

AUDIT BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KONTEXTE HYBRIDNÝCH HROZIEB

AUDIT BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KONTEXTE HYBRIDNÝCH HROZIEB

GLOBSEC je nezávislá mimovládna organizácia aktívna v oblasti domácej, medzinárodnej a európskej politiky a bezpečnosti viac ako 20 rokov. Vďaka medzinárodnému tímu, projektom, podujatiam, ako sú GLOBSEC Bratislava Forum a GLOBSEC Tatra Summit, a spoluprácou s poprednými organizáciami, medzinárodnými expertmi a súkromným sektorom, sa GLOBSEC stal zdrojom expertízy nielen v oblasti bezpečnosti a zahraničnej politiky, ale aj v otázkach týkajúcich sa kybernetickej bezpečnosti a strategickej komunikácie v regióne celej strednej Európy.

AUTORI

PaedDr. Jozef Lužák

PhDr. Lubomír Klačko

Na príprave publikácie sa ďalej podieľali odborníci Katarína Klingová, Iveta Kupková a Daniel Milo.

Táto publikácia odráža výhradne názory a stanoviská autorov. GLOBSEC ani Operačný program Efektívna verejná správa nenesú zodpovednosť za informácie alebo názory vyjadrené v tejto publikácii alebo ich ďalšie použitie na iný účel či v iných súvislostiach.

Informácie v tejto publikácii sú aktuálne k 10. augustu 2019.

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

© GLOBSEC 2019

GLOBSEC, Bratislava, September 2019

GLOBSEC

Vajnorská 100/B

831 04 Bratislava

www.globsec.org

Táto publikácia bola vydaná v rámci projektu „Zvyšovanie pripravenosti a kapacít verejnej správy na hybridné hrozby“, ktorý sa realizuje vďaka Operačnému programu Efektívna verejná správa, a podpore z Európskeho sociálneho fondu.

OBSAH

| | |
|--|----|
| METODOLÓGIA | 4 |
| 1. PREČO SA ZAOBERAŤ TOUTO PROBLEMATIKOU | 5 |
| 2. STRUČNÁ HISTÓRIA BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY | 6 |
| 2.1. VÝVOJ TVORBY PRÁVNÝCH PREDPISOV | 8 |
| 3. POPIS BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY | 10 |
| 4. SCHOPNOSŤ BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY REAGOVAŤ NA ZMENY V BEZPEČNOSTNOM PROSTREDÍ | 14 |
| 4.1. ZÁVERY PRE VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY | 14 |
| 4.2. ZÁVERY PRE OKRESNÉ ÚRADY | 15 |
| 4.2.1. NÁVRHY NA ZLEPŠENIE PRE OKRESNÉ ÚRADY | 16 |
| 4.3. ZÁVERY PRE ODBORY KRÍZOVÉHO RIADENIA VRCHOLOVÝCH ŠTÁTNYCH ORGÁNOV | 16 |
| 4.3.1. NÁVRHY NA ZLEPŠENIE Z POZÍCIE ODBOROV KRÍZOVÉHO RIADENIA NA REZORTOCH | 17 |
| 4.4. ĎALŠIE ZISTENIA | 17 |
| 4.5. ZHRNUTIE | 18 |
| 5. ODPORÚČANIA | 19 |
| 5.1. ODPORÚČANIE PRE BR SR A VLÁDU SR | 19 |
| 5.2. ODPORÚČANIE PRE VLÁDU SR | 20 |
| 6. ZÁVER | 21 |
| PREHĽAD VYBRANÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV V OBLASTI BEZPEČNOSTI | 22 |
| POUŽITÉ SKRATKY | 24 |

METODOLÓGIA

Pre účely tejto štúdie boli analyzované viaceré právne predpisy, ktoré sa podieľajú na formovaní bezpečnostného systému SR. Okrem toho boli vykonané aj semištrukturované rozhovory s relevantnými zamestnancami šiestich vybraných okresných úradov po celom Slovensku, ako aj so zamestnancami piatich úradov samosprávnych krajov. Na úrovni ÚOŠS vyplnili dotazníky zamestnanci viacerých odborov, resp. oddelení, na celkovo štyroch orgánoch ÚOŠS. Rozhovory a distribúcia dotazníkov sa uskutočnili vo februári až apríli 2019.

Pre každú úroveň verejnej správy bol vopred vypracovaný samostatný set 11 otázok, resp. 10 pre zástupcov ÚOŠS, ktoré boli účastníkom položené. Tieto otázky boli zamerané predovšetkým ohodnotenie postavenia svojho odboru v rámci pracoviska, na vyhodnocovanie bezpečnostnej situácie či na prípadné zachytenie hybridnej hrozby v oblasti svojej pôsobnosti. Otázky pre ÚOŠS sa tiež týkali zhodnotenia súčasného bezpečnostného systému či vplyvu prijatia Konceptie SR pre boj proti hybridným hrozbám na pôsobnosť svojho oddelenia, resp. odboru. V prípade hĺbkových rozhovorov vyplývali ďalšie otázky z diskusie. Predstavitelia ÚOŠS vypracovali písomné odpovede na otvorené otázky.

Súčasťou štúdie sú aj odpovede 190 zamestnancov verejnej správy na dotazník, ktorý distribuoval GLOBSEC v lete 2018. Dotazník bol zameraný na všeobecné povedomie zamestnancov VS o problematike hybridných hrozieb.

1. PREČO SA ZAOBERAŤ TOUTO PROBLEMATIKOU

Bezpečnostný systém Slovenskej republiky (ďalej len bezpečnostný systém SR) bol definovaný ako inštitucionálny nástroj bezpečnostnej politiky SR a predstavuje komplex zahraničnopolitických, ekonomických, vojenskoobraných, vnútrobezpečnostných, záchranárskych, zdravotníckych, humanitných, právnych, sociálnych, kultúrnych, historických a ekologických prvkov a ich vzájomných väzieb. Jeho úlohou je plánovať, riadiť, kontrolovať a koordinovať úlohy, opatrenia a aktivity jeho prvkov na zaručenie stavu bezpečnosti štátu v čase mieru a v krízových situáciách pri efektívnom využití vnútorných zdrojov štátu a medzinárodnej podpory.

Bezpečnostné prostredie, medzinárodno-politická situácia a bezpečnostné postavenie SR, najmä v súvislosti s jej členstvom v EÚ a NATO, sa však od prijatia koncepčného rámca bezpečnostného systému SR v roku 2002 podstatne zmenili. Staré bezpečnostné hrozby z pohľadu Slovenska ustupujú do úzadia, nové sa dravo tlačia do popredia. Niektoré už vnímame, iné zostávajú mimo pozornosti. Bezprostrednou bezpečnostnou hrozbou pre SR nie je ozbrojený konvenčný útok, hoci pri pohľade na Ukrajinu nemožno takýto scenár úplne vylúčiť. Hrozbou je dlhodobé ignorovanie stavu pripravenosti bezpečnostných zložiek, podceňovanie nových technológií v kybernetickej a informačnej doméne a rezignovanie na systematickú spoluprácu s občanom na posilňovaní jeho povedomia o bezpečnosti.

Pozornosť treba sústrediť aj na malígne hybridné hrozby, zamerané na podprahové subverzné pôsobenie na rôzne oblasti fungovania štátu, ale aj súkromného a ekonomického sektora. Ich hlavným cieľom je znefunkčniť rozhodovacie mechanizmy, prehlbovať polarizáciu vo verejnom priestore a zasievať nedôveru v demokratický systém, inštitúcie a jeho predstaviteľov. Priestor na manifestáciu hybridných hrozieb siaha od školstva, zdravotníctva, cez kritickú energetickú infraštruktúru, ekonomiku, médiá, kybernetický priestor, spravodajskú doménu až po politické riadenie štátu v čase mieru. V prípade ozbrojeného konfliktu už hovoríme o vedení boja hybridnými prostriedkami, to však nie je predmetom tohto textu.

