



Listopad 2010

Český projekt dobrovolných návratů jako demografické inženýrství

Tomáš Dopita

Abstrakt:

Tento text argumentuje pro širší reflexi bezpečnostního aspektu české státní migrační politiky. Je představen teoretický koncept demografického inženýrství, jehož praktická použitelnost je demonstrována při analýze projektu dobrovolných návratů české vlády uskutečněného v roce 2009. Hlavní tezí článku je, že projekt dobrovolných návratů můžeme vnímat jako projev demografického inženýrství, neboť bezpečí většinové populace bylo chráněno proti hrozbě představované nezaměstnanými cizinci.

Úvod

Diskuse o české státní migrační politice je založena hlavně na ekonomické či lidsko-právní argumentaci, prvek bezpečnosti je reflektován velmi omezeně a je často redukován na problematiku nelegální migrace. Tento text se snaží představit poněkud širší chápání vlivu bezpečnostních úvah na formování státní migrační politiky, a to prostřednictvím konceptu *demografické inženýrství*. Tento koncept, který začal být v odborném diskursu používán od konce minulého století je úzce spjatý s bezpečností a ovládním obyvatelstva státem a je nejčastěji užíván pro vysvětlování role státních institucí v etnicky heterogenních zemích.¹ Můžeme tento pojem smysluplně využít i při studiu společenského a politického dění v České republice? Abychom mohli na danou otázku odpovědět, seznámíme se nejprve blíže s tímto

¹ O demografickém inženýrství blíže:

Bookman, M., Z., *The demographic struggle for power: the political economy of demographic engineering in the modern World*, Frank Cass 1998.

McGarry, J., *Demographic engineering: the state-directed movement of ethnic groups as a technique of conflict regulation*, Ethnic and Racial Studies Volume 21, Routledge 1998.

Ó Tuathail, G., Dahlman, C., *The West Bank of the Drina: land allocation and ethnic engineering in Republika Srpska*, Royal Geographical Society – Journal compilation 2006.

Weiner, M., Teitelbaum, M., *Political demography, demographic engineering*, Berghahn Books 2006.

konceptem a představíme si příklady možných technik demografického inženýrství v jednotlivých lokálních a historických souvislostech. Dále, pro vyhodnocení použitelnosti konceptu, budeme analyzovat konkrétní případ migrační politiky české vlády. Jde o projekt dobrovolných návratů, který byl zvláštní iniciativou české vlády v roce 2009. Pokusíme se zjistit, jestli je možné program dobrovolných návratů označit jako projev demografického inženýrství, a jestli tento koncept může pomoci lepšímu porozumění některých aspektů české migrační politiky. Autor zde nechce vynášet hodnotové soudy o české migrační a demografické politice, ale spíše obohatit česko-slovenskou diskusi o migraci o analytický koncept, který bere v úvahu bezpečnostní implikace migrační politiky státu.

Demografické inženýrství – představení konceptu

Ovládání obyvatelstva je spolu s kontrolou teritoria a suverenitou ve vztahu k okolním státům základním prvkem definujícím moderní státy. Pokud má být stát státem, musí nějakým způsobem kontrolovat obyvatelstvo na svém území. Kdy se z obyčejné kontroly obyvatelstva stává demografické inženýrství? O demografickém inženýrství hovoří odborná literatura tehdy, kdy je státní moc využívána pro ovlivňování demografického složení obyvatelstva s cílem řešit bezpečnostní problémy státu, resp. jeho dominantní skupiny. Aspekt bezpečnosti dominantní skupiny je tedy to, co demografické inženýrství odlišuje od standardního přístupu státu k obyvatelstvu. Abychom státní politiku mohli chápat jako demografické inženýrství, měla by být navržena, odsouhlasena a realizována s explicitním cílem zajistit bezpečnost státu či určité skupiny obyvatel.²

Demografické inženýrství v historickém a lokálním kontextu

Techniky demografického inženýrství, tedy využívání státního aparátu pro řešení bezpečnostních dilemat dominantní skupiny cestou ovlivňování demografického složení obyvatelstva, mohou mít mnoho podob. Nyní se seznámíme s některými prvky a nástroji demografického inženýrství a přiblížíme si jejich funkci v historickém a geografickém kontextu.

