



PŘEKRAČUJEME HRANICE
PRZEKRACZAMY GRANICE
2014—2020



EVROPSKÁ UNIE / UNIA EUROPEJSKA
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO

SPRÁVNÁ PRAXE

pro společné řešení krizového řízení a spolupráce
bezpečnostních složek v rámci uprchlické vlny
osob z Ukrajiny na česko-polské hranici



DOLNOŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
WE WROCŁAWIU

Projekt „**Společné řešení krizového řízení a spolupráce bezpečnostních složek v rámci uprchlické vlny osob z Ukrajiny na česko-polské hranici**“ (CZ.11.4.120/0.0/0.0/22_037/0003267) byl realizován společně s partnery projektu na české i polské straně a spolufinancován Evropskou unií z Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci Programu Interreg V-A Česká republika – Polsko.

ÚVOD

Při realizaci projektu si partneři projektu a další přizvaní odborníci vzájemně předávali zkušenosti a poznatky z řešení uprchlické krize způsobené válečným konfliktem na území Ukrajiny. Předávané zkušenosti se v rámci jednotlivých workshopů analyzovali a následně se identifikovaly klady a zápory jednotlivých činností a řešení. Výstupem těchto workshopů jsou vybraná doporučení v podobě správné praxe, která může být využita jako soubor doporučení a postupů nejen partnery projektu, ale i dalšími odpovědnými orgány veřejné správy a bezpečnostními složkami v případě vzniku a řešení nových (jiných) migračních vln.

Hlavními zdroji informací byly diskuze na základě setkávání členů expertní skupiny na workshopech, dále zkušenosti odborníků ze státní správy, samosprávy, bezpečnostních sborů a orgánů podílejících se na ochraně obyvatelstva a krizovém řízení. Všichni experti se nejen aktivně podíleli na samotném řešení migrační krize na obou stranách hranice, ale i se účastnili jednotlivých workshopů.

V průběhu projektu bylo realizováno celkem 5 workshopů a každý z nich byl tematicky zaměřený na jednotlivé klíčové aktivity. Výsledkem těchto workshopů je pak samotný dokument „Správná praxe“, který shrnuje doporučené činnosti a postupy veřejné správy a bezpečnostních sborů při řešení migrační vlny velkého rozsahu. Přílohou tohoto dokumentu je metodický list, který ve stručné podobě obsahuje základní činnosti a opatření, které byly využity při řešení migrační krize na obou stranách hranice.

1. Základní informace

V únoru roku 2022 zahájila Ruská federace invazi na území Ukrajiny a započala tak mimo jiné největší uprchlická krize na území Evropy od dob 2. světové války.

Plánovací dokumentace, která byla v té době aktuální, nebyla dimenzována na tak vysoké počty uprchlíků, proto bylo nezbytné využít krizových opatření a pružně reagovat na nastalou situaci. Do září 2023 z Ukrajiny odešlo na 11 milionů osob prchajících před válečným konfliktem.

Hlavním gestorem řešení krizových situací způsobených migrační vlnou velkého rozsahu je v obou zemích Ministerstvo vnitra a jemu podřízené složky především Odbor azylové a migrační politiky (OAMP) a Správa uprchlických zařízení (SUZ) na straně české a Urząd do Spraw Cudzoziemców na straně polské.

V rámci nadnárodní legislativy upravuje hlavní způsoby řešení migračních krizí nařízení Úřadu vysokého komisaře organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR), Evropské rady a Rady EU, a dále pak Doporučení komise EU č. 2020/1364 ze dne 23. září 2020.

V České republice je primární plánovací dokumentací pro tyto krizové situace Typový plán Migrační vlny velkého rozsahu. Územní samosprávné celky mají povinnost rozpracovat tyto tzv. typové plány pro využití na svém území se silami a prostředky, kterými dané území disponuje. Důležitým aspektem Typového plánu migrační vlny velkého rozsahu je také rozpracování dílčích úkolů, které jednotlivé zainteresované složky musí plnit. Na straně polské je obdobnou plánovací dokumentací „Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej“.

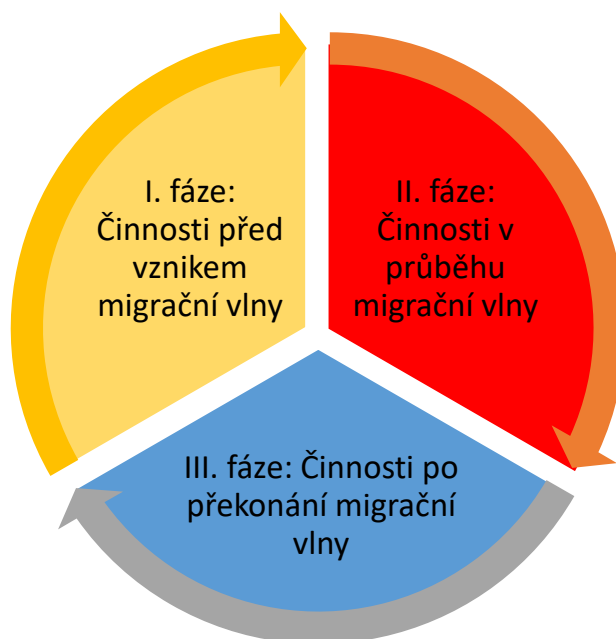
Otázka připravenosti na přijetí většího počtu uprchlíků není odpovědností pouze jednoho gestora, ale celé společnosti. Do procesu plánování zaměřeného na zvládnutí potenciální migrační vlny jsou zapojeny všechny bezpečnostní složky, orgány veřejné správy a především ústřední orgány zodpovědné za agendu migrační politiky. Nezbytnou součástí řešení migrační vlny je také komunikační kampaň, která v souladu s doporučeními UNHCR, Rady EU i Evropské Rady do samotného řešení zapojuje i veřejný sektor.

Důsledkům migrační vlny velkého rozsahu nemůže (neměla by) žádná země čelit sama a tak obsahem legislativy a plánovacích dokumentací je i zdůraznění

mezinárodní koordinace, kam například může patřit opatření v podobě přerozdělování počtu uprchlíků či ekonomická podpora jednotlivých zemí.

2. Řešení migrační vlny z pohledu správné praxe

Přípravenost veřejné správy a nastavený systém krizového řízení po zkušenostech z různých mimořádných událostí a krizových situací je jak v České, tak i Polské republice na vysoké úrovni. Všechny předchozí výzvy, kterým byl bezpečnostní systém na obou stranách hranice vystaven, však mají naturogenní nebo antropogenní charakter a jejich management je velice podobný. Při řešení migrační vlny velkého rozsahu se ukázalo, že pro její řízení je potřeba zvolit odlišné postupy, především pak z pohledu širšího zapojení ústředních institucí, které nejsou „běžnou“ součástí krizového řízení. Správnou praxi lze na základě zkušeností rozdělit do tří fází:



I. fáze: Činnosti před vznikem migrační vlny velkého rozsahu

Analýza prezentovaných zkušeností na workshopech ukazuje, že pro řízení potenciálních krizových situací v důsledku velkého počtu příchozích uprchlíků v rámci migrační vlny je velmi důležitá připravenost v podobě nastavených opatření a připravených činností odpovědných orgánů.

V této fázi je zcela zásadní celkový monitoring situace, zejména pak v oblasti hraničních přechodů a na velkých silničních a železničních uzlech či letištích. Orgány zodpovědné za migrační politiku musí umět identifikovat a rozeznat indikátory, které poukazují na potenciální zvýšený výskyt uprchlíků na území. V případě že k tomu dochází, je vhodné využít nastavených komunikačních kanálů a informovat orgány krizového řízení na daném území tzv. early warnings (systém včasného varování).

Ministerstvo vnitra jako primární orgán ochrany vnitřních hranic na ústřední úrovni musí v případě potřeby aktivovat prvky schopné na území samosprávy indikátory vývoje možné migrační vlny sledovat a hlásit. V rámci efektivnějšího předávání informací je vhodné systém včasného varování využít pro monitoring situace a informace z něj přenášet dotčeným orgánům v digitální podobě (např. pomocí dashboardu), což pomůže rychleji identifikovat naplnění kritérií, která mohou odhalit potenciálně vznikající migrační vlnu. Na základě těchto informací mohou bezpečnostní sbory (především Cizinecká policie) využít režimová či organizační opatření již ve fázi před vznikem Migrační vlny velkého rozsahu, tak aby zajistily svou akceschopnost.

V rámci přípravy (mimo řešení migračních vln) se doporučuje pravidelně provádět kontrolu a prověření funkčnosti nastavených komunikačních kanálů mezi dotčenými orgány. Forma prověření může být například v podobě cvičení nebo odborné přípravě, při které je možné jednak vyzkoušet nejen předávání informací pomocí tele-video konferencí, společných platforem, ale také prověřit činnosti nastavené v plánovacích dokumentacích.

Odbavování příchozích uprchlíků

V první fázi, tedy kdy se situace s příchozími uprchlíky dá řešit prostřednictvím odpovědných orgánů, je příjem uprchlíků odbavován standardními cestami. Povinností cizince příchozího na území cizí státu z hlediska legislativy je:

- Registrace na území,
- Kontrola zdravotního stavu ve zdravotnickém zařízení MV,
- Absolvovat správní řízení – udělení legalizace pobytu,
- Projít procesem integrace nebo realizovat návrat do své země.

Pracoviště předurčená pro příjem uprchlíků v běžném režimu mohou podle situace prodloužit pracovní dobu a navýšit časovou dotaci zpracování vyššího počtu žadatelů o legalizaci pobytu. V případě, že nelze uprchlíky odbavit v daný pracovní den, mohou složky integrovaného záchranného systému (IZS) zajistit nouzové přístřeší (NP) pro čekatele i nově příchozí uprchlíky. NP může být zřízeno „jednoduchou“ formou např. výstavbou stanů a to na předurčených místech. Tato místa je vhodné zřídit v určitých lokalitách/místech tak, aby nedocházelo k znepokojení veřejnosti nebo většímu narušení běžného života společnosti. K zajištění NP, zejména v případě nepříznivých klimatických podmínek lze rovněž využít účelová zařízení ministerstva vnitra nebo ministerstva obrany, případně jiná vhodná místa na daném území.

V této fázi (a to i v případě, že situace řešená pomocí výše uvedeného procesu je dostačující nebo aktuálně není předpoklad zvyšujícího se počtu příchozích uprchlíků) je již potřeba využít zpracovanou plánovací dokumentaci pro migrační vlnu velkého rozsahu (např. Typový plán migrační vlna velkého rozsahu, typové činnosti složek IZS nebo metodiky pro zajištění vybraných činností).

V těchto dokumentech by měly být uvedeny opatření a postupy mezi kterými by bezpochyby neměla chybět příprava např. na aktivaci Asistenčních center pomoci (ACP). Odpovědnost v tomto případě by měla jít především za orgány činné v řízení azylové a migrační politiky, přičemž složky IZS by se na těchto činnostech měly podílet. Rovněž je potřeba mít v dokumentech rozpracovány postupy k zajištění dalších významných činností při řešení migrační vlny jako jsou např. zřízení a provoz tzv. HUBů nebo vytvoření zázemí pro uprchlíky přijíždějící ve velkém počtu prostřednictvím hromadné přepravy jako tomu bylo v Polské republice v rámci vlakové dopravy.

Příprava na aktivaci asistenčních center pomoci

ACP by mělo přednostně zajišťovat registraci příchozích uprchlíků, nicméně zkušenosti z řešení uprchlické krize v důsledku války na Ukrajině ukázaly, že ACP musí uprchlíkům poskytovat komplex nezbytných služeb. V předem vytipovaném objektu (místě), který splňuje požadavky potřebné k zajištění jednotlivých činností a zázemí pro uprchlíky, sociální podmínky, energie, skladové prostory, dopravní dostupnost apod. musí být např. i zdravotnický personál k poskytnutí přednemocniční

neodkladné péče, psychosociální pomoc nebo další potřebné agendy. Zcela nezbytné pro činnost ACP je jazyková vybavenost zaměstnanců pro výkon potřebných agend. Dle struktury příchozích uprchlíků je možné využít znalosti samotných zaměstnanců, či zasmluvnění odborníků schopných zajišťovat tlumočení. Zajištění nezbytných služeb příchozím uprchlíkům nemusí být zajišťováno na jednom místě prostřednictvím ACP či jiného centra. Nicméně i v tomto případě je potřeba mít tento systém rozplánovaný a jednotlivé činnosti mít odpovědnými orgány připravené a zajištěné.

Doporučené činnosti a služby zajišťované prostřednictvím ACP jsou uvedeny v metodickém listu v části „Aktivace asistenčního centra pomoci“.

Komunikace a koordinace

Již v této fázi se doporučuje svolat koordinační schůzku a seznámit s možnostmi vývoje nestátní neziskové organizace (NNO) v daných regionech. NNO jsou nezbytnou součástí pro zvládnutí mimořádné události způsobené příchodem většího počtu uprchlíků. Zkušenosti jednotlivých NNO jsou uplatnitelné především v oblasti sociální péče, humanitární pomoci a pro zajištění dostatečných personálních kapacit ACP.

Ministerstvu vnitra jako odbornému garantu ve spolupráci s odborem Cizinecké policie, regionálním úřadem či pod metodickým vedením EU může být doporučen postup v této krizové situaci ze strategické úrovně řízení. Na základě zkušeností získaných z uprchlické krize způsobené válečným konfliktem na Ukrajině, lze zvolit dva způsoby řízení:

Ústřední řízení – Národní koordinátor je stavebním kamenem pro úspěšné zvládnutí migrační krize. Po celou dobu řízení je nezbytné, aby probíhala obousměrná komunikace a metodické řízení z nejvyšší strategické úrovně.

Delegované řízení – činnosti spojené s příjmem uprchlíků jsou přenášeny na nižší úroveň veřejné správy, tedy obce a kraje. Obce a kraje plní úkoly vyplývající z právních předpisů a ve spolupráci s místními neziskovými organizacemi adaptují a integrují cizince na svém území.

Při zvoleném postupu je potřeba využít i vhodné komunikační strategie. Autority z veřejné správy musí umět předejít dezinformacím a vhodně informovat občany.

Důležité je se rovněž vyvarovat vzniku extrémistických skupin, které vytvářejí podtext společnosti s rasistickým a xenofobním charakterem.

II. fáze: Činnosti v průběhu migrační vlny

Rozsah migrační vlny je indikován jednoznačně počtem příchozích uprchlíků. Hraniční limity počtu uprchlíků pro indikaci krizové situace jsou:

- a) 750 cizinců/den po dobu několika dnů s výhledem dalšího nárůstu
- b) 5000 cizinců/měsíc po dobu několik měsíců s výhledem dalšího nárůstu.

Migrační vlnu velkého rozsahu nelze řešit na části území, musí se na ní podílet všechny prvky veřejné správy. Při vyhlášení krizového stavu je vhodné stanovit nové povinnosti uprchlíkům při příchodu do země. Gestorem řešení krizové situace se tak stává Ústřední krizový štáb v České republice a Rada Ministrů v Polské republice. Nejvyšší představitelé územních samosprávných celků mohou pro řešení této krizové situace využít svých krizových štábů či podobných pracovních orgánů pro řešení nastalé situace. Zahájení jejich činnosti je jasně definováno a komunikační kanály by měly být pravidelně kontrolovány a prověřovány.

Z počátku řešení migrační vlny velkého rozsahu jsou vhodná pravidelná setkávání vedoucích pracovníků zainteresovaných složek a orgánů. Na základě rozhodnutí předsedy krizového štábu jsou ustanoveni vedoucí jednotlivých stálých pracovních skupin, které pracují nepřetržitě a generují podklady pro řešení situace.

Pro pravidelná setkávání krizových štábů je vhodné využívat distančních komunikačních technologií. Jelikož je (může být) krizová situace z počátku velmi dynamická, je vhodné pravidelně reportovat (perioda 24 hod) vývoj situace, indikátory ovlivňující nově příchozí uprchlíky (screening dopravních uzlů a hraničních přechodů) a predikci vývoje na základě matematických modelů.

Ve druhé fázi je v případě nárůstu příchozích uprchlíků nezbytné zřídit (aktivovat) přijímací centra. Jako dobrou praxi na české straně lze vyhodnotit vytvoření Krajský asistenčních center pomoci (KACP), které obsahují veškerou nezbytnou agendu od příjmu uprchlíka, přes jeho zaevidování do všech nezbytných informačních systémů, zajištění nouzového přežití a základní vybavení pro zajištění základních

životních potřeb uprchlíků, až po přidělení nouzového ubytování. Samozřejmostí musí být vytvoření nadřízeného národního asistenčního centra pomoci (NACP), které řídí a koordinuje migrační vlnu z pohledu příjmu, evidence a nouzového přežití uprchlíků.

V ACP musí být nastavena vedoucí složka a nezbytné režimové a organizační opatření pro operativní činnost. Z pohledu orgánů krizového řízení by měly být přednostně zásobované nezbytným vybavením (personální kapacity, komunikační prostředky, OOPP a dezinfekčními prostředky, kancelářské vybavení, apod.).

Zkušenosti z řešení ukrajinské krize ukázaly, jak nezbytné je mít zajištěny (např. zasmulvněny) potřebné kapacity pro chod ACP v nepřetržitém režimu (24 hod). Za krizového stavu je vhodné tyto personální kapacity zajistit dle zákonných podmínek z řad bezpečnostních sborů. Dále jsou nezbytné také kapacity pro zajištění nouzového ubytování (NU), tuto agendu zpravidla zajišťuje nejvyšší orgán územní samosprávy. Kapacity je možné čerpat např. z havarijního plánu či jiných plánovacích dokumentů nebo na základě nabídek od fyzických a právnických osob.

V neposlední řadě je správnou praxí také zřízení infolinek (popř. webových stránek, e-mailových adres, sociálních sítí) a dostatečné množství pracovníků na jejich obsluhu pro řešení dotazů a požadavků ze strany jak uprchlíků, tak občanů, kteří nabízejí pomoc. Oficiální zdroje se takto mohou vyvarovat/omezit šíření dezinformací.

V případě migrační vlny velkého rozsahu je účelné zřízení psychologické linky pomoci pro uprchlíky nebo pro zaměstnance a příslušníky podílející se na řešení krizové situace.

K zajištění logistiky materiálů a prostředků se na polské straně osvědčilo vytváření tzv. HUBů, pomocí kterých probíhala koordinace veškeré přepravy materiálu z i do Ukrajiny. Jednalo se jak o přepravu humanitární pomoci, techniky či dalších věcných prostředků. V tomto případě se jako vedoucí složka osvědčil hasičský záchranný sbor.

III. fáze: Činnosti po překonání migrační vlny velkého rozsahu

Po překonání krizového stavu (příchozí počty uprchlíků rapidně klesají) je účelné předat agendu institucím, které se určeným činnostem „běžně“ věnují. V této fázi je nezbytné rozeznat potřebu řízení řešené situace a adaptace na postupně se uklidňující stav. Dlouhodobé nasazení příslušníků bezpečnostních sborů na mimořádných úkolech ve prospěch migrační vlny velkého rozsahu není vhodné a to zejména k potřebě zajišťovat „běžné“ činnosti. Jaké vhodné řešení se nabízí tzv. rozdělení jednotlivých modulů ACP, kdy jednotlivé činnosti se zajišťují samostatně bez potřeby provozu jednoho centra.

Zpětná vazba, zhodnocení

Po překonání migrační vlny velkého rozsahu je nezbytné dané období vyhodnotit, vyměnit si zkušenosti, identifikovat správná a efektivní, ale také špatná rozhodnutí. Na základě těchto poznatků pak vytvořit nové či aktualizovat stávající plánovací dokumentace. Zkušenosti nabyté v podobných situacích mohou společnost naučit, jak se obdobným situacím vyvarovat, předejít anebo je překlenout s menšími dopady. Nové poznatky by měly být následně implementovány do teoretických přednášek i praktických cvičení nejen krizových štábů, ale i v rámci vysokých škol, které se specializují na vzdělávání v bezpečnostním sektoru. Úpravy by měly být rovněž provedeny v Adaptační strategii, meziresortní spolupráci a dílčích krizových plánech.

3. Technické a technologické prostředky a vzdělávání

Pro zajištění některých výše zmíněných opatření a činností je potřeba mít odpovídající technické a technologické prostředky. Každá organizace by měla mít adekvátní komunikační a informační prostředky v požadovaném množství. Pro možnosti využívat některá doporučení je potřeba také mít dostatečně dimenzovanou datovou síť a tím pádem i vyšší úroveň kybernetické bezpečnosti pro zajištění vzdáleného připojení do pracovních agend (na české straně to byl např. ĪS CIS, IS AZYL, IS HUMPO) resp. dostatečné množství licencí.

Orgány krizového řízení využívaly spojení pomocí telekonferencí a následně videokonferencí, čímž byly využity především zkušenosti z nedávno prodělané krizové situace spojené s pandemií COVID-19. Tyto technické a technologické prostředky jsou již standardním vybavením veřejné správy. Pro zajištění kvalitního a zabezpečeného připojení je potřeba využívat především stacionárních videokonferenčních jednotek s integrovanou kamerou, prostorovým mikrofonem a reproduktorem. Stacionární jednotky lze doplnit mobilní licencovanou verzí.

Řešení migrační vlny velkého rozsahu opět ukázalo potřebu digitalizace jednotlivých agend, využívání technologií a prostředků pro online komunikaci a sdílení dat a také potřebu vývoje informačních systémů využitelných v oblasti řešení krizových situací a mimořádných událostí.

ZÁVĚR

Veřejná správa i bezpečnostní sbory se díky migrační vlně z Ukrajiny naučily mnoho nových postupů a zejména hasičský záchranný sbor na obou stranách hranice opět potvrdil obrovskou flexibilitu v operativním řízení jak z pohledu personálních kapacit, tak zabezpečení a vybudování přijímacích center v časové tísní a zajištění dalších potřebných činností.

Dokument „Správné praxe“ pro společné řešení krizového řízení a spolupráce bezpečnostních složek v rámci uprchlické vlny osob z Ukrajiny na česko-polské hranici je souhrn doporučených opatření a postupů pro jednotlivé organizace a pracovní orgány územních celků, které mohou být využity při řešení dalších krizových situací podobných té, kterou způsobil válečný konflikt na území Ukrajiny.

Partneři projektu spolupracovali a vyměňovali si názory, které se potom staly součástí tohoto dokumentu. Správnou praxí je rovněž pořízení technických a technologických prostředků, které mohou přispět k řešení krizových situací nejen při přeshraniční spolupráci, ale i v rámci regionálních mimořádných událostí spojených nejen s migrací, ale i jinými živelnými pohromami.

Výstupy správné praxe byly vloženy formou případových studií do informačního systému LOGRISK, který byl součástí projektu „Společné řízení specifických rizik v regionu Jeseník – Nysa“ CZ.11.1.23/0.0/0.016_023/0001055.