

## **Analýza príležitostí a rizík zapájania mimovládnych neziskových organizácií do boja proti hybridným hrozbám**

**Autorky / autori:** Viliam Kaliňák (ed.), Jakub Adámek, Miroslava Pisklová, Juraj Sýkora

**Názov výstupu:** Analýza príležitostí a rizík zapájania mimovládnych neziskových organizácií do boja proti hybridným hrozbám

**Názov výstupu z opisu:** **Zhodnocovanie prínosov a rizík MNO pre novobudovaný systém pokrývania hybridných hrozieb**

**Zadávateľ:** Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

**Národný projekt:** PODPORA PARTNERSTVA A DIALÓGU V OBLASTI PARTICIPATÍVNEJ TVORBY VEREJNÝCH POLITÍK II.

**ITMS kód projektu:** 314011CQM9

**Operačný program:** Efektívna verejná správa

**Obdobie vyhotovenia /spracovania:** február – august 2023

## Zhrnutie

Analýza príležitostí a rizík zapájania mimovládnych neziskových organizácií (MNO) do boja proti hybridným hrozbám je exploratívnou, komparačnou štúdiou medzi reálnymi a vnímanými príležitosťami a rizikami. Jej cieľom bolo vytvoriť analytický podklad pre ďalší rozvoj celospoločenského prístupu k boju proti hybridným hrozbám a prehĺbenie spolupráce medzi štátnymi orgánmi a občianskou spoločnosťou. Štúdia sa zamerala na aktivity MNO na Slovensku v téme hybridných hrozieb a pridružených témach (ďalej len „hybridné hrozby“), ďalej riziká hybridného pôsobenia cudzích mocí prostredníctvom MNO v krajinách EÚ vrátane Slovenska, a nakoniec na vnímanie možností spolupráce s MNO v boji proti hybridným hrozbám z pohľadu slovenských ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS).

Na základe komparácie hlavných zistení z jednotlivých častí štúdie boli za slabé stránky aktuálneho nastavenia a fungovania celospoločenského prístupu identifikované absencie odborných kapacít na niektorých ÚOŠS, overovacieho mechanizmu MNO a monitoringu útokov proti MNO. Tieto problémy spôsobujú dichotomické fungovanie celospoločenského prístupu, prítomnosť aktérov hybridného pôsobenia vydávajúcich sa za MNO a nemožnosť vyhodnotiť spoľahlivosť zabezpečovania aktivít a služieb zo strany MNO ako potenciálneho partnera štátu.

Na strane druhej patrí medzi silné stránky už existujúce ukotvenie celospoločenského prístupu v koncepcno-strategických dokumentoch, ďalej kontinuálny rast záujmu MNO o tému a existujúce spolupráce s časťou ÚOŠS. Príležitosti ďalšieho rozvoja sa otvárajú na poli prenosu know-how MNO pôsobiacich „v centre diania“ na MNO v regiónoch, formalizovania existujúcich spoluprác a sietí v podobe stáleho poradného alebo koordinačného orgánu, a v neposlednom rade zedefinovanie a zjednotenie vízie ďalšieho rozvoja celospoločenského prístupu k boju proti hybridným hrozbám v novo pripravovaných alebo aktualizovaných politikách, ktoré by riešili vyššie uvedené riziká a využili príležitosti vrátane rozšírenia úloh a role MNO.

## Úvod

Hybridné hrozby v zmysle Konceptie pre boj SR proti hybridným hrozbám predstavujú súbor nátlakových a podvratných činností, konvenčných a nekonvenčných, vojenských a nevojenských metód, ktoré môžu štátne aj neštátne subjekty koordinovaným spôsobom využívať na dosiahnutie konkrétnych cieľov bez formálneho vyhlásenia vojny a pod prahom zvyčajnej reakcie. Medzi základné indikátory hybridných hrozieb patria podľa tejto konceptie externý alebo interný politický nátlak na najvyšších štátnych predstaviteľov a štátne inštitúcie, ekonomický alebo energetický nátlak ako rozšírenie politického nátlaku, rozsiahle sabotáže proti kľúčovej infraštruktúre, kybernetické útoky s potenciálom spôsobiť škody veľkého rozsahu, informačné a propagandistické operácie s cieľom podkopať dôveru v štátne inštitúcie, vyvolať spoločenské nepokoje a vážne destabilizovať politickú a bezpečnostnú situáciu, ovplyvňovanie etnických, náboženských a kultúrnych menšín a ich manipulácia na politické účely a hrozba použitia vojenskej sily. Uvedené indikátory sú však samy o sebe známymi a dlhodobými hrozbami a ich individuálny výskyt ešte nie je možné považovať za hybridnú hrozbu. Tou koncepcia rozumie až kombinované použitie niekoľkých, najmenej troch indikátorov v širšej kampani so zjavnou snahou aktéra útoku zasahovať do situácie v SR, pričom samotný aktér nie je známy alebo popiera svoju účasť na organizovaní a realizácii útoku/kampane.

Vzhľadom na tento ich medziinštitucionálny a medzisektorový charakter si efektívny boj s hybridnými hrozbami vyžaduje pozornosť a spoluprácu všetkých relevantných aktérov na rôznych úrovniach jednotlivých domén hybridného pôsobenia od verejnej správy, cez súkromný sektor a akademickú obec, až po širokú občiansku spoločnosť. Takýto komplexný prístup založený na princípoch dobrého vládnutia a celovládneho a celospoločenského prístupu k riadeniu vecí verejných našiel uplatnenie vo viacerých krajinách sveta, pričom príklady dobrej praxe sa často orientujú najmä na modely Fínska, Švédska alebo Estónska. Na Slovensku je komplexný, resp. celospoločenský prístup k boju proti hybridným hrozbám síce zakotvený vo viacerých dokumentoch, ktoré predpokladajú interakciu a koordináciu štátu s ostatnými subjektmi, avšak obmedzuje sa prevažne len na pár tém a činností, pričom nereflektuje aktuálny „state-of-play“.

Cieľom tejto exploratívnej štúdie bolo preto vytvoriť analytický podklad, ktorý identifikuje silné a slabé stránky aktuálneho nastavenia celospoločenského prístupu k boju proti hybridným hrozbám spolu s príležitosťami a rizikami pre jeho ďalší rozvoj a prehĺbenie spolupráce medzi štátnymi orgánmi a občianskou spoločnosťou. Štúdia sa zamerala na aktivity mimovládnych neziskových organizácií (MNO)<sup>1</sup> na Slovensku v téme hybridných hrozieb a pridružených témach, ďalej riziká hybridného pôsobenia cudzích mocí prostredníctvom MNO v krajinách Európskej únie vrátane Slovenska, a nakoniec na vnímanie možností spolupráce s MNO v boji proti hybridným hrozbám z pohľadu slovenských ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS).<sup>2</sup>

Hlavné zistenia z týchto troch parciálnych častí sú v štúdií uvedené len ako stručné zhrnutia. Ich komparácia je predmetom skúmania diskusnej časti. Záver analýzy tvoria odporúčania a návrhy alternatívnych riešení pre identifikované problémové oblasti, ktoré vzišli ako výstup workshopu medzi

<sup>1</sup> V zmysle zákona č. 346/2018 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa pod mimovládny neziskový organizáciou rozumie a) nadácie, b) neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, c) neinvestičné fondy, d) občianske združenia, odborové organizácie a organizácie zamestnávateľov, e) organizácie s medzinárodným prvkom.

<sup>2</sup> V zmysle zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy sa pod ústrednými orgánmi štátnej správy rozumie ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy vrátane Úradu vlády SR a Národného bezpečnostného úradu.

odborníkmi zo štátnej správy a mimovládneho sektora zo dňa 3. augusta 2023. Sprievodné materiály sú súčasťou prílohy štúdie.

## Metodológia

Analýza príležitostí a rizík zapájania mimovládnych neziskových organizácií (MNO) do boja proti hybridným hrozbám je exploratívnou, komparačnou štúdiou medzi reálnymi a vnímanými príležitosťami a rizikami. Štúdia pozostáva zo štyroch častí.

Prvá časť je venovaná identifikácii príležitostí prostredníctvom zmapovania subjektov, aktivít a financovania občianskeho sektora na Slovensku medzi rokmi 2020 až 2023, ktoré sa venujú téme hybridných hrozieb a pridruženým témam (ďalej len „hybridné hrozby“). Za týmto účelom bola na základe odporúčaní ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS) a rešerše otvorených zdrojov, najmä zoznamov projektov podporených z dotácií štátnych orgánov, centrálného registra zmlúv a mediálnych výstupov, vytvorená databáza, v ktorej boli MNO kategorizované podľa typu realizovaných aktivít a geografickej a tematickej oblasti pôsobenia. Pri kategorizácii podľa tematickej oblasti pôsobenia sa vychádzalo z koncepcného modelu a analytického rámca Spoločného výskumného centra Európskej únie (JRC EU), ktoré vymedzilo 13 domén hybridného pôsobenia.

V druhej časti boli za účelom identifikácie rizík vypracované prípadové štúdie, ktoré skúmali rolu MNO v rámci hybridného pôsobenia cudzej moci v členských štátoch EÚ podľa vyššie zmieneného analytického rámca JRC EU. Pri hľadaní prípadov sa postupovalo rešeršou otvorených zdrojov, predovšetkým výročných správ bezpečnostných služieb štátov, analytických správ výskumných inštitúcií a mediálnych výstupov. Na základe informácií z týchto dokumentov bola vytvorená databáza predbežne identifikovaných 15 prípadov z rokov 2014 až 2023, ktoré vykazovali znaky hybridného pôsobenia a do ktorých boli zaangažované aj MNO. Z tejto databázy boli následne bližšie preskúmané tri najaktuálnejšie z obdobia rokov 2020 až 2023, ktoré pochádzali zo Slovenska, Česka a jednej z inštitúcií EÚ. Prípadové štúdie boli pripomienkované Centrom boja proti hybridným hrozbám Ministerstva vnútra SR.

Tretia časť pozostáva z výsledkov dotazníkového prieskumu medzi ÚOŠS o možnosti spolupráce s MNO v boji proti hybridným hrozbám. Zisťovala sa dôvera voči MNO zo strany ÚOŠS, ktorým vyplynuli úlohy z Akčného plánu boja proti hybridným hrozbám na roky 2022 až 2024, ďalej aktuálny stav spolupráce v bezpečnostných politikách od roku 2020 a možnosti jej prehĺbenia v boji proti hybridným hrozbám. Pôvodným zámerom bolo zrealizovať obdobný dotazníkový prieskum medzi samotnými MNO, avšak vzhľadom na takmer nulovú účasť z ich strany bolo od tohto postupu upustené a zvolené postupy opísané vyššie. Výsledky dotazníkového prieskumu boli pripomienkované odborom analýz a prognóz Inštitútu správnych a bezpečnostných analýz Ministerstva vnútra SR.

Poslednou diskusnou časťou je SWOT analýza založená na komparácii zistení o reálnych a vnímaných príležitostiach a rizikách zapájania MNO do celospoločenského boja proti hybridným hrozbám.

## Mapovanie aktivít mimovládnych neziskových organizácií v téme hybridných hrozieb na Slovensku

Mapovanie mimovládnych neziskových organizácií (MNO) v téme hybridných hrozieb prebiehalo od februára do júna 2023. Predbežne bolo identifikovaných 77 subjektov z celého Slovenska a 4 odborníci

pôsobiaci v zahraničných inštitúciách, ktorí sa predmetnej a pridruženým témam venujú. Úvodné stretnutia boli uskutočnené s 12 občianskymi združeniami a 4 odborníkmi, na ktorých bola zrealizovaná štúdia o ich aktivitách a zdrojoch financovania.

Výsledky poukazujú na to, že o tému hybridných hrozieb majú MNO čoraz väčší záujem, pričom aktivačným faktorom sa za posledné roky stala ruská invázia na Ukrajinu v roku 2022. Ich aktivitám od roku 2020 dominovala predovšetkým téma kognitívnej bezpečnosti zameraná na dezinformácie, propagandu a radikalizáciu spolu s informačnými vplyvmi cudzích mocí a bezpečnostno-politickým dianím v zahraničí. Nasietované MNO sa okrem iného angažovali v debunkingu zavádzajúcich a nepravdivých informácií, nahlasovaní nenávistných prejavov či simulačných cvičeniach krízového riadenia spojeného so šírením dezinformácií. Záujem sa však postupne rozširuje aj na témy kybernetickej a informačnej bezpečnosti v súvislosti s ozbrojenými konfliktami a modernými technológiami, či hospodárskej politiky v prepojení na infraštruktúru. Poddimenzované naopak zostávajú oblasti hybridného pôsobenia vo vesmírnej, kultúrnej a spravodajskej doméne a doméne verejnej správy. Skúmané MNO sa buďto združujú do formálnych celkov zastrešených memorandom o spolupráci, alebo v rámci širších neformálnych sietí, ktorých členmi sú tiež zástupcovia ÚOŠS či akademickej obce.

V otázke financovania týchto svojich aktivít však väčšina z občianskych združení neinformuje transparentne o pôvode grantov, dotácií či darov. Len 3 z nich úplne alebo čiastočne uviedli vo výročných správach alebo ročných účtovných závierkach menný zoznam pôvodcov, ktorý by umožnil ich klasifikáciu podľa toho, či pochádzajú z domácich alebo zahraničných zdrojov a verejných alebo súkromných zdrojov.

## **Riziká hybridného pôsobenia cudzích mocí prostredníctvom mimovládnych neziskových organizácií**

### **Informačná operácia v obci Ladomirová na Slovensku v roku 2022**

Informačná operácia Ruskej federácie zameraná na údajné zničenie vojenského cintorína v obci Ladomirová nebola úspešná – operáciu včas zachytili zložky policajného zboru a aktívnou kampaňou včas upozornili na šírenie dezinformácie, a zároveň rozbehli vlastnú kampaň, ktorá poukázala na viaceré dezinformačné techniky. Viacero oficiálnych zdrojov sa zameriava na priebeh dezinformačnej operácie, avšak štúdia, ktorá by bližšie skúmala špecifickú rolu aktérov MNO v jej priebehu chýba.

Skúmaná organizácia zapojená do tejto operácie sa vyznačuje intenzívnym šírením prokremeľských naratívov, ktoré smerujú z Veľvyslanectva Ruskej federácie v SR do slovenského informačného priestoru. Pre jednoznačné pomenovanie motívov tejto aktivity chýbajú dostatočné informácie, avšak celkovo problematická uchopiteľnosť organizácie naznačuje modus operandi, akým by sa aktér hybridného pôsobenia mohol riadiť. Okrem šírenia kremeľských naratívov je to komplikovaná a nejasná štruktúra organizácie – v prípade skúmanej MNO ide o komplex občianskeho združenia, spoločnosti s ručením obmedzeným a viacerých kanálov na sociálnych sieťach s rôznymi názvami – a personálne prepojenie na iných aktérov hybridného pôsobenia.

Odporované skutočnosti upozorňujú na riziká spojené s angažovaním MNO v hybridných operáciách, kedy organizácia môže byť plnohodnotným partnerom predstaviteľa cudzej moci a pôsobiť ako jeho

predĺžená ruka pri informačných operáciách, pričom svoje fungovanie skrýva za neprehľadnú štruktúru, väzby a krycie mená.

## Prezidentské voľby v Českej republike v roku 2023

Česká republika sa nachádza v neprehľadnom, nepredvídateľnom a čoraz konfliktnejšom medzinárodnom prostredí, v ktorom snahou jednotlivých globálnych aj regionálnych aktérov je presadenie svojich vlastných sfér vplyvu a ambícií na preskupenie mocenského rozloženia síl vo svete. Títo aktéri na to využívajú množstvo prostriedkov vrátane dezinformácií, propagandy, špionáže, kybernetických útokov či podvratných aktivít, interagujúc pritom s ďalším množstvom rôznych aktérov od politikov, akademikov, novinárov až po zástupcov občianskeho sektora.

Takéto hybridné pôsobenie cudzej moci bolo možné po skúsenostiach s voľbami do poslaneckej snemovne parlamentu ČR v roku 2021 pozorovať aj počas prezidentských volieb začiatkom roka 2023, kedy bolo zjavnou snahou viacerých domácich, zahraničných, štátnych aj neštátnych aktérov ovplyvniť ich výsledok cielenou diskreditáciou a útokmi voči niektorým kandidátom. Spomedzi 22 českých dezinformačných a konšpiračných webstránok, ktorých blokáciu si z dôvodu ospravedlňovania ruskej agresie na Ukrajine vyžiadalo Vojenské spravodajstvo, bol jeden prevádzkovaný radikálnou, ľavicovo orientovanou mimovládnu neziskovou organizáciou, ktorá sa po obnove činnosti svojho webu podieľala aj na diskreditačnej kampani voči konkrétnemu kandidátovi v čase volieb. Tento jej vplyv a vplyv ďalších predstaviteľov domácej dezinformačnej a proruskej scény bol navyše v čase volieb podporený nielen vypustením dezinformácie do českého informačného priestoru zo strany spravodajskej agentúry cudzieho štátu, ale tiež kybernetickými útokmi na odopretie prístupu k webstránkam českých štátnych orgánov, kandidátov na prezidenta a mimovládnych organizácií, ktoré mohli šírené poplašné správy potenciálne vyvrátiť.

Odpozorovaný vzorec medzi šírením dezinformácií a naratívov, a následnými kybernetickými útokmi, predovšetkým krátko pred druhým kolom volieb, značí snahu amplifikovať vplyv subjektov podporujúcich cudziu moc na voliča tým, že mu budú v krátkom čase poskytnuté nepravdivé alebo zmanipulované informácie a súčasne odopretý prístup k faktom. Mimovládne neziskové organizácie pôsobiace v informačnej doméne tak môžu zohrať v snahe získať operatívnu informačnú a kognitívnu prevahu pre prospech cudzích záujmov ako rolu amplifikátora cudzieho vplyvu, tak rolu obeť.

## Kauza Katargate v Európskom parlamente

Intenzita hybridného pôsobenia zo strany cudzích aktérov v Európskej únii sa zvýšila najmä v posledných rokoch s nástupom pandémie COVID-19, vojnou na Ukrajine a ďalších udalostí. Aktéri pre dosiahnutie svojich cieľov nevyužívajú len dezinformačné kampane, ale aj kybernetické útoky, polovojenské skupiny a nástroje strategickej korupcie. Jedným z príkladov hybridného pôsobenia je aj aktuálne vyšetřovaná kauza Katargate, informácie o ktorej na verejnosť prenikli koncom roka 2022.

V rámci kauzy sa údajne skorumpovaní poslanci Európskeho parlamentu mali pokúsiť zlepšiť postavenie Kataru v kontexte s plánovaným šampionátom FIFA. Vyšetřovanie preukázalo, že istá MNO, ktorú založil obvinený bývalý europoslanec, mala slúžiť na podplácanie a ovplyvňovanie aktivít poslancov a pracovníkov Európskeho parlamentu. Kauza Katargate poukázala na problém možného ovplyvňovania poslancov a úradníkov Európskej únie, ale najmä na možnosť zneužitia MNO ako prostriedku zahraničného zasahovania. Predsedníčka Európskeho parlamentu v reakcii na Katargate predložila návrh 14 reforiem, ktoré by mali pomôcť zabrániť možným podobným incidentom v



budúcnosti. Európska komisia tiež zareagovala a predstavila dlho očakávaný návrh na zriadenie nezávislého etického orgánu pre inštitúcie a agentúry EÚ.

Katargate ukázal rôzne riziká, ktoré sú spojené najmä s hybridným pôsobením cudzích krajín na EÚ prostredníctvom jej inštitúcií a rôznych nedostatočne kontrolovaných MNO. Niektoré organizácie mohli vykonávať svoju činnosť bez toho, aby boli zaevidované v registri transparentnosti, čo im umožnilo vykonávať nekalé aktivity. Ďalším rizikom je možnosť využitia MNO ako nástroja strategickej korupcie, kedy organizácie slúžia na skryté ovplyvňovanie prostredníctvom podplácania. V neposlednom rade je významným problémom, že podobné kauzy zvyšujú nedôveru v európske inštitúcie a poškodzujú ich reputáciu. Dôvera v inštitúcie je pritom kľúčová práve v súčasnej situácii, kedy rôzni aktéri zneužívajú akékoľvek pochybenie, vrátane kauzy Katargate, na diskreditáciu EÚ a spochybňovanie jej udržateľnosti a členstva v nej. Je kľúčové, aby bolo zabezpečené dodržiavanie legislatívnych povinností v rámci EÚ a aby bola zvýšená transparentnosť MNO spôsobom, ktorý nebude organizácie stigmatizovať alebo diskreditovať.

## Možnosti spolupráce s mimovládnyimi neziskovými organizáciami v boji proti hybridným hrozbám z pohľadu ústredných orgánov štátnej správy na Slovensku

V mesiacoch marec až apríl 2023 bol zrealizovaný dotazníkový prieskum medzi zamestnancami ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS) s cieľom zistiť ich dôveru v mimovládne neziskové organizácie (MNO), aktuálnu mieru spolupráce v bezpečnostných politikách a možnosti jej prehĺbenia v boji proti hybridným hrozbám. So žiadosťou o vyplnenie dotazníka boli oslovené tie ÚOŠS, ktorým vyplynula aspoň jedna úloha z Akčného plánu boja proti hybridným hrozbám na roky 2022 až 2024. Respondenti boli rozdelení do dvoch skupín – skupina silových rezortov, ktoré disponujú silovým zložkami a/alebo špeciálnym pracoviskom, ktoré sa venuje téme hybridných hrozieb, a skupina nesilových rezortov, ktoré takýmito kapacitami nedisponujú.

Výsledky prieskumu poukazujú na väčšiu dôveru ÚOŠS v MNO, ktoré sa venujú sociálnej pomoci a terénnej práci, než na MNO pôsobiace v oblasti bezpečnosti. Zároveň panuje menšia dôvera v konzultačnú a poradenskú činnosť MNO. Menšia dôvera v MNO z oblasti bezpečnosti a poskytujúcim konzultačné a poradenské činnosti môže byť dôvodom, prečo drvivá väčšina útvarov od roku 2020 nezapojila MNO do prípravy (~ 66 %) ani implementácie (~ 75 %) bezpečnostnej politiky. Aktuálny vzťah spolupráce medzi ÚOŠS a MNO preto môžeme opísať ako súťaženie dvoch blokov s občasnými výnimkami na konzultácie a finančnú podporu projektov. Ďalšie delenie do blokov je možné pozorovať aj v otázke prehĺbenia tejto spolupráce v boji proti hybridným hrozbám, kedy rozvoj celospoločenského prístupu naráža na dichotómiu praxe silových a nesilových rezortov.

Prvá skupina silových rezortov, ktorá inklinuje k modelu komplementarity, vie nielen vyšpecifikovať aktivity, ktoré by mohli MNO v rámci boja proti hybridným hrozbám vykonávať, ale zároveň vie vymedziť aktivity, do ktorých by sa vedeli priamo s nimi zapojiť. Ide najmä o osvetovú a vzdelávaciu činnosť o hybridných hrozbách, kybernetickej bezpečnosti či pozitívneho vnímania členstva Slovenskej republiky v EÚ a NATO. Tieto aktivity by mohli okrem iného postupne vyvážiť nimi vnímané nedostatočné odborné kapacity ÚOŠS. Na druhej strane, nesilové rezorty, ktoré smerujú k modelu zazmluvňovania, majú síce diverzifikovanejšiu, ale za to menej konkrétnu predstavu o takejto spolupráci. Okrem osvetby by uvítali aj analýzy, publikácie či konzultácie s následným vymedzením aktivít a zakontrahovaním MNO prostredníctvom dotácií. Tento odstup, ktorý si chcú nesilové rezorty

udržať, pramení z ich vlastného pocitu neodbornosti v téme, snahe udržať si politickú neutralitu pred lobbingom, ako aj z možného nepoznania MNO, ktoré by podľa nich mali byť overované zo strany bezpečnostných služieb SR.

## Diskusia

Pri hľadaní príležitostí a rizík zapájania MNO do celospoločenského boja proti hybridným hrozbám je treba rozlišovať medzi ich protichodnými rolami v bezpečnostnom systéme a vzťahu k štátu. Na jednej strane môžu MNO z pozície zástupcu tzv. good civil society suplovať a/alebo dopĺňať množstvo žiadúcich aktivít zo strany ÚOŠS. Tieto aktivity idú v niektorých prípadoch nad rámec úloh vymedzených pre občiansku spoločnosť v koncepcno-strategických dokumentoch týkajúcich sa boja proti hybridným hrozbám, pričom záujem angažovať sa v nich prejavuje čoraz viac organizácií, ktoré sa postupne združujú v neformálnych sieťach alebo formálnych platformách. Za zmienku stojí predovšetkým činnosť zameraná na bezpečnostno-politickú situáciu v zahraničí a kognitívnu bezpečnosť v podobe analytických reportov, nahlasovaní nenávistných prejavov, debunkingu zavádzajúcich a nepravdivých informácií či simulačných cvičeniach.

Táto ich činnosť namierená proti vplyvom aktérov hybridného pôsobenia ich však sama môže vystaviť riziku, že sa stanú terčom takýchto vplyvov. Príkladom sú kybernetické útoky proti MNO pôsobiacim práve v informačnej doméne počas prezidentských volieb v Českej republike v roku 2023. Systematický monitoring ani dobrovoľné nahlasovanie kybernetických bezpečnostných incidentov v treťom sektore však na Slovensku neprebíha alebo len v minime prípadov, čo môže byť dôvodom, prečo slovenské bezpečnostné zložky na rozdiel od tých českých neupozorňujú na tieto prípady a prečo slovenské ÚOŠS nepovažujú kybernetické útoky proti MNO za riziko v prípade užšej spolupráce. Podľa prieskumu jednej z novo zaangažovaných organizácií v téme hybridných hrozieb sú však technické zručnosti slovenských MNO v oblasti riadenia prístupov do informačných systémov alebo zálohovania dát problematické, čo svedčí o slabej obranyschopnosti sektora ako potenciálneho partnera štátu a jeho spoľahlivosti zabezpečovať istý druh aktivít, resp. služieb. Aj to môže byť dôvodom, prečo predovšetkým silové rezorty vidia príležitosti v spolupráci s MNO prevažne len v medziach menej „rizikovej“ osvetovej, vzdelávacej a konzultačnej činnosti, ktoré vytýčili koncepcno-strategické dokumenty a ktoré sú orientované skôr na budovanie odolnosti spoločnosti než na boj proti hybridným hrozbám.

Na strane druhej MNO ako zástupcovia tzv. bad civil society môžu predstavovať pre ich aktivity v prospech cudzej moci hrozbu pre ÚOŠS ako aj celú spoločnosť. Prípady slovenskej MNO zaangažovanej do vplyvovej operácie predstaviteľa cudzej moci demonštruje nielen riziko takejto podvratnej činnosti, ale tiež vzhľadom na snahu zakryť túto dlhodobú činnosť za sieť organizácií s rôznou právnou formou a názvami, a účtov na sociálnych sieťach, tiež riziko, že týchto aktérov vydávajúcich sa za MNO nebude možné v oficiálnom úradnom styku na prvý pohľad odlišiť od tých legitímnych. Opačným extrémom je zas prípad z Európskeho parlamentu, v ktorom účelové priberanie známych osobností z politického života za členov MNO jednak navodilo dojem jej legitímnosti, a jednak vďaka ich kontaktom umožnilo obísť overovací mechanizmus v podobe registra transparentnosti, čo uľahčilo zneužiť MNO cudzími mocami na strategickú korupciu a podplácanie europoslancov v prípade ovplyvňovania rozhodovacích procesov. Sprievodným javom odhalenia kauzy bolo spochybňovanie integrity a oslabenie reputácie a dôvery v európsku inštitúciu.

Na riziko lobbingu a potrebu overovania MNO však paradoxne poukazujú viac nesilové než silové rezorty. Dôvody tohto stavu môžu byť dva. Na jednej strane chýba na Slovensku overovací mechanizmus MNO, predovšetkým občianskych združení, zameraný na ich vlastnícku a riadiacu



štruktúru, a zdroje financovania. Občianske združenia na rozdiel od združení majetku<sup>3</sup> nemajú podľa zákona č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu povinnosť nahlasovať konečného užívateľa výhod.<sup>4</sup> Táto povinnosť im vyplýva zo zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora pri zapisovaní údajov do predmetného registra, avšak len v prípade, že nadobúdajú majetok, práva k majetku alebo iné majetkové práva v úhrnnej hodnote nad sumu 100 000 eur.

V otázke financovania majú podľa príslušných zákonov č. 213/1997 o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, č. 34/2002 o nadáciách, resp. č. 147/1997 o neinvestičných fondoch Z. z. povinnosť vyhotoviť výročnú správu a ročnú účtovnú závierku opäť len neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, ktoré preukazujú len zdroje príjmov, zatiaľ čo nadácie a neinvestičné fondy preukazujú spolu so zdrojmi aj ich pôvod. Občiansky zákonník však túto povinnosť občianskym združeniam neukladá, a preto je vyhotovenie výročných správ a ročných účtovných závierok len na dobrovoľnej báze. Zo sledovaných MNO, resp. občianskych združení, len malá časť transparentne a dobrovoľne informuje o pôvode grantov, dotácií, darov a iných príjmov v týchto dokumentoch. Zamestnanci ÚOŠS sú pritom podľa vlastných slov odkázaní práve len na tieto verejne dostupné informácie.

Druhým dôvodom, prečo nesilové rezorty požadujú overovanie, je ich vlastná absencia odborných kapacít v téme hybridných hrozieb, pre ktoré zamestnanci vťahnutí do témy nemusia nutne poznať hlavných aktérov z tretieho sektora, či už z tzv. good alebo bad civil society, a preto sú skeptickí aj voči ich spoľahlivosti a expertíze. Absencia odbornosti a neznalosť sektora má za následok, že zatiaľ čo silové rezorty vedia vymedziť pole pôsobnosti MNO a aktivity, ktoré by v spolupráci s nimi vedeli realizovať, nesilové rezorty majú síce diverzifikovanejšiu, ale o to menej špecifickú predstavu o možnostiach spolupráce s MNO, ktorá speje skôr k zaužívanému modelu kontrahovania prostredníctvom dotácií. Tento stav tak spôsobuje dichotómiu vzťahov medzi ÚOŠS a MNO, kedy jedna časť ÚOŠS smeruje k modelu komplementarity, ktorého výhodou je mobilizácia zdrojov, lepší situačný prehľad a adresnosť opatrení, zatiaľ čo druhá chce presadzovať direktívnejší, odmeranejší prístup zazmluvňovania, ktorý nutne nemusí reflektovať realitu a potreby praxe.

Jasný smer, ktorým by sa mali vzťahy a spolupráca medzi ÚOŠS a MNO uberať, spolu s novými úlohami pre MNO, ktoré reflektujú aktuálny „state-of-play“, môžu zadefinovať nové, resp. aktualizované koncepčno-strategické dokumenty, ktoré predpokladá Akčný plán koordinácie boja proti hybridným hrozbám na roky 2022 až 2024. Menovite ide o vypracovanie Národnej stratégie pre boj s hybridnými hrozbami a prehodnotenie aktuálnosti Konceptie pre boj Slovenskej republiky proti hybridným hrozbám.

---

<sup>3</sup> V zmysle zákona č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa pod združením majetku rozumie klient, ktorým je nadácia, nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, neinvestičný fond alebo iné účelové združenie majetku bez ohľadu na jeho právnu subjektivitu, ktoré spravuje a rozdeľuje finančné prostriedky.

<sup>4</sup> V zmysle zákona č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa pod konečným užívateľom výhod rozumie každá fyzická osoba, ktorá skutočne ovláda alebo kontroluje právnickú osobu, fyzickú osobu – podnikateľa alebo združenie majetku, a každá fyzická osoba, v prospech ktorej tieto subjekty vykonávajú svoju činnosť alebo obchod.

## Limity štúdie

V prípade mapovania slovenských MNO pôsobiacich v téme hybridných hrozieb bola veľkou prekážkou ich nechota zapojiť sa do pôvodne zamýšľaného dotazníkového prieskumu a následne mapovania prostredníctvom vytvoreného formulára, ďalej nefunkčnosť, neresponzivnosť, neaktuálnosť alebo celková neprehľadnosť webstránok niektorých MNO, či slabá transparentnosť o aktivitách a financovaní v podobe jednotnej, ucelenej výročnej správy. Pri analýze aktivít bola tiež problematická ich kategorizácia, nakoľko každá z organizácií si svoje „produkty a služby“ pomenúva rozlične a nie vždy bolo jasné, o aký formát sa jednalo. Príkladom sú „webináre“, za ktorými sa skrývali ako osvetové verejné diskusie, tak vzdelávacie kurzy.

Štúdie o rizikách hybridného pôsobenia prostredníctvom MNO boli realizované na malej vzorke identifikovaných prípadov, ktoré síce umožnili ich zovšeobecnenie, avšak nepredstavujú ich konečný zoznam. Opomenuté mohli byť niektoré aspekty, ktoré sa nateraz nenachádzajú v otvorených zdrojoch ako napr. v prípade prebiehajúceho vyšetrovania kauzy Katargate.

Výsledky prieskumu vnímania rizík a príležitostí sú čiastočne skreslené miernou prevahou respondentov z tých ÚOŠS, ktoré napriek tomu, že im vyplynuli úlohy z Akčného plánu boja proti hybridným hrozbám na roky 2022 až 2024, nedisponujú silovými zložkami a/alebo špeciálnym pracoviskom, ktoré by sa venovalo téme hybridných hrozieb. Preto sa z ich strany zapojilo do prieskumu viac respondentov než zo silových rezortov. Naopak, pri silových je citeľná absencia respondentov z Ministerstva vnútra SR, ktorý sa ako jediný z oslovených ÚOŠS do dotazníkového prieskumu nezapojil.

## Záver

Slabými stránkami aktuálneho nastavenia a fungovania celospoločenského prístupu k boju proti hybridným hrozbám je absencia odborných kapacít na niektorých ústredných orgánoch štátnej správy (ÚOŠS), na tzv. nesilových rezortoch, ďalej absencia overovacieho mechanizmu mimovládnych neziskových organizácií (MNO) a absencia monitorovaniu útokov voči MNO. V prvom prípade sa problém prejavuje na neschopnosti identifikovať relevantné MNO v téme, vyšpecifikovať ich úlohy a rolu v bezpečnostnom systéme a v konečnom dôsledku aj dichotómiu v celospoločenskom prístupe, keď jedna časť ÚOŠS smeruje k užšej spolupráci s MNO, zatiaľ čo tá druhá k direktívnejšiemu, odmeranejšiemu vzťahu. S absenciou overovacieho mechanizmu sa spájajú riziká skrytého fungovania aktérov hybridného pôsobenia cudzej moci vystupujúcich ako MNO, ktorí by mohli podkopávať dôveru občanov vo výkonnú a zákonodarnú moc nielen svojou podvratnou činnosťou, ale tiež priamymi kontaktmi a interakciou so subjektmi rozhodovacích procesov. Chýbajúci monitoring útokov proti MNO naopak znemožňuje posúdiť riziká v otázke continuity a zabezpečovania ich aktivít a služieb, napr. v kybernetickom priestore, a teda ich spoľahlivosť ako potenciálneho úzkeho partnera štátu.

Silnými stránkami je naopak už existujúce ukotvenie celospoločenského prístupu v koncepčno-strategických dokumentoch, kontinuálny rast záujmu MNO o tému a existujúce spolupráce s časťou ústredných orgánov štátnej správy, s tzv. silovými rezortmi. Príležitosti sa otvárajú na poli prenosu know-how MNO pôsobiacich „v centre diania“ na MNO v regiónoch spolu s ich sieťovaním a zapájaním do celonárodných aktivít, ďalej formalizovanie existujúcich spoluprác v podobe stáleho poradného alebo koordinačného orgánu, a v neposlednom rade zadefinovanie vízie ďalšieho rozvoja celospoločenského prístupu k boju proti hybridným hrozbám v novo pripravovaných alebo

aktualizovaných politikách, ktoré by riešili vyššie uvedené riziká a využili príležitosti vrátane rozšírenia úloh a role MNO.

## Odporúčania

- Odporúčanie č. 1: Zefektívniť monitorovanie útokov proti mimovládneho sektoru, vrátane kybernetických útokov a informačných operácií, pre potrebu nastavenia mechanizmu na posilnenie obranyschopnosti mimovládneho sektora pre hybridným pôsobením.
  - Návrh č. 1.1: Vytvoriť komplexný register prípadov hybridného pôsobenia.
  - Návrh č. 1.2: Vytvoriť kontaktný bod pre konzultácie v prípadoch kybernetických bezpečnostných incidentov.
  - Návrh č. 1.3: Zvážiť podmienky udelenia výnimky z GDPR ako motivácia k nahlasovanie kybernetických bezpečnostných incidentov.
  - Návrh č. 1.4: Zrealizovať osvetovú kampaň medzi MNO o možnosti a potrebe nahlasovania kybernetických bezpečnostných incidentov.
  - Návrh č. 1.5: Vytvoriť podmienky na posilňovanie obranyschopnosti MNO vrátane príručiek, tréningov a grantov.
  - Návrh č. 1.6: Analyzovať objem finančných prostriedkov poskytnutých štátom na podporu projektov MNO v téme hybridných hrozieb.
- Odporúčanie č. 2: Vytvoriť overovací mechanizmus MNO pre potrebu rozlišovania medzi zástupcami tzv. good a bad civil society actors.
  - Návrh č. 2.1: Pri registrácii novej MNO požadovať etický kódex ako súčasť stanov.
  - Návrh č. 2.2: Sprísniť podmienky a proces posudzovania výberu a pridelenia dotácií z prostriedkov štátneho rozpočtu s dôrazom na adekvátne posúdenie kompetencie MNO a jej minulých aktivít a histórie.
  - Návrh č. 2.3: Vytvoriť zoznam nebezpečných prejavov MNO.
  - Návrh č. 2.4: Zabrániť účelovej úprave stanov pre splnenie formálnych podmienok výzvy ich priebežnou kontrolou.
  - Návrh č. 2.5: Upraviť legislatívu tak, aby umožňovala rozpustiť MNO v prípade, že sa dopúšťa protispoločenskej alebo trestnej činnosti.
- Odporúčanie č. 3: Pokračovať v budovaní odborných kapacít v téme hybridných hrozieb na ÚOŠS
  - Návrh č. 3.1: Zvážiť zriadenie stáleho krízového štábu pre potrebu koordinácie útvarov na ÚOŠS, ktorým bola agendy hybridných hrozieb pridelená.
  - Návrh č. 3.2: Zadať zamestnancom ÚOŠS povinnosť absolvovať vzdelávací program na tému hybridné hrozby v rámci plánov ročného vzdelávania.
  - Návrh č. 3.3: Navrhnuť letnú školu alebo stážový program pre ÚOŠS na nábor talentov v bezpečnostných témach vrátane témy hybridných hrozieb.
  - Návrh č. 3.4: Navrhnuť mechanizmus spolupráce s externými kapacitami v oblasti boja proti hybridným hrozbám, predovšetkým odborníkmi zo zahraničia a bývalými príslušníkmi slovenských bezpečnostných služieb, pre potrebu plnenia úloh ÚOŠS v predmetnej agende.
- Odporúčanie č. 4: Pokračovať v mapovaní MNO v téme hybridných hrozieb
  - Návrh č. 4.1: Vytvoriť webový zoznam MNO venujúci sa téme hybridných hrozieb a pridruženým témam.
  - Návrh č. 4.2: Realizovať pravidelné workshopy a iné sieťovacie podujatia za účelom vzájomného spoznávania sa a budovania dôvery medzi MNO a ÚOŠS.
  - Návrh č. 4.3: Zamerať grantové schémy do konkrétnych regiónov ako aktivizačný faktor pre MNO.
- Odporúčanie č. 5: Vytvoriť udržateľný mechanizmus spolupráce medzi štátom a mimovládny sektorom v boji proti hybridným hrozbám



- Návrh č. 5.1: Vytvoriť expertný pool odborníkov z ÚOŠS, MNO a samospráv, na ktorý by sa bolo možné obrátiť so žiadosťou o spoluprácu.
- Návrh č. 5.2: Nariadiť zamestnancom ÚOŠS spoluprácu s MNO interným pokynom zhora.
- Návrh č. 5.3: Zvážiť možnosti viacročného financovania MNO za účelom udržateľnosti aktivít a spolupráce.
- Odporúčanie č. 6: Zjednotiť víziu ďalšieho rozvoja celospoločenského prístupu k boju proti hybridným hrozbám
  - Návrh č. 6.1: Vymedziť v koncepčno-strategických dokumentoch rolu MNO v boji proti hybridným hrozbám v oblasti osvetovej a analytickej činnosti.
  - Návrh č. 6.2: Zvážiť rolu MNO v boji proti informačným operáciám.
  - Návrh č. 6.3: Posilniť komunikáciu MNO s regionálnymi orgánmi verejnej správy v boji proti hybridným hrozbám.

## Prílohy

Príloha č. 1: Mapovacia štúdia aktivít mimovládnych neziskových organizácií v téme hybridných hrozieb na Slovensku

Príloha č. 2: Riziká hybridného pôsobenia cudzej moci prostredníctvom MNO: Prípadová štúdia informačnej operácie v obci Ladomirová na Slovensku v roku 2022

Príloha č. 3: Riziká hybridného pôsobenia cudzej moci prostredníctvom MNO: Prípadová štúdia českých prezidentských volieb v roku 2023

Príloha č. 4: Riziká hybridného pôsobenia cudzej moci prostredníctvom MNO: Prípadová štúdia kauzy Katargate v Európskom parlamente

Príloha č. 5: Prieskum možností spolupráce s mimovládnyimi neziskovými organizáciami na boji proti hybridným hrozbám z pohľadu ústredných orgánov štátnej správy na Slovensku

Príloha č. 6: Závery workshopu k výsledkom analýzy príležitosti a rizík zapájania mimovládnych neziskových organizácií do boja proti hybridným hrozbám