ir 3) parlamentinę tiek vykdomosios valdžios, tiek ginkluotųjų struktūrų priežiūrą. Pasinaudodami šia analize, mes toliau nagrinėsime jos poveikį Lietuvos gynybos ir užsienio politikai.

<sup>15</sup> Ši nuostata yra tiesiogiai įtvirtinta ir Lietuvos įstatymuose: Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo 18 skyrius teigia, kad Kariuomenė turi tarnauti Lietuvos Respublikai, jos Konstitucijai, Valstybei ir visuomenei, paklusti demokratiškai Lietuvos piliečių išrinktai Vyriausybei.

## Teisinė sąranga

Teisės viršenybės principas yra būtina sąlyga demokratinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės įgyvendinimui<sup>16</sup>. Dar daugiau, teisės viršenybė yra vienodai svarbi prielaida demokratinėi ginkluotųjų pajėgų kontrolei tiek brandžiose demokratijose, tiek ir pereinamojo laikotarpio valstybėse. Konstitucinės ir teisinės nuostatos dėl skirtingų valstybės institucijų kompetencijų ir pareigų, liečiančių gynybos sistemą bei priežiūros ir atskaitomybės mechanizmus, yra ypatingai svarbios kiekvienai demokratinėi valstybei.

Akivaizdu, kad iki Konstitucijos priėmimo 1992 metais apskritai nebuvo jokios įstatyminės bazės, reguliuojančios nacionalinio saugumo ir karinius reikalus. Konstitucijoje ši sritis taip pat nebuvo labai išsamiai apibrėžta. Vis dėlto 13-asis Konstitucijos skirsnis bendrais bruožais įtvirtino pagrindinius nacionalinės gynybos principus. Pagal šio skirsnio 140 straipsnį, Valstybės gynimo taryba, kurią sudaro Prezidentas (Tarybos pirmininkas), Ministras Pirmininkas, Seimo Pirmininkas, Krašto apsaugos ministras ir Kariuomenės vadas, svarsto ir koordinuoja svarbiausius nacionalinės gynybos klausimus. Tas pats straipsnis aiškiai ir vienprasmėškai įtvirtina tiesioginę Vyriausybės, Krašto apsaugos ministro ir Kariuomenės vado atsakomybę Seimui už vadovavimą Lietuvos ginkluotosioms pajėgoms. Ši nuostata gali būti laikoma civilinės kontrolės Lietuvoje kertiniu akmeniu. 140 straipsnis taip pat įvardija Prezidentą vyriausiuoju valstybės ginkluotųjų pajėgų vadu ir draudžia Krašto apsaugos ministrui būti neišėjusiu į atsargą kariu. Tarp kitų svarbių nuostatų, Konstitucija įtvirtina Seimo teisę ir pareigą įvesti karo stovį, paskelbti mobilizaciją, nuspręsti panaudoti ginkluotąsias pajėgas Tėvynės gynimui arba tarptautinių įsipareigojimų vykdymui (142 Konstitucijos straipsnis).

Įtvirtinus šias fundamentalias nuostatas, aiškesnė ir detalesnė įstatyminė bazė, deja, vystėsi lėtai, ir tai sukėlė tam tikrų praktinių–techninių sunkumų toliau formuojant KAS. Paradoksalu, tačiau civilinė (pilietinė) kontrolė buvo pagrindinis principas Lietuvos KAS plėtotėje, nepaisant teisinės bazės ir aiškaus suvokimo, ką civilinė kontrolė iš tikrųjų reiškia civilių–kariškių santykiams, stokos. Lietuva, kaip ir kitos dvi Baltijos valstybės, turėjo naujai sukurti savo ginkluotąsias pajėgas. Visam procesui vadovavo civiliai pareigūnai, ir šis vadovavimas užkirto kelią praktikai, pagal kurią ginkluotųjų pajėgų vadas tampa pagrindiniu žmogumi, valdančiu ir kontroliuojančiu ginkluotąsias pajėgas. Nors toks postas, referendumu priėmus naują Konstituciją 1992 m. pabaigoje, ir atsirado KAS struktūroje, 1993 metais jis buvo tiesiogiai priskirtas KA ministro pavaldumui<sup>17</sup>.

Tik priėmus Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymą 1996 metais buvo pagaliau įtvirtinti praktiniai pasiekimai civilinės kontrolės srityje. Šio įstatymo 8 skirsnis išplėtojo Konstitucijoje įtvirtintas nuostatas dėl civilinės (pilietinės) kontrolės. Šis skirsnis pakartoja Konstitucinę nuostatą, kad visi sprendimai dėl gynybos politi-

<sup>16</sup> Išsamią teisinių civilinės kariškių kontrolės aspektų studiją žr. Vankovska B., sudar., *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Realities*, Belgrade: Goragraf, 2001.

<sup>17</sup> Pagal įprastinę Vakarų šalių praktiką ginkluotosioms pajėgoms vadovauja Gynybos štabo vadas. Lietuvoje jo pareigos yra padalintos tarp Gynybos štabo vado, Kariuomenės vado ir Lauko pajėgų vado.



kos ir ginkluotųjų pajėgų turi būti priimami demokratiškai išrinktos civilinės valdžios, kartu papildydamos, kad gynybos politika bei gynybos išlaidos turi būti viešos. Taip pat šiame skirsnyje teigiama, jog ne tik Krašto apsaugos ministras, bet ir Vidaus reikalų ministras, jų viceministrai bei Valstybės saugumo departamento direktorius, negali būti į atsargą neišėjusiu kariu. Įstatymas aiškiai apibrėžia pagrindinius ginkluotųjų pajėgų valdymo ir vadovavimo joms bei jų kontrolės principus ir procedūras. Seimas turi teisę vykdyti parlamentinę kontrolę, teisės aktais ir pareigybiniais statutais reguliuodamas ginkluotųjų pajėgų ir kitų nacionalinio saugumo institucijų, tame tarpe ir Valstybės saugumo departamento bei policijos veiklą. Tačiau įstatymas nepateikė aiškios parlamentinės priežiūros definicijos ir numatė tik ribotas atskaitomybės bei kontrolės priemones.

Teisinė Lietuvos nacionalinio saugumo bazė buvo dar labiau sustiprinta 1998 metais, priėmus Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymą. Iki šio įstatymo egzistavusi praktika, jog Seimas nustato ginkluotųjų pajėgų vystymui bei ginklų pirkimui skirtą finansavimą, dabar buvo aiškiai įtvirtinta teisiniame akte. Šis įstatymas dar kartą pabrėžė, jog nacionalinė gynybos politika ir Seimo patvirtintas finansavimo skyrimas turi būti pateikiami viešai.

Karinės gynybos strategija, kuriai pritarė Valstybės gynimo taryba 2000 metų spalį, neįnešė didelių naujovių civilinės kontrolės srityje. Tačiau šis dokumentas įtvirtino demokratinę civilinę (pilietinę) Lietuvos ginkluotųjų pajėgų kontrolę kaip vieną iš keturių fundamentalių Lietuvos gynybos politikos principų, kartu su atgrasino, visuotinės ir besąlygiškos gynybos bei euroatlantinio solidarumo ir kolektyvinės gynybos principais. Verta pastebėti, kad prioritetas buvo skirtas civilinei kontrolei, akcentuojant ją kaip kertinį Lietuvos gynybos politikos akmenį.

Teisinės nacionalinio saugumo sistemos formavimą apibendrino 2002 metų gegužės mėn. priimta Lietuvos Respublikos Nacionalinio saugumo strategija. Kadangi iki tol jau buvo įtvirtintos visos teisinės nuostatos dėl Lietuvos ginkluotųjų pajėgų civilinės kontrolės, ši strategija tik dar kartą atkartojė, kad demokratinė kontrolė yra viena iš pagrindinių Lietuvos gynybos politikos sąvokų. 2002 metų pavasarį KAM pareigūnai paskelbė, kad NATO Planavimo ir peržiūros proceso (PARP) partnerystės tikslas, susijęs su teisinės sistemos pritaikymu, yra įgyvendintas. Tačiau reikia pastebėti, kad teisinės bazės formavimo procesas nebuvo toks sklandus, kaip gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Reikėjo dešimties metų tam, kad būtų priimta Nacionalinio saugumo strategija, kuri turėjo būti pagrindiniu ir pirminiu nacionalinio saugumo planavimo dokumentu. Kita vertus, teisinės sistemos formavimasis yra greičiau nuolat besitęsiantis procesas, nei galutinis, nekintantis, sistemą fiksuojantis dokumentas.

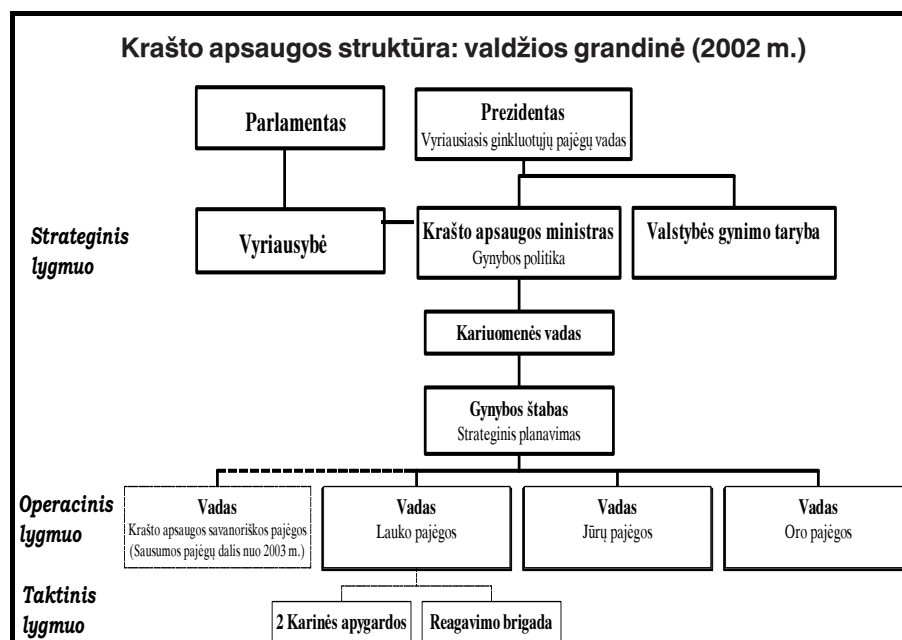
Konstitucinių ir teisinių pagrindų civilinei–demokratinei ginkluotųjų pajėgų kontrolei įgyvendinti buvimas gali būti traktuojamas kaip pakankama sąlyga formaliems demokratijos reikalavimams išpildyti. Tačiau praktikoje ji gali visiškai neveikti, jei ji nėra sukurta demokratinėje aplinkoje, kurioje jau yra efektyviai veikiančios demokratinės institucijos, o sąmoninga pilietinė visuomenė bent jau yra pradėjusi formuotis. Pagrindinė problema, su kuria susiduria pereinamojo laikotarpio valstybės (tame tarpe ir Lietuva), yra ne tiek teisės normų nebuvimas, kiek nepatenkinamas ar netinkamas jų įgyvendinimas. Egzistuoja tam tikri teisinės sąrangos, kaip priemonės vykdyti demokratinę nacionalinio saugumo sektoriaus kontrolę, politiniai, socialiniai, techniniai ir netgi kultūriniai apribojimai, kuriuos aptarsime toliau.

## Vykdomosios valdžios kontrolės grandis

Pagrindinis civilinės demokratinės kariškių kontrolės principas yra tai, kad ginkluotosios pajėgos privalo bet kokiomis aplinkybėmis išlaikyti aiškia subordinaciją Vyriausybei. Darbo autoriai mano, kad žemiau nurodyti principai yra pagrindiniai minimalūs reikalavimai tam, kad vykdomosios valdžios ginkluotųjų pajėgų kontrolė funkcionuotų:

- aiški valdymo ir vadovavimo grandinė, kurios viršūnėje yra civiliai vadovai;
- civilis Krašto apsaugos ministras, o pačios ministerijos personalas bent iš dalies sudarytas iš civilių;
- Gynybos štabo subordinacija Krašto apsaugos ministerijai.

Visi šie elementai egzistuoja Lietuvos krašto apsaugos sistemoje. Lietuvos krašto apsaugos vykdomosios valdžios grandinė pateikiama schemoje.



Demokratinėse valstybėse ginkluotosios pajėgos dažniausiai yra pavaldžios Valstybės vadovui<sup>18</sup>. Lietuva nėra išimtis: Lietuvos Respublikos Prezidentas yra vyriausiasis Lietuvos ginkluotųjų pajėgų vadas. Ginkluotos agresijos prieš valstybę atveju arba iškilus grėsmei valstybės suverenitetui bei teritoriniam vientisumui, Prezidentas priima neatidėliotiną sprendimą gintis nuo agresijos, įvesti karo stovį, paskelbti mobilizaciją ir pateikia šiuos sprendimus Seimui tvirtinti<sup>19</sup>. Be šių pasidalin-

<sup>18</sup> Quinlan M., „The Role and Oversight of Armed Forces Within Democratic Societies“, *NATO Review*, No. 5, Vol. 41, Oct. 1993

<sup>19</sup> Žr. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo 13 skyrių, <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=112875&Condition2=>

tų pareigų, Prezidentas vadovauja Valstybės gynimo tarybai; Seimui pritarus, skiria Kariuomenės vadą; pritarus Krašto apsaugos ministrui, skiria Lauko pajėgų vadą; suteikia aukštus karinius laipsnius (pulkininko ir aukštesnius) bei teikia apdovanojimus pasižymėjusiems kariškiams.

Akivaizdu, kad Prezidentas vienas pats nevadovauja, o ir neturėtų vadovauti, visiems ginkluotųjų pajėgų veiklos aspektams. Tiesioginę karinių struktūrų kontrolę vykdo Vyriausybė per Krašto apsaugos ministrą. Pati Vyriausybė atlieka nors ir ne daug, bet svarbių vykdomosios kontrolės funkcijų. Vyriausybė ar jos įgaliotos institucijos priima nutarimus dėl ginkluotųjų pajėgų aprūpinimo, ginklų įsigijimo bei logistinės KAS bazės plėtojimo<sup>20</sup>. Be šių bendro pobūdžio funkcijų, Vyriausybė neturi jokio kito konkretaus vaidmens įgyvendinant civilinę kontrolę. Pagaliau tam yra Krašto apsaugos ministro pareigybė, kuriai patikima atsakomybė už visos krašto apsaugos reikalus prieš tautą ir parlamentą iš vienos pusės, ir ginkluotąsias pajėgas iš kitos<sup>21</sup>.

Iš tiesų, Lietuvoje Krašto apsaugos ministras gali būti laikomas pagrindine figūra, o KAM, savo ruožtu, centrine institucija visoje KAS struktūroje. Ministras yra visiškai atsakingas už gynybos politikos įgyvendinimą, KAS plėtojimą ir tarptautinį bendradarbiavimą gynybos srityje<sup>22</sup>. Kaip jau buvo minėta, ministru ir viceministru negali tapti į atsargą neišėję kariškiai. Vis dėlto KAM personalo „sucivilinimo“ problema tebekelia tam tikrą rūpestį. Chroniškas civilinio personalo, turinčio reikiamą gynybos reikalų išmanymą, trūkumas buvo viena pagrindinių problemų visą praėjusį dešimtmetį. Dėl priežasties kariškiai užimdavo svarbiausius postus ministerijoje, jiems tekdavo priimti ir pagrindinius gynybos politikos sprendimus<sup>23</sup>. Nors personalo vadybos politikos tikslas yra pasiekti optimalų balansą tarp kariškių ir civilinio personalo, dabartinis balansas — 52% civilinio personalo ir 48% karinio — vis dar yra nepatenkinamas. Tuo labiau, kad tikrosios tarnybos kariškių skyrimo svarbių gynybos politiką formuojančių departamentų vadovais praktika yra ydinga ir sunkiai suderinama su civilinės kontrolės principu. Pagrindinė tokios personalo politikos priežastis yra patyrusio ir kvalifikuoto civilinio personalo stoka. Tačiau ateityje, didėjant jaunų civilių specialistų, įgijusių atitinkamą išsilavinimą Lietuvos ar Vakarų universitetuose ir galiausiai įgyjančių reikiamos patirties KAS, skaičiui, tokia padėtis nebebūtų pateisinama. Ministerijos personalo „sucivilinimo“ politika turi būti tęsiama, tačiau tai nereiškia, kad profesionali karinė ekspertizė ministerijoje nėra reikalinga – kai kuriose srityse ji yra tiesiog nepakeičiama. Tačiau civilinės kontrolės privalomas principas yra tas, kad gynybos politikos sprendimų priėmimas yra civilių pareigūnų prerogatyva.

Kita vykdomosios ginkluotųjų pajėgų vadovavimo ir kontrolės grandies dalis susideda iš Kariuomenės vado ir Gynybos štabo – pagrindinio karinio organo, vadovaujančio ginkluotųjų pajėgų parengimui ir plėtojimui. Kadangi ginkluotųjų pajėgų struktūros peržiūra yra vykdoma atsižvelgiant į NATO standartus bei reikalavimus, Kariuomenės vado pareigybės reikalingumas ateityje KAS struktūroje gali būti dis-

<sup>20</sup> Žr. Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karinės tarnybos įstatymo 7 skyrių, <http://www.kam.lt/en/main.php?cat=ministerija&sub=6>

<sup>21</sup> Quinlan M., op. cit.

<sup>22</sup> Ministro funkcijos yra išdėstytos Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 10 skyriuje, <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=113849&Condition2=>

<sup>23</sup> Urbelis V., Urbonas T., „The Challenges of Civil–Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania“, op. cit., 117–118

kutuotinas<sup>24</sup>. Nors pradžioje krašto apsaugą reglamentuojantys įstatymai numatė Kariuomenės vadui labai svarbų vaidmenį, šiuo metu dauguma iš Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatyme išdėstytų 23-jų šios pareigybės funkcijų praktikoje yra deleguojamos Gynybos štabo vadui ir Lauko pajėgų vadui.

Gynybos štabas yra laikomas integralia KAM dalimi. Nors gynybos štabo pavaldumo civiliniam personalui (t.y. ministrui ir viceministrui) principo yra laikomasi, praktikoje gali kilti kai kurių klausimų dėl šių santykių „integralumo“. Iš tiesų, kartais gali atrodyti, jog Gynybos štabas ir KAM dirba kaip dvi atskiros institucijos, o ne kaip vientisas organas. Kai kurios iš šių problemų matyt kyla dėl koordinacijos stokos. Formaliai Gynybos štabas yra pavaldus Kariuomenės vadui, kuris, savo ruožtu, atsiskaito ministrui. Praktikoje tai reiškia tarpinę valdžios grandį, kuri greičiau ap sunkina nei palengvina valdymo, kontrolės ir komunikacijos jungtį tarp ministerijos ir Gynybos štabo. Blogiausiu atveju, kariuomenės vado pareigybė gali tapti net konflikto šaltiniu, kadangi Kariuomenės vado postas yra politinis paskyrimas, į kurį asmuo skiriamas Prezidento teikimu ir Seimo pritarimu 5 tarnybos metams. Tuo tarpu Krašto apsaugos ministras yra skiriamas 4 metų kadencijai, tačiau faktiškai jos trukmė priklauso nuo politinių jėgų išsidėstymo Parlamente, kuris yra gana nepastovus (per 12 nepriklausomybės metų pasikeitė 12 Vyriausybių).

Pabaigoje reikėtų pasakyti, kad minėti vykdomosios kontrolės trūkumai ir nesklaidumai jokiu būdu nekeltų pavojaus stabilumui ir pozityviems civilinių – kariškių santykiams KAS struktūroje bendrai ir demokratinei ginkluotųjų pajėgų kontrolei konkrečiai.

## Parlamentinė priežiūra

Jeigu vykdomosios valdžios atveju galima identifikuoti tam tikrus civilinės kontrolės reikalavimus, su neesminiais skirtumais, kurie yra būdingi daugumai demokratinių valstybių, tai įstatymų leidžiamosios valdžios atveju egzistuoja nemaži skirtumai tarp atitinkamų atskirų valstybių institucijų. Parlamento vaidmuo gali kisti nuo aktyvaus dalyvavimo gynybos politikoje ir kariniuose reikaluose, netgi primant vykdomuosius sprendimus (tokius kaip ginklų įsigijimas ar dalyvavimas tarptautinėse operacijose), iki paprasčiausio stebėjimo ir informacijos apie Vyriausybės vykdomą nacionalinio saugumo ir gynybos politiką įvertinimo. Kad ir kokia būtų faktinė sistema, parlamentinė ginkluotųjų pajėgų priežiūra dažniausiai yra dvipusė: parlamentas vykdo bendro pobūdžio ginkluotųjų pajėgų priežiūrą ir tuo pat metu jis užtikrina vykdomosios valdžios (Prezidento ir Vyriausybės/KAM), įgyvendinančios gynybos politiką, kontrolę.