Bezpečnostný systém SR nie je v dobrej kondícii. Nie je však správne tvrdiť, že je nefunkčný. Jeho jednotlivé zložky zvládajú krízové situácie, no treba povedať, že sú to prevažne situácie malého rozsahu a väčšinou súvisia s prírodnými kalami. Už predošlá analýza bezpečnostného systému, ktorú vypracovalo Ministerstvo vnútra SR spolu s medzirezortnou pracovnou skupinou,¹ ukázala na rad nedostatkov, ktoré je nevyhnutné odstrániť. Poukazuje sa na ne už niekoľko rokov. V tejto oblasti ide o konvenčné bezpečnostné hrozby, ktoré poznáme z minulosti. Svet sa však nezadržateľne mení a s ním prichádzajú aj nové výzvy.

V tejto súvislosti sú legitímne otázky schopnosti bezpečnostného systému reagovať na súčasné bezpečnostné hrozby a súvislosti v možnostiach jeho efektívneho fungovania.

¹ Analýzy nie sú verejne dostupné.

2. STRUČNÁ HISTÓRIA BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

V tejto kapitole sú uvedené základné časové míľniky zmien bezpečnostného systému SR, ktoré sa pričínili o jeho formovanie.

Bezpečnostný systém SR sa začal vyvíjať so vznikom samostatnej Slovenskej republiky. Bezprostredne po vzniku SR stála politická reprezentácia pred rozhodnutím vybrať si z troch možností smerovania štátu - buď neutralita, zapojenie do existujúcich štruktúr, alebo podpora vytvárania, resp. transformácie existujúcich štruktúr. Vtedajšie rozhodnutie pre druhú možnosť, teda zapojenie sa do existujúcich štruktúr, bolo ovplyvnené najmä geopolitickým postavením krajiny, čo možno s odstupom času hodnotiť ako pozitívne rozhodnutie. Toto obdobie bolo pritom poznačené nepriaznivým vnútropolitickým vývojom.

Bezpečnostná politika samostatného štátu sa začala transformovaním ozbrojených zborov a v rokoch 1994 – 1998 boli schválené tri hlavné doktríny – *Obranná doktrína Slovenskej republiky (1994)*, *Základné ciele a zásady bezpečnosti Slovenskej republiky (1996)* a *Národná obranná stratégia Slovenskej republiky (1996)*.

V súvislosti s deklaroványm záujmom o členstvo v EÚ a NATO sa začali diskutovať zmeny v kreovaní bezpečnostnej politiky štátu. Prelomovým dokumentom bola *Bezpečnostná stratégia SR* z roku 2001, ktorá vytvorila podmienky na budovanie bezpečnostného systému s vymedzenými kompetenciami a mechanizmom vzájomných vzťahov medzi jeho prvkami, a deklarovala tiež záujem o medzinárodnú spoluprácu v tejto oblasti.

V systéme bezpečnosti SR pôsobila od roku 1969 do 1. mája 2002 Rada obrany štátu, ktorá riadila prípravu SR na zabezpečenie obrany, ochrany a bezpečnosti občanov, ich majetku a hospodárstva SR.

V rokoch 1999 – 2000 bol vypracovaný *Návrh Konceptie bezpečnostného systému SR*, ktorý prerokovala Rada obrany štátu v roku 2001 s tým, že predkladateľov zaviazala materiál dopracovať. Jednalo sa hlavne o doplnenie návrhov na legislatívne zmeny a vypracovanie návrhov nových právnych predpisov. Materiál bol predložený na rokovanie vlády SR v roku 2002 a opäť bolo požadované jeho doplnenie o chýbajúcu zabezpečovaciu zložku bezpečnostného systému – stredisko krízového riadenia. Táto požiadavka vyplývala z *Auditu krízového manažmentu štátu*.

Návrh na zmenu Konceptie bezpečnostného systému SR bol predložený na rokovanie Bezpečnostnej rady SR v roku 2004 a obsahoval aj zriadenie Národného strediska krízového riadenia. Z rokovania bol stiahnutý z dôvodu obavy ministra vnútra o stratu niektorých svojich kompetencií práve v súvislosti so zriadením Národného strediska krízového riadenia.

V roku 2008 vláda SR schválila *Zámer výstavby a ďalšieho rozvoja Bezpečnostného systému SR* do roku 2010. Model bezpečnostného systému obsiahnutý v tomto dokumente sa začal pripravovať za vlády Roberta Fica a pod názvom *Návrh konceptie Bezpečnostného systému SR* prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním. Predložený materiál však nová vláda SR zrušila.

Zámer vykonať zmeny v bezpečnostnom systéme sa objavil aj vo viacerých vládnych programových vyhláseniach. V programovom vyhlásení vlády SR na roky 2010 – 2014 je v časti 4.2. deklarovaná ambícia, že vláda „*pripraví novú Konceptiu Bezpečnostného systému SR s cieľom zabezpečiť jednotu krízového riadenia pri vojenských a nevojenských hrozbách a jeho efektívnejšie fungovanie na všetkých úrovniach*“.²

² Vláda SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2010 – 2014, <https://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-obdobie-rokov-2010-2014/>

V ďalšom programovom vyhlásení vlády SR na roky 2012 – 2016 je uvedené, že SR „presadí komplexný prístup pri dobudovaní integrovaného bezpečnostného systému štátu a zefektívni fungovanie systému obrany“.³

V programovom vyhlásení vlády na roky 2016 – 2020 stojí, že v „reakcii na zmenu bezpečnostného prostredia, ktorá má dlhodobý a komplexný charakter, bude vláda v rámci bezpečnostnej politiky aktívne prijímať potrebné systémové a operatívne opatrenia, iniciovať príslušné legislatívne úpravy, spoluvytvárať a implementovať súvisiace rozhodnutia NATO, EÚ a širšieho medzinárodného spoločenstva“.⁴

Z týchto programových vyhlásení sa darilo vláde SR plniť deklarované vyhlásenia čiastočne, okrem systémových zmien bezpečnostného systému SR.

Jednotlivé rezorty sa v ďalšom období snažili priebežne reagovať na aplikačnú prax, potreby súvisiace s kompatibilitou právnych predpisov a štruktúr EÚ a NATO, ako aj na meniace sa bezpečnostné hrozby.⁵ Ďalej sa bezpečnostný systém dotváral na základe predstáv rezortov, ako napríklad:

- a. štrukturálne zmeny ozbrojených síl,
- b. reforma *Efektívna-Spolahlivá-Otvorená štátna správa* (ESO) a ďalšie reformy verejnej správy, ktoré ovplyvnili usporiadanie miestnej štátnej správy formou prerozdelenia kompetencií,⁶
- c. budovanie systému ochrany utajovaných skutočností vrátane implementácie pravidiel ich ochrany v súvislosti s členstvom SR v EÚ a NATO,⁷
- d. vytvorenie Národného bezpečnostného analytického centra (NBAC)⁸ v štruktúre Slovenskej informačnej služby ako účinnejšieho nástroja v boji proti terorizmu, ktoré umožňuje efektívnu fúziu prvotných poznatkov o hrozbách pochádzajúcich z rôznych zdrojov, ich analytické spracovanie a sprístupnenie informácií pre relevantné inštitúcie, a zároveň v roku 2017 rozšírenie jeho pôsobnosti o koordinovanie činností pri identifikácii hybridných hrozieb,
- e. zriadenie nových výborov Bezpečnostnej rady SR – Výboru pre energetickú bezpečnosť a pre kybernetickú bezpečnosť,⁹
- f. úpravy rokovacích poriadkov bezpečnostných rád okresov a krajov,
- g. určenie Národného bezpečnostného úradu za ústredný orgán štátnej správy
- h. pre kybernetickú bezpečnosť a zákonná úprava na úseku kybernetickej bezpečnosti a obrany štátu v kybernetickom priestore,¹⁰
- i. vytvorenie Situačného centra SR (SITCEN) pre oblasť vyhodnocovania bezpečnostnej situácie v organizačnej štruktúre Kancelárie Bezpečnostnej rady SR a jeho určenie ako národný kontaktný bod pre hybridné hrozby.

