

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra mezinárodních vztahů

Bakalářská práce

2024

Aneta Černíková

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra mezinárodních vztahů

**Harmonizace evropské migrační politiky během
ukrajinské uprchlické krize**

Bakalářská práce

Autorka práce: Aneta Černíková

Studijní program: Politologie a mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: PhDr. Irah Kučerová, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31.7.2024

Aneta Černíková

Bibliografický záznam

ČERNÍKOVÁ, Aneta. *Harmonizace evropské migrační politiky během ukrajinské uprchlické krize*. Praha, 2024. 66 s. Bakalářská práce (Bc.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Irah Kučerová, Ph.D.

Rozsah práce: znaky (s mezerami): 93 019

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá mechanismem dočasné ochrany, který byl poprvé zaveden v březnu 2022 během ukrajinské uprchlické krize. Tento krok byl v kontextu vývoje evropské migrační politiky zcela výjimečný. Práce se zabývá tím, do jaké míry vedlo zavedení dočasné ochrany ke sjednocení přístupů členských států EU při přijímání vysídlených osob z Ukrajiny a identifikuje řadu rozdílů, ke kterým napříč státy docházelo. Z těchto rozdílů lze určit, v jakých oblastech má daná politika nedostatky. V tomto případě se jako velmi problematické ukázalo vymezení osob, které mají mít nárok na dočasnou ochranu. Mezery v opatřeních odhalila i rozdílná interpretace jednotlivými státy. Navzdory tomu, že jde o jednotný mechanismus, umožňoval státům zvolit si buď více restriktivní nebo naopak otevřenější opatření.

Abstract

This bachelor thesis analyses the temporary protection mechanism, which was first introduced in March 2022 during the Ukrainian refugee crisis. This step was quite exceptional in the context of the development of European migration policy. The thesis examines the extent to which the introduction of temporary protection has led to a unification of EU Member States' approaches to hosting displaced persons from Ukraine, and identifies a number of differences that have emerged across states. Based on these differences, it is possible to identify where the policy is deficient. In this case, the definition of who should be eligible for temporary protection has proved to be very problematic. Different interpretations by different states also pointed to shortcomings in the arrangements. Although it was a common mechanism adopted by all Member States, it allowed States to choose either more restrictive or more open measures.

Klíčová slova

Evropská migrační politika, dočasná ochrana, ukrajinská uprchlická krize, harmonizace

Keywords

European migration policy, temporary protection, Ukrainian refugee crisis, harmonisation

Title

Harmonisation of European migration policy during the Ukrainian refugee crisis

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé bakalářské práce, PhDr. Irah Kučerové, Ph.D, za její čas, ochotu, komentáře i cenné rady, které mi věnovala.

Seznam použitých zkratk

AI – Amnesty International

CEAS – Common European Asylum System (Společný evropský azylový systém)

DO – dočasná ochrana

EASO – European Union Agency for Asylum (Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu)

EU – Evropská unie

EUAA – European Union Asylum Agency (Agentura EU pro otázky azylu)

IOM – International Organisation for Migration (Mezinárodní organizace pro migraci)

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Vysoký komisař OSN pro uprchlíky)

Obsah

Úvod.....	11
1 Kontext a pozadí problému	13
1.1 Hlavní pojmy v oblasti migrace	13
1.2 Vývoj evropské migrační politiky.....	15
1.2.1 Počátky spolupráce.....	15
1.2.2 Prohlubování spolupráce	17
1.2.3 (Des)integrace: migrační politika v době krize	18
1.3 Podpůrné agentury a instituce	20
1.4 Problém harmonizace migrační politiky v akademické literatuře.....	21
2 Teoretický a metodologický rámec	25
2.1 Politický cyklus.....	25
2.2 Teorie implementace	26
2.3 Metoda <i>policy analysis</i>	28
2.4 Cíl práce a metodologie.....	29
3 Mechanismus dočasné ochrany	34
3.1 Formování politiky.....	34
3.1.1 Proces implementace v EU	36
3.2 Principy politiky.....	36
3.3 Výhody a limity politiky	38
4 Zavedení dočasné ochrany během ukrajinské uprchlické krize	40
4.1 Ukrajinská uprchlická krize	40
4.2 Prováděcí rozhodnutí Rady EU.....	40
4.2.1 Důvody aktivace.....	42
4.2.2 Koordinace společného postupu.....	43
4.3 Implementace směrnice členskými státy.....	44
4.3.1 Kategorie osob s nárokem na dočasnou ochranu	45
4.3.2 Proces udělení dočasné ochrany.....	50

Závěr.....	53
Summary	56
Přehled literatury a seznam zdrojů	57
Seznam příloh.....	66

Úvod

Mezinárodní migrace se v současné době dotýká největšího množství osob za celou historii lidstva a je jedním z nejzásadnějších témat mezinárodního společenství. Kontrola přesunu obyvatelstva se stala v posledních letech naprosto zásadní, a to především v důsledku změn demografických, ekonomických a environmentálních, ale také v důsledku rozšíření občanských nepokojů, konfliktů a mezinárodního terorismu. Miliony mužů a žen opouštějí své domovy z různých důvodů a na odlišně dlouhou dobu (Chamie, 2016) a jednou z jejich cílových destinací je právě Evropská unie (Sohst et al, 2020). V Evropské unii je migrační politika ovšem dlouhodobě komplikovaným a výbušným tématem. Nedostatečná harmonizace migrační politiky se začala výrazně projevovat v devadesátých letech v důsledku přílivu vysídlených osob z Jugoslávie. Od té doby členské státy usilují o vytvoření funkčního systému, který by jim umožnil lépe zvládat podobné krize. To, že byl tento systém nefunkční (Leyen, 2020), se ukázalo v letech 2015-2016. Evropská unie nezvládla přístup členských států koordinovat, v regionu zavládl značný chaos a celá situace přispěla k významné desintegraci členských států (Scipioni, 2018). Od té doby se také začal v Bruselu rodit migrační pakt, který by měl dát evropské migrační politice nový směr (Leyen, 2020).

V porovnání s krizí v letech 2015-2016 se zdá být reakce EU na příliv ukrajinských uprchlíků ve velkém kontrastu. Reakce byla totiž velmi rychlá, jednotná a komplexní (Lassen, 2023). Všechny členské státy se shodly na přijímání uprchlíků formou dočasné ochrany a Komise přitom podporovala jejich spolupráci. Na rozdíl od předchozích migračních krizí panovala bezprostředně po invazi v Evropské unii politická shoda. Otázkou ale zůstává, co tato krize vypovídá o evropské migrační politice? Je pouhá politická shoda dostatečná k dosažení harmonizace? A jak se z této zkušenosti můžeme poučit do budoucna? Reakce Evropské unie a členských států by proto měla být pečlivě analyzována. Je to nejen z toho důvodu, že se její politika dotkla téměř 5 milionů uprchlíků, ale také proto, že v mnoha ohledech „představuje jasný odklon od nedávné azylové politiky EU založené na výrazných restrikcích azylového řízení a decentralizaci odpovědnosti“ (Carrera et al, 2023: 4).

Tato práce se věnuje reakci Evropské unie na uprchlickou vlnu z Ukrajiny. Předmětem analýzy je nastavení podmínek pro udělování dočasné ochrany a odchylky, které se během toho objevily napříč členskými státy EU. To, že Evropská unie nemluví jedním hlasem (Hampshire, 2016), může přinášet lidem prchajícím před válkou, ale také samotným členským státům, nadbytečné komplikace. Mým kritériem při analýze této politiky je především harmonizace neboli soulad opatření. Mou hlavní výzkumnou otázkou proto je: *do jaké míry vedlo zavedení dočasné ochrany ke sjednocení přijímání vysídlených osob z Ukrajiny?* Při analýze implementace dočasné ochrany se proto soustředím na to, k jakým rozdílům mezi členskými státy docházelo, a proto se dále ptám: *Jaké byly rozdíly v kategoriích osob s nárokem na dočasnou ochranu napříč EU? Jaké rozdíly byly v procesu udělování dočasné ochrany?* Věnuji se přitom dvěma hlavními oblastem, a to 1) rozdíly v kategoriích osob, které mohly získat dočasnou ochranu, a 2) rozdíly během procesu udělování dočasné ochrany.

Celé téma nejprve zasadím do problematiky evropské migrační politiky, což vypoví o obtížnostech, které nastávají během snah o její sjednocení. Teoretický rámec následně vysvětluje, proč může během zavádění politiky docházet k divergencím a odklonům od původních cílů. Následuje analýza mechanismu dočasné ochrany a nakonec popis reakce Evropské unie na ukrajinskou uprchlickou krizi. Práce byla původně koncipována jako komparace přístupu vybraných států k ukrajinské uprchlické krizi. Analýza by tak šla více do hloubky a zkoumala individuální situace států, přístup politické reprezentace a veřejnosti, ale také otázku benefitů a práv. Aktuální metodologie, která pracuje se všemi členskými státy, ale umožňuje zaměřit se na širší problém, kterým je harmonizace migrační politiky napříč Evropskou unií. Díky tomuto přístupu je možné upozornit na odlišnosti v implementaci v jednotlivých státech a ukázat na potenciálně problematické aspekty spojené s těmito rozdíly.

1 Kontext a pozadí problému

1.1 Hlavní pojmy v oblasti migrace

V oblasti migrace se operuje s řadou termínů. Mezinárodní migrace je podle Mezinárodní organizace pro migraci „přesun osob z místa jejich obvyklého pobytu přes mezinárodní hranici do země, jejímiž nejsou státními příslušníky“ (IOM, 2019: 113). Tento přesun lze následně zařadit do několika kategorií podle jeho účelu, nárazovosti apod. Tyto různé druhy migrace pak spadají pod kontrolu několika politik – zpravidla se rozdělují na migrační, imigrační a azylovou politiku. Imigrační politika se zaměřuje na jakékoliv přistěhovalce, včetně nelegálního (Buonanno, Nugent, 2016: 239). Migrační politika se pojí spíše s dobrovolnou migrací (pracovní, rodinnou, ...) a azylová zase s nucenou formou migrace. K nucené migraci dochází tehdy, kdy jsou osoby donuceny opustit své domovy zejména za účelem ochrany před násilím a konflikty, v důsledku přírodních katastrof nebo kvůli porušování lidských práv (IOM, 2019: 77).

Jádro této práce je soustředěno na mechanismus dočasné ochrany, která spadá pod azylovou politiku. Práce se ale zabývá širším problémem – harmonizací evropské migrační politiky. Opatření zavedená v době řešení ukrajinské uprchlické krize jsou zasazena do kontextu celkové snahy o větší koordinaci migračních politik členských států. Termín migrační politika v mojí práci proto zastřešuje veškeré druhy přistěhovalcké politiky.

Mezinárodní organizace pro migraci (IOM) nahlíží na každého, kdo z jakýchkoliv důvodů změní místo svého obvyklého pobytu a přestěhuje se (dočasně či trvale) v rámci své země nebo přes mezinárodní hranice, jako na migranta (IOM, 2019: 132). Neexistuje ovšem jednotná definice tohoto termínu. Například Amnesty International jej definuje jako osobu, která pobývá mimo svou zemi původu déle než jeden rok, a to i v případě přestěhování s naplánovaným návratem (AI, 2024a). Podle UNHCR je „migrant“ chápán jako někdo, kdo emigruje dobrovolně, zatímco uprchlík je k přesunu donucen (UNHCR, 2016). Pro účely této práce je pojem migrant je používán jako zastřešující název pro všechny osoby, které se přesouvají z obvyklého místa pobytu, a to jak dobrovolně, tak nuceně. Proto jsou i sousloví „migrační krize“ a „uprchlická krize“ brána jako synonyma.

Nesrovnalosti jsou i v definici uprchlictví. Dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 je uprchlíkem ten, „kdo z důvodu odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů se nachází mimo zemi své státní příslušnosti a nemůže nebo z důvodu takového strachu nechce využít ochrany této země“ (Convention and Protocol, UNHCR, 2001-2024: 3). K této úmluvě a k s ní spojenému Protokolu z roku 1967 se přihlásilo celkem 147 zemí. Tyto země mají tudíž povinnost ochránit uprchlíky na svém území a zaručit jim mezinárodně daná práva. Definice uprchlíka ale vychází především ze zkušeností z druhé světové války. Některé organizace si ji proto rozšířily mj. o důvody spojené s všeobecným násilím a agresí, cizí okupací nebo o okolnosti narušující veřejný pořádek (UNHCR, 2016). I podle řady odborníků je definice uprchlíka dle úmluvy nedostatečná (viz např. Betts, 2013 nebo Wood, 1994). Nezahrnuje totiž např. hospodářské účely nebo faktory spojené s environmentálními podmínkami. V této práci pracuji s konceptem uprchlictví jako se situací, během které jsou osoby nuceně vysídlené ze svých domovů bez ohledu na to, zda splňují podmínky dané ve výše zmíněné úmluvě.

Ohrožení jedinci mohou získat mezinárodní ochranu i bez statusu uprchlíka, který je udělen na základě pravidel v úmluvě. Na tuto ochranu ukotvenou v mezinárodním právu mají právo osoby, které se z určitých důvodů (pronásledování, ohrožení života, svobody nebo tělesné integrity) nemohou vrátit do své země původu (IOM, 2019: 114). Principy, podoba a postup udělování ochrany se v každém státě liší. Např. v České republice má mezinárodní ochrana dvě podoby; institut azylu a doplňkové ochrany. Institut azylu využívají azylanti, tedy lidé, u nichž bylo potvrzeno, že jsou pronásledováni nebo mají z pronásledování odůvodněný strach. O azyl je také možné požádat z humanitárních důvodů a za účelem sloučení rodiny. Azyl se uděluje na neomezeně dlouhou dobu, může však dojít k jeho odejmutí (Chaloupková, 2017). Nižší formou ochrany než azyl je doplňková ochrana. Doplňková ochrana vychází z práva Evropské unie. Hlavním kritériem k udělení této ochrany je hrozící nebezpečí či vážná újma v případě, že by se cizinec vrátil zpět do země svého původu. Uděluje se vždy pouze na omezenou dobu, zpravidla na jeden či na dva roky, a její držitelé mají stejná práva jako azylanti (Sládeková, 2019).

1.2 Vývoj evropské migrační politiky

Migrace se na evropském kontinentu za posledních přibližně sedmdesát let procesu integrace výrazně proměnila. Na samém začátku měla podobu stěhování za prací uvnitř nově vymezeného regionu. Tuto formu později vystřídala pracovní migrace ze zahraničí a s tím spojené sjednocování rodin. Na konci dvacátého století čelily členské státy přistěhovalectví za účelem azylu a legální migraci (Barša, Baršová, 2005: 133-142) a teprve až v novém miléniu si evropské státy začaly uvědomovat, že se staly cílovou destinací imigrace (Stalker, 2002: 172).

Evropská unie musela na každou z těchto forem migrace reagovat konkrétními politikami. Neproměnily se ovšem pouze politiky, ale i Unie samotná (Barša, Baršová, 2005: 133-134). Vytvořil se zde výjimečný společný prostor bez vnitřních hranic založený na volném pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu (Kučerová, 2010: 113-138). Z původně čistě hospodářského uskupení se tak stal silně integrovaný region, jehož členské státy pojí nejen zákony a instituce, ale také společná evropská identita založená na liberalismu a úctě k lidským právům (Gibney, 1999).

1.2.1 Počátky spolupráce

Po druhé světové válce byla imigrace pro zakládající státy obrovskou příležitostí. Cizinci z jižní Evropy, Turecka a z bývalých kolonií byli vítáni jako stěžejní pracovní síla pro obnovení válkou poničených evropských států. Migrační politika se zakládala především na bilaterálních smlouvách mezi hostujícími státy a státy, které pracovníky vysílaly (Barša, Baršová, 2005). Vlády i občané byli tomuto typu migrace velmi otevření, koneckonců jejich ekonomikám se dařilo více než dobře. Roli ovšem hrál i fakt, že se na cizí pracovníky nahlíželo pouze jako na „hosty“ a předpokládalo se, že jejich pobyt nebude trvalý (Geddes, 2000).

Tento přístup během hospodářsky úspěšných padesátých a šedesátých let ovšem měl svůj konec (Geddes, 2000). V roce 1973 došlo k zásadnímu obratu z původně otevřené migrační politiky na politiku výrazně restriktivnější. Hospodářská krize způsobila optické sjednocení migračních politik států ES – příliv zahraničních pracovníků do Společenství se zastavil. Jediné Švýcarsko se odhodlalo k deportaci, u států Společenství zvítězily liberální hodnoty a smysl pro lidská

práva. Namísto deportace členské státy pokračovaly v politice sjednocování rodin (Stalker, 2002: 166).

V druhé polovině sedmdesátých let vznikly první náznaky spolupráce při kontrole vnější migrace. Příkladem může být platforma TREVI, která byla založena s cílem spolupráce v oblastech týkajících se zejména bezpečnosti. Její činnost ovšem nebyla dostatečně koordinovaná a přehledná. Skupina TREVI sehrála důležitou roli především v policejní spolupráci, postupně se rozvíjela a mezi její pravomoci začala spadat i kontrola přistěhovalectví a koordinace azylové a uprchlické politiky v jednotlivých členských státech. Mezi její nejvýznamnější výsledky v oblasti migrační a azylové politiky patří vznik Dublinské úmluvy. (Fiala et al., 2018: 798-800). Dublinská úmluva se snažila předcházet situacím, kdy se žádná země nechtěla uprchlíka ujmout, nebo kdy žadatelé o azyl záměrně přijížděli do států s nejpřívětivější politikou a způsobovaly nerovnoměrné zatížení (tzv. „azylové nakupování“)¹ (Kosłowski, 1998: 169). Byla podepsána již v roce 1990, ale vstoupila v platnost až o sedm let později. Její hlavní funkcí bylo nastavení kritérií, podle kterých se určoval stát, který měl žádost o azyl vyhodnotit a případně žadateli udělit ochranu. Šlo zejména o první místo vstupu do schengenského prostoru nebo rodinné vazby žadatele. Základní úmluva byla následně rozšiřována a revidována. V roce 2003 vstoupil v platnost tzv. Dublin II a v roce 2013 Dublin III. Tato novější nařízení zaváděla další mechanismy a postupy, které se snažily reagovat na problémy spojené s fungováním dublinského systému (Tvoříme Evropu, 2005-2024a).

Celý dublinský systém byl ale vytvořen v důsledku odstranění kontrol na vnitřních hranicích. Přijetí Schengenské dohody v roce 1985 a následně prováděcí dohody v roce 1990 bylo velmi důležitou součástí rozvoje vnitřního trhu. Výsledkem zmíněných dohod bylo odstranění vnitřních hranic a zavedení volného pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu. O to důležitějším se stalo posílení kontrol na hranicích vnějších. Státy se zavázaly k jednotným podmínkám pro překračování hranic a k posílení policejní a justiční spolupráce. Výjimku si vzhledem ke své poloze vyjednaly Velká Británie a Irsko. Tyto ostrovní státy si mohly zachovat vlastní právní úpravy týkající se překračování hranic (Kučerová, 2010: 113-138).

¹ Azylové nakupování (*asylum-shopping*) je běžně užívaný termín, který popisuje situaci, kdy se uprchlíci pohybují mezi zeměmi EU a hledají nejlepší podmínky pro podání žádosti o azyl (Politico, 2016).

Migrační vlny v druhé polovině 20. století výrazně promluvily do vývoje evropské migrační politiky. Evropská rada na ně na konci roku 1989 reagovala výzvou k harmonizaci azylových politik jednotlivých členských států. Bylo třeba vytvořit konkrétní plán a přistupovat k přistěhovalectví jednotně a komplexně (Fiala et al., 2018). Takový plán se snažila poskytnout Maastrichtská smlouva, která zavedla nové postupy a cíle spolupráce. Oblasti spolupráce byly rozděleny do tří pilířů podle míry pravomocí. Migrační a azylová politika, kromě politiky vízové, byla zařazena do třetího pilíře. Politika v tomto pilíři nebyla komunitarizována, ale pouze institucionalizována, což znamenalo, že na každém kroku se musela shodnout Rada jednomyslným hlasováním. Komunitarizované ale byly informace o vízových povinnostech. Rada EU určila státy, které mají na území EU bezvízový přístup, a stanovila i jednotnou podobu víz. Migrační politika se tak stále odvíjela především od rezolucí a doporučení, které pro členské státy nebyly právně závazné (Barša, Baršová, 2005: 137).

1.2.2 Prohlubování spolupráce

Zintenzivnění spolupráce slibovala až revize Maastrichtského chrámu v Amsterodamské smlouvě. „Amsterodamská smlouva dala Evropské komisi něco, do čeho se mohla opřít. Před Amsterodamem neexistoval pro činnost EU žádný právní základ“ (Geddes, 2016:155). V Amsterodamské smlouvě byly mj. definovány standardy související s azylovou politikou: standardy pro přijímání uchazečů o azyl, pro přiznání a odebrání statutu uprchlíka, pro přechodnou ochranu uprchlíků, o opatření ohledně nelegálního přistěhovalectví a nastavení norem pro návratovou politiku (Fiala et al, 2018: 825).

Amsterodamská smlouva přesunula migrační a azylovou politiku ze třetího pilíře do prvního. Dochází tak k efektu, který řada autorů pojmenovala jako přechod z nízké (méně důležité) politiky do politiky vysoké (zásadní pro chod státu)² (Geddes, 2000: 3 nebo Guiraudon, 2000). Rozhodování o oblastech v prvním pilíři probíhá pomocí hlasování kvalifikovanou většinou.

² Konceptu nízké a vysoké politiky se věnoval mj. Stanley Hoffman, podle kterého je evropská integrace možná zejména v nízké politice. Do nízké politiky řadí především ekonomickou a sociální politiku nebo otázky týkající se veřejné správy, zkrátka ty oblasti, které nejsou pro přežití státu zásadní. Vysokou politikou lze nazvat zahraničně-bezpečnostní agendu, neboli diplomacii, obranu, různá strategická rozhodnutí, atd. Vysoká politika je většinou zásadní pro otázky suverenity a bezpečnosti (Hoffman, 1966).

Státy se mj. dohodly na dlouhodobých cílech a nastavily si pětiletá období, během kterých svou spolupráci prohlubovaly (Fiala et al., 2018: 823-831). Tyto úspěchy ve spolupráci ale zatížil fakt, že se na ní neshodly všechny členské státy. Stranou *schengenskému aquis*³ zůstala Velká Británie a Irsko (Barša, Baršová, 2005: 138), do společného azylového systému se ale nezapojilo ani Dánsko, kterému se podařilo vyjednat si s EU výjimku (Wijnkoop, 2024). Zmíněné tři státy si tedy nad kontrolou migrace zachovaly vlastní autoritu a zapojovaly se pouze *ad hoc* (Barša, Baršová, 2005: 138).

Přijetí Amsterodamské smlouvy a následné jednání představitelů EU ve finském Tampere v říjnu 1999 položilo základy pro Společný evropský azylový systém CEAS (Ineli Ciger, 2018:146). První fází budování CEAS mělo být přijetí minimálních standardů, kdy cílem byly pouhé základy harmonizace, a až ve druhé fázi se počítalo s jejich zvýšením. Systém tak byl konstantně rozvíjen řadou dalších dokumentů a balíčků, jako byl Haagský program nebo také Stockholmský program (Ministerstvo vnitra, 2024). Ve Stockholmském programu bylo již explicitně řečeno, že jsou členské státy vázány principem solidarity a měly by být ochotny podat pomocnou ruku těm státům, které jsou nerovnoměrně zatíženy imigrací (Evropská komise, 1995-2024b).

Lisabonská smlouva z roku 2009 pak posílila roli Parlamentu ve spolurozhodování s Radou, upravila systém hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, rozšířila pravomoci Soudního dvora EU, a další. Agenda migrační a azylové politiky byla tímto v EU v podstatě „normalizována“ (Geddes, Scholten, 2016:153).

1.2.3 (Des)integrace: migrační politika v době krize

Princip solidarity, o který se evropská migrační politika opírala, ale neustál krize z desátých let. Náznaky problému se začaly objevovat již od roku 2011, kdy Francie uzavřela své hranice s Itálií, přes kterou proudily skupiny migrantů. Podle schengenských pravidel měla být Itálie tou zemí, která se postará o administraci příchozích migrantů. S obnovením kontrol na hranicích z důvodu porušování pravidel jiným státem ovšem systém, který byl založen zejména

³ Tj. soubor právních předpisů, které se týkají pravidel pro fungování Schengenského prostoru (Tvoříme Evropu, 2005-2024b).

na existenci vzájemné důvěry, do té doby nepočítal (Šlosarčík, 2016: 29-32). Tehdejší francouzský prezident Sarkozy dokonce prohlásil, že „Schenghen je mrtvý“ a vyhrožoval pozastavením francouzské účasti v schengenském systému (Geddes, Scholten, 2016: 5 a 154).

Ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 připadlo přibližně 30 % mandátů stranám, které byly v opozici vůči EU a přistěhovalcům. Největší rozpory napříč Evropou ale propukly až s krizí v letech 2015-2016. Příchod více než milionu lidí do EU znamenal pro evropskou migrační politiku velkou výzvu. Jádrem této politiky je již zmíněný dublinský systém, podle kterého by žádost o azyl měla být podána v první zemi, do které žadatel vstoupil. Ukázalo se, že tento princip, který pro země jako je Itálie a Řecko znamenal významnou zátěž (Geddes, Scholten, 2016:144-167), není nastaven na takto krizové situace (Svobodová, 2016:44). Tyto země první linie byly soustavně kritizovány za nedodržování pravidel a umožňování průchodu osob do jiných zemí, na což mnohé státy reagovaly obnovením hraničních kontrol. Schengenský systém ovšem nebyl ohrožen pouze zaváděním kontrol na vnitřních hranicích, ale také přístupem německé vlády, jejíž oznámení o ochotě k udělení azylu „v sobě obsahovalo prvek nepřímé výzvy k porušování pravidel transitních států“ (Šlosarčík, 2016:33-34).

Rada se během krize od dublinských pravidel odklonila a namísto toho přijala několik relokačních aktů. Z Itálie, Řecka a Maďarska mělo být relokováno až 120 000 osob do jednotlivých členských států. Z původně dobrovolného principu přijímání žadatelů o azyl, který byl státy přijat bez větších výhrad, se ale stal princip povinný, na což státy zejména střední Evropy reagovaly velmi negativně. Rada států se tudíž do relokačního procesu odmítla zapojit a systém relokací tak zkrachoval. Příčinou jeho neúspěchu bylo mimo jiné i to, že se na něm žadatelé o azyl z velké části nechtěli účastnit a upřednostňovali svou favorizovanou cílovou destinaci (Svobodová, 2016:45-49).

Kromě výše zmíněných problémů k situaci nepřispělo, že proces registrace žadatelů o azyl je sám o sobě velmi zdoluhavý a komplikovaný. Nabízelo by se proto řešení aktivovat směrnici o dočasné ochraně z roku 2001, která se vyznačuje svou jednoduchostí a dočasností. O zavedení

tohoto mechanismu se ale více neuvažovalo, naopak – Komise se jí záměrně vyhnula s odůvodněním, že je příliš obecná a mohla by fungovat jako *pull faktor*⁴ (Chmělíčková, 2016).

Po neúspěších v řešení migrační krize začala EU od roku 2016 jednat o řadě návrhů na změnu migrační a azylové politiky. Ty se pak začaly formalizovat v novém paktu o migraci a azylu. Tento návrh předložila Komise v září 2020 a v květnu 2024 byl po mnoha jednáních úspěšně přijat. Migrační pakt má nabídnout lepší řešení, než dosud poskytoval Dublinský systém, díky konkrétnějším kritériím příslušnosti a principu povinné solidarity. Státy si nově budou moci samy vybrat, jakým způsobem k tomuto principu přistoupí (relokacemi, finančními příspěvky nebo alternativními opatřeními) (De Bruycker, 2024). Migrační pakt ale zavádí řadu dalších opatření k řešení migračních výzev. Patří mezi ně např. zjednodušení azylových řízení (včetně povinného screeningu již na hranicích) a sjednocení pravidel pro udělení azylu. V krizových situacích by měl nově fungovat postup pro rychlou aktivaci mechanismu solidarity, v němž má posílenou roli Evropská komise. Migrační pakt se také soustředí na efektivní návraty neúspěšných žadatelů a podporu legálních cest migrace (Evropská rada a Rada EU, 2024c).

Migrace je v Evropské unii vysoce politizovaným tématem, dotýká se otázek spojených s národní identitou a bezpečností. Státy upřednostňují řešení na intergovernmentální bázi a evropské instituce hrají v řízení migrace stále pouze vedlejší roli. Sekuratizace této problematiky přispěla k posílení krajně pravicových populistických stran, které se proti migraci vymezují (Ferrara, Kriesi, 2022). Z vývoje evropské migrační politiky je patrné, že EU při něm čelila řadě překážek a často se musela učit až z vlastních chyb.

1.3 Podpůrné agentury a instituce

Pomocníkem v zavádění politik jsou specializované agentury, které obohacují Unii o potřebnou expertízu a podílejí se na koordinaci postupu (Lelieveldt, Princen, 2011: 252-273). Mezi důležité organizace patří agentura Frontex (Evropská agentura pro pobřežní a pohraniční stráž), která má na starosti koordinaci správy vnějších hranic. Tato organizace vznikla v roce 2004

⁴ Tedy faktor, který přitáhne do EU ještě více lidí. Příčiny migrace lze rozdělit do dvou skupin faktorů (push & pull), které motivují nebo tlačí lidi k migraci. Mezi push faktory se typicky řadí negativa v místě původu a mezi pull faktory naopak příležitosti a benefity v cílové destinaci. Roli hrají i překážky během změny bydliště a další osobní faktory (Lee, 1966).

a byla výrazně posílena v reakci na migrační krizi z let 2015-2016. Za účelem udělování azylu podle dublinských pravidel vznikla databáze EURODAC. Díky této databázi, ve které jsou nahrané osobní informace a otisky prstů všech žadatelů o azyl v EU, lze žadatele identifikovat a zamezit tak již zmíněnému „azylovému nakupování“ (Tvoříme Evropu, 2005-2024b). Dále je tu EUROPOL, který se zabývá potíráním organizované trestné činnosti. Členské státy mají k dispozici také Schengenský informační systém (SIS), v němž jsou dostupné informace o cizincích v problematických situacích (např. hledané a nezvěstné osoby). Tyto informační systémy rozvíjí zejména agentura eu-LISA (Evropská komise, 1995-2024b).

Další důležitou organizací je Evropská agentura pro otázky azylu (EUAA). Tato organizace byla založena již v roce 2010 pod názvem Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) a byla později reformovaná v kontextu změn po migrační krizi v letech 2015-2016. Od roku 2022 má EUAA posílené pravomoci (De Bruycker, 2024). Kromě podpory spolupráce mezi členskými státy také poskytuje státům operativní pomoc a důležité informace. Nově také monitoruje, jaká opatření jednotlivé státy využívají a vydává doporučení k nápravě nedostatků (Evropská unie, 1995-2024).

Během krizí může EU využít mechanismu IPCR (Integrovaná opatření pro politickou reakci na krizi), který podpoří rychlý a koordinovaný postup dotčených států a institucí. Tento mechanismus může buď monitorovat situaci, podílet se na sdílení informací, nebo se v případě plné aktivace přímo podílet na politickém jednání (Evropská rada a Rada EU, 2024a).

1.4 Problém harmonizace migrační politiky v akademické literatuře

Z předchozích kapitol je zřejmé, že se Evropská unie graduálně snaží o zavádění nových politik a posilování spolupráce. O tom, že jde ale o velmi problematické a komplikované téma, vypovídá rozsáhlá kritika odborníků. Otázkám, které se týkají společné evropské migrační politiky, se věnuje velké množství textů. Tato oblast se dostala do jejich zájmu zejména od devadesátých let a během následujících tří dekad prošla významným vývojem. S tím, jak se vyvíjela migrační situace, se vyvíjely i přístupy autorů. Některé aspekty ovšem zůstaly stejné.

Straubhaar a Zimmerman ve svém článku z roku 1993 *Towards a European Migration Policy* vybízejí k co nejliberálnější a nejsjednocenější migrační politice. Zaměřují se totiž především na pracovní migraci, ve které vidí pro EU významné ekonomické a demografické zisky. O nucené migraci a azylové politice mluví až na vedlejším místě. Pravidla pro tento typ migrace by podle nich měla být výrazně přísnější, ale stále humánní. Tento text je z mého výběru jediným textem, který staví na první místo svého zájmu pracovní migraci. Pracovní migrace (zejména vysoce kvalifikovaných lidí) je samozřejmě důležitá i pro jiné autory (např. Buonanno a Nugent, 2016: 240). Většina článků o evropské migrační politice se ale začala dívat jiným směrem.

Převážně od přelomu tisíciletí se odborníci na migraci a migrační politiku začali zabývat tím, jak adresovat problémy spojené s vytvářením jednotnější migrační politiky. Řada z nich k tomu přistoupila tak, že se zaměřili na faktory ovlivňující vytváření migrační politiky, především pak na to, jak propojit „vítanou“ a „nevítanou“ podobu migrace. Těmto faktorům se věnoval například Stephen Castles (2004), který zdůraznil například roli globalizace, která zásadním způsobem proměnila charakter migrace a náš pohled na národní stát a na multikulturalismus.

Migrační politika může být buď spíše restriktivní nebo spíše otevřená/expanzivní. Státy se ale většinou snaží balancovat několik protichůdných cílů naráz. Na jednu stranu podporují pracovní migraci, ale na straně druhé se snaží odradit ty migranty, u nichž předpokládají, že přinesou sociální a politické komplikace (Stalker, 2002. s. 163). V kontrastu k autorům, kteří zdůrazňují ekonomické výhody pracovní migrace (např. Freeman, 1995 a Staubhaar a Zimmerman, 1993), jsou zde i autoři, kteří upozorňují na evropské liberální hodnoty (Gibney, 1999; Boswell, 2007). Tyto hodnoty by podle nich měly promlouvat i následně do tvorby vstřícnější a humánnější migrační politiky. Jak popisuje James Hollifield (2008), migrační politika je zaseknuta v „liberálním paradoxu“ – na jednu stranu je ovlivňována ekonomickými faktory a liberálními závazky, které ji tlačí k větší otevřenosti, na druhou stranu jsou zde politické faktory a snaha státu o větší kontrolu nad migračními proudy. I tyto protekcionistické snahy ovšem vycházejí ze samé podstaty liberalismu, jelikož bez schopnosti státu migraci kontrolovat a usměrňovat by nebylo možné zaručit občanům jejich základní práva a svobody.

Politoložka Christina Boswell tyto dva pohledy propojila v článku *Theorising migration policy* (2007) a popsala hlavní faktory, podle kterých by se státy při tvorbě migrační politiky měly řídit. Jsou jimi: udržení bezpečnosti uvnitř státu, zajištění vlastní prosperity, dodržení slušného a spravedlivého zacházení a zaručení spolehlivého fungování úřadů a institucí. Problémem, se kterým se ale státy potýkají, je to, že nezvládnou migraci adekvátně adresovat a učinit vhodné kroky. Hranice migrační politiky jsou totiž poměrně sporné – do migrace promlouvá celá škála dalších politik, jako např. vzdělávací, zdravotní, hospodářská atd. (Castles, 2004; Boswell, 2007).

Velmi významná část prací o evropské migrační politice vznikla jako reflexe krize z let 2015-2016. Zajímavým přístupem byla komparace odpovědí EU na odlišné krizové situace – kromě migrační krize se analyzovaly krize eurozóny, Brexit, případně COVID 19 (Kučerová, 2023; Ferrara, Krieshi, 2022). Díky této metodě bylo možné upozornit na rozdíly v řešení jednotlivých krizí a zdůraznit charakteristiku migračních krizí. Pro migrační krize je totiž typické to, že na každý členský stát vyvíjejí jiný tlak a jsou velmi politizované. Dalším problémem je nedostatek kompetencí supranacionální instituce (EU), kvůli čemuž probíhá rozhodování výhradně na mezivládní úrovni (Ferrara, Krieshi, 2022). Institucionální nástroje Evropské unie pro řešení migračních krizí se zakládají na principu solidarity, což se ovšem v migrační krizi v letech 2015-2016 ukázalo jako velmi problematické. Na rozdíl od finanční krize, která státy EU spíše semkla, a krize Brexitu, která vytvořila nové nástroje pro spolupráci, měla migrační krize na evropskou integraci velmi negativní vliv (Kučerová, 2023).

Tomu, proč migrační krize způsobila v EU takový chaos, se (kromě mnoha dalších autorů) věnuje i Marco Scipioni (2018). Scipioni identifikoval čtyři základní problémy evropské migrační politiky, které tuto krizi zapříčinily: nedostatek harmonizace politiky, špatný monitoring, chybějící solidarita a absence centrálních institucí. Evropské unii se sice podařilo nastavit základní opatření k monitorování situace a posílit agentury, žádné řešení ale neadresovalo nefunkční princip solidarity, stejně tak se ani neudál žádný pokus o větší centralizaci evropské migrační politiky.

Proč je centralizace této oblasti politiky takovým problémem vysvětluje Hampshire (2016). Zájmy členských států EU jsou podle něj příliš odlišné. Jejich priority se odvíjejí od toho, jaký vztah mají s danou třetí zemí, jejich historie, vzdálenosti či od kulturních podobností. Na tento problém nedostatečné centralizace evropské migrační politiky ale upozorňoval již v roce 2000 Andrew Geddes. Podle něj je pro oblasti, kde je Evropská unie se svojí politikou historicky nejúspěšnější, typické, že spadají pod přímou kontrolu EU. Naopak, implementace migrační a azylové politiky závisí na členských státech, nad kterými má EU kontrolu pouze omezenou. Chybí tak centrální autorita, která by byla schopná efektivně ukládat sankce za nedodržování povinností (Geddes, 2000: 24-25).

Abych tento přehled literatury shrnula, zdůrazním několik hlavních bodů, které se v akademické literatuře opakují. Formulovat migrační politiku je samo o sobě náročné. Promlouvá do toho velké množství různorodých faktorů a státy musejí balancovat několik priorit najednou. O to náročnější je formulování této politiky na evropské úrovni. Státy mají k migračním tokům jiné přístupy a jiné možnosti je adekvátně adresovat. Migrace je velmi asymetrická a vytváří na každý stát jiný tlak. Do toho hrají roli i bilaterální vztahy imigrační a emigrační země. Tyto problémy jsou pak znázorněny na podobě evropského institucionálního prostředí, které se spoléhá na princip solidarity a na individuální národní řešení. Proto je tu i absence jakékoliv centrální instituce, která by měla dostatek kompetencí k vyřešení migračních krizí. Nesmíme také opomenout fakt, že téma migrace je zpolitizované a velmi výbušné, což komplikovanost situace jen podtrhuje.

2 Teoretický a metodologický rámec

2.1 Politický cyklus

Tvorba politiky prochází určitými fázemi. Přestože implementační fáze je pro zodpovězení výzkumných otázek nejzásadnější, je důležité i její zasazení do celého procesu. V této kapitole bude proto popsán koncept politického cyklu (Fiala, Schubert, 2000: 75-86). Politický cyklus rozděluje postup realizování politiky na několik fází, což nám umožňuje zaměřit se na ty, které mají pro daný výzkumný cíl největší význam. Fáze politického cyklu je možné nazvat jako: *agenda setting*, *policy shaping*, *decision-making*, *policy implementation* a *policy evaluation* (Buonanno, Nugent, 2013: 101-118).

Ve fázi *agenda setting* dochází k tomu, že je nastolen konkrétní problém, který začne přitahovat pozornost politiků, veřejnosti a médií, a je tudíž třeba adresovat. Následující fáze, *policy-shaping*, pak identifikuje možnosti a cesty, kterými by se daný problém mohl řešit. Pro fázi *decision-making* je důležité zvolit správný mechanismus k vyřešení určité situace. Je zapotřebí odhadnout závažnost problému a určit si konkrétní dílčí cíle, vhodné postupy a techniky. Fáze *decision-making* může mít velmi odlišné podoby – v citlivých a komplikovaných otázkách může být zdlouhavá a postavena na zásadně intergovernmentální bázi. Dále je na řadě fáze implementace. *Policy implementation* v podstatě znamená praktické realizování přijaté politiky. Politika se zpřesňuje a konkretizuje na základě vnějších vlivů, např. různých úřadů a jiných aktérů, dochází k úpravám a obsahovým změnám, interpretačním nesrovnalostem apod. Její výsledky se následně hodnotí v rámci fáze *policy evaluation*. Vzhledem k již zmíněné velké rozmanitosti cílů je ale nutné určit si měřítka či kritéria, na základě kterých tyto výsledky hodnotíme (Fiala, Schubert, 2000: 75-86; Buonanno, Nugent, 2013: 101-118).

Tato práce se zaměřuje na to, jaké rozdíly se napříč členskými státy objevily v implementaci dočasné ochrany (DO), a proto je důležité se na proces implementace zaměřit konkrétněji. Režim dočasné ochrany měl zaručit jednotný a koordinovaný přístup k řešení migrační krize, ale právě v implementační fázi se tato očekávání setkala s realitou. Proces implementace je totiž komplexní a dynamický a je ovlivněn různorodou interpretací, místními podmínkami či

politickými rozhodnutími. Implementační fáze je proto zásadní fází, která ovlivňuje dosažení cílů politiky (Mazmanian, Sabatier, 1980).

2.2 Teorie implementace

V Evropské unii můžeme rozlišovat několik úrovní vládnutí. Nadnárodní úroveň zahrnuje hlavní evropské instituce. Pod ní je národní úroveň, která je tvořená jednotlivými členskými státy. Na vládnutí se podílí i regionální a lokální správa, která tvoří třetí úroveň (Hooghe, Marks, 2001). Podle toho, z jaké oblasti implementační iniciativa vychází, můžeme nahlížet i na proces implementace. Pokud k implementaci přistupujeme jako k fázi, která začíná na vrcholové úrovni politického rozhodování a až následně se přesouvá směrem dolů k úředníkům, policistům, učitelkám, nebo v tomto případě i na národní úroveň – ke členským státům a jejich institucím, mluvíme o tzv. *top-down* modelu. Tímto modelem se zabývali Pressman a Wildavsky (1973) ve své práci, která vysvětlovala neúspěch politik vytvořených na americké federální úrovni. Politiky jsou navrženy vysokými úředníky, kteří nemají přehled o situacích na nižších úrovních, a opatření tak nejsou dostatečně detailní. Opačný pohled *bottom-up* zase namítá, že proces implementace vychází z nižších úrovní. Výsledky v tomto modelu neovlivňuje to, jak kvalitně jsou politiky nastaveny z vyšších pozic, ale to, jakým způsobem k provádění politik přistoupí až daní úředníci. Tomuto modelu se věnoval zejména Lipsky (1980), který ve svém díle *Street-level Buerocracy* popisuje vliv aktérů, kteří politiku provádí, na výslednou harmonizaci a úspěch politik.

Existuje ovšem i přístup, který tyto dva modely spojuje. Podle Richarda Matlanda (1995) můžeme během implementace narazit na dvě hlavní proměnné. Jednou z nich je míra struktury a definice, která je poskytnuta z vrcholových pozic úředníkům (*top-down* model). V případě této práce lze tuto situaci číst jako otázku, kolik struktury poskytují evropská nařízení členským státům pro jejich implementaci. Čím více nejasností v politice bude, tím více možností interpretace se pro prováděcí aktéry naskytne. Druhou proměnnou je pak míra konfliktu mezi zmíněnými aktéry. Pokud aktéři vycházejí z velmi rozdílných pozic, mají jiné podmínky a odlišné priority, projeví se to i na míře harmonizace implementované politiky.

Daniel A. Mazmanian a Paul Sabatier (1980 a 1989) jsou dalšími významnými autory v oblasti zkoumání implementace politiky. Tito autoři vytvořili základní konceptuální rámec implementačního procesu, ve kterém rozepisují tři hlavní faktory, které určují proces implementace. Prvním faktorem je, jak řešitelný či uchopitelný daný problém je. Každý problém má totiž svoje specifické aspekty, které mu udávají určitou míru komplikovanosti. Záleží přitom na dostupnosti vhodné technologie a jiných nástrojů k řešení problému. Dalším aspektem je rozmanitost regulovaného chování, čímž se rozumí to, jak rozdílné přístupy mají jednotliví aktéři k danému problému. Roli hraje také velikost cílové skupiny, které by se politika dotkla. Obecně platí, že čím méně aktérů, tím snadněji se dospěje k dohodě na přístupu k problému a tím pádem je i pravděpodobnější, že se problém povede vyřešit. A v neposlední řadě je důležitá velikost změny chování, která by od aktérů byla vyžadována. Ve stručnosti lze tento faktor shrnout tak, že úspěšnost implementace záleží na tom, před jak velkou výzvou instituce stojí (Mazmanian, Sabatier, 1989).

Druhým faktorem je míra struktury procesu implementace, kterou politika poskytuje. Tento faktor do velké míry koresponduje s *top-down* modelem. K tomu, aby bylo na všech úrovních implementace dosaženo stanovených cílů, musí být implementační proces dostatečně strukturován. To zahrnuje komplexní podporu vedlejších subjektů a dalších prvků, jako je např. spolupráce s podpůrnými agenturami. Ke správné implementaci je také důležité disponovat adekvátním množstvím finančních zdrojů a pracovníků. Velmi důležitým aspektem v tomto faktoru je i jasná hierarchie institucí (Mazmanian, Sabatier, 1989).

Třetím faktorem jsou vnější vlivy, které zasahují do procesu implementace. Mezi tyto vlivy patří například veřejné mínění. Pokud je veřejnost k dané politice pozitivně naladěna, i proces implementace bude snazší. Zavedení politiky bude totiž pro politiky znamenat zisk politických bodů. To samé platí o postoji politických leaderů ke konkrétní problematice. Roli zde také hrají socioekonomické podmínky – proces implementace bude úspěšnější, jestliže je společnost a ekonomika připravena na přijetí dané politiky (Mazmanian, Sabatier, 1989). Tyto vnější vlivy jsou i v otázkách migrace velmi důležité. Existují státy, které mají s imigrací dlouholeté zkušenosti, a proto disponují zavedenými institucemi, které si s přílivem cizinců umí poradit. Neméně důležité jsou ale i vlivy socio-ekonomické (Geddes, 2000).

Teorie implementace poskytuje důležitý rámec, který nám umožňuje pochopit to, jak politiky přecházejí do praxe. V kontextu evropské migrační politiky je obzvláště důležité uvědomovat si všechny faktory a proměnné, které v tomto procesu hrají roli. Jejich znalost nám může napomoci identifikovat možné překážky a zefektivnit tak spolupráci mezi aktéry.

2.3 Metoda *policy analysis*

Práce je koncipována jako *policy analysis*. Vycházím tudíž z této metody, podle které práci i strukturuji. Hlavní zaměření pak patří fázi implementace. „*Policy analysis* je zkoumání toho, co vlády dělají, proč to dělají a jaký to má dopad“ (Dye, 1976). Tato metoda v praxi ovšem zahrnuje velké množství prvků, a proto je třeba o ní mluvit v širším slova smyslu. Nedisponuje žádným souborem výzkumných otázek ani společných cílů, chybí jí i jednotná teorie a metodologie. *Policy analysis* tudíž nabízí možnost poměrně kreativního přístupu ke zkoumání politiky.

Metoda *policy analysis* zaznamenala prudký rozvoj v šedesátých a sedmdesátých letech, a to především v kontextu výhry behaviorismu nad tradičními nevědeckými přístupy. Na přelomu století byla považována za jeden z hlavních proudů, který významně promluvil do rozvoje politické vědy (Fiala, Schubert, 2000). Kritici této metody by ovšem namítli, že *policy analysis* přináší pouze nové techniky, má příliš velké ambice a je až moc heterogenní. Právě kvůli této obsahové, teoretické i metodologické nejednotnosti bylo zpočátku těžké pro ni v rámci politické vědy najít místo. *Policy analysis* si prošla poměrně složitým vývojem, což je patrné např. na tom, že je sporné určit jejího zakladatele (např. Fiala, Schubert, 2000 str. 24 versus Říchová, 2002, str. 24). Navíc, její vývoj v USA se lišil od vývoje v Evropě, konkrétně v Německu. V Česku byla *policy analysis* dlouho opomíjena (Říchová, 2002: 24).

Policy analysis se ale navzdory těmto problémům s její konceptualizací stala jednou z nejvíce využívaných metod v politologii. Jejím obrovským přínosem je především to, že přibližuje politickou vědu praxi. Pro metodu *policy analysis* je totiž důležitá souhra tří konceptů – *polity*, *politics* a *policy* (Fiala, Schubert, 2000). V kontextu této práce tyto pojmy představují Evropskou unii, ve které je vytvořen určitý rámec norem a principů (*polity*), vlády, politické

aktéry a další politické vlivy v jednotlivých členských státech (*politics*) a migrační politiku, konkrétně mechanismus dočasné ochrany (*policy*).

2.4 Cíl práce a metodologie

Cílem této práce je zanalyzovat mechanismus dočasné ochrany a jeho použití v době ukrajinské uprchlické krize, a určit, do jaké míry vedlo jeho zavedení ke sjednocení přijímání vysídlených osob z Ukrajiny. Výzkumné otázky zní: *do jaké míry vedlo zavedení dočasné ochrany ke sjednocení přijímání vysídlených osob z Ukrajiny? Jaké byly rozdíly v kategoriích osob s nárokem na dočasnou ochranu napříč EU? Jaké rozdíly byly v procesu udělování dočasné ochrany ochrany?*

Ke zodpovězení výzkumných otázek nám pomáhají hypotézy. V této práci vychází hypotéza z teoretického rámce procesu implementace, který nám přibližuje faktory, které ovlivňují úspěch a neúspěch zavádění politik. Jedním z faktorů je podle Daniela Mazmaniana a Paula Sabatiera to, jak velká definice a struktura je poskytnuta implementačním institucím z nadnárodních úrovní. Mou hypotézou tedy je, že: *harmonizace opatření nebyla možná z důvodu mezer v nastavených pravidlech.*

Analýzu opatření provádím s daty organizací, které od počátku konfliktu sledují opatření členských států a vydávají reporty a analýzy. Prioritně to je Agentura Evropské unie pro otázky azylu EUAA. Tento úřad usiluje o větší spolupráci členských států v otázkách azylu. EUAA sepsala brožury s opatřeními, které jednotlivé státy přijaly v rámci implementace dočasné ochrany. Jejich cílem je především zpřehlednit celou situaci vysídleným osobám z Ukrajiny. Tyto brožury byly sepsány většinou v létě 2022 a EUAA následně aktualizuje všechna opatření prostřednictvím interaktivní mapy. U každého státu pak odkazuje na legislativu, příslušné webové stránky a na zmíněné brožury. EUAA všechny informace před zveřejněním ověřuje ve spolupráci se společností IDS Advisory. Dále tyto informace doplňuji o data ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*), která jsou sdílena prostřednictvím databáze AIDA. Odborníci z této organizace vypracovávají zprávy o azylových řízeních v jednotlivých státech a od počátku invaze na Ukrajinu se věnují i dočasné ochraně. Tyto zprávy jsou velmi detailní a vždy odkazují na konkrétní legislativu či odbornou literaturu. Jejich výhodou je, že se azylovým

opatření nevěnují pouze z teoretické roviny, ale zmiňují i to, jak jsou využívána v praxi, včetně toho, jaké problematické aspekty se s nimi pojí. AIDA k analyzovaným státům (stejně jako EUAA prostřednictvím interaktivní mapy) přikládá dokumenty konkrétně zaměřené na dočasnou ochranu. Většinou bývají dva, jeden z roku 2022 a druhý z roku 2023. Pro doplnění některých informací využívám přímo příslušnou legislativu v jednotlivých státech nebo jiné analýzy opatření.

Celý mechanismus dočasné ochrany je ovšem velmi rozsáhlý, a proto se tato práce zaměřuje jen na jeho první fázi, tedy samotné udělení dočasné ochrany. Na základě informací z EUAA a ECRE jsem zjistila, že tato fáze lze rozdělit do dvou hlavních oblastí, kterými jsou:

- určení kategorií osob, které mají nárok na dočasnou ochranu
- a nastavení procesu k udělení této ochrany.

Osoby, na které se vztahuje dočasná ochrana (DO), lze rozdělit do tří hlavních kategorií.

1. Základní kategorie definována v Prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382.
2. Osoby, které opustily Ukrajinu před 24.2.2022.
3. Osoby bez ukrajinského občanství.

Základní kategorie musela platit ve všech státech, na které se směrnice o dočasné ochraně vztahuje. Státy pak mohly rozšířit dočasnou ochranu o druhou a třetí kategorii. Analýzou přijatých opatření jsem zjistila, v jakých státech byla dočasná ochrana rozšířena. Vypracovala jsem dva datasety, jeden pro každou kategorii. V datasetu pro druhou kategorii osob jsem pracovala s následujícími údaji:

- 1 = stát rozšířil DO o tuto kategorii,
- 0.5 = stát rozšířil DO pouze neoficiálně nebo částečně,
- 0 = stát DO pro tuto kategorii nerozšířil.

Případy států, které dočasnou ochranu rozšířily pouze částečně nebo neoficiálně rozepisují zvlášť. Stejně tak u států, ve kterých došlo k rozšíření, popisují, jakou formu toto rozšíření mělo.

Dataset 1 Rozšíření dočasné ochrany pro osoby, které opustily Ukrajinu před 24.2.2022 (2022)

BE	0.5
BG	0.5
CZ	0
DK	1
EE	0
FI	1
FR	1
HR	1
IE	1
IT	0
CY	0
LT	1
LV	0.5
LU	1
HU	0
MT	0
DE	1
NL	1
PL	0
PT	0.5
AT	1
EL	1
RO	0.5
SK	0
SI	0
ES	1
SE	1

Zdroj: vlastní

V kategorii osob bez ukrajinského občanství (které se nemohou vrátit zpět do země svého původu) bylo o něco více způsobů, jak k rozšíření přistoupit. Pracuji tedy s následujícími údaji:

2 = stát rozšířil DO pro ty, kteří měli na Ukrajině legální pobyt (i jiný než trvalý),

1 = stát rozšířil DO pro ty, kteří měli na Ukrajině trvalý pobyt,

0.5 = stát rozšířil DO pro ty, kteří měli na Ukrajině trvalý pobyt, pouze částečně nebo neoficiálně,

0 = stát poskytl jinou odpovídající ochranu,

-1 = stát neposkytl odpovídající ochranu.

Jednotlivé možnosti, jak k této kategorii osob státy přistupovaly, rozepisují zvlášť.

Dataset 2 Rozšíření dočasné ochrany pro osoby bez ukrajinského občanství (2022)

BE	1
BG	0.5
CZ	1
DK	1
EE	0
FI	2
FR	1
HR	1
IE	2
IT	1
CY	1
LT	1
LV	1
LU	2
HU	-1
MT	1
DE	2
NL	2
PL	1
PT	2
AT	0
EL	0
RO	1
SK	1
SI	1
ES	2
SE	0.5

Zdroj: vlastní

Výsledky jsou následně znázorněny na mapě, která byla vygenerována prostřednictvím Interaktivního generátoru map IMAGE, do kterého jsem vložila vytvořené datasety.

Vzhledem k tomu, že v oblasti procesu udělování dočasné ochrany nedocházelo k významným spojitostem, jsem k této části nemohla přistoupit podobným způsobem, jako v případě kategorií osob. Na základě informací z EUAA a ECRE jsem identifikovala několik podoblastí, které byly součástí udělování DO. Mezi tyto podoblasti patří zejména registrace vysídlených osob a vydávání dokladu. V této oblasti bylo velkým omezením, že dané informace nebyly vždy uvedeny u všech států, a proto z této části nevyplývají konkrétnější výsledky. Metodologie v této oblasti se tedy skládala především z identifikace rozdílů, ke kterým docházelo.

Reakce Evropské unie na příliv ukrajinských uprchlíků a implementace dočasné ochrany je velmi široké téma, které bylo nutné pro rámec této práce zúžit. Z analýzy byly vyřazeny oblasti, které se týkaly benefitů a práv, které byly v členských státech uprchlíkům nabídnuty a oblasti, které zahrnovaly výjimečné situace. Mezi výjimečné situace lze zařadit například otázky ukrajinských Romů, přístupy k nezletilým bez doprovodu, řešení sporných případů, postupy v situacích, kdy žadatelé nevládní vyžadované doklady atd. Oblasti benefitů nebylo možné zařadit z toho důvodu, že jde o velmi dynamickou oblast, která se v členských zemích často měnila nebo se odvíjela od *ad hoc* událostí, je tedy velmi rozsáhlá a hůře analyzovatelná. Spadají do ní benefity jako např. sociální příspěvky, ubytování, přístup na trh práce a ke vzdělání, ale také oblasti týkající se cestování a zpětného návratu. Tato práce se rovněž hlouběji nezaměřuje na problematiku rodinných příslušníků a slučování rodin, jelikož jde o samostatné a rozsáhlé téma, které by si zasloužilo vlastní analýzu.

Analýza není ohraničena pouze z hlediska obsahu, ale také z hlediska časového úseku. Dle dat UNHCR (2024) je zřejmé, že největší příliv vysídlených osob z Ukrajiny byl bezprostředně po invazi a v jejích prvních měsících, potom již nedocházelo k výrazným výkyvům a změnám. Časový úsek pro tuto oblast zahrnuje období do konce roku 2022, tak, abych mohla adresovat bezprostřední reakci členských států, ale také to, jak v průběhu těchto prvních měsíců reagovaly na případné výtky a nedostatky.

3 Mechanismus dočasné ochrany

3.1 Formování politiky

Dočasná ochrana je speciální opatření, díky kterému může Evropská unie poskytnout okamžitou ochranu v případě hromadného přílivu osob ze zemí mimo EU. Tento mechanismus ulevuje migračním úřadům, jejichž standardní procesy o udělení azylu bývají zdlouhavé a komplikované, a které by byly v situaci takto velkého přílivu žadatelů na dlouho zablokované (Evropská komise). Fáze *agenda-setting* pro tento mechanismus začala v devadesátých letech, během nichž se evropské státy potýkaly s přílivem vysídlených osob v důsledku války v Jugoslávii. Státy tuto situaci řešily poskytováním azylu dle svých národních podmínek, které nebyly nijak koordinované. Výsledkem implementace takto různorodých režimů bylo to, že se počty osob hledajících zázemí v jednotlivých státech výrazně lišily, případně se i tyto osoby snažily o přesun z jednoho hostujícího státu do druhého (viz azylové nakupování). Rada se od roku 1995 snažila o harmonizaci těchto podmínek, protože neshody vytvářely rozdílné tlaky na některé státy mnohdy i navzdory geografické či sociální blízkosti. Dopracovat se k jednomyslnému konsensu ale bylo příliš náročné. Komise pracovala v letech 1997 a 1998 na dvou návrzích pro harmonizaci dočasné ochrany, ovšem ani jeden neuspěl. Počet vysídlených osob byl ale tak významný, že přiměl některé státy k aktivaci režimu dočasné ochrany na národní bázi. Napříč státy se tyto režimy výrazně lišily: žadatelé o dočasnou ochranu měli získat rozdílný status, jiná práva a benefity, procházeli zcela různorodou procedurou, a i samotný režim dočasné ochrany byl udělen na rozdílnou dobu. Až s představením Amsterodamské smlouvy a úmyslem zajistit společný azylový systém CEAS se státům podařilo dohodnout se i na jednotném režimu dočasné ochrany (Beirens et al, 2016: 4-8).

K fázi *policy shaping* bylo přistoupeno až v novém tisíciletí. Komise návrh směrnice předložila v květnu 2000 (Proposal for a Council Directive 2000). Na směrnici se vztahovala konzultační procedura, která je ustanovená v článku 289 Smlouvy o fungování EU (Smlouva o fungování EU, 2007). Tato procedura je odlišná od řádného legislativního postupu tím, že Rada není vázána postojem Parlamentu. Povinností Rady je pouze konzultovat daný dokument s Parlamentem, případně i s Výborem regionů a s Evropským hospodářským a sociálním výborem. Tato procedura se využívá jen v omezeném množství případů, zejména v těch, které

jsou politicky citlivé a které vyžadují významnou kooperaci členských států. V těchto případech se státy domlouvají jednomyslně (EU Monitor).

Výbor Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci k návrhu přidal řadu úprav, které pak Komise částečně zohlednila. Mj. navrhl odstranit možnost rozšíření dočasné ochrany i na další kategorie osob, které byly vysídlené ze stejného důvodu, protože by to do implementace mohlo přinést nejasnosti a chaos. Pokud by k odstranění této možnosti nedošlo, mělo by se minimálně s těmito dalšími kategoriemi zacházet stejně jako se základními kategoriemi, tj. měla by pro ně platit stejná pravidla (Report on the Proposal, 2001). Výbor regionů návrh uvítal a identifikoval několik nedostatků, např. absence koordinovaného postupu při návratu vysídlených osob zpět do země původu (Opinion of the Committee of Regions, 2001). Hospodářský a sociální výbor návrh přijal velmi pozitivně, ale uvedl, že maximální délka dočasné ochrany (celkem tři roky) je podle něj nedostatečná (Opinion of the Economic and Social Committee, 2001). UNHCR ve svém komentáři vyjádřil pochybnosti o správnosti termíny „vysídlené osoby“ a zdůraznil podle něj důležité aspekty směrnice (UNHCR, 2003).

Rada EU dospěla k rozhodnutí dne 28. května a následně po konzultacích směrnicí přijala 20. července 2001 (EP, Procedure file 2000/0127(CNS)). Směrnice byla ovšem ve výsledku osekána o určité prvky kooperace, které předchozí dva návrhy z devadesátých let obsahovaly (Beirens et al, 2016: 4-8). I navzdory problémům šlo ale o zásadní krok. Směrnice o dočasné ochraně byla totiž úplně prvním legislativním dokumentem v oblasti společné azylové politiky (Chmelíčková, 2016: 54 nebo Beirens et al, 2016:4). Směrnice vstoupila v platnost dnem, kdy byla zveřejněna v Úředním věstníku (7.8.2001). Bylo tedy již na členských státech, aby tuto směrnici transponovaly do vlastních právních rámců, a to nejpozději do konce roku 2002 (Směrnice Rady 2001/55/ES, 2001). Nicméně, podle studie z roku 2007 (Odysseus, 2007) tuto směrnici transponovalo správně a úplně pouze 5 států. Národní zákony např. nesplňovaly požadovaná minimální kritéria nebo vyžadovaly speciální kroky pro aktivaci, což by zásadně narušilo harmonizaci režimu dočasné ochrany při její implementaci (Beirens et al, 2016: 12).

3.1.1 Proces implementace v EU

Na evropské úrovni má proces implementace tři podoby. Ta první je čistě legislativní. Dojde během ní k přijetí zákona a jeho přenesení (transpozici) do právních řádů jednotlivých států. Regulace a rozhodnutí musejí být přenesené zcela přesně, zatímco směrnice umožňují státům zvolit si vlastní nástroje a prostředky, které uznají za vhodné. Směrnice tak dávají státům určitou flexibilitu, a často se proto stává, že se transpozice provede nepřesně. Zde pak hraje roli Komise, která by měla členské státy přimět k tomu, aby transpozici provedly přesně a včas. Dalším problémem je, že směrnice většinou neobsahují prováděcí pokyny. Konkrétní kroky a opatření jsou pak ponechány exekutivě v jednotlivých státech, což může narušovat harmonizaci politiky napříč EU. Koordinační role patří i v tomto případě Komisi, která poskytuje státům poradní a prováděcí služby (Lelieveldt, Princen, 2011: 252-273).

Následuje už praktická část implementace, během níž se politika uvede do praxe. Většinu práce na tom odvedou úředníci z členských států, ale některé politiky může zavést přímo Komise nebo třeba Evropská centrální banka (Lelieveldt, Princen, 2011: 252-273). V případě migrační politiky se proces implementace zdá být komplikovanější než u jiných politik. Z výsledků analýz, které sledují implementaci migračních politik, vyplývá, že velmi často dochází k nesouladnému nebo nesprávnému provádění napříč členskými státy (Scipioni, 2018: 1365).

Je zřejmé, že Komise hraje v procesu implementace stěžejní roli a současný vývoj k tomu přispívá. Pokud není implementace ze strany státu prováděná správně, Komise může přistoupit k řízení o porušení unijního práva. Tento krok už spadá do třetí, monitorovací fáze implementace (Lelieveldt, Princen, 2011: 252-273). „Role Komise je ale v institucionálním systému EU nevyjasněná“ (Grinc, 2016:41). Na jednu stranu jí je svěřena velká míra pravomocí pro její neutralitu, důvěryhodnost a odbornost, na stranu druhou ale mají její činnosti často vyloženě politický charakter, který je kontrolovatelný jen velmi obtížně (Grinc, 2016:41-42).

3.2 Principy politiky

Směrnice má dva hlavní cíle – sjednotit minimální standardy pro udělení dočasné ochrany a prosadit rovnováhu v úsilí, které členské státy vynakládají při přijímání uprchlíků. Těchto cílů by nebylo možné dosáhnout na národní bázi, a proto je směrnice v souladu se zásadou

subsidiarity. Oproti principům mezinárodní ochrany by se dočasná ochrana neměla udělovat jednotlivcům podle pravidel Ženevské úmluvy, ale celým skupinám lidí, které byly hromadně vysídleny. Ambicí směrnice je pouze nastavit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany, členské státy ale mohou zavést přívětivější opatření, nesmějí ovšem uživatelům dočasné ochrany nabízet méně výhodné podmínky. Uživatelům dočasné ochrany by také mělo být umožněno zahájení azylového řízení a směrnice nastiňuje, jak v takovém případě postupovat. Tato ochrana má být slučitelná s mezinárodní ochranou a nepředjímá udělení statutu uprchlíka podle definice Ženevské úmluvy z roku 1951 (Směrnice Rady 2001/55/ES, 2001).

Ve směrnici je definovaný rozhodovací proces nezbytný pro aktivaci, prodloužení a ukončení dočasné ochrany a obsahuje také seznam práv, které státy musí uživatelům dočasné ochrany zaručit (poskytnout příslušné informace a zajistit přístup k bydlení a k zaměstnání, lékařskou péči, vzdělání osobám mladších 18 let nebo umožnit pohyb v zemích EU za konkrétních podmínek). Státy se také mají v určitých situacích postarat o finanční pomoc (Evropská komise, 1995-2024a). Aby mohla být směrnice aplikovatelná, musí být pro vysídlené osoby atraktivní. Práva a benefity spojená s dočasnou ochranou se proto podobají těm, kterými disponují lidé s doplňkovou ochranou či se statutem uprchlíka (Selm, 2023: 376).

Směrnice rovněž stanovuje možnosti a principy slučování rodin. Zdůrazňuje i humánní zacházení s lidmi ve výjimečných situacích, jako jsou nezletilí bez doprovodu, oběti traumatizujících zážitků nebo osoby bez patřičných dokladů. Status držitele dočasné ochrany by měl být znázorněn pomocí patřičného dokladu nebo dokumentu (Směrnice Rady 2001/55/ES, 2001).

Směrnici o dočasné ochraně musí Rada EU na návrh Komise aktivovat kvalifikovanou většinou. Již ze samotného názvu dočasné ochrany vyplývá, že musí být časově ohraničená. Uděluje se na jeden rok a může být automaticky prodloužena o dvakrát šest měsíců, potom je potřeba další schválení Rady, aby mohla být prodloužena o další jeden rok. To, zda se jedná o „hromadný příliv vysídlených osob“, rozhodne Rada spolu s Komisí. Rozhodnutí Rady musí obsahovat popis konkrétních osob, které mají na dočasnou ochranu nárok a musí se zakládat na

datech a předpovědích situace. K této směrnici se na žádost připojilo Spojené království, ovšem na Dánsko a nejprve ani na Irsko⁵ se nevztahovala (Směrnice Rady 2001/55/ES, 2001).

3.3 Výhody a limity politiky

„Žijící dinosaur“, těžkopádná, zdlouhavá, s nejasnými pravidly. Taková slova mířila na adresu směrnice o dočasné ochraně od jejího přijetí z různých stran (např. Beirens at al, 2016:54; Thym, 2022; Chmělíčková, 2016). Je to nástroj, který byl vytvořen na samém začátku sjednocování azylové politiky a neprošel tak ani druhou fází budování společného azylového systému, která obnášela zvýšení minimálních standardů z první fáze. Směrnice byla přijata v reakci na příliv vysídlených osob z bývalé Jugoslávie, „proto ji nelze upřít jistý idealismus spočívající v tom, že je založena na (očekávané) solidaritě členských států, a je proto směrnicí poskytující jen velmi obecný právní rámec regulující vyhlášení a fungování dočasné ochrany“ (Chmělíčková, 2016: 54).

Stávající text směrnice určitě vyžaduje řadu změn. Je velmi obecný a obsahuje pouze základní principy, které by měly být dodrženy. Obecnost a jednoduchost této směrnice ale může být i výhodou. Směrnice je díky tomu flexibilní a může být přizpůsobena konkrétním krizím. Přesto zde od jejího přijetí panovaly spíše pochyby o tom, zda je směrnice vůbec použitelná (Chmělíčková, 2016). Mezi tyto obecné prvky směrnice patří například vágní definice „hromadného přílivu osob“. Text směrnice neposkytuje žádné indikátory, pomocí kterých by se dal prostý příliv osob odlišit od „hromadného“ (Ineli Ciger, 2022). V textu směrnice je tato situace popsána jako „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 v rámci evakuačního programu“ (Směrnice Rady 2001/55/ES, 2001). Vyhodnocení tudíž záleží zejména na dohodě Komise a Rady EU (Ineli Ciger, 2022).

Užívání dočasné ochrany zaručuje vysídleným osobám poměrně velké množství benefitů, což je pro ně na jednu stranu výhoda, na stranu druhou ale může tento fakt vyvolat obavy, že se ze směrnice stane především *pull faktor* neboli důvod, proč se lidé rozhodnou do EU přijít a požádat zde o ochranu. To může vysvětlovat, proč byla dosud upřednostňována azylová

⁵ Irsko se později na vlastní návrh připojilo také (Beirens, 2016).

řízení, a to i navzdory jejich komplikovanosti (Ineli Ciger, 2022). Podstatnou výhodou směrnice oproti azylovým řízením je ale její dočasnost. Jiné azylové mechanismy se vyznačují svým trvalým charakterem, s čímž je spojená i nutnost integrace azylantů do společnosti a nemožnost odejmutí azylového oprávnění v případě, že konflikt v zemi původu utichne (Chmělíčková, 2016).

Vůbec nejdůležitější výhodou ale je fakt, že proces udělení dočasné ochrany je mnohonásobně jednodušší než byrokraticky zatížený proces o udělení ochrany mezinárodní. Je proto mnohem ideálnějším řešením pro období hromadného přílivu osob. Proces udělení azylu mnohdy trvá až několik let (Thym, 2022). Evropská komise ale ve fungování směrnice 2001/55/ES nekladla příliš velké naděje, což vyplývá i z jejího návrhu zavedení mechanismu „okamžité ochrany“, který by dočasnou ochranu nahradil (Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 2020).

4 Zavedení dočasné ochrany během ukrajinské uprchlické krize

4.1 Ukrajinská uprchlická krize

Ukrajinská uprchlická krize byla zapříčiněná ruskou násilnou invazí na Ukrajinu. Tato invaze začala v brzkých ranních hodinách 24. února 2022 a pokračuje do dnes. Postupně donutila opustit své domovy až třetinu obyvatel Ukrajiny. Na Ukrajině nyní zůstává minimálně 3,5 milionů vnitřně vysídlených osob a více než 6 milionů lidí Ukrajinu opustilo s cílem najít bezpečné zázemí v cizině, zejména v Evropské unii. Jedná se o největší nucenou migraci v Evropě od druhé světové války (Člověk v tísni, 2024). Pro srovnání, v roce 2015 přišlo do Evropy kolem 1 milionu žadatelů o mezinárodní ochranu (AI, 2024b).

Co mají tyto krize společné, je jejich asymetrický charakter. I ukrajinská uprchlická krize postihla členské státy EU diametrálně odlišně. Například ze všech ukrajinských uprchlíků, které v EU našli zázemí, se jich 29 % usídlilo v Německu, 22 % v Polsku, a necelých 9 % v České republice. Zaměříme-li se na počet uprchlíků v přepočtu na obyvatele, největší poměrové zastoupení uprchlíků z Ukrajiny je v České republice, kde na 1 000 obyvatel připadá přibližně 35 uprchlíků, dále pak v Bulharsku, Litvě a Estonsku. Oproti tomu např. ve Francii připadají na 1 000 obyvatel méně než 2 ukrajinští uprchlíci (Eurostat, 2024).

Ihned po invazi zavládla v celé Evropské unii vlna solidarity, průměrně 88,4 % lidí napříč EU souhlasilo s přijetím osob vysídlených z Ukrajiny, dolní hranice byla kolem 75 % a dosahovalo jí Bulharsko a hned za ním Slovensko (data z dubna 2022, Atlas of Migration). Evropská unie se ukrajinským uprchlíkům otevřela a nabídla jim přečkat válku na svém bezpečném území. Jde o chvályhodný krok, který historicky nemá v této oblasti obdoby. Tento krok ale také odkryl velké mezery, které EU a její členské státy mají, ať už na rovině právní, politické nebo instituční (Carrera et al, 2023).

4.2 Prováděcí rozhodnutí Rady EU

Na základě návrhu Komise vydala Rada EU hned 4. března 2022 rozhodnutí, které deklaruje, že „nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny“ a že se tímto zavádí dočasná ochrana. V platnost vstoupilo ve stejný den. Na aktivaci směrnice se Rada EU shodla

jednomyslně, ačkoli byla potřebná jen kvalifikovaná většina. Dohoda proběhla bez komplikací a státy k ní dospěly devátý den ruské invaze (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022).

Vzhledem k výjimečné situaci by dočasná ochrana měla poskytnout vysídleným osobám harmonizovaná práva a ulehčit azylovým systémům v členských státech. Jde o nelegislativní akt (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022), který se typicky využívá v případech, kdy je třeba aktivovat již existující právní předpis nebo přijmout právní akty, které existující právní předpisy doplňují. Tento postup ale nemůže překročit rámec původního předpisu ani zasáhnout jeho podstatné části (EUR-Lex, 2023). Toto rozhodnutí tedy aktivuje směrnici 2001/55/ES, vychází ze Smlouvy o fungování EU a z návrhu Komise (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022).

Samotné rozhodnutí je velmi stručné. Jsou v něm uvedené zejména kategorie osob, na něž se má dočasná ochrana aplikovat. Dočasná ochrana se vztahuje na osoby, které před invazí pobývaly na Ukrajině a spadají do následujících skupin:

- občané Ukrajiny,
- občané třetích zemí⁶ a osoby bez státní příslušnosti, kterým byla na Ukrajině poskytnuta mezinárodní či obdobná ochrana
- a rodinní příslušníci těchto skupin.

Kdo jsou rodinní příslušníci a jaká mají práva je nastaveno směrnicí z roku 2004 (Směrnice/2004/38/ES). Jedná se zpravidla o manželské páry a případně o páry nesezdané či registrované, vyživované děti a o jiné blízké příbuzné, kteří jsou zároveň vyživovanými osobami. Tyto vztahy ovšem musely být navázané ještě před začátkem invaze (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022).

Členské státy dále mají na výběr při udělování ochrany občanům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti s trvalým pobytem na Ukrajině, kteří se nemohou vrátit do své země původu. Těmto osobám musí poskytnout buďto dočasnou ochranu, nebo obdobnou ochranu na základě národního práva. Členské státy jsou zároveň vybízeny k tomu, aby rozšířily dočasnou ochranu i na jiné skupiny obyvatel, zejména na ty osoby, které z Ukrajiny uprchly krátce před začátkem

⁶ Tzn. občané jiných zemí než Ukrajiny a EU.

invaze a na občany třetích zemí, kteří na Ukrajině např. studovali nebo pracovali, ale nemohou se vrátit do země svého původu (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022).

Ve čl. 3 prováděcího rozhodnutí je následně přiblížen postup spolupráce a monitorování. Komise by měla neustále monitorovat situaci a koordinovat spolupráci a výměnu informací mezi členskými státy. Pomáhají jí k tomu agentury jako je Frontex, Europol a EUAA. Státům je doporučeno využívat mechanismus pro integrovanou politickou reakci na krize (IPCR) a držet se doporučení pro řešení migračních krizí, která vydala Komise v roce 2020⁷ (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022)

4.2.1 Důvody aktivace

První část prováděcího rozhodnutí je věnována odůvodněním. Navzdory vágní definici „hromadného přílivu osob“ bylo v této situaci naprosto jasné, že takovýto případ právě nastal (Ineli Ciger, 2022). Tehdejší odhady byly takové, že z Ukrajiny může být vysídleno 2,5 až 6,5 milionů osob a velká část z nich bude směřovat právě do států EU. K odůvodnění aktivace dočasné ochrany slouží i fakt, že ukrajinští občané mají na území EU bezvízový vstup, a mohou se tak v schengenském prostoru pohybovat až 90 dní v rámci šesti měsíců.⁸ Rada se navíc shodla na tom, že vysídleným osobám umožní volně se pohybovat po EU a zvolit si členský stát, ve kterém o dočasnou ochranu požádají (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022). Tento princip svobodné volby je v kontextu diskuzí z minulých let ohledně dublinského systému poměrně překvapivý (Thym, 2022).

Často se v diskuzích o aktivaci DO skloňuje téma rasismu. Členské státy totiž v minulosti odmítly spolupracovat v přijímání uprchlíků zejména ze Sýrie, a naopak v případě uprchlíků z Ukrajiny, prokázaly velkou vstřícnost (Salas, 2023). Mezi další důvody k aktivaci dočasné ochrany je třeba uvést fakt, že ochrana uprchlíků je v tomto případě i politickým aktem. Tím,

⁷ Komise vydala tento dokument s cílem zlepšit připravenost na migraci a migrační krize. Obsahuje konkrétní postupy a zásady, které by během krize měly být dodrženy, včetně důrazu na koordinaci, solidaritu a včasný monitoring (Doporučení Komise 2020/1366).

⁸ Bezvízový pohyb se ovšem vztahuje pouze na držitele biometrických pasů vydaných Ukrajinou v souladu s mezinárodními standardy. Mezi další státy, které v EU nemají vízovou povinnost patří např. státy Severní Ameriky a některé státy Jižní Ameriky, jiné evropské země, některé země ležící v oblasti Tichého oceánu, Izrael a Spojené Arabské Emiráty. Rusko, Bělorusko a Vanuatu mají v současnosti vízové dohody pozastaveny (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806).

že se EU zvládne postarat o osoby vysídlené v důsledku ruské agrese, může demonstrovat svou sílu a jednotu (Selm, 2023).⁹

4.2.2 Koordinace společného postupu

Při koordinaci společného postupu hraje zásadní roli Komise, která v této situaci učinila poměrně asertivní a komplexní kroky (Lassen, 2023: 14). Druhého března 2022 přišla s návrhem aktivace směrnice o dočasné ochraně a 21. března jej doplnila o operační pokyny. V těchto pokynech detailněji vysvětlila některé pojmy a doporučila státům, jak nejlépe postupovat při udělování dočasné ochrany. Kategorie osob uvedená v prováděcím rozhodnutí, která má nárok na dočasnou ochranu, podle těchto pokynů nezahrnuje ty osoby, které nebyly v době invaze na Ukrajině. Komise ovšem členské státy „důrazně vybídla“ k rozšíření DO i na osoby, které Ukrajinu opustily krátce před 24.2.2022 (Sdělení komise, 2022).

Komise také vypracovala deseti bodový akční plán (Evropská komise, 2022), ve kterém si vytyčila konkrétní cíle pro zvládnutí této krize. Jeden z nich se týkal vytvoření jednotné registrační platformy, skrze kterou by si státy sdílely informace o uživateli dočasné ochrany. Jedná se o jakési rozšíření systému Eurodac, který je uzpůsoben konkrétně informacím o uživateli dočasné ochrany. Státy díky němu mohou mj. rozpoznat, zda je žadatel o dočasnou ochranu již zaregistrován v jiném státě. Tato platforma byla vytvořena 31. května 2022 (Vavoula, 2022).

Za účelem výměny informací mezi státy a Komisí došlo k vytvoření platformy Solidarita, která zprostředkovává komunikaci a kooperaci mezi státy. Státy by si skrz ni měly vyměňovat informace o zaregistrovaných žadatelích a o svých volných kapacitách (Evropská komise, 2022). V souladu s plánem na koordinovaný postup začala také agentura EUAA pracovat na analýzách opatření, která jednotlivé státy zavedly za účelem přijímání vysídlených osob z Ukrajiny (EUAA, 2022). Tyto analýzy tvoří základ celé následující kapitoly.

⁹ Jednotu EU v migračních otázkách pokoušelo již na konci roku 2021 Bělorusko, které motivovalo řadu vysídlených osob k hledání azylu v EU skrze přechod přes Bělorusko-Polskou hranici (Selm, 2023: 370).

4.3 Implementace směrnice členskými státy

Za jednu z hlavních nevýhod směrnice o dočasné ochraně byla dříve považována procedura, která předcházela aktivaci mechanismu dočasné ochrany v jednotlivých státech. Některé státy totiž museli vydat zvláštní legislativní dokumenty, což mohlo celý proces výrazně prodloužit. Z analýzy z roku 2016 vyšlo, že „postup aktivace a provádění směrnice o dočasné ochraně je v současném stavu zdlouhavý, nejasný a těžkopádný, což může ohrozit samotný cíl směrnice o dočasné ochraně“ (Beirens at al, 2016: 54). V případě ukrajinské uprchlické krize se ale potřebné kroky k aktivaci dočasné ochrany učinily rychleji, než se očekávalo. Velmi rychlý byl i hromadný příchod vysídlených osob z Ukrajiny. K prvnímu březnu 2022 bylo na území EU kolem 650 000 uprchlíků z Ukrajiny (Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, 2022) a během března jich přišlo navíc kolem tří milionů (UNHCR, 2024).

Směrnicí je vázán každý stát EU kromě Dánska, které má výjimku. Dánsko ale přesto přijalo velmi podobný zákon (LOV nr 324 af 16/03/2022) o přechodném pobytu pro osoby vysídlené z Ukrajiny.¹⁰ Původně se směrnice nevztahovala ani na Irsko, které ale následně o přijetí směrnice požádalo a transponovalo dočasnou ochranu v rámci zákona International Protection Act 2015 (Stapleton a Dalton, 2024).

Podle informací EUAA se ve státech Beneluxu a ve Švédsku se dočasná ochrana aktivovala automaticky po rozhodnutí Rady. Ostatní státy vydaly za účelem aktivace směrnice nový legislativní dokument (např. rozhodnutí vlády, nařízení, vyhlášku, zákon atd.). Všechny státy tak stihly učinit v průběhu března 2022. Posledním státem byla Itálie, která dočasnou ochranu aktivovala 28. března 2022. Státy, zejména ty v první linii, samozřejmě přijímaly osoby vysídlené z Ukrajiny již před samotnou aktivací dočasné ochrany. Maďarsko nejprve aktivovalo dočasnou ochranu podle svého vnitrostátního práva. Učinilo tak jako úplně první stát EU hned v den invaze. V průběhu března následně přešlo na zákon o dočasné ochraně transponovaný podle směrnice 2001/55/ES. Podobný postup zvolilo Slovensko.

¹⁰ Podobná opatření přijaly i Norsko, Island a Švýcarsko, přestože nejsou členy EU a směrnice o dočasné ochraně se na ně nevztahuje.

Polsko bylo jediným státem, který ponechalo dva paralelní mechanismy pro udělování dočasné ochrany. Tyto dva mechanismy se od sebe poměrně zásadně odlišují. Na každý z nich má nárok jiná skupina lidí, zaručují odlišná práva a benefity, trvá jinak dlouhou dobu a proces udělení je rovněž zcela odlišný. První z nich je postaven na udělení čísla PESEL. Číslo PESEL je pro Polsko specifické identifikační označení, které funguje již od roku 1977 a ukládá informace o osobách pobývajících v Polsku trvale nebo na základě pobytu delšího než tři měsíce do speciální databáze. Čísla jsou osobám udělována automaticky při registraci svého pobytu (Ministry of Finance of Poland, 2023). Pro účely dočasné ochrany polské úřady vytvořily novou podobu tohoto čísla: PESEL UKR, která umožňuje přístup k mnoha benefitům. Souběžně s tímto mechanismem aktivovaly i zákon o dočasné ochraně, který je transponovaný podle směrnice 2001/55/ES.

4.3.1 Kategorie osob s nárokem na dočasnou ochranu

Prováděcí rozhodnutí Rady vymezilo základní kategorii osob, na které se dočasná ochrana vztahuje. Tato základní kategorie osob musela být zohledněna v implementaci ve všech členských státech. Státy ale mohly tuto kategorii rozšířit a byly k tomu i vybízeny ze strany Komise. Současně měly nastavit podmínky pro občany třetích zemí, kteří se z Ukrajiny nemohou vrátit do své země původu (Sdělení Komise, 2022). Stály tak před dvěma hlavními otázkami: 1) jak pracovat s osobami, které Ukrajinu opustily před začátkem invaze a 2) jak přistupovat k lidem s jiným občanstvím, kteří měli na Ukrajině povolení k pobytu?

Komise se na možnost nárustu migrace připravovala již od ledna 2022. V souladu s plánem pro připravenost na migraci a migrační krizi zintenzivnila spolupráci s evropskými agenturami, Evropskou službou pro vnější činnost a členskými státy (Sdělení Komise, 2022). K eskalaci zamrzlého konfliktu mezi Ruskem a Ukrajinou, který trval od roku 2014, se totiž schylovalo již nějakou dobu před 24. únorem 2022 (BBC News, 2022). Z toho důvodu také Evropská komise vyzvala členské státy, aby zvážily rozšíření podmínek na ty osoby, které z Ukrajiny uprchly krátce před invazí (Sdělení Komise, 2022).

Na základě mé analýzy celkem 14 států EU přijalo v roce 2022 určité opatření, které umožnilo některým skupinám lidí, které nepobývaly v době invaze na Ukrajině, obdržet dočasnou

ochranu. Většina z těchto států nastavila nový konkrétní datum, podle kterého se řídila. Pokud osoby ze základní kategorie opustily Ukrajinu po tomto dni, měly stále nárok na dočasnou ochranu.¹¹ Datum bylo většinou nastaveno na pár týdnů až 90 dní před začátkem invaze, s výjimkou Švédska, které pracovalo s datem 30. října 2021. Ve Švédsku mohli lidé ze základní kategorie obdržet DO, pokud se po tomto dni nacházeli přímo na území Švédska. Dánsko nastavilo hranici na den 1. února 2022.

V některých státech byla ovšem tato podmínka opuštění Ukrajiny popsána pouze slovy „krátce před 24.2.2022“. Udělování dočasné ochrany se pak odvíjelo od interpretace jednotlivých úřadů nebo se posuzovalo případ od případu.

V Rakousku měly na dočasnou ochranu nárok osoby, které se v době invaze nacházely přímo na území Rakouska, např. na dovolené, pracovní cestě, nebo měly v této zemi nějaký pobyt, kterému se blíží konec platnosti. Španělsko dočasnou ochrany rozšířilo na osoby, které se zdržovaly pravidelně nebo nepravidelně na území Španělska. Ve Francii stačilo, když se osoby v době invaze krátkodobě nacházely na území EU a v Irsku mohou obdržet dočasnou ochranu navíc i ti, kteří již v Irsku pobývali na základě nějakého pobytu (např. jako studenti nebo pracovníci) poté, co mu vyprší platnost.

Nejvstřícnější podmínky nastavilo Německo, Nizozemsko a Finsko. V těchto státech mohli získat dočasnou ochranu ti, kteří opustili Ukrajinu před 24.2.2022, a zároveň i ti, kteří již pobývali v dané zemi na základě určitého pobytu nebo třeba byli pouze na dovolené.

V Portugalsku a v Lotyšsku jsou v příslušné legislativě, která byla vydána za účelem aktivace dočasné ochrany, podmínky definované jen velmi zjednodušeně. O žádném datu, který by měl určovat nárok na dočasnou ochranu, se nehovoří (Portugalsko, 2022; Lotyšsko, 2022). Pravděpodobně zde hraje roli fakt, že tyto dva státy jako jediné aktivovaly dočasnou ochranu dle směrnice 2001/55/ES ještě před vydáním prováděcího rozhodnutí Rady (2. a 3. března). Dle informací ECRE se v praxi v Portugalsku pracovalo s datem 1.1.2022, ale není pro to žádný právní základ. Podobná komplikace nastala v Belgii, která jako podmínku uvádí mít primární

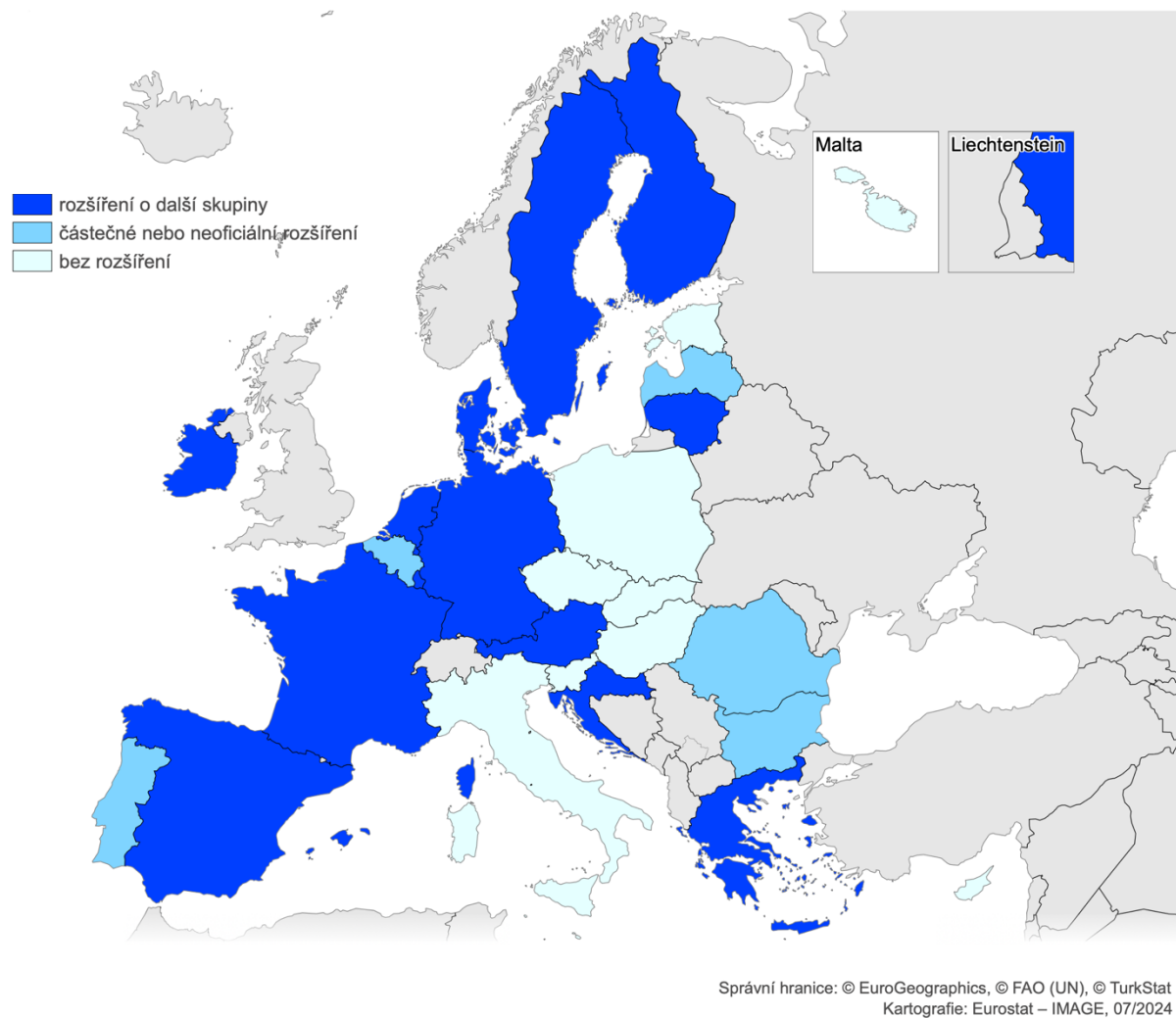
¹¹ Datum odjezdu z Ukrajiny lze určit podle razítka v pase, případně razítka na zvláštním dokumentu.

pobyt na Ukrajině před 24.2.2022 a datum odjezdu z Ukrajiny dále nespecifikuje. Informace ECRE uvádí, že v praxi úřady rozhodují každý případ individuálně, ale jsou spíše restriktivní.

Státy Visegrádské čtyřky, Slovinsko, Itálie, Malta, Kypr a Estonsko v tomto případě podmínky pro jiné kategorie osob nerozšířily. Např. estonská vláda ale umožnila vysídleným osobám bez nároku na dočasnou ochranu pobývat na území Estonska bezvízově. V České republice se v těchto případech zase hojně využíval institut slučování rodin. V Rumunsku nejdříve základní kategorie rozšířena nebyla, ale v září 2022 došlo ke změně a začalo platit, že ukrajinští občané bez ohledu na to, kdy přijeli do Rumunska, mají na dočasnou ochranu nárok.

K zajímavému vývoji v tomto kontextu došlo v Rakousku, které pracovalo s pokyny Komise a neudělovalo DO těm, kteří nebyli v době začátku invaze na Ukrajině (nebo v Rakousku). Přelomové rozhodnutí Ústavního soudu, které se týkalo případu Ukrajince, jenž byl 24.2.2022 na dovolené v Gruzii a neměl tak v Rakousku nárok na DO, stanovilo, že tato praxe je nezákonná. Směrnice podle soudu mluví o tom, že osoby musely na Ukrajině „pobývat“, ne být „fyzicky přítomny“ (VfGH E3249/2022-12, 2023).

Mapa 1: Rozšíření dočasné ochrany pro osoby, které opustily Ukrajinu před začátkem invaze (2022)



Zdroj: vlastní zpracování (prostřednictvím IMAGE Interaktivní generátor map)

Prováděcí rozhodnutí Rady dále říká, že státy mají udělit buď dočasnou ochranu nebo jinou odpovídající ochranu těm osobám, které sice nemají ukrajinské občanství, ale na Ukrajině pobývaly na základě trvalého pobytu a nemohou se vrátit zpět do země nebo regionu svého původu. Většina členských států těmto lidem umožnila získat dočasnou ochranu. Podle informací z ECRE se ale objevovaly časté komplikace během dokazování toho, že se daný

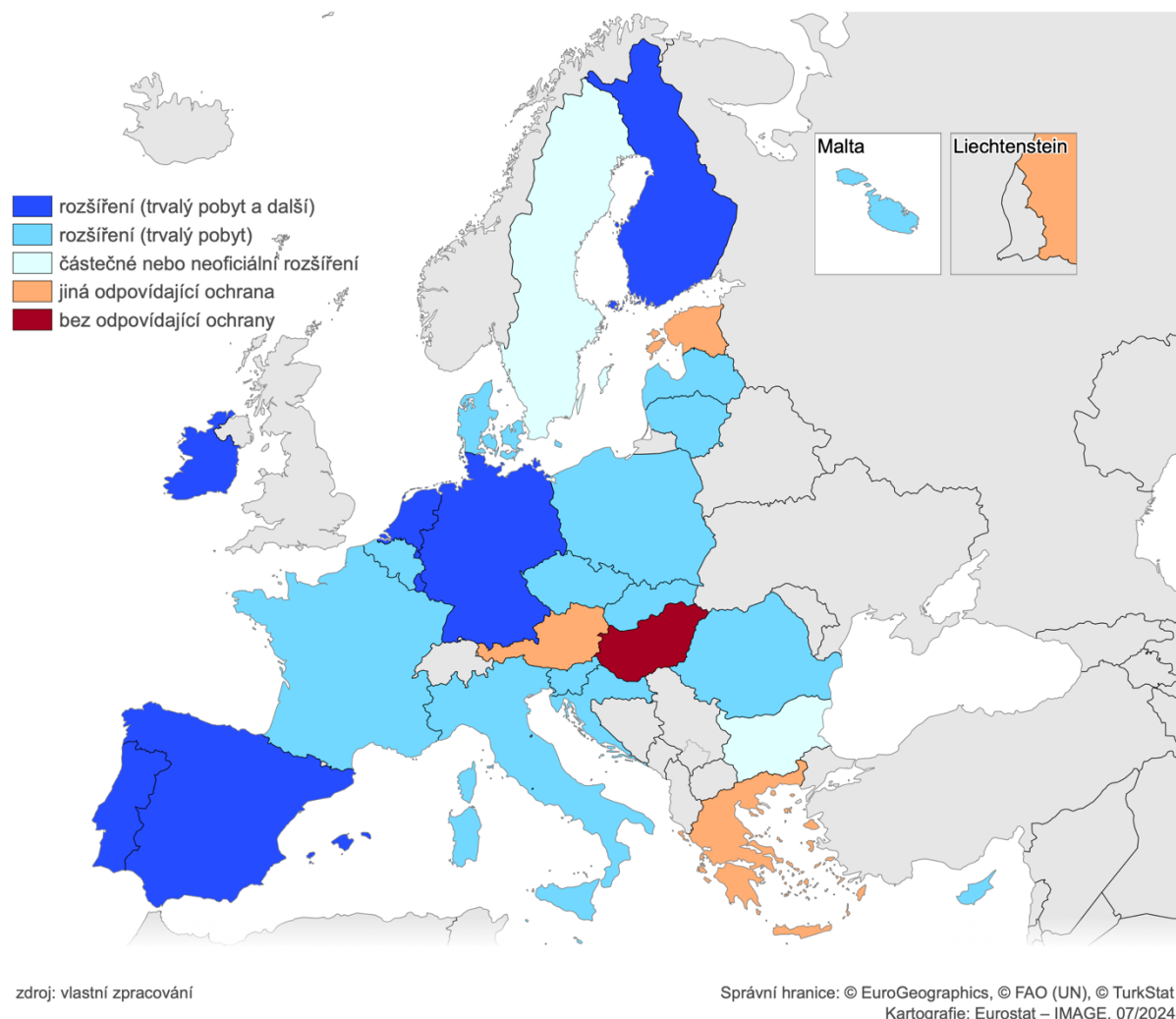
cizinec nemůže do země svého původu vrátit. Současně tato skupina zažívala i překážky ve formě rasismu a zamezování vstupu na území (The Guardian, 2022).

Čtyři členské státy (Rakousko, Maďarsko, Řecko a Estonsko) dočasnou ochranu o tuto skupinu osob nerozšířily. Nejprve tomu tak bylo i v případě Švédska, to ale v listopadu 2022 svůj přístup změnilo a rozšířilo dočasnou ochranu i pro tuto kategorii. Ve zmíněných státech měla být tudíž této skupině osob poskytnuta odpovídající ochrana podle vnitrostátních rámců. Dle analýz ECRE nebo také Hungarian Helsinki Committee (2022) se tomu tak ovšem nestalo v případě Maďarska, které této skupině osob poskytovalo velmi nevýhodné podmínky, nebo ji dokonce odmítalo registrovat. V této zemi byl navíc problém i tehdy, kdy vysídlené osoby nepřijely přímo z Ukrajiny, ale např. ze Srbska. V Maďarsku je mimo to v podstatě nemožné získat azyl a za svou extrémní migrační politiku bývá také kritizováno a trestáno ze strany EU (Nagy, 2023).

V Bulharsku byla nastavena specifická praxe, která byla později označena soudem jako nelegální. Bulharsko totiž přidalo podmínku, že tito lidé, kteří sice nemají ukrajinské občanství, ale pobývali na Ukrajině a nemohou se vrátit do země svého původu, mohou získat dočasnou ochranu pouze pokud přijeli do Bulharska před 31. březnem 2022 (datum bylo později posunuto o pár týdnů). Soud tedy nařídil tuto praxi změnit, ale podle zjištění ECRE se tomu tak stalo až v roce 2023.

Dále byly státy vybízeny k tomu, aby zohlednily i ty osoby, které na Ukrajině nepobývaly na základě trvalého pobytu, ale např. pouze za účelem studia nebo práce, a nemohou se vrátit do země původu. Na Ukrajině bylo totiž velké množství studentů z Indie a z afrických zemí (především z Nigérie a Maroka), pro které návrat často nebyl možný (Ali, 2022). O tuto skupinu osob dočasnou ochranu rozšířilo Německo, Nizozemsko, Finsko, Lucembursko, Irsko, Portugalsko a Španělsko.

Mapa 2: Rozšíření dočasné ochrany pro osoby bez ukrajinského občanství (2022)



Zdroj: vlastní zpracování (prostřednictvím IMAGE Interaktivní generátor map)

4.3.2 Proces udělení dočasné ochrany

Udělení dočasné ochrany předchází proces, který má v jednotlivých státech rozdílnou podobu. Tento proces se odvíjí mj. od geografické polohy členských států, jelikož ve státech přímo sousedících s Ukrajinou bylo třeba uzpůsobit kontrolu hranic, a naopak v Irsku například stačilo vytvořit registrační centrum pouze na letišti. Speciální registrační místa vytvořila na svém území většina států, nebo registracím osob z Ukrajiny minimálně uzpůsobila svá dosavadní

pracoviště. Směrnice počítá s tím, že vysídlené osoby nebudou vždy disponovat příslušnými doklady. Proto také Komise státy důrazně vybízela k tomu, aby lidem z Ukrajiny umožnily vstup i navzdory tomu, že nesplňují podmínky stanovené Schengenským kodexem (Sdělení Komise, 2022). Dle informací ECRE ale docházelo ke komplikacím zejména při vstupu osob s jiným než ukrajinským původem, navzdory tomu, že splňovaly podmínky k udělení DO. Do Irska nemají Ukrajinci za normálních okolností bezvízový přístup, Irská vláda ale v této situaci umožnila vstup i bezvízově pro pobyt do 90 dnů a sjednotila tak pravidla s celou EU.

Neexistuje žádný společný postup k tomu, jak žádost o dočasnou ochranu podávat. V Bulharsku například nebylo ani nutné podávat písemnou žádost, dočasná ochrana se udělila okamžitě na základě žádosti ústní (a po registraci základních informací o osobě). V ostatních státech bylo třeba vyplnit konkrétní formulář, a to buď písemně nebo online, a udělení DO proto trvalo déle. Neexistuje ani shoda na tom, jaké informace by měly být od žadatelů získávány. Celkem ve 12 státech byly snímány i otisky prstů, zatímco ve zbylých stačily základní informace, případně fotografie. Celý proces byl většinou bez dalších poplatků, jediná Malta si účtovala poplatek 27.50 eur na osobu.

Na základě článku 8 (1) Směrnice 2001/55/ES mají státy osobám užívajícím dočasnou ochranu vydat potřebné dokumenty nebo jiné rovnocenné doklady. Konkrétnější informace však nejsou známy, proto měly doklady napříč Unií velmi různorodou podobu. Většina států vydávala speciální kartičku, která dokládala status dočasnou ochrany. V některých případech byla biometrická. Česko a Lotyšsko vydávalo vízum do pasu. Přímo do pasu se dočasná ochrana vyznačovala i v Nizozemsku, kde je tento dokument nazýván jako *sticker*. Jiné státy vydávaly certifikát. V této oblasti se objevila řada komplikací. Například ve Slovinsku měl tento doklad jen velmi prostou podobu a při překračování hranic často nebyl považován za legitimní. Maltské úřady v prvních měsících nevydávaly doklad žádný (což později napravily). Výrazně větší množství vysídlených osob ale zasáhlo to, že nejprve nebyly vydávány žádné doklady ani v Polsku (v případě vnitrostátní podoby dočasnou ochrany, kdy se udělilo číslo PESEL UKR). Polsko těmto osobám tedy přidělovalo pouze identifikační číslo, což je např. podle M. Łysienii (2023) v rozporu s minimálními standardy nastavenými směrnicí 2001/55/ES. V důsledku kritiky pak Polsko vytvořilo speciální platformu *diia.pl*, ze které si uživatelé DO formou čísla

PESEL UKR mohou vygenerovat elektronický doklad. Podle informací ECRE je v některých případech možné vyžádat si i papírovou formu dokladu. Polský PESEL UKR má i řadu dalších specifických odlišností, například trvá jinak dlouhou dobu než evropská dočasná ochrana a pojí se s ním jiná práva.

Z výše uvedených rozdílů pak vyplývají i rozdíly v délce trvání celého procesu. Evropská komise ve svých operačních pokynech zdůrazňuje, že udělování dočasné ochrany má být rychlé a bez zbytečných formalit (Sdělení Komise, 2022). Doba udělování DO se ale napříč EU zásadně lišila, a to od vyřízení během několika minut (Bulharsko), až po prodlužování na několik měsíců. Nejdelší čekací doby byly v Německu, kde se na vydání dokladu podle informací ECRE čekalo někdy až 12 měsíců (žadatelům byl ale mezitím vydán fiktivní doklad, který sloužil jako potvrzení statusu uživatele dočasné ochrany). Několika-měsíční čekací doby byly i v Itálii a v Řecku. Minimálně v sedmi zemích (Bulharsko, Česká republika, Irsko, Lucembursko, Nizozemsko, Rumunsko, Slovensko) mohla být celá procedura zvládnuta během jednoho dne.¹² Několik států informace o délce trvání procesu neuvádí, např. ve Francii to je z toho důvodu, že docházelo k velkým rozdílům napříč regiony.

K tomuto procesu si navíc některé státy přidaly další požadavky. V České republice bylo např. povinností vysídlených osob zaregistrovat svůj příjezd do země, a to ve velmi krátkém časovém úseku po příjezdu. Ve Slovinsku platila podobná povinnost, ale zejména pro ty cizince, kteří do země vstoupili nelegálně (např. bez ukrajinského biometrického pasu). V jiných zemích mezi tyto dodatečné povinnosti patřila často registrace svého pobytu na lokálním úřadě.

¹² Ale pouze v případě, že se nejednalo o komplikované nebo výjimečné situace. Do tohoto časového úseku je zahrnuto i obdržení dokladu.

Závěr

Pokud chceme hodnotit to, do jaké míry vedlo zavedení dočasné ochrany ke sjednocení přijímání vysídlených osob z Ukrajiny, je třeba se podívat na každou z analyzovaných oblastí zvlášť. Navzdory rozdílům v kategoriích osob, které mají nárok na DO v jednotlivých státech, je důležité si uvědomit, že ta základní kategorie, přestože je poněkud nešťastně nastavená, se vztahuje na naprostou většinu osob vysídlených z Ukrajiny v důsledku války. Bez harmonizovaných pravidel, které přiznávají této skupině nárok na dočasnou ochranu, by se každý případ pravděpodobně hodnotil na individuální bázi a ochranu by tak nemuseli obdržet všichni ti, kteří ji potřebují. Kromě toho by byl celý proces nesmírně zdlouhavý a v řadě států by zcela zahltil místní instituce. Z tohoto pohledu jde o přelomový krok, který Evropské unii zásadně pomohl ve zvládnutí této krize.

Zcela opačný závěr lze ale říct o procesu udělování dočasné ochrany. Mechanismus dočasné ochrany nastavuje pro tuto oblast jen několik málo základních principů, ale ani ty nebyly vždy dodržovány. Zavedení dočasné ochrany zde vedlo tudíž jen k naprosto minimálnímu sjednocení. Pozitivním aspektem ale je, že na to Evropská unie reagovala např. založením platformy Solidarita nebo vytvořením nového registračního systému, což si dala za cíl Komise ve svém desetibodovém plánu. Před vytvořením tohoto systému totiž státy neměly moc možností, jak rozpoznat, zda žadatel již nedisponuje dočasnou ochranou jinde. Tento systém byl ale zprovozněn až poslední květnový den, což znamená, že v období té největší vlny chyběl.

Abych tedy tuto odpověď na mou první výzkumnou otázku shrnula, zavedení dočasné ochrany bylo naprosto stěžejní pro sjednocení přijímání vysídlených osob z Ukrajiny díky tomu, že se tím vymezila základní skupina osob, která má automaticky nárok na DO. Co se týče ale dalších postupů v rámci udělování DO, zavedení tohoto mechanismu přispělo ke sjednocení jen úplně minimálně.

Během udělování dočasné ochrany se napříč členskými státy EU objevila řada rozdílů, což s sebou přineslo několik problematických aspektů. Co se týče určení kategorií osob, které mají nárok na DO, nastavil téměř každý stát odlišná pravidla. Země, které rozšířily DO i o osoby, které opustily Ukrajinu před začátkem invaze, si určily individuální pravidla, která nebyla

s ostatními státy nijak harmonizována. V některých případech byla tato pravidla nastavena jen velmi nekonkrétně (kde je časová hranice opuštění Ukrajiny „krátce před invazí“?)

Co se týče postupu k udělování dočasné ochrany, byla harmonizovaná jen jakási základní kostra, která se skládala z podání žádosti, registrace základních údajů o osobě, udělení (nebo zamítnutí) dočasné ochrany a vydání dokladu. Rozdíly pak byly zejména v registraci, během které některé státy vyžadovaly i otisky prstů a jiné ne. Další zásadní rozdíly byly v podobě dokladů. To se ukázalo jako problematické, zejména když nebyly v jiném státě rozpoznány. Překvapivě odlišná byla i doba k vyřízení celého procesu, kde byly rozdíly od řádu několika minut až do řádu několika měsíců. V některých státech byly postupy jen velmi prosté a jinde se postupovalo mnohem seriózněji. Směrnice o dočasné ochraně dokonce umožnila Polsku zavést vlastní speciální ochranu, a i další státy si našly způsob, jak si nastolit dodatečná pravidla.

Mou hypotézou bylo, že harmonizace opatření nebyla možná z důvodu mezer v nastavených pravidlech. Tato analýza ukázala zejména na nedostatky v definici základní kategorie osob, která samotná vyvolávala otázky a např. v Rakousku ji musel řešit i Ústavní soud. Absence konkrétních opatření a postupů k registraci vysídlených osob a k vydávání dokladů pak vedla k velkým rozdílům napříč celou EU.

Tato práce poskytla komplexní analýzu mechanismu dočasné ochrany, zasadila tuto politiku do kontextu vývoje evropské migrační politiky a popsala její implementaci během ukrajinské uprchlické krize. Zavedení dočasné ochrany lze v kontextu celého vývoje evropské migrační politiky považovat za významný milník. Zaměření na to, v jakých opatřeních docházelo k nesouladu, nás může nasměrovat během vytváření dalších politik. Evropská unie by si těchto rozdílů a problematických aspektů, které jsou s nimi spojeny, měla být plně vědoma a měla by pracovat na vyplnění mezer, které v této agendě má. Zejména by měla v budoucnu poskytovat jasnější pravidla pro implementaci politik. Navíc, evropská migrační politika spoléhá na princip solidarity členských států, zkušenosti z migrační krize v letech 2015-2016 a i zavedení dočasné ochrany ovšem potvrzují, že jsou v Evropské unii státy, které mají tendence nastavovat vstřícnější opatření (v tomto případě to bylo typicky Německo, Nizozemsko a Finsko) a státy, které nastavují spíše restriktivnější opatření (zejména Maďarsko).

Navzdory všem zmíněným nedostatkům byla dočasná ochrana nejlepším možným řešením, které Evropská unie měla k dispozici. Její implementace sice nezajistila nijak významnou harmonizaci opatření, ale umožnila členským státům poskytnout ochranu lidem, kteří ji potřebovali, což lze v kontextu evropské migrační politiky považovat za úspěch, protože u migrační politiky „by nás možná mělo více překvapovat, když nějaká politika je implementovaná, než když není“ (Geddes, 2000: 24).

Summary

The results of this work show that, despite the activation of the temporary protection, political consensus and strong institutional support, there were differences in the implementation of temporary protection due to lack of specific rules or incorrect implementation in Member States. These differences then undermined the effectiveness of the policy and created unnecessary complications. The definition of the basic category of persons eligible for temporary protection was particularly problematic as it allowed for different interpretations. In particular, there were very significant differences in the process for granting temporary protection. It is a fact that the Temporary Protection Directive does not aim at a full harmonisation of measures, but in a few cases the minimum standards have not been met and most of the time this has been unintentional. The results are in line with the conclusions of the existing literature, which highlights the lack of powers of the European institutions and the different approaches of the Member States to migration policy. The implementation of temporary protection can be considered a revolutionary step in the context of the overall development of European migration policy. Focusing on where there were inconsistencies in measures can guide us during the development of future policies.

Přehled literatury a seznam zdrojů

Odborná literatura

BARŠA, Pavel a BARŠOVÁ, Andrea, 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, v západní Evropě a Česku*. 15. Masarykova univerzita v Brně: Mezinárodní politologický ústav. ISBN 80-210-3875-6.

BETTS, Alexander, 2013. *Survival migration: Failed governance and the crisis of displacement*. New York City: Cornell University Press.

BOSWELL, Christina, 2007. Theorizing migration policy: Is there a third way? Online. *The international migration review*. 41, 1, s. 75-100. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00057.x>. [cit. 2024-02-01].

BUONANNO, Laurie a NUGENT, Neill, 2013. *Policies and Policy Processes of the European Union*. The European Union Series: Palgrave Macmillan. ISBN 978-1-403-91513-9.

CARRERA, Sergio; INELI CIGER, Meltem; VOSYLIUTE, Lina a BRUMAT, Leiza, 2023. The EU Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine: Time to Rethink Unequal Solidarity in EU Asylum Policy. In: CARRERA, Sergio a INELI CIGER, Meltem. EU MIGRATION POLICY CENTRE. *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement From Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*. European University Institute, s. 1-58. ISBN 978-92-9466-400-6. Dostupné z: <https://doi.org/10.2870/90812>.

CASTLES, Stephen, 2004. Why migration policies fail. Online. *Ethnic and Racial Studies*. Roč. 27, č. 2, s. 205-227. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/0141987042000177306>. [cit. 2024-03-12].

CASTLES, Stephen, 2004. The factors that make and unmake migration policies. Online. *The international migration review*. 3 (38), s. 852-884. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/27645419>. doi: 10.1111/j.1747-7379.2004.tb00222.x. [cit. 2024-02-03].

DYE, Thomas, 1976. *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. VI, 122 p. University (Ala.): University of Alabama press. ISBN 0817348344.

FIALA, Petr a SCHUBERT, Klaus, 2000. *Moderní analýza politiky*. Barrister & Principal. ISBN 978-80-85947-50-2.

FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta a KRUTÍLEK, Ondřej, 2018. *Evropská unie*. 3. Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-450-6.

FERRARA, Federico Maria & KRIESI, Hanspeter 2022. Crisis pressures and European integration, *Journal of European Public Policy*, 29:9, 1351-1373, DOI: 10.1080/13501763.2021.1966079. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2021.1966079> [cit. 2024-05-01].

FREEMAN, Gary P. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *The International Migration Review*, 29(4), 881–902. <https://doi.org/10.2307/2547729> [cit.2024-05-01].

GEDDES, Andrew, 2000. *Immigration and European Integration: Towards a Fortress Europe?* Manchester U. ISBN 9780719056895.

GEDDES, Andrew a SCHOLTEN, Peter, 2016. *The Politics of Migration & Immigration in Europe*. 2. SAGE Publications. ISBN 978-1-84920-467-5.

- GIBNEY, Matthew J., 1999. Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees. Online. *The American Political Science Review*. Roč. 93, č. 1, s. 169-181. Dostupné z: <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2585768>. [cit. 2024-02-17].
- GRINC, Jan, 2016. Poznámky k reakci Evropské unie na migrační krizi z hlediska demokratické legitimacy. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, s. 36-43. ISBN 978-80-7502-162-5.
- GUIRAUDON, Virginie, 2000. European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*. Roč. 38, č. 2, s. 251-271. ISSN 0021-9886.
- HAMPSHIRE, James, 2016. Speaking with one voice? The European Union's global approach to migration and mobility and the limits of international migration cooperation. Online. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Roč. 42, č. 4, s. 571-586. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1103036>. [cit. 2024-07-18].
- HOFFMANN, Stanley, 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*. Tradition and Change. Online. *The MIT Press*. Roč. 95, č. 3, s. 862-915. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/20027004?origin=JSTOR-pdf>. [cit. 2024-07-13].
- HOLLIFIELD, James, 2008. Liberal paradox: Immigrants, markets and rights in the United States, the. Online. *SMU law review: a publication of Southern Methodist University School of Law*. Roč. 61, č. 1, s. 67. Dostupné z: https://scholar.smu.edu/smulr/vol61/iss1/6?utm_source=scholar.smu.edu%2Fsmulr%2Fvol61%2Fiss1%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages. [cit. 2024-02-04].
- HOOGHE, Liesbet a MARKS, Gary, 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield. ISBN 0-7425-1019-0.
- CHAMIE, Joseph, 2016. International Migration. Online. *Great Decisions*. S. 35-50. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/44214820>. [cit. 2024-02-03].
- CHMELÍČKOVÁ, Nataša, 2016. Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, s. 51-58. ISBN 978-80-7502-162-5.
- KOSLOWSKI, Rey, 1998. European Union Migration Regimes, Established and Emergent. In: JOPPKE, Christian. *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford University Press, s. 153-190. ISBN 0-19-829229-5.
- KUČEROVÁ, Irah, 2010. *Hospodářské politiky v kontextu vývoje Evropské unie*. Karolinum. ISBN 978-80-246-1628-5.
- KUČEROVÁ, Irah, 2023. The Wave of Broad-Spectrum Crises in the EU Over the Last Decade: The Effect of Chaos or the Arrival of the Black Swan? The Impact of Crises on Integration Dynamics. Online. *Politické Vedy*. Roč. 26, č. 4, s. 130-164. ISSN 1335-2741. Dostupné z: <https://doi.org/https://doi.org/10.24040/politickevedy.2023.26.4.130-164>. [cit. 2024-07-24].
- LASSEN, Christian Kvorning, 2023. The New Pact on Migration and Asylum and the war in Ukraine: time for a paradigm shift? Online. *Think Visegrad in Brussels*. S. 1-16. Dostupné z: <https://europeum.org/data/articles/ckl-intempl-final-edit.pdf>. [cit. 2024-05-27].
- LEE, Everett, 1966. A Theory of Migration. Online. *Demography*. Roč. 3, č. 1, s. 47-57. Dostupné z: <https://doi.org/10.2307/2060063>. [cit. 2024-02-07].
- LELIEVELDT, Herman a PRINCEN, Sebastiaan, 2011. *The Politics of the European Union*. Cambridge University Press. ISBN 1139498398.

LIPSKY, Michael 1980. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>

ŁYSIENIA, Maja, 2023. Following the EU Response to the Russian Invasion of Ukraine? The Implementation of the Temporary Protection Directive in Poland. Online. *Central and Eastern European Migration Review*. Roč. 12, č. 1, s. 180-200. Dostupné z: <https://doi.org/10.54667/ceemr.2023.14>. [cit. 2024-07-21].

MATLAND, Richard E. 1995. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 5, Issue 2, Pages 145–174, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

NAGY, Boldizsár, 2023. About-face or Camouflage? Hungary and the Refugees from Ukraine. In: CARRERA, Sergio a INELI CIGER, Meltem. *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine*. European University Institute, s. 148-162. ISBN 978-92-9466-400-6. Dostupné z: <https://doi.org/10.2870/90812>.

PRESSMAN, Jeffrey a WILDAVSKY, Aaron, 1973. Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All. 3. University of California Press. ISBN 9780520053311.

ŘÍCHOVÁ, Blanka, 2002. *Úvod do současné politologie*. Portál. ISBN 80-7178-628-4.

SABATIER, Paul a MAZMANIAN, Daniel, 1980. The Implementation of Public Policy: A Framework Analysis. *Policy Studies Journal*. Roč. 8, č. 4, s. 538-560. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>

SABATIER, Paul a MAZMANIAN, Daniel, 1989. *Implementation and Public Policy: With a New Postscript*. 2. University Press of America. ISBN 0819175269, 9780819175267.

SALAS, Matías Ibañez, 2023. The Refugee Crisis' Double Standards: Media Framing and the Proliferation of Positive and Negative Narratives During the Ukrainian and Syrian Crises. Online. *European Institute of the Mediterranean (IEMed)*. Č. 129. Dostupné z: <https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2023/03/Policy-Brief-N°129-1.pdf>. [cit. 2024-07-28].

SCIPIONI, Marco (2018) Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis, *Journal of European Public Policy*, 25:9, 1357-1375. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1325920>

SELM, Joanne van, 2023. Temporary Protection for Ukrainians: Learning the Lessons of the 1990 s? In: CARRERA, Sergio a INELI CIGER, Meltem. *EU Responses to the Large-Scale Refugee Displacement from Ukraine: An Analysis on the Temporary Protection Directive and Its Implications for the Future EU Asylum Policy*. Florence, Italy: European University Institute, Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre, s. 366-382. ISBN 978-92-9466-400-6.

STALKER, Peter, 2002. Migration Trends and Migration Policy in Europe. Online. *International Migration*. Roč. 40, č. 5, s. 151-179. Dostupné z: <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2435.00215>. [cit. 2024-04-27].

STAPLETON, Amy a DALTON, Ciára, 2024. The Application of the Temporary Protection Directive: Challenges and Good Practices for Ireland. Online. 185. The Economic and Social Research Institute. Dublin: ESRI RESEARCH SERIES. Dostupné z: https://www.esri.ie/system/files/publications/RS185_0.pdf. [cit. 2024-07-20].

STRAUBHAAR, Thomas a ZIMMERMANN, Klaus, 1993. Towards a European Migration Policy. Online. *Population Research and Policy Review*. Roč. 12, č. 3, s. 225-241. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/40217599>. [cit. 2024-03-12].

SVOBODOVÁ, Magdaléna, 2016. Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize? In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, s. 44–50. ISBN 978-80-7502-162-5.

ŠLOSARČÍK, Ivo, 2016. Migrační krize a Schengen: Nové trendy při vynuucování unijního práva. In: PÍTROVÁ, Lenka. *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, s. 28-35. ISBN 978-80-7502-162-5.

WIJNKOOP, Myrthe; PRONK, Anouk a NEUMANN, Robin, 2024. Shifting the paradigm, from opt-out to all out? Online. *Clingendael*. S. 1-51. Dostupné z: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-02/Clingendael_Report_In_Search_of_Control_Denmark.pdf. [cit. 2024-07-18].

WOOD, W.B., 1994. Forced migration: Local conflicts and international dilemmas. *Annals of the Association of American Geographers*, 84(4), 607-634. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2564146>.

Analýzy a jiné příspěvky

ATLAS OF MIGRATION, 2023. *Solidarity Ukraine*. Online. EUROPEAN COMMISSION. Knowledge Centre on Migration and Demography (KCMD) Data Portal. Dostupné z: https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-migration/AoM_stories/AoM_SOL?selection=EU27_2020#SOL_01. [cit. 2024-07-13].

BEIRENS, Hanne; PETRONELA, Salvatore; MAAS, Sheila a VAN DER VELDEN, Maurice, 2016. Study on the Temporary Protection Directive: Final Report. Online. In: EUROPEAN COMMISSION, PUBLICATION OFFICE. Directorate-General for Migration and Home Affairs. ISBN 978-92-79-60666-3. Dostupné z: <https://doi.org/10.2837/561426>. [cit. 2024-07-13].

EUROPEAN MIGRATION NETWORK AUSTRIA, 2023. Displaced Persons from Ukraine: Summarizing Overview of Austrian Measures in the Period February 2022 to June 2023. Online. *International Organisation for Migration*. Dostupné z: <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2023/12/emn-study-2023-displaced-persons-from-ukraine.pdf>. [cit. 2024-07-29].

HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, 2022. *War in Ukraine: Protection Situation in Hungary*. Online. Dostupné z: <https://helsinki.hu/en/war-in-ukraine-protection-situation-in-hungary/>. [cit. 2024-07-28].

INTERNATIONAL ORGANISATION FOR MIGRATION, 2019. Glossary on Migration. Online. In: INTERNATIONAL MIGRATION LAW. 34. Ženeva: International Organization for Migration. ISSN 1813-2278. Dostupné z: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. [cit. 2024-02-20].

MINISTRY OF FINANCE OF POLAND, 2023. Poland – Information on Tax Identification Numbers. Online. In: *OECD*. S. 8. Dostupné z: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issue-focus/aeoi/poland-tin.pdf>. [cit. 2024-07-20].

ODYSSEUS PROGRAMME, 2007. Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report. Online. In: NOLL, Gregor a GUNEFFLO, Markus. *Study on the “conformity checking of the transposition by member states of 10 EC directives in the sector of asylum and immigration” done for dg jls of the european commission end 2007 (contract jls/b4/2006/03)*. Institute for European Studies. Dostupné z: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>. [cit. 2024-07-13].

SOHST, R., J. TJADEN, H. de Valk and S. MELDE (2020). *The Future of Migration to Europe: A Systematic Review of the Literature on Migration Scenarios and Forecasts*. International Organization for Migration, Geneva, and the Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, the Hague. Dostupné z: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/the-future-of-migration-to-europe.pdf>. [cit. 2024-05-03].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2003. UNHCR Annotated Comments on Council 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 Consequences Thereof. In: Dostupné také z: <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2003/en/31318>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2022. *The Impelementation of the Temporary Protection Direcxtive: Six Months On*. Online. Operational Data Portal. Dostupné z: https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266?_gl=1*1fdfma9*_rup_ga*MTk2ODY0ODYwOC4xNzE5NDEzMjIx*_rup_ga_EVDQTJ4LjE5NDEzMjIx*_ga*MTk2ODY0ODYwOC4xNzE5NDEzMjIx*_ga_N9CH61RTNK*MTcyMTQ3ODAlMS4xLjEuMTcyMTQ3ODAlMi41OS4wLjA. [cit. 2024-07-20].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2024. *Ukraine Refugee Situation Population Movements: Factsheet 1*. Online. Operational Data Portal. Dostupné z: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106707>. [cit. 2024-07-20].

Legislativní dokumenty

CONVENTION AND PROTOCOL relating to the Status of Refugees, 2001-2024. In.: Ženeva: UNHCR, s. 1-56. Dostupné také z: <https://www.unhcr.org/media/convention-and-protocol-relating-status-refugees>.

DÁNSKO. LOV nr 324 af 16/03/2022: Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, 2022. In.: Dostupné také z: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2022/324#:~:text=%201.%20ctidspunktet%20for%20udreisen%20have%20bopæl>.

DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2020/1366: ze dne 23. září 2020 o mechanismu EU pro připravenost a řešení krizí v souvislosti s migrací (plán pro připravenost na migraci a pro migrační krize), 2020. In: C/2020/6469. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020H1366>.

LOTYŠSKO. Law on Assistance to Ukrainian Civilians, 2022. In.: Latvia: Saeima. Dostupné také z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/330546-law-on-assistance-to-ukrainian-civilians>.

OPINION of the Committee of the Regions: 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", 2001. COM (2000) 303 final - 2000/0127 (CNS). In.: Brussels. Dostupné také z: [https://dmsearch.cor.europa.eu/search/opinion?k=\(documentyear:2000\)\(documentnumber:420\)&lang=all](https://dmsearch.cor.europa.eu/search/opinion?k=(documentyear:2000)(documentnumber:420)&lang=all).

OPINION of the Economic and Social Committee: 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", 2001. In.: Official Journal C 155. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52001AE0402>.

NÁVRH NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY: o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu, 2020/0277 (COD). In.: Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:613:FIN>.

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), 2018. In.: Úřední věstník Evropské unie. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1806#d1e32-54-1>. L 303/39.

SDĚLENÍ KOMISE, ze dne 21. března 2022. 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/2022/1806. In.: Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0321%2803%29&qid=1647940863274>.

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2004/38/ES (konsolidované znění): ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Text s významem pro EHP) Ve znění: Úř. věst. L 158, 30.4.2004, p.77, 2011. L 141. In.: Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:02004L0038-20110616>.

SMĚRNICE RADY EU 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. In.: Dostupné také z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>. [cit. 2024-02-05].

SMLOUVA O EU A SMLOUVA O FUNGOVÁNÍ EU: Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2007. In.: Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>. [cit. 2024-06-20].

PORTUGALSKO, 2022. RESOLUTION OF THE COUNCIL OF MINISTERS No. 29-A/2022. In.: Presidency of the Council of Ministers. Dostupné také z: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/29-a-2022-179802560>.

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, 2000. COM/2000/0303 final – CNS 2000/0127. In.: Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000PC0303>.

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, 2022. ST/6846/2022/INIT. In.: Dostupné také z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATO_C. [cit. 2024-06-20].

REPORT ON THE PROPOSAL FOR 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, 2001. In.: Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs. Dostupné také z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0077_CS.html?redirect.

VERFASSUNGSGERICHTSHOF (VfGH), E3249/2022-12, 2023. In.: Vídeň. Dostupné také z: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Erkenntnis_E_3249_2022_vom_15_Maerz_2023.pdf.

Internetové zdroje

ALI, Soraya, 2022. Ukraine: Why so many African and Indian students were in the country. Online. *BBC News*. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-africa-60603226>. [cit. 2024-07-29].

AMNESTY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA. Online. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz>. [cit. 2024-07-29].

- 2024a. *Terminologie*. Online. AMNESTY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/migrace/terminologie>. [cit. 2024-02-06].
- 2024b. *Migrace - otázky a odpovědi*. Online. AMNESTY INTERNATIONAL ČESKÁ REPUBLIKA. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/migrace/migrace-otazky-a-odpovedi#dva>. [cit. 2024-06-27].

BBC NEWS, 2022. *Ukraine conflict: Simple visual guide to the Russian invasion*. Online. British Broadcasting Corporation. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60506298>. [cit. 2024-07-25].

ČLOVĚK V TÍSNI, 2024. *Ukrajinská uprchlická krize: aktuální situace*. Online. Dostupné z: <https://www.clovekvtisni.cz/ukrajinska-krize-v-historickem-kontextu-8589gp#:~:text=Podle%20zatím%20poslední%20zprávy%20IOM,celkem%204%2C9%20milionu%20osob.> [cit. 2024-05-21].

DE BRUYCKER, Philippe, 2024. Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum. Online. *Odysseus Network. EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/genealogy-of-and-futurology-on-the-pact-on-migration-and-asylum/>. [cit. 2024-07-19].

EU MONITOR. *Consultation procedure (CNS)*. Online. Dostupné z: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7mlc3gyxp/vg9ts7cvpiuh>. [cit. 2024-06-27].

EUR-LEX, 2023. *Nelegislativní postupy: Shrnutí právních předpisů EU*. Online. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/non-legislative-procedures.html>. [cit. 2024-07-20].

EUROPEAN PARLIAMENT LEGISLATIVE OBSERVATORY. *Procedure File 2000/0127(CNS) Displaced persons: temporary protection in the event of a mass influx, Member States' admission*. Online. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2000/0127\(CNS\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2000/0127(CNS)). [cit. 2024-07-27].

EUROSTAT, 2024. *Number of people under temporary protection at 4.3 million*. Online. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240308-3>. [cit. 2024-06-20].

EVROPSKÁ KOMISE, 1995–2024. Online. © Evropská unie. Dostupné z: https://commission.europa.eu/index_cs. [cit. 2024-07-29].

- 1995-2024a. *Temporary protection*. Online. DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. [cit. 2024-06-20].
- 1995-2024b. *Schengen, borders and visa*. Online. Migration and Home Affairs. Dostupné z: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa_en. [cit. 2024-07-20].

EVROPSKÁ KOMISE, 2022. *10-Point Plan on stronger European coordination on welcoming people fleeing the war against Ukraine*. Online. HOME AFFAIRS COUNCIL. 28.3.2022. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2152. [cit. 2024-07-21].

EVROPSKÁ KOMISE, 2022. *Solidarita EU s Ukrajinou*. Online. Dostupné z: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_cs. [cit. 2024-07-21].

EVROPSKÁ RADA A RADA EU, 2023. *The Council and the European Parliament reach breakthrough in reform of EU asylum and migration system*. Online. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>. [cit. 2024-07-31].

EVROPSKÁ RADA A RADA EVROPSKÉ UNIE, 2024. *Consilium*. Online. © Evropská unie. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/>. [cit. 2024-07-30].

- 2024a. *Jak Rada koordinuje reakci EU na krize?* Online. Concilium.. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/ipcr-response-to-crises/>. [cit. 2024-07-20].
- 2024b. *Justice and Home Affairs Council configuration (JHA)*. Online. Consilium. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/jha/>. [cit. 2024-07-18].

- 2024c *Pakt o migraci a azylu*. Online. Consilium. 2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/#reform>. [cit. 2024-07-20].

EVROPSKÁ UNIE, 1995-2024. *Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA)*. Online. Dostupné z: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-union-agency-asylum-euaa_cs. [cit. 2024-07-19].

CHALOUPKOVÁ, Alena, 2017. *Azyl*. Online. In: *Encyklopedie migrace*. S. 1. Dostupné z: <https://www.encyclopediaofmigration.org/uprchlik-2/>. [cit. 2024-02-03].

INELI-CIGER, Meltem, 2022. *Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards*. Online. *Global Asylum Governance and the European Union's Role*. Dostupné z: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. [cit. 2024-07-13].

LEYEN, Ursula von der, 2020. *Press statement by President von der Leyen on the New Pact on Migration and Asylum*. Online. Ec.europa.eu. 23.9.2020. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1727. [cit. 2024-05-27].

MINISTERSTVO VNITRA České republiky. 2024. *Společný evropský azylový systém*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR. [cit. 17. června 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/spolecny-evropsky-azylovy-system.aspx>

POLITICO, 2016. *EU aims to stop 'asylum shopping'*. Online. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-aims-to-stop-asylum-shopping-refugee-crisis/>. [cit. 2024-06-28].

SLÁDEKOVÁ, Stanislava, 2019. *Doplňková ochrana*. Online. In: *Encyklopedie migrace*. S. 1. Dostupné z: <https://www.encyclopediaofmigration.org/doplankova-ochrana/>. [cit. 2024-02-06].

THE GUARDIAN, 2022. *People of colour fleeing Ukraine attacked by Polish nationalists*. Online. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/global-development/2022/mar/02/people-of-colour-fleeing-ukraine-attacked-by-polish-nationalists>. [cit. 2024-07-29].

THYM, Daniel, 2022. *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of 'Free Choice'*. Online. *EU Immigration and Asylum Law and Policy: Odysseus Network 2016*. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>. [cit. 2024-07-13].

TVOŘÍME EVROPU, 2005-2024. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Dostupné z: <https://tvorimevropu.cz>. [cit. 2024-07-29].

- 2005-2024a. *Azylová politika*. Online. Dostupné z: <https://tvorimevropu.cz/evropska-unie/politiky-eu/regulace-o-koordinace/azylova-politika/>. [cit. 2024-07-30].
- 2005-2024b. *Oblasti schengenské spolupráce*. Online. Dostupné z: <https://tvorimevropu.cz/ja-a-eu/oblasti-schengenske-spoluprace/>. [cit. 2024-07-18].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2016. „*Uprchlíci“ a „migranti“*. Online. The UN Refugee Agency Česká republika. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/cz/365-cznews2016uprchlici-a-migranti-html.html>. [cit. 2024-02-03].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2024. *117.3 million people worldwide were forcibly displaced*. Online. The UN Refugee Agency. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/figures-glance>. [cit. 2024-06-27].

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2001-2024. *The 1951 Refugee Convention*. Online. The UN Refugee Agency UK. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/uk/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>. [cit. 2024-02-03].

VAVOULA, Niovi, 2022. *The Registration of Beneficiaries of Temporary Protection: Eurodac to the Rescue?* Online. ASILE PROJECT. Global Asylum Governance and the European Union's Role. Dostupné z: <https://www.asileproject.eu/the-registration-of-beneficiaries-of-temporary-protection/>. [cit. 2024-07-21].

Databáze

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM, 2022. *EU information for displaced people from Ukraine*. Online. 2024. Dostupné z: <https://euaa.europa.eu/euaa-response-russian-invasion-ukraine>. [cit. 2024-07-29].

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM, 2022. *Temporary protection for displaced persons from Ukraine*. Online. 2024. Dostupné z: <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/Temporary-protection.aspx>. [cit. 2024-07-29].

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, 2013-2024. *Asylum Information Database AIDA*. Online. Dostupné z: <https://asylumineurope.org>. [cit. 2024-07-29].

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, 2023. *AIDA Temporary Protection Compilation*. Online. Asylum Information Database. Dostupné z: www.asylumineurope.org ., <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/06/AIDA-Compilation-temporary-protection-in-2022.pdf>. [cit. 2024-07-30].

Seznam příloh

Dataset 1 Rozšíření dočasné ochrany pro osoby, které opustily Ukrajinu před 24.2.2022 (2022)

Dataset 2 Rozšíření dočasné ochrany pro osoby bez ukrajinského občanství (2022)

Mapa 1: Rozšíření dočasné ochrany pro osoby, které opustily Ukrajinu před začátkem invaze (2022)

Mapa 2: Rozšíření dočasné ochrany pro osoby bez ukrajinského občanství (2022)