

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Štěpán Komárek**

**Adaptace mezinárodní a evropské právní úpravy  
dočasné ochrany na základě zkušeností s její  
aplikací**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Věra Honusková Ph.D.

Katedra: Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 17. června 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 201 129 znaků včetně mezer.

V Praze dne 18. června 2024

## **Poděkování**

Rád bych poděkoval vedoucí práce JUDr. Věře Honuskové, Ph.D. nejen za její nedocenitelné rady a odborné vedení, ale i její podíl na zažehnutí mého zájmu o problematiku azylového a migračního práva.

# Obsah

<b>Úvod</b>	<b>1</b>
<b>1. Dočasná ochrana a její zakotvení v mezinárodním uprchlickém právu</b>	<b>5</b>
1.1. Vztah dočasné ochrany k režimu dle Úmluvy	6
1.1.1. Mezery v ochraně nuceně vysídlených osob	7
1.1.2. Mezery týkající se pohybu velkého počtu osob prchajících před ozbrojeným konfliktem	9
1.1.3. Dočasná ochrana jako způsob vyplnění mezer v ochraně	11
1.1.4. Další způsoby vyplnění mezer v ochraně	12
<b>2. Dočasná ochrana v právu Evropské unie</b>	<b>14</b>
2.1. Historický kontext úpravy	14
2.1.1. Důvody nepoužití dočasné ochrany v letech 2011 a 2015	15
2.2. Obsah směrnice o dočasné ochraně	18
2.2.1. Aktivace dočasné ochrany, její trvání a ukončení	20
2.2.2. Okruh osob požívajících dočasnou ochranu	22
2.2.3. Práva vysídlených osob a povinnosti států vůči nim	23
2.3. Transpozice do národních právních řádů	26
<b>3. Aplikace dočasné ochrany na vysídlené osoby z Ukrajiny</b>	<b>28</b>
3.1. Okolnosti aktivace dočasné ochrany	29
3.2. Vymezení okruhu poživatelů dočasné ochrany	32
3.2.1. Okruh vysídlených osob	32
3.2.2. Osoby vyloučené z poskytnutí dočasné ochrany	39
3.3. Práva poživatelů dočasné ochrany	47
3.3.1. Zaměstnanost a vzdělání jako priority státní podpory	49
3.3.2. Snižování úrovně poskytované finanční a ubytovací pomoci	52
3.3.3. Další práva s dočasnou ochranou spojená	54
3.4. Změna přístupu k solidaritě mezi státy	55
3.5. Možná východiska pro vysídlené osoby	58
3.5.1. Repatriace na území Ukrajiny	59
3.5.2. Pokračování dočasné ochrany nebo obdobného režimu	63
3.5.3. Přejít na jiný ochranný status	64
3.5.4. Přejít na trvalejší pobytový status	66
3.5.5. Přesídlení do jiných států	69
<b>Závěr</b>	<b>70</b>
<b>Seznam použitých zdrojů</b>	<b>75</b>
<b>Abstrakt</b>	<b>96</b>
<b>Klíčová slova</b>	<b>96</b>
<b>Abstract</b>	<b>97</b>
<b>Key words</b>	<b>97</b>

## Úvod

Ještě před třemi lety se mohlo zdát, že institut dočasné ochrany je minimálně v evropském prostoru věcí minulosti. Přesto, že byl tento nástroj již 20 let nedílnou součástí Společného evropského azylového systému, k jeho použití nikdy nedošlo – a to ani v případě masivního náporu na evropské azylové systémy v letech 2011 a 2015, tedy situacích, na jejíž řešení je dočasná ochrana orientována. Zdálo se, že její stávající podoba je pro evropské státy nevyhovující; v připravovaných plánech na revizi evropského azylového a migračního rámce z roku 2020 už dočasná ochrana vůbec nefigurovala.<sup>1</sup>

To se ale změnilo na přelomu února a března roku 2022. Invaze vojsk Ruské federace na území Ukrajiny postavila Evropu před novou realitu. Kromě nedozírných geopolitických, bezpečnostních a ekonomických následků způsobila tato agrese také největší hromadný příliv vysídlených osob minimálně od konce druhé světové války. Členské státy Evropské unie si v reakci na bezprecedentní situaci vzpomněly na dvě dekády starý institut, který byl právě pro podobné kritické situace stvořen, a aktivovaly směrnici o dočasné ochraně. Ta se tak prakticky přes noc dostala do záře reflektorů a nyní zažívá neočekávanou renesanci.

**Cílem této práce je analýza mezinárodní a evropské podoby institutu dočasné ochrany a její reálné aplikace v kontextu současné situace hromadného přílivu osob.** V rámci této analýzy směřuje předkládaná práce k zodpovězení několika dílčích výzkumných otázek. Zejména v prvních dvou kapitolách se práce snaží o **definici pozice institutu dočasné ochrany nejprve v mezinárodním právu, pak i v právu Evropské unie.** Evropskou právní úpravu dočasné ochrany pak ve druhé kapitole analyzuje zevrubněji – nejprve se zabývá historickými okolnostmi provázejícími tvorbu a existenci nástroje v rámci komunitárního práva, poté zkoumá samotný obsah směrnice o dočasné ochraně.<sup>2</sup>

Jádrem této práce je kapitola třetí. Ta se zabývá samotnou aplikací dočasné ochrany v souvislosti se současným hromadným přílivem osob prchajících z Ukrajiny na území států Evropské unie. Přístup k tématu vychází z hypotézy, že evropský právní rámec pro institut

---

<sup>1</sup> Viz. Sekce 3.1 a 5.4 Návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu. COM/2020/613 final.

<sup>2</sup> Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále také jako „směrnice o dočasné ochraně“ nebo „Směrnice“).

dočasné ochrany vznikal v době, která se velmi lišila od současnosti – a to ať už co se týče geopolitické situace, podoby nucené migrace nebo právního stavu v zemích Unie, tak i co do celkového nastavení společnosti a jejích politických reprezentantů. **Předkládaná práce se tedy snaží najít odpověď na otázku, zda byla tato právní úprava v rámci její aplikace adaptována na současné poměry, a pokud ano, zda je tato adaptace v souladu s původním účelem úpravy.**

Předkládaná práce se ve třetí kapitole nejprve věnuje důvodům, **proč byla dočasná ochrana aktivována až nyní i přesto, že za dobu její existence v evropském *acquis* Evropa zažila již několik situací, při kterých mohlo být použití tohoto nástroje zvažováno.** Dále se podrobně dívá na vymezení okruhu osob požívajících dočasnou ochranu a povinnosti států vůči nim. V této oblasti se snaží pojmenovat některé problematické body vycházející zejména z národních úprav jednotlivých států. Krátce se zabývá taktéž aspekty solidarity mezi státy a proměnou jejího chápání. Na konci kapitoly se autor dívá i do blízké budoucnosti a snaží identifikovat opatření, která by bylo vhodné přijmout v souvislosti s končícím režimem dočasné ochrany.

K vytyčeným cílům se autor snaží dojít kombinací analytické a deskriptivní metody výzkumu. Práce využívá řadu jak primárních, tak sekundárních zdrojů. Z mezinárodních primárních zdrojů se opírá zejména o Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (dále jen „Úmluva“) a její Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967, jako o nejdůležitější dokumenty mezinárodního uprchlického práva, pracuje ale i s dalšími mezinárodními smluvními instrumenty. V problematice dočasné ochrany se nelze vyhnout ani mezinárodním *soft law* dokumentům. V tomto ohledu byly použity například závěry Výkonného výboru Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) a Pokyny k dočasné ochraně a pobytovým režimům, vzniknuvší na půdě stejné organizace.

Největší část práce analyzuje právo evropské. Zde je v centru pozornosti pochopitelně směrnice o dočasné ochraně spolu se dvěma prováděcími rozhodnutími Rady – prvním z března roku 2022, které zavedlo dočasnou ochranu<sup>3</sup> a druhým z října 2023, které režim prodloužovalo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „Prováděcí rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí Rady“).

<sup>4</sup> Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382.

V práci se dále objevují zmínky i o dalších pramenech primárního a sekundárního práva EU, zejména pak těch, které jsou spolu se směrnicí o dočasné ochraně součástí Společného evropského azylového systému. Zejména ve třetí kapitole práce hojně využívá i vnitrostátní prameny práva. Jde vesměs o zákony implementující dočasnou ochranu ve 26 státech Unie,<sup>5</sup> speciální pozornost byla věnována zejména českému zákonu o dočasné ochraně cizinců<sup>6</sup> a zákony a podzákonými právními předpisy přijatými v souvislosti s aktivací dočasné ochrany pro osoby z Ukrajiny.<sup>7</sup>

Co se sekundárních zdrojů týče, vzhledem k rozsahu autor vychází z práce řady zejména anglicky publikujících autorů. Nejčastěji je v diplomové práci citována turecká autorka Meltem İneli Ciğer, zejména pak její monografie *Temporary Protection in Law and Practice* z roku 2018, která autoru poskytla cenný teoretický základ. Z dalších autorů se pak opakovaně objevují Achilles Skordas, James C. Hathaway a Guy S. Goodwin-Gill, Joan Fitzpatrick, Rebecca Dowd nebo Walter Kälin. Z českých autorů je třeba zmínit inspiraci prací Věry Honuskové, která se problematice dočasné ochrany dlouhodobě věnuje. V práci jsou dále citováni i Enes Zaimović nebo Dalibor Jílek.

V neposlední řadě autor především v aktuálních otázkách odkazuje na činnost řady výzkumných organizací, sítí nebo think-tanků. Využita byla výzkumná práce Odysseus Network jakožto přední síť akademiků z celé Evropy, dalším významným zdrojem byly reporty European Council on Refugees and Exiles, European Migration Network nebo Agentury Evropské unie pro otázky azylu (EUAA). Za účelem zasazení problematiky do širšího společenského kontextu pak byla v několika částech použita statistická data. Tato data pocházela převážně z oficiálních zdrojů mezinárodních organizací (např. Eurostat, Světová banka nebo statistiky OSN), v několika případech byla využita i data z kvantitativních průzkumů veřejného mínění (např. Eurobarometr, v českém prostředí pak PAQ Research).

Autor si je vědom existence diplomové práce na podobné téma, kterou na Právnické fakultě Univerzity Karlovy obhájil v roce 2021 Enes Zaimović. Od té doby se však došlo

---

<sup>5</sup> Jejich výčet je obsažen v seznamu zdrojů (Zdroje pro Tabulky č. 1 a 2). Dánsko mezi nimi není, které má výjimku ze společné politiky EU týkající se migrace a azylu.

<sup>6</sup> Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

<sup>7</sup> Zejména zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace a zákon č. 66/2022, o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace.

v problematice k zásadnímu vývoji, jádro této práce by se tak mělo týkat problematiky v tuzemsku ještě neprobádané.



## 1. Dočasná ochrana a její zakotvení v mezinárodním uprchlickém právu

Dočasná ochrana není v mezinárodním právu novým instrumentem. Právě naopak – poprvé byl podobný nástroj použit již před téměř devadesáti lety v souvislosti s potřebou poskytnutí „bezpečného přístavu“ pro tisíce baskitských dětí prchajících před nebezpečným španělské občanské války do Velké Británie.<sup>8</sup> Po válce se pak oblíba (nebo spíše potřeba) podobných druhů ochrany orientované na ochranu před násilím a rychlou repatriací (v tehdejší době označovaných spíše jako dočasné útočiště – *temporary refuge*)<sup>9</sup> dále zvyšovala. Objevila se tak například jako odpověď na hromadný příliv osob přicházejících v roce 1956 z Maďarska do Rakouska,<sup>10</sup> v 70. a 80. letech byla zase základním stavebním kamenem úspěšného ochranného mechanismu v Jihovýchodní Asii.<sup>11</sup> U nás jsme se s obdobným režimem historicky mohli setkat zejména v 90. letech, a to v souvislosti s válkou v bývalé Jugoslávii.<sup>12</sup>

Navzdory své dlouhé historii a vysoké používanosti se dočasné ochraně nedostalo závazného mezinárodněprávního rámce – zakotvena není její definice, minimální parametry či okruh osob a situací, na které je ochrana aplikovatelná.<sup>13</sup> Na mezinárodní úrovni se tímto tématem zabývá pouze několik nezávazných dokumentů, které však cílí spíše na rámcové vymezení základních pojmů a parametrů dočasné ochrany. Asi nejvýznamnější z nich pak vznikly na půdě Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), který se tématem dlouhodobě zabývá. Zmínit lze například řadu závěrů Výkonného výboru UNHCR (nejdůležitější je Závěr č. 22 z roku 1983, ve kterém jsou představeny některé minimální standardy ochrany v situacích rozsáhlého přílivu osob).<sup>14</sup> Nejaktuálnějším dokumentem na toto téma jsou pak Pokyny k dočasné ochraně a pobytovým režimům z roku 2014.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 2.

<sup>9</sup> Stejně jako právní úprava, ani názvosloví není sjednoceno. Ač jednotlivé pojmy nemají vždy totožný obsah a terminologie se posouvala spolu s vědeckým vývojem, někdy hranice mezi nimi úplně mizí. Například na Slovensku je dočasná ochrana na základě evropské směrnice stále označována jako „dočasné útočiště“. (viz §29 zákona č. 780/2002 Z.z., zákon o azyle). S pojmem dočasné útočiště se setkáváme i v případě ochrany osob z Jugoslávie v České republice (a Československu) mezi lety 1991-1996. Mezi další obdobné pojmy můžeme zařadit např. „dočasný azyl“, „prozatímní azyl“ nebo „dočasné bydliště“. (Viz např. COLES, G.J.L. *Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees*, s.190, JÍLEK, Dalibor. *Dočasné útočiště*, s. 48, HONUSKOVÁ, Věra. *The Czech Republic and Solidarity with Refugees: There were Times when Solidarity Mattered*, s. 244).

<sup>10</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 282.

<sup>11</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 115-129.

<sup>12</sup> JÍLEK, Dalibor. *Dočasné útočiště*, s. 57-58.

<sup>13</sup> *Discussion Paper on Temporary Protection: Roundtable on Temporary Protection* [online]. Bod 1. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/discussion-paper-temporary-protection-roundtable-temporary-protection>.

<sup>14</sup> *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, No. 22* [online]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/publications/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx>.

<sup>15</sup> *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. Bod 2,4. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/542e99fd9.pdf>.

Pokyny, vzniknuvší na základě výsledků dvou Kulatých stolů k dočasné ochraně, mají státům sloužit jako pomocný rámec pro implementaci opatření v případech „*humanitárních krizí a přeshraničním pohybu komplexních nebo nestejnorodých skupin osob*“<sup>16</sup>. Kromě toho obsahuje i základní parametry dočasné ochrany. Vymezuje ji jako režim dočasný a orientovaný na řešení (*solution-oriented*), využitelný v případech, kdy nelze účinně využít individualizované posuzování jednotlivých případů, zajišťující minimální standardy zacházení a umožňující vstup na území státu a ochranu před navrácením (*refoulement*). Zdůrazňuje také důležitost mezinárodní kooperace, hledání trvalého řešení a okolnosti případného ukončení v případě, že důvody pro udělení ochrany pominuly.<sup>17</sup>

Kromě základních parametrů je zde nastíněna i pozice dočasné ochrany v mezinárodním ochranném systému. Dočasná ochrana nemá podle Pokynů nahrazovat mezinárodněprávní obligace států, zejména pak smluvní povinnosti podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a doplňkového Protokolu k Úmluvě z roku 1967 – její funkcí má být spíše vhodné doplnění tohoto režimu.<sup>18</sup> Zároveň má mít vysokou relevanci i jako samostatně stojící instrument, a to zejména ve státech, které nejsou členy Úmluvy, nebo v regionech, kde se Úmluvu nedaří efektivně prosazovat.<sup>19</sup> Jejím zařazení a účelu budou věnovány následující podkapitoly.

## 1.1. Vztah dočasné ochrany k režimu dle Úmluvy

Úmluva je bezpochyby základním stavebním kamenem mezinárodní úpravy univerzální ochrany uprchlíků.<sup>20</sup> K tomuto dokumentu, závazně upravujícímu definici uprchlíka a jeho základní práva spolu s povinnostmi států právům uprchlíka odpovídajícím, přistoupilo již 146 států<sup>21</sup>, k Protokolu k Úmluvě z roku 1967 pak přistoupil ještě o jeden stát více.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Tamtéž, bod 1. V originále „*complex or mixed population movements*“.

<sup>17</sup> Tamtéž, body 8-23.

<sup>18</sup> Tamtéž, bod 8.

<sup>19</sup> Tamtéž, bod 7.

<sup>20</sup> Např. ZIMMERMANN, Andreas, Jonas DÖRSCHNER a Felix MACHTS. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*. Předmluva.

<sup>21</sup> *States parties, including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention* [online]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1951-refugee-convention>.

<sup>22</sup> *States parties, including reservations and declarations, to the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* [online]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/states-parties-including-reservations-and-declarations-1967-protocol-relating-status-refugees>.

I přesto, že Úmluva byla vytvořena v odpovědi na hromadné přesuny osob v kontextu poválečné reality tehdejší Evropy, při její implementaci se státy přiklonily k individualizovanému procesu posuzování uprchlického statusu.<sup>23</sup> Tento systém, založený na vyhodnocování jednotlivých žádostí žadatelů o azyl, přináší mnohé výhody (například možnost přesného zjištění okolností jednotlivých případů a vyhodnocení potřeb jednotlivců). Má ale i svá úskalí. Systém modelovaný na základě Úmluvy se nedokáže vyrovnat hned s několika jevy, které současná podoba nucené migrace přináší.<sup>24</sup> Tyto mezery v ochraně (v literatuře nejčastěji označované jako *protection gaps*)<sup>25</sup> ponechávají miliony osob bez ochranného rámce poskytovaného Úmluvou.<sup>26</sup>

### 1.1.1. Mezery v ochraně nuceně vysídlených osob

Türk a Dowdová definují mezery v ochraně jako: „*nedostatky v ochraně poskytované uprchlíkům a jiným nuceně vysídleným osobám tam, kde existující ustanovení mezinárodního práva, konkrétně mezinárodního uprchlického práva, jsou buďto neaplikovatelná, neexistující nebo nedostatečná v rozsahu, nebo nejsou interpretována a/nebo uplatňována vhodným způsobem*“.<sup>27</sup> Takové mezery pak zkoumají podle toho, zda se jedná o mezery v aplikaci, mezery v implementaci či mezery normativní.<sup>28</sup>

Mezery v aplikaci vznikají v situacích, kdy Úmluva nemůže být použita z důvodu své omezené univerzality. Některé z takových mezer se postupně daří zacelovat – kupříkladu přijetí Protokolu z roku 1967 odstranilo pro univerzalitu zásadní geografické a časové limity Úmluvy.<sup>29</sup> UNHCR svou činností zase rozšiřuje principy Úmluvy i do zemí, které nejsou jejími stranami nebo mají k Úmluvě geografické či časové výhrady.<sup>30</sup> Jeho působení spolu s dalšími významnými elementy (například judikaturou národních a regionálních soudů či řadou rezolucí Valného shromáždění OSN) naznačuje, že některé ze základních principů Úmluvy (zejména pak

---

<sup>23</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 282.

<sup>24</sup> FITZPATRICK, Joan. *Revitalizing the 1951 Refugee Convention*, s. 252.

<sup>25</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 17, TÜRK, Volker a Rebecca DOWD. *Protection Gaps*, s. 1-2.

<sup>26</sup> GOODWIN-GILL, G. S. *The International Protection of Refugees: What Future?*, s. 2.

<sup>27</sup> TÜRK, Volker a Rebecca DOWD. *Protection Gaps*, s. 1.

<sup>28</sup> Tamtéž, s. 1-5.

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>30</sup> Činnost UNHCR je v tomto zásadní např. na území Turecka, které sice je členským státem Úmluvy i Protokolu, ale s geografickou limitací, kvůli které jsou za uprchlíky podle Úmluvy považováni pouze uprchlíci pocházející z Evropy. Dále pak lze zmínit např. činnost UNHCR v jihovýchodní Asii, konkrétně The Comprehensive Plan of Action, který vznikl díky zapojení a koordinačním snahám Úřadu (státy v tomto regionu nejsou členy Úmluvy vůbec). Více např. BRONÉE, STEN A. *The History of the Comprehensive Plan of Action*, s. 534-543.

článek 33 a z něj pocházející princip *non-refoulement*) se dokonce podle řady akademiků dají považovat za mezinárodní obyčejové právo.<sup>31</sup>

Mezery v implementaci jsou snad ještě hůře řešitelným nedostatkem Úmluvy. Vznikají v případech, kdy není Úmluva vykládána v souladu s jejím účelem, a v praxi je prováděna restriktivně či nejednotně.<sup>32</sup> Tento nedostatek má zásadní dopad na rovnost v přístupu k ochraně a na rozhodování samotných vysídlených osob – ty pak inklinují k výběru státu, který vykládá Úmluvu příznivěji a kde mají vyšší pravděpodobnost získání statusu uprchlíka (tento fenomén je označován jako *asylum shopping* nebo *forum shopping* a je obecně považován za negativní jev).<sup>33</sup> Důvodů je více, zásadní je ale zejména fakt, že Úmluva (na rozdíl od dalších lidskoprávních instrumentů) neobsahuje žádný funkční mechanismus závazně sjednocující její provádění v praxi.<sup>34</sup> Sjednocení na mezinárodní úrovni tak probíhá pouze na bázi činnosti UNHCR a tvorby řady soft law dokumentů, což však k narovnání podmínek a zvýšení úrovně ochrany nestačí.<sup>35</sup>

Poslední, normativní mezery, se pak nacházejí v prostoru za samotnými limity Úmluvy. Současná doktrína se stále více přiklání k názoru, který v kontextu mezinárodních lidskoprávních nástrojů poprvé použil Evropský soud pro lidská práva. Ten v roce 1978 ve vztahu k Evropské úmluvě o lidských právech uvedl slavný názor, že „*Úmluva (...) je živoucí instrument, který musí být interpretován ve světle současných podmínek*“.<sup>36</sup> Doktrína živoucího instrumentu se od té doby propsala i do práva uprchlického a k dynamickému pojetí Úmluvy z roku 1951 se přiklání velká část akademické obce i současný soudní úzus.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 64-71, GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The Refugee in International Law*, s. 354.

<sup>32</sup> TÜRK, Volker a Rebecca DOWD. *Protection Gaps*, s. 1-4.

<sup>33</sup> Viz např. Rozsudek Soudního dvora EU z roku 2011, N.S. a další, bod 79; obdobně např. Ministerstvo vnitra ČR, Dublinský systém. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>.

<sup>34</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The Refugee in International Law*, s. 298-302.

<sup>35</sup> Zde lze zmínit například závěry Výkonného výboru UNHCR, kterými se Výbor snaží ovlivnit výklad Úmluvy, významným dokumentem je i Příručka pro posuzování statusu uprchlíka a mezinárodní ochrany. (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention-and-1967>).

<sup>36</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 4. 1978, Tyrer proti Spojenému království (stížnost č. 5856/72), bod 31.

<sup>37</sup> Viz např. GOODWIN-GILL, Guy S. *The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Sources of International Refugee Law*, s. 35, GOODWIN-GILL, Guy S. *The International Law of Refugee Protection*, s. 6.

Na některé situace, které přináší současná podoba nucené migrace, však ani se sebelepším výkladem Úmluvy odpověď nenajdeme. V tomto případě přicházejí v úvahu prakticky pouze dva způsoby řešení – reforma či nahrazení Úmluvy a systému na ní postaveného nebo jeho doplnění způsobem, který by odpovídal na palčivé problémy dneška. Někteří akademici se sice přiklání k první variantě (lze zmínit například návrh Hathawaye a Neva na nahrazení Úmluvy novým systémem dočasné ochrany),<sup>38</sup> praxe a neochota států reformovat mezinárodní úpravu uprchlictví ukazuje, že účinnější a hlavně proveditelnější je varianta druhá.

### 1.1.2. Mezery týkající se pohybu velkého počtu osob prchajících před ozbrojeným konfliktem

Za jednu ze zásadních mezer Úmluvy je v kontextu současné podoby migrace považována situace, v níž dochází k pohybu velkého počtu osob prchajících před ozbrojeným konfliktem.<sup>39</sup> Individualizovaný způsob posuzování statusu uprchlíka v tu chvíli naráží na limity národních systémů, které v důsledku přehlcení žádostmi nedokážou efektivně a včas zpracovat a posoudit jednotlivé žádosti<sup>40</sup> (v tomto případě hovoříme o mezeře související s hromadným přílivem – *mass influx*).<sup>41</sup>

Proto se státy v takových případech často uchylují k přijímání *non-entrée* politik a zabraňují těmto osobám ke vstupu na svá území, případně do oblastí, v nichž vykonávají efektivní kontrolu.<sup>42</sup> Tak se snaží vyhnout povinnosti *non-refoulement* plynoucí z článku 33 Úmluvy<sup>43</sup>. Tím je totiž vázán nejen k uprchlíkům samotným, ale (i vzhledem k deklaratornímu charakteru posouzení statusu uprchlíka)<sup>44</sup> i k žadatelům o azyl, a to alespoň do té doby, než je

---

<sup>38</sup> HATHAWAY, James C. a Richard A. NEVE. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, s.171-172.

<sup>39</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 282-284.

<sup>40</sup> LAMBERT, Hélène. *Temporary Refuge from War: Customary International Law and the Syrian Conflict*. s. 723-724.

<sup>41</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s.36.

<sup>42</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The Refugee in International Law*, s. 369-371, 374-380.

<sup>43</sup> KÄLIN, Walter, Martina CARONI a Lucas HEIM. *Article 33, para. 1 Prohibition of expulsion or return ('refoulement')*, s. 1367-1368.

<sup>44</sup> Rozhodnutí o statusu uprchlíka má deklaratorní charakter. V praxi to znamená, že by stát měl aplikovat základní principy Úmluvy (a zejména *non-refoulement*) na každého do té doby, než jednoznačně neposoudí, že tento jedinec uprchlíkem není. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention-and-1967> bod H. 28, s. 17.

jeho status dostatečně posouzen.<sup>45</sup> Úmluva se povinností umožnit osobám vstup na své území nezabývá, čímž vzniká druhá zásadní mezera v ochraně – mezera v přístupu.<sup>46</sup>

Třetí, zčásti normativní, zčásti implementační mezera v ochraně se týká samotné definice uprchlíka v Úmluvě. Za uprchlíka je podle jejího článku 1 A 2 považována:

*„kterákoliv osoba, která (...) se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.“<sup>47</sup>*

Z pohledu potřeby ochrany osob prchajících před ozbrojeným konfliktem přináší výše uvedená definice hned několik překážek. Úmluva stanovuje pět důvodů pro oprávněné obavy před pronásledováním. Není vyloučeno, že se mezi prchajícími osobami nenachází osoby, které by výše uvedené definiční znaky naplňovaly. Ba naopak; při pohledu na podobu moderních ozbrojených konfliktů zjistíme, že u řady z nich bychom mohli mezi jejich příčinami nalézt i více definičních znaků najednou.<sup>48</sup> To však není pravidlem a některé osoby, prchající před konfliktem z jiných důvodů, tak o uprchlickou ochranu přicházejí hned na začátku.

Bez komplikací ale nejsou ani případy osob, které prchají před konfliktem z taxativně vyčtených důvodů. Překážku přináší požadavek, aby každá osoba doložila „oprávněné obavy před pronásledováním“. Úmluva tento pojem nijak dále nedefinuje,<sup>49</sup> snahy o zpřesňování termínu pomocí soft law instrumentů pak nejsou zvláště funkční. Jednotlivé státy proto pojem interpretují dle svého, což často vede k jeho velmi restriktivnímu výkladu, na základě kterého je po žadatelích požadováno doložení skutečně individuální obavy.<sup>50</sup> Řada osob, které jsou stíženy násilím nevykazujícím znaky diskriminace nebo generalizovaným násilím, tak při takovém výkladu není schopna uprchlického statusu dosáhnout.<sup>51</sup> Zolberg prchající osoby trefně dělí na

<sup>45</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The Refugee in International Law*, s. 232.

<sup>46</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 29.

<sup>47</sup> Čl. 1 písm. A bod 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

<sup>48</sup> UNHCR *Guidelines on International Protection No. 12*, § 1, s. 1.

<sup>49</sup> KÄLIN, Walter. *Refugees and Civil Wars: Only a Matter of Interpretation?*, s. 444–445.

<sup>50</sup> HOLZER, Vanessa. *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, s. 42, 43.

<sup>51</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 46.

aktivisty, cíle a oběti,<sup>52</sup> přičemž dochází k závěru, že i přes velmi podobnou míru pocíťované obavy před pronásledováním mají první dvě kategorie výrazně vyšší šanci na přiznání statusu uprchlíka.<sup>53</sup>

### 1.1.3. Dočasná ochrana jako způsob vyplnění mezer v ochraně

Institut dočasné ochrany jako jeden ze způsobů doplnění (nebo dokonce přímo nahrazení)<sup>54</sup> se v myšlenkách akademiků objevuje pravidelně. Pro státy je lákavá zejména flexibilita tohoto režimu, který může v případě hromadného přílivu prakticky okamžitě nastoupit místo přetíženého systému individuálního posuzování. Díky hromadnému přijetí státy alespoň v této klíčové první fázi ušetří lidské síly a peníze, azylový systém tak získá důležitý „prostor k nadechnutí“, což je pro země zasažené obřím množstvím migrujících osob naprosto zásadní aspekt.<sup>55</sup> Pro vlády těchto zemí může být dočasná ochrana atraktivní i proto, že poskytuje v otázce migrace jistou míru politické flexibility. Tradiční azylové systémy totiž nebývají u domácí populace (a voličů) příliš oblíbené, neboť v jejich očích představují určitou zkratku k trvalému usídlení v jejich zemi.<sup>56</sup> I uprchlický status je sice ze své podstaty koncipován jako dočasný – jedním z pozastavujících důvodů ochrany podle Úmluvy je fakt, že okolnosti, pro které byla osoba uznána uprchlíkem, přestaly existovat.<sup>57</sup> Vzhledem k tomu, že mezinárodní ochrana zpravidla poskytuje možnost přechodu na trvalejší pobytový status, je ale tento faktor do jisté míry mitigován.<sup>58</sup> Dočasná ochrana a její časová limitace a orientace na repatriaci nabízí kompromisní řešení, kterým dostojí lidskoprávním požadavkům a zároveň ji částečně ochrání před odporem veřejnosti.<sup>59</sup>

Režim představuje řadu výhod i pro vysídlené osoby. Zřejmé pozitivum přináší rozšíření ochrany i na osoby, které by jinak nenaplnily striktní uprchlickou definici. Těmto osobám zároveň garantuje ochranu před navrácením a minimální úroveň práv, která by se části z nich

---

<sup>52</sup> ZOLBERG, Aristide R., Astri. SUHRKE a Sergio. AGUAYO. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, s. 269.

<sup>53</sup> Tamtéž.

<sup>54</sup> HATHAWAY, James C. a Richard A. NEVE. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, s.171-172.

<sup>55</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 287.

<sup>56</sup> Tamtéž, s. 279-280; HONUSKOVÁ, Věra. *European Response to the Mass Influx of People Caused by the Russian Invasion of Ukraine: Testing the Limits of International Refugee Law*, s. 62.

<sup>57</sup> čl. 1 písm. C, bod 5 a 6 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

<sup>58</sup> Srov např. §66 odst. 1 písm. a), §77 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/199 Sb., o azylu.

<sup>59</sup> YAKOOB, Nadia. *Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices*. s. 623; FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 291.

v opačném případě nedostala.<sup>60</sup> Dočasná ochrana tak efektivně vyplňuje mezeru v ochraně podle Úmluvy, která nechávala velkou část osob stížených generalizovaným násilím bez ochranného rámce.<sup>61</sup> Pomůže i v (alespoň částečném) vykrytí ostatních výše zmíněných mezer. Jak již bylo zmíněno, pro státy jde o efektivní způsob zvládnutí situace hromadného přílivu. V kombinaci s nižšími předpokládanými náklady díky tomu mají menší incentivu k zavírání hranic a přijímání opatření zabraňujícím vysídleným osobám ve vstupu do země.<sup>62</sup>

Nelze však opomenout ani nevýhody či nebezpečí takového režimu. Fitzpatrick dočasnou ochranu popsala jako „kouzelný dárek, který představuje vytouženou podobu politických cílů svých nadšenců. Zároveň však slouží jako magické zrcadlo pro obavy svých pozorovatelů.“<sup>63</sup> V tomto ohledu s ní nelze než souhlasit. Nejde o řešení od základu dokonalé je třeba s ní nakládat s opatrností a pečlivě zkoumat vztahy k ostatním instrumentům, lidskoprávní důsledky a její efektivitu a pokoušet se odstraňovat její nedostatky.

Nejen Fitzpatrick, ale i další zdroje, zmiňují mezi potenciálními nedostatky dočasné ochrany její schopnost otevření cesty k delegalizaci migrace. Zatímco vysoce formalizovaný systém Úmluvy limituje státy katalogem povinností vůči uprchlíkům (a navazujících základních práv a standardů), flexibilní režim dočasné ochrany může být některými stranami spatřován jako způsob, jak se těmto obligacím vyhnout.<sup>64</sup> Podobné důsledky může mít i nadměrná délka tohoto režimu – mezi beneficienty dočasné ochrany zpravidla jsou i osoby, které by naplnily definici uprchlíka, z důvodu pozastavení individuálního posuzování žádostí však toto není zjištěno.<sup>65</sup> Z krátkodobého hlediska to je akceptovatelná daň za zvládnutí situace hromadného přílivu; dlouhodobé udržování nejistoty a limitace práv však již v pořádku není. Teoretici za optimální považují maximální délku trvání mezi třemi až pěti lety.<sup>66</sup>

#### 1.1.4. Další způsoby vyplnění mezer v ochraně

V tomto kontextu nelze krátce nezmínit některé další podstatné přístupy k mezerám v ochraně. Dočasná ochrana není ani zdaleka jediný způsob, kterým lze Úmluvu doplnit.

<sup>60</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 91-92.

<sup>61</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 292.

<sup>62</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 43-44.

<sup>63</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 280.

<sup>64</sup> Tamtéž, 280, 287, 291-292; MARTIN, David A. *Large-Scale Migrations of Asylum Seekers*, s. 605.

<sup>65</sup> DURIEUX, Jean-François a Jane MCADAM. *Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*, s. 18.

<sup>66</sup> HATHAWAY, James C. a Richard A. NEVE. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, s. 182-183, ILA. *Report of the Committee on Refugee Procedures of the International Law Association: Final Report and Draft Guidelines on Temporary Protection*, s. 3.



Jednotlivé odpovědi lze rozlišit na ty, které pracují s pojmem a rozsahem uprchlického statusu a ty, které poskytují ochranu i ne-uprchlíkům. Liší se také podle toho, zda jde o instrumenty mezinárodní, regionální či čistě národní povahy.

Jedním z možných způsobů je rozšíření samotné definice uprchlíka podle Úmluvy tak, aby poskytoval ochranu co největší skupině obyvatel. Takovým způsobem k problematice přistupují dva důležité regionální dokumenty: Úmluva Organizace africké jednoty (OAM) upravující specifické aspekty problematiky uprchlíků v Africe z roku 1969 a Cartagenská deklarace o uprchlících z roku 1984. První z dokumentů považuje za uprchlíka také „každou osobu, která je v důsledku vnější agrese, okupace, cizí nadvlády nebo událostí vážně narušujících veřejný pořádek (...) nucena opustit místo svého obvyklého pobytu, aby hledala útočiště na jiném místě...“;<sup>67</sup> latinskoamerický nástroj zase rozšiřuje uprchlickou definici o „osoby, které opustily svou zemi, protože jejich život, bezpečnost nebo svoboda byly ohroženy generalizovaným násilím, zahraniční agresí, vnitřními konflikty, masovým porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážně narušily veřejný pořádek.“<sup>68</sup> Toto definiční rozšíření, v kombinaci se skupinovým posuzováním statusu *prima facie*<sup>69</sup> a zákazem odmítání uprchlíků na hranicích,<sup>70</sup> je v případech hromadného přílivu osob prchajících před generalizovaným násilím velmi účinnou metodou. Pro státy „globálního severu“, stíženého největším náporům migračních vln, jde však o politicky nepřijatelnou variantu.<sup>71</sup>

Další možností je pak extenzivní výklad definice uprchlíka, který by obsáhl i osoby tradičně za uprchlíky nepovažované. Jak již bylo zmíněno výše, neexistují žádná závazná výkladová pravidla Úmluvy, což vede k velkým rozdílům v posuzování napříč státy. Některé státy ve vztahu k určitým skupinám nuceně vysídlených osob opravdu postupují výrazně příznivěji, než státy jiné; velké rozdíly se projevují i mezi státy Evropské unie, a to i přes vysokou harmonizaci právních úprav týkajících se azylu.<sup>72</sup> Žádný stát však ve výkladu nedošel

---

<sup>67</sup> Čl. 1, odst. 2 Úmluvy OAM upravující specifické aspekty problematiky uprchlíků v Africe.

<sup>68</sup> Část III., bod 3 Cartagenské deklarace.

<sup>69</sup> Posuzování statusu uprchlíka *prima facie* spočívá v „uznání postavení uprchlíka (...) na základě snadno zjištělných objektivních okolností.“ Jde tedy o opuštění principu individuálního posuzování. *Prima facie* přístup je asociovaný zejména s africkým kontinentem, využívá se ale i jinde. (viz. UNHCR. *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, bod 6; *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*, bod 5.)

<sup>70</sup> Část III., bod 5. Cartagenské deklarace, čl. 2, odst. 3 Úmluvy OAM upravující specifické aspekty problematiky uprchlíků v Africe.

<sup>71</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 93-94.

<sup>72</sup> Současná data k této problematice např. na stránkách Agentury EU pro otázky azylu (*Latest Asylum Trends*. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>). Na úrovni komunitárního práva je definice uprchlíka blíže harmonizována tzv. Kvalifikační směrnici (Směrnice 2011/95/EU).

tak daleko, aby konzistentně poskytoval ochranu podle Úmluvy všem osobám prchajícím před ozbrojeným konfliktem. Tento přístup neřeší ani mezeru související s hromadným přílivem – i přes značnou snahu v takových případech řízení co nejvíce urychlit takový postup stále naráží na limity individuálního posuzování.<sup>73</sup>

Významným řešením je také vytvoření podpůrného statusu, který rozšíří okruh chráněných osob, ale poskytne jim nižší úroveň ochrany a práv. Toto rozšíření přichází často jako odpověď na mezinárodní závazky státu, zejména z nich dovozené ochrany před navracením,<sup>74</sup> případně chrání zvláště ohrožené skupiny osob. Mezi významné instrumenty tohoto charakteru patří doplňková ochrana poskytovaná na území Evropské unie nebo řada národních humanitárních víz, například ve Spojených státech. Žádosti o tyto typy ochrany se ale opět posuzují individuálně, což s sebou přináší již zmíněné kapacitní nedostatky.

## **2. Dočasná ochrana v právu Evropské unie**

### **2.1. Historický kontext úpravy**

Evropská podoba systému dočasné ochrany je upravena směrnicí Rady 2001/55/ES (směrnice o dočasné ochraně). Tato směrnice, přijatá v červenci roku 2001, je evropskou reakcí na situaci hromadného přílivu vysídlených osob, kterou Evropa zažila v první polovině devadesátých let v souvislosti s válkou v Jugoslávii, nejčerstvěji s osobami z Kosova.<sup>75</sup> Úprava ve své době nebyla považována za žádnou revoluci – již v prvních dokumentech týkajících se přípravy směrnice bylo uvedeno, že právě v souvislosti se situací v Kosovu skoro všechny členské státy v určité podobě dočasnou ochranu použily.<sup>76</sup> Společný komunitární postup byl zvolen zejména ze dvou, úzce spojených důvodů – státy chtěly zakotvit minimální standardy ochrany napříč Unií, čímž hodlaly předejít situacím sekundárního pohybu vysídlených osob.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Některé státy (mezi nimi i Česká republika) si v klasických azylových řízeních vypomáhají způsoby, které mají některé znaky hromadného posuzování. Lze zmínit například institut bezpečné třetí země a bezpečné země původu, využívané státy Evropské unie, případně pak interní dokumenty posuzující stav lidských práv a bezpečnosti v zemi či regionu. Více např. §2, odst. 1 k), l), m), §23c, odst.1 c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu; usnesení Nejvyššího správního soudu 7 Azs 206/2020, body 3, 12.

<sup>74</sup> Z mezinárodních závazků zmiňme například významný vliv čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu jednání, z nichž buď přímo, nebo přes judikaturu princip *non-refoulement* vychází.

<sup>75</sup> Směrnice o dočasné ochraně, preambule, bod 2., 3., 6.

<sup>76</sup> *Discussion Paper on Temporary Protection and Solidarity* [online]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9781-1999-INIT/en/pdf>, s. 1-2.

<sup>77</sup> Tamtéž, s. 1.

Evropská dočasná ochrana nikdy neměla nahradit klasické, individualizované řízení. Ač jde o nejstarší nástroj vzniknuvší na komunitární úrovni (Dublinská konvence z roku 1990 byla přijata formou mezivládní dohody, a to ještě předtím, než se azyl a migrace dostaly mezi společné politiky Unie), již od počátku se počítalo s tím, že dočasná ochrana bude pouze krajním řešením pro případy, kdy by tradiční azylový systém z důvodu přetížení selhával. Komplexní evropská úprava azylového řízení byla navíc přijata hned vzápětí, a to na základě závazků přijatých Amsterodamskou smlouvou.<sup>78</sup> Do roku 2005 byly přijaty další tři směrnice a dvě nařízení týkající se migrace a azylu, čímž byla dokončena stavba unijního *acquis*, Společného evropského azylového systému (CEAS).<sup>79</sup>

Prvnímu kolu revizí, dokončeném v roce 2013, se směrnice o dočasné ochraně jako jediná ze základních stavebních kamenů CEAS vyhnula, a to i přes kritické názory, které nástroj označovaly jako zastaralý a nefunkční.<sup>80</sup> Koneckonců, není divu; Evropu za dobu její existence postihlo hned několik situací, které k aktivaci dočasné ochrany vybízely. Nejvíce skloňované jsou v tomto ohledu dva momenty: příliv nucených migrantů v období Arabského jara v roce 2011 a prudký nárůst počtu osob prchajících ze Sýrie kolem roku 2015.

### 2.1.1. Důvody nepoužití dočasné ochrany v letech 2011 a 2015

Události roku 2011 (UNHCR trefně označeného jako „Roku krizí“)<sup>81</sup> vyhnaly z domovů přes 4 miliony obyvatel států severní Afriky.<sup>82</sup> Řada z nich zamířila do Evropy, nejvíce z nich do Itálie. Ke břehům italského ostrova Lampedusa ve Středozezemním moři v prvních devíti měsících roku připlulo přes 55 tisíc osob.<sup>83</sup> Takový nápor na azylový systém Itálie neznala: ve dvou předchozích letech se na ostrov připravilo dohromady přibližně 3 500 osob, nejvyšší roční objem lidí připlouvajících od břehů Libye a Tuniska v předešlých letech dosahoval pouze přibližně poloviny počtu v roce 2011.<sup>84</sup> V reakci na tyto okolnosti formulovala italská vláda požadavek na aktivaci směrnice o dočasné ochraně.<sup>85</sup> Z ostatních států Unie však italskou stranu v tomto kroku

<sup>78</sup> Čl. 73k Amsterodamské smlouvy. V současnosti je základem pro směrnici ustanovení článku 78, odst. 2 písm. c) a odst. 3 Smlouvy o fungování EU.

<sup>79</sup> Více např. *Common European Asylum System*. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en).

<sup>80</sup> EASO. *Latest asylum trends – 2015 overview* [online], s.1-2.

<sup>81</sup> UNHCR. *UNHCR Global Trends 2011*, titulní strana.

<sup>82</sup> Tamtéž, s. 5. Číslo zahrnuje jak vnitřně vysídlené osoby (3,5 milionu), tak osoby hledající útočiště v zahraničí (více než 800 tisíc).

<sup>83</sup> *Report on the visit to Lampedusa (Italy)* [online]. Dostupné z: [https://assembly.coe.int/committeedocs/2011/amahlarg03\\_rev2\\_2011.pdf](https://assembly.coe.int/committeedocs/2011/amahlarg03_rev2_2011.pdf). s. 2, bod 13.

<sup>84</sup> Tamtéž, body 9 a 10.

<sup>85</sup> NASCIMBENE, Bruno a Alessia DI PASCALE. *The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, s. 346.

podporovala pouze Malta (která sama zažívala podobný nápor). Iniciativa tedy neměla příliš dlouhého trvání a po přezkumu požadavku Radou pro spravedlnost a vnitřní věci a jejím stanovisku, že podmínky pro aktivaci směrnice „nebyly naplněny“, byl tento návrh shozen ze stolu.<sup>86</sup>

Totožná odpověď (tedy nenaplnění podmínek) přišla od Evropské komise i v reakci na situaci v roce 2015.<sup>87</sup> Tou dobou zažívala Evropa svou historicky největší migrační vlnu, když bylo na území Unie podáno téměř 1 350 000 žádostí o azyl, z nichž největší množství podali občané Sýrie – tedy číslo dalece přesahující počty osob přicházejících v devadesátých letech z Kosova nebo Bosny.<sup>88</sup> Řada osob přicházejících v té době do Evropy se ale ani do této fáze nedostala – jen za kritický rok 2015 eviduje UNHCR přes 3 700 mrtvých či zmizelých osob,<sup>89</sup> další tisíce osob narazily na hlídkující lodě na moři a ostanté dráty na hranicích a nebyly k podání žádosti připuštěny.<sup>90</sup> Migrace v té době ovládla veřejnou a politickou debatu a paralyzovala velkou část azylových systémů Unie. Proč ani v tento moment nebyl použit nástroj, který byl patrně pro podobné případy vytvořen?

Na tuto otázku se snažila odpovědět už řada akademiků. Jako první většinou rezonuje strach států z „podněcujícího faktoru“, který by aktivace směrnice mohla mít do budoucna pro další vysídlené osoby.<sup>91</sup> Thielemann namítá, že vliv takových faktorů je přeceňovaný, neboť pro osoby vysídlené ozbrojeným konfliktem ve světle „odrazujících faktorů“, které je vyhnaly z domovů, zkrátka nejsou podstatné.<sup>92</sup> Ineli-Cigler přidává argument, že takové osoby zejména hledají bezpečné útočiště a daleko důležitější, než vidina blahobytu, je pro ně geografická a kulturní blízkost.<sup>93</sup> Zároveň uvádí, že směrnice nabízí způsoby tento podněcující faktor mitigovat, zejména volností, kterou poskytuje Radě ve vymezení osob oprávněných status dočasné ochrany používat.<sup>94</sup>

---

<sup>86</sup> Tamtéž, s. 347.

<sup>87</sup> MAAS, Sheila, Beirens HANNE, Velden MAURICE VAN DER a Petronella SALVATORE. *Study on the Temporary Protection Directive: final report* [online], s. 19.

<sup>88</sup> EASO. *Latest asylum trends – 2015 overview* [online], s. 22.

<sup>89</sup> V dalších letech tato čísla po uzavření „bezpečných“ cest ještě rostla. Viz. UNHCR. *Mediterranean Situation*. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

<sup>90</sup> Viz např. maďarská ochrana hranic (ECRE. *Access to the territory and pushbacks: Hungary* [online], cit. č. 11).

<sup>91</sup> MAAS, Sheila, Beirens HANNE, Velden MAURICE VAN DER a Petronella SALVATORE. *Study on the Temporary Protection Directive: final report* [online], s. 35.

<sup>92</sup> THIELEMANN, Eiko R. *How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration?*, s. 22, 36.

<sup>93</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean*, s. 234-235.

<sup>94</sup> Tamtéž.; čl. 5 odst. 3 písm. a) Směrnice o dočasné ochraně.

Ač lze s výše uvedenými argumenty souhlasit, nelze nepřiznat, že stav veřejné debaty (kde byl právě podněcující faktor přívětivé azylové politiky používán jako zásadní motiv) a politická nepopularita takových kroků byl dalším významným faktorem pro neaktivaci směrnice. Situaci využila řada populistických a ultrapravicových politiků napříč Evropou, kteří přižívovali extrémní narativy a z migrace z Blízkého východu do Evropy udělali na dlouhou dobu téma číslo jedna.<sup>95</sup> Důsledkem byla vysoce polarizovaná společnost – podle průzkumu Eurobarometru z roku 2015 považovalo přistěhovalectví za jeden z hlavních evropských problémů 47 % Evropanů, což značilo 33 % nárůst od průzkumu v roce 2013.<sup>96</sup>

V duchu těchto společenských nálad se nesla i reakce řady států, které vlna vysídlených osob přímo nepostihla. Ty nechtěly patricipovat na sdílené odpovědnosti, kterou by aktivace směrnice přinesla, a raději preferovaly rozdělení příchozích osob na základě Dublinského systému, který však nepoměrně zatížil státy na vnější hranici Unie.<sup>97</sup> V takovém společenském klimatu se jen těžko hledá kvalifikovaná většina států, potřebná k aktivaci směrnice.<sup>98</sup> Absence bližší definice „hromadného přílivu“ spolu s neexistencí historického precedentu na evropské úrovni ponechalo veškerou diskreci v rukou politiků, což je projevem delegalizace či politizace ochrany vysídlených osob.<sup>99</sup>

I přes vysoko nastavenou hranici pro aktivaci směrnice lze argumentovat tím, že některé státy, které se k přijetí vysídlených osob z Blízkého východu stavěly vstřícně, mohly mít dostatek politického kapitálu k sehnání dostatečného počtu spojenců a vyhlášení situace hromadného přílivu. Nejlépe tuto definici naplňuje Německo, které se se slovy Angely Merkel „*Wir schaffen das!*“ („Zvládneme to!“)<sup>100</sup> do dnešního dne zhostilo téměř milionu Syřanů,<sup>101</sup> a zároveň je v Unii tradičně významným hráčem. Touto možností se v roce 2017 podrobně

---

<sup>95</sup> Slovo „uprchlík“ se dokonce v anketě Lidových novin v roce 2015 stalo s velkým náskokem českým slovem roku (Viz. KOPŘIVA, Jakub. *Čtenáři serveru Lidovky.cz zvolili slovem roku 2015 výraz „uprchlík“*).

<sup>96</sup> Z Čechů považovalo imigraci za jeden z hlavních problémů 69 % respondentů, což je řadilo na druhé místo mezi respondenty z Malty a Itálie, států na vnější hranici EU. Viz Eurobarometr. *Parlamentometr 2015* [online].

<sup>97</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean*, s. 235-236

<sup>98</sup> „Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o hromadného přílivu vysídlených osob...“ Viz čl. 5 odst. 1. Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>99</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 291-292,

<sup>100</sup> *Angela Merkels "Wir schaffen das!" im Kontext* [online]. Dostupné z: <https://www.swr.de/swrkultur/wissen/archivradio/angela-merkel-wir-schaffen-das-pressekonferenz-august-2015-100.html>.

<sup>101</sup> *Foreign population, 2016 to 2023 by selected citizenships* [online]. Dostupné z: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-citizen-ship-time-serie.html#fussnote-1-268950>.

zaobíraly Gluns a Wessels.<sup>102</sup> Ve své analýze autorky došly k závěru, že by aktivace směrnice přinesla německé vládě určité benefity oproti zvolenému vnitrostátnímu postupu (zejména v dočasnosti ochrany), avšak za cenu vysokých transakčních nákladů vynaložených na vyhlášení stavu hromadného přílivu vysídlených osob a na vyjednání funkčního systému sdílení odpovědnosti.<sup>103</sup> Německá vláda tedy podle nich udělala racionální volbu, když zvolila dosažení svých zájmů zejména v prostoru národní legislativy, a to vzhledem k absenci institucionálních překážek a významné opozice v prosazování svých politik.<sup>104</sup> Jejich závěry potvrzují i výsledky průzkumu z roku 2016, podle kterého se státy raději uchýlovaly k národním řešením, než aby investovaly do náročných vyjednávání na úrovni Unie.<sup>105</sup>

## 2.2. Obsah směrnice o dočasné ochraně

Směrnice definuje dočasnou ochranu jako „řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu“.<sup>106</sup> Tato definice je vzhledem k absenci mezinárodního právního rámce jedinou závaznou definicí dočasné ochrany na nadnárodní úrovni.

Již ze základní definice vyplývá, že pro splnění podmínek pro spuštění dočasné ochrany je třeba kumulativní splnění následujících podmínek: hromadný příliv (nebo alespoň jeho bezprostřední hrozbu), který je tvořen vysídlenými osobami ze třetích zemí.<sup>107</sup> Oba dva tyto základní pojmy směrnice dále definuje. Hromadným přílivem se podle směrnice rozumí „příchod velkého počtu vysídlených osob pocházejících z určité země nebo zeměpisné oblasti do Společenství bez ohledu na to, zda se jedná o vstup spontánní nebo organizovaný, například

---

<sup>102</sup> GLUNS, Danielle a Janna WESSELS. *Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis”*.

<sup>103</sup> Tamtéž, s. 70-74, 79-83.

<sup>104</sup> Autorky pracují s teorií *venue-shoppingu*, podle které je při možnosti výběru ze dvou a více platforem výhodnější usilovat o své cíle tam, kde tomu brání méně překážek. Pokud by německá vláda v době migrační krize neměla silnou domácí pozici, je možné, že by svou pozornost obrátila na evropskou půdu. Viz tamtéž, s. 69, 78-79, 82-83.

<sup>105</sup> MAAS, Sheila, Beirens HANNE, Velden MAURICE VAN DER a Petronella SALVATORE. *Study on the Temporary Protection Directive: final report* [online], s. 34-35.

<sup>106</sup> Čl. 2 písm. a) Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>107</sup> Znak přetíženosti azylového systému, vyjádřený v závěru definice, není nutnou podmínkou, ač v původním návrhu ho Komise mezi základní znaky řadila. Viz. čl. 2 písm. a) původního návrhu Komise (COM/2000/0303 final).

v rámci evakuačního programu“<sup>108</sup>, vysídlené osoby jsou pak „státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na výzvu mezinárodních organizací, a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, a na které by se případně mohl vztahovat článek I oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytujících mezinárodní ochranu, zejména i) osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, ii) osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování lidských práv.“<sup>109</sup>

Široká definice vysídlených osob obsahuje osoby, které byly donuceny opustit svůj domov a nemohou se do něj bezpečně a trvale vrátit. Oproti uprchlickému statusu tedy významně rozšiřuje okruh potenciálně chráněných osob, liší se však v tom, že pouhá příslušnost k této skupině ještě ochranu nezaručuje, neboť aktivace režimu závisí i na dalších okolnostech. Od Úmluvy jako by se snažila odlišit i výčtem důvodů pro vysídlení – jmenován je vliv ozbrojených konfliktů a endemického násilí (bez důrazu na individuální újmu) a ohrožení a útoky na lidská práva osob (bez taxativního výčtu důvodů útoků).

Zajímavý je důraz na trvalost návratu. Původní návrh Komise obsahoval „návrat za bezpečných a humánních podmínek.“<sup>110</sup> S návrhem na přidání požadavku trvalosti přišla první německá delegace<sup>111</sup>. Motivace tohoto kroku není známa, může za ním však stát německá zkušenost s návratem vysídlených osob z Bosny. Německo se totiž ve vztahu k nim rozhodlo po konci ochrany přistoupit k nucené repatriaci, což řadu z těchto osob donutilo k návratu do válkou zničených, na návrat nepřipravených oblastí.<sup>112</sup> V podobném duchu se německá strana vyjadřovala i k jiným bodům – například v článku 21, který hovoří o potřebě vytvoření podmínek pro dobrovolný návrat ze strany členských států, chtěla explicitně zdůraznit preferenci dobrovolné repatriace nad tou nucenou.<sup>113</sup>

Co se hromadného přílivu týče, definice nechává široký prostor pro diskreci. Základními znaky vycházejícími z textu je geografická stejnorodost (musí pocházet ze stejné země nebo oblasti) a „velký počet“ vysídlených osob. První ze znaků je relativně jednoznačný a z UNHCR,

<sup>108</sup> Čl. 2 písm. d) Směrnice o dočasné ochraně

<sup>109</sup> Tamtéž, čl. 2 písm. c).

<sup>110</sup> Čl. 2 písm. c) návrhu Komise z roku 2000 (COM/2000/0303 final).

<sup>111</sup> OUTCOME OF PROCEEDINGS: Working party on Asylum (6914/01), s. 3.

<sup>112</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 135-141.

<sup>113</sup> OUTCOME OF PROCEEDINGS: Working party on Asylum (6914/01), s. 15.

podle něhož tento pojem nelze definovat v absolutních číslech, ale spíše ve vztahu k možnostem a zdrojům přijímající země.<sup>114</sup> Nakonec ale vždy o existenci hromadného přílivu rozhoduje Rada. Vzhledem k politickému charakteru procesu se tak do rozhodování propisují i okolnosti, které se samotnou velikostí přílivu souvisí spíš okrajově, například předpokládaná doba trvání konfliktu nebo následná nutnost sdílení odpovědnosti.<sup>115</sup>

### 2.2.1. Aktivace dočasné ochrany, její trvání a ukončení

Aktivací, nebo respektive zavedením dočasné ochrany, jak tento proces pojmenovává směrnice, řeší článek 5. Spočívá v rozhodnutí Rady na návrh Komise o tom, zda se v dané situaci jedná o hromadný příliv vysídlených osob. Jak je již uvedeno výše, jde o rozhodnutí politické a Rada má při posuzování široké diskreční pravomoci. Z tohoto důvodu žádnému jednotlivci neplyne subjektivní právo na zavedení dočasné ochrany a nemá ani nárok na soudní přezkum takového rozhodnutí.<sup>116</sup> Rozhodnutí musí být přijato kvalifikovanou většinou. Tento model byl kompromisem, který měl zohledňovat jak závažné dopady na Unii, tak předpokládanou časovou tíseň v rozhodovací fázi.<sup>117</sup> V aplikační praxi se však ukázalo, že i této hranice je velmi obtížné dosáhnout.<sup>118</sup>

Pokud Rada o situaci hromadného přílivu rozhoduje kladně, je zavedena dočasná ochrana vysídlených osob, a to ve všech členských státech.<sup>119</sup> Rada v tomto rozhodnutí vytyčí i základní parametry ochrany, konkrétně určí skupiny osob, na které ochrana spadá a datum, od kterého je dočasná ochrana platná. Rozhodnutí by mělo obsahovat i informace o kapacitních možnostech členských států a informace od Komise, UNHCR a mezinárodních organizací.<sup>120</sup>

Délkou trvání dočasné ochrany se zabývá článek 4 směrnice. Po zavedení režimu dočasné ochrany je její trvání limitováno délkou jednoho roku s možností automatického prodloužení

---

<sup>114</sup> UNHCR summary observations on the Commission proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx (11620/00), s. 13.

<sup>115</sup> MAAS, Sheila, Beirens HANNE, Velden MAURICE VAN DER a Petronella SALVATORE. *Study on the Temporary Protection Directive: final report* [online], s. 16.

<sup>116</sup> SKORDAS, Achilles. *Council of the European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof* (1. vydání). s. 834-835. Dále cit. jen jako „Skordas, komentář ke Směrnici“.

<sup>117</sup> Note, Presidency to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (6303/01), s. 2.

<sup>118</sup> Srov. s kap. 2.1.1.

<sup>119</sup> To se netýká Dánska, které se směrnice neúčastní. Původně se směrnice neúčastnilo ani Irsko, které se však v roce 2003 k její implementaci přidalo. Viz Směrnice, preambule, body 25 a 26; Commission Opinion on the request from Ireland to accept the Directive 2001/55/EC [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/MT/TXT/?uri=CELEX:52003SC0907>.

<sup>120</sup> Čl. 5 odst. 3 Směrnice o dočasné ochraně.



o půl roku, nejdéle však o jeden rok. Po uplynutí tohoto dvouletého období je možné dočasnou ochranu prodloužit ještě o další rok, avšak jen v případě, že původní důvody pro poskytnutí ochrany přetrvávají. O tomto prodloužení rozhoduje Rada procesem obdobným zavedení ochrany. Maximální délka režimu dočasné ochrany je tedy omezena hranicí tří let.

Tento článek byl v době příprav snad nejkontroverznější částí směrnice. Původní návrh z roku 1998 obsahoval pětiletou maximální lhůtu.<sup>121</sup> Taková délka však nevyhovovala řadě členských států a v dalším návrhu byla tato doba zkrácena na dva roky.<sup>122</sup> Finální podoba směrnice reflektuje stanovisko UNHCR, který navrhl možnost prodloužení o další rok. Z jeho názoru vyplývá, že by tento dodatečný rok měl být využit k nalezení trvalého řešení, konkrétně jako příprava na dobrovolnou repatriaci.<sup>123</sup> Do finálního textu směrnice se ale tento účel nedostal, jedinou podmínkou pro prodloužení je tak přetrvávající existence důvodů pro dočasnou ochranu.

Ukončení dočasné ochrany může podle článku 6 Směrnice nastat ze dvou důvodů: buďto uplynutím nejdelší možné doby trvání, nebo kdykoli, a to rozhodnutím Rady o tom, že důvody pro dočasnou ochranu pominuly.<sup>124</sup> Nejdelší možná doba trvání v tomto případě označuje buď dobu dvou nebo tří let, a to v závislosti na tom, zda Rada rozhodne o prodloužení dočasné ochrany procedurou podle čl. 4 odst. 2.<sup>125</sup> Rozhodnutí Rady o dřívějším ukončení dočasné ochrany kopíruje proces jejího zavedení či prodloužení – rozhoduje tedy na návrh Komise (která posuzuje žádosti členských států), a to kvalifikovanou většinou států. V rámci takového rozhodnutí by měla Rada zvažovat mezinárodní závazky států (zvláště ty, ze kterých plyne povinnost *non-refoulement*), lidskoprávní a bezpečnostní situaci v oblasti tak. I zde je kladen důraz na bezpečnost a trvalost návratu.

Z vyznění tohoto článku vyplývá, že k dřívějšímu ukončení dočasné ochrany lze přistoupit jen tehdy, pokud na něj bude navazovat návrat vysídlených osob zpět do oblastí původu. Takový postup sice směrnice považuje za silně preferovaný,<sup>126</sup> není ale vždy možný a v případech, že ani po uplynutí maximální doby trvání dočasné ochrany nejsou zajištěny

<sup>121</sup> Čl. 3 Proposal for a joint action concerning solidarity in the admission and residence of beneficiaries of the temporary protection of displaced persons (COM/98/0372 final).

<sup>122</sup> Čl. 4 návrhu Komise z roku 2000 (COM/2000/0303 final).

<sup>123</sup> Note, Presidency to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (6303/01), s. 2.

<sup>124</sup> Čl. 6 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>125</sup> Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 838. V současnosti probíhá debata o širším výkladu ustanovení čl. 4 (2), díky kterému by Rada svým rozhodnutím mohla prodloužit dočasnou ochranu i vícekrát, čímž by byla efektivně prodloužena maximální doba dočasné ochrany. Více k tomuto tématu v kap. 3.5.3.

<sup>126</sup> Čl. 21 Směrnice o dočasné ochraně, Návrh Komise z roku 2000 (COM/2000/0303 final), odůvodnění ke Kapitole 5.

podmínky pro bezpečný a trvalý návrat, je nutné přistoupit k alternativnímu řešení. Směrnice v tomto ohledu není příliš návodná – mimo podmínek dobrovolného,<sup>127</sup> respektive nuceného<sup>128</sup> návratu odkazuje na řešení podle národních právních předpisů.<sup>129</sup> Za potenciálně velmi problematické je třeba považovat přijetí dalšího režimu dočasné ochrany (nebo obdobného statusu), a to jak na komunitární, tak na národní úrovni, neboť takový postup by šel proti smyslu směrnice tím způsobem, že by odsouval trvalejší řešení situace na delší dobu, než je nezbytně nutné, a podrýval funkci „dočasnosti“ ochrany.<sup>130</sup> Nabízí se ale tři alternativní varianty: přesídlení osob do jiných států nebo oblastí, přechod na některý z ochranných statusů podle kvalifikační směrnice (azyl nebo doplňkovou ochranu), nebo poskytnutí trvalejšího statusu (například dlouhodobého nebo trvalého pobytu, případně občanství).<sup>131</sup> Takové řešení může být přijato čistě na národní úrovni, avšak v souladu s principy společné azylové a migrační politiky by pravděpodobně byla preferována alespoň základní koordinace mezi státy tak, aby se předešlo situaci sekundárního pohybu těchto osob.<sup>132</sup>

### 2.2.2. Okruh osob požívajících dočasnou ochranu

Jak vyplývá z článku 5, dočasná ochrana je poskytována na hromadném principu skupinám vysídlených osob, které v rozhodnutí o existenci hromadného přílivu vymezí Rada. Takové rozhodnutí by mělo co nejlépe reflektovat skutečnou povahu situace a důvody pro vysídlení, zároveň nesmí jít o rozhodnutí diskriminativní.<sup>133</sup> Konkrétní podobu tohoto určení směrnice neukládá, ale lze uvažovat zejména nad vymezením geografickým (zejména v případech ozbrojeného konfliktu či generalizovaného násilí), případně identitárním (odrážejícím případné důvody perzekuce, například na základě občanství, národnosti, jazyku či náboženství).<sup>134</sup>

---

<sup>127</sup> Čl. 21 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>128</sup> Tamtéž, čl. 22.

<sup>129</sup> Tamtéž, čl. 20.

<sup>130</sup> I tento názor, konzistentně se objevující ve výkladu účelu dočasné ochrany, může být ve světle současné situace nahrazen výkladem opačným. Takové nadbytečné prodlužování trvání dočasné ochrany (momentálně praktikované například v Turecku) je však nežádoucí, na čemž se shodne UNHCR s většinou autorů. Viz např. Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 838; INELI-CIGER, Meltem. *A Temporary Protection Regime in Line with International Law: Utopia or Real Possibility?*, s. 294; *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. Bod 2.4. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/542e99fd9.pdf>.

<sup>131</sup> INELI-CIGER, Meltem. *When Temporary Protection Ends: longer-term solutions for refugees from Ukraine* [online], s. 3.

<sup>132</sup> Viz zejména zásada solidarity obsažena preambule, bod 20 Směrnice o dočasné ochraně, v čl. 80 či čl. 79 odst. 1 SFEU („Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků...“).

<sup>133</sup> Čl. 5 odst. 4., preambule, bod 16 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>134</sup> Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s.835-836.

Po aktivaci dočasné ochrany směrnice ponechává členským státům možnost omezeného zásahu do okruhu osob, kterým bude dočasná ochrana poskytnuta. Rozšíření ochrany členským státem probíhá na hromadném principu, a to za podmínek vymezených v článku 7 směrnice. Skupiny osob, kterým je na národní úrovni udělena ochrana nad rámec rozhodnutí Rady, musí být podle tohoto ustanovení vysídleny z obdobných důvodů a ze stejného území jako osoby, které v rozhodnutí vymezila Rada.<sup>135</sup> Rozšíření přesahující tyto limity by totiž mohlo vytvořit nežádoucí sekundární pohyby mezi členskými státy.<sup>136</sup> Na tyto skupiny osob se pak dle směrnice nevztahují ustanovení o solidaritě při přesunu vysídlených osob v rámci Unie.<sup>137</sup>

Oproti tomu vyloučení osob z ochrany probíhá individuálně a řeší jej článek 28 směrnice. Z vyznění ustanovení plyne, že je na základě něj možné dočasnou ochranu nejen neudělit, ale i odebrat – to je konzistentní i s podobou národních transpozic.<sup>138</sup> Mezi důvody vyloučení patří závažné podezření, že osoba spáchala zločin proti míru, lidskosti nebo válečný zločin, vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského státu, činy proti cílům a zásadám Spojených národů nebo situaci, kdy osoba může představovat ohrožení pro bezpečnost členského státu či byla odsouzena za mimořádně závažný trestný čin (čímž představuje pro společnost nebezpečí).<sup>139</sup> Osobám z ochrany vyloučeným přiznává směrnice explicitně právo na podání opravného prostředku, nespécifikuje však nutnost ochrany soudní.<sup>140</sup>

### 2.2.3. Práva vysídlených osob a povinnosti států vůči nim

Udělený status garantuje jeho beneficentům řadu práv. Směrnice, jakožto dokument směřující primárně k členským státům a k transpozici do národních právních řádů, není koncipována jako katalog práv poživatelů dočasné ochrany, nýbrž spíše jako výčet povinností, které k těmto osobám mají státy – práva vysídlených osob pak těmto povinnostem odpovídají. Jak plyne z již jejího názvu, směrnice stanovuje minimální normy pro poskytování dočasné ochrany – státy tedy mají pravomoc „zavádět nebo udržovat opatření příznivější.“<sup>141</sup> Většina

<sup>135</sup> Čl. 7 odst. 1 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>136</sup> NOLL, Gregor a Marcus GUNNEFLO. *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report* [online], s. 27; Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 839-840.

<sup>137</sup> Čl. 7 odst. 2 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>138</sup> Tamtéž, čl. 28. Úpravy toto explicitně stanovující přijala kromě Česka např. Belgie. (viz § 9, 10 písm. a) zákona o dočasné ochraně cizinců; čl. 57/32, § 1 Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

<sup>139</sup> Čl. 28 Směrnice o dočasné ochraně. Tyto důvody jsou taxativní a korespondují s vylučujícími důvody obsaženými v Úmluvě. Srov. Úmluva, čl. 1 F, čl. 33 odst. 2.

<sup>140</sup> Čl. 29. Směrnice o dočasné ochraně Toto právo mají i rodinní příslušníci na poživatele dočasné ochrany se slučující podle čl. 15 Směrnice.

<sup>141</sup> Tamtéž, preambule, bod 12, čl. 3 odst. 5.

práv odpovídá povinnostem států nacházejícím se v Kapitole III. směrnice, některá práva (například právo na přístup k azylovému řízení<sup>142</sup> nebo právo na dobrovolný návrat)<sup>143</sup> jsou z různých důvodů zařazena mimo.

V jádru dočasné ochrany stojí právo legálního pobytu na území členského státu po dobu trvání ochrany. K tomuto účelu mají být vysídleným osobám vydány povolení k pobytu, platné po celou dobu trvání dočasné ochrany (podrobnosti ohledně přesné délky platnosti ale směrnice nestanovuje).<sup>144</sup> Právo pobývat na území je ale třeba oddělit od práva na území vstoupit. Povinnost států umožnit vysídleným osobám vstup na území směrnice totiž výslovně nezakládá. Parlament v připomínkovém řízení zahrnutí této povinnosti do textu směrnice navrhoval, tento návrh však nebyl přijat.<sup>145</sup> Směrnice tak v tomto směru hovoří pouze o nutnosti vydat těmto osobám veškerá nezbytná víza, a to pokud možno co nejrychleji a za minimální cenu.<sup>146</sup>

Spolu se samotným právem pobývat na území se s dočasnou ochranou pojí i řada socioekonomických práv. Směrnice zavazuje státy k vytvoření podmínek pro výkon těchto práv alespoň v minimálním rozsahu. Mezi tato práva patří právo na zajištění přiměřeného ubytování, na přístup k zaměstnání, ke zdravotní péči a sociálnímu systému, pro děti (a v omezeném rozsahu také pro zletilé dospělé) pak právo na přístup ke vzdělání.<sup>147</sup>

Vysídlené osoby by také měly dostat informace v jim známém jazyce o tom, jaká práva a povinnosti se jich v souvislosti s dočasnou ochranou týkají.<sup>148</sup> Zejména za účelem ochrany dítěte pak směrnice stanovuje povinnost zajistit osamocenému dítěti umístění do vhodného prostředí a opatrovníka či jiného vhodného zástupce a zakotvuje podmínky pro sloučení rodiny.<sup>149</sup> Pojetí rodiny vymezené ve směrnici se liší od pojetí adoptovaného v souvislosti s novějšími součástmi Společného evropského azylového systému. Narozdíl od nich totiž (kromě vymezení rodiny jako rodičů a nezletilého svobodného dítěte) u jiných blízkých příbuzných klade větší důraz na funkční podobu rodiny (směrnice používá spojení „žili jako rodina“) a na to, že rodina existovala již v době před aktivací směrnice. Z osob, které se ještě nenacházejí na území Unie, pak lze pro sloučení rodiny zvažovat pouze ty, které samy „potřebují ochranu“

---

<sup>142</sup> Tamtéž, čl. 3, čl. 17.

<sup>143</sup> Tamtéž, čl. 21 odst. 3.

<sup>144</sup> Tamtéž, čl. 8 odst. 1; Návrh Komise z roku 2000 (COM/2000/0303 final), bod 5.6.

<sup>145</sup> Report: Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs (A5-0077/2001), s. 13.

<sup>146</sup> Čl. 8 odst. 3 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>147</sup> Tamtéž, čl. 12–14.

<sup>148</sup> Tamtéž, čl. 9.

<sup>149</sup> Tamtéž, čl. 15–16.

(pokud jsou tedy v bezpečí, na splnění podmínek pro sloučení nedosáhnou). Oproti ostatním směrnicím je tedy úprava sloučení rodiny spíše restriktivnější.<sup>150</sup>

Speciální postavení má právo na přístup k azylovému řízení. Směrnice toto právo nezakládá, nýbrž jen potvrzuje jeho existenci a vymezuje jeho vztah k dočasné ochraně. Tímto vztahem se zabývá článek 3, podle nějž „*dočasná ochrana nepředjímá postavení uprchlíka*“.<sup>151</sup> Podle Skordase lze toto ustanovení lze chápat dvěma způsoby: jednak tak, že samotné udělení dočasné ochrany není rozhodující pro věcné posouzení uprchlického statusu Úmluvy, ale i tak, že udělení dočasné ochrany není překážkou pro aplikaci Úmluvy.<sup>152</sup> Tento výklad potvrzuje i článek 17, podle kterého musí být „*poživatelům dočasné ochrany kdykoli povoleno podat žádost o azyl*“.<sup>153</sup> Problematické je však znění druhého odstavce tohoto článku, který říká, že „*posouzení jakékoli žádosti o azyl nevyřízené před uplynutím doby trvání dočasné ochrany je dokončeno po skončení této doby*“.<sup>154</sup> Z něj totiž implicitně vyplývá možnost pozdržení zpracování až do ukončení režimu dočasné ochrany; nespecifikuje však, zda jde pouze o následek přetížení azylového systému, nebo zda je možné formálně pozastavit rozhodování o žádostech.<sup>155</sup> Rada členských států (Česko nevyjímaje)<sup>156</sup> tuto možnost využila a transponovala ji do národních úprav.<sup>157</sup>

Toto řešení ale s sebou přináší řadu překážek. Jak již bylo zmíněno, uprchlický status je z podstaty trvalejší a poskytuje příznivější právní postavení, než dočasná ochrana. Krátkodobé přiznání statusu nižší kvality je v situaci hromadného přílivu ospravedlnitelné, toto opatření by však mělo trvat jen nezbytně dlouhou dobu.<sup>158</sup> Zásadní je také vliv takového postupu na dokazování. Vzhledem k tomu, že řízení může být pozastaveno až na tři roky, je velmi pravděpodobné, že žadatel o azyl nebude schopen po tak dlouhé době přesně doložit veškeré okolnosti, které by jinak jeho azylovou žádost opodstatňovaly.<sup>159</sup> I poměry ve státě se za tu dobu

---

<sup>150</sup> Srov. s čl. 4 směrnice Rady 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny, a čl. 2 písm. j) Kvalifikační směrnice.

<sup>151</sup> Čl. 3 odst. 1 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>152</sup> Skordas, komentář ke Směrnici (2. vyd.), s. 1070.

<sup>153</sup> Čl. 17 odst. 1 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>154</sup> Tamtéž, odst. 2.

<sup>155</sup> V původním návrhu Komise byla dokonce obsažena možnost pozastavení přijímání žádostí po dobu trvání dočasné ochrany, po zásahu některých členských států ale došlo ke změně znění na současný stav. Viz Skordas, komentář ke Směrnici (2. vyd.), s. 1090-1091.

<sup>156</sup> §6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

<sup>157</sup> NOLL, Gregor a Marcus GUNNEFLO. *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report* [online], s. 49-50.

<sup>158</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 102–103

<sup>159</sup> PEERS, Steve a Nicola ROGERS. *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, s. 464.

mohou značně změnit a ač stále mohou existovat skutečnosti opravňující udělení azylu (či doplňkové ochrany), žadatel už o nich nemusí mít takový přehled nebo si je nevztáhne na svou situaci. V těchto případech zatím není v Unii žádná ustálená rozhodovací praxe – je však nutné, aby státy (a orgány zpracovávající azylové žádosti) k zvláštním okolnostem při posuzování těchto případů přihlížely.

Důležitá je také úprava příslušnosti států k následnému azylovému řízení. Podle článku 18 by pro posouzení měly být použity existující kritéria a mechanismy s výjimkou případu, kdy je příslušný stát, který souhlasil s přemístěním poživatele dočasné ochrany na své území (ať už v rámci solidárních relokací mezi členskými státy nebo po sloučení rodiny).<sup>160</sup> V současnosti by tedy byla podle tohoto ustanovení použita pravidla Dublinského nařízení (Dublin III).<sup>161</sup> I toto řešení má svá úskalí, zejména v případě, že se státy nedohodnou na pravidlech solidárního přerozdělení poživatelů dočasné ochrany nebo se jej rozhodnou neaktivovat. V takovém případě může hrozit sekundární přetížení azylových systémů těch členských států, které hostí největší počet vysídlených osob.<sup>162</sup> V kombinaci s čl. 19 směrnice, který státům přiznává možnost určit nemožnost dvojího statusu vysídlených osob (jako poživatelů dočasné ochrany a žadatelů o azyl), tato situace může přinést stav, že žadatelé o azyl přijdou po dobu posuzování jejich žádosti o výhody spojené s dočasnou ochranou (zejména volný přístup na trh práce nebo další socioekonomická práva, která jsou pro poživatele dočasné ochrany na vyšší úrovni).<sup>163</sup> V situaci přetížení azylového systému pak lze předpokládat, že takový stav může trvat velmi dlouho.

### **2.3. Transpozice do národních právních řádů**

Mimo Dánsko, které má ze směrnice výjimku, transponovaly směrnici do svých právních řádů všechny členské státy. V některých státech šlo o první kodifikaci tohoto typu; ve většině členských států pak přijatá právní úprava poskytovala vyšší úroveň ochrany a práv, než úprava předchozí.<sup>164</sup>

Tento proces však neproběhl bez problémů a některé státy neprovedly transpozici v souladu se směrnicí. Synthesis Report z roku 2015, posuzující soulad národních legislativ

---

<sup>160</sup> Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 855.

<sup>161</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění).

<sup>162</sup> ECRE. *Transitioning out of the Temporary Protection Directive* [online], s. 8.

<sup>163</sup> Tamtéž. Podle současné právní úpravy by tato situace nastala například na Slovensku, kde při podání žádosti dočasná ochrana zaniká (viz §32 odst. 1 písm. c) zákona č. 780/2002 Z.z., zákon o azyle).

<sup>164</sup> NOLL, Gregor a Marcus GUNNEFLO. *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report* [online], s. 20.

dočasné ochrany se směrnicí, identifikoval 9 problematických bodů, které se objevovaly napříč národními legislativami. Mezi ně patří například absence navázání mechanismu spouštějícího režim dočasné ochrany na rozhodnutí Rady, rozšiřování taxativních důvodů pro vyloučení z dočasné ochrany či omezující či chybějící vymezení rodiny pro účely sloučení.<sup>165</sup> Za nejproblematictější autoři studie označili národní úpravy dočasné ochrany v Itálii, Nizozemsku, Litvě a Rakousku.<sup>166</sup>

Směrnice obsahuje mechanismus, který měl pomoci tyto nedostatky napravit. Na základě zmocnění článku 31 má kontrolní činnost v tomto ohledu provádět v pravidelných intervalech Komise, ale vzhledem k tomu, že je její činnost v tomto ohledu navázána na aplikaci směrnice, tato kontrola nikdy neproběhla.<sup>167</sup> Tento fakt, v kombinaci s absencí incentive ke spuštění režimu dočasné ochrany a táhlé diskusi o reformě Společného evropského azylového systému způsobil, že v zákonných úpravách některých států tyto nedostatky zůstaly. Například v české legislativě tak stále najdeme ustanovení kritizované Reportem, které rozšiřuje možné důvody pro neudělení dočasné ochrany o případ, kdy žadatel „*vedl nesprávné údaje či zamlčel skutečnosti podstatné pro spolehlivé zjištění skutečného stavu věci*“ a „*pokud Česká republika dosáhla počtu vydaných oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany stanoveného rozhodnutím Rady Evropské unie.*“<sup>168</sup>

Tento stav je nežádoucí z několika důvodů. Účelem směrnice je stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany; státy mohou zavádět nebo udržovat opatření pro poživatele dočasné ochrany příznivější.<sup>169</sup> V těchto případech se ale národní úpravy odchyľují směrem opačným, což způsobuje snižování úrovně ochrany vysídlených osob a zároveň vytváří nepoměr mezi členskými státy, což s sebou přináší zvýšené riziko sekundárního pohybu vysídlených osob v rámci Unie. Neblahý je i vliv na právní jistotu – evropské *acquis* a národní procesní úpravy v případě chybné transpozice dovozují řadu možných důsledků, mezi které patří přímý či nepřímý účinek směrnice či odpovědnost za škodu způsobenou nesprávnou transpozicí.<sup>170</sup>

---

<sup>165</sup> Tamtéž, s. 15-20.

<sup>166</sup> Tamtéž, s. 14-15.

<sup>167</sup> Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 869.

<sup>168</sup> §9 odst. 2 písm b) a odst. 4 zákona o dočasné ochraně. Více v kap. 3.2.2.

<sup>169</sup> Směrnice o dočasné ochraně, preambule, bod 8, 12.

<sup>170</sup> TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*, s. 246-253, 261, 269.

### 3. Aplikace dočasné ochrany na vysídlené osoby z Ukrajiny

Dne 24. února 2022 zahájila armáda Ruské federace rozsáhlou ofenzivu na území Ukrajiny. Tento akt agrese vyvolal největší hromadný příliv vysídlených osob v historii Unie – jen během prvního týdne od počátku konfliktu uprchlo na její území přes 650 tisíc osob.<sup>171</sup> V současnosti se pak podle dat UNHCR mimo Ukrajinu nachází přes 6.5 milionu vysídlených osob, 6 milionů z nich pak na území evropských států.<sup>172</sup> Dalšího přibližně 3.4 milionu osob pak spadá do kategorie vnitřně vysídlených osob, což znamená, že celkově konflikt vyhnal ze svých domovů přes ¼ obyvatel Ukrajiny.<sup>173</sup>

Po prvním týdnu války přišla i společná evropská reakce na kritickou situaci. Již 27. února na mimořádném jednání evropských ministrů vnitřních věcí vyjádřili potřebu aktivovat směrnici o dočasné ochraně.<sup>174</sup> 4. března 2022 v prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382<sup>175</sup> Rada pro spravedlnost a vnitřní věci rozhodla, že „nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu“, čímž byl poprvé v historii Unie zaveden režim dočasné ochrany.<sup>176</sup> Díky tomuto rozhodnutí mohly za poslední dva roky nalézt bezpečné útočiště miliony vysídlených osob. V současnosti se na území Unie nachází 4.2 milionu poživatelů dočasné ochrany, nejvíce z nich hostí Německo (1.3 milionu), Polsko (953 tisíc) a Česká republika (345 tisíc).<sup>177</sup> V přepočtu na obyvatele je pak nejvíce osob s dočasnou ochranou v Česku (31.9 osob/1000 obyvatel), následuje Litva (27) a Polsko (26).<sup>178</sup>

---

<sup>171</sup> Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, a kterým se zavádí dočasná ochrana vysídlených osob (COM(2022) 91 final), bod 1 odůvodnění.

<sup>172</sup> Viz UNHCR. *Ukraine Refugee Situation*. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (data k 15.6.2024). Toto číslo zahrnuje i téměř 1.3 milionu osob nacházejících se na území Běloruska a Ruska. Jejich status je však přinejmenším sporný vzhledem k tomu, že řada z nich byla pravděpodobně k přesunu násilně donucena. Viz např. *Hundreds of thousands of Ukrainians forced to Russia, U.S. claims*. Dostupné z: <https://www.politico.com/news/2022/09/08/ukraine-forced-russia-deport-united-nations-00055394>.

<sup>173</sup> International Organization for Migration (IOM). *DTM Ukraine — Area Baseline Assessment — Round 34*. IOM, Ukraine. 17. 4. 2024. Dostupné z: <https://dtm.iom.int/datasets/ukraine-area-baseline-assessment-round-34>

<sup>174</sup> Extraordinary Justice and Home Affairs Council, 27 February 2022 [online]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/>.

<sup>175</sup> Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.

<sup>176</sup> Tamtéž, čl. 1.

<sup>177</sup> *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data* [dataset]. Eurostat, Data ke 14. 6. 2024. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/ed905b84-e6fb-4d33-978a-2b7e5b76a3a0?lang=en>.

<sup>178</sup> *4.2 million people under temporary protection* [online]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240610-1>.



### 3.1. Okolnosti aktivace dočasné ochrany

V jedné z předchozích kapitol byly popsány důvody, kvůli kterým nebyla směrnice za 20 let své existence aktivována. Co tedy vedlo členské státy k tomu, že se rozhodly režim dočasné ochrany v souvislosti s konfliktem na Ukrajině použít?

Příčin pro toto rozhodnutí je pravděpodobně hned několik. První z nich spočívá v rozsahu a rychlosti přílivu vysídlených osob. V prvních týdnech od začátku invaze počet vstupů do Unie dosahoval počtu 200 000 osob denně,<sup>179</sup> což je číslo, které nemělo v historii období.<sup>180</sup> Navíc zde ani nebyla vidina toho, že by se tento příliv brzy zastavil – podle odhadů Komise v návrhu na aktivaci směrnice se dalo předpokládat, že do Evropy kvůli konfliktu přijde až 6.5 milionu vysídlených osob, z nichž 1.2 až 3.2 milionu možná požádá o mezinárodní ochranu.<sup>181</sup> Takové množství potenciálních žadatelů by naprosto zahltilo evropský azylový systém, a to zejména ve státech přímo s Ukrajinou sousedících (tedy v Polsku, Slovensku, Rumunsku a Maďarsku). Na ty by totiž při použití mechanismů Dublinského systému napadla drtivá většina azylových žádostí, zdaleka nejvíce by pak bylo zasaženo Polsko, které během prvních 6 měsíců války, kdy byl příliv nejsilnější, zaznamenalo téměř  $\frac{2}{3}$  všech pozemních vstupů z Ukrajiny na území Unie.<sup>182</sup>

Státy na východní hranici Evropské unie pocítily vážnost situace téměř okamžitě a již od prvních dnů invaze byly nuceny řešit status osob přicházejících přes hranice. I kvůli tomu některé státy Unii „předběhly“ a režim dočasné ochrany spustily ještě před přijetím prováděcího rozhodnutí Rady. Jednalo se konkrétně o Maďarsko, které zavedlo národní režim dočasné ochrany již v první den invaze a bylo tak prvním takto reagujícím státem,<sup>183</sup> Slovensko, jehož vláda vyhlásila režim „dočasného útočiska“ 28. února (s účinností od dalšího dne),<sup>184</sup> a Portugalsko, které režim spustilo 1. března.<sup>185</sup> Ve srovnání s předchozími situacemi

<sup>179</sup> Návrh PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (COM(2023) 546 final), s. 1.

<sup>180</sup> Srov. s počtem nelegálních migrantů v roce 2015, kterých bylo lehce přes 1 milion (*Irregular arrivals to the EU - 2008-2024* [online]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2008/#0>), další srovnání např. celkový počet imigrantů do EU (téměř 7 milionů v roce 2022 oproti 3–4 milionům v předchozích letech, viz *Immigration* [dataset]. Eurostat, Data k 7. 6. 2024. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/afbc0cfa-bd56-4f04-a77c-70b05388eefe?lang=en>).

<sup>181</sup> Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, a kterým se zavádí dočasná ochrana vysídlených osob (COM(2022) 91 final), bod 1 odůvodnění.

<sup>182</sup> *Ukraine: Border traffic at high, but stable level* [online]. Dostupné z: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/ukraine-border-traffic-at-high-but-stable-level-UZb mia>.

<sup>183</sup> ECRE. *Temporary Protection Hungary* [online], s. 3.

<sup>184</sup> MITTELMANNOVÁ, Miroslava. *Ako Slovensko začalo poskytovať dočasnú útočisko a inšpirovalo tým aj celú Európsku úniu*, s. 205-206.

<sup>185</sup> Portugalsko. Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março.

připomínajícími hromadný příliv vysídlených osob, kdy žádné podobné rozhodnutí členské státy nepřijaly, mohla mít Evropská unie větší incentivu tyto státy v jejich rozhodnutích následovat a aktivovat režim dočasné ochrany na celoevropské úrovni.

Od rozsáhlých migračních vln minulosti se tato odlišovala také tím, že zasáhla opravdu celou Evropu. Příliv osob překračujících hranice Unie se totiž nezastavil ve výše zmíněných pohraničních státech, nýbrž pokračoval i do dalších států dál na západ.<sup>186</sup> Přispěly k tomu zejména dva faktory: jednak existence dohody o bezvízovém styku Unie s Ukrajinou, na základě které mohli držitelé biometrických pasů vydaných Ukrajinou bez problému vstoupit na území Unie a dále se na něm pohybovat,<sup>187</sup> jednak neexistence jiných bariér, které by volnému pohybu mezi státy bránily, zejména neuzavření vnitřních hranic Unie, ke kterému, až na výjimky, téměř žádný členský stát v době největšího pohybu nepřistoupil.<sup>188</sup>

K aktivaci jistě přispěla i absence bariér fyzických, respektive geografických. Vzhledem k pozici Ukrajiny jako přímého pohraničního státu Unie bez výrazné přírodní hranice bylo pro miliony osob relativně jednoduché se na evropské území dostat, minimálně v kontrastu se situací osob přicházejících z Blízkého východu či Sahelu, které čekala strastiplná cesta přes Středozemní moře, případně neméně nebezpečná turecká trasa. Pohledem ekonomické teorie prospektu to znamená, že v případě Ukrajiny se s cestou do Evropy pojí výrazně méně nákladů a negativních externalit, což vede k tomu, že se ji ve výsledku rozhodnou podniknout i osoby slabší či více averzní k riziku.<sup>189</sup> Přímé sousedství s Ukrajinou pak mělo pro členské státy ještě jeden důsledek, totiž výrazné snížení alternativních politických řešení. Státům se tím zmenšil manévrovací prostor, jelikož v této situaci nebylo možné pro snížení náporu na azylové systémy využít administrativní instrumenty, jako je například institut bezpečné třetí země. V úvahu

---

<sup>186</sup> Srov. s počtem udělených víz dočasné ochrany v období prvních měsíců války. (*Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data* [dataset]. Eurostat, Data ke 14. 6. 2024. Dostupné z:

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/ed905b84-e6fb-4d33-978a-2b7e5b76a3a0?lang=en>)

<sup>187</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (kodifikované znění), příloha II. Ukrajinstí občané mohou být držiteli dvou druhů pasů – biometrického, vydávaného od roku 2016, a „papírové knížky“, která je starší. U osob bez biometrického pasu je pro překročení hranic vyžadováno klasické vstupní vízum. Mezi jejich držitele patří osoby, které si pas nevyměnily za nový, ale i osoby pocházející z Krymu či Luhanské nebo Doněcké oblasti, tedy oblastí, nad kterými již ukrajinská vláda zčásti ztratila kontrolu. Více např. UNHCR. *BRIEFING NOTE: Access to documentation for conflict-affected persons* [online], s. 1-2.

<sup>188</sup> Srov. *Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders* [online]. Dostupné z:

[https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7\\_en?filename=Full-list-of-MS-notifications\\_en\\_0.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en_0.pdf).

<sup>189</sup> Srov. WHEATON, Elizabeth M. *Economics of Seeking Asylum*, s. 143.

nepřipadaly ani alternativní pokusy o zastavení hromadného přílivu pomocí dohody se třetím, tranzitním státem po vzoru smluv s Tureckem,<sup>190</sup> Tuniskem<sup>191</sup> nebo nejčerstvěji s Egyptem<sup>192</sup>.

Posledním, neméně důležitým důvodem pro aktivaci byla také velmi solidární reakce široké veřejnosti. Zejména krátce po počátku ruské invaze byla podpora Ukrajiny a jejích obyvatel napříč Evropou bezprecedentní – v průzkumu z dubna 2022 plyne, že téměř 90 % Evropanů cítilo vůči ukrajinskému obyvatelstvu sympatie.<sup>193</sup> Velmi podobný poměr respondentů (88 % v celé EU) souhlasil i s přivítáním osob prchajících před válkou na území Unie – nejnižší podporu měl tento krok v Bulharsku, Česku a Slovensku, ale i v těchto státech podporovalo tento krok tři čtvrtiny dotázaných.<sup>194</sup> Tato čísla vynikají obzvláště v porovnání s výsledky průzkumu The European Social Survey z roku 2016, podle kterého s tvrzením „Většina žadatelů o azyl nejsou v reálném nebezpečí pronásledování ve svých státech.“ souhlasilo či silně souhlasilo ve sledovaných zemích Unie 16.5 % (Norsko) až 61 % (Česko) dotazovaných.<sup>195</sup>

Co vedlo k takové změně v přístupu veřejnosti? Významnou roli hrála jistě společná historická zkušenost některých států Unie, zejména těch v minulosti patřících do sovětské sféry vlivu – vzpomínky na útlak ze strany Sovětského svazu stále silně rezonují v kolektivním vědomí řady států bývalého východního bloku. I v dalších státech pak pravděpodobně zafungovala mentalita „společného nepřítele“, podpořená zprávami o stovkách civilních obětí a únosech dětí. V těchto úvahách se ale nelze nevyhnout i nepříjemnému tématu, kterým je potenciální evropský rasismus. Řada akademiků a nevládních organizací se shoduje na tom, že „směrnice byla aktivována (...) kvůli tomu, že je Ukrajina považována za evropskou zemi a Ukrajinci jsou bílí křesťané.“<sup>196</sup> I vzhledem k výše uvedeným statistikám je obtížné tomuto faktu upřít jistý podíl na konečném rozhodnutí. Jeho vliv by však neměl být přeceňován a musí být zasazen do kontextu ostatních příčin, které tuto krizovou situaci provázely. Koneckonců, jak

---

<sup>190</sup> Více např. *EU-Turkey joint action plan* [online]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860)

<sup>191</sup> *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia* [online]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887)

<sup>192</sup> *Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union* [online]. Dostupné z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en).

<sup>193</sup> *Flash Eurobarometer 506 EU's response to the war in Ukraine: April 2022 Report*, s. 11. Dostupné z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en).

<sup>194</sup> Tamtéž, s. 27.

<sup>195</sup> European Social Survey [Data set]. Dostupné z: [https://doi.org/10.21338/ess8e02\\_3](https://doi.org/10.21338/ess8e02_3).

<sup>196</sup> INELI-CIGER, Meltem. 5 Reasons Why: *Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022* [online]. Bod 1.

píše Skordas, „Unii bychom měli [místo obviňování z rasismu] raději chválit za její politiku a ochotu přijmout a chránit oběti války.“<sup>197</sup>

Pod vlivem výše vyčtených okolností nebylo pro státy obtížné najít požadovanou kvalifikovanou většinu hlasů pro aktivaci směrnice – rozhodnutí bylo Radou v konečném důsledku přijato dokonce jednomyslně.<sup>198</sup> Dočasná ochrana je tak osobám prchajícím z Ukrajiny poskytována ve všech státech Evropské unie, a to i v Dánsku, které se k ostatním státům Unie přidalo a zavedlo na svém území režim s velmi obdobnými parametry. Pozadu nezůstal ani Island, Norsko a Švýcarsko a Lichtenštejnsko – systém dočasné ochrany tak v současnosti funguje v drtivé většině Evropy.<sup>199</sup>

## 3.2. Vymezení okruhu poživatelů dočasné ochrany

### 3.2.1. Okruh vysídlených osob

Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 v článku 2 vymezuje 4 základní kategorie vysídlených osob, na které se dočasná ochrana podle směrnice vztahuje nebo může vztahovat. Jsou to:

„a) ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022;

b) osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníci třetích zemí jiných než Ukrajiny, kterým byla před 24. únorem 2022 poskytnuta mezinárodní ochrana nebo odpovídající vnitrostátní ochrana na Ukrajině, a

c) rodinní příslušníci osob uvedených v písmenech a) a b).

2. Členské státy použijí buď toto rozhodnutí, nebo odpovídající ochranu podle svého vnitrostátního práva, pokud jde o osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníky třetích zemí jiných než Ukrajiny, kteří mohou prokázat, že oprávněně pobývali na Ukrajině před 24. únorem 2022 na základě platného povolení k trvalému pobytu vydaného v souladu s ukrajinskými právními předpisy, a kteří se nemohou vrátit za bezpečných a trvalých podmínek do své země nebo regionu původu.“<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> SKORDAS, Achilles. *Temporary Protection and European Racism* [online].

<sup>198</sup> *Ukrajina: Rada jednomyslně zavedla dočasnou ochranu osob prchajících před válkou* [online]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>.

<sup>199</sup> *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review* [online], s. 11-12. Dostupné z: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023\\_temporary\\_protection\\_year\\_in\\_review\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023_temporary_protection_year_in_review_EN.pdf).

<sup>200</sup> Čl. 2 odst. 1, 2 Prováděcího rozhodnutí.

Toto vymezení bylo po aktivaci předmětem kontroverzí. Problematické bylo zejména vymezení situace osob bez státní příslušnosti a státních příslušníků třetích zemí. Návrh prováděcího rozhodnutí předložený Komisí totiž počítal s výrazně extenzivnějším vymezením této skupiny, kterou definoval na základě nemožnosti se bezpečně a trvale vrátit do své země původu. Tato podmínka pak neměla být zkoumána u osob, které na Ukrajině pobývaly dlouhodobě.<sup>201</sup> Rada se však rozhodla pro užší vymezení beneficentů, zahrnující pouze uprchlíky, případně poživatele jiného obdobného statusu, a podle odst. 2 pak také držitele trvalého pobytu bez možnosti trvalého a bezpečného návratu do své země. V rozhodnutí je pak sice několikrát zdůrazněno právo členských států rozšířit působnost dočasné ochrany i na další skupiny obyvatel vymezené článkem 7 směrnice,<sup>202</sup> tato ustanovení jsou ale pouze doporučující a pro státy z nich neplyne žádná právní povinnost.

Tato malá změna v textaci má přitom významný reálný dopad – v roce 2020 žilo na Ukrajině téměř 5 milionů migrantů, z nichž pouze přibližně 2 % pocházelo ze států Evropské unie<sup>203</sup>. Pouhých 2 160 osob pak na Ukrajině pobývalo se statutem uprchlíka či doplňkovou ochranou, 293 600 cizinců pak bylo držiteli trvalého pobytu<sup>204</sup> (na kolik z nich by bylo možné použít podmínky čl. 2 odst. 2 prováděcího rozhodnutí Rady a udělit jim tak dočasnou ochranu, nelze prokazatelně zjistit). Rozhodnutí tak naprostou většinu migrantů na území Ukrajiny vyčlenilo z povinné ochrany, což bylo kritizováno řadou akademiků a nevládních organizací,<sup>205</sup> UNHCR zase apelovalo na členské státy, aby přijaly „*inkluzivní přístup*“ a poskytly těmto skupinám dočasnou ochranu na národní úrovni.<sup>206</sup>

Doporučení pro rozšíření ochrany vydala na konci března 2022 i Unie, a to prostřednictvím Operačních pokynů k provádění prováděcího rozhodnutí Rady.<sup>207</sup> V tomto

---

<sup>201</sup> Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, a kterým se zavádí dočasná ochrana vysídlených osob (COM(2022) 91 final), čl. 2 odst. 2, odůvodnění.

<sup>202</sup> Prováděcí rozhodnutí, Čl. 2 odst. 3, preambule, bod 13, 14

<sup>203</sup> Prokazatelně bylo ze států EU pouze 61 025 osob, lze však předpokládat, že mezi osobami v kolonce „jiné“, kterých je 426 351, ještě budou i další občané Unie (UN DESA, Population Division (2020). *International Migrant Stock 2020*. UN database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2020).

<sup>204</sup> IOM. *2021 Migration in Ukraine: Facts and Figures* [online], s. 19.

<sup>205</sup> Srov. INELI-CIGER, Meltem. *5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022* [online], bod 1; EU: *Temporary protection is needed for everyone fleeing Ukraine*. Dostupné z: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/eu-temporary-protection-is-needed-for-everyone-fleeing-ukraine/>.

<sup>206</sup> MOREAU, Pascale. *News Comment: UNHCR welcomes EU decision to offer Temporary Protection to Refugees fleeing Ukraine*.

<sup>207</sup> Sdělení Komise Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (2022/C 126 I/01). Dále také „Operační pokyny k dočasné ochraně“.

dokumentu jsou identifikovány zejména dva různé způsoby rozšíření působnosti směrnice, ke kterým mohou členské státy přistoupit. Jedná se o:

- a) časové rozšíření, zejména na osoby, které se mimo Ukrajinu nacházely již před 24. únorem (lze ještě rozdělit na občany Ukrajiny a ostatní osoby);
- b) osobní rozšíření na osoby ze třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které pobývaly na území Ukrajiny buď na základě povolení k trvalému pobytu a **možná** se mohou trvale a bezpečně vrátit do své země původu, nebo na základě platného povolení k pobytu kratšího.<sup>208</sup>

Jak lze vyčíst z tabulky níže, státy k tomuto doporučení přistoupily velmi rozdílně. Zatímco nějakou míru časového rozšíření přijala většina států, osobní rozšíření působnosti směrnice už poskytuje pouze 8 států napříč Unií. U téměř stejného počtu států se navíc vyskytují i transpoziční nedostatky co se vymezení okruhu vysídlených osob týče – hned 6 států v rámci své legislativy limituje okruh vymezený rozhodnutím Rady.

---

<sup>208</sup> Tamtéž.

Tabulka č.1: Rozsah dočasné ochrany podle národních legislativ (stav ke květnu 2024)<sup>209</sup>

	Osobní rozsah pro osoby ze třetích zemí nebo bez státní příslušnosti		Časový rozsah	
	Osoby s trvalým pobytem	Osoby s jiným než trvalým pobytem	Občané Ukrajiny	Občané třetích zemí/ bez státní příslušnosti
Belgie				
Bulharsko				
Česko				
Estonsko				
Finsko				
Francie				
Chorvatsko				
Irsko				
Itálie				
Kypr				
Litva				
Lotyšsko				
Lucembursko				
Maďarsko				
Malta				
Německo				
Nizozemsko				
Polsko				
Portugalsko				
Rakousko				
Rumunsko				
Řecko				
Slovensko				
Slovinsko				
Španělsko				
Švédsko				

Vysvětlivky:	
	Rozšíření rozsahu
	Rozsah odpovídá rozhodnutí Rady
	Zúžení rozsahu

<sup>209</sup> Zdroje ve speciální sekci v seznamu zdrojů (Zdroje pro Tabulky č. 1 a 2.).

**Lotyšsko ochranu pro osoby s trvalým pobytem zčásti rozšířilo a zčásti zúžilo. Více k tomuto níže.**

Co se časového rozsahu týče, k určitému rozšíření přistoupila většina států. Nejštědřejší je v tomto ohledu Švédsko (od 30. října 2021, od prosince 2023 poskytuje dočasnou ochranu dokonce i osobám přicházejícím před tímto datem),<sup>210</sup> následuje Nizozemsko, Německo nebo Řecko (rozšíření od 26. listopadu 2021, tedy 90 dní před začátkem invaze). Řada států pak přistoupila v textaci národní legislativy k užšímu vymezení osob, na které se časové rozšíření vztahuje, neboť jej vztáhly pouze na ukrajinské občany a jejich rodinné příslušníky. Do této skupiny patří celkem 9 států, mezi nimi například Česko nebo Polsko.

K rozšíření osobnímu přistoupilo méně států. U osob s jiným než trvalým pobytem lze vyzorovat zejména dvě cesty, kterými státy ke zvětšení rozsahu přistupovaly. První, výrazně extenzivnější způsob, spočívá v rozšíření dočasné ochrany na držitele všech legálních (ne krátkodobých) pobytových oprávnění na území Ukrajiny, kteří se nemohou vrátit do země svého původu. Této skupině je dočasná ochrana poskytována v Německu, Finsku, Lucembursku a ve Španělsku. Druhý, trochu atypický způsob rozšíření ochrany pro tuto skupinu lidí se vztahuje na osoby bez státní příslušnosti. Těm je ve dvou státech Unie poskytována dočasná ochrana nehledě na to, jaký pobytový status na Ukrajině požívaly. Tyto dva státy jsou Lotyšsko, kde je ochrana poskytována na základě „*statusu osoby bez státní příslušnosti*“ zakotvená přímo v zákoně dočasnou ochranu aktivujícím,<sup>211</sup> a Maďarsko, kde je podle vyjádření Generálního ředitelství pro imigraci tato ochrana poskytována na základě správní diskrece.<sup>212</sup>

Velmi zajímavé jsou případy Portugalska a Nizozemska. Tyto dva státy zpočátku aplikovaly dočasnou ochranu vůbec nejdříve ze všech států Unie, neboť přistoupily k rozšíření časovému (pro obě dvě v tabulce zmíněné skupiny) i zásadnímu rozšíření osobnímu. V obou státech byla poskytována dočasná ochrana držitelům trvalého pobytu na Ukrajině, a to bez kontroly možnosti trvalého a bezpečného návratu (což je rozšíření v rámci Unie unikátní), státy zároveň poskytovaly ochranu i osobám s jiným než trvalým pobytem (zde již byla nemožnost návratu nutná). Minimálně v Portugalsku měl tento benevolentní přístup zásadní vliv na

<sup>210</sup> MINISTRY OF JUSTICE. *More people from Ukraine to be covered by the Temporary Protection Directive* [online].

<sup>211</sup> LOTYŠSKO. *Ukrainas civiliedzīvotāju atbalsta likums (Law on Assistance to Ukrainian Civilians)*, Část 1 odst. 1.

<sup>212</sup> Národní generální ředitelství pro imigraci. *Tájékoztató az Ukrajnából menekülő ukrán állampolgárok részére* [online].



národnostní složení vysídlených osob – podle dat portugalského imigračního úřadu z konce roku 2022 tvořily občané jiných států, než je Ukrajina, přes pětinu všech držitelů dočasné ochrany.<sup>213</sup>

Oba státy však ze své pomoci slevily a po několika měsících přestaly poskytovat dočasnou ochranu pro osoby s jiným než trvalým pobytem – Nizozemsko ke změně přistoupilo již v polovině června 2022, citujíc „zneužití prostoru rozhodnutím poskytlého (...), zejména ze strany občanů třetích zemí s dočasným pobytovým oprávněním“,<sup>214</sup> v Portugalsku byla ochrana zúžena rozhodnutím Rady ministrů na konci téhož roku.<sup>215</sup> Zatímco Portugalsko k osobám, které status získaly před tímto datem, přistupuje jako k ostatním beneficiářům dočasné ochrany a platnost nadále prodlužuje,<sup>216</sup> nizozemská vláda se rozhodla těmto osobám prodloužit dočasnou ochranu pouze o půl roku do 4. září 2023. Po zásahu Státní rady (nejvyššího správního soudu v Nizozemsku) sice byla ochrana prodloužena až do 4. března 2024,<sup>217</sup> k dalšímu prodloužení však nedošlo a k tomuto dni byla dočasná ochrana ukončena tisícům osob.<sup>218</sup> Spolu s tímto rozhodnutím byly těmto osobám doručena rozhodnutí ukládající povinnost do čtyř týdnů opustit území Evropské unie.<sup>219</sup> Proti těmto rozhodnutím se řada z dotčených osob odvolala; soudy však v jejich věcech rozhodovaly rozdílně.<sup>220</sup> Proto Státní rada (v souvislosti s rozhodnutím ve věci tří těchto osob pocházejících z Alžírsko, Turecka a Pákistánu) přistoupila k podání předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie, který má posoudit soulad rozhodnutí neprodloužit dočasnou ochranu poskytnutou na základě diskrece poskytnuté státům čl. 7 Směrnice s evropským právem.<sup>221</sup> V důsledku toho byla do doby rozhodnutí Soudního dvora o předběžné

---

<sup>213</sup> LOPES, Sílvia Mota a Rui MACHADO. *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022* [online], s. 51. Z celkového počtu 56 585 poživatelů dočasné ochrany bylo 12 066 ze státu jiného, než je Ukrajina. Tento počet pravděpodobně tvoří i rodinní příslušníci osob chráněných podle rozhodnutí Rady, i přesto je tento poměr velmi vysoký (srov. např. s počtem těchto osob na konci roku 2022 v Bulharsku (ECRE. *Temporary Protection Bulgaria* [online], s. 4-5) nebo v Itálii (ECRE. *Temporary Protection Italy* [online], s. 6).

<sup>214</sup> VAN DER BURG, E. *Kamerbrief over aanpassing doelgroep beschermingsrichtlijn* [online].

<sup>215</sup> PORTUGALSKO. Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022, de 28 de dezembro, změna znění čl. 2.

<sup>216</sup> ECRE. *Temporary Protection Portugal* [online], s. 5.

<sup>217</sup> *Temporary protection for 'third-country nationals' from Ukraine ends on 4 March 2024* [online]. Dostupné z: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/persbericht\\_bij\\_uitspraak\\_202305663\\_english\\_1.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/persbericht_bij_uitspraak_202305663_english_1.pdf).

<sup>218</sup> LAWAL, Shola. *They fled Ukraine to the Netherlands. Why are they being expelled?* *Aljazeera.com* [online].

<sup>219</sup> TIAN, Helena. *Netherlands court asks EU Court of Justice for clarification on Ukraine refugee protection.* *Jurist.org* [online].

<sup>220</sup> Společné rozhodnutí nizozemské Státní rady ze dne 25. dubna 2024 ve věcech 202401901/1/V3, 202402020/1/V3 a 202402066/1/V3, bod 1.

<sup>221</sup> Tamtéž, bod 7 rozhodnutí. Státní rada položila Soudnímu dvoru dvě otázky. Nejprve se ptá, zda se na skupinu osob požívajících dočasnou ochranu na základě rozhodnutí členského státu podle čl. 7 odst. 1 Směrnice vztahuje rozhodnutí Rady o prodloužení trvání dočasné ochrany podle čl. 4 odst. 2 Směrnice. Zároveň pak pokládá otázku, jestli na tom něco mění fakt, že členský stát rozhodl o ukončení dočasné ochrany pro tuto skupinu osob ještě před tím, než Rada o prodloužení rozhodla.

otázce dočasně pozastavena platnost návratových rozhodnutí; bývalí beneficianti dočasné ochrany tak mohou prozatím zůstat na nizozemském území.<sup>222</sup>

Některé státy na národní úrovni přijaly dokonce užší vymezení okruhu vysídlených osob než to, které bylo přijato rozhodnutím Rady. Nedostatky lze v tomto ohledu rozdělit do tří kategorií. Prvním, opakujícím se problémem, je chybějící ochrana pro osoby s trvalým pobytem na území Ukrajiny, které se nemohou bezpečně a trvale vrátit do své země nebo regionu původu. Podle čl. 2 odst. 2 Rozhodnutí je nutné těmto osobám ochranu poskytnout, a to buď na základě rozhodnutí Rady, nebo odpovídající ochrany podle vnitrostátního práva.<sup>223</sup> V některých státech však tato ochrana chybí – Estonsko, Litva ani Rakousko s těmito osobami v rámci dočasné ochrany nepočítá, v Rakousku jsou tyto osoby odkazovány na azylové řízení, což však nelze považovat za „*odpovídající ochranu dle vnitrostátního práva*“.<sup>224</sup> Některé státy pak v národních úpravách nezdůrazňují potřebu „bezpečnosti a trvalosti návratu“ – buďto chybí odkaz na oba dva aspekty (jako v případě Lotyšska), nebo je zmíněn pouze jeden z nich (jako v případě Irska nebo Kypru).<sup>225</sup> Specifický nedostatek se objevuje v případě litevského vymezení této skupiny. Národní úprava totiž požaduje nemožnost návratu nejen do země původu, ale i do „*jiného hostitelského státu*“.<sup>226</sup> Úprava tak ve výsledku pro osoby s trvalým pobytem určuje další podmínku nad rámec prováděcího rozhodnutí a tím zužuje rozsah dočasné ochrany.

Poslední problém v národních úpravách se objevující souvisí s užším vymezením skupiny osob podle čl. 2 odst. 1 b) Rozhodnutí, tedy osob s mezinárodní ochranou nebo odpovídající vnitrostátní ochranou na Ukrajině. V legislativě tří států, konkrétně Kypru, Lotyšska a Portugalska, jsou zmíněny pouze osoby s mezinárodní ochranou (případně uprchlickým statutem). Takové vymezení ale z ochrany vylučuje například poživatele dočasné ochrany či různých forem humanitární ochrany na Ukrajině.<sup>227</sup>

Je třeba se zmínit i o národním vymezení rodinných příslušníků podle čl. 2 odst. 1 c) a odst. 4 Rozhodnutí. To dává státům určitou možnost diskrece, zejména v přístupu

<sup>222</sup> VAN DER BURG, E. *Prejudiciële vragen Afdeling inzake derdelanders uit Oekraïne* [online].

<sup>223</sup> Prováděcí rozhodnutí, čl. 2 odst. 2.

<sup>224</sup> ECRE. *Temporary Protection Austria* [online], s. 8-9.

<sup>225</sup> Toto vymezení může být problematické, v tabulce však není označeno jako zúžení rozsahu, neboť národní úpravy ve zmíněných státech zmiňují alespoň „nemožnost návratu“ – v aplikační praxi tedy může být toto ustanovení vykládáno v souladu s prováděcím rozhodnutím.

<sup>226</sup> LITVA. *Nutarimas dėl laikinosios apsaugos Lietuvos Respublikoje užsieniečiams suteikimo*, bod 1.1.4.

<sup>227</sup> Komise v Operačních pokynech zmiňuje, že do této skupiny patří konkrétně držitelé těchto dokladů: „*cestovní doklad pro osoby, kterým byla udělena doplňková ochrana*“, „*cestovní doklad osoby bez státní příslušnosti*“ a „*osvědčení pro osoby, kterým byla udělena doplňková ochrana*“.

k nesezdaným párům nebo v možnosti bližšího vymezení okruhu „jiných blízkých příbuzných“.<sup>228</sup> Většina států v tomto ohledu přijala spíše širší definici rodiny jako funkčního, dlouhodobého svazku, pouze několik států (kupříkladu Polsko, Rakousko a Slovensko) přistoupilo k užšímu vymezení navázanému na existenci manželství. Členské státy Unie, které využily právo rozšířit dočasnou ochranu i na jiné skupiny osob, pak zpravidla do ochrany zahrnuly i jejich rodinné příslušníky. V případě jiných blízkých příbuzných přijaly některé státy taxativní výčet osob, které mohou být pro dočasnou ochranu zvažovány – takové řešení přijalo například Rumunsko a Slovinsko. V Rumunsku mezi poživatele ochrany počítá i jiné blízké rodinné příslušníky, na kterých byla vysídlená osoba mající na dočasnou ochranu nárok zcela nebo převážně závislá.<sup>229</sup> Rozhodnutí počítá pouze s dependencí opačnou; v tomto případě tedy jde o rozšíření rozsahu dočasné ochrany.

I v případě rodinných příslušníků se však objevují případy ochrany nedosahující úrovně vymezené směrnicí. Konkrétním případem může být situace v Polsku, kde do působnosti tzv. Speciálního zákona<sup>230</sup>, který upravuje poměry všech osob ukrajinského občanství přechajícím do země z Ukrajiny, spadá pouze manžel či manželka z jiné třetí země.<sup>231</sup> Ostatní rodinní příslušníci, zejména nezletilé děti ze třetích zemí či jiní blízcí příbuzní na hlavní osobě závislí, mohou teoreticky spadat pod režim dočasné ochrany vymezený generální úpravou tzv. Ochranného zákona,<sup>232</sup> podle informací na stránkách polské vlády tomu tak ale není.<sup>233</sup> I kdyby však toto rozdělení platilo, znamenalo by to, že i v rámci jedné rodiny budou poživatelé dvou rozdílných statusů s různou úrovní práv – takový postup není v souladu s principem nediskriminace obsaženým v bodu 16 preambule Směrnice.<sup>234</sup>

### 3.2.2. Osoby vyloučené z poskytnutí dočasné ochrany

Kromě hromadného vymezení skupin vysídlených osob, na které se dočasná ochrana vztahuje, mají členské státy ještě pravomoc v individuálních případech status neudělit, případně

<sup>228</sup> Prováděcí rozhodnutí, čl. 2 odst. 4.

<sup>229</sup> RUMUNSKO. Hotărâre nr. 367 din 18 martie 2022 privind stabilirea unor condiții de asigurare a protecției temporare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul străinilor, čl. 1 odst. 2 písm c).

<sup>230</sup> POLSKO. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. (Dále také jako Speciální zákon).

<sup>231</sup> Tamtéž, čl. 1 odst. 2.

<sup>232</sup> POLSKO. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>233</sup> *Ochrona czasowa dla cudzoziemców niebędących obywatelami Ukrainy*. Dostupné z: <https://www.gov.pl/web/ochrona/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy>.

<sup>234</sup> Směrnice o dočasné ochraně, preambule, bod 16; SLUBIK, Katarzyna. *Letter to the Home Affairs Commissioner Johansson on Implementation of TPD in Poland*, s. 2.

odebrat. Jak již bylo uvedeno v kapitole 2.2.3, důvody pro vyloučení z dočasné ochrany jsou vyjmenované v článku 28 směrnice a jsou taxativní. Osoby z poskytnutí dočasné ochrany vyloučené pak mají mít právo na podání opravného prostředku.<sup>235</sup>

Jak je z tabulky níže patrné, určité nedostatky se těchto oblastech objevují v téměř polovině národních legislativ; ve dvou státech (v Polsku a v Česku) byly identifikovány problémy v obou vytyčených oblastech.

---

<sup>235</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 29.

Tabulka č. 2: Vylučovací důvody a možnost podání opravného prostředku podle národních legislativ (stav ke květnu 2024)<sup>236</sup>

	Vylučovací důvody	Možnost opravného prostředku
<b>Belgie</b>		
<b>Bulharsko</b>		
<b>Česko</b>		
<b>Estonsko</b>		
<b>Finsko</b>		
<b>Francie</b>		
<b>Chorvatsko</b>		
<b>Irsko</b>		
<b>Itálie</b>		
<b>Kypr</b>		
<b>Litva</b>		
<b>Lotyšsko</b>		
<b>Lucembursko</b>		
<b>Maďarsko</b>		
<b>Malta</b>		
<b>Německo</b>		
<b>Nizozemsko</b>		
<b>Polsko</b>		
<b>Portugalsko</b>		
<b>Rakousko</b>		
<b>Rumunsko</b>		
<b>Řecko</b>		
<b>Slovensko</b>		
<b>Slovinsko</b>		
<b>Španělsko</b>		
<b>Švédsko</b>		

Vysvětlivky:	
	Je v souladu se směrnicí
	Nekoresponduje se směrnicí
U Česka a Polska se nedostatky vztahují pouze na část vysídlených osob.	

<sup>236</sup> Zdroje ve speciální sekci v seznamu zdrojů (Zdroje pro Tabulky č. 1 a 2.).

Hned v deseti státech Unie bylo shledáno určité pochybení týkající se vymezení vylučovacích důvodů. Závažnost těchto problémů se však výrazně liší. Nejčastěji se objevujícím (a nejméně závažným) nedostatkem je částečné rozšíření znění ustanovení v článku 28, odst. 1 b) Směrnice. Ten obsahuje dva důvody pro vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany: důvodné podezření na „ohrožení bezpečnosti hostitelského členského státu“ nebo fakt, že osoba „na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu“.<sup>237</sup>

Státy rozšířily toto ustanovení celkem třemi způsoby. První z nich se týká definice „mimořádně závažného trestného činu“. Řada států tento neurčitý pojem dále vykládala, některé z nich pak konkrétně vymezyly trestné činy, pro které je možné osobu z poskytnutí dočasné ochrany vyloučit. Podle slovinské národní úpravy nelze dočasnou ochranu poskytnout osobě, která byla odsouzena k nepodmíněnému trestu odnětí svobody delšímu, než je jeden rok.<sup>238</sup> Německo zase může zase z ochrany vyloučit mimo jiné osobu odsouzenou na nejméně tři roky za „mimořádně závažný přečin“.<sup>239</sup> Obě tyto úpravy byly označeny jako rozšiřující, neboť činy jimi postižitelné nedosahují úrovně mimořádně závažného trestného činu. Bulharsko a Francie pak ve svých úpravách označují za vylučovací důvod pouhé „nebezpečí pro společnost“ bez potřeby předchozího pravomocného odsouzení, což je v nesouladu se zněním směrnice. Několik států (konkrétně Finsko, Francie, Chorvatsko a Slovinsko) zařadilo mezi důvody pro vyloučení z dočasné ochrany také ohrožení veřejného pořádku. Tento problém může být způsoben tím, že státy zahrnuly transpozici směrnice do svých azylových zákonů a odkazují na vylučující ustanovení společná pro azylové řízení a řízení o dočasné ochraně. Kvalifikační směrnice totiž s „veřejným pořádkem“ běžně operuje; akceptace stejného důvodu pro vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany však není možná a jde o rozšíření důvodů uvedených směrnicí.

Specifickým případem je v tomto ohledu švédská legislativa. Ve věci vyloučení z poskytnutí dočasné ochrany totiž odkazuje na ustanovení, podle něhož je možné vysídlené osobě odeprít povolení k pobytu z „výjimečných důvodů pro neudělení povolení k pobytu v

---

<sup>237</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 28 odst. 1 písm. b).

<sup>238</sup> SLOVINSKO. Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb uradno prečiščeno besedilo (ZZZRO-UPB1), čl. 5 odst. 2.

<sup>239</sup> NĚMECKO. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, § 24 odst. 2 ve spoj. s § 60 odst. 8. V originále „besonders schweren Vergehens“.

*souvislosti se znalostí jejích předchozích aktivit nebo s ohledem na národní bezpečnost.*<sup>240</sup> Toto ustanovení je velmi vágní a nelze jej považovat za uspokojivou transpozici Směrnice.

Několik států pak nad rámec směrnice přidalo vylučovací důvody naprosto nové. Tento problém se objevuje v národních úpravách v Česku, Slovensku, Slovinsku a v Polsku. Polsko vylučuje z působnosti Speciálního zákona pro občany Ukrajiny osoby, které deklarují záměr podat žádost o mezinárodní ochranu.<sup>241</sup> Směrnice sice počítá s možností členských států určit, že osoba nemůže požívat dočasnou ochranu a zároveň mít postavení žadatele o azyl,<sup>242</sup> polská úprava ale se samotnou deklarací nespojuje existenci žádného jiného právního statusu a o dočasnou ochranu tak připravuje i osoby, které ještě žadateli o azyl nejsou.<sup>243</sup>

U ostatních tří výše jmenovaných států se objevuje důvod pro vyloučení z dočasné ochrany podání nepravdivých (či přímo falešných)<sup>244</sup> informací nebo zamlčení podstatných skutečností pro spolehlivé zjištění věci. Takové ustanovení nemusí být vždy v nesouladu s evropskou úpravou, a to zejména v případě, kdy stát zjistí, že na základě nepravdivých informací benefituje z dočasné ochrany osoba, která vůbec nespadá do rozsahu vymezeného prováděcím rozhodnutím.<sup>245</sup> Problém však nastává v případě, kdy státy takové ustanovení vykládají extenzivně i na osoby, které by na dočasnou ochranu podle prováděcího rozhodnutí dosáhnout měly. Toto rozšíření vylučovacích důvodů bylo v České republice kritizováno i ze strany veřejného ochránce práv.<sup>246</sup> Podobné ustanovení se nachází i ve španělském královském dekretu o dočasné ochraně,<sup>247</sup> *lex specialis* přijatý na začátku března 2022 však uvádí důvody do souladu se Směrnicí.<sup>248</sup> Ustanovení tedy prozatím nebylo identifikováno jako v rozporu se směrnicí, toto nařízení je však použitelné pouze v souvislosti se současným přílivem vysídlených osob a problematické ustanovení je tak stále součástí platné legislativy.

---

<sup>240</sup> ŠVÉDSKO. Aliens Act, 29th September 2005 (2005:716), kap. 21 sek. 2 ve spoj. s kap. 5 sek. 1.

<sup>241</sup> POLSKO. Speciální zákon, čl. 2 odst. 3 bod 2 písm. b).

<sup>242</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 19 odst. 1.

<sup>243</sup> POLSKO. Ochranný zákon, čl. 28.

<sup>244</sup> SLOVENSKO. Zákon o azyle, § 33 písm. b).

<sup>245</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, čj. 41 Az 28/2023 - 42, bod 34.

<sup>246</sup> Zpráva Veřejného ochránce práv o šetření ve věci zrušení dočasné ochrany ze dne 17. srpna 2023, Sp. zn. 804/2023/VOP/VVO, s. 1, 11-12.

<sup>247</sup> ŠPANĚLSKO. Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, čl. 25 odst. 1.

<sup>248</sup> ŠPANĚLSKO. Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, čl. 8 odst. 1.

Česká republika pak rozšířila vylučovací důvody ještě dvěma dalšími způsoby. Podle §9 odst. 4 zákona o dočasné ochraně cizinců „nelze oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany udělit, pokud Česká republika dosáhla počtu vydaných oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany stanoveného rozhodnutím Rady Evropské unie“.<sup>249</sup> Podle ministerstva vnitra lze tento důvod dovodit z článku 5 ve spojení s článkem 25 odst. 1 Směrnice, tedy ze solidárního ustanovení o oznámení národních kapacit pro přijetí beneficentů dočasné ochrany.<sup>250</sup> Takové vysvětlení však není akceptovatelné, a to zejména z důvodu již několikrát zmíněné taxativnosti důvodů obsažených v čl. 28 Směrnice. Vzhledem k povaze současného hromadného přílivu osob z Ukrajiny a k tomu, že Rada rozhodnutím žádné maximální kapacity nepřijala, je toto ustanovení momentálně nepoužitelné; na jeho nesouladu se Směrnicí to však nic nemění.

S tím souvisí i další problém, který se objevil nejprve v české, následně i v polské legislativě. Tyto dva státy totiž v některých případech neposkytují ochranu cizincům, kteří benefitují z dočasné ochrany v jiném členském státě Unie (v Česku dokonce stačí i pouhá žádost o dočasnou nebo mezinárodní ochranu v jiném státě).<sup>251</sup> Tato limitace vychází z článku 11 Směrnice, z něhož vyplývá povinnost členského státu převzít zpět osobu benefitující dočasně ochrany v tomto státě zdržující se na území jiného členského státu. Původním záměrem směrnice totiž bylo omezit volný pohyb na území Unie pro držitele dočasné ochrany.<sup>252</sup> Vzhledem k tomu, že většina osob přicházejících z Ukrajiny se mohla po území Unie volně pohybovat na základě 90denního bezvízového styku, by ale použití tohoto ustanovení bylo problematické, což reflektovalo prováděcí rozhodnutí, které v preambuli explicitně uvádělo záměr států článek 11 Směrnice neuplatňovat.<sup>253</sup> Většina států se rozhodnutím řídí, Česko a Polsko ale v tomto ohledu rozhodnutí dále nerespektují.

S touto věcí se úzce pojí ještě jeden problematický bod, který se pojí s právem podat proti negativnímu rozhodnutí o vyloučení z poskytování dočasné ochrany opravný prostředek podle článku 29. Česká republika považuje žádost podanou žadatelem či držitelem dočasné ochrany v jiném členském státě za nepřijatelnou a vylučuje v takovém případě její soudní přezkum.<sup>254</sup>

<sup>249</sup> Zákon o dočasné ochraně, § 9 odst. 4.

<sup>250</sup> Dále také: NOLL, Gregor a Marcus GUNNEFLO. *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report* [online], s. 65.

<sup>251</sup> § 5 odst. 1 c), d) zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace. V Polsku tato limitace vychází ze Speciálního zákona. Viz, čl. 2 odst. 3 bod 3 Speciálního zákona.

<sup>252</sup> Skordas, komentář ke Směrnicí (1. vyd.), s. 843.

<sup>253</sup> Prováděcí rozhodnutí, bod 15 preambule.

<sup>254</sup> § 5 odst. 1, 2 zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace.



Polské úřady zase podle informací místních neziskových organizací žadatelům poskytují často pouze ústní negativní rozhodnutí, což jim znemožňuje se proti rozhodnutí odvolat.<sup>255</sup>

V České republice v této věci proběhl zajímavý judikатурní vývoj. Prvním důležitým rozhodnutím v tomto ohledu bylo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 12. října 2022 o kasační stížnosti tří ukrajinských občanů, kteří požádali o dočasnou ochranu v Česku s tím, že ji již dříve získali ve Španělsku, na základě čehož byla jejich žádost označena jako nepřijatelná.<sup>256</sup> Nejvyšší správní soud se v této věci postavil za názor Ministerstva vnitra s tím, že podle článku 11 Směrnice „dočasnou ochranu lze získat pouze v jednom členském státě“ a dodal, že „po udělení dočasné ochrany stěžovatelé nemohou libovolně měnit členský stát, v němž jim byla dočasná ochrana udělena, ani nemohou žádat o dočasnou ochranu v dalších členských státech.“<sup>257</sup> K právu podat proti rozhodnutí opravný prostředek pak soud poznamenal, že stěžovatelé z dočasné ochrany vyloučení nejsou, naopak ji požívají v jiném členském státě, tudíž se na ně právo na opravný prostředek nevztahuje.<sup>258</sup> Jejich kasační stížnost tedy zamítl.

Ve výše uvedeném rozhodnutí však soud úplně opomenul jak rozhodnutí států článek 11 směrnice neuplatňovat, vyjádřený v prováděcím rozhodnutí, tak kupříkladu názor Komise vyjádřený v jí vydaných dokumentech, že členský stát nemůže odmítnout registraci vysídlené osoby pouze na základě faktu, že dočasnou ochranu již požívá v jiném státě.<sup>259</sup> Právě na toto odkazovali v dalších podobných rozhodnutích žalobci a krajské soudy se k jejich názoru postupně začaly klonit. Za klíčový lze v tomto ohledu považovat rozsudek Krajského soudu v Brně z 31. srpna 2023,<sup>260</sup> na nějž obdobná subsekventní rozhodnutí často odkazují. Soud zde došel k názoru, že „není možné rozšiřovat hmotněprávní podmínky pro odnětí dočasné ochrany nad rámec těch upravených směrnicí o dočasnou ochranu. Jednalo by se totiž o právní úpravu, která je méně příznivá než ta, kterou obsahuje směrnice.“<sup>261</sup> Dočasnou ochranu je podle soudu možné odepřít pouze v případě, že je buď naplněn některý z důvodů v čl. 28 Směrnice, případně pak proto, že by se časem ukázalo, že cizinec vůbec nesplňuje podmínky vymezené v prováděcím rozhodnutí.<sup>262</sup> S výše uvedeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu soud

<sup>255</sup> SLUBIK, Katarzyna. *Letter to the Home Affairs Commissioner Johansson on Implementation of TPD in Poland*, s. 3.

<sup>256</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2022, č.j. 2 Azs 178/2022 - 48.

<sup>257</sup> Tamtéž, bod 24 rozhodnutí.

<sup>258</sup> Tamtéž, bod 25 rozhodnutí.

<sup>259</sup> Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382, s. 3 Dostupné z: <https://shorturl.at/IP4r4>.

<sup>260</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, čj. 41 Az 28/2023 - 42.

<sup>261</sup> Tamtéž, bod 32 rozhodnutí

<sup>262</sup> Tamtéž, bod 33 rozhodnutí.

vyjádřil nesouhlas zejména z důvodu absence vypořádání s dohodou členských států o neaplikaci směrnice.<sup>263</sup>

Nejvyšší správní soud nakonec podal předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU na legalitu české právní úpravy na konci listopadu 2023.<sup>264</sup> Soudní dvůr na předběžné otázky zatím neodpověděl, krajské soudy v mezidobě převážně postupují shodně s výše uvedeným rozhodnutím a ve věci nepřijatelnosti § 5 odst. 1 c) a d) Lex Ukrajina dávají za pravdu žalobcům.<sup>265</sup>

Mimo Polska a Česka se problematická úprava týkající se práva na opravný prostředek objevuje ještě v několika státech. V Irsku neexistuje žádný funkční odvolací mechanismus; odmítnutí žadatelé tak nemají jinou možnost, než o dočasnou ochranu požádat znovu<sup>266</sup>. V Rakousku zase osoby mohou narazit na procesní specifika. Právo na pobyt v zemi totiž vzniká vysídleným osobám *ex lege* na základě aktivačního nařízení Federální vlády.<sup>267</sup> I průkaz povolení k pobytu je vydáván místními úřady *ex officio*,<sup>268</sup> což znamená, že o udělení či neudělení dočasné ochrany není standardně vydáváno žádné písemné rozhodnutí a negativní stanovisko je osobám sdělováno pouze ústně. Pokud se osoby chtějí odvolat, musí nejprve podat žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí, a to postupem používaným na základě rakouského case law.<sup>269</sup> Tento postup velmi znesnadňuje přístup k opravnému prostředku a byl proto shledán jako nekorespondující se směrnicí.

I nizozemská procesní pravidla vytváří mezery v přístupu k opravnému prostředku. Procedura je zde totiž dvoufázová – první část probíhá na obecní úrovni, až poté následuje posouzení ze strany imigračních autorit, které rozhodují o vydání povolení k pobytu.<sup>270</sup> Obce registrují cizince do databáze osobních údajů (v holandštině *Basisregistratie Personen* nebo *BRP*), a to na základě dokladů a informací cizincem poskytnutých.<sup>271</sup> Tento procesní postup není

---

<sup>263</sup> Tamtéž, bod 45 rozhodnutí.

<sup>264</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023, sp. zn. 8 Azs 93/2023-37, bod I.

<sup>265</sup> Zpráva Veřejného ochránce práv o šetření ve věci nepřijatelnosti dočasné ochrany ze dne 19. února 2024, Sp. zn. 6868/2023/VOP/VVO, s. 9.

<sup>266</sup> ECRE. *Temporary Protection Ireland* [online], s. 6.

<sup>267</sup> RAKOUSKO. Verordnung der Bundesregierung über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für aus der Ukraine Vertriebene (BGBl. II No. 92/2022), § 1, 2.

<sup>268</sup> RAKOUSKO. Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (BGBl. I Nr. 100/2005), § 62 odst. 4.

<sup>269</sup> ECRE. *Temporary Protection Austria* [online], s. 7.

<sup>270</sup> *Information on temporary protection in the Netherlands* [online], s. 8. Dostupné z: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/Booklet\\_Netherlands\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/Booklet_Netherlands_EN.pdf).

<sup>271</sup> *Inschrijven Oekrainers in de BRP*. Dostupné z: <https://www.rvig.nl/inschrijven-oekrainers-brp>.

problematický u osob, které jednoznačně spadají do rozsahu vysídlených osob s nárokem na dočasnou ochranu (zejména u ukrajinských občanů). Problém však může nastat v případě, kdy jde o registraci „netypické“ vysídlené osoby, zpravidla jiného než ukrajinského občanství – podle nizozemského AIDA Reportu nebyly výjimkou případy, kdy byla takovým osobám odepřena registrace, a to i bez vydání písemného rozhodnutí. Proces odvolání proti takovému rozhodnutí není specifikován – osobám tímto způsobem z ochrany vyloučených tak nezbyvá než zažádat o registraci znovu.<sup>272</sup>

V národních legislativách se ohledně dostupnosti opravného prostředku objevuje ještě několik sporných bodů, které mohou představovat překážky pro účinnost opravného prostředku. Na Slovensku sice osoba vyloučená z poskytnutí dočasné ochrany může proti rozhodnutí podat správní žalobu, ta ale nemá odkladný účinek.<sup>273</sup> Legislativy několika států zase poskytují na odvolání relativně krátkou dobu – kupříkladu v Řecku je nutné podat odvolání do pěti dnů od negativního rozhodnutí,<sup>274</sup> v Maďarsku mají neúspěšní žadatelé 8 dnů na podání správní žaloby.<sup>275</sup> Tyto lhůty jsou oproti zbytku Unie krátké – nebylo ale vyhodnoceno, že by byly v rozporu se Směrnicí.

### 3.3. Práva poživatelů dočasné ochrany

Jak již bylo naznačeno v kapitole 2.2.3, se statusem dočasné ochrany se pojí řada povinností států vůči vysídleným osobám a jim odpovídajících práv. Směrnice v tomto ohledu velmi orientovaná na výsledek – často se spokojí pouze se stanovením existence povinnosti, veškeré podrobnosti na provedení ale nechává na státech.<sup>276</sup> Na základě této skutečnosti se konkrétní podoba práv poživatelů dočasné ochrany v jednotlivých státech výrazně liší.

Tento fakt je dobře ilustrován na podobě pobytočných oprávnění vydávaných státy na základě ustanovení článku 8 Směrnice. Některé státy (například Slovinsko, Finsko nebo Rakousko)<sup>277</sup> vydaly osobám s dočasnou ochranou klasické průkazy povolení k pobytu, jiné

<sup>272</sup> ECRE. Temporary Protection Netherlands [online], s. 7.

<sup>273</sup> SLOVENSKO. Zákon o azyle, § 34.

<sup>274</sup> ŘECKO. Νόμος 4939/2022, Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών, čl. 144 odst. 2.

<sup>275</sup> MAĎARSKO. 2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról, §68 odst. 1.

<sup>276</sup> Nejvíce diskrece dává Směrnice státům v případě práva na přiměřené ubytování (čl. 13 odst. 1 Směrnice), mnoho podrobností nestanoví ani v případě nezbytné pomoci v podobě sociálních dávek a prostředků na živobytí (čl. 13 odst. 2 Směrnice).

<sup>277</sup> Srov. Annex 22, *Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)* [online], , s. 71, 109, 110. Stav ke 4.6.2024.

(kupříkladu Česko<sup>278</sup> nebo Lotyšsko)<sup>279</sup> šly cestou vízových štítků potvrzujících legalitu pobytu. Zejména kvůli jednoduchosti se ale prosadily i další způsoby osvědčení legality pobytu, ať už jde o papírové certifikáty (jako v případě Slovenska,<sup>280</sup> Portugalska, Rumunska nebo Nizozemska),<sup>281</sup> nebo digitální průkazy a elektronická potvrzení – Polsko jako způsob osvědčení legality pobytu u osob požívajících status podle Speciálního zákona používá elektronický dokument Diia.pl, digitální průkaz poskytuje i Litva, Česko zase jako pobytové oprávnění zaregistrovalo i „*Potvrzení o provedení elektronické registrace k prodloužení dočasné ochrany*”<sup>282</sup>.

Vydání povolení k pobytu je důležitým předpokladem pro požívání dalších, zejména socioekonomických práv. Je na něj ale navázáno i právo, se kterým původně směrnice nepočítala (respektive jej přímo limitovala)<sup>283</sup> – právo volného pohybu po Unii. Spolu s rozhodnutím států neuplatňovat článek 11 Směrnice toto právo vychází z pravidel Schengenského hraničního kodexu a opravňuje držitele dočasné ochrany k cestování po Schengenském prostoru po dobu 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů.<sup>284</sup> Poté, co se 31. března 2024 staly členy Schengenského prostoru i Rumunsko s Bulharskem, tak nic nebrání krátkodobému volnému pohybu poživatelů dočasné ochrany po celé kontinentální části Unie.<sup>285</sup>

Komise státům doporučila liberální přístup i k případům krátkodobých cest na území Ukrajiny, ale i do dalších států mimo Evropskou Unii. Ty by měly být odlišovány od případů dobrovolného návratu podle článku 21 Směrnice a neměly by být důvodem pro zrušení dočasné ochrany<sup>286</sup>. Se stejným doporučením přišel i UNHCR, podle nějž by krátkodobé pobyty do

---

[https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/94241914-26f6-464d-be28-c601d8ded4d5\\_en?filename=handbook-annex-22\\_en\\_1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/94241914-26f6-464d-be28-c601d8ded4d5_en?filename=handbook-annex-22_en_1.pdf).

<sup>278</sup> Tamtéž, s. 14

<sup>279</sup> *Information on temporary protection in Latvia* [online], s. 8. Dostupné z:

[https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/Booklet\\_Latvia\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/Booklet_Latvia_EN.pdf).

<sup>280</sup> Vzor dokladu. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/images/docasne-utocisko-vzor-dokladu.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/images/docasne-utocisko-vzor-dokladu.pdf).

<sup>281</sup> Annex 22, *Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)* [online], s. 71, 109, 110. Stav ke 4.6.2024. Dostupné z:

[https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/94241914-26f6-464d-be28-c601d8ded4d5\\_en?filename=handbook-annex-22\\_en\\_1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/94241914-26f6-464d-be28-c601d8ded4d5_en?filename=handbook-annex-22_en_1.pdf), s.70, 80, 85.

<sup>282</sup> Tamtéž, s. 14, 57, 77.

<sup>283</sup> A to prostřednictvím povinnosti zpětného převzetí osoby požívající dočasnou ochranu zakotveném v článku 11 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>284</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění), čl. 6 odst. 1 písm. a), bod i.

<sup>285</sup> Členem Schengenského prostoru nejsou z členských států Unie pouze Irsko a Kypr.

<sup>286</sup> Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382, s. 6-7. Dostupné z: <https://shorturl.at/IP4r4>.

3 měsíců neměly být překážkou pro požívání statusu.<sup>287</sup> Většina států (s výjimkou Malty, která v takovém případě status odebrává)<sup>288</sup> se doporučením těchto institucí řídila a krátkodobé cesty mimo Unii umožňují; konkrétní podmínky se ale v jednotlivých státech liší. Zatímco Belgie povoluje držitelům dočasné ochrany vycestovat i na delší dobu, než doporučené tři měsíce (v takovém případě ale požaduje notifikaci místnímu úřadu),<sup>289</sup> Polsko a Nizozemsko limituje cestu mimo území Unie dobou jednoho měsíce, respektive 28 dnů.<sup>290</sup> Podle českých pravidel sice vycestováním dočasná ochrana nezaniká, už cesty delší než 10 pracovních dnů však mohou vést k omezení přístupu k některým benefitům.<sup>291</sup>

### 3.3.1. Zaměstnanost a vzdělání jako priority státní podpory

Co se týče práva na výkon zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti vycházejícího z článku 12 Směrnice, lze konstatovat, že většina států přijala příznivá opatření umožňující v tomto ohledu rychlou integraci. Tento fakt může souviset s tím, že současná situace hromadného přílivu přišel v období velmi nízké nezaměstnanosti – podle dat OECD byla v posledním čtvrtletí roku 2021 nezaměstnanost v Unii na úrovni 6,5 %, což byla vůbec nejnižší hodnota od začátku tisíciletí; od té doby tato hodnota stále klesá.<sup>292</sup> Za takové konstelace jsou státy motivovány hledat novou pracovní sílu, přičemž migrace je jedním z rychlejších způsobů „doplnění lidských zdrojů“.

Není proto divu, že se státy snažily připravit co nejpříznivější podmínky pro to, aby se příchozí vysídlené osoby co nejdříve zapojily do pracovního procesu. Všechny státy poskytují poživatelům dočasné ochrany volný přístup na trh práce a k podnikání,<sup>293</sup> pouze dva z nich (Řecko a Malta) pak na trhu práce ze zákona prioritizují jiné skupiny obyvatel<sup>294</sup> (tato možnost je

<sup>287</sup> *The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months On* [online], s. 15. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

<sup>288</sup> *Ukraine Info: Holders of Temporary Protection temporarily returning to Ukraine*. Dostupné z: <https://malta-refugeecouncil.org.mt/Ukraine-Info-Holders-of-Temporary-Protection-temporarily-returning-to>.

<sup>289</sup> *Return to Ukraine*. Dostupné z: <https://info-ukraine.be/en/assistance-belgium/return-ukraine>.

<sup>290</sup> *Movement to and from Ukraine under the Temporary Protection Directive*, s. 2. Dostupné z: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Note-43-movement-to-and-from-Ukraine-January-2023.pdf>.

<sup>291</sup> MVČR. FAQ k dočasné ochraně, sekce Cestování, bod 2. Dostupné z: [https://frs.gov.cz/docasna-ochrana/faq\\_cs/](https://frs.gov.cz/docasna-ochrana/faq_cs/)

<sup>292</sup> OECD. Unemployment rate (indicator). 2024, data k 16. 6. 2024. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/52570002-en>.

<sup>293</sup> ECRE. *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection: A Year in Review* [online], s. 21. Nizozemsko odstranilo překážky přístupu k podnikání novelou zákona o zaměstnávání cizinců (NIZOZEMSKO. *Wet arbeid vreemdelingen*, 01. 01. 2024), Rakousko zrušilo potřebu získávání pracovního povolení na jaře 2023. (*Information for Ukrainian citizens*. Dostupné z: <https://shorturl.at/2T73A>.) Ze států v reportu neuvedených se separátní potvrzující právo pracovat vydává pouze ve Finsku; je ale vydáváno automaticky při registraci, nepředstavuje tedy překážku v přístupu k trhu práce. (*Information on temporary protection in Finland* [online], s. 9. Dostupné z: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-07/Booklet\\_Finland\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-07/Booklet_Finland_EN.pdf).)

<sup>294</sup> EMN. *Access to services for beneficiaries of temporary protection* [online], s. 5.

přítom ve směrnici přímo zakotvena).<sup>295</sup> Řada států také přijala podpůrná opatření nad rámec Směrnice, která mají vysídleným osobám pomoci s přístupem k zaměstnání. Státy těmto osobám poskytují možnost zúčastnit se jazykových kurzů nebo pracovního poradenství za sníženou cenu nebo zdarma; některé snahy jsou zaměřeny i na zaměstnavatele – kupříkladu finanční podpora pro podniky zaměstnávající beneficienty dočasné ochrany nebo portály cílené na snadnější propojení zaměstnavatelů s vysídlenými osobami.<sup>296</sup>

Výsledky se dostavily: podle průzkumu IOM z loňského roku zaměřeného na 10 států střední a východní Evropy našlo práci 66 % osob aktivních na pracovním trhu, přičemž v Česku toto číslo dosahovalo na vysokých 82 %.<sup>297</sup> Výzkum Evropské nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek (Eurofound) ze začátku roku 2023 mapoval kromě podílu zaměstnaných vysídlených osob i konkrétní překážky, které jim ztěžují přístup k zaměstnání. Nejvíce osob uvádělo jako zásadní problém jazykovou bariéru, problémy však byly nalezeny i v oblasti uznávání kvalifikací a dovedností získaných na Ukrajině, nedostatku vhodných pracovních příležitostí nebo problematickém přístupu k péči o děti (například ke školkám nebo dětským skupinám).<sup>298</sup> Podíly pracujících vysídlených osob jsou i v tomto případě relativně příznivé, ukazují ale na velké rozdíly mezi devatenácti zkoumanými státy napříč Uníí.<sup>299</sup> To potvrzují i nejčerstvější data European Migration Network z druhé poloviny loňského roku – zatímco v Lotyšsku pracují 2/3 vysídlených osob v produktivním věku, Chorvatsko v této skupině eviduje pouze 8 % pracujících.<sup>300</sup>

Vysoké rozdíly se objevují i mezi podíly dětí účastnících se školní výuky ve státech recepcce. Zatímco v Česku je podíl do školy docházejících dětí relativně vysoký a zejména základní vzdělání se dostává téměř všem dětem vysídlených osob,<sup>301</sup> v Bulharsku (17 % dětí v místních školách), Rumunsku (14 %) nebo Polsku (31 %) se nedaří dětem do škol dostat.<sup>302</sup> Důvody mohou být různé a do čísel výše uvedených mohou promlouvat i specifika jednotlivých

---

<sup>295</sup> Viz čl. 12 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>296</sup> EMN. *Access to services for beneficiaries of temporary protection* [online], s. 6-7.

<sup>297</sup> IOM. *Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report (2023)* [online], s. 9. Do tohoto čísla jsou započítána i data z Moldavska.

<sup>298</sup> EUROFOUND. *Social impact of migration: Addressing the challenges of receiving and integrating Ukrainian refugees* [online], s. 10-12, 22.

<sup>299</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>300</sup> EMN. *Labour market integration of beneficiaries of temporary protection from Ukraine: Joint EMN-OECD inform* [online], s. 18-19.

<sup>301</sup> PAQ Research. *Integrace ukrajinských uprchlíků: 2 roky poté a výhled na 2024+* [online], s. 15; EUROFOUND. *Social impact of migration: Addressing the challenges of receiving and integrating Ukrainian refugees* [online], s. 37.

<sup>302</sup> Tamtéž.

vzdělávacích systémů – největší vliv ale pravděpodobně má úspěšnost, s jakou se státům daří eliminovat jednotlivé překážky v přístupu ke vzdělání. I zde je za zásadní považována jazyková bariéra, řada států se potýká i s kapacitními problémy a nedostatkem pedagogických pracovníků, zejména pak těch schopných působit v dvojjazyčném kolektivu.<sup>303</sup> Zejména zpočátku hromadného přílivu příchozí osoby za překážku považovaly i chybějící stálé bydlení – velká část z nich stále přebývala v nouzových recepčních centrech a na přihlášení dětí do škol čekaly do momentu, kdy se jim podaří nalézt trvalejší ubytování.<sup>304</sup> Vyskytly se ale i specifické překážky v jednotlivých státech – v Bulharsku je například nízký podíl vysídlených dětí zapsaných do školy přičítaný mimo jiné požadavku zdejšího ministerstva zdravotnictví na dorovnání rozdílů v úrovni očkování dětí před nástupem do školy.<sup>305</sup> Řada rodin proto raději pro své děti zvolila variantu pokračování výuky v rámci ukrajinského vzdělávacího systému, a to formou distanční výuky.<sup>306</sup>

Napříč státy ale lze najít případy dobré praxe, které pomohly vysídleným dětem překonat výše uvedené bariéry a začlenit se do školních kolektivů. K jazykové bariéře přistoupily státy většinou kombinací intenzivní jazykové výuky, kurikulárních změn a snahy poskytnout studentům učební materiály v jejich jazyce.<sup>307</sup> Některé státy (například Česko, Španělsko nebo pobaltské státy) za účelem snažší integrace financovaly přijetí ukrajinsky mluvících pedagogických asistentů,<sup>308</sup> jiné země se přechod snažily zjednodušit prostřednictvím tvorby speciálních ukrajinských tříd a skupin.<sup>309</sup> Ke zvýšenému tlaku na kapacitu státy reagovaly zvýšením finančních prostředků vyhrazených na školství nebo dočasnou změnou legislativy umožňující vytvoření větších školních kolektivů.<sup>310</sup>

---

<sup>303</sup> Tamtéž, s. 36, *The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months On* [online], s. 21. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

<sup>304</sup> *The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months On* [online], s. 22. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

<sup>305</sup> ECRE. *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection: A Year in Review* [online], s. 31.

<sup>306</sup> EU Agency For Fundamental Rights. *Fleeing Ukraine — Displaced People's Experiences in the EU: Ukrainian Survey 2022* [online], s. 39; ECRE. *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection: A Year in Review* [online], s. 30.

<sup>307</sup> Tamtéž, s. 32; EMN. *Access to services for beneficiaries of temporary protection* [online], s. 8.

<sup>308</sup> Tamtéž.

<sup>309</sup> European Education and Culture Executive Agency. *Supporting refugee learners from Ukraine in schools in Europe* [online], s. 19-20.

<sup>310</sup> EUROFOUND. *Social impact of migration: Addressing the challenges of receiving and integrating Ukrainian refugees* [online], s. 44.

### 3.3.2. Snižování úrovně poskytované finanční a ubytovací pomoci

Zatímco v případech předchozích práv lze říci, že se státy s postupem času snažily zvyšovat úroveň a dostupnost práv vysídleným osobám poskytnutých, ve věci přístupu k právům poskytovaným na základě článku 13 Směrnice, tedy sociálním dávkám, prostředkům na živobytí a přiměřenému ubytování, lze v mnoha státech vysledovat trend spíše opačný.

Tato skutečnost lze dobře demonstrovat na vývoji české ubytovací a finanční pomoci vysídleným osobám. Vysídleným osobám byla na počátku hromadného přílivu poskytována humanitární dávka ve výši 5 000 Kč.<sup>311</sup> V případě, že majetkové, sociální a příjmové poměry neumožňovaly zajištění základních životních potřeb této osoby, humanitární dávku bylo možné poskytnout i opakovaně – v prvních pěti měsících v původní pětitisícové výši, dále pak ve výši životního minima.<sup>312</sup> Ubytování bylo vysídleným osobám hrazeno státem. Za účelem zvládnutí příchodu bezprecedentního množství osob stát zvolil dva způsoby pomoci s ubytováním vysídlených osob – buďto zařízením nouzového ubytování zajišťovaného kraji zejména prostřednictvím smluv s ubytovacími zařízeními, kterým byl na základě počtu ubytovaných vysídlených osob proplácen kompenzační příspěvek,<sup>313</sup> nebo pomocí příspěvků na solidární domácnost, které stát vyplácel fyzickým osobám poskytujícím bezplatné ubytování vysídleným osobám.<sup>314</sup> Tato podpora původně nebyla časově omezena.

Postupně ale docházelo k limitacím této podpory. Zásadní změna přišla na jaře roku 2023 v rámci novelizačního balíčku Lex Ukrajina V. Ten omezil dobu, po kterou bylo vysídleným osobám poskytováno státem hrazené ubytování, na 150 dnů.<sup>315</sup> Změnil se i výpočet humanitární dávky – ta do sebe zahrнула kromě částky na zajištění základních životních potřeb i započitatelné náklady na bydlení (příspěvek na solidární domácnost byl zrušen).<sup>316</sup> Výše první složky dávky byla navíc snížena – prvních pět měsíců vychází ze výše životního minima, v dalších měsících se

---

<sup>311</sup> § 6, zákona č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (v původním znění platném do 26. 6. 2022)

<sup>312</sup> Tamtéž, § 6 odst. 3, ve znění novely zákona č. 198/2022 Sb.

<sup>313</sup> Výše paušální náhrady se v průběhu času měnila, šlo ale o částku 200–350 Kč za den a ubytovanou osobu. Srov. Usnesení vlády č. 207, o vyčlenění volných ubytovacích kapacit v krajích, sekce IV.; § 3 Nařízení vlády č. 206/2022 Sb., o některých podrobnostech poskytování ubytování a souvisejících služeb osobám s udělenou dočasnou ochranou.

<sup>314</sup> Výše příspěvku byla 3 000 Kč měsíčně na jednu ubytovanou osobu. Srov. Nařízení vlády č. 73/2022 Sb., o příspěvku pro solidární domácnost.

<sup>315</sup> § 6b zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění novely zákona č. 75/2023 Sb.

<sup>316</sup> § 6 zákona o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění novely zákona č. 75/2023 Sb.



snižuje na úroveň existenčního minima.<sup>317</sup> Lepší podmínky ponechal zákon pouze skupině zranitelných osob.<sup>318</sup> Těmto osobám ponechává možnost neomezeného nouzového ubytování, výše humanitární dávky se jim pak po pěti měsících nekrátí.<sup>319</sup>

Jako jeden z hlavních důvodů snižování finanční a ubytovací pomoci byla zmiňována motivace k vyšší integraci na trhu práce.<sup>320</sup> Podle dat PAQ Research z listopadu 2023 se poměr nezaměstnaných osob po přijetí novely lehce snížil (od března 2023 o 13 %).<sup>321</sup> Podle stejného průzkumu se zároveň za toto období zvýšil počet domácností s velmi nízkými příjmy (pod 50 % mediánu ekvivalizovaného příjmu českých domácností).<sup>322</sup> Příjmovou chudobou stále trpí téměř 6 z 10 vysídlených osob, nejvíce pak dopadá na rodiče samoživitele.<sup>323</sup> Tato data jsou varující i vzhledem k již odsouhlasené změně zákona, podle které do 1. září 2024 bude zkrácena doba poskytování státem hrazeného ubytování ze 150 na 90 dnů, zároveň je zrušena výjimka pro zranitelné osoby<sup>324</sup>. Se zvýšením humanitárních dávek nebo vyšší integrací vysídlených osob do českého systému sociálního zabezpečení se pak i přes předchozí náznaky<sup>325</sup> zatím nepočítá, a to ani v rámci připravované novely Lex Ukrajina VII.<sup>326</sup>

Obdobné případy snižování úrovně pomoci podle čl. 13 Směrnice lze vyzorovat i v dalších evropských státech. V Polsku bude například od 1. července 2024 bez náhrady ukončena finanční podpora fyzických osob hostících vysídlené osoby, příspěvek na dítě bude u vysídlených osob nyní navázaný na jeho docházku do školy.<sup>327</sup> Ke snížení finanční podpory

---

<sup>317</sup> Tamtéž, § 6b, spolu s §2, 3 a 5 zákona č. 110/2006, o životním minimu.

<sup>318</sup> Mezi ně patří děti do 18 let a osoby studující do 26 let, osoby těhotné, pečující o dítě do 6 let nebo o invalidní osobu, osoby starší 65 let a osoby invalidní, zdravotně postižené. Viz §6b 1 písm. a), e) zákona o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, spolu s §6b odst. 3 zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

<sup>319</sup> Tamtéž.

<sup>320</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 75/2023 Sb., změna zákona o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny, bod II.; MPSV. *Změny v pomoci uprchlíkům z Ukrajiny: humanitární dávka nově pomůže i s náklady na bydlení, byt ale musí být zapsán v evidenci: Tisková zpráva* [online].

<sup>321</sup> PAQ Research. *Integrace ukrajinských uprchlíků: 2 roky poté a výhled na 2024+* [online], s. 22.

<sup>322</sup> Tamtéž, s. 28.

<sup>323</sup> Tamtéž.

<sup>324</sup> § 6b zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění novely zákona č. 454/2023 Sb.

<sup>325</sup> ŠVIHEL, Petr, Seznam Zprávy. *Ukrajinci budou žádat o stejné dávky jako Češi, ohlásil Jurečka*.

<sup>326</sup> Viz návrh novely zákona „Lex Ukrajina VII“. Stav k 16. 6. 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND3Z97UFM/>.

<sup>327</sup> *Poland: Government adopts draft law on assistance to Ukrainian nationals*. Dostupné z: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/poland-government-adopts-draft-law-assistance-ukrainian-nationals\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/poland-government-adopts-draft-law-assistance-ukrainian-nationals_en).

ubytování došlo i na Slovensku,<sup>328</sup> Irsko pak začátkem roku radikálně snížilo ubytovací a finanční podporu pro nově příchozí vysídlené osoby.<sup>329</sup>

### 3.3.3. Další práva s dočasnou ochranou spojená

Je třeba se zmínit ještě o několika právech s dočasnou ochranou spojených. Za zásadní lze považovat povinnost státu poskytnout osobám požívajícím dočasnou zdravotní péči, a to alespoň v akutních případech a zahrnující základní léčbu onemocnění.<sup>330</sup> Speciální ochranu v této oblasti pak zasluhují osoby se zvláštními potřebami – Směrnice konkrétně zmiňuje nezletilé osoby bez doprovodu a oběti týrání, znásilnění nebo jiné závažné formy psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.<sup>331</sup>

Pouze v několika státech Unie zůstalo pouze u minimálních podmínek zdravotní péče. Většina států zvolila přístup rozšiřující minimální standardy směrnici předepsané a poskytují přístup ke zdravotní péči na stejné úrovni jako u občanů.<sup>332</sup> Česko nebylo výjimkou – původní pravidla ohledně zdravotního pojištění byla dokonce příznivější než národní režim, neboť zařadila osoby požívající dočasnou ochranu mezi veřejné pojištěnce, za něž platí zdravotní pojištění stát (pouze s výjimkou u osob samostatně výdělečně činných a těch, za něž pojistné platí zaměstnavatel).<sup>333</sup> Na rozdíl od osob s trvalým pobytem se tak nemohly stát osobou bez zdanitelných příjmů, což znamenalo, že si nemusely hradit pojistné ani v případě nezaměstnanosti (bez evidence na úřadu práce).<sup>334</sup> Tento stav byl ovšem rychle narovnán a od konce června 2022 pro vysídlené osoby v tomto ohledu platí stejné podmínky, jako pro ostatní osoby, s výhradou prvních 150 dnů od udělení dočasné ochrany, kdy za ně dále platí zdravotní pojištění stát.<sup>335</sup>

Právo na sloučení rodiny podle článku 15 Směrnice státy většinou poskytují bez problému v rámci stanovených okruhů vysídlených osob. Problémy byly v tomto ohledu

---

<sup>328</sup> ČTK. *Slovenský parlament schválil omezení příspěvků na ubytování uprchlíků z Ukrajiny.*

<sup>329</sup> DEPARTMENT OF THE TAOISEACH. *Government approves changes to measures for those fleeing war in Ukraine.*

<sup>330</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 13 odst. 2.

<sup>331</sup> Tamtéž, čl. 13 odst. 4.

<sup>332</sup> ECRE. *Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection: A Year in Review* [online], s. 38.

<sup>333</sup> § 7 zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, v původním znění platném do 26. 6. 2022, spolu s § 2 odst. 1 písm. b) bod 5, § 7 odst. 1 písm. o) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

<sup>334</sup> Tamtéž, § 5 písm. c).

<sup>335</sup> § 7 zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (v současném znění).

zaznamenány pouze v Polsku, a to v souvislosti s režimem podle Speciálního zákona. Ten žádný proces sloučení rodiny neumožňuje, není tedy v souladu se Směrnicí.<sup>336</sup>

Kromě povinnosti poskytnutí srozumitelných informací o dočasné ochraně, uvedeném v článku 9, se už ve Směrnici objevují pouze povinnosti směřující k nezletilým osobám požívajícím dočasnou ochranu bez doprovodu, uvedené v článku 16. Stát má povinnost zajistit těmto osobám opatrovníka či jiného vhodného zástupce a umístit je do vhodného prostředí. Z průzkumu European Migration Network vyplývá, první z těchto povinností plní všechny členské státy. I v tomto případě lze mezi státy nalézt rozdíly – kupříkladu ve způsobu jmenování opatrovníka (rozhodnutím soudu nebo správního orgánu), v možnosti jmenování rodinného příslušníka za opatrovníka nebo v míře a způsobu jejich monitoringu a kontroly.<sup>337</sup> Ve věci umístování dětí mají státy podle Komise zohlednit jejich názor v souladu s jejich věkem a zletilostí. Státy ale v souvislosti s přijímáním dětí bez doprovodu narazily i na některé překážky. Objevily se problémy s uznáváním existujícího ukrajinského opatrovnictví, a to i přesto, že podle Haagské úmluvy z roku 1996 mají být taková rozhodnutí bez dalšího uznávána.<sup>338</sup> Mezi další identifikované překážky patřily problémy s kvalitní recepcí dětí se zdravotním postižením nebo s umístováním ve skupinách přicházejících dětí v případech států, ve kterých již neexistuje ústavní péče.<sup>339</sup>

### 3.4. Změna přístupu k solidaritě mezi státy

Několik slov si v této práci zaslouží i solidární mechanismy Směrnice a jejich (ne)použití v kontextu současné situace. Směrnice solidaritě mezi členskými státy věnuje celou kapitolu VI. Zatímco předchozí kapitoly se materiálně věnují vztahu mezi vysídlenými osobami a státy Unie, šestá kapitola vytváří rámec pro sdílení odpovědnosti mezi členskými státy navzájem.

Směrnice v preambuli dělí mechanismus na dvě části: finanční solidaritu (s tou koresponduje článek 24) a solidaritu recepční (článek 25 a 26).<sup>340</sup> V kontextu současné situace by ale bylo přiléhavé mluvit ještě o kategorii třetí, totiž solidaritě informační. Ta se zrodila z palčivé

---

<sup>336</sup> SLUBIK, Katarzyna. *Letter to the Home Affairs Commissioner Johansson on Implementation of TPD in Poland*, s. 6.

<sup>337</sup> EMN. *Guardianship of unaccompanied minors* [online], s. 4-6.

<sup>338</sup> *Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care* [online], s. 2. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD\\_en\\_1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD_en_1.pdf).

<sup>339</sup> *Report: Expert Workshop on Guardianship and Care for Separated Children and Children from Ukrainian Institutions* [online], s. 1-2. Dostupné z: <https://shorturl.at/5qIQR>.

<sup>340</sup> Směrnice o dočasné ochraně, preambule, bod 20.

potřeby evidovat a sdílet osobní údaje přicházejících vysídlených osob. Stávající evropské informační systémy a databáze (jako je Eurodac nebo Schengenský informační systém) nebyly v situaci hromadného přílivu vyhovující, případně zde pro jejich použití nebyl právní základ.<sup>341</sup> Komise nejprve doporučila státům použití vlastních vnitrostátních evidencí,<sup>342</sup> na konci března 2022 pak Rada pro spravedlnost a vnitřní věci označila vytvoření „registrační platformy“ za jednu z hlavních priorit svého desetibodového koordinačního plánu.<sup>343</sup> Tyto plány se zhmotnily velmi rychle – již koncem května 2022 byla spuštěna Registrační platforma pro dočasnou ochranu.<sup>344</sup>

Ač je Platforma zmiňována zejména v souvislosti s evidenční povinností států podle článku 10 a naplněním potřeb správní spolupráce podle článku 27 Směrnice, má jednoznačně i solidární charakter. Jeden element solidarity plyne přímo ze Směrnice<sup>345</sup> – státy Platformu využívají v případě přesunu vysídlené osoby do jiného státu jako způsob předejití dvojí registrace a případného zneužití dočasné ochrany. Jak lze vyčíst z české judikatury, orgány jednotlivých států (jak soudní, tak administrativní) mohou informace z Platformy využívat i jako argument při posuzování jednotlivých případů – kupříkladu jako pomoc při posouzení existence vylučovacích důvodů,<sup>346</sup> nebo jako důkaz pro dovození překážky bránící k udělení dočasné ochrany.<sup>347</sup> Státy si tedy nepřímou pomáhají i v samotném rozhodování.

Recepční solidarita měla být v podobě předpokládané směrnicí poměrně robustním mechanismem. Po zkušenostech s hromadným přílivem vysídlených osob z Jugoslávie, kdy tři státy Unie přijaly více než 80 % všech příchozích osob,<sup>348</sup> vyvstala potřeba větší míry rozložení

---

<sup>341</sup> Zatímco Eurodac funguje na principu sdílení biometrických dat (zejména otisků prstů), u vysídlených osob Směrnice opravňuje státy ke shromažďování a sdílení jen nebiometrických údajů uvedených v Příloze II Směrnice o dočasné ochraně. Nový Pakt o migraci a azylu v tomto ohledu přináší změnu, neboť v rámci přepracované verze nařízení zřizujícího systém Eurodac počítá s integrací údajů o dočasné ochraně do této centrální databáze. *Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum*. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_24\\_1865#eurodac-asylum-and-migration-database](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1865#eurodac-asylum-and-migration-database), s. 7.

<sup>342</sup> Operační pokyny k dočasné ochraně, bod 3.

<sup>343</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *The 10-Point Plan For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine* [online] s. 1.

<sup>344</sup> EVROPSKÁ KOMISE. *Solidarity with Ukraine: Commission launches an EU platform for registration of people enjoying temporary protection or adequate protection under national law*.

<sup>345</sup> Proces předpokládá čl. 26 odst. 4 Směrnice o dočasné ochraně – sice pro případ přemístovacího mechanismu, ustanovení je ale aplikovatelné i bez něj.

<sup>346</sup> Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2022, čj. 2 Azs 178/2022 - 48, bod 23 rozhodnutí: „V posuzované věci je však zjevné, že stěžovatelé mezi okruh takových osob zcela jistě nepatří (jinak by jim neposkytlo doplňkovou ochranu ani Španělsko).“

<sup>347</sup> Např. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. února 2024, čj. 6 34 Az 32/2023, bod 5.

<sup>348</sup> Jedná se o Německo (320 000 osob), Rakousko (86 500) a Švédsko (58 700). Švédsko a Rakousko přistoupily do Unie až v roce 1995, procesu tvorby směrnice se ale již účastnily po celou dobu a mohly tak její podobu ovlivnit.

odpovědnosti mezi členskými státy. Na tomto základě vznikly hrubé obrysy solidárního mechanismu vetknutého do článků 24 a 25 Směrnice. Podle nich měly státy samy identifikovat a informovat Radu a Komisi o svých recepčních kapacitách a „v duchu solidarity Společenství“ pak přijímat osoby, a to i od ostatních členských států.<sup>349</sup> Celý systém měl fungovat na principu tzv. dvojí dobrovolnosti, spočívajícím v identifikaci přijímacích kapacit ze strany členských států a následném přesunu vysídlené osoby pod podmínkou jejího souhlasu.<sup>350</sup>

Unijní postoj ke sdílení odpovědnosti ve věcech migrace se ale od té doby poněkud zkomplikoval. Tento fakt, společně s dalšími specifiky současného hromadného přílivu,<sup>351</sup> přispěl k tomu, že mechanismy recepční solidarity nebyly použity. Z Prováděcího rozhodnutí sice vyplývá, že po začátku invaze Ruska na Ukrajinu proběhla snaha o identifikaci recepčních kapacit Unie, tyto informace ale poskytlo jen několik států a výsledné číslo (310 000 míst) nebylo ani zdaleka dostačující.<sup>352</sup> Místo toho byl zvolen volnější přístup, který vysídleným osobám přiznával právo na výběr státu, kde budou dočasnou ochranu požívat. Většina států odstranila bariéry i pro sekundární přesun osob mezi státy. Byl přitom vyjádřen předpoklad, že tento přístup usnadní rozložení úsilí členských států, zejména vzhledem k rozmístění a počtu ukrajinských diaspor na území Unie.<sup>353</sup>

Zda byl tento předpoklad pravdivý nebo ne, je velmi obtížné dovodit (a to i z důvodu, že přesuny v rámci Unie nadále probíhají a dočasná ochrana ještě nebyla ukončena). Při pohledu na momentální absolutní počty poživatelů dočasné ochrany na území Unie zjistíme, že ve třech státech hostících nejvíce vysídlených osob z Ukrajiny (tedy v Německu, Polsku a Česku) se nachází přes 62 % všech vysídlených osob.<sup>354</sup> Oproti situaci v devadesátých letech jde tedy o trochu rovnoměrnější rozložení zátěže mezi členskými státy, zda jde ale o úspěch unijního přístupu či spíše o důsledek objektivních skutečností není možné říci.

---

Data z: NENADIĆ, Mario a Nermina DŽEPAR-GANIBEGOVIĆ et al. *Comparative Analysis on Access to Rights of Refugees and Displaced Persons* [online], s. 48.

<sup>349</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 25 odst. 1, 3, čl. 26 odst. 1, 2.

<sup>350</sup> Směrnice, čl. 26 odst. 2, Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 862.

<sup>351</sup> Viz důvody zmíněné v kapitole 3.1, zejména neexistence právních ani jiných překážek vstupu na území a společenské a politické naladění na začátku hromadného přílivu.

<sup>352</sup> Prováděcí rozhodnutí, preambule, bod 20.

<sup>353</sup> Tamtéž, preambule, bod 16.

<sup>354</sup> *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data* [dataset]. Eurostat, Data ke 14. 6. 2024. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/ed905b84-e6fb-4d33-978a-2b7e5b76a3a0?lang=en>. Poslední kompletní data z února 2024.

Finanční solidarita je jeden z hlavních mechanismů kompenzace nerovnosti v zátěži. Oproti předpokladům Směrnice neprodělal tento nástroj výraznější změny a plní svou funkci pomoci státům s nepředpokládanými výdaji spojenými s hromadným přílivem. Znění směrnice v tomto ohledu sice nebylo aktuální, neboť odkazovalo na již neexistující Evropský fond pro uprchlíky, prováděcí rozhodnutí proto pracuje s jeho nástupcem, Azylovým, migračním a integračním fondem.<sup>355</sup> Spolu s tím zároveň zmiňuje možnost finanční pomoci z alternativních fondů a mechanismů, které mají státům pomoci adresovat specifické mimořádné potřeby. To se také stalo: za zmínku stojí například revize pravidel využití finančních prostředků z balíčku Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě (CARE), které otevřelo cestu k využití 17 miliard eur z nevyužitého finančního krytí pro předchozí rozpočtové období 2014 – 2020 a ze současného balíčku poskytlo 13,6 miliardy eur na financování naléhavých potřeb států.<sup>356</sup> Unie zároveň zjednodušila využití prostředků z krizového fondu REACT-EU, vzniknuvšího původně v reakci na pandemii COVID-19,<sup>357</sup> speciální pomoc ve výši 400 milionů eur pak byla poskytnuta státům nejvíce zasaženým hromadným přílivem v prvních měsících války.<sup>358</sup> Výrazná finanční zátěž spojená nejen s pomocí členským státům, ale i přímo Ukrajině, se podepsala na stavu víceletého finančního rámce Unie pro roky 2021 – 2027, zejména pak v podobě vyčerpání finančních rezerv. Z toho důvodu byl na konci února 2024 rozpočet revidován a navýšen o celkovou částku 64,6 miliardy eur.<sup>359</sup>

### 3.5. Možná východiska pro vysídlené osoby

Dočasná ochrana byla v souladu se Směrnicí aktivována nejprve na dobu jednoho roku.<sup>360</sup> Vzhledem k tomu, že se situace na Ukrajině za tuto dobu výrazně nezměnila a stále trvaly důvody, pro které byla směrnice aktivována, byla dočasná ochrana automaticky prodloužena do 4. března 2024. V listopadu 2023 pak byla dočasná ochrana způsobem předpokládaným článkem 4 Směrnice prodloužena ještě o další rok – limitem pro trvání dočasné ochrany je tedy 4. březen 2025.<sup>361</sup>

<sup>355</sup> Prováděcí rozhodnutí, preambule, bod 22.

<sup>356</sup> Návrh prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (COM(2023) 546 final), Bod 4.

<sup>357</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/613 ze dne 12. dubna 2022, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a (EU) č. 223/2014, pokud jde o zvýšené předběžné financování ze zdrojů REACT-EU a stanovení jednotkových nákladů

<sup>358</sup> Návrh prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (COM(2023) 546 final), Bod 4.

<sup>359</sup> *Mid-term revision of the EU long-term budget 2021-2027*. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-long-term-budget/mid-term-revision-of-the-eu-long-term-budget-2021-2027/>.

<sup>360</sup> Prováděcí rozhodnutí, preambule, bod 21.

<sup>361</sup> Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382, čl. 1.

Současná situace na ukrajinských bojištích prakticky vylučuje možnost, že by se všechny vysídlené osoby po tomto datu mohly vrátit do svých domovů „za bezpečných a trvalých podmínek“.<sup>362</sup> Jak na úrovni Unie, tak v jednotlivých členských státech proto nyní probíhá debata, jak k vysídleným osobám pokračovat po konci dočasné ochrany. Možností je řada a jednotlivé přístupy budou velmi pravděpodobně kombinovány; za prozkoumání pak stojí zejména pět základních variant.

### 3.5.1. Repatriace na území Ukrajiny

První a preferovanou možností je návrat vysídlených osob na území Ukrajiny. Repatriace jako primární trvalé řešení stojí v samotném jádru dočasné ochrany. Ze všech ostatních řešení mu největší prostor věnuje i Směrnice – kapitola V se věnuje jak podmínkám dobrovolného, tak nuceného návratu a ochranou některých zranitelných skupin osob (např. osob k návratu zdravotně nezpůsobilých, dětí) v těchto případech.<sup>363</sup>

Jak vychází z veřejných prohlášení ukrajinských vysokých politických představitelů, návrat co největšího množství osob je jednoznačně i v zájmu Ukrajiny.<sup>364</sup> Skloňovány jsou zejména dva důvody pro tuto potřebu. Jedním z nich je vývoj vojenského konfliktu – od začátku invaze v únoru 2022 přišly o život desítky tisíc ukrajinských vojáků.<sup>365</sup> V reakci na tento vývoj se v zemi zpřísňují odvodová pravidla – v dubnu 2024 byl přijat přísnější mobilizační zákon,<sup>366</sup> o týden dříve byl snížen odvodový věk pro muže o dva roky na 25 let.<sup>367</sup> Mezi beneficienty dočasné ochrany je podle Eurostatu minimálně 340 tisíc ukrajinských mužů ve věku 18 – 65 let – jejich návratem do země by se tedy výrazně zvýšil okruh bojeschopných osob.<sup>368</sup> Koneckonců,

---

<sup>362</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 2 písm. c).

<sup>363</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 21-23.

<sup>364</sup> ERR. *Zelenskyj: We need those who fled abroad to return to Ukraine.*

<sup>365</sup> Přesná čísla se liší. Server UA Losses, který ztráty mapuje, dohledal 46 450 ukrajinských obětí, ukrajinský prezident Zelenskyj v únoru 2024 potvrdil 31 000 zemřelých vojáků. Viz UA Losses. Dostupné z: <https://ualosses.org/en/soldiers/>; ARMSTRONG, Kathryn. *Ukraine war: Zelensky says 31,000 troops killed since Russia's full-scale invasion.* Data k 16. 6. 2024

<sup>366</sup> KULLAB, Samya a Illia NOVIKOV. *Ukraine's parliament passes a controversial law to boost much-needed conscripts as war drags on.* [online]

<sup>367</sup> KULLAB, Samya a Hanna ARHIROVA. *Ukraine lowers its conscription age to 25 to replenish its beleaguered troops.* [online]

<sup>368</sup> *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data* [dataset]. Eurostat, Data ke 14. 6. 2024. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/ed905b84-e6fb-4d33-978a-2b7e5b76a3a0?lang=en>. Celkem 347 065 osob. Data z března 2024, i s Dánskem, bez Maďarska, které data o pohlaví a věku beneficiantů neuvádí.

Ukrajina se snaží o návrat této skupiny už nyní – na konci letošního dubna proto pozastavilo výdej pasů bojeschopným mužům na ambasádách a konzulátech v zahraničí.<sup>369</sup>

Druhý důvod míří více do budoucna. Ukrajinská populace stárne,<sup>370</sup> migrace na tom má zásadní podíl.<sup>371</sup> Už před začátkem války zažívala Ukrajina trvalý úbytek obyvatelstva.<sup>372</sup> po invazi opustilo Ukrajinu dalších téměř 6.5 milionu osob.<sup>373</sup> Data navíc napovídají, že velkou část z této masy tvoří buďto děti (mezi beneficienty dočasné ochrany téměř třetina) a mladé ženy.<sup>374</sup> Odhaduje se, že od začátku invaze opustilo území Ukrajiny 30 – 40 % všech dětí.<sup>375</sup> Pokud se tyto osoby rozhodnou do svých domovů po konci války nevrátit (nebo pokud to nebude možné), bude to pro poválečnou obnovu Ukrajiny znamenat naprostou katastrofu – bez dostatku produktivního obyvatelstva nepomohou k rychlé obnově ani sebevětší finanční investice.

Je obtížné předjímat, jak bude situace na Ukrajině na jaře roku 2025 vypadat. Z dosavadního vývoje však lze odhadovat, že minimálně část Ukrajiny bude poskytovat podmínky pro možnou repatriaci. V tomto ohledu je však nutné postupovat opatrně – předčasné nebo špatně provedená repatriace může vést k řadě problémů, jako je například další vnitrostátní i přeshraniční pohyb navrátilivších osob, jejich složité znovuzapojení do místní společnosti nebo rozbití místních komunit.<sup>376</sup> Směrnice v souvislosti s návratem používá spojení „*návratu s ohledem na lidskou důstojnost*“<sup>377</sup> – kromě toho a bezpečnosti je pro úspěch repatriace nutné ještě naplnění atributu její trvalosti.<sup>378</sup>

---

<sup>369</sup> *Kyiv issues restrictions on passports for military-age men.* Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/kyiv-says-passports-military-age-men-be-issued-only-ukraine-2024-04-24/>.

<sup>370</sup> Data z UN DESA. Population Division, *World population prospects.* 2022 Dostupné z: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Pyramid/804>

<sup>371</sup> TVERDOSTUP, Maryna. *The Demographic Challenges to Ukraine's Economic Reconstruction* [online], s. 10-11.

<sup>372</sup> Viz data Světové banky. WORLD BANK. *Population, total – Ukraine.* Dostupné z: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=UA>

<sup>373</sup> UNHCR. *Ukraine Refugee Situation.* Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>374</sup> *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data* [dataset]. Eurostat, Data ke 14. 6. 2024. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/ed905b84-e6fb-4d33-978a-2b7e5b76a3a0?lang=en>.

<sup>375</sup> EMERSON, Michael. *Ukraine's Alarming Demographics* [online].

<sup>376</sup> HATHAWAY, James C. a Richard A. NEVE. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, s. 178-179; INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 239-243.

<sup>377</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 21 odst. 1, také čl. 22 odst. 1.

<sup>378</sup> Ustanovení Směrnice týkající se návratu sice pracují spíše s pojmem „*návratu s ohledem na lidskou důstojnost*“, potřeba bezpečnosti a trvalosti návratu lze ale vyčíst z toho, že je základním definičním znakem vysídlené osoby (čl. 2 písm. c) Směrnice o dočasné ochraně) a je podmínkou pro dřívější ukončení režimu dočasné ochrany (čl. 6 odst. 2).



Jak na to? Určité vedení může poskytnout směrnice, případy dobré praxe pak najdeme i při pohledu do minulosti. Směrnice specificky hovoří o nutnosti dostatečné informovanosti beneficentů o okolnostech týkajících se jejich rozhodnutí, kam patří i znalost podmínek v oblasti návratu. Za tímto účelem mohou členské státy zajistit zkušební návštěvy, na základě kterých mohou vysídlené osoby samy zhodnotit, zda je jejich návrat možný.<sup>379</sup> Ohledně dostatečné informace se lze inspirovat českou pomocí v případě dobrovolných návratů vysídlených osob z Bosny. Informace z válkou postižených oblastí byly osobám podávány nejen ze strany státu a jeho orgánů (a to i v rámci dobrovolných individuálních konzultací), důležitou roli hrály i nevládní organizace, zejména Organizace pro pomoc uprchlíkům a její měsíčník *Mostovi*.<sup>380</sup>

Kromě těchto zkušeností lze z tehdejší situace čerpat inspiraci ještě v několika ohledech. Velmi dobrou praxí byla finanční a materiální podpora jak vracejících se vysídlených osob, tak samotných válkou postižených oblastí. České úřady (ve spolupráci s nevládními organizacemi a místními autoritami) zorganizovaly pro navrátilce několik bezplatných repatriačních letů a organizovaných převozů, těmto osobám navíc poskytly základní materiální podporu a menší finanční obnos.<sup>381</sup> Zároveň se Česko podílelo na obnově zdravotnické infrastruktury ve válkou zasažených oblastech, investovalo také do stavby bytových jednotek, které byly následně nabídnuty navrátilcům z Česka, kteří se nemohli vrátit do svých vlastních domovů.<sup>382</sup>

Je ale nutné vyhnout se i některým negativním elementům repatriace, které tehdejší situace přinesla. Jako problematická se ukázala úzce zaměřená mezinárodní spolupráce na obnově a návratu vysídlených osob pouze s několika vybranými obcemi. V důsledku rapidního osídlení těchto obcí osobami z několika různých států s velmi odlišnými zkušenostmi se přichozím osobám nepodařilo začlenit do místních komunit; téměř třetina z nich se dokonce cítila diskriminována.<sup>383</sup> Navrátilivší osoby si stěžovaly také na rychlé ukončení podpory, které spolu s nedostatkem pracovních příležitostí vedlo k jejich strádání a v některých případech i k sekundárnímu pohybu.<sup>384</sup> Negativní zkušenost pak přinesl i program nuceného návratu vysídlených osob z Německa. V jeho rámci se totiž do Bosny museli vrátit i lidé, jejichž původní

---

<sup>379</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 21 odst. 1.

<sup>380</sup> PILAT WHALENOVÁ, Marie. *Zkušenosti České republiky s dočasným útočištěm a organizovanou dobrovolnou repatriací do Bosny a Hercegoviny*, s. 16-17.

<sup>381</sup> HONUSKOVÁ, Věra. *The Czech Republic and Solidarity with Refugees: There were Times when Solidarity Mattered*, s. 250 - 251.

<sup>382</sup> Tamtéž, s. 249, PILAT WHALENOVÁ, Marie. *Zkušenosti České republiky s dočasným útočištěm a organizovanou dobrovolnou repatriací do Bosny a Hercegoviny*, s. 13-14.

<sup>383</sup> Tamtéž, s. 26-28.

<sup>384</sup> Tamtéž, s. 25-28.

domovy nebyly k návratu způsobilé – jejich situace se tak spíše zhoršila a staly se z nich vnitrostátně vysídlené osoby.<sup>385</sup>

Co tedy členské státy mohou pro úspěšnou repatriaci udělat? Základem jsou přesné a aktuální informace nejen o bezpečnosti v oblasti návratu, ale kupříkladu i o stavu služeb a pracovního trhu. Za tímto účelem je vhodné zajistit zkušební návštěvy alespoň pro osoby z oblastí, kde se v posledních dvou letech válčilo. Státy by měly vysídleným osobám poskytnout co největší logistickou asistenci s jejich návratem, pokud možno bezplatně nebo za minimální částku. Osobám, jejichž návrat do oblastí původu není možný, ale které vyjádří chuť k návratu, je vhodné poskytnout asistenci s hledáním trvalého a bezpečného řešení v jiné části Ukrajiny. Tento postup, stejně jako investice do obnovy infrastruktury a ubytování, by měl probíhat v koordinaci s ukrajinskou administrativou a s ohledem na potřeby a absorpční kapacitu místních komunit. Podpora navrátilců by neměla skončit jejich návratem na Ukrajinu, nýbrž měla by trvat tak dlouho, dokud se těmto osobám nepodaří znovuintegrovat do společnosti – již nyní se na Ukrajině nachází téměř 3,4 milionu vnitřně vysídlených osob,<sup>386</sup> je proto naprosto nezbytné předejít dalšímu navyšování tohoto čísla. Celý proces bude nepochybně velmi náročný a nákladný – pro co největší efektivitu celého procesu je tedy nutná úzká koordinace na úrovni Unie, společně s unijní finanční podporou za tímto účelem. Zdá se ale, že si státy důležitost společného postupu uvědomují – v dubnu letošního roku byl přijat Investiční rámec pro Ukrajinu, který má zajistit, že evropské investice do obnovy Ukrajiny budou využívány efektivně a tam, kde je jich nejvíce potřeba.<sup>387</sup>

I přes veškeré snahy zde ale zbyde nemalá skupina vysídlených osob, jejichž návrat *s ohledem na lidskou důstojnost*<sup>388</sup> nebude možný. Do této skupiny patří zvláště zranitelné osoby podle v článku 23 Směrnice, vhodné bude ale zvažovat i další humanitární důvody.<sup>389</sup> Těmto osobám by měly státy poskytnout alternativní řešení jejich situace, zejména v podobě statusu opravňujícího k dalšímu pobytu na území Unie (viz dále).

---

<sup>385</sup> NENADIĆ, Mario a Nermina DŽEPAR-GANIBEGOVIĆ et al. *Comparative Analysis on Access to Rights of Refugees and Displaced Persons* [online], s. 343.

<sup>386</sup> International Organization for Migration (IOM). *DTM Ukraine — Area Baseline Assessment — Round 34*. IOM, Ukraine. 17. 4. 2024. Dostupné z: <https://dtm.iom.int/datasets/ukraine-area-baseline-assessment-round-34>

<sup>387</sup> *EU sets up Investment Framework under its Ukraine Facility, to boost investments for the recovery and reconstruction of Ukraine*. Dostupné z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-sets-investment-framework-under-its-ukraine-facility-boost-investments-recovery-and-2024-04-18\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-sets-investment-framework-under-its-ukraine-facility-boost-investments-recovery-and-2024-04-18_en).

<sup>388</sup> Směrnice o dočasné ochraně, čl. 21 odst. 1, čl. 22 odst. 1.

<sup>389</sup> Tamtéž, čl. 22 odst. 2, Skordas, komentář ke Směrnici (1. vyd.), s. 860.

### 3.5.2. Pokračování dočasné ochrany nebo obdobného režimu

V kapitole 2.2.1. byly podrobně rozebrány okolnosti geneze čl. 4 Směrnice. Zainteresované strany při její tvorbě došly k tříletému kompromisu mezi těmi, kteří stáli o delší a flexibilnější režim a těmi, kteří měli obavy z příliš dlouhé nejistoty a limitace práv vysídlených osob. Tento tříletý limit byl jednoznačně koncipován jako nepřekročitelný; na stejném výkladu se shodne i naprostá většina odborné veřejnosti.<sup>390</sup>

V kontextu současné situace se ale začínají ozývat hlasy, které výše zmíněný limit nepovažují za tak definitivní a dovozují možnost dalšího prodloužení současného režimu. Státy (ale i samotná Unie) totiž dosud nedokázaly připravit jiné vhodnější řešení; udržení současného *statusu quo* je navíc pro některé aktéry velmi výhodné – jednak neboří politicky přívětivý charakter současné migrační situace jako přechodné, jednak oddaluje řešení nepříjemné otázky odvodu ukrajinských lidských zdrojů ze země, která je nutně potřebuje pro svou obranu a poválečnou rekonstrukci.<sup>391</sup>

Pokračování režimu dočasné ochrany lze dosáhnout čtyřmi způsoby. První z nich by obnášel změnu legislativního rámce na unijní úrovni – vzhledem k časové nouzi a typické délce řádného legislativního postupu lze tuto možnost téměř s jistotou zavrhnout.<sup>392</sup> Druhou možností je prodloužení režimu v mantinelech platné unijní úpravy. Je sice pravda, že izolovaný gramatický výklad článku 4 odst. 2 Směrnice nevylučuje možnost opakovaného prodloužení dočasné ochrany rozhodnutím Rady. Pokud by ale státy na tento výklad přistoupily, ignorovaly by nejen *opinio communis doctorum*, historický výklad a vnitřní souvislosti úpravy,<sup>393</sup> ale šly by i proti samotnému účelu instrumentu jako časově omezeného řízení výjimečné povahy. Zároveň by šlo o závažný zásah do právní jistoty beneficentů, jejich snah o integraci<sup>394</sup> a jejich práv jako osob potenciálně naplňujících podmínky pro získání uprchlického statusu.

Ze stejných důvodů by neměla být zvažována ani třetí ani čtvrtá dostupná možnost: reaktivace dočasné ochrany na unijní úrovni, případně přechod na obdobné národní režimy. Ani

<sup>390</sup> Tamtéž, s. 838; INELI-CIGER, Meltem. *A Temporary Protection Regime in Line with International Law: Utopia or Real Possibility?*, s. 294; HATHAWAY, James C. a Richard A. NEVE. *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, s. 159-161.

<sup>391</sup> Viz předchozí kapitola.

<sup>392</sup> LUYTEN, Katrien. *When EU temporary protection for displaced people from Ukraine ends: Possible scenarios* [online], s. 6.

<sup>393</sup> Při přijetí tohoto výkladu by se stalo obsolentním například ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. a) Směrnice o dočasné ochraně, podle které navazuje ukončení dočasné ochrany na „uplynutí nejdelší možné doby trvání.“

<sup>394</sup> WAGNER, Martin. *Extending temporary protection: It seems most viable, but is it?* [online].

jedna z možností opět není evropským právem výslovně zapovězena – praxe některých států na počátku současného přílivu naopak napověděla, že existence národních režimů dočasné ochrany vedle toho celoevropského není zapovězena.<sup>395</sup> I na tyto režimy by se ale pravděpodobně měly vztahovat minimální standardy vytyčené Směrnicí,<sup>396</sup> mezi které patří i maximální doba trvání dočasné ochrany.

Zdá se však, že státy budou i přes zmíněné překážky o prodloužení režimu usilovat – napovídá tomu například legislativní návrh Lex Ukrajina VII z dílny českého ministerstva vnitra, který s prodloužením dočasné ochrany o další rok počítá.<sup>397</sup> S návrhem prodloužení dočasné ochrany o další rok už pak přišla i Komise.<sup>398</sup>

### 3.5.3. Přejít na jiný ochranný status

Další možností, která se v současné situaci nabízí, je přechod beneficentů na jiný ochranný status. Evropská legislativa v tomto ohledu nabízí dvě možnosti mezinárodní ochrany – uprchlický status a doplňkovou ochranu. S propojením s tradiční azylovou procedurou Směrnice počítá a historicky ji považuje za jedno z možných východisek.<sup>399</sup> Řešení je výhodné zejména z toho důvodu, že je již nyní nedílnou součástí Společného evropského azylového systému a nevyžadovalo by tedy zásadní legislativní změny. Za určitých podmínek je tento přístup možný, je ale třeba se vyrovnat s několika výzvami.

Tou první je problematika individuálního posuzování žádostí. Jedna z hlavních výhod dočasné ochrany spočívá v předejití přetížení národních azylových systémů. Státy mohou po dobu aktivace režimu pozastavit vyřizování azylových žádostí, což je krok, ke kterému nemálo států v průběhu posledních dvou let přistoupilo.<sup>400</sup> Pozastavení azylových žádostí ale může být dvousečnou zbraní. Aby toto opatření splnilo svůj účel, je nutné připravit podmínky pro to, aby místo rozložení náporu na azylový systém nedošlo pouze k jeho oddálení. Podle původních

---

<sup>395</sup> Viz např. zákonná úprava Maďarska nebo Slovenska, které explicitně rozlišují národní a evropský režim dočasné ochrany; za obdobný národní režim lze považovat i status podle polského Speciálního zákona.

<sup>396</sup> Vyplyvá to např. z čl. 3 odst. 5 Směrnice o dočasné ochraně, příp. preambule, bod 11.

<sup>397</sup> Viz návrh novely zákona „Lex Ukrajina VII“. Stav k 16. 6. 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND3Z97UFM/>.

<sup>398</sup> *Commission proposes to extend temporary protection for people fleeing Russian aggression against Ukraine until March 2026*. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_3173](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3173).

<sup>399</sup> ECRE. *Transitioning out of the Temporary Protection Directive* [online], s. 7.

<sup>400</sup> *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review* [online], s. 26. Dostupné z: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023\\_temporary\\_protection\\_year\\_in\\_review\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023_temporary_protection_year_in_review_EN.pdf).

odhadů se mohl počet podaných žádostí o mezinárodní ochranu vyšplhat až přes tři miliony<sup>401</sup> – v případě neposkytnutí jiného trvalého řešení ze strany států může tato varianta znovu stát reálnou. Takové množství žádostí by azylové systémy Unie naprosto ochromilo.

Ineli-Ciger pro tento případ nabízí alternativní východisko, kterým je využití aspektů přístupu *prima facie*.<sup>402</sup> Kvalifikační směrnice sice vyžaduje jednotlivé posouzení žádostí a jejich okolností,<sup>403</sup> skupinová rekognice bez elementů individuálního přístupu by tedy mohla být v nesouladu s evropským právem. Nic ale nebrání využití *prima facie* přístupu v mantinelech individualizovaného řízení – nabízí se například využití zrychlených řízení pro osoby z válkou nejvíce postižených oblastí na východu země.<sup>404</sup> Řada států již tento přístup částečně používá: pro azylové autority na Slovensku, v Polsku, Slovinsku nebo Chorvatsku je pro přiznání doplňkové ochrany dostačující důkaz o příchodu z Ukrajiny, Portugalsko takto přistupuje k osobám přicházejícím z východních teritorií.<sup>405</sup> Míra uznávání je však v Unii obecně velmi vysoká – z 10 015 žádostí podaných na území Unie občany Ukrajiny v roce 2023 jich téměř 94 % bylo rozhodnuto pozitivně.<sup>406</sup> Praxe napříč státy se ale velmi výrazně liší – zatímco ve většině států byly pozitivně rozhodnuty více než ½ všech podaných žádostí, v Maďarsku, Švédsku nebo Nizozemsku se míra uznávání blížila nule.<sup>407</sup> V případě volby tohoto řešení jako primárního by tedy bylo nutné přijít se společnými pravidly pro posuzování žádostí bývalých beneficentů – v opačném případě by hrozilo rapidní zvýšení sekundárního pohybu těchto osob mezi jednotlivými členskými státy.

Nutná by pravděpodobně byla i suspendace rozdělování azylových žádostí na základě Dublinského systému. Operační pokyny k dočasné ochraně na Dublinská pravidla sice momentálně odkazují, zároveň však důrazně vybízejí státy, aby v rámci solidarity převzaly odpovědnost za azylové žádosti na jejich území podané, a to na základě diskreční pravomoci

---

<sup>401</sup> Prováděcí rozhodnutí, preambule, bod 6.

<sup>402</sup> INELI-CIGER, Meltem. *When Temporary Protection Ends: longer-term solutions for refugees from Ukraine* [online], s. 6.

<sup>403</sup> Čl. 4 odst. 3 Kvalifikační směrnice.

<sup>404</sup> INELI-CIGER, Meltem. *When Temporary Protection Ends: longer-term solutions for refugees from Ukraine* [online], s. 6.

<sup>405</sup> *Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review* [online], s. 26. Dostupné z:

[https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023\\_temporary\\_protection\\_year\\_in\\_review\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-03/2023_temporary_protection_year_in_review_EN.pdf).

<sup>406</sup> 9 385 pozitivních rozhodnutí. Data: *First instance decisions on applications by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data* [dataset]. Eurostat, Data k 12. 6. 2024. Dostupné z: [https://doi.org/10.2908/MIGR\\_ASYDCFSTA](https://doi.org/10.2908/MIGR_ASYDCFSTA)

<sup>407</sup> *EU Recognition rates 2023. EUAA Data Analysis and Research Sector*, Data k 22. 2. 2024. Dostupné z: <https://public.flourish.studio/visualisation/16688346/>

podle článku 17 odst. 1 Dublinského nařízení.<sup>408</sup> Tento postup je možný v případě, že je azylových žádostí osob z Ukrajiny nižší desítky tisíc; v situaci po konci dočasné ochrany, kdy by se počty žádostí mohly pohybovat minimálně v řádu stovek tisíc, se ale po předchozích zkušenostech na altruismus států spolehnout nedá.

V případě přechodu na některý ze statusů mezinárodní ochrany by bylo záhodno předejít snížení úrovně některých socioekonomických práv. S rostoucí délkou integrace cizince ve společnosti má naopak počet a úroveň práv postupně stoupat – opačný postup není odbornou veřejností považován za správný, a to ani v případě poživatelů dočasné ochrany.<sup>409</sup> Evropské státy ale v některých oblastech nabízí uprchlíkům a držitelům doplňkové ochrany méně práv než poživatelům dočasné ochrany. Rozdíl lze v tomto ohledu najít například v případě podpory soukromého ubytování.<sup>410</sup> Předejít tomuto problému v souladu s lidskoprávními předpisy by nebylo jednoduché – pokud by byla zvýšená úroveň práv poskytnuta jen části uprchlíků a držitelů doplňkové ochrany, mohlo by dojít ke střetu s předpisy zapovídajícími diskriminací.<sup>411</sup> I přesto by se o srovnání podmínek měly státy v případě volby tohoto řešení alespoň pokusit.

### 3.5.4. Přechod na trvalejší pobytový status

Dalším možným východiskem je cesta užší integrace osob s dočasnou ochranou pomocí poskytnutí možnosti získání pobytového oprávnění. Jde o postup ve své podstatě logický. Státy v rámci pomoci osobám s dočasnou ochranou investovaly nemalé finanční prostředky do jejich integrace do společnosti. Ta se podle dosavadních dat relativně daří – mezi beneficienty dočasné ochrany je vysoký podíl pracujících osob, a to i ve srovnání s jinými skupinami uprchlíků.<sup>412</sup> Z průzkumů mezi poživateli dočasné ochrany pak vyplývá, že nemalá část z nich by o setrvání v Unii také stála. Podle průzkumu Agentury pro základní práva z konce léta roku 2022 plánovalo na území členských států dlouhodobě zůstat 38 % dotazovaných osob,<sup>413</sup> novější data ukazují čísla podobná: v Německu plánuje zůstat 44 % vysídlených osob,<sup>414</sup> v Česku se by podle

<sup>408</sup> Operační pokyny k dočasné ochraně, bod 7; čl. 17 odst. 1. nařízení Dublin III.

<sup>409</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 262-263.

<sup>410</sup> ECRE. *Transitioning out of the Temporary Protection Directive* [online], s. 8.

<sup>411</sup> Např. s čl. 21 Listiny základních práv EU nebo čl. 32 odst. 2 Kvalifikační směrnice.

<sup>412</sup> Ve srovnání s ostatními skupinami uprchlíků pomohla jistě vyšší podpora přístupu na trh práce (viz. kapitola 3.3.1). EMN. *Labour market integration of beneficiaries of temporary protection from Ukraine: Joint EMN-OECD inform* [online], s. 8-9.

<sup>413</sup> EU Agency For Fundamental Rights. *Fleeing Ukraine — Displaced People's Experiences in the EU: Ukrainian Survey 2022* [online], s. 25-26. Průzkum probíhal v 10 státech EU včetně Česka.

<sup>414</sup> *Ukrainian refugees: Nearly half intend to stay in Germany in the longer term*. Dostupné z: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/EN/2023/230725-am-ukr-projekt-zweite-welle.html?nn=307788>.

vyjádření ministra vnitra s odkazem na interní data mělo chtít usadit zhruba 180 000 osob, což by byla přibližně polovina v Česku pobývajících cizinců s dočasnou ochranou.<sup>415</sup>

Poskytnutí trvalejšího pobytového statusu ze všech možných východisek nejvíce nabourává koncepci dočasné ochrany jako prostředku nevedoucímu k trvalému usídlení. Je sice pravda, že dočasná ochrana je návratově orientovaný mechanismus; stejnou měrou jde ale i o ochranný mechanismus, který nemá vést k předčasnému návratu<sup>416</sup> a v případě jeho nemožnosti má hledat jiná stálá řešení.<sup>417</sup> Situace na Ukrajině momentálně není způsobila pro to, aby se na její území vrátily všechny vysídlené osoby – minimálně některým tedy bude nutné alternativní řešení nabídnout.

Co se volby dlouhodobého řešení týče, nabízí se dvě hlavní možnosti – buď centrální evropský přístup v podobě evropského pobytového statusu, nebo decentralizovaný postup v podobě národních navazujících pobytových oprávnění. První možnost považuje řada akademiků za záhodnější – Ineli-Ciger navrhuje těmto osobám udělit status dlouhodobě pobývajícího rezidenta Evropského Společenství,<sup>418</sup> evropské instrumenty by využili i experti z Meijerovy komise<sup>419</sup>. Jejich víra v možnost tohoto řešení se opírala zejména o probíhající diskusi o přepracování směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech a snahy o zkrácení pětileté doby pro získání tohoto statusu,<sup>420</sup> po odporu několika států se však od revize tohoto instrumentu prozatím upustilo.<sup>421</sup> Pro společné evropské pobytové oprávnění pro poživatele dočasné ochrany zde tedy není legislativní základ, jeho příprava se vzhledem k délce legislativního procesu zdá vysoce nepravděpodobná.

---

<sup>415</sup> ŠVIHEL, Petr a Michaela RAMBOUSKOVÁ. *Mnoho uprchlíků chce zůstat v Česku. Ministerstvo chystá podmínky.*

<sup>416</sup> *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* [online]. Příloha. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/542e99fd9.pdf>.

<sup>417</sup> FITZPATRICK, Joan. *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, s. 302; také čl. 22 odst. 2 Směrnice o dočasné ochraně.

<sup>418</sup> INELI CIGER, Meltem. *What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU* [online].

<sup>419</sup> MEIJERS COMMITTEE. *Comment on What Will Happen When the Temporary Protection Scheme for Refugees from the War in Ukraine Ends* [online], s. 2.

<sup>420</sup> Viz Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast) [online], s. 2, 17. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8560-2022-INIT/en/pdf>.

<sup>421</sup> *European Union: Revised EU Long-Term Residence Directive Negotiations Cease.* Dostupné z: <https://www.fragomen.com/insights/european-union-revised-eu-long-term-residence-directive-negotiations-cease.html>.

Zbývá tedy řešení národní. Jak lze vyčíst z dosavadních aktivit států, minimálně některé z nich tuto cestu zvolí – Lucembursko je první zemí, která některým poživatelům dočasné ochrany nabízí přechod na dlouhodobý pobyt už nyní,<sup>422</sup> Česko s obdobnou variantou laboruje v rámci legislativního návrhu Lex Ukrajina VII.<sup>423</sup> Řešení na národní úrovni ale může přinést některá nebezpečí. První problém se může skrývat ve snížení úrovně přiznaných práv a benefitů a úzkém a účelovém vymezení osob, které na navazující pobyt dosáhnou. Ze dvou výše uvedených případů se zdá, že si státy jako rozhodující element pro udělení navazujícího pobytu vybraly jejich ekonomickou aktivitu a finanční soběstačnost. Neberou však ohled na ostatní aspekty, jako jsou například zdravotní důvody znemožňující výdělečnou činnost nebo stáří osoby. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v připomínkách k českému legislativnímu návrhu kritizuje ještě řadu dalších aspektů připravované úpravy – mezi nimi například absenci správního řízení, nižší úroveň přístupu k sociálnímu zabezpečení oproti ostatním dlouhodobým pobytům nebo hromadné posuzování rodin bez ohledu na specifickou situaci jednotlivců.<sup>424</sup>

Problémem navazujícím je opět nebezpečí sekundárního pohybu osob mezi státy – v případě, že by některý stát vysídleným osobám poskytl výrazně lepší (nebo naopak horší) podmínky, nelze vyloučit zvýšení tlaku na přijímací systémy některých států. Kromě toho přechod na pobytová oprávnění bude znamenat další velmi vysokou zátěž na evropské správní systémy. Pokud by například v Česku podala žádost o navazující dlouhodobý pobyt polovina osob s dočasnou ochranou (tedy počet, o kterém mluví ministr vnitra), znamenalo by to nárůst žádostí o 320 % oproti běžné situaci.<sup>425</sup> Není to sice tak rapidní nárůst zátěže jako v případě, že by stejný počet osob žádal v Česku o azyl (zde by šlo o zvýšení o 1440 %),<sup>426</sup> i tak jde ale o zátěž, která by místní pobytový systém velmi pravděpodobně ochromila. Nabízí se tedy opět využití elementů *prima facie* posuzování,<sup>427</sup> případně jiné výrazné zjednodušení procesu

---

<sup>422</sup> *Immigration - Application for a status change for displaced persons from Ukraine who are beneficiaries of temporary protection.* Dostupné z: <https://guichet.public.lu/en/citoyens/immigration/ukraine/protection-temporaire-ukraine/changement-statut-beneficiaire-protection-temporaire-ukraine.html>.

<sup>423</sup> Návrh novely zákona „Lex Ukrajina VII“. Stav k 16. 6. 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND3Z97UFM/>.

<sup>424</sup> Přípomínky Konsorcía k Lex Ukrajina VII. Dostupné z: <https://migracnikonsorcium.cz/cs/pripominky-konsorcia-k-lex-ukrajina-vii/>.

<sup>425</sup> ICMPD. *Responding to Displacement from Ukraine: Options to remain when EU temporary protection ends* [online], s. 13, 26-27. Výpočet vychází z dat z počtu osob s dočasnou ochranou v dubnu roku 2023, srovnává pak s ročním průměrem vydaných pobytových oprávnění mezi lety 2017-2022.

<sup>426</sup> Tamtéž, s. 11, 24-25. Data ze stejných let, srovnává s průměrným ročním počtem prvoinstančních rozhodnutí o azylu.

<sup>427</sup> Viz předchozí kapitola.



vyřizování žádostí. K tomu by ale nemělo dojít za cenu snižování práv jednotlivých žadatelů, zejména práva na podání opravného prostředku.

### 3.5.5. Přesídlení do jiných států

Je třeba se krátce zmínit i o možnosti využití přesídlovacích programů. Toto řešení, spočívající v dohodě se třetími státy o přesídlení určitého počtu vysídlených osob, bylo v minulosti v případech použití dočasné ochrany využito několikrát, asi nejméně v souvislosti s osobami prchajícími před válkou ve Vietnamu v sedmdesátých letech minulého století.<sup>428</sup> V kontextu současné situace ale jeho použití není vhodné, a to z několika důvodů.

Zaprvé, vysídlených osob je v Unii obrovské množství. Přesídlovací programy většinou dokážou najít trvalé řešení pro stovky, maximálně tisíce vysídlených osob;<sup>429</sup> aby mělo přesídlení hmatatelný výsledek, bylo by nutné vytvoření zdaleka nejrobustnějšího přesídlovacího mechanismu v historii.

Zadruhé, Unie je naopak pro přesídlení osob z Ukrajiny cílovým státem. Do třinácti států Unie bylo přesídleno dva a půl tisíce vysídlených osob z Moldavska v rámci programu zajišťovaného Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).<sup>430</sup>

Zatřetí, přesídlení je většinou řešením *ultima ratio* a používá se v případech, že situaci není možné vyřešit jiným dostačujícím způsobem. Dává tedy smysl v případě, že se ve státu recepce nedaří vysídleným osobám zajistit vhodné trvalé řešení (například v případě osob v uprchlických táborech). To však není případ států Evropské Unie, které za poslední dva roky ukázaly, že vysídleným osobám dokážou vytvořit dobré podmínky.

---

<sup>428</sup> INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, s. 126.

<sup>429</sup> Do států Unie je ročně přesídleno okolo 20 000 osob. EUAA. *Data on resettlement activities in 2022* [online], s. 2.

<sup>430</sup> IOM. *2,585 Ukrainian refugees assisted by IOM Moldova since the beginning of the full-scale war in Ukraine for their relocation to EU and EEA member states via air transport* [online].

## Závěr

Zdá se, že si své místo ve Společném evropském azylovém systému dočasná ochrana vydobyla takřkajíc na poslední chvíli. V roce 2020 to vypadalo, že už s ní Unie ve svých dalších úvahách nepočítá – podle návrhu nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu (tzv. Krizového nařízení) z tohoto roku měla být směrnice zrušena a nahrazena novým systémem, který by přesouval pravomoc na spuštění systému přiznání tzv. statusu okamžité ochrany z rukou států (prostřednictvím Rady) do rukou Komise.<sup>431</sup> Tento status měl být co do svého obsahu obdobou doplňkové ochrany.<sup>432</sup>

To se ale změnilo. Finální podoba Krizového nařízení, kterou Rada finálně přijala v polovině letošního května v rámci Paktu o migraci a azylu, s existencí směrnice o dočasné ochraně nadále počítá a umožňuje použití těchto dvou nástrojů zároveň, otázce statusu osob přicházejících v situaci hromadného přílivu a jeho obsahu se nakonec úplně vyhýbá.<sup>433</sup> Nařízení má bohužel i řadu stinných stránek – ze strany humanitárních organizací a akademiků je kritizováno za to, že v krizových situacích umožňuje derogaci klíčových lidskoprávních povinností v přístupu k žadatelům o azyl a kodifikuje nepřátelský koncept „instrumentalizace migrace“ do evropského práva.<sup>434</sup> Zhodnocení těchto aspektů ale není předmětem této práce a může být tématem dalšího výzkumu.

Proč se státy nakonec nad dočasnou ochranou „slitovaly“ a rozhodly se, že bude i součástí nové éry Společného evropského azylového systému? Odpověď je nasnadě – v situaci hromadného přílivu osob z Ruskem napadené Ukrajiny se jako nástroj řešení specifických situací přetížení azylových systémů osvědčila. Jen díky její aktivaci se podařilo poskytnout bezpečné útočiště a důstojné životní podmínky milionům vysídlených osob. Aby dočasná ochrana plnila svůj vytyčený účel, její podoba se musela oproti představám jejích tvůrců na přelomu tisíciletí trochu změnit. Současná situace ale dokázala, že jednoznačně nejde o překonaný nástroj.

---

<sup>431</sup> Čl. 10 odst. 1, 4 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu. COM/2020/613 final.

<sup>432</sup> Tamtéž, čl. 10 odst. 2.

<sup>433</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1359 ze dne 14. května 2024 o řešení krizových situací a situací zásahu vyšší moci v oblasti migrace a azylu a o změně nařízení (EU) 2021/1147, preambule, bod 3.

<sup>434</sup> Viz např. SUNDERLAND, Judith. *EU's Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers*; ECRE. *ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum and Amending Regulation (EU) 2021/1147* [online], s. I-VII.

Jaká je tedy pozice dočasné ochrany vůči ostatním mezinárodním a evropským instrumentům? V kontextu mezinárodního práva je třeba nejprve poznamenat, že neexistuje žádný závazný dokument, který by aspekty dočasné ochrany upravoval. Tento fakt má řadu výhod i nevýhod. Výhodou bezesporu je, že absence normativního základu dělá z dočasné ochrany prostředek, pomocí kterého mohou státy flexibilně reagovat na situace, na které nejsou jejich azylové systémy připravené. Tento účel plní dočasná ochrana nejlépe ve spojení s uprchlickou ochranou poskytovanou Úmluvou, kde působí jako prostředek vyplňování mezer v ochraně. Nejvýznamnější vliv má pak v případech pohybu velkého počtu osob prchajících před ozbrojeným konfliktem nebo generalizovaným násilím, kdy vyvstává palčivá potřeba opuštění individualizovaného procesu posuzování, spjatého s tradičním azylovým procesem. Nelze ale opomenout ani nevýhody tohoto nastavení. Ať už jde o delegizaci migrace, snižování úrovně práv vysídlených osob nebo nebezpečí dlouhodobě udržované nejistoty, k použití dočasné ochrany je v tomto ohledu třeba přistupovat opatrně.

V případě evropského práva je ale situace trochu jiná – komunitární právo totiž normativní základ obsahuje, a to konkrétně ve směrnici o dočasné ochraně. Ta upravuje způsob zavedení dočasné ochrany, podmínky jejího trvání a ukončení, minimální standardy poskytovaných práv, vztah k azylovému řízení a nastiňuje i podmínky solidarity mezi státy. Její pozice v evropském právu tak je trochu konkrétněji vymezená – jako jeden z nástrojů Společného evropského azylového systému představuje možnou odpověď na specifickou situaci hromadného přílivu vysídlených osob. Není to jediný způsob vyplňování mezer v ochraně – kromě ní tento účel plní i doplňková ochrana, případně pak další lidskoprávní instituty.

Může se zdát, že kodifikace základních parametrů režimu dočasné ochrany na komunitární úrovni může sice mitigovat jeho potenciální nevýhody, zároveň jej ale částečně připraví o jeho flexibilitu. Tomuto závěru napovídaly i reakce na případy migračních vln v letech 2011 a 2015, kdy státy i přes vážnost situace a selhávající Společný evropský azylový systém k aktivaci směrnice nepřistoupily. Hlavní překážkou pro její použití se zdála být vysoko nastavená hranice pro zavedení dočasné ochrany vysídlených osob, pro kterou je potřeba souhlasu kvalifikované většiny všech členských států. V kombinaci se strachem z podněcujícího faktoru režimu a zdrženlivosti zejména východních států Unie ke sdílení odpovědnosti se zdálo, že unijní podoba dočasné ochrany z ní udělala velmi nepraktický nástroj.

Proč tedy byla dočasná ochrana aktivována v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu? Tato práce nachází pro rozdílné chování států hned několik důvodů. Asi nejvýznamnější byl pro aktivaci samotný rozsah hromadného přílivu vysídlených osob – ten je v moderní evropské historii bezprecedentní nejen pouhým počtem přicházejících osob, ale i rychlostí jejich příchodu a tím, že na rozdíl od předchozích velkých migračních vln jím byly zasaženy prakticky všechny státy Unie. Druhým důvodem byl pak nedostatek alternativních řešení. Neexistence fyzických a právních bariér vstupu osob z Ukrajiny na území Unie přispěla k tomu, že se členským státům podstatně snížil manévrovací prostor, použití tradičního azylového systému ke zvládnutí situace pak prakticky nepřipadalo v úvahu – jeho použití by zejména pro státy s Ukrajinou hraničící znamenalo naprostou katastrofu. K aktivaci přispěl také fakt, že některé státy (konkrétně Maďarsko, Slovensko a Portugalsko) Unii „předběhly“ a aktivovaly režim dočasné ochrany na národní úrovni. Unie je tak svým rozhodnutím vlastně následovala, což byl postup, který se v žádné z předchozích situací migračních vln neobjevil. V neposlední řadě pak byla přijetí vysídlených osob nakloněna i evropská společnost.

V prostoru mezinárodního uprchlického práva se již pevně usídlilo vnímání Úmluvy jako živoucího instrumentu.<sup>435</sup> Z analýzy současné situace hromadného přílivu osob z Ukrajiny vyplývá, že není od věci obdobně přemýšlet i o dočasné ochraně, dokonce i v prostředí komunitárního práva. Státy si totiž přes dvacet let starý právní rámec adaptovaly tak, aby lépe odpovídal dnešní realitě, někdy i za cenu posunutí nebo překročení limitů Směrnicí vytyčených.

Dobrým příkladem této praxe je například rozdílný přístup k solidaritě mezi státy. Zatímco podle Směrnice předpokládala, že jádro solidarity bude spočívat v solidaritě recepční, v realitě se státy hned na počátku aktivace režimu dočasné ochrany rozhodly, že naznačený způsob přerozdělování vysídlených osob nebudou používat. Místo toho byl zvolen volný přístup, který rozšířil obsah dočasné ochrany nejen o právo vysídlených osob zvolit si stát recepce, ale v konečném důsledku i o právo volného pohybu v Unii. Co se systému sdílení odpovědnosti týče, byla upřednostněna solidarita finanční. Práce pak dovozuje i prosazení nového, Směrnicí explicitně nezmiňovaného informačního aspektu solidarity.

Nalezneme ale i problematické příklady této adaptace, zejména na úrovni národních transpozic jednotlivých států. V rámci podrobné analýzy vymezení okruhu poživatelů dočasné ochrany bylo zjištěno, že sedm států Unie v rámci své národní legislativy zužuje rozsah

---

<sup>435</sup> Srov. např. GOODWIN-GILL, Guy S. *The International Law of Refugee Protection*, s. 6.

poživatelů dočasné ochrany vymezený prováděcím rozhodnutím Rady. Obdobně dopadl i pohled na národní transpozice důvodů pro vyloučení osob z požívání dočasné ochrany. I přesto, že je výčet důvodů ve Směrnici uvedený koncipován jako taxativní, u deseti členských států byla nalezena ustanovení tento seznam rozšiřující. V pěti státech pak byly nalezeny nedostatky týkající se přístupu k oprávněnému prostředku. Tato praxe je varující, zejména vzhledem k tomu, že způsobuje nerovnosti v ochraně poskytované jednotlivými státy a může vést k situacím sekundárního pohybu, což je jeden z jevů, kterým se směrnice svou existencí snažila předejít.<sup>436</sup>

Rozdílný přístup přijaly státy i ke svým povinnostem vůči vysídleným osobám. Napříč státy byly pozorovány dva hlavní trendy – zatímco zejména u povinností souvisejících s poskytnutím přístupu k zaměstnání nebo vzdělání se státy postupem času snaží, aby vysídleným osobám usnadnily integraci do školství nebo pracovního trhu, v případě finanční a ubytovací pomoci některé státy míří naopak k postupnému snižování poskytované podpory. Zdá se tedy, že k právům poskytovaným na základě Směrnice přistupují státy nejen jako k prostředku zajištění uspokojivé životní úrovně vysídlených osob, ale v rámci mantinelů Směrnici vymezených i jako k prostředku dosažení svých vlastních zájmů.

Jak z dosavadního textu vyplývá, problematické případy adaptace dočasné ochrany se zatím objevovaly zejména na úrovni národních transpozic. Podle posledních informací to ale vypadá, že k posunu limitů vytyčených Směrnici momentálně míří i sama Komise, a to prostřednictvím připravovaného návrhu na prodloužení režimu dočasné ochrany o další rok.<sup>437</sup> Tento postup byl touto prací shledán jako škodlivý, neboť podřívá samotnou podstatu dočasné ochrany jako časově omezeného instrumentu. Jde ale o logické vyústění dosavadního unijního přístupu – Unie i jednotlivé státy teprve nyní začínají připravovat plány dalšího přístupu k vysídleným osobám. Jelikož se zdá, že minimálně pro část vysídlených osob nebude možný návrat do svých domovů, bude nutné jim poskytnout prostředky k dalšímu setrvání na území Unie. Práce se jednotlivým východiskům podrobně věnuje – prodloužení režimu dočasné ochrany ale považuje hned po předčasné repatriaci za nejméně vhodné.

Tato diplomová práce samozřejmě nedokázala komplexně pokrýt všechny otázky, které v souvislosti s analýzou dočasné ochrany vyvstávají. Je možné se například podrobněji podívat

---

<sup>436</sup> Směrnice o dočasné ochraně, preambule, bod 9.

<sup>437</sup> *Commission proposes to extend temporary protection for people fleeing Russian aggression against Ukraine until March 2026*. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_3173](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3173).

na podmínky pro požívání jednotlivých socioekonomických práv poskytovaných členskými státy, blíže prozkoumat jejich vzájemné vztahy a vliv národních opatření na úroveň těchto práv. Další otázka vyvstala zejména v souvislosti s podobou režimu dočasné ochrany v Nizozemsku a Polsku, tedy států, které k dočasné ochraně nepřistupují jako k uniformnímu celku, ale které naopak vytvořily dva koexistující statusy s různou úrovní poskytované ochrany. Nelze se tedy neptat, zda takový přístup není diskriminativní a zda je takové řešení v souladu s lidskoprávními závazky těchto států. V neposlední řadě je pak možné se ptát, jak současná zkušenost do budoucna ovlivní přístup států nejen k institutu dočasné ochrany, ale i k nucené migraci jako takové. Autor by v budoucnu na tuto práci rád navázal a výše vytyčenými otázkami se dále zabýval.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

- GOODWIN-GILL, Guy S. a Jane MCADAM. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2007, lix, 786 s. ISBN 978-0-19-928130-5.
- HAILBRONNER, Kay a Daniel THYM. *EU immigration and asylum law: Commentary on EU Regulations and Directives*. Second edition. Oxford: Hart, 2015, 1500 s. ISBN 978-3-406-66653-7.
- HATHAWAY, James C. a Michelle FOSTER. *The law of refugee status*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, lxxxi, 693 s. ; 25 cm. ISBN 978-1-107-01251-6.
- HATHAWAY, James C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, li, 1184 s. ISBN 0-521-54263-4.
- HONUSKOVÁ, Věra, Eliška FLÍDROVÁ a Linda JANKŮ. *Dnes migranti - zítra uprchlíci?: postavení migrantů, kteří potřebují ochranu v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova. Právnická fakulta, 2014, 196 s. ISBN 978-80-87975-23-7.
- INELI-CIGER, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*. Leiden, Nizozemsko; Boston, Massachusetts: Brill Nijhoff, 2018. ISBN 90-04-32752-5.
- PEERS, Steve a Nicola ROGERS. *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, xix, 1025 s. ; 25 cm. ISBN 90-04-15374-8.
- PILAT WHALENOVÁ, Marie. *Zkušenosti České republiky s dočasným útočištěm a organizovanou dobrovolnou repatriací do Bosny a Hercegoviny*. Praha, 1998.
- TICHÝ, Luboš, Rainer ARNOLD, Jiří ZEMÁNEK, Richard KRÁL a Tomáš DUMBROVSKÝ. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, xlii, 756 s. ISBN 978-80-7400-546-6.
- ZIMMERMANN, Andreas, Jonas DÖRSCHNER a Felix MACHTS. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: a Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2011, cxxxiii, 1799 s. ISBN 978-0-19-954251-2.
- ZOLBERG, Aristide R., Astri. SUHRKE a Sergio. AGUAYO. *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York: Oxford University Press, 1989, 1 online resource (395 p.). ISBN 1-280-44057-0.

### Články ve sbornících a akademických periodících

- BRONÉE, STEN A. *The History of the Comprehensive Plan of Action*. *International Journal of Refugee Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, 1993, 5(4), 534-543 [cit. 2024-06-14]. ISSN 0953-8186. Dostupné z: doi:10.1093/ijrl/5.4.534
- COLES, G.J.L. *Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees*. *Australian Yearbook of International Law* [online]. The Netherlands: Brill | Nijhoff, 1983, 8(1), 189-212 [cit. 2024-06-14]. ISSN 0084-7658. Dostupné z: <https://www5.austlii.edu.au/au/journals/AUYrBkIntLaw/1980/7.pdf>
- DURIEUX, Jean-François a Jane MCADAM. *Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*. *International Journal of Refugee Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, 2004, 16(1), 4-24 [cit. 2024-06-15]. ISSN 0953-8186. Dostupné z: doi:10.1093/ijrl/16.1.4

- FITZPATRICK, Joan. Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal*. Cambridge: Harvard Law School, 1996, 9(1), 229-253.
- FITZPATRICK, Joan. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. *The American Journal of International Law* [online]. New York, USA: Cambridge University Press, 2000, 94(2), 279-306 [cit. 2024-06-14]. ISSN 0002-9300. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/2555293>
- GLUNS, Danielle a Janna WESSELS. Waste of Paper or Useful Tool? The Potential of the Temporary Protection Directive in the Current “Refugee Crisis.” *Refugee Survey Quarterly* [online]. Oxford University Press, 2017, 36(2), 57-83 [cit. 2024-06-15]. ISSN 1020-4067. Dostupné z: doi:10.1093/rsq/hdx001
- GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena, Gil LOESCHER, Katy LONG a Sigona NANDO. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press, 2014, s. 1-9. ISBN 978-0-19-965243-3. Dostupné z: doi:10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0024
- GOODWIN-GILL, Guy S. The International Protection of Refugees: What Future? *International Journal of Refugee Law* [online]. Oxford: Oxford University Press, 2000, 12(1), 1-6 [cit. 2024-06-14]. ISSN 0953-8186. Dostupné z: doi:10.1093/ijrl/12.1.1
- GOODWIN-GILL, Guy S. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Sources of International Refugee Law. *The International and Comparative Law Quarterly* [online]. Oxford: Cambridge University Press, 2020, 69(1), 1-42 [cit. 2024-06-15]. ISSN 0020-5893. Dostupné z: doi:10.1017/S002058931900054X
- HATHAWAY, James C. a Richard A. NEVE. Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harvard Human Rights Journal*. 1997, 10, 115-211.
- HONUSKOVÁ, Věra. European Response to the Mass Influx of People Caused by the Russian Invasion of Ukraine: Testing the Limits of International Refugee Law. *International and Comparative Law Review* [online]. Olomouc: Sciendo, 2023, 23(1), 53-71 [cit. 2024-06-15]. ISSN 2464-6601. Dostupné z: doi:10.2478/iclr-2023-0003
- HONUSKOVÁ, Věra. Řešení hromadného přílivu uprchlíků skrze status prima facie. In: BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, s. 145-168. ISBN 978-80-87284-57-5.
- HONUSKOVÁ, Věra. The Czech Republic and Solidarity with Refugees: there were times when solidarity mattered. In: *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, 9. Praha: Czech Society of International Law, 2018, s. 241-254. ISBN 978-80-87488-32-4. ISSN 1805-0565. Dostupné z: <https://rozkotova.cld.bz/CYIL-vol-9-2018/260/>
- INELI-CIGER, Meltem. A Temporary Protection Regime in Line with International Law: Utopia or Real Possibility? *International community law review* [online]. The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2016, 18(3-4), 278-316 [cit. 2024-06-15]. ISSN 1871-9740. Dostupné z: doi:10.1163/18719732-12341332
- INELI-CIGER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean. In: *Seeking Asylum in the European Union*. Brill Nijhoff, 2015, 4, s. 223-246. ISBN 900429015X. Dostupné z: doi:10.1163/9789004290167\_008



- JÍLEK, Dalibor. Dočasné útočistiště. Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1994, 2(6), 48-63. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/9522>
- KÄLIN, Walter, Martina CARONI a Lucas HEIM. Article 33, para. 1 Prohibition of expulsion or return ('refoulement'). In: ZIMMERMANN, Andreas, Jonas DÖRSCHNER a Felix MACHTS. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 1327-1395. ISBN 9780199542512.
- KÄLIN, Walter. Refugees and Civil Wars: Only a Matter of Interpretation? International Journal of Refugee Law [online]. Oxford: Oxford University Press, 1991, 3(3), 435-451 [cit. 2024-06-15]. ISSN 0953-8186. Dostupné z: [doi:10.1093/ijrl/3.3.435](https://doi.org/10.1093/ijrl/3.3.435)
- LAMBERT, Héléne. Temporary Refuge from War: Customary International Law and the Syrian Conflict. The International and comparative law quarterly [online]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, 66(3), 723-745 [cit. 2024-06-15]. ISSN 0020-5893. Dostupné z: [doi:10.1017/S0020589317000124](https://doi.org/10.1017/S0020589317000124)
- MARTIN, David A. Large-Scale Migrations of Asylum Seekers. American Journal of International Law [online]. 1982, 76(3), 598-610 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ajil76&i=604>
- MITTELMANNOVÁ, Miroslava. Ako Slovensko začalo poskytovať dočasné útočisko a inšpirovalo tým aj celú Európsku úniu. In: POŘÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK. Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022 [online]. Brno; Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 202-212 [cit. 2024-06-15]. ISBN 978-80-7631-101-5. Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka\\_uprchlickeho\\_a\\_cizineckeho\\_prava\\_2022/rocenka\\_uprchlickeho\\_a\\_cizineckeho\\_prava\\_2022.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka_uprchlickeho_a_cizineckeho_prava_2022/rocenka_uprchlickeho_a_cizineckeho_prava_2022.pdf)
- NASCIMBENE, Bruno a Alessia DI PASCALE. The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa. European journal of migration and law [online]. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 13(4), 341-360 [cit. 2024-06-15]. ISSN 1388-364X. Dostupné z: [doi:10.1163/157181611X605855](https://doi.org/10.1163/157181611X605855)
- SKORDAS, Achilles. Council of the European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof. In: HAILBRONNER, Kay. EU immigration and asylum law: commentary on EU regulations and directives. Mnichov: Beck, 2010, s. 803-890. ISBN 978-3-406-60017-3.
- THIELEMANN, Eiko R. How Effective are National and EU Policies in the Area of Forced Migration? Refugee Survey Quarterly [online]. Oxford: Oxford University Press, 2012, 31(4), 21-37 [cit. 2024-06-15]. ISSN 1020-4067. Dostupné z: [doi:10.1093/rsq/hds017](https://doi.org/10.1093/rsq/hds017)
- TÜRK, Volker a Rebecca DOWD. Protection Gaps. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena, Gil LOESCHER, Katy LONG a Sigona NANDO. The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies. Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-965243-3. Dostupné z: [doi:10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0024](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0024)
- TÜRKÖZÜ, Dilek. Two Sides of the Same Coin: Temporary Protection as a Practical but Unsettled Concept. Die Friedenswarte [online]. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2019, 92(3-4), 215-237 [cit. 2024-06-17]. ISSN 0340-0255. Dostupné z: [doi:10.35998/fw-2019-0008](https://doi.org/10.35998/fw-2019-0008)

- WHEATON, Elizabeth M. Economics of Seeking Asylum. In: The Economics of Human Rights. United Kingdom: Routledge, 2019, s. 128-153. ISBN 1138500151. Dostupné z: doi:10.4324/9781351012997-4
- YAKOUB, Nadia. Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices. Georgetown Immigration Law Journal [online]. Georgetown, 1999, 13(4), 617-634 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/geoimlj13&i=627>
- ZAIMOVIĆ, Enes. V čem tkví dočasnost dočasné ochrany. In: POŘÍZEK, Pavel a Dalibor JÍLEK. Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022. Kancelář veřejného ochránce práv. Brno; Praha: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 141-164. ISBN 978-80-7631-100-8. Dostupné také z: [https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka\\_uprchlickeho\\_a\\_cizineckeho\\_prava\\_2022/rocenka\\_uprchlickeho\\_a\\_cizineckeho\\_prava\\_2022.pdf](https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka_uprchlickeho_a_cizineckeho_prava_2022/rocenka_uprchlickeho_a_cizineckeho_prava_2022.pdf)

### Internetové zdroje a studie

- Access to the territory and pushbacks: Hungary. In: Asylum in Europe (ECRE) [online]. 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#\\_ftn11](https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#_ftn11)
- Angela Merkels "Wir schaffen das!" im Kontext [online]. 2015, 31.8.2015 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.swr.de/swrkultur/wissen/archivradio/angela-merkel-wir-schaffen-das-pressekongferenz-august-2015-100.html>
- ARMSTRONG, Kathryn. Ukraine war: Zelensky says 31,000 troops killed since Russia's full-scale invasion. In: BBC [online]. 2024, 25. 2. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68397525>
- ČTK. Slovenský parlament schválil omezení příspěvků na ubytování uprchlíků z Ukrajiny. České noviny [online]. 2024, 13.6.2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2531422>
- Dublinský systém. MVČR [online]. 2024 [cit. 2024-06-14]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx>
- ECRE. Access to socio-economic rights for beneficiaries of temporary protection: A Year in Review [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/08/Access-to-SER-for-temporary-protection-beneficiaries.pdf>
- ECRE. ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum and Amending Regulation (EU) 2021/1147 [online]. Brusel. European Council on Refugees and Exiles, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE\\_Comments\\_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf](https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Austria [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné

- z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-AT\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-AT_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Bulgaria [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-BG\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-BG_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Hungary [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-HU\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-HU_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Ireland [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IE\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IE_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Italy [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-IT_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Netherlands [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-NL\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/04/AIDA-NL_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Temporary Protection Portugal [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-PT\\_Temporary-Protection\\_2022.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-PT_Temporary-Protection_2022.pdf)
- ECRE. Transitioning out of the Temporary Protection Directive [online]. European Council on Refugees and Exiles, 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13\\_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf](https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf)
- EMERSON, Michael. Ukraine's Alarming Demographics. In: STOCKHOLM CENTRE FOR EASTERN EUROPEAN STUDIES. Sceeus.se [online]. 2023, 2. 5. 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://sceeus.se/publikationer/ukraines-alarming-demographics/>
- ERR. Zelensky: We need those who fled abroad to return to Ukraine. In: News.err.ee [online]. 2024, 11. 1. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://news.err.ee/1609218920/zelensky-we-need-those-who-fled-abroad-to-return-to-ukraine>
- EU: Temporary protection is needed for everyone fleeing Ukraine. In: Amnesty International [online]. 2022, 3. 3. 2022 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/eu-temporary-protection-is-needed-for-everyone-fleeing-ukraine/>
- European Social Survey European Research Infrastructure (ESS ERIC) ESS8 - integrated file, edition 2.3 [Data set]. Sikt - Norwegian Agency for Shared Services in Education and Research, 2023. Dostupné z: [https://doi.org/10.21338/ess8e02\\_3](https://doi.org/10.21338/ess8e02_3).

- European Union: Revised EU Long-Term Residence Directive Negotiations Cease. Fragomen.com [online]. 2024, 7. 3. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.fragomen.com/insights/european-union-revised-eu-long-term-residence-directive-negotiations-cease.html>
- Foreign population, 2016 to 2023 by selected citizenships [online]. [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-citizenship-time-serie.html#fussnote-1-268950>
- HONUSKOVÁ, Věra. Individualizovaná odpověď na hromadný příliv osob. In: Jiné právo [online]. 2015, 23. 9. 2015 [cit. 2024-06-17]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2015/09/vera-honuskova-individualizovana.html>
- Hundreds of thousands of Ukrainians forced to Russia, U.S. claims. In: Politico [online]. 2022, 09.08.2022 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.politico.com/news/2022/09/08/ukraine-forced-russia-deport-united-nations-00055394>
- ICMPD. Responding to Displacement from Ukraine: Options to remain when EU temporary protection ends [online]. Vídeň: International Centre for Migration Policy Development, 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://shorturl.at/PSAxu>
- Immigration - Application for a status change for displaced persons from Ukraine who are beneficiaries of temporary protection. Dostupné z: <https://guichet.public.lu/en/citoyens/immigration/ukraine/protection-temporaire-ukraine/changement-statut-beneficiaire-protection-temporaire-ukraine.html>.
- INELI CIGER, Meltem. What happens next? Scenarios following the end of the temporary protection in the EU [online]. Odysseus Network, 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/what-happens-next-scenarios-following-the-end-of-the-temporary-protection-in-the-eu/>
- INELI-CIGER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 [online]. Odysseus Network, 2022 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>
- INELI-CIGER, Meltem. When Temporary Protection Ends: longer-term solutions for refugees from Ukraine [online]. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/2023\\_11epa.pdf](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/2023_11epa.pdf)
- KOPŘIVA, Jakub. Čtenáři serveru Lidovky.cz zvolili slovem roku 2015 výraz ‚uprchlík‘. Lidové noviny [online]. MAFRA, 2015 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/domov/slovem-roku-2015-se-stal-vyraz-uprchlik-ziskal-vice-nejpolovinu-hlasu.A151226\\_211525\\_ln\\_domov\\_ele](https://www.lidovky.cz/domov/slovem-roku-2015-se-stal-vyraz-uprchlik-ziskal-vice-nejpolovinu-hlasu.A151226_211525_ln_domov_ele)
- KULLAB, Samya a Hanna ARHIROVA. Ukraine lowers its conscription age to 25 to replenish its beleaguered troops. In: AP [online]. 2024, 3. 4. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-conscription-mobilization-251058a942a253f3eaec2c53373adf03?utm\\_source=copy&utm\\_medium=share](https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-conscription-mobilization-251058a942a253f3eaec2c53373adf03?utm_source=copy&utm_medium=share)
- KULLAB, Samya a Illia NOVIKOV. Ukraine's parliament passes a controversial law to boost much-needed conscripts as war drags on. In: AP [online]. 2024, 11. 4. 2024 [cit.

- 2024-06-16]. Dostupné z: <https://apnews.com/article/ukraine-parliament-recruit-army-russia-war-5b7d9f58bb398b4ad1296311b8130b92>
- Kyiv issues restrictions on passports for military-age men. In: REUTERS. Reuters [online]. 2024, 25. 4. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/kyiv-says-passports-military-age-men-be-issued-only-ukraine-2024-04-24/>
- LAWAL, Shola. They fled Ukraine to the Netherlands. Why are they being expelled? Aljazeera.com [online]. 2024, 4.3.2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.aljazeera.com/news/2024/3/4/they-fled-ukraine-to-the-netherlands-why-are-they-being-expelled>
- MALTA REFUGEE COUNCIL. Ukraine Info: Holders of Temporary Protection temporarily returning to Ukraine. Maltarefugeecouncil.org.mt [online]. 2022, 5. 8. 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://maltarefugeecouncil.org.mt/Ukraine-Info-Holders-of-Temporary-Protection-temporarily-returning-to>
- MEIJERS COMMITTEE. Comment on What Will Happen When the Temporary Protection Scheme for Refugees from the War in Ukraine Ends [online]. Meijers Committee, 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2023/07/230714-Meijers-Committee-Comment-on-End-of-Ukraine-Temporary-Protection-Scheme-.pdf>
- Movement to and from Ukraine under the Temporary Protection Directive. In: EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. Ecre.org [online]. 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Note-43-movement-to-and-from-Ukraine-January-2023.pdf>
- NOLL, Gregor a Marcus GUNNEFLO. Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report [online]. In: . Brusel: Odysseus Network, 2007 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>
- PAQ, Research. Integrace ukrajinských uprchlíků: 2 roky poté a výhled na 2024+ [online]. PAQ Research, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.paqresearch.cz/post/dva-roky-pote/>
- Připomínky Konsorcia k Lex Ukrajina VII. Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty [online]. 2024, 22. 4. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://migracnikonsorcium.cz/cs/pripominky-konsorcia-k-lex-ukrajina-vii/>
- SKORDAS, Achilles. Temporary Protection and European Racism [online]. ASILE, 2022 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism/>
- SLUBIK, Katarzyna. Letter to the Home Affairs Commissioner Johansson on Implementation of TPD in Poland. ASSOCIATION FOR LEGAL INTERVENTION. Inerwencjaprawna.pl [online]. Varšava, 2022, 30.11.2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2022/12/EC-letter-TPD-implementation-SIP-input-1-1.pdf>

- SUNDERLAND, Judith. EU's Migration Pact is a Disaster for Migrants and Asylum Seekers. In: Human Rights Watch [online]. 2023, 21. 12. 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2023/12/21/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers>
- ŠVIHEL, Petr a Michaela RAMBOUSKOVÁ. Mnoho uprchlíků chce zůstat v Česku. Ministerstvo chystá podmínky. In: Seznamzpravy.cz [online]. 2024, 1. 3. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-kolik-uprchliku-dosahne-na-povoleni-k-delsimu-pobytu-davky-budou-prekazka-246871>
- ŠVIHEL, Petr. Ukrajinci budou žádat o stejné dávky jako Češi, ohlásil Jurečka. SEZNAM ZPRÁVY. Seznamzpravy.cz [online]. 2023, 1.2.2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-ukrajinci-budou-zadat-o-stejn-e-davky-jako-cesi-ohlasil-jurecka-224933>
- TIAN, Helena. Netherlands court asks EU Court of Justice for clarification on Ukraine refugee protection. Jurist.org [online]. 2024, 30.3.2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.jurist.org/news/2024/03/netherlands-court-asks-the-eu-court-of-justice-for-clarification-on-temporary-protection-for-ukraine-refugees/>
- TVERDOSTUP, Maryna. The Demographic Challenges to Ukraine's Economic Reconstruction [online]. The Vienna Institute for International Economic Studies, 2023 [cit. 2024-06-16].
- WAGNER, Martin. INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT. Extending temporary protection: It seems most viable, but is it? [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://www.icmpd.org/file/download/60772/file/Extending\\_temporary\\_protection.pdf](https://www.icmpd.org/file/download/60772/file/Extending_temporary_protection.pdf)

### **Mezinárodní smlouvy**

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod z roku 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.)
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.)
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.)
- Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.)
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984
- Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z roku 1969

### **Legislativní dokumenty EU**

- Listina základních práv Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>
- Smlouva o fungování Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti

- o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (kodifikované znění). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32018R1806>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/613 ze dne 12. dubna 2022, kterým se mění nařízení (EU) č. 1303/2013 a (EU) č. 223/2014, pokud jde o zvýšené předběžné financování ze zdrojů REACT-EU a stanovení jednotkových nákladů. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0613>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1359 ze dne 14. května 2024 o řešení krizových situací a situací zásahu vyšší moci v oblasti migrace a azylu a o změně nařízení (EU) 2021/1147. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0095>
- Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32003L0086>
- Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex%3A32001L0055>
- Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32022D0382>
- Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32023D2409>
- Návrh PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, a kterým se zavádí dočasná ochrana vysídlených osob [online]. Evropská komise, 2022 [cit. 2024-06-15]. COM(2022) 91 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0091>

Návrh PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 [online]. Brusel: Evropská Komise, 2023 [cit. 2024-06]. (COM(2023) 546 final). Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240610-1>

Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu. COM/2020/613 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/ALL/?uri=CELEX:52020PC0613>

Sdělení Komise Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (2022/C 126 I/01). Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52022XC0321(03))

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast) [online]. Brusel: Evropská rada, 2022 [cit. 2024-06-16]. COM(2022) 650 final. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8560-2022-INIT/en/pdf>

Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof [online]. In: Brusel: EU, 2000, COM/2000/0303 final [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52000PC0303>

Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382. EVROPSKÁ KOMISE. Home-affairs.ec.europa.eu [online]. Brusel, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://shorturl.at/IP4r4>

## Ostatní dokumenty EU

4.2 million people under temporary protection [online]. 2024 [cit. 2024-06]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240610-1>

Annex 22, Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook) [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/94241914-26f6-464d-be28-c601d8ded4d5\\_en?filename=handbook-annex-22\\_en\\_1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/94241914-26f6-464d-be28-c601d8ded4d5_en?filename=handbook-annex-22_en_1.pdf)

Commission Opinion on the request from Ireland to accept the Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequence thereof [online]. 2003 [cit. 2024-06-15]. SEC/2003/0907 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/MT/TXT/?uri=CELEX:52003SC0907>

Commission proposes to extend temporary protection for people fleeing Russian aggression against Ukraine until March 2026. In: Evropská komise [online]. 2024, 11. 6. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_3173](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3173)

Common European Asylum System. European Commission [online]. 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné



- z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en)
- Discussion Paper on Temporary Protection and Solidarity [online]. In: . Prezidentství EU, 1999 [cit. 2024-06-15]. Dokument č. 9781/99. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9781-1999-INIT/en/pdf>
- EASO. Latest asylum trends – 2015 overview [online]. Brusel, European Asylum Support Office 2015 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf>.
- EMN. EUROPEAN MIGRATION NETWORK. Access to services for beneficiaries of temporary protection [online]. Brusel: European Migration Network, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN\\_INFORM\\_services.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EMN_INFORM_services.pdf)
- EMN. EUROPEAN MIGRATION NETWORK. Guardianship of unaccompanied minors [online]. Brusel: European Migration Network, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2024/04/EMN-Luxembourg-Inform\\_Guardianship-of-unaccompanied-minors.pdf](https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2024/04/EMN-Luxembourg-Inform_Guardianship-of-unaccompanied-minors.pdf)
- EMN. EUROPEAN MIGRATION NETWORK. Labour market integration of beneficiaries of temporary protection from Ukraine: Joint EMN-OECD inform [online]. Brusel: European Migration Network, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2024/05/EMN\\_INFORM\\_Labour-market-integration-of-BoTP-from-Ukraine.pdf](https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2024/05/EMN_INFORM_Labour-market-integration-of-BoTP-from-Ukraine.pdf)
- EU sets up Investment Framework under its Ukraine Facility, to boost investments for the recovery and reconstruction of Ukraine. In: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations [online]. 2024, 18. 4. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-sets-investment-framework-under-its-ukraine-facility-boost-investments-recovery-and-2024-04-18\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-sets-investment-framework-under-its-ukraine-facility-boost-investments-recovery-and-2024-04-18_en)
- EUAA. Data on resettlement activities in 2022 [online]. European Union Agency for Asylum, 2023 [cit. 2024-06-16]. EUAA/2023/18. Dostupné z: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/AR2023\\_factsheet18\\_data\\_resettlement\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/AR2023_factsheet18_data_resettlement_EN.pdf)
- EUROBAROMETR. Parlamentometr 2015 [online]. Brusel, 2015 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2015/parlament-2015/factsheets-migration/cs-factsheet-migration-issue-parlament-20150929.pdf>
- EUROFOUND. Social impact of migration: Addressing the challenges of receiving and integrating Ukrainian refugees [online]. Lucemburk: Publications Office of the European Union, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/social-impact-migration-addressing-challenges-receiving-and-integrating-ukrainian>
- European Education and Culture Executive Agency. Supporting refugee learners from Ukraine in schools in Europe [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022 [cit. 2024-06-16]. ISBN 978-92-9488-076-5. Dostupné z: doi:10.2797/066388
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Fleeing Ukraine — Displaced People's Experiences in the EU: Ukrainian Survey 2022 [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023 [cit. 2024-06-16]. ISBN 978-92-9461-966-2. Dostupné z: doi:10.2811/39974

- EVROPSKÁ KOMISE. EU-Turkey joint action plan. EU, 2015. Dostupné také z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_15\\_5860](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860)
- EVROPSKÁ KOMISE. Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union [online]. EU, 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en)
- EVROPSKÁ KOMISE. Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia [online]. EU, 2023 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887)
- EVROPSKÁ KOMISE. Solidarity with Ukraine: Commission launches an EU platform for registration of people enjoying temporary protection or adequate protection under national law. In: DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS. Neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu [online]. 2022, 31. 5. 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/solidarity-ukraine-commission-launches-eu-platform-registration-people-enjoying-temporary-protection-2022-05-31\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/solidarity-ukraine-commission-launches-eu-platform-registration-people-enjoying-temporary-protection-2022-05-31_en)
- EVROPSKÁ KOMISE. The 10-Point Plan For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine [online]. Brusel: Evropská Komise, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/5369eb18-9dd0-4d31-ac66-2a754be3090c\\_en?filename=The%2010-Point%20Plan-For%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/5369eb18-9dd0-4d31-ac66-2a754be3090c_en?filename=The%2010-Point%20Plan-For%20stronger%20European%20coordination%20on%20welcoming%20people%20fleeing%20the%20war%20from%20Ukraine_en.pdf)
- Explanatory memo on the Pact on Migration and Asylum. In: EVROPSKÁ KOMISE. Ec.europa.eu [online]. 2024, 17. 5. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_24\\_1865#eurodac-asylum-and-migration-database](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1865#eurodac-asylum-and-migration-database)
- Extraordinary Justice and Home Affairs Council, 27 February 2022 [online]. 2022 [cit. 2024-06]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/>
- Flash Eurobarometer 506 EU's response to the war in Ukraine: April 2022 Report. Brusel: EU, 2024. ISBN 978-92-76-52314-7. Dostupné také z: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en)
- Immigration [dataset]. Eurostat, Data k 7. 6. 2024. [cit. 2024-06-15]. DOI: <https://doi.org/10.2908/TPS00176>. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/afbc0cfa-bd56-4f04-a77c-70b05388eefe?lang=en>.
- Information on temporary protection in the Netherlands [online]. EUAA, 2022 [cit. 2024-06-16]. ISBN 978-92-9487-778-9. Dostupné z: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/Booklet\\_Netherlands\\_EN.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2022-06/Booklet_Netherlands_EN.pdf)
- Irregular arrivals to the EU - 2008-2024 [online]. Brusel: EU, 2024 [cit. 2024-06]. (COM(2023) 546 final). Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2008/#0>

- Latest Asylum Trends. European Union Agency for Asylum [online]. EUAA, 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>
- LUYTEN, Katrien. MEMBERS' RESEARCH SERVICE. When EU temporary protection for displaced people from Ukraine ends: Possible scenarios [online]. European Parliament, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762309/EPRS\\_BRI\(2024\)762309\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762309/EPRS_BRI(2024)762309_EN.pdf)
- MAAS, Sheila, Beirens HANNE, Velden MAURICE VAN DER a Petronella SALVATORE. Study on the Temporary Protection Directive: final report [online]. Luxembourg: Publications Office, 2016 [cit. 2024-06-15]. ISBN 978-92-79-60666-3. Dostupné z: doi:10.2837/561426
- Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders: pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code [online]. EU, 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7\\_en?filename=Full-list-of-MS-notifications\\_en\\_0.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en_0.pdf)
- Mid-term revision of the EU long-term budget 2021-2027. In: EVROPSKÁ RADA. Consilium.europa.eu [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-long-term-budget/mid-term-revision-of-the-eu-long-term-budget-2021-2027/>
- Note, Presidency to Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum [online]. 2001 [cit. 2024-06-15]. 6303/01. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6303-2001-INIT/en/pdf>
- OUTCOME OF PROCEEDINGS: Working party on Asylum [online]. 2001 [cit. 2024-06-15]. 6914/01. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6914-2001-INIT/en/pdf>
- Poland: Government adopts draft law on assistance to Ukrainian nationals. European Website on Integration [online]. 2024, 10. 5. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/poland-government-adopts-draft-law-assistance-ukrainian-nationals\\_en](https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/poland-government-adopts-draft-law-assistance-ukrainian-nationals_en)
- Proposal for a joint action concerning solidarity in the admission and residence of beneficiaries of the temporary protection of displaced persons [online]. 1998 [cit. 2024-06-15]. COM/98/0372 final. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:51998PC0372\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:51998PC0372(02))
- Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023 [cit. 2024-06-15]. ISBN 978-92-9403-115-0. Dostupné z: doi:10.2847/02014
- REPORT on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof [online]. 2001 [cit. 2024-06-15]. A5-0077/2001. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0077\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0077_EN.pdf)
- Report on the visit to Lampedusa (Italy) [online]. Lampedusa, Committee on Migration, Refugees and Population, 2011 [cit. 2024-06-15]. AS/MIG/AHLARG (2011) 03 REV 2. Dostupné z: [https://assembly.coe.int/committeedocs/2011/amahlarg03\\_rev2\\_2011.pdf](https://assembly.coe.int/committeedocs/2011/amahlarg03_rev2_2011.pdf)

Report: Expert Workshop on Guardianship and Care for Separated Children and Children from Ukrainian Institutions [online]. EU, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://shorturl.at/5qIQR>

Temporary protection for 'third-country nationals' from Ukraine ends on 4 March 2024 [online]. Soudní dvůr EU, 2024 [cit. 2024-06-16]. ECLI:NL:RVS:2024:32. Dostupné z: [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/persbericht\\_bij\\_uitspraak\\_202305663\\_english\\_1.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/persbericht_bij_uitspraak_202305663_english_1.pdf)

Ukraine: Border traffic at high, but stable level [online]. Brusel: Frontex, 2022 [cit. 2024-06]. Dostupné z: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/ukraine-border-traffic-at-high-but-stable-level-UZbmia>

Ukrajina: Rada jednomyslně zavedla dočasnou ochranu osob prchajících před válkou [online]. EU, 2022 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>

Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care [online]. EU, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD\\_en\\_1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD_en_1.pdf)

UNHCR summary observations on the Commission proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx [online]. 2001 [cit. 2024-06-15]. 11620/00. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11620-2000-INIT/en/pdf>

### **Dokumenty jiných mezinárodních organizací a států**

Cartagenská deklarace o uprchlících z roku 1984

DEPARTMENT OF THE TAOISEACH. Government approves changes to measures for those fleeing war in Ukraine. Gov.ie [online]. 2023, 12. 12. 2023, 31. 1. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.gov.ie/en/press-release/b5d86-government-approves-changes-to-measures-for-those-fleeing-war-in-ukraine/>

Discussion Paper on Temporary Protection: Roundtable on Temporary Protection [online]. UNHCR, 2012 [cit. 2024-06-14]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/discussion-paper-temporary-protection-roundtable-temporary-protection>

Důvodová zpráva k zákonu č. 75/2023 Sb., změna zákona o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/317128/1/2>

FAQ. In: MINISTERSTVO VNITRA ČR. Frs.gov.cz [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://frs.gov.cz/docasna-ochrana/faq\\_cs/](https://frs.gov.cz/docasna-ochrana/faq_cs/)

Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements [online]. In: . UNHCR, 2014 [cit. 2024-06-14]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/542e99fd9.pdf>

Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. 3. vydání. UNHCR, 2019. Dostupné také

- z: <https://www.unhcr.org/media/handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention-and-1967>
- HOLZER, Vanessa. The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence [online]. UNHCR, 2012 [cit. 2024-06-15]. PPLA/2012/05. Dostupné z: <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2012/en/88314>
- Information for Ukrainian citizens. In: Www.oesterreich.gv.at [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://shorturl.at/2T73A>
- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. Report of the Committee on Refugee Procedures of the International Law Association: Final Report and Draft Guidelines on Temporary Protection [online]. Dílí: International Law Association, 2002 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/reference/research/ila/2002/en/36477>
- International Organization for Migration (IOM). DTM Ukraine — Area Baseline Assessment — Round 34. IOM, Ukraine. 17. 4. 2024. Dostupné z: <https://dtm.iom.int/datasets/ukraine-area-baseline-assessment-round-34>
- IOM. 2,585 Ukrainian refugees assisted by IOM Moldova since the beginning of the full-scale war in Ukraine for their relocation to EU and EEA member states via air transport [online]. International Organisation of Migration Moldova, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://moldova.iom.int/news/2585-ukrainian-refugees-assisted-iom-moldova-beginning-full-scale-war-ukraine-their-relocation-eu-and-eea-member-states-air-transport>
- IOM. 2021 Migration in Ukraine: Facts and Figures [online]. International Organisation of Migration, 2021 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/migration\\_in\\_ukraine\\_facts\\_and\\_figures\\_2021-eng\\_web-1.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-eng_web-1.pdf)
- IOM. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Labour Market Integration of Ukrainian Refugees — Annual Report (2023) [online]. Brusel: IOM, South Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia, 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-response-regional-analysis-labour-market-integration-ukrainian-refugees-annual>
- LOPES, Sílvia Mota a Rui MACHADO. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022 [online]. Lisabon: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf>
- Maďarské NÁRODNÍ GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO IMIGRACI. Tájékoztató az Ukrajnából menekülő ukrán állampolgárok részére [online]. Národní generální ředitelství pro imigraci, 2022 [cit. 2024-06]. Dostupné z: [http://oif.gov.hu/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=1751&Itemid=2123&lang=hu](http://oif.gov.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1751&Itemid=2123&lang=hu)
- MINISTERSTVO VNÚTRA SK. Vzor dokladu. Minv.sk [online]. 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/images/docasne-utocisko-vzor-dokladu.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/images/docasne-utocisko-vzor-dokladu.pdf)
- MINISTRY OF JUSTICE. More people from Ukraine to be covered by the Temporary Protection Directive [online]. Government.se, 2023 [cit. 2024-06]. Dostupné z: <https://www.government.se/press-releases/2023/12/more-people-from-ukraine-to-be-covered-by-the-temporary-protection-directive/>

- MOREAU, Pascale. News Comment: UNHCR welcomes EU decision to offer Temporary Protection to Refugees fleeing Ukraine. In: UNHCR [online]. 2022, 4. 3. 2022 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/news/news-releases/news-comment-unhcr-welcomes-eu-decision-offer-temporary-protection-refugees>
- MPSV. Změny v pomoci uprchlíkům z Ukrajiny: humanitární dávka nově pomůže i s náklady na bydlení, byt ale musí být zapsán v evidenci: Tisková zpráva [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2023 [cit. 2024-06]. Dostupné z: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/TZ\\_lex\\_ukrajina\\_5\\_tk\\_07042023.pdf/6d8df9e4-b662-3ed2-5764-1a4677c3f636](https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/TZ_lex_ukrajina_5_tk_07042023.pdf/6d8df9e4-b662-3ed2-5764-1a4677c3f636)
- NENADIĆ, Mario a Nermina DŽEPAR-GANIBEGOVIĆ. Comparative Analysis on Access to Rights of Refugees and Displaced Persons [online]. Sarajevo: Ministry for Human Rights and Refugees, 2005 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UparednaAnalizaEngleski.pdf>
- Ochrona czasowa dla cudzoziemców niebędących obywatelami Ukrainy. POLSKÁ VLÁDA. Gov.pl [online]. 2022, 23.3.2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.gov.pl/web/ochrona/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy>
- OECD. Unemployment rate (indicator). 2024, data k 16. 6. 2024. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/52570002-en>.
- Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, No. 22 [online]. In: UNHCR, 1981, A/36/12/Add.1 [cit. 2024-06-14]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/publications/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx>
- Return to Ukraine. Info-ukraine.be [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://info-ukraine.be/en/assistance-belgium/return-ukraine>
- RIJKSDIENST VOOR IDENTITEITSGEGEVENS. Inschrijven Oekraïners in de BRP. Rvig.nl [online]. 2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.rvig.nl/inschrijven-oekraïners-brp>
- Ukrainian refugees: Nearly half intend to stay in Germany in the longer term. In: Bamf.de [online]. 2023, 25. 7. 2023 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/EN/2023/230725-am-ukr-projekt-zweite-welle.html?nn=307788>
- UNHCR Guidelines on International Protection No. 12 [online]. In: . UNHCR, 2016 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-guidelines-international-protection-no-12-hcr-gip-16-12-02-december-2016>
- UNHCR REGIONAL BUREAU FOR EUROPE. The Implementation of the Temporary Protection Directive: Six Months On [online]. UNHCR, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>
- UNHCR. BRIEFING NOTE: Access to documentation for conflict-affected persons [online]. Ukraine: UNHCR, 2020 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2020/01/UNHCR-briefing-note-on-access-to-documentation-2020-EN.pdf>
- UNHCR. Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status [online]. UNHCR, 2015 [cit. 2024-06-15]. Dostupné

- z: <https://www.unhcr.org/africa/media/guidelines-international-protection-no-11-prima-facie-recognition-refugee-status-5-june-2015>
- UNHCR. Mediterranean Situation. Operational data portal [online]. 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- UNHCR. Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework [online]. UNHCR, 2001 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework>
- UNHCR. Ukraine Refugee Situation. Operational data portal [online]. 2024 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- UNHCR. UNHCR Global Trends 2011 [online]. UNHCR, 2012 [cit. 2024-06-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-trends-2011>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2020), International Migrant Stock 2020. (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2020). Dostupné z: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.
- VAN DER BURG, E. Kamerbrief over aanpassing doelgroep beschermingsrichtlijn [online]. rijksoverheid, 2022 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/18/tk-aanpassing-doelgroep-beschermingsrichtlijn>
- VAN DER BURG, E. Prejudiciële vragen Afdeling inzake derdelanders uit Oekraïne [online]. 2024, 25.4.2024 [cit. 2024-06-16]. Dostupné z: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-4179882b5e2fa2bb1eb0f98a939b5e36dab1d526/pdf>
- Zpráva Veřejného ochránce práv o šetření ve věci nepřijatelnosti dočasné ochrany ze dne 19. února 2024, Sp. zn. 6868/2023/VOP/VVO
- Zpráva Veřejného ochránce práv o šetření ve věci zrušení dočasné ochrany ze dne 17. srpna 2023, Sp. zn. 804/2023/VOP/VVO.

## **Judikatura**

- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, spojené věci C-411/10 a C-493/10, N.S. proti Secretary of State for the Home Department a M. E. a další proti Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2011:865.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 4. 1978, Tyrer proti Spojenému království (stížnost č. 5856/72).
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 03. 12. 2020, čj. 7 Azs 206/2020.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č.j. 2 Azs 178/2022 - 48.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2023, čj. 41 Az 28/2023 - 42.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. února 2024, čj. 6 34 Az 32/2023
- NIZOZEMSKO. Rozhodnutí Státní rady ze dne 25. 4. 2024 ve věcech 202401901/1/V3, 202402020/1/V3 a 202402066/1/V3

## Zdroje pro Tabulky č. 1 a 2.

(ve znění k 30. květnu 2024)

**Belgie:** Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, čl. 57/29, § 1, čl. 57/32, § 1; čl. 39/2, §1. Dostupné z: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel#list-link-1>

**Bulharsko:** ЗАКОН ЗА УБЕЖИЩЕТО И БЕЖАНЦИТЕ, В сила от 01.12.2002 г, čl. 17 odst. 5; čl. 12 odst. 1 body 1-3; čl. 84 odst. 3. Dostupné z: <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>

Решението на Министерския съвет за временната закрила на украинските граждани - в сила от 14 март 2022 г, bod 1-3. Dostupné z: <https://www.bghelsinki.org/bg/news/reshenieto-na-ministerskija-syvet-za-vremennata-zakril-a-na-ukrainskite-grajdani-v-sila-t-14-mart>

**Česko:** Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, § 9, 10 a 17. Dostupné z: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2003/221?zalozka=text>

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, §2, 3, 5 odst. 1 písm. c), d). Dostupné z: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2022/65/2024-01-01?f=65%2F2022&zalozka=text>

**Estonsko:** Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, vastu võetud 14.12.2005, §57-58. Dostupné z: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117062020004>

Ajutise kaitse kohaldamine, vastu võetud 08.03.2022 nr 66. Dostupné z: <https://www.riigiteataja.ee/akt/308032022010>

**Finsko:** Ulkomaalaislaki, 30.4.2004/301, § 109, 110, 110a, 193. Dostupné z: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301?search%5btype%5d=pika&search%5bpika%5d=301#L6P110>

Valtioneuvoston päätös SM/2022/24. Dostupné z: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f807a060e>

**Francie:** Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, čl. L581-5. Dostupné z: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070158/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158/)

Code des relations entre le public et l'administration, čl. L410-1 až L412-8. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000031367821>

Instruction relative à la mise en œuvre de la décision du Conseil de l'Union européenne du 5 mars 2022, prise en application de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, Sekce 1 a. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45302>

**Chorvatsko:** Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, čl. 78 odst. 6, čl. 80. Dostupné z: <https://www.zakon.hr/z/798/Zakon-o-me%C4%91unarodnoj-i-privremenoj-za%C5%A1titi>

Prijedlog odluke o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine, čl. II. Dostupné z: <https://bit.ly/37ylO2c>

**Irsko:** International Protection Act 2015, čl. 60 odst. 3, 4. Dostupné z: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/66/enacted/en/html>

**Itálie:** DECRETO LEGISLATIVO 7 aprile 2003, n. 85, čl. 5, 9. Dostupné z: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/04/22/003G0105/sg>



DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 marzo 2022 Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso, čl. 1 odst. 2-5. Dostupné z: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/04/15/22A02488/sg>

**Kypr:** ΝΟΜΟΣ ΠΟΥ ΤΡΟΠΟΠΟΙΕΙ ΤΟΥΣ ΠΕΡΙ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΝΟΜΟΥΣ ΤΟΥ 2000 ΜΕΧΡΙ 2004, čl. 20 odst. 5, 6. Dostupné z: [https://www.cylaw.org/nomoi/arith/2004\\_1\\_241.pdf](https://www.cylaw.org/nomoi/arith/2004_1_241.pdf)

Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας (ΣΥΝΤΑΓΜΑ), čl. 146. Dostupné z: <https://www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/syntagma/full.html>

Διαχείριση Εισροών εκτοπισθέντων απο την Ουκρανία 2022.

**Litva:** ĮSTATYMAS DĖL UŽSIENIEČIŲ TEISINĖS PADĖTIES, čl. 93, 136. Dostupné z: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.232378/asr>

Nutarimas dėl laikinosios apsaugos Lietuvos Respublikoje užsieniečiams suteikimo. Dostupné z: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/168d5e60a54611ec8d9390588bf2de65>

**Lotyšsko:** Patvērums likums (2016/2.1), čl. 61 odst. 2, 5, čl. 45 odst. 1. Dostupné z: <https://www.vestnesis.lv/op/2016/2.1>

Ukrainas civiliedzīvotāju atbalsta likums. Dostupné z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/330546-law-on-assistance-to-ukrainian-civilians>

**Lucembursko:** Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, čl. 69, 71. Dostupné z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n15/jo>

Loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, čl. 1. Dostupné z: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1999/06/21/n2/jo>

**Mad'arsko:** 2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról, § 21, § 68 odst. 1. Dostupné z: <https://njt.hu/jogszabaly/2007-80-00-00>

86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról, § 1. Dostupné z: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-86-20-22>

**Malta:** Subsidiary Legislation 420.05 Temporary Protection for Displaced Persons (Minimum Standards) Regulations, čl. 27, 28. Dostupné z: <https://legislation.mt/eli/sl/420.5/eng>

**Německo:** Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, § 24 odst. 2. Dostupné z: [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/index.html#BJNR195010004BJNE002605116](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html#BJNR195010004BJNE002605116)

Verwaltungsgerichtsordnung, § 70. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen, § 2. Dostupné z: [https://www.gesetze-im-internet.de/ukraineaufenth\\_v/BJNR606700022.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ukraineaufenth_v/BJNR606700022.html)

**Nizozemsko:** Vreemdelingenwet 2000. Dostupné z: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2022-01-01>

Vreemdelingenbesluit 2000. Dostupné z: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011825/2020-08-01>

Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Dostupné z:  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046503/2023-10-01>

**Polsko:** Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Speciální zákon), čl. 1, 2, čl. 4, bod 16, 17. Dostupné z:

<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-19216115>

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ochranný zákon), čl. 109. Dostupné z:  
<https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/udzielanie-cudzoziemcom-ochrony-na-terytorium-rzeczypospolitej-17041683>

**Portugalsko:** Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, čl. 6, 28. Dostupné z:  
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/67-2003-655969>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março, čl. 1, 2. Dostupné z:  
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/29-a-2022-179802560>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022, de 28 de dezembro. Dostupné z:  
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/135-2022-205378560>

**Rakousko:** Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (BGBl. I Nr. 100/2005) § 62. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, § 56, § 67. Dostupné z:  
<https://www.jusline.at/gesetz/avg/paragraf/63>

Verordnung der Bundesregierung über ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für aus der Ukraine Vertriebene (BGBl. II No. 92/2022), § 1. Dostupné z:  
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011842>

**Rumunsko:** LEGE nr. 122 din 4 mai 2006 privind azilul în România, čl. 141, 142. Dostupné z:  
<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/252056>

Hotărâre nr. 367 din 18 martie 2022 privind stabilirea unor condiții de asigurare a protecției temporare, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul străinilor, čl. 1. Dostupné z: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/252745>

**Řecko:** Νόμος 4939/2022, Κύρωση Κώδικα Νομοθεσίας για την υποδοχή, τη διεθνή προστασία πολιτών τρίτων χωρών και ανιθαγενών και την προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων αλλοδαπών, čl. 143, 144 odst. 2. Dostupné z:  
<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/797068/nomos-4939-2022>

Εφαρμογή προσωρινής προστασίας του π.δ. 80/2006 λόγω μαζικής εισροής εκτοπισθέντων από Ουκρανία, čl. 1. Dostupné z:  
<https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2022/03/%CE%A1%CE%A01146%CE%9C%CE%94%CE%A8%CE%9F-%CE%A9%CE%994.pdf>

**Slovensko:** zákon č. 780/2002 Z.z., zákon o azyle, § 29, 33, 34. Dostupné z:  
<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/480/>

UZNESENIE VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, č. 185, zo 16. marca 2022, B. Dostupné z:  
<https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/2022/sk/147378>

**Slovensko:** Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb uradno prečiščeno besedilo (ZZZRO-UPB1), čl. 5, 6, 20. Dostupné z: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-0804?sop=2017-01-0804>

Sklep o uvedbi začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, čl. 1. Dostupné z: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2022-01-0648/sklep-o-uvedbi-zacasn-e-zascite-za-razseljene-osebe-iz-ukrajine>

**Španělsko:** Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, čl. 12, 25. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-19714>

Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, čl. 1, 8. Dostupné z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-3715>

**Švédsko:** Aliens Act (2005:716), kapitola 5 sekce 1, kap. 21 s. 2, 4, kap. 16. Dostupné z: [https://www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005\\_716.pdf](https://www.government.se/contentassets/784b3d7be3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf)

### **Další právní předpisy výše neuvedené**

Zákon č. 326/199 Sb., o azylu

Zákon č. 66/2022, o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace

Zákon č. 110/2006, o životním minimu

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

Nařízení vlády č. 206/2022 Sb., o některých podrobnostech poskytování ubytování a souvisejících služeb osobám s udělenou dočasnou ochranou.

Nařízení vlády č. 73/2022 Sb., o příspěvku pro solidární domácnost

Usnesení vlády č. 207, ze dne 16. března 2022, o vyčlenění volných ubytovacích kapacit v krajích

NIZOZEMSKO. Wet arbeid vreemdelingen. Dostupné z: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007149/2024-01-01>

# **Adaptace mezinárodní a evropské právní úpravy dočasné ochrany na základě zkušeností s její reálnou aplikací**

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zabývá tématem mezinárodní a evropské právní úpravy dočasné ochrany, zejména pak v souvislosti s použitím tohoto institutu v případě současné situace hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny. Nejprve se práce věnuje pozici dočasné ochrany v mezinárodním právu a jejímu vztahu k Úmluvě o právním postavení uprchlíků jako nejdůležitějšímu závaznému dokumentu v této oblasti. Druhá kapitola pak podrobněji zkoumá evropskou úpravu institutu, jehož režim je upraven směrnicí o dočasné ochraně z roku 2001. Mimo analýzy samotného obsahu směrnice věnuje práce pozornost i historickému kontextu jejího vzniku a zjišťuje, proč nebyla v prvních dvaceti letech své existence členskými státy Unie použita. Tato zjištění ve třetí kapitole srovnává s okolnostmi hromadného přílivu osob z válkou postižené Ukrajiny a vymezuje několik rozdílů, kterými se současná situace oproti těm předešlým liší a které nakonec vedly k použití tohoto dvě dekády starého nástroje.

Režim dočasné ochrany, aktivovaný napříč Evropskou unií na počátku března 2022, dále diplomová práce podrobně zkoumá. Nejprve věnuje pozornost okruhu vysídlených osob a rozdíly mezi členskými státy Unie v jeho vymezení, důvodech pro individuální vyloučení z poskytování dočasné ochrany a možnosti podat opravný prostředek proti takovému vyloučení. V rámci podrobné analýzy poukazuje na problematické body v národních legislativách, které představují zúžení rozsahu dočasné ochrany oproti rozsahu předpokládaného unijní úpravou. Zabývá se také právy vysídlených osob, které jim na základě směrnice o dočasné ochraně přísluší, pozoruje vztahy mezi jednotlivými socioekonomickými právy a trendy v přístupu států k jejich poskytování. Věnuje se i změně v přístupu k solidaritě mezi členskými státy.

Nakonec rozebírá možná východiska, která se v současnosti pro vysídlené osoby nabízí. Práce se zabývá případnými podmínkami repatriace, které by zvýšily pravděpodobnost bezpečného a trvalého návratu; identifikuje ale i potřebu poskytnutí jiných trvalých řešení, která porovnává a vymezuje výhody a nevýhody možných zvažovaných postupů.

## **Klíčová slova**

Dočasná ochrana, mezery v ochraně, Evropská unie

# **Adaptation of international and European legal framework on temporary protection based on an experience with its real application**

## **Abstract**

This thesis deals with the topic of international and European legislation on temporary protection, especially in relation to the use of said instrument in the current situation of the mass influx of displaced persons from Ukraine. First, the thesis focuses on the position of temporary protection in international law and examines its relationship to the Convention Relating to the Status of Refugees as the most important binding instrument in this legal field. The second chapter closely examines the European regulation of temporary protection, which is provided for in the 2001 Temporary Protection Directive. Apart from the analysis of the content of the Directive itself, the thesis also pays attention to the historical context of its creation and explains why it has not been used by the EU Member States in the first twenty years of its existence. Chapter Three compares these findings with the circumstances of the mass influx of people from war-torn Ukraine and identifies several differences between the current situation and the previous ones that eventually led to the use of this two-decade-old tool.

The temporary protection scheme, activated across the European Union at the beginning of March 2022, is further examined in detail in the thesis. First, it focuses on the scope of the persons to whom the temporary protection applies and the differences between Member States in its definition, the grounds for individual exclusion from temporary protection and the possibility to appeal against such decision. After a detailed analysis, it points out several problematic points in national legislative acts that represent a narrowing of the scope of temporary protection compared to the scope envisaged by the EU legislation. It also discusses the rights of displaced persons under the Temporary Protection Directive, looks at the relationship between different socio-economic rights and trends in the States approach to their provision. It also briefly touches on the change in the approach to solidarity between Member States.

The paper concludes with a discussion of the possible options available to the displaced persons. It looks at the possible conditions for repatriation that would increase the likelihood of safe and durable return; but it also identifies the need for the provision of other durable solutions, which it compares and identifies the advantages and disadvantages of the possible approaches.

## **Key words**

Temporary protection, protection gaps, European union