

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Bc. Enes Zaimović

**Dočasná ochrana cizinců v mezinárodním a
evropském právu**

Diplomová práce

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

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 6. 2021

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 204 931 znaků včetně mezer.

Bc. Enes Zaimović

V Praze dne 20. 6. 2021

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Věře Honuskové, Ph.D., nejen za její vedení a připomínky k této práci, ale i za podstatnou část svého studia, během kterého jsem měl tu možnost navštěvovat její semináře kurzu Mezinárodního práva veřejného a jiných, povinně volitelných předmětů v oblasti migrace, které bezesporu patřily k těm zdaleka nejlepším a které mě dokázaly díky odbornosti a nikdy nekončící výukové inovativnosti dr. Honuskové „vtáhnout“ do nesmírně zajímavé a důležité problematiky migrace.

*Těm, kdož se vystěhovali kvůli
Bohu poté, co ukřivděno jim bylo, těm
věru poskytneme přístřeší překrásné na
tomto světě a odměnu ještě větší v životě
budoucím—kéž by to jen vědět mohli...*

Korán, Včely 16:48

ÚVOD	6
1. POJEM DOČASNÉ OCHRANY	9
1.1. Pojem dočasné ochrany v právu Evropské unie	11
1.2. Pojem dočasného útočiště	13
2. OBSAHOVÉ NÁLEŽITOSTI DOČASNÉ OCHRANY	16
2.1. Osobní působnost dočasné ochrany – kdo je adresátem ochrany?.....	16
2.1.1. Problematika a ochrana tzv. nepravých uprchlíků	17
2.1.2. Princip non-refoulement jako stěžejní prvek dočasné ochrany a základ ochrany nepravých uprchlíků	23
2.2. Časová působnost dočasné ochrany a diskurz dočasnosti.....	27
2.3. Hromadnost ve smyslu reakce.....	32
2.4. Práva spojená s udělením dočasné ochrany a přístup k azylovému řízení.....	36
3. DOČASNÁ OCHRANA V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE	40
3.1. Cesta k Společnému evropskému azylovému systému (SEAS).....	40
3.2. Směrnice o dočasné ochraně	46
3.2.1. Osobní působnost směrnice o dočasné ochraně	51
3.2.2. Časová působnost směrnice o dočasné ochraně	55
3.2.3. Práva spjatá s poskytováním dočasné ochrany, přístup k azylovému řízení....	58
3.3. Evropská „migrační krize“ a směrnice o dočasné ochraně	60
3.4. Budoucnost dočasné ochrany v právu Evropské unie	70
3.4.1. Nový Pakt o migraci a azylu	70
3.4.2. „Krizové nařízení“	74
ZÁVĚR	80
ABSTRAKT	84
ABSTRACT	85
PRAMENY	86
KLÍČOVÁ SLOVA	94
KEY WORDS	95

Úvod

Fenomén migrace, ať už dobrovolné či nucené, zůstává nejen v evropském regionu jedním z nejvýznamnějších společenských, politických, ale i právních témat současnosti, a to i přes určitý „útlum“ rozsahu dané problematiky v důsledku přetrvávající přítomnosti celosvětové pandemie způsobené Covid-19.¹ Co víc, předpokládá se, že význam daného jevu nehledě na současnou situaci do budoucna pouze poroste, zvláště pak v kontextu evropského regionu. Současně se ovšem jedná o jev přirozený.² Předkládaná diplomová práce se pak specificky věnuje tématu tak zvané dočasné ochrany v mezinárodním právu a jeho současné úpravě a budoucnosti v kontextu práva Evropské unie. Věnuje se tedy toliko dílčímu aspektu dané problematiky, specifickému nástroji v oblasti nucené migrace, který některé státy využívaly a využívají zpravidla v akutních situacích tzv. hromadného přílivu osob: tedy během vstupu většího množství osob na území hostitelského státu, během kterého, pro tuto chvíli stručněji řečeno, obvykle nedostačují instrumenty v podobě individuálních řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Primárním cílem práce je v obecném slova smyslu „představení“ a vymezení institutu dočasné ochrany v mezinárodním právu, neboť se i nadále jedná o poměrně opomíjený ochranný instrument, a to nejen v právu Evropské unie. Navazující, o něco již více konkrétní cíl práce spočívá v analýze institutu dočasné ochrany v právu Evropské unie. Za účelem splnění těchto cílů bude z hlediska metodologického práce zpracována primárně metodou deskriptivní a z části i metodou analytickou. S ohledem na předchozí uvedené se tak práce bude nejprve ve své první části zabývat samotným pojmem dočasné ochrany a pojmem jejího materiálního předchůdce, *dočasného útočiště*. V tomto ohledu se práce vynasnaží najít odpověď na otázku, zda v současném mezinárodním právu existuje určité jednotné, univerzální vymezení pojmu dočasné ochrany a pokud ne, jaká jsou některá jeho vymezení doktrinální či ze strany UNHCR. V rámci části druhé se práce následně pokusí nastínit základní pilíře (tedy tzv. obsahové

¹ Z hlediska tématu nucené migrace lze poukázat na údaje Eurostatu. Podle jeho údajů požádalo v Evropské unii o mezinárodní ochranu z pozice „prvožadatelů“ 416 000 osob. O rok předtím se jednalo bezmála o 564 000 osob, jedná se tak o 34% propad, během rekordního roku 2015 se pak jednalo o více jak 1 200 000 osob. K tomu viz blíže: Eurostat. *Asylum Statistics* [online]. 2020 [cit. 1. 6. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_decrease_in_2020

² ECO, U. *Migrace a nesnášenlivost. Věčný fašismus*. Praha: Argo, 2021, s. 17.

náležitosti) institutu dočasné ochrany, tedy takové náležitosti, které by měly být vlastní každému ochrannému schématu, které by bylo možné označit za *dočasnou ochranu*. Práce se zde bude primárně zabývat otázkami spjatými s osobní a časovou působností dočasné ochrany: kterým skupinám osob je ochrana poskytována skrze institut dočasné ochrany určena? A v čem lze v tomto ohledu spatřovat rozdíl oproti režimu, který zajišťuje Úmluva o právním postavení uprchlíků, tedy jediný univerzální smluvní instrument v oblasti mezinárodního práva uprchlického? V čem spočívá aspekt *dočasnosti* dočasné ochrany? Práce si neopomene rovněž klást otázky vztahující se k existenci a identifikaci tzv. hromadného přílivu osob: jak lze tento vymezit a jaký je jeho vztah k institutu dočasné ochrany? V neposlední řadě pak bude zmíněna i otázka práv náležejících beneficiům dočasné ochrany, včetně přístupu beneficiů dočasné ochrany k azylovému řízení.

Navazující třetí část předkládané práce se věnuje analýze právní úpravy dočasné ochrany v kontextu evropského práva, neboť se jedná o jediný, o to více důležitý případ regionální kodifikace institutu dočasné ochrany v podobě směrnice o dočasné ochraně³, která je jakožto součást evropského *acquis* závazná pro všechny členské státy Evropské unie. Zde se práce zaměří na historická východiska a důvody, které vedly k zakotvení dočasné ochrany v sekundárním právu Evropské unie v roce 2001, a pokusí se rozebrat současnou úpravu směrnice, včetně uvedení některých nedostatků její úpravy. Práce se poté pokusí rovněž nastínit některé důvody, proč nebyla směrnice o dočasné ochraně relevantními aktéry Evropské unie aktivována v roce 2015 či v následujících letech, tedy během vrcholu tak zvané (evropské) „migrační krize“. S ohledem na již avizovanou revizi Společného evropského azylového systému se práce zaměří i na budoucnost dočasné ochrany v kontextu právního řádu Evropské unie, která by s přijetím tzv. Nového Paktu o azylu a migraci mohla nastat. Práce se tak bude rovněž věnovat úpravě navrhovaného „Krizového nařízení“⁴, které by do budoucna mělo nahradit již zmiňovanou směrnici o dočasné ochraně.

³ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Dále jen („směrnice o dočasné ochraně“).

⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu (dále jen „Krizové nařízení“).

Předkládaná práce pracuje jak s primárními, tak i sekundárními zdroji. Mezi první zmíněné lze zařadit zejména ženevskou Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 včetně jejího Protokolu z roku 1967, pracováno je nicméně i s jinými mezinárodními smlouvami v oblasti univerzální či regionální ochrany lidských práv, a to, mimo jiné, například s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech či Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto ohledu lze zmínit, že je reflektována i relevantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské unie. Jelikož se předkládaná práce věnuje i jednomu z ochranných instrumentů zakotvených v právním řádu Evropské unie, pracuje práce rovněž s primárním i sekundárním právem EU. Výsadní postavení má v tomto ohledu však zejména směrnice o dočasné ochraně z roku 2001 a navrhované Krizové nařízení, které jsou v práci rozebírány mnohem detailněji.

Co se týká zdrojů sekundárních, práce vychází z odborných článků a monografií četných autorů, kteří se tématu dočasné ochrany cizinců v mezinárodním a evropském právu věnovali. Jedná se pak zejména o literaturu zahraniční, mezi zahraničními autory pak lze zmínit zejména práce Meltem Ineli-Ciger, Joanne Fitzpatrick, Matthew J. Gibneyho a dalších. V České republice se uvedeným tématem dosud zabývala například Věra Honusková z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, na téže fakultě pak byla na počátku roku 2020 obhájena diplomová práce Mgr. Kláry Láníkové, v níž se autorka zabývala institutem dočasné ochrany a jeho aplikací v tureckém právním řádu a kde autorka uvedenou problematiku zkoumala především z pohledu práva mezinárodního a vnitrostátního práva tureckého. Autorovi této práce pak není známa žádná tuzemská práce, která by se celistvěji věnovala úpravě dočasné ochrany v právu Evropské unie a zejména pak nově navrhovanému Krizovému nařízení. Na tomto místě je též vhodné zmínit, že jsou v práci rovněž reflektovány četné dokumenty Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

1. Pojem dočasné ochrany

Jelikož v současném mezinárodním právu dodnes nenalezneme univerzální smluvní instrument, který by v celistvosti upravoval otázky spjaté s institutem dočasné ochrany, nenalezneme tím pádem ani samotnou (univerzální) definici tohoto pojmu. Samotná absence konkrétního vymezení dočasné ochrany na univerzální úrovni však neznamená, že by praxe poskytování dočasné ochrany byla snad z hlediska četností případu jejího použití výjimečná. Je tomu právě naopak, neboť dočasná ochrana není novým, mezinárodnímu právu a praxi poskytování ochrany osobám v nouzi neznámým konceptem, přičemž její počátky v podobě dočasného útočiště lze datovat již k počátkům dvacátého století.⁵ Současný pojem *dočasné ochrany* vstoupil do širšího povědomí zejména kvůli rozpadu socialistické federativní Jugoslávie,⁶ „konceptualizace“ pojmu a institutu dočasné ochrany je poté otázkou de facto vyloženě recentní a návaznou, zvláště ovlivněnou a formovanou právě evropskými událostmi 90. let minulého století. Již zmíněná absence univerzálního zakotvení obsahu a pojmu dočasné ochrany má přitom toliko za následek skutečnost, že mnohé aspekty pojmu dočasné ochrany, jeho obsah, hranice či samotné právní základy nejsou doktrínou dodnes uspokojivě (a především jednotně) vyjasněny.⁷ Při hledání samotného pojmu dočasné ochrany je na druhou stranu současně pravidlem skutečnost, že se v různých teoretických vyjádřeních dočasné ochrany zpravidla často setkáváme s rámováním a označováním takové ochrany za „výjimečné“ či někteří autoři označují uvedený institut jako „*pragmatický nástroj ochrany*“ reagující a určený pouze pro „výjimečné“, „*nestandardní situace*“ tzv. „*hromadného přílivu osob*.“⁸ Přestože se pak dočasná ochrana jako taková objevuje v různých podobách a na „různých místech“, v praxi jejího poskytování existuje přitom alespoň částečná, základní shoda na určitém minimálním standardu, který by s uvedeným institutem měl být pojmově spjat – tyto

⁵ LAMBERT, H. Temporary refuge from war: Customary international law and the Syrian conflict. In: *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, vol. 66, n. 3, s. 725.

⁶ GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 340.

⁷ OSN. Úřad Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Roundtable on Temporary Protection, San Remo, Italy: Summary Conclusions on Temporary protection*, 2012.

⁸ EDWARDS, A. Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention. In: *Melbourne Journal of International Law*, 2012, vol. 13, n. 2, s. 2.

obsahové náležitosti dočasné ochrany pak lze identifikovat skrze praxi poskytování dočasné ochrany jednotlivými poskytovateli ochrany, tedy samotnými státy.⁹

Pro účely samotného, konkrétního vymezení pojmu dočasné ochrany je zapotřebí vycházet primárně z jednotlivých doktrinálních vymezení, regionální úpravy dočasné ochrany v právu Evropské unie nebo například z jednotlivých výstupů mezinárodních nevládních organizací a orgánu zřízeného na základě čl. 22 Charty Organizace spojených národů, tedy Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). V duchu výše uvedeného tak Matthew J. Gibney k samotnému institutu dočasné ochrany uvádí, že tento představuje „*Mnohostranný a rozmanitý fenomén – nemá jediné provedení, účel ani charakter.*“¹⁰ Obdobně pak dle Joanne Fitzpatrick platí, že se dočasná ochrana „*již po několik dekád pohybuje na hraně práva uprchlického, objevuje se v různých podobách a slouží více účelům.*“¹¹ Dočasnou ochranu pak dle Max Planckovy encyklopedie mezinárodního práva veřejného lze, již o něco konkrétněji, obecně chápat jako „*flexibilní nástroj mezinárodní ochrany nabízející po omezenou dobu útočiště osobám prchajícím před humanitární krizí.*“ Jistá vodítka při interpretaci pojmu dočasné ochrany nabízí například i UNHCR. V rámci *Note on International Protection* ze 7. 9. 1994 vydaného v souvislosti s válečným rozpadem bývalé Jugoslávie a toho času probíhajícího ozbrojeného konfliktu v Bosně a Hercegovině je v kontextu dočasné ochrany uvedeno, že se jedná o „*prostředek, kterým lze poskytnout ochranu skupinám či kategoriím osob, jež potřebují mezinárodní ochranu, v situaci hromadného odlivu osob, a to zprvu bez individuálního řízení o určení uprchlického statusu.*“¹²

Definice pojmu dočasné ochrany se UNHCR dotklo i v rámci svých *Guidelines on Temporary Protection* z bližšího roku 2014, zde je přitom zvláště důležité vnímat vztah dočasné ochrany vůči ochranným instrumentům určeným konvenčním uprchlíkům tak jako spojitost se státními azylovými kapacitami a existencí „*hromadného přílivu osob.*“ Dočasná ochrana je podle těchto „*pragmatickým nástrojem mezinárodní ochrany, vyplývající z mezinárodních*

⁹ FITZPATRICK, J. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol., 94, n. 2, s. 279.

¹⁰ GIBNEY, M. J. Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 3, s. 690.

¹¹ FITZPATRICK, J. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, no. 2, s. 279.

¹² OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on international protection*, A/AC.96/830, 1994, odst. 46.

*závazků států a jejich praxe poskytování útočiště osobám prchajícím před humanitárními krizemi. Dočasná ochrana doplňuje ochranu poskytovanou režimem mezinárodní uprchlické ochrany, použití dočasné ochrany má za cíl vyplnit mezery režimu ochrany uprchlíků tak jako předejít nedostatkům národních azylových systémů a jejich kapacit (...) dočasná ochrana má dlouhou historii jako výjimečný prostředek reagující na hromadný příliv (mass influx) žadatelů o azyl, poskytuje okamžitou ochranu před navrácením (refoulement) a základní standard zacházení.*¹³ Ve vztahu k hromadnému přílivu osob pak lze zmínit i *ExCom Conclusions no 19.*, kde je uvedeno, že právě v situaci hromadného přílivu osob by osobám vyhledávajícím azyl „mělo být vždy poskytnuto alespoň dočasné útočiště.“¹⁴ Deborah Perluss a Joan F. Hartmann jdou v rámci interpretace pojmu *dočasného útočiště* (k tomuto pojmu viz dále) ještě dále, neboť uvedený institut, jenž je předchůdcem institutu dočasné ochrany, považují za součást obyčejového mezinárodního práva, pohybující se na rozhraní práva lidských práv, mezinárodního uprchlického práva a mezinárodního práva humanitárního. Podle autorek institut dočasného útočiště „*státu zakazuje násilné navrácení cizinců, nacházejících se na jeho území, kteří uprchli před všeobecným násilím a jinými hrozbami ohrožujícími jejich životy a bezpečnost, způsobenými vnitřním ozbrojeným konfliktem.*“¹⁵

1.1. Pojem dočasné ochrany v právu Evropské unie

Přestože nemůžeme mluvit o zakotvení a harmonizaci dočasné ochrany na úrovni univerzální, lze se v tomto ohledu obrátit alespoň na „regionální“ úpravu dočasné ochrany v právu Evropské unie. Tato zároveň představuje jediný případ zakotvení dočasné ochrany na určité nadnárodní úrovni. Zde je institut a komplexní mechanismus dočasné ochrany obsažen v rámci směrnice o dočasné ochraně z roku 2001, jejíž transpozici v právním řádu České republiky představuje zákon o dočasné ochraně cizinců,¹⁶ institut dočasné ochrany tak v právu České republiky představuje jeden z ochranných institutů poskytovaný vedle mezinárodní

¹³ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, 2014, odst. 3 a 4.

¹⁴ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *ExCoM Conclusions no. 19 (XXXI)* „*Temporary Refuge*,“ 1980.

¹⁵ PERLUSS, D., HARTMAN, J. Temporary refuge: emergence of a customary norm. In: *Virginia Journal of International Law*, 1986, vol. 26, s. 554.

¹⁶ Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

ochrany.¹⁷ Národní předpis ovšem samotnou definici dočasné ochrany neobsahuje, tuto nalezneme pouze ve zmiňované směrnici. Podle směrnice dočasnou ochranou rozumíme „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.“¹⁸

Součástí evropského *acquis* se dočasná ochrana a její zde uvedené pojetí a smysl staly až v rámci budování Společného azylového po roce 1999. Je zapotřebí si uvědomit, že to byly právě zkušenosti nejprve s bosenskou „krizí“ (1992-1995) a poté zejména s krizí kosovskou (1999), s jejich bezprecedentním rozsahem a závažností z hlediska počtu osob přecházejících před následky válečného rozpadu Jugoslávie, které položily základy a odůvodnily zakotvení dočasné ochrany na unijní úrovni do budoucna.¹⁹ Podle Guy S. Goodwin-Gilla a Jane McAdam je pak současné chápání pojmu institutu dočasné ochrany v mezinárodním právu veřejném převážně založeno na unijním chápání a vymezení daného pojmu, které stojí na zkušenosti s poskytováním dočasné ochrany evropskými státy v 90. letech minulého století.²⁰ Evropské státy totiž v 90. letech použily dočasnou ochranu jako odpověď na hromadné přílivy osob z bývalé Jugoslávie – ochrana byla ovšem těmto skupinám osob poskytována jednotlivými státy samostatně, nejednotně, přičemž takový přístup nabízel pouze různá právní řešení,²¹ ať už se jednalo o zdaleka nejvýznamnější otázku, a to komu bude ochrana vůbec určena a poskytnuta, jaká práva budou těmto osobám náležet a v jakém rozsahu,²² či na jakém „právním základě“ bude dočasná ochrana poskytována.²³ Otázkou samostatnou poté navíc například bylo, zda

¹⁷ Mezinárodní ochranou rozumíme dle §2 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o azylu ochranu poskytnutou cizinci buď ve formě azylu, anebo doplňkové ochrany.

¹⁸ Čl. 2 písm. a) směrnice o dočasné ochraně.

¹⁹ FULLERTON, M. A Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union. In: *Washington University Global Studies Law Review*, 2011, vol. 10, n. 1, s. 13–14.

²⁰ GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 340.

²¹ KOSER, K., BLACK, R. Limits to Harmonization: The „Temporary Protection“ of Refugees in the European Union. In: *International Migration*, 1999, vol. 37, no. 3, s. 522.

²² KERBER, K. Temporary protection in the European Union: a chronology. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 1, s. 39.

²³ Evropské státy poskytovaly dočasnou ochranu a pobytová oprávnění cizincům přecházejícím před ozbrojeným konfliktem v bývalé Jugoslávii na zcela rozdílných právních „schématech“. Zatímco Česká republika poskytovala dočasné útočiště vymezeným skupinám přicházejícím z bývalé Jugoslávie na základě konkrétních usnesení vlády, například Španělsko tak činilo na základě konkrétního zákona, Velká Británie pak konkrétním osobám udělovala

v konkrétních případech dočasná ochrana zcela nahrazovala ochranu poskytovanou podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, či působila komplementárně vedle ní. V jednotlivých vymezeních by pak bylo možné pokračovat i dále, jelikož výše zmíněná pojetí a definice nejsou jediné, naopak, doktrína se problematikou dočasné ochrany a dočasného útočiště, ve snaze co nejvíce tyto fenomény ozřejmit, zabývá již od počátku 80. let minulého století.²⁴

1.2. Pojem dočasného útočiště

Na tomto místě je vhodné se alespoň v krátkosti zabývat rovněž pojmem dočasného útočiště (*temporary refuge*) a pokusit se vyjasnit jeho vztah k v současnosti zmiňovanému pojmu dočasné ochrany. Výše v této práci bylo dočasné útočiště zmíněno například v souvislosti s její definicí v podání Deborah Perluss a Joan F. Hartman a jejich článku *Temporary refuge: Emergence of a customary norm* z roku 1986, Coles pak dočasné útočiště chápe jako „ochranu založenou na principu non-refoulement, která je osobě poskytnuta, dokud není dosaženo trvalého řešení.“²⁵ Lze uvést, že doktrína mezinárodního práva až do 90. let minulého století v souvislosti s ochrannými instituty poskytujícími ochranu různým vymezeným skupinám na přechodné bázi používala primárně pojem „dočasné útočiště“, s uvedeným pojmem se tak lze setkat zejména ve starší literatuře.

Institut dočasného útočiště pak můžeme podle Meltem Ineli-Ciger považovat za samotného předchůdce současné dočasné ochrany. Rozdíl mezi uvedenými pojmy však není pouze terminologický, nýbrž i obsahový – Meltem Ineli-Ciger v tomto ohledu výslovně uvádí, že „dočasné útočiště lze chápat jako primitivní formu dočasné ochrany, která klade důraz zejména na umožnění vstupu osobám vyhledávajícím ochranu na území hostitelského státu, aniž by přitom jakkoliv detailněji upravovala práva, která těmto osobám v hostitelských státech budou náležet.“²⁶ Již zde je ovšem zapotřebí uvést, že samotná otázka admise, tedy umožnění

správním aktem „Exceptional Leave to Remain“ status po omezeno dobu. K tomu blíže GENÇ, D., SIRIN Ö., Asli, N. Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union. In: *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 2019, vol. 7, n. 1, s. 4.

²⁴ JÍLEK, D. Dočasné útočiště. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1994, r. 2, č. 6, s. 48-62.

²⁵ COLES, G.J.L. Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees. In: *YBIL*, 1978, n. 8, s. 199

²⁶ INELI-CIGER, Meltem. Revisiting Temporary Protection. In: GAUCI, J-P., GIUFFRÉ, M., TSOURDI, M., *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*. Boston: Brill Nijhoff, 2015, s. 199.

vstupu na území cizinci, je z hlediska poskytování efektivní ochrany jednotlivci logicky mimořádně důležitá.²⁷

Uvedení tvrzení platí o to víc, uvědomíme-li si, že samotná Úmluva o právním postavení uprchlíků, jež představuje základní kámen mezinárodního uprchlického práva, a ani její Protokol z roku 1967 otázku vstupu cizince, respektive uprchlíka, neupravují takovým způsobem, že by stanovily konkrétní, přímý pozitivní závazek státu umožnit uprchlíkovi vstup na území.²⁸ Přeměnu dočasného útočiště na dočasnou ochranu poté doktrína spojuje především s odpovědí evropských států na hromadné přílivy osob z bývalé Jugoslávie v 90. letech, zvláště pak z již zmíněné Bosny a Hercegoviny a Kosova (toho času stále ještě poloautonomní provincie Svazové republiky Jugoslávie). Uvedená změna měla do budoucna právě za následek skutečnost, že dočasná ochrana osobám z těchto zemí neposkytovala pouze záruky umožňující vstup a následný pobyt jednotlivců na území, nýbrž i komplexní úpravu práv náležejících beneficiářům dočasné ochrany.²⁹

V případě tak zvaného dočasného útočiště je ovšem zapotřebí vzpomenout i na další, o něco jiné vymezení uvedeného institutu. Část doktríny totiž pojem dočasného útočiště spojuje s jedním z ustanovení samotné Úmluvy o právním postavení uprchlíků, nejednalo by se tedy o popis „nové reality“ ochrany osob v nouzi, nýbrž by se jednalo o institut přímo zakotvený či snad lépe řečeno situaci předvídanou v univerzální normativitě mezinárodního uprchlického práva. Jedná se, podle autora této práce, přitom o poměrně opomíjené ustanovení čl. 31 odst. 1, Úmluvy o právním postavení uprchlíků podle kterého jsou smluvní strany Úmluvy o právním postavení uprchlíků povinny nestíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost „*uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu čl. 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.*“ Učebnice *Mezinárodního práva veřejného* Čestmíra Čepelky a Pavla Šturmy uvedené ustanovení přitom

²⁷ Základním východiskem mezinárodního práva veřejného totiž je, že státy jsou oprávněny, s jistými výjimkami vyplývajícími z obyčejového a smluvního mezinárodního práva, volně rozhodovat o vstupu cizinců na své území. K tomu blíže POŘÍZEK, P. *Základní teoretické přístupy k otázce přijímání cizinců na území státu*. In: *Správní právo*, 2012, n. 8.

²⁸ Úmluva o právním postavení uprchlíků a její Protokol z roku 1967 tuto otázku řeší pouze nepřímo, skrze závazek zákazu navracení (*non-refoulement*) zakotvený v čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

²⁹ INELI-CIGER, Meltem. *Revisiting Temporary Protection*. In: GAUCI, J-P., GIUFFRÉ, M., TSOURDI, M., *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*. Boston: Brill Nijhoff, 2015, s. 199

spojuje se situací, resp. s kategorií osob, které nespádají *stricto sensu* pod definici uprchlíka, ale ve větším množství vstupují nezákonným způsobem na území státu kvůli probíhajícímu ozbrojenému konfliktu či přírodní katastrofě. K uvedenému ustanovení autoři uvádějí, že „*Ježto však jejich postavení (uprchlíků ve smyslu právě uvedeného článku 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, pozn. autora) zde není obvyklé z pohledu předmětné úmluvy o uprchlících (étant en situation irrégulière dans le pays d'accueil), je ponecháno na volném uvážení územního státu, jaký pobytový režim jim v jejich takto dočasném útočišti (temporary refuge) přizná.*“³⁰ Obtížnost přesného, důkladného vymezení dočasného útočiště již od 80. letech minulého století uvádí i Dalibor Jílek, podle kterého měl právě pojem dočasné útočiště z určitého pohledu být rovněž právě „*vylučně používán k deskripci omezené formy ochrany v souladu s článkem 31 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.*“³¹

³⁰ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 369.

³¹ JÍLEK, D. *Dočasné útočiště*. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1994, vol. 2, n. 6, s. 48.

2. Obsahové náležitosti dočasné ochrany

Jak již bylo řečeno v úvodu této práce, i přes obsahově různorodou praxi poskytování dočasné ochrany (či dočasného útočiště) a přes absenci zakotvení uvedeného ochranného instrumentu včetně jeho definice na univerzální úrovni, lze identifikovat takové podstatné náležitosti dočasné ochrany, které by měly být vlastní každému schématu takové ochrany. Každý případ použití dočasné ochrany jako ochranného institutu by tak v konkrétním případě měl vykazovat určité konkrétní znaky, pro které jej právě lze charakterizovat jako dočasnou ochranu.

2.1. Osobní působnost dočasné ochrany – kdo je adresátem ochrany?

Jedním z primárních cílů každého ochranného institutu je poskytnutí ochrany, a to ať už jednotlivci či skupinám osob. Nejdůležitější a ryze praktickou otázkou v tomto ohledu a v kontextu (nejen) dočasné ochrany tedy je, jakým způsobem lze vymezit osoby, kterým je tato určena. Není zde bez významu již jednou v této práci učiněná konstatace, že dočasná ochrana je „flexibilním nástrojem mezinárodní ochrany.“³² V konkrétních situacích a s přihlednutím k jejich specifickým okolnostem totiž může být osobní působnost ochranných schémat založených na dočasné ochraně nastavena různými způsoby. Na výše uvedenou otázku – *kdo je adresátem ochrany?* - tak lze odpovědět tak, že dočasná ochrana sama o sobě není primárně určena jedné konkrétní, předem vymezené skupině osob, nýbrž je ze své podstaty určena rozmanitým skupinám osob, jež byly nuceny opustit zemi svého původu a jež jsou následně pro účely nastavení osobní působnosti dočasné ochrany ad hoc vymezeny právním instrumentem, jež dočasnou ochranu upravuje. Jednoduše řečeno, dočasná ochrana dokáže pokrýt prakticky libovolné spektrum nucené migrace, její samotná potřeba a konkrétní příklady praxe jejího používání pak napovídají o další skutečnosti: a to že aplikace jiných institutů nemusí v konkrétní situaci dostačovat.³³

³² INELI-CIGER, M., SKORDAS, A. *Temporary Protection*. In: Max Planck Encyclopedia of International Public Law [online] 10/2019 [cit. dne 12. 3. 2021].

³³ Mluvíme zde zejména o tzv. „protection gaps“, zejména pak těch normativní povahy, v mezinárodním uprchlickém právu. Jak uvádí Volker Türk a Rebecca Dowd, „Je obecně známou skutečností, že ani nejextenzivnější výklad Úmluvy o právním postavení uprchlíků nebude zahrnovat některé skupiny osob, které

2.1.1. Problematika a ochrana tzv. nepravých uprchlíků

Vyjdeme-li z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a jejího Protokolu z roku 1967, ochrana poskytovaná jejím schématem je určena tzv. konvencionálním uprchlíkům. Dle čl. 1 A (2) (tzv. zahrnující klauzule) Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve znění Protokolu je uprchlíkem osoba, jež „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.*“

Ne všechny osoby objektivně potřebující ochranu ovšem naplňují definici konvencionálního uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, osoby nespádající pod pozitivní vymezení uprchlíka pak logicky nemohou ani požívat ochrany dle uvedené úmluvy.³⁴ Uprchlíci jsou současně stále jedinou kategorií osob, kterým mezinárodní právo z výše uvedených důvodů garantuje alespoň určitou ochranu na univerzální úrovni.³⁵ Ač je tedy ze své podstaty více než relevantní, Úmluva o právním postavení uprchlíků nemusí nutně přinášet odpovědi v případě nucené migrace vyplývající například z existence ozbrojeného konfliktu či budoucích nepříznivých změn klimatu. Není bez významu, že tato skutečnost, respektive nedostatek, byla již de facto dopředu známa v roce 1951. Bod E závěrěrečné konference zplnomocněných zástupců k Úmluvě o právním postavení uprchlíků výslovně uvádí, že „*Konference vyjadřuje naději, že význam Úmluvy o právním postavení uprchlíků jako příklad*

ochranu legitimně potřebují. Největší překážkou při získání ochrany uvedené úmluvy je požadavek, aby se žádost vztahovala k jednomu z pěti vyjmenovaných důvodů pronásledování, což často vylučuje použití úmluvy v situacích generalizovaného, nediskriminujícího násilí.“ K tomu blíže TÜRK, V, DOWD, R. Protection Gaps. In: FIDDIAN-QASMIYEH, E, LOESCHER, G. et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press 2014, str. 238

³⁴ FITZPATRICK, J. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, n. 2, s. 280.

³⁵ HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou „nepravi“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* In: HONUSKOVÁ V., FLÍDROVÁ E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 9.

bude přesahovat její smluvní rozsah a že se jí budou řídit všechny národy co nejvíce to bude možné při udělování ochrany osobám nacházejícím se na jejich území v postavení uprchlíků a těm, kteří by nebyli zahrnuti definicí uprchlíka v Úmluvě, a že s těmito bude zacházeno dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.³⁶ Související problém představuje rovněž „původní“ definice uprchlíka ve znění do přijetí Protokolu k Úmluvě o právním postavení uprchlíků, neboť tato ve znění z roku 1951 obsahovala geografickou limitaci (vztahující se pouze na osoby přicházející z Evropy) a časovou limitaci (vztahující se k událostem, jež nastaly před rokem 1951).

Právě zde je zapotřebí se zabývat nedostatečnou ochranou tak zvaných *nepravých uprchlíků* (de facto uprchlíků), neboť se jedná o osoby, jež ochranu objektivně potřebují, není jim ovšem určeno univerzální ochranné schéma Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Nepravé uprchlíky pak lze jednoduše negativním vymezením definovat tak, že se jedná o „kohokoliv, kdo není uprchlíkem, ale kdo zároveň potřebuje ochranu a naplňuje určité znaky.“³⁷ Jednat se pak konkrétně může například o tak zvané environmentální migranty, vnitřně přesídlené osoby, osoby přicházející z oblasti endemického násilí či tak zvané „válečné uprchlíky“.³⁸ Uvedené kategorie osob je rovněž zapotřebí zasadit do reality roku 2020/2021. UNHCR uvádí, že celkový počet osob na útěku přesáhl již v polovině roku 2020 čísla 80 milionů, celkový počet uprchlíků pak z tohoto čísla tvoří „pouze“ 26 milionů, zatímco například vnitřně přesídlených osob³⁹ je bezmála 46 milionů.⁴⁰ Zaměříme se však krátce na poslední zmíněnou kategorii, tedy tzv. válečné uprchlíky, neboť na ozbrojených konfliktech a z nich vyplývající nucené migraci není „nic nového“, o to více je pak snad zarážející a stále znepokojivá neexistence jejich výslovného zahrnutí pod univerzální pojem uprchlíka dle

³⁶ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 1951.

³⁷ HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou „nepraví“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* In: HONUSKOVÁ V., FLÍDROVÁ E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 12.

³⁸ Předkládaná práce bude s pojmem „válečných uprchlíků“ dále pracovat, ačkoliv si je autor této práce vědom, že uvedené spojení není v souladu s realitou definice uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

³⁹ Primárním (právním) problémem ochrany vnitřně přesídlených osob je skutečnost, že se tyto osoby pojmově stále nacházejí na území země své státní příslušnosti. I kdyby jim tak svědčily některé z důvodů pro přiznání uprchlického statusu, nemohl by jim být tento přiznán, neboť nesplňují jednu ze stěžejních podmínek definice uprchlíka Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

⁴⁰ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Refugee Data Finder* [online]. 18. 6. 2021 [cit. dne 18. 6. 2021]. Dostupné na: < <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> >

Úmluvy o právním postavení uprchlíků.⁴¹ Otázka poskytování ochrany válečným uprchlíkům, zejména těm přicházejícím z bývalé Jugoslávie, je pak rovněž nerozlučně spjata právě s evropskou zkušeností při poskytování dočasné ochrany a „zrodem“ současné evropské úpravy dočasné ochrany.⁴²

Podíváme-li se tak na případ ozbrojených konfliktů v prostoru a v kontextu rozpadu bývalé Jugoslávie, je zřejmé, že ne všichni uprchlíci (*largo sensu*) z prostoru bývalé Jugoslávie naplňovali ve své situaci definici konvenciálního uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a jejího Protokolu. Takové tvrzení ovšem není vlastní pouze konfliktům, jež v 90. letech probíhaly na území bývalé Jugoslávie, vztáhnout jej totiž lze prakticky na jakýkoliv probíhající i proběhnuvší ozbrojený konflikt. V případě válečných uprchlíků (přicházejících nejen z Balkánského poloostrova v 90. letech) byly a jsou důvody pro opuštění své vlasti a nemožnost se do ní vrátit často mnohem „skromnější“ než ty vypočtené v definici uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Váleční uprchlíci opouští zpravidla své domovy z instinktivní a základní potřeby ochránit svůj život a zdraví před ozbrojeným konfliktem, který by tyto zájmy ohrožoval, přičemž takový ozbrojený konflikt a nebezpečí z něj vyplývající obvykle ohrožuje stejnou mírou všechny ty, kdo se „v nesprávnou chvíli nacházejí na nesprávném místě.“⁴³ Jak připomíná Věra Honusková, mezinárodní právo se zde do jisté míry nachází ve zvláštní pozici. Nepraví uprchlíci, včetně uprchlíků válečných, důvody, pro které opouštějí zemi původu, prakticky nijak ovlivnit nemohou. Na druhou stranu uprchlíci dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků mohou, alespoň teoreticky, změnit svoje náboženské či politické přesvědčení či zastít před okolím svoji sexuální orientaci a teoreticky se tak ochránit před *pronásledováním*, takové jednání však po nich nelze vyžadovat, respektive nemá vliv na přiznání uprchlického statusu.⁴⁴ Univerzální rovina mezinárodního práva se tak dostává do

⁴¹ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1992, odst. 164.

⁴² HONUSKOVÁ, V. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK P. Sborník ze semináře: Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného v Kanceláři veřejného ochránce práv. Kancelář Veřejného ochránce práv, 2015.

⁴³ HONUSKOVÁ, V. *Postavení válečných uprchlíků v mezinárodním právu*. In: HONUSKOVÁ V., FLÍDROVÁ E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 98.

⁴⁴ K tomu viz rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve spojených věcech Y a Z proti Německu, C-71/11 a C-99/11 ze dne 5. 9. 2012, kde soud uvedl následující: „(...) obavy žadatele před pronásledováním jsou oprávněné, jestliže příslušné orgány s ohledem na osobní situaci žadatele mají za to, že je důvodné domnívat se, že po jeho návratu do země původu bude vykonávat náboženské akty, které jej vystaví skutečnému nebezpečí pronásledování.

situace, kdy chrání kategorie osob, které alespoň v určitém slova smyslu mohou rozhodovat o svém osudu a nechrání naopak osoby, které se svojí situací a bezradností nemohou velice často prakticky nic dělat.⁴⁵

Zůstaneme-li ovšem i nadále u příkladu válečného rozpadu bývalé Jugoslávie (a opět – nejedná se o skutečnost, která by byla vlastní pouze válečnému rozpadu Jugoslávie), tak výše zmíněné nemění nic na skutečnosti, že i některé osoby prchající před ozbrojeným konfliktem v hromadném přílivu osob mohly svojí situací, alespoň teoreticky, naplňovat definici uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Je ostatně notoricky známou skutečností, že některé ozbrojené konflikty jsou vedeny z důvodů více než relevantních z pohledu Úmluvy o právním postavení uprchlíků (národnostní, náboženské konflikty) a tyto konflikty se negativně promítají i do postavení civilistů či do způsobu vedení ozbrojeného konfliktu v rozporu s mezinárodním právem humanitárním (tzv. etnické čistky, zločin genocidia apod.). Takovým konfliktem ohrožení civilisté poté mohou mít *odůvodněný strach z pronásledování* z důvodů stanovených Úmluvou o právním postavení uprchlíků.⁴⁶ Takovou situaci si lze názorně představit na příkladu národnostně i nábožensky (ačkoliv se tyto aspekty identity mohou v kontextu dějin i současnosti národů a etnik Balkánského poloostrova prolínat) dodnes heterogenní Bosny a Hercegoviny. Během války v průběhu 90. let v této zemi jednotlivcům i celým skupinám v různých částech jejího teritoria hrozilo pronásledování státními i nestátními aktéry a následně na nich bylo i pácháno násilí nejčastěji právě ze zcela konkrétních důvodů národnostních či náboženských, z právního hlediska naprosto relevantních pro přiznání statusu uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Takové osoby by se po opuštění své vlasti nedaly, zpravidla,⁴⁷ z pozice této úmluvy považovat za nikoho jiného než za uprchlíky, přestože právě

Při individuálním posuzování žádosti směřující k získání postavení uprchlíka uvedené orgány od žadatele nemohou důvodně očekávat, že se těchto náboženských aktů vzdá.

⁴⁵ HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou nepraví uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* In: HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 29.

⁴⁶ OSN. Úřad Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on International Protection No. 12 on claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, HCR/GIP/16/12, 2016.

⁴⁷ Zde je zapotřebí upozornit na skutečnost, že Úmluva o právním postavení uprchlíků a ani její Protokol z roku 1967 neupravují žádným způsobem jakýkoliv kontrolní mechanismus, který by v nich uvedené pojmy interpretoval. Samotná interpretace tak zásadních pojmů jako „*odůvodněné obavy z pronásledování*“ je tak primárně vnitrostátní záležitostí, což ovšem může mít za následek odlišné výsledky z hlediska přiznávání statusu uprchlíka u teoreticky identických případů.

osoby přicházející z území Bosny a Hercegoviny byly v devadesátých letech nejčastěji poživateli dočasné ochrany.

Zde ovšem narážíme na další problém. Aby jednotlivec mohl být považován za uprchlíka, musí té které osobě rovněž hrozit individualizované pronásledování (*singling out, single out rule*).⁴⁸ Pro účely naplnění zahrnující klauzule tedy nepostačuje pouze skutečnost, že pronásledování, z důvodů stanovených Úmluvou o právním postavení uprchlíků, hrozí konkrétní skupině osob – jelikož v případě západních zemí, jejichž azylové procedury jsou individualizované, je zapotřebí u každé jednotlivé žádosti posoudit její relevanci z hlediska naplnění důvodů pro přiznání uprchlického statusu podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.⁴⁹ Pomineme-li však tento problém, který vyplývá spíše z toho, jak je Úmluva o právním postavení uprchlíků a její definice uprchlíka v „západním“ světě interpretována a který by pravděpodobně bylo možné překlenout tzv. *prima facie* přístupem⁵⁰ pro přiznání uprchlického statusu, jedno bude stále jisté: uprchlíkem na univerzální úrovni je v současné době pouze osoba, které hrozí pronásledování z Úmluvou o právním postavení uprchlíků taxativně stanovených důvodů.⁵¹ Uprchlíkem, s pozorností, kterou takovému statusu věnuje mezinárodní právo na univerzální úrovni, by tak například stále pravděpodobně nebyl průměrný obyvatel Sarajeva, který byl během občanské války v Bosně a Hercegovině donucen zažít

⁴⁸ HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011, s. 59.

⁴⁹ DURIEUX, J-F., HURWITZ, A. How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. In: *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 47, s. 135.

⁵⁰ HONUSKOVÁ, V. Evropské azylové právo na rozcestí. In: *Jurisprudence*, 2016. s. 10.; *Prima facie* přístup definuje UNHCR jako „přiznání uprchlického statusu jednotlivci ze strany státu či UNHCR na základě zřejmých, objektivně existujících okolností v zemi původu, či, v případě osob bez státní příslušnosti, v zemi jejich obvyklého pobytu. *Prima facie* přístup uznává, že osoby přicházející před takovými okolnostmi jsou vystaveny míře rizika, které tyto osoby „vtahuje“ do rámce definice uprchlíka.“ K tomu viz OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*. HCR/GIP/15/11, 2015.

⁵¹ Na tomto místě je ovšem zapotřebí uvést, že dílčí korekci, respektive rozšíření definice uprchlíka a tedy i o něco širší poskytnutí ochrany nepravým uprchlíkům, alespoň v kontextu nucené migrace vyplývající z existence ozbrojených konfliktů, obsahují alespoň některé regionální právní instrumenty. V africkém regionu se tak můžeme setkat se závaznou úpravou Úmluvy Organizace africké jednoty, která pod pojem uprchlíka podle jejího čl. I odst. 2 rovněž vztahuje osobu, která „z důvodu vnější agrese, okupace, cizí nadvlády či události závažně narušujících veřejný pořádek, ať už v části nebo v celé zemi původu či státní příslušnosti, je donucena opustit místo obvyklého pobytu ve snaze najít útočiště na jiném místě mimo zemi původu či státní příslušnosti.“ Naopak právně nezávazný případ rozšíření definice uprchlíka nalezneme například v Latinské Americe v rámci Cartagenské deklarace, která pod pojem uprchlíka chápe rovněž osoby, které „opustily svoji zemi, neboť jejich život, bezpečí a svoboda byly ohroženy všeobecným násilím, vnější agresí, vnitrostátním konfliktem, porušováním lidských práv anebo dalšími okolnostmi, které vážně narušují veřejný pořádek.“ V obou případech se ovšem nejedná o instrumenty působící v evropském prostoru, v němž v případě válečného uprchlictví primárně operují jiné ochranné instrumenty, včetně dočasné ochrany a doplňkové ochrany.

nejenom nejdelší obléhání jednoho města v moderních dějinách, doprovázené navíc nedostatkem nejzákladnějších lidských potřeb včetně jídla, vody, léků či elektřiny, ale musel i žít 1 492 dnů v permanentním strachu ze ztráty života v důsledku nekončícího ostřelování města minomety a děly.

Právě těmto osobám z bývalé Jugoslávie pak dočasná ochrana dokázala v 90. letech poskytnout potřebnou ochranu, jelikož tato forma ochrany, jak již bylo uvedeno výše, dokáže poskytnout ochranu rozmanitějším skupinám osob než je tomu v případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Z hlediska osobní působnosti se poté opět nemusí jednat pouze o „válečné uprchlíky“, ochrana může být teoreticky poskytnuta již rovněž zmíněným migrantům environmentálním, osobám prchajícím před endemickým násilím v zemi původu či jakýmkoliv jiným osobám, které objektivně potřebují ochranu. Vždy bude záležet na vymezení „cílové“ skupiny osob, kterým má být ochrana poskytnuta. *Flexibilita* dočasné ochrany však podle autora této práce nespočívá pouze v možném libovolném vymezení jejích beneficentů, ale i v povaze a „normativní síle“ právních nástrojů, respektive předpisů, které dočasnou ochranu upravují. V případě, kdy se jedná o podzákonné právní předpisy, mohou tyto totiž být mocí výkonnou měněny snadněji a především rychleji než předpisy zákonné, jejichž změna vyžaduje dodržení určitého legislativního postupu. Česká republika tak dočasné útočiště v 90. letech poskytovala právě na základě jednotlivých usnesení vlád, čímž zároveň bylo možné pružněji reagovat na vývoj ozbrojeného konfliktu na území bývalé Jugoslávie. Od května roku 1994 tak například dočasné útočiště mohlo být poskytováno pouze osobám z bývalé Jugoslávie, které přicházely z území tehdejší Bosny a Hercegoviny.⁵² Jindy pak zároveň bylo možné reagovat na akutní potřeby konkrétních, nezletilých osob v Bosně a Hercegovině. Unikátní v tomto ohledu je například usnesení vlády České republiky ze dne 26. srpna 1992, které bylo věnováno právě dětem z bývalé Jugoslávie a kterým došlo k přemístění 700 dětí na území České republiky. Stran zkoumané problematiky lze pak rovněž zmínit, že uvedené usnesení nepamatovalo pouze na otázky spjaté s poskytováním zdravotní péče či zajištěním ubytováním, obsahovalo dokonce i úpravu kapesného pro mladistvé beneficenty dočasného útočiště.⁵³

⁵² K tomu viz Usnesení vlády České republiky ze dne 25. 5. 1994 č. 284.

⁵³ Usnesení vlády České republiky ze dne 26. 8. 1992 č. 527 + P o zabezpečení humanitární pomoci dětem z území bývalé Jugoslávie.

2.1.2. Princip *non-refoulement* jako stěžejní prvek dočasné ochrany a základ ochrany nepravých uprchlíků

Přestože „nepravým uprchlíkům“ nenáleží výslovná ochrana Úmluvy o právním postavení uprchlíků, přičemž někteří autoři v kontextu tohoto nedostatku Úmluvy o právním postavení uprchlíků hovoří o tzv. „*protection gaps*“,⁵⁴ působí v případě nepravých uprchlíků, a to ať už na úrovni univerzální či regionální, v určitém případě i jiné instrumenty, pod jejichž osobní působnost lze tyto osoby vztáhnout a které uvedeným osobám poskytují ochranu přímou, či alespoň nepřímou.⁵⁵ Mezi tyto, jak již bylo vícekrát výše opakováno, patří i dočasná ochrana, jelikož v jejím samotném jádru leží právě princip *non-refoulement*, o který se v případě ochrany nepravých uprchlíků opírají i jiné instrumenty (v kontextu evropské kvalifikační směrnice se jedná např. o doplňkovou ochranu, která je svým způsobem odrazem závazků členských států Evropské unie vyplývajících z čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, o tom viz dále).⁵⁶ Jinak řečeno, institut dočasné ochrany a jeho možnosti z hlediska šíře poskytované ochrany jsou z určitého pohledu rovněž „*praktickým důsledkem principu non-refoulement*.“⁵⁷ Samotné vyjádření principu *non-refoulement* ovšem nenalezneme pouze v tolik vzpomínaném článku 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, implicitně jej nalézáme i v ustanoveních jiných lidskoprávních dokumentů. Podle čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků přitom obecně platí, že „*Žádný stát nevyhostí jakýmkoliv způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemi, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení*.“ Předmětné ustanovení ovšem současně stanoví, že výhod daného ustanovení nemohou být požadovány uprchlíkem, který „*z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl*

⁵⁴ DURIEUX, J., CANTOR, D. *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014, s. 40.

⁵⁵ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a Praxe azylu a uprchlictví*. 2. doplněné vydání, 2012, Praha: Právnická fakulta, Univerzita Karlova, s. 124.

⁵⁶ RISTIK, J. The Right to Asylum and the Principle of Non-Refoulement Under the European Convention on Human Rights. In: *European Scientific Journal*, 2017, vol. 13, n. 28, s. 11.

⁵⁷ INELI-CIGER, M. Time to Activate the Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration*, 2016, vol. 18, n. 1, s. 22.

usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

Princip *non-refoulement* zakotvený v Úmluvě o právním postavení uprchlíků představuje základní reakci mezinárodního práva na naléhavou potřebu uprchlíků mít právo na vstup na území cizího státu a zejména pak právo na to nebýt vyhoštěn (obecně navrácen) jakýmkoliv způsobem zpět na území státu, ve kterém by uprchlíkovi hrozilo nebezpečí,⁵⁸ jedná se zároveň o jedinou výslovnou povinnost, kterou Úmluva o právním postavení uprchlíků signatářským státům stanoví a jako taková tvoří základní kámen mezinárodního uprchlického práva.⁵⁹ Jak je patrné již ze samotného znění uvedeného článku, princip *non-refoulement* zakotvený čl. 33 se vztahuje pouze na *uprchlíky* ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků, nikoliv pak na již výše uvedené *uprchlíky nepravé*. Je ovšem zapotřebí mít na paměti, že definice uprchlíka je definicí deklaratorní,⁶⁰ jednotlivec se tudíž stává uprchlíkem v ten moment, kdy ve své situaci naplní kumulativní znaky zahrnující klauzule (tedy včetně toho, že se musí i jako „žadatel o přiznání uprchlického statusu“ nacházet mimo zemi svého původu, což v kontextu definice uprchlíka doktrína označuje jako *alienage requirement*).⁶¹ Uprchlický status osoby dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků se tak neváže na existenci určitého konstitutivního správního aktu, kterým by stát uprchlický status udělil. Z tohoto důvodu je ochranu poskytovanou čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků zapotřebí vztáhnout i na žadatele o přiznání uprchlického statusu, a to alespoň po dobu posouzení jeho žádosti, nenaplní-li v konečném důsledku definici uprchlíka, neboť by opačný výklad vedl k praktické neaplikovatelnosti principu *non-refoulement* dle čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Jinde zakotvená, respektive dovozená vyjádření principu *non-refoulement* vykazují ovšem určité odlišnosti, které mají mimořádný význam pro ochranu osob, které ochranu potřebují, nelze je ovšem podřadit pod definici uprchlíka v rámci Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Předně, mluvíme zde zejména o čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a

⁵⁸ HATHAWAY, C. James, *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge University Press, 2012, str. 300

⁵⁹ FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Praha: Právnická fakulta, Univerzita Karlova, 2018, s. 77

⁶⁰ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on Determination of Refugee Status under International Instruments*, EC/SCP/5, 1977, odst. 5.

⁶¹ HATHAWAY, C. J., FOSTER, M. *The Law of Refugee Status*. 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 24.

základních svobod, čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Mezinárodní pakt“) a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále jen „Úmluva proti mučení“), přičemž v případě Mezinárodního paktu a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvení principu *non-refoulement* pouze dovozujeme,⁶² a to například z rozhodovací praxe Výboru pro lidská práva⁶³ či Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“). Za zvlášť významnou se přitom dá považovat právě bohatá judikatura ESLP k čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,⁶⁴ podle kterého platí, že „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezakotvuje žádným způsobem právo na azyl,⁶⁵ ani explicitně vyjádřený princip *non-refoulement*, současně pak ESLP navíc již dlouhodobě judikuje, že „*je dle mezinárodního práva právem Smluvních stran rozhodovat o vstupu, pobytu a vyhoštění cizích státních příslušníků ze svého území.*“⁶⁶ ESLP však rovněž ve své judikatuře konstatuje, že navrácení či vyhoštění cizince smluvním státem do státu původu může vyvolat otázky porušení čl. 3, který, právě na rozdíl od čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, přitom nevypočítává žádné situace a důvody, pro které by se jeho ochrana neaplikovala a který je tedy ze své podstaty právem absolutním, zcela neomezeným, současně pak aplikovatelným vůči všem jednotlivcům.⁶⁷

Absolutní povaha čl. 3 je prakticky nejlépe demonstrovatelná v případech, kdy existuje důvodné podezření, že by určitá osoba mohla zároveň představovat nebezpečí pro bezpečnost státu (a kdy by teoreticky mohla být uplatněna výjimka ze zákazu *refoulement* dle Úmluvy o

⁶² Zcela explicitní zakotvení principu *non-refoulement* najdeme právě v čl. 3 Úmluvy proti mučení, dle kterého platí, že „Žádný stát, který je smluvní stranou této úmluvy, nevypoví, nevrátí, či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.“ Článek 3 Úmluvy proti mučení je ovšem zapotřebí vykládat v souvislosti s článkem 1, neboť původcem hrozby může v tomto případě být pouze veřejný činitel nebo jiná osoba jednající z úředního pověření nebo z jejich podnětu či s jejich výslovným nebo tichým souhlasem. K tomu viz: OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007, odst. 18.

⁶³ K tomu viz např. Výbor pro lidská práva, posudek ze dne 10. listopadu 2006, *Mohammed Alzery v. Sweden*; CCPR/88/D/1416/2005.

⁶⁴ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a Praxe azylu a uprchlictví*. 2. doplněné vydání, Praha: Právnická fakulta, Univerzita Karlova, 2012, s. 124.

⁶⁵ MOLE, N., MEREDITH, C. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing: Human Rights Files, 2009, no. 9, s. 19

⁶⁶ Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. Velká Británie* ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93, bod 73 či Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie* ze dne 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09, bod 113 rozhodnutí.

⁶⁷ Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Itálie* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

právním postavení uprchlíků). ESLP tak například ve vztahu k absolutní povaze čl. 3 ve věci *Chahal v. Velká Británie*,⁶⁸ která zahrnovala případ osoby podezřelé z účasti na separatistickém hnutí Sikhů v Indii, konstatoval, že „Článek 3 představuje jednu z nejdůležitějších zásad demokratické společnosti (...) Soud si je vědom značných obtíží, kterým státy v současnosti čelí v případě ochrany svých společností před terorismem. Avšak i v těchto případech, nehledě na jednání dotyčné osoby, Úmluva absolutně zakazuje mučení, nelidské nebo ponižující zacházení nebo trest. Na rozdíl od některých jiných ustanovení Úmluvy a Protokolů č. 1 a č. 4 nenechává čl. 3 žádnou možnost pro jakékoliv výjimky ze své úpravy, jedná se zároveň o nederogovatelné ustanovení podle čl. 15 Úmluvy, a to i v případech veřejného nebezpečí ohrožujícího život národa.“⁶⁹ U uvedeného pojetí čl. 3 i v jiných případech vyhoštění setrval ESLP například i ve věci *Saadi v. Itálie*,⁷⁰ ale i ve svých dalších rozhodnutích.

Princip *non-refoulement*, zakotvený v jiných instrumentech, než je Úmluva o právním postavení uprchlíků, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, přitom však nenáleží pouze „uprchlíkům“ ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků – pod jeho obsah totiž lze zařadit zcela kohokoliv, ochrana před mučením, nelidským či ponižujícím zacházením a trestem totiž náleží všem jednotlivcům, aniž by se v konkrétní situaci aplikovaly jakékoliv výjimky vyplývající z čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků či omezení vyplývající ze samotné skutečnosti, že má být ochrana před *refoulement* podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků určena pouze uprchlíkům. Jedná se tak ze své podstaty o mimořádně důležité instituty významně rozšiřující dosah principu *non-refoulement*, které se neomezují pouze na specifické kategorie osob⁷¹ (jako je tomu v případě zakotvení principu *non-refoulement* podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků), ale které jsou z principu určeny všem jednotlivcům, kteří podléhají jurisdikci smluvních stran uvedených úmluv.⁷²

⁶⁸ Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. Velká Británie* ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93.

⁶⁹ *Ibid.*, bod 79 rozhodnutí.

⁷⁰ Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Itálie* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06, k tomu viz bod 127 rozhodnutí.

⁷¹ INELI-CIGER, M. Time to Activate the Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration*, 2016, vol. 18, n. 1, s. 22.

⁷² K tomu viz čl. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo čl. 2 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Princip *non-refoulement* v současnosti podle některých autorů v rámci mezinárodního práva veřejného nespojujeme již pouze s právem smluvním, nýbrž i s právem obyčejovým, a to přinejmenším v rozsahu zákazu mučení.⁷³ Pro obyčejový charakter principu *non-refoulement* svědčí vícero faktorů. Věra Honusková tak uvedené tvrzení spojuje předně se skutečností, že jednotlivá, výše uvedená vymezení principu *non-refoulement* v univerzálních lidskoprávních smlouvách (Mezinárodní pakt a Úmluva proti mučení) jsou sama o sobě dostatečně určitá a tím pádem i obyčejotvorná. Dále pak poukazuje na skutečnost, že smluvními stranami jak Mezinárodního paktu, tak současně Úmluvy proti mučení není pouze o něco více než 10 ze 193 států tvořících Organizaci spojených národů, čímž demonstruje existenci *opinio iuris*, tedy existenci přesvědčení o právní závaznosti uvedeného pravidla. Naplnění materiálního prvku, tedy kvalifikované praxe (*usus longaevus*) pak spatřuje zejména ve skutečnosti, že je uvedené pravidlo uplatňováno, s jistými odchylkami, které samy o sobě nemusí být dokladem právní nezávaznosti obyčejového principu *non-refoulement*, „řadou států již po několik desetiletí.“⁷⁴

2.2. Časová působnost dočasné ochrany a diskurz dočasnosti

Jedním z dalších klíčových prvků dočasné ochrany je vedle otázky, kterým osobám má taková dočasná ochrana náležet, atribut trvání této ochrany a otázka *dočasnosti*, respektive otázka dočasnosti trvání ochrany jako takové. Ochrana trvá do doby, než je nalezeno trvalé řešení.⁷⁵ I tento prvek, podobně jako osobní působnost ochrany (tedy, kdo je adresátem, beneficentem ochrany-*scope of protection*), zasluhuje určité srovnání s úpravou Úmluvy o právním postavení uprchlíků a úpravou a (zejména) praxí azylového práva na úrovni EU. Pokud tato práce uvádí, že základním atributem dočasné ochrany je právě její dočasnost, tj., že ochrana je poskytována, dokud jí je zapotřebí (dokud přetrvávají samotné důvody pro její udělení), a již samotnou snahou o komparaci naznačuje, že s uprchlickým či azylovým statutem bude spjatá druhá strana reality, tedy fenomén *trvalosti* ochrany, bude zapotřebí uvést, že tomu tak bez výhrad není. Podíváme-li se do Úmluvy o právním postavení uprchlíků, zjistíme, že tato zná vedle důvodů pro udělení ochrany taktéž i důvody pro následné odejmutí uprchlického statusu.

⁷³ HONUSKOVÁ, V. *Rozsah principu nenavracení se zřetelem k jeho aplikaci na hranicích a mimo území státu*. In: HONUSKOVÁ, V. SCHEU, H. C., FLÍDROVÁ, E. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 18-19.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 17-18.

⁷⁵ FITZPATRICK, J. Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, n.2, s. 299.

Podle čl. 1 C (tzv. *cesační klauzule*) režim Úmluvy o právním postavení uprchlíků v určitých, taxativně vymezených případech přestává platit pro jakoukoliv osobu. Jedná se zejména o situaci (ta nás bude například v případě tzv. válečných uprchlíků patrně zajímat nejvíce), kdy osoba již nemůže odmítat ochranu země své státní příslušnosti, neboť důvody, pro které ji potřebovala, již pominuly (*clausula rebus sic stantibus*). Taková osoba následně přestává být uprchlíkem, popřípadě taková okolnost dává možnost správním orgánům státu odejmout cizinci azylový, respektive uprchlický status.⁷⁶ UNHCR k tomuto výstižně uvádí, že „*Uprchlický status, tak jak je koncipován v mezinárodním právu, je v zásadě přechodným jevem, jenž trvá po dobu, dokud v zemi původu přetrvávají důvody z obavy před pronásledováním. Pominou-li tyto důvody, může být uprchlický status legitimně odejmut.*“⁷⁷

Výše zmíněné vede k závěru, že každá ochrana je ze své podstaty dočasná, respektive, i ochrana poskytovaná dle schématu Úmluvy o právním postavení uprchlíků tak ze své podstaty stojí na dočasnosti. Rozdíl v tomto ohledu lze dle doktríny naopak od počátku spatřovat například u institutu vnitrostátního, respektive územního (taktéž někdy označovaného jako volnostního) azylu, který ovšem nelze zaměňovat za azyl ve smyslu právní úpravy Evropské unie v rámci kvalifikační směrnice, neboť se v případě evropského práva pouze jedná o jinak označený uprchlický status dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Institut azylu totiž již ve svém samotném základu slouží „*ke zjednání útočiště jen jednotlivým politicky pronásledovaným osobám, a to trvale s vyhlídkou možného získání státního občanství státu jejich aktuálního pobytu (...)*“,“⁷⁸ lze jej tak v tomto ohledu stavět do protikladu vůči dočasné ochraně, respektive dočasnému útočišti, neboť se tyto „*vyhýbají ideálu nalézt permanentí stav,*“⁷⁹ ale i vůči samotné koncepci trvání ochrany dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Nicméně, evropské státy v praxi uplatňování obsahu Úmluvy o právním postavení uprchlíků skrze své národní právní řády vyvolávají právě dlouhodobě zdání *preferenze integrace před*

⁷⁶ Srov. např. ustanoven. § 17 odst. 1 p.sm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o azylu.

⁷⁷ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application*, 1999, odst. 1.

⁷⁸ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 365.

⁷⁹ JÍLEK, D. Dočasné útočiště. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1994, vol. 2, n. 6, s. 48.

repatriací, tj. vlastní praxí nastavují jistý diskurz trvalosti ochrany.⁸⁰ Tento závěr přitom neplatí pouze pro devadesátá léta, vztáhnout jej totiž můžeme i k dnešku. Takovým důkazem může být například i samotná kvalifikační směrnice, tedy součást evropského sekundárního práva, závazného pro všechny členské státy EU. Ta sice rovněž ve svém čl. 11 upravuje cesační důvody pro pozbytí azylového statusu, na druhou stranu pak ale její článek 34 upravující „Přístup k integračním opatřením“ například stanoví, že „*Pro usnadnění začlenění osob požívajících mezinárodní ochrany do společnosti zajistí členské státy přístup k integračním programům.*“ Není třeba zapomenout, že ani samotná Úmluva o právním postavení uprchlíků upravuje některá ustanovení, která ze své podstaty vedou k úplnému včlenění osoby do společnosti hostitelského státu,⁸¹ tuzemský zákon o azylu pak rovněž obsahuje a zná prointegrační instituty.⁸²

Společný evropský azylový systém v současnosti obsahuje ochranné instituty a nástroje „víceru druhů“, odlišující se zejména tím, že jsou určeny právě pro řešení situací odlišujících se (teoreticky) především kritériem počtu příchozích osob. Na straně jedné se jedná o status azylový a status doplňkové ochrany, jež jsou postaveny na individualizovaných řízeních, a na straně druhé se jedná o dočasnou ochranu, která je výslovně určena pro situace hromadného přílivu osob. Teoreticky by všechny tyto ale měly vést ke stejnému výsledku z hlediska dočasného trvání ochrany, v praxi tomu tak ovšem není. Po zkušenostech s „uprchlickou krizí“ (ačkoliv se i nadále jedná přinejmenším o sporný pojem z hlediska terminologického), respektive s hromadným přílivem osob směřujících do Evropské unie zejména v roce 2015, dochází rovněž kontinuálně k různým snahám reformovat dosavadní podobu Společného evropského azylového systému, neboť relevantní aktéři na úrovni Evropské unie jeho dosavadní podobu považují patrně za nedostačující (k tomu poté viz část této práce věnující se unijnímu

⁸⁰ DURIEUX, J-F., HURWITZ, A. How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. In: *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 47, s. 137.; JOLY, D., SUHRKE, A. *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

⁸¹ K tomu viz např. čl. 34 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podle kterého platí, že „Smluvní státy se zavazují co nejvíce **usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství**. Vyvinou zejména veškerou snahu o urychlení řízení o udělení státního občanství a o co možná největší snížení poplatků a nákladů tohoto řízení.“ (důraz doplněn)

⁸² Jedná se zejména o tzv. státní integrační program, zmiňovaný v rámci úpravy zákona o azylu v ustanoveních § 68 až § 70. Odstavec první nejprve zmiňovaného ustanovení konkrétně uvádí, že „*Státní integrační program je program zaměřený na pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti. Státní integrační program zahrnuje zejména vytvoření předpokladů pro získání znalosti českého jazyka a zajištění bydlení.*“

uchopení dočasné ochrany a navrhovanému Krizovému nařízení). V určité době po roce 2015 se tak dělo, mimo jiné, de facto i snahou o posílení dočasnosti ochrany ze strany Komise, která navrhovala systematické přezkoumávání udělených statusů (azylových i doplňkové ochrany) v pravidelných časových intervalech.⁸³ V současnosti je ovšem připravován zcela ještě jiný návrh revize Společného evropského azylového systému, který by dokonce již do budoucna směrnici o dočasné ochraně ani neupravoval (či alespoň ne tak, jak tuto známe dnes), aniž by tato od doby svého přijetí v roce 2001 kdy byla vůbec použita. Autor této práce se ovšem ztotožňuje s názorem Věry Honuskové, podle které jakákoliv změna Společného evropského azylového systému, aniž by současně byly využívány prostředky, které azylový systém Evropské unie v současnosti stále upravuje (směrnice o dočasné ochraně), naráží a bude pravděpodobně i do budoucna stále narážet na své limity: přetrvávající paradigma *trvalosti* ochrany.⁸⁴

Otázka dočasnosti ochrany má svůj nezanedbatelný společenský kontext a význam. Nejen v 90. letech minulého století byly evropské, ale i ostatní státy udělující dočasnou ochranou motivovány k její praktické realizaci podle Matthew J. Gibneyho zejména ze snahy uskutečnit dva cíle. Prvním z nich je cíl humanitární, jak bylo uvedeno v předchozí subkapitole, dočasná ochrana pokrývá širší spektrum nucené migrace – ochranu zaručuje i osobám, kterým by jiná forma ochrany nemusela náležet. Humanitární cíl je ale podle Gibneyho u dočasné ochrany současně zvláště vágní z hlediska své praktické realizace, jelikož kromě logické povinnosti hostitelského státu po dobu trvání nebezpