

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra ústavního a evropského práva

Diplomová práce

Institut dočasné ochrany v ČR v aktuálním kontextu

Szófia Hilya

Plzeň 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Szófia HILYA**
Osobní číslo: **R19M0002P**
Studijní program: **M0421A220004 Právo a právní věda**
Téma práce: **Institut dočasné ochrany v ČR v aktuálním kontextu**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

Cílem diplomové práce je zanalyzovat a zhodnotit účinnost a efektivitu Institutu dočasné ochrany v České republice v současném kontextu uprchlické vlny spojené s válečným konfliktem na území Ukrajiny.

Detailně prostudovat Směrnici Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 a s ní spojené Provděcí rozhodnutí RADY (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022 se zaměřením na zjištění pojmu, smyslu, účelu a stěžejných principů institutu dočasné ochrany a porovnat provádění uvedených unijních předpisů v jednotlivých členských zemích EU.

Dalším cílem práce je shrnout tuzemský migrační systém v kontextu dočasné ochrany a detailně popsat pravidla pro udělení, případné prodloužení a zrušení tohoto zvláštního typu povolení k pobytu v České republice a zhodnotit jejich eurokonformitu.

Zhodnotit klady a zápory institutu dočasné ochrany v České republice zejména pomocí rozboru konkrétních problémových situací a navrhnout jejich možná řešení.

Rozsah diplomové práce:

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování diplomové práce: **elektronická**

Seznam doporučené literatury:

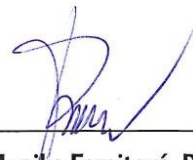
PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, a kterým se zavádí dočasná ochrana vysídlených osob
SMĚRNICE RADY 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců,
Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace
Zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace
Zákon č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace,
Ineli-Ciger, M. (2017). Temporary Protection in Law and Practice. Nizozemsko: Brill.
Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges. (2015). Nizozemsko: Brill.
International Migration Outlook 2022. (2022). Francie: OECD Publishing.
Implementation of temporary protection for refugees from Ukraine: A systematic review of the Nordic countries. (2022). (n.p.): Nordic Council of Ministers.
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. (2023). (n.p.): EUI.
Amaglobeli, D., Bird, N. (2022). Policies to Address the Refugee Crisis in Europe Related to Russia's Invasion of Ukraine. Spojené státy americké: International Monetary Fund.
OECD Economic Surveys: Czech Republic 2023. (2023). Francie: OECD Publishing.

Vedoucí diplomové práce: **Mgr. et Mgr. Renáta Vokrojová**
Fakulta právnická

Datum zadání diplomové práce: **21. února 2023**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 22. června 2023

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací na téma: Institut dočasné ochrany v ČR v aktuálním kontextu zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Praze dne 31. března 2024

Szófia Hilya

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí mé diplomové práce paní Mgr. et Mgr. Renátě Vokrojové za její trpělivost, čas, cenné rady a podporu, kterou mi byla ochotna poskytnout, kdykoliv jsem toho potřebovala. Dále bych rovněž ráda poděkovala své rodině, přátelům a kolegům, kteří pro mě byli pevnou oporou po celou dobu mého vysokoškolského studia v České republice a bez nichž by tato cesta byla mnohem těžší.

OBSAH

Úvod	9
1. Definice dočasné ochrany	12
1.1 Pojem vysídlená osoba	13
1.2 Pojem hromadný příliv	13
1.3 Pojem azylový systém	14
1.3.1. Dublinský systém	17
1.4 Pojem mezinárodní ochrana	19
1.1.5. Pojem uprchlík	22
1.1.6. Pojem doplňková ochrana	24
2. Historický exkurz	25
2.1 Vývoj mezinárodní ochrany ve 20. a 30. letech 20. století	25
2.2 Uprchlíctví v Evropě během druhé světové války a po ní	28
2.2.1. Mezinárodní organizace	28
2.2.2. Významné právní dokumenty	30
2.2. Vznik a vývoj institutu dočasné ochrany	33
2.2.1 Mimoevropská zkušenost	33
2.2.2 Právní koncept dočasného útočiště	35
2.2.3 Dočasná ochrana v Evropě jako reakce na události 90. let	37
3. Dočasná ochrana v právu EU	40
3.1 Čl. 78 Smlouvy o fungování EU	40
3.1.1 Společný evropský azylový systém (SEAS)	40
3.2 Směrnice Rady 2001/55/ES	43
3.2.1 Legislativní proces	45
3.2.2 Osobní působnost směrnice 2001/55/ES	46
3.2.3 Časová působnost dočasné ochrany	50
3.2.4 Rozsah poskytované ochrany dle směrnice 2001/55/ES	51

3.2.5	Instrumenty pro rozdělování břemene mezi členskými státy	55
3.3	Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382	57
3.4	Prováděcí rozhodnutí Rady 2023/2409	59
4.	Dočasná ochrana v České republice.....	61
4.1	Ústavní úroveň.....	61
4.2	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky	62
4.3	Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců	63
4.4	Lex Ukrajina	64
4.4.1	Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny	65
4.4.2	Zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení	69
4.4.3	Zákon č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství.....	70
4.5	Vybraná judikatura v oblasti dočasné ochrany	71
5.	Úprava dočasné ochrany ve vybraných členských státech	74
5.1	Polská republika.....	74
5.2	Spolková republika Německo.....	75
5.3	Dánsko.....	77
6.	Problematické aspekty a budoucnost institutu dočasné ochrany v EU	79
	Závěr	82
	Seznam použitých zkratk	87
	Seznam použitých zdrojů	90
	Seznam použité literatury.....	90
	Seznam použitých internetových zdrojů	90
	Seznam použitých právních předpisů	91
	Seznam použité judikatury	93
	Seznam ostatních zdrojů.....	93

Úvod

Téma diplomové práce „*Institut dočasné ochrany v ČR v aktuálním kontextu*“ jsem zvolila z několika osobních a profesních důvodů. Původem pocházím ze země mimo EU, přesněji z Ukrajiny, kde se evropské právo na středních školách běžně nevyučuje a obecné informace o fungování Evropské unie se studenti dozvídají hlavně na hodinách zeměpisu, dějepisu a ze zpráv v médiích. Během studia na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni mi proto výuka předmětu Právo Evropské unie způsobovala jisté potíže, které se nečekaně pro mě přeměnily na obdiv nad tím, jak účinně dokáže fungovat a jak obrovský a komplikovaný tento nadnárodní právní systém je. Tento můj obdiv prohloubila reakce Evropské unie na vypuknutí války v mé domovské zemi, přičemž tímto myslím zejména aktivaci režimu dočasné ochrany. Od té doby o zmíněný institut mezinárodní ochrany sui generis mám stále větší zájem. Informace o tom, jak v České republice a v jiných státech EU funguje dočasná ochrana, jsem postupně získávala v praxi, neboť jsem řadu let působila jako právní asistentka v advokátní kanceláři zaměřené zejména na migrační právo. Bezprostřední komunikace s osobami požívajícími dočasnou ochranu včetně řady mých rodinných příslušníků a blízkých přátel, se státními orgány, zejména s Odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky, mi poskytla inspiraci pro hlubší studium tohoto institutu.

Z důvodu logického členění je diplomová práce rozdělena do 6 kapitol, v rámci nichž se snažím poskytnout ucelený přehled o tom, jak funguje institut dočasné ochrany v České republice. Avšak za účelem poskytnutí širší perspektivy diplomová práce obsahuje také stručný nástin toho, jak je institut dočasné ochrany upraven v jiných vybraných členských státech EU: v Polsku, Německu a Dánsku. Motivaci, jež mě vedla k volbě uvedených států, se čtenář rovněž dozví v předposlední kapitole diplomové práce.

Úvodní část diplomové práce se zabývá definicí dočasné ochrany a vysvětlením dalších pojmů s ní souvisejících, tj. vysídlená osoba, hromadný příliv, azylový systém, mezinárodní ochrana, uprchlík a doplňková ochrana.

Jsem pevně přesvědčena, že není možné pochopit podstatu právního institutu bez pochopení historických souvislostí jeho vzniku, pročež se druhá kapitola označená „*Historický exkurz*“ snaží čtenáři poskytnout účelný přehled o tom, z čeho se koncept dočasné ochrany zrodil, včetně rozborů významných právních předpisů v této oblasti. Jako obiter dictum diplomová práce rovněž nabízí

náhled do zkušenosti mimoevropských zemí za účelem porovnat tam zvolená řešení problémů náhlých a intenzivních přílivů osob prchajících z jejich domovských zemí.

Potom, co si čtenář po přečtení dvou výše uvedených kapitol vybuduje představu o tom, v čem spočívá smysl dočasné ochrany, mělo by mu to usnadnit proces studia a analýzy právních dokumentů aktuálně upravujících institut dočasné ochrany. Vzhledem k tomu, že je tato diplomová práce psána pod katedrou ústavního a evropského práva, analýza unijního právního rámce si vydobyla své zasloužené místo, a tudíž třetí kapitola diplomové práce se zaměřuje na výklad právních norem upravujících institut dočasné ochrany, a to napříč celým právním řadem EU: od čl. 78 SFEU přes směrnici 2001/55/ES a rozhodnutí rady 2022/ 382 o aktivaci režimu dočasné ochrany až po prováděcí rozhodnutí Rady 2023/2409 o jejím prodloužení.

Navazující čtvrtá kapitola představuje středobod celé diplomové práce, neboť poskytuje přehled o tom, jak je institut dočasné ochrany upraven v České republice. Opět bude pozornost věnována právnímu řadu České republiky jako celku, rozebrány tedy budou právní předpisy na ústavní úrovni, zákonné a podzákonné. Vynechána nebude ani soudní judikatura v oblasti dočasné ochrany, jejíž analýza poskytne přehled o tom, co v praxi spojené s poskytováním dočasné ochrany vyvolává nejvíce právních sporů.

Jak bylo naznačeno výše, pátá a tudíž předposlední kapitola diplomové práce poskytne stručný nástin toho, jak je dočasná ochrana upravena ve vybraných členských státech, a to především za účelem porovnání různých legislativních řešení jimi zvolených.

Poslední šestá kapitola vysvětluje aktuální problematické aspekty spojené s dočasnou ochranou, jimž momentálně čelí EU a tudíž i všechny členské státy včetně České republiky. V této kapitole se diplomová práce zároveň snaží představit, jak by mohla vypadat možná řešení.

Základním pramenem diplomové práce jsou příslušné právní předpisy, a to jak normativní právní akty EU, tak i České republiky a dalších členských států. Pro účely hlubší analýzy byla využita rovněž i odpovídající komentářová literatura, vybraná rozhodnutí zejména vnitrostátních soudů ČR a učebnice, které poskytly ucelený přehled o historickém vývoji institutu dočasné ochrany.

Hlavním cílem diplomové práce je provést detailní rozbor institutu dočasné ochrany, vysvětlit jeho podstatu a účel a poskytnout přehled o tom, jak je tento institut upraven v České republice. Dalším cílem diplomové práce je zhodnotit eurokonformitu české právní úpravy dočasné ochrany. Za tímto

účelem práce zaprvé rozebere příslušné právní předpisy EU a v návaznosti na to poskytne rozbor tuzemských právních norem a aktuální soudní praxe v této oblasti.

Diplomová práce je napsána k právnímu stavu účinnému ke dni 31. 3. 2024.

1. Definice dočasné ochrany

Za účelem efektivní analýzy jakéhokoliv právního institutu, sledování jeho vývoje, hodnocení jeho právní regulace jak na mezinárodní, tak i na vnitrostátní úrovni, komparace s jinými státy, včetně posouzení kladů a záporů, je nezbytné v první řadě plně pochopit podstatu toho kterého právního institutu. Vzhledem k uvedenému považuji za naprosto logické v samotném úvodu diplomové práce rozebrat otázku pojmu dočasné ochrany, resp. dalších právních pojmů s ní bezprostředně souvisejících, což jednak poskytne možnost plynule navázat na další části diplomové práce a zároveň přispěje k lepšímu uchopení probírané látky.

Pojem dočasná ochrana je legislativním pojmem, a tudíž v daném případě není třeba vycházet pouze z doktrinárního vymezení, nýbrž přesnou definici nám poskytne samotný normotvůrce. V případě pojmu dočasné ochrany je takovým normotvůrcem Rada Evropské unie, která v roce 2001 přijala směrnici, jejíž úplný název v češtině zní: *Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími*, která pro účely této diplomové bude dále v textu označovaná jako *Směrnice 2001/55/ES*. Již z názvu uvedené směrnice je patrné, že si unijní normotvůrce jejím přijetím kladl za cíl splnění přinejmenším dvou základních úkolů, a to jednak stanovit minimální rámec pro poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám a zároveň vyvážit zátěž jednotlivých států (adresátů směrnice) při plnění jejich povinností onu dočasnou ochranu poskytnout. Další cíle směrnice a historické souvislosti, které se staly impulzem, resp. katalyzátorem jejího přijetí, budou podrobně rozebrány v dalších kapitolách, resp. podkapitolách diplomové práce.

Dle čl. 2 písm. a) Směrnice 2001/55/ES a) se dočasnou ochranou rozumí „řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu“¹.

¹ Viz čl. 2 písm. a) Směrnice Rady 2001/55/ES

Uvedená definice používá několik dalších právních pojmů, bez jejichž bližšího vysvětlení nebude možné význam pojmu dočasné ochrany plně pochopit.

1.1 Pojem vysídlená osoba

Nebude chybou říct, že centrálním pojmem v kontextu dočasné ochrany je pojem „vysídlená osoba“, neboť právě poskytnutí ochrany těmto osobám je smyslem a účelem přijetí Směrnice 2001/55/ES². K tomu, aby osoba mohla být označena ze „vysídlenou“ ve smyslu Směrnice 2001/55/ES, musí kumulativně splňovat několik podmínek.

Zprvce se musí jednat o státního příslušníka třetí země, tj. osobu, která není občanem členského státu EU, není rodinným příslušníkem občana EU a rovněž nepožívá práva volného pohybu, které pro ni vyplývá z jiné mezinárodní smlouvy,³ nebo o osobu bez státní příslušnosti. Další podmínkou, která vyplývá ze samotného označení, je skutečnost, že taková osoba byla nucena opustit zemi, resp. oblast svého původu nebo byla odtud evakuována. V této souvislosti Směrnice 2001/55/ES poskytuje demonstrativní výčet životních situací, které mohou být důvodem takového vysídlení, zejména se jedná o ozbrojené konflikty, endemické násilí čili násilí stále nebo pravidelně se vyskytující v dané oblasti, systematické či obecné porušování lidských práv nebo alespoň vážná hrozba takového porušení. Rovněž zde musí existovat objektivní překážka, tj. překážka na vůli takové osoby nezávislá, která jejímu bezpečnému a trvalému návratu do zemí, resp. oblasti původu brání.⁴

Dle Směrnice 2001/55/ES se za vysídlenou osobou rovněž považují uprchlíci, jak jsou vymezeni v čl. 1 oddíl A Úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967. Zmíněné ustanovení Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků projednává o osobách, které „*se nachází mimo svou vlast a mají oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, jsou neschopné přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítají ochranu své vlasti*“⁵. Pojem uprchlík bude podrobněji rozebrán níže.

1.2 Pojem hromadný příliv

² Srov. odst. 1 Preambule k Směrnici Rady 2001/55/ES

³ Viz čl. 2 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

⁴ Viz čl. 2 písm. c) Směrnice Rady 2001/55/ES

⁵ Kapitola 1, čl. 1., oddíl A, bod 2 Úmluvy ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967

Dalším pojmem, který unijní normotvůrce používá při definování institutu dočasné ochrany, je „**hromadný příliv**“ v kontextu vysídlených osob popsáných výše. Pod tímto pojmem Směrnice 2001/55/ES rozumí „*příchod velkého počtu vysídlených osob pocházejících z určité země nebo zeměpisné oblasti do Společenství bez ohledu na to, zda se jedná o vstup spontánní nebo organizovaný, například v rámci evakuačního programu*“⁶.

Směrnice 2001/55/ES na žádném svém místě neposkytuje jakékoliv kvantitativní údaje za účelem vysvětlení, co přesně má na mysli pod označením „velký počet“, rovněž tak i neuvádí, o jaký časový interval onoho přílivu by se mělo jednat. Postupuje tak záměrně, neboť ve svém čl. 5 odst. 1 výslovně stanoví, že o tom, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob, resp. zda se jedná o případ bezprostředně hrozícího hromadného přílivu, má právo rozhodnout výlučně Rada EU, a to kvalifikovanou většinou na návrh Evropské komise, která rovněž má za úkol posoudit jakoukoli žádost členského státu na předložení takového návrhu Radě.⁷ Ačkoliv Směrnice neposkytuje bližší číselné nebo časové vyjádření pojmu hromadného přílivu vysídlených osob, z uvedené definice lze však vycítit, že se musí jednat o velice intenzivní případ nucené migrace, tedy o situaci, kdy citelné procento obyvatelstva konkrétní země, resp. geografického území prchá před nebezpečím zejména násilného původu v relativně krátkém časovém intervalu. Na onu relativní krátkost časového intervalu poukazuje mimo jiné i samotné označení dočasné ochrana, jejíž „dočasnost“ je vyjádřena zejména v odst. 13 Preambule Směrnice 2001/55/ES, dle níž „*opatření zavedená v rámci této směrnice mají **výjimečnou povahu** a jejich cílem je řešit hromadný příliv nebo bezprostředně hrozící hromadný příliv osob vysídlených ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a proto by poskytovaná ochrana měla být pouze dočasná*“⁸. Skutečně dočasný charakter tohoto institutu je následně zdůrazněn v 4 odst. 1 Směrnice 2001/55/ES, který stanoví, že délka trvání dočasné ochrany činí jeden rok, nebyla-li stanovena kratší.⁹ Toto časové omezení však může být prolomeno, a to při splnění stanovených podmínek, o nichž bude blíže projednáno v jiné části diplomové práce.

1.3 Pojem azylový systém

Jako poslednímu z pojmů použitých Směrnicí 2001/55/ES při definování dočasné ochrany chci se na tomto místě věnovat **azylovému systému**, jehož zvláštní charakter sensu lato byl stimulem pro přijetí samotné Směrnice 2001/55/ES a ve výsledku je s pojmem dočasné ochrany nerozdílně spjat.

⁶ Čl. 2 písm. d) Směrnice Rady 2001/55/ES

⁷ Čl. 5 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES

⁸ Odst. 13 Preambule Směrnice 2001/55/ES

⁹ Čl. 4 odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES

Z uvedené legislativní definice dočasné ochrany rovněž vyplývá, že ona představuje jakousi alternativu azylovému systému, který z pohledu unijního normotvůrce může selhat při intenzivním přílivu vysídlených osob. Již z takto formulovaného pojmu lze vycítit, že dočasná ochrana byla zamýšlena jako pružnější, a tedy i efektivnější odpověď EU na případný náhlý příliv uprchlíků.

Jelikož samotná směrnice pojem azylový systém blíže nedefinuje, je zde potřeba využít metod systematického a teleologického výkladu právní normy.

Směrnice 2001/55/ES na několika svých místech užívá pojem společný evropský azylový systém (SEAS), a to v kontextu společné azylové politiky jakožto cíle EU postupně vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva otevřeného osobám, které pod tlakem okolností oprávněně hledají ochranu v Evropské unii.¹⁰ Zde je potřeba vysvětlit že SEAS není systémem ve funkčním slova smyslu, ale politickým programem deklarovaným EU, který je rovněž bezprostředně spjat s institutem dočasné ochrany, a proto si zaslouží o samostatnou kapitolu diplomové práce. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že pod pojmem azylový systém, který, jak uvádí Směrnice 2001/55/ES, „*nebude schopena vyřadit se s tímto (hromadným) přílivem (vysídlených osob) bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu*“ není myšlen SEAS, ale formalizovaný proces posuzování žádosti příslušníků třetích zemí o udělení mezinárodní ochrany ve formě azylu, který probíhá v jednotlivých členských státech.

Pro lepší pochopení pojmů azyl a azylový systém diplomová práce nabízí velice stručný popis procesu jejich vzniku. Mezinárodní označení „azyl“ pochází od řeckého slova *άσυλο* (*asylon*), které se doslovně překládá jako útočiště. Institut azylu není novodobým vynálezem, ale byl znám již za dob starověku (antické Řecko, Římská říše atd.) a středověku, a to především v podobě ochrany poskytované církví delikventovi pronásledovanému světskou mocí (tzv. náboženský azyl).¹¹

Až do období reformace (16. stol.) byla tato ochrana poskytována pachatelům obecné kriminality, kdežto političtí delikventi, tj. nevěrní poddaní, byli ke světskému postihu vydáváni stejně jako kacíři.¹² Postupem času a v důsledku násilných politických změn v podobě válek a revolucí v centrální Evropě se azyl stal instrumentem pro ochranu osob pronásledovaných výlučně z důvodů politických, odtud též užívaný název: vnitrostátní azyl politický. Smyslem tohoto „monopolu“ byla myšlenka, že obecná kriminalita je absolutně protispolečenským jevem, porušujícím lidskou přirozenost, zatímco politické

¹⁰ Viz odst. 1 Směrnice Rady 2001/55/ES

¹¹ MOLEK, Pavel. *Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-164-2 st. 2

¹² ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2 st. 12

delikty jsou v rozporu jen s právem konkrétního státu. Politické delikty dokonce mohou být pozitivně hodnoceny ve státě s protikladnou politickou ideologií.¹³

Na rozdíl od jiných institutů přesahujících svou povahou hranice jednoho státu, problematika azylu po dlouhá leta nebyla upravena žádnou sjednocující (harmonizující) smlouvou, kdežto klíčovou roli zde sehrávala obyčejová stabilizace mezinárodního obecně platného právního pravidla, resp. principu, která měla povahu jakési přirozené reakce jednotlivých států na proměnlivé vnější politické podmínky.¹⁴

Velké změny v oblasti azylové politiky s sebou přineslo bouřlivé 20. století, kdy mezinárodní společenství čelilo řadě doposud neřešených problémů hromadných přílivů uprchlíků, kteří navíc často masově ztratili své původní občanství, a tak se ocitli *de iure* v postavení bezdomovců, jež přišli o právní ochranu svého státu.¹⁵ Podobnější popis historického vývoje různých institutů mezinárodní ochrany nám poskytne následující kapitola diplomové práce pod názvem Historický exkurz.

V průběhu let a ve výsledcích snah mezinárodního společenství dospět k efektivnímu řešení na poli uprchlictví se stal azyl nejsilnější formou mezinárodní ochrany. Azyl se přiznává bez časového omezení a chrání osoby, které se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám či zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a nemohou přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítají ochranu dotyčné země.¹⁶

Co se týče soudobé právní úpravy azylu v kontextu EU, její základ najdeme v čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), který mimo jiné uvádí vyčet dílčích otázek společné evropské azylové politiky, které mají být řešeny prostřednictvím jednotlivých opatření přijímaných ve řádném legislativním procesu, z čehož vyplývá, že azylová problematika je v rámci unijního práva upravena hlavně normami sekundárního práva.¹⁷ Především se jedná o směrnice EU, které ze své podstaty poskytují členským státům určitou míru právně kreativního prostoru, jehož výsledkem je relativní různorodost právních úprav institutu azylu na vnitrostátní úrovni jednotlivých členských států.¹⁸

¹³ Tamtéž st. 15

¹⁴ ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2 st. 15

¹⁵ JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0, st 12

¹⁶ TOMÁŠEK, Michal. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, komentář k čl. 78 SFEU

¹⁷ Viz čl. 78 SFEU

¹⁸ HÁJEK, Michal. *Judikatura NSS: Nařízení „Dublin III“*. Soudní rozhledy, 2017, č. 4, s. 110-114

1.3.1. Dublinský systém

Dnešní unijní azylový systém (tzv. dublinský systém) je založen na myšlence posouzení žádosti o azyl jediným členským státem. Evropské společenství ještě v 90. letech minulého století dospělo k potřebě sjednotit postupy při posuzování žádosti o azyl. K takovým závěrům vedly zejména dva stěžejní problémy v této oblasti, a to jednak asylum shopping a jednak tzv. problém refugee in orbit.

Asyl shoppingem je nazývaná situace, kdy žadatelé o azyl současně či postupně podávají žádosti v cíleně vybíraných členských státech dle toho, jaký systém považují za benevolentnější. Naopak problém uprchlíků in orbit nastává v okamžiku, kdy se žádný ze členských států „necítí“ být příslušným k projednání konkrétní žádosti o azyl.¹⁹

Zmíněná snaha sjednotit postupy při posuzování žádostí o azyl byla poprvé realizovaná v Dublinu dne 15. června 1990 přijetím Úmluvy o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropského společenství, která po ratifikaci všemi členskými státy nabyla účinnosti v roce 1997. Stěžejním principem Úmluvy se stalo pravidlo, že odpovědnost za posouzení žádosti o azyl přísluší tomu členskému státu, který jako první povolí cizinci vstup na území společenství.

Po necelých třinácti letech od přijetí Dublinské úmluvy, tedy dne 18. února 2003, Rada přijala nařízení č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států nazývané také Dublin II. Toto nařízení Dublinskou úmluvu sice nahradilo, ale obsahově bylo do značné míry obdobné, což mělo zajistit kontinuitu mezi systémy založenými oběma právními normami. Nařízení mimo jiné zakotvilo pravidlo společného posouzení žádostí o azyl členů rodiny jediným členským státem (zásada celistvosti rodiny).

Jako obiter dictum lze rovněž uvést, že žádosti o azyl se v kontextu dublinského systému rozumí každá žádost o mezinárodní ochranu podaná příslušníkem třetí země, nebyl-li v ní výslovně uveden jiný druh mezinárodní ochrany.²⁰

Začátkem roku 2014 nabylo účinnosti další a zatím poslední „dublinské“ nařízení označované Dublin III, jehož úplný název zní *nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti*

¹⁹ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3., rozš. vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-889-5. St. 132

²⁰ Tamtéž st. 133

o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Dublin III plynule navazuje na své předchůdce a zároveň doplňuje již existující systém o řadu dalších zásad.

Nedotčeným zůstalo zejména jádro dublinského systému, tj. základní kritéria pro určení příslušného členského státu k projednání žádosti o azyl a jejich pořadí při aplikaci členskými státy, jak jsou uvedeny níže. Jedna se o následující:

- Pravidlo rodinných vazeb, dle něhož příslušný je ten stát, v němž se zdržuje rodinný příslušník žadatele o azyl, jehož žádosti o mezinárodní ochranu buď již bylo vyhověno, nebo se o ní stále rozhoduje.²¹

- Zásada vydávání povolení k pobytu nebo víz, dle které příslušným je členský stát, který žadateli o azyl vydal povolení k pobytu či vízum.²²

- Zásada vstupu a pobytu, která stanoví, že příslušným k rozhodnutí o žádosti o azyl je ten členský stát, přes jehož hranice žadatel vstoupil na území EU, přičemž je myšlen vstup nelegální. Příslušnost státu dle tohoto kritéria je omezena na dobu 12 měsíců od okamžiku nedovoleného překročení hranice žadatelem o azyl. Alternativním kritériem příslušnosti dle této zásady je neoprávněný pobyt žadatele o azyl na území příslušného členského státu přinejmenším v délce 5 měsíců, nelze-li zjistit, jak na území EU takový žadatel přicestoval.²³

- Zásada vstupu s osvobozením od vízové povinnosti, která říká, že o žádosti o azyl bude rozhodovat ten stát, který vstup žadatele bez vízové povinnosti na území EU jako první povolil. Důležité však je, že v případě, že žadatel svou žádost podá v jiném členském státě, v němž je rovněž osvobozen od vízové povinnosti, tak dle nařízení Dublin III ve věci rozhodne tento členský stát.²⁴

- Zásada žádosti o mezinárodní ochranu v mezinárodním tranzitním prostoru letiště, dle níž příslušným je ten členský stát, v jehož mezinárodním tranzitním prostoru příslušník třetí země podá žádost o azyl.²⁵

Nařízení Dublin III rovněž pamatuje na komplikovanější situace, kdy určit příslušnost členského státu k projednání žádosti o azyl dle uvedených kritérií není jednoznačně možné, a za tímto účelem ve svém čl. 3 odst. 2 věta první stanoví, že „pokud nemůže být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto

²¹ Viz čl. 8 až 11 nařízení Dublin III

²² Viz čl. 12 nařízení Dublin III

²³ Viz čl. 13 nařízení Dublin III

²⁴ Viz čl. 14 nařízení Dublin III

²⁵ Viz čl. 15 nařízení Dublin III

nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána.“

Jak to již bylo naznačeno výše, Dublin III zatím nebyl nahrazen, a to i přes skutečnost, že návrh dalšího v pořadí nařízení, tj. Dublin IV, byl předložen Evropskému parlamentu a Radě EU ještě v roce 2016, ale v roce 2021 Komise tento svůj návrh stáhla.²⁶

Nicméně dne 8. února 2024 byl v rámci balíčku právních předpisů reformujících azylový a migrační systém EU schválen předběžný návrh nařízení o řízení azylu a migrace, který má nahradit stávající dublinské nařízení. Nařízení by mělo mimo jiné zavést nový mechanismus solidarity, který by přispěl vyrovnání zátěže spojené s přílivy žadatelů o mezinárodní ochranu mezi jednotlivými členskými státy.²⁷ (Více k reformě azylového a migračního systému viz kapitola 3.1.1.1 Společný evropský azylový systém (SEAS).)

1.4 Pojem mezinárodní ochrana

Výše byly vysvětleny pojmy neboli legislativní zkratky, které Směrnice Rady 2001/55/ES výslovně použila při definování pojmu dočasné ochrany.²⁸ Níže se diplomová práce zaměří na vysvětlení podstaty několika dalších pojmů s institutem dočasné ochrany bezprostředně spojených. Dělá tak především za účelem vyvarovat se případným komplikacím spojeným s terminologickým překrýváním uvedených pojmů. Nejdříve bude vysvětlena podstata velmi širokého pojmu mezinárodní ochrany a dále postupně pojmů uprchlík a doplňková ochrana.

Mezinárodní ochranu ve širším slova smyslu můžeme vnímat jako nadřazený pojem pro azyl, uprchlictví, dočasnou ochranu a doplňkovou ochranu, jelikož uvedené instituty představují různé druhy oné mezinárodní ochrany. Ústřední myšlenka mezinárodní ochrany je úzce spjata s přirozenoprávním konceptem základních lidských práv. Tato myšlenka spočívá v tom, že mezinárodní společenství má povinnost poskytnout jedinci ochranu jeho základních práv a svobod tam, kde ochrana poskytovaná jeho domovskou zemí z těch či oněch důvodů selhává.²⁹

²⁶ EUROPEAN PARLIAMENT. Legislative Observatory [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0133\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0133(COD))

²⁷ RADA EVROPSKÉ UNIE. Reforma v oblasti migrace a azylu: zástupci členských států EU dali zelenou dohodě s Evropským parlamentem [online]. [cit. 2024-03-30]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>

²⁸ Viz čl. 2 písm. a) Směrnice Rady 2001/55/ES

²⁹ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Note on International Protection, A/AC.96/830, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 7 September 1994 odst. 11

Mezinárodní ochrana ve smyslu EU spočívá v poskytnutí ochrany jedním z členských států příslušníkům třetích zemí, kteří byli nuceni kvůli určitým důvodům zemi, resp. oblast svého původu, opustit. Centrálním principem unijního konceptu mezinárodní ochrany, která se v různých variacích projevuje ve všech unijních nástrojích mezinárodní ochrany v širším slova smyslu, je zásada zákazu navracení (také označovaná jako zásada *non-refoulement*). Tato zásada spočívá v nepřipustnosti návratu do země, kde by žadateli o mezinárodní ochranu mohlo hrozit porušení práva na život nebo zákazu mučení či nelidského a ponižujícího zacházení.³⁰

V rámci EU základní sekundární právní normou upravující oblast mezinárodní ochrany je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 *o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany*, označovaná také jako Kvalifikační směrnice.

Oproti výše uvedenému Kvalifikační směrnice chápe mezinárodní ochranu restriktivně, neboť do ní zařazuje jen statut uprchlický a statut doplňkové ochrany. Současně zavádí pojem žádosti o mezinárodní ochranu, tj. žádost o ochranu členským státem podanou státním příslušníkem třetí země, resp. osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežadá výslovně o jinou formu ochrany.³¹

Obsahem mezinárodní ochrany dle Kvalifikační směrnice je seznam práv, která musejí být osobám požívajícím mezinárodní ochranu zaručena na stejné úrovni jako občanům přijímajícího státu či přinejmenším na úrovni, která je garantována příslušníkům třetích zemí oprávněným k pobytu na jeho území (tzv. národní cizinecký systém).³²

Jako první složku mezinárodní ochrany Kvalifikační směrnice uvádí již několikrát zmíněnou ochranu před navracením, přičemž stanoví dvě výjimky z této zásady. V případě, že mezinárodní smlouvy tomu nebrání, může být uprchlík do země svého původu navracen, existují-li závažné důvody k tomu, aby byl považován za hrozbu pro bezpečnost přijímajícího státu, nebo byl-li pravomocně odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, v důsledku čehož představuje nebezpečí pro společnost přijímajícího státu.³³

³⁰TOMÁŠEK, Michal. Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, komentář k čl. 78 SFEU

³¹ Viz čl. 2 písm. h) Kvalifikační směrnice

³² ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). Teorie a praxe azylu a uprchlictví. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2 st. 73

³³ Viz čl. 21 odst. 2 Kvalifikační směrnice

Kvalifikační směrnice dále zaručuje osobám požívající mezinárodní ochranu právo na informace o jejich právech a povinnostech v jejich mateřském jazyce, resp. v jazyce, kterému rozumí.³⁴

Další nedílnou součástí institutu mezinárodní ochrany je zásada zachování celistvosti rodiny. Rodinnými příslušníky v kontextu osoby požívající mezinárodní ochrany Kvalifikační směrnice rozumí: manžela nebo manželku, případně nesezdaného partnera či partnerku, nezletilé děti, rodiče, resp. jiného dospělého, který odpovídá za osobu požívající mezinárodní ochranu, pokud je tato osoba nezletilá a svobodná.³⁵ Navíc Kvalifikační směrnice připouští, aby členské státy mohly samostatně rozhodnout, zda se uvedená zásada bude vztahovat i na jiné blízké příbuzné, kteří žili společně jako součást dané rodiny v době, kdy opouštěli zemi původu, a kteří byli v té době plně nebo z velké části závislí na osobě požívající mezinárodní ochranu.³⁶

Zvláštní postavení v kontextu mezinárodní ochrany mají nezletilí, především pak nezletilé děti bez doprovodu (*unaccompanied minors*). Musí jim být jednak zajištěno zastoupení zákonným opatrovníkem nebo organizací pověřenou péčí o nezletilé osoby a jejich blaho nebo jakýmkoli jiným vhodným zástupcem, jehož ustanovení předvídá právní řád přijímajícího státu.³⁷ Přijímající stát je povinen co nejdříve po udělení mezinárodní ochrany zahájit vyhledávání rodinných příslušníků dítěte, a to nejšetrnějším způsobem a v nejlepší zájmu nezletilého.³⁸ Co se týče pobytu nezletilé osoby bez doprovodu, členské státy zajistí, aby byla umístěna ke zletilým příbuzným, do pěstounské rodiny nebo do ubytovacích středisek se zvláštními zařízeními pro nezletilé osoby, případně do jiného ubytování vhodného pro nezletilé osoby.³⁹ Kvalifikační směrnice rovněž ukládá členským státům povinnost přihlížet k přáním dítěte s ohledem na jeho věk a stupeň vyspělosti. Zde platí obecná pravidla, že sourozenci mají pokud možno zůstat spolu a že změny místa pobytu nezletilých osob bez doprovodu musí být omezeny na minimum.⁴⁰

Členské státy rovněž musí osobě požívající mezinárodní ochranu udělit povolení k pobytu na svém území, přičemž Kvalifikační směrnice rovněž stanoví minimální délku takových povolení včetně možnosti jejich prodloužení: 3 roky v případě uprchlíků a 1 rok v případě doplňkové ochrany.⁴¹

³⁴ Viz čl. 22 Kvalifikační směrnice

³⁵ Viz čl. 2 písm. j) Kvalifikační směrnice

³⁶ Viz čl. 23 odst. 5 Kvalifikační směrnice

³⁷ Viz čl. 31 odst. 1 Kvalifikační směrnice

³⁸ Viz čl. 31 odst. 5 Kvalifikační směrnice

³⁹ Viz čl. 31 odst. 3 Kvalifikační směrnice

⁴⁰ Viz čl. 31 odst. 3 věta poslední, a odst. 4 Kvalifikační směrnice

⁴¹ Viz čl. 24 Kvalifikační směrnice

Kvalifikační směrnice upravuje také povinnost členských států vystavit osobám požívajícím mezinárodní ochranu cestovní doklady, které jim umožní cestování mimo území přijímajícího státu.⁴²

Zvláštní pozornost je věnována sociálním právům osob požívajících mezinárodní ochranu, jedná se především o přístup k bydlení, k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, ke vzdělání, k postupům uznávání kvalifikace, k službám sociální a zdravotní péče a k různým integračním opatřením.⁴³

Co se týče volného pohybu osob požívajících mezinárodní ochranu, platí zde dvě základní zásady: zásada svobody pohybu na území členského státu⁴⁴ a zásada dobrovolného návratu, dle níž členské státy mohou poskytnout podporu osobám požívajícím mezinárodní ochranu, které si přejí být navraceny do zemí svého původu.⁴⁵

1.1.5. Pojem uprchlík

Univerzální definici pojmu uprchlík nám poskytne Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 coby základní dokument upravující tuto oblast mezinárodního práva. Zmíněna definice je poměrně složitě strukturovaná, neboť mimo jiné obsahuje časová a místní omezení, která byla odstraněna Newyorským protokolem z roku 1967. Aktuální znění definice uprchlíka se skládá ze tří částí: zahrnující (inkluzivní), vylučující (exkluzivní) a pozastavující (suspenzivní) klauzule.⁴⁶

Podle zahrnující klauzule neboli pozitivní definice je uprchlíkem kterákoli osoba, která *se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu své vlasti.*⁴⁷ Jinými slovy, jedná se o de iure či de facto nechráněnou osobu, která svou domovskou zemi opustila kvůli odůvodněnému strachu z pronásledování (tzv. konvenční uprchlík).

V úmluvě použitá formulace „odůvodněné obavy z pronásledování“ zahrnuje dvě rovnocenné složky, a to subjektivní a objektivní, které musejí být splněny kumulativně. Subjektivní prvek spočívá

⁴² Viz čl. 25 Kvalifikační směrnice

⁴³ Viz čl. 26-30, čl. 32 a čl. 34 Kvalifikační směrnice

⁴⁴ Viz čl. 33 Kvalifikační směrnice

⁴⁵ Viz čl. 35 Kvalifikační směrnice

⁴⁶ ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). Teorie a praxe azylu a uprchlictví. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2 st.26

⁴⁷ Čl. 1 odst. A bod 2 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

v existenci onoho strachu konkrétní osoby čili v jejím duševním stavu. Nestací tedy pouhá existence ozbrojeného konfliktu, živelní pohromy nebo jiné nebezpečné okolnosti ve vnějším světě, ale je potřeba, aby z důvěryhodné vypovědi osoby bylo patrné, že má zároveň důvodné obavy z pronásledování z důvodů rasových, náboženských, etnických nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám či kvůli jejím politickým názorům.

Objektivní aspekt pak představuje důvody vzniku výše popsaných obav. Může se jednat o skutečnosti obecně známé (medializovaný zbrojný konflikt či přírodní katastrofa) nebo mohou spočívat ve zvláštním postavení uprchlíka (společenský status, rodinné vztahy atd.), které je povinen spolehlivě prokázat.

Je důležité zmínit, že uvedená definice uprchlíka má hmotněprávní povahu, což znamená, že se osoba stane uprchlíkem „automaticky“ po naplnění výše uvedených definičních znaků. Tak se samozřejmě může stát ještě předtím, než bude podle procesních předpisů rozhodnuto o jejím právním postavení uprchlíka, ba dokonce ještě předtím, než takové řízení bude zahájeno, případně nebude-li zahájeno vůbec.⁴⁸

Jak to již bylo zmíněno výše, Ženevská úmluva rovněž obsahuje vylučující klauzuli, dle níž mezinárodní ochranu nemůžou získat osoby, které sice výše uvedené pojmové znaky uprchlíka naplňují, ale buď již požívají jiné ochrany (kupříkladu ochrany poskytované ad hoc odbornými organizacemi OSN odlišnými od Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo vnitrostátní ochrany), nebo si ji z vážných důvodů nezasluhují (jedná se o osobu, o které lze důvodně předpokládat, že se dopustila některého z v Úmluvě vyjmenovaných činů: zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti atd.).⁴⁹

Dle pozastavující nebo cesační klauzule uprchlík přestane být uprchlíkem v hmotněprávním slova smyslu, jakmile bude naplněn jeden ze šesti důvodů obsažených v čl. 1 odst. C Úmluvy. Jedná se o čtyři situace, jež odrážejí proběhlou změnu na straně samotného uprchlíka, a to dobrovolné znovuužívání ochrany země své státní příslušnosti, dobrovolné znovunabytí státní příslušnosti, nabytí nové státní příslušnosti a dobrovolný návrat do země původu. Další dva důvody mají objektivní povahu, neboť se týkají sociálně politických změn ve statě, z jehož území osoba uprchla, a spočívají v zániku okolností podmiňujících postavení uprchlíka.⁵⁰

⁴⁸ ÚŘAD VYSOKÉHO KOMISAŘE OSN PRO UPRCHLÍKY: *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*, překlad UNHCR Praha, 2006 st. 12

⁴⁹ Viz čl. 1 odst. D až F Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁵⁰ Viz čl. 1 odst. C Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

1.1.6. Pojem doplňková ochrana

Doplňková ochrana představuje další institut, kterým se legalizuje pobyt osob, jež se z těch či oněch důvodů nemohou vrátit do své domovské země. Ve srovnání s již výše popsányi institutem azylu či statusem uprchlíka doplňková ochrana reprezentuje o něco slabší, ale i flexibilnější formu mezinárodní ochrany, již lze s časovým omezením přiznat osobám, jimž v zemi jejich původu objektivně hrozí vážná újma (např. trest smrti nebo mučení). V právní doktríně, a dokonce i v starších právních normách (viz kupříkladu Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004) je doplňková ochrana často označována jako subsidiární či podpůrná forma mezinárodní ochrany, což o to silněji zdůrazňuje její zvláštní povahu a cíl: poskytnout mezinárodní ochranu osobám které „nedosahují“ na to být chráněny prostřednictvím institutu azylu či přiznáním postavení uprchlíka.

Klíčovou unijní normou, která upravuje otázku doplňkové ochrany, je již zmíněná Kvalifikační směrnice, tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU. Dle definice, kterou nám tato směrnice poskytuje, se za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu, považuje státní příslušník třetí země, resp. osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, resp. do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země.⁵¹

Vážnou ujmu se v kontextu doplňkové ochrany rozumí alternativně:

- a) trest smrti nebo poprava,
- b) mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli v zemi původu,
- c) vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.⁵²

Je rovněž třeba zmínit, že na doplňkovou ochranu nemají nárok osoby, o nichž lze důvodně předpokládat, že se dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, jiného vážného zločinu, nebo také osoby, které byly pravomocně odsouzeny za činy, jež jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v preambuli a v člancích 1 a 2 Charty OSN. Doplňková ochrana rovněž nebude poskytnuta osobě, která představuje nebezpečí pro společnost nebo pro bezpečnost přijímajícího členského státu.⁵³

⁵¹ Viz čl. 2 odst. f) Kvalifikační směrnice

⁵² Viz čl. 15 Kvalifikační směrnice

⁵³ Viz čl. 17 odst. 1 Kvalifikační směrnice

Nadto Kvalifikační směrnice poskytuje členským státům prostor pro rozhodnutí o vyloučení státního příslušníka třetí země, resp. osoby bez státní příslušnosti, z možnosti získat doplňkovou ochranu. Tento postup přichází v úvahu v případě, kdy žadatel o doplňkovou ochranu ve svém domovském státě spáchal zločin, za který v přijímajícím členském státě lze uložit trest odnětí svobody, přičemž důvodem, proč žadatel o doplňkovou ochranu opustil zemi svého původu, byla právě snaha vyhnout se hrozícímu trestu.⁵⁴

2. Historický exkurz

Cílem této kapitoly je popsat průběh vývoje jednotlivých institutů mezinárodní ochrany se zaměřením na vývoj dočasné ochrany v kontextu dějin 20. století v Evropě, a to vše za účelem znázornění a lepšího pochopení společných rysů a odlišností dočasné ochrany od jiných druhů mezinárodní ochrany. Tato část práce si rovněž klade za cíl vysvětlit historické a právní důvody konstituování institutu dočasné ochrany ve světových právních řádech.

2.1 Vývoj mezinárodní ochrany ve 20. a 30. letech 20. století

Ačkoliv uprchlictví, azyl, nucená migrace jsou jevy starý jako samotná civilizace, pro účel této diplomové práce se zaměříme především na historické souvislosti vývoje institutů mezinárodní ochrany vysídlených osob v Evropě 20. století.

První světová válka, její přede hry ve formě balkánských válek během let 1912–1913, rovněž jak i její krvavé následky na Blízkém východě, tj. války v na Kavkaze v letech 1918–1921 a řecko-turecká válka v letech 1919–1922 otřásly světem a daly mu najevo, že je potřeba vymyslet novou mírovou koncepci, která by dovolila do budoucna takovým masakrům předejít. Bohužel, jak se o něco víc než 20 let poté ukázalo, žádné větší ponaučení si mezinárodní společnost ze zmíněných „lekci“ neodnesla. Prvním pokusem jednou pro vždy nastolit světový mír bylo vytvoření Společnosti národů v roce 1919, jejímž hlavním úkolem bylo dohlížet na dodržení onoho světového míru.⁵⁵ V seznamu jejích pravomocí však chyběla jakákoli zmínka o uprchlické otázce, která ale byla s válkou a mírem nerozdílně spjata, jak se to ukáže již za pár let.

⁵⁴ Viz čl. 17 odst. 3 Kvalifikační směrnice

⁵⁵ Viz preambule Paktu (úmluvy) o Společnosti národů ze dne 10. ledna 1920

Krátce poté Evropa rozvracená první světovou válkou čelila bezprecedentnímu přílivu vysídlených osob, jenž byl důsledkem Velké říjnové socialistická revoluce, která se odehrála v Rusku v roce 1917. Dle statistik proud osob prchajících před politickými represemi bolševiků dosáhl počtu 1,5 milionů osob.⁵⁶ Situace byla ztížena skutečností, že bolševické vedení zvolilo cestu boje s uprchlíky přijetím dekretu, dle něhož osoby pobývající v zahraničí déle než pět let a ti, kteří opustili zemi po Velké revoluci bez zvláštního státního povolení, automaticky pozbyli občanství.⁵⁷ Evropa ani zdaleka nebyla připravena na tak obrovský počet bezdomovců, kteří paušálně pozbyli právní ochrany svého domovského státu.

Vzhledem k tomu, že v té době neexistovala žádná jiná obdobná mezinárodní autorita, právě Společnost národů přicházela v úvahu jako někdo, kdo může nastalou situaci řešit. V reakci na žádost prezidenta Mezinárodního výboru Červeného kříže Gustave Adora Rada Společnosti národů dne 26. února 1921 schválila první rezoluci o uprchlících, čímž v podstatě založila svou rozhodovací pravomoc v této oblasti.⁵⁸

V srpnu téhož roku následovala mezinárodní konference v Ženevě, jejímž hlavním tématem byla otázka ruských běženců. Jedním z výsledků této konference bylo vytvoření úřadu Vysokého komisaře pro ruské uprchlíky, v jehož čele stál Fridtjof Nansen.

Toto období v kontextu vývoje mezinárodního uprchlického práva je charakteristické přijetím řady smluv, jejichž hlavním cílem bylo poskytnutí náhradní právní ochrany vysídleným osobám, které náhle a masově pozbyly občanství. Jedná se především o Ujednání ohledně vydání průkazů totožnosti ruským uprchlíkům ze dne 5. července 1922, dle něhož ruským uprchlíkům byly vydávány průkazy totožnosti *sui generis*, tzv. Nansen passports, které byly ve smluvních státech přijaty jako ekvivalent cestovních pasů. Smyslem tohoto ujednání bylo umožnit Rusům, kteří pozbyli státní příslušnosti, svobodný pohyb a legální možnost opustit stát, který je sice jako první přijal, ale z těch či oněch důvodů nebyl schopen zabezpečit vhodné podmínky pro stabilní život, kupříkladu zde nebyla možnost jejich zaměstnání. Zmíněné ujednání je pro cíl této diplomové práce zajímavé hlavně z toho důvodu, že je to první případ ve světových právních dějinách, kdy vznikl právní vztah mezi jednotlivcem čili uprchlíkem a mezinárodním společenstvím jako celkem. Bylo to poprvé v historii, kdy mezinárodní společenství nejen projevilo svoji vůli poskytnout uprchlíkům právní ochranu, ale zároveň významně

⁵⁶ Memorandum sur la question des refugies russes, presente au Conseil de la Societe des nations par la Conference des organisations russes, reunie a Paris en aout 1921

⁵⁷ Декрет от 15 декабря 1921 года О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, Совет Народных Комиссаров РСФСР

⁵⁸ JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0 st. 12-13

ovlivnilo jejich hmotněprávní postavení, neboť zaručovalo plnění práv, která pro ně vyplývala pouze z norem mezinárodního práva.⁵⁹

Dalším významným dokumentem v této oblasti je Ujednání o právním postavení ruských a arménských uprchlíků ze dne 30. června 1928, dle něhož byli uprchlíci zmíněni v názvu signatáři považováni za legálně pobývající na jejich území, mělo jim být zaručeno dodržování základních práv, včetně přístupu ke zdravotnickým službám, vzdělávacím ústavům, měl jim být usnadněn proces zaměstnání atd., přičemž, jak to vyplývá z logiky věci, zde nebyla vyžadována reciprocita obvyklá pro oblast mezinárodního práva.⁶⁰

Jakýmsi mezníkem v procesu právní úpravy problematiky mezinárodní ochrany vysídlených osob se stala Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků ze dne 28. října 1933.

Na rozdíl od předchozích smluv v této oblasti, Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků byla zamýšlena jako obecná nikoliv jednorázová odpověď na otázku mezinárodní spolupráce v oblasti poskytování ochrany uprchlíkům, tedy měla vytvořit právní rámec pro efektivní fungování již existujících systémů. Úmluva již měla mít skutečně normativní charakter, nikoliv pouze doporučující, jak tomu bylo v případě výše zmíněných ujednání.

Předmětem a účelem řečené úmluvy bylo „zajištění práv (uprchlíkům) občanských, volný a svobodný přístup k soudům, bezpečnost a stálost podniku a práce, úlevy v provozování řemesel, průmyslu, obchodu a cestování, přístup do škol a univerzit.“⁶¹

Zbytečně bychom hledali ve zmíněné úmluvě přesnou definici uprchlíka. V této souvislosti úmluva odkázala na výše uvedená ujednání (zejména z 12. května 1926 a 30. června 1928) včetně dovětky o tom, že při podpisu nebo přistoupení ke smlouvě každá ze smluvních stran bude moci provést v takto blanketně formulovanou definici změny nebo uvést přesnější určení pojmu uprchlík.⁶²

Absence přesné univerzální definice pojmu uprchlík v kumulaci s prostorem pro výhrady smluvních států se stala slabinou úmluvy. Pozornost je proto přenášena hlavně na povinnosti smluvních států ve vztahu k uprchlíkům, jež ve výsledku měly za úkol významně zlepšit právní postavení uprchlíků a zaručit jim minimální standard plnění jejich práv. Především se jedná o vydávání již zmíněných

⁵⁹ JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0 st 14

⁶⁰ ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2 st. 21

⁶¹ Viz Preambule Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků ze dne 28. října 1933

⁶² Viz čl. 1 Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků ze dne 28. října 1933

Nansenových průkazů (s minimální platností na jeden rok), o zákaz vyhoštění uprchlíků do země původu (pravidlo non-refoulement), o přístup k zaměstnání, vzdělání, službám sociální a zdravotní péči, a to vše „*stejně blahovolně jako vůči příslušníkům jiných cizích států, požívajícím nejvyšších výhod.*“⁶³

Jak se následně ukázalo Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků nebyla dostačující odpovědí na prohlubující se hospodářské, finanční a sociální problémy spojené s další uprchlickou vlnou, tentokrát způsobenou narůstající rasovou a politickou nesnášenlivostí v Německu.

Rada Společnosti národů se opět vydala cestou ad hoc řešení: v roce 1933 byl zřízen Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky (židovské a jiné) pocházející z Německa a v roce 1936 přijala Prozatímní ujednání o postavení uprchlíků pocházejících z Německa, čímž výslovně uznala, že nabídnutá řešení mají opět vyloženě dočasnou povahu. Ve zmíněném prozatímním ujednání došlo ke koncepční změně v pojetí uprchlíka, neboť zohledňovalo nejen právní stránku věci, ale i sociální. Nově byla za uprchlíka rovněž považována osoba, která sice německého občanství de iure zbavena nebyla, ale de facto ztratila ochranu svého domovského státu v důsledku konkrétních sociálních a politických událostí. Z této nové formulace vycházela i v roce 1938 přijatá Úmluva o postavení uprchlíků pocházejících z Německa, přičemž navíc zahrнула i „*osoby bez státní příslušnosti, které opustily území říše potom, co zde byly usazeny, a zjevně nepožívající de iure či de facto ochranu německé vlády*“. Finální znění definice uprchlíka navíc výslovně vylučovalo z tohoto pojetí osoby, „*kteřé opustily Německo z důvodů ryze osobní příležitosti*“.⁶⁴

2.2 Uprchlíctví v Evropě během druhé světové války a po ní

2.2.1. Mezinárodní organizace

2.2.1.1. Mezivládní výbor pro uprchlíky

Napětí spojené s uprchlickým problémem v Evropě dosáhlo své kulminace v průběhu druhé světové války. Centrální institucí v otázkách uprchlictví během prvních let světové války byl Mezivládní výbor pro uprchlíky, jenž byl zřízen v roce 1938 jako odpověď světových mocností na vlnu uprchlíků z Rakouska. Mandát mezivládního výboru se postupně rozšiřoval v příčinné souvislosti s nacistkou

⁶³ Viz kapitoly II–VII Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků ze dne 28. října 1933

⁶⁴ JÍLEK, Dalibor. Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0, st. 32-33

expanzí v Evropě. Problematickým bylo zejména postavení uprchlíků německé státní příslušnosti, kteří byli považováni za nepřátelské cizince ve státech, které s Německem válčily. Jako příklad lze uvést Velkou Británii, která tenkrát přijala 238 tis. německých uprchlíků.⁶⁵ Bylo potřeba v právní rovině oddělit stále de iure státního příslušníka nepřátelského státu, který však de facto jeho ochrany nepožíval, ba naopak byl z důvodů rasových, etnických, náboženských pronásledován. Tak bylo postupně těžiště definice uprchlíka přeneseno do roviny subjektivní, čímž se pojetí uprchlíka značně individualizovalo.⁶⁶

2.2.1.2. Správa spojených národů pro pomoc a obnovu

Následně v roce 1943 byla zřízena Správa spojených národů pro pomoc a obnovu (*anglicky United Nations Relief and Rehabilitation Administration, zkráceně UNRRA*), jež měla povahu dočasné instituce pro období války a poválečného obnovení. Jak to vyplývá ze zakládací listiny, úkolem UNRRA bylo „plánovat, koordinovat, spravovat nebo zajišťovat pomoc obětem druhé světové války ve všech oblastech pod kontrolou Organizace spojených národů prostřednictvím poskytování potravin, paliva, oděvů, přístřeší, základních a zdravotních potřeb, dopravních prostředků, surovin nezbytných pro vzkříšení průmyslu, hnojiv a hospodářských strojů pro obnovu zemědělství a dalších nezbytných služeb.“⁶⁷ Řešení otázky uprchlictví tedy nebylo ani jediným, ani primárním posláním řečené organizace, ale přirozeně tvořilo nedílnou součást předmětu její činnosti. Úkolem UNRRA na tomto poli byla zejména organizace procesu návratů běženců do jejich domovských zemí. Repatriace byla samozřejmě procesem výlučně dobrovolným, proto uprchlíci, jejichž návrat z objektivních či subjektivních důvodů nebyl možný, nadále zůstávali pod patronátem Mezivládního výboru pro uprchlíky.

2.2.1.3. Mezinárodní organizace pro uprchlíky

V roce 1946 byla vytvořena Mezinárodní organizace pro uprchlíky (*anglicky International Refugee Organization, zkráceně IRO*), jež byla povolána pokračovat v repatriačních snahách UNRRA. Zakládajícím dokumentem byla Ústava Mezinárodní organizace pro uprchlíky, kterou Valné shromáždění OSN přijalo dne 15. prosince 1946. Stěžejními body ústavy byly jednak definice uprchlíka a specifikace oblasti působnosti organizace. Dle Ústavy IRO neposkytovala svoji ochranu

⁶⁵ ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2, st.22

⁶⁶ JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0, st. 127

⁶⁷ UNITED NATIONS: Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration of November 9th, 1943

španělským republikánům, německým a rakouským uprchlíkům, kteří byli zadrženi nebo se stali navrátilci v nacistické éře.⁶⁸ Co se týče použité definice uprchlíka, ústava se uchýlila k subjektivnímu pojetí uprchlíka, čímž zajistila kontinuitu v jeho individualizaci. Důraz byl kladen na exteritorialitu a prokázání odůvodněných překážek bránících návratu do domovské země.⁶⁹

2.2.1.4. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky

Dne 14. prosince 1950 byl Valným shromážděním OSN zřízen Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (anglicky *United Nations High Commissioner for Refugees*, zkráceně *UNHCR*), který působí dodnes. Původně byl UNHCR zřízen na tříleté období s cílem řešit specifické potřeby evropských uprchlíků po druhé světové válce. Později však byl jeho mandát prodloužen na dobu neurčitou a rozšířen na celosvětovou úroveň, v důsledku čehož se UNCHR stal centrální institucí na poli mezinárodního uprchlického práva.⁷⁰

2.2.2. Významné právní dokumenty

2.2.2.1. Všeobecná deklarace lidských práv

Prvním poválečným dokumentem, jenž měl nepostradatelný význam pro oblast mezinárodní ochrany vysídlených osob, byla Všeobecná deklarace lidských práv přijatá v roce 1948. Ústřední myšlenkou deklarace je přesvědčení, že každý jedinec bez ohledu na jeho statní příslušnost, rasu, národnost, pohlaví a další jakékoliv popisové charakteristiky je nositelem základních práv a svobod a že jeho osobní důstojnost je za jakýchkoliv okolností hodna ochrany. Ve výčtu rozmanitých práv jedince najdeme rovněž i právo „*vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azyl*.“⁷¹ Pomocí pouhého jazykového vykladu tohoto ustanovení lze dovodit, že Všeobecná deklarace na univerzální úrovni zakotvila pouze právo vyhledávat a požívat azyl, nikoliv však právo na udělení azylu. Praktickým výsledkem takto formulovaného ustanovení čl. 14 deklarace je absence povinnosti státu azyl poskytnout, neboť při posouzení konkrétní situace se budou řídit jen svými vnitrostátními normami, ledaže jiná mezinárodní smlouva jim stanoví něco jiného. Nadto v druhém odstavci řečeného článku deklarace zcela očekávaně podotýká, že toto právo nenáleží osobám, jež jsou stíhány za spáchaní nepolitických zločinů, resp. činů, které jsou v rozporu s cíli a zásadami OSN.⁷²

⁶⁸ JÍLEK, Dalibor. Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0 st. 41

⁶⁹ Tamtéž str. 42

⁷⁰ UNHCR. About UNHCR [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/>

⁷¹ Viz čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv

⁷² Viz čl. 14 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv

2.2.2.2. Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války

V kontextu ochrany civilního obyvatelstva totální ozbrojený konflikt, který se z větší části odehrál na území hustě osídlené Evropy, jednak cynicky vymazal rozdíly mezi vojáky a civilisty a jednak ukázal, že do té doby platné ženevské právo včetně Ženevské úmluvy o zacházení s válečnými zajatci bylo nedostačující. Tak v roce 1949 vznikla Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války, zkráceně známá jako IV. ženevská úmluva, která byla povolána vyplnit naznačenou výše mezeru ve světovém humanitárním právu. Jak to vyplývá z jejího označení, hlavním cílem IV. ženevské úmluvy je ochrana civilního obyvatelstva a osob, které nebojují nebo nepřímo nebo přechodně nebojují ve střetech, během ozbrojeného konfliktu. Úmluva stanovila základní zásady a pravidla pro zacházení s civilisty a civilními objekty, aby byly chráněny před neoprávněnými útoky a zneužitím. Některé klíčové body Čtvrté ženevské úmluvy zahrnují následující:

- Ochrana civilních osob: Úmluva zakazuje útoky na civilisty a jejich majetek. Stanoví, že civilisté mají být respektováni a chráněni před násilím, mučením, nelidským či ponižujícím zacházením.⁷³
- Humanitární pomoc: Úmluva zavazuje účastníky konfliktu k zajištění humanitární pomoci civilním osobám, jako je lékařská péče, potravinová pomoc a ochrana před hladomorem a nemocemi.⁷⁴
- Zvláštní ochrana vybraných skupin civilního obyvatelstva: zvláštní ochrany dle úmluvy požívají ranění, nemocní, těhotné ženy a děti, protože každá ze stran konfliktu je povinna přispět k ochraně jejich životů a lidské důstojnosti.⁷⁵
- Ochrana humanitárních pracovníků: Úmluva chrání humanitární pracovníky a zdravotnický personál, kteří poskytují pomoc civilním osobám během války.⁷⁶

V kontextu uprchlictví si zvláštní pozornost jednoznačně zaslouží čl. 44 úmluvy, dle něhož *„mocnost, která drží chráněné osoby, nebude při kontrolních opatřeních, předvídaných touto úmluvou, zacházet s uprchlíky, kteří ve skutečnosti nepožívají ochrany žádné vlády, výlučně jen na základě jejich právní příslušnosti k nepřátelskému státu, jako s nepřátelskými cizinci“*.

Dnes celý komplex Ženevských úmluv tvoří nedílnou součást mezinárodního humanitárního práva, jež zavazuje úplně všechny státy a nestátní subjekty. Důvodem zmíněné kogentní úpravy Ženevských úmluv je přirozenoprávní povaha práv v nich deklarovaných, která se projevuje zejména v povinnosti jejich dodržování všemi a za všech okolností, včetně stavu války.

2.2.2.3 Úmluva o právním postavení uprchlíků

⁷³ Viz čl. 3 odst. 1 Ženevské úmluvy o ochraně civilního obyvatelstva

⁷⁴ Viz čl. 3 odst. 2, čl. 10, čl. 14, čl. 23 a další Ženevské úmluvy o ochraně civilního obyvatelstva

⁷⁵ Viz čl. 16, čl. 24 Ženevské úmluvy o ochraně civilního obyvatelstva

⁷⁶ Viz čl. 20 Ženevské úmluvy o ochraně civilního obyvatelstva

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 je přelomovou mezinárodní smlouvou v této oblasti. Úmluva definuje, kdo je uprchlík, popisuje práva uprchlíků a stanoví právní povinnosti států vůči uprchlíkům.

Řečená úmluva byla přijata 28. července 1951 na konferenci OSN ve švýcarské Ženevě. Základními cíli jejího přijetí byly jednak sjednocení předchozích mezinárodních ujednání v této oblasti a jednak rozšíření ochrany uprchlíků na mezinárodní úrovni.⁷⁷

Klíčové body jsou následující:

- Definice uprchlíka, již se diplomová práce detailně věnuje v podkapitole *1.1.5 Pojem uprchlík*. Chceme-li však v úmluvě použitou definici shrnout, uvedeme, že uprchlíkem je osoba, která se nachází mimo zemi své státní příslušnosti nebo obvyklého pobytu z důvodu odůvodněných obav z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo politického přesvědčení.⁷⁸
- Zásada zákazu navracení: jedná z hlavních zásad (také označovaná non-refoulement), která zakazuje státům vracet uprchlíky do země, kde by byl ohrožen jejich život nebo svoboda.⁷⁹
- Práva a povinnosti uprchlíků: Úmluva vymezuje poměrně širokou škálu práv uprchlíků, včetně práva nabývat a vlastnit movitý a nemovitý majetek na území přijímajícího státu, právo na ochranu autorských práv a průmyslového vlastnictví, právo sdružovat se do nepolitických a neziskových sdružení a odborových svazů, právo na svobodný přístup k soudům, právo na přístup k zaměstnání, právo na výkon podnikatelské činnosti, přístup ke vzdělání atd.⁸⁰ Povinnost uprchlíka dle úmluvy spočívá zásadně v tom, že „*se musí podrobit zákonům a nařízením, jakož i předpisům týkajícím se udržování veřejného pořádku této (přijímající) země*“.⁸¹
- Povinnosti přijímajících států: přijímající státy jsou povinny zaručit uprchlíkům dodržování jim úmluvou zaručených práv, a to na stejné úrovni jako ostatním cizincům na jejich území, případně na úrovni jako svým vlastním občanům⁸².

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 významně ovlivnila vývoj mezinárodního uprchlického práva a světové politiky v této oblasti. Dodnes je úmluva základním nástrojem

⁷⁷ Preambule Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁷⁸ čl. 1, A, odst. 2 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁷⁹ čl. 33 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁸⁰ čl. 13 – 24 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁸¹ čl. 2 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

⁸² čl. 7, odst. 1, čl. 3, čl. 23 a další Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků

mezinárodní ochrany uprchlíků, a stala se tak inspirací pro následné regionální a vnitrostátní regulace uprchlické otázky včetně právní úpravy v rámci EU.

2.2. Vznik a vývoj institutu dočasné ochrany

Ačkoliv se ideje dočasné ochrany, jak ji známe dnes, vyvinula jako reakce na události, jež se odehrály v 90. letech minulého století, myšlenky o jakémisi přechodném neboli dočasném druhu mezinárodní ochrany se začaly objevovat o něco dříve.

Historie dočasného útočiště resp. prozatímního azylu sahá až do doby, kdy Anglie a Francie poskytly dočasné útočiště Španělům, kteří uprchli před španělskou občanskou válkou ve 30. letech 20. století, a Rakousko poskytlo dočasné útočiště maďarským uprchlíkům v roce 1956.⁸³ V důsledku maďarské revoluce, která se odehrála v listopadu 1956, do Rakouska náhle uprchlo více než 100 tis. osob. Situace prudce nabyla „katastrofálního“ rázu, kdy rakouská vláda čelila do té doby nejvážnějším potížím s jejich ubytováním v tranzitních táborech a se zajištěním potravin, oblečení a léků. Rakousko se tak bylo nuceno obrátit na OSN se žádostí o přijetí rychlých opatření k zajištění řešení nastalé situace. Během několika dní po začátku přílivu uprchlíků bylo do Spojených států, Kanady, Švýcarska, Argentiny, Austrálie, západního Německa, Francie, Spojeného království, Itálie, Nizozemska, Norska, Švédska a Nového Zélandu přesídleno celkem 25 000 uprchlíků. V následujících měsících byla přesídlena i velká většina zbývajících uprchlíků.⁸⁴

Jak vidíme, v případě Rakouska se lokální uprchlickou krizi povedlo vyřešit jedinou výzvou k rychlému řešení a prohlášením Rakouska, že není schopno uprchlíkům poskytnout trvalé útočiště, ale jen je dočasně přijmout do doby, než budou přesídleni jinam. Tentokrát se západoevropská solidarita projevila ve svém nejlepší světle a ukázala, že obdobné situace v budoucnu bude možné řešit jen pomoci efektivní mezinárodní spolupráce.

2.2.1 Mimoevropská zkušenost

Institut dočasného útočiště rovněž nebyl cizí pro mimoevropské země. Níže je uvedeno několik nejznámějších případů, kdy se světové státy z těch či oněch důvodů uchýlily k dočasnému řešení uprchlické situace.

⁸³ Ineli-Ciger, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, BRILL, 2017. *ProQuest Ebook Central*, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/natl-ebooks/detail.action?docID=5192480>.

⁸⁴ Coles, G. J. L. Temporary refuge and the large-scale influx of refugees. In *Australian yearbook of international law*, vol. 8, 1978-1980. Canberra, Australian National University, 1983. st. 191

V důsledku etnických čistek v roce 1971 uprchlo z Pákistánu do Indie během několika měsíců kolem deseti milionů lidí.⁸⁵ Indická vláda od samého počátku přílivu uprchlíků trvala na tom, že jejich kapacitní možnosti jim dovolí poskytnout jen dočasné útočiště, a to do doby, kdy se situace v jejich domovské zemi stabilizuje. Uprchlíci byli ubytováni v tzv. tranzitních humanitárních táborech (z *angl. transit relief camps*), přičemž vláda nařídila, aby ubytování mělo vyloženě krátkodobý charakter, přesněji se jednalo o šestiměsíční termín.

Indické vládě nezbylo nic jiného než se obrátit se žádostí o pomoc se řešením uprchlické krize na mezinárodní společenství. Tak dne 16. července 1971 na zasedání Ekonomické a sociální rady OSN (ECOSOC) indický zástupce zdůraznil, že plány na urychlení hospodářského a sociálního rozvoje Indie byly vážně ohroženy masivním přílivem uprchlíků. Rovněž ve svém proslovu uvedl, že třicet procent daní odváděných v jeho zemi směřuje na pokrytí důsledků hromadného přílivu uprchlíků.⁸⁶ Vzhledem k tomu, že takový stav věci nemohl být trvale udržován, řešením se jevílo jednak zastavení přílivu uprchlíků a jednak urychlení jejich návratu zpátky do Pákistánu. Na rozdíl od výše popsaného rakouského scénáře se přesídlení pakistánských uprchlíků do jiných zemí nejevilo OSN jako reálná alternativa, a tak OSN podporovaná dobrovolná repatriace deseti milionů uprchlíků oficiálně začala 1. ledna 1972 a skončila o dva a půl měsíce později. Důležité je poznamenat, že dobrovolná repatriace uprchlíků byla možná jen díky indické vojenské operaci, protože válka mezi Indií a Pákistánem je dodnes připomínána jako příklad humanitární intervence ve prospěch uprchlíků prchajících před genocidou.⁸⁷

Další příklad dočasného útočiště lze nalézt v jihovýchodní Asii. V letech 1975–1980 hledalo v zahraničí útočiště téměř milion Indo-Číňanů z Vietnamu, Kampučii (bývaly název Kambodži) a Laosu. Jejich příliv, který vyvrcholil v roce 1979, způsobil ve většině zemí prvního útočiště vážné sociální a ekonomické problémy. Většina těchto zemí nebyla z různých důvodů (především z důvodů bezpečnostních) ochotna poskytnout trvalé útočiště, a to ani omezenému počtu uprchlíků. Navíc existovaly důvodné obavy, že v případě poskytnutí dočasného útočiště mezinárodní společenství nebude spěchat přijít jim na pomoc s nabídkou uspokojivého trvalého řešení. Přesto však přijetí převážné většiny uprchlíků se uskutečnilo na základě výslovného ujednání, že se jedná o přijetí

⁸⁵ KAPOOR, Ria. *Making Refugees in India*. Velká Británie: Oxford University Press, 2022, ISBN: 9780192855459, st. 181

⁸⁶ Coles, G. J. L. Temporary refuge and the large-scale influx of refugees. In *Australian yearbook of international law*, vol. 8, 1978-1980. Canberra, Australian National University, 1983. st. 192

⁸⁷ KAPOOR, Ria. *Making Refugees in India*. Velká Británie: Oxford University Press, 2022, ISBN: 9780192855459, st. 181

dočasné. Zvolené řešení představovalo optimální kompromis mezi zásadou non-refoulement a zásadou mezinárodní solidarity a spolupráce při sdílení zátěže.⁸⁸

Co se týče zkušenosti na africkém kontinentu, zde jako příklad řešení uprchlických krizí pomocí dočasného řešení lze uvést čl. 2 odst. 5 Úmluvy Organizace africké jednoty, upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe z roku 1969 označované také Úmluva OAJ, dle něhož v případě, že uprchlík nezískal právo na pobyt v žádné zemi azylu, může mu být udělen dočasný pobyt v kterékoli zemi azylu, ve které se poprvé představil jako uprchlík do doby, než bude zajištěno jeho přesídlení v souladu s předchozími ustanoveními Úmluvy OAJ.⁸⁹

2.2.2 Právní koncept dočasného útočiště

Avšak na rozdíl od institutů mezinárodní ochrany, jako jsou azyl či přisvojení statusu uprchlíka, v případě dočasného útočiště neexistovala mezi státy shoda o jeho právní povaze. Bylo sice zřejmé, že takový institut vzhledem k narůstajícímu počtu případů intenzivních přílivů uprchlíků existovat musí, ale chyběla jednotná představa o tom, dle jakých pravidel by měl fungovat, komu by měla být taková ochrana poskytována a jaká vzájemná práva a povinnosti budou jejím obsahem.

Právní koncept dočasné ochrany v zárodečné podobě lze objevit již ve výše zmíněné Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků. Úmluva počítala se situacemi, které budou vyžadovat naléhavé, a tedy do jisté míry dočasné řešení. Druhý odstavec čl. 31 úmluvy označený jako „*Uprchlíci, kteří se nezákonně zdržují v zemi, do které se uchýlili*“ stanoví, že „*smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.*“ Jak vidíme, v té době se myšlenka dočasného útočiště vztahovala vyloženě na osoby, které se nezákonně zdržovaly na území přijímajícího státu. Avšak s vědomím jejich tíživé situace, státy musely tento jejich nelegální pobyt na svém území dočasně strpět.

Na jinou stranu však Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků na žádném svém místě neposkytuje smluvním státům jakékoliv instrukce, jak se mají vypořádat se situacemi hromadného

⁸⁸ Coles, G. J. L. Temporary refuge and the large-scale influx of refugees. In Australian yearbook of international law, vol. 8, 1978-1980. Canberra, Australian National University, 1983. st. 194

⁸⁹ Viz čl.2 odst. 5 Úmluvy Organizace africké jednoty, upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe z roku 1969

přílivu vysídlených osob a jak řešit finanční, sociální a bezpečnostní problémy, které jsou s intenzivním přílivem uprchlíků nevyhnutelně spjaty.⁹⁰

Tak od konce 70. let minulého století se v oblasti mezinárodní ochrany začínají vyskytovat do té doby nedefinované pojmy: dočasné útočiště, dočasný azyl, prozatímní azyl, dočasné bydliště, dočasná ochrana. Jedním z prvních právníků, který se mimo jiné pokusil o doktrinální vymezení uvedených pojmů a celkově se otázkou dočasného útočiště profesně zabýval, byl G.J.L. Coles, senior právní poradce UNHCR.

Smysl dočasného útočiště Coles spatřoval v usnadnění procesu přijetí velkých počtů uprchlíků a poskytnutí přijímajícím státům legislativního vodítka, jak se s hromadným přílivem osob v tíživé životní situaci vypořádat. Jako hlavní problém hromadných přílivů Coles vnímal situaci, kdy v přijímajícím státě, jenž na svém území v krátkém časovém období poskytl útočiště stovkám tisíc osob, vypukne akutní nedostatek prostředků pro zabezpečení jeho základních potřeb, jako jsou potraviny, oblečení, léky a ubytovací kapacity. Coles zastával názor, že tam, kde rozsáhlý příliv lidí způsobuje vážné komplikace ohrožující veřejný pořádek a národní bezpečnost, a v některých zvláště těžkých případech dokonce i mezinárodní mír, nemusí přijímající stát být ochoten nadále poskytovat ochranu uprchlíkům na úkor svých vlastních zájmů, a proto bude se o to víc snažit o návrat uprchlíků do země původu v porušení zásady non-refoulement, resp. o jejich relokaci do jiných států. Coles ve svém článku zároveň nastiňuje další sociální problém spočívající v tom, že za výše popsaných podmínek je převážná většina přijatých osob zpravidla udržována ve velkých uprchlických aglomeracích dočasné povahy, v nichž často převládá atmosféra chudoby a nouze, což významně komplikuje proces jejich zapojování se do místní komunity.⁹¹

Řešení vylíčených problémů Coles viděl právě ve vytvoření účelného konceptu dočasného útočiště. Použití označení „dočasné“ by podle něho mělo být signálem mezinárodnímu společenství, že přijímající stát může potřebovat pomoc při hledání uspokojivého trvalého řešení. Taková pomoc může mít podobu opatření usnadňujících proces přijetí uprchlíků, opatření ve prospěch včasné dobrovolné repatriace nebo nabídky přesídlení.⁹²

Základní myšlenka dočasného útočiště byla tedy založena na tom, že v případě rozsáhlého přílivu uprchlíků, kdy ani pro samotné uprchlíky, ani pro přijímající stát není žádoucí, aby přijetí na hranicích

⁹⁰ Ineli-Ciger, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, BRILL, 2017. *ProQuest Ebook Central*, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/natl-ebooks/detail.action?docID=5192480>.

⁹¹ Coles, G. J. L. Temporary refuge and the large-scale influx of refugees. In *Australian yearbook of international law*, vol. 8, 1978-1980. Canberra, Australian National University, 1983. st. 191

⁹² Tamtéž st. 192

automaticky znamenalo trvalé řešení, bude naopak rozumné, aby přijímající stát hned při přijetí uprchlíka uvedl, že řešení poskytnuté jeho přijetím má pouze dočasný charakter. Trvalé řešení by pak mělo být výsledkem efektivní mezinárodní spolupráce.

2.2.3 Dočasná ochrana v Evropě jako reakce na události 90. let

Jak to vyplývá z preambule směrnice 2001/55/ES, dočasná ochrana představovala unijní odpověď na uprchlickou krizi spojenou s konfliktem na Balkánském poloostrově, jež se odehrál v 90. letech minulého století.⁹³

Násilný rozpad Jugoslávie a s ním spojené hrubé porušování lidských práv a humanitárního práva představovaly krátce po skončení studené války „zlom ve formalizaci dočasné ochrany“.⁹⁴ Když se do střední a západní Evropy začaly valit masivní proudy uprchlíků, včetně mnoha obětí politiky „etnických čistek“, zájem států o vytvoření efektivního konceptu dočasného útočiště nebo obdobného flexibilního mechanismu se opět zvýšil. Toto období je charakteristické obecným zmatkem, a to jak v rovině praktické, tak i doktrinární, ohledně toho, jak má dočasná ochrana fungovat, jaké funkce naplňovat a co všechno by mělo tvořit její obsah. Je však důležité připomenout o to, že v kontextu evropských zemí mluvíme o státech, jež byly vázány Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která byla citelným omezením pro vnitrostátní úpravy dané problematiky.

Navíc problematice z hlediska řečené úmluvy bylo postavení osob, které nesplňovaly hmotněprávní podmínky pro přiznání statusu uprchlíků. Zejména se jednalo o osoby, u nichž bylo zřejmé, že prchají před samotnými důsledky ozbrojeného konfliktu, jako jsou nebezpečí úrazu nebo smrti v důsledku bombardování civilních objektů, zničení domovů, úrody, zásob potravin a prostředků k obživě atd., nikoliv však z důvodu strachu z pronásledování, jež je hlavním pojmovým znakem statusu uprchlíka.

Přesto nespornou byla centrální myšlenka dočasné ochrany, která byla orientována na návrat uprchlíků jako na nejvhodnější řešení pro obě strany: samotné uprchlíky a přijímající státy. Problematikou však byla skutečnost, že takto formulovaná ideje dočasné ochrany zřejmě nerezonovala s hlavním principem mezinárodní ochrany, tj. non-refoulement. Hlavním důvodem takových úvah byla neschopnost evropských států dostatečně koordinovat své úsilí, aby umožnily rovnoměrné rozdělení zátěže. Mezinárodní krizová skupina s odvoláním na údaje OSN v 1997 uvedla, že během 43 měsíců války byla přesídlena téměř polovina předválečného obyvatelstva Bosny a Hercegoviny (4,3 milionu). Jeden milion přesídlených osob zůstal v zemi a více než 1,2 milionu uprchlíků bylo rozptýleno po 25

⁹³ Viz bod 3 preambule směrnice 2001/55/ES

⁹⁴ DURIEUX, J.-F. (2014) *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*, Netherlands Yearbook of International Law, 45, st. 232.

hostitelských státech. Počátkem roku 1996 přijalo Německo 345 tis. uprchlíků, Rakousko 80 tis., Švédsko 61,5 tis., zatímco ostatní členské státy EU přijaly jen několik tisíc osob.⁹⁵ Právě zmíněný nedostatek solidarity byl skutečně tím, co ze situace s jugoslavskými uprchlíky učinilo mimořádnou situaci, tj. situaci, která přetěžuje zdroje běžně vynakládané na určování statusu uprchlíka a jeho ochranu.⁹⁶

Zásadní roli v procesu hledání vhodného kompromisu měl UNHCR, jenž v roce 1994 vyslovil názor na to, jaké komponenty by měly tvořit základní pilíře dočasné ochrany. Dle UNHCR by dočasná ochrana měla každému, kdo oprávněně vyhledává mezinárodní ochrany, přinejmenším zabezpečit:

- přijetí do bezpečí v zemi útočiště,
- dodržování základních lidských práv a zacházení v souladu s mezinárodně uznávanými normami humanitárního práva,
- ochranu před navrácením (zřejmě do podmínek ve kterých osobě stále hrozí nebezpečí),
- repatriaci, pokud to podmínky v zemi původu umožňují.⁹⁷

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že evropské státy od dočasné ochrany očekávaly ochranný mechanismus, který by namísto usnadnění zapojení uprchlíků do společnosti přijímacích států a odrazování od repatriace (což bylo součástí postupů uplatňovaných v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků) ve skutečnosti naopak brzdil proces integrace a přispíval urychlenému návratu uprchlíků do jejich domovských zemí po tom, co příčiny vysídlení pominou.

Vzhledem k tomu, že dočasná ochrana na rozdíl od statusu uprchlíka nebyla konzistentní kategorií zakotvenou v mezinárodním právu, členským státům nezbylo nic jiného, než upravovat tuto problematiku ve svých vnitrostátních zákonodárstvích. Tenkrát pojem dočasná ochrana v praxi zahrnoval celou řadu vnitrostátních režimů pro dočasné přijímání bosenských uprchlíků. Tyto vnitrostátní režimy se od sebe ve mnoha ohledech významně lišily. Zatímco země jako Rakousko, Belgie, Dánsko a Řecko upravily své azylové zákony tak, aby vytvořily nebo umožnily určení zvláštního statusu dočasné ochrany, ve Finsku, Francii a Spojeném království již příslušný legislativní rámec existoval, i když byl zpravidla přizpůsoben specifickým podmínkám bosenských uprchlíků. V

⁹⁵ Netherlands Yearbook of International Law 2014: Between Pragmatism and Predictability: Temporariness in International Law. (2015). Německo: T.M.C. Asser Press, st. 234

⁹⁶ DURIEUX, J.-F. (2014) 'Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law', Netherlands Yearbook of International Law, 45, st. 233

⁹⁷ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Note on International Protection, A/AC.96/830, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 7 September 1994, odst. 47

Německu poskytla legislativní základ pro udělení dočasné ochrany uprchlíkům novela zákona o cizincích z července 1993. Tato novela však nebyla nikdy uplatněna na bosenské uprchlíky, protože mezi spolkovou vládou a jednotlivými spolkovými zeměmi vznikl spor o financování následného přerozdělování těch uprchlíků, kteří již byli na území Německa přijati. Pročež Bosňáci nadále dostávali určitou formu dočasné ochrany, která však existovala již předtím a o níž rozhodovaly jednotlivé spolkové země.⁹⁸

Kulminací snah sjednotit úpravu dočasné ochrany na unijní úrovni se stala směrnice Rady 2001/55/ES přijatá dne 20. července 2001, která si vzhledem ke svému významu pro účel této diplomové práce zaslouží samostatnou kapitolu.

⁹⁸ KOSER, K., BLACK, R.,(1999) *Limits to Harmonization: The “Temporary Protection” of Refugees in the European Union. International Migration*, st. 527

3. Dočasná ochrana v právu EU

Tato část diplomové práce se zaměří na rozbor právních dokumentů upravujících institut dočasné ochrany. Pozornost bude věnována především unijnímu právu coby doposud jedinému nadnárodnímu systému práva, který institut dočasné ochrany komplexně upravil. Důraz přitom bude kladen na jádro této úpravy čili na směrnici Rady 2000/55/ES. Následně diplomová práce poskytne rozbor vnitrostátní úpravy dočasné ochrany na území České republiky, přičemž porovná zvolenou legislativní cestu ČR s vybranými členskými státy.

Legislativním základem pro přijetí Směrnice 2001/55/ES bylo ustanovení čl. 63 bod 2) písm. a) a b) Smlouvy o založení Evropského společenství (SES). Vzhledem k tomu, že směrnice byla přijata dne 20. července 2001, ve svém úvodu odkazuje na znění smlouvy z roku 1997: „Rada přijme postupem podle článku 67 ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost:

2) opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob v následujících oblastech:

a) minimální pravidla pro dočasnou ochranu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země svého původu, a osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu;

b) podpora vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy.“⁹⁹

Postupem dle bývalého čl. 67 smlouvy o ES je myšleno jednomyslné rozhodnutí Rady na návrh Komise nebo z podnětu členského státu, a to po konzultaci s Evropským parlamentem.¹⁰⁰

V důsledku řady novelizačních změn se z čl. 3 smlouvy o ES stal čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie¹⁰¹.

3.1 Čl. 78 Smlouvy o fungování EU

3.1.1 Společný evropský azylový systém (SEAS)

Článek 78 SFEU je právním základem vzniku společného evropského azylového systému (SEAS). SEAS je projevem snahy EU vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva, který v kontextu azylové

⁹⁹ čl. 63 bod 2) písm. a) a b) Smlouvy o založení Evropského společenství (konsolidované znění 1997), Úř. věst. C 340, 10.11.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_1997/oj

¹⁰⁰ Viz čl. 67 odst. 1 tamtéž

¹⁰¹ Čl. 2 odst. 1 a Čl. 61 B bod. 65 Lisabonské smlouvy, Úř. věst. C 306, 17.12.2007 ve spojení s čl. 78 odst. 2, písm. a), b) Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění) Úř. věst. C 202, 7.6.2016

politiky má spočívat zejména v garanci poskytnutí ochrany každému, kdo ji v důsledku objektivně daných okolností oprávněně vyhledává na území EU.¹⁰² Impulzem pro zrod unijních úvah o harmonizaci postupů v oblasti mezinárodní ochrany byla zejména absence vnitřních hranic v rámci EU a uprchlická krize 90. let, o níž bylo projednáno výše.

Záměr EU vytvořit společný azylový systém byl poprvé oficiálně deklarován na zvláštním zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října roku 1999, kdy bylo rovněž prohlášeno, že normativním východiskem právní úpravy tohoto systému bude již vícekrát zmíněna Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Přičemž SEAS mělo vyplňovat řadu legislativních mezer, jež vznikaly v důsledku aplikace Ženevské úmluvy. Tak SEAS měl upravovat všechny stránky azylu včetně jasně stanovených kritérií pro určení státu odpovědného za posouzení žádostí o mezinárodní ochranu, společných standardů efektivního azylového řízení, obsahu a rozsahu poskytované ochrany atd. Situace, které by se z těch či oněch důvodů vymykaly problematice azylu, resp. statusu uprchlíka, měly být řešeny prostřednictvím doplňkových neboli subsidiárních forem ochrany. Výsledkem takto vytvořeného nového systému by mělo být zakotvení společného azylového řízení a jednotného statusu pro ty, kdo získali azyl, jenž by platil v celé unii.¹⁰³ Zřejmým způsobem, jak toho dosáhnout, je přijetí odpovídajících sekundárních právních předpisů EU.

Tzv. první generace SEAS odpovídá časovému úseku let 2000 až 2005 a je charakteristická přijetím čtyř klíčových směrnic a dvou nařízení v oblasti mezinárodní ochrany. Jedna se o směrnici Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany, směrnici Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, směrnici Rady 2004/83/ES o minimálních normách pro podání žádosti o postavení uprchlíka, směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, nařízení Rady č. 2725/2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy a nařízení Rady č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.¹⁰⁴

¹⁰² ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2 st. 58

¹⁰³ TOMÁŠEK, Michal. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář. Komentáře* (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, komentář k čl. 78 SFEU

¹⁰⁴ LAMBERT, Hélène. *TRANSNATIONAL JUDICIAL DIALOGUE, HARMONIZATION AND THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM*. *International & Comparative Law Quarterly*. 2009, roč. 58, č. 3, st. 522.

V důsledku aplikačních komplikací a nedostatku solidarity mezi jednotlivými členskými státy velmi rychle vyvstala potřeba předpis první generace novelizovat za účelem dosažení vyššího stupně sjednocení vnitrostátních úprav a posílení spolupráce mezi azylovými úřady jednotlivých členských států.¹⁰⁵

Za počátek tzv. druhé generace SEAS lze považovat přijetí Evropského paktu o azylu v Bruselu dne 24. září 2008. Pakt vymezil pět zásadních závazků:

„- upravit legální přistěhovalectví s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti dané každým členským státem a podporovat začlenění,

- bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví, zejména zajistit návrat neoprávněně pobývajících cizinců do jejich země původu nebo země tranzitu,

- posílit účinnost ochrany hranic,

- budovat Evropu azylu,

- vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a tranzitu a zároveň podporovat součinnost mezi migrací a rozvojem.“¹⁰⁶

Tyto závazky měly být provedeny následně přijatým programem, jimž se stal Stockholmský program z roku 2009. Do okruhů cílů stanovených Stockholmským programem patřil i vznik společného prostoru ochrany a solidarity založené na společném azylovém řízení a jednotném statusu těch, kdo získali mezinárodní ochranu, spolu s vysokými standardy ochrany. Naplňování těchto cílů druhé generace SEAS pak rozvinula SFEU i zařazení LZPEU, která obsahuje základní právo na azyl, do primárního práva.¹⁰⁷

V rámci realizace Stockholmského programu došlo k úplnému přepracování řady výše zmíněných sekundárních právních předpisů, tj. směrnice 2013/33/EU o normách pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (označované také jako přijímací směrnice), směrnice 2011/95/EU o normách pro požívání mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu (tj. v diplomové práci již zmíněná kvalifikační směrnice), směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (nebo také procedurální směrnice). Bylo rovněž přijato nařízení č. 604/2013, tzv. Dublin III (viz výše) a nařízení Eurodac č.

¹⁰⁵ TOMÁŠEK, Michal. Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, komentář k čl. 78 SFEU

¹⁰⁶ Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu ze dne 24. září 2008 (nebyl zveřejněn v Úředním věstníku), st. 4

¹⁰⁷ TOMÁŠEK, Michal. Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, komentář k čl. 78 SFEU

603/2013. Nedotčenou však zůstala směrnice 2001/55/ES upravující problematiku dočasné ochrany. Novou institucí, která vznikla v roce 2010 v kontextu SEAS, byl Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO), jenž zejména měl za úkol „posílit praktickou spolupráci mezi členskými státy v oblasti azylu a poskytnout nebo koordinovat operativní podporu členským státům, jejichž azylový a přijímací systém je vystaven mimořádnému tlaku.“¹⁰⁸ Tento úřad se v lednu 2022 na základě nařízení č. 2021/2303 rušícího nařízení č. 439/2010 přeměnil na Agenturu EU pro otázky azylu (EUAA) s rozšířeným seznamem pravomocí pro efektivnější plnění stanovených cílů SEAS.¹⁰⁹

Tímto samozřejmě proces vytváření SEAS neskončil. Migrační krize roku 2015 se stala lakmusovým papírkem všech slabin fungujícího systému, zejména můžeme mluvit o zásadních rozdílech mezi azylovými systémy jednotlivých zemí a velmi nejednotnou rozhodovací praxí v otázkách azylu, přiznávání statusu uprchlíka nebo doplňkové ochrany. Třetí generace předpisů SEAS by tedy měla rovnoměrněji distribuovat zátěž spojenou s přílivy nových žadatelů o mezinárodní ochranu mezi jednotlivými členskými státy.

Ačkoliv ke dnešnímu dni žádný z právních předpisů třetí generace SEAS nevstoupil v platnost a ani nebyl definitivně přijat, určité procesy v tomto ohledu nesmíme opomenout. Tak v rámci přípravy velké reformy azylového a migračního systému EU zástupci členských států (COREPER) dne 8. února 2023 schválili předběžnou dohodu předsednictva Rady a Evropského parlamentu o pěti klíčových právních předpisech ustavujících nový pakt o azylu a migraci. Jedná se o sekundární právní předpisy, které se týkají všech fází řízení azylu a migrace: nařízení o azylovém řízení, nařízení o řízení azylu a migrace, nařízení o Eurodacu, nařízení o prověřování osob na vnějších hranicích a nařízení o krizových situacích.¹¹⁰ Uvedené předpisy teď čekají na formální přijetí Evropským parlamentem a Radou v rámci řádného legislativního postupu.¹¹¹

3.2 Směrnice Rady 2001/55/ES

Společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu předvídaný v čl. 78 odst. 2 písm. c) SFEU na úrovni sekundárního práva provádí *Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20.*

¹⁰⁸ Čl. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Úř. věst. L 132 ze dne 29. 5. 2010

¹⁰⁹ EVROPSKÁ UNIE. Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) [online]. [cit. 2024-03-15]. 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

¹¹⁰ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Reforma v oblasti migrace a azylu: zástupci členských států EU dali zelenou dohodě s Evropským parlamentem.* Online. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>. [cit. 2024-03-15].

¹¹¹ Čl. 78 odst. 2 SFEU

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. Směrnice 2001/55/ES se tak stala prvním z instrumentů tvořících Společný evropský azylový systém.

Ve své preambuli směrnice 2001/55/ES poskytuje mimo jiné výčet právně relevantních událostí, které směřovaly k jejímu přijetí. Bod 3 preambule odkazuje na závěry ministrů příslušných pro přistěhovalectví přijaté v Londýně a v Kodani v letech 1992–1993, z nichž vyplývá vážné znepokojení členských států situací spojenou s jugoslavskými uprchlíky.¹¹²

Následně v bodě 4. preambule směrnice 2001/55/ES zmiňuje dvě rozhodnutí Rady jakožto bezprostřední reakci na uprchlickou krizi. Zprvce se jedná o Usnesení o rozdělení nákladů spojených s přijetím a dočasným pobytem vysídlených osob ze dne 25. září 1995. Toto usnesení mimo jiné stanovilo kritéria, dle nichž by břemeno spojené s přijetím a dočasným pobytem vysídlených osob v krizových situacích mohlo být rozděleno vyváženě v duchu solidarity. Měl by se tak zohledňovat jednak příspěvek každého členského státu k předcházení nebo řešení krize, zejména poskytováním vojenských zdrojů v operacích a misích nařízených Radou bezpečnosti OSN nebo OBSE a opatřeními přijatými každým členským státem k poskytnutí místní ochrany vysídleným osobám nebo k poskytnutí humanitární pomoci, a jednak všechny hospodářské, sociální a politické faktory, které mohou ovlivnit schopnost členského státu přijmout zvýšený počet vysídlených osob za uspokojivých podmínek.¹¹³

Další odkaz se vztahuje na rozhodnutí Rady 96/198/SVA přijaté v návaznosti na řečené usnesení dne 4. března 1996 o pohotovostních a nouzových postupech pro rozdělení nákladů spojených s přijetím a dočasným pobytem vysídlených osob, jímž Rada mimo jiné stanovila okruh úkolů urychleně svolaného koordinačního výboru, který by měl stanovit, zda situace vyžaduje společnou akci Evropské unie zaměřenou na přijímání a dočasný pobyt vysídlených osob.¹¹⁴ V bodech 5, 6 a 7 preambule Směrnice 2001/55/ES rovněž postupně zmiňuje Akční plán Rady a Komise ze dne 3. prosince 1998 o urychleném přijetí minimálních norem pro poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám a opatření k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí s tímto spojených¹¹⁵, dále závěry Rady ze dne 27. května 1999 týkající se vysídlených osob pocházejících z Kosova, dle nichž by Komise a členské státy měly vyvodit důsledky z reakce na kosovskou krizi a přijmout odpovídající

¹¹² Bod 3 Preambule Směrnice 2001/55/ES

¹¹³ Odst. 4 Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, Úř. věst. C 262, 7.10.1995, s. 1.

¹¹⁴ odst. 1 a odst. 2 rozhodnutí 96/198/SVA o pohotovostních a nouzových postupech pro rozdělení nákladů spojených s přijetím a dočasným pobytem vysídlených osob, Úř. věst. L 63, 13.3.1996, s. 10.

¹¹⁵ Bod 5 Preambule směrnice 2001/55/ES

opatření,¹¹⁶ a stanovisko Evropské rady o potřebě se dohodnout na otázkách poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám na základě solidarity mezi členskými státy, jež bylo vyjádřeno ve dnech 15. a 16. října 1999 na zvláštním zasedání v Tampere.¹¹⁷

Preambule směrnice 2001/55/ES poskytuje komplexní právní a historický kontext, z něhož lze učinit jednoznačný závěr, že směrnice 2001/55/ES je výsledkem snah členských států EU naplnit deklarované cíle SEAS opakovaně vyjádřené nejen v pramenech primárního práva EU, ale rovněž v řadě programových předpisů EU (viz výše).

3.2.1 Legislativní proces

Směrnice 2001/55/ES byla přijata Radou Evropské unie dne 20. července 2001 na návrh Komise dle postupu upraveného v bývalém čl. 67 Smlouvy o ES označované také jako postup konzultace (anglicky Consultation procedure nebo CNS): *„Rada rozhoduje během přechodného období pěti let po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost na návrh Komise nebo z podnětu členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně.“*¹¹⁸

Ačkoli dle stanoviska Evropského parlamentu vysloveného při jediném čtení dne 13. března 2001 byl návrh směrnice podstatným zlepšením oproti dřívějším návrhům o dočasné ochraně, přesto EP přijal řadu pozměňovacích návrhů s cílem zlepšit sdílení odpovědnosti mezi členskými státy a zlepšit skutečně poskytovanou ochranu.¹¹⁹

Součástí legislativního procesu přijetí směrnice 2001/55/ES bylo rovněž stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 28. března 2001. Celkově Hospodářský a sociální výbor přivítal návrh směrnice jako vhodný nástroj pro řešení masových přílivů vysídlených osob, přičemž výbor vřele ocenil, že návrh směrnice jasně rozlišuje mezi dočasnou ochranou a institutem azylu a zároveň dává osobám, kterým byla poskytnuta dočasná ochrana, možnost požádat o status uprchlíka.

¹¹⁶ Bod 6 Preambule směrnice 2001/55/ES

¹¹⁷ Bod 7 Preambule směrnice 2001/55/ES

¹¹⁸ Viz čl. 67 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství (konsolidované znění 1997), Úř. věst. C 340, 10.11.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_1997/oj

¹¹⁹ Viz European Parliament legislative resolution 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 (COM(2000) 303 - C5-0387/2000 - 2000/0127(CNS))

Ve stanovisku bylo rovněž upozorněno na nutnost připravit opatření pro integrační proces vysídlených osob a zajistit ochranu nezletilých a zranitelných jednotlivců.¹²⁰

Dalším stanoviskem, jež Rada vydala v souladu s tehdejšími čl. 256 odst. 1 a čl. 137 Smlouvy o ES, bylo stanovisko Výboru regionů ze dne 13. června 2001. Postoj Výboru regionů k návrhu směrnice byl převážně pozitivní povahy, avšak byla navržena řada konkrétních opatření, která by přispěla posílení společného evropského přístupu k poskytování ochrany v případě masového přílivu vysídlených osob a vyvážení břemene mezi členskými státy. Výbor zejména kritizuje absenci v návrhu směrnice zmínky o koordinaci opatření členských států pro usnadnění procesu repatriace vysídlených osob. V této souvislosti odkazuje na zkušenosti s návratem uprchlíků do Bosny a Hercegoviny a Kosova. Dle Výboru by kombinace finanční pomoci a projektově orientovaných rekonstrukčních prací mohla podstatně zvýšit účinnost opatření na podporu a pomoc při dobrovolných návratech, a proto se domnívá, že směrnice by měla stanovit dohodu mezi členskými státy o společném úsilí na podporu obnovy a reintegrace vysídlených osob v jejich zemi původu jako koordinovanou politiku v návaznosti na poskytování dočasné ochrany.¹²¹

Politické dohody o obsahu směrnice bylo dosaženo již na zasedání Rady dne 28. května 2001, s konečnou platností byla směrnice 2001/55/ES přijata dne 20. července 2001 na 2368. zasedání Rady. Směrnice vstoupila v platnost dnem vyhlášení v tehdejším Úředním věstníku Evropských společenství (č. L 212), tedy dne 7. srpna 2001.¹²²

3.2.2 Osobní působnost směrnice 2001/55/ES

Předně je potřeba vysvětlit podstatu právní povahy směrnice jako unijního legislativního aktu. Dle čl. 288 SFEU „*směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*“. Směrnice tedy z hlediska jejích adresátů není obecně závazným aktem, protože nezavazuje fyzické ani právnické osoby residenty členských států, ale samotné členské státy, kterým je určena. Směrnice je závazná co do výsledku, jehož má být dosaženo, a to jak po stránce normativní, tak po stránce aplikačně praktické. Členské státy tedy mají dosáhnout takového normativního a aplikačně praktického stavu, jenž je ve směrnici specifikován více či méně konkrétními požadavky. Za účelem dosažení takového stavu

¹²⁰ 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"

¹²¹ Viz bod 17.2 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"

¹²² Viz čl. 33 směrnice 2001/55/ES, Úř. věst. Evropských společenství L 212/44, 07.08.2001

členské státy musí jednak implantovat (transponovat) text směrnice do vnitrostátního právního řádu a jednak toto tzv. transpoziční opatření v praxi náležitě aplikovat a dbát na jeho dodržování adresáty, jimiž jsou správní orgány, fyzické a právnické osoby atd.¹²³

Směrnice 2001/55/ES se tak vztahuje na všechny členské státy Evropské unie, kromě Dánska v souladu s protokolem k SFEU o jeho postavení.¹²⁴ Primárně ani Irsko nebylo adresátem směrnice 2001/55/ES, a to zase v souladu s protokolem č. 21 o postavení Spojeného království a Irska, dle něhož se Irsko neúčastní přijímání opatření Rady navrhovaných v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ledaže by vyslovilo svoji opačnou vůli. Právě tuto svojí vůli Irsko dne 11. dubna 2003 oznámilo Komisi, a tak se stalo adresátem směrnice 2001/55/ES na základě rozhodnutí Komise ze dne 2. října 2003.¹²⁵

Co do poskytované ochrany se směrnice 2001/55/ES vztahuje především na již vícekrát zmíněné vysídlené osoby. Dle výkladového ustanovení směrnice jsou vysídlenými osobami „*státní příslušníci třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti, které musely opustit zemi či oblast původu nebo byly evakuovány, zejména na výzvu mezinárodních organizací, a nemohou se s ohledem na stávající situaci v zemi vrátit za bezpečných a trvalých podmínek, a na které by se případně mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytujících mezinárodní ochranu, zejména i) osoby, které uprchly z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí, ii) osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování lidských práv*“.¹²⁶

Vzhledem k tomu, že se definici vysídlených osob diplomová práce detailně věnuje v kapitole „1.1 Pojem vysídlena osoba“, na tomto místě bude pozornost věnována především provázanosti tohoto pojmu se statutem uprchlíka dle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, resp. s instituty mezinárodní ochrany upravenými jinými mezinárodními či vnitrostátními akty.

Z výše citované definice vyplývá, že se osoby požívající dočasné ochrany mohou ve své situaci ocitnout v postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Přiznání statusu uprchlíka však není podmínkou pro udělení dočasné ochrany, neboť dle odst. 10 preambule a čl. 3 odst.

¹²³ TOMÁŠEK, Michal. Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5, komentář k čl. 78 SFEU

¹²⁴ Odst. 26 preambule směrnice 2001/55/ES

¹²⁵ Viz čl. 1 Commission Decision of 2 October 2003 on the request by Ireland to accept 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, OJ L 251/23, 3.10.2003

¹²⁶ Viz čl. 2 směrnice 2001/55/ES

1 směrnice 2001/55/ES dočasná ochrana nesmí předjímat přiznání právního postavení uprchlíka na základě Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků.¹²⁷

Navíc směrnice 2001/55/ES při definování pojmu vysídlených osob odkazuje na jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu. Jedná se zejména o mezinárodní ochranu poskytovanou prostřednictvím azylu a doplňkové ochrany.

Směrnice dává osobám, kterým byla poskytnuta dočasná ochrana, možnost požádat o azyl na území členského státu. Tato problematika je upravena v kapitole IV směrnice označené „*Přístup k řízení o azylu v rámci dočasné ochrany*“. Smyslem tohoto konceptu je zejména umožnit dotyčným osobám, aby před přijetím rozhodnutí o podání žádosti o azyl v klidu a s plným vědomím všech skutečností věc zvážily. Dalším nikoliv však méně důležitým důvodem takového řešení je zajistit, aby azylové systémy členských států nebyly zaplaveny náhlým přílivem žádostí. O žádostech o azyl v praxi často platí, že je podávají osoby, které nemají žádnou jasnou alternativu, a to i přesto, že tento status nemusí splňovat jejich praktické potřeby nebo očekávání. Komplikovanou otázkou pro dotyčné osoby pak může být i rychlý návrat do domovské země v případě, že důvody odchodu pominuly, neboť byrokracie spojená s postavením azylanta tento proces podstatně ztěžuje. Nicméně však směrnice 2001/55/ES ve svém článku poskytuje členským státům možnost stanovit, že „*po dobu vyřizování žádosti nelze požívat dočasné ochrany a zároveň mít právní postavení žadatele o azyl*“.¹²⁸ V případě, že výsledek řízení žádosti o azyl bude negativní, musí být dočasná ochrana takového „neúspěšného“ žadatele obnovena, resp. nadále poskytována.¹²⁹

O něco slabší institut mezinárodní ochrany představuje doplňková ochrana. Ta se dle kvalifikační směrnice poskytuje osobám, které sice nesplňují podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u nichž existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátily do své domovské země, byly by vystaveny reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu.¹³⁰ Pod vážnou újmu se rozumí zejména vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.¹³¹ Z uvedeného vyplývá, že v případě, kdy důvodem náhlého odchodu uprchlíků je ozbrojený konflikt, čistě teoreticky budou tyto osoby současně spadat pod osobní působnost institutů doplňkové ochrany a dočasné ochrany. Stěžejní rozdíl mezi těmito dvěma instituty však spočívá v existenci hromadného, tedy velice intenzivního přílivu takových osob.

¹²⁷ Odst. 10 preambule směrnice 2001/55/ES

¹²⁸ Čl. 19 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹²⁹ čl. 19 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

¹³⁰ Viz čl. 2 odst. f) Kvalifikační směrnice

¹³¹ Viz čl. 15 písm. c) Kvalifikační směrnice

Následně směrnice 2001/55/ES v rovině osobní působnosti dočasné ochrany jde ještě dál a ve svém čl. 5 odst. 3 písm. a) stanoví, že rozhodnutí Rady o tom, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob, musí mimo jiné obsahovat popis specifických skupin osob, na něž se dočasná ochrana vztahuje.¹³² Z uvedeného vyplývá, že dočasná ochrana nemůže být poskytována osobám, které nebudou uvedeny v rozhodnutí Rady. Avšak čl. 7 směrnice stanoví z tohoto pravidla výjimku, neboť uvádí, že členské státy mohou rozšířit osobní působnost dočasné ochrany i na další kategorie vysídlených osob, neuvedené ve zmíněném rozhodnutí Rady, a to za podmínky, že jsou vysídleny ze stejných důvodů a ze stejné země nebo oblasti původu. Toto své rozhodnutí jsou členské státy povinny neprodleně oznámit Radě a Komisi.¹³³

Zvláštní pozornost směrnice 2001/55/ES věnuje nezletilým, zejména pak nezletilým osobám bez doprovodu, jimiž dle směrnice jsou státní příslušníci třetích zemí, resp. osoby bez státní příslušnosti mladší osmnácti let, „*kteřé na území členských států vstoupí bez doprovodu zletilé osoby za ně odpovědné, ať už podle zákona či zvyklostí, a to po celou dobu, kdy jim takovou osobou není poskytována účinná péče*“, případně také nezletilé osoby, které zůstanou bez doprovodu teprve poté, co na území členských států již vstoupily.¹³⁴ Více k obsahu dočasné ochrany poskytované těmto osobám viz níže.

Již ve své preambuli směrnice zdůrazňuje, že je rovněž nezbytné stanovit kritéria pro vyloučení některých osob z osobní působnosti dočasné ochrany.¹³⁵

První skupinu osob, na niž se směrnice 2001/55/ES nevztahuje, tvoří osoby, jež byly přijaty v rámci systémů dočasné ochrany před vstupem směrnice v platnost.¹³⁶

Co do dalších skupin vyloučených osob, směrnice zde poskytuje určitou míru právního prostoru a stanoví výčet obvyklých pro mezinárodní azylové právo případů, kdy členské státy mají právo (nikoliv musí) vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany. Jedná se především o existenci závažných důvodů se domnívat, že tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, čin proti cílům a zásadám Spojených národů nebo vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského. Osoba může být z poskytování dočasné ochrany vyloučena rovněž v případě, že „*existuje důvodné podezření, že by tato osoba mohla ohrozit bezpečnost hostitelského členského státu nebo že vzhledem ke skutečnosti, že byla na základě pravomocného rozsudku odsouzena za mimořádně závažný*

¹³² Viz čl. 5 odst. 3 písm. a) směrnice 2001/55/ES

¹³³ Viz čl. 7 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹³⁴ Viz čl. 2 písm. f) směrnice 2001/55/ES

¹³⁵ Bod 22 preambule směrnice 2001/55/ES

¹³⁶ Čl. 3 odst. 4 směrnice 2001/55/ES

*restný čin, predstavuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.*¹³⁷ Je však důležité poznamenat, že členské státy nemohou výše uvedené osoby z poskytování dočasné ochrany vyloučit „paušálně“, ale musejí posoudit výše vylíčené důvody pouze na základě osobního jednání dané osoby, přičemž se musí řídit zásadou přiměřenosti.¹³⁸

3.2.3 Časová působnost dočasné ochrany

Jak to vyplývá již ze samotného názvu směrnice 2001/55/ES, centrální myšlenkou upraveného institutu je právě jeho dočasnost. Tato dočasnost se především odvíjí od délky trvání důvodů, pro které vysídleným osobám byla dočasná ochrana poskytnuta. Zvláštní povahu dočasné ochrany založenou zejména na jejím temporálním charakteru mimo jiné zdůrazňuje odst. 13 preambule směrnice, dle něhož opatření zavedená v rámci směrnice mají výjimečnou povahu a jejich cílem je řešit náhlý a intenzivní příliv vysídlených osob, pročež by poskytovaná ochrana měla být pouze dočasná.¹³⁹

Délky trvání dočasné ochrany jsou upraveny ve II. kapitole směrnice 2001/55/ES. Z příslušných ustanovení však nevyplývá minimální délka trvání dočasné ochrany, neboť dle čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice je Rada oprávněna kdykoliv rozhodnout o ukončení dočasné ochrany, a to i před uplynutím základní délky trvání dočasné ochrany, jež činí jeden rok. Toto rozhodnutí Rady však musí kumulativně splňovat několik zásadních podmínek. Zaprvé Rada v této otázce rozhoduje pouze kvalifikovanou většinou, a to na návrh Komise, která je příslušná posoudit jakoukoli žádost členského státu.¹⁴⁰ Rozhodnutí rady se rovněž má zakládat na zjištění, že situace v zemi původu umožňuje, s ohledem na lidská práva, základní svobody a závazky členských států v souvislosti se zásadou nenavracení, bezpečný a trvalý návrat osobám, jimž byla poskytnuta dočasná ochrana. Rada je povinna oznámit své rozhodnutí Evropskému parlamentu.¹⁴¹ Základní délka trvání dočasné ochrany činí jeden rok s možností jeho automatického prodloužení o období v délce šesti měsíců, avšak nejvíce o jeden rok. V případě, že důvody udělení dočasné ochrany i poté nepominou (ku příkladu neskončí ozbrojený konflikt atd.), může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout o prodloužení dočasné ochrany až o jeden rok na návrh Komise.¹⁴² Z uvedeného tedy vyplývá, že maximální doba poskytování dočasné ochrany činí tři roky.

¹³⁷ Čl. 28 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹³⁸ Čl. 28 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

¹³⁹ Odst. 13 preambule směrnice 2001/55/ES

¹⁴⁰ Čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 2001/55/ES

¹⁴¹ Čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

¹⁴² Čl. 4 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

Směrnice 2001/55/ES rovněž věnuje náležitou pozornost otázce ukončení dočasné ochrany a návratu vysídlených osob zpátky do jejich domovské země, přičemž směrnice rozlišuje návrat dobrovolný a nucený.

Členské státy by tak měly přijmout nezbytná opatření umožňující dobrovolný návrat osob požívajících dočasnou ochranu, resp. osob, jejichž dočasná ochrana skončila, a to s ohledem na lidskou důstojnost. Přičemž členské státy jsou rovněž povinny zajistit, aby rozhodnutí těchto osob vrátit se bylo učiněno s plným vědomím všech skutečností. Za tímto účelem členské státy mohou zajistit také zkušební návštěvy.¹⁴³ V případě, že po návratu do své domovské země osoba změní svůj názor z důvodu trvání okolností podmiňujících její vysídlení, hostitelský členský stát je povinen takovou osobu po dobu trvání její dočasné ochrany zase na svém území přijmout.

V případě nuceného návratu členské státy přijmou opatření nezbytná k tomu, aby takový návrat osob, jimž uplynula doba trvání dočasné ochrany a jež nemají nárok na přijetí, proběhl s ohledem na lidskou důstojnost. Za takových okolností členské státy musí zvážit jakékoli závažné humanitární důvody, které by v jednotlivých případech činily návrat nemožným nebo neodůvodněným.¹⁴⁴

Směrnice rovněž vylučuje vyhoštění osob, jimž v cestování brání vážné zdravotní potíže, a to po celou dobu trvání tohoto stavu.¹⁴⁵ V tomto ohledu směrnice rovněž zmiňuje právo členských států povolit rodinám, jejichž nezletilé děti navštěvují školu v členském státě, aby využily podmínky pobytu umožňující těmto dětem dokončit probíhající období školní docházky před nuceným návratem do domovské země.¹⁴⁶

3.2.4 Rozsah poskytované ochrany dle směrnice 2001/55/ES

Právním jádrem směrnice 2001/55/ES je seznam povinností členských států vůči beneficiéntům dočasné ochrany. Přičemž tyto povinnosti jsou stanoveny toliko jako minimální standardy práv garantovaných osobám požívajícím dočasnou ochranu. Z podstaty takto formulovaných minimálních norem vyplývá pravomoc členských států v případě hromadného přílivu vysídlených osob zavádět nebo udržovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasnou ochranu.¹⁴⁷ Toto právo členských států je zdůrazněno ve čl. 3 odst. 5 směrnice 2001/55/ES, dle něhož „*se tato směrnice nedotýká*

¹⁴³ Čl. 21 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹⁴⁴ Čl. 22 směrnice 2001/55/ES

¹⁴⁵ Čl. 23 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹⁴⁶ Čl. 23 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

¹⁴⁷ Odst. 12 preambule směrnice 2001/55/ES

výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany.“

Směrnice 2001/55/ES stanoví poměrně pestrý katalog práv beneficentů dočasné ochrany a jim odpovídajících povinností členských států, na jejichž území se tyto osoby nacházejí. Jako první a základní povinnost členských států směrnice 2001/55/ES stanoví, že členské státy musí při poskytování dočasné ochrany náležitě dodržovat lidská práva, základní svobody a závazky související se zásadou non-refoulement.¹⁴⁸

Tato problematika je obecně upravená v kapitole III směrnice označené „*Povinnosti členských států ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany*“. Tato kapitola obsahuje 8 článků (čl. 8 až čl. 16), jejichž rozboru se bude diplomová práce dále věnovat.

Na prvním místě se směrnice 2001/55/ES věnuje otázce pobytových oprávnění příslušníků třetích zemí požívajících dočasnou ochranu na území členských států. V této souvislosti směrnice stanoví jednak povinnost členských států udělit beneficentům povolení k pobytu na svém území a jednak se rovněž zmiňuje o minimálních požadavcích, jež taková povolení musí splňovat. Jedná se o délku trvání pobytového oprávnění, která logicky nesmí být kratší než délka trvání dočasné ochrany, dále o povinnost členských států vydat osobám požívajícím dočasnou ochranu odpovídající doklady, a je-li to nezbytné také poskytnout dotyčným osobám veškeré potřebné prostředky k získání nezbytných víz, přičemž vzhledem k naléhavosti by úřední postupy měly být omezeny na minimum a víza by měla být udělena zdarma či za minimální poplatek.¹⁴⁹ Členské státy jsou rovněž povinny evidovat osobní údaje jako jméno, státní příslušnost, datum a místo narození, rodinné a příbuzenské vztahy všech osob požívajících dočasnou ochranu na jejich území.¹⁵⁰

Směrnice 2001/55/ES rovněž zakotvuje právo osob požívajících dočasnou ochranu na jednání v jazyce, kterému rozumí, a tomu odpovídající povinnost členských států jim poskytnout v takovém jazyce doklad, v němž jsou zřetelně vyloženy předpisy vztahující se k dočasné ochraně a týkající se těchto osob.¹⁵¹

Následně směrnice 2001/55/ES stanoví poměrně širokou škálu sociálních práv beneficentů dočasné ochrany. Jako první je uvedeno právo na zaměstnání nebo výkon samostatné výdělečné činnosti a taktéž právo zúčastnit se vzdělávacích aktivit pro dospělé, kurzů odborné přípravy, resp. praxe na

¹⁴⁸ Čl. 3 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

¹⁴⁹ Čl. 8 směrnice 2001/55/ES

¹⁵⁰ Čl. 10 směrnice 2001/55/ES

¹⁵¹ Čl. 9 směrnice 2001/55/ES

pracovišti. Přičemž se na beneficienty dočasné ochrany budou vztahovat obecné právní předpisy platné v členských státech, jež se týkají odměňování, přístupu do systému sociálního zabezpečení a dalších podmínek pro zaměstnávání. Z čehož vyplývá povinnost členských států kromě povolení k pobytu udělit osobám požívajícím dočasnou ochranu také povolení k výkonu práce, resp. samostatné výdělečné činnosti. Toto právo však není neomezené, neboť směrnice umožňuje, aby členské státy s ohledem na jejich vlastní politiky zaměstnanosti daly přednost „občanům EU a občanům států vázaných Dohodou o evropském hospodářském prostoru, a také státním příslušníkům třetích zemí s povolením k trvalému pobytu na jejich území, kteří pobírají podporu v nezaměstnanosti.“¹⁵²

Ve svém čl. 13 směrnice 2001/55/ES upravuje problematiku ubytování cizinců požívajících dočasnou ochranu. V tomto ohledu mohou členské státy zvolit mezi dvěma alternativami, a to zajistit možnost přiměřeného ubytování, nebo poskytnout prostředky k obstarání ubytování.¹⁵³ Nadto, v případě že osoba požívající dočasnou ochranu trpí nedostatkem finančních prostředků pro uspokojení svých základních potřeb, členské státy jsou rovněž povinny takové osobě zajistit poskytnutí nezbytné pomoci v podobě sociálních dávek a prostředků na živobytí, jakož i zdravotní péče, a to minimálně v rozsahu, který zahrnuje péči v akutních případech a základní léčbu onemocnění.¹⁵⁴ Rozsah poskytované finanční podpory se přitom má odvíjet od schopnosti dotyčné osoby uspokojit své vlastní potřeby, zejména s ohledem na skutečnost, že na území členského státu vykonává výdělečnou činnost.¹⁵⁵ Náležitá pozornost je taktéž věnována zdravotní péči, jejíž poskytování alespoň v nezbytné míře musí členské státy zajistit osobám požívajícím dočasnou ochranu, které mají zvláštní potřeby, ku příkladu jedná-li se o nezletilé osoby bez doprovodu nebo osoby, které byly obětí týrání, znásilnění nebo jiné závažné formy psychického, fyzického či sexuálního násilí.¹⁵⁶

Směrnice 2001/55/ES rovněž zabezpečuje přístup ke vzdělání nezletilým osobám požívajícím dočasnou ochranu. Toto právo má být dotyčným osobám garantováno na stejné úrovni jako státním příslušníkům hostitelského členského státu, přičemž případná omezení se mohou vztahovat pouze na přístup k veřejnému vzdělávacímu systému.¹⁵⁷ V případě osob starších osmnácti let členské státy mohou, nikoliv však musí zpřístupnit pro ně všeobecný vzdělávací systém.¹⁵⁸

Zvláštní pozornost si zaslouží otázka slučování rodinných příslušníků osob požívajících dočasnou ochranu, pročež této problematice je věnován nerozsáhlejší článek celé směrnice 2001/55/ES. Za

¹⁵² Čl. 12 směrnice 2001/55/ES

¹⁵³ Čl. 13 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹⁵⁴ Čl. 13 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

¹⁵⁵ Čl. 13 odst. 3 směrnice 2001/55/ES

¹⁵⁶ Čl. 13 odst. 4 směrnice 2001/55/ES

¹⁵⁷ Čl. 14 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹⁵⁸ Čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

rodinné příslušníky osob požívajících dočasnou ochranu, jež tvořily rodinu již v zemi původu a byly rozděleny z důvodů souvisejících s hromadným přílivem, směrnice považuje:

- manžele, manželku, dále druha nebo družku, a to v případě, že platné právní předpisy nebo praxe členského státu přistupují k nesezdaným párům obdobně jako k párům sezdaným v rámci jeho právních předpisů o cizincích;
- nezletilé svobodné děti, nezletilé svobodné děti manžela nebo manželky osoby požívající dočasnou ochranu;
- jiné blízké příbuzné, které v době událostí vedoucích k hromadnému přílivu žili jako rodina a byli v dané době na osobě požívající dočasnou ochranu zcela či z větší části závislí.¹⁵⁹

V případě prvních dvou z výše uvedených skupin rodinných příslušníků, tedy u partnerů a nezletilých dětí, členské státy je s osobou požívající dočasnou ochranu v jiném členském státě sloučí až v případě, že to odpovídá vůli dotčených osob.¹⁶⁰ Jinak je to jako u ostatních příbuzných (viz třetí skupina rodinných příslušníků), u nichž státy nemusejí automaticky povolit sloučení, ledaže by se zjistilo, že nesloučení rodiny povede k „*mimořádnému strádání jednotlivých rodinných příslušníků*“¹⁶¹. Obdobně to platí v případě, kdy výše uvedení rodinní příslušníci osoby požívající dočasnou ochranu doposud nedorazili na území členského státu a teprve usilují o získání dočasné ochrany.¹⁶²

Směrnice rovněž zdůrazňuje, že středobodem celého procesu sloučení rodiny má vždy být nejlepší zájem dítěte.¹⁶³

Jak již bylo zmíněno výše, směrnice 2001/55/ES pamatuje na nezletilé osoby bez doprovodu a klade na jim poskytovanou dočasnou ochranu zvláštní nároky. Zprv musí být takovým osobám ze strany členských států neprodleně zajištěno vhodné zastoupení v nezbytné míře, a to buď prostřednictvím zákonného opatrovníka, organizace odpovídající za péči o nezletilé nebo jiným přiměřeným způsobem.¹⁶⁴ Velmi citlivou otázku umístění nezletilých osob bez doprovodu směrnice řeší výčtem čtyř alternativních možností, přičemž zdůrazňuje, že je potřeba při volbě mezi nimi brát ohled rovněž i na názor dítěte v souladu s jeho věkem a duševní vyspělostí.¹⁶⁵ Po dobu trvání dočasné ochrany takové osoby mohou být umístěny:

- „*u zletilých příbuzných,*

¹⁵⁹ Čl. 15 odst. 1 směrnice 2001/55/ES

¹⁶⁰ Čl. 15 odst. 2 věta první směrnice 2001/55/ES

¹⁶¹ Čl. 15 odst. 2 věta druhá směrnice 2001/55/ES

¹⁶² Viz čl. 15 odst. 3 směrnice 2001/55/ES

¹⁶³ Viz čl. 15 odst. 4 směrnice 2001/55/ES

¹⁶⁴ Čl. 16 směrnice 2001/55/ES

¹⁶⁵ Čl. 16 poslední pododstavec směrnice 2001/55/ES

- u pěstounské rodiny,
- v přijímacích střediscích se zvláštními zařízeními pro nezletilé osoby nebo v jiných ubytovacích zařízeních vhodných pro nezletilé,
- u osoby, která o nezletilou osobu pečovala v době útěku.¹⁶⁶

Práva osob požívajících dočasnou ochranu spojená s možností podat žádost o azyl a tomu odpovídající povinnosti členských států již byly rozebrány výše (viz podkapitola „3.1.2.2 *Osobní působnost směrnice 2001/55/ES*“), rovněž tak i povinnosti členských států přijmout nezbytná opatření pro zajištění náležitého návratu beneficentů dočasné ochrany po jejím skončení (viz podkapitola „3.1.2.3 *Časová působnost dočasné ochrany*“).

Zbytečně bychom ve směrnici 2001/55/ES hledali zmínku o povinnosti členských států zavádět jakákoliv integrační opatření za účelem zabezpečit snadnější zapojování osob požívajících dočasnou ochranu do společnosti, jak je upravuje kupříkladu Kvalifikační směrnice.¹⁶⁷ Toto opomenutí je záměrné, neboť opak by zcela popíral ve směrnici opakovaně deklarovaný temporální charakter dočasné ochrany.¹⁶⁸

3.2.5 Instrumenty pro rozdělování břemene mezi členskými státy

Na tomto místě se předkládaná diplomová práce bude zabývat otázkou způsobů rozdělování břemene členských států spojeného s přijetím vysídlených osob ztíženého jejich hromadným přílivem. Tato problematika je z větší části upravena ve dvou kapitolách směrnice 2001/55/ES, a to v kapitole VI „*Solidarita*“ a kapitole V „*Správní spolupráce*“.

Primární povinností členských států v tomto ohledu je poskytnout číselné údaje nebo alespoň v obecných rysech vyjádřit své kapacitní možnosti pro přijetí vysídlených osob. Tyto údaje budou následně obsaženy v rozhodnutí Rady, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob. V případě, že po přijetí tohoto rozhodnutí se u členské země objeví další volné kapacity pro přijetí vysídlených osob, tuto skutečnost mají oznámit Radě a Komisi. Při opačném scénáři, tedy kdyby počet přijatých osob překročil kapacitu pro přijetí uvedenou ve zmíněném

¹⁶⁶ Čl. 16 odst. 2 směrnice

¹⁶⁷ Čl. 34 Kvalifikační směrnice

¹⁶⁸ Viz kupříkladu odst. 13 preambule směrnice 2001/55/ES

„aktivujícím“ rozhodnutí, do popředí zase vstoupí Rada, jež má za úkol situaci neprodleně posoudit a přijmout vhodná opatření s cílem poskytnout náležitou pomoc dotčeným členským státům.¹⁶⁹

Ve vztahu k přemístění bydliště osob požívajících dočasnou ochranu směrnice 2001/55/ES členským státům ukládá povinnost vzájemně spolupracovat, a to po celou dobu trvání dočasné ochrany. Řečená spolupráce má zejména spočívat v postupu, jež předchází, resp. doprovází dobrovolné přemístění osob z jednoho členského státu do jiného. Hostitelský členský stát sdělí žádosti o přemístění osob ostatním členským státům a uvědomí o tom Komisi a UNHCR. V reakci na tuto žádost dotčené členské státy informují žádající členský stát, zda mají k dispozici volné kapacity pro přijetí takových osob. V případě, že aktuální situace přemístění osob umožňuje a zájem osoby o to trvá, bude žádost o přemístění vyhověno. Přemístěním osoby končí platnost jejího povolení k pobytu v členském státě, který opouští, a rovněž zanikne jejich právní vztah založený udělením dočasné ochrany, neboť povinnosti spjaté s poskytnutím dočasné ochrany na sebe převezme nový hostitelský členský stát.¹⁷⁰

V oblasti správní spolupráce je jednou ze základních povinností členských států dle směrnice 2001/55/ES určení kontaktního místa pro řešení otázek spojených s poskytováním dočasné ochrany, jehož adresu každý členský stát sdělí ostatním členským státům a Komisi. Dále směrnice 2001/55/ES stanoví obecnou povinnost členských států ve spolupráci s Komisí přijmout veškerá potřebná opatření k navázání přímé spolupráce a k výměně informací mezi příslušnými orgány členských států. Tato obecně formulovaná povinnost zahrnuje rovněž pravidelnou vzájemnou výměnu údajů o počtu osob požívajících dočasnou ochranu na území členských států a další nezbytné informace, a to zejména za účelem, aby členské státy vždy měly přehled o tom, jak se situace vyvíjí a jak je regulovaná v ostatních členských státech.¹⁷¹

Nelze opomenout ani ustanovení čl. 24 směrnice 2001/55/ES, dle něhož „*pro opatření stanovená v této směrnici se využije Evropský fond pro uprchlíky zřízený rozhodnutím 2000/596/ES za podmínek stanovených v uvedeném rozhodnutí*“. Toto ustanovení směrnice 2001/55/ES lze považovat za částečně obsoletní, neboť dle čl. 2 odst. 2 rozhodnutí Rady 2000/596/ES ze dne 28. září 2000 o zřízení Evropského fondu pro uprchlíky „*fond bude působit v období od 1. ledna 2000 do 31. prosince 2004*“, tedy Evropský fond pro uprchlíky výslovně zmíněný ve směrnici 2001/55/ES již neexistuje. Diplomová práce ale záměrně uvádí, že toto ustanovení je jen částečně obsoletní, a to pouze z

¹⁶⁹ Čl. 25 směrnice 2001/55/ES

¹⁷⁰ Čl. 26 směrnice 2001/55/ES

¹⁷¹ Čl. 27 směrnice 2001/55/ES

formálního hlediska, neboť jeho smysl spočívající ve finanční podpoře členských států z unijních fondů je nadále naplňován (viz níže).

3.3 Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382

Ještě donedávna „spící“ směrnici 2001/55/ES Rada na návrh Komise poprvé v historii aktivovala v reakci na příliv osob vysídlených v důsledku vojenské agrese Ruska proti Ukrajině svým rozhodnutím 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým stanovila, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES a kterým zavedla jejich dočasnou ochranu.

Zatímco v Kyjevě, Charkově, Dnipru, Lvově a dalších městech a vesnicích Ukrajiny padaly první ruské bomby, v Bruselu dne 24. února 2022 mimořádně zasedala Evropská rada, která jednomyslně odsoudila „nevyprovokovanou a neodůvodněnou“ vojenskou agresi Ruska vůči Ukrajině a vyslovila svoje plné odhodlání všestranně podporovat Ukrajinu¹⁷², pročež vyzvala Komisi přijmout vhodná krizová opatření.¹⁷³

Z návrhu Komise ze dne 2. března 2022 vyplývá, že plnohodnotná válka na Ukrajině a její důsledky hlavně ve formě náhlého přílivu uprchlíků za pouhých pár dní stihly ohrozit bezpečnost unie, neboť vyvolaly „značný migrační tlak“ u unijních hranic. K 1. březnu 2022 přicestovalo do unie z Ukrajiny více než 650 000 vysídlených osob. Očekávalo se, že toto číslo ještě poroste, a dle nejpesimističtějších odhadů by z Ukrajiny mohly potenciálně uprchnout až 4 miliony osob.¹⁷⁴ Kritická situace rovněž napovídala existenci rizika, že azylové systémy členských států nebudou schopny zvládnout tento intenzivní příliv žadatelů o mezinárodní ochranu takovým způsobem, aby to nepříznivě nedopadalo na jejich účinné fungování a na zájmy dotčených osob a dalších osob žádajících o ochranu.¹⁷⁵

Na základě výše uvedeného Rada dospěla k logickému závěru, že „dočasná ochrana je v současné situaci nejvhodnějším nástrojem“ a poprvé v historii stanovila, „že na území unie nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku

ozbrojeného konfliktu.“¹⁷⁶

¹⁷² Bod 8 Závěrů Evropské rady k nevyprovokované a neodůvodněné vojenské agresi Ruska vůči Ukrajině ze dne 24. 2. 2022

¹⁷³ Bod 10 tamtéž

¹⁷⁴ Odst. 6 preambule rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁷⁵ Odst. 7 preambule rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁷⁶ Čl. 1 rozhodnutí Rady 2022/382

V souladu s čl. 5 odst. 3 písm. a) směrnice 2001/55/ES rozhodnutí Rady rovněž vymezuje skupiny osob, na něž se dočasná ochrana bude vztahovat, a to s možností členských států tento okruh osob rozšířit. Společným rysem pro vyjmenované kategorie osob je skutečnost, že opustily území Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil. Jedná se o

- ukrajinské státní příslušníky pobývajících na Ukrajině před 24. únorem 2022 a jejich rodinné příslušníky,
- osoby bez státní příslušnosti a státní příslušníky třetích zemí jiných než Ukrajiny, které pobývaly na území Ukrajiny před 24. únorem 2022 z důvodů, že jim Ukrajina poskytla mezinárodní ochranu či tomu odpovídající vnitrostátní ochranu, a jejich rodinné příslušníky.¹⁷⁷

Prováděcí rozhodnutí rovněž zmiňuje právo členských států okruh uvedených osob rozšířit, avšak zdůrazňuje, že toto jejich právo je omezeno ustanovením čl. 7 odst. 1 směrnice 2001/55/ES.

Za rodinné příslušníky osob, na něž se vztahuje dočasná ochrana rozhodnutí 2022/382, považuje osoby uvedené v čl. 15 odst. 1 směrnice 2001/55/ES (viz výše), pokud se již daná rodina zdržovala a pobývala na Ukrajině před 24. únorem 2022.¹⁷⁸

Dobu trvání dočasné ochrany rozhodnutí 2022/382 žádným zvláštním způsobem neupravuje, jenom v podstatě opakuje příslušná ustanovení směrnice 2001/55/ES a uvádí, že by dočasná ochrana měla trvat nejprve jeden rok a v případě, že nebude rozhodnutím Rady ukončena, mělo by být její trvání automaticky prodlouženo o období v délce šesti měsíců, avšak nejdéle o jeden rok. Komise dle rozhodnutí 2022/382 má za úkol situaci neustále monitorovat a přezkoumávat takovým způsobem, aby mohla Radě včas a účelně navrhnout ukončení dočasné ochrany, nebo její prodloužení až o jeden rok.¹⁷⁹

Ve vztahu ke spolupráci členských států na poli přijímání vysídlených osob v duchu vzájemné solidarity rozhodnutí 2022/382 především uvádí informace oznámené několika členskými státy ohledně kapacit pro přijetí, jež ke dni 4 března 2022 tvořily více než 310 000 míst, a to nad rámec absorpční kapacity ukrajinské diaspory pobývajících v unii.¹⁸⁰

Dále rozhodnutí 2022/382 zdůrazňuje směrnicí 2001/55/ES uloženou povinnost členských států si navzájem sdělovat relevantní informace o počtu přijatých osob, kapacitních možnostech atd. za účelem

¹⁷⁷ Čl. 2 odst. 1 rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁷⁸ Čl. 2 odst. 4 rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁷⁹ Odst. 21 preambule rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁸⁰ Odst. 20 preambule rozhodnutí Rady 2022/382

efektivního monitoringu situace a případného zavádění krizových opatření. Pročež by členské státy měly využívat různé k tomu vytvořené unijní platformy, kdyžto Komise by měla v tomto ohledu převzít koordinační úlohu.¹⁸¹ Nadto Rada v prováděcím rozhodnutí rovněž výslovně zmiňuje další instituce EU, jako jsou Frontex, Agentura Evropské unie pro otázky azylu, Europol, které mají za úkol poskytovat operativní podporu a pomoc se zvládnutím krizové situace na žádost kteréhokoliv členského státu.

Rozhodnutí Rady 2022/382 neopomenulo ani otázku výše zmíněného již neexistujícího Evropského fondu pro uprchlíky, na něhož stále odkazuje čl. 24 směrnice 2001/55/ES. Rada proto uvádí, že se odkaz na Evropský fond pro uprchlíky považuje za odkaz na Azylový, migrační a integrační fond, přičemž nevyklučuje, ba naopak výslovně připouští možnost finanční podpory členských států při plnění povinností spojených s poskytováním dočasné ochrany i z jiných fondů unie, rovněž zmiňuje další mimořádné mechanismy spolufinancování.¹⁸²

K problematice přemísťování osob požívajících dočasnou ochranu mezi členskými státy prováděcí rozhodnutí pouze uvádí, že členské státy využily svého práva a dohodly se neuplatňovat čl. 11 směrnice 2001/55/ES, dle něhož *„členský stát převezme zpět osobu požívající na jeho území dočasnou ochranu, pokud se tato osoba v průběhu doby stanovené rozhodnutím Rady bez povolení zdržuje na území jiného členského státu nebo se bez povolení snaží na toto území vstoupit.“*¹⁸³

Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 nabylo účinnosti dnem jeho vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tedy dne 4 března 2022.¹⁸⁴

3.4 Prováděcí rozhodnutí Rady 2023/2409

V souladu s čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/55/ES a vzhledem k „aktivaci“ režimu dočasné ochrany prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 ze dne 4. března 2022 trvala dočasná ochrana nejprve jeden rok, tedy do 4. března 2023, a poté byla automaticky prodloužena o další rok do 4. března 2024. Druhý odstavec čl. 4 směrnice 2001/55/ES předpokládá, že přetrvávají-li důvody pro poskytnutí dočasné ochrany, Rada je příslušná rozhodnout o prodloužení dočasné ochrany maximum o další rok.

¹⁸¹ Odst. 20 preambule rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁸² Odst. 22 Preambule rozhodnutí Rady 2022/382

¹⁸³ Čl. 11 směrnice 2001/55/ES

¹⁸⁴ Čl. 4 rozhodnutí 2022/382

Vzhledem k tomu, že ruská vojenská agrese proti Ukrajině neskončila a ani nebyla na své intenzitě do takové míry, aby to umožnilo bezpečný a trvalý návrat větší části vysídlených osob, ba naopak riziko vojenské eskalace nadále přetrvává, navrácení ukrajinských uprchlíků zde nepřichází v úvahu. V současné době v unii požívá dočasné ochrany přibližně 4,1 milionu vysídlených osob. Kromě toho nadále existuje riziko budoucího hromadného přílivu a vysídlení většího počtu osob přechajících z Ukrajiny do členských zemí, a to z důvodu pokračujících krutých akcí ze strany Ruska, včetně pravidelného bombardování objektů civilní infrastruktury atd. V kumulaci s obtížnou humanitární situací na Ukrajině by to mohlo vyústit v další náhlý nárůst počtu vysídlených osob. Další riziko spojené s případným ukončením dočasné ochrany za těchto podmínek představuje zaplavení vnitrostátních azylových systémů členských států, neboť převážné většině vysídlených osob by nezbylo nic jiného než žádat o jiné formy mezinárodní ochrany.¹⁸⁵

S ohledem na vše výše uvedené Rada dospěla k závěru, že „*prodloužení dočasné ochrany je nezbytné k řešení situace osob, které požívají dočasné ochrany v unii v současné době nebo které budou tuto ochranu potřebovat od 4. března 2024*“ a dne 19. října 2023 přijala odpovídající prováděcí rozhodnutí Rady 2023/2409, jímž v souladu s čl. 4 odst. 2 směrnice 2001/55/ES dočasnou ochranu poskytovanou osobám vysídleným z Ukrajiny prodloužila o jeden rok, tedy do dne 4. března 2025.¹⁸⁶

Řečené rozhodnutí nabylo účinnosti dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie, tedy dne 13. listopadu 2023.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Odst. 6 preambule rozhodnutí 2023/2409

¹⁸⁶ Čl. 1 rozhodnutí 2023/2409

¹⁸⁷ Čl. 2 rozhodnutí 2023/2409

4. Dočasná ochrana v České republice

4.1 Ústavní úroveň

Mluvíme-li o úpravě práva na poskytnutí mezinárodní ochrany na území České republiky jako první z ústavních norem na mysl přichází čl. 43 Listiny základních práv a svobod, který vyjadřuje závazek státu poskytovat azyl všem cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod s výjimkou těch, kdo sami jednali v rozporu se základními právy a svobodami.¹⁸⁸ V souvislosti se zmíněným čl. 43 Listiny je však důležité poznamenat, že v případě práva na azyl se nejedná o základní tedy přirozené právo člověka ve smyslu čl. 1 Listiny, dle něhož „základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“ Takového závěru dospěl Ústavní soud ČR ve svém nálezu IV. ÚS 553/06, když skutečně konstatoval, že „právo azylu nelze považovat za právo nárokové; ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto. Rozhodnutí o neudělení politického azylu cizinci nemusí proto být nesouladné s čl. 43 Listiny základních práv a svobod.“¹⁸⁹ Jelikož Listina neobsahuje žádné jiné zmínky o právu na mezinárodní ochranu a zmíněný azyl je její nejsilnější formou, pomocí výkladového pravidla a maiori ad minus platí, že ani právo cizince na udělení dočasné ochrany na území ČR není nárokové povahy.

Dočasná ochrana však je s konceptem základních práv úzce spjata, neboť jak to mimo jiné stanoví Směrnice 2001/55/ES „členské státy při poskytování dočasné ochrany náležitě dodržují lidská práva, základní svobody a závazky související se zásadou nenavracení.“ Listina základních práv a svobod ve svém prvním článku uvádí, že „Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“ Druhá věta čl. 1 zdůrazňuje přirozenoprávní (trvalou, předstátní) povahu základních práv, která spočívá zejména v tom, že náleží každému člověku prostě proto, že je člověkem, bez ohledu na jeho státní příslušnost, národnost, rasu, původ, pohlaví, politické či náboženské názory, nebo na jakékoliv další osobní charakteristiky.¹⁹⁰ Tento princip je potřen v čl. 2 odst. 1 LZPS: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo

¹⁸⁸ Čl. 43 LZPS

¹⁸⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06

¹⁹⁰ BARTOŇ, Michal. Čl. 1 [Svoboda, rovnost, důstojnost. Charakteristika základních práv]. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 145-161

sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“ Při poskytování dočasné ochrany se mají dodržovat nepochybně všechna základní práva všech dotčených osob, avšak některá ze základních práv s institutem dočasné ochrany souvisí o něco výrazněji. Jedná se zejména o právo na svobodu pobytu a pohybu (čl. 14 LZPS), jehož součástí je pravidlo, že *„Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem“*.¹⁹¹ Dále lze rovněž zmínit garantovanou svobodu náboženství a víry (čl. 16 LZPS), dle níž vysídlené osoby ze třetích zemí, jež velice pravděpodobně mohou mít odlišné náboženství, či víru mají právo toto svoje náboženství svobodně projevovat, a to buď samostatně nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu.¹⁹²

Nelze opomenout též skutečnost, že dočasná ochrana na území ČR bude vysídleným osobám udělována prostřednictvím k tomu příslušnými správními orgány, jež mohou jednat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.¹⁹³ Zákony, jimiž se zmíněné správní orgány budou při poskytování dočasné ochrany řídit, budou rozebrány níže.

Co do závaznosti norem mezinárodního a komunitárního práva pro Českou republiku, tu zakotvuje Ústava ve svých čl. 10 a čl. 10a. Ústava ve čl. 10 stanoví, že *„vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“* Kdyžto čl. 10a upravuje podmínky přenesení některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy včetně EU. Přistoupením k EU se Česká republika mimo jiné zavázala k přijetí *acquis communautaire*, neboli právního řádu EU jako celku, tedy včetně sekundárního práva EU, jehož součástí je též výše rozebraná Směrnice 2001/55/ES.

4.2 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Základním normativně právním aktem upravujícím problematiku pobytu cizinců na území České republiky je zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, označovaný také jako cizinecký zákon. Avšak dle § 2 písm. c) řečeného zákona se jeho ustanovení nevztahují na cizince, jež požádali Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na jejím území, a rovněž na cizince, kteří pobývají na území ČR na základě již uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, ledaže by cizinecký zákon nebo zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, stanovily

¹⁹¹ Čl. 14 odst. 5 LZPS

¹⁹² Čl. 16 odst. 1 LZPS

¹⁹³ Čl. 2 odst. 2 LZPS

jinak.¹⁹⁴ Toto ustanovení dává jasně najevo, že problematika dočasné ochrany je v České republice upravena speciálním právním předpisem, kdyžto cizinecký zákon se na ni vztahuje pouze subsidiárně. Jako příklad, kdy se na osobu požívající dočasnou ochranu bude vztahovat cizinecký zákon, lze uvést zejména jeho §§ 113–117, jež poměrně komplexně upravují problematiku vydávání cizineckých pasů a cestovních průkazů totožnosti.¹⁹⁵ Dalším příkladem, kdy se poměry osob požívajících dočasnou ochranu budou řídit cizineckým zákonem, je otázka vykonatelnosti rozhodnutí o jejich vyhoštění z území ČR, avšak jen za předpokladu, že jim poskytování dočasné ochrany Českou republikou z nějakého důvodu zaniklo.¹⁹⁶ Rozsah shromažďovaných osobních údajů o osobě požívající dočasnou ochranu a jejich evidence v informačním systému cizinců se rovněž bude řídit příslušnými ustanoveními cizineckého zákona (viz hlava XV „*Informační systémy*“ cizineckého zákona).

4.3 Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců

Jak již bylo výše naznačeno, institut dočasné ochrany je v České republice upraven speciálním právním předpisem, a to zákonem č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl parlamentem přijat dne 26. června 2003 a účinnosti nabyl 1. ledna 2004, z čehož vyplývá, že řečený zákon nebyl českou variantou vnitrostátní transpozice směrnice 2004/55/ES, neboť byl přijat v době, kdy Česká republika zatím nebyla členem EU, a tudíž adresátem zmíněné směrnice. Avšak zákon o dočasné ochraně na evropskou směrnici 2004/55/ES pamatuje, neboť ve svém § 1 odst. 4 stanoví, že „*podle tohoto zákona se postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie.*“, čímž má na mysli rozhodnutí Rady o aktivaci režimu dočasné ochrany dle čl. 5 směrnice 2001/55/ES.

Zákon o dočasné ochraně obsahuje jak hmotněprávní, tak i procesněprávní úpravu řady otázek s poskytnutím dočasné ochrany bezprostředně spojených. Jedná se o podmínky vstupu, pobytu a vycestování cizinců, jež mají nárok na poskytnutí dočasné ochrany, o řízení o udělení a odnětí oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, právní status žadatelů o dočasnou ochranu a osob požívajících dočasnou ochranu a nakonec působnost Ministerstva vnitra a Policie České republiky v této oblasti státní správy.¹⁹⁷

Následně zákon o dočasné ochraně vymezuje okruh osob, jež mají nárok na poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v případě, že splní další zákonné podmínky. Jedná se o cizince, kteří hromadně opustili stát, jehož jsou občany, nebo který jim poskytl azyl, o osoby bez státní

¹⁹⁴ § 2 písm. c) cizineckého zákona

¹⁹⁵ § 113 a násl. cizineckého zákona

¹⁹⁶ § 119 odst. 8 tamtéž

¹⁹⁷ § 1 odst. 1 zákona o dočasné ochraně

příslušnosti, které hromadně opustily stát svého posledního trvalého bydliště, a osoby, které se do výše uvedených států nemohou vrátit.¹⁹⁸

Zákon blíže nespecifikuje, co přesně se rozumí pod pojmem „hromadně“ v kontextu cizinců, jež opustili svůj domovský stát. Zbytečně bychom v zákoně rovněž hledali taxativní nebo alespoň demonstrativní vyčet důvodů, jež byly spouštěčem onoho hromadného vysídlení osob. Naopak zákon o dočasné ochraně obsahuje důvody pro neudělení dočasné ochrany (tzv. exkluzivní klauzule), které jsou obsahově téměř shodné s vylučovacími důvody obsaženými v čl. 28 směrnice 2001/55/ES. Avšak zákon o dočasné ochraně obsahuje vylučující důvod navíc: „*Oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany nelze udělit, pokud Česká republika dosáhla počtu vydaných oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany stanoveného rozhodnutím Rady Evropské unie. Toto ustanovení se nevztahuje na sloučení rodiny podle tohoto zákona.*“¹⁹⁹

Zvláštní pozornost si zaslouží ustanovení § 10 řečeného zákona, jež upravuje důvody obligatorního odejmutí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany. Pro účely této diplomové práce jsou zajímavé zejména důvody, jež jsou projevem snahy vyhnout se nežádoucímu souběhu institutů zaručujících ochranu vysídlené osobě. Tudíž v případě, že osobě požívající dočasnou ochranu bude poskytnut azyl, udělen jiný druh povolení k pobytu, případně jí dočasnou ochranu poskytne jiný členský stát, bude jí české oprávnění k pobytu odejmuto.²⁰⁰

Zákon o dočasné ochraně se poměrně detailně věnuje procesním otázkám zejména spojeným s řízením o žádosti o poskytnutí dočasné ochrany. Krom toho zákon rovněž zmiňuje práva a povinnosti osob požívajících dočasnou ochranu.²⁰¹

Zákon o dočasné ochraně rovněž upravuje skutkové podstaty přestupků a stanoví sankce v případě jejich naplnění osobou požívající dočasnou ochranu, resp. žadatelem o poskytnutí dočasné ochrany.²⁰²

4.4 Lex Ukrajina

Lex Ukrajina je v praxi užitě označení pro soubor normativních právních aktů přijatých v reakci na ozbrojený konflikt na území Ukrajiny vyvolaný invazí ruských vojsk.

Normativní balíček Lex Ukrajina se skládá se ze tří zákonů, jež budou rozebrány níže. Největší pozornost bude věnovaná navrženému Ministerstvem vnitra zákonu č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny, který upravuje udělování

¹⁹⁸ § 1 odst. 3 zákona o dočasné ochraně

¹⁹⁹ § 9 odst. 4 zákona o dočasné ochraně

²⁰⁰ § 10 odst. 1 zákon o dočasné ochraně

²⁰¹ Viz zejména § 12 a násl., § 32 a § 33 zákona o dočasné ochraně

²⁰² § 55 zákona o dočasné ochraně

dočasné ochrany, právní status osob jí požívajících, přístup ke zdravotní péči a další s tím související otázky. Následně bude rozebrán zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení navržený Ministerstvem práce a sociálních věcí. V poslední řadě diplomová práce poskytne náhled do zákona č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství navržený Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, který upravuje přístup osob požívajících dočasné ochrany ke vzdělávání.

4.4.1 Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny

Českou reakcí na prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382 o aktivaci režimu dočasné ochrany bylo přijetí zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, a to v rámci balíčku dalších právních předpisů přijatých v reakci na události, jež následovaly po 24. únoru 2022, v praxi souhrnně označovaných jako Lex Ukrajina. Jak to vyplývá z dikce ustanovení § 1 odst. 2 Zákona č. 65/2022 Sb., „*ustanovení tohoto zákona se použijí přednostně před ustanoveními jiných právních předpisů upravujících právní vztahy podle odstavce 1, nestanoví-li tento zákon jinak.*“

Z čehož lze vyvodit závěr, že výše rozebrané právní předpisy, zejména zákon o dočasné ochraně, se na otázky poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny použije pouze subsidiárně. Jako příklad, kdy se na otázky spojené s dočasnou ochranou bude aplikovat zákon o dočasné ochraně lze uvést případy neudělení nebo odnětí dočasné ochrany.²⁰³

Dočasnou ochranu zákon č. 65/2022 Sb. vnímá jako „*oprávnění k pobytu na území České republiky podle zákona o dočasné ochraně cizinců za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území České republiky v návaznosti na rozhodnutí Rady.*“²⁰⁴ Uvedené znamená, že požívá-li řečený zákon legislativní zkratku dočasná ochrana tím má na mysli především povolení k pobytu nikoliv jen druh mezinárodní ochrany.

Príslušnými orgány pro udělování dočasné ochrany jsou Ministerstvo vnitra ČR a Policie České republiky.²⁰⁵

Věcná působnost zákona č. 65/2022 Sb. se vztahuje především na podmínky udělování dočasné ochrany osobám uvedeným v prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382. Nadto Česká republika využila svého práva a v souladu se čl. 7 odst. 2 směrnice 2001/55/ES rozšířila okruh osob, jimž udělí dočasnou

²⁰³ § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb.

²⁰⁴ § 2 zákona č. 65/2022 Sb.

²⁰⁵ § viz zejména § 3 zákona č. 65/2022 Sb.

ochranu. Jedná se o cizince, který doloží, že mu bylo ke dni 24. února 2022 uděleno povolení k trvalému pobytu na území Ukrajiny, za podmínky, že jeho vycestování do státu jeho státní příslušnosti, resp. jde-li o osobu bez státního občanství do státu jeho posledního trvalého bydliště (před Ukrajinou), není možné z důvodu hrozby skutečného nebezpečí, že tam budou porušována jeho základní práva a svobody obsažené v čl. 2 až 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.²⁰⁶

Žádost o udělení dočasné ochrany musí být podaná osobně, jinak je nepřijatelná.²⁰⁷ Avšak Ministerstvo vnitra nebo Policie České republiky může od povinnosti osobního podání žádosti upustit z důvodů hodných zvláštního zřetele²⁰⁸, ku příkladu jedna-li se o zdravotní stav, který způsobuje imobilitu žadatele.

O udělení dočasné ochrany cizinec neobdrží žádný zvláštní certifikát či potvrzení, ale tato skutečnost se vyznačí do jeho cestovního pasu vízovým štítkem. V případě, že místní podmínky udělení dočasné ochrany neumožňují vyznačit formou vízového štítku, příslušný správní orgán je oprávněn učinit záznam o udělení dočasné ochrany do cestovního dokladu nebo mimo něj.²⁰⁹

Zákon č. 65/2022 Sb. dále poměrně široce upravuje otázky poskytování ubytování a souvisejících služeb osobám požívajícím dočasnou ochranu, včetně evidence ubytovacích kapacit. Bezplatné ubytování v objektech zařazených v informačním systému evidence ubytování se poskytuje nejvýše po dobu 150 dnů ode dne udělení dočasné ochrany, přičemž doba ubytování téže osoby v jednotlivých objektech zařazených v evidenci se počítá.²¹⁰ Avšak z uvedeného pravidla maximální délky ubytování může zákon stanovit výjimky, ku příkladu jedna-li se o osobu jež má nárok na humanitární dávku dle zákona č. 66/2022 Sb. o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace.²¹¹

Kromě bezplatného ubytování zákon č. 65/2022 Sb. rovněž upravuje pravidla poskytování paušálních náhrad provozovateli ubytovacího zařízení zařazeného do evidence, a to v případě, že poskytuje ubytování pro osoby požívající dočasnou ochranu bezplatně. Tyto peněžní prostředky poskytuje kraj prostřednictvím krajského úřadu a výši paušálních náhrad stanoví vláda nařízením podle druhu ubytování a druhu provozovatele, a to v rozmezí od 200 do 350 Kč za ubytovanou osobu na noc.²¹²

Zákon č. 65/2022 Sb. dále upravuje přístup osob požívajících dočasnou ochranu ke službám zdravotní péče a v této souvislosti stanoví, že cizinec, kterému byla udělena dočasná ochrana se ode dne udělení

²⁰⁶ Viz § 3 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb. ve spojení s § 179 odst. 2 cizineckého zákona

²⁰⁷ § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/2022 Sb.

²⁰⁸ § 5 odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb.

²⁰⁹ § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

²¹⁰ § 6b odst. 1 a 2 zákona č. 65/2022 Sb.

²¹¹ § 6b odst. 3 zákona č. 65/2022 Sb.

²¹² § 6e zákona č. 65/2022 Sb.

dočasné ochrany považuje pro účely veřejného zdravotního pojištění za pojištěnce dle § 2 odst. 1 písm. b) bodu 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění.²¹³ Dle platné právní úpravy, osobám požívajícím dočasné ochrany, jež jsou ve věkovém rozmezí 18–65 let zdravotní pojištění automaticky hradí stát, avšak jen po dobu 150 dnů ode dne udělení dočasné ochrany. Po uplynutí stanovené doby se výše uvedené osoby pro účely veřejného zdravotního pojištění považují za osoby s trvalým pobytem na území České republiky a musejí hradit zdravotní pojištění z vlastních zdrojů.²¹⁴

Zákon č. 65/2022 Sb. rovněž upravuje postup pro prodloužení dočasné ochrany. Za účelem prodloužení dočasné ochrany je cizinec povinen provést registraci prostřednictvím elektronického formuláře, který je zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Po obdržení odpovídajícího potvrzení na adresu elektronické pošty, cizinec je povinen se dostavit v potvrzení uvedený termín na adresu uvedeného pracoviště pro prodloužení dočasné ochrany formou vyznačení vízového štítku.²¹⁵

V důsledku novelizační změny, jež proběhla za základě zákona č. 454/2023 Sb., *kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony* zákon č. 65/2022 Sb. teď nově řeší asistovaný dobrovolný návrat vysídlených osob z Ukrajiny. Pod asistovaným dobrovolným návratem zákon č. 65/2022 Sb. rozumí úhradu některých nákladů spojených s návratem osob požívajících dočasné ochrany, zpravidla na území Ukrajiny, a k tomu potřebnou asistenci. Zákon přitom zdůrazňuje, že asistovaný dobrovolný návrat lze cizinci zajistit pouze jednou. Zajištění asistovaného dobrovolného návratu zákon podmiňuje vydáním odpovídajícího nařízení vlády, která je současně povolána stanovit druhy způsobilých nákladů hrazených v rámci úhrady nákladů spojených s návratem cizince a maximální výši prostředků vynaložených na asistovaný dobrovolný návrat.²¹⁶

Zákon č. 65/2022 Sb. rovněž reguluje problematiku evidence vozidel s ukrajinskými poznávacími značkami. Řídit motorové vozidlo s ukrajinskou poznávací značkou na území České republiky lze jen v případě, že provozovatel tohoto vozidla je zapsán v evidenci, vedené Ministerstvem dopravy. V této souvislosti zákon č. 65/2022 Sb. vymezuje skutkovou podstatu přestupku, jehož se může dopustit řidič motorového vozidla tím, že řídí motorové vozidlo se státní poznávací značkou Ukrajiny, aniž by byl v

²¹³ § 7 odst. 2 věta první zákona č. 65/2022 Sb.

²¹⁴ § 7 odst. 2 věta druhá zákona č. 65/2022 Sb.

²¹⁵ § 7b odst. 3 Zákona č. 65/2022 Sb.

²¹⁶ § 6 odst. 11 zákona č. 65/2022 Sb.

evidenci ukrajinských vozidel zapsán jeho provozovatel. Za spáchaní tohoto přestupku může být uložena pokuta až do výše 30 000 Kč.²¹⁷

Otázka souběhu řízení o udělení dočasné ochrany a mezinárodní ochrany je řešena v §6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb., dle něhož „*podá-li cizinec, kterému byla udělena dočasná ochrana, žádost o udělení mezinárodní ochrany nebo je-li v době podání žádosti o dočasnou ochranu vedeno řízení ve věci mezinárodní ochrany podle zákona o azylu, řízení ve věci mezinárodní ochrany se přerušuje po dobu trvání dočasné ochrany*“. Přičemž v takovém případě se cizinec nenachází v postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a to ani během soudního řízení.²¹⁸

Zákon č. 65/2022 Sb. též obsahuje řadu dalších procesněprávních ustanovení upravujících řízení ve věcech dočasné ochrany, a to hlavně formou odkazů na další právní předpisy. Stanoví tak, že na řízení o udělení dočasné ochrany se obdobně aplikují ustanovení cizineckého zákona o udělování tzv. víza strpění a že se na ostatní otázky spojené s udělováním dočasné ochrany použije zákon o dočasné ochraně a subsidiárně cizinecký zákon, ledaže by bylo stanoveno jinak.²¹⁹ Avšak zákon č. 65/2022 v této souvislosti taxativně vylučuje poměrně širokou řadu konkrétních ustanovení obou dvou zmíněných právních předpisů, jichž není možné aplikovat pro případy poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny²²⁰

Zajímavé z hlediska souladu, resp. nesouladu se směrnicí 2001/55/ES je ustanovení §5 odst. 1 písm. c) a d) Zákona č. 65/2022 Sb., dle něhož dočasná ochrana na území České republiky nebude poskytnuta cizinci, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě, a taktéž cizinci, kterému dočasná nebo mezinárodní ochrana již v jiném členském státě byla udělena. Namítaný nesoulad spočívá v tom, že dle čl. 26 odst. 4 směrnice 2001/55/ES uvádí: „*v případě přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého končí platnost povolení k pobytu v členském státě, který osoba opouští, a tento členský stát přestane mít ve vztahu k těmto osobám povinnosti související s dočasnou ochranou. Dočasnou ochranu poskytne daným osobám nový hostitelský členský stát.*“ Nadto zmíněný zákon vyloučil soudní přezkum rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení dočasné ochrany.²²¹ V této souvislosti se dne 7 prosince 2023 Nejvyšší správní soud České republiky obrátil na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou, jež zní: „*Brání čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany... a*

²¹⁷ §§ 7h až 7n zákona č. 65/2022 Sb.

²¹⁸ § 6 odst. 5 zákona č. 65/2022 Sb.

²¹⁹ § 4 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 65/2022 Sb.

²²⁰ § 4 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

²²¹ § 5 odst. 2 zákona č. 65/2022 Sb.

to i s ohledem na dohodu členských států, že nebudou uplatňovat čl. 11 této směrnice, takové vnitrostátní právní úpravě, podle které je nepřijatelná žádost o povolení k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany, jestliže cizinec požádal o povolení k pobytu v jiném členském státě nebo jestliže mu bylo povolení v jiném členském státě již uděleno?“²²² Na odpověď SDEU se se stále čeká, neboť odmítl věc předběžně projednat.²²³ O dalších problematických bodech právní úpravy dočasné ochrany v ČR bude projednáno níže v kapitole „4.5 Vybraná judikatura v oblasti dočasné ochrany“.

4.4.2 Zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení

Zákon č. 66/2022 Sb. o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaných invazí vojsk Ruské federace, jak vyplývá z jeho označení upravuje opatření v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení, která se vztahují na cizince, jemuž byla v České republice poskytnuta dočasná ochrana.

Zákon č. 66/2022 Sb. mimo jiné stanoví jedno fundamentální pro tuto oblast pravidlo, dle něhož se cizinec s dočasnou ochranou pro účely zákona o zaměstnanosti považuje za cizince s povoleným trvalým pobytem dle cizineckého zákona. Uvedené znamená, že osoby požívající dočasné ochrany na území České republiky mají volný přístup na trh práce, tedy k zaměstnání nebo k výkonu práce neopotřebují získávat jakákoliv zvláštní povolení.²²⁴

Zákon dále garantuje pro osoby požívající dočasné ochrany obecný přístup ke službám sociální péče, a v této souvislosti stanoví, že jsou-li příjmové, sociální a majetkové poměry cizince s dočasnou ochranou takové, že mu neumožňují ani částečnou úhradu nákladů za poskytování sociálních služeb, poskytují se mu sociální služby bez úhrady nákladů, jež hradí stát. Své příjmové, sociální a majetkové poměry cizinec s dočasnou ochranou může doložit všemi dostupnými doklady nebo formou čestného prohlášení.²²⁵

Nadto zákon č. 65/2022 Sb. zavedl zvláštní druhy dávek, a to humanitární dávku a příspěvek pro solidární domácnost.

Humanitární dávka je určena pro osoby požívající dočasné ochrany, jejichž měsíční příjem a majetkové poměry na území České republiky jsou takové, že jim neumožňují zajištění základních životních potřeb nebo úhradu nákladů na bydlení do výše započitatelných nákladů na bydlení nebo

²²² Usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37.

²²³ NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Předběžné otázky podané NSS. Online. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/predbezne-otazky/predbezne-otazky-podane-nss>. [cit. 2024-03-25].

²²⁴ § 98 písm. a) zákona o zaměstnanosti

²²⁵ § 5 odst. 1 zákona č. 66/2022 Sb.

ubytování. Humanitární dávka nenáleží, je-li cizinci s dočasnou ochranou bezplatně poskytnuta celodenní strava, základní prostředky osobní hygieny a ubytování.²²⁶

Humanitární dávku vyplácí krajská pobočka Úřadu práce.²²⁷ Výše humanitární dávky se odvíjí zejména od věku osoby požívající dočasné ochrany (mladší nebo starší 18 let), od zdravotního stavu (zda se jedná o osobu, která se řadí mezi zranitelné osoby), a od doby, jež uplynula ode dne udělení dočasné ochrany (zda již uplynulo 150 dnů či nikoliv).²²⁸ Momentálně se výše humanitární dávky pohybuje od 3 490 Kč do 7 290 Kč v závislosti na výše uvedených kritériích.²²⁹

Příspěvek pro solidární domácnost byl určen pro fyzické osoby, které bezplatně poskytly ubytování cizinci s dočasnou ochranou a které s ubytovanou osobou toto ubytování sdílely. Vzhledem k tomu, že platnost prováděcího nařízení, jež stanovilo a) výši příspěvku za ubytovanou osobu za kalendářní měsíc a maximální počet ubytovaných osob v jedné domácnosti, které lze zohlednit pro účely výše příspěvku, b) minimální počet dnů po sobě jdoucích v období kalendářního měsíce, po kterou musí být ubytované osobě poskytnuto ubytování, a c) období, po které byl příspěvek poskytován dne 01. července 2023 vypršela od téhož dne bylo ukončeno poskytování příspěvku pro solidární domácnost. Částky související s bydlením jsou nyní poskytovány přímo cizincům s dočasnou ochranou společně s humanitární dávkou.²³⁰

Zákon č. 66/2022 Sb. rovněž upravuje přístup osob požívajících dočasné ochrany k jiným službám sociální péče, jimiž jsou služba péče o dítě v dětské skupině²³¹ a přístup k evidenci bytů, které jsou cizincům s dočasnou ochranou poskytovány k samostatnému bydlení.²³²

Zákon č. 66/2022 Sb. pozbyde platnosti uplynutím dne 31. března 2025.²³³

4.4.3 Zákon č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství

Zákon č. 67/2022 Sb., *o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace* upravuje přístup k systému vzdělání osob požívajících dočasné ochrany. Řeší přístup těchto osob k předškolnímu, základnímu, střednímu a

²²⁶ § 6 odst. 1 zákona č. 66/2022 Sb.

²²⁷ § 6 odst. 6 zákona č. 66/2022 Sb.

²²⁸ § 6b zákona č. 66/2022 Sb.

²²⁹ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Humanitární dávka. Online. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/humanitarni-davka>. [cit. 2024-03-31].

²³⁰ MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Příspěvek pro solidární domácnost a Evidence bytů a smluv [online]. [cit. 2024-03-31]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/prispevek-pro-solidarni-domacnost>

²³¹ § 3 zákona č. 66/2022 Sb.

²³² § 6a zákona č. 66/2022 Sb.

²³³ § 9 odst. 2 zákona č. 66/2022 Sb.

vyššímu odbornému vzdělávání a ke vzdělávání v konzervatoři, a rovněž stanoví zvláštní pravidla pro vysoké školy.

Osobě požívající dočasné ochrany zákon č. 67/2022 Sb. ukládá povinnost zahájit povinnou školní docházku, resp. povinné předškolní vzdělávání nejpozději do 90 dnů ode dne poskytnutí dočasné ochrany.²³⁴

Zákon č. 67/2022 Sb. stanoví, že za účelem zmírnění následků hromadného přílivu vysídlených osob v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny může Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky určit ve vztahu k osobám požívajícím dočasné ochrany jednak odlišné termíny nebo lhůty, a jednak odlišný způsob nebo podmínky přijímání ke vzdělávání nebo ukončování vzdělávání, a to v případě, že naplnění obecných podmínek stanovených školským zákonem není možné nebo by způsobilo nezanedbatelné obtíže.²³⁵

Následně zákon č. 67/2022 Sb. upravuje možnost, aby byla výchova a vzdělávání ve třídách, skupinách a odděleních, v nichž se vzdělávají výhradně osoby požívající dočasné ochrany zajištěna ukrajinským mluvícím pedagogickým pracovníkem. Toto ustanovení tedy mimo jiné umožňuje pedagogickým pracovníkům vysídleným z Ukrajiny ucházet se o zaměstnání v jejich oboru, aniž by ovládaly český jazyk.²³⁶

Dle zákona č. 67/2022 Sb. jsou osoby požívající dočasné ochrany osvobozené od poplatku za nostrifikace, tj. od poplatku za přijetí žádosti o uznání platnosti nebo vydání osvědčení o uznání rovnocennosti dokladu o dosažení základního, středního nebo vyššího odborného vzdělání získaného v zahraniční škole, a od poplatku za přijetí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, resp. dalších poplatků s tím spojených.²³⁷

Dle § 10 odst. 2 Zákona č. 67/2022 Sb. jeho platnost končí uplynutím dne 31. srpna 2025.

4.5 Vybraná judikatura v oblasti dočasné ochrany

V rámci aplikační praxe se ukázalo, že právní úprava dočasné ochrany v České republice trpí jistými nedostatky. Aplikační komplikace jsou spojené především s tím, že řízení o udělování dočasné ochrany je upraveno ve třech různých zákonech, a to v zákoně 65/2022 Sb., zákoně o dočasné ochraně a cizineckém zákoně. Spory v praxi vyvolává již výše zmíněné ustanovení §5 odst. 1 písm. c) a d), dle

²³⁴ § 2b zákona č. 67/2022 Sb.

²³⁵ § 5a odst. 1 zákona č. 67/2022 Sb.

²³⁶ § 6 zákona č. 67/2022 Sb.

²³⁷ § 9 zákona č. 67/2022 Sb.

něhož dočasná ochrana na území České republiky nebude poskytnuta cizinci, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě, a taktéž cizinci, kterému dočasná nebo mezinárodní ochrana již v jiném členském státě byla udělena. Avšak toto není jediný problém platné právní úpravy, neboť jak to vyplývá z aktuální soudní judikatury často aplikační potíže způsobuje právě § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb., dle něhož se na řízení o udělení dočasné ochrany obdobně použijí ustanovení cizineckého zákona o udělování víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky. Toto ustanovení je nešťastné zejména z důvodu zvláštní povahy zmíněného víza strpění, které se uděluje v případech, kdy cizinec pobývající na území ČR nemůže ze země z objektivních důvodů vycestovat, avšak již nemá legální důvod nadále pobývat na území ČR. Vízum strpění mu v případě tohoto objektivního konfliktu zájmů umožní na území ČR po určitou dobu zůstat. Česká republika tak pobyt cizince na svém území toleruje neboli strpí. Zvláštní povaha víza strpění odůvodňuje restriktivní vymezení podmínek pro jeho udělení, a právě zde dochází k největším komplikacím, neboť toto negativně ovlivňuje úvahy správních orgánů při posouzení žádosti o udělení dočasné ochrany na území České republiky. Ve výsledku dočasná ochrana není udělována cizincům, které by dle zákona č. 65/2022 Sb. měly právo na její udělení.

Popsaným případem se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 Azs 39/2023-24. Tentokrát se řešila situace, kdy žádost o udělení dočasné ochrany byla správním orgánem odmítnuta z důvodů, že žadatelka disponovala kanadským vízem typu „W 1, WORKER“ s platností od 31. 10. 2022 do 31. 10. 2025. Správní orgán tedy rozhodl o neudělení dočasné ochrany z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území podle § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona. Táto jiná závažná překážka pobytu žadatelky na území dle správního orgánu spočívala v tom, že účinná ochrana před návratem na Ukrajinu jí již byla poskytnuta, neboť se před důsledky ruské agrese mohla uchýlit do Kanady. Vzhledem k tomu, že o neudělení dočasné ochrany se nevydává písemné rozhodnutí, proti němuž by se žadatelka mohla odvolat, správní orgán toliko informoval ji a poučil o možnosti podat žádost o nové posouzení důvodů neudělení podle § 180e cizineckého zákona, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení. V této souvislosti žadatelka, kromě výše zmíněné žádosti rovněž podala žalobu ke správnímu soudu, jejíž podání odůvodnila tím, že dle § 5 odst. 7 zákona č. 65/2022 Sb., platí, že ve věci neudělení dočasné ochrany se použije zákon o dočasné ochraně, a podle § 17 tohoto zákona lze proti rozhodnutí o neudělení dočasné ochrany podat žalobu. Městský soud v Praze žalobu odmítl, z důvodu, že žadatelka „duplovala“ podání opravného prostředku, neboť nevyčkala na vydání rozhodnutí o své žádosti, čímž byla dle Městského soudu porušena zásada subsidiarity soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud kasační stížnost podanou v reakci na usnesení

Městského soudu v Praze zamítl, neboť dospěl k závěru, že „žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, kterou cizinec podal poté, co byl informován o důvodech neudělení dočasné ochrany s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 65/2022 Sb.,... **je řádným opravným prostředkem ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním žaloby ve správním soudnictví. Po dobu řízení o tomto opravném prostředku je cizinec, kterému nebyla udělena dočasná ochrana, oprávněn setrvat na území České republiky v souladu s § 22 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, jehož použití zákon č. 65/2022 Sb. nevylučuje [viz § 4 odst. 2 písm. a) a contrario].“²³⁸ Tak NSS zdůraznil aplikační přednost zákona č. 65/2022 Sb. jako lex specialis k zákonu o dočasné ochraně, jež „vnesl do hry dílem jiná, vlastní pravidla, kdy § 4 odst. 1 až 4 pomocí „kaskády“ odkazů vsadil do systému dočasné ochrany nastaveného směrnicí, resp. zákonem o dočasné ochraně, další paralelní pilíř.“²³⁹**

Bohužel NSS ve zmíněném rozsudku nijak nehodnotil použití onoho „vízového“ důvodu neudělení dočasné ochrany dle § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, neboť se to vymykalo předmětu řízení.²⁴⁰

Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2022-30 se zabýval dvěma procesními otázkami, které souvisí s žádostmi o dočasnou ochranu a následným soudním přezkumem postupu správních orgánů. Konkrétně ve zmíněném rozsudku NSS zkoumal, zda lze na soudní řízení týkající se dočasné ochrany nahlížet jako na věc mezinárodní ochrany podle § 35 odst. 5 s. ř. s., a zda proto žalobce v takovém řízení může zastupovat Organizace pro pomoc uprchlíkům. Dle NSS azyl, doplňková a dočasná ochrana jsou podstatně provázanější, než naznačují jejich definice a formální oddělení v sekundárním právu (a případně jejich vnitrostátní implementace). Již z tohoto důvodu je dle NSS namísto pod pojem věc mezinárodní ochrany řadit i záležitosti dočasné ochrany (byť dosud poskytované jen v jediném případě na základě prováděcího rozhodnutí Rady 2022/38). Tímto totiž jednak Nejvyšší správní soud dává přednost výkladu procesních norem, který efektivněji chrání práva jednotlivců, jednak všechny režimy SEAS staví vedle sebe a nedělá mezi nimi nedůvodné rozdíly. Tak NSS vyslovil svůj závazný právní závěr, který spočívá v tom, že „věci dočasné ochrany jsou věcmi mezinárodní ochrany ve smyslu § 35 odst. 5 s. ř. s., proto cizince i v těchto věcech může zastupovat právnická osoba podle § 35 odst. 5 s. ř. s.“²⁴¹

²³⁸ Právní věta Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 Azs 39/2023-24

²³⁹ Tamtéž marg. č. 27

²⁴⁰ Tamtéž marg. č. 31

²⁴¹ Viz právní věta Rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2022-30

5. Úprava dočasné ochrany ve vybraných členských státech

Na tomto místě si diplomová práce klade za cíl poskytnout stručný nástin toho, jak je institut dočasné ochrany dnes upraven v dalších vybraných členských státech EU. Postupně budou rozebrány právní úpravy dočasné ochrany v Polsku, Německu a Dánsku. Volba prvních dvou uvedených členských států je odůvodněna zejména skutečností, že právě Německo a Polsko si vysídlené osoby z Ukrajiny požívající dočasnou ochranu oblíbily ze členských států nejvíce (k listopadu 2023 – 1 194 900 osob požívajících dočasnou ochranu v Německu a 958 655 osob v Polsku)²⁴². Kdyžto Dánsko je pro účel předkládané diplomové práce zajímavé hlavně z toho důvodu, že je to jediný členský stát, na něhož se nevztahuje směrnice 2001/55/ES, a tudíž i prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382, avšak v souladu s údaji uvedenými na webových stránkách Rady v Dánsku k listopadu 2023 pobývalo 37 440 osob požívajících dočasnou ochranu.²⁴³ Tato skutečnost proto budí zvláštní zvědavost a nabízí nahlédnutí do dánského způsobu řešení otázky právní úpravy dočasné ochrany.

5.1 Polská republika

Směrnice 2001/55/ES byla do polského právního systému implementována v roce 2003 prostřednictvím zákona ze dne 21. července 2003, o ochraně cizinců v Polsku. Uvedený zákon byl krátce aplikován i na dočasnou ochranu poskytovanou vysídleným osobám z Ukrajiny potom, co Rada přijala prováděcí rozhodnutí 2022/382, jímž jednak deklarovala, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob a jednak posloužila jako aktivátor národních režimů dočasné ochrany v jednotlivých členských zemích. Avšak zanedlouho poté nabyl účinnosti zákon ze dne 12. března 2022 o pomoci státním příslušníkům Ukrajiny v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na jejích území (dle orig. „*Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*“).

Od března 2022 tak v Polsku současně existují dva režimy dočasné ochrany: obecný, který vyplývá ze zákona z roku 2003 o ochraně cizinců v Polsku, a zvláštní, založený na speciálním právním předpisu, jímž je zákon o pomoci státním příslušníkům Ukrajiny z roku 2022. Oba zákony se vztahují na osoby přecházející před válkou na Ukrajině, které mají nárok na dočasnou ochranu podle prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382 a směrnice 2001/55/ES, avšak do její osobní působnosti spadají různé skupiny těchto osob. Speciální právní úprava, tedy zvláštní režim dočasné ochrany, se vztahuje pouze

²⁴² EUROPEAN COUNCIL. Refugees from Ukraine in the EU. Online. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>. [cit. 2024-03-28].

²⁴³ Tamtéž

na ukrajinské státní příslušníky, kteří na území Polska vstoupili dne 24. února 2022 nebo později z důvodu války na Ukrajině, a rovněž na některé jejich rodinné příslušníky. Pod **obecný režim dočasné ochrany spadají** osoby bez státní příslušnosti, resp. státní příslušníci třetích zemí, jimž byla před 24. únorem 2022 na území Ukrajiny udělena mezinárodní ochrana nebo rovnocenná vnitrostátní ochrana, a jejich rodinné příslušníci a osoby bez státní příslušnosti, resp. státní příslušníci třetích zemí, kteří mohou prokázat, že před 24. únorem 2022 pobývali na Ukrajině legálně na základě platného povolení k trvalému pobytu a kteří se nemohou vrátit za bezpečných a trvalých podmínek do své země nebo regionu původu. Kromě toho uvedené zákony nabízejí také různý obsah a rozsah práv pro příjemce dočasné ochrany a odlišně upravují právní status osob požívajících dočasnou ochranu v Polské republice.²⁴⁴

Zvláštnost polské právní úpravy dočasné ochrany tedy spočívá v duálním režimu zavedeným dvěma různými právními předpisy, přestože oba vycházejí ze stejných právních aktů EU.

5.2 Spolková republika Německo

Směrnice Rady 2001/55/ES byla do německého právního řadu formálně implementována prostřednictvím § 24 zákona o pobytu, zaměstnávání a integraci cizinců na federálním území (*dle orig. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*). Ustanovení § 24 německého zákona o pobytu cizinců definuje status osoby požívající dočasnou ochranu, obsahuje vylučující klauzuli z poskytování dočasné ochrany, popisuje, co všechno je obsahem poskytované dočasné ochrany včetně postupu při ubytování osob požívajících dočasnou ochranu atd., a mimo jiné též podrobně upravuje pravidla pro rozdělení žadatelů o dočasnou ochranu mezi spolkové země.²⁴⁵

V návaznosti na rozhodnutí Rady o aktivaci směrnice 2001/55/ES dne 7. března 2022 zavedla německá spolková vláda „přechodné nařízení o pobytu příslušníků Ukrajiny“ (z orig. *Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung*, zkráceně označované jako *Ukraine-Aufenthalts-VO*), jež bylo pozměněno a jeho platnost prodloužena nařízením ze dne 26. dubna, 24. srpna a 28. listopadu 2022. Přechodné nařízení o pobytu příslušníků Ukrajiny a na ně navazující předpisy se týkají především pravidel legálního vstupu a pobytu ukrajinských státních příslušníků a cizinců pobývajících na Ukrajině do 24.

²⁴⁴ ŁYSIENIA, Maja. Annex on temporary protection to the AIDA Country Report on Poland. Doplněné vydání. 2022, st. 3

²⁴⁵ STILLER, Marlene Stiller a HOFFMEYER-ZLOTNIK, Paula. The annex on temporary protection to the AIDA Country Report on Germany. Doplněné vydání. 2022, st. 3

února 2022. Zmíněné nařízení původně zavedlo výjimku z nutnosti mít povolení k pobytu a zaručovalo legální vstup a pobyt. S novelizovaným srpnovým nařízením se od 1. září legální pobyt uděluje pouze na prvních 90 dní po příjezdu, poté je potřeba získat povolení k pobytu. Kromě toho novelizované nařízení obsahuje ustanovení, dle něhož legální pobyt na území Spolkové republiky končí, jakmile je vydáno negativní konečné rozhodnutí o žádosti o povolení k pobytu.²⁴⁶

Vzhledem k tomu, že Německo je federativní stát, každá ze spolkových zemí je oprávněna upravovat vybrané otázky poskytování dočasné ochrany dle svého uvážení, a to prostřednictvím zemských vyhlášek (z orig. *Landesverordnungen*). Spolkové země, které toho svého práva využily a přijaly odpovídající zemské vyhlášky, jsou například Bádensko-Württembersko o rozdělení osob z Ukrajiny, Berlín o rozdělení osob a rozsahu dočasné ochrany, Dolní Sasko o rozdělení osob, sociálních dávkách a rozsahu dočasné ochrany, Šlesvicko-Holštýnsko o rozdělení osob, sociálních dávkách a rozsahu dočasné ochrany. Zmíněné vyhlášky spolkových zemí se v detailech liší, jelikož jsou přizpůsobeny správním systémům různých spolkových zemí.²⁴⁷

Pokud jde o okruh osob, které mají nárok na dočasnou ochranu, federální vláda rozlišuje tři skupiny, a to (1) ukrajinské občany, osoby s udělenou mezinárodní ochranou na Ukrajině a jejich rodinné příslušníky, (2) ne-ukrajinské státní příslušníky s trvalým pobytem na Ukrajině a (3) ne-ukrajinské státní příslušníky s dočasným pobytem na Ukrajině. Kritéria pro získání dočasné ochrany se podle toho liší. Dočasná ochrana se uděluje státním příslušníkům Ukrajiny a držitelům mezinárodní ochrany bez dalšího, kdyžto představitelé dvou zbylých skupin musí splnit dodatečná kritéria. Uvedené osoby tak musí prokázat jednak oprávnění k pobytu na území Ukrajiny před dnem 24. února 2022 a jednak nemožnost bezpečného a trvalého návratu do svých domovských zemí.²⁴⁸

Zajímavou skutečností je zejména to, že kromě obecného právního rámce dočasné ochrany zavedla německá vláda rovněž zvláštní postup pro ukrajinské Židy. V návaznosti na § 23 odst. 2 výše zmíněného zákona o pobytu cizinců na území Německa ve spojení s vyhláškou Spolkového ministerstva vnitra ze dne 18. března 2022 mají ukrajinští státní příslušníci, osoby bez státní příslušnosti nebo státní příslušníci třetích zemí s legálním povolením k pobytu na Ukrajině židovského původu, jež legálně pobývali na Ukrajině před 24. únorem 2022, za podmínky, že ovládají němčinu

²⁴⁶ Tamtéž

²⁴⁷ Tamtéž st. 4

²⁴⁸ Tamtéž st. 5

alespoň na úrovni A1, mají nárok na obdržení povolení k pobytu z humanitárních důvodů na dobu jednoho roku.²⁴⁹

5.3 Dánsko

Jak bylo vysvětleno výše, kvůli dánskému režimu opt-out v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU Dánsko není vázáno směrnicí 2001/55/ES, natož prováděcím rozhodnutím Rady 2022/382 o její aktivaci. Avšak dne 16. března 2022 v reakci na tragické události 24. února 2022 na Ukrajině byl v Dánsku přijat zvláštní zákon pro vysídlené osoby z Ukrajiny (dle orig. *Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine*), který se směrnicí 2001/55/ES zřejmě inspiroval, neboť obsahově se jí velmi podobá. Tento krok představoval poměrně nečekané gesto od Dánska, které proslulo svojí tvrdou azylovou politikou, označovanou také jako *zero asylum policy*. V této souvislosti byla dánská vláda dokonce obviněná z toho, že „*deklaraci o lidských právech čtou jako d'ábel Bibli*“.²⁵⁰

Zmíněný zvláštní zákon se vztahuje na následující skupiny osob:

- ukrajinské statní příslušníky, kteří pobývali na území Ukrajiny před 24. únorem 2022,
- osoby s platným povolením k pobytu na území Ukrajiny,
- ukrajinské statní příslušníky, kteří pobývali v Dánsku ke dni 24. února 2022

a dále na

- manžele, resp. partnery výše uvedených osob,
- děti výše uvedených osob,
- blízké rodinné příslušníky výše uvedených osob, kteří žili ve společné domácnosti ke dni 24. února 2022,
- osoby, které s výše uvedenými osobami žily jako rodina ve společné domácnosti ke dni 24. února 2022.

Zvláštní zákon upravuje řadu oblastí spojených s poskytováním dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny. Především zákon stanoví délku poskytování dočasné ochrany a s ní spojenou dobu platnosti povolení k pobytu, a to do dne 17. března 2024 s možností prodloužení pouze o jeden rok.

²⁴⁹ BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE. Jüdische Zuwandernde. Online. 2022. Dostupné z: <https://www.bamf.de/DE/Themen/MigrationAufenthalt/JuedischeZuwanderer/juedischezuwanderer-node.html>. [cit. 2024-03-28].

²⁵⁰ GILL, Joanna. *Denmark's 'zero asylum' policy reversed for Ukraine*. Online. Context. 2023, Dostupné z: <https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/denmarks-zero-asylum-policy-reversed-for-ukraine>. [cit. 2024-03-31]. <https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/denmarks-zero-asylum-policy-reversed-for-ukraine>

Zákon dále garantuje pro tento kontext již obvyklý balíček prav: právo na výkon práce, právo na přístup ke vzdělávacím institucím, přístup ke službám zdravotní a sociální péče a právo na dočasné ubytování. Navíc zvláštní zákon rovněž nabízí přístup k národnímu integračnímu programu.²⁵¹

Výše nastíněný vstřícný přístup k ukrajinským uprchlíkům se stal impulzem pro zahájení společenské diskuze na téma zvýhodnění ukrajinských uprchlíků na úkor jiných uprchlíků v Dánsku. Takové názory jsou zejména odůvodněné tím, že v porovnání s uprchlíky z jiných zemí vysídlené osoby z Ukrajiny podle zvláštního zákona mají výhodu urychleného řízení, neboť kromě jejich státní příslušnosti se neberou v úvahu další skutečnosti.

Nevládní organizace jako Amnesty International, Action Aid Denmark a Refugees Welcome podrobily zvláštní zákon kritice právě z důvodů, že dle jejich názoru zvýhodňuje ukrajinské uprchlíky oproti ostatním uprchlíkům, kteří stále musí čekat roky na vyřízení svých žádostí musí projít velmi restriktivními postupy posuzování.²⁵²

²⁵¹ EUROPEAN COUNCIL. *New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive*. Online. Dostupné z: https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en. [cit. 2024-03-31].

²⁵² Tamtéž

6. Problematické aspekty a budoucnost institutu dočasné ochrany v EU

Jak se ukázalo v březnu 2022, institut dočasné ochrany představuje velice efektivní a flexibilní instrument mezinárodní ochrany, který se dokázal účinně vypořádat s hromadným přílivem vysídlených osob v důsledku ruské vojenské agrese vůči Ukrajině. Avšak tvrzení, že není nic ideálního bohužel platí i pro dočasnou ochranu. Pročež na tomto místě se diplomová práce zamyslí nad aktuálními spornými otázkami v oblasti dočasné ochrany a rovněž se pokusí o poskytnutí náskru možných řešení do budoucna.

Jak již bylo vysvětleno výše, směrnice 2001/55/ES stanoví maximální přípustnou délku trvání dočasné ochrany na tři roky. Prováděcí rozhodnutí Rady 2023/2409 prodloužilo dočasnou ochranu o další a tudíž „poslední“ rok, tedy do dne 4. března 2025. V kumulaci s aktuální situací, která bohužel nenapovídá tomu, že by válka na Ukrajině skončila během letošního roku,²⁵³ to vyvolává logickou a dosti znepokojivou otázku: co dál? Samozřejmě zde existuje větší množství možných scénářů, dále budou blíže rozebrány některé z nich.

Nejlepší možnou variantou samozřejmě je skončení války. Pokud ruská invaze skončí před dnem 4. března 2025, a Ukrajina se tak stane pro osoby požívající dočasné ochrany bezpečnou pro trvalý návrat, může Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou rozhodnout o ukončení režimu dočasné ochrany.²⁵⁴ Pokud se tak stane, mohou osoby požívající dočasné ochrany, které se obávají pronásledování, mučení či nelidského nebo ponižujícího zacházení a trestání, požádat o mezinárodní ochranu na území jednoho ze členských států EU. Je třeba rovněž připomenout, že členské státy mají povinnost rozhodnout o žádostech o azyl podaných osobami požívajícími dočasné ochrany, o nichž se nestihlo rozhodnout před ukončením režimu dočasné ochrany.²⁵⁵ Pro ukrajinské státní příslušníky požívající status dočasné ochrany by to tedy znamenalo, že pokud se rozhodnou požádat o mezinárodní ochranu, bude jejich žádost posuzovaná na základě aktuální situace na Ukrajině. Kdežto v případě státních příslušníků třetích zemí, kteří požívali dočasné ochrany, bude o jejich žádostech o mezinárodní ochranu rozhodováno s ohledem na situaci v jejich zemi původu.

²⁵³ Viz kupříkladu GUTTERMAN, Steve. The Coming Year May Not End The War In Ukraine. But It Could Decide The Outcome. Online. Radio Free Europe. 2024. Dostupné z: <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-war-2024-outcome/32832266.html>. [cit. 2024-03-31].

²⁵⁴ Čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2001/55/ES

²⁵⁵ Čl. 17 odst. 2 směrnice 2001/55/ES

Pro ty, kteří sice o mezinárodní ochranu žádat nechtějí, ale přesto si přejí zůstat v EU, by platily právní předpisy a politiky EU v oblasti migrace a hlavně právní předpisy členských států o pobytu cizinců na jejich území. Pokud osoba, která dříve získala dočasnou ochranu, nemá žádný právní důvod k pobytu na území členského státu, může být vrácena zpět na Ukrajinu, pokud nejsou důvody se domnívat, že by jí na Ukrajině hrozilo nebezpečí. V této souvislosti lze zase připomenout ustanovení směrnice 2001/55/ES, jež členským státům ukládají povinnost přijmout potřebná opatření k navrácení osob požívajících dočasnou ochranu.²⁵⁶

Mnohem komplikovanější však je scénář, dle něhož ruská agrese vůči Ukrajině neskončí před 4. březnem 2025. Obdobně lze posuzovat i případ, že válka do uvedeného dne sice skončí, ale její ničivé následky nebudou umožňovat bezpečný a trvalý návrat vysídlených osob.

Jak bylo uvedeno výše, dle stávajícího znění směrnice 2001/55/ES by měl být režim dočasnou ochrany ukončen nejpozději 4. března 2025, proto v případě, že válka do té doby neskončí, resp. že návrat na Ukrajinu bude kvůli bezpečnostním důvodům vyloučen, bude to vyžadovat komplexnější reakci, a to jak v rámci EU, tak i na úrovni jednotlivých členských států. Vzhledem k tomu, že ani přesídlení osob požívajících dočasnou ochranu do mimoevropských zemí nebude pro mnohé z nich reálnou alternativou, zbývá jediné trvalé řešení, a to jejich integrace v EU.

První možností je poskytnout všem osobám požívajícím dočasnou ochranu (dle aktuálních statistik je to 4,2 milionu osob) jinou formu mezinárodní ochrany. V případě, že by osoba požívající dočasnou ochranu z těch či oněch důvodů nesplňovala podmínky pro udělení mezinárodní ochrany, nezbylo by jí nic jiného než požádat o udělení jiné vnitrostátní ochrany na území některého ze členských států, kupříkladu šlo by o vízum strpění dle českého cizineckého zákona.²⁵⁷ Uvedené by však mohlo vést k kolapsu azylových systémů členských států, protože by bylo potřeba vymyslet účinný mechanismus, který by umožňoval s nadsázkou řečeno „paušálně“ udělovat určitý druh mezinárodní ochrany určité skupině vysídlených osob.

Druhou možností je otevřít pro osoby požívající dočasnou ochranu přístup k legalizaci jejich pobytu v členských státech prostřednictvím získání povolení k dlouhodobému, resp. trvalému pobytu. Tato varianta by však rovněž vyžadovala nějaké plošné řešení, neboť migrační systémy členských států by jen stěží zvládaly takový naval žádostí o udělení povolení k pobytu, což by vyústilo v bezprecedentní průtahy v řízeních a pravděpodobně i v četná pochybení ze strany správních orgánů.

²⁵⁶ Viz čl. 21 směrnice 2001/55/ES

²⁵⁷ Viz § 33 cizineckého zákona

Z uvedeného vyplývá, že zatím žádné reálné řešení, které by bylo schopno uspokojit veškeré dotyčné strany, zatím neexistuje, avšak je jasné, že bez harmonizovaného přístupu v duchu solidarity EU a členských států se zde neobejdeme. Pevné naděje v tomto ohledu však poskytuje Nový pakt o azylu a migraci, jehož součástí je mimo jiné návrh nařízení o řešení krizových situací a situací zásahu vyšší moci.²⁵⁸

²⁵⁸ RADA EVROPSKÉ UNIE. *Pakt o migraci a azylu* [online]. [cit. 2024-03-31]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>

Závěr

Předkládaná diplomová práce se zabývala tématem institutu dočasné ochrany v ČR v aktuálním kontextu, a tedy věnovala náležitou pozornost dočasné ochraně jakožto velice efektivnímu a flexibilnímu nástroji mezinárodní ochrany sui generis, jehož cílem je rychle poskytnout útočiště na omezenou dobu osobám prchajícím před nebezpečím humanitární katastrofy.

Cílem diplomové práce bylo provést detailní rozbor institutu dočasné ochrany, vysvětlit jeho podstatu a účel zejména skrze poměrně detailní analýzu jeho historického vývoje ve světových dějinách se zaměřením na evropský kontinent. Dalším cílem práce bylo poskytnout přehled o tom, jak je dočasná ochrana upravena v právním řádu České republiky, což se nejeví možným bez důkladného studia unijního právního rámce coby doposud jediného nadnárodního systému práva, který institut dočasné ochrany komplexně upravil. Následně si diplomová práce kladla za cíl zhodnotit eurokonformitu české právní úpravy dočasné ochrany. Za tímto účelem práce rozebrala příslušné právní předpisy EU a v návaznosti na to poskytla rozbor tuzemských právních norem a aktuální soudní praxi v této oblasti.

Ve své první části se práce zabývala samotným pojmem dočasné ochrany, přičemž poskytla vysvětlení dalších pojmů s ní souvisejících. V návaznosti na to, je první část zejména povolána znázornit rozdíly mezi různými druhy mezinárodní ochrany za účelem vyvarovat se případným komplikacím spojeným s terminologickým překrýváním pojmů dočasná ochrana, doplňková ochrana, status uprchlíka, azyl a mezinárodní ochrana. Pro vysvětlení uvedených pojmů diplomová práce využila především norem EU, které poskytují jejich univerzální definici, jimiž se vnitrostátní zákonodárce inspirované, resp. je nimi vázán.

Následující část diplomové práce poskytla historický kontext vývoje jednotlivých institutů mezinárodní ochrany se zaměřením na vývoj dočasné ochrany v kontextu dějin 20. století v Evropě, a to za účelem znázornění a lepšího pochopení společných rysů a odlišností dočasné ochrany od jiných druhů mezinárodní ochrany. Tato část práce se snaží co nejlépe vysvětlit historické a právní důvody konstituování institutu dočasné ochrany ve světových právních rádech. Za tímto účelem diplomová práce poskytuje rozbor významných právních dokumentů, zkoumá činnost mezinárodních organizací na tomto poli a rovněž poskytuje stručný náhled i do právních dějin spojených s dočasnou ochranou mimo evropský kontinent.

Třetí část diplomové práce je zaměřena na rozbor právních dokumentů upravujících institut dočasné ochrany v EU. Důraz je přitom kladen na jádro této úpravy čili na směrnici Rady 2000/55/ES. Diplomová práce postupně rozebírá legislativní proces přijetí směrnice 2001/55/ES, její osobní, věcnou a časovou působnost. Kromě zmíněné směrnice diplomová práce rovněž věnuje náležitou pozornost primárnímu právu EU, zejména čl. 78 SFEU, jež je právním základem společné azylové politiky EU. Následně jsou rozebrány odpovídající prováděcí rozhodnutí Rady o aktivaci dočasné ochrany a o prodloužení doby jejího trvání.

Čtvrtá kapitola diplomové práce poskytuje komplexní rozbor platné právní úpravy dočasné ochrany na území České republiky, tedy od právních předpisů na ústavní úrovni do odpovídajících prováděcích nařízeních vlády v této oblasti. Zvláštní pozornost je věnována balíčková zákonů označovaných jako Lex Ukrajina, jež jsou českou reakcí na aktivaci režimu dočasné ochrany. Za účelem poskytnutí hlubšího přehledu, diplomová práce rovněž poskytuje rozbor vybraných judikátů v oblasti dočasné ochrany.

Pátá kapitola poskytuje stručný náhled do vnitrostátních úprav dočasné ochrany Polska, Německa a Dánska, a to za účelem toho, aby čtenář mohl porovnat českou vnitrostátní úpravu s úpravou v jiných členských státech.

Poslední část diplomové práce je věnována problematičtým aspektům institutu dočasné ochrany, přičemž zdůrazňuje, že ke dnešnímu dni není stoprocentně jasné, jak se otázka prodloužení doby trvání dočasné ochrany bude v budoucnu řešit, pročež poskytuje pár alternativních scénářů.

Nejdůležitějším závěrem, k němuž diplomová práce dospěla, je posouzení české právní úpravy dočasné ochrany jako eurokonformní. Český zákonodárce pečlivě zapracoval do svého právního řadu všechny stěžejní body Směrnice 2001/55/ES co do obsahu poskytované ochrany, souběhu dočasné ochrany se řízením o udělení jiného druhu mezinárodní ochrany, asistovaného dobrovolného návratu osob požívajících dočasné ochrany atd. V rámci dočasné ochrany Česká republika přijala k listopadu 2023 357 960 osob, a tak se stala třetí nejpobulárnější evropskou zemí pro vysídlené osoby z Ukrajiny. Uvedené jen potvrzuje skutečnost, že česká právní úprava dočasné ochrany odpovídá standardům a cílům stanoveným Směrnicí 2001/55/ES. Spornou však zůstává otázka eurokonformity ustanovení §5 odst. 1 písm. c) a d) Zákona č. 65/2022 Sb., dle něhož dočasná ochrana na území České republiky nebude poskytnuta cizinci, který o dočasnou nebo mezinárodní ochranu požádal v jiném členském státě, a taktěž cizinci, kterému dočasná nebo mezinárodní ochrana již v jiném členském státě byla udělena. Na tuto otázku je příslušný odpovědět toliko Soudní dvůr Evropské a snad již zanedlouho tak učiní.

Resumé

The main aim of this thesis is to provide a detailed analysis of the institute of temporary protection, to explain its nature and purpose and to provide an overview of how this institute is regulated in the Czech Republic. Another aim of the thesis is to evaluate the Euroconformity of the Czech legislation on temporary protection. To this end, the thesis will firstly analyse the relevant EU legislation and then provide an analysis of domestic legal norms and current case law in this area.

The basic source of the thesis is the relevant legislation, both EU normative legal acts, as well as the Czech Republic and other Member States. For the purposes of in-depth analysis, the relevant commentary literature, selected decisions of national courts of the Czech Republic and textbooks were also used to provide a comprehensive overview of the historical development of the institution of temporary protection.

For the sake of logical structure, the thesis is divided into 6 chapters, within which I try to provide a comprehensive overview of how the institution of temporary protection works in the Czech Republic. However, in order to provide a broader perspective, the thesis also includes a brief outline of how the institution of temporary protection is regulated in other selected EU Member States: in Poland, Germany and Denmark. The reader will also find out the motivation that led me to choose these countries in the penultimate chapter of the thesis.

The introductory part of the thesis deals with the definition of temporary protection and an explanation of other related terms, i.e. displaced person, mass influx, asylum system, international protection, refugee and subsidiary protection.

It is my firm belief that it is impossible to understand the essence of the legal institution without understanding the historical context of its emergence, so the second chapter, entitled "Historical Excursus", attempts to provide the reader with a meaningful overview of what gave birth to the concept of temporary protection, including an analysis of the major legal provisions in this area. As an obiter dictum, the thesis also offers an insight into the experience of non-European countries in order to compare the solutions chosen there to the problems of sudden and intense influxes of people fleeing their home countries.

Third chapter of the thesis focuses on the interpretation of the legal norms governing the institution of temporary protection, across the entire EU legal order: from Article 78 TFEU, through Directive 2001/55/EC and Council Decision 2022/382 on the activation of the temporary protection regime, to Council Implementing Decision 2023/2409 on its extension.

The following fourth chapter provides an overview of how the institution of temporary protection is regulated in the Czech Republic.

As outlined above, the fifth and therefore penultimate chapter of the thesis will provide a brief outline of how temporary protection is regulated in the selected Member States, mainly in order to compare the different legislative solutions chosen by them.

The last sixth chapter explains the current problematic aspects related to temporary protection that the EU and therefore all Member States, including the Czech Republic, are currently facing. In this chapter, the thesis also tries to present what possible solutions could look like.

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
Cizinecký zákon	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Coreper	Výbor stálých zástupců Evropské unie
EU	Evropská unie
Kvalifikační směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)
Komise	Evropská komise
LZPEU	Listina základních práv Evropské unie
LZPS, Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Nařízení Dublin III	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky

Prováděcí rozhodnutí Rady 2022/382	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
Prováděcí rozhodnutí Rady 2023/2409	Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382
Rada, Rada EU	Rada Evropské unie
Schengenský hraniční kodex	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob
SEAS	Společný evropský azylový systém
SFEU	Smlouvy o fungování Evropské unie, konsolidované znění
Smlouva o ES	Smlouvy o založení Evropského společenství, konsolidované znění z roku 1997 (Úř. věst. C 340, 10.11.1997)
Směrnice 2001/55/ES	Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími

Zákon č. 65/2022 Sb.	Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 66/2022 Sb.	Zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 67/2022 Sb.	Zákon č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o dočasné ochraně	Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o zaměstnanosti	Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o veřejném zdravotním pojištění	Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů
Školský zákon	Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků	Úmluva ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- a) HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021
- b) JÍLEK, Dalibor. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. ISBN 80-210-1337-0.
- c) KAPOOR, Ria. *Making Refugees in India*. Velká Británie: Oxford University Press, 2022, ISBN: 9780192855459, st. 181
- d) MOLEK, Pavel. Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-164-2.
- e) PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3., rozš. vyd. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-889-5.
- f) ŠTURMA, Pavel a HONUSKOVÁ, Věra (ed.). *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2., dopl. vyd. Scripta iuridica. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakl. Eva Rozkotová, 2012. ISBN 978-80-87146-68-2.
- g) TOMÁŠEK, Michal. *Smlouva o fungování EU: Smlouva o EU ; Listina základních práv EU : komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-508-5.

Seznam použitých internetových zdrojů

- a) EUROPEAN PARLIAMENT. Legislative Observatory [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0133\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0133(COD))
- b) EVROPSKÁ UNIE. Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) [online]. [cit. 2024-03-15]. 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

- c) MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Humanitární dávka. Online. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/humanitarni-davka>. [cit. 2024-03-31].
- d) MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. Příspěvek pro solidární domácnost a Evidence bytů a smluv [online]. [cit. 2024-03-31]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/prispevek-pro-solidarni-domacnost>
- e) NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Předběžné otázky podané NSS. Online. NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/predbezne-otazky/predbezne-otazky-podane-nss>. [cit. 2024-03-25].
- f) RADA EVROPSKÉ UNIE. *Reforma v oblasti migrace a azylu: zástupci členských států EU dali zelenou dohodě s Evropským parlamentem*. Online. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/>. [cit. 2024-03-15].
- g) UNHCR. About UNHCR [online]. [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/>

Seznam použitých právních předpisů

- a) Commission Decision of 2 October 2003 on the request by Ireland to accept 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 1) OJ L 251/23, 3.10.2003,
- b) Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, Úř. věst. C 262, 7.10.1995,
- c) Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu ze dne 24. září 2008
- d) Listina základních práv Evropské unie
- e) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)
- f) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 439/2010 ze dne 19. května 2010 o zřízení Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu
- g) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.
- h) Pakt (úmluva) o Společnosti národů ze dne 10. ledna 1920

- i) 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
- j) Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382
- k) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění)
- l) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany
- m) Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími
- n) Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění
- o) Smlouvy o založení Evropského společenství (konsolidované znění 1997), Úř. věst. C 340, 10.11.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_1997/oj
- p) Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků ze dne 28. října 1933
- q) Úmluva Organizace africké jednoty, upravující specifické aspekty uprchlických problémů v Africe z roku 1969
- r) Úmluva ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967
- s) Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- t) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- u) Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. prosince 1948
- v) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších právních předpisů
- w) Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů

- x) Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- y) Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- z) Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů
- aa) Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- bb) Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů
- cc) Zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů
- dd) Zákon č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů
- ee) zákona č. 454/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- ff) Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války ze dne 12 srpna 1949

Seznam použité judikatury

- a) Nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06
- b) Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 Azs 39/2023-24
- c) Rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2023, č. j. 10 As 290/2022-30
- d) Usnesení NSS ze dne 30. 11. 2023, čj. 8 Azs 93/2023-37.

Seznam ostatních zdrojů

- a) BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE. Jüdische Zuwandernde. Online. 2022. Dostupné z: <https://www.bamf.de/DE/Themen/MigrationAufenthalt/JuedischeZuwanderer/juedischezuwanderer-node.html>. [cit. 2024-03-28].
- b) Coles, G. J. L. Temporary refuge and the large-scale influx of refugees. In Australian yearbook of international law, vol. 8, 1978-1980. Canberra, Australian National University, 1983.

- c) DURIEUX, J.-F. (2014) *'Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law'*, Netherlands Yearbook of International Law, 45
- d) EUROPEAN COUNCIL. *New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive*. Online. Dostupné z: https://migrant-integration.ec.europa.eu/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en. [cit. 2024-03-31].
- e) European Parliament legislative resolution 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 (COM(2000) 303 - C5-0387/2000 - 2000/0127(CNS))
- f) Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Note on International Protection, A/AC.96/830, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 7 September 1994
- g) Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Note on International Protection, A/AC.96/830, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 7 September 1994,
- h) GILL, Joanna. *Denmark's 'zero asylum' policy reversed for Ukraine*. Online. Context. 2023, Dostupné z: <https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/denmarks-zero-asylum-policy-reversed-for-ukraine>. [cit. 2024-03-31].<https://www.context.news/socioeconomic-inclusion/denmarks-zero-asylum-policy-reversed-for-ukraine>
- i) GUTTERMAN, Steve. *The Coming Year May Not End The War In Ukraine. But It Could Decide The Outcome*. Online. *Radio Free Europe*. 2024. Dostupné z: <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-war-2024-outcome/32832266.html>. [cit. 2024-03-31].
- j) HÁJEK, Michal. *Judikatura NSS: Nařízení „Dublin III“*. Soudní rozhledy, 2017
- k) Ineli-Ciger, Meltem. *Temporary Protection in Law and Practice*, BRILL, 2017. *ProQuest Ebook Central*, Dostupné z: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/natl-ebooks/detail.action?docID=5192480>
- l) KOSER, K., BLACK, R.,(1999) *Limits to Harmonization: The “Temporary Protection” of Refugees in the European Union*. *International Migration*
- m) LAMBERT, Hélène. *TRANSNATIONAL JUDICIAL DIALOGUE, HARMONIZATION AND THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM*. *International & Comparative Law Quarterly*. 2009, roč. 58, č. 3

- n) ŁYSIENIA, Maja. Annex on temporary protection to the AIDA Country Report on Poland, ECRE 2022
- o) Memorandum sur la question des refugies russes, presente au Conseil de la Societe des nations par la Conference des organisations russes, reunie a Paris en aout 1921
- p) Netherlands Yearbook of International Law 2014: Between Pragmatism and Predictability: Temporariness in International Law. (2015). Německo: T.M.C. Asser Press
- q) 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"
- r) 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"
- s) RADA EVROPSKÉ UNIE. *Pakt o migraci a azylu* [online]. [cit. 2024-03-31]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>
- t) STILLER, Marlene Stiller a HOFFMEYER-ZLOTNIK, Paula. The annex on temporary protection to the AIDA Country Report on Germany, ECRE 2022
- u) UNITED NATIONS: Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration of November 9th, 1943
- v) ÚŘAD VYSOKÉHO KOMISAŘE OSN PRO UPRCHLÍKY: *Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany*, překlad UNHCR Praha, 2006
- w) Závěry Evropské rady k nevyprovokované a neodůvodněné vojenské agresí Ruska vůči Ukrajině ze dne 24. 2. 2022
- x) Декрет от 15 декабря 1921 года О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, Совет Народных Комиссаров РСФСР