V roku 2017 vláda SR vypracovala a schválila *Bezpečnostnú stratégiu SR* a *Obrannú stratégiu SR*, ktoré popisujú zmeny v bezpečnostnom prostredí a formulujú opatrenia adekvátnej reakcie štátu. Negatívom je, že doteraz neboli schválené Národnou radou SR. Vláda SR taktiež schválila *Koncepciu boja SR proti hybridným hrozbám*.

3 Vláda SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2012 – 2016, <https://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016/>

4 Vláda SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2016 – 2020, <https://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2016-2020/>

5 Napr. Koncepcia kritickej infraštruktúry v SR a spôsob jej ochrany a obrany (uznesenie vlády SR č. 120/2007), Stratégia adaptácie SR na nepriaznivé dôsledky zmeny klímy (uznesenie vlády SR č. 148/2014), Národná stratégia manažmentu bezpečnostných rizík SR (uznesenie vlády SR č. 3/2016)

6 Viac informácií na <http://www.minv.sk/?strucny-prehľad-vyvoja-uzemneho-a-spravneho-clenenia-slovenska>

7 Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností

8 Uznesenie vlády SR č. 75 zo 7. marca 2012

9 Novelizácia zákona č. 110/2004 Z. z. zákonom č. 346/2015 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2016

10 Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, účinný od 30. januára 2018

Vývoj bezpečnostného systému potvrdzuje, že chápanie návrhov zmien v jeho nastavení je z pohľadu odbornej verejnosti nutné hlavne z dôvodu dosiahnutia efektívnosti jeho fungovania. Smerovali k tomu návrhy na vytvorenie centrálného koordinačného prvku, ktorým malo byť Národné stredisko krízového riadenia. Nereálnosť jeho zriadenia bolo odôvodňované hlavne nutnosťou zmeniť kompetencie silových rezortov, ktoré – napriek deklarovanému záujmu – neboli politické reprezentácie ochotné vo finále podporiť.

Doplňovanie pracovísk, ktoré sa zaoberajú čiastkovými oblasťami bezpečnosti, je realizované v rámci pôsobnosti rezortov buď v súvislosti s odporúčaniami štruktúr EÚ a NATO, alebo v záujme zriaďovania kontaktných bodov pre výmenu informácií. V tejto súvislosti bolo veľmi prínosné vytvorenie NBAC a SITCEN, ktoré zohrávajú pozitívnu funkciu pri sledovaní a informovaní o terorizme a vyhodnocovaní informácií, ktoré môžu vyústiť do hybridnej hrozby.

2.1. VÝVOJ TVORBY PRÁVNÝCH PREDPISOV

Tvorba právnych predpisov bola poznačená hlavne rezortnými záujmami budovania svojich štruktúr a bezpečnosť štátu nebola vnímaná komplexne ako úloha vlády SR, ale diferencovane ako úlohy rezortov. Tak boli vypracovávané aj právne predpisy – často bez dosiahnutia konsenzu zainteresovaných odborníkov a na základe politických rozhodnutí.

Právny rámec na riešenie krízových situácií bol vytváraný postupným prijímaním zákonov v roku 2002 v nadväznosti na *ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu*.

Týmto zákonom bola Rada obrany štátu zrušená a zároveň k 1. máju 2002 bola zriadená Bezpečnostná rada SR (ďalej len „BR SR“) ako poradný orgán vlády SR, ktorá v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu, keď je znemožnená činnosť vlády, vykonáva aj jej vymedzené ústavné právomoci (s určitými výnimkami). Ustanovené boli jej pracovné orgány – štyri výbory. V čase mieru sa BR SR podieľa na vytváraní a realizácii bezpečnostného systému SR a na plnení medzinárodných záväzkov v oblasti bezpečnosti. Zároveň boli zriadené bezpečnostné rady krajov a okresov ako rozhodovacie orgány s územnou pôsobnosťou. Ústavný zákon nastavil podmienky a kompetencie pri vyhlasovaní núdzového stavu, výnimočného stavu, vojnového stavu a vojny, a stanovil možnosti obmedzenia základných ľudských práv a slobôd v jednotlivých stavoch a vojne.

Tento ústavný zákon bol doteraz šesťkrát novelizovaný a v čase svojho prijatia naplňoval potrebu základného piliera budovaného bezpečnostného systému.

Zákon č. 42/1994. o civilnej ochrane obyvateľstva vznikol úpravou pôvodného zákona o civilnej obrane. Upravuje podmienky na ochranu života, zdravia a majetku pred následkami mimoriadnych udalostí a ustanovuje úlohy a pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ale aj práva a povinnosti fyzických a právnických osôb. Bol trinásťkrát novelizovaný a komplexne rieši civilnú ochranu obyvateľstva vrátane obmedzenia niektorých základných ľudských práv a slobôd.

Základným motívom vzniku zákona a jeho novelizácií bol prechod kompetencií v oblasti civilnej obrany – neskôr ochrany – z ministerstva obrany na ministerstvo vnútra aj s budovaním civilných štruktúr. Ustanovenia zákona zabezpečujú plnenie úloh v tejto oblasti, treba však uviesť, že ustanovenia týkajúce sa finančného a personálneho zabezpečenia nevytvárajú reálne predpoklady na ich naplnenie.

Zákonom č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu sú definované orgány krízového riadenia, ktoré zriaďujú krízové štáby a odborné útvary v priamej podriadenosti štatutára – aktuálne sú to odbory krízového riadenia. K 1. septembru 2002 bol zriadený Ústredný krízový štáb (ďalej len „ÚKŠ“), ktorý koordinuje činnosť orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy a ďalších zložiek určených na riešenie krízovej situácie. ÚKŠ pri príprave opatrení na riešenie

krízovej situácie koordinuje činnosť krízových štábov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, spolupracuje s BR SR a kontroluje plnenie úloh a opatrení uložených vládou pri riešení krízovej situácie. Ďalej tiež navrhuje vláde SR použitie účelovej rezervy finančných prostriedkov na riešenie krízovej situácie a odstraňovanie jej následkov či vyžiadanie pomoci zo zahraničia vrátane humanitárnej pomoci. Predsedom ÚKŠ je minister vnútra SR.

Tento zákon bol vypracovávaný súbežne s ústavným *zákonom* č. 227/2002 v pôsobnosti ministerstva vnútra a okrem toho, že potvrdzuje dvojaké vnímanie riešenia krízových situácií (vojenské a nevojenské), prevzal základy pojmového aparátu zo skôr prijatého zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva a v podstate založil novú vertikálnu líniu prvkov bezpečnostného systému – krízové štáby. Jeho nedostatkom je napríklad aj skutočnosť, že nie je vymedzený obsah a spôsob spolupráce ÚKŠ s Bezpečnostnou radou SR pri príprave opatrení na riešenie krízovej situácie.

Zákomom č. 110/2004 Z. z. o fungovaní Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky v čase mieru boli konkretizované úlohy bezpečnostnej rady. Jej rozhodnutia, ako poradného orgánu vlády SR, majú pre ňu odporúčací charakter.

Diskutabilný je už samotný názov zákona, nakoľko pojem „mier“ nie je v platných právnych predpisoch definovaný a navyše tento zákon vznikol ako vykonávací predpis k ústavnému *zákonu* č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu na základe čl. 1 ods. (9) *Riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu* ustanoví zákon, teda nie je v súlade s uvedeným ustanovením. Nedostatkom tiež je, že zákon neustanovuje orgán, ktorý môže navrhnúť vyhlásenie núdzového alebo výnimočného stavu.

Napriek tomu, že už pri tvorbe *Koncepcie bezpečnostného systému* bolo deklarované, že sa stierajú dôvody rozdeľovania krízových situácií na vojenské a nevojenské, bezpečnostný systém SR nereflektoval tento stav a vníma kompetencie na riešenie „nevojenských“ krízových situácií krízovými štábmi na všetkých stupňoch krízového riadenia a „vojenských“ krízových situácií bezpečnostnými radami okresov a krajov a na najvyššej úrovni vládou SR. Krízové štáby sú pritom postavené ako poradné orgány prednostov okresov a krajov, pričom rozhodovanie pri riešení krízovej je monokratické – rozhoduje prednosta. Takéto rozhodovanie je pritom otázne pri nastavených možnostiach obmedzenia základných ľudských práv a slobôd, najmä pri rôznej úrovni odbornej pripravenosti týchto funkcionárov.

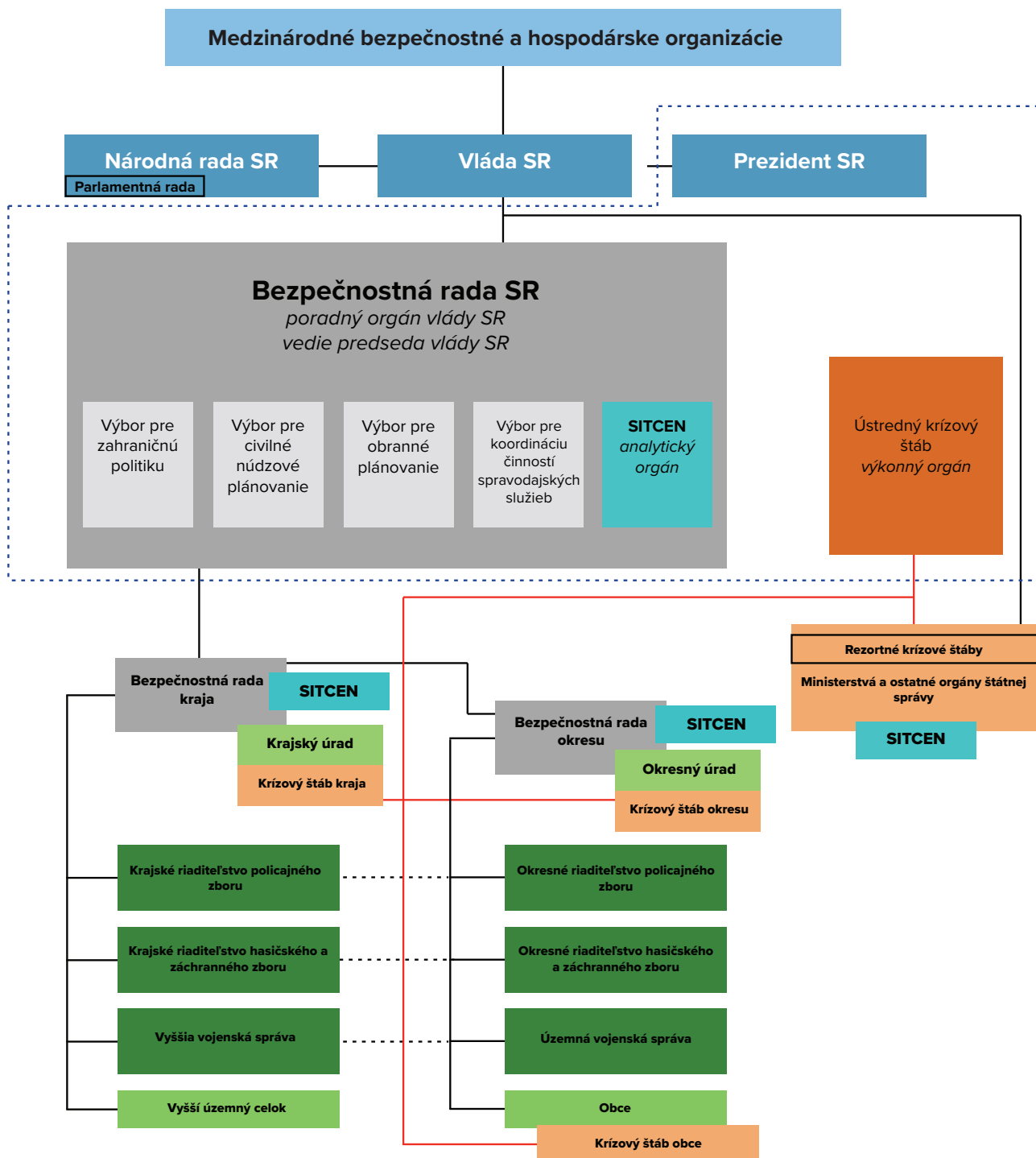
Záverom je možné konštatovať, že napriek vypracovaným analýzám, ktoré upozorňovali na nedostatky bezpečnostného systému SR a boli predložené na rokovanie BR SR, tieto analýzy doteraz nenašli adekvátnu odozvu, ktorá by viedla k odstráneniu pomenovaných nedostatkov. Zriaďovanie nových prvkov je spravidla reakciou na ad hoc požiadavky nadnárodných štruktúr, čiže EÚ a NATO, alebo rezortné ponímanie potreby ich zriadenia.

Stručný prehľad vybraných právnych predpisov v oblasti bezpečnosti je uvedený na konci tejto štúdie.

3. POPIS BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Tak, ako je v úvode uvedené, bezpečnostný systém SR bol ešte pred prijatím SR do EÚ a NATO definovaný ako inštitucionálny nástroj bezpečnostnej politiky SR.

Napriek potrebe prijatia koncepčného materiálu pre výstavbu bezpečnostného systému SR, ktorú deklarovali všetky vlády, **neexistuje vládou schválená schéma**. Budovanie bezpečnostného systému SR sa riadilo schémou odsúhlasenou Radou obrany štátu v roku 2001, ktorá je znázornená nižšie.



Pri porovnávaní tejto schémy s vybudovaným bezpečnostným systémom SR registrujeme odchýlky, okrem zmenených názvov niektorých inštitúcií, ktoré neboli zrealizované:

- na úrovni bezpečnostných rád krajov a okresov neboli zriadené situačné centrá, ale útvary krízového manažmentu;
- na ministerstvách a ostatných ústredných orgánoch taktiež neboli zriadené situačné centrá, ale útvary krízového manažmentu;
- SITCEN v štruktúre Bezpečnostnej rady SR bol zriadený až v roku 2017.

Realizácia tejto schémy bezpečnostného systému SR rezortami prebiehala v období prístupových rokovaní do EÚ a NATO a je poznačená predovšetkým delením problematiky bezpečnosti na vojenskú a policajnú, resp. civilnú časť, čo do značnej miery stále pretrváva.

Nastavenie právomocí jednotlivých prvkov krízového manažmentu je uvedené v stručnom prehľade:

Orgány krízového riadenia na národnej úrovni:

Rozhodovacie: Prezident
Národná rada SR
Vláda SR

Poradné: Bezpečnostná rada SR

Výkonné: Ústredný krízový štáb (MV SR)
Hlavné miesto riadenia obrany (MO SR)
Ústredná povodňová komisia
Pandemická komisia vlády
Úrad jadrového dozoru

Zabezpečovacie: MV SR
MO SR
Ústredná povodňová komisia – MS SR, MŽP SR
Pandemická komisia vlády – MZ SR
Úrad jadrového dozoru – MH SR
Komisia pre ropnú bezpečnosť

Ústredné orgány štátnej správy:

Rozhodovacie: minister
predseda ÚOŠS
guvernér NBS
riaditeľ NBÚ
riaditeľ SIS

Poradné: Odborné útvary príslušného orgánu

Výkonné: Krízový štáb príslušného orgánu

Zabezpečujúce: Útvar krízového manažmentu príslušného orgánu

Krajská úroveň verejnej správy - orgány:

Rozhodovacie: Bezpečnostná rada kraja
Prednosta krajského úradu

Poradné: Krízový štáb kraja
Komisia kraja pre radiačné havárie
Povodňová komisia kraja
Evakuačná komisia kraja

Výkonné: Komisia kraja pre radiačné havárie
Povodňová komisia kraja
Evakuačná komisia kraja

Zabezpečovacie: Útvary krízového manažmentu krajského úradu
Krajské orgány štátnej správy
Právnické osoby

Okresná úroveň verejnej správy - orgány:

Rozhodovacie: Bezpečnostná rada okresu
Prednosta okresného úradu

Poradné: Krízový štáb okresu
Komisia okresu pre radiačné havárie
Povodňová komisia okresu
Evakuačná komisia okresu

Výkonné: Komisia okresu pre radiačné havárie
Povodňová komisia okresu
Evakuačná komisia okresu

Zabezpečovacie: Útvary krízového manažmentu okresného úradu
Okresné orgány štátnej správy
Právnické osoby

Úroveň verejnej správy obce (mestá) - orgány:

Rozhodovacie: Starosta obce (primátor mesta)

Poradné: Obecné (mestské) zastupiteľstvo
Útvar krízového riadenia

Výkonné: Zložky záchranného systému v mieste
Dobrovoľné zbory
Miestne právnické osoby
Fyzické osoby určené obecným úradom

Zabezpečovacie: Útvar krízového riadenia

Z uvedeného vyplýva, že národným orgánom krízového riadenia je vláda SR, nositeľmi úloh v oblasti bezpečnosti sú vo vertikálnom ponímaní štátne orgány, vrátane obcí, pri výkone prenesených právomocí.

Už samotná neprehľadnosť schémy evokuje zložitosť bezpečnostného systému a vyvoláva otázky o možnosti jeho efektívneho fungovania.

V schéme absentuje koordinačný orgán s nadrezortným postavením, o ktorom sa pri kreovaní bezpečnostného systému neuvažovalo z dôvodu rozdeľovania krízových situácií na vojenské a nevojenské. Predstava nadrezortného orgánu sa však nestretávala s pochopením hlavne z dôvodu politického preferovania rezortných záujmov.

4. SCHOPNOSŤ BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY REAGOVAŤ NA ZMENY V BEZPEČNOSTNOM PROSTREDÍ

Schopnosť bezpečnostného systému reagovať na zmeny bola zisťovaná aj formou série hĺbkových rozhovorov a dotazníkov so zamestnancami verejnej správy okresných, krajských a vrcholových štátnych orgánov vo februári až apríli 2018. Otázky boli zamerané na všeobecné chápanie bezpečnostného systému SR a na inštitucionálne zmeny prvkov krízového riadenia po prijatí Konceptie pre boj SR proti hybridným hrozbám.

4.1. ZÁVERY PRE VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY

Krízové odbory na dopytovaných úradoch vyšších územných celkov (VÚC) boli rôznorodé a s rôznym počtom zamestnancov, v niektorých prípadoch však neboli vôbec zriadené. Problematika bezpečnosti je buď sústredená v jednom útvere, alebo prerozdelená medzi viaceré odbory či oddelenia. V pôsobnosti majú interné záležitosti úradu ako civilná ochrana, BOZP, požiarna ochrana alebo ochrana osobných údajov. V rámci hospodárskej mobilizácie komunikujú aj so subjektami v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.

Vyššie územné celky samostatne nevyhodnocujú bezpečnostnú situáciu v župe. V prípade potreby môžu poskytnúť určité analýzy, podklady na rokovanie bezpečnostnej rady (BR) kraja. Vypracovávajú predovšetkým výročnú správu na základe podkladov z organizačných útvarov úradu VÚC. Výsledky sú prerokované na zasadnutiach krízových štábov. V niektorých prípadoch ide o vypracovanie evakuačných plánov a pod.

Na základe získaných odpovedí môžeme dedukovať, že bezpečnostná situácia sa vyhodnocuje buď na konci roku v podobe výročnej správy, počas zasadnutia krízového štábu (v neznámych intervaloch), alebo v prípade, ak požiada BR kraja o konkrétne informácie. Finálnym produktom je svojím spôsobom výročná správa monitorujúca bezpečnostné prostredie alebo zápisnica zo stretnutia krízového štábu.

Účelnosť vyhodnotenia je rôznorodá a môžeme dedukovať, že závisí aj od postavenia samotného útvaru krízového riadenia na úrade. V najlepšom prípade ide o identifikáciu opatrení k rizikám.

Zo získaných údajov môžeme konštatovať, že **hľadanie súvislostí medzi bezpečnostnými incidentmi alebo hrozbami na úrovni VÚC nie je uskutočňované.** V jednom prípade možno uviesť precvičovanie/simulácie viacerých incidentov v regióne naraz. Tento záver môžeme zdôvodniť aj uvedenými hrozbami a incidentmi, ktoré respondenti uviedli. Ide skôr o dlhodobé, predvídateľné riziká, hrozby a incidenty, kde nie je zrejмый súvis. Respondenti uviedli problematiku s dopravnou infraštruktúrou, živelné pohromy, neprispôsobivých obyvateľov, kybernetické incidenty a aktivity určitých záujmových skupín. Uvedené „incidenty“ sa nevyskytli naraz vo všetkých župách, ale rôzne. Niektoré vyplynuli na základe diskusie k danej otázke. **Odpovede na výskyt hybridnej hrozby neboli početné. Raz sa objavili Slovenskí branci a ich aktivity,** inokedy konštatovanie, že o Nočných vlkoch s VÚC nikto nekomunikoval.

Komunikácia VÚC s OÚ je na dobrej úrovni a žiadne vážnejšie problémy neboli indikované. Kooperujú tiež v oblasti hospodárskej mobilizácie. **VÚC nemá také kompetencie v oblasti bezpečnosti ako OÚ, avšak oslovení zamestnanci boli s týmto statusom spokojní.** Aj napriek občasným problémom, na ktoré sú určené koordinačné subjekty, systém podľa ich slov celkom dobre funguje. Respondenti spomenuli aj konanie pracovných stretnutí, počas ktorých sa stretli zástupca okresného úradu, okresný riaditeľ PZ, zástupca mesta, predseda VÚC, krajský hygienik a prokurátor. Účelom takýchto stretnutí je

diskusia a hľadanie návrhov opatrení. Taktiež boli zaznamenané aktivity ohľadom brannej výchovy za účelom osvetly obyvateľov a žiakov na školách. Objavil sa aj názor, aby VÚC spravovali obce.

4.2. ZÁVERY PRE OKRESNÉ ÚRADY

Na základe získaných odpovedí je možné konštatovať, že **postavenie odborov krízového riadenie je lepšie na krajskej úrovni ako na okresnej. Okresné úrady sú poddimenzované, chýba tu systematizácia zamestnancov.** Centrá podpory podľa respondentov okresom uškodili, keďže im vzali právnu subjektivitu a zároveň dostatočná komunikácia s MV SR absentuje.

Bezpečnostnú situáciu vyhodnocuje bezpečnostná rada štvrťročne, tak ako to stanovuje rokovací poriadok. Výsledkom štvrťročných rokovaní je hlásenie, ktoré posielajú Kancelárii BR SR. Raz za rok OÚ schvaľuje správu o bezpečnosti za daný okres/kraj, ktorá je použitá pri príprave správy o bezpečnosti SR za konkrétny rok. Podkladom sú materiály od členov bezpečnostnej rady a vlastné materiály z okresného úradu. Situácia sa vyhodnocuje aj podľa platnej legislatívy na základe požiadavky nadriadeného orgánu alebo na základe konkrétnej udalosti v regióne. **Vyhodnotenie slúži pre informovanie nadriadených a kompetentných, ale aj pre vlastnú orientáciu v bezpečnostnom prostredí.**

Okresné úrady si plnia povinnosti ohľadom vyhodnocovania bezpečnostnej situácie v regióne, tak ako je v rokovacích poriadkoch stanovené. K vyhodnocovaniu bezpečnostnej situácie prispievajú členovia BR a aj iné relevantné rezorty či organizačné útvary úradov.

Niektorí respondenti však uvádzajú negatívne skúsenosti so spomenutými výstupmi. Ide o formálne vyhodnocovanie, kde sa neuvádzajú negatíva a nevyhodnocujú cvičenia. **Chýba im tiež metodika na vypracovanie štvrťročných správ.** Tieto boli v niektorých prípadoch označené ako zbytočné, pretože kraj získava informácie aj iným spôsobom a **prípadné odporúčania aj tak nie sú realizované z dôvodu nedostatku financií.** Je preto otázne, aký význam má navrhovanie opatrení bez vyčlenenia zodpovedajúcich finančných prostriedkov na ich realizáciu.

Súvislosti medzi bezpečnostnými incidentmi na úrovni OÚ nie sú posudzované. Niektorí respondenti deklarovali pripravenosť na takúto analýzu, ale zlyhávanie nastáva na vyšších miestach. Skôr sa uplatňuje precvičovanie a simulácia rôznych udalostí (živelné pohromy, priemyselné havárie, cestná infraštruktúra a pod.). **Vyhodnocovaná je súčinnosť zložiek a možné následky incidentov.**

V okresoch a krajoch sa krízoví manažéri stretávajú so „štandardnými“ incidentmi ako živelné pohromy, priemyselné havárie, nahlasovanie bômb, neprispôsobiví občania, problematika zahraničných pracovníkov a určité kybernetické incidenty.

Krízový štáb bol označený ako kompetentnejší, nakoľko je zložený z viacerých odborníkov. Ak je potrebné, vyhodnocuje aj situáciu a potenciálne súvislosti.

Problematika hybridných hrozieb v podobe ohrozenia na úrovni okresu nebola identifikovaná. Preukazuje to skutočnosť, že **na regionálnej úrovni neexistuje mechanizmus identifikácie a analýzy rôznych druhov ohrození do širšieho celku,** tak ako je to v prípade hybridných hrozieb. Respondenti napríklad neoznačili Slovenských brancov ani Nočných vlkov za súčasť hybridných hrozieb. Zaznamenali sme aj odpovede, podľa ktorých okres nemá povinnosť vyhodnocovať incidenty, alebo že internet ponúka viacero názorov.

Tieto **zistenia preukazujú nízku úroveň povedomia pracovníkov verejnej správy na regionálnej úrovni o danej problematike a zároveň nepripravenosť existujúcich štruktúr v oblasti krízového riadenia** vedieť dávať do súvisu viaceré, súčasne pôsobiace ohrozenia. Vzhľadom na

predpoklad narastania takéhoto typu ohrození, a najmä dopadu kybernetických útokov a informačných či psychologických operácií, to predstavuje značné riziko do budúcnosti.

4.2.1. NÁVRHY NA ZLEPŠENIE PRE OKRESNÉ ÚRADY

Medzi nedostatkami uvádzajú respondenti absenciu odborného vzdelávania zamestnancov a odovzdávanie skúseností z mimoriadnych situácií či v tom, ako aplikovať legislatívu na konkrétne situácie. Ak chceme, aby okresné úrady vyhodnocovali hybridné hrozby, **musí sa navýšiť počet zamestnancov a vytvoriť metodika na ich vyhodnocovanie**. Taktiež **chýbajú odborníci na priemyselné havárie**, ale aj koordinácia OÚ, PZ a HaZZ s Ministerstvom vnútra SR. Centrá podpory nespĺnili očakávania, procesy sa zbyrokratizovali a predĺžili. Niekomu odpadli úlohy s obstarávaním, ale v procese vyhodnocovania bezpečnosti v regióne to nie je podstatné. Viacerí oslovení uviedli, že v prípade komunikácie s verejnosťou je dôležité používanie a informovanie verejnosti prostredníctvom súčasných technológií (napr. aplikácie v mobiloch).

Okresné úrady si plnia povinnosť o vyhodnocovaní situácie. Uvádzajú potrebu metodického usmernenia, avšak KBR oslovila OÚ v sídle kraja pri príprave rokovacích poriadkov a komunikovala aj štvrtročné hlásenia. Na základe rozhovorov potvrdzujeme niektoré konštatovania, ako napríklad **duplicitu bezpečnostná rada – krízový štáb**. Problematika bola diskutovaná s kompetentnými bez výsledku, podobne ako na VÚC a ÚOŠS. Aj tu je uvádzaná **potreba vytvorenia koordinačného prvku v podobe úradu podpredsedu vlády**, čím by bola dosiahnutá možnosť nadrezortnej koordinácie. Vytvorenie takéhoto úradu je aj jedným z hlavných odporúčaní tejto štúdie.

4.3. ZÁVERY PRE ODBORY KRÍZOVÉHO RIADENIA VRCHOLOVÝCH ŠTÁTNYCH ORGÁNOV

Postavenie a úlohy dopytovaných odborov v štruktúre rezortu sú primerané úlohám, aké plnia rezorty v bezpečnostnom systéme SR. Odbory plnia svoje úlohy určené zákonom a stanovami rezortov. Respondenti neuviedli negatívne poznatky k fungovaniu ich odboru. **Participujú na vyhodnocovaní bezpečnostnej situácie prostredníctvom prípravy podkladov do správy o bezpečnosti SR za určenú oblasť.** Taktiež pripravujú analýzy a podklady pre svojich ministrov, členov Bezpečnostnej rady SR, ktoré sú prezentované na zasadnutiach Bezpečnostnej rady SR, ak si to situácia vyžaduje. Jednotlivé rezorty sú zastúpené aj v NBAC a v prípade potreby svoje analýzy postupujú do informačnej databázy centra. Pri vyhodnocovaní využívajú aj informácie získané od partnerov zo zahraničia. Prostredníctvom spomenutých postupov navrhujú aj opatrenia na zachovávanie bezpečnosti a predchádzanie krízových situácií. Činnosť jednotlivých odborov v rámci vyhodnocovania bezpečnostnej situácie môžeme hodnotiť pozitívne – **odbory si plnia stanovené úlohy a neboli uvedené návrhy na zásadné zmeny.**

Menej pozitívne odpovede, resp. hodnotenie, **sa objavili voči bezpečnostnému systému a jeho nastaveniu.** Väčšina respondentov uviedla, že nastavenie systému je uspokojivé. **Súčinnosť rezortov pri príprave na krízové situácie je však slabá, formálna a bez efektívnej spolupráce.** Ako príklad boli uvedené formálne cvičenia krízového manažmentu, do ktorých sa nezapája vedenie rezortov, resp. súčinnosť pri príprave na krízové situácie závisí predovšetkým od prístupu zamestnancov. Respondenti však celkovo prejavovali v oblasti spolupráce značnú nespokojnosť. Celý bezpečnostný systém je vo vývine a možno je, žiaľ, potrebná ostrá skúška, aby sa skutočne otestovala jeho funkčnosť a súčinnosť. Z predchádzajúceho teda môžeme konštatovať, že **rezorty poznajú svoje úlohy, ale vo vzájomnej spolupráci sú určité nedostatky.**

Tento stav čiastočne potvrdzujú aj odpovede týkajúce sa Bezpečnostnej stratégie. Neschválenie dokumentu NR SR a diskusie ohľadom znenia niektorých statí nabádajú zainteresovaných k rôznym záverom týkajúcich sa váhy a významu dokumentu. Časť respondentov ohodnotila dokument ako základný

a dostatočný, zvyšok sa nevedel alebo nechcel vyjadriť. V súhrne možno konštatovať, že **neprijatie hlavných strategických dokumentov v oblasti bezpečnosti a obrany Národnou radou SR vytvára priestor na rôzne interpretácie skutočnej váhy týchto dokumentov a v širšom pohľade na zahranično-politické a ideové smerovanie Slovenskej republiky ako takej. Táto neistota a nejednoznačnosť v postojoch môže byť často využívaná rôznymi aktérmi na oslabovanie lojality a dôvery** jednotlivých pracovníkov verejnej správy voči orientácii SR, vrátane jej členstva v EÚ či NATO.

Postoj k problematike hybridných hrozieb je zmiešaný. Prijatá koncepcia pre niekoho nepredstavovala žiadnu zmenu vo vzťahu k výkonu práce, pre iných koncepcia aspoň nastavila tok informácií a kompetencie niektorých orgánov.

4.3.1. NÁVRHY NA ZLEPŠENIE Z POZÍCIE ODBOROV KRÍZOVÉHO RIADENIA NA REZORTOCH

1. **Vytvoriť samostatný centrálny úrad na úrovni podpredsedu vlády SR**, ktorý by zabezpečil riešenie krízových situácií vojenského a nevojenského charakteru. Mal by existovať vrcholový riadiaci, organizačný a koncepčný prvok.
2. **Zjednotiť legislatívu v oblasti krízového riadenia** – prijať jeden zákon, ktorý by nastavil kompetencie.
3. **Zriadiť informačný systém krízového riadenia**, ktorý by bol kompatibilný so „sektorovými“ informačnými systémami bezpečnostného systému (informačný systém CO, SITNO, EPSIS) a systémom núdzovej komunikácie.

Odbory, resp. rezorty poznajú svoje úlohy v systéme, problém však nastáva pri ich súčinnosti, kde sa objavujú určité rezervy. Návrhy na zlepšenie sa objavujú aj v diskusiách na pracovných skupinách či osobných rozhovoroch.

Výsledky zisťovania funkčnosti bezpečnostného systému SR sú rôznorodé. Z hľadiska nastavenia hlavne na „klasické“ krízové situácie je jeho funkčnosť posudzovaná ako dobrá.

4.4. ĎALŠIE ZISTENIA

Okrem vykonaných hĺbkových rozhovorov a distribúcie dotazníkov bol zamestnancom verejnej správy v lete 2018 distribuovaný aj dotazník zameraný na hybridné hrozby. Dotazník vyplnilo 190 respondentov a jeho výsledky sú nasledovné:

- **68% opýtaných sa nikdy nestretlo s pojmom hybridné hrozby.**
- **23 % nevedelo definovať, čo sú to hybridné hrozby.**
- **58% opýtaných si myslí, že Slovenská republika nie je pripravená čeliť hybridným hrozbám.**
- **80% opýtaných si myslí, že inštitúcia, v ktorej pracujú, nie je pripravená čeliť hybridným hrozbám.**
- Najviac zraniteľná je Slovenská republika voči hrozbe použitia vojenskej sily.
- Podľa respondentov je Slovensko najmenej zraniteľné v prípade politického nátlaku, ekonomického alebo energetického nátlaku, kybernetických útokov a strategickej korupcie.
- Predstavitelia verejnej správy sebakriticky uznávajú svoju neinformovanosť o problematike hybridných hrozieb: viac ako 85% respondentov si myslí, že o tejto téme nemá dostatočné znalosti a vyše 70% respondentov by sa rado zúčastnilo vzdelávania o hybridných hrozbách.

4.5. ZHRNUTIE

Zistenia z odpovedí zamestnancov ústredných orgánov smerujú k tomu, že bezpečnostný systém SR:

- je schopný reagovať na vzniknutú krízovú situáciu (incident), ktorá naruší rovnovážny stav v oblasti bezpečnosti pôsobením prírodných faktorov (záplavy, ohrozenie priemyselnými haváriami a ďalšie);
- má rozhodovacie prvky, poradné prvky, zabezpečovacie a výkonné prvky, ktoré však nie sú na dostatočnej odbornej úrovni;
- neobsahuje rozpracovaný systém pre orgány, ktoré sa zúčastňujú na príprave, zabezpečovaní a vykonávaní opatrení posudzovať širšie súvislosti príčin vzniku krízových situácií;
- nereflektuje stieranie rozdielov medzi vojenskými a nevojenskými ohrozeniami bezpečnosti;
- neobsahuje nastavenie informačných tokov;
- nereaguje systémovo na aktuálne zmeny v bezpečnostnom prostredí.

5. ODPORÚČANIA

Pri formulovaní odporúčaní je potrebné vychádzať zo spôsobu kreovania bezpečnostného systému. V súčasnosti mu dominuje rezortné nesystémové dopĺňovanie, personálne a finančné poddimenzovanie jeho okresných štruktúr, popísaných v tejto štúdii, ale aj v auditoch a analýzach bezpečnostného systému vypracovaných v minulosti. Tento stav je spôsobený absenciou koordinačného prvku pri formovaní komplexného chápania úloh a koncipovaní štátnej politiky v oblasti bezpečnosti štátu.

Dôležitosť koordinovaného postupu všetkých orgánov štátu a nastavenie centralizovaného toku informácií je aktuálnou úlohou hlavne v tomto období, kedy je dôležitá reakcia štátu na šírenie dezinformácií a kedy hybridné hrozby zo strany štátnych aj neštátnych aktérov prebiehajú skryto, pod zámienkou slobody šírenia názorov a informácií. Schopnosti orgánov musia byť adekvátne rozšírené o možnosti eliminácie takýchto činností.

Takýmto koordinačným prvkom sa môže stať podpredseda vlády s pôsobnosťou v oblasti bezpečnosti, a zároveň môže prostredníctvom svojho úradu podstatne ovplyvniť vyprofilovanie takého bezpečnostného systému, ktorý bude flexibilný, ale zároveň bude komplexne pokrývať požiadavky na zaručovanie bezpečnosti štátu a jeho občanov.

Tieto odporúčania sú formulované s vedomím, že sa jedná o zásadné organizačné a legislatívne zmeny, ale hlavne o zásadné zmeny v chápaní úloh v oblasti bezpečnosti ako jedného komplexného celku, na ktorom participujú všetky orgány štátu. Nemožno ich chápať ako operatívne opatrenia, ktoré budú splnené v krátkom časovom období. V prípade prijatia konsenzu k realizácii odporúčaní je predpoklad, že prestavba bezpečnostného systému zaberie časový úsek jedného volebného obdobia.

5.1. ODPORÚČANIE PRE BR SR A VLÁDU SR

Prijať uznesenie na vypracovanie dokumentu *Koncepcia Bezpečnostného systému SR v gescii predsedu vlády SR, ktorá bude reflektovať zmeny v bezpečnostnom prostredí v SR a vo svete.*

Praktická realizácia:

Zriadiť medzirezortnú pracovnú skupinu na vypracovanie dokumentu *Koncepcia Bezpečnostného systému SR*, ktorej úlohou bude najmä:

- vypracovať návrh na zmeny v bezpečnostnom systéme SR tak, aby všetky incidenty pri ohrození obyvateľstva a štátu riešili bezpečnostné rady okresov a krajov,
- identifikovať vonkajšie a vnútorné zdroje informácií v oblasti bezpečnosti a nastaviť informačné toky na rýchle prenikanie informácií k rozhodovacím, poradným a výkonným prvkom bezpečnostného systému,
- identifikovať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré bude potrebné na základe navrhovaných zmien v bezpečnostnom systéme novelizovať alebo zrušiť,
- vypracovať jeden všeobecne záväzný právny predpis (zákon) pre komplexné riešenie bezpečnosti SR bez ohľadu na krízový stav,
- spolu s návrhom materiálu *Koncepcia Bezpečnostného systému SR* vypracovať návrh akčného plánu realizácie navrhovaných zmien tak, aby nepresiahol jedno volebné obdobie.

5.2. ODPORÚČANIE PRE VLÁDU SR

Zriadiť funkciu podpredsedu vlády SR ako koordinátora riešenia otázok bezpečnosti ako celku.

Praktická realizácia:

- vypracovanie návrhu kompetencií podpredsedu vlády medzirezortnou pracovnou skupinou,
- pripraviť návrh na zriadenie úradu podpredsedu vlády spolu s jeho pôsobnosťou a návrhmi na zmeny právnych predpisov,
- zriadiť úrad podpredsedu vlády.

6. ZÁVER

Aktuálne nastavenie bezpečnostného systému SR vzhľadom k tomu, že je platné prakticky od roku 2002 a nezaznamenalo žiadne systémové zmeny, neodráža možnosti reagovania na vnútorné a vonkajšie bezpečnostné hrozby súčasného obdobia. Jeho funkcionálnosť je stále iba v riešení krízových situácií ex post.

Zistené skutočnosti a názory funkcionárov na jednotlivých stupňoch verejnej správy, analytické materiály rezortov vypracované k posudzovaniu bezpečnostného systému SR a publikované názory akademickej obce potvrdzujú naliehavosť komplexného riešenia jeho nastavenia.

Inštitucionálne nastavenie informačných tokov na hľadanie súvislostí medzi javmi v bezpečnostnom prostredí funguje na úrovni ministerstiev a ústredných štátnych orgánov. Na úrovni krajov a okresov takéto nastavenie nie je.

Pre získanie zvýšenej odolnosti štátu voči existujúcim a budúcim bezpečnostným výzvam bude nevyhnutné pripraviť takú podobu nového bezpečnostného systému, ktorý bude v integrovanej podobe schopný čeliť aj sofistikovaným asymetrickým hrozbám zameraným na podkopávanie ústavnosti SR a jej demokratického zriadenia, organizovanému prehlbovaniu polarizácie spoločnosti a cielenej degradácii rozhodovacích mechanizmov v štáte. Nie všetky tieto negatívne prejavy musia mať nevyhnutne vonkajšieho aktéra. Naopak, je dôvod sa domnievať, že ich čoraz väčšia prítomnosť je spôsobená internou laxnosťou a nezaujmom o profesionálny a zodpovedný výkon štátu. Je prirodzené, že takáto ochabnosť sa stáva stredobodom pozornosti síl, ktoré ju využijú vo vlastný prospech.

Slovenská republika však ešte len stojí pred fázou vytvorenia integrovaného celoštátneho systému čelenia bezpečnostným hrozbám (whole-of-government prístup). Tá by sa mala naplniť v podobe novej koncepcie bezpečnostného systému SR. Ak chceme dosiahnuť skutočne moderný a odolný bezpečnostný systém, musia byť jeho súčasťou odpovede, ako sa adaptovať na nové výzvy, technológie a zmenené bezpečnostné prostredie.

PREHĽAD VYBRANÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV V OBLASTI BEZPEČNOSTI

Východiskové aktuálne dokumenty

- Ústava SR (460/1992)
- Bezpečnostná stratégia SR (2017)
- Biela kniha o obrane MO SR (2016)
- Terminologický slovník KBR SR (2017)

Krízový manažment

- Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (227/2002)
- Zákon o fungovaní Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky v čase mieru (110/2017)
- Zákon o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (387/2002)
- Zákon o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov (179/2011)
- Spravodajská podpora
- Zákon o Slovenskej informačnej službe (46/1993)

Bezpečnosť

- Trestný zákon (300/2005)
- Zákon o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície (73/1998)
- Zákon o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (215/2004)
- Zákon o tovare a technológiách dvojakého použitia (21/2017)
- Zákon o položkách s dvojakým použitím (39/2011)
- Zákon o integrovanom záchrannom systéme (129/2002)
- Zákon o príslušníkoch Policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže (73/1998)
- Zákon o združovaní občanov (83/1990)
- Zákon o zhromažďovanom práve (84/1990)
- Zákon o politických stranách a politických hnutiach (85/2005)

Kybernetická bezpečnosť

- Zákon o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (2017)
- Konceptia kybernetickej bezpečnosti Slovenskej republiky na roky 2015-2020
- Akčný plán realizácie Konceptie kybernetickej bezpečnosti Slovenskej republiky na roky 2015-2020

Ochrana kritickej infraštruktúry

- Zákon o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov (251/2012)
- Energetická politika SR (29/2006)
- Zákon o regulácii v sieťových odvetviach (250/2012)
- Stratégia energetickej bezpečnosti SR (732/2008)

Doprava

- Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030 (13/2017)
- Obranná politika
- Zákon o obrane Slovenskej republiky (319/2002).
- Obranná stratégia (2017)
- Vojenská stratégia (2017)
- Biela kniha MO (2016)

Extrémizmus

- Zákon o priestupkoch (372/1990)
- Zákon o organizovaní verejných športových podujatí (1/2014)
- Zákon o strelných zbraniach a strelive (190/2003)
- Zákon o podmienkach výkonu volebného práva (180/2014)

Financie

- Zákon o bankách (483/2001)
- Zákon o riešení krízových situácií na finančnom trhu (371/2014)
- Zdravie a sociálne zabezpečenie
- Zákon o rodine (36/2005)
- Zákon o sociálnych službách (448/2008)

Vzdelávanie a médiá

- Zákon o elektronických komunikáciách (351/2011)
- Zákon o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí (205/2004)
- Zákon o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (307/2014)
- Akčný plán Koncepcie rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2017 – 2018
- Zákon o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností (308/1991)

POUŽITÉ SKRATKY

| | |
|----------|---|
| BOZP | Bezpečnosť a ochrana zdravia |
| BR kraja | Bezpečnostná rada kraja |
| BR SR | Bezpečnostná rada SR |
| ES | Efektívna-Spoľahlivá-Otvorená štátna správa |
| EÚ | Európska únia |
| HaZZ | Hasičský a záchranný zbor |
| KBR | Kancelária Bezpečnostnej rady SR |
| MH SR | Ministerstvo hospodárstva SR |
| MO SR | Ministerstvo obrany SR |
| MS SR | Ministerstvo spravodlivosti SR |
| MV SR | Ministerstvo vnútra SR |
| MZ SR | Ministerstvo zdravotníctva SR |
| MŽP SR | Ministerstvo životného prostredia SR |
| NAT | Organizácia Severoatlantickej zmluvy |
| NBAC | Národné bezpečnostné analytické centrum |
| NBÚ | Národný bezpečnostný úrad |
| NR SR | Národná rada Slovenskej republiky |
| OÚ | Okresný úrad |
| PZ | Policajný zbor |
| SIS | Slovenská informačná služba |
| SITCEN | Situačné centrum Slovenskej republiky |
| SR | Slovenská republika |
| ÚKŠ | Ústredný krízový štáb |
| ÚOŠS | Ústredný orgán štátnej správy |
| VS | Verejná správa |
| VÚC | Vyšší územný celok |