Šiandien Lietuvoje egzistuoja visos teisinės prielaidos, reikalingos efektyviai parlamentinei saugumo sektoriaus kontrolei: yra pakankamas įstatymų ir teisės aktų, įtvirtinančių parlamentinę priežiūrą, kiekis ir kokybė. Tačiau ši civilinės kontrolės sritis, nepaisant jos esminio vaidmens, praktikoje susiduria su kai kuriais rimtais sunkumais ir trūkumais. *A priori* reikėtų pastebėti, kad kai kurios iš šių problemų yra būdingos ir daugeliui kitų demokratinėms valstybėms, tiek išgyvenančių pereinamąjį laikotarpį, tiek ir brandžių demokratijų.

<sup>24</sup> Daugumoje NATO šalių Kariuomenės vado pareigybė apskritai neegzistuoja, jo funkcijas vykdo Gynybos štabo vadas.

Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas įtvirtino pagrindines parlamento funkcijas, užtikrinančias krašto apsaugos sektoriaus civilinę kontrolę: Seimas nustato ginkluotųjų pajėgų organizavimą, plėtrą, ginklavimosi poreikius ir asignavimus. Panaudojant vaizdingą Jeanne Kinney Giraldo apibūdinimą, „piniginės galia suteikia civiliams svarbiausią kariuomenės kontrolės svertą: į civilinės valdžios preferencijas yra greičiau atsižvelgiama, kai jos yra paremtos finansinių resursų suteikimu ar nedavimu“<sup>25</sup>. Iš tiesų parlamentas turi aukščiausią galią paskirstyti biudžetines išlaidas. Tačiau vėlgi, kada yra kalbama apie faktinę gynybos finansinių resursų vadybą, situacija nebėra tokia vienprasmė. Nors galutinį pritarimą valstybės (taigi ir gynybos) biudžetui turi patvirtinti Seimas, praktikoje parlamentarų galimybės reikšmingai pakeisti išlaidų paskirstymą yra gana ribotos dėl informacijos ir patirties stokos. Akivaizdu, kad KAM pareigūnai, tiek civiliai, tiek kariškiai, yra geriau informuoti apie konkrečius ginkluotųjų pajėgų poreikius ir todėl yra geriau pasiruošę apginti kariuomenės finansines reikmes. Tačiau taip pat akivaizdu ir tai, kad kai kurie ministerijos prašomi valstybės asignavimai gali būti išpūsti ar ne pirmos svarbos. Turint omenyje ribotus Lietuvos finansinius išteklius bei primygtinį poreikį subalansuoti valstybės biudžetą, lėšų gynybos reikalams skyrimas privalo būti efektyvus ir racionalus.

Galima pastebėti, kad KAS institucijų aparatas tampa konsoliduota ir stipria lobistine institucija, kuri tam tikrais atvejais gali labiau paisyti savų institucinių, nei valstybinių interesų. Kaip pavyzdį, kada KAM elgiasi greičiau kaip lobistinė grupė negu kaip nešališka Vyriausybės institucija, galima paminėti tokį faktą: kiekvienų metų pabaigoje KAM pateikia Seimui Lietuvos Respublikos principinės ginkluotųjų pajėgų struktūros įstatymo projektą. Tai svarbus kasmetinis dokumentas, nustatantis ribinius ginkluotųjų pajėgų personalo skaičius. Jau keletą metų dėl šio įstatymo vyksta karštos diskusijos Seime, kurių metu nuolat atsinaujina ginčas, kokių ginkluotųjų pajėgų reikia Lietuvai: nedidelės profesionalios kariuomenės ar žymiai didesnės šauktinių armijos. Bet kokios parlamentarų pastangos pataisyti įstatymo projektą dažniausiai susiduria su stipria ministerijos atstovų opozicija, kuri paprastai remiasi argumentu, jog bet kokie pakeitimai skaičių, kuriuos siūlo KAM, sužlugdytų ilgalaikį gynybos planavimą ar net būtų pražūtingi visai nacionalinės gynybos sistemai. Galiausiai Seimas dažniausiai priima įstatymą be pakeitimų. Iš šio pavyzdžio daromos gana dviprasmiškos išvados. Viena vertus, akivaizdu, kad KAM tampa stipria lobistine grupe, siekiančia išlaikyti autonomiją tam tikruose gynybos politikos ir ginkluotųjų pajėgų struktūros reikaluose. Kita vertus, KAM pareigūnai, regis, paklūsta politinio proceso taisyklėms, įtvirtintoms demokratiškai išrinktos valdžios. Jie niekada nepažeidė legitimų savo institucijos interesų lobizmo taisyklių. Tai turėtų būti laikoma pozityvia tendencija besitęsiančiame Lietuvos politinės sistemos formavimosi procese, tačiau reikia laiko, kad toks elgesys taptų neatskiriama Lietuvos pilietinės politinės kultūros kasdienybe. Be to, riba tarp teisėto lobizmo ir neteisėto kišimosi į įstatymų priėmimo procesą yra ypatingai siaura, ir todėl jos turi būti laikomasi itin atsargiai.

<sup>25</sup> Giraldo J. K. „Defence Budgets and Civilian Oversight“, *Occasional Paper No. 9*, Monterey: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, 2001.

Nacionalinės saugumo strategijos — svarbiausio nacionalinio saugumo dokumento — kūrimo ir priėmimo procesas gali būti dar vienas simptomiškas nesubalansuoto santykio tarp Vyriausybės/KAM ir Seimo pavyzdys. Seimas turėjo nedaug galimybių veikti šį procesą. Faktinis strategijos rengimas buvo vykdomas mažos ekspertų grupės, sudarytos iš Vyriausybės institucijų (KAM, Vidaus reikalų ministerijos, Užsienio reikalų ministerijos ir Valstybės saugumo departamento) atstovų, mažai informuojant visuomenę ir be reikšmingesnio bendradarbiavimo su Seimu ir jo komitetais. Vyriausybė pateikė Seimui galutinį strategijos variantą simboliniam pritarimui. Čia iškyla tinkamo balanso tarp efektyvumo ir teisėtumo klausimas: efektyvumo neturėtų būti siekiama teisėtumo sąskaita.

Šio darbo autoriai yra įsitikinę, kad už čia aptartų problemų slypinti priežastis yra Seimo priimamų nutarimų ekspertizės stoka. Iš tiesų parlamente egzistuoja kvalifikuotų parlamentarų patarėjų bei ekspertų trūkumo problema. Tačiau reikia pastebėti, kad ši problema yra būdinga daugumai naujų demokratinių valstybių. Pereinamojo laikotarpio demokratijose nedaugelis civilių turi reikiamą karinių reikalų išmanymą bei suvokimą, kad galėtų eiti gynybos politikos ekspertų pareigas<sup>26</sup>. Juo labiau, kad civilinės ekspertizės poreikis itin išaugo po Šaltojo karo susidariusios saugumo aplinkos kontekste. Pasauliniu mastu vykstanti technologinė karybos revoliucija remiasi aukštosiomis technologijomis, kurios yra tinkamesnės mažoms, mobilioms karinėms pajėgoms. Tai yra ir vykstančios Lietuvos ginkluotųjų pajėgų struktūros peržiūros pagrindinis tikslas. Bet kokia reforma (o tuo labiau gynybos sektoriaus reforma) gali paveikti tokius jautrius socialinius reiškinius, kaip atlyginimų lygis ir nedarbas. Nors ryškesnis Lietuvos ginkluotųjų pajėgų skaičiaus mažinimas šiuo metu nėra numatomas, tačiau yra siekiama apriboti išlaidas personalui iki ne daugiau kaip 50% nuo gynybos biudžeto, perskirstant išteklius tarp aprūpinimo ginklais ir gynybos infrastruktūros<sup>27</sup>. Tam, kad reforma vyktų sklandžiai, civilinė valdžia turi suvokti kariuomenės poreikius, kaip ir kariškiai turi suvokti civilių priimamų politinių sprendimų būtinybę. Būtent todėl civilinė ekspertizė yra tokia būtina efektyviam demokratinės kontrolės funkcionavimui.

Kitas probleminis parlamentinės priežiūros klausimas yra kariuomenės materialinio aprūpinimo skaidrumas. Seimas ginkluotųjų pajėgų materialinio–techninio aprūpinimo procese iki šiol praktiškai neturi jokio vaidmens. Žinoma, tai nereiškia, kad Parlamentas turėtų kištis, kai Vyriausybė perka Lietuvos kariuomenei radijo aparatus arba batus. Tačiau kai numatomas ginkluotės pirkimas sudaro svarią gynybos biudžeto dalį, Seimas bent jau turėtų būti informuojamas, o geriausiu atveju pats turėtų priimti sprendimą dėl tokių pirkimų. Tai yra įprastinė daugelio Vakarų valstybių bei kai kurių VRE šalių praktika. Nors šiuo atveju įsigijimo procesas būtų užtęstas ir iškiltų atidėjimų ar netgi atšaukimų galimybė, tačiau tai užtikrintų skaidrumą ir atskaitingumą, užkertantį kelią abejotinoms viešųjų pirkimų sutartims ar netgi korupcijai. Bet vėlgi Seimas šiuo atveju neturi reikiamų specialistų–ekspertų, ir todėl Lietuvos ginkluotosios pajėgos tik nukentėtų dėl tariamai „geresnės“ demokratinės priežiūros<sup>28</sup>. Kita vertus, jei civilinės ekspertizės Seime situacija pagerėtų, tam tikras jo vaidmuo įsigijimų procese turėtų tapti privalomu.

<sup>26</sup> Daugiau argumentacijos žr.: Goodman L. W., op. cit.

<sup>27</sup> Žr. Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, *Krašto apsaugos sistemos plėtros pagrindai 2002–2005*, Vilnius: 2001, 18.

<sup>28</sup> Čia autoriai norėtų priminti Čekijos Respublikos Parlamento pavyzdį, kuris šiemet nesugebėjo patvirtinti kontrakto dėl švedišku naikintuvų įsigijimų. Dėl klausimo politizavimo, šis sprendimas buvo paliktas naujai išrinktai Vyriausybei, kuri, tikėtina, pasirinks kitą tiekėją.

Galiausiai bent trumpai reikia aptarti parlamentinę kitų saugumo struktūrų, pirmiausia žvalgybos tarnybų, kontrolę. Šioje srityje Seimo vaidmuo taip pat yra ribotas, iš dalies dėl objektyvių priežasčių. Žvalgybos tarnybų veikla susijusi su jautriais nacionalinio saugumo klausimais ir, svarbiausia, valstybinėmis paslaptimis. Dėl to efektyviai šių tarnybų civilinei kontrolei reikalingos skirtingos nei ginkluotųjų pajėgų ar policijos kontrolės sąlygos. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo 20 skirsnis nustato, kad Valstybės saugumo departamentas, užsienio žvalgybą ir kontržvalgybą vykdanči institucija, yra atskaitinga Seimui ir Respublikos Prezidentui. Departamento biudžetas, išteklių, įrengimų ir veiklos metodai yra laikomi valstybine paslaptimi. Todėl Seimo vykdoma departamento veiklos parlamentinė kontrolė turi atitikti valstybės paslaptį saugojimo reikalavimus. Reikia pastebėti, kad šioje srityje Seimas šiuo metu praktiškai nevykdo jokių kontrolės funkcijų.

Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie KAM yra karinę žvalgybą ir kontržvalgybą vykdanči institucija. Iki šiol Seimas neturėjo jokio vaidmens šio departamento, kuris yra tiesiogiai atskaitingas Krašto apsaugos ministrui, kontrolei. Neveikiant parlamentinei priežiūrai, susiklosčius tam tikroms aplinkybėms šis departamentas gali tapti nekontroliuojamos politinės galios šaltiniu ir galėtų būti panaudotas netinkamiems tikslams. Nors tokio atvejo tikimybė yra labai maža, vis dėlto tinkamas ir priimtinas šios institucijos, kaip ir Valstybės saugumo departamento, parlamentinės kontrolės mechanizmas turėtų būti sukurtas.

Jeigu plačiau prasme gynybos politika yra suprantama kaip bendras ginkluotųjų pajėgų plėtojimas, apimantis gynybos biudžetą, pajėgų struktūrą, ginklų įsigijimą bei karinės gynybos strategiją ir planavimą, tai dauguma iš šių elementų jau buvo aptarti šiame darbe. Apibendrinant galima pasakyti, kad pagrindinė Lietuvos gynybos politikos savybė yra tam tikras balansas tarp stipraus civilinio vadovavimo bendroms politikos gairėms ir santykinės kariuomenės autonomijos tam tikriems, išimtinai profesiniams kariniams reikalams. Kadangi į aukščiausius KAS postus yra skiriami civiliai, kariškiai beveik arba visiškai neturi galimybių reikšmingai keisti bendrą gynybos politikos kryptį. Tuo pačiu metu kai kurie klausimai, tokie kaip operaciniai, gynybos planai ar žvalgyba yra slapti, reikalauja profesionalių karinių žinių, todėl civilių kišimasis į šių klausimų sprendimus turėtų būti apribotas ir vykdomas prisilaikant valstybės paslaptį saugojimo reikalavimų. .

## Lietuvos užsienio ir gynybos politikos implikacijos demokratinei kontrolei

Institucinė civilinės kariuomenės kontrolės sąranga ir jos veikla yra tik viena medalio pusė. Valstybės vidaus, užsienio ir gynybos politika yra kitas svarbus demokratinės kontrolės matmuo, kuris retkarčiais yra pamiršamas<sup>29</sup>. Jei vidaus politikos atveju civilių–kariškių santykiai nekelia jokių rimtų problemų (Lietuvos kariuomenė yra daugiau ar mažiau efektyviai atribota nuo kišimosi į šalies vidaus reikalus), tai užsienio politika ir ypač gynybos politika yra labiau ginčytini klausimai.

2001 metų gegužę Lietuvos parlamentinės partijos pasirašė susitarimą dėl gynybos politikos prioritetų 2001–2004 metais<sup>30</sup>. Šis nacionalinis susitarimas galu-

<sup>29</sup> Pavyzdžiui, V. Urbelio ir T. Urbono straipsnyje ši problema visiškai neaptariama.

<sup>30</sup> Žr. Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, *Lietuvos parlamentinių partijų susitarimas dėl gynybos politikos 2001–2004*, Vilnius: 2001.

tinai užbaigė ištisą dešimtmetį trukusius nuolatinis ginčus dėl Lietuvos gynybos politikos krypties. Šiame dokumente teigiama, kad „Lietuvos nacionalinio saugumo ir gynybos sistema yra plėtojama kaip vieningos Europos saugumo ir transatlantinės gynybos sistemos dalis“. Partijos taip pat sutarė skirti pastovų finansavimą gynybos išlaidoms, siekiantį 2% nuo bendrojo vidaus produkto (BVP) per 2002–2004 metus.

Užsienio politikos atveju kariuomenės vaidmuo yra kur kas labiau ribotas, tačiau pakankamai svarbus. Pirmiausia jis yra susijęs su ginkluotos jėgos panaudojimu už šalies ribų. Egzistuoja stereotipas, kad kariškiai yra labiau už civilius linkę įžvelgti karines grėsmes ir panaudoti ginkluotąsias pajėgas sprendžiant tarptautinius nesutarimus. Būtent todėl, kaip kartais yra teigiama, stipri demokratinė kontrolė yra gyvybiškai svarbi siekiant išsaugoti taiką. Ši prielaida, teisinga ji ar ne, nekelia jokių sunkumų Lietuvai. Visi užsienio politikos sprendimai yra tvirtai laikomi civilinės valdžios rankose. Pagal Konstituciją (84 skirsnis) Prezidentas priima pagrindinius užsienio politikos sprendimus ir kartu su Vyriausybe juos įgyvendina. Visi sprendimai, susiję su ginkluotųjų pajėgų panaudojimu yra priimami Seime, o skubos atveju juos priima Prezidentas (vėliau patvirtina Seimas). Nors Lietuvos ginkluotosios pajėgos po nepriklausomybės atkūrimo nėra susidūrusios su priešu, nuo 1994 metų Lietuvos daliniai dalyvavo arba dalyvauja taikos palaikymo misijose, kaip UNPROFOR, IFOR, SFOR bei KFOR. KAM taip pat yra iš esmės tiesiogiai atstovaujama užsienyje per gynybos *attaché* instituciją<sup>31</sup>. Tačiau šios institucijos veikla apsiriboja dvišaliu gynybiniu bendradarbiavimu.

Lietuvos užsienio ir gynybos politikos civilinės kontrolės įtakų analizė negali būti atsietta nuo tarptautinio konteksto. Pereinamojo laikotarpio valstybės susiduria su dvigubu iššūkiu: jos turi naujai sukurti ir įgyvendinti demokratinę kontrolę nacionaliniu lygiu, ir kartu jos turi pasivyti naujausias tendencijas Vakarų saugumo bendrijoje, kuriančioje supranacionalines struktūras<sup>32</sup>. Iš tiesų, bendradarbiavimas su NATO suteikė stiprų impulsą kurti teisinį gynybos sektoriaus civilinės kontrolės pagrindą VRE šalyse, tame tarpe ir Lietuvoje. Tačiau vertėtų pastebėti, kad Vakarų praktika nebuvo nei akla kopijuojama, nei tiesiogiai pritaikoma pereinamojo laikotarpio valstybėse dėl skirtingų vietinių sąlygų aspektų bei nacionalinių gynybos sistemų ypatumų.

Kartais civilinės kontrolės sąvoka yra žiniasklaidos ar pačios visuomenės neteisingai interpretuojama kaip NATO keliamas reikalavimas, kurio kitu atveju valstybė neturėtų laikytis. Priešingai, tai yra esminė *de facto* sąlyga, be kurios narystė NATO bei jai keliami reikalavimai apskritai nebūtų svarstomi. Dar daugiau, civilinė demokratinė kariuomenės kontrolė suteikia esminį pagrindą paprasčiausiam demokratinės konstitucinės tvarkos egzistavimui. Tačiau, suprantama, negalima ignoruoti ir tarptautinio konteksto bei išorinio spaudimo reikšmės. Tarp NATO šalių egzistuoja platus sutarimas, kad aljansas neturėtų primesti bendrų sprendimų ir demokratinės ginkluotųjų pajėgų kontrolės modelių kitoms šalims. NATO mėgina suderinti ir sutaisyti valstybės suvereniteto, demokratinės kontrolės ir multinacionalinės karinės struktūros principus. NATO PARP, veikianti Partnerystės Taikos labui (PfP) programoje kartu su Narystės veiksmų planu (MAP) gali būti laikomos priemonėmis, palengvinančiomis de-

<sup>31</sup> Iki šiol Lietuva akreditavo 8 karo atašė 16 NATO šalių, 9 šalyse partnerėse bei turi karinius atstovus NATO bei ES.

<sup>32</sup> Žr. Vankovska B., sudar., *Legal Framing of the Democratic Control of Armed Forces and the Security Sector: Norms and Realities*, Belgrade: Goragraf, 2001, 11



mokratinių standartų įdiegimą valstybių-partnerių ir valstybių-kandidačių gynybos sistemose. Taigi, NATO narystės siekis kaip strateginis Lietuvos gynybos politikos tikslas ir toliau veikia civilių–kariškių santykius valstybėje.

Kitas išorinės įtakos užsienio ir gynybos politikai faktorius yra Lietuvos integracijos į ES procesas. Lietuva tikisi įstoti į šią organizaciją 2004 metais. Dėl ES sutarčių supranacionalinio pobūdžio, narystės joje implikacijos Lietuvos užsienio ir gynybos politikai lyg ir turėtų skirtis nuo narystės NATO implikacijų. Lietuva, tapusi ES nare turės dalyvauti ir Bendrojoje užsienio ir saugumo politikoje (BUSP), prisimdama tam tikrus įsipareigojimus šioje srityje. Tačiau turint omenyje latentinį BUSP formavimo proceso pobūdį bei kolektyvinės gynybos dimensijos trūkumą Europos Sąjungoje, narystė NATO yra laikoma Lietuvos nacionalinio saugumo kertiniu akmeniu ateityje, ir todėl aljanso kariniai standartai vyrauja besitęsiančiame Lietuvos ginkluotųjų pajėgų plėtojime.

## Kariuomenė ir visuomenė

Kariuomenės vaidmuo valstybės vidaus reikaluose ir visuomenėje yra vienas iš pagrindinių civilių–kariškių santykių komponentų<sup>33</sup>. Ginkluotosios pajėgos pirmiausia turi būti atskaitingos visuomenei, kuriai ginti jos ir yra sukurtos. Vis dėlto reikia turėti omeny, kad demokratinė kontrolė yra dvipusis kariuomenės ir visuomenės santykis, o ne vienpusis politikų diktavimas kariškiams<sup>34</sup>.

Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme teigiama, kad „nacionalinė gynybos politika ir gynybos išlaidos turi būti skelbiamos viešai“. Vadovaudamasi šia nuostata KAM vykdo savotišką „ėjimo į viešumą“ strategiją. Įvairiais bukletais, brošiūromis, plakatais siekiama didinti visuomenės susidomėjimą ir supratimą šalies gynybos politikos bei integracijos į NATO klausimais. KAM taip pat finansuoja specializuotos literatūros leidybą: leidžiami laikraščiai „Krašto apsauga“, „NATO žinios“, mėnesiniai ir ketvirtiniai žurnalai „Karys“, „Kardas“, „Trimitas“. Nors KAS institucijų ir žiniasklaidos santykiai nėra idiliški, nėra ir jokios įtampos. Apskritai žiniasklaida remia Lietuvos integraciją į euroatlantines struktūras ir paprastai vengia griežtesnės nacionalinio saugumo ir gynybos politikos kritikos. Tačiau akivaizdžiai jaučiamas analitinių straipsnių apie Lietuvos ginkluotąsias pajėgas bei integraciją į NATO trūkumas. Nedideli incidentai ginkluotosiose pajėgose dažnai sulaukia kur kas daugiau žiniasklaidos dėmesio nei svarbios tarptautinės pratybos, vykstančios Lietuvoje. Šią problemą galima aiškinti besispecializuojančių kariniuose reikaluose žurnalistų stoka bei vis dar nebrandžia žurnalistikos būkle Lietuvoje apskritai.

Kariuomenė savo ruožtu vykdo „atvirų durų“ politiką organizuodama daug viešų visuomeninių renginių įvairiomis formaliomis (nacionalinių švenčių, Kariuomenės dienos) ir neformaliomis (pavyzdžiui, filmų karinėmis temomis premjeros) progomis. Tokių renginių metu tiek kariuomenė, tiek civiliai turi galimybę bendrauti tiesiogiai. Karinio transporto, ginklų ir įrangos parodos, milžiniškas puodas „kareiviškos košės“ bei panašios pramogos kaip niekas kitas sustiprina abipusį supratimą ir pasitikėjimą tarp visuomenės ir ginkluotųjų pajėgų.

<sup>33</sup> Žr.: Cottey A., Edmunds T., Forster A., op. cit. 6.

<sup>34</sup> Donnelly Ch., op. cit.

Kita, mažiau matoma, bet labai svarbi civilinio–karinio bendradarbiavimo sritis yra paieškos ir gelbėjimo operacijos. Kartais atitinkamos Lietuvos civilinės institucijos yra priverstos prašyti dažnai geriau ir geresne įranga apsirūpinusių ginkluotųjų pajėgų pagalbos gamtinių nelaimių bei avarijų (potvynių, audrų, didelių gaisrų ir kt.) atveju. Kartais gera valia arba pratybų metu kariniai daliniai padeda gyventojams ir stato pontoninius tiltus bei teikiapanašią pagalbą.

Paskutinis, bet ne mažiau svarbus civilių–kariškių santykių aspektas yra taip vadinamo trečiojo sektoriaus – nevyriausybinių organizacijų (NVO) – vaidmuo. Nors NVO dalyvavimas ir įtaka civilių–kariškių santykių aptarimui gynybos politikos klausimais buvo iki šiol gana ribota, jų neformalus vaidmuo palaipsniui didėja. Viena iš žinomiausių NVO yra Lietuvos Atlanto sutarties asociacija (LATA), kuri organizuoja apskritojo stalo diskusijas ir konferencijas skirtingais Lietuvos integracijos į NATO klausimais, rengia išvykas ir susitikimus regionų centruose bei rajonuose. Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas bei Strateginių studijų centras prie Karo akademijos pamažu įsitvirtina kaip „think–tanks“ strateginiais nacionalinio saugumo ir gynybos klausimais. Pavyzdžiui, 2002 metų birželį Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, kartu su Strateginių ir tarptautinių studijų centru Vašingtone parengė ir išleido studiją „Lietuvos saugumo ir užsienio politikos strategija“.

Visos šios pastangos prisideda prie augančio palankaus visuomenės požiūrio tiek į Lietuvos ginkluotąsias pajėgas, tiek į NATO. Apklausos rodo, kad visuomenės pasitikėjimas kariuomene pastoviai augo per pastarąjį dešimtmetį. Pagal dabartines visuomenės apklausas, Lietuvos kariuomene pasitiki 40–46% visuomenės, o tai yra ketvirtoji vieta tarp visuomeninių ir valstybinių institucijų. Kariuomenė pagal visuomenės pasitikėjimą atsilieka tik nuo Bažnyčios, žiniasklaidos ir Prezidento, bet lenkia sveikatos apsaugą, socialinį draudimą, policiją, teismus, Vyriausybę bei Seimą<sup>35</sup>. Be to, ženkli visuomenės dauguma remia Lietuvos siekį tapti NATO nare.

Vienas iš augančio ginkluotųjų pajėgų ir kariškio profesijos apskritai populiarumo indikatorių yra auganti konkurencija tarp siekiančiųjų tapti Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos studentais. Šioje akademinėje institucijoje stojančiųjų konkurencija yra viena iš aukščiausių Lietuvoje. Galima teigti, jog karininko profesija tampa gerbiama, o ginkluotosios pajėgos tampa neatskiriama Lietuvos visuomenės dalimi.

Verta pastebėti, kad pirmaisiais nepriklausomybės metais (1990–1993 m.) egzistavo plačiai paplitęs visuomenės nusivylimas bei negatyvus požiūris į kariuomenę, kurį veikė keli kriminaliniai nusikaltimai, korupcijos atveji bei finansinės machinacijos, įvykdytos kariuomenės ar KAS pareigūnų<sup>36</sup>, daugiausia tų, kurie buvo susiję su sovietine praeitimi. Kiti incidentai buvo susiję su dideliu savanoriškos krašto apsaugos tarnybos politizavimu – tuo metu savanorių pajėgos buvo kone asmeniškai ištikimos Tėvynės sąjungos partijai bei jos lyderiui V. Landsbergiui. 1993 metų pabaigoje Krašto apsaugos ministru paskyrus L. Linkevičių, buvo imtasi visiško ir negrįžtamo Lietuvos ginkluotųjų pajėgų depolitizavimo, o savanoriška krašto apsaugos tarnyba buvo reorganizuota ir integruota į reguliariųjų ginkluotųjų pajėgų struktūrą.

<sup>35</sup> 2002 metų lapkričio 6 dieną Lietuvos ginkluotosiomis pajėgomis pasitikėjo daugiau nei 50 procentų apklaustųjų (žr.: *Lietuvos žinios*, 2002 m. lapkričio 6 d.).

<sup>36</sup> Daugiau detalių žr. Urbelis V., Urbonas T., „The Challenges of Civil-Military Relations and Democratic Control of Armed Forces: the Case of Lithuania“, op. cit., 110–111

Šiandien Lietuvos karinės institucijos ir jų pareigūnai yra efektyviai atriboti nuo dalyvavimo šalies politiniame gyvenime. Pirmiausia ši nuostata yra siejama su naryste politinėse partijose. Vis dėlto dichotomija tarp piliečio ir kario nėra toks paprastas klausimas net ir brandžiose demokratijose. Nėra abejonių, kad kai kurie civiliams leistini dalykai nepridera kariškiams. Tačiau yra ir kita medalio pusė — pagrindinės žmogaus teisės, kurių nederą paminti jokiais aplinkybėmis. Žodžio laisvė ir teisė į asmens išraišką yra demokratijos esmė. Demokratija, kaip tokia, apima ir pagrindinių individo žmogaus teisių apsaugą ir įgyvendinimą, nesvarbu, ar jie yra civiliai, ar kariškiai. Šia prasme dėl kariuomenės dalyvavimo socialiniame ir politiniame gyvenime tampa kur kas rimčiau ginčijamasi. Vis dėlto atsakymas į jį iš esmės priklauso nuo politinės kultūros lygio ir pilietinės visuomenės politinio sąmoningumo. Demokratinėms normoms ir vertybėms įsitvirtinti kasdieniame Lietuvos visuomenės gyvenime reikia laiko.

## Išvados

Civilinė demokratinė Lietuvos kariuomenės kontrolė buvo sėkmingai įtvirtinta per pastaruosius dvylika metų. Tačiau kai kurie neišspręsti civilių–kariškių santykių klausimai išlieka tolimesnės demokratinės sistemos įtvirtinimo ir pilietinės visuomenės formavimosi reikalu. Kai kurie iš šių klausimų yra susiję su specifiniu sociopolitiniu Lietuvos kontekstu, kitos problemos yra labiau bendro pobūdžio, t. y. būdingos daugumai pereinamojo laikotarpio demokratinėms visuomenėms ir valstybėms.

Civilių–kariškių santykių patirtis tarpukario laikotarpiu (1918–1940) bei karinis perversmas 1926 metais neturėjo reikšmingesnės įtakos modernių Lietuvos ginkluotųjų pajėgų formavimo procesui po 1990 metų. Po valstybingumo atkūrimo Lietuva sugebėjo per gana trumpą laikotarpį sukurti modernias ginkluotąsias pajėgas, paremtas Vakarų demokratijų modeliais ir vertybėmis. Sovietinis palikimas, kuris pradžioje dar buvo juntamas karinėse struktūrose, galiausiai išnyko. Istorinės demokratinio valdymo patirties stoka netapo didžiule problema, kaip buvo bijoma pradžioje. Visi būtini demokratinei ginkluotųjų pajėgų kontrolei teisiniai mechanizmai yra įtvirtinti Konstitucijoje ir kituose įstatymuose, reglamentuojančiuose KAS veiklą. Tačiau išsami Lietuvos ginkluotųjų pajėgų civilinės kontrolės analizė įgalino šio darbo autorius išskirti kai kuriuos šios kontrolės trūkumus, vis dar išliekančius Lietuvos nacionalinio saugumo sistemoje.

Pagrindiniai vykdomosios valdžios grandies veiklos principai atitinka civilinės kontrolės reikalavimus: tik civilis gali būti skiriamas Krašto apsaugos ministru — pagrindiniu pareigūnu, vykdančiu gynybos politikos įgyvendinimą; pačioje KAM dalis personalo yra civiliai, o Gynybos štabas yra pavaldus ministerijai. Tačiau, autorių nuomone, reikia vykdyti tolimesnę ministerijos „civilinimą“ bei siekti geresnio Gynybos štabo ir KAM veiklos koordinavimo.

Seimas yra priėmęs visus pagrindinius dokumentus, įtvirtinančius ir reglamentuojančius KAS ir ginkluotųjų pajėgų veiklą, Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymą ir Nacionalinio saugumo strategiją. Pastaroji, turint omenyje jos esminę svarbą nacionalinio saugumo politikos krypties nustatymui, deja, nebuvo tinkamai apsvaistyta Seime iki jos patvirtinimo. Kai kurios abejotinos teisinės nuostatos ar dėl to kilęs ydingas jų įgyvendinimas taip pat sukelia kai kurių sunkumų efektyviai demokratinei kontrolei įgyvendinti.

Seimas taip pat susiduria su kai kuriais objektyviais sunkumais vykdydamas tiek institucijų, užtikrinančių nacionalinį saugumą ir įgyvendinančių gynybos politiką, tiek Lietuvos ginkluotųjų pajėgų priežiūrą. Pirmiausia šie sunkumai kyla dėl reikiamos ekspertizės gynybos ir kariniais klausimais Seime trūkumo. Civilių ekspertų trūkumas savo ruožtu iššaukia kitas problemas: skaidrumo stoką ginkluotės įsigijimo procese ir galimą korupciją; santykinę KAM autonomiją tokiais klausimais, kaip ginkluotųjų pajėgų struktūra ir pan. Demokratinė kitų jėgos struktūrų, ypač žvalgybos tarnybų, priežiūra ir kontrolė nesulaukia reikiamo dėmesio tarp pagrindinių sprendimų priėmėjų ir Seimo narių, todėl gali iškilti tam tikrų sunkumų šalies demokratiniam procesui ateityje.

Žiniasklaidos vaidmuo, nepaisant sensacijų vaikymosi ir profesionalių žinių kariniais reikalais trūkumo, yra palankus Lietuvos kariuomenei. NVO taip pat atlieka vis svarbesnį vaidmenį civilių–kariškių santykiuose. Lietuvos ginkluotųjų pajėgų organizuojami vieši renginiai taip pat prisideda prie palyginti aukštos (daugiau nei 40%) visuomenės paramos joms. Tačiau būtina prisiminti, kad šis pasitikėjimas yra savotiškas avansas dar niekada neišmėgintas tikrai didelės krizės arba tikro karo lauko, ginant tėvynę. Kad ir koks nepageidautinas ir šiandien sunkiai įtikėtinas, tačiau hipotetiškai galimas 1940 metų įvykius primenantis scenarijus vis dar tebekelia visuomenės abejonių dėl Lietuvos ginkluotųjų pajėgų patikimumo bei pasirengimo ją apginti.

Nepaisant visų išliekančių ginkluotų struktūrų demokratinės kontrolės trūkumų, civilių–kariškių santykiai, pastarųjų demokratinė civilinė kontrolė, bei ginkluotųjų pajėgų vaidmuo visuomenėje apskritai yra tokie pozityvūs, kokie turbūt dar niekada nebuvo modernios Lietuvos istorijoje.