



SFPA

Slovak Foreign Policy Association



SFPA

*o zahraničnej politike Slovenska
po voľbách*

Slovensko je už viac ako pätnásť rokov plnoprávnym členom EÚ a NATO. Členstvo v oboch integračných zoskupeniach možno považovať za základný východiskový rámec na formulovanie akýchkoľvek zahraničnopolitických stratégií i odporúčaní pre zahraničnú a európsku politiku SR.

V aktuálnom volebnom období (2016 – 2020) prišlo k strate konsenzu v zahraničnopolitických prioritách Slovenskej republiky, pričom charakteristickou črtou sa stala nejednotnosť jej zahraničnej politiky. Dôsledkom tohto vývoja bolo spochybňovanie členstva SR v EÚ a najmä NATO viacerými politickými aktérmi (vrátane predstaviteľov niektorých koalíčných strán), ako aj relativizácia významu oboch zoskupení v kontexte aktuálneho vývoja medzinárodných vzťahov. Blížiac sa parlamentné voľby vo februári 2020 by mali byť impulzom na obnovenie strateného konsenzu, ku ktorému by sa mala jednoznačne prihlásiť rozhodujúca väčšina relevantných politických aktérov.

SFPA ako najstarší zahraničnopolitický think tank na Slovensku a zároveň mimovládna a nadstranícka organizácia v minulosti prispela svojimi analýzami východísk a perspektív zahraničnej politiky SR k jej formovaniu v dvoch kľúčových obdobiach: v roku 1998, ktorý predstavoval zásadný medzník vo vývoji domácej i zahraničnej politiky, ako aj v prelomovom roku 2004 v kontexte vstupu Slovenska do EÚ i NATO. Tento dokument sa zameriava na obdobie po februárových parlamentných voľbách, pričom popri piatich tematických okruhoch (1. Európska únia, 2. bezpečnosť, 3. regionálna spolupráca a vzťahy so susedmi, 4. východná politika a 5. západný Balkán) sa venuje aj inštitucionálnym otázkam podmieňujúcim ďalší vývoj slovenskej zahraničnej politiky.

Bratislava, február 2020

1. Európska únia

Aktuálna situácia

Základom štátnej suverenity Slovenskej republiky je členstvo v Európskej únii. Slovensku ponúka možnosť podieľať sa na formovaní politiky a pravidiel, ktoré regulujú fungovanie integrovaného priestoru Únie. Naopak závislé sú tie krajiny, ktoré, pokiaľ chcú mať prístup k integrovanému priestoru a profitovať z neho, musia akceptovať pravidlá, o ktorých nemôžu spolurozhodovať. Navyše SR je najintegrovanejšou krajinou v strednej Európe – členstvo v eurozóne ju stavia do odlišnej pozície oproti členským krajinám, ktoré spoločnú menu nepoužívajú, vrátane susedov.

Slovensko však spomínaný potenciál nevyužíva, respektíve ho využíva iba veľmi obmedzene. Snaha formovať politiky Únie (v pozícii tzv. policy shaper) je zatienená pozíciou, v rámci ktorej iba preberá agendu (tzv. policy taker). S výnimkou druhého polroka 2016, keď SR predsedala Rade EÚ a priniesla do európskeho diskurzu niektoré vlastné iniciatívy (napríklad naštartovanie tzv. bratislavského procesu zameraného na inštitucionálnu reformu EÚ), nebola v povstupovom období, teda v rokoch 2004 – 2019, v rámci EÚ výraznejším aktívnym hráčom. Európska únia ročne prijíma v priemere viac než 1 000 nových legislatívnych aktov a novelizuje vyše 500 existujúcich legislatívnych aktov – spolu ide zhruba o 1 500 legislatívnych zmien. Národná rada Slovenskej republiky za jedno štvorročné volebné obdobie schváli priemerne 200 až 300 nových zákonov, vrátane novelizácie už existujúcich zákonov. Približne 80 % legislatívy platnej na území SR je legislatíva EÚ, pričom Slovensko ju iba mechanicky preberá, a to veľmi často bez záujmu objasniť záber prijímaných legislatívnych návrhov a ich dosah na občanov. Problémom je tiež nedostatočný počet expertov, ktorí Slovensko zastupujú vo výboroch a expertných skupinách EÚ, ich prepojenie s ministerstvami, kapacity vyhodnocovať účinok novej legislatívy na hospodárske záujmy SR, ako aj nedostatočná komunikácia o pozíciách SR so záujmovými aktérmi. Všetky vlády od vstupu Slovenska do Únie tento problém podcenili.

Chýba tiež výraznejšia vnútropolitická diskusia o tom, aká EÚ je pre Slovensko najpriateľnejšia z inštitucionálneho hľadiska, ako aj o otázke, aký prínos môže mať pre SR v sektorových politikách. Dôsledkom takéhoto stavu je problematická identifikácia obyvateľov Slovenska s EÚ ako s „domácom“ aktérom a prevažujúce vnímanie Únie, respektíve Bruselu ako vzdialeného, cudzieho hráča. Popri chýbajúcom „osvojení si“ európskej politiky sa Slovensko už dlhodobo borí s tzv. slovenským paradoxom, teda

so situáciou, keď je pomerne vysoká podpora členstva SR v EÚ (dokonca i členstva v eurozóne) konfrontovaná s najnižšou mierou účasti slovenských občanov v eurovoľbách v rámci celej Únie. Ak budeme naďalej ignorovať potrebu odbornej debaty o sektorových politikách, o najvhodnejšom inštitucionálnom modeli fungovania EÚ, ale najmä o zapojení verejnosti do tvorby európskych politik, odcudzenie občanov vo vzťahu k Únii bude pokračovať, čo zrejme prinesie pokles podpory členstva. Z takejto situácie budú ťažiť politickí aktéri, ktorí v rámci svojich dezinformačných kampaní spochybňujú výhody členstva a z Únie vytvárajú referenčný rámec, ktorý má verejnosť skôr odstrašiť.

Samostatnou otázkou je, či by mala európska agenda zotrvať v portfóliu rezortu diplomacie v takej miere ako doteraz. Minister zahraničných vecí z povahy svojej funkcie ani samotné ministerstvo nemajú dostatočný potenciál na efektívnu koordináciu celej európskej agendy, najmä pokiaľ ide o špecifickú sektorovú agendu. Príklad niektorých členských krajín, ktoré presunuli agendu EÚ priamo do kompetencie úradu vlády, ktorý plní koordinačnú úlohu voči rezortným ministerstvám a je podriadený predsedovi, resp. podpredsedovi vlády, by mohol predstavovať inšpiráciu pre takýto krok aj na Slovensku.

Kľúčovým krokom v kontexte vývoja európskej politiky SR v ďalších rokoch je zedefinovanie preferovaného integračného modelu. Slovensko patrí k menším členským krajinám, preto by malo zodpovedne zvážiť, ktorý z modelov integrácie je preň vhodnejší: komunitárny alebo prehĺbený medzivládny. Vláda a ďalší relevantní aktéri by mali zvoliť taký prístup, ktorý by presahoval jeden volebný cyklus. Na to je potrebný politický konsenzus naprieč relevantnými politickými stranami a uvážené rozhodnutie na základe zahraničnopolitických priorít SR. Záujem Slovenska je zabrániť takej reforme EÚ, ktorá spôsobí rozdelenie členských krajín na dve kategórie. Ak bude reforma eurozóny znamenať vznik exkluzívneho klubu, ktorý bude rozhodovať o finančných pravidlách s dosahom na fungovanie celého jednotného trhu Únie, a teda i na členské krajiny, ktorých menou nie je euro, bez ich účasti, konflikt medzi nimi a eurozónou bude rásť. Keďže členom eurozóny nie je žiadna ďalšia krajina Vyšehradskej štvorky, *de facto* by to viedlo ku konfliktu medzi európskou politikou Slovenska a jeho regionálnou politikou, čo by negatívne ovplyvnilo naše medzinárodné postavenie.

Navrhované riešenia

- Obnovenie vnútropolitického konsenzu o európskom smerovaní Slovenska a najvýznamnejších zahraničnopolitických prioritách je predpokladom na aktívne pôsobenie SR v rámci EÚ (i NATO). Nezastupiteľnú

úlohu pri vytváraní takehoto konsenzu zohrávajú Výbor NR SR pre európske záležitosti a Zahraničný výbor NR SR, ktoré by mali v plnej miere využívať svoje kompetencie dané zákonom.

- Vykonanie auditu členstva je nevyhnutným krokom na naštartovanie proaktívneho pôsobenia SR v rámci EÚ i na priblíženie európskych tém občanom. Audit členstva detailne pomenuje prínosy a mínusy členstva v Únii pre vývin Slovenska za posledných 15 rokov, zameria sa predovšetkým na analýzu dosahu legislatívy a politík EÚ na vývin sektorov slovenského hospodárstva, ktoré sú regulované európskou legislatívou, rovnako ako verejného sektora. Poskytne presné údaje, ktoré sú dôležité pre ďalší vývin vnútornej diskusie o EÚ, a najmä umožní lepšie identifikovať záujmy SR a následne vypracovať stratégie na ich presadzovanie v európskych inštitúciách.
- Slovensko potrebuje mať jasnú predstavu o reforme EÚ, vrátane eurozóny, zároveň sa však musí usilovať o takú reformu, ktorá nebude deliť členské krajiny na dve kategórie.
- SR by mala mať ambíciu aktívne prispievať k formovaniu vzťahov EÚ s veľkými strategickými partnermi, akými sú napríklad USA, Čína či Veľká Británia, ako aj s nadnárodnými zoskupeniami a iniciatívami.
- Do spoluprotvorby postojov Slovenska voči európskej legislatíve a jednotlivým politikám je potrebné zapojiť občanov prostredníctvom obnovenia celospoločenskej diskusie o Únii a prioritách členstva SR v EÚ vytvorením inkluzívnej diskusnej platformy, členenej do pracovných skupín zodpovedajúcich jednotlivým sektorovým politikám (Národný konvent o EÚ). Zahŕňala by všetkých relevantných aktérov z vládnej i mimovládnej sféry a jej cieľom by bola formulácia odporúčaní pre vládu SR.
- Vláda by sa mala v oblasti zahraničnej a európskej politiky usilovať intenzívnejšie zapájať občanov do rozhodovacieho procesu prostredníctvom inovatívnych participatívnych metód (napríklad pravidelné občianske konzultácie a iné).
- Potrebné je zlepšenie koordinácie európskych politík. V tomto kontexte je inšpirujúci krok vybraných členských krajín, ktoré presunuli koordináciu európskej agendy priamo do kompetencie úradu vlády.
- Prioritou novovzniknutej vlády by mala byť proaktívna, intenzívna a adresnejšia komunikácia o výhodách členstva v EÚ, ale aj o vybraných sektorových otázkach smerom k občanom, inak budú vláda a jej inštitúcie

iba reagovať na útoky niektorých domácich politických aktérov, ktorí pre nedostatok informácií alebo i vedome spochybňujú základy prosperity a bezpečnosti SR. Komunikácia na regionálnej úrovni nemôže byť ponechaná len na Európsku komisiu, jej sieť centier Europe Direct a ďalšie malé *ad hoc* iniciatívy. S občanmi treba komunikovať a byť im k dispozícii priamo v regiónoch, napríklad prostredníctvom regionálnych kancelárií. Inšpiráciou môže byť sieť trinástich Eurocentier v Českej republike.

- Nevyhnutnosťou je príprava inkluzívneho vzdelávacieho programu pre rôzne kategórie študentov zameraného na EÚ, jej inštitúcie a politiky. Treba zmeniť spôsob vzdelávania o aktívnom občianstve s dôrazom na voličskú pripravenosť, slovenské aj európske volené inštitúcie, mechanizmy rozhodovania a novodobé dejiny predovšetkým na úrovni základných a stredných škôl. V opačnom prípade budú naďalej fungovať jednoduché populistické heslá na pravej aj ľavej časti politického spektra a vo volebnej účasti v eurovoľbách Slovensko zostane na chvoste Únie.

2. Bezpečnosť

Aktuálna situácia

Medzinárodné vzťahy a globálna bezpečnostná politika nabrali dynamiku, ktorá smeruje k revízii existujúceho systému bezpečnosti, ako ho poznáme z posledných dekád. Mocenské rozloženie sfér vplyvu medzi najväčších aktérov svetovej politiky spôsobuje selektívne dodržiavanie, v niektorých prípadoch až porušovanie noriem medzinárodnej bezpečnosti stanovených napríklad v Helsinskom záverečnom akte alebo v Charte OSN. Rovnako je narušovaná už aj tak krehká dôvera v medzinárodné inštitúcie a aliancie. Vnútoraná politika a z nej vychádzajúca zahraničná politika niektorých mocností sa stáva nečitateľnou a ťažko predvídateľnou. Hybridné prístupy ku konfliktom využívajúce moderné komunikačné prostriedky prevažujú nad konvenčnými, aj keď ich úplne nenahradili. Do oblasti bezpečnosti sa dostáva krátkozraký populizmus, pričom rozhodovací proces je poznačený zjednodušeným uvažovaním a nedostatočným zohľadňovaním faktov. Nedostatok dôvery v inštitúcie, znížená transparentnosť ich rozhodovania a absencia politickej vôle spolupracovať v medzinárodných vzťahoch vyústili do návratu prijímania rozhodnutí na základe klasickej bezpečnostnej dilemy, nárastu zbrojenia a rétoriky presadzovania národných záujmov. Slovenská republika je súčasťou medzinárodného bezpečnostného systému a čelí hrozbám prichádzajúcim tak z externého, ako aj z vnútorného prostredia – chápať ich však oddelene by bolo nesprávne.

Navrhované riešenia

- Bezpečnostná politika Slovenskej republiky smerom dovnútra aj navonok musí reflektovať tieto zmeny a zároveň sa snažiť aktívnejšie formovať vývoj medzinárodných vzťahov prostredníctvom zadefinovania vlastnej bezpečnostnej a obrannej stratégie. Je nevyhnutné schváliť novú bezpečnostnú stratégiu a ďalšie na ňu nadväzujúce strategické dokumenty, ktoré musia reagovať ne meniace sa medzinárodné bezpečnostné prostredie.
- Informačná bezpečnosť, t. j. schopnosť štátu čeliť dezinformáciám, musí patriť medzi priority bezpečnostnej politiky SR. Hybridné formy vedenia nepriateľských operácií si vyžadujú oveľa kvalitnejší a komplexnejší systém vyhodnocovania bezpečnostných hrozieb, ktoré môžu mať pôvod vo vonkajšom prostredí, minú sa však účinkom, pokiaľ sa nenájdu ich vnútorní podporovatelia a nositelia. Je potrebné starostlivo analyzovať

snahy o manipuláciu verejnej mienky na Slovensku s cieľom oslabiť demokratické inštitúcie, bezpečnosť a obranyschopnosť krajiny. V tomto kontexte sú aktivity Ruskej federácie pri podpore šírenia falošných informácií a dezinterpretácii historických faktov voči obyvateľstvu SR a EÚ, ako aj aktívna podpora ozbrojeného konfliktu, resp. vedenie nevyhlásenej vojny voči susednej Ukrajine neprijateľné.

- Extrémizmus a radikalizmus predstavujú jednu z najbadateľnejších hrozieb, a preto musia byť brané vážne. Súčasná situácia nedovoľuje sústrediť sa len na prevenciu, tá musí fungovať paralelne s reakciou. Hlavným smerovaním v tomto prípade je prinavrátenie dôvery občanov v právny štát a fungovanie inštitúcií. Úlohu musia medzi sebou koordinovať všetci relevantní aktéri, tzn. silové aj nesilové zložky štátu.
- Systematické budovanie ozbrojených síl (OS SR) po stránke kapacitnej a materiálnej by malo mať povahu nadstraníckej priority a v čo najvyššej miere je potrebné uplatňovať rozhodovanie v tejto oblasti na základe merateľných ukazovateľov a koncepcného prístupu.
- OS SR musia ostať nepolitickým nástrojom vykonávania domácej a zahraničnej bezpečnostnej politiky. Vyzbrojenie, regrutácia a koordinovanie OS SR podlieha politickému rozhodnutiu, avšak OS SR nemôžu byť zneužívané na politické účely.
- Slovenská republika musí budovať svoje obranné kapacity z vyššie uvedených dôvodov, a to najmä, ale nielen, ako člen NATO – organizácie kolektívnej obrany, ktorá je kľúčovým pilierom našej bezpečnosti.
- Budovanie kapacít a širšieho povedomia v oblasti bezpečnosti kybernetického priestoru by malo byť nadstraníckou prioritou.
- V kontexte EÚ by mala Slovenská republika vykonať detailnú analýzu svojho strategického pôsobenia v rámci PESCO, vrátane obojstranných výhod a záväzkov vyplývajúcich z účasti v tejto iniciatíve. Úloha EÚ vo vzťahu k bezpečnosti je komplementárna s NATO a snahy o posilňovanie jej bezpečnostných kapacít by nemali byť pokusom o nahradenie NATO, ale o posilnenie pozície EÚ ako nielen ekonomického, ale aj bezpečnostného geopolitického aktéra.
- SR musí presadzovať princípy kooperatívnej bezpečnosti prostredníctvom inštitúcií ako OBSE a OSN, ale aj prostredníctvom multilateralizmu ako takého. Multilateralizmus, aj v oblasti bezpečnosti, dáva SR priestor na artikuláciu vlastných, národných pozícií a prispieva takisto k formovaniu

širšej bezpečnostnej politiky na úrovni regionálnej aj globálnej. Odmietanie multilaterálneho prístupu k riešeniu regionálnych a globálnych problémov predstavuje ohrozenie národného záujmu SR.

- Slovenská republika musí reflektovať technologický vývoj v oblasti bezpečnosti a aktívne vystupovať na medzinárodných platformách v oblasti kontroly zbrojenia a odzbrojovania, verifikácie, budovania transparentnosti, dodržiavania existujúcich zmlúv a modernizácie zastaraných dohôd, ktoré neodrážajú moderný technologický vývoj.
- Z dlhodobého bezpečnostného hľadiska je potrebné vykonať medzirezortnú analýzu aktivít polovojenských štruktúr, ktoré pôsobia na hrane zákona a predstavujú lákadlo pre deti a mládež, aj s návrhmi prierezových riešení, ako ich eliminovať. Zároveň je žiaduce otvoriť odbornú diskusiu o možnej legálnej alternatíve k polovojenským jednotkám, ktorá by spadala pod MO SR a OS SR.
- Je v záujme SR do debaty o obrane a bezpečnosti zapojiť širšiu verejnosť prostredníctvom centrálne koordinovaných, ale aj decentralizovaných projektov zameraných na tú časť verejnosti, ktorá nie je dostatočne informovaná o bezpečnostných hrozbách a prioritách SR v oblasti bezpečnosti, rovnako ako o nemožnosti uplatňovať zásady neutrality v podmienkach SR.
- Modernizácia OS SR a jej prípadná kritika musia byť oslobodené od stranického vplyvu a musia sa vrátiť na úroveň odbornej debaty.

3. Regionálna spolupráca a vzťahy so susedmi

Aktuálna situácia

Napriek geografickému ukotveniu v strednej Európe a paralelám vo vývoji s ďalšími krajinami regiónu, predovšetkým Českom, Maďarskom a Poľskom, sa Slovensko vyznačuje viacerými špecifikami. Spomedzi krajín Vyšehradskej štvorky je najintegrovanejšou krajinou v EÚ, k čomu prispieva členstvo v eurozóne. Štrukturálne odlišnosti stavajú Slovensko do polohy, keď musí citlivo vyvažovať záujmy v EÚ a v eurozóne so svojimi záujmami v regióne. Je pravdepodobné, že takúto vyvažovaciu pozíciu bude Slovensko zastávať dlhšie časové obdobie, preto by sa na to malo náležite pripraviť.

Vyšehradská skupina predstavuje naďalej najvýznamnejšiu regionálnu iniciatívu v strednej Európe. Je však skôr neformálnou koalíciou krajín so záujmom spolupracovať vo vybraných oblastiach, a nie koherentným blokom. Aktuálne rozdiely v otázke prehlbovania európskej integrácie nie sú v kontexte vývoja V4 ničím výnimočným – pokračovať v prospešnej spolupráci bolo a je možné aj napriek nim. Podmienkou ďalšieho efektívneho fungovania V4 je však zachovanie nízkej miery inštitucionalizácie, ktorá prináša nielen väčšiu flexibilitu, ale vyšehradským krajinám tiež umožňuje zastávať rôznorodé postoje. Skupina zároveň predstavuje mnohvrstevnú formu regionálnej spolupráce, nielen pokiaľ ide o zúčastnené sektory, ale aj zástupcov vlád a expertov. Je potrebné rozlišovať medzi „politickým“ a „praktickým“ Vyšehradom. Ten prvý prevažuje – aj vzhľadom na rastúcu dominanciu a viditeľnosť premiérov vo vyšehradskej spolupráci po roku 2015. Z hľadiska prínosu a fungovania je pritom často dôležitejšia „praktická“ dimenzia – spolupráca na úrovni stredného manažmentu jednotlivých rezortov, ktorá je však menej viditeľná. Vyjadrenia niektorých politických lídrov v krajinách V4 týkajúce sa zasahovania Bruselu do vnútorných záležitostí krajín, či dokonca jeho „diktátu“, môžeme označiť za toxické, čo škodí reputácii skupiny i jej „praktickej“ dimenzii, rovnako ako snaha niektorých z nich prisvojovať si značku V4 na naplnenie vlastných cieľov. Spoluprácu v rámci V4 to však nateraz bytostne neohrozuje, nemožno takisto hovoriť ani o snahe vytvárať alternatívny integračný model v strednej Európe.

Vyšehradská skupina v minulosti prispela k odstráneniu napätia v bilaterálnych vzťahoch medzi jednotlivými krajinami, najmä medzi Slovenskom a Maďarskom. Túto stabilizačnú úlohu môže plniť aj naďalej, predpokladom

je však pokračujúca podpora vlád všetkých štyroch krajín pre spoluprácu v rámci tohto formátu. Aj napriek aktuálnemu *status quo*, keď sú slovensko-maďarské vzťahy považované za relatívne dobré, v budúcnosti nemožno vylúčiť záujem určitých častí politického spektra v oboch krajinách na eskalácii napätia, založeného na dlhodobom neriešených problémových otázkach, akými sú napríklad problematika dvojakeho občianstva či oživovanie historických rozporov. Česká republika predstavuje pre Slovensko dlhodobého partnera strategického významu. Dosiaľ nedoceneným z pohľadu SR je význam Poľska, ktoré je aj napriek aktuálnemu problematickému vzťahu k EÚ vo vybraných otázkach významnou členskou krajinou, pričom jeho dôležitosť v Únii po odchode Veľkej Británie ešte vzrastie. Význam vyšehradských krajín podčiarkuje ekonomická dimenzia spolupráce – spolu s Nemeckom sú krajiny V4 najväčšími obchodnými partnermi Slovenska.

Rakúsko predstavuje významného suseda nielen z pohľadu ekonomických vzťahov, ale aj rovnakého inštitucionálneho zakotvenia (eurozóna), čo vytvára predpoklady na spoločné formulovanie záujmov vo vybraných oblastiach, respektíve politikách. Naproti tomu Rakúsko disponuje inou bezpečnostnou identitou ako SR (nie je členom NATO), odlišnou vývojovou trajektóriu v novodobej histórii i absenciou schopnosti dlhobodnejšie formovať efektívny model regionálnej spolupráce, čoho príkladom je i slavkovský formát zahrňujúci popri Slovensku a Rakúsku i Českú republiku.

Navrhované riešenia

- Je potrebné zachovať partnerské vzťahy s Českom, Maďarskom a Poľskom v rámci V4, keďže všetky tri krajiny sú pre SR prirodzenými partnermi, s ktorými má Slovensko vybudované dlhodobé, efektívne a prospešné formy spolupráce. Zvolením vhodného, proaktívneho prístupu môže Slovensko prichádzať s riešeniami pre celý región. Dlhodobou výzvou zostáva účinné vyvažovanie priorit SR v EÚ a jej záujmov v regióne, s dôrazom na V4.
- Z hľadiska budúceho fungovania V4 je kľúčová praktická dimenzia spolupráce, zahŕňajúca kooperáciu na úrovni stredného a nižšieho manažmentu jednotlivých rezortov, či posilnenie kontaktov medzi expertmi z vládnej i mimovládnej sféry. Politickí lídri by mali vytvárať predpoklady na rozvoj práve tejto dimenzie regionálnej spolupráce. Akékoľvek politické snahy prisvojovať si značku V4 v záujme naplnenia partikulárnych cieľov by mali byť jasne pomenované a odmietnuté.
- Žiaduce je naďalej presadzovať tzv. slabú inštitucionalizáciu V4, ktorá je zárukou flexibility i životaschopnosti zoskupenia aj pri existencii

rozdielnych postojov jednotlivých krajín k vybraným otázkam. Zároveň treba pokračovať v zvyšovaní podpory Medzinárodnému vyšehradskému fondu, ktorý prostredníctvom grantových schém pomáha posilňovať regionálnu kohéziu a rozvíjať občiansky rozmer spolupráce medzi krajinami V4 a širšieho susedstva.

- V kontexte zachovania vyváženej záujmov v rámci skupiny je žiaduce angažovať do spolupráce s V4 vo väčšej miere partnerov z EÚ. Dôraz by mal byť kladený na kľúčového partnera, ktorým je pre Vyšehradskú skupinu Nemecko, ako aj ďalšie krajiny, s ktorými má V4 vybudované tradičné väzby (krajiny Beneluxu, severské krajiny atď.), využívajúc formát V4 +.
- V prípade chýbajúcej zhody všetkých štyroch partnerov je možné presadzovať regionálne riešenia aj v menších formátoch („V4 –“). Koherenciu skupiny nie je potrebné zachovávať za každú cenu, slabá inštitucionalizácia V4 vytvára popri priestore na asymetrické formáty spolupráce v rámci V4 aj možnosti na paralelné pôsobenie vyšehradských krajín vo viacerých regionálnych iniciatívach.

4. Východná politika

Aktuálna situácia

Rusko-ukrajinská kríza od roku 2014 je kľúčový faktor, ktorý determinuje aktuálnu situáciu vo východnej Európe s presahom na celý európsky kontinent i záujmy Slovenska. Anexia Krymu zo strany Ruska, resp. zmena hraníc s použitím vojenskej sily je bezprecedentným porušením medzinárodného práva od konca 2. svetovej vojny. Podpora separatistov na Donbase zo strany Ruska je pokračujúcim porušovaním územnej integrity Ukrajiny a zasahovaním do jej vnútorných záležitostí. Ruská politika voči Ukrajine vrátila bezpečnosť Európy do obdobia pred 2. svetovou vojnou. Zásadný význam pre záujmy Slovenska má vyriešenie krízy na Donbase na základe zachovania územnej integrity Ukrajiny a vyriešenie otázky Krymu, ktoré môže mať iba dve akceptovateľné podoby: 1. návrat Krymu pod zvrchovanosť Ukrajiny alebo 2. dohoda medzi Ruskom a Ukrajinou, ktorá bude za určitých podmienok znamenať súhlas Ukrajiny s tým, že Krym je súčasťou Ruska. Pokiaľ Ukrajina s druhou možnosťou súhlasiť nebude, nemôže s tým súhlasiť ani Slovensko. Pri riešení rusko-ukrajinskej krízy sa rozhoduje o budúcnosti európskej bezpečnosti vrátane bezpečnosti Slovenska. Výzvy, ktoré nastolila kríza vo východnej Európe, potvrdzujú strategický význam členstva Slovenska v NATO a EÚ.

Dlhodobým záujmom Slovenska je posilnenie bezpečnosti susednej Ukrajiny, obnovenie jej územnej integrity, uskutočnenie reforiem, ktoré dokončia jej postsovietsku transformáciu, pretvoria Ukrajinu na stabilnú a prosperujúcu európsku krajinu, ktorá sa bude integrovať do EÚ. Európska integrácia Ukrajiny, ktorá eliminuje „rozdeľujúci“ charakter slovensko-ukrajinskej hranice, prispeje k sociálno-ekonomickému rozvoju východného Slovenska a k vyrovnávaniu regionálnych rozdielov v rozvoji slovenských regiónov. Naplnenie asociačnej dohody Ukrajiny s EÚ bude znamenať, že sa stane súčasťou jednotného trhu EÚ. Ekonomická integrácia vytvorí nové možnosti na slovenské investície na Ukrajine i rozvoj vzájomného obchodu. V oveľa väčšej miere než doteraz je potrebné zamerať sa na podporu rozvoja cezhraničnej spolupráce s Ukrajinou. Ak pomôžeme Ukrajine na ceste jej európskej integrácie, pomôžeme sami sebe.

Vo vzťahoch s Ruskom je dlhodobým záujmom Slovenska dosiahnuť jeho kooperatívny vzťah s NATO a EÚ, ktorý je však možný iba pri zmene súčasnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky Ruska. Rusko musí prestať viesť informačnú vojnu proti členským krajinám NATO a EÚ, prestať spochybňovať

ich demokratické inštitúcie a prestať podporovať extrémistov v európskych krajinách, ktorí chcú tieto zoskupenia oslabiť. S Ruskom je potrebné viesť dialóg, pretože je to dôležitá krajina v otázkach európskej bezpečnosti, zároveň je však potrebné naučiť sa čeliť nástrojom hybridnej vojny, ktoré uplatňujú vo vzťahoch s európskymi krajinami, a to aj so Slovenskom. Novým východiskom pre politiku Slovenska voči Rusku je skutočnosť, že Slovensko už nie je závislé od dodávok ropy a zemného plynu z Ruska. Vďaka spoločnej energetickej politike EÚ je Slovensko z hľadiska dodávok energetických surovín v súčasnosti bezpečnou krajinou. Tento fakt predstavuje nové východisko na formulovanie našej politiky voči Rusku.

Kľúčovým nástrojom Slovenska na presadzovanie svojich záujmov vo východnej Európe je politika Východného partnerstva EÚ. Dlhodobým záujmom Slovenska je, aby sa naplnili ciele Východného partnerstva, t. j. dosiahnutie ekonomickej integrácie a politickej asociácie partnerských krajín s EÚ. Slovensko by malo podporiť takú reformu Východného partnerstva, ktorá posilní diferencovaný prístup Únie voči partnerským štátom a uprednostní zvýšenú podporu trom krajinám, ktoré boli schopné uzavrieť s EÚ asociačné dohody – Gruzínsku, Moldavsku a Ukrajinu.

Navrhované riešenia

- Je potrebné posilniť strategickú komunikáciu o situácii vo východnej Európe, výzvach a hrozbách, ktoré vývin v regióne prináša, a o dlhodobých záujmoch Slovenska smerom k slovenskej verejnosti. Táto úloha je kľúčová na zvýšenie verejnej informačnej bezpečnosti Slovenska, ktorej plnenie by malo byť koordinované Bezpečnostnou radou SR, pretože presahuje kompetenčné i kapacitné možnosti Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. Týka sa viacerých rezortov, vrátane verejnoprávných médií.
- Slovensko nemôže zostať štatistom pri riešení medzinárodných kríz, ktoré sa ho bytostne dotýkajú. Počas predsedníctva SR v OBSE v roku 2019 slovenská diplomacia podnikla viacero konkrétnych opatrení, ktoré prispeli k riešeniu krízy na Donbase. Na úrovni Únie je potrebné dosiahnuť, aby Nemecko a Francúzsko, zastupujúce členské krajiny NATO a EÚ v rokovaníach v rámci tzv. normandského formátu (spolu s Ukrajinou a Ruskom), pravidelne informovali ostatné členské štáty o priebehu rokovaní a konzultovali s nimi svoje pozície.
- SR ako členský štát EÚ by sa mala usilovať o taký rozvoj vzťahov EÚ s Ukrajinou, aby znamenal odbúravanie „rozdeľujúcich“ funkcií sloven-

slo-ukrajinskej hranice a uľahčenie vzájomného obchodovania. Existuje priestor na podporu reforiem na Ukrajine na bilaterálnej úrovni i s podporou programov EÚ. Na medzivládnej úrovni by mali byť prerokované potreby Ukrajiny, pokiaľ ide o reformnú pomoc, a kapacity Slovenska požadovanú pomoc poskytnúť. Výsledkom by mal byť medzivládny rámcový dokument vo forme akčného plánu pomoci, ktorý by umožnil jej realizáciu zo strany príslušných slovenských rezortov. V oveľa väčšej miere než doteraz je potrebné zamerať sa na programy EÚ na podporu cezhraničnej spolupráce a ich využitie na rozvoj spolupráce na slovensko-ukrajinskej hranici.

- Slovensko by malo podporiť dialóg medzi NATO, EÚ a Ruskom, vrátane dialógu v bilaterálnych vzťahoch. Malo by však ísť o otvorený a kritický dialóg, s jasným a jednoznačným poukazovaním na neprijateľnosť ruskej politiky voči Ukrajine. Dlhodobým záujmom Slovenska je, aby Rusko upustilo od svojej súčasnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a stalo sa kooperatívnym partnerom NATO a EÚ.
- Podpora plnenia asociačnej dohody Ukrajiny, Moldavska a Gruzínska s EÚ a s tým súvisiacich reforiem je prioritným záujmom Slovenska a mala by nájsť jednoznačné vyjadrenie v štruktúre alokovaných prostriedkov v rámci programu SlovakAid pre prijímateľov oficiálnej rozvojovej a technickej pomoci SR.

5. Západný Balkán

Aktuálna situácia

Západný Balkán je regiónom, kde môže slovenská zahraničná politika predstavovať pridanú hodnotu vďaka dlhodobej podpore jeho európskej perspektívy a angažovanosti slovenských diplomatov, ako aj vďaka získanej expertíze vo vzťahu k jednotlivým procesom v regióne i jednotlivým krajinám. Popri týchto dôvodoch je dôležitý ekonomický faktor, nezanedbateľnú úlohu zohrávajú pretrvávajúce sociálne väzby z minulosti, kultúrna, jazyková a napokon i geografická blízkosť (hoci žiadna z krajín regiónu nie je priamym susedom SR), a rovnako existencia ešte stále významnej slovenskej menšiny v Srbsku.

Slovenská diplomacia je v regióne, ktorý dnes zahŕňa šesť krajín (Albánsko, Bosnu a Hercegovinu, Čiernu Horu, Kosovo, Severné Macedónsko a Srbsko), aktívna už od vzniku SR. V rámci tzv. bratislavského procesu sa Slovensko podieľalo na dosiahnutí dohody o spoločnom postupe antimiloševičovskej opozície v Srbsku, zapájalo sa do procesu delenia srbsko-čierňohorskej únie, slovenskí diplomati zastávali významné posty v rámci diplomacie OSN a EÚ, pričom angažovanie sa slovenských politikov a expertov v záležitostiach západného Balkánu bolo a je viditeľné aj v rámci inštitúcií EÚ (Európsky parlament a Európska komisia). Významnú výpovednú hodnotu má fakt, že zatiaľ čo v roku 2004 disponovala SR iba veľvyslanectvami v Belehrade a Záhrebe, v súčasnosti sú slovenské zastupiteľské úrady v každej krajine regiónu (výnimkou je Kosovo, kde má SR styčný úrad, tzv. liaison office).

Krajiny západného Balkánu sú dlhodobými prijímateľmi oficiálnej rozvojovej pomoci SR, funguje tiež celý rad partnerstiev medzi expertmi v jednotlivých sektoroch, vládnyimi inštitúciami i mimovládnyimi organizáciami. Ambície sa doteraz nepodarilo naplniť v očakávanej miere v ekonomickej dimenzii, či už ide o obchodnú výmenu s krajinami regiónu, alebo investície slovenských subjektov. Hoci počet obyvateľov SR predstavuje v porovnaní s daným regiónom zhruba jednu tretinu, Slovensko produkuje porovnateľný HDP ako všetky krajiny regiónu spolu. Aj to vypovedá o potenciáli, ktorý má západný Balkán v oblasti ekonomického rozvoja, ako aj o dosiaľ nevyužitých príležitostiach zo strany SR. Nezanedbateľnou je i skutočnosť, že krajiny regiónu, a špeciálne Srbsko, patria k významným zdrojom pracovných migrantov pre Slovenskú republiku.

Slovensko dlhodobo podporuje integračné ambície krajín západného Balkánu do EÚ aj NATO. Zatiaľ čo európska perspektíva je v záujme všetkých vlád krajín regiónu, v prípade NATO to tak nie je. Srbsko ako najväčšia krajina západného Balkánu sa nateraz stavia voči členstvu v NATO rezervovane, to však neznamená, že slovenská diplomacia by nemala vyvíjať aktivity aj v tejto oblasti (príkladom môže byť pôsobenie Veľvyslanectva SR v Belehrade ako styčného zastupiteľského úradu NATO v roku 2013). Fakt, že Slovensko spolu s ďalšími štyrmi členmi EÚ neuznáva jednostranné vyhlásenie nezávislosti Kosova, nie je zásadnou prekážkou pre podporu európskej perspektívy regiónu a *de facto* ani pre rozvoj bilaterálnych vzťahov s Kosovom, vrátane tých na politickej úrovni. Výzvou pre Slovensko a ďalšie podobne zmyšľajúce členské krajiny je jednak udržanie podpory integračného procesu v krajinách západného Balkánu, jednak efektívne pôsobenie na tie členské krajiny EÚ, ktoré politiku rozšírenia, respektíve samotný integračný proces podmieňujú napríklad reformou Únie.

Popri bilaterálnej a európskej dimenzii využíva SR v kontexte svojej politiky voči západnému Balkánu aj regionálny rozmer, s dôrazom na V4. Aj keď je V4 na západnom Balkáne oceňovaná výsostne pozitívne, jej samotný výtlač v oblasti politiky rozšírenia je pomerne obmedzený. Pridanou hodnotou sú preto koalície aj s inými členskými krajinami, ktoré sú jednoznačnými podporovateľmi integračného procesu. Naproti tomu obmedzujúcim faktorom je, že SR neparticipuje na berlínskom procese, ktorý možno považovať za azda najvplyvnejšiu iniciatívu vybraných členských krajín EÚ voči západnému Balkánu.

Navrhované riešenia

- Vektor zahraničnej politiky zameraný na západný Balkán zostáva pre SR kľúčový. Rezort diplomacie by sa však mal usilovať o väčšie prepojenie expertov zaoberajúcich sa západným Balkánom a politikou rozšírenia v rámci pravidelných alebo prinajmenšom *ad hoc* stretnutí. Na konzultácie by mali byť prizývaní nielen slovenskí diplomati pôsobiaci v krajinách regiónu a v centrále, ale aj europoslanci, pracovníci európskych inštitúcií a mimovládni experti.
- Napriek časovo vzdialenejšej skúsenosti s integračným procesom do EÚ môže Slovensko naďalej slúžiť ako zdroj skúseností, keďže jeho integračné know-how dopĺňa aj skúsenosť z pôsobenia v rámci inštitúcií EÚ. V tomto kontexte existuje aj dlhodobá personálna kontinuita, keďže viacerí experti participujúci na prístupových rozhovoroch pôsobia v rámci európskych inštitúcií. Na prenos skúseností takéhoto typu a prepojení expertov slúži

nástroj v podobe projektu Národný konvent o EÚ, ktorý samotný predstavuje know-how SR. Projekt je navyše v regióne západného Balkánu vysoko oceňovaný. Problémom je kontinuita jeho financovania v jednotlivých krajinách, Slovensko by sa malo zaradiť o prepojenie tohto nástroja s väčšími programami, respektíve nástrojmi EÚ aplikovanými vo vzťahu ku krajinám západného Balkánu (nástroj predvstupovej pomoci – IPA a podobne).

- Hoci postoj SR k uznaniu jednostranne vyhlásenej nezávislosti Kosova zostane pravdepodobne bez zmeny, v kontexte podpory integračnej perspektívy Kosova a posilnenia vzťahov s Prištinou by vláda mala vytvoriť podmienky na vybudovanie neformálneho zastúpenia Kosova v SR (nasledujúci model, ktorý pred časom implementovalo Grécko).
- SR by mala byť aktívnejšia pri budovaní koalícií krajín podporujúcich integráciu krajín západného Balkánu do EÚ. Popri vyšehradskom rozmere, ktorý je nepochybne dôležitý, by sa Slovensko malo snažiť aj o spoluvytváranie väčších koalícií podobne zmysľajúcich krajín. Na základe bilaterálnych konzultácií s krajinami podieľajúcimi sa na berlínskom procese by sa perspektívne dali zväziť možnosti plnohodnotného zapojenia SR do tohto procesu.

6. Inštitucionálne záležitosti

Aktuálna situácia

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (MZVEZ SR) od svojho vzniku v roku 1993 prešlo viacerými organizačnými zmenami, ktoré boli reakciou na meniacu sa agendu zahraničnej politiky SR, prípadne boli iniciované ministrami, ktorí sa ujímali funkcie a prichádzali s vlastnými predstavami o fungovaní rezortu. Napriek tomu, že organizačný poriadok MZVEZ SR bol poslednýkrát menený v roku 2017, súčasná inštitucionálna štruktúra ministerstva s členením na príslušné tematické sekcie a odbory existuje už takmer 10 rokov. V zásade zodpovedá kľúčovým prioritným témam zahraničnej a európskej politiky SR, na ktoré je potrebné sústrediť diplomatické kapacity. Je pritom potrebné uviesť, že najkomplexnejší pokus o inštitucionálnu reformu rezortu v jeho doterajších dejinách nebol dokončený. Išlo o projekt TREFA, ktorý bol iniciovaný v roku 2006 a predpokladal zosúladenie organizačnej štruktúry ministerstva a jeho činnosti, vrátane fungovania zastupiteľských úradov, s plánovaním zahraničnej politiky. Projekt bol inšpirovaný modelom riadenia MZV Dánska a bol pripravovaný na základe komplexného auditu procesných a riadiacich činností ministerstva. Na túto iniciatívu, zameranú na komplexnú inštitucionálnu reformu rezortu na báze auditu procesných činností a strategického plánovania zahraničnej politiky, však žiadny z ministrov zahraničných vecí od roku 2008 nenadviazal.

Z hľadiska odborného potenciálu patrí MZVEZ SR medzi najkvalitnejšie slovenské ministerstvá s najmenšou fluktuáciou zamestnancov. Hlavný dôvod je ich lepšie finančné hodnotenie než v prípade iných rezortov. V čase vyslania na zahraničné diplomatické misie sú ich platy indexované a príjmy vyššie, než je to v prípade tabulkových plátov úradníkov na iných ministerstvách. Vzhľadom na to, že postupne rastie počet diplomatov, ktorí majú skúsenosť z pôsobenia na poste veľvyslancov i vo vyšších diplomatických funkciách v zahraničí, posilňuje sa zároveň odborná kapacita ministerstva. Napriek tomu vo fungovaní MZVEZ SR existuje priestor na ďalšie zmeny, ktoré by prispeli k efektívnejšej činnosti slovenskej diplomacie.

Navrhované riešenia

- S cieľom zefektívniť činnosť MZVEZ SR je potrebné uskutočniť komplexný audit riadiacich procesov a vykonávaných činností, ktoré budú vyplývať zo zavedenia minimálne strednodobých strategických

cieľov slovenskej zahraničnej politiky. Audit vykonaný na základe za-
definovania strategických cieľov umožní zistiť, či súčasná organizačná
štruktúra ministerstva a jeho riadenie zodpovedá aktuálnym i dlho-
dobým záujmom zahraničnej politiky SR, resp. či je potrebná ďalšia
inštitucionálna reforma rezortu.

- Najväčšie rezervy súčasného rezortu diplomacie existujú práve v oblasti plánovania zahraničnej politiky. Absentuje pritom jej strednodobé a dlhodobé plánovanie. MZVEZ SR vypracováva ročnú správu o plnení úloh zahraničnej politiky so stanovením úloh na ďalší rok. Ide o minimalistické krátkodobé plánovanie, ktoré nezodpovedá potrebe realizovať záujmy SR v strednodobej a dlhodobej perspektíve. Posledná strednodobá stratégia zahraničnej politiky SR (s výhľadom do roku 2015) bola prijatá v roku 2004. Odvtedy ministerstvo nevypracovalo žiadnu dlhodobejšiu stratégiu v tejto oblasti.
- Postavenie Odboru analýz a plánovania (ANAP), ktorý by mal byť „mozgom“ ministerstva, nezodpovedá jeho významu pre efektívnu realizáciu zahraničnej politiky SR. Ministerstvo potrebuje plánovací odbor, ktorý je schopný komplexne spracovávať informácie a vyhodnocovať súvislosti medzi jednotlivými agendami zahraničnej politiky. V organizačnej štruktúre ministerstva by mal byť nadradený jednotlivým sekciám a mal by slúžiť ako odborné a plánovacie pracovisko bezprostredne podriadené vedeniu rezortu pri prijímaní zahraničnopolitických rozhodnutí. ANAP by mal mať dostatočné odborné kapacity na vyhodnocovanie informácií a vypracovávanie odporúčaní v minimálne strednodobej perspektíve. Pracovníci ANAP-u by mali byť stabilizovaní na ministerstve a vyňatí z cyklu vysielania na zahraničné diplomatické misie na dlhšie obdobie (než 4 – 5 rokov). Mali by to byť špičkoví analytici pracovníci MZVEZ SR a na prácu v ANAP-e motivovaní lepším osobným hodnotením.
- S cieľom skvalitniť plánovanie zahraničnej politiky je potrebné zaviesť lepšie a efektívnejšie mechanizmy spolupráce medzi ministerstvom a odbornou verejnosťou, univerzitami a špecializovanými mimovládnymi inštitútmi, ktoré sa venujú aplikovanému výskumu medzinárodných vzťahov. Súčasná grantová schéma ministerstva je nedostatočná na to, aby rezort získaval kvalitnú expertízu z vonkajšieho domáceho prostredia potrebnú na plánovanie zahraničnej politiky. MZVEZ SR by malo dosiahnuť dohodu s MŠVVŠ SR, aby Agentúra na podporu výskumu a vývoja zriadila osobitný program na podporu aplikovaného výskumu v oblasti medzinárodných vzťahov, ktorý by poslužil potrebám MZVEZ SR v oblasti plánovania zahraničnej politiky.

- V prioritných oblastiach zahraničnej politiky je dôležité zaviesť tematickú alebo regionálnu špecializáciu diplomatických pracovníkov. Často dochádza k situácii, keď sa bývalý diplomat alebo veľvyslanec, ktorý má expertízu v určitej tematickej oblasti či teritóriu, po ukončení diplomatickej misie a návrate do centrály stáva pracovníkom celkom odlišného územného alebo tematického odboru. Dochádza tak k mrhaniu ľudských kapacít, pretože na tematicky alebo územne inak zameranom odbore nemôže zúžitkovať vedomosti a skúsenosti, ktoré nadobudol počas diplomatickej misie. Diplomati by sa mali špecializovať podľa tém a/alebo regiónov tak, aby ich služba v centrále a diplomatické misie korešpondovali a zvyšovala sa ich príslušná odbornosť a tým aj ich prínos pre zahraničnú politiku SR.
- MZVEZ SR by sa malo stať oveľa otvorenejším a prístupnejším rezortom vo vzťahu k verejnej diskusii. Jeho pracovníci by sa mali v oveľa väčšej miere než doteraz stať súčasťou verejného diskurzu o zahraničnej politike SR, resp. o kľúčových témach medzinárodných vzťahov, ktoré rezonujú vo verejnom priestore. Disponujú expertízou a znalosťami, ktoré môžu byť významným prínosom pre vzdelávanie verejnosti a diskusiu o zahraničných záujmoch SR.
- Rezort diplomacie by mal aktívnejšie využívať existujúce nástroje v oblasti ekonomickej diplomacie a koordinovať ich využívanie s inými rezortmi.
- MZVEZ by malo tiež kontinuálne zvyšovať rozpočet na rozvojovú spoluprácu a humanitárnu pomoc a intenzívnejšie sa zapájať do spoločného vytvárania programov EÚ v týchto oblastiach.
- Zvláštna pozornosť by mala byť venovaná systematickému rozvoju kultúrnej diplomacie a výberu kultúrnych diplomatov, keďže práve kultúra je nezastupiteľným nástrojom pre šírenie pozitívneho obrazu krajiny a spoločnosti.