

Opatrenia na implementáciu rozhodnutí o zlepšení vojenskej mobility v Slovenskej republike

Úvod

Vláda SR svojim uznesením č. 462/2018 z 10. októbra 2018 schválila materiál „Správa o priebehu a výsledkoch samitu NATO v Bruseli 11. - 12. júla 2018“. V rámci tohto materiálu boli schválené aj úlohy pre ministra obrany SR, a to konkrétne v bode B.6 „*Predložiť na rokovanie vlády návrh materiálu s návrhom opatrení na implementáciu rozhodnutí pre urýchlenie vojenskej mobility (presuny vojenskej techniky a osôb) v rámci územia SR*“ s termínom do 31. decembra 2018. V rámci plnenia tejto úlohy Ministerstvo obrany SR ako gestor predkladá „*Návrh opatrení na implementáciu rozhodnutí o zlepšení vojenskej mobility v Slovenskej republike*“ na rokovanie vlády SR.

Slovenská republika (ďalej aj „SR“) ako plnohodnotný člen Severoatlantickej aliancie (ďalej aj „NATO“) a Európskej únie (ďalej aj „EÚ“) má záujem na riešení výziev využitím širokej škály nástrojov tak, aby bola zabezpečená bezpečnosť jej občanov. Jedným zo základných princípov substantívnej spolupráce medzi oboma organizáciami je transparentnosť ako aj benefit ich členov, partnerstvo v duchu otvorenosti a v súlade s autonómiou rozhodovania. SR dlhodobo podporuje komplementaritu a koherenciu medzi NATO a EÚ ako aj čo najširšie zapojenie sa spojencov NATO, ktorí nie sú členmi EÚ v jej iniciatívach, z ktorých vojenská mobilita predstavuje jednu z príležitostí realizovať spoločný projekt medzi Severoatlantickou alianciou a Európskou úniou. Oblasť vojenskej mobility koordinovane rieši NATO aj EÚ a je tak pre obe organizácie jednou z prioritných úloh v súčasnosti. Svoje kroky v oblasti vojenskej mobility navzájom harmonizujú, čo je viditeľné aj na prelínajúcich sa záväzkoch, ku ktorým sa členské štáty oboch organizácií zaviazali v uplynulom roku.

NATO za ostatné roky urobilo množstvo krokov na podporu nasadenia a udržania spojeneckých síl a ich materiálu na územie, z územia i v rámci územia Aliancie. Členské štáty NATO sa na samite NATO v Bruseli v júli 2018 zaviazali, že v oblasti vojenskej mobility:

- do konca roku 2019 skrátiť čas cezhraničných presunov a poskytovania diplomatických povolení pre pozemné, letecké a námorné presuny do 5 dní a budú sa snažiť túto lehotu ešte skrátiť;
- do konca roku 2019 identifikujú hlavné a záložné trasy vojenskej prepravy;
- využijú plánované cvičenia na pravidelnejšie precvičovanie vojenskej mobility;
- do konca roku 2019 zriadia sieť kontaktných bodov (*Point of Contact* - POC) za účelom uľahčenia komunikácie a koordinácie cezhraničných presunov.

V *Záveroch Rady o bezpečnosti a obrane v kontexte Globálnej stratégie EÚ* z 25. júna 2018 Rada EÚ prijala štyri prvé kroky, ktoré majú členské štáty EÚ implementovať do konca roka 2019:

- pripraviť národné plány pre vojenskú mobilitu a dať ich implementácii vysokú prioritu;
- zrýchliť procedúry súvisiace s cezhraničným presunom po zemi, vo vzduchu a po mori do 5 dní; zároveň zväziť zníženie tejto lehoty pre jednotky rýchlej reakcie;

- urýchliť komunikáciu a procedúry a vytvoriť silnú prepojenú sieť národných kontaktných bodov pre všetky aspekty vojenskej mobility; byť schopný rýchlo spracovať žiadosti na cezhraničné presuny;
- využiť existujúce národné a medzinárodné cvičenia na častejšie precvičovanie vojenskej mobility.

Európska komisia spolu s Vysokou predstaviteľkou EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku predložili 28. marca 2018 Spoločné oznámenie Európskemu parlamentu a Rade EÚ k Akčnému plánu vojenskej mobility (ďalej len „Akčný plán pre vojenskú mobilitu“). V dokumente sú navrhované viaceré opatrenia pre členské štáty a inštitúcie EÚ v oblastiach dopravnej infraštruktúry, ciel, daní a iných regulačných a právnych otázok. Vojenská mobilita je aj súčasťou jedného z dvadsiatich záväzkov PESCO, ktorý hovorí o tom, že „*zúčastnené členské štáty PESCO v súvislosti s dostupnosťou a nasaditeľnosťou síl, sa zaväzujú zjednodušiť a štandardizovať cezhraničný vojenský transport v Európe v snahe zrýchliť nasadenie vojenského materiálu a personálu*“. Súčasne, vojenská mobilita je aj jedným z projektov PESCO prvej vlny prijatej v marci 2018, ktorého vedúcou krajinou je Holandsko. V rámci projektu PESCO „Vojenská mobilita“ bol navrhnutý ambicióznejší záväzok členských štátov EÚ k vojenskej mobilite: poskytovať štandardizované diplomatické povolenia na presuny do 3 dní.

V návrhu nového Viacročného finančného rámca EÚ na obdobie 2021-2027 v rámci osobitného nástroja „*Connecting European Facility*“ na podporu dvojitého civilno-vojenského využitia dopravnej infraštruktúry je vyčlenených 6,5 miliardy eur. Cieľom tohto nástroja je prispôsobiť európsku dopravnú sieť vojenským požiadavkám a zlepšiť vojenskú mobilitu v EÚ.

V Spoločnej deklarácii o spolupráci medzi EÚ a NATO prijatej v predvečer júlového summitu NATO predseda Európskej rady, predseda Európskej komisie a generálny tajomník Severoatlantickej aliance vyzdvihli okrem iného dôležitosť dosiahnutia pokroku v oblasti vojenskej mobility.

Návrhy opatrení vychádzajú zo vstupov rezortov zastúpených v medzirezortnej pracovnej skupine vytvorenej na základe uznesenia vlády SR č.462/2018 bod B.8 (ďalej len MPS), ktorej súčasťou sú nasledovné rezorty: Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Ministerstvo financií SR a Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR.

V súlade s uvedenými ambíciami na posilnenie vojenskej mobility je potrebné na národnej úrovni v rámci koordinovaného vládneho prístupu vykonať adekvátnu úpravu národných legislatívnych noriem, procesov a národných štruktúr (civilných a vojenských) tak, aby mohol byť dosiahnutý požadovaný čas na udelenie potrebných povolení na presun do 5 dní od doručenia požiadavky Slovenskej republiky

Zároveň je nevyhnutné identifikovať vojenské požiadavky na infraštruktúru a taktiež stanoviť hlavné zásobovacie trasy (*Main Supply Routes*), ktoré by mali byť súčasťou katalógu podpory hostiteľskej krajiny (*Host Nation Support - HNS*).

Navrhované opatrenia sú rozdelené do nasledujúcich oblastí v súlade s *Akčným plánom pre vojenskú mobilitu*, ktorý spracovala Európska komisia, a ktorých napĺňanie bude predmetom hodnotiacich správ Európskej komisie každoročne, počnúc od jari 2019:

- dopravná infraštruktúra;
- preprava nebezpečného nákladu;

- clá a daň z pridanej hodnoty;
- schvaľovanie cezhraničných presunov.

A. Analýza oblastí vojenskej mobility – požiadavky¹ a problémy

1. Dopravná infraštruktúra:

1.1. Požiadavky na členské štáty:

- Dôsledne zohľadňovať vojenské požiadavky pri budovaní dopravnej infraštruktúry.
- Koordinovaný medzirezortný prístup so zapojením ďalších orgánov výkonu štátnej a verejnej správy a organizácií mimo rezortu obrany.

1.2. Problémové oblasti:

- V súlade s prijatým *Akčným plánom vojenskej mobility* Európskej komisie prebehla identifikácia požiadaviek členských krajín EÚ na dopravnú infraštruktúru vychádzajúcich z vojenských požiadaviek NATO. Vojenský štáb EÚ (EUMS) v spolupráci s Medzinárodným vojenským štábom NATO (NATO IMS) a na základe podkladov poskytovaných od jednotlivých členských krajín zosumarizoval vojenské požiadavky na dopravnú infraštruktúru, ktoré boli posúdené a vyhodnotené z hľadiska možného využitia existujúcej transeurópskej dopravnej siete (TENT-T koridory) a to porovnávaním, či existujúce parametre sú postačujúce pre vojenskú prepravu, resp. či bude možné prispôsobiť vybrané koridory aj na zabezpečenie vojenských presunov tzv. „*dual-use*“ (dvojité civilno-vojenské využitie). Súčasná dopravná infraštruktúra SR v dostatočnej miere nevyhovuje identifikovaným vojenským požiadavkám.
- V rámci NATO boli rozpracované jednotlivé parametre a štandardy dopravnej infraštruktúry, ktoré sú požadované pre zabezpečenie voľného pohybu aliančných jednotiek tzv. „*freedom of movement*“. NATO jasne deklaruje, že len navrhované využitie TEN-T koridorov nepokryje všetky špecifické geolokácie, resp. prístupové cesty potrebné pre zabezpečenie príjmu usporiadania a presunu do priestoru nasadenia (RSOM), ktoré sú v záujme NATO z hľadiska plánovania a zabezpečovania kolektívnej obrany na území svojich spojencov.

2. Preprava nebezpečného nákladu:

2.1. Požiadavky na členské štáty:

- Zosúladiť pravidlá platné pre ozbrojené sily s existujúcou platnou legislatívou EÚ.
- Do jari 2019 aktívne podporovať Európsku obrannú agentúru (EDA) pri uskutočňovaní štúdie viacerých aspektov: vnútroštátne predpisy, definícia potrieb harmonizácie existujúcich civilných pravidiel s následnou identifikáciou prípadnej potreby dodatočných opatrení a legislatívnych úprav.

¹ Požiadavky vychádzajú z „Akčného plánu vojenskej mobility“, ktorý má právne nezáväzný a odporúčací charakter; zo „Záverov Rady o bezpečnosti a obrane v kontexte Globálnej stratégie EÚ z 25. júna 2018“, ktoré sú právne záväzné a z Komuniké zo samitu NATO v Bruseli (2018), ktoré odsúhlasila aj Slovenská republika.

- Do leta 2019 podporiť posilnenie súladu pravidiel a postupov aj v rámci vojenskej leteckej prepravy nebezpečného nákladu.

2.2. Problémové oblasti:

- Súbor medzinárodných dohovorov EÚ a odporúčaní OSN v súvislosti s pozemnou prepravou nebezpečného nákladu (ADR, RID) možno uplatniť len na civilné využitie.
- Pri žiadostiach o povolenie vojenskej prepravy (vrátane prepravy nebezpečného nákladu), členské štáty EÚ uplatňujú vnútroštátne pravidlá, čo vedie k potrebe vyžiadania povolenia a s tým spojené zdržanie v súvislosti s plánovaním a zabezpečením požadovanej vojenskej prepravy.

3. Colná oblasť a daň z pridanej hodnoty:

3.1. Požiadavky na členské štáty:

- Do konca roka 2018 sa prostredníctvom svojich zástupcov v pracovných a projektových skupinách podieľať na kľúčových aktivitách na úrovni NATO a EÚ, ktorými sú:
 - mapovanie colných aktivít, na ktoré by sa mohlo použiť tlačivo NATO 302 (NATO 302),
 - ustanovenie tlačiva EU 302 (EU 302), ktoré by sa použilo v prípadoch, kedy sa nemôže použiť tlačivo NATO 302,
 - preskúmanie možného zefektívnenia a zjednodušenia colných formalít pre vojenské operácie,
 - jednotné uplatňovanie platných colných predpisov,
 - identifikácia potreby prípadných legislatívnych zmien.
- Umožniť bezproblémový colný dohľad nad cezhraničným pohybom vojenského materiálu vykonávaný colnými orgánmi.
- Zaisťovať rovnocenné zaobchádzanie a zosúladiť postupy v oblasti dane z pridanej hodnoty (DPH) v súlade so smernicou 2006/112/ ES v platnom znení, s cieľom prípadného zníženia nákladov a zníženia administratívnej záťaže vo vzťahu k vojenskej technike a podporným službám.
- Uplatniť štandardné colné postupy pre vojenský tovar, ktorý je predmetom kúpy a predaja, alebo na ktorý sa uplatní nariadenie Rady 150/2003.
- Podporiť návrhy na zmenu právnych predpisov EÚ tak, aby sa umožnilo zavedenie viacerých fikcií (napríklad spotrebovaný vojenský tovar sa bude na účely ukončenia režimu dočasného použitia považovať za spätne vyvezený) alebo výnimiek (možnosť dočasne použiť tlačivá NATO 302 alebo EU 302 v papierovej forme namiesto inak povinnej elektronickej komunikácie s colnými orgánmi).
- Do konca roka 2019 sa podieľať na príprave konkrétneho rámca pre elektronizáciu postupov súvisiacich s colným konaním. V súvislosti s elektronizáciou poskytovaných údajov o vojenskom tovare colným orgánom bolo v rámci spoločnej pracovnej skupiny, ktorú zastrešuje EDA dohodnuté, že zložky obrany sa do polovice roka 2019 vyjadria k spôsobu elektronizácie colných postupov pre vojenský tovar. Lehota pre zavedenie

uplatňovania elektronických postupov závisí aj od toho, či sa na elektronickú komunikáciu použije niektorý z existujúcich IT systémov (vojenský alebo colný) alebo sa bude vyvíjať úplne nový.

3.2. Problémové oblasti:

- Komplikované a zdĺhavé postupy súvisiace s colným konaním na vojenský tovar.
- Nejasnosti pri používaní tlačiva NATO 302 v rámci dočasného vývozu a spätného dovozu vojenského materiálu, ktorý je majetkom ozbrojených síl členských krajín NATO.
- Nedostatočná kompatibilita existujúceho NATO 302 a súvisiacich postupov s Colným kódexom EÚ.

4. Schvaľovanie cezhraničných presunov:

4.1. Požiadavky na členské štáty:

- Zmapovať aktuálny stav národnej legislatívy a predpisov a v prípade potreby ich prispôbiť za účelom skrátenia časových lehôt na udelenie povolení na presun.
- Prispieť k zadefinovaniu vojenských operačných požiadaviek na pohyb jednotiek.
- Identifikovať vnútroštátne regulačné obmedzenia a ich politické odôvodnenie.
- Podpísať dohody (trvalé, resp. ročné diplomatické povolenia) v jednotlivých doménach prepravy (napr. letecká) za účelom zabezpečenia predbežnej autorizácie schvaľovania cezhraničných presunov pre vojenské použitie.
- Zabezpečiť nepretržitú dispečerskú službu s cieľom pružne reagovať na požiadavky spojeneckých síl v prípade presunov cez územie SR.

4.2. Problémové oblasti:

- Nízka konzistentnosť a účinnosť postupov a vysoká administratívna záťaž potrebná pre schvaľovanie diplomatických povolení resp. povolení na vykonanie cezhraničných presunov ozbrojených síl členských krajín.
- Nedostatočná vzájomná informovanosť všetkých aktérov (zahraničných aj domácich) zapojených do zabezpečovania vojenských preprav.
- Neexistujúca harmonizácia medzi vojenskými aspektami a existujúcou národnou a medzinárodnou legislatívou a predpismi v tejto oblasti.
- Neexistujúce podmienky pre realizáciu prepravy v utajovanom režime (niektorí dopravcovia nemajú previerky priemyselnej bezpečnosti). Navyše systémy využívané pre plánovanie železničných preprav (napr. Prevádzkový informačný systém, Elektronický dopravný denník) neumožňujú prepravy realizovať v utajenom režime.

B. Návrh opatrení

1. Navrhované opatrenia v oblasti dopravnej infraštruktúry:

- Určiť jednotné kontaktné miesto, ktoré poskytne informácie o prístupe k dopravnej infraštruktúre na vojenské účely najneskôr do konca roku 2019.

- Spracovať a priebežne aktualizovať prehľad o záujmových miestach (*letiská, určené automobilové cesty, určená železničná sieť, hraničné prechody, železničné stanice, nakladacie rampy, prístupové komunikácie a pod.*) na dopravnej infraštruktúre SR s dôrazom na požiadavky NATO a EÚ, a to z hľadiska jej plánovaného operačného použitia či už OS SR, tak aj v súlade s vojenskými požiadavkami NATO na vedenie spoločných operácií za účelom zabezpečenia kolektívnej obrany.
- V súlade s predloženými požiadavkami NATO a EÚ analyzovať stav železničnej a cestnej infraštruktúry a prepravných podmienok cestnej a železničnej dopravy. Posúdiť pripravenosť dopravnej infraštruktúry a prepravných podmienok na realizáciu požiadaviek NATO a EÚ,
- Predložiť požiadavku s návrhom konkrétnych opatrení na obnovu dopravnej infraštruktúry v súlade s požiadavkami NATO a EÚ.
- Iniciovať tvorbu, novelizáciu, zmenu medzinárodných, národných a rezortných predpisov upravujúcich podmienky preprav požadovaných od NATO a EÚ.
- Poskytnúť súčinnosť cestným správnym orgánom, dopravným inšpektorátom a správcom pozemných komunikácií pri riešení koncepcie rozvoja cestnej siete s dôrazom na zapracovanie predložených požiadaviek NATO a EÚ do tejto koncepcie.

2. Navrhované opatrenia v oblasti prepravy nebezpečného nákladu:

- Identifikovať špecifiká v rámci vojenských preprav nebezpečného nákladu a potrebu zosúladienia s medzinárodnými civilnými predpismi pre pozemnú prepravu (ADR, RID) a v prípade potreby iniciovať zmeny opatrení a legislatívy na úrovni EÚ.
- Zabezpečiť aktualizáciu všetkých platných interných normatívnych aktov týkajúcich sa prepravy nebezpečného nákladu v pôsobnosti zainteresovaných rezortov.

3. Navrhované opatrenia v colnej oblasti a dani z pridanej hodnoty:

- Identifikovať prípadnú potrebu súvisiacich úprav vnútroštátnych právnych predpisov a interných usmernení v colnej oblasti a v oblasti dane z pridanej hodnoty v súvislosti s plánovanými legislatívnymi zmenami právnych predpisov EÚ.
- Vykonať analýzu potrieb úpravy existujúcich alebo vývoja nových IT systémov na národnej úrovni, v závislosti od dohodnutého rámca elektronizácie postupov prijatého na úrovni EÚ.

4. Navrhované opatrenia v oblasti schvaľovania cezhraničných presunov:

- Identifikovať a postupne aktualizovať národnú legislatívu (napr. Zákon č. 135/1961 o pozemných komunikáciách) v súvislosti so zabezpečením schvaľovania povolení na presun a návrh na vykonanie potrebných legislatívnych zmien za účelom zabezpečenia skrátenia časových lehôt na udelenie povolení na presun.

- Vytvoriť požadovanú spôsobilosť v súvislosti so zabezpečením nepretržitého dispečerského sledovania a koordinácie presunov aliančných jednotiek na resp. cez územie SR a pružne reagovať na predkladané požiadavky v súčinnosti so správcom komunikácií (Slovenská správa ciest, Národná diaľničná spoločnosť, vyššie územné celky) a Ministerstvom vnútra SR (hraničné a cudzinecké kontroly) s cieľom dosiahnutia okamžitej výmeny informácií a vytvorenia siete medzi vojenskými a civilnými centrami členských krajín NATO a EÚ.

Záver

Navrhované opatrenia majú byť implementované do konca roka 2019, čo však závisí aj od rýchlosti prijímania právnych predpisov v EÚ. Tieto opatrenia majú za cieľ skrátiť čas nevyhnutný pre vojenské presuny v rámci Slovenskej republiky pri zachovaní pravidiel a kompetencií ústavných orgánov SR v tejto oblasti.

Navrhované opatrenia zodpovedajú súčasnej úrovni poznania problematiky jednotlivými rezortmi, no pri implementácii opatrení a ich preverení v praxi alebo počas cvičení nie je vylúčené, že budú identifikované ďalšie. Už v dobe spracovania tohto materiálu bolo avizované, že v súlade so zadanou požiadavkou v dokumente „*Enablement of SACEUR's AOR*“ bude potrebné skrátiť schválenú 5-dňovú lehotu na lehotu 72 hodín.

Posúdenie možností a spôsobu implementácie všetkých opatrení na národnej úrovni bude v priebehu roka 2019 vykonávať medzirezortná pracovná skupina vytvorená pre tento účel zo zástupcov Ministerstva obrany a ozbrojených síl SR, Ministerstva dopravy a výstavby SR, Ministerstva vnútra SR, Ministerstva financií SR a Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR.