

1 VŠEOBECNÉ VÝCHODISKÁ KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU EURÓPSKEJ ÚNIE

Na vymedzenie všeobecných východísk krízového manažmentu EÚ sa treba sústrediť na teoretické východiská, ktoré definujú predmet, všeobecné ciele a základné funkcie medzinárodného krízového manažmentu. Prvá kapitola s využitím metódy vedeckej abstrakcie a opisovania od všeobecného problému, cez zvláštne až po jedinečné problémy charakterizuje bezpečnostné prostredie, identifikuje bezpečnostné hrozby, definuje základné termíny súvisiace s medzinárodnou krízou a medzinárodným krízovým manažmentom, ktorého integrálnou súčasťou je aj krízový manažment EÚ. Vymedzujeme v nej subjekty a právny rámec, procedúry a nástroje krízového manažmentu medzinárodných organizácií. Ťažisko prvej kapitoly je založené na vymedzení miesta, úloh a nástrojov krízového manažmentu EÚ a zdôrazňuje zásadné zmeny, ktoré do štruktúry a fungovania EÚ priniesla Lisabonská zmluva.

1.1 Teoretické východiská a právny rámec medzinárodného krízového manažmentu

Zásadné zmeny v medzinárodných vzťahoch a vo svetovej bezpečnosti, ktoré nastali po skončení „*studenej vojny*“, si vynútili aj zmenu v chápaní bezpečnostného prostredia. Tieto zmeny sa stali predmetom teoretických štúdií a viedli aj k praktickým zmenám, ktoré sa premietli v strategických dokumentoch a reformách bezpečnostných systémov štátov aj medzinárodných bezpečnostných organizácií.

V tejto kapitole sa zameriavame na všeobecnú charakteristiku bezpečnostného prostredia, bezpečnostných rizík a ohrození a vzájomné vzťahy medzi nimi. Ťažisko je založené na vymedzení definície a kritérií medzinárodných kríz a medzinárodného krízového manažmentu, jeho predmetu, cieľom a funkciám, ktoré sú teoretickým východiskom pre krízový manažment EÚ.

1.1.1 Všeobecná charakteristika bezpečnostného prostredia

Jednou z hlavných otázok súčasnej teórie medzinárodných vzťahov je nový celosvetový, resp. globálny poriadok – *new world global order*. Z významového hľadiska je vhodnejší slovenský preklad *usporiadanie*. Podľa Škvrndu sa na usporiadanie v bezpečnostnej oblasti vzťahujú najmä dva pojmy, a to *prostredie* a *systém*. Bezpečnostné

ciele a plánované procesy sú ohrozené. Za bezpečnostné riziko považuje ohrozenie bezpečnosti spoločnosti, štátu, sociálno-ekonomického alebo sociálno-politického systému.

Podľa Terminologického slovníka krízového riadenia je riziko charakterizované ako „potenciálna možnosť narušenia bezpečnosti systému, objektu alebo procesu. Je to pravdepodobnosť vzniku krízového javu a jeho dôsledku“ (2005).

Ohrozenie sa definuje ako „stav pôsobiaci na človeka alebo prostredie, vznikajúci pri činnostiach, ktorých nebezpečné vlastnosti neboli v plnej miere zohľadnené. Je to možnosť aktivovať nebezpečenstvo v konkrétnom priestore a čase. Ohrozenie je aktivované nebezpečenstvo, ktoré nebolo plne zohľadnené (závisí od vonkajších a vnútorných podmienok)“.

V Terminologickom slovníku krízového riadenia sa pristupuje k definovaniu ohrozenia ako „k stavu systému, ktorý vzniká a trvá v dôsledku existencie a uvedomenia si potenciálneho narušenia jeho bezpečnosti. Je to aktivované riziko, ktoré pôsobí proti záujmu subjektu a konkrétnej situácie, ktoré bezprostredne znemožňujú dosiahnutie jeho záujmov“ (2005).

Na základe uvedených definícií môžeme odvodiť vzťah medzi rizikom, ohrozením, mimoriadnou udalosťou a následkami (obr. 1).



Obrázok 1 Vzťahy medzi rizikom, ohrozením a mimoriadnou udalosťou v spoločenských systémoch

Zdroj: Vlastné spracovanie.

