



NEST INSTITUTE

ZNEUŽÍVANIE MIGRÁCIE: CITLIVÁ TÉMA V RUKÁCH POPULISTOV A DEZINFORMÁTOROV

*Analýza zraniteľnosti Slovenska voči
zneužívaniu migrácie k hybridnému pôsobeniu*



V rámci pravidelného seriálu o hybridných hrozbách sa v štvrtej kapitole zameriame na to, ako sú v SR zabezpečené procesy voči hybridnému pôsobeniu v oblasti zneužívania migrácie.

Zhrnutie

Po zhodnotení situácie na Slovensku je možné konštatovať, že zraniteľnosti identifikované v hlbkovej analýze hybridných hrozieb, ktorú Ministerstvo vnútra SR publikovalo v roku 2023, stále pretrvávajú. **Migrácia zostáva vysoko polarizujúcou spoločenskou témou, ktorá bola aj počas posledných parlamentných volieb zneužitá domácimi aktérmi na získanie politického prospechu. To posilnilo riziko zneužívania migrácie ako nástroja hybridného pôsobenia zahraničnými aktérmi.**

Hoci migrácia, ako aj integrácia migrantov značne rezonovali v poslednom predvolebnom období, **štát momentálne tejto oblasti nevenuje dostatočnú pozornosť**. Tento stav zvyšuje zraniteľnosť Slovenska voči ďalšiemu zneužitiu migrácie na politické a dezinformačné účely.

Nedostatky pretrvávajú aj v oblasti legislatívy, ako aj v koncepčných a strategických dokumentoch. **Téma migrácie je riešená prostredníctvom zastaraných politik, ktoré nereflektujú súčasné výzvy a problémy. Agenda migrácie je roztrieštená medzi viaceré štátne inštitúcie, čo vedie k jej neefektívnemu riešeniu.**

Po znefunkčnení špecializovaných útvarov určených na riešenie hybridných hrozieb sa štát momentálne nezaoberá problematikou zneužívania migrácie ako nástroja hybridného pôsobenia. Okolnosti okolo prepustenia prevádzáčov v Maďarsku a následného zvýšeného príchodu migrantov práve pred poslednými parlamentnými voľbami neboli doteraz objasnené. Doposiaľ neboli prijaté žiadne opatrenia a verejnosť nedostala odpovede na otázky týkajúce sa tejto udalosti. Pre bezpečnosť Slovenska by bolo dôležité zistiť, či bol tento konkrétny prílev migrantov úmyselne vyvolaný alebo len pasívne tolerovaný. Ak áno, je potrebné objasniť, aké mali organizátori ciele a aké výhody z toho prípadne získali.



Súčasný stav robí Slovensko výrazne zraniteľné voči zneužívaniu témy migrácie zahraničnými aktérmi v rámci hybridného pôsobenia.

Preto je nevyhnutné, aby sa táto problematika dostala do popredia a stala sa prioritou, ktorú bude ministerstvo vnútra aktívne riešiť. Budovanie odolných štruktúr a zavedenie funkčných politik sú kľúčové pre obmedzenie priestoru pre hybridné pôsobenie v tejto oblasti.

A. Ako môže byť téma migrácie zneužívaná?

Migrácia ľudí z rôznych krajín, či už za lepšími ekonomickými príležitosťami alebo útekem pred nebezpečenstvom, predstavuje zložitý problém s viacerými možnými rizikami. Okrem priameho ohrozenia života a zdravia migrantov počas ich cesty, môže migrácia spôsobiť ekonomické a sociálne napätie v cieľových krajinách. Príchod migrantov môže zároveň vyvolať tlak na pracovný trh. Pre kultúrne a náboženské rozdiely môže byť obzvlášť náročný aj proces ich integrácie.

Taktiež existujú bezpečnostné obavy, keďže migrácia môže byť spájaná s nárastom kriminality. Rovnako je tu riziko, že teroristické skupiny alebo jednotlivci môžu využiť migračné toky na preniknutie do krajín, v ktorých budú organizovať teroristické útoky. Tieto faktory môžu podporiť xenofóbne nálady a posilniť politické strany, ktoré presadzujú populistické opatrenia proti migrácii.

Téma migrácie sa často stáva terčom dezinformačných kampaní, ktoré môžu účelovo manipulovať verejnú mienku. Aspekty migrácie môžu byť prezentované výlučne v negatívnom svetle s cieľom vyvolať strach a podporiť protiimigračné nálady.

Nepriateľské štáty môžu zneužívať migráciu aj ako nástroj hybridnej vojny tým, že zámerne manipulujú migračné toky s cieľom destabilizovať politický, sociálny a ekonomický systém cieľových krajín. Taktika zahŕňa zámerné organizovanie, povzbudzovanie alebo vynucovanie migrácie za účelom vytvorenia náporu migrantov a utečencov. To môže spôsobiť preťaženie bezpečnostných a sociálnych systémov, ako aj zhoršiť verejné služby.

Týmito aktivitami môže zahraničný nepriateľský aktér dosiahnuť:

- **Politickú manipuláciu.** Zahraničný aktér môže využiť migráciu ako nástroj na získanie vplyvu a oslabenie demokracie. Podporou populistických strán, ktoré sú naklonené jeho geopolitickým záujmom, môže šíriť strach a nespokojnosť v spoločnosti. Týmto spôsobom sa migrácia stáva prostriedkom na destabilizáciu demokratických systémov, posilňovaním autoritárskych a nacionalistických hnutí, ktoré sa stavajú do pozície ochrancov pred vonkajšími hrozbami.
- **Šírenie strachu.** Nepravdivé či prehnané informácie často slúžia na šírenie paniky a vzbudzovanie nepriateľstva voči utečencom a migrantom. Zveličovanie počtu prichádzajúcich migrantov, ako aj trestných činov spáchaných migrantmi posilňuje xenofóbne nálady. Často sa šíria aj neoverené tvrdenia o negatívnom dopade migrantov na sociálne systémy, pričom sa prehliada ich potenciálny prínos pre ekonomiku. Tieto dezinformácie môžu znižovať podporu utečencom, najmä tým, ktorí utekajú pred agresiou zahraničného nepriateľského aktéra.
- **Odpútanie pozornosti od iných problémov.** Migrácia môže slúžiť ako nástroj na odvádzanie pozornosti od závažných problémov, ako sú vojenské konflikty, ekonomická nestabilita alebo politické škandály. Týmto spôsobom sa verejnosť a médiá zameriavajú na tému migrácie, zatiaľ čo dôležité otázky zostávajú v úzadí. Cieľom je zmierniť tlak na riešenie týchto problémov a zakryť ich naliehavosť.
- **Polarizáciu spoločnosti.** Migrácia môže byť zneužitá na prehlbovanie rozdelenia spoločnosti, čo oslabuje jej jednotu a narúša rozhodovacie procesy. Názorové rozdelenie spoločnosti v otázke migrácie sa často využíva na presadzovanie politických alebo ideologických cieľov. Táto nejednota výrazne znižuje schopnosť vlády prijímať účinné rozhodnutia a riešiť reálne problémy. Cieľom takéhoto zneužitia je destabilizovať vnútornú situáciu krajiny a paralyzovať jej politický systém, čo môže zahraničný aktér využívať na podporu svojich geopolitických cieľov.

B. Prípady zneužívania migrácie v zahraničí

Dezinformácie a konšpiračné teórie o migrácii do krajín Európskej únie sú často využívané na podkopávanie dôvery v štátne inštitúcie a demokratické procesy, pričom zvyšujú spoločenské napätie. Migranti bývajú vykresľovaní ako hrozba pre zdravie, bezpečnosť či národnú identitu, čo niektoré politické skupiny zneužívajú najmä v čase kríz, ako napríklad počas príchodu utečencov z Ukrajiny v dôsledku ruskej agresie. Dezinformácie vykresľovali ukrajinských utečencov ako bohatých jednotlivcov, ktorí dostávajú neprimeranú sociálnu a finančnú podporu, zatiaľ čo miestni obyvatelia v núdzi zostávajú bez pomoci. Objavili sa tiež nepodložené tvrdenia, že Ukrajinci páchajú násilné trestné činy voči domácejmu obyvateľstvu.

Nielen masívny príchod utečencov z Ukrajiny, ale aj migrácia z iných krajín mimo EÚ, je často sprevádzaná dezinformáciami a konšpiračnými teóriami. Migrácia sa stala nástrojom, ktorý krajne pravicové strany a rôzne hnutia používajú na podkopávanie dôvery v štátne inštitúcie a šírenie konšpiračných teórií. V krajinách EÚ bolo v poslednom období zaznamenaných niekoľko prípadov zneužívania migrácie, ktoré majú charakter hybridného pôsobenia.

Dezinformácie o migrácii v Nemecku a Francúzsku

Vo Francúzsku dezinformačné naratívy najčastejšie vyobrazujú migrantov ako hrozbu pre zdravie, bezpečnosť a kultúrnu identitu. Krajne pravicové hnutia, opakovane spájajú migráciu s obavami o „veľkú výmenu“, ktorá má údajne viest k nahradeniu európskej populácie migrantmi. Migrantov vykresľujú ako hrozbu pre bezpečnosť a identitu národa, čo slúži na podnecovanie strachu medzi obyvateľstvom. Takáto rétorika postupne preniká aj do mainstreamovej politiky.

Podobne v Nemecku strana AfD (Alternatíva pre Nemecko), ktorej členovia sa aktívne účastnili na ruských dezinformačných operáciách, využíva migračnú krízu na posilnenie vlastnej politickej podpory. AfD pravidelne tvrdí, že migranti predstavujú hrozbu pre bezpečnosť a kultúrnu identitu Nemecka, pričom podobne ako vo Francúzsku širi konšpiračné tvrdenia o „etickej výmene“, ktorá údajne prebieha v krajine, a ktorá obnovuje nacistickú rétoriku. Tieto tvrdenia boli podporované aj ruskými aktivitami prostredníctvom agentúry “Social Design Agency”, ktorá šíri medzi nemeckým obyvateľstvom dezinformácie posilňujúce strach o budúcnosť a propagovala stranu AfD. Tieto naratívy sa často zameriavali na konkrétne incidenty, ako sú zločiny spáchané migrantmi, aby vyvolali strach a hnev v spoločnosti.

Organizovanie migrácie na hraniciach Poľska, Litvy, Lotyšska a Fínska:

Rusko a Bielorusko využívajú migráciu ako súčasť hybridnej vojny proti krajinám EÚ, najmä po zavedení sankcií voči režimu Alexandra Lukašenka v Bielorusku po zmanipulovaných voľbách v Bielorusku v roku 2020. Zneužívanie migrácie sa prejavilo najmä v roku 2021, kedy Bielorusko umožnilo tisícom migrantov, najmä z Blízkeho východu, prechádzať na hranice Litvy, Lotyšska a Poľska. Bieloruské inštitúcie sú priamo zapojené do týchto aktivít, kedy nútia ilegálnych migrantov prekračovať hranice. Bieloruské bezpečnostné zložky a štátne organizácie sú podľa vyšetrovaní zapojené do organizovaného presunu migrantov z Blízkeho východu do Bieloruska, ktorí sú následne posielaní na hranicu s EÚ za účelom vytvárania tlaku na hraničnú infraštruktúru.



Zdroj: TVP World, https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3129089340705093&id=2061195944161110&set=a.2183829058564464&locale=nb_NO



Zdroj: Reuters, <https://www.reuters.com/world/europe/finland-present-plan-push-back-migrants-russian-border-2024-05-19/>

Európsky parlament tieto aktivity označil za „hybridný útok“, ktorý mal za cieľ destabilizovať krajiny Únie a vytvoriť sociálne napätie. K začiatku zneužívania migrácie začalo dochádzať potom, ako EÚ odsúdila Lukašenkov režim za politickú represiu po zmanipulovaných voľbách v Bielorusku v roku 2020.

K podobným aktivitám dochádzalo v roku 2023 zo strany Ruska proti Fínsku, kedy množstvo migrantov prichádzalo na hranice s Fínskom na bicykloch. Takéto aktivity sa objavili aj v roku 2016, kedy stovky migrantov z Ruska spôsobili krízu na fínskych hraniciach, pričom množstvo migrantov dlhodobo žilo v Rusku. Tieto aktivity boli v oboch prípadoch označené fínskou vládou za hybridné pôsobenie.

C. Aký je stav na Slovensku?

V posledných rokoch sa na Slovensku téma migrácie stala jednou z hlavných tém politických diskusií, pričom protiimigrantské sentimenty sú často cynicky zneužívané niektorými politickými stranami na mobilizáciu voličov.

Hoci Slovensko nie je pre ekonomických migrantov cieľovou krajinou, často slúži ako tranzitné územie, cez ktoré vedú migračné trasy. Jedným z dôvodov, prečo sa migrácia v posledných rokoch stala ústrednou témou politických diskusií je aj fakt, že niektoré politické strany cynicky využívajú protiimigračné nálady na mobilizáciu voličov. Aj keď na prvý pohľad protiimigračná rétorika na Slovensku nevyzerá ako výsledok hybridného pôsobenia, môže napomáhať cieľom zahraničných aktérov, ako bolo opísané v predchádzajúcej časti.

Tento jav sa prejavil aj v súvislosti s ruskou agresiou voči Ukrajine. Hoci slovenská spoločnosť v prvých mesiacoch vojny prejavila výraznú solidaritu voči utečencom z Ukrajiny, postupne sa začal príchod migrantov prezentovať ako záťaž pre sociálny systém, čo bolo zneužitie v politickej rétorike a prejavilo sa to aj v prieskumoch verejnej mienky.

Prípud prepustených prevádzáčov

Slovensko bolo pred parlamentnými voľbami v roku 2023 zasiahnuté presunom veľkého počtu migrantov cez svoje územie, okolnosti ktorého zostávajú zatiaľ nevyjasnené. Tejto udalosti predchádzalo prepustenie viac ako 2300 prevádzáčov z maďarských väzníc na jeseň 2023, čo vyvolalo napätie medzi Maďarskom a jeho susednými štátmi, vrátane Slovenska. Európska komisia preto začala právne konanie proti Maďarsku za porušenie pravidiel EÚ v oblasti migrácie a bezpečnosti. Svoj krok maďarská vláda vysvetľovala ako reakciu na vysoké náklady spojené s ochranou vonkajších hraníc Schengenského priestoru, pričom tvrdila, že Európska únia neprispieva dostatočne na ich pokrytie. Okrem toho maďarská vláda argumentovala, že preplnené väznice predstavujú ďalší dôvod na prepustenie prevádzáčov. Slovensko patrilo medzi najhlasnejších kritikov tohto kroku, upozorňujúc na riziko destabilizácie bezpečnostnej situácie v regióne

Naviac úrad predsedu vlády Maďarska vytvoril a aj na Slovensku aktívne propagoval video obsah, ktorý zdôrazňoval nebezpečenstvá nelegálnej migrácie, vyzdvihoval ochranu maďarských hraníc a obviňovali Európsku úniu z "pozývania" migrantov namiesto toho, aby chránila Európu. Opakované tvrdenia o násilnom presídlení migrantov do Maďarska, resp. EÚ vytvárali dojem ohrozenia národnej identity a bezpečnosti obyvateľov zasiahnutých krajín.

Kroky maďarskej vlády mohli s vysokou pravdepodobnosťou ovplyvniť predvolebnú kampaň na Slovensku, keďže prepustenie prevádzачov sa odohralo práve v období pred parlamentnými voľbami a Slovensko zároveň v tom období čelilo výraznému prílevu migrantov cez maďarsko-slovenskú hranicu. Taktiež kampaň s videami úradu vlády Maďarska bola intenzívna najmä pred parlamentnými voľbami v roku 2023, keď podľa odhadov zasiahla 29 až 33 % obyvateľov Slovenska. Takéto aktivity majú znaky hybridného pôsobenia a mali by byť dôsledne prešetrené. Podobná stratégia bola zaznamenaná aj v predvolebnom období v Poľsku, Nemecku a Taliansku, pričom videá sa šírili aj v Česku, Rakúsku a Belgicku.

Aké nedostatky v tejto téme evidujeme v oblasti legislatívy, v koncepčných a strategických dokumentoch sa pozrieme v ďalšej časti.

D. Ako štát realizoval opatrenia, ktoré si sám určil?

Nasledovný zoznam uvádza opatrenia z verejnej verzie analýzy zraniteľností a ich vyhodnotenie, založené výhradne na informáciách dostupných z otvorených zdrojov.

Opatrenie: Aktualizovať národnú stratégiu riadenej integrácie odídencom a migrantov.

Vyhodnotenie: NEREALIZOVANÉ.

Aktuálne platná Integračná politika SR z roku 2014 nereflektuje vývoj a skúsenosti Slovenska s pomocou utečencov po ruskej invázii na Ukrajinu. Medzinárodné porovnania označujú Slovensko ako krajinu "mierne nepriaznivú" pre integráciu cudzincov. Liga za ľudské práva už v roku 2020 upozornila, že integračná politika SR je zastaraná a nereaguje na aktuálne trendy a výzvy. Tento stav sa ešte prehĺbil po začiatku invázie Ruska na Ukrajinu. Vláda v reakcii na utečeneckú vlnu z Ukrajiny pripravila Akčný plán reakcie na príchod utečencov na rok 2023, ktorý ale nie je plnohodnotnou politikou v oblasti integrácie.

Nezohľadnenie nových trendov a vývoja v tejto oblasti môže zvýšiť riziko šírenia dezinformácií a manipulácie verejnej mienky

Opatrenie: Centralizovať agendu migrácie do jednej štátnej inštitúcie.

Vyhodnotenie: NEREALIZOVANÉ.

Centralizácia agendy migrácie bola súčasťou programového vyhlásenia vlády z roku 2020. Návrh na vytvorenie jednotného úradu sa objavil v aktualizovanej Migračnej politike z roku 2021. Programové vyhlásenie vlády na roky 2023–2027 však už neobsahuje zámer centralizovať agendu migrácie do jednej štátnej inštitúcie, ktorá by komplexne zastrešovala migráciu a integráciu. V roku 2020 Liga za ľudské práva vo svojej analýze upozornila, že Slovensko "nevytvára a neprezentuje aktuálne analýzy týkajúce sa migrácie a integrácie a chýba mu nastavenie priorít a vízií."

V prípade krízovej situácie, ako je výrazný nárast počtu utečencov, môže neefektívny postup vlády viesť k nedôvere voči inštitúciám. Takéto nálady by mohli byť zneužitie proti samotným utečencom a prispieť k ďalšej polarizácii spoločnosti.

Opatrenie: Vytvoriť jednotný systém štruktúry zberu dát umožňujúci ich efektívne medzirezortné zdieľanie a analýzu.

Vyhodnotenie: NIE JE MOŽNÉ VYHODNOTIŤ.

V oblasti zberu dát nie je na základe verejne dostupných informácií možné overiť, či bol vytvorený jednotný systém štruktúrovaného zberu dát o migrácii a integrácii.

Jedinou verejne dostupnou informáciou je prijatie Plánu reakcie na príchod utečencov z Ukrajiny na rok 2024, ktorý koordinuje spoluprácu 25 neziskových organizácií a Úradu vysokého komisára OSN pre utečencov (UNHCR), čím posilňuje schopnosť štátu reagovať na podobné krízové situácie v budúcnosti. Túto iniciatívu podporuje ministerstvo vnútra.

E. Ako dosiahnuť pozitívnu zmenu?

Migrácia je komplexný jav, ktorý si vyžaduje riešenie nielen na úrovni kontroly hraníc, ale aj v oblasti medzinárodnej spolupráce, integrácie migrantov a riešenia hlavných príčin migrácie, ako sú chudoba, konflikty a nedostatok príležitostí v krajinách pôvodu. Aj keď utečenecká vlna kvôli ruskej invázii na Ukrajinu momentálne nie je spoločenskou témou, **štát by mal mať pripravený systém nástrojov a politik do budúcnosti, aby vedel efektívne reagovať** v podobných situáciách.

Zneužívanie migrácie je jedným zo silných nástrojov hybridného pôsobenia a môže mať zásadný vplyv na politický vývoj na Slovensku.

Aby došlo k zvýšeniu odolnosti Slovenska v oblasti migrácie, **štátnej správe dôrazne odporúčame rozpracovať a zaviesť nasledujúce opatrenia:**

- **Venovať sa migrácii ako nástroju hybridnej hrozby.** Migráciu je potrebné sledovať a analyzovať aj z hľadiska možného hybridného pôsobenia nepriateľských zahraničných aktérov. Na základe toho by sa mali vytvoriť postupy pre efektívnu reakciu, vrátane pravidelných cvičení medzi rezortmi a bezpečnostnými zložkami. Zároveň je dôležité čerpať z príkladov dobrej praxe a zabezpečiť úzku spoluprácu s partnermi v rámci EÚ a NATO, aby sa posilnili preventívne opatrenia a spoločná bezpečnostná stratégia.
- **Aktualizovať integračnú politiku SR:** Integračná politika SR z roku 2014 by mala byť prioritne aktualizovaná tak, aby zohľadňovala súčasné výzvy a dynamiku migrácie, najmä v súvislosti s krízami ako ruská invázia na Ukrajinu. Aktualizovaná politika by sa mala sústrediť na efektívnu integráciu migrantov, s dôrazom na posilnenie prístupu k vzdelávaniu, zamestnaniu a sociálnej inklúzii. Je nevyhnutné, aby reflektovala súčasné problémy, ako sú výzvy demografických zmien a narastajúce protiimigračné nálady, a zároveň poskytovala konkrétne nástroje na zvládanie potenciálnych budúcich kríz. Táto politika by mala zahŕňať nielen okamžité opatrenia, ale aj dlhodobú víziu, ktorá zabezpečí flexibilitu a pripravenosť štátu na ďalšie zmeny.
- **Centralizovať agendu migrácie pod jednu inštitúciu,** ktorá by prebrala zodpovednosť za komplexné riadenie a komunikáciu medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy. To by umožnilo rýchlejšiu reakciu na migračné výzvy. Efektívnejšia správa migrácie by tiež minimalizovala priestor pre zneužitie témy migrácie zahraničnými aktérmi v dezinformačných kampaniach či iných formách hybridného pôsobenia.
- **Posilniť strategickú komunikáciu:** Štát by mal zaviesť proaktívnu komunikačnú stratégiu, ktorá by čelila dezinformáciám a manipulácii zo strany zahraničných aktérov. To zahŕňa osvetu o pozitívnych prínosoch migrácie a vyvracanie falošných informácií, čím sa obmedzí šírenie strachu a polarizácia spoločnosti.
- **Predchádzať polarizácii a posilniť sociálnu súdržnosť:** Mali by sa podporovať projekty a programy zamerané na podporu dialógu a tolerancie medzi rôznymi komunitami, čím sa predíde polarizácii spoločnosti a zneužívaniu migračnej agendy na politické účely.