

# Komplexný prístup k bezpečnosti pre Slovenskú republiku

Matej Kandrík

Bezpečnosť Slovenskej republiky je nedeliteľná. Je realizovaná komplexným zabezpečením kritických funkcií štátu v dobe mieru, krízovej situácie či vojnového konfliktu. Týmito funkciami sú: funkčnosť vlády SR a ďalších orgánov ústrednej štátnej správy, vystupovanie ako suverénny aktér medzinárodných vzťahov, zabezpečenie obrany, zaistenie energetických dodávok, zdravotnej starostlivosti, vnútornej bezpečnosti, funkčnosti hospodárstva, kritickej infraštruktúry a ďalších funkcií.

Tieto kritické funkcie je potrebné zabezpečiť v bezpečnostnom prostredí definovanom nestabilitou, neurčitosťou a našou nízkou schopnosťou predvídať jeho ďalší vývoj. Výrazný podiel na tomto stave bezpečnostného prostredia pripadá rastúcemu významu vonkajších i vnútorných hrozieb nevojenského charakteru, ktoré sú často podprahové a stále viac sofistikované. Tieto hrozby v priamej úmere našim zraniteľnostiam negatívne vplývajú na spoločenské, ekonomické a politické procesy Slovenskej republiky. Tieto východiská nastavujú potrebu invenčného premýšľania o bezpečnosti, novej legislatíve zásadne modernizujúcej bezpečnostný systém a adaptívnom prístupe k praktickému výkonu bezpečnosti. V zahraničí je už prijímaný a testovaný tzv. komplexný prístup k bezpečnosti.<sup>1</sup> Príklady dobrej praxe nájdeme v modeloch škandinávskych a baltských krajín, spomedzi ktorých ako premiantov možno zmieniť Fínsko a Estónsko. V čiastkových oblastiach ale možno cenné lekcie nájsť aj v Litve, Dánsku či Švédsku.

## Charakteristika

Komplexný prístup k bezpečnosti vychádza z premís dobrého vládnutia, celovládneho a celospoločenského prístupu k správe a riadeniu vecí verejných. Účelom komplexného prístupu k bezpečnosti je zabezpečenie kritických funkcií štátu, udržateľný rozvoj obranných spôsobilostí

---

<sup>1</sup> V anglickom jazyku často ako complex či comprehensive security. V praxi je myšlienkovy blízky aj koncept tzv. totálnej obrany či total defence.

a schopností, procesovanie efektívneho krízového riadenia a civilnej ochrany, pripravenosť obyvateľstva čeliť vojenskému i nevojenskému ohrozeniu bezpečnosti. Tento prístup stavia na modernom, robustnom multisektorovom bezpečnostnom systéme, na strategickej adaptácii obrany štátu s dôrazom na celospoločenskú odolnosť a pripravenosť a do systému vstavaných silných mechanizmov spätnej väzby<sup>2</sup> a sebareflexie, postavených na dôkladných a pravidelných cvičeniach krízového manažmentu.

Komplexný prístup k bezpečnosti rozširuje okruh aktérov participujúcich na bezpečnostnom systéme. Pre plnú efektivitu je okrem zapojenia tradičných aktérov ako vlády SR, orgánov ústrednej štátnej správy, ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných a záchranných zborov, samosprávy a miestnej správy, nutná aj spolupráca a zapojenie verejnoprávnych médií, vzdelávania, súkromného a tretieho sektora, spoločnosti, miestnych komunít a jednotlivcov. Posilňovanie dôvery a pozitívneho vzťahu občanov k štátu, súkromného sektora, mimovládnych organizácií a štátu je kľúčovým predpokladom celospoločenskej odolnosti.

Platformou pre budovanie dôvery je zdieľaný záujem na vlastnej suverénnej štátnosti Slovenskej republiky, udržaní jej demokratického ústavnoprávneho poriadku, bezpečnosti a prosperity. Zdrojom dôvery je efektívne vládnutie, aktívny dialóg a otvorenie systematickej spolupráce na kooperatívnom zabezpečení bezpečnosti a obrany.

### **Dimenzie komplexného prístupu k bezpečnosti**

Vychádzajúc z premisy nedeliteľnosti bezpečnosti, je zrejmé, že zaostávanie v akejkoľvek doméne bezpečnosti sa negatívne prejaví v ostatných dimenziách a celkovej bezpečnosti. Preto je potrebné rozvíjať jednotlivé dimenzie symetricky a dbať na ich funkčné previazania s ostatnými tak, aby bol prekonaný efekt informačného sila.

- 1) Rozvoj obranných spôsobilostí a schopností, vrátane domáceho obranného priemyslu
- 2) Rozvoj kapacít ozbrojených bezpečnostných a záchranných zborov
- 3) Civilná ochrana a činnosti krízového riadenia

---

<sup>2</sup> Ako špecifický informačný proces, ktorého účelom je zber, vyhodnocovanie, spracovanie, ukladanie, šírenie a spätné využívanie poznatkov a skúseností z minulých aktivít narúšajúcich bezpečnostné prostredie a reakcií systému na ne.

- 4) Spoločná národná strategická komunikácia, obrana proti informačnému pôsobeniu a aktivitám cudzích štátov využívajúc psychologické ovplyvňovanie
- 5) Komplexná príprava obyvateľstva na obranu štátu a zvládanie krízových situácií
- 6) Kooperácia a budovanie partnerstva verejného a súkromného sektora
- 7) Hospodárska odolnosť a samostatnosť
- 8) Aktívna participácia na formovaní a posilňovaní multilateralizmu a medzinárodnej spolupráce

### **Princípy a predpoklady komplexného prístupu k bezpečnosti**

Efektívne zavedenie komplexného prístupu k bezpečnosti do praxe závisí od splnenia istých predpokladov a princípov. Na tej najvyššej úrovni je to predpoklad nadstraníckeho konsenzu spájajúceho vládnuce koalíciu a opozíciu v základných otázkach inštitucionálneho, legislatívneho, organizačného a zdrojového rámca pre zabezpečenie bezpečnosti a obrany.<sup>3</sup>

Parlament je dôležitou inštitúciou, ktorá by mal byť priestorom na širokú debatu a sformovanie potrebného konsenzu, na otvorenie súčasnej legislatívy, jej kompetentnú novelizáciu a schválenie potrebných zmien, pritom by relevantné výbory mali využívať inštitút verejného vypočutia a vyjadrovať stanovisko ku kandidátom na kľúčové výkonné funkcie. Dnes je veľmi vhodný moment túto debatu otvoriť vyhodnotením schopnosti bezpečnostného systému reagovať na prepuknutie pandémie COVID-19. Neschopnosť použitia pandemického plánu SR, nezasadnutie Bezpečnostnej rady v tomto období či celkové fungovanie stavu núdze dávajú viac ako dosť podnetov na kritickú debatu o pripravenosti bezpečnostného systému SR.

Účelné legislatívne zmeny majú jednoznačne vymedziť štruktúru riadenia, mandát pre koordináciu a kompetencie aktérov bezpečnostného systému po celej škále eskalácie od stavu mieru a bezpečnosti, cez mimoriadnu situáciu, po vojnový stav.

Ďalšou podmienkou je na úrovni vlády pôsobiaci mechanizmus medzirezortnej koordinácie pre riadenie a dohľad nad bezpečnostným systémom. Takýto mechanizmus by mal byť zverený kompetenčne silnému telesu, ktoré by zodpovedalo za prípravu Bezpečnostnej stratégie a malo jednoznačne definovanú agendu pre dohľad a vyhodnocovanie implementácie koncepčného rozpracovania strategických dokumentov v réžii povolaných rezortov. Dôležité je

---

<sup>3</sup> Podpora by mohla mať formu harmonizovania plánovacích procesov rezortov, spracovania medzi agentúrnych plánovacích metodológií, zdieľanej prípravy pracovníkov

zdôrazniť potrebu na všetkých úrovniach aktívne vytvárať a podporovať podmienky umožňujúce horizontálnu spoluprácu a koordináciu medzi rôznymi aktérmi. Účelom je vyššia efektivita a synergia ich úsilia a budovanie zdieľanej kultúry strategického myslenia na vládnej úrovni.

V neposlednom rade je skutočne potrebná zmena myšlienkového nastavenia a prístupu jednotlivcov v intenciách celovládneho a celospoločenského prístupu k veciam verejným, posilňovania organizačnej kultúry postavenej na spolupráci a koordinácii, zdieľaných skúseností pracovných kolektívov a budovania dôvery medzi aktérmi naprieč celým bezpečnostným systémom.

### **Odporúčania pre Bezpečnostnú stratégiu a Obrannú stratégiu Slovenskej republiky**

Osvojenie si komplexného prístupu k bezpečnosti je oproti aktuálnemu stavu tak zásadnou zmenou, že tento obrat musia nutne reflektovať najvyššie strategické dokumenty štátu. Ich súčasná podoba, obsah ani proces vzniku adekvátne nezodpovedajú potrebám komplexného prístupu k bezpečnosti.

**Bezpečnostná stratégia SR** – je dokument s funkčnou logickou štruktúrou, ktorá je však značne asymetricky naplnená obsahom. Zahraničnopolitický náhľad na bezpečnostné prostredie silne dominuje a udáva tón celého dokumentu. Vektor vnútorného bezpečnostného prostredia je tak v dokumente poddimenzovaný a aj prítomné aspekty vnútornej bezpečnosti sú v štruktúre roztratené a bez patričného dôrazu. Tento stav je logickým dôsledkom toho, že vypracovaním Bezpečnostnej stratégie je poverené Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ktoré prirodzene akcentuje zahraničnopolitický rozmer bezpečnosti. Tento stav je žiadúce riešiť **presunom zodpovednosti za vypracovanie Bezpečnostnej stratégie na Kanceláriu bezpečnostnej rady (KBR) s podporou pracovných výborov Bezpečnostnej rady (BR) a Situačného centra.**<sup>4</sup> Takéto posilnenie významu KBR súčasne otvorí dvere prijatiu nových koordinačných a kontrolných kompetencií a úloh v oblasti riadenia bezpečnostného systému a obrany.

Bezpečnostná stratégia dobre a presne analyzuje bezpečnostné prostredie SR. Kľúčové trendy sú správne identifikované a s interpretáciou ich dopadov na bezpečnosť a obranu možno v plnej miere súhlasiť. Málo reflektované je však **vnútorné bezpečnostné prostredie**, a chýba taktiež ucelená **reflexia reálnej kondície bezpečnostného systému SR**. Bolo by žiadúce na úrovni BS aspoň stručne načrtnúť víziu rozvoja

---

<sup>4</sup> Prirodzene musí byť spojené s kompetenčným a personálnym posilnením KBR.

bezpečnostného systému, jeho inštitucionálny, kompetenčný a zdrojový rámec a úlohy vyplývajúce pre zodpovedné rezorty. Je potrebné zdôrazniť aj jasné pomenovanie aktérov zodpovedných za kontrolu a vyhodnotenie implementácie ako Bezpečnostnej tak Obrannej stratégie SR. Táto kontrola a vyhodnotenie avšak musí mať svoju váhu, a preto by mala BS myslieť aj na kompetenčné posilnenie zodpovedných aktérov.

Na úrovni **hodnôt a záujmov SR**, ako ich rozpracováva BS, je žiadúce, aby stratégia komunikovala princípy komplexnej bezpečnosti, a teda nutnosti celovládneho a celospoločenského prístupu k bezpečnosti, strategického dobrého vládnutia, zapojenia súkromného a tretieho sektora, úzkej horizontálnej medzirezortnej a medziinštitucionálnej spolupráce a koordinácie od národnej úrovne po samosprávy a obce. Hodnoty a záujmy sú ťažiskom a východiskovým bodom nie len pre Bezpečnostnú stratégiu, ale aj pre bezpečnostno-strategické uvažovanie SR ako také. Preto je dôležité vniesť ducha komplexného prístupu k bezpečnosti už na tejto úrovni.

Štruktúra bloku **Bezpečnostné prostredie** prezrádza **preferenciu geografického kľúča** pri analýze. V globalizovanom svete rastúcej interdependencie, celkovej prepojitelnosti a na význame rastúcich bezpečnostných výziev (pandémia, klimatická zmena, kybernetické hrozby atď.), ktoré nie sú nijako viazané na konkrétnu oblasť, treba pokladať takýto **prístup za nedostačujúci a strácajúci relevanciu**. Alternatívna štruktúra by mala dopĺňať:

A) **Strategický kontext a vývojové vektory** – na globálnej úrovni trendy tvarujúce bezpečnostné prostredie ako celok, napr. disruptívne dopady nových technológií, globálne demografické trendy, proliferácia zbraní hromadného ničenia, urbanizácia, klimatická zmena, zvýšené súperenie veľmocí, terorizmus, úpadok multilateralizmu atď.

B) **Vnútorne bezpečnostné prostredie SR** – zhodnotenie kondície bezpečnostného systému SR, dopady dlhodobej absencie strategickej dimenzie vládnutia a good governance, štruktúra hospodárstva, korupcia, kvalita spoločenskej kohézie, dezinformácie, demografický vývoj SR, stav kritickej infraštruktúry, extrémizmus, organizovaný zločin, spravodajské vplyvové operácie cudzích mocností na území SR a ďalšie hybridné aktivity.

C) **Hrozby, riziká a príležitosti** – určené syntézou z bodu A) a B). Spracovanie a pomenovanie vnútorných a vonkajších hrozieb, ich potenciálu a rizík, vrátane vnútorných a vonkajších aktérov predstavujúcich bezpečnostnú výzvu pre SR. Ambíciou sekcie by mala byť

aj identifikácia pozitívneho potenciálu a priestoru na presadzovanie vlastných bezpečnostných záujmov SR.

Obsahový blok **Bezpečnostná politika** je vhodné premenovať napr. na **Stratégia presadzovania bezpečnostných záujmov**. Zdanlivo nedôležitá zmena formulácie dáva dôraz na to, čo je účelom tohto obsahového bloku – jasne pomenovať, **AKO chceme presadzovať bezpečnostné záujmy štátu** a **AKO chceme čeliť hrozbám**, ktorým nás vystavuje bezpečnostné prostredie. Alternatívna štruktúra bloku by mohla vyzeráť nasledovne:

A) **Bezpečnostný systém SR** – vymedzenie **inštitucionálneho rámca** a **kompetenčného a zdrojového rámca** pre zabezpečenie presadzovania záujmov SR,

B) **Zachovanie kritických funkcií štátu** – definovaná prienikom bezpečnostných záujmov a kritických funkcií štátu ako napr. udržanie demokratického ústavného poriadku SR; funkčnosť vlády SR a ďalších orgánov ústrednej štátnej správy; bezpečnosť všetkých občanov a obyvateľov, ochrana ich života, zdravia, práv, slobôd a majetku; schopnosť vystupovať ako suverénny aktér medzinárodných vzťahov; garancia nezávislosti, územnej celistvosti a nedotknuteľnosť hraníc; zaistenie energetických dodávok, zdravotnej starostlivosti, vnútornej bezpečnosti, funkčnosti hospodárstva, kritickej infraštruktúry a ďalších funkcií.

C) **Medzinárodná spolupráca** – definovaná záujmami ako presadzovanie demokratických hodnôt, základných ľudských práv a slobôd a princípov právneho štátu vo svete; uplatňovanie funkčného multilateralizmu; dodržiavanie medzinárodného práva; rozvoj medzinárodnej spolupráce a dialógu, regionálnej spolupráce; posilňovanie euroatlantickej bezpečnosti prostredníctvom NATO; formovanie jednotnej, prosperujúcej, zodpovednej, rešpektovanej EÚ.

D) **Odolnosť a udržateľný rozvoj SR** – definovaná záujmami budovania celospoločenskej odolnosti a pripravenosti jednotlivcov; spolupráca a participácia štátu, súkromného sektora a občianskej spoločnosti na bezpečnosti a obrane; vytvárania podmienok pre udržateľný rozvoj a blahobyť obyvateľov SR.

**Obranná stratégia SR** – by mala taktiež obsahovať prístup komplexnej bezpečnosti, v podmienkach Obrannej stratégie, prenesený na komplexné zaisťovanie obrany. Tento prístup by mal byť formovaný prebráním určujúcich východísk Bezpečnostnej stratégie pre strategický kontext obrany a politicko-vojenským záverom z hodnotenia bezpečnostného prostredia. Tento fakt je daný už z logiky hierarchie strategických dokumentov, podľa ktorej je BS

najvyšším dokumentom SR. BS teda určuje ducha a prístup ďalších stratégií, koncepcií či akčných plánov.

**Strategická adaptácia obrany štátu** – pilier **Zodpovedný štát** obsahuje alebo sa aspoň dotýka časti predpokladov komplexnej bezpečnosti. Dokument sa hlási k odhodlaniu použiť **všetky svoje obranné prostriedky a ostatné ľudské, materiálne a finančné zdroje a opatrenia na svoju obranu pri ozbrojenom útoku**. V tom rezonuje spolupráca a participácia ako súkromného sektora tak aj občanov a spoločnosti. Rozumným sa taktiež zdá naviazanie tohto odhodlania na **odstrašenie útoku** v prípade, že by k takej situácii došlo.

Obs2017 v tejto časti obsahuje aj odkaz na Ústavu SR vo formulácii: „*obrana Slovenskej republiky je povinnosťou a vecou cti občanov*“. Tento odkaz je potrebné vnímať ako ústavný predpoklad prípravy obyvateľstva na obranu a rozvoj dobrovoľnej participácie občanov na obrane, a teda vkladu aktívneho občianskeho elementu do zabezpečovania obrany a bezpečnosti. V rovnakej časti dokument pracuje s termínom **systém obrany štátu** ako súčasťou bezpečnostného systému SR. **Realizácia koncepčného rozpracovania bezpečnostného systému a systému obrany SR** (čo by mohli nové BS2020 a Obs2020 definovať ako implementačné úlohy) otvorí priestor na sprecizovanie a v prípade potreby predefinovanie výmeru aktérov a prvkov, ich kompetencií a väzieb tak, aby zohľadňovali v plnej miere **nutnosť nadrezortného a multiinštitucionálneho prístupu, častých praktických cvičení na všetkých úrovniach a systematického kritického vyhodnocovania funkčnosti a činnosti týchto systémov**.<sup>5</sup>

V oblasti **zabezpečovania obranných kapacít** je v súlade s princípmi komplexného prístupu k bezpečnosti žiadúce doplniť **kultiváciu a budovanie celospoločenských kapacít a vôle** brániť SR. Nástrojmi je napr. príprava obyvateľstva na obranu štátu, reforma a rozšírenie pôsobnosti aktívnych záloh, rozšírenie spolupráce so súkromným sektorom v oblasti **hospodárskej mobilizácie a ochrany kritickej infraštruktúry v oblasti krízového plánovania či riadenia kontinuity činností daných subjektov**.

V oblasti **riadenia obrany štátu** je významná už definovaná **koordináčna gescia MOSR** pre zvýšenie pripravenosti orgánov štátnej správy a územnej samosprávy na riadenie a plnenie úloh obrany. V kontexte komplexného prístupu k bezpečnosti je veľmi dôležitá praktická príprava skrz **cvičenia krízového riadenia** a procesy **Národného systému reakcie na krízové situácie**. Ten by mal byť koordinovaný s požiadavkami procesov

---

<sup>5</sup> Je potrebné predpokladať a počítať aj s nutnosťou úprav príslušných právnych predpisov.

krízovej reakcie NATO a pokrývať všetkých **sedem základných požiadaviek odolnosti** tak, ako ich identifikoval summit NATO vo Varšave.

**Príprava obyvateľstva na obranu štátu a zvládanie krízových situácií** by mala byť realizovaná cez informačno-osvetové kampane o problematike obrany; ako branno-občianska výchova; podpora branno-športových a ďalších záujmových organizácií s branne prínosnou agendou; dobrovoľnou prípravou a zaradením občanov aktívnych záloh SR. Systematický a dlhodobo realizovaný program prípravy obyvateľstva sa stáva **klúčovým nástrojom budovania spoločenskej súdržnosti a pozitívneho vzťahu k štátu**.

**Zdrojové zabezpečenie obrany štátu** – dosiahnutie a udržanie obranných výdavkov na žiadúce 2% HPD a vyčlenenie nie menej ako 20% objemu výdavkov na modernizáciu OS SR je vecou politického rozhodnutia a konsenzu. To je žiadúce riešiť širokou koalíčno-opozičnou **zmluvou o obrane a bezpečnosti**, ktorá zdefinuje zhodu a základné rámce, ktoré sa zaviažu signatári rešpektovať vo výhľade minimálne dvoch volebných období. Pri plánovaní výdavkov by mal byť systematicky uplatňovaný princíp hodnoty za peniaze tak, aby bolo napĺňanie definovaných cieľov a požadovaných stavov čo najviac efektívne.