S originálnymi definíciami skúmaných termínov riziko a ohrozenie, ako aj s odlišným chápaním ich vzájomného vzťahu, sa prezentuje Volner. Riziko chápe ako javy a procesy, ktoré síce priamo a bezprostredne nepôsobia na ľudstvo, národy, štáty, jednotlivcov, ale ktoré za istého „neadekvátneho“, „chybného“ správania sa (napr. štátu vo vnútornej alebo v zahraničnej politike) alebo za konkrétnej situácie, za konkrétnych podmienok; v istej fáze svojho vývoja môžu vyvolať javy a procesy, ktoré sa transformujú na hrozbu (Volner, 2005, s. 72-73).

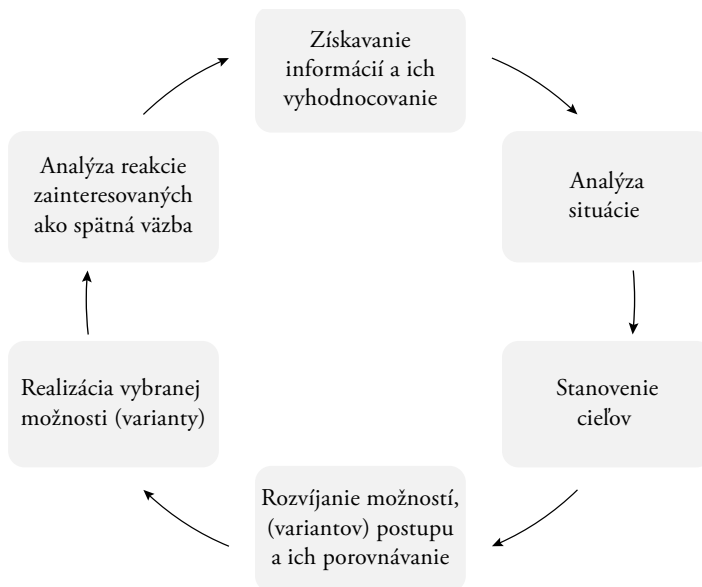
1.1.3 Vymedzenie pojmu medzinárodná kríza

Rozpory v prírode, spoločnosti aj ekonomickej činnosti, riziká, ktoré sprevádzajú aktivity človeka, ale aj samotná príroda a hospodárstvo sú zdrojom kríz, ktoré viac či menej negatívne vplyvajú na vývoj ľudstva.

Predmet, ciele, ako aj funkcie medzinárodného krízového manažmentu sú priebežne overované praxou vojenských aj civilných misií medzinárodných organizácií. Ich úspešná realizácia vo veľkej miere závisí od kvality a rýchlosti procedúr krízového riadenia.

1.3 Procedúry medzinárodného krízového manažmentu

Na splnenie cieľov medzinárodného krízového manažmentu sa využívajú logiky usporiadané a na seba nadväzujúce kroky, ktoré vytvárajú nepretržitý a uzavretý cyklus (obr. 4).



Obrázok 4 **Cyklus základných procedúr medzinárodného krízového manažmentu**

Zdroj: FILIP, S. 2010. *Plánovanie zdrojov na riešenie krízových situácií*. Bratislava : crr.sk., s. r. o., 2010, s. 240.

Cyklus pozostáva:

- zo získavania informácií a z ich vyhodnocovania,
- z analýzy situácie,
- zo stanovenia cieľov, ktoré majú byť dosiahnuté,
- z rozvíjania možností (variantov) postupu a ich porovnávaní,
- z realizácie vybranej možnosti (variantu),
- z analýzy reakcie zainteresovaných strán ako spätnej väzby.

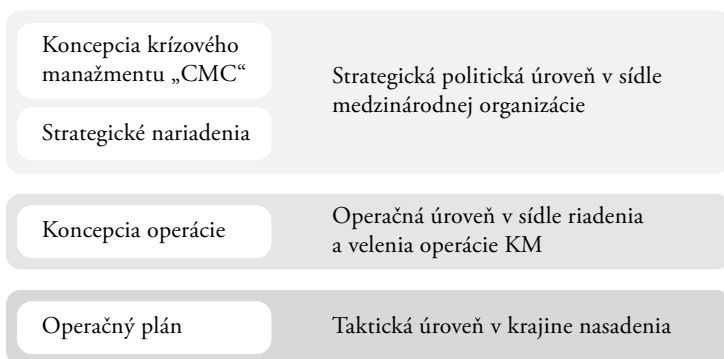
Návrhy vypracúvajú inštitúcie krízového manažmentu medzinárodných organizácií (civilné a vojenské zložky) v súčinnosti s členskými štátmi, ostatnými medzinárodnými bezpečnostnými organizáciami, a ak to situácia umožňuje, aj s oficiálnymi predstaviteľmi vlády krajiny, do ktorej smeruje medzinárodná pomoc.

Nižšou úrovňou plánovania operácií krízového manažmentu je *operačná úroveň*. Na tejto úrovni sa vypracúva *konceptia operácie krízového manažmentu*. Návrhy koncepcií operácií sa vypracúvajú pre potreby riadenia operácií z najvyššej úrovne riadenia v sídle medzinárodnej organizácie.

Návrhy vypracúvajú civilné a vojenské organizačné zložky medzinárodných organizácií v súčinnosti s členskými krajinami, ktoré na operáciách budú participovať v štruktúrach riadenia operácie alebo ktoré budú poskytovať svoje civilné alebo vojenské kapacity.

Najnižšou úrovňou plánovania operácií medzinárodného krízového manažmentu je *taktická úroveň*. Grafický prehľad jednotlivých úrovní plánovania operácií medzinárodného krízového manažmentu ilustrujeme na obr. 5.

Na každú operáciu sa pripravuje osobitný plán, pretože každá krízová situácia je iná a líši sa charakterom, intenzitou, rozsahom, lokalitou a pod.



Obrázok 5 **Plánovacie dokumenty operácií krízového manažmentu v medzinárodných organizáciách**

Zdroj: FILIP, S. 2010. *Plánovanie zdrojov na riešenie krízových situácií*. Bratislava : crr.sk., s. r. o., 2010, s. 245.

1.6 Miesto, úlohy a nástroje krízového manažmentu v EÚ

So špecifickým výrazom *krízový manažment EÚ* sa nemožno stretnúť v zmluvách o EÚ, ani v ich protokoloch.

Výraz krízový manažment EÚ sa však prvýkrát objavuje v spojitosti s Európskou bezpečnostnou a obrannou politikou (EBOP), ktorá je súčasťou Spoločnej zahra-

Rada rozhoduje kvalifikovanou väčšinou:

- ak prijíma rozhodnutie, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia EÚ na základe rozhodnutia Európskej rady týkajúceho sa strategických záujmov a cieľov,
- keď prijíma rozhodnutie, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia EÚ, na návrh predložený vysokým predstaviteľom EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku na základe osobitnej žiadosti, ktorú mu predložila Európska rada z vlastnej iniciatívy alebo na základe iniciatívy vysokého predstaviteľa,
- pri prijímaní rozhodnutí o vykonaní rozhodnutia, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia EÚ,
- pri vymenúvaní osobitného zástupcu.

V súčasnosti sa za kvalifikovanú väčšinu považuje väčšina rovnajúca sa 72 % členov Rady, ktorí zastupujú členské štáty zahrňajúce najmenej 65 % obyvateľstva EÚ.

Ak člen Rady vyhlási, že zo zásadných a uvedených dôvodov národného záujmu zamýšľa namietat' proti prijatiu rozhodnutia, ktoré sa má prijať kvalifikovanou väčšinou, hlasovanie sa neuskutoční. V takom prípade nastupujú ďalšie rokovania.

Od roku 2014 hlasovanie kvalifikovanou väčšinou znamená, že pre rozhodnutia Rady ministrov je potrebná podpora 55 % členských štátov (v súčasnosti 15 z 28) zastupujúcich aspoň 65 % európskej populácie.

Podľa Lisabonskej zmluvy *blokovaciu menšinu* musia tvoriť minimálne štyri členské štáty, ktoré zastupujú minimálne 35 % obyvateľstva EÚ. Toto pravidlo bolo zavedené najmä preto, aby sa zabránilo trom zo štyroch členských štátov (Veľká Británia, Nemecko, Francúzsko a Taliansko) zablokovať rozhodnutie.

Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou sa následne rozšírilo aj o ďalšie nové oblasti. Okrem otázok SZBP sa týka aj boja proti terorizmu, spolupráce v trestných záležitostiach, nelegálnej migrácie, azylovej politiky či súdnej spolupráce. Toto pravidlo sa uplatňuje v prípadoch, keď Európska rada alebo Rada ministrov koná na základe iniciatívy Európskej komisie alebo ministrov zahraničných vecí členských štátov.

Týmto systémom sa pre rozhodnutia zabezpečuje dvojité legitimita. Prísne pravidlá väčšinového hlasovania sa uplatňujú na všetky návrhy nových oblastí SZBP. Každý členský štát musí súhlasiť s každou takouto zmenou a národné parlamenty majú právo veta.

V dôležitých oblastiach politiky, ako obrana, sa však aj naďalej požaduje jednomyselné hlasovanie.

1.6.3 Krízový manažment ako súčasť Spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ

Krízový manažment EÚ ako súhrn činností vecne príslušných inštitúcií a členských štátov je vymedzený európskou bezpečnostnou stratégiou a Spoločnou bez-

Európska únia rovnako ako aj Bezpečnostná rada OSN uplatňujú v poslednom období predovšetkým sankcie vo forme zbrojných embárg, hospodárskych a finančných obmedzení a obmedzení vstupu na územie.

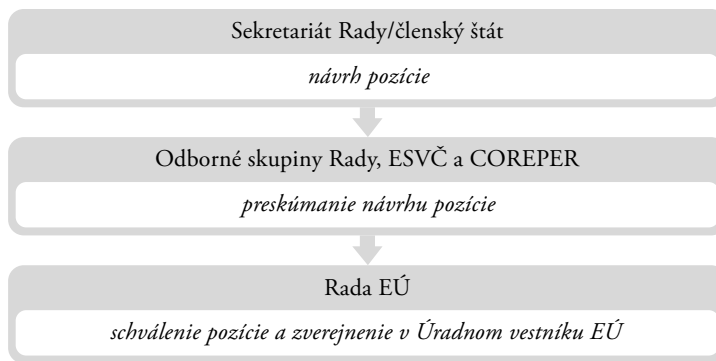
Princípy politiky Európskej únie v oblasti prijímania sankcií

Pre prijímanie sankcií v EÚ všeobecne platí zásada, že sankcie by sa mali zameriavať na jednotlivcov, resp. subjekty, ktoré sú zodpovedné za zneužívanie politiky tak, aby boli negatívne vplyvy na iných čo najmenšie. Zavedenie sankcií musí byť vždy v súlade s platnými zákonmi vrátane medzinárodných právnych predpisov. Sankcie by mali rešpektovať medzinárodné záväzky Európskych spoločností, členských štátov a Svetovej obchodnej organizácie (*World Trade Organisation* – WTO). Pred uložením sankcie sa uplatňuje zásada tzv. dočasného pozastavenia.

Postupy prijímania nástrojov, ktoré implementujú sankcie

Predsedníctvo Rady, t. j. členský štát za asistencie sekretariátu Rady alebo Komisie pripraví návrh *pozície* EÚ. Návrh pozície preskúmajú odborné skupiny Rady (skupiny zodpovedné za vzťahy s dotknutou krajinou) a vždy aj ESVČ a výbor stálych zástupcov (COREPER).

Po preskúmaní návrhu a dosiahnutí konsenzu v COREPER sa návrh postúpi na schválenie v Rade EÚ. Po prijatí pozície sa akt uverejňuje v Úradnom vestníku EÚ. Proces prijímania sankcie je uvedený na obr. 6.



Obrázok 6 **Proces prijímania sankcie prostredníctvom pozície EÚ**

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Ak prijatie sankcie vyžaduje aj koordináciu s Komisiou EÚ, Komisia v súlade s Čl. 17 Zmluvy o založení ES predloží návrh Rozhodnutia Rady o pozícii na preskúmanie Európskej službe pre vonkajšiu činnosť a nakoniec Rade EÚ na schválenie (obr. 7).

V závislosti od povahy špecifického sankčného režimu sú niektorým členským štátom pridelené konkrétne úlohy, napr. plniť úlohu kontrolného orgánu EÚ na dodržiavanie sankcií voči tretej krajine a pod.

Na základe schválenia Európskej bezpečnostnej stratégie prijala Rada EÚ v júni 2006 *Akčný plán pre civilné aspekty európskej bezpečnostnej a obrannej politiky* s cieľom posilniť civilnú dimenziu krízového manažmentu, čím sa rozšíril počet aj kapacity prioritných oblastí (tab. 2).

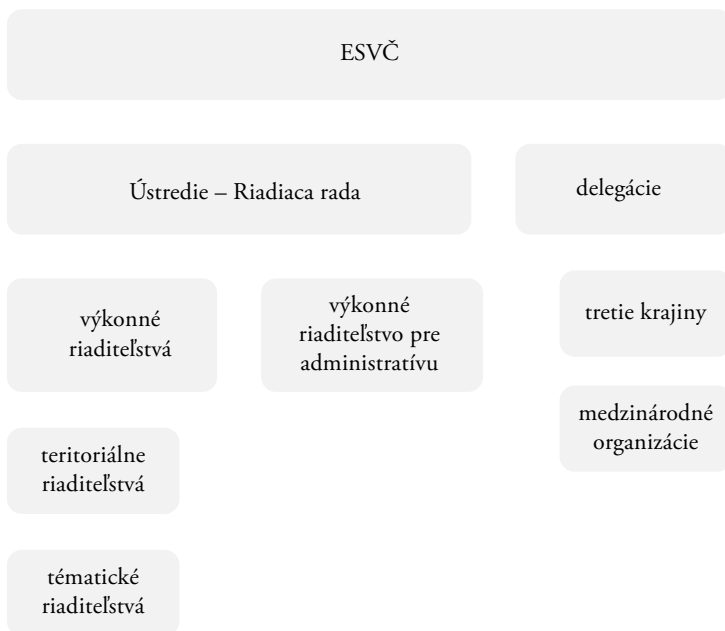
Prehľad cieľov prioritných oblastí civilných nástrojov krízového manažmentu EÚ

Tabuľka 2

Prioritná oblasť	Cieľ
Polícia	EÚ má byť schopná viesť policajné operácie zamerané na poradenstvo, pomoc a odborné úlohy, ktoré môžu nahradiť miestne policajné sily. Členské štáty sa zaviazali poskytnúť 5 761 policajtov, z ktorých až 1 400 môže byť nasadených v období kratšom ako 30 dní.
Posilnenie právneho štátu	EÚ vynakladá úsilie posilňovať dôveryhodnosť miestnych policajných síl, ktoré môžu byť úspešné len vtedy, ak riadne funguje súdnictvo a väzenstvo. Členské štáty sa zaviazali poskytnúť 631 dôstojníkov na operácie krízového manažmentu v tejto oblasti (štátni zástupcovia, sudcovia a dozorcovia).
Civilná správa	EÚ vytvorila združenie odborníkov, ktoré je spôsobilé plniť úlohy misie civilnej správy v rámci riadenia operácií krízového manažmentu a ak je to potrebné môžu byť nasadené v krátkom čase. Členské štáty sa zaviazali vyčleniť 565 zamestnancov.
Civilná ochrana	V tejto oblasti bol cieľ vytvoriť kapacitu, ktorá sa skladá: <ul style="list-style-type: none"> • z dvoch alebo troch hodnotiacich, resp. koordinačných tímov, • zo zásahových tímov v celkovom počte až 2 000 osôb na nasadenie v krátkom čase, • z iných špecializovaných prostriedkov, ktoré by mohli byť nasadené od dvoch do sedem dní v závislosti od konkrétnych potrieb riešenia krízy, • z 579 expertov civilnej ochrany a 4 445 zamestnancov pre potreby zásahových tímov.
Monitoring	Monitoring je jednou z prioritných oblastí civilnej bezpečnostnej a obrannej politiky, ktorá bola identifikovaná v záveroch Európskej rady v decembri 2004. Monitorovacie funkcie sú nástrojom na predchádzanie konfliktom, rozlišovanie alebo krízové riadenie a budovanie (vynucovanie) mieru. Významným poslaním monitorovacej funkcie je prispieť k prevencii a zastrašovaniu svojou prítomnosťou a tiež posilniť viditeľnosť EÚ na mieste. Členské štáty sa zaviazali vyčleniť 505 pracovníkov.
Posilnenie úradov osobitného zástupcu EÚ	Členské štáty sa zaviazali vyčleniť 197 expertov.

Zdroj: Spracované podľa: ANNEX 4. 2003. Civilian instruments for EU crisis management.

Organizačnú štruktúru tvoria Ústredie so sídlom v Bruseli a delegáciami (zastúpeniami EÚ) v tretích (nečlenských) krajinách a v medzinárodných (medzivládnych) organizáciách (obr. 9).



Obrázok 9 **Organizačná štruktúra Európskej služby pre vonkajšiu činnosť**

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: PAJTINKA, E. – ROSPUTINSKÝ, P. 2014.
Diplomacia v ére globalizácie II. Bratislava : PAMIKO, 2014.

Ústredie je centrálna riadiaca zložka diplomatickej služby EÚ. Vrcholným orgánom ústredia je *Riadiaca rada (Corporate Board)* na čele s Vysokým predstaviteľom EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku. Členmi Rady sú *Výkonný generálny tajomník* (zástupca Vysokého predstaviteľa EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku) so svojimi dvoma zástupcami a *Prevádzkový riaditeľ*, ktorý zodpovedá za podporné administratívne, personálne činnosti, bezpečnosť a financovanie. Riadiacej rade sú podriadené *výkonné riaditeľstvá*, ktoré sa zaoberajú politikou EÚ k štátom v rôznych regiónoch sveta (*teritoriálne výkonné riaditeľstvá*) alebo sa zaoberajú niektorou oblasťou zahraničnej politiky, alebo okruhom medzinárodných problémov (*tématické riaditeľstvá*). Okrem týchto riaditeľstiev do organizačnej štruktúry radíme *Výkonné riaditeľstvo pre administratívu*, ktoré zastrešuje administratívne a servisné služby.

Ku koncu roku 2015 sieť stálych zastúpení EÚ tvorilo 140 delegácií, z toho 133 pôsobí v nečlenských štátoch EÚ a sedem pôsobí pri medzinárodných organizáciách OSN, OECD, RE a WTO.

pracovníkov, expertov pre civilné a vojenské aspekty kríz a pracovníkov administratívnej a servisnej podpory. Bezproblémové fungovanie prvkov organizačnej štruktúry predpokladá rozsiahle informačné a komunikačné systémy prepojené na členské štáty a medzinárodné organizácie, ktoré vyžadujú vysoké náklady na obstaranie, prevádzku, údržbu a ochranu.

Východiskom zo súčasného stavu by mohlo byť väčšie prenesenie kompetencií členských štátov EÚ v oblasti SZBP a SBOP, ale len na riešenie krízových situácií v tretích krajinách, čo by mohlo viesť k redukcii nestálych orgánov, ako aj k zjednodušeniu a skráteniu plánovacích a riadiacich procesov EÚ. Organizačná štruktúra prvkov krízového manažmentu EÚ, väzieb a vzťahov medzi nimi by mala byť predmetom vedeckého skúmania a hľadania podpory v členských štátoch na efektívne zmeny.

3.2 Analýza a hodnotenie súčasného stavu plánovania a riadenia krízového manažmentu EÚ

Analýze súčasného stavu sú podrobené úrovne a jednotlivé fázy krízového manažmentu. Podkladom na analýzy boli dostupné prednášky predstaviteľov organizačných štruktúr krízového manažmentu EÚ, ich názory, ďalej skúsenosti a poznatky získané z výkonu funkcií na Ministerstve obrany SR a na Úrade vlády SR.

3.2.1 Analýza a hodnotenie úrovni riadenia krízového manažmentu EÚ

Krízové plánovanie a riadenie operácií v EÚ sa realizuje na štyroch úrovniach riadenia krízového manažmentu EÚ:

- politická a strategická úroveň,
- vojenská strategická úroveň,
- operačná vojenská úroveň,
- taktická úroveň.

Najvyššou úrovňou riadenia je *politická a strategická úroveň*. Do tejto úrovne riadenia sú zahrnuté činnosti a aktivity inštitúcií a orgánov:

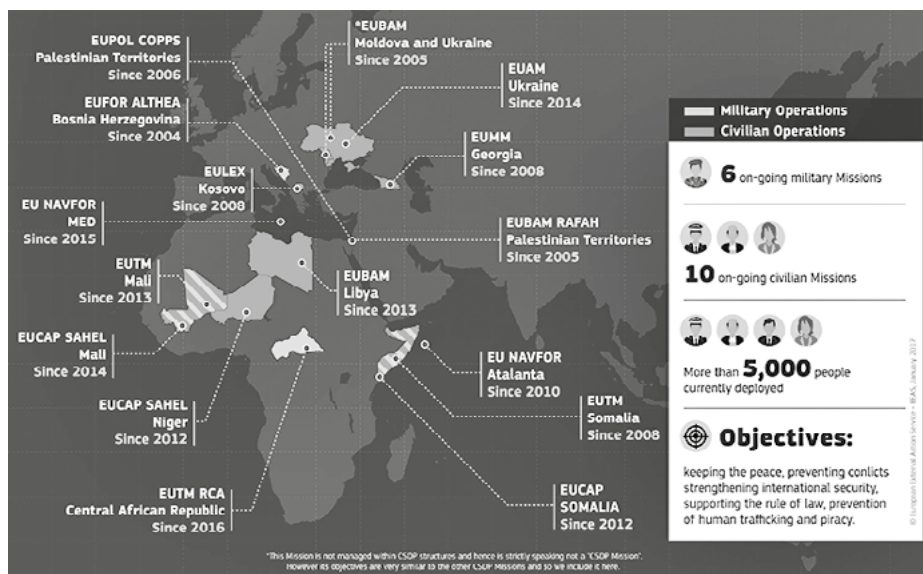
- krízového manažmentu EÚ – Rada EÚ, PBV, VŠ EÚ, VCAK, VV EÚ,
- medzinárodných organizácií – OSN, OBSE, NATO,
- členských štátov EÚ – vlády, NO a ďalšie inštitúcie.

sa uskutočňujú v Mali, Bosne a Hercegovine a Stredoafrickej republike. Námorná vojenská operácia sa realizuje v južnej a strednej časti Stredozemného mora.

Vojenské operácie sa realizujú na základe uznesení BR OSN a prijatím rozhodnutí Rady o akciách. Hlavným cieľom vojenských misií býva navodenie, resp. udržanie mieru medzi znepriatelenými národmi a národnosťami, monitoring, pomoc pri integrácii do EÚ, poskytovanie potravinovej pomoci a migrácii obyvateľstva z vojnových oblastí, príprave a výcviku vlastných bezpečnostných síl a na ochranu pred pirátstvom a terorizmom.

Desať *civilných misií* krízového manažmentu EÚ sa realizuje na Ukrajine, v Kosove, Gruzínsku, Moldavsku, dve misie operujú v Palestíne a na africkom kontinente v Somálsku, Nigérii, Líbyi a Mali. Ich hlavným cieľom je poskytnúť pomoc a podporu v oblasti ľudských práv a štátneho práva pri stabilizovaní štátu, ďalej to sú monitoring, inšpekčná služba, poradenstvo a pomoc pri výstavbe policajných síl a policajného manažmentu, monitoring a technická pomoc na citlivých hraničných prechodoch a pod. Prehľad o aktuálnych misiách a operáciách uvádzame na obr. 17.

Slovenská republika sa od svojho vzniku aktívne podieľa v súlade so svojimi záujmami a prioritami bezpečnostnej a obrannej politiky štátu na prehlbovaní mieru a upevňovaní bezpečnosti v Európe a vo svete nielen svojimi politickými a diplomatickými aktivitami, ale aj aktívnou účasťou svojich ozbrojených síl na operáciách medzinárodného krízového manažmentu vrátane EÚ.



Obrázok 17 **Prehľad o aktuálnych vojenských operáciách a civilných misiách krízového manažmentu EÚ**

Zdroj: ESVČ. 2017. *Military and civilian missions and operations*. Dostupné na internete: https://ceas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.