Jedním z důležitých prvků demografického inženýrství se může stát, možná paradoxně, oficiální sčítání obyvatel – census. Pravidelný statistický výzkum týkající se obyvatelstva celého státu se obvykle koná jednou za 10 let; u nás se ten příští chystá na březen roku 2011. Na první pohled mechanická operace má velký vliv na formální definování podoby společnosti a jejích potřeb. Oficiální čísla získaná sčítáním obyvatelstva vymezují, kromě jiného, absolutní a relativní velikost jednotlivých skupin žijících na území státu. To má silné politické implikace, a proto často dochází k vysoké politizaci censusu. Příkladem vysoké citlivosti sčítání obyvatelstva je například nedávný střet republikánů s prezidentem Obamou o to, kdo a jakým způsobem bude provádět sčítání obyvatel USA v roce 2010.³ Velké politické a společenské napětí vyvolalo sčítání obyvatelstva v roce 1992 v Bulharsku, současném členském státu EU.⁴ Kontroverze obklopující sčítání obyvatelstva mohou vést jeho dlouhodobému odkládání, což negativně ovlivňuje vnitřní chod státu i jeho vystupování vůči

² Zde vycházím z konstruktivistického chápání bezpečnosti, viz např. Buzan, B., Waever, o., de Wilde, J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

³ Více například v článku Time od Amy Sullivan z 15.9.2009.

⁴ Např.: Eminov, A., *Turkish and other Muslim Minorities of Bulgaria*, C. Hurst and Co. Ltd. 1997.

mezinárodním partnerům. Například v Kosovu a v Bosně a Hercegovině pochází poslední obecně uznávaná čísla z roku 1981, resp. 1991; jejich použitelnost je proto v dnešní době minimální.

Instrumentem demografického inženýrství může být také podpora či naopak omezování porodnosti určité skupiny obyvatelstva směřující k postupné změně relativní velikosti jednotlivých skupin. Může docházet k slovním apelům na zvýšení porodnosti, nebo k aktivní podpoře porodnosti prostřednictvím finanční podpory, sociálního či daňového zvýhodnění či omezováním možností antikoncepce. Je příznačné, že konflikty na území Izraele a Palestiny, Kosova i Makedonie se dodnes vedou také skrze dělohy tamních žen, tedy alespoň se to tak jeví z projevů tamních politických představitelů.⁵ Jako případy demografického inženýrství omezováním porodnosti určité skupiny bychom mohli eventuelně chápat i nucené či nedobrovolné sterilizace romských žen, které probíhaly donedávna v mnoha zemích Evropy. V České republice tomu tak bylo i po roce 1989, jak vyplývá ze zprávy ombudsmana Otakara Motejla z prosince 2005.⁶

Extrémními případy demografického inženýrství jsou vyhánění obyvatelstva, etnické čištění či genocida. Jako demografické inženýrství můžeme kvalifikovat holokaust, nebo odsun českého a posléze německého obyvatelstva z oblastí českého příhraničí před a po skončení druhé světové války. Koncept demografického inženýrství je hojně využíván při studiu nucených přesunů obyvatelstva během války v Jugoslávii v letech 1991-95, kdy například v Bosně a Hercegovině byla v souvislosti s oficiální politikou jednotlivých bojujících stran přinucena opustit své domovy více než polovina obyvatelstva.

Projekt dobrovolných návratů

Mezi 16. únorem a 15. prosincem 2009 proběhl v České republice zvláštní projekt asistující legálně pobývajícím cizincům u dobrovolných návratů do jejich vlasti. Program měl dvě fáze, první trvala od 16. února do 24. července, druhá od 27. července do 15. prosince. Odcházející cizinci dostali v první fázi příspěvek 500 euro a zaplacenou letenku do vlasti. V druhé fázi byl příspěvek 300 euro. V první části se přihlásilo 1871 cizinců, ve druhé 218, ze státního rozpočtu bylo na program uvolněno celkem 85,1 mil. Kč.⁷ Od 15. září do 15. prosince byl také realizován projekt dobrovolných návratů pro nelegálně pobývajícím cizincem, do kterého se zapojilo 169 zájemců. Těm byla také zaplacená cesta do země původu a byl jim umožněn návrat do ČR po uplynutí kratší lhůty než v případě vyhoštění ze země.

Je možné chápat program dobrovolných návratů v roce 2009 jako demografické inženýrství? Může tento koncept napomoci lepšímu porozumění vládní politice? Abychom státní iniciativu při nakládání s obyvatelstvem mohli nazývat demografickým inženýrstvím, mělo by být navrženo, odsouhlaseno a realizováno s explicitní referencí k bezpečnosti. Proto se nyní zaměříme na realizaci vládního projektu dobrovolných návratů v kontextu dlouhodobé migrační politiky České republiky a posléze se pokusíme na danou otázku odpovědět.

Po uvolnění společenských poměrů v roce 1989 začal v ČR vzrůstat počet dlouhodobě, trvale či přechodně pobývajících cizinců. V roce 2008 dosáhl počet cizinců

⁵ Známy je např. výrok o nejlepší zbrani - děloze arabské ženy, připisovaný Jásiru Arafatovi.

⁶ Zpráva ombudsmana ke stažení zde: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/2005-2007/Sterilizace.pdf

⁷ Informace MV ČR, viz: <http://www.mvcr.cz/clanek/projekt-dobrovolnych-navratu-uspesne-ukoncen.aspx>

usazených v ČR více než dvanáctinásobku jejich počtu z roku 1990.⁸ Pro řešení situace cizinců pobývajících v České republice bez platných povolení se začal postupně rozvíjet program asistovaných dobrovolných návratů cizinců a readmisní mechanismy. Dlouhodobý program dobrovolných návratů v kompetenci Ministerstva vnitra řeší situaci neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu a od prosince 2007 také situaci cizinců správně vyhoštěných a umístěných v zařízení pro zajištění cizinců. Těmto cizincům je poskytnuta možnost komplexní předodjezdové asistence zdarma (vyřízení cestovních dokladů, etc.) a možnost uhrazení cestovních nákladů ze strany českého státu. Cizinec by měl však polovinu cestovních nákladů uhradit dodatečně, aby nebyl veden na seznamu nežádoucích osob. Možnost asistovaného návratu v rámci dlouhodobého programu je otevřena i pro občany ze zemí EU, počet asistovaných návratů se pohybuje řádově ve stovkách za rok. Mechanismy umožňující realizaci návratu osob, které odmítají využít možnosti dobrovolného návratu, představují readmisní politiku ČR. Readmisní podmínky nastavují dohody ČR s jednotlivými státy.⁹

V letech 2006 - 2008 se začal v ČR markantně zvyšovat počet cizinců ze zemí mimo EU, které lákaly pracovní příležitosti spojené s tehdejší příznivou ekonomickou situací. Ekonomický růst však byl na konci roku 2008 v souvislosti s globální ekonomickou a finanční krizí vystřídán prudkým útlumem, což začalo negativně ovlivňovat zaměstnanost, zejména zaměstnanost agenturně zaměstnaných cizinců. Během roku 2009 se podle údajů MPSV snížil počet cizinců ze zemí mimo EU v postavení zaměstnance o více než padesát dva tisíc.¹⁰

Pracovní migranti začali poutat pozornost médií a již od konce roku 2008 se „problémem cizinců“ začalo zabývat Ministerstvo vnitra ČR. Následně 16. prosince 2008 předložilo Ministerstvo vnitra vládě materiál „Propouštění zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize – rizika a možné dopady na bezpečnostní situaci v České republice“. Po další meziresortní spolupráci schválila vláda ČR 9. února 2009 rozhodnutí č. 171 pro zajištění bezpečnostní situace České republiky v souvislosti s propouštěním zahraničních pracovníků v důsledku hospodářské krize¹¹ s cílem minimalizovat rizika pro bezpečnostní situaci ČR.

Situaci zhodnotil tehdejší ministr vnitra Ivan Langer následovně: „zahraniční pracovníci se mohou díky krizi dostat do obtížné finanční situace a existenčních problémů“, což by mohlo být doprovázeno nárůstem „kriminálních aktivit [...] organizovaného zločinu [...] nelegální migrace[...] xenofobních nálad mezi většinou populací.“¹² Langer také argumentoval finanční výhodností dobrovolných návratů pro Českou republiku, předcházející vysokým nákladům spojeným s kriminální činností nezaměstnaných cizinců.

Projekt dobrovolných návratů byl ukončen k 15. 12. 2009. Ze strany ministerstva vnitra, které v té době vedl Martin Pecina, byl projekt hodnocen jako úspěšný. Je zajímavé, že

⁸ Podle dat Českého statistického úřadu, viz: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/B9003347F1/\\$File/c01r01.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/B9003347F1/$File/c01r01.pdf)

⁹ O tom více např.: Asistované dobrovolné návraty do třetích zemí - komparace návratových systémů vybraných zemí EU a České republiky, SOZE 2010.

¹⁰ Informace poskytnuta na webu ČSÚ: [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/4200441254/\\$File/c05r09.pdf](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/t/4200441254/$File/c05r09.pdf)

¹¹ [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/\\$FILE/171%20uv090209.0171.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/813889E9A7A4AA9EC125755B00460A14/$FILE/171%20uv090209.0171.pdf)

¹² Prezentace tehdejšího ministra Langer ke stažení na odkazu: <http://www.mvcr.cz/soubor/prezentace-projekt-pomoci-cizincum.aspx>

v oficiální informaci podané na tiskové konferenci 17. 12. 2009 byl akcentován humanitární prvek pomoci, kdy „základem tohoto projektu bylo pomoci lidem nebo asistovat lidem, kteří se ocitli ne vlastní vinou v situaci, kdy nejsou schopni žít ani na území České republiky v legálním postavení, ani nemají prostředky na návrat do své domovské země.“¹³ O bezpečnostních motivech v tiskové zprávě již nebyla zmínka. Bezpečnost však byla zmiňována v oficiálních prezentacích ministra Peciny¹⁴ a ředitele cizinecké policie Husáka¹⁵ hodnotících tento projekt.

Projekt dobrovolných návratů české vlády realizovaný v roce 2009 můžeme vnímat jako specifickou nadstavbu standardní dlouhodobé politiky státu. Hlavními rozdíly projektu ve srovnání s dlouhodobým programem dobrovolných návratů byla zvláštní finanční motivace pro rozhodnutí k návratu a zaměření na cizince ze zemí mimo EU. Z vládních materiálů vyplývá, že projekt dobrovolných návratů byl uskutečněn s cílem řešit bezpečnostní problémy, dokonce dochází k explicitnímu odkazu na problémy „většinové populace“ ze strany ministra vnitra.

Vzhledem k těmto faktům můžeme říci, že projekt dobrovolných návratů byl specifickým bezpečnostním opatřením českého státu směřujícím k řešení problémů většinové populace prostřednictvím snížení počtu nezaměstnaných cizinců ze zemí mimo EU – tedy jasně definované nevítané menšiny. Proto můžeme tento projekt kvalifikovaně označit jako příklad demografického inženýrství. I když je projekt dobrovolných návratů často vysvětlován prostřednictvím argumentů ekonomické výhodnosti či argumentů humanitárních, faktem zůstává, že nezaměstnaní cizinci byli vnímáni jako bezpečnostní hrozba, která byla řešena snahou o jejich urychlený návrat do země původu.

Shrnutí

Hlavní tezí tohoto článku je, že projekt dobrovolných návratů realizovaný českou vládou v roce 2009 můžeme vnímat jako projev demografického inženýrství. Jinými slovy, bezpečí většinové populace bylo bráněno proti hrozbě představované nezaměstnanými cizinci. Cílem této úvahy není hodnotit vhodnost či efektivitu projektu dobrovolných návratů, ale spíše daný projekt představit jako státní iniciativu pro zajištění bezpečnosti většinové populace. To nám může pomoci lépe porozumět dynamice migrační politiky České republiky, kdy byla dlouhodobá opatření dočasně vystřídána zvláštní iniciativou odsouhlasenou na půdě vlády. Nabízejí se i další otázky, např. existují relevantní důkazy, že nezaměstnaní cizinci opravdu představují bezpečnostní hrozbu? Jestliže nezaměstnaní cizinci opravdu představují bezpečnostní hrozbu, jak stát řešil hrozbu zbylých zhruba 96 % nezaměstnaných cizinců, kteří možnosti dobrovolného návratu nevyužili? V obecnější rovině bychom se mohli ptát, vyskytují-li se i další případy, kdy instituce českého státu (např. obecní a krajské úřady, ministerstva, etc.) ovlivňují, na základě bezpečnostních obav některých skupin, demografické složení obyvatelstva. Podobných otázek bychom mohli položit mnoho a hledání odpovědí na ně by jistě bylo podnětné. Určitě bychom však při tom neměli zapomínat na bezpečnostní kontext zkoumané problematiky.

¹³ <http://www.mvcr.cz/clanek/projekt-dobrovolnych-navratu-uspesne-ukonceni.aspx>

¹⁴ <http://www.mvcr.cz/soubor/zpravodajstvi-dokumenty-prezentace-mv-ppt.aspx>

¹⁵ <http://www.mvcr.cz/soubor/zpravodajstvi-dokumenty-prezentace-scp-ppt.aspx>

O autorovi

Mgr. Tomáš Dopita působí jako doktorand na Katedře mezinárodních vztahů Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, kde se zaměřuje na problematiku budování míru a řešení ozbrojených konfliktů, specificky ve vztahu k Bosně a Hercegovině a Šrí Lance. Mezi jeho další aktivity patří pořádání festivalu Jeden svět v Děčíně v rámci občanského sdružení Zelená pro planetu a výuka angličtiny v děčínském Husově sboru. Kontakt na autora: tomdopita@gmail.com.