

# Postavenie SR v európskej a globálnej bezpečnostnej sfére

(študijné texty)

# OBSAH

- 3** Oľga Gyárfášová: Stručný návod k prieskumom verejnej mienky
- 12** Monika Masariková: Európska obrana a cesta k spoločnej „armáde“
- 17** Tomáš Madleňák: Európska únia a Východné partnerstvo
- 22** Štefan Bako: Predsedníctvo Slovenskej republiky v Rade Európskej únie  
Čo prináša predsedníctvo pre Slovensko?
- 28** Dušan Fischer: NATO v kontexte európskej bezpečnosti
- 32** Martin Kovanič: Sledovanie v demokratických spoločnostiach: právo na bezpečnosť  
vs. právo na súkromie



Olga Gyárfášová

## Stručný návod k prieskumom verejnej mienky

### Úvod

Nezávislý objektívny profesionálny prieskum verejnej mienky je samozrejmom súčasťou demokratickej spoločnosti. Politická a sociálna každodennosť je bez prieskumov nepredstaviteľná. Politikom poskytujú spätnú väzbu ich činnosti, občanom nastavujú zrkadlo, pomáhajú im orientovať sa a vidieť, kam so svojim vlastnými názormi patria.

Nasledujúca štúdia je určená širokému okruhu užívateľov výsledkov prieskumov. Nie je akademickou učebnicou metodológie a štatistiky, ale oboznamuje čitateľov so základnými krokmi pri príprave výskumu, základnými pojmami a postupmi, ale aj úskaliami.

Záverová časť bližšie nahliadne do prieskumu zahraničnopolitických orientácií a názorov slovenskej verejnosti ako jednej z mnohých, a predsa špecifických oblastí.

Prieskumom sa v dnešnej dobe nedá vyhnúť, preto je dôležité, aby každý, kto s nimi prichádza do styku, či už ako analytik, zadávateľ alebo užívateľ, mal základné informácie o ich možnostiach i limitoch.

### 1. Čo je výskum verejnej mienky a načo je vlastne dobrý?

Cieľom výskumu verejnej mienky je zisťovanie názorov a postojov verejnosti k najrôznejším spoločensky relevantným otázkam. Výskumy skúmajú vývoj názorov obyvateľov na problémy spoločnosti, na ich životnú situáciu, pýtajú sa na ich očakávania, želania i obavy, na ich hodnotové orientácie, inými slovami: sú užitočným diagnostickým nástrojom na zistenie toho, čo si občania myslia o najrôznejších javoch a fenoménoch.

V prvotnom význame sa mienka nazýva verejná nielen preto, lebo je rozptýlená vo verejnosti, ale aj preto, lebo sa týka „vecí verejných“, *res publica*. Z toho vyplýva, že mienka o verejných veciach je a musí byť otvorená voči informáciám o veciach verejných. Verejná mienka je teda verejná v dvojakom význame – verejnosť je jej subjektom, a zároveň sa viaže na verejné objekty.

Výskumy verejnej mienky v podobe, ako ich poznáme dnes, sa spájajú s menom Georgea Gallupa (1901 – 1984), ktorý v roku 1935 založil Americký ústav pre výskum verejnej mienky (American Institute of Public Opinion – AIPO). Jeho metóda kladie dôraz na dva momenty:

1. Techniku rozhovoru – štandardizovaný riadený rozhovor anketára s respondentom. Keďže komunikácia prebieha vo všetkých rozhovoroch rovnako (je „štandardizovaný“ v znení otázok, variantoch odpovedí i spôsobe vedenia rozhovoru), je možné takto získané údaje hromadne spracovávať a porovnávať.
2. Použitie reprezentatívneho štatistického výberu respondentov. Štatistické výberové postupy sa stali symbolom, a súčasne i zárukou vedeckosti a objektivity výskumnej činnosti.

Rozsiahla výskumná aktivita, ktorá sa v 30. a 40. rokoch 20. storočia rozvinula najmä v USA, sa spája s menami ako napr. Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson, v Nemecku bola kľúčovou osobnosťou pionierskych rokov Elisabeth Noelle-Neumannová.

### Prečo sú výskumy dôležité?

Tu je zopár argumentov v prospech prieskumov, ktoré sa zameriavajú na spoločensky a politicky relevantné otázky:

- Výskumy umožňujú zistiť, aké je geografické, etnické a sociálne/triedne zloženie spoločnosti, v ktorej sa výskum realizuje.
- Výskum dáva ľuďom možnosť vyjadriť sa k spoločensky a politicky relevantným témam, „dáva ľuďom hlas“.
- Výskum odhaľuje, aké problémy ľudí trápia, aké sú problémy s fungovaním demokracie.
- Výskumy pomáhajú pochopiť predsudky a mobilizovať občanov k účasti na verejnom živote.
- Výskumy pomáhajú spoločnosti otvoriť sa.
- Výskumy majú vplyv na spoločnosť ako celok – prostredníctvom médií a politických aktérov.
- Výskumy pomáhajú spoločnosti spoznať sa, sú jej zrkadlom.

Je však dôležité ukázať aj druhú stranu mince – výskumy môžu verejnú mienku manipulovať, ich výsledky môžu byť

zneužitie na ohrozenie demokracie a pod. V súvislosti s výskumami sa veľa diskutuje aj o vplyve verejnej mienky na politiku a politikov. V tomto smere môžeme hovoriť o dvoch krajných polohách:

1. o situácii, keď politici nasledujú verejnú mienku, podliehajú tomu, čo verejnosť chce a prispôsobujú jej svoje rozhodnutia a politické konanie,
2. opačný extrém predstavuje situácia, keď politici úplne ignorujú názory verejnosti.

Ani jeden z dvoch krajných modelov nie je ideálny. V skutočnosti je tento vzťah omnoho viac nuansovaný a komplexnejší. Kauzalita nefunguje len jedným smerom, nie je to jednosmerná ulička – politici na verejnú mienku reagujú, zároveň ju však vytvárajú. Zmysluplným východiskom z pasce dilemy „nasledovať verejnú mienku“, alebo „ignorovať ju“, je téza: Výskumy môžu pomôcť tvoriť „reč“ politiky, ale nie jej obsah. Znamená to aj to, že politici môžu prevziať vedenie a snažiť sa zmeniť postoje verejnosti, získať občanov pre svoje rozhodnutia, vízie či projekty.

## 2. Metodologická abeceda

### Výskumná vzorka

Najčastejšie otázky v súvislosti s výskumami verejnej mienky znejú: Ako môže taká malá vzorka reprezentovať názory celej populácie, ako môže odrážať realitu – a odrážať ju objektívne, spoľahlivo a dostatočne? Ako možno na základe dopytovania cca tisíc ľudí robiť uzávery o tom, čo si myslí celá spoločnosť? Odpoveď na tieto otázky súvisí so štatistikou výberových súborov. To znamená, že pri dodržaní metodiky výberový súbor reprezentuje základný súbor a výsledky zistené na výberovom súbore môžeme zovšeobecniť na celý základný súbor. Jednotkou výskumu sú najčastejšie jednotlivci, ale môžu to byť aj domácnosti či inštitúcie. Metaforicky by sa dalo povedať, že ak chcem zistiť chuť polievky, nemusím zjesť plný tanier, na ochutnanie mi stačí jedna lyžička – tá reprezentuje chuť celého taniera polievky. Alebo iný príklad: na krvný obraz pacienta stačí kvapka krvi.

*Základný súbor* sa najčastejšie definuje ako občania alebo obyvatelia nejakej krajiny nad 18 rokov. Takto definujeme súbor napr. v prípade zisťovania volebných preferencií (ak je volebné právo od 18 rokov). Ale základný súbor si môžeme zadefinovať aj inak – napr. mladí ľudia vo veku od 15 do 29 rokov, ak chceme zisťovať napr. záujem mladých ľudí o veci verejné a politiku. Základný súbor môžu predstavovať aj obyvatelia nejakého mesta alebo regiónu. Definovanie základného súboru sa vždy odvíja od cieľa a témy výskumu.

Reprezentatívny výber vzorky respondentov sa potom dá previesť viacerými spôsobmi. Základné sú :

1. technika jednoduchého náhodného (pravdepodobnostného) výberu,
2. technika stratifikovaného náhodného výberu,
3. technika kvótového výberu.

Ad 1. Pre jednoduchý náhodný výber platí, že každá jednotka má rovnakú šancu dostať sa do výberového súboru. Považuje sa za presnejší, na jeho zrealizovanie však potrebujeme spoľahlivú databázu výberových jednotiek, čiže nejakú oporu výberu, napr. v podobe zoznamu obyvateľov. Takýto výber je veľmi zložitý uplatniť pri výskume veľkých populácií.

Ad 2. Princípom stratifikovaného náhodného výberu je rozdelenie cieľovej populácie do vrstiev (tzv. stratov). V prvom kroku rozdelíme populáciu do stratov (v rámci existujúcej opory výberu – napr. regióny v rámci krajiny, obce, volebné obvody a pod.). V druhom kroku náhodne vyberieme v každom stanovenom strate požadovaný počet jednotiek. Takýto výber sa dá robiť aj viacstupňovo. Väčšina agentúr v súčasnosti používa na vytvorenie náhodného výberového súboru formu tzv. náhodnej prechádzky. Jej východiskom sú primárne jednotky zberu (PSU, v počte 100 – 200), z ktorých anketári vychádzajú a postupujú podľa presne stanoveného návodu.

Ad 3. V prípade kvótového výberu určíme kvóty a štruktúra výberového súboru musí zodpovedať podľa týchto kvót štruktúre základného súboru. Napr. vieme, že v slovenskej populácii je 49 % mužov a 51 % žien – taká musí byť potom rodová štruktúra výberového súboru. Alebo poznáme štruktúru podľa vzdelania, aj tá sa musí zohľadniť vo výberovom súbore. Na Slovensku sa pracuje so 6 takými kvótovými znakmi – pohlavie, vek, vzdelanie, veľkosť miesta bydliska, región a národnosť, ktorá je veľmi dôležitá.

Podmienky, ktoré musia byť splnené pri použití kvótového výberu:

1. Spoľahlivé štatistické podklady o štruktúre základného súboru; spravidla ich poskytuje Štatistický úrad ako výsledky cenzu – sčítania ľudu, ktoré sa realizuje asi raz za 10 rokov (problematická situácia nastane, keď chceme skúmať niektorú skupinu obyvateľstva, o ktorej takéto údaje neexistujú – napr. v prípade Slovenska je to rómska menšina. Pri sčítaní ľudu sa totiž len malá časť Rómov deklaruje ako Rómovia).
2. Musí byť dosiahnutý istý stupeň obtiažnosti kvóty, to znamená, že pre anketára nie je jednoduché nájsť zameniteľného respondenta.
3. Počet pridelených rozhovorov jednému anketárovi musí byť nízky – jeden anketár by nemal v rámci jedného výskumu realizovať viac ako 6 – 8 rozhovorov.

4. Väčšina rozhovorov sa musí uskutočniť v súkromí, najlepšie v domácnosti respondenta, nie na ulici.

5. Anketárska sieť agentúry musí byť dlhodobou rovnomerne vyťažená.

Výskumy verejnej mienky pracujú s výberovými súbormi. Pri dodržaní presných metodických postupov oslovená vzorka respondentov reprezentuje – zastupuje celú populáciu a výsledky môžeme zovšeobecniť. Výber však vnáša do výsledkov štatistickú chybu, ktorú vieme presne vypočítať a určí nám tzv. interval spoľahlivosti. V ňom je umiestnený náš výsledok; s istou mierou pravdepodobnosti sa pohybuje v intervale od – do, odchýlka býva v štandardných výskumoch +/- tri percentuálne body. Hovoríme o systémovej chybe, ktorá sa dá väčšou vzorkou mierne znížiť, ale nemôžeme ju úplne vylúčiť. S veľkosťou výberového súboru nerastie spoľahlivosť lineárne. Tento interval spoľahlivosti sa niekedy uvádza spolu so zisteniami výskumu. Nasledujúci príklad uvádza výsledky výskumu volebných preferencií a aj vypočítaný interval spoľahlivosti. Ak by sme chceli byť v našej interpretácii úplne dôslední, musíme povedať: Stranu SMER-SD by v júni volilo 31,3 % rozhodnutých voličov; tento výsledok sa s 95 % pravdepodobnosťou umiestňuje v intervale od 27,9 % do 34,6 %, čiže +/- 3,3 % bodov.

#### PRÍKLAD:

Agentúra FOCUS uskutočnila v dňoch 1. 6. – 7. 6. 2005 prieskum verejnej mienky. Výberovú vzorku tvorilo 1055 respondentov, ktorí reprezentujú populáciu SR vo veku nad 18 rokov. Respondentom položili nasledujúcu otázku: „Predstavte si, že by sa parlamentné voľby konali tento víkend. Ktoej strane by ste dali svoj hlas?“

17,4 % respondentov by nešlo voliť a 13,5 % odpovedalo „neviem“, resp. „nechcem odpovedať“. Ostatných 69,1 % respondentov – potenciálnych voličov, rozdelilo svoje preferencie nasledovne:

Politická strana	% potenciálnych voličov	95 % interval spoľahlivosti	% potenciálnych voličov
	jún 2005		máj 2005
SMER-SD	31,3 %	27,9 – 34,6 %	29,0 %
ĽS-HZDS	12,4 %	10,0 – 14,8 %	12,3 %
SMK	10,0 %	7,9 – 12,2 %	9,0 %
KDH	9,1 %	7,0 – 11,2 %	8,7 %
SDKÚ	8,9 %	6,8 – 10,9 %	8,3 %
ANO	7,4 %	5,5 – 9,3 %	7,9 %
SNS	6,8 %	5,0 – 8,7 %	8,3 %
KSS	5,4 %	3,8 – 7,1 %	7,1 %
Slobodné fórum	3,6 %	2,2 – 5,0 %	4,4 %
HZD	1,8 %	0,8 – 2,8 %	2,5 %
SZS	1,4 %	0,6 – 2,3 %	1,2 %
iné strany	1,9 %	0,8 – 2,8 %	1,3 %

Existujú aj nereprezentatívne, zámerné typy výberov, nazývané aj pseudopolls. Problémom je, keď si takéto pseudovýskumy robia nárok na reprezentatívnosť. Ako príklad môžeme uviesť novinovú anketu, ktorá nie je reprezentatívna, aj keby sme mali tisíce odpovedajúcich. Reprezentatívnosť skresľuje faktor *samovýberu respondentov*. Z už i tak špecifickej skupiny – napr. čitatelia nejakého denníka – sa ankety zúčastnia tí, ktorí sú aktívnejší, na základe nejakého dôvodu sú viac motivovaní odpovedať na anketové otázky. Na základe ich odpovedí dostávame skreslený obraz skutočnosti a ani „zreprezentatívnenie“, čiže dodatočné upravenie vzorky podľa kvót na tom nič nemení.

#### Ako zostaviť dotazník a formulovať otázky

Pre laickú verejnosť sa dotazník stal synonymom sociologického výskumu a aj výskumu verejnej mienky. Bez štandardizovaného dotazníka je kvantitatívny výskum verejnej mienky nepredstaviteľný, avšak samotnej príprave dotazníka musí predchádzať seriózna príprava – dizajn projektu, operacionalizmus skúmaných pojmov, výber najvhodnejších indikátorov.

Dotazník musí mať dobre premyslenú a vyváženú stavbu, aby rozhovor prebiehal plynulo, neodradil respondenta, či už nevhodnou, necitlivou formuláciou otázok, alebo prílišnou dĺžkou.

Odporúča sa začať jednoduchšími otázkami, najzložitejšie dať do stredu dotazníka a končiť opäť ľahšími otázkami. Otázky môžeme obmieňať podľa dĺžky a typu, kladieme ich však v logickom poradí. Pre sústredenost' respondenta je dôležité vytvárať aj isté tematické celky.

*Niektoré zásady konštruovania dotazníka:*

1. Otázky musia byť relevantné vo vzťahu k cieľu výskumu.
2. Otázky musia byť formulované neutrálne, nesmú byť sugestívne a viesť respondenta k určitej odpovedi. Sugestívne otázky prinášajú odpovede, ktoré sú očakávané a považované za žiaduce (Napri.: „Väčšina obyvateľov vašej obce je proti tomu, aby miesto starostu zastával pán XY. Myslíte si to tiež?“).
3. V jednej otázke sa môžeme pýtať len na jednu vec (Napri. ak otázka znie: „Aké sú alebo by mali byť podmienky na štúdium,“ pýtame sa súčasne na dve rôzne veci – jednak súčasný stav a stav žiaduci; nevieme potom presne, na čo respondent odpovedá.).

*Existuje množstvo typov otázok; môžeme ich definovať podľa obsahu alebo formátu. Podľa formátu sú to dva základné typy: otvorené a uzatvorené otázky.*

Pri otvorených otázkach respondent odpovedá svojimi slovami – nevyberá z vopred stanovených možností, anketár odpoveď vypíše od slova do slova do dotazníka. Takéto otázky sa používajú v situácii, keď nepoznáme sémantické pole verejnosti, chceme zistiť, ako ľudia o nejakých témach uvažujú, čo sa im vo vzťahu k danému problému vybaví ako prvé, a nevieme ešte presne popísať kategórie, ktoré by sme im predložili. Pre ďalšie spracovanie je potom nutné otvorené otázky zakódovať. Pri spracovaní je vhodné použiť aj citáty priamo z dotazníka. Uzavreté otázky majú presne stanovené možnosti odpovedí.

#### Vedenie rozhovoru, práca anketára a práva respondenta

Z hľadiska spôsobu dopytovania sa na Slovensku pri politických výskumoch väčšinou používajú osobné rozhovory (face-to-face, f2f) podľa štandardizovaného dotazníka. Dôvodom zotrvávania pri tomto „tradičnom“ postupe je predovšetkým miera telefonizácie a používania internetu, čiže časť populácie sa nedá touto formou osloviť, a teda základnú podmienku reprezentatívnosti nemožno splniť. Ďalším dôvodom, ktorý hovorí v prospech osobných rozhovorov, môže byť dĺžka dotazníka a zložitosť otázok. Viac s respondentom dlhý zložitý rozhovor po telefóne by bolo náročné.

Napriek tomu sa telefóny a internet využívajú stále viac. Dôvodom je nielen časová a finančná dostupnosť, ale aj rastúca dostupnosť respondentov. Zber dát však nemusí prebiehať len prostredníctvom priameho rozhovoru. Napri. pri poštovom výskume respondent vyplňa dotazník samostatne.

Nasledujúca tabuľka sumarizuje výhody a nevýhody jednotlivých typov dopytovania.

	Face-to-face	Telefón	Samovypĺňanie	Online
Oblasť aplikácie	Široká, prakticky kdekoľvek	Stredná (závisí od miery telefonizácie)	Stredná	Úzka
Dĺžka rozhovoru	Stredná	Veľmi krátka	Dlhá (ak dotazník posielame poštou)	Stredná
Počet otázok v dotazníku	Vysoký	Nízky	Stredný	Stredný
Finančné náklady	Vysoké	Stredné	Nízke	Nízke
Miera odmietnutí	Nízka	Stredná	Veľmi vysoká	Vysoká
Interakcia s respondentom	Veľmi vysoká	Stredná	Veľmi nízka	Nízka
Kontrola kvality práce anketára	Stredná	Veľmi dobrá	–	–
Úprimnosť respondenta	Nízka	Stredná	Vysoká	Vysoká

*Zdroj: A Guide to Understanding Polls, s. 23. IRI 2003*

Každá agentúra disponuje anketárskou sieťou zloženou spravidla z externých spolupracovníkov. Profesionálna organizácia SAVA presne stanovuje podmienky práce s anketárskou sieťou; ide o nábor, školenie, priebeh terénneho zberu, evidenciu, kontrolu, hodnotenie a ďalšie aspekty. Jednou z podmienok spoľahlivého fungovania kvótového výberu je nízky počet pridelených rozhovorov na jedného anketára. Podľa zistených informácií sa v prípade slovenských agentúr pohybuje tento počet od 5 do 10 dotazníkov.

Oslovený respondent má vždy právo odmietnuť účasť na výskume. Anketár musí takéto rozhodnutie rešpektovať a v žiadnom prípade nevyvíjať na osloveného nátlak. Miera odmietnutí sa podľa vyhodnotenia agentúr pohybuje okolo 10 – 25 %.

Ak aj oslovený s rozhovorom súhlasí, mal by ho anketár upozorniť na to, že má právo odmietnuť odpovedať na ktorúkoľvek otázku. Treba mu zdôrazniť aj to, že neexistujú správne a nesprávne odpovede, každá odpoveď je cenná. Aj odpoveď, že respondent nevie na danú otázku odpovedať, je dôležitou informáciou.

Vo výskumoch sa musia dodržiavať práva respondentov. Základným právom je, že spolupráca na výskume je dobrovoľná a respondent nesmie byť pri žiadosti o spoluprácu oklamáný. Anonymita respondenta sa musí striktne dodržiavať – výskumník musí respondenta ubezpečiť, že informácie nebudú použité na iný ako výskumný účel a budú spracované iba ako hromadné údaje bez možnosti spojiť výsledky s osobou respondenta.

### 3. Interpretácia výsledkov výskumov

Ako sme už uviedli, výskum verejnej mienky sa dá rozložiť na niekoľko fáz, pričom každá je nenahraditeľne dôležitá a kvalita jej vyhotovenia má vplyv na celkovú kvalitu výskumu.

Záverečnou fázou je interpretácia výsledkov. V tejto fáze sa najviac prelína práca výskumníkov a užívateľov výskumu. Výskumníci často vynaložia veľa úsilia na prípravu a realizáciu výskumu a podcenia finálny výstup svojej práce – interpretáciu.

Najčastejšie dôvody, ktoré spôsobujú chyby v interpretácii a využívaní výsledkov, spočívajú v dvoch zásadných, vzájomne prepojených skutočnostiach. Po prvé, užívatelia výskumov (novinári, politici, pracovníci kampaní a reklamy) často nie sú dostatočne kvalifikovaní na používanie a interpretáciu výskumov verejnej mienky. Po druhé, užívatelia nie sú vo vzťahu k výsledkom objektívni – inými slovami: neinterpretujú ich objektívne, ale používajú ich ako politické nástroje na dosiahnutie politických cieľov, alebo ich vidia ako hrozbu a potom sa ich snažia diskreditovať.

Typické chyby, ktoré sa objavujú pri interpretovaní výskumov, sa týkajú predovšetkým:

1. zanedbávania faktu, že pri výskumoch musíme počítať s istou výberovou chybou. Je preceňovaním možností výskumu verejnej mienky, keď interpretujeme výsledky s vyššou presnosťou než môžu mať,
2. nekorektného porovnávania výsledkov rôznych výskumov,
3. zámerného skresľovania výsledkov v záujme politických alebo iných cieľov.

Ad 1. Užívateľom výsledkov výskumov je dobré z času na čas pripomenúť niektoré súvislosti. Mnohé nedorozumenia a problémy totiž začínajú vo chvíli, keď sa výsledky výskumov verejnej mienky preceňujú a ignoruje sa fakt, že ide o výberové zisťovanie, ktoré je zafaržené výberovou chybou. Prieskumy verejnej mienky pracujú s výberovými súbormi. Pri dodržaní presných metodických postupov oslovená vzorka respondentov reprezentuje, zastupuje celú populáciu a výsledky môžeme zovšeobecniť. Výber však vnáša do výsledkov štatistickú chybu, ktorú vieme presne vypočítať a určí nám tzv. interval spoľahlivosti. V ňom je umiestnený náš výsledok. Ak vzorku tvorí cca 1000 respondentov, nameraný výsledok sa pohybuje zhruba v intervale  $\pm 3$  percentuálne body. Hovoríme o systémovej chybe, ktorá sa dá zväčšovaním vzorky mierne znížiť, ale nikdy ju nemôžeme úplne vylúčiť. Náklady verejnosti nie sú fyzikálnou veličinou, ktorá sa dá odmerať na milimeter presne. Na druhej strane, profesionálny metodologický korektný výskum je legitímnym a jediným nástrojom na „meranie“ verejnej mienky.

Preceňovanie výskumov vyzerá v praxi aj tak, že sa z posunu preferencií v rámci intervalu spoľahlivosti robia ďalekosiahle uzávery a na základe „milimetrových“ zmien sa napádajú výskumné agentúry, stranícki protivníci či ďalší aktéri verejného života.

Ad 2. Monitorovanie trendov vo vývoji verejnej mienky je veľmi dôležité; niekedy nám trendy povedia viac ako „momentka“ v danom okamihu. Ak však chceme porovnávať viac rôznych výskumov, musíme dbať o to, aby výskumy boli porovnateľné. Musíme si všímať najmä to, či:

1. bola v oboch výskumoch použitá rovnaká metóda zberu dát,
2. bolo znenie otázok zhodné a bola použitá rovnaká škála,
3. existujú nejaké kontextuálne rozdiely medzi výskumami.

Exemplárne príklady nekorektného porovnávania sú napr. porovnávanie výsledkov získaných otvorenou (bez predloženia zoznamu mien, keď respondenti odpovedajú spontánne) a uzavretou otázkou (s predložením zoznamu a posudzovaním každej predloženej osoby). Rôznou metodikou dostaneme veľmi rozdielne výsledky, a preto takto zisťovanú mieru dôvery nemôžeme porovnávať.

Ad 3. Ak nie je politická strana spokojná s výsledkom výskumu, obviní agentúru z nepresnosti a nedôveryhodnosti. Často sa stáva, že nepriaznivé výsledky nie sú pre politikov a politických stratégov impulzom na zamyslenie – čo by sa dalo robiť lepšie, ale dôvodom na diskreditáciu výskumnej agentúry. V takýchto prípadoch je pre výskumníkov dôležité ostať na pôde odbornosti a objektívnosti.

#### 4. Médiá – nezastupiteľný sprostredkovateľ výsledkov

V USA a čiastočne už aj v západnej Európe sú médiá hlavnou „hnacou silou“ výskumníckeho „priemyslu“. Nefungujú teda len ako šíritelia či sprostredkovatelia, ale aj ako zadávatelia a sponzori výskumov verejnej mienky. Táto rola médií je zatiaľ v iných krajinách (napr. v strednej a východnej Európe) pomerne slabo rozvinutá. Príčinou je sčasti nedostatok finančných prostriedkov, ale iste aj to, že médiá si za minulé roky zvykli dostávať výsledky výskumov od agentúr úplne zadarmo, a tak fungujú predovšetkým ako sprostredkovatelia výsledkov pre verejnosť. Isté napätie medzi médiami a výskumníkmi vyplýva z protichodnej logiky, povahy mediálnych správ a poznávacieho výskumu – dobrá novinárska správa z výskumu musí byť rýchla, krátka, jednoznačná a provokačná zároveň, čiže zákonite povrchná a zjednodušená. Pre médiá sú atraktívne rebríčky, politických top desať, vytváranie dojmu tesnej súťaže a prerozprávanie politickej súťaže ako napínavého športového zápasu. Nie je čas na jemnejšie detaily alebo komplexnejšie informácie. Rozdielnosť prístupov médií a výskumníckych analýz však možno pri istej korektnosti a vzájomnom rešpekte chápať aj ako „delbu práce“.

Trecie plochy medzi výskumníkmi a médiami by sa dali rozdeliť na dve základné skupiny. Do prvej patria menej závažné nedostatky technického rázu, napr. informácie o výsledkoch výskumov nie vždy zahŕňajú všetky dôležité sprievodné údaje, sú mechanicky skrátene, obsahujú nepresnosti a pod.

Druhú skupinu tvoria výhrady médií, komentátorov a publicistov vyvolané buď rozdielmi medzi výsledkami rôznych agentúr na rovnakú otázku v rovnakom čase, alebo (častejšie) rozdielmi medzi výsledkami predvolebných výskumov a výsledkami samotných volieb. Uvedomenie si skutočnosti, že *volebné preferencie nie sú prognózou volebného výsledku*, je kriticky málo rozšírené, a tak je to nie iba na Slovensku.

Problém volebných odhadov (mimo exit polls) je akútny najmä vtedy, keď chýbajú údaje z posledných dní pred voľbami – či už preto, lebo sa nerobil výskum, alebo z dôvodu, že sa v krátkom čase nespracovali jeho výsledky. Problémom je aj príliš dlhé moratórium na zverejňovanie výsledkov predvolebných prieskumov.

#### Štandardy pri zverejňovaní výsledkov výskumov

Pre korektné zverejňovanie výsledkov výskumov treba dosiahnuť stav, keď médiá spolu s výsledkami uvádzajú aspoň základné informácie o výskume, pretože práve médiá sú zdrojom konečnej informácie pre odbornú aj laickú verejnosť. Na Slovensku sa uzavrela dohoda medzi Slovenskou asociáciou výskumných agentúr (SAVA) a niektorými médiami, podľa ktorej by zverejňovaná informácia v prípade predvolebných preferencií mala obsahovať nasledujúce minimálne parametre prieskumu:

1. názov agentúry, ktorá prieskum realizovala,
2. termín zberu údajov,
3. veľkosť vzorky, presný počet respondentov,
4. reprezentatívnosť (napr. reprezentatívna vzorka dospeljej populácie SR),
5. presné znenie otázky.

#### Čo by sa mali novinári pýtať predtým, ako zverejnia čísla z prieskumov

Pri šírení výskumov predstavujú médiá dôležitý sprostredkujúci článok. Preto je dôležité, aby aj novinári mali základné informácie o výskumoch, ktorých výsledky zverejňujú.

Americký National Council on Public Polls (Národný výbor pre výskumy verejnej mienky, NCPP) vypracoval krátku brožúrku s názvom „Dvadsať otázok, ktoré by sa novinár mal pýtať o výsledkoch výskumov verejnej mienky“. Týmto materiálom sme sa inšpirovali pri príprave našich 12 otázok, na ktoré by sa novinári mali – a mali vedieť – spýtať výskumníkov. Pre novinárov a výskumníkov sú otázky najčastejším nástrojom na zbieranie informácií. Nasledujúce otázky by sa mal pýtať každý novinár, ktorý má pred sebou výsledky výskumu verejnej mienky predtým, ako ich zverejní. Len vtedy môže mať istotu, že svojim čitateľom (poslucháčom či divákom) sprostredkuje spoľahlivé a dôveryhodné výsledky.

##### 1. Kto výskum realizoval?

Ktorá výskumná agentúra, spoločnosť alebo inštitúcia výskum realizovala? To je vždy prvá otázka, ktorú by sme sa mali spýtať. Ak neviete, kto výskum urobil, nemáte možnosť dostať odpovede ani na ďalšie otázky. Ak vám osoba, ktorá poskytuje výsledky výskumu, nevie alebo nechce povedať, kto výskum robil, treba vážne spochybníť spoľahlivosť a dôveryhodnosť prezentovaných výsledkov.

##### 2. Kto výskum platil a prečo bol realizovaný?

Skôr, ako zverejníte výsledky nejakého výskumu, musíte vedieť, kto výskum zaplatil. Táto informácia vám – a vašim čitateľom – prezradí, kto skúmané témy považoval za natoľko dôležité, že minul peniaze na to, aby zistil, čo si o nich myslia bežní ľudia.

##### 3. Koľko ľudí sa výskumu zúčastnilo? Aká veľká bola výskumná vzorka?

Výskumy dávajú odpoveď na to, ako sú niektoré názory rozložené v populácii. Výsledky sú však zafažené istou výberovou chybou (pozri časť o výberoch a intervale spoľahlivosti), preto je dôležité vedieť, koľko ľudí sa výskumu



zúčastnilo. Čím je vzorka väčšia, tým menšia je výberová chyba. Treba sa však vyhnúť pasci. Pravidlo: čím viac respondentov, tým menšia výberová chyba, a teda tým presnejší výsledok – platí len do istej miery. Jednak sa od istého množstva respondentov výberová chyba znižuje len veľmi postupne, a potom na kvalitu výsledkov vplýva aj množstvo iných faktorov.

#### 4. Aký postup bol použitý pri výbere respondentov?

V kvalifikovaných reprezentatívnych výskumoch výskumníci používajú špeciálne metodologické postupy výberu respondentov (viď časť „Výberový súbor“). V nereprezentatívnych výskumoch sa respondenti vyberajú sami – sami sa rozhodnú, či sa chcú, alebo nechcú zúčastniť ankety. Ide o tzv. samovýber, ktorý nemôže byť základom reprezentatívneho výberu.

Preto je dôležité, aby výskumník pri prezentácii výsledkov informoval, či išlo o reprezentatívny výber a aká metóda (pravdepodobnostný alebo kvótový výber) bola použitá pri identifikácii respondentov.

#### 5. Aký bol základný súbor? Z akej oblasti alebo sociálnej skupiny sa respondenti vyberali?

Je absolútne nutné vedieť, z akej skupiny sa respondenti vyberali. Je veľký rozdiel, či išlo napr. o dospelú populáciu (čiže všetkých oprávnených voličov), alebo základný súbor predstavovala nejaká špecifická skupina, ktorá môže byť určená vekom (napr. mladí voliči vo veku od 18 do 29 rokov), profesiou (napr. výskum v prostredí učiteľov, právnikov), oblasťou (napr. výskum iba v rámci konkrétneho mesta, regiónu alebo obce), ale aj názorovou alebo politickou orientáciou (len voliči niektorej konkrétnej politickej strany alebo členovia nejakého klubu či organizácie). Tieto informácie sú dôležité najmä v prípade politických výskumov, hlavne pri zisťovaní volebných preferencií.

#### 6. Sú výsledky založené na odpovediach všetkých dopytovaných respondentov v rámci daného výskumu?

Jeden z najjednoduchších a aj najčastejších spôsobov, ako nesprávne interpretovať výsledky výskumu, je hovoriť iba o výsledkoch za nejakú podskupinu alebo, naopak, zahrnúť podskupinu do výsledkov, aj keď tam vlastne nepatrí. Ako príklad môžeme uviesť nasledovné: výskum sa robí na reprezentatívnej vzorke obyvateľov nejakej krajiny vo veku od 15, avšak volebné právo je až od 18 rokov. Výsledky za celú vzorku (čiže vrátane respondentov vo veku 15 – 17) prezentujeme ako odhadovaný volebný výsledok. Výsledky sú teda skreslené, lebo hovoria za inú skupinu, než by bolo správne.

#### 7. Kto mal byť dopytovaný, a nebol?

Žiadnemu výskumu sa nepodarí zastihnúť každého, kto spadá do výberovej vzorky. Novinári by mali vedieť, aké kroky agentúra a anketári podnikli na maximálne možné zníženie miery odmietnutí. Inými slovami, koľko pokusov urobili na zastihnutie potenciálneho respondenta.

#### 8. Kedy sa výskum realizoval?

Udalosti môžu mať dramatický vplyv na verejnú mienku, a teda aj na výsledky výskumu. Interpretácia každého výskumu závisí od toho, či sa zber údajov uskutočnil pred alebo po nejakej zásadnej udalosti. Napr. prezident môže mať nejaký zásadný prejav, a keď zisťujeme jeho dôveryhodnosť medzi ľuďmi, musíme vedieť, či sme sa pýtali pred, alebo po prejave. Aj na interpretáciu výsledkov predvolebných výskumov je dôležité vedieť, ako dlho pred voľbami sa zber dát uskutočnil.

#### 9. Ako, akým spôsobom prebehli rozhovory?

V zásade existujú tri spôsoby dopytovania – osobne, telefonicky a poštou (alebo online). O výhodách a nevýhodách jednotlivých spôsobov sme písali na inom mieste. V tejto súvislosti je nutné zdôrazniť, že aj táto informácia je dôležitá pri interpretácii výsledkov.

#### 10. Aká je výberová chyba pre výsledky výskumu?

Ako sme už uviedli, výberové súbory (tisíc respondentov reprezentuje povedzme 25 miliónov obyvateľov nejakej krajiny) sú zaťažené istou výberovou chybou. Presnosť výsledku nie je 100 %, ale s istou pravdepodobnosťou (najčastejšie 95 %) môžeme povedať, že výsledok sa pohybuje v rozpätí napr.  $\pm 3$  %. Toto rozpätie nazývame interval spoľahlivosti. Táto chyba nie je „chybou“ v zmysle omylu alebo nesprávneho postupu; je dôsledkom toho, že výskum nerealizujeme na celom základnom súbore. Robiť výskum na celom základnom súbore – 25 miliónov obyvateľov – by však bolo, samozrejme, nemožné.

#### 11. Aké bolo presné znenie otázok vo výskume?

Musíte sa pýtať na presné znenie otázky položenej vo výskume. Prečo?

Lebo aj drobné odlišnosti v znení otázok môžu spôsobiť odlišnosti vo výsledku.

#### 12. Aké iné výskumy sa na túto tému realizovali? Sú ich výsledky rovnaké? Ak nie, prečo?

Na rovnakú tému môžu byť v rozpätí krátkeho času uverejnené viaceré výskumy. V prvom rade skontrolujte čas terénneho zberu dát. Ak je tam časový rozdiel, rozdiely vo výsledkoch môžu reflektovať výkyvy verejnej mienky v čase. Ak sa výskumy robili zhruba v rovnakom čase, a napriek tomu sa výsledky líšia, žiadajte o vysvetlenie samotných výskumníkov (podľa Gawiser – Witt).

Ak si prejdete tento katalóg otázok, je možné, že sa spýtate sám seba: stojí vôbec za to písať o nejakom výskume? Odpoveď znie: áno, napriek všetkým týmto zložitostiam sú výskumy verejnej mienky – realizované podľa správnych postupov – najpresnejším objektívnym nástrojom na zisťovanie a meranie názorov verejnosti.

## 5. Názory verejnosti na otázky zahraničnej politiky

Verejná mienka v oblasti zahraničnej politiky predstavuje špecifickú oblasť v tom zmysle, že pre bežných ľudí je pomerne vzdialená od ich každodenného života. Odborníci i politici si síce uvedomujú, že dnes sa nedá nakresliť jasná deliaca čiara medzi domácou a zahraničnou politikou, pre bežného človeka je však aj v dnešnom globalizovanom svete jednoduchšie hodnotiť výkon vlády v oblasti zdravotníctva či sociálnych dávok ako integrácie, zahraničného obchodu či medzinárodnej bezpečnosti. A to najmä v krajine ako je Slovensko, ktoré nemá tradíciu byť medzinárodným aktérom, v dejinách bolo skôr objektom ako aktívnym subjektom histórie. Napriek tomu, napriek nižšej informovanosti i slabej schopnosti vidieť diania v globálnych kontextoch politík, sa zahraničnopolitické dianie stáva stále častejšie predmetom prieskumov a je aj stále častejšou témou verejného diskurzu a volebnej súťaže.

Na Slovensku sa výskumy k vnímaniu EÚ, NATO, celkovo integrácie a vnímania zahraničnej politiky realizovali najmä v predvstupovom období. Pre dlhodobejšie spoznávanie názorov verejnosti na sféru medzinárodnej politiky bol mimoriadne zaujímavou a užitočnou skúsenosťou projekt Transatlantické trendy (TT)<sup>1</sup>. Slovensko bolo do tohto projektu zaradené v rokoch 2004 – 2013, čiže celú dekádu poznamenanú hektickým vývojom na medzinárodnej scéne. Na každoročných dátach bolo vidieť postupné dozrievanie verejnej mienky na Slovensku vo vzťahu ku globálnym témam.

Výsledky TT ponúkli unikátnu možnosť vidieť našu „krajinku“ v referenčnom rámci iných európskych krajín, ale aj zachytiť dynamiku názorov verejnosti počas prvých desiatich rokov členstva v EÚ a NATO. V roku 2004 vzbudili výsledky za Slovensko v medzinárodnom tíme analytikov značné prekvapenie. Vníмали ho ako bludný balvan, vymykajúci sa, vyčnievajúci prípad. Popredný analytik GMF Ron Asmus vtedy nazval Slovensko „krajinku s ostrovnou mentalitou“, zahľadenú do seba, ignorujúcu svet „za horizontom vlastných chotárov“. Čím sa to prejavovalo? Napr. 60 % slovenských respondentov si síce myslelo, že pre budúcnosť krajiny bude lepšie, ak sa aktívne bude zúčastňovať diania vo svete, viac ako štvrtina sa však prikláňala k alternatíve zachovania si odstup, a teda k akejsi izolacionistickej pozícii. Tento výsledok sa znalcom názorov slovenskej verejnosti zdal „až 60 %“; odborníkom, ktorí mali v očiach podstatne vyššie čísla z iných krajín, sa to zdalo „len 60 %“. Iný príklad sa týkal postoja k svetovým veľmociam. Na otázku, kto by mal byť jedinou veľmocou, si 36 % ľudí na Slovensku vybralo Európsku úniu, len celkom marginálna časť Spojené štáty (3 %) a väčšina (57 %) zvolila tretiu možnosť – „žiadna krajina by nemala byť veľmocou“. Táto odpoveď bola na Slovensku zastúpená mnohonásobne vyššie než v iných európskych krajinách. Pre staršiu generáciu bola možno výrazom „antisovietskeho resentimentu“, v hlbších vrstvách identity by sme možno našli aj nedostatok geopolitického realizmu, romantický príklon k neutralite, skrátka akýsi „antiveľmocenský reflex“.

Výskum opakovane potvrdil aj to, že obyvatelia Slovenska viac „milujú“ Európu ako Ameriku a viac sa identifikujú s členstvom v EÚ ako v Severoatlantickej aliancii, zároveň prejavujú nadpriemernú náklonnosť voči Rusku. Diferencovaný postoj EÚ-NATO sa datuje ešte od predvstupového obdobia a pretrváva. Slováci ostali napriek finančnej a dlhovej kríze eurooptimisti. Práve na Slovensku malo euro najlepši „cveng“ a väčšina ľudí v rokoch 2010 – 2012 – bez ohľadu na dlhovú krízu, grécku pôžičku, záchranu bánk a pod. – videla jeho priaznivý vplyv na našu ekonomiku. Na druhej strane sa Slovensko väčšinou pripája k tým, ktorí hovoria, že každý členský štát by si mal zachovať právomoc rozhodovať v otázkach hospodárskej a finančnej politiky pre seba, kompetencie EÚ by sa v tomto ohľade nemali rozširovať.

Slovensko nikdy nepatrilo ku krajinám so silným transatlantickým ťahom na úrovni obyvateľstva (o to jasnejší bol u politických elít) a vzťah k politike USA, prípadne k ich medzinárodnému líderstvu, patril k tým rezervovanejším. Komparatívne s inými krajinami táto črta ostáva, avšak Slovensko je v roku 2013 oveľa protransatlantickejšie ako bolo v roku 2004, resp. v rokoch 2006 – 2007, keď vrcholila protiamerická hystéria. Prejavuje sa to aj vo vnímaní Aliancie, ktorej dôležitosť pre našu bezpečnosť vidí jasná nadpolovičná väčšina dospeljej populácie.

<sup>1</sup> Hlavným iniciátorom a sponzorom projektu bol German Marshall Fund Spojených štátov (GMF US). Idea takéhoto projektu vznikla ako reakcia na 11. september 2001 a následné rozkolísanie transatlantických vzťahov. Hlavným zámerom bolo prispieť k intenzívnejšiemu dialógu partnerov o spoločných problémoch. Výskum sa realizoval každoročne od roku 2002 do 2014, Slovensko participovalo v rokoch 2004 – 2013, celkovo na 10 vlnách výskumu, ktorý sa realizoval v USA, vo viacerých krajinách Európskej únie (konkrétne: Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia, Taliansko, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Slovensko, Španielsko, Rumunsko a Bulharsko), v Turecku a v niektorých rokoch aj v Rusku a Švédsku. Projekt podporovali viaceré veľké nadácie, napr. Compagnia di San Paolo, realizovaný aj s podporou Fundação Luso-Americana, Fundación BBVA a Tipping Point Foundation.

Svoje iste zohral aj nový prezident USA. Do budúcnosti treba vidieť, že spoločná európsko-americká agenda sa postupne rozširuje aj o geoeconomické témy a väzby. V bezpečnostných otázkach však slovenská verejnosť ostáva silne pacifistickou, syndróm neintervenovania je v tunajšej mentalite hlbšie ukotvený. Politici teda musia byť pripravení na to, že podobne ako v prípade Iraku či Afganistanu, sa o našej účasti na misiách nebude rozhodovať s väčšinou podporou voličov, ale bude vyžadovať značnú dávku líderstva a vysvetľovania zložitých súvislostí medzinárodnej bezpečnosti.

Po dekáde účasti na projekte TT poteší jedno všeobecnejšie pozorovanie – za desať rokov sa Slovensko posunulo z pozície bludného balvana. Názory slovenskej verejnosti sú viac v európskom mainstreame, o. i. aj v tom, že podiel odpovedí „neviem, nemám názor“, ktorý pred 10 rokmi dosahoval pri niektorých otázkach až okolo 30 % a indikoval neoboznámenosť, ale aj uzavretosť, provinčnosť, sa podstatne znížil. Povedomie, že svet sa nás týka a vieme na veci povedať svoj názor, sa rozširuje a udomáčuje.

### **Použitá literatúra:**

*A Guide to Understanding Polls.* International Republic Institute, 2003.

Gawiser, R. Sheldon – Witt, G. Evans: *20 Questions A Journalist Should Ask About Poll Results.* National Council on Public Polls. [www.ncpp.org/?q=node/4](http://www.ncpp.org/?q=node/4)

Gyárfášová, Oľga: *Slovenské trendy. Obraz Slovenska v transatlantickom kontexte.*

in: *Zahraničná politika* 5/2009, s. 10 – 12.

Slovenská asociácia výskumných agentúr. <https://sava.sk/>

Transatlantic Trends. <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/>.



## Európska obrana a cesta k spoločnej „armáde“

### Úvod

Pri slovách bezpečnosť a obrana iba málokomu napadne spojitosť s Európskou úniou. Pritom Európska únia za posledných dvadsať rokov vybudovala rozsiahly a komplexný systém mechanizmov a prostriedkov, ktoré jej dnes umožňujú plniť široké spektrum civilných aj vojenských úloh v zahraničí. Členské krajiny Lisabonskou zmluvou zavŕšili sériu reforiem a viacerých inštitucionálnych zmien, ktoré mali posilniť politickú integráciu EÚ a deklarovať jednotnosť členských krajín. Krajiny zmenili napríklad hlasovacie pravidlá, vytvorili post „prezidenta EÚ“, vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci, ktorý je istou obdobou ministra zahraničných vecí členských krajín – všetko s cieľom potvrdiť pozíciu EÚ ako silného a plnohodnotného zahranično-politického aktéra.

Dynamické zmeny bezpečnostného prostredia a nové bezpečnostné hrozby, ktorým Európa čelí, nútia lídrov neustále prehodnocovať aktuálny rámec tak, aby vždy dokázali garantovať bezpečnosť svojich občanov. Inak to nie je ani v roku 2016. Viaceré udalosti potvrdili, že oblasť bezpečnosti a obrany si naďalej zasluhuje vysokú pozornosť. Preto sa na program dňa dostala nová bezpečnostná stratégia EÚ a aj jej implementačná stratégia a nový akčný plán na obranu. Úlohou číslo jeden naďalej ostáva snaha o vylepšenie Spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky, ktorá rámcuje všetky iniciatívy členských krajín Európskej únie v oblasti bezpečnosti a obrany.

### Bezpečnosť a obrana EÚ dnes

Čo sa teda aktuálne nachádza v províziách a zmluvách? Ako dnes funguje Spoločná bezpečnostná a obranná politika (SBOP)? Pomyselnú kostru možno definovať najmä hlavnými princípmi fungovania a prostriedkami, ktorými Európska únia disponuje.

Hlavné princípy všeobecne rámcuje Zmluva o Európskej únii, známa aj ako Lisabonská zmluva, ktorá vstúpila do platnosti v roku 2009. V piatej hlave, ktorá sa venuje práve SBOP, hovorí, že v rámci SBOP EÚ prijíma rozhodnutia jednohlasne. Zmluva dáva členským krajinám možnosť zdržať sa hlasovania, a tým neblokovať prijatie rozhodnutia. V takom prípade nie je člen povinný uplatňovať rozhodnutie, avšak akceptuje, že rozhodnutie je pre Úniu záväzná<sup>1</sup>. Hlavnú úlohu pri rozhodovaní zohráva Európska rada, teda stretnutie predsedov vlád a hláv štátov členských krajín EÚ, ktorí sa stretávajú minimálne dvakrát ročne. Európska rada určuje strategické smerovanie Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, súčasťou ktorej je aj SBOP.

Okrem členských štátov uskutočňuje Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku aj vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné vzťahy. V zmysle Zmluvy o Európskej únii<sup>2</sup> prispieva svojimi návrhmi k tvorbe spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a zabezpečuje vykonávanie rozhodnutí prijatých Európskou radou a Radou pre zahraničné veci, zastupuje Úniu v záležitostiach týkajúcich sa spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Vedie politický dialóg s tretími stranami v mene Únie a vyjadruje pozíciu Únie v medzinárodných organizáciách a na medzinárodných konferenciách. Vysokému predstaviteľovi pomáha pri uskutočňovaní SBOP Európska služba pre vonkajšiu činnosť (EEAS). Vznik pozície vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné vzťahy, ktorý sa stal zároveň aj generálnym tajomníkom EÚ a symbolizoval „meno a tvár“ EÚ, umožnila Amsterdamská zmluva, ktorá vstúpila do platnosti v roku 1999. Od platnosti Lisabonskej zmluvy je vysoký predstaviteľ zároveň aj podpredsedom Európskej komisie a predsedá zasadnutiam Rady pre zahraničné veci, teda pravidelným stretnutiam ministrov zahraničných vecí členských krajín EÚ.

<sup>1</sup> Zmluva o Európskej únii, článok 22 – 31.

<sup>2</sup> Zmluva o Európskej únii, článok 27.

Významným princípom spolupráce v rámci Spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky je aj klauzula vzájomnej obrany,<sup>3</sup> ktorú zaviedla Lisabonská zmluva. Ak sa členský štát stane obeťou ozbrojenej agresie na svojom území, podľa tejto klauzuly sú ostatné členské krajiny povinné pomôcť mu a podporiť ho všetkými dostupnými prostriedkami v súlade s Chartou OSN. Dodáva však, že základom kolektívnej obrany pre členské krajiny, ktoré sú jej členmi, naďalej zostáva NATO.

EÚ disponuje aj širokým spektrom *prostriedkov*. Z pohľadu vojenských kapacít treba spomenúť vojenské ciele EÚ. Na samite v Helsinkách v roku 1999 sa EÚ zaviazala, že bude schopná do šiestich dní nasadiť a udržať sily s veľkosťou 15 brigád alebo 50 – 60000 osôb. Na samite vo Feire v roku 2000 doplnila civilné ciele EÚ. Štáty sa zhodli, že EÚ musí byť schopná nasadiť aj do 5000 policajtov do operácií krízového manažmentu, ktorí budú vykonávať policajné úlohy, posilňovať vymožitelnosť práva, civilnú administratívu a zabezpečovať ochranu civilistov, pričom tisíc z nich musí byť možné nasadiť do tridsiatich dní.

Rozsah úloh, ktoré môžu ozbrojené sily plniť, definujú Petersburské úlohy, ktoré sa najskôr stali súčasťou Maastrichtskej zmluvy roku 1993 a neskôr boli rozšírené v Lisabonskej zmluve:<sup>4</sup>

- spoločné operácie odzbrojovania,
- humanitárne a záchranné misie,
- misie vojenského poradenstva a vojenskej pomoci,
- misie na predchádzanie konfliktom a na udržiavanie mieru,
- misie bojových síl v rámci krízového manažmentu, vrátane misií na opätovné nastolenie mieru a stabilizačných operácií po ukončení konfliktu.

Všetky tieto misie môžu prispievať k boju proti terorizmu, vrátane podpory tretích krajín v boji proti terorizmu na ich územiach.

Politickú kontrolu a strategické riadenie operácií krízového riadenia vykonáva Politický a bezpečnostný výbor, ktorý pripravuje program Rady pre zahraničné veci.

EÚ nemá stále veliteľstvo operácií. Velenie operáciám môže realizovať tromi spôsobmi:

- Využitím jedného z piatich operačných veliteľstiev členských štátov EÚ, ktoré deklarovali personálnu aj technickú kapacitu riadiť EÚ operácie – Postupim (Nemecko), Mont Valérien pri Paríži (Francúzsko), Centocelle neďaleko Ríma (Taliansko), Northwood (Anglicko) a Larissa (Grécko).
- Využitím Operačného centra EÚ v Bruseli, ktoré je možné aktivovať v rámci Vojenského výboru EÚ. Pomerne skromný stály tím s počtom štyroch príslušníkov sa do 20 dní môže rozšíriť na operačné centrum s počtom 103 osôb.
- Využitím Vrchného veliteľstva spojeneckých síl NATO v Európe (SHAPE) v Monse, ktoré umožňuje dohoda Berlin Plus z roku 2003. EÚ môže podniknúť vlastné mierové operácie s využitím niektorých vojenských prvkov NATO s cieľom podnikania vlastných mierových operácií. Operáciám EÚ môže veliť zástupca vrchného veliteľa spojeneckých síl v Európe DSACEUR, ktorým je tradične Európan.

Jednotky rýchleho nasadenia predstavujú Bojové skupiny EÚ, bojové jednotky s veľkosťou 1500 vojakov, ktoré by mali byť nasaditeľné do dvoch týždňov na dobu 30, respektíve 120 dní. Napriek tomu, že Bojové skupiny EÚ sú v pohotovosti od roku 2007, dodnes neboli použité, pretože o ich vyslaní mali rozhodnúť konsenzom všetky členské krajiny. Aj preto sa dnes stali akýmsi symbolom nefunkčnosti niektorých mechanizmov a vysoká predstaviteľka Únie ich používa ako príklad mechanizmu, ktorý potrebuje vylepšenie.

Dôvodom ich nefunkčnosti môže byť aj otázka financovania. Podľa aktuálnych dohôd hradí náklady na vyslanie svojich príslušníkov ozbrojených síl či civilistov do misií a operácií pod hlavičkou EÚ ten štát, ktorý ich vysiela. Iba približne desatinu nákladov kompenzuje spoločný mechanizmus Athena, prostredníctvom ktorého je možné pokryť prvotné výdavky súvisiace so zriadením misie, ako napríklad očkovanie vojakov pred vyslaním, najímanie lokálneho administratívneho personálu v mieste zriadenia misie a podobne.

Najväčšiu finančnú záťaž predstavuje obstarávanie vojenských prostriedkov. Aj keď Únia disponuje spolu státisícmi vojakov a stovkami vojenskej techniky, len časť z nich je reálne nasaditeľná do vojenských operácií v rámci či mimo nej. S tým súvisí nedostatok niektorých zbraňových systémov a spôsobilostí alebo podfinancovanie výcviku a modernizačných či výskumných projektov. Odporúčanie investovať do rozvoja spôsobilostí 20 % z rozpočtu dnes realizuje iba zlomok krajín.

Nástrojom, ktorý mal pomôcť prekonať práve vyššie spomínané nedostatkové spôsobilosti, je mechanizmus stálej štruktúrovanej spolupráce,<sup>5</sup> ktorý tiež zaviedla Lisabonská zmluva. Podľa tohto mechanizmu môžu niektoré členské krajiny EÚ s lepšími vojenskými spôsobilosťami preberať navzájom väčšie záväzky s cieľom plniť náročnejšie misie. Podobne ako Bojové skupiny EÚ, tento mechanizmus nebol od roku 2009 využitý.

<sup>3</sup> Zmluva o Európskej únii, článok 42.

<sup>4</sup> Zmluva o Európskej únii, článok 43.

<sup>5</sup> Zmluva o Európskej únii, článok 42.

## 2016: Islamský štát, brexit, Trump

Decembrovou diskusiou o otázkach bezpečnosti dajú politickí lídri aj pomyselnú bodku za rokom 2016, v ktorom došlo z pohľadu bezpečnosti a obrany k viacerým významným udalostiam. Tie vo väčšej alebo menšej miere formovali Spoločnú bezpečnostnú a obrannú politiku Európskej únie a opätovne rozvírili diskusiu aj o možnostiach vytvorenia spoločnej európskej armády.

Začiatok roku 2016 sa niesol v znamení dozvukov priznania ruského prezidenta Vladimira Putina. Na tlačovej besede v Kremli koncom roka 2015, kde s novinármi diskutoval o zadržaní dvoch ruských spravodajských dôstojníkov na Ukrajine, povedal: „Nikdy sme nehovorili, že tam (v Donbase) nie sú ľudia plniaci isté úlohy, okrem iného vo vojenskej oblasti, ale to neznamená, že sú tam pravidelné jednotky.“<sup>6</sup> Potvrdil tým len dovtedajšie obvinenia o pretrvávajúcej ruskej interferencii na Ukrajine – krajine v priamom susedstve Európskej únie –, ktorá nasledovala po ilegálnej anexii Krymu. Anexia Krymu pritom narušila dovtedajšiu bezpečnostnú architektúru Európy, a zároveň podkopala presvedčenie o nespochybniteľnosti územnej celistvosti, suverenity a zvrchovanosti štátov v Európe. Pritom v tom čase ešte stále platná Európska bezpečnostná stratégia z roku 2003 považovala agresiu voči niektorému členskému štátu EÚ za nepravdepodobnú.

V marci 2016 sa odohrali dva teroristické útoky v Bruseli, ktoré si vyžiadali niekoľko desiatok obetí a stovky zranených. Najskôr sa na medzinárodnom letisku Zaventem odpálili dvaja samovražední atentátnici, o hodinu neskôr, v čase rannej dopravnej špičky, došlo k explóziám výbušnín umiestneným v bruselskom metre len sto metrov od budovy sídla Európskej komisie. K útoku sa neskôr prihlásilo teroristické hnutie Islamský štát. Udalosti potvrdili, že teroristické útoky ani v roku 2016 nestratia intenzitu a aj naďalej predstavujú vážnu bezpečnostnú hrozbu priamo v Európe.

O pár mesiacov neskôr v júni 2016 vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku Federica Mogherini predstavila novú Globálnu stratégiu Európskej únie pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku. K vypracovaniu stratégie ju zaviazali európski lídri ešte v roku 2014 v dôsledku prudkých zmien bezpečnostného prostredia Európskej únie. Posledná platná stratégia pritom pochádzala ešte z roku 2003 a už viac neplnila adekvátny strategický rámec bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ. Nová stratégia zároveň avizovala rozpracovanie Implementačného plánu Globálnej stratégie EÚ pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku a Európskeho akčného plánu pre obranu, ktoré so spoločnou deklaráciou NATO a EÚ, prijatou počas júlového samitu Severoatlantickej aliancie vo Varšave, predstavujú základné strategické piliere európskej bezpečnosti a obrany. Európski lídri by ich mali prijímať na najbližšej decembrovej Európskej rade.

Nová stratégia uzrela svetlo sveta len niekoľko dní potom, ako Veľká Británia hlasovala za vystúpenie z Európskej únie. Veľká Británia, ktorá bola dovtedy známa svojím zdržanlivým až negatívnym postojom k otázke posilňovania európskych bezpečnostných a obranných spôsobilostí, tak prestala byť prekážkou prehlbovania spolupráce. Šance na prehlbovanie obrannej integrácie sa zvýšili, pretože Briti v tejto otázke stratili hlas. Plánovaný odchod Británie znamená pre Európsku úniu aj odchod najväčšej európskej armády, pretože Britské ostrovy držia európske prvenstvo v objeme prostriedkov vyčlenených na obranu.

Zdanlivo ďaleko od Európy došlo aj k významnej zmene na poste prezidenta Spojených štátov. V novembrových voľbách sa stal prezidentom republikán Donald Trump, ktorý sa ešte pre zvolením preslávil viacerými kontroverznými výroky adresovanými smerom k európskym krajinám a spochybnením článku 5 Washingtonskej zmluvy predstavujúcej kľúčový pilier a základný princíp kolektívnej ochrany NATO. Článok 5 hovorí, že akýkoľvek útok proti jednému alebo viacerým členským štátom sa bude považovať za útok proti všetkým. V prípade útoku každá zmluvná strana uplatní právo na obranu podľa článku 51 Charty OSN a spraví kroky, ktoré považuje za nutné, vrátane použitia vojenskej sily. Donald Trump sa však nechal počuť, že pomoc v prípade útoku by mala byť podmienená tým, či si krajina splnila svoje zmluvné záväzky voči NATO.<sup>7</sup> Mal na mysli vynaloženie 2 % HDP do obranného rozpočtu. V súčasnosti však túto podmienku okrem Spojených štátov spĺňa iba Grécko, Veľká Británia, Estónsko a Poľsko. Trumpove slová vyvolali oprávnené obavy na spochybnenie systému kolektívnej obrany. Ten predstavuje záruku bezpečnosti väčšiny krajín Európskej únie, ktoré sú zároveň aj členmi NATO. A umocnili premýšľanie o posilnení obrannej identity EÚ.

## Európska armáda?

V rámci diskusií v priebehu roka 2016 sa objavila aj myšlienka spoločnej európskej armády. Doterajšie vyhlásenia však zatiaľ demonštrujú viac ideových nezhôd a rozdielnu predstavu o podobe budúcich spoločných ozbrojených síl než jasnú víziu s reálnym časovým horizontom.

<sup>6</sup> WALKER, Shaun. Putin admits Russian military presence in Ukraine for first time.

<sup>7</sup> JACOBS, Ben. Donald Trump reiterates he will only help Nato countries that pay 'fair share'. *The Guardian*.

Ešte minulý rok sa k myšlienke spoločnej armády prihlásil predseda Európskej komisie Jean-Claude Juncker. V nadväznosti na anexiu Krymu a aktivity Ruskej federácie na Ukrajine v marci 2015 uviedol, že EÚ by mala mať vlastnú armádu, ktorá by podľa jeho slov tlmočila Rusku, že to EÚ s obranou myslí vážne.<sup>8</sup> Poľsko a Veľká Británia vtedy v reakcii uviedli, že budovanie spôsobilostí musí prebiehať prioritne v NATO. Francúzsky predseda vlády návrh zamietol s odôvodnením, že EÚ už disponuje armádou vo forme síl rýchlej reakcie. Návrh, naopak, získal podporu nemeckého ministra zahraničných vecí a nemeckej kancelárky Angely Merkelovej.<sup>9</sup> Samotná Merkelová pritom už v roku 2007 v čase spustenia Bojových skupín EÚ hovorila o potrebe vybudovania európskej armády v horizonte päťdesiatich rokov a vtedajší nemecký minister zahraničných vecí hovoril o Bojových skupinách EÚ ako o prvom kroku pri budovaní spoločných síl. Ešte v roku 2006 sa k myšlienke spoločnej európskej armády prihlásil aj poľský prezident Lech Kaczyński. Navrhoval vybudovanie Európskej armády so silou 100 000 vojakov, ktorá by pôsobila po boku NATO v krízových oblastiach.

Tému bližšej európskej obrannej integrácie bez použitia termínu európska armáda nastolila i nemecká ministerka obrany so svojím francúzskym kolegom v internom dokumente, ktorého obsah sa dostal na verejnosť vďaka miestnym médiám. Návrh odporúča, aby budúce európske vojenské operácie riadilo nové spoločné veliteľstvo, a nahradilo tak terajšie rotačné velenia v rámci EÚ. Pridáva aj, že by sa mala zvýšiť vojenská pripravenosť síl rýchlej reakcie, ďalej zintenzívniť spoločné plánovanie a vytvoriť jednotný fond na podporu vojenského výskumu a nákupu niektorých vojenských zariadení. Jedno spoločné veliteľstvo a Európsky fond na obranu vyzdvihol aj predseda Európskej komisie Jean-Claude Juncker vo svojom prejave o stave Únie v Európskom parlamente.<sup>10</sup>

Naposledy volal po spoločnej armáde český premiér Bohuslav Sobotka, ktorý pred augustovým zasadnutím premiérov krajín Vyšehradskej štvorky za účasti nemeckej kancelárky Angely Merkelovej navrhol, aby sa Európska únia na svojom neformálnom septembrovom samite v Bratislave venovala otázke spoločnej európskej armády. Za vytvorenie európskej armády sa následne o niekoľko dní neskôr vyslovil aj maďarský premiér Viktor Orbán. Podľa oboch by mohla byť užitočná najmä pri ochrane vonkajších hraníc EÚ.

I keď sa bratislavský samit bezpečnosťou a obranou zaoberal, deklarácia zo stretnutia sa obmedzila iba na strohé konštatovanie o potrebe posilnenia spolupráce EÚ v oblasti vonkajšej bezpečnosti a obrany. Konkrétnejší implementačný plán by mal byť pripravený až na decembrové rokovanie Európskej rady.

Samotnú prípravu na vznik európskej armády viackrát poprela aj vysoká predstaviteľka Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku Federica Mogherini. I keď nová stratégia obsahuje viaceré klauzuly, ktoré volajú po strategickej autonómnosti EÚ a jej schopnosti konať samostatne či postupnej synchronizácii a prispôbovaní obranných plánovacích cyklov a rozvoji spôsobilostí,<sup>11</sup> nemá ísť o vybudovanie spoločnej armády. Predmetom diskusií má byť len posilnenie civilných a vojenských spôsobilostí prostredníctvom využitia už existujúcich provízií zo zakladateľských zmlúv a dohôd medzi členskými krajinami. Mogherini vysvetľuje: „Niektoré nástroje už máme, ale nevyužívame ich, ako napríklad Bojové skupiny EÚ, iné v zmluvách predpokladáme, ako napríklad Stála štruktúrovaná spolupráca, nad ktorou sme sa doteraz nezamysleli. Celá diskusia je o tom, ako využiť to, čo máme v zmluvách, v prospech bezpečnosti občanov EÚ a jej partnerov.“<sup>12</sup>

## Záver

Integrácia Európskej únie v oblasti bezpečnosti a obrany predstavuje relatívne novú agendu EÚ. Na začiatku integračných iniciatív v päťdesiatych rokoch minulého storočia stála v popredí najmä spolupráca v ekonomických témach, postupne sa však myšlienka integrácie členských krajín Európskej únie rozšírila aj do ďalších oblastí, vrátane politickej sféry vo forme Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Po rokoch stagnácie v oblasti bezpečnosti a obrany zaznamenala Európska únia v poslednom období významný posun vpred. Politickí lídri opätovne nastolili otázku rozvoja spôsobilostí, ktoré by mali garantovať dôveryhodnosť, akcieschopnosť a jednotnosť Európskej únie pri zabezpečovaní ochrany svojich obyvateľov pred vonkajšími aj vnútornými hrozbami. Preto budú na najbližšom rokovaní hovoriť aj o tom, ako vylepšiť spoluprácu a aké opatrenia je nevyhnutné prijať.

EÚ už aj dnes disponuje adekvátnymi prostriedkami na prehlbovanie obrannej integrácie, doteraz však chýba najmä odhodlanie použiť ich. Preto bude kľúčové, či nájdú dostatok politickej vôle na to, aby pomerne komplexný inštitucionálny rámec, ktorý by mal byť na nadchádzajúcom stretnutí modifikovaný, pretavia z deklaratívnej roviny aj do praxe.

<sup>8</sup> EURACTIV.SK. 2015. Juncker: NATO is not enough, EU needs an army.

<sup>9</sup> EURACTIV.SK. 2015. UK, Central Europe frown at Juncker's European army.

<sup>10</sup> JUNCKER, Jean-Claude. State of the Union 2016.

<sup>11</sup> A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, s. 20.

<sup>12</sup> EEAS. 28 EU Defence ministers agree to move forward on European Defence.

## Zoznam použitej literatúry

*A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Jún 2016. Dostupné na internete [https://ec.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf).

EEAS. 28 EU Defence ministers agree to move forward on European Defence. 29. septembra 2016. Dostupné na internete [http://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10669/28-eu-defence-ministers-agree-to-move-forward-on-european-defence\\_en](http://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/10669/28-eu-defence-ministers-agree-to-move-forward-on-european-defence_en).

EURACTIV.SK. 2015. Juncker: NATO is not enough, EU needs an army. 9. marca 2015. Dostupné na internete [www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/](http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/).

EURACTIV.SK. 2015. UK, Central Europe frown at Juncker's European army. 25. marca 2015. Dostupné na internete [www.euractiv.com/section/global-europe/news/uk-central-europe-frown-at-juncker-s-european-army](http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/uk-central-europe-frown-at-juncker-s-european-army).

JACOBS, Ben. Donald Trump reiterates he will only help Nato countries that pay 'fair share'. *The Guardian*. 28. júla 2016. Dostupné na internete [www.theguardian.com/us-news/2016/jul/27/donald-trump-nato-isolationist](http://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/27/donald-trump-nato-isolationist).

JUNCKER, Jean-Claude. State of the Union 2016. 14. septembra 2016. Dostupné na internete [https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en).

WALKER, Shaun. Putin admits Russian military presence in Ukraine for first time. *The Guardian*. 17. decembra 2015. Dostupné na internete [www.theguardian.com/world/2015/dec/17/vladimir-putin-admits-russian-military-presence-ukraine](http://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/vladimir-putin-admits-russian-military-presence-ukraine).

*Zmluva o Európskej únii*. 2009. Dostupné na internete [www.ucps.sk/Lisabonska\\_zmluva\\_Zmluva\\_o\\_Europskej\\_unii](http://www.ucps.sk/Lisabonska_zmluva_Zmluva_o_Europskej_unii).





## Európska únia a Východné partnerstvo

### Čo je EÚ, prečo vznikla a prečo sa rozširovala?

Než sa dostaneme ku kľúčovej politike Európskej únie vo vzťahu k jej východným susedom, je nevyhnutné povedať si, čo je vlastne Európska únia. Bez pochopenia princípov a hodnôt, na ktorých stojí, totiž nemožno pochopiť dôvody, pre ktoré politiku Východného partnerstva vôbec naštartovala.

Európska únia ako projekt vznikla na troskách Európy po najzničujúcejšom konflikte v histórii nielen nášho kontinentu, ale aj celého sveta. Počas tejto najstrašnejšej vojny, akú svet kedy videl, zahynulo dokopy viac než 60<sup>1</sup> miliónov ľudí. Na predstavu: to je, ako keby bolo vyhubené do posledného človeka celé predvojnové Slovensko 18-krát.<sup>2</sup> Európu krátko po najhoršej vojne v histórii opäť prešla deliaca čiara medzi znepriatelenými blokmi, padla železná opona a Východ so Západom sa na seba pozerali s nepriateľstvom a podozrievavosťou, očakávajúc ďalšiu vojnu.

No na samotnej západnej strane tejto železnej opony sa nachádzali krajiny, ktoré ešte prednedávnom stáli na opačných stranách veľkého konfliktu. A ani ten posledný nebol medzi týmito krajinami zďaleka jediným – Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia a Taliansko boli dôležitými aktérmi pri rozpútaní aj toho predošlého, taktiež extrémneho a svetového vojenského ťaženia – prvej svetovej vojny. Ako teda dosiahnuť, aby sa tieto krajiny nezačali opäť sporiť, opäť nerozpúťali medzi sebou vojnu?

S odpoveďou prišiel francúzsky minister zahraničných vecí Robert Schuman. V roku 1950 predstavil plán, ktorý dnes poznáme ako Schumanov plán. Okrem iného sa v ňom píše: „Zbližovanie národov Európy si vyžaduje odstránenie odvekého súperenia Francúzska a Nemecka. (Francúzska vláda) navrhuje, aby sa celá francúzska a nemecká výroba uhlia a ocele podriadila spoločnému vysokému úradu.“

Uhlie a oceľ. Nevyhnutné nielen pre rozvoj priemyslu, ale hlavne na vedenie vojny. Kto ovládal tieto dve kľúčové časti hospodárstva, bol automaticky silný vojensky a nebezpečný pre svojich susedov. A osud to zariadil tak, že regióny na uhlie a oceľ najbohatšie – Porýnie a Porúrie – boli práve na hraniciach medzi Francúzskom a Nemeckom. Práve tieto dva regióny boli tým, o čo sa Francúzi s Nemcami veky sporili a prečo medzi sebou viedli vojny – ani jeden štát nechcel a nemohol pripustiť, aby uhlie a oceľ týchto regiónov ovládal ten druhý! Zdanlivo neriešiteľný problém však Robert Schuman rozlúskol: bohatstvo uhlia a ocele z týchto aj všetkých ostatných regiónov dvoch odvekých rivalov sa medzi nich jednoducho rozdelí. Trh s uhlím a oceľou pritom nebude kontrolovať ani jeden z týchto štátov, pretože ho bude kontrolovať nadnárodný vysoký úrad – ani jedna strana sa nebude môcť sťažovať.

Tak vzniklo v roku 1952 Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ (ESUO). Prvá z inštitúcií, z ktorých sa po desaťročiach vyformovalo to, čo dnes poznáme ako Európsku úniu. Po niekoľkých rokoch<sup>3</sup> sa k nej pridali ďalšie dve spoločenstvá – Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu (EURATOM). Koniec koncov, nachádzali sme sa už v atómovej dobe a Hirošima a Nagasaki nám ukázali, že pre vedenie vojny – ale aj vytváranie energie pre domácnosti a priemysel – už nebudú kľúčovými iba uhlie a oceľ, ale aj štiepenie atómov.

Európske spoločenstvá (ako sa spoločne ESUO, EHS a EURATOM nazývali) teda vznikli mali vo svojom rodnom liste jednu kľúčovú hodnotu. Nebol ňou hospodársky rast, aj keď charakter spoločenstiev a neskôr EÚ sa postupne začal viac orientovať na ekonomiku. Tou základnou hodnotou bol – a dodnes je – mier.

### EÚ a jej rozšírenia

Zmluvy o Európskych spoločenstvách (ES) pôvodne podpísalo medzi sebou 6 štátov: Francúzsko, Západné Nemecko, Taliansko a tri štáty Beneluxu (Belgicko, Holandsko, Luxembursko).

<sup>1</sup> Rôzne zdroje uvádzajú čísla medzi 50 až 80 miliónmi mŕtvych.

<sup>2</sup> Obyvateľstvo Slovenska v r. 1930 bolo 3 332 529 ľudí. Zdroj: [http://sodb.infostat.sk/SODB\\_19212001/slovak/1930/format.htm](http://sodb.infostat.sk/SODB_19212001/slovak/1930/format.htm)

<sup>3</sup> Podpisom Rímskych zmlúv v roku 1957; vstúpili do platnosti 1. januára 1958.

Prvé rozšírenie prišlo v roku 1973, keď sa do spoločenstiev pridali ďalšie podstatné európske krajiny: Veľká Británia ako jedna z najväčších vojenských mocností a víťazov druhej svetovej vojny, Írsko a Dánsko.

Následné rozšírenia mali nový charakter; udiali sa v krajinách, kde donedávna vládli brutálne diktátorské režimy – vojenská diktatúra v Grécku aj fašistické diktatúry v Španielsku a Portugalsku padli počas 70. rokov 20. storočia. Pre Európske spoločenstvá sa stalo rozširovanie prostriedkom, ako zabezpečiť stabilitu a demokraciu v krajinách, s ktorými susedili. Zabezpečiť v nich demokraciu znamenalo zabezpečiť aj to, že tieto krajiny nepovedú proti krajinám ES vojny.<sup>4</sup>

V roku 1981 sa ES teda rozšírili o Grécko, v roku 1986 sa pridali aj Portugalsko so Španielskom.

Ďalšie rozšírenie súviselo s pádom železnej opony na prelome 80. a 90. rokov. Dovtedy neutrálne štáty, ktoré dodnes nepatria ani do NATO, sa rozhodli pripojiť k projektu EÚ pre stabilitu, ekonomické benefity a mier, ktorý symbolizoval. Boli to Švédsko, Fínsko a Rakúsko.

Nasledujúce rozšírenie bolo najväčším v histórii a malo rovnakú príchuť ako to v osemdesiatych rokoch. Pripájali sa krajiny, kde donedávna vládli nedemokratické totalitné režimy. Boli to zároveň krajiny, ktoré ešte nedávno boli v neustálej bojovej pohotovosti, pripravené na vojnu s krajinami ES. Ponúknuť im členstvo, ak prijímajú demokratické hodnoty Únie, znamenalo stabilizovať vzťahy a zabezpečiť trvácny mier s veľkým množstvom krajín, ktoré boli pred rokom 1989 nepriateľmi. A tak sa v roku 2004 Európska únia rozšírila o bývalé sovietske republiky Estónsko, Lotyšsko a Litvu, Vyšehradské krajiny Česko, Slovensko, Maďarsko a Poľsko, bývalú juhoslovanskú republiku Slovinsko a Cyprus. V roku 2007 sa pridali aj Bulharsko a Rumunsko a v roku 2013 ďalšia balkánska krajina Chorvátsko. Európskej únii sa úspešne podarilo vyviezť demokraciu a mier do strednej a juhovýchodnej Európy. Prístupový proces pomohol zmeniť sa na demokratické štáty dokonca aj balkánskym krajinám, kde ešte v deväťdesiatych rokoch zúrila krvavá vojna, a dokonca genocída – udalosti, ktoré Európe a Európskej únii pripomenuli jej počiatky na troskách druhej svetovej vojny a holokaustu. Dnes sú Slovinsko a Chorvátsko členmi EÚ a zvyšné bývalé krajiny Juhoslávie – Srbsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, na ceste k nej ako kandidátske krajiny, kým najmladšia z nich – Kosovo, sa o status kandidáta usiluje.

### Čo je Východné partnerstvo?

Východné partnerstvo je projekt, ktorý vznikol ako súčasť už existujúcej Európskej susedskej politiky a jej východnej dimenzie. Prostredníctvom tejto susedskej politiky sa EÚ snaží spolupracovať so svojimi južnými (severná Afrika, Blízky východ) a východnými susedmi. Cieľom, ktorý sa dlhodobo snažíme dosiahnuť, je čo najužšia politická spolupráca a najužšie možné prepojenie trhov a obchodu s týmito krajinami. Tento cieľ je nevyhnutne naviazaný na spoločné záujmy a hodnoty ako je demokracia, vláda práva a zákona, rešpektovanie ľudských práv, sociálna súdržnosť. Východné partnerstvo ako východná dimenzia tejto susedskej politiky bolo oficiálne spustené v roku 2009. Bol to rok, keď sa už naplno prejavila svetová hospodárska kríza, ktorej dôsledky v EÚ cítime dodnes. Taktiež to bol rok, ktorý odštartoval v januári veľkou plynovou krízou, keď ruský prepravca Gazprom úplne zastavil dodávky plynu cez Ukrajinu, a prakticky tým celkom odstrihol od dodávok plynu veľkú časť strednej a východnej Európy, vrátane Slovenska, čo ďalej naštrbilo vzťahy medzi EÚ a Ruskom.

Projekt Východného partnerstva bol iniciovaný zo strany Poľska, ku ktorému sa pridalo aj Švédsko, a spoločne ho ponúkli Rade EÚ na schválenie v roku 2008. Oficiálne ho spustili na samite v Prahe počas českého predsedníctva v Rade EÚ v roku 2009. Participáciu na tomto projekte pôvodne ponúkli všetkým krajinám východnej Európy. Ideou projektu totiž bolo dosiahnuť istý kompromis. Východné krajiny EÚ (pobaltské štáty, štáty V4) presadzovali začiatok prístupových rokovaní s východoeurópskymi krajinami, ktoré v EÚ nie sú. Nakoľko ide o ich susedov, je v ich záujme dosiahnuť ich stabilizáciu, demokratizáciu, a tým bezpečie a mier v ich vzájomných vzťahoch. Už v roku 2008 však najmä pre prepuknutú ekonomickú krízu a rodiacu sa dlhovú krízu v eurozóne silneli v EÚ aj hlasy volajúce po spomalení rozširovania a časť krajín bola silne proti naberaniu ďalších členov do Únie. Východné partnerstvo malo túto dilemu rozlúsknuť tak, že krajinám východnej Európy ponúkne vysokú mieru integrácie – napríklad možnosť prístupu na spoločný trh, slobodný pohyb osôb a tovaru s EÚ, no bez explicitnej možnosti či záruky, že sa raz aj naozaj stanú plnohodnotnými členmi Únie so zástupcami v Európskom parlamente, Európskej komisii, Európskej rade a Rade Európskej únie.

Východné partnerstvo bolo postavené predovšetkým na takzvanej bilaterálnej úrovni, čo znamená, že vzťahy sú upravené dvojstranne: na jednej strane je EÚ, na druhej konkrétna krajina Východného partnerstva. Samotná EÚ je opačným príkladom takzvanej multilaterálnej spolupráce – vytvárajú sa inštitúcie so zastúpením všetkých zúčastnených krajín a všetky zúčastnené krajiny rozhodujú spoločne. Vo Východnom partnerstve sa nič podobné nevytvára,

---

<sup>4</sup> Jedným z mála zákonov v sociálnych vedách je, že „demokracie proti sebe vojny nevedú“. Tento zákon z teórie medzinárodných vzťahov je niekedy vnímaný kontroverzne, no dodnes sa ho nikomu nepodarilo vyvrátiť a v histórii sveta sa nenájde príklad vojny, ktorú by proti sebe viedli dve demokratické krajiny.

neboli vytvorené žiadne rady či parlament Východného partnerstva, s týmito krajinami rokuje EÚ individuálne, po jednej. A to na základe princípu viac za viac.

Princíp viac za viac je základom našich vzťahov s východnými partnermi. Čím viac požadovaných reforiem uskutočnia, tým viac začlenenia do hospodárskych a politických štruktúr im EÚ poskytnú. Tieto reformy môžu byť politické, ekonomické, reformy súdnictva, polície, proti korupcii atď. V zásade veľmi podobné tým, ktoré by sa od nich požadovali, ak by boli v skutočnom prístupovom procese.

Na pomoc s týmito reformami boli zriadené aj takzvané multilaterálne platformy, čo sú technické fóra, na ktorých sa stretávajú byrokrati a štátni úradníci z krajín Východného partnerstva so svojimi kolegami z krajín EÚ a preberajú na nich špecifiká reforiem v oblastiach demokracie a dobrej správy vecí verejných, hospodárskeho začleňovania a zblížovania sa s politikami EÚ, energetickej bezpečnosti a kontaktov medzi ľuďmi (programy ako Erasmus, ale aj bezvízový styk a voľný pohyb osôb).

Tým najväčším, čo za tieto reformy môžu krajiny Východného partnerstva získať, sú:

- *Asociačná dohoda* – dohody o hospodárskej aj politickej spolupráci medzi Európskou úniou a jednotlivými krajinami. Asociačná dohoda je medzistupeň medzi kooperačnou dohodou (dohodou o spolupráci) a plným členstvom, no nezaručuje krajine, že sa stane členom.
- *Hlboká a komplexná zóna voľného obchodu* (ang. DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area) – upravuje do hĺbky podmienky prístupu krajiny na jednotný trh EÚ.
- *Bezvízový styk* – občania krajín s bezvízovým stykom môžu cestovať do všetkých krajín EÚ len s pasom, bez nutnosti predošlého vybavenia a zaplatenia víz. Nemýliť si so zrušením hraničných kontrol, ako je to v krajinách patriacich do schengenského priestoru.

Progres vo Východnom partnerstve sa vyhodnocuje vždy raz za dva roky na veľkých samitoch Východného partnerstva, kde sa obvykle podpisujú aj tieto veľké a dôležité dohody – po prvom v Prahe 2009 nasledovali samity vo Varšave 2011, Vilniuse 2013 a v Rige 2015.

### **Stav Východného partnerstva v súčasnosti**

Ako sme spomínali vyššie, členstvo v projekte Východného partnerstva bolo ponúknuté všetkým štátom východnej Európy. Spomedzi nich to prijali všetky okrem Ruskej federácie, teda menovite: Bielorusko, Ukrajina, Moldavsko, Gruzínsko, Arménsko a Azerbajdžan.

Ruská federácia s projektom Východného partnerstva nesúhlasila, pretože ho vníma ako pokus Európskej únie rozšíriť sa až na jej hranice. Ideou Východného partnerstva však nie je ohrozovať Rusko, ale ponúknuť krajinám východnej Európy možnosť stať sa účasťou európskeho politického a hospodárskeho projektu. V súčasnosti prebieha aj debata o tom, ako vytvoriť spoluprácu medzi Východným partnerstvom a súperiacim projektom Eurázijskej ekonomickej únie, resp. Eurázijskej colnej únie, ktoré rozbehla Ruská federácia v rokoch 2010/11.

Spomedzi šiestich krajín východnej Európy a Zakaukazska sa polovica od Východného partnerstva počas jeho trvania odklonila a EÚ sa v súčasnosti snaží o individuálnejší prístup ku špecifickým potrebám týchto krajín – ide o Bielorusko, Arménsko a Azerbajdžan. Tri ďalšie krajiny však napredujú presne opačným smerom a čoskoro by mohli naplno hospodársky aj politicky ťažiť z výhod, ktoré Východné partnerstvo ponúka: Ukrajina, Gruzínsko a Moldavsko.

#### Bielorusko

V prípade Bieloruska blokuje proces približovania k EÚ a jej hodnotám predovšetkým autoritatívny spôsob vlády prezidenta Lukašenka. EÚ Bielorusku vyčíta najmä manipulovanie volieb a väznenie politických odporcov režimu, vrátane Lukašenkovho protikandidáta v prezidentských voľbách 2010 Mikalaja Statkeviča. Krajina je aj silne ekonomicky a politicky naviazaná na Rusko, a tak sa v roku 2011 stala súčasťou projektu Eurázijskej ekonomickej únie.

Bielorusko však hrá dôležitú úlohu mediátora v rusko-ukrajinskom vojnovom konflikte a EÚ sa v rámci Východného partnerstva podarilo nadviazať s ním spoluprácu v niekoľkých menších reformných projektoch (Európsky dialóg s bieloruskou spoločnosťou o modernizácii či reformný projekt REFORUM)

#### Arménsko a Azerbajdžan

Arménsko a Azerbajdžan sú dve postsovietske zakaukazské republiky, ktorých vzťahy, ale aj zahraničnú politiku do veľkej miery ovplyvňuje konflikt o arménsku enklávu v Azerbajdžane – Náhorný Karabach. Konflikt medzi Arménskom a Azerbajdžanom o toto územie sa prvýkrát rozhorel už v roku 1988; veľká vojna prišla po definitívnom rozpade ZSSR v rokoch 1992 až 1994. V tej padlo na oboch stranách takmer 50-tisíc vojakov a civilistov. V súčasnosti je Náhorný Karabach de facto pod správou Arménska, no konflikt sa opäť rozhorel aj v apríli a máji 2016, keď si opäť vyžiadal vyše sto obetí. Chudobnejšie a vojensky slabšie Arménsko sa v tomto konflikte spolieha na vojenskú a ekonomickú podporu Ruska, kým za spojenca výrazne silnejšieho a bohatšieho Azerbajdžanu sa považuje Turecko.

Arménsko ukončilo rokovania o prijatí asociačnej dohody v rámci Východného partnerstva s EÚ v roku 2013, v roku 2015 sa stalo súčasťou Eurázijskej colnej únie, čím ďalej prehĺbilo svoju politickú závislosť od Ruska. Napriek tomu existuje zo strany Jerevanu aj Bruselu úprimný záujem ďalej rokovať o vzťahoch medzi Arménskom a EÚ.

Pre Azerbajdžan nebola štruktúra Východného partnerstva nikdy príliš lákavá z niekoľkých dôvodov. Predovšetkým zameranie Východného partnerstva na energetický sektor a energetickú bezpečnosť, ktoré silno rezonujú vo zvyšných krajinách, v Azerbajdžane nerezonuje vôbec, pretože ten je energeticky nezávislým producentom plynu aj ropy. Samotná produkcia a predaj týchto surovín mu naďalej zabezpečuje vyššie príjmy, než by mohol momentálne získať z hospodárskej spolupráce s EÚ. Nakoniec je podstatným faktom i to, že azerbajdžanská vláda vládne silne autoritatívne, väzní vyše 80 politických väzňov, v posledných rokoch rozdrvila občiansku spoločnosť a demokratické inštitúcie. Pokračovanie vo Východnom partnerstve by od nej vyžadovalo demokratizáciu, o ktorú vládnuca elita v súčasnosti nemá záujem.

### Gruzínsko

Gruzínsko sa, podobne ako zvyšné dve zakaukazské republiky, musí vyrovnávať s dôsledkami zamrznutých konfliktov na svojom území ešte z čias rozpadu Sovietskeho zväzu. Separatistické Južné Osetsko vyhlásilo nezávislosť od Gruzínska už v roku 1991, po následnej vojne bolo v roku 1992 vyhlásené prímerie s ním aj s druhým separatistickým regiónom Abcházskom. V roku 2008 sa Gruzínsko opäť pokúsilo prebrať kontrolu nad separatistickými regiónmi, ich útok na Južné Osetsko však odrazila ruská armáda, ktorá pokračovala aj za hranice separatistických regiónov a rozpútala sa rusko-gruzínska vojna. Vďaka diplomatickému tlaku EÚ sa podarilo dosiahnuť mierovú dohodu a ruské jednotky sa stiahli z Gruzínska, ktoré definitívne stratilo akúkoľvek kontrolu nad Abcházskom a Južným Osetskom, kde, naopak, Ruská federácia vytvorila svoje základne. Záverom vyšetrovania nezávislej komisie EÚ bolo, že vojnu rozpútalo Gruzínsko, no Rusko prislo k jej eskalácii.

Po tejto krvavej epizóde privítali projekt Východného partnerstva v Gruzínsku politici aj obyvatelia. Aj vďaka nemu sa v krajine podarilo presadiť podstatné reformy v oblasti ľudských práv a najmä jedny z najúspešnejších protikorupčných reforiem vo východnej Európe. V roku 2014 bola medzi EÚ a Gruzínskom podpísaná asociačná dohoda, vrátane dohody o hlbokoj a komplexnej zóne voľného obchodu. V roku 2016 bolo rozhodnuté aj o zrušení vízovej povinnosti pre gruzínskych občanov.

### Moldavsko

Najmenšia a najchudobnejšia krajina Východného partnerstva sa tiež musí vyrovnávať s problémom zamrznutého konfliktu na svojom území – po krátkej vojne v rokoch 1991 – 92 bola na ľavom brehu rieky Dnester vyhlásená autonómna republika Podnestersko, ktorú oficiálne neuznal žiaden štát, no neoficiálne ju podporuje Ruská federácia.

Napriek rozsiahlej chudobe, korupcii a problémom s demokraciou v krajine sa vďaka Východnému partnerstvu podarili isté ekonomické reformy aj reformy vo vzdelávaní a protikorupčné opatrenia. Krajina má stále pred sebou dlhú cestu, no podarilo sa jej uzavrieť asociačnú dohodu s EÚ vrátane dohody o hlbokoj a komplexnej zóne voľného obchodu, ktoré môžu krajine významne pomôcť s reformami a s ekonomickým rastom. Náklady voči EÚ v krajine však nie sú stabilné; od roku 2007 do roku 2015 padla podpora európskej integrácie v krajine zo 72 na 40 %.<sup>5</sup>

### Ukrajina

Bezpochyby najdramatickejší príbeh približovania sa k Európskej únii a budovania Východného partnerstva na odohral v Ukrajine. Napriek tomu, že ukrajinský prezident Viktor Janukovyč nemal v EÚ povest liberálneho a demokratickeho politika, pred samitom vo Vilniuse sa predpokladalo, že podpíše asociačnú dohodu. Hlavnou podmienkou EÚ sa v predchádzajúcich rokoch okrem politických a ekonomických reforiem stalo aj prepustenie politickej väzenky bývalej premiérky Julie Tymošenkovej. Tá bola uväznená v roku 2011 za prekročenie svojich právomocí v roku 2009, keď napriek nesúhlasu zvyšku vlády pod tlakom plynovej krízy a zastavenia dodávok plynu z Ruska na Ukrajinu uzatvorila s Gazpromom novú zmluvu o dodávkach plynu na Ukrajinu. Tá však bola pre samotnú Ukrajinu mimoriadne nevýhodná. Jej uväznenie sa považovalo za uplatnenie „selektívnej spravodlivosti“ a za pomstu jej politického rivala Viktora Janukovyča.

Na samite vo Vilniuse v roku 2013 však prezident Janukovyč asociačnú dohodu nepodpísal. Mnohých Ukrajincov, ktorí očakávali podpis dohody ako prvý krok k modernizácii krajiny, ekonomickému rastu a západnému smerovaniu, tento krok rozhorčil. Revolúciu, ktorú dnes na Ukrajine nazývajú „revolúciou dôstojnosti“, však skutočne odštartoval až brutálny zásah polície proti protestujúcim študentom 30. 11. 2013 v Kyjeve. Niekoľkomesačné protesty a potýčky

---

<sup>5</sup> [www.cfr.eu/article/commentary\\_moldova3026](http://www.cfr.eu/article/commentary_moldova3026)

medzi políciou a protestujúcimi na Majdane v Kyjeve, ale aj v mnohých ďalších mestách Ukrajiny, vyeskalovali až do strelby ostrými nábojmi do davov protestujúcich 20. februára 2014. O dva dni neskôr zbavil ukrajinský parlament prezidenta funkcie, ten ušiel z krajiny a nasledovali nové slobodné voľby.

Nová vláda podpísala asociačnú dohodu vrátane dohody o hlbokaj a komplexnej zóne voľného obchodu v novembri 2014, v roku 2016 bolo rozhodnuté aj o zrušení vízovej povinnosti pre občanov Ukrajiny. Žiadna krajina nemusela tak trpko zaplatiť za možnosť stať sa súčasťou európskeho projektu ako Ukrajina – okrem viac než stovky zabitých počas revolúcie priamo na Majdane zahynuli aj ďalšie tisíce pri okupácii Krymu Ruskou federáciou a pri bojoch v Doneckej a Luhanskej oblasti na juhovýchode Ukrajiny. Napriek tomu je definitívny osud asociačnej dohody stále neistý, pretože jej podpis odmietli v referende občania Holandska.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> V referende bolo 61,00 % platných hlasov proti asociačnej dohode. Referenda sa zúčastnilo iba 32,28 % oprávnených voličov, čo podľa holandských zákonov pre platnosť referenda stačí. To má však iba poradnú funkciu. Holandská vláda však dodnes nepredložila zákon, ktorým by prijala, obmenila alebo zamietla výsledok referenda.



## Predsedníctvo SR v Rade EÚ Čo prináša predsedníctvo pre Slovensko?

### Úvod

V druhej polovici roku 2016 prevzala Slovenská republika predsedníctvo v Rade Európskej únie po prvýkrát od vstupu do Európskej únie (EÚ) v máji 2004. Slovensko sa na obdobie šiestich mesiacov ujalo predsedania jednotlivým formáciám Rady EÚ. Slovenskej republike, primárne novej vláde SR, ktorá vzišla z volieb v marci 2016, sa teda dostala do rúk možnosť koordinovať fungovanie celej únie 28 štátov. O prvých predsedníctvach sa často hovorí, že sú akosi skúškou „európskej dospelosti“ krajiny. Hoci Lisabonská zmluva priniesla v roku 2009 viacero zmien, je možné rotujúce predsedníctvo – ako predsedníctva nazývajú – stále vnímať ako jeden z najdôležitejších inštitútov pre členskú krajinu.

Členské štáty aj naďalej ostávajú v pozícii kľúčových hráčov čo sa týka rozhodovania. Aj preto je dôležité chápať, v ktorej inštitúcii EÚ majú najsilnejší hlas a kedy tento hlas vedia využiť najviac. Je to práve v čase predsedníctva v Rade EÚ, o ktorom sa v texte ďalej dočítate viac. Už spomenutá Lisabonská zmluva prináša právne zmeny, ktoré ovplyvnili aj výkon funkcie predsedníctva. V tomto texte bude možné dočítať sa, čo tie predsedníctva sú, ale aj o ich funkciách a zmenách, ktoré sú zaznamenané po prijatí Lisabonskej zmluvy.

Tento učebný materiál si dáva za cieľ vysvetliť podstatu rotujúceho predsedníctva v Rade EÚ, rozšíriť obzory študentov, ale priniesť aj širší kontext predsedníctva, ktoré Slovenská republika v druhej polovici roku 2016 vykonáva. Cieľom nie je len vysvetliť historický kontext, ale zároveň aj zachytiť, prečo je táto funkcia pre Slovensko veľkou preťažou, ktorá môže mať pozitívny vplyv aj na ďalšie roky fungovania Slovenska v EÚ, ale aj v ďalších inštitúciách.

### Predsedníctvo v Rade EÚ: Čo to je a prečo vzniklo?

Európsku úniu je možné považovať za jedinečný projekt na európskom kontinente, ktorý po konci druhej svetovej vojny zabezpečil mier. Od 50. rokov prešli vtedajšie Európske spoločenstvá, dnes EÚ, dlhým historickým vývojom. Napriek tomu je EÚ stále možné považovať za jedinečný ekonomický a politický projekt svojho druhu, čím si vyslúžil aj označenie *sui generis*<sup>1</sup>. Európsku úniu nie je možné označiť za štát, pretože neexistuje jednotná európska vláda s jedným centrom, ale zároveň zatiaľ neexistuje ani jednotné európske obyvateľstvo, ktoré by tento štát vytváral. Na druhej strane EÚ nie je možné označiť ani za medzinárodnú organizáciu. Je to zapríčinené spoločnými nadnárodnými inštitúciami, ktoré vykonávajú exekutívne (vládne), legislatívne (zákonodarné) a justičné (súdne) právomoci, ktoré tradične patrili do rúk národných štátov. Práve dané pnutie medzi označením štát a medzinárodná organizácia vytvára to, čím Európska únia je. Spolupráca medzi krajinami v EÚ sa vytvára na základe spoločných európskych inštitúcií, ale aj na základoch národných štátov.

Pri spomínaní predsedníctiev v Rade EÚ je nutné spomenúť aj to, že EÚ sa vyvíja v čase a ako sa menila, menila sa aj úroveň spolupráce medzi jej inštitúciami. Od samého začiatku bola Komisia zamýšľaná ako nadnárodná inštitúcia, ktorá má legislatívnu iniciatívu, a teda môže navrhovať legislatívne akty (rozumej: európske zákony). Dnešný Európsky parlament, ktorý reprezentuje záujmy občanov, sa vyvinul z inštitúcie, ktorá mala v počiatkoch len poradný hlas k návrhom vydaným Komisiou. Dnes už v EÚ bez súhlasu EP neschvália skoro žiaden návrh. Nakoniec EÚ pozná ešte nezávislý Európsky súdny dvor, ktorého úlohou je vysvetľovať znenia európskej legislatívy, ale aj rozhodovať v sporoch medzi krajinami. Rada EÚ reprezentuje členské štáty a na jej zasadnutiach sa striedajú ministri za jednotlivé krajiny podľa toho, o akej téme rokujú (napríklad pri rokovaní o rozpočte EÚ sa stretnú ministri financií všetkých krajín EÚ).

<sup>1</sup> *Sui generis* v preklade z latinčiny znamená *svojho druhu*. Týmto pojmom sa označuje aj EÚ, pretože v histórii sa spolupráca, akou je EÚ, ukázala ako jedinečná. Jedinečná bola jej forma vzniku, ako aj právne alebo iné vzťahy, ktoré v Únii prebiehajú.

Rotujúce predsedníctva sú také staré ako samotné Spoločenstvá/EÚ, pričom do prijatia Lisabonskej zmluvy neboli predmetom inštitucionálnej reformy. Prvé návrhy predsedníctva boli len skromné. Parížska zmluva (1951) obsahovala návrhy na predsedníctvo, kde by vlády rotovali v trojmesačnom období a starali sa primárne o zvolávanie stretnutí. Rímske zmluvy (1958) predĺžili toto obdobie na dnešných 6 mesiacov. Princíp rotácie sa uplatňuje na všetky formácie Rady na všetkých úrovniach<sup>2</sup>. Predsedníctvo bolo zavedené ako prostriedok zjednodušenia konania Rady, aby sa predišlo problémom kolektívnej aktivity medzi členskými krajinami. V porovnaní s predsedami Európskeho parlamentu (ďalej len EP) alebo Európskej komisie (ďalej len Komisia) sú predsedníctva v Rade EÚ organizované ako inštitúcie typicky reprezentujúce národné vlády, a to na báze pravidelnej rotácie medzi členmi.

Samotné predsedníctvo v Rade EÚ vzniklo na žiadosť malých členských krajín z obavy, že tie veľké ich v rozhodovaní prevažujú. Hoci predsedníctvo v Rade EÚ nemalo presne určenú úlohu, postupne si našlo miesto. Zo začiatku sa predsedalo len jednotlivým formáciám, staralo sa o administratívu a podpisovali sa dohody, ktoré počas rokovaní vznikli. Rotácia v Rade EÚ sa zachovala aj napriek hlasom, že je v dnešnej dobe prežitá. Predsedníctva však poukazujú na princíp rovnosti<sup>3</sup> medzi krajinami v EÚ. Každá krajina má totiž možnosť v šesťmesačných intervaloch vyskúšať si viesť EÚ, rokovania medzi 28 členmi bez ohľadu na to, či je krajina malá alebo veľká, či je ekonomicky silná alebo slabá. Táto skutočnosť je dôležitá hlavne pre menšie krajiny, akou je napríklad aj Slovensko. Predsedníctvo dáva možnosť, aby ukázali svetu, ako dobre sa vedú popasovať s politikou EÚ.

Princíp šesťmesačnej rotácie však zabraňuje vytvoriť stále a silné centrum moci, ktoré by malo navrch nad inými členmi a zneistilo legitimitu. Zjednodušene, to, že sa krajiny striedajú každých šesť mesiacov, dáva krajinám istotu, že žiadna z členských krajín si nevytvorí prevahu a nezabetónuje si svoju pozíciu. Tento princíp má zabezpečiť, že žiadna krajina, veľká či malá, nebude mať príliš dlho politický vplyv a využila ho na to, aby si centralizovala moc vo vlastných rukách, ako sa to stávalo v Európe v minulosti. Rotačný princíp zabraňuje tomu, aby veľké krajiny diktovali, a zároveň to aj malým krajinám dáva priestor, aby bolo lepšie počuť ich návrhy. V literatúre sa tento koncept zvykne označovať aj ako „spoločné líderstvo“ a je akousi historickou oporou celej EÚ.

### **Funkcie predsedníctva v Rade EÚ, alebo prečo predsedníctva máme?**

Predsedníctva v Rade EÚ poznáme od samého začiatku projektu Európskej únie. Vzťahy medzi jednotlivými inštitúciami sa vyvíjali, lebo sa tieto inštitúcie menili. Menila sa Komisia, menil sa Európsky parlament. Nemenili sa predsedníctva. Stále robili v zásade to isté počas 60 rokov od ich vzniku. Každý polrok sa krajiny vystriedali v tom, kto bude sedieť za vrchostolom a bude určovať aj to, ktorým témam sa ministri krajín budú venovať. Úlohy predsedníctva sa teda menili hlavne preto, lebo sa menili úlohy ostatných inštitúcií naokolo a ony sa im museli prispôbiť. Toto prispôbenie novým úlohám sa nazýva inštitucionalizácia.

V roku 2009 sa krajiny EÚ dohodli na zmene zmlúv, ktoré vytvárali rámec spolupráce v EÚ. Teda to, čo ktoré inštitúcie robia, čo robia iné. Po dlhých rokoch sa zmeny dotkli aj Rady EÚ, a teda aj ich predsedníctiev. Lisabonská zmluva, ktorá platí od decembra 2009, napríklad odčlenila Európsku radu<sup>3</sup> (stretnutia hláv štátov, ktoré sú známe ako *samity*). Do roku 2009 predsedal samitom predseda vlády krajiny, ktorá mala predsedníctvo. Dnes je stály predseda volený na obdobie 2,5 roka. Po roku 2009 poznáme stáleho predsedu Európskej rady, ktorý pripravuje stretnutia. Rada EÚ sa stretáva vo viacerých formáciách, pričom každá formácia má vlastný obsah, o čom sa v nej rokuje. Dnes sa ministri jednotlivých krajín stretávajú v 10 formáciách, pričom každá je zodpovedná za inú oblasť politiky. Preto nemajú žiadnych stálych členov. Ak sa rokuje o rozpočte, na stretnutie prídu ministri krajín zodpovední za financie. Lisabonská zmluva zmenila aj predsedníctvo v jednej z rád, ktorá je zodpovedná za zahraničnú politiku EÚ. Tzv. Rade pre zahraničnú politiku dnes už tiež predsedá stály predseda, ktorého je možné označiť za akéhosi európskeho ministra pre zahraničnú politiku<sup>4</sup>.

Po roku 2009 prišli predsednícke krajiny o dve miesta. Je však potrebné povedať, že úloha predsedu vlády a ministra zahraničných vecí predsedajúcej krajiny sa úplne nevytratila. Často sa stáva, že robia podpornú funkciu vo vykonávaní úloh. Napríklad minister zahraničných vecí vedie rokovania, keď ho o to poprosí predseda Rady pre zahraničné záležitosti z dôvodu pracovnej zaneprázdnenosti. Formálne však predsednícku funkciu stratili.

<sup>2</sup> Princíp rotácie v Rade EÚ sa neuplatňuje v Rade pre zahraničné záležitosti, Európskej rade a neformálnych stretnutiach eurosкупiny.

<sup>3</sup> Európska rada je orgán EÚ, ktorý je potrebné rozlišovať od Rady EÚ. Úloha Európskej rady je diskutovať o politickom smerovaní EÚ. Prijíma tzv. závery, v ktorých je určený politický program EÚ a priority, a teda to, čo by mala Komisia predkladať a čo by mala Rada EÚ a Európsky parlament prerokovať a prípadne prijať. Stálym predsedom Európskej rady je dnes Donald Tusk. Viac o Európskej rade si môžete prečítať na [www.consilium.europa.eu/sk/european-council/](http://www.consilium.europa.eu/sk/european-council/).

<sup>4</sup> Predseda Rady pre zahraničné záležitosti je zároveň vysokým predstaviteľom pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku. Administratívnu podporu získava prostredníctvom Európskej služby pre vonkajšiu činnosť, ktorá predstavuje akési európske ministerstvo. Tento predseda je zároveň podpredsedom Komisie. Dnes je tou osobou Federica Mogherini.

Ďalšou zmenou, ktorú je vhodné brať na vedomie po roku 2009, je vytvorenie predsedníckych trojprogramov, ktoré sa označujú ako trio predsedníctvo. Ako sám názov napovedá, ide o akési zlúčenie programov troch po sebe idúcich predsedníctiev, ktoré musia vytvoriť spoločný program na obdobie 18 mesiacov. Cieľom bolo zabrániť, aby sa každých šesť mesiacov radikálne menil program Rady EÚ. Krajiny určené na trio predsedníctvo tak musia spoločne vytvoriť program, ktorý budú všetky tri krajiny presadzovať. Táto iniciatíva napomáha aj tomu, aby krajiny mohli spoločne pracovať dlhodobejšie. Jedno predsedníctvo trvá šesť mesiacov a za tento čas nie je možné dosiahnuť zhodu v nejakom nápade. Dlhodobá spolupráca je priam nevyhnutná pre to, aby krajiny dokončili svoje návrhy v podobe, ako ju v počiatočných zamýšľali.

Lisabonská zmluva zmenila aj spôsob, ako sa o pripravovanej legislatíve hlasuje. Od novembra 2014 sa v Rade EÚ hlasuje o rozhodnutiach novou formou hlasovania kvalifikovanou väčšinou. Nový spôsob hlasovania priniesol tzv. dvojité väčšiny, ktorá – ako názov napovedá – prináša nutnosť nájsť zhodu v dvoch väčšinách, pričom jedna hovorí o väčšine medzi obyvateľmi a druhá medzi štátmi. Na splnenie väčšiny je nutné dosiahnuť najmenej 65 % celkového počtu obyvateľov, ktoré sú reprezentované štátmi, a zároveň musí hlasovať za návrh 55 % členských štátov (teda 16 z 28).

Nové pravidlá, ktoré Lisabonská zmluva priniesla, vo väčšine len oklieštili úlohy predsedníctiev. Podobne ako to už bolo aj v minulosti, zmluvy však nechali priestor, ktorý nie je na 100 % vysvetlený. Preto vo viacerých veciach došlo k tomu, že si jednotlivé inštitúcie hľadajú svoje miesto v tom, kam až môžu vo svojich kompetenciách zájsť. Ako príklad je možné uviesť úlohu ministrov zahraničných vecí, ktorí síce stratili úlohu predsedu svojej formácie Rady, avšak ostal im priestor na to, aby pomáhali stálemu predsedovi, zastupovali ho v jeho neprítomnosti, respektíve pomáhali mu vo výkone pri stretávaní sa s inými krajinami.

Ako už bolo niekoľkokrát spomenuté, funkcie predsedníctva sa vyvíjajú v čase od samotného vzniku predsedníctva (v Rade EÚ) v roku 1958. Funkcie sa vyvíjali s vývojom ostatných zmlúv. Tieto funkcie sú zmesou formálnych, ale aj neformálnych pravidiel. Hoci, ako bolo spomenuté, kompetencie predsedníctiev sa po roku 2009 mierne oklieštili, počas dlhoročného vývoja sa hlavne posilňovali. Toto bolo zapríčinené jednak rozširovaním EÚ o ďalšie krajiny, ale aj ďalším rozširovaním kompetencií EÚ, ktoré sa prenášali z členských štátov na nadnárodné inštitúcie EÚ.<sup>5</sup> Podobné posilňovanie kompetencií je možné vidieť napríklad vznikom Európskej rady alebo prijatím Jednotného európskeho aktu (JEA). Ten výrazne rozšíril kompetencie EÚ v politických oblastiach, ktoré mali dovtedy na starosti len členské krajiny. Prostredníctvom Jednotného európskeho aktu sa napríklad predsedníctva mohli viac realizovať v oblasti zahraničnej politiky, a teda reprezentácii EÚ navonok (stretnutia s krajinami nepatriacich do EÚ). Predsedníctva postupne získali reprezentatívnu úlohu nielen voči ostatným krajinám a inštitúciám EÚ (Komisii a Európskemu parlamentu), ale napríklad aj voči médiám a tlači. Nie je dôležitý len vývoj funkcií predsedníctva, ale aj dnešné postavenie.

Predsedníctva v Rade EÚ sú na rozdiel od iných organizácií (OSN, NATO) iné v tom, že neexistuje jedno stále predsedníctvo, ktoré by vo svojich rukách koncentrovalo funkcie. Predsedníctva sa menia v presne určenom poradí v polročných termínoch.

Čo je teda hlavnými úlohami predsedníctva? V prvom rade ide o manažérske funkcie programu Rady EÚ počas šiestich mesiacov. Ide aj o hľadanie kompromisov medzi členskými krajinami s rôznymi pohľadmi na rovnakú vec. Musia hľadať kompromis aj medzi jednotlivými inštitúciami EÚ, teda medzi sebou (ministrami jednotlivých krajín), Európskym parlamentom a Komisiou. Cieľom Rady EÚ, a teda predsedníctva, je vytvárať kompromisy, a dôležitou úlohou je aj reprezentovať EÚ ako celok voči tretím stranám (napríklad iným krajinám).

Literatúra týkajúca sa predsedníctiev hovorí, že hlavnou úlohou predsedníctva je zaručiť fungovanie EÚ v rozumnom čase. Tu je dôležité povedať, že rozumný čas je relatívny, pretože priemerná dĺžka rokovaní o legislatívnych aktoch môže trvať aj dva roky.

Predsedníctvo by v rokovaní malo vystupovať ako neutrálny hráč, čo je však často ilúziou. Krajiny sa často snažia presadiť svoje vnímanie politiky prostredníctvom rôznych pravidiel. Predsedníctva si často dávajú za cieľ presadiť nové politiky. Ako príklad je možné uviesť rôzne zahraničnopolitické aktivity ako Východné partnerstvo v rámci susedskej politiky, ktoré bolo spustené počas predsedníctva Českej republiky.

Presadiť niečo nové však nie je vždy jednoduché, a tak sa predsedníctva napríklad snažia zvyšovať povedomie o problémoch, ktorým sa podľa nich nevenuje dostatok pozornosti. Robia to prostredníctvom rôznych aktivít, snažia sa o to, aby sa o ich nápadoch viedla čo najširšia diskusia aj v iných krajinách, dohadujú sa dohody, pričom sa snažia o zachovanie súdržnosti aj ostatných krajín. Takýto prístup si vyžaduje vysokú úroveň diplomatických skúseností.

Ďalej sa často snažia program Rady EÚ štrukturalizovať. To znamená, že si predsedníctva vyberajú dôležité politické oblasti, ktorým by sa rady venovali, a iné dávajú do úzadia; často až tak veľmi, že sa o nich na určitý čas prestane rokovať. Tieto body posúvajú vyššie alebo nižšie v dôležitosti.

---

<sup>5</sup> Takýmto spôsobom sa napríklad zvýšili kompetencie, keď v 70. rokoch vznikla Európska rada. Zvolávaním a celou prípravou Európskej rady (samitov) boli poverení predsedovia vlád predsedajúcich krajín, čo malo na následok, že sa krajinám dostalo do rúk viac úloh, ale s nimi aj viac kompetencií v smerovaní a budúcnosti celej EÚ. Jedinečná bola jej forma vzniku, ako aj právne alebo iné vzťahy, ktoré v Únii prebiehajú.



Ukazuje sa to aj na skutočnosti, že predsedníctvo by malo konať v záujme celej EÚ, a teda nezávisle od konania vlády. Spolupráca sa teda vyznačuje neustranným rokovaním. Neustranný prístup sa lepšie ukazuje pri menších krajinách, akou je napríklad aj Slovensko. Menšie krajiny si nedovolia porušiť tento princíp, aby „neurazili“ ostatné krajiny. Predsednícke krajiny dostatočne rešpektovali tento prístup, a možno aj preto ostali predsedníctva dlhé roky bez povšimnutia a bez zásadnejšej reformy. Predsedníctva rešpektujú tento prístup aj preto, lebo to vyžadujú formálne pravidlá (zmluvy). Množstvo obmedzení vychádza aj z toho, že predsedníctvo trvá príliš krátko na to, aby sa nejakej krajine oplátilo vyvíjať obrovské úsilie na radikálne zmeny obsahu nejakej prerokovanej legislatívy. Niektoré takéto návrhy môžu byť na stole viac rokov, a preto predsedníctva zdedia návrhy od svojich predchodcov, na ktorých musia tiež pracovať v rôznych pracovných skupinách.

Predsedníctva majú aj za úlohu byť administratívnym prvkom. Musia byť aj dobrým úradníkom, ktorý všetko pripraví načas. Počas jedného predsedníctva sa pripravuje 1500 až 2000 stretnutí rôznych úrovní. Na všetky musí byť predsedníctvo pripravené nielen z hľadiska politických iniciatív, ale aj úradnícky, teda mať pripravenú logistiku, program, a potom ešte dané stretnutie aj viesť. Je dôležité podotknúť, že množstvo stretnutí sa koná aj mimo Bruselu, napríklad v predsedníckej krajine, čo znásobuje náročnosť prípravy.

S funkciou predsedníctva prichádzajú aj určité výhody, ale aj nevýhody pre krajinu. Informácie sú v dnešnom svete prvoradé, a tie majú predsednícke krajiny ako prvú. Majú tzv. informačnú výhodu pred ostatnými krajinami, pretože všetky informácie sa koncentrujú v priebehu polroka v rukách predstaviteľov predsedníckej krajiny. Toto umožňuje krajine ľahšie hľadať politicky priechodné riešenia medzi ostatnými krajinami. Je to možné brať ako výhodu prostredníctvom, ktorou si krajiny vylepšujú rokovaciu pozíciu. Ako výhodu je určite možné označiť to, že krajina sa môže ukázať na medzinárodnej scéne v lepšom svetle. Ak sa predsedníckej krajine podarí dohodnúť a uzavrieť dlho otvorenú legislatívu alebo prinesie nový rozmer do rokovania medzi rôzne pohľady štátov, je možné vnímať to tiež ako výhodu, ktorú ocenia hlavne ostatné krajiny (diplomatically vyspelá krajina). Podobne predsedníctvo dáva krajine možnosť prezentovať sa v zahraničí. V priebehu polroka príde do predsedníckej krajiny množstvo novinárov, politikov, ale aj iných osobností. Zanechanie dobrého dojmu pri návšteve krajiny môže nakoniec viesť k tomu, že sa o predsedníckej krajine bude písať pozitívne, a v konečnom dôsledku môže priniesť zvýšený záujem o krajinu ako takú (napríklad z turistického pohľadu). Predsedníctvo je aj o akejsi reklame krajiny.

Ak sa spomínajú výhody, je nevyhnutné spomenúť aj nevýhody. Predsedníctvo môže byť pre menšie krajiny náročnejšie. Predsedníctva nie sú lacnou záležitosťou a pre mnohých obyvateľov sa peniaze minuté na predsedníctvo môžu zdať zbytočné. Nie je to len peniazoch, ale aj o náročnosti prípravy. Menšie krajiny často nemajú dostatok ľudí na ministerstvách a v čase príprav musia prijať aj desiatky nových pracovníkov. Nevýhodou je teda administratívna záťaž, ktorej je krajina vystavená. Krajiny musia vynaložiť mnoho úsilia na to, aby si vytvorili dobré medzinárodné kontakty. Z počiatočnej nevýhody však časom môže vzniknúť pozitívna skúsenosť pre lepšie fungovanie ministerstiev alebo aj celého štátu.

## **Slovensko na čele EÚ**

Slovensko je členom EÚ od roku 2004 a prvýkrát zasadlo na predsednícku stoličku až po 12 rokoch členstva a znova si na ňu sadne po ďalších 13 rokoch. Predsedanie v Rade EÚ je vnímané krajinami ako prestížna udalosť, ktorá trvá krátko a pri dnešnom počte členských krajín sa opakuje len sporadicky. Preto je cieľom každej krajiny, aby sa im predsedníctva vydarili. Úspešnosť predsedníctiev je merateľná rôznymi spôsobmi, napríklad počtom úspešných rokovaní alebo posunom v nejakej dôležitej politickej oblasti. A práve preto sú predsedníctva pre krajiny dôležité. Ako už bolo spomenuté, predsedajúce krajiny majú jedinečnú príležitosť držať politické vedenie EÚ vo svojich rukách. Krajiny majú možnosť ukázať, ako sa pripravili po administratívnej stránke, ale aj ako dobre rozumejú svojim úlohám v EÚ.

EÚ je komplikovaná organizácia pozostávajúca z inštitúcií, ktorá nie je jednoduchá na pochopenie. Na Slovensku sa EÚ často spája s negatívnymi ohlasmi kvôli rôznym kauzám alebo preto, lebo ľudia EÚ jednoducho nerozumejú. Nerozumejú vzťahom, ktoré medzi krajinami a inštitúciami fungujú, a preto sa často nechajú viesť iracionálnou diskusiou a jednoduchými heslami, ktoré projekt EÚ na Slovensku, ale aj v celej Európe podkopáva.

EÚ, ale aj predsedníctvo v Rade EÚ, podkopáva jeden z najčastejšie sa opakujúcich mýtov, a to tzv. diktát Bruselu. Mýtus bruselského diktátu najčastejšie opakuje, že členským krajinám EÚ diktujú pravidlá úradníci z bruselských kancelárií, ktorí si nariadenia (zákony) vymýšľajú sami. Je dôležité pochopiť, že práve Rada EÚ, ktorá združuje národných ministrov, spolu s Európskym parlamentom rozhoduje o konečnom znení legislatívnych aktov. Teda ak Rada EÚ ako jeden z prijímateľov legislatív v EÚ neprijme rozhodnutie, žiaden „európsky zákon“ neexistuje. Na túto skutočnosť často pozabúdajú nielen občania, ale aj politici. Predsedníctvo v Rade EÚ tak dáva členským krajinám možnosť viesť rokovania o konečnom znení týchto legislatívnych aktov. Podpora pre EÚ je na Slovensku dlhé roky vysoká, je však nutné pripomínať, že EÚ je aj Slovensko. O Slovensku teda nerozhodujú európski úradníci, ale aj samotní slovenskí politici, ktorí presadzujú záujmy. Predsedníctvo Slovenska ponúka priestor na to, aby sa šírilo povedomie o tom, ako EÚ a jej rozhodovanie funguje.

Predsedníctvo prináša krajinám aj prestíž. Slovensko počas šiestich mesiacov viedlo rôzne rokovania o budúcnosti EÚ v časoch, keď Európa prechádza jedným z najrušnejších období svojej histórie. Práve v tomto období je nutné vysvetľovať, čo predsedníctva, ale aj celá EÚ prináša pozitívne pre život obyvateľov. Predsedníctvo teda má možnosť spropagovať EÚ na Slovensku a zvýšiť povedomie o nej.

Slovensko sa na úlohu pripravovalo od roku 2012, keď začalo pripravovať prvé koncepcie a logistické zabezpečenie. Postupne ako sa predsedníctvo Slovenska približovalo, zintenzívnili sa aj prípravy. Týkali sa napríklad náboru nových ľudí na ministerstvách, ale zabezpečovalo sa aj Stále zastúpenie Slovenska v Bruseli<sup>6</sup>. Samozrejme, začal sa pripravovať aj program pre trio predsedníctva (Holandsko, Slovensko a Malta), ale aj národný program. Slovensko si za svoje hlavné priority zvolilo štyri oblasti: hospodársky silná Európa (investície do budúcnosti), moderný jednotný trh (rozvoj energetickej únie – bezpečnosť v oblasti energií alebo jednotný digitálny trh – jednoduchší prístup k tovarom a službám, rozvoj týchto služieb), udržateľná migrácia a azylová politika (výzvy na riešenie migračnej krízy), a nakoniec globálne angažovaná Európa (hlavným cieľom je rozvíjať vzťahy so susednými štátmi).

## Miesto záveru

Hoci sa o EÚ dnes hovorí pomerne veľa, len málo sa o nej učí. Občania nerozumejú fungovaniu Únie, a preto často podliehajú negatívnym dojmom, ktoré sa dnes o EÚ šíria prostredníctvom novín, webových portálov alebo sociálnych sietí, ale aj politikov. Cieľom tohto textu je priniesť trošku svetla do diskusie o EÚ v dobe, keď sa šíria hlavne negatívne hlasy.

Nie je potrebné rozumieť všetkému, čo sa v EÚ deje, ale je podstatné pristupovať k veciam o EÚ rozumne, prostredníctvom faktov a argumentov, ktoré v poslednej dobe strácajú váhu pred jednoduchými heslami. Tento text sa snaží poukázať na niektoré základné informácie aj v čase, keď Slovensko zažíva svoju premiéru v predsedaní Rade EÚ. Je to čas, keď bola Európska únia najbližšie k občanom Slovenska za dobu od vstupu do nej.

Pre Slovensko môže byť predsedníctvo aj ponaučením do budúcnosti. Nielen jednotlivé ministerstvá, ale aj úradníci sa počas polroka mohli naučiť množstvo dôležitých vecí. Slovensko by po skončení predsedníctva malo byť diplomaticky vyspelejšie. Malo by lepšie zvládať svoje úlohy v každodennej práci s EÚ. Zároveň by malo dať priestor na to, aby sa o EÚ na Slovensku viac hovorilo, aby ľudia viac rozumeli tomu, čo sa počas predsedníctva robí. Je však veľmi dôležité, aby sa o EÚ a veciach s ňou súvisiacich hovorilo konštruktívne.

Tento text prináša len základný prehľad o tom, prečo je predsedníctvo v Rade EÚ dôležité. Snaží sa poskytnúť náhľad na to, aby aj mladí ľudia lepšie rozumeli každodennému daniu okolo seba. Cieľom tohto textu nie je hodnotiť, ako Slovensko využilo, alebo nevyužilo príležitosti ponúkané predsedníctvom. Hodnotenie prenechávame čitateľovi s tým, že by mal mať po prečítaní jasnejšiu predstavu o fungovaní Rady EÚ a predsedníctvách v nej.

## Ďalšie zdroje na čítanie:

- 1) Oficiálna stránka Európskej rady a Rady Európskej únie dostupná v slovenčine na [www.consilium.europa.eu/sk/council-eu/presidency-council-eu/](http://www.consilium.europa.eu/sk/council-eu/presidency-council-eu/).
  - 2) Oficiálna stránka slovenského predsedníctva [www.eu2016.sk](http://www.eu2016.sk).
  - 3) O EÚ a jej každodennom dianí sa dočítate aj na stránkach [www.euractiv.sk](http://www.euractiv.sk) v sekcii Slovenské predsedníctvo.
  - 4) Odborná literatúra (v angličtine)
    - a. Egenhofer, E., Kurpas, S., Kaczynski, P. M., Van Schaik, L. (2011). *The Ever-Changing Union: An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making processes of the European Union* (2nd Revised Edition. vyd.) (s. 108). Brussels, Belgium: CEPS.
    - b. Elgström, O. (2003). *European Union Council Presidencies: A comparative perspective* (s. 220). New York, USA: Routledge.
    - c. Jesien, L. (2011). *The European Union Presidency* (s. 19). Warsaw, Poland: PISM.
- Schout, A., Vanhoonacker, S. (2006). *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice*. Journal of Common Market Studies, 44 (5).

---

<sup>6</sup> Stále zastúpenie Slovenska v Bruseli je kancelária Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ktorá zabezpečuje neustály kontakt ministerstva s EÚ inštitúciami. Hlavnou úlohou je získavať informácie a sprostredkovať ich jednotlivým ministerstvám na Slovensku. Je možné chápať ho ako vysunutú pracovisko ministerstva.

## SK PRES na Slovensku v číslach

Uskutočnilo sa **20** podujatí na vysokej úrovni v Redute a v Hoteli Bôrik, ktoré navštívilo **3 764** delegátov zo **45** štátov.



O delegátov sa staralo **91** styčných dôstojníkov, odpracovali pri tom **25 000** hodín.

Novinári prišli zo všetkých kontinentov okrem Antarktídy. Najväčšiu vzdialenosť prekonal novinár z Austrálie.



Najväčší záujem mali novinári o Bratislavský samit. Prišlo ich **760**.



Na predsedníckom Flickri bolo zverejnených **4 430** fotografií.



Web slovenského predsedníctva [www.eu2016.sk](http://www.eu2016.sk) navštívilo vyše **120 000** používateľov. Celkovo bola stránka zobrazená viac ako **522 000** -krát.



@skpres2016  
@eu2016sk



Slovenské predsedníctvo v Rade EÚ

© Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, 2016

SK EU2016

Slovak Presidency of the Council  
of the European Union



Foto: U. S. Department of State

## NATO v kontexte európskej bezpečnosti

### Úvod

Severoatlantická aliancia je od konca druhej svetovej vojny vplyvným hráčom v euroatlantickom priestore definovanom aktívnou účasťou Európy a severnej Ameriky na kolektívnej obrane. Medzi hlavné úlohy NATO patrí uisťovanie spojencov o kolektívnej obrane teritoriálnej integrity a zastrašovanie potenciálnych nepriateľov. NATO prešlo od svojho vzniku niekoľkými transformačnými procesmi, ktoré reflektovali zmeny v euroatlantickom regióne. Zatiaľ poslednou transformáciou prešlo v súvislosti s nárastom hrozieb použitia konvenčných síl či hrozbou terorizmu alebo kybernetického terorizmu. Slovenská republika je členskou krajinou od roku 2004. Aktívne sa podieľa na misiách a cvičeniach pod velením NATO, má svoje zastúpenie vo vojenských aj civilných štruktúrach.

Nasledujúci text je určený pre študentov stredných a vysokých škôl. V prvej časti oboznamuje čitateľov so základnými informáciami o NATO, jeho histórii, štruktúre, rozširovaní, partnerstvách a súčasnej úlohe v Európe. Druhá časť sa venuje samitu vo Varšave a rozhodnutiu NATO posilniť vojenskú prítomnosť v krajinách východnej Európy ako reakcii na anexiu ukrajinského polostrova Krym a neskorší vpád ruských vojsk na východ Ukrajiny v roku 2014.

Text vznikol s cieľom oboznámiť študentov so základnými faktami fungovania NATO. Rovnako má za cieľ vysvetliť pôsobenie NATO v Európe či úlohu Slovenska v Aliancii, ktorá spočíva v aktívnom zapojení do diplomatických rokovaní prostredníctvom svojich zástupcov a aktívnej participácii Ozbrojených síl Slovenskej republiky na vojenských operáciách a mierových misiách.

### História

NATO (*North Atlantic Treaty Alliance*, slovensky Severoatlantická aliancia) vzniklo 5. mája 1949 ako reakcia na postupné politické rozpinanie Sovietskeho zväzu v strednej a východnej Európe po skončení druhej svetovej vojny. ZSSR začalo od roku 1948 ovplyvňovať vnútornú politickú situáciu povojnového Československa, Poľska a ďalších krajín, ktoré sa postupne dostávali pod jeho sféru vplyvu. V roku 1947 bola podpísaná Zmluva o aliancii a vzájomnej pomoci, známa aj ako Dohoda z Dunkerque medzi Francúzskom a Veľkou Britániou. Dôvodom bola obava z prípadného útoku zo strany Nemecka. Zmluva obsahovala klauzulu o kolektívnej obrane. V nasledujúcom roku bola podpísaná Zmluva o ekonomickej, sociálnej a kultúrnej spolupráci a kolektívnej svojpomoci, známa aj ako Bruselská zmluva, ktorá okrem pôvodných signatárov Dunkerskej zmluvy zahŕňala Belgicko, Luxembursko a Holandsko. Obsahovo sa zmluva viac sústredila na kolektívnu obranu. Obom zmluvám však chýbala okrem politickej sily aj vojenská podpora, ktorú zabezpečila účasť Spojených štátov pri ďalších rozhovoroch. Výsledkom rozhovorov z roku 1948 bol vznik Severoatlantickej zmluvy.

Severoatlantická zmluva, známa aj ako Washingtonská zmluva, vychádza z predchádzajúcich spomínaných zmlúv. Zmluva pozostáva zo štrnástich článkov a rovnako ako Bruselská je viazaná na rozhodnutia Bezpečnostnej rady Organizácie Spojených národov (BR OSN). Články sa delia na administratívne a obsahové. Administratívne články Zmluvy riešia rozširovanie NATO (čl. 10), vystúpenie z NATO (čl. 13) a úschovu originálu Zmluvy (čl. 14), obsahové články sú zamerané na budovanie obranných spôsobilostí členov Aliancie (č. 3), možnosti spoločnej konzultácie v prípade ohrozenia (čl. 4), princíp kolektívnej obrany (čl. 5), ktorý bol v upravenej forme prevzatý z článku 4 Bruselskej zmluvy, vytyčujú územia, ktoré spadajú pod princíp kolektívnej obrany (čl. 6).

### NATO na globálnej scéne

Počas studenej vojny bola primárnou úlohou NATO teritoriálna obrana. Po rozpade bipolárneho usporiadania sa začalo angažovať v misiách mimo svojho geografického pôsobenia. V rokoch 1991 a 1992 vykonalo štyri huma-

nitárne misie v Kuvajte, Turecku, Líbyi a Rusku, kam boli vyslané asistenčné jednotky medikov a záchranárov na upokojenie situácie tesne po rozpade Sovietskeho zväzu. Od júna 1999 sa NATO aktívne zapojilo do mierovej operácie v Kosove. Operácia sa uskutočnila na základe rozhodnutia BR OSN 1244 z roku 1999 a dohody medzi NATO, Juhosláviou a Srbskom. Prvým zapojením NATO do medzinárodného konfliktu bolo uplatňovanie bezletovej zóny uvalenej BR OSN nad štátmi bývalej Juhoslávie v roku 1994.

V októbri 2001 sa po prvý raz použil čl. 5 Washingtonskej zmluvy o kolektívnej obrane. Stalo sa tak po útoku teroristickej skupiny al-Káida na Spojené štáty. V reakcii spustilo NATO dve operácie – *Operation Eagle Assist* a *Operation Active Endeavor*. Prvá spomínaná operácia ukončila svoje pôsobenie v máji 2002. Jej primárnou úlohou bola ochrana vzdušného priestoru Spojených štátov. Na operácii sa podieľalo trinásť krajín. Ich vojaci kontrolovali vzdušný priestor z lietadiel AWACS (*Airborn Warning and Control System*), ktoré patria medzi spôsobilosti NATO. Druhá operácia začala v októbri 2001 a pokračuje dodnes. Jej cieľom je zabrániť presunu zbraní hromadného ničenia monitorovaním Stredozemného mora.

Doteraz najväčšia operácia pod velením NATO začala na základe rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN číslo 1386 v decembri 2001 a trvala trinásť rokov. Operácia Medzinárodné bezpečnostné a pomocné sily (*International Security Assistance Force, ISAF*) bola zameraná na vycvičenie afganských bezpečnostných jednotiek a vybudovanie inštitúcií po zvrhnutí vlády strany Taliban. Rozsah tohto textu neumožňuje detailne rozanalyzovať jednotlivé obdobia operácie, jej úspechy, neúspechy či dopad na geopolitickú situáciu. Na ilustráciu jej dôležitosti je však potrebné poznamenať, že v roku 2012 sa na nej podieľalo 130-tisíc členov ozbrojených síl z viac ako štyridsiatich krajín, vrátane Slovenska a všetkých spojencov NATO. Operácia bola v roku 2015 nahradená misiou Rozhodná podpora (*Resolute Support Mission*).

Jednou zo súčasných otázok je rozširovanie pôsobenia NATO. Spoločná teritoriálna obrana bola neodmysliteľnou súčasťou pôsobenia NATO počas jeho existencie. Posun bol však zaznamenaný v rozširovaní euroatlantického priestoru, ktorý spadal po ochranu NATO. Útokmi z 11. septembra a nástupom globalizácie v deväťdesiatych rokoch dvadsiateho storočia zaznamenal Západ ohrozenie zo strany neštátnych aktérov. Celosvetové prepojenie je príčinou, prečo sa NATO angažovalo najskôr v krajinách západného Balkánu a neskôr prenieslo svoje pôsobenie do Stredozemného mora či do krajín ako Afganistan či Irak. Strategicky sa sektorové pôsobenie nezmenilo, len sa prispôbilo geograficky.

Okrem misie Rozhodná podpora v Afganistane medzi súčasné misie NATO patria:

- KFOR (Kosovo Force, Kosovo)
- Sea Guardian (Stredozemné more)
- Protipirátske misie (Africký roh)
- Ochrana vzdušného priestoru

## Rozširovanie

Debata o rozširovaní sa zintenzívnila po skončení studenej vojny. Od jej konca sa NATO rozširovalo trikrát. Počas 90. rokov boli Spojené štáty a ostatní členovia NATO pri propagovaní rozširovania vzhľadom na citlivosť a nepredvídateľnosť vzťahu so Sovietskym zväzom opatrní. Dnes je „politika otvorených dverí“ stabilnou súčasťou NATO. Čl. 10 Washingtonskej zmluvy, ktorý pojednáva o rozširovaní, hovorí, že Severoatlantická rada môže jednohlasne prizvať akúkoľvek európsku krajinu, aby pristúpila k Zmluve o NATO. Pred prijatím musí kandidátska krajina spĺňať tri podmienky. Suverénna vláda krajiny musí dodržiavať ľudské práva, v krajine musí platiť panstvo práva a krajina musí mať trhovú ekonomiku. Naposledy sa NATO rozširovalo v roku 2009 o Albánsko. Do roku 2016 ide o najdlhšie obdobie bez rozširovania. V roku 2011 boli ako potenciálni kandidáti na členstvo v NATO označené štyri krajiny – Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Gruzínsko a Macedónsko. Čierna Hora začala prístupové rokovania v roku 2015 a predpokladá sa, že sa stane členom v roku 2017. Doteraz najväčšie rozširovanie bolo v roku 2004, keď sa Aliancia rozšírila o sedem členov, vrátane Slovenska.

## Úloha Slovenska v NATO

Slovenská republika pristúpila k Washingtonskej zmluve a stala sa spojencom NATO v rámci piateho a doteraz najväčšieho rozšírenia 29. marca 2004 spolu s Bulharskom, pobaltskými krajinami, Rumunskom a Slovinskom. Zvyšné krajiny Vyšehradskej štvorky (V4) – Česká republika, Maďarsko a Poľsko, vstúpili do NATO už v roku 1999. Slovensko dostalo odklad členstva pre nepriaznivú domácu politickú situáciu. Slovensko svojím členstvom naplnilo záväzok euroatlantickej integrácie, ktorý si stanovila prvá vláda nezávislej republiky v roku 1993. Prvých desať rokov členstva Slovenska v NATO charakterizovalo znižovanie výdavkov na obranu a postupné profesionalizovanie ozbrojených síl. Snahou vlád je vytvoriť moderné ozbrojené sily s presnou a odbornou špecializáciou na určitú oblasť obrany a bezpečnosti. Ako každá členská krajina, aj Slovensko sa zaviazalo k napĺňaniu záväzkov vyplývajúcich

z členstva v NATO. Slovensko si v roku 2014 pripomenulo prvú dekádu od prístupu k Severoatlantickej aliancii. V súvislosti so vstupom do NATO SR prijala dôležité dokumenty ako Bezpečnostná, Obranná a Vojenská stratégia. Za prvých desať rokov sa však Ministerstvu obrany nepodarilo aktualizovať tieto stratégie napriek tomu, že všetky susedné krajiny v rámci Vyšehradskej skupiny tak urobili.

Najväčšie nedostatky v plnení záväzkov sú v oblasti financií a investícií do obranného rozpočtu. Všetky členské štáty sa zaviazali investovať dve percentá svojho HDP na ozbrojenú silu a ďalšie výdavky na obranu, čo však spĺňa len malá časť z nich. Slovensko na samite vo Walese slúbilo zvýšiť rozpočet na úroveň 1,6 % HDP do roku 2020. Druhou oblasťou, v ktorej Slovensko zaostáva, je informačná kampaň o členstve a úlohách Slovenska v Aliancii. Vzhľadom na citlivosť samotnej Aliancie a apatiu časti obyvateľstva k NATO, ktorá vyplýva z nedostatku informovanosti a dezinformačnej kampane namierenej proti NATO, politici odmietajú otvárať témy spojené s NATO a záväzkami Slovenskej republiky.

## Partnerstvá

Okrem štandardného členstva udržiava NATO partnerské zväzky, ktoré nespádajú pod Washingtonskú zmluvu a princíp kolektívnej obrany, ale slúžia na užšiu spoluprácu v oblasti obrany a bezpečnosti. Na samite v Bruseli v roku 1994 vzniklo Partnerstvo za mier (*Partnership for Peace*), ktoré združuje dvadsať krajín z Európy a krajín bývalého Sovietskeho zväzu. Spolupráca medzi krajinami NATO a partnerskými krajinami je najmä v oblasti vojenského a politického plánovania a je zameraná na zlepšovanie vzťahov medzi jednotlivými vládami. Ďalším partnerským projektom je Globálne NATO (*Global NATO*), do ktorého patrí Austrália, India, Japonsko, Kolumbia, Mongolsko, Nový Zéland a Pakistan. V roku 1994 bol založený Stredomorský dialóg (*Mediterranean Dialogue, MD*), ktorého členmi sú Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Mauritánia, Maroko, Tunisko. Na samite v Istanbule vznikla Istanbulska iniciatíva na spoluprácu (*Istanbul Cooperation Initiative, ICI*), ktorá zahŕňa Bahrajn, Katar, Kuvajt a Spojené arabské emiráty. Spolupráca sa zameriava na boj proti zbraňam hromadného ničenia, protiteroristické operácie, cvičenia a vojenskú spoluprácu. Vzhľadom na vývoj geopolitickej situácie v Európe NATO udržiava vzťahy s Ukrajinou a Ruskom.

## Štruktúra NATO

NATO je špecifická aliancia, ktorá v súčasnosti pozostáva z 28 suverénnych a nezávislých krajín v Európe a v Severnej Amerike. Sídli v Bruseli. Členské štáty (nazývané spojenci) sú na najvyššom stupni rozhodovacej pyramídy. Vlády nominujú a vysielajú stálych zástupcov pri NATO, ktorí sú známi aj ako vedúci misií pri NATO a zástupcovia krajín v Severoatlantickej rade (*North Atlantic Council, NAC*). Rada je vrcholný rozhodujúci orgán, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia na základe konsenzu. NAC sa stretáva minimálne raz týždenne a jej predsedom je generálny tajomník NATO (*Secretary General*). Generálny tajomník je najvyššie postaveným civilným pracovníkom. Medzi jeho právomoci patrí riadenie rozhodovacieho procesu v NAC, a zároveň dozerá na uplatňovanie týchto rozhodnutí. Generálny tajomník je zo svojej funkcie hlavným hovorcom Aliancie a vedúcim Medzinárodného štábu (*International Staff*), ktorý poskytuje poradenstvo pre národné delegácie v hlavnom sídle NATO. V súčasnosti vykonáva post generálneho tajomníka bývalý predseda vlády Nórska Jens Stoltenberg. Podľa dohody pochádzajú kandidáti na generálneho tajomníka z Európy. V roku 1966 bola založená Skupina jadrového plánovania (*Nuclear Planning Group, NPG*). Skupina má podobné rozhodovacie právomoci ako NAC v oblasti nukleárných síl.

Najdôležitejšími hráčmi pri uplatňovaní politických rozhodnutí NAC s dôrazom na vojenské dôsledky je Vojenský výbor, ktorý pozostáva z náčelníkov štábov ozbrojených síl členských krajín, Medzinárodného vojenského štábu a veliteľskej štruktúry pozostávajúcej zo Spojeneckého veliteľstva pre operácie (*Allied Command Operations*) so sídlom v Monse (Belgicko) a Spojeneckého veliteľstva pre transformáciu (*Allied Command Transformation*) so sídlom v Norfolku (USA).

## Varšavský samit a ďalšie smerovanie NATO

V júli 2016 sa uskutočnil samit vo Varšave. Jedným z hlavných odkazov bolo potvrdenie signálu, ktorý spojenci vyslali voči svojim potenciálnym nepriateľom už na záver samitu vo Walese v roku 2014. Posledný článok deklarácie z waleského samitu stanovil, že na základe dohody spojencov sa samit v roku 2016 odohrá práve v Poľsku. Išlo tak o prvý samit za dvanásť rokov, ktorý sa odohral v strednej Európe a vo východnom krídle NATO. Varšavský samit zaznamenal niekoľko tém, ktoré boli zadefinované v deklarácii hláv členských štátov. Závery zo samitu zahŕňajú 135 článkov. Hneď v úvode záverov sa hlavy štátov zúčastnených na zasadnutí Severoatlantickej rady zhodli, že misia NATO ostala nezmenená a v čl. 2 sa vyjadrili o zabezpečení Aliancie ako „komunity slobody, mieru, bezpečnosti a spoločných hodnôt, vrátane individuálnych slobôd, ľudských práv, demokracie a panstva práva“. Rovnako sa zaviazali dodržiavať zásady stanovené vo Washingtonskej zmluve a Charte OSN.

Ďalšie články sa dajú zhrnúť do nasledujúcich skupín:

- a) výzvy a hrozby pre NATO z hľadiska povahy: útok zo strany štátnych a neštátnych aktérov, terorizmus, virtuálny terorizmus a hybridné útoky,
- b) geografické výzvy a hrozby pre NATO: južné a východné krídlo, Rusko, Daesh,
- c) udržiavané partnerstvá: spolupráca s Európskou úniou, Rada NATO – Rusko, spolupráca s Ukrajinou, Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, bilaterálna spolupráca s Jordánskom, Srbskom, Bosnou a Hercegovinou, Čiernou Horou, Macedónskom,
- d) v oblasti Ukrajiny NATO podporuje dodržiavanie minských dohôd, a tým vytvorenie nezávislej Ukrajiny so zabezpečenými hranicami,
- e) podpora teritoriálnej integrity Arménska, Azerbajdžanu, Gruzínska a Moldavska,
- f) na globálnej scéne NATO vyzýva na riešenie krízy v Sýrii a podporu Iraku v boji proti terorizmu, jadrového programu v Severnej Kórei, schvaľuje dohodu o iránskom jadrovom programe,
- g) z finančného hľadiska sa spojenci NATO prihlásili k sľubu zvyšovať výdavku na obranu (Defence Investment Pledge),
- h) v rámci pôsobenia NATO v Európe došlo k vyhodnoteniu politických a vojenských krokov,
- i) vo vojenskej oblasti bolo vyzdvihnuté budovanie spôsobilostí spravodajskej, sledovacej, rozpoznávacej oblasti (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, IRS*), podpora kontroly, ozbrojenia a nerozširovania zbraní hromadného ničenia.

V poslednom článku je potvrdený Brusel ako miesto ďalšieho samitu v roku 2017, ktorý súvisí s otvorením novej budovy sídla NATO.

Medzi geografickými hrozbami aj medzi hrozbami z hľadiska povahy sa vyskytuje Rusko, ktoré je dnes svojou vojenskou a nevojenskou prítomnosťou v susedstve Európy výzvou euroatlantického usporiadania. Ruská intervencia na Ukrajine v roku 2014 bola adresovaná aj na predchádzajúcom samite vo Walese v roku 2014. Vo Walese sa schválila séria opatrení, ktoré Severoatlantická rada prijala na posilnenie východného krídla Aliancie. Na varšavskom samite sa potvrdili záväzky zo strany Aliancie chrániť spojencov na východnej hranici.

V čl. 37 vykonali spojenci výpočet adaptačných opatrení (*Adaptation Measures*) Akčného plánu pripravenosti (*Readiness Action Plan*), ktorý bol schválený na samite vo Walese. Medzi nimi boli:

- a) zvýšenie síl reakcie (*NATO Response Force, NRF*) a veľkosť divízie s komponentmi pozemných, vzdušných, námorných síl a síl špeciálneho určenia,
- b) vytvorenie spojeného komanda veľmi rýchlej reakcie (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*), ktoré môže byť nasadené do troch dní,
- c) vytvorenie ôsmich viacnárodných jednotiek integračnej sily (*NATO Force Integration Unit, NFIU*), vrátane Slovenska,
- d) v rámci štruktúry síl NATO (*NATO Force Structure*) bolo vytvorené viacnárodné veliteľstvo pre sever v Poľsku a pre juh v Rumunsku, ktoré budú veliť NFIU,
- e) uskutočnenie najväčšieho cvičenia od roku 2005 Trident Juncture 2015,
- f) dohoda o stratégii v boji proti hybridným hrozbám.

Na konci roku 2016 čelí NATO vojenským a nevojenským hrozbám, vo vnútri aj navonok. Vojenské hrozby sa zameriavajú na aktivity Ruska v blízkosti hraníc NATO. Napriek pokračujúcej komunikácii a vojenskej spolupráci dochádza k mylnému výkladu krokov z oboch strán. Nevojenské hrozby, medzi ktoré patrí informačná kampaň, majú za cieľ spochybniť euroatlantické smerovanie Slovenska a vytvoriť ilúziu neutrality. V tejto situácii bude narastať nacionalizmus, ktorý môže vyústiť do vystúpenia jedného alebo viacerých členov NATO z Aliancie. V budúcom roku sa dá očakávať, že NATO zintenzívni dialóg s Európskou úniou a naďalej bude od členských krajín vyžadovať, aby zvyšovali svoje obranné výdavky aspoň na úroveň 2 % HDP. Reakcia je však na samotných členoch. NATO nie je nadnárodná organizácia s kontrolnými a sankčnými mechanizmami. Ako aliancia suverénnych štátov má za úlohu najmä koordinovať spoluprácu a komunikáciu medzi svojimi členmi a partnermi. Táto úloha ostane kľúčovou aj v roku 2017.



## Sledovanie v demokratických spoločnostiach: právo na bezpečnosť vs. právo na súkromie

Teroristické útoky v Európe z posledných dvoch rokov povýšili problematiku bezpečnosti a ochrany pred terorizmom na jednu z najkľúčovejších výziev štátov. Dostala sa do centra verejných diskusií, tvorby nových politik a predvolebných kampaní. Eurobarometer z apríla 2016 ukázal, že približne 87 percent európskych občanov považuje hrozbu terorizmu za problém. Diskusia o bezpečnosti prebieha vo všetkých európskych krajinách a nevyhla sa ani Slovensku. Jedným z jej rozmerov je aj obmedzovanie slobôd občanov, primárne práva na súkromie s cieľom prevencie a boja proti terorizmu a násilnej kriminalite.

Rozvoj moderných technológií počas posledných dekád, a to najmä internetu a mobilných telefónov, umožnil doteraz nevídané možnosti na sledovanie pohybu a komunikácie ich používateľov. Takéto sledovanie využíva aj bezpečnostný aparát štátu a otvára diskusiu, v akých prípadoch je ešte prípustné a kedy je už príliš veľkým zásahom do slobody jednotlivcov. Poskytovanie bezpečnosti je jedna zo základných funkcií štátu a nejaký druh sledovania je od nepamäti súčasťou práce bezpečnostných orgánov, predovšetkým spravodajských služieb. Na druhej strane, každý demokratický štát garantuje aj ochranu práv a slobôd svojich obyvateľov. To vedie k situácii, že napĺňanie jednej funkcie zasahuje do možnosti plnenia tej druhej.

### Sledovanie a digitálne sledovanie

Sledovanie je možné charakterizovať ako „akýkoľvek zber a spracúvanie osobných údajov s cieľom ovplyvňovania alebo riadenia osôb, ktorých údaje boli zozbierané“<sup>1</sup>. Je to teda zber dát, na základe ktorých je jednotlivec identifikovateľný, a následné využívanie týchto údajov s určitým cieľom – či už je to zmena jeho správania, jeho kontrola, až po personalizáciu ponúkaných produktov alebo zhodnotenie jeho kreditu pri žiadosti o hypotéku. Takéto aktivity teda nie sú limitované len na digitálne prostredie a nie sú výlučnou doménou štátu a bezpečnostných agentúr. Avšak čo sa týka funkcie poskytovania bezpečnosti, v dnešnej digitálnej ére, v ktorej sú takmer všetky oblasti nášho života ovplyvňované modernými technológiami, je práve digitálne sledovanie jednou z primárnych aktivít. Správanie každého z nás pri využívaní internetu alebo iných telekomunikačných prostriedkov zanecháva digitálnu stopu, ktorú je možné identifikovať, spätne zrekonštruovať a analyzovať.

Digitálnu stopu zanecháva všetko, čo robíme online – čiže aké webové stránky navštevujeme, s kým, kedy, kde a o čom komunikujeme, čo online nakupujeme, aké seriály a videá pozeráme, o čom najčastejšie čítame a tak ďalej. Tieto informácie sú často spojené s našimi osobnými informáciami, ktoré vkladáme do rozličných registračných formulárov pri používaní online služieb. Digitálnu stopu teda tvoria samotné osobné informácie, ďalšie informácie o našom živote, ale aj tzv. metadáta. Metadáta sú informácie, ktoré opisujú „reálne“ dáta. Príkladom je informácia o tom, kedy, odkiaľ a komu bol odoslaný e-mail. Obsah e-mailu je reálnou informáciou, ktorú opisujú ďalšie informácie. Metadáta e-mailovej pošty je možné vidieť v tabuľke č. 1 nižšie. Digitálnu stopu zanechávajú aj telekomunikačné zariadenia – sú to napr. informácie o hovoroch, SMS správach a podobne – tzv. komunikačné dáta.“

Problémom metadát je, že sa často prezentujú ako neškodné (v zmysle zásahu do práva na súkromie), ale ich analýza dokáže poskytnúť množstvo údajov o živote jednotlivca. Na základe metadát je možné zrekonštruovať jeho pohyb, okruh ľudí, s ktorými komunikuje a stýka sa.

<sup>1</sup> Lyon, David. 2001. *Surveillance society. Monitoring everyday life*. Philadelphia: Open University Press, str. 2.



<b>Metadáta e-mailovej správy</b>
e-mailová adresa odosielateľa
IP adresa odosielateľa (jeho lokácia)
e-mailová adresa adresáta
IP adresa adresáta (jeho lokácia)
dátum a čas odoslania
dátum a čas prijatia

Tabuľka č. 1: Metadáta

### **Snowden a rozsah sledovania v demokratických štátoch**

Na obrovský rozsah sledovania obyvateľstva zo strany demokratických vlád upriamili pozornosť odhalenia bývalého kontrahenta amerických tajných služieb CIA a NSA Edwarda Snowdena z júna 2013. V spolupráci s The Washington Post, The Guardian a ďalšími rešpektovanými médiami Snowden zverejnil detailné informácie o fungovaní viacerých programov globálneho sledovania, prevádzkovaných americkými spravodajskými službami, predovšetkým Národnou bezpečnostnou agentúrou Spojených štátov amerických (NSA). Odhalenia zverejnili fungovanie programov plošného zhromažďovania všetkých internetových komunikácií, lokalizačných a komunikačných dát (metadát), internetovej prevádzky, informácií zo sociálnych sietí a ďalších informácií. Toto sledovanie prebiehalo jednak vlastnými kapacitami amerických spravodajských služieb, ako aj spoluprácou so súkromnými technologickými firmami (ako Microsoft, Facebook, Google) a tajnými službami iných štátov. Odhalenia upriamili pozornosť na fakt, že niektoré z týchto programov prebiehali len na hranici legálnosti a bez dostatočnej kontroly. V júni 2014 USA obvinili Snowdena zo špionáže a krádeže vládneho majetku a od tej doby žije v Ruskej federácii, kde mu udelili azyl.<sup>2</sup>

Snowdenove odhalenia rozprúdili diskusiu o postavení bezpečnostných orgánov štátu a ich aktivitách aj v ďalších demokratických krajinách. Viaceré z nich, ako napr. Nemecko, Kanada alebo Veľká Británia, vykonali audit spravodajských služieb. Britský Tribunál vyšetrovacích právomocí (Investigatory Powers Tribunal) – čo je súdny orgán, ktorý rozhoduje o sťažnostiach na nezákonný postup bezpečnostných orgánov štátu – v októbri 2016 rozhodol, že zhromažďovanie osobných údajov skrytou formou, prevádzkované spravodajskými službami, bolo nezákonné, zasahovalo do ľudských práv a nedisponovalo dostatočným dohľadom.<sup>3</sup> To sa dialo po dobu najmenej sedemnástich rokov.

### **Sledovanie ako zásah do osobnej slobody**

Snowdenove odhalenia ďalej upriamili pozornosť na fakt, že cieľom vládneho sledovania je každý jednotlivец bez výnimky, nielen osoby podozrivé z kriminálnej činnosti. Ľudskoprávne organizácie začali upozorňovať, že takéto sledovanie predstavuje príliš agresívny zásah do práv a slobôd obyvateľstva. Masové sledovanie zasahuje najmä do práva na nezasahovanie štátu do súkromnej sféry života. Zber osobných údajov a ich ďalšie spracúvanie zasahuje aj do práva jednotlivca rozhodovať o tom, aké informácie o svojom živote a v akom rozsahu chce odhaliť pred tretími osobami. To všetko spadá pod niekedy ťažko uchopiteľné právo na súkromie.

Život v demokratickej spoločnosti vyžaduje nielen existenciu demokratických politických inštitúcií, ale aj garanciu ľudských a občianskych práv ako predpokladu uplatňovania vôle občanov. A práve to robí práva a slobody „vlastné demokracii“. K týmto právam patrí aj právo na súkromie, ktoré je okrem iného ukotvené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, ktorá ustanovuje, že „nikto nesmie byť vystavený svojvoľnému zasahovaniu do súkromného života... Každý má právo na právnu ochranu proti takýmto zásahom alebo útokom“. Toto právo je garantované aj Ústavou Slovenskej republiky, ktorá stanovuje, že „nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená. Obmedzená môže byť len v prípadoch ustanovených zákonom“. Formulácia zo slovenskej ústavy však upozorňuje na dôležitú skutočnosť, že právo na súkromie nie je absolútne a v konflikte s iným právom môže byť suspendované.

<sup>2</sup> Pre viac informácií o Snowdenových odhaleniach, ich priebehu, ako aj detailnejšom popise jednotlivých programov pozri Glenn Greenwald: *Nikto sa neskryje. Edward Snowden, NSA a americké systémy hromadného odpočúvania*. Tatran, 2015.

<sup>3</sup> Celé rozhodnutie pozri [www.ipt-uk.com/judgments.asp](http://www.ipt-uk.com/judgments.asp).

## Sledovanie a bezpečnosť

Poskytovanie bezpečnosti zo strany štátu je zhmotnením ochrany práv na život, slobodu a osobnú bezpečnosť – ktoré patria k základným ľudským právam. Túto funkciu majú na starosti bezpečnostné orgány štátu – polícia, armáda a spravodajské služby. Udržiavanie bezpečnosti v dnešnej dobe neistoty a ťažkej predvídateľnosti hrozieb je spojené s jej najsilnejším symbolom, a tým je práve sledovanie – využívanie odpočúvania, kamerových záznamov, záznamov telekomunikačných prevádzok a analýza veľkého množstva rozličných dát. Rôzne mechanizmy sledovania a dôvera v moderné technológie sľubujú, že vďaka nim dokážeme vopred rozpoznať hrozby a zabrániť im.

Technologický pokrok zohrával v histórii úlohu hnacej sily pre reformu stratégií kontroly kriminality a jej prevencie. Dostupnosť technológií umožňujúcich zber a analýzu množstva informácií, rozvoj softvéru a rozličných klasifikačných nástrojov umožnili strategické posudzovanie informácií, rozvoj vyhodnocovania rôznych rizikových situácií, ktoré priniesli dôraz na prevenciu. Jedným z najväčších impulzov na rozširovanie kapacít a využívanie rôznych mechanizmov sledovania s cieľom bezpečnosti bol terorizmus a prioritizovanie národnej bezpečnosti.

Míľnikom v tomto prístupe bol teroristický útok z 9. septembra 2001 a zosobením týchto princípov v praxi následne v USA prijatý kontroverzný zákon Patriot Act. Tento nevídaným spôsobom rozšíril právomoci bezpečnostného aparátu a umožnil aj prevádzku viacerých programov spravodajských služieb, ktorých rozsah odhalil Edward Snowden. Digitálne sledovanie sa stalo jedným z dôležitých nástrojov práce týchto služieb vo všetkých krajinách. Nasledujúce obdobie boja proti terorizmu prinieslo globálne rozšírenie sledovania, ako aj nadnárodné šírenie osobných údajov a vytváranie demografických profilov na základe rizikovosti rozličných segmentov populácií. To sa dialo a deje na báze veľkého množstva dát, ktoré o nás existujú vo fyzickom, ale zároveň aj digitálnom priestore. Cieľom takéhoto profilovania je práve udržiavanie bezpečnosti a prevencia pred možnými hrozbami, vrátane terorizmu.

Vyhodnocovanie efektivity digitálneho sledovania na boj proti kriminalite a terorizmu je problematické, pretože spravodajské služby neposkytujú detailné informácie o svojej činnosti v tomto ohľade. Detailné údaje by mohli ohroziť ich konkrétne operácie. V roku 2015 vydal Spravodajský a bezpečnostný výbor britského parlamentu správu nazvanú Súkromie a bezpečnosť, ktorá sa dotýkala aj problematiky sledovania metadát obyvateľstva, jeho zásahu do práv obyvateľstva a jeho nevyhnutnosti v boji proti terorizmu.<sup>4</sup> Správa konštatovala, že zber komunikačných metadát hrá dôležitú rolu v protiteroristických operáciách. Napriek tomu správa konštatovala aj fakt, že niektoré metadáta majú schopnosť odhaliť veľké množstvo informácií o súkromnom živote, a preto sú nevyhnutné ochranné opatrenia a dohľad nad činnosťou spravodajských služieb.

Na druhej strane, vedecký výskum efektívnosti digitálneho sledovania priniesol len veľmi limitované potvrdenie pozitívnych výsledkov. Think-tank New America Foundation v roku 2014 publikoval štúdiu, ktorá na základe detailnej analýzy 225 prípadov jednotlivcov odsúdených za terorizmus v USA v období po útokoch z 11. septembra 2001 vyhodnotila spôsoby získania spravodajských informácií vedúcich k zatknutiu teroristov. Hlavným výsledkom tejto štúdie je, že až v 60 percentách prípadov viedli k zaisteniu páchatela práve tradičné spravodajské metódy. Z toho takmer 18 percent zatknutí bolo na základe informácie od člena rodiny alebo komunity a 16 percent od informátora pôsobiaceho v danom prostredí. Čo sa týka technológií plošného zberu dát, ich efektívnosť bola len 1,8 percenta. Tieto prípady sa navyše dotýkali trestných činov financovania teroristických skupín. Vďaka nim sa nepodarilo priamo zabrániť teroristickým útokom. Použitie cielených technológií sledovania dosiahlo efektívnosť mierne nad 5 percent. Ich využitie však vyžaduje najprv identifikáciu podozrivých osôb. Na záver treba podotknúť, že v takmer 30 percentách prípadov sa výskumníkom nepodarilo presne určiť rozhodujúci zdroj informácií vedúcich k zaisteniu odsúdených.<sup>5</sup>

Jednoznačné určenie prínosu digitálneho sledovania v boji proti terorizmu je teda problematické, pretože vedecké skúmanie tejto problematiky je len veľmi limitované z dôvodu možnosti len nepriameho prístupu k relevantným dátam. Väčšinou sa musíme spoliehať len na tvrdenia spravodajských služieb a v lepšom prípade parlamentných výborov, ktoré sú zodpovedné za ich kontrolu. Napriek tomu sa potvrdzuje, že najmä cielené mechanizmy digitálneho sledovania – čiže zachytávanie a dešifrovanie konkrétnych komunikácií, konkrétneho pohybu podozrivých na základe metadát, odkrývanie ich sietí kontaktov a podobne – patria k nástrojom, bez ktorých si v dnešnej dobe boj proti terorizmu môžeme predstaviť len ťažko.

---

<sup>4</sup> Privacy and Security: A modern and transparent legal framework. Intelligence and Security Committee of Parliament. Marec 2015. Dostupné na <http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/special-reports>.

<sup>5</sup> Do NSA's Bulk Surveillance Programs Stop Terrorists? New America Foundation. January 2014. Dostupné na [https://static.newamerica.org/attachments/131.1-do-nas-bulk-surveillance-programs-stop-terrorists/IS\\_NSA\\_surveillance.pdf](https://static.newamerica.org/attachments/131.1-do-nas-bulk-surveillance-programs-stop-terrorists/IS_NSA_surveillance.pdf)

## **Príklon k ochrane slobody**

Obdobie po Snowdenových odhaleniach a diskusiách o hrozbe masového sledovania priniesli v rámci Európskej únie obdobie, ktoré sa dá charakterizovať ako príklon k ochrane slobody. Na európskej úrovni k tomu prispeli najmä dve rozhodnutia Európskeho súdneho dvora sídliaceho v Luxemburgu. V apríli 2014 súdny dvor rozhodol, že smernica o uchovávaní dát z roku 2006, ktorá telekomunikačným spoločnostiam ukladala povinnosť zhromažďovať a uchovávať metadáta z elektronických a telefónnych komunikácií, obzvlášť závažným spôsobom zasahuje do základných práv obyvateľov na súkromný život a ochranu osobných údajov a vyhlásil ju za neplatnú. Tým sa plošné uchovávanie metadát dostalo do rozporu s európskym právom. Veľmi podobné rozhodnutie následne v apríli 2015 uskutočnil aj Ústavný súd Slovenskej Republiky, ktorý označil časť zákona o elektronických komunikáciách prikazujúcu uchovávanie metadát za protiústavnú. Súd navyše zrušil aj článok z trestného poriadku, ktorý umožňoval prístup k metadátam Slovenskej informačnej služby.

Druhým dôležitým míľnikom bolo rozhodnutie Európskeho súdneho dvora o zrušení platnosti dohody Safe Harbour (Bezpečný prístav), ktorá umožňovala automatické transfery osobných dát z Európskej únie do USA. Dohoda Safe Harbour bola medzinárodnou dohodou medzi Spojenými štátmi americkými a Európskou úniou a zaručovala možnosť automatického prevodu osobných údajov medzi týmito krajinami spoločnostiam, ktoré sa zaviazali dodržiavať jej princípy. Takáto dohoda bola potrebná z dôvodu, že v rámci EÚ platia prísnejšie pravidlá ochrany osobných údajov ako v USA. Súd v apríli 2015 rozhodol, že fungovanie takejto dohody umožňuje Spojeným štátom zasahovať do osobných práv európskych občanov, pretože americké spoločnosti sú na domácej pôde povinné odovzdať tieto dáta americkým úradom. Takéto rozhodnutie sa dá považovať za priamy následok Snowdenových odhalení, ktoré zdokumentovali rozsah digitálneho sledovania v rámci Spojených štátov.

Obdobie po Snowdenových odhaleniach, ktoré spravili z problematiky sledovania jednu z najzávažnejších tém vo verejnej debata, prinieslo niekoľko výdobytkov v prospech ochrany súkromia a osobných dát. Tieto diskusie sa konali jednak na úrovni Európskej únie, ako aj na úrovni jednotlivých národných štátov.

## **Teroristické útoky a narušenie paradigmy**

Ukončenie obdobia príklonu k slobode a zvrat v prístupe k digitálnemu sledovaniu na úrovni politík jednotlivých štátov nastal po teroristických útokoch, ktoré sa začali odohrávať v Európe od roku 2015. Séria viacerých veľkých útokov, ako januárová strelba v redakcii Charlie Hebdo, útoky z novembra 2015 v Paríži a bombové útoky z marca 2016 v Bruseli priniesli zvýšené požiadavky na bezpečnosť. Narástli aj očakávania obyvateľstva, že bezpečnostné orgány jednotlivých štátov dokážu takýmto útokom v budúcnosti efektívnejšie zabráňovať. Preto aj obavy o zasahovanie štátu do súkromia ustúpili a nahradili ich obavy o bezpečnosť. Mechanizmy digitálneho sledovania sa opäť dostali do popredia ako jedno z možných riešení.

Návrat plošného digitálneho sledovania sa dá najlepšie demonštrovať na protiteroristickej legislatíve, ktorú začali prijímať jednotlivé krajiny v reakcii na narastajúcu hrozbu terorizmu. Po útoku v redakcii Charlie Hebdo prijalo Francúzsko v júli 2015 nový protiteroristický zákon, ktorý sa dotýkal aj rozšírenia právomocí sledovania. Zákon umožnil prístup spravodajských služieb k metadátam e-mailovej, ako aj telefonickej komunikácie osôb podozrivých z terorizmu alebo kontaktov na teroristické siete bez súhlasu súdu. Tieto metadáta sa môžu uchovávať až po dobu piatich rokov. Navyše bezpečnostné zložky dostali právomoc nainštalovať podozrivým osobám tzv. keylogger zariadenia, ktoré zaznamenávajú každé stlačenie klávesu v cieľovom počítači a umožňujú sledovať ich aktivity a komunikácie v reálnom čase.

Tieto opatrenia boli prijaté aj napriek protestom ľudskoprávných organizácií, ktoré ich kritizovali za vágny definíciu osoby spojené s terorizmom a nedostatok súdneho dohľadu. Novembrovým parížskym útokom sa však napriek rozšíreným možnostiam sledovania a tomu, že niektorí páchatelia boli v hľadáčiku či už francúzskych alebo belgických tajných služieb, nepodarilo zabrániť. Bezpečnostné agentúry argumentujú jednak veľkým počtom osôb predstavujúcich potenciálnu hrozbu, ktoré kapacitne nevládajú monitorovať, ako aj nedostatkom času na implementáciu nových opatrení do praxe. Významným problémom sa javí aj nedostatočná kooperácia bezpečnostných služieb jednotlivých národných štátov v rámci EÚ, pretože terorizmus „nemá hranice“.

Francúzsky protiteroristický zákon však v októbri 2016 utrpel ranu od francúzskeho ústavného súdu, ktorý rozhodol, že niektoré jeho časti sú protiústavné. Za najväčší problém identifikoval nedostatok dohľadu, pretože zákon v podstate umožňoval bezpečnostným agentúram sledovanie a zasahovanie do elektronickej komunikácie bez potrebného súdneho dohľadu, ktorý je potrebný pre tradičné odpočúvanie. Ústavný súd napriek tomu tieto časti zákona nezrušil, ale dal parlamentu lehotu v dĺžke jedného roka na odstránenie nedostatkov zo zákona.

Nové protiteroristické zákony sa nevyhli ani krajinám, v ktorých k žiadnym útokom nedošlo. Jednou z nich je aj Slovensko. V novembri 2015 bol novelizovaný Trestný zákon, Ústava a štrnásť ďalších zákonov. Čo sa týka rozširovania kapacít pre digitálne sledovanie, zmena priniesla rozšírenie rozsahu oprávnených osôb, ktoré majú prístup k informáciám a osobným údajom zo Schengenského informačného systému, a umožnila aj prístup policajného

zboru k prevádzkovým a lokalizačným metadátam aj prostredníctvom diaľkového, nepretržitého a priameho prístupu vydaného na základe rozhodnutia súdu.

Slovenská informačná služba dostala nové povinnosti aktívneho zhromažďovania informácií o terorizme, politickom a náboženskom extrémizme, ohrozeniach v kybernetickom priestore a migrácii osôb. Bezpečnostná služba dostala aj nové právomoci „vypínania“ extrémistických stránok, ako aj právomoc vyžiadať si kamerový záznam alebo audiozáznam z kamier, ktoré snímajú verejný priestor, ak je tento záznam potrebný na ochranu bezpečnosti štátu.

Protiteroristická legislatíva bola vetovaná prezidentom Andrejom Kiskom, ktorý okrem iného argumentoval, že nová právna úprava neprípustne narušuje rovnováhu medzi záujmom na ochranu bezpečnosti štátu a slobodou a ochranou súkromia jednotlivca. Prezident vystríhal aj pred možnosťou zneužitia takejto právnej úpravy na iné než stanovené ciele. Prezidentovo veto bolo prelomené parlamentom 21. decembra 2015, v deň doručenia tohto veta do parlamentu.

Rozsiahlu protiteroristickú legislatívu prijali v novembri 2016 aj vo Veľkej Británii vo forme zákona o vyšetrovacích právomociach (angl. Investigatory Powers Bill). Týmto zákonom dostali spravodajské služby a polícia jedny z najrozsiahlejších sledovacích právomocí v rámci západných demokracií. Zákon navyše legalizoval „hackovanie“ do počítačov a mobilných telefónov zo strany bezpečnostných agentúr a umožnil im prístup k množstvu uložených osobných údajov, a to aj v prípade, že dotyčná osoba nie je podozrivá z nijakého trestného činu.

Britská legislatíva<sup>6</sup> bola kritizovaná okrem ľudskoprávných organizácií aj niektorými poslancami a nakoniec skončila na Európskom súdnom dvore. Ten v decembri 2016 vydal rozsudok, ktorým stanovil, že všeobecné a plošné zadržiavanie dát o komunikáciách a lokalizáciách jednotlivcov je v rozpore s právom na ochranu súkromia, ako aj so smernicou o súkromí a elektronických komunikáciách. Súd uviedol, že takéto „vysoko invazívne“ skladovanie súkromných dát je nad rámec toho, čo je nevyhnutne potrebné a v demokratickej spoločnosti sa nemôže považovať za odôvodnené.

### **Sledovanie, bezpečnosť a súkromie – ako ďalej?**

Vyriešenie dilemy, koľko sledovania je potrebného na udržiavanie bezpečnosti a kedy sa už dostávame za hranicu jeho prílišného zasahovania do ľudských práv, nie je jednoduché. Je to neustály proces, ktorý je ovplyvnený mnohými faktormi – predovšetkým bezprostrednou prítomnosťou bezpečnostných hrozieb, politickou konšteláciou v danej krajine a očakávaniami občanov.

V poslednej dobe sa ukázalo, že jednotlivé vlády sa v podmienkach nárastu terorizmu snažia o rozširovanie právomocí bezpečnostného aparátu o rozličné mechanizmy sledovania. Na demokratickosť takýchto politík a ich súlad s ľudskoprávnymi záväzkami dohliada súdna moc, ktorá v poslednej dobe rozhodla o problematike legislatívy v niektorých krajinách.

Rovnako dôležitý je súdny dohľad nad plošným sledovaním, pretože aj komunikačné a lokalizačné metadáta sú citlivé osobné údaje, ktoré môžu prezradiť veľké množstvo informácií o každom jednotlivcovi. Aj ich spracúvanie a ďalšie sprostredkovanie musí byť predmetom dostatočnej kontroly.

Digitálne sledovanie sa stalo dôležitou súčasťou práce spravodajských služieb pri prevencii pred terorizmom, ako aj odhaľovaní ďalších bezpečnostných hrozieb. Kľúčovou sa v tomto smere javí najmä proporcionalita týchto mechanizmov – teda nakoľko plnia svoj deklarovaný cieľ a či je narušanie slobody primerané tomuto cieľu. Vedecký výskum ukazuje aj to, že plošná analýza metadát nie je dostatočným nástrojom prevencie. Oveľa efektívnejšia je tradičná spravodajská práca, ktorá vyžaduje konkrétnu identifikáciu podozrivých osôb a ich cielené sledovanie.

Rozhodovanie o „množstve“ sledovania nie je len čisto technickou otázkou, pretože sledovanie má aj ďalšie dopady na život jednotlivca a prináša so sebou veľký potenciál zneužitia. Predchádzanie ďalším teroristickým útokom bude vyžadovať snahu o zvýšenie bezpečnosti, a to najmä zefektívnením fungovania spravodajských služieb a ich kooperácie na nadnárodnej úrovni. Zostáva však otázkou, či takéto zvyšovanie efektívnosti bude možné dosiahnuť zavedením rôznych mechanizmov masového sledovania, alebo, naopak, prídelením väčšieho množstva prostriedkov na „tradičnú“ spravodajskú prácu. Táto diskusia by mala prebiehať bez emócií a mala by sa viesť na základe doterajších výsledkov a faktov.

---

<sup>6</sup> Predmetom sporu bol už pôvodný zákon o uchovávaní dát a vyšetrovacích právomociach (angl. Data Retention and Investigatory Powers Act) z roku 2014.