

MIGRAČNÍ „KRIZE“ ROKU 2015: HLAVNÍ DŮSLEDKY V OBLASTI OBRANY A BEZPEČNOSTI A „LESSONS LEARNED“ PRO ČESKOU REPUBLIKU

JAN BEČKA

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Pro Českou republiku je otázka migrace zásadním tématem, byť se doposud, ani v r. 2015, kdy migrační vlna směřující do Evropy dosáhla svého vrcholu, nestala hlavní cílovou či tranzitní zemí. Otázka nelegální migrace nicméně i tak velmi silně rezonuje ve vnitropolitické debatě i v celospolečenském diskurzu, a je opakovaně využívána konkrétními jednotlivci či skupinami.

V této souvislosti je nutno vypracovat efektivní komunikační strategii (STRATCOM), která bude dostupná občanům a která bude vysvětlovat kroky podniknuté v migrační oblasti. Na straně druhé by Česká republika měla efektivně využívat své materiální a personální zdroje k podpoře ostatních zemí zasažených migrací, k podpoře mezinárodních organizací a institucí, jež tento problém řeší, ale i ke snaze o řešení problémů přímo v zemích původu migrantů (což je v souladu s dlouhodobou politikou ČR).

ÚVOD

V uplynulých několika letech čelila (a dosud čelí) Evropa, a tedy i země Evropské unie, trvající migrační vlně, zejména ze zemí Maghrebu/MENA (severní Afriky a Blízkého východu), jižní Asie a subsaharské Afriky. Příčiny, které tuto migraci způsobují, jsou různé – válečné konflikty, politická a bezpečnostní nestabilita, pronásledování na základě etnické příslušnosti či náboženského vyznání, ale pochopitelně i snaha o lepší ekonomické uplatnění a tudíž zlepšení tíživé situace nejen jednotlivců, ale i celých rodin.

Z bezpečnostního hlediska lze odkázat na studie zabývající se globálními trendy v této oblasti, jež poukazují na dlouhodobý nárůst osob, které byly z bezpečnostních důvodů nuceny opustit své domovy a staly se uprchlíky. V r. 2015, tedy v době označované v Evropě za „migrační krizi“, bylo podobných osob dle údajů UNHCR 65,3 mil. V tomto roce se jen přes Středozemní moře, patřící k hlavním migračním trasám, pokusilo do Evropy uniknout více jak jeden milion běženců. Ačkoliv od této doby počet migrantů směřujících do Evropy značně poklesl, riziko toho, že v budoucnu dojde k další migrační krizi, nadále přetrvává.

Tento problém je celoevropský, a proto se přímo dotýká i České republiky, ať již na mezinárodní úrovni (účast na vytváření celoevropské politiky vůči migraci, podpora evropským organizacím – např. Frontex – a státům nejvíce zasaženým migrační krizí), tak na úrovni národní – zde se jedná zejména o vytvoření jasné a jednotné komunikační strategie vlády a státních institucí ve věci migrace (včetně reakce na negativní jevy spojené s migrací – zejména politizaci migrace a její politické zneužití jednotlivci či skupinami, radikalizaci určitých skupin obyvatelstva atp.). Zároveň je nutno zajistit, aby Česká republika byla, zejména prostřednictvím svých ozbrojených složek (Policie ČR, Armáda ČR), schopna reagovat v případě, že by v souvislosti s migrací vypukla skutečná bezpečnostní krize.

KRÁTKÉ SHRNU TÍ DOPADŮ NELEGÁLNÍ MIGRACE NA ČESKOU REPUBLIKU

Cílem tohoto policy paperu není analyzovat či rozebírat fakta o rozsahu nelegální migrace zasahující ČR. Tyto údaje a statistiky jsou veřejně dostupné, např. v rámci dokumentů mapujících počty cizinců pobývajících v ČR, jejich status a jejich integraci do společnosti. Pro účely tohoto policy paperu, který je zaměřen primárně na bezpečnostní dimenzi migrace a na doporučení vyplývající z dosavadních „lessons learned“, postačí uvést několik základních údajů.

Tabulka 1: Počet uchazečů o azyl v ČR ve vybraných letech

Rok	Počet žádostí	Nové žádosti
2012	753	509
2013	707	491
2014	1156	914
2015	1525	1240
2016	1477	1215
2017	1450	1142

Česká republika doposud nepatří mezi cílové, a dokonce ani mezi hlavní tranzitní země pro mezinárodní nelegální migraci a dlouhodobě nízké, ve srovnání se státy západní Evropy, jsou i počty žadatelů o azyl. To se jasně prokázalo během „migrační krize“ v r. 2015, kdy počty migrantů fyzicky přecházejících či pobývajících na území ČR byly výrazně nižší než u okolních států – např. Maďarska, Rakouska či Spolkové republiky Německo, jak ukazuje následující tabulka.

Počet osob žádajících v ČR o azyl tedy byl sice v „krizovém roce“ 2015 vyšší než v předchozích nebo následujících letech, ale nejednalo se v žádném případě o dramatický růst (zejména pokud je zohledněn údaj o nově podaných žádostech). Dále je nutno mít na paměti, že ve většině případů není azyl žadateli ve výsledku udělen – v r. 2017 rozhodovaly kompetentní orgány v celkem 1508 případech (jak u nově podaných, tak u starších žádostí). Azyl byl udělen pouze 29 žadatelům, doplňková ochrana pak 118 dalším – naopak 635 žádostí bylo zamítnuto jako nedůvodné a v 726 případech bylo řízení zastaveno. K této statistice je možno ještě doplnit, že z 29 udělených azylů se ve většině případů (konkrétně v 15 případech) jednalo o občany Ruské federace či zemí bývalého Sovětského svazu.

Jak je patrné z výše uvedených údajů, nelegální migrace (a to ani v r. 2015) *nepředstavovala pro ČR zásadní bezpečnostní riziko, např. s ohledem na nezvladatelný příliv uprchlíků, jejich radikální tendence, které by mohly destabilizovat společnost, či problémy spojené s jejich integrací do lokálních komunit.* Je to důvod k zamýšlení se nad otázkou, proč je (nelegální) migrace v ČR jedním z důležitých (pokud ne klíčových) témat politického diskurzu, a je využívána v rámci politických kampaní nejen stranami, které jsou považovány za extremistické/radikální, ale i řadou politiků ze středových politických stran dlouhodobě působících na české politické scéně. K vysvětlení této otázky bude směřovat druhá část tohoto policy paperu, která bude zaměřena primárně na „lessons learned“ v oblasti strategické komunikace v oblasti migrace a migrační politiky ČR.

Ačkoliv nelegální migrace doposud nepředstavovala pro Českou republiku zásadnější problém, tato situace se může do budoucna změnit. Je proto důležité využít zkušeností a „lessons learned“ z několika posledních let, zvážit, kde má ČR v této oblasti případné nedostatky a jak lze tyto nedostatky odstranit nebo alespoň zmírnit. Zároveň je nutno identifikovat klíčové otázky spojené s migrací s dopadem na vnitřní a vnější bezpečnost ČR a představit návrhy k možnému zmírnění jejich negativních dopadů.

NELEGÁLNÍ MIGRACE A JEJÍ (POTENCIÁLNÍ) DOPADY NA BEZPEČNOST A SPOLEČENSKOU SOUDRŽNOST ČR: „lessons learned“ v oblasti komunikační strategie vůči veřejnosti

Nelegální migrace je fenomén, který zaujímá poměrně zásadní místo v politickém a celospolečenském diskurzu, a je proto často využíván i v rámci politických kampaní a předvolebního boje. Tento stav do značné míry odráží postoj společnosti jako celku vůči migrantům. Dle dlouhodobých průzkumů zůstává počet občanů ČR, kteří odmítají migraci, nadále velmi vysoký – podle ankety Centra pro výzkum veřejného mínění z dubna 2018 vnímá 82 % respondentů uprchlíky jako hrozbu pro evropskou bezpečnost, 71 % jako hrozbu pro mír ve světě a 68 % jako hrozbu pro bezpečnost České republiky.

Postoj společnosti jako celku vůči migraci zůstává dlouhodobě spíše konstantní, aniž by však byl založen na a) konkretizovaném a lokalizovatelném pocitu ohrožení plynoucím z masivního přílivu migrantů do ČR; b) osobních zkušeností s migranty, zejména z převážně muslimských zemí (uprchlíci z těchto zemí jsou obecně v ČR dle výzkumů veřejného mínění nejméně vítáni).

Události r. 2015, kdy „migrační krize“ vrcholila, prokázaly, že Česká republika má prostředky nezbytné jak k ochraně svého území (pokud by vzhledem k nelegální migraci hrozilo reálné ohrožení bezpečnosti státu), tak k poskytnutí adekvátní podpory státům, které jsou migrační vlnou bezprostředně a zásadně zasaženy. I přes opakované ujištění o této připravenosti ze strany Ministra vnitra ČR, Policie ČR i Ministerstva obrany ČR a Armády ČR však nadále (viz graf výše) více než polovina respondentů považuje migranty za hrozbu pro bezpečnost ČR. Je tedy na místě si položit otázku, proč tomu tak je.

Je nepochybné, a to nejen v ČR, ale i v dalších evropských zemích, že otázka nelegální migrace, zejména ze zemí Blízkého východu a severní Afriky, ale i subsaharské Afriky a jižní Asie, je dlouhodobě zneužívána jak pro politické účely v rámci jednotlivých zemí EU, tak v rámci tzv. hybridní války. Může se jednat o zneužívání nelegálních migrantů a žadatelů o azyl pro strategické/bezpečnostní účely (tedy „weaponisation of migration“), kdy náhlý příliv uprchlíků do země, jež na jejich přijetí není připravena, oslabí skokově její schopnosti v oblasti obrany a udržování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku. Argumenty, přirovnávající nárůst migrace do EU v posledních letech k nové formě hybridní války, byly v minulosti využity i vrcholnými představiteli EU, např. předsedou Evropské rady Donaldem Tuskem, který v r. 2015 prohlásil: „Pozvolna se stáváme svědky zrodu nové metody politického nátlaku... někteří lidé by jej dokonce nazvali novou podobou hybridní války, v jejímž rámci se migrační vlny stávají nástrojem, zbraní proti sousedům.“ Zároveň však otázka nelegální migrace může být využita ke konstrukci narativu v oblasti strategické komunikace (zejména na sociálních sítích, internetových fórech a platformách), kde může být hrozba nelegální migrace a (údajná) neschopnost odpovědných státních institucí této hrozbě čelit využita k dlouhodobému oslabování důvěryhodnosti státu a bezpečnostních složek a k posilování radikálních a extremistických tendencí ve společnosti.

Vzhledem k tomu, že Česká republika není primární ani cílovou tranzitní zemí pro nelegální migranty, má praktické využití výše popsanych metod zatím pouze omezenou účinnost. V žádném případě však nelze jejich dopad podceňovat. Součástí boje proti možnému zneužívání migrace pro destabilizaci a radikalizaci společnosti by mělo být zejména *vytvoření transparentní a lehce předatelné komunikační strategie (tj. nástroje v oblasti STRATCOM)*, která by byla využitelná pro a) vyvracení nepravdivých/lživých informací ohledně nelegální migrace a hrozeb pro ČR; b) vysvětlení kroků, které vláda ČR a jednotlivé zodpovědné instituce podnikají k minimalizaci všech potenciálních rizik plynoucích z nelegální migrace; c) prezentaci existujících koncepcí v oblasti migrace, zejména s ohledem na integraci uprchlíků do české společnosti. V této souvislosti, i v souladu s již schváleným a přijatým *Auditem národní bezpečnosti, je nutné určit hlavního garanta na národní úrovni, který bude vytvářené a implementaci strategie koordinovat* – nabízí se více variant (Úřad vlády ČR, Ministerstvo vnitra ČR či Ministerstvo obrany ČR).

Obecně lze říci, že absence centrálního mechanismu, který by v rámci vlády/státní správy ČR koordinoval strategickou komunikaci, má celou řadu negativních dopadů, mezi něž patří i neschopnost adekvátně reagovat např. na novou „migrační krizi“, která by potenciálně mohla zasáhnout ČR více, než tomu bylo v minulosti. Přitom již *Audit národní bezpečnosti* zpracovaný v r. 2016 v součinnosti expertů z celého spektra státní správy i vzdělávacích institucí jednoznačně hovoří o tom, že: „...jádem reakce proti této části spektra hybridní kampaně (*působení proti soudržnosti a ideově-hodnotovému zakotvení společnosti*) je věrohodně koncipovaná a realizovaná strategická komunikace státu (vlády) jednak vůči svému obyvatelstvu a jednak vůči protivníkovi. Jejím úkolem ve vztahu k vlastní společnosti je posilování její odolnosti a ujištění o připravenosti státu zajistit její bezpečnost.“ Česká republika se aktivně podílí na činnosti NATO StratCOM Centre of Excellence v Rize i na činnosti týmu pro strategickou komunikaci v rámci EEAS v Bruselu, svou vlastní národní koncepci strategické komunikace však doposud vytvořenu nemá. Přitom právě podobná strategie a mechanismus pro její realizaci by v případě opětovného skokového navýšení nelegální migrace do EU (a popř. do ČR) byly velmi užitečným nástrojem pro prezentaci postojů vlády ČR k tomuto problému a přijatých opatření, a zároveň k omezení vlivu radikálních, extremistických skupin, které otázky migrace využívají buď k posílení svého vlivu, nebo k destabilizaci společnosti. Na Ministerstvu vnitra ČR sice funguje Centrum proti terorismu a hybridním hrozbám (CTHH), vytvořené v lednu 2017 na základě závěrů a doporučení *Auditů národní bezpečnosti*, nicméně v tuto chvíli se jedná spíše o reaktivní nástroj určený k vyvracení dezinformací, nikoliv k aktivnímu vytváření komplexní komunikační strategie na národní úrovni. Opět platí, jak již bylo zmíněno výše, že jde o resortní aktivitu, jež není úžeji propojena s činností ostatních ministerstev a vládních institucí.

V této souvislosti je nutno zmínit, že v oblasti migrační a azylové politiky ČR již disponuje odpovídajícími dokumenty koncepční povahy, které doplňují obecné mezinárodní a národní právní předpisy a které jsou základem pro implementaci dlouhodobě udržitelné integrace migrantů/uprchlíků do společnosti. Jedná se zejména o dokumenty *Strategie migrační politiky České republiky* či *Koncepce integrace cizinců* – ve vzájemném respektu, jež byl ve své poslední podobě schválen vládou ČR v lednu 2016. Ministerstvo vnitra rovněž informuje vládu ČR o stavu v oblasti migrace a integrace cizinců periodicky předkládanými zprávami, obsahujícími základní faktografické údaje a analýzu hlavní trendů za uplynulé období.

Jak je patrné z výše uvedeného, vláda ČR a všechny státní instituce, které otázku migrace řeší či se jí (buť i okrajově) zabývají, mají dostatek konkrétních informací i nezbytnou ideovou základnu k tomu, aby byly schopny vyvrátit přetrvávající nepravdivé informace (často elektronicky šířené „hoaxy“) o hrozbách, jež nelegální migrace ČR přináší, a zejména o nepřípravenosti ČR těmto hrozbám čelit. Chybí však ucelená komunikační strategie (tj. STRATCOM na vládní úrovni), který by se (nejen) této otázce věnoval a který by tyto otázky širší veřejnosti vysvětloval. Tato komunikace by měla sestávat zejména z pravidelného

a přehledného informování veřejnosti o otázkách spojených s nelegální migrací, a to včetně informací o dění v této oblasti na evropské/mezinárodní scéně. Důraz by zde měl být kladen, v souladu se zněním doporučení v *Auditu národní bezpečnosti*, na věrohodnost komunikace vlády/státních orgánů vůči veřejnosti a na její realizaci (tudíž pravidelnost a dosažitelnost občanům).

NELEGÁLNÍ MIGRACE A JEJÍ (POTENCIÁLNÍ) DOPADY NA BEZPEČNOST A SPOLEČENSKOU SOUDRŽNOST ČR: „lessons learned“ s ohledem na roli ozbrojených složek v oblasti migrace

„Migrační krize“ v r. 2015 rovněž jednoznačně prokázala nutnost posílení koordinace mezi bezpečnostními složkami. Ačkoliv Česká republika nebyla touto krizí přímo zasažena, zapojení Policie ČR a Armády ČR do aktivit směřujících na podporu spojenců a partnerů v oblasti střední a jihovýchodní Evropy odhalilo některé zásadní nedostatky, které je nutno do budoucna řešit.

Ministerstvo obrany ČR během „migrační krize“ vyslalo příslušníky Armády ČR na podporu zemí bezprostředně čelících náporu migrantů – Maďarsku a Slovinsku. Na základě platné legislativy byli příslušníci AČR vysláni na podporu těchto zemí v rámci cvičení, např. BLED 2015, BALATON 2015 či BLED 2016. Těchto cvičení se účastnily jednotky, jež by byly v případě potřeby nasazeny i na území ČR – vojenští zdravotníci, ženisté, či příslušníci strážní služby. Armáda ČR zároveň v době „migrační krize“ v r. 2015 aktivně podporovala Policii ČR, když vyčlenila celkem 650 vojáků v pohotovostním režimu, kteří byli připraveni pomáhat policejním složkám v případě jakékoliv neočekávané události.

Jaké jsou „lessons learned“, jež Česká republika získala v době migrační krize? Především skutečnost, že je nutno pravidelněji realizovat integrovaná cvičení mezi příslušníky jednotlivých složek ozbrojených sil. Je nutno mít na paměti, že problematika migrace a (potenciálního) masivního přílivu migrantů je otázkou, se kterou ČR nemá dosud zkušenost, a tudíž ani příslušníci ozbrojených sil či integrovaného záchranného systému nejsou připraveni adekvátně reagovat. U Armády ČR lze zmínit zejména skutečnost, že většina vojáků a vojaček má jen omezenou zkušenost se strážní službou (která by byla potřebná např. při ostraze hranic ČR v případě migrační vlny v podobném rozsahu jako v r. 2015); v oblasti vojenského zdravotnictví a poskytování základní zdravotní péče pro migranty je rovněž nutné sladit postupy, které využívají jednotlivé složky, např. právě v oblasti strážní služby, poskytování první pomoci/zdravotní péče, identifikace osob atp. Ani Policie ČR (vzhledem k rozsahu svých aktivit) nedisponuje v tuto chvíli odpovídajícím počtem vyškolených pracovníků, kteří by v případě migrační krize byli okamžitě k dispozici jak pro ostrahu hranic ČR, tak pro podporu spojeneckých a partnerských zemí (jak na bilaterální bázi, tak v rámci institucí, jako je např. Frontex).

Bylo by rovněž vhodné připravenost v této oblasti a schopnosti, kterými ČR disponuje, dále rozvíjet i ve spolupráci s okolními zeměmi. V tomto případě by se jednalo zejména o Rakousko, Maďarsko a Slovensko; potenciálními partnery, podobně jako tomu bylo i v r. 2015, by pak byly státy na Balkánském poloostrově, jež jsou dlouhodobě přímo vystaveny migračním vlnám přicházejícím do Evropy přes Středozemní moře. Důležitým prvkem je i podpora, jíž ČR poskytuje mezinárodním institucím a operacím – v případě EU se jedná

zejména o agenturu Frontex, o operaci EUNAVFOR MED Sophia ve Středozemním moři či o jakékoli další operace zaměřené na boj proti nelegální migraci. Tato podpora by měla vždy reflektovat aktuální potřeby jednotlivé agentury či mise – např. do Frontexu ČR přispívá jak finančně, tak vyškoleným personálem, operaci EUNAVFOR MED Sophia ČR podporuje finančně. Personální účast na těchto misích či na činnosti jednotlivých institucí a agentur by neměla být z pohledu České republiky vnímána pouze jako projev solidarity ČR k zemím, které jsou migrací více zasaženy, ale rovněž jako možnost k získání dalších zkušeností pro zúčastněné/zapojené příslušníky bezpečnostních sil, ať již se jedná o Armádu ČR či o Policii ČR. Tyto zkušenosti mohou být klíčové v případě, že by i ČR byla do budoucna v epicentru další „migrační krize“.

ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

► Migrace a s ní spojené fenomény společenského vývoje jsou neustále se proměňujícím fenoménem, jež tudíž od státních a nadnárodních institucí vyžadují schopnost flexibilní (a zároveň adekvátní) reakce.

► Je proto zásadní, aby Česká republika, ačkoliv doposud nebyla primární cílovou ani tranzitní zemí pro migranty přicházející do EU, byla schopna:

a) reflektovat aktuální trendy v oblasti migrace a jejich proměny – Vláda ČR a jednotlivé odpovědné instituce (Úřad vlády ČR, Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo obrany ČR, Ministerstvo zahraničních věcí ČR) by měly být schopny ve vzájemné součinnosti zformulovat adekvátní komunikační strategii jak vůči veřejnosti, tak pro využití na mezinárodní úrovni – je nezbytné, aby byl jednoznačně určen garant, který za formulování a následnou implementaci této strategie bude odpovídat;

b) efektivně využít prostředky (lidské, materiální), kterými disponuje, v reakci na případné skokové navýšení migrace a rizika, které by takovýto vývoj přinesl – tj. vytvořit systém účinného propojení Policie ČR, Armády ČR a dalších relevantních složek, včetně konání pravidelných cvičení (jak na národní úrovni, tak s mezinárodními partnery);

c) aktivně spolupracovat s partnery na mezinárodní úrovni (další členské státy EU, mezinárodní organizace, neziskové organizace) – zde se může jednat o adresné vyčlenění expertů ve prospěch Frontexu či na bilaterální bázi; efektivnější zacílení rozvojové pomoci na ty země, jež jsou hlavními zdrojovými zeměmi migrace (včetně skutečně odborně provedené identifikace zemí, které jsou dlouhodobě z hlediska migrace „problémové“ a kde ČR může přispět k zlepšení situace).

► Zároveň je nezbytné, aby se členské státy i Evropská unie jako celek věnovaly nejen otázkám souvisejícím s bezprostředními důsledky migrace, ale otázkám souvisejícími s jejich kořeny (bezpečnostními, ekonomicko-sociálními atp.). Na základě těchto poznatků a zkušeností je teprve následně možné formulovat komplexní a koherentní politiku EU (a členských států, včetně ČR) v oblasti migrace.

Jan Bečka

Výzkumný pracovník Institutu politologických studií, Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

(beckaj@army.cz)

PODĚKOVÁNÍ

Tento policy paper je výsledkem aplikovaného výzkumu Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, TA ČR ÉTA TL01000432 „Migrace z oblasti Blízkého východu, subsaharské Afriky a Asie: geopolitické a bezpečnostní souvislosti, důsledky a doporučení pro ČR“. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.