

Rafał Pęksa

Przemiany w stosunkach cywilno-wojskowych w Polsce w ocenach polityków zachodnich

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 3-4, 39-52

2006-2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rafał Pęksa
Akademia Podlaska
Siedlce

Przemiany w stosunkach cywilno-wojskowych w Polsce w ocenach politologów zachodnich

Stosunki cywilno-wojskowe obejmują całe spektrum relacji pomiędzy rządem, społeczeństwem i siłami zbrojnymi. Ich istotą w społeczeństwach demokratycznych jest odpolitycznienie wojska, jego neutralność w kwestiach polityki państwa i podporządkowanie władzom cywilnym, które stanowią instytucjonalną formę wyrazu woli społeczeństwa. Należałoby dodać, że odpolitycznienie i brak politycznego zaangażowania wymagają swego rodzaju konsensusu polegającego na przekonaniu wojskowych iż nie ma ani takiej potrzeby, ani nie jest to uzasadnione, by siła militarna była włączana w polityczne potyczki, a cywilni politycy z drugiej strony byli przekonani, że potencjał wojskowy nie może uczestniczyć w życiu politycznym jako środek rozwiązywania konfliktów¹.

Analitycy stosunków cywilno-wojskowych zwracają uwagę na szereg warunków niezbędnych do sprawowania efektywnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Najważniejsze z nich to:

- stworzenie konstytucyjno-prawnych podstaw klarownych relacji pomiędzy władzami cywilnymi oraz określenie ich kompetencji i odpowiedzialności (prezydenta, rządu, parlamentu, komisji parlamentarnej) w czasie pokoju, zagrożenia, kryzysu i wojny;
- rządy prawa, przejrzystość i przewidywalność w kwestiach wojskowych;
- struktura dowodzenia siłami zbrojnymi, na której czele znajdują się władze cywilne;
- mechanizm kontroli zinstytucjonalizowany przez radę bezpieczeństwa narodowego, parlament i parlamentarną komisję obrony narodowej, przejrzystość i dostępność spraw wojskowych dla opinii publicznej;
- cywilny minister obrony;
- ministerstwo obrony ze zintegrowanym sztabem tworzoną przez wojskowych oraz apolityczną administrację cywilną;

¹ Zob. P. Schmitter, *Foreword*, [w:] *Civil-Military Relations in the Soviet Union and Yugoslav Successor States*, (red.) C. Danopoulos, D. Zirker, Boulder 1996, s. XII.

- sztab generalny jest zintegrowany z ministerstwem obrony narodowej lub też skutecznie podporządkowany ministrowi obrony;
- ściśle uregulowania oraz etos wojska zapewniają neutralność sił zbrojnych w stosunku do partii politycznych;
- społeczeństwo uczestniczy w kwestiach obronnych i jest umiejętnie informowane poprzez publiczne debaty².

Szerzej postrzegane przemiany w stosunkach cywilno-wojskowych obejmują: reformy o charakterze konstytucyjnym (mechanizm cywilnej kontroli, cywilne władze i ich odpowiedzialność w czasie pokoju, zagrożenia i wojny); reformy administracyjne (nadzorcza rola parlamentarzystów w stosunku do sił zbrojnych, ustanowienie „rządów prawa” w kwestiach wojskowych, odpolitycznienie wojska i procesu kształtowania polityki obronnej, wprowadzenie służby cywilnej); reformy ekonomiczne (nadzór nad wydatkami wojskowymi, odpolitycznienie systemu zaopatrywania, zastosowanie narzędzi ekonomicznych do oceny wydatków obronnych); reformy instytucjonalne i strukturalne (priorytety obronne, reforma systemu edukacji wojskowej, przygotowanie do udziału w nowych misjach, przywrócenie narodowych tradycji wojskowych, wyeliminowanie niezgodnych z tradycją zadań sił zbrojnych, jak działalność budowlana, rolnicza itp.); reformy społeczne (relacje wojska ze społeczeństwem, rola mediów, nauczanie zarządzania obronnością, programy nauczania w uczelniach cywilnych), a także reformy przygotowujące do członkostwa w NATO (udział w systemie zbiorowego bezpieczeństwa, budowaniu konsensusu, umożliwienie siłom NATO działań na obszarze narodowego terytorium i narodowej przestrzeni powietrznej, wsparcie polityki nuklearnego powstrzymywania, wprowadzenie standaryzacji i interoperacyjności, wdrożenie ponad 1200 porozumień i szczegółowych zasad polityki, stworzenie zasobów niezbędnych do realizacji zadań Sojuszu, personalny i ekonomiczny udział w funkcjonowaniu wspólnych instytucji)³.

Literatura naukowa dotycząca stosunków cywilno-wojskowych jest bardzo obszerna, choć w większości ma ona charakter studiów na temat poszczególnych państw w konkretnym czasie. Od strony teoretycznej pozostawia wiele do życzenia, gdyż na większości prac o tym charakterze zaciążyły potrzeby i uwarunkowania zimnej wojny⁴. Wówczas podejmowano przede wszystkim

² H. von Riekhoff, *Introduktion*, [w:] *The Evolution of Civil-Military Relations In East-Central Europe and The Former Soviet Union*, (red.) N.L. Mychajlyszyn i H. von Riekhoff, Westport, London 2004, s. 5-6. Harald v. Riekhoff jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Carleton w Ottawie.

³ M. Yaniszewski, *Civil-Military Relations in Postcommunist Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Theoretical Issues*, [w:] *The Evolution ...*, s. 30-33. Mark Yaniszewski jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Bishop w Lennoxville w Kanadzie.

⁴ Do klasyki problematyki stosunków cywilno-wojskowych możemy zaliczyć następujące prace: S. Finer, *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics*, Harmondsworth 1976; S. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge 1967; M. Janowitz, *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*, Glencoe 1960; A. Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*, New Haven 1977.

kwestie związane z zamachami stanu, głównie w Ameryce Łacińskiej, a także problemy implikowane przez istnienie supermocarstwa nuklearnego, jakim stały się Stany Zjednoczone Ameryki.

Od zakończenia zimnej wojny można zaobserwować wzrost zainteresowania teoretyków i praktyków szeroko rozumianym obszarem stosunków cywilno-wojskowych. Jedną z głównych przyczyn stało się przechodzenie w państwach postkomunistycznych od autorytarnego modelu rządzenia do modelu demokratycznego. W państwach tych zmieniała się rola sił zbrojnych nie tylko w wyniku transformacji ustrojowej, ale także w związku z ewolucją uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego.

Ustrój istniejący w Związku Radzieckim i państwach Europy Wschodniej wytworzył szczególny model stosunków cywilno-wojskowych⁵. Wszystkie państwa tego regionu przez wiele lat posiadały ogromne armie oparte na powszechnym obowiązku służby wojskowej. W istocie można mówić o militarystyce tych społeczeństw. Siły zbrojne były jedną z instytucji, która była skwapliwie używana przez elity władzy dla promowania komunistycznych wartości.

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które wkroczyły na ścieżkę transformacji ustrojowej po 1989 r. charakteryzował brak zaufania władz cywilnych oraz wielu środowisk społecznych do wojskowych, którzy często postrzegani byli jako sukcesorzy Armii Radzieckiej oraz zwolennicy komunizmu. Szczególnie wyraźnie ujawniło się to w państwach bałtyckich, Republice Czeskiej i na Węgrzech. Toteż nowe władze podjęły wysiłki mające na celu nadanie właściwej roli dla sił zbrojnych oraz zapewnienie ich lojalności wobec nowego systemu. W początkowym okresie media w tych państwach wykazywały podobne tendencje, koncentrując się na eksponowaniu skandali, naruszeń dyscypliny, przejawów braku lojalności w wojsku, odsuwając przy tym na dalszy plan bardziej istotne kwestie natury obronnej. Ze strony sił zbrojnych następowała z kolei reakcja związana z tym, że w miejsce kontroli partyjnej pojawił się nadzór nowych władz cywilnych, często wkraczający w obszary zawodu wojskowego. W sytuacji braku środków finansowych, częściej niekompetencji i braku doświadczenia cywilnych przełożonych, wojskowi zdolali powstrzymać szereg działań i procesów, co zaowocowało zwłaszcza ograniczeniem przejrzystości w relacjach sił zbrojnych z rządem, parlamentem i mediami, opóźnianiem podporządkowania sztabów generalnych ministrom obrony oraz marginalizacją kadr cywilnych w ministerstwach obrony⁶.

⁵ W tej kwestii warto zapoznać się z następującymi pracami: Z.D. Barany, *Civil-Military Relations In Communist System: Western Model Revisited*, „Journal of Political and Military Sociology”, Summer 1991 vol. 19; T.J. Colton, *Commissars, Commanders and Civilian Authority: the Structure of Soviet Military Politics*, Cambridge 1979; R.Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*, Princeton 1967; W.E. Odom, *A Dissenting View of the Group Approach to Soviet Politics*, „World Politics”, 1976, nr 28/4; A. Perlmutter, W. L. Grande, *The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems*, „American Politics Review” 1982, nr 76/4.

⁶ Zob. J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1966; J. Linz, A. Stepan, *Toward Consolidated Democracies*, „Journal of Democracy” 1996, nr 7/2.

Liberalno-demokratyczne normy określające stosunki cywilno-wojskowe zostały przyjęte także w Polsce. Autorzy zachodni generalnie dostrzegają, że w nowożytnej historii Polski tradycje związane z cywilnym zwierzchnictwem nad siłami zbrojnymi są raczej słabe. Była to z pewnością jedna z przyczyn, dla których zachodni model relacji cywilno-wojskowych nie był w Polsce akceptowany bezkrytycznie.

Przemiany w stosunkach cywilno-wojskowych w Polsce rozpoczęły się faktycznie w grudniu 1990 r., wraz z wyborem Lecha Wałęsy na prezydenta. Autorytet prezydenta w dużym stopniu pozwolił ustanowić pewien rodzaj demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Kanadyjski profesor Piotr Dutkiewicz zauważa, że była to „prezydencka kontrola” w przeciwstawieniu do „demokratycznej kontroli parlamentarnej”⁷.

Jeffrey Simon⁸ podkreśla, że istotne kroki na drodze ustanowienia demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi zostały poczynione jeszcze w 1989 r. i zalicza do nich m.in. utworzenie Sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Ważnym wydarzeniem było też wyznaczenie przez premiera Mazowieckiego 3 kwietnia 1990 r. dwóch pierwszych cywilnych wiceministrów obrony: Bronisława Komorowskiego i Janusza Onyszkiewicza. Kolejną istotną zmianą personalną było zastąpienie w czerwcu 1990 r. na stanowisku ministra obrony narodowej gen. armii Floriana Siwickiego przez wiceadmirała Piotra Kołodziejczyka, który znany był ze swego krytycznego stosunku do Związku Radzieckiego. Kolejną zmianą dokonaną w tym samym roku było wyznaczenie na stanowisko szefa Sztabu Generalnego generała Zdzisława Stelmaszuka, pierwszego na tym stanowisku od zakończenia wojny oficera, który nie był absolwentem radzieckiej akademii wojskowej⁹.

Pierwsze lata transformacji ustrojowej w Polsce związane były ze współistnieniem zdominowanego przez postkomunistów parlamentu oraz reprezentującego opozycję prezydenta. W rezultacie – jak ocenia profesor Dutkiewicz – dało się zaobserwować długotrwały konflikt na tle tego, kto ma sprawować kontrolę nad wojskiem: prezydent, legislatura, czy też rząd. Konflikt pogłębił się, gdy wojskowi dowódcy zaczęli opowiadać się po stronie prezydenta. Pozostawało to w sprzeczności z demokratycznym modelem stosunków cywilno-wojskowych, zgodnie z którymi siły zbrojne powinny zachować neutralność w dyspacie pomiędzy cywilnymi ośrodkami władzy¹⁰.

Z drugiej strony jednak – twierdzi Piotr Dutkiewicz – można zrozumieć polskich wojskowych, których postępowanie da się wytłumaczyć trwającą dość długo debatą oraz chęcią możliwie szybkiego odejścia od komunistycznego

⁷ P. Dutkiewicz, *Postcommunist Civil-Military-Relations in Poland*, [w:] *The Evolution...*, s. 84. Piotr Dutkiewicz jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Carleton w Ottawie.

⁸ Dr. Jeffrey Simon jest pracownikiem Instytutu Studiów Strategii Narodowej Narodowego Uniwersytetu Obrony USA. Wcześniej był wykładowcą Uniwersytetu Georgetown oraz pracownikiem naukowym RAND Corporation.

⁹ J. Simon, *NATO Enlargement and Central Europe. A Study in Civil-Military Relations*, Honolulu 2002, s. 57. Autor myli się, gdyż gen. Stelmaszuk w 1976 r. ukończył Akademię Sił Zbrojnych ZSRR (przyp. red.).

¹⁰ Op. cit., s. 84.

modelu stosunków cywilno-wojskowych. Wojskowi mogli się także obawiać nadzoru ze strony podzielonego politycznie Sejmu. Demokratyczna kontrola parlamentarna jawiła się im jako mniej atrakcyjna niż nadzór prezydenta, który - co trzeba podkreślić - dostrzegał problemy wojska. W tej sytuacji Lech Wałęsa okazał się tym, który gwarantował dowództwu sił zbrojnych większy zakres autonomii przysługującej wyspecjalizowanej instytucji, niż mogła to uczynić legislatura¹¹.

Prezydent Wałęsa doprowadził do zastąpienia Komitetu Obrony Kraju przez utworzoną w końcu 1991 r. Radę Bezpieczeństwa Narodowego oraz utworzenia Biura Bezpieczeństwa Narodowego w miejsce sekretariatu KOK. W lutym 1991 r. Wałęsa i premier Jan Krzysztof Bielecki ogłosili zamiar wyznaczenia na stanowisko ministra obrony osoby cywilnej oraz restrukturyzacji resortu obrony narodowej. Kwestie reformy obronności podjęła Międzyresortowa Komisja do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej pod przewodnictwem szefa Urzędu Rady Ministrów Krzysztofa Żabińskiego. Komisja skoncentrowała się na kwestiach przemiany ministerstwa obrony w organ cywilnej administracji, restrukturyzacji sił zbrojnych, dostosowania przemysłu obronnego do zadań systemu obronnego państwa i sił zbrojnych i określeniu założeń parlamentarnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Reformy miały na celu poprawę wizerunku sił zbrojnych, ustanowienie cywilnej kontroli nad ministerstwem obrony i uczynienie z sił zbrojnych organizacji apolitycznej¹².

Pierwszym cywilnym ministrem obrony narodowej został w grudniu 1991 r. Jan Parys. Stanowiska wiceministrów objęli wówczas Romuald Szeremietiew i Radek Sikorski. Ta ostatnia nominacja – jak zauważa dr Simon - obudziła emocje ze względu na to, że na tak wysokim stanowisku znalazł się obywatel brytyjski¹³. Wyrazem narastającego napięcia stało się odwołanie 7 kwietnia 1992 r. ze stanowiska ministra obrony Jana Parysa i następnie upadek rządu Jana Olszewskiego. Odejście ministra Parysa było związane m.in. z ujawnieniem przez niego oferty objęcia stanowiska szefa Sztabu Generalnego, jaką złożył 5 czerwca 1992 r. prezydent Lech Wałęsa wobec ówczesnemu dowódcy Śląskiego Okręgu Wojskowego gen. Wileckiemu Jak ocenia Simon, przedmiotem konfliktu było dążenie Lecha Wałęsy do bezpośredniego podporządkowania sobie sił zbrojnych, co mogło prowadzić do marginalizacji ministerstwa obrony¹⁴.

Napięcie pomiędzy prezydentem a Sejmem osiągnęło swój szczyt we wrześniu 1994 r., kiedy Wałęsa próbował uwikłać siły zbrojne w dysputę polityczną. Doszło do konfliktu pomiędzy ministrem obrony narodowej wiceadmirałem Piotrem Kołodziejczykimi a prezydentem, a jego tłem stał się problem cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Wałęsa usiłował pozbyć się Kołodziejczyka. W tym celu prezydent zwrócił się do szefa Sztabu Generalnego i innych wysokich wojskowych z zapytaniem, czy mają zaufanie do ministra. Doszło do

¹¹ Tamże, s. 84-85.

¹² J. Simon, *NATO Enlargement and Central Europe...*, s. 59-60.

¹³ Tamże, s. 64.

¹⁴ Tamże, s. 65-66.

formalnego głosowania, co oznaczało, że wojsko przywłaszczyło sobie uprawnienia parlamentu. Nie ulega wątpliwości, że Sztab Generalny wspierał ideę prezydenckiej kontroli nad siłami zbrojnymi. Sytuacja, według Simona, wykroczyła poza wszelkie zasady cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Tzw. „Obiad drawski” pokazał, że istnieje pilna potrzeba uregulowania kwestii cywilnej kontroli nad wojskiem¹⁵.

Okres ten, jak go nazywa Dutkiewicz, „podwójnego zwierzchnictwa”, charakteryzował się nieznaczącymi zmianami w dziedzinie stosunków cywilno-wojskowych. Niewiele zrobiono w zakresie odpowiednich kodyfikacji prawnych. Nadal istniał Komitet Obrony Kraju¹⁶. Niejasna pozostawała rola Biura Bezpieczeństwa Narodowego w kwestii podejmowania decyzji dotyczących obronności. Różne instytucje współzawodniczyły ze sobą w rozwijaniu planów utworzenia Gwardii Narodowej, reorganizacji Sztabu Generalnego i innych¹⁷.

Pomimo istniejących trudności natury politycznej przeprowadzono szereg reform o charakterze prawnym i administracyjnym. Należało do nich wyeliminowanie mechanizmów kontroli partii komunistycznej nad siłami zbrojnymi. Kierownictwo sił zbrojnych zostało odpolitycznione, a szereg wysokich rangą komunistycznych oficerów odeszło na emerytury. Dokonano reformy instytucji edukacji wojskowej, zmieniły się programy nauczania, w których odpowiednie miejsce znalazły zasady prawa, demokracja, operacje wojskowe inne niż wojna¹⁸.

Następna kwestia, na którą zwrócono uwagę, to *Doktryna obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, która została podpisana jeszcze przez generała Wojciecha Jaruzelskiego w 1990 r. Podkreślała ona obronny charakter, zakładała zmniejszenie liczebności sił zbrojnych, przeprowadzenie ich dyslokacji, a także ograniczenie wydatków obronnych. Określała stosunek Polski do innych państw europejskich¹⁹.

Ważnym krokiem w dziedzinie bezpieczeństwa państwa było także prawne uregulowanie w 1990 r. kwestii związanych z ochroną granic państwa oraz powołaniem Straży Granicznej.

Dalsza kodyfikacja kwestii związanych z demokratyczną kontrolą nad obronnością stała się na porządku dziennym w związku z udziałem Polski, od 1994 r., w programie Sojuszu Północnoatlantyckiego *Partnerstwa dla Pokoju*. Właściwe stosunki cywilno-wojskowe stały się jednym z kluczowych kryteriów stosowanych przez NATO przy ocenie potencjalnych nowych członków Sojuszu. Zachodni politycy nie ukrywali, że polskie władze, nie czyniąc właściwych starań w tej sferze, „mogą narazić swój własny interes, jakim jest wstąpienie do NATO”²⁰.

¹⁵ Tamże, s. 82-83.

¹⁶ Komitet Obrony Kraju działający na podstawie przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, po wejściu w życie nowej konstytucji nie był formalnie zwoływany.

¹⁷ P. Dutkiewicz, op. cit., s. 85.

¹⁸ Tamże, s. 85-86.

¹⁹ Monitor Polski z 1990 r. Nr 6, poz. 66.

²⁰ P. Dutkiewicz, op. cit., s. 86.

Jak zauważa Paul Latawski²¹, przystąpienie Polski do NATO poprzedziło zawarcie pomiędzy 1991 a 1995 rokiem 25 bilateralnych umów o współpracy wojskowej z państwami europejskimi. Program współpracy polsko-duńsko-niemieckiej doprowadził do stworzenia we wrześniu 1999 r. Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód, wielonarodowej jednostki wojskowej w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego²². Działaniom tym towarzyszyło tworzenie płaszczyzn współpracy międzynarodowej w ramach sił pokojowych. W efekcie w lutym 1995 r. utworzono Litewsko-Polski Batalion Sił Pokojowych (LITPOL-BAT), a następnie Polsko-Ukraiński Batalion Sił Pokojowych (POLUKRABAT). W lutym 1995 r. rozwijano plany utworzenia polsko-czeskiego batalionu sił pokojowych, ale nie doszło do jego sformowania. We wrześniu 2001 r. podpisana została umowa o utworzeniu Czesko-Polsko-Słowackiej Brygady Sił Pokojowych. Jej sztab w Topolczanach powstał w maju 2002 r. Brygada została rozformowana w maju 2005 r.²³

Autorzy podejmujący problematykę stosunków cywilno-wojskowych w Polsce zauważają bardzo pozytywną rolę, jaką odegrały i odgrywają polskie siły zbrojne w sferze polityki zagranicznej. Dostrzegany jest nasz aktywny udział w operacjach pokojowych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych i NATO. Współpraca międzynarodowa stała się także czynnikiem, który otworzył wojsko na wynikające z niej pozytywne wpływy. Polska postrzegana była, jako jeden z najaktywniejszych uczestników programu *Partnerstwo dla Pokoju*. Jego realizacja sprzyjała przenikaniu na grunt polski częstokroć odmiennej kultury i praktyki wojskowej²⁴.

Era „podwójnego zwierzchnictwa” ostatecznie skończyła się w 1995 r., wraz z wyborem Aleksandra Kwaśniewskiego na prezydenta R.P. Ważnym krokiem było wprowadzenie w 1997 r., nowej konstytucji, która regulowała podstawowe zasady demokratycznej cywilnej kontroli nad wojskiem w Polsce. Konstytucja zawarła zasadę politycznej neutralności sił zbrojnych, wobec których realizowana jest cywilna demokratyczna kontrola. Dokonano w niej wyraźnego podziału zadań pomiędzy prezydentem, rządem i parlamentem. Konstytucja co prawda osłabiła generalnie rolę prezydenta wobec parlamentu, ale otrzymał on jako zwierzchnik sił zbrojnych prawo wyznaczania szefa Sztabu Generalnego

²¹ Paul Latawski jest starszym wykładowcą w Królewskiej Akademii Wojskowej w Sandhurst.

²² Decyzję o utworzeniu korpusu ogłoszono w sierpniu 1997 roku. Miejscem stacjonowania dowództwa Wielonarodowego Korpus Północ-Wschód (MNC NE) jest Szczecin. Swoją działalność Korpus rozpoczął 18 września 1999 roku, a pełną gotowość osiągnął jesienią 2000 roku.

²³ Zob. P. Latawski, *The Polish Armed Forces and Society*, [w:] *Soldiers and Societies in Postcommunist Europe. Legitimacy and Change*, (red.) A. Forster, T. Edmunds, A. Cottey, New York 2003, s. 30. Wielonarodowa Czesko-Polsko-Słowacka Brygada została utworzona z polskiej inicjatywy na mocy umowy trójstronnej parafowanej we wrześniu 2001 r. W maju 2004 r. ministrowie obrony trzech krajów podjęli decyzję o rozformowaniu brygady z dniem 22 czerwca 2005 r. wychodząc z założenia, że brygada wykonała swoje zadanie, jakim było wsparcie strony słowackiej w jej dążeniach do członkostwa w NATO.

²⁴ Zob. Tenże, *Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Poland: the Interplay of History, Political Society and Institutional Reform*, [w:] *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. Guarding the Guards*, (red.) A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster, Houndmills 2002, s. 3; J. Simon, *NATO Enlargement and Central Europe...*, s. 17-19. Realizację programu „Partnerstwo dla Pokoju” zainicjowano na szczycie NATO w Brukseli 10-11 stycznia 1994 r.

i dowódców rodzajów sił zbrojnych. Dała mu prawo nadzoru nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem cywilnego ministra obrony narodowej oraz prawo wyznaczania w czasie wojny naczelnego dowódcy sił zbrojnych. Zauważa się także rolę prezydenta w innych kwestiach, jak chociażby tworzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego - jako ciała doradczego w sprawach obrony i bezpieczeństwa, decyzje o mobilizacji i wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych, przewodniczenie Radzie Gabinetowej, określanie głównych kierunków rozwoju sił zbrojnych i ich przygotowań do obrony, koordynację przygotowań strategii obronnej.

Konstytucja jako prerogatywy premiera określiła desygnowanie ministrów obrony, spraw zagranicznych i wewnętrznych, co wcześniej odbywało się w konsultacji z prezydentem. Określony został skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Uregulowano też kwestie stanów nadzwyczajnych.

W 1995 r. w trybie ustawowym określony został zakres zadań ministra obrony narodowej, jako sprawującego ogólne kierownictwo obroną narodową, obejmujące także Sztab Generalny. Regulacje te zakończyły istniejący wcześniej dualizm cywilnych i wojskowych struktur w ramach ministerstwa obrony narodowej. Wszyscy wojskowi zostali bezpośrednio podporządkowani ministrowi obrony narodowej, który może wydawać im rozkazy. Pod kontrolą ministra znalazły się także Wojskowe Służby Informacyjne²⁵.

Sejm stał się efektywnym twórcą ważnych decyzji w sferze obronności. Jak zauważa Dutkiewicz, pomiędzy rokiem 1993 a 1997 Sejm uchwalili 21 ustaw ściśle związanych z siłami zbrojnymi i obroną narodową, przy tym główną rolę w tym procesie odgrywały sejmowa i senacka komisje obrony narodowej²⁶.

Przeprowadzona została reorganizacja Ministerstwa Obrony Narodowej. Ministerstwo, które składało się 52 jednostek organizacyjnych zostało zredukowane do 32 departamentów, biur i innych jednostek. Ważna była też reorganizacja struktury najwyższych dowództw wojskowych, obejmująca m.in. utworzenie Dowództwa Wojsk Lądowych oraz likwidację bezpośredniego nadzoru Sztabu Generalnego nad wojskami, których dowództwa zostały bezpośrednio podporządkowane ministrowi obrony.

Cytowani w niniejszym artykule autorzy podkreślają, że znaczący wysiłek transformacyjny polegał na redukcji sił zbrojnych ze stanu 412 000 żołnierzy w 1989 r. do mniej niż 140 tys. w 2004 r. Nastąpiła zmiana organizacji sił lądowych z dywizyjno-pułkowej na dywizyjno-brygadową, co wynikało m.in. z potrzeby dostosowania do struktur wojsk NATO. Tym poczynaniom towarzyszyło wprowadzanie kolejnych programów modernizacyjnych²⁷.

²⁵ Zob. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56.

²⁶ Dutkiewicz, op. cit., s. 85.

²⁷ Podstawę prawną programu stanowi ustawa z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych w latach 2001-2006. Pierwsza edycja „Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP”, obejmująca lata 2001-2006, została przyjęta przez Radę Ministrów w styczniu 2001 r. Wspomniany dokument zastąpił „Program integracji z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i modernizacji Sił Zbrojnych RP na lata 1998-2012” (znany też pod nazwą programu „Armia 2012”), zatwierdzony przez Radę Ministrów w październiku 1998 r. Program ten - z powodu niewydzielenia w budżecie państwa na ten cel odpowiednich środków finansowych - nie został wdrożony.

Dutkiewicz wskazuje, że w Polsce brakuje odpowiedniej liczby niezależnych od sił zbrojnych i rządu ekspertów do spraw bezpieczeństwa narodowego, którzy mogliby odgrywać znaczącą rolę w dyskusji nad sprawami obronności w mediach i we władzach państwowym. Trudno także przecenić rolę niezależnych doradców parlamentarnych²⁸.

Dziwi, że w Polsce, gdzie siły zbrojne cieszą się ogromnym prestiżem społecznym, i gdzie badania opinii publicznej wskazywały ogromne poparcie dla rozszerzenia NATO, brak jest narodowej debaty nad sprawami obronnymi²⁹. Autorzy wielu prac zauważają, że siły zbrojne w sondażach opinii publicznej lokują się na czołowych miejscach jako instytucja zaufania społecznego, zaraz po polskim radiu, straży pożarnej, telewizji publicznej, Narodowym Banku Polskim, Kościele Katolickim i Prezydencie.³⁰ W marcu 1998 r. Wojsko Polskie uplasowało się nawet na trzecim miejscu wśród instytucji zaufania społecznego po polskim radiu i telewizji, a w lutym tego roku i w kwietniu 2002 r. zajęło czołowe miejsce³¹.

Polska jest postrzegana jako swoistego rodzaju mieszanka tradycjonalizmu i postępującej nowoczesności. Nie ulega wątpliwości, że znalazła się w kręgu społeczeństw postmodernistycznych, ale wciąż silny jest wpływ wartości związanych z religią oraz instytucjonalne wpływy Kościoła Katolickiego. Tego rodzaju mieszanka dostrzegana jest także w sferze stosunków cywilno-wojskowych.

Wraz z rozpoczęciem przemian ustrojowych zaczęto w Polsce akceptować kobiety w roli żołnierzy zawodowych. Mimo ograniczenia stanowisk wojskowych dostępnych dla kobiet, ich liczba w służbie wzrasta z roku na rok. W 2001 r., stanowiły 0,1 proc. służących wojsku, co w porównaniu z Czechami (3,7 proc.), Węgrami (9,6 proc.) i Stanami Zjednoczonymi Ameryki (14 proc.) nie mogło imponować.³² W 2005 r. służbę w siłach zbrojnych pełniło 512 kobiet, co stanowiło 0,7 proc. ogółu żołnierzy. Swoisty przełom nastąpił w 1999 r., kiedy to znacznie rozszerzono liczbę specjalności, w których mogą służyć kobiety, a przede wszystkim otwarto przed nimi szkoły wojskowe. Abstrahując od zmian natury prawnej – jak ocenia Latawski - siły zbrojne w Polsce wciąż nie są przygotowane mentalnie, ani też praktycznie na obecność większej liczby kobiet w służbie³³.

Znaczące zmiany przeszedł też system kształcenia i szkolenia w wojsku jako jedną z ciekawszych i unikatowych inicjatyw w tej dziedzinie, wypełniająca lukę w kształceniu cywilnych specjalistów, wymienia Dutkiewicz utworzone w 1995 r. przy Uniwersytecie Warszawskim Studium Bezpieczeństwa Narodowego jako instytucja tegoż Uniwersytetu, Biura Bezpieczeństwa Narodowego i Ministerstwa Obrony Narodowej³⁴.

²⁸ Dutkiewicz, op. cit., s. 90-91.

²⁹ Tamże, s. 91.

³⁰ Zob. P. Latawski, *The Polish Armed Forces and Society...*, s. 32.

³¹ Tamże, s. 32.

³² Tamże, s. 34.

³³ Tamże, s. 34-35.

³⁴ Dutkiewicz, op. cit., s. 91.

Nie ulega wątpliwości, że Polska „mówiąc krótko, przeszła drogę od monopartyjnego państwa, w którym wojsko było jednym z najbardziej upolitycznionych i ściśle kontrolowanych organów, do takiego państwa, w którym akceptacja demokracji jest powszechna i oczywista”³⁵.

Jeśli chodzi o wskazywane obszary słabości, to należy do nich zwłaszcza nieuregulowana do końca sfera współpracy resortu obrony narodowej z parlamentem. Główna trudność wynika z tego, że w istocie kontakty z parlamentem utrzymywane są przez wiele komórek i podmiotów organizacyjnych. Nadal wprowadzenie wiele standardów i procedur obowiązujących w NATO wymaga odpowiednich regulacji wewnętrznych.

Kolejne problemy wynikają z restrukturyzacji sił zbrojnych. Dotyczą one, mechanizmów zwalniania z zawodowej służby wojskowej, kwestii podejmowania przez zwalnianych żołnierzy nowego życia zawodowego. Zostało też zauważone, iż wielu oficerów przygotowanych na Zachodzie napotykało problemy ze znalezieniem w siłach zbrojnych stanowisk odpowiadających ich kwalifikacjom. Nie ulega wątpliwości, że istnieje tzw. szara strefa zawodu wojskowego (nieformalne podejmowanie przez żołnierzy zawodowych dodatkowej pracy poza wojskiem), problemy finansowe, strukturalne, problemy związane z morale i standardami socjalnymi.

Raczej niejasne w odbiorze obserwatorów z zewnątrz pozostają rezultaty procesu rekonwersji kadr wojskowych, któremu to procesowi podlegają tysiące odchodzących z sił zbrojnych. Chociaż wciąż prestiż zawodu wojskowego w oczach społeczeństwa jest dość wysoki (według badań opinii publicznej oficerowie zwodowi sytuują się na piątym miejscu zaraz za lekarzami, profesorami uniwersytetów i dyplomataami), to systematycznie spada on poczynając od 1988 r.³⁶

Polska z jednej strony poddawana jest naciskowi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, by utrzymać zbilansowany budżet, z drugiej zaś Sojuszu Północnoatlantyckiego, by wypełnić zobowiązania wojskowe. Ta sytuacja powoduje ograniczenie programu reform wojskowych, a także ogranicza aktywność sił zbrojnych w wielu dziedzinach.

Budżet obronny utrzymujący się na poziomie 2.3 proc. Produktu Krajowego Brutto (PKB) na początku lat 90. był całkiem satysfakcjonujący. Było to jakkolwiek poniżej standardów obowiązujących w państwach NATO, w których budżety wojskowe kształtują się na poziomie 3 proc. PKB. Obecnie budżet obronny kształtuje się na poziomie 1,95 PKB roku poprzedniego³⁷. W 1999 r. Polska wydała 8 dolarów USA w przeliczeniu na jednego obywatela, podczas gdy przeciętnie w państwach NATO kwota ta wynosi 440 dolarów.³⁸ Zwraca uwagę fakt, że kwoty wydawane w Polsce z budżetu obronnego na działalność badawczą są znacząco niższe niż w krajach NATO (kilkanaście do 20 proc.

³⁵ D.R. Herspring, *Civil-Military Relations In Post Communist Poland: Problems in Transition to a Democratic Policy*, „Communist and Post-Communist Study” 2001, nr 33, s. 71-72.

³⁶ P. Latawski, *The Polish Armed Forces and Society...*, s. 35.

³⁷ Zob. *Podstawowe informacje o budżecie MON na 2006 r.*, Warszawa 2006, s. 2.

³⁸ Dutkiewicz, op. cit., s. 93.

i odpowiednio 30 proc. i więcej)). Kwestie związane z przebudową i modernizacją techniczną sił zbrojnych postrzegane są przez zachodnich politologów w bardzo ścisłym powiązaniu z takimi problemami jak starzenie się uzbrojenia znajdującego się na wyposażeniu polskich sił zbrojnych, bardzo powoli zastępowanego przez nowe generacje uzbrojenia. Te problemy, jak i koszty związane z uzawodowieniem sił zbrojnych, widziane także w kontekście wysokiego poziomu bezrobocia w Polsce, perspektyw ekonomicznych kraju, w tym także związanych z członkowstwem w Unii Europejskiej, będą rzutowały w nadchodzącej przyszłości na stan stosunków cywilno-wojskowych³⁹.

Niektórzy autorzy zauważają, że w odniesieniu do procesów krótkoterminowych efektem integracji Polski z instytucjami zachodnimi stało się przekonanie społeczeństwa, że kwestie bezpieczeństwa narodowego są mniej istotne niż oczekiwania ekonomiczne i socjalne. Brak zagrożenia zewnętrznego oraz wiara w kolektywne gwarancje bezpieczeństwa powodują określone wyzwania w sferze stosunków cywilno-wojskowych⁴⁰.

Poważnym problemem jest przyciągnięcie do resortu obrony kadr specjalistów cywilnych. Obecnie stanowiska te nie są atrakcyjne tak pod względem płacowym, jak i możliwości przyszłej kariery zawodowej. Faktycznie kwestie wojskowe pozostają nadal całkowicie w rękach specjalistów wojskowych, a nowe kadry cywilne nie są przygotowane do podejmowania tej problematyki. Dlatego właśnie w tej sferze Dutkiewicz dopatruje się swego rodzaju „mimikry i imitacji”⁴¹.

Jeśli chodzi o relacje z mediami, to z jednej strony kadra wojskowa, zwłaszcza starsza, nie jest odpowiednio przygotowana, by swobodnie poruszać się w tej sferze. Z drugiej strony również dziennikarze nie są dostatecznie przygotowani do podejmowania problematyki obronnej, co stanowiłoby ważny element stosunków cywilno-wojskowych. W rezultacie dziennikarze podnoszą wiele negatywnych aspektów życia wojskowego, zamiast podejmować istotne problemy społeczne, finansowe związane z polityką obronną. Generalnie jednak środowisko dziennikarskie wyraża poparcie dla głównych kierunków polityki obronnej⁴².

Od 1989 roku Polska poczyniła ogromne kroki w celu zbudowania relacji pomiędzy instytucjami politycznymi i wojskowymi, zgodnych z zachodnimi standardami prawnymi i instytucjonalnymi. Nie da się jednak ukryć, że są także zaniedbania, do których należy przede wszystkim niedostateczny rozwój niedocenianej przez obie strony współpracy specjalistów wojskowych i urzędników cywilnych, co można złożyć na karb gwałtownej ewolucji instytucji demokratycznych w Polsce.

Pierwsze pięć lat reform upłynęło pod znakiem nieudanych politycznych wysiłków mających na celu osiągnięcie politycznej stabilności w skali makro i konsensusu co do kontroli nad siłami zbrojnymi. Wojskowi wykorzystali ten

³⁹ Tamże, s. 93-95.

⁴⁰ P. Latawski, *The Polish Armed Forces and Society...*, s. 36.

⁴¹ Dutkiewicz, op. cit., s. 96.

⁴² Tamże, s. 97.

okres do uniezależnienia sił zbrojnych od politycznych wstrząsów oraz ochrony i promocji instytucjonalnego interesu wojska jako instytucji. Wraz z regulacją w 1995 r. zakresu odpowiedzialności Ministerstwa Obrony Narodowej, przyjęciem nowej konstytucji w 1997 r. możliwa stała się kontrola ministerstwa nad Sztabem Generalnym⁴³.

Istnieje zgodność co do tego, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonują w ramach obowiązującego prawa, które określa ich rolę oraz relacje z parlamentem i głównymi instytucjami rządowi.

Zdolność Sejmu do kontroli nad siłami zbrojnymi w istotny sposób była w ciągu minionych lat wzmocniana, aczkolwiek jest ona nadal ograniczona. Simon jako świadectwo słabości wskazuje na fakt iż generałowie, którzy we wrześniu 1994 r. odmówili lojalności cywilnemu kierownictwu, podczas tzw. „Obiadu drawskiego”, nie zostali ukarani. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej nie wykonała najmniejszego ruchu, gdy generał Wilecki w swoim publicznym wystąpieniu w sierpniu 1995 r. krytykował polityków za brak wystarczających środków finansowych dla sił zbrojnych. Kontrola parlamentarna poprzez budżet obronny bywała także ograniczana. Mimo postanowienia Sejmu o podniesieniu wydatków obronnych w 1995 r., do 3 proc. DNB, w praktyce zrobiono niewiele. Podobne sytuacje miały miejsce w latach następnych. Nadzór nad administracją wojskową został wzmocniony po 1996 r., gdy wprowadzono ustawodawstwo dotyczące reform wojskowych, zasadę rotacji na wysokich stanowiskach dowódczych, w tym także w Sztabie Generalnym. Zaczęły pojawiać się szczegółowe interpelacje parlamentarne dotyczące zakupów uzbrojenia, co może świadczyć pozytywnie o kompetencjach posłów⁴⁴.

Nadal istnieją zauważalne braki w kontroli parlamentu nad niemilitarnym sektorem bezpieczeństwa. Mimo przeprowadzanych reform służby specjalne ciągle pozostają jakby w szarej strefie, a kontrola nad nimi jest znacznie słabsza niż nad wojskiem. Rzadkie też są debaty parlamentarne nad problematyką polityki bezpieczeństwa państwa, a już zupełny brak jest narodowej debaty nad sprawami obronnymi⁴⁵.

Dostrzega się, że poza parlamentem ogólną kontrolę nad siłami zbrojnymi sprawują także Trybunał Konstytucyjny, Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich⁴⁶.

Trzeba zauważyć, że polityczne skandale do jakich doszło w pierwszej połowie lat 90., a które można złożyć na karb braku doświadczenia, stały się katalizatorem pozytywnych zmian, a zwłaszcza procesu uczenia się o stosunkach cywilno-wojskowych zarówno przez polityków, jaki i wojskowych.⁴⁷ Latawski powołuje się na opinię Marcina Króla, że „w istocie stosunkowo łatwo było wprowadzić w Polsce demokrację instytucjonalną, ale znacznie trudniej-

⁴³ Zob. J. Simon, *NATO Enlargement and Central Europe...*, s. 146-147.

⁴⁴ J. Simon, *Poland and NATO...*, s. 148-149.

⁴⁵ Tamże, 148-149; Zob także A. Gogolewska, *Parliamentary Control of Security Policy – The Experience of Poland*, Geneva 2003, s. 19.

⁴⁶ Zob. P. Latawski, *Democratic Control of Armed Forces...*, s. 36.

⁴⁷ Tamże.

sze wydaje się zaszczepienie demokratycznych zwyczajów i społecznych zachowań⁴⁸.

Według Latawskiego, trzy zasadnicze, powiązane ze sobą czynniki mają wpływ na kształtowanie się relacji pomiędzy siłami zbrojnymi a społeczeństwem w Polsce. Pierwszym z nich są wymagania związane z członkostwem w NATO, drugim wobec rosnącej niepopularności powszechnego poboru zmierzanie w kierunku armii zawodowej, trzecim wreszcie - uwarunkowania decydujące o poziomie wydatków obronnych⁴⁹.

Udział w Sojuszu przynosi doświadczenia związane z reakcjami polskiego społeczeństwa wobec uczestnictwa polskich żołnierzy w operacjach poza granicami kraju. Generalnie udział Wojska Polskiego w misjach NATO związanych z konfliktami regionalnymi, zyskuje poparcie społeczne (w sierpniu 2001 r. 80 proc. badanych wyrażało takie poparcie). Inaczej było np. w wypadku udziału w operacji koalicyjnej w Afganistanie; we wrześniu 2001 r. 65 proc. badanych wyrażało w tej kwestii nieprzychylną opinię. Te i inne wyniki badań sugerują, że udział polskich żołnierzy w operacjach poza krajem może zyskiwać poparcie tylko od przypadku do przypadku.

Inne zadanie, które także związane jest z członkostwem w NATO, to przekształcenie polskich sił zbrojnych w armię zawodową. Latawski przypomina, że pobór do wojska istnieje w Polsce od 1918 r. Zatem pobór od ponad 80 lat jest elementem kształtowania stosunków cywilno-wojskowych w Polsce, jakkolwiek obecnie w praktyce podlega mu już tylko mniej niż 20 proc. zdolnych do służby wojskowej. Chociaż istnieje społeczna woła rezygnacji z poboru, to system ten należy też postrzegać jako bardzo poważny czynnik umacniający więź pomiędzy społeczeństwem i wojskiem. Zerwanie tej więzi mogłoby przynieść trudne do przewidzenia konsekwencje dla relacji wojsko-społeczeństwo.

W następnej dekadzie najważniejszym wyzwaniem w zakresie stosunków cywilno-wojskowych w Polsce jest kwestia wydatków obronnych. Wielu analityków wskazuje, że niezbędna może okazać się radykalna redukcja liczebności sił zbrojnych, by w ten sposób wygospodarować środki niezbędne na ich modernizację. Wobec ekonomicznych i społecznych skutków transformacji, polskie społeczeństwo niezbyt entuzjastycznie przyjmuje próby nadawania priorytetu wydatkom obronnym⁵⁰.

Generalnie zauważa się brak powiązań pomiędzy instytucjami cywilnymi i wojskowymi (jak na przykład pomiędzy parlamentem i Ministerstwem Obrony Narodowej). Nie tyle jest to kwestia instytucjonalizacji tych stosunków ile raczej przede wszystkim braku fachowego przygotowania przedstawicieli władz cywilnych do rozwiązywania problemów obronności. Widoczna jest też słabość niezależnej służby cywilnej, która nie jest zdolna zapewnić stabilności i kontynuacji w polityki obronnej i realizacji podejmowanych w jej ramach programów⁵¹.

⁴⁸ M. Król, *Democracy In Poland*, [w:] (red.) M. Kaldor, I. Vejvoda, *Democratisation in Central and Eastern Europe*, London 1999, s. 67.

⁴⁹ Zob. P. Latawski, *Democratic Control of Armed Forces...*, s. 36.

⁵⁰ Tamże, s. 36-37.

⁵¹ Zob. Dutkiewicz, op. cit., s. 97-98.

Pierwsza generacja reform stosunków cywilno-wojskowych była zgodna z logiką reform tego okresu, były one narzucane z góry. Oparto się na modelu zapożyczonym od państw zachodnich. Aktywność w tym zakresie częściowo tylko wynikała z poczucia konieczności zmian. W rezultacie, często były to reformy o charakterze kosmetycznym. Euroatlantycki model stosunków cywilno-wojskowych nie jest jednak doskonały, wymaga uaktualnienia, nie jest także modelem, który może być bezkrytycznie stosowany w warunkach państw postkomunistycznych. W rzeczywistości, co jest dostrzegane przez licznych autorów, zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech podjęto trud modyfikacji modelu zachodniego z uwzględnieniem narodowych uwarunkowań⁵².

W ocenach zachodnich politologów, których prace były tu przytaczane, Polska reformując stosunki cywilno-wojskowe w ciągu 15 lat transformacji ustrojowej, pokonała ogromny dystans od punktu startu w 1990 roku, wykonując znaczące kroki, które przybliżają ją do rodziny państw demokratycznych.

Rafał Pęksa

The Changes in Civil-Military Relations in Poland in Estimations of Western Academics

Summary

Since 1989, Poland has major advances in defining the relationship between national, political, and military institutions according to Western democratic institutional and legal standards. The Polish armed forces define themselves and operate within prescriptive constitutional and legal framework. The defense responsibilities of the president, prime minister and defense minister are all clear and codified in constitution and law. Parliamentary oversight of defense issues is appropriate and effective. The legislative would be able exercise control more effectively if its members were better educated in defense and military matters and had better access to independent expert advice. National debate on defense issues is rather weak. There is a lack of effective liaison between civil and military institutions, and position of civil service dealing with defense issues is still not satisfied.

⁵² Zob. H. Von Riekhoff, *Conclusion*, [w:] *The Evolution of Civil-Military Relations...*, s. 213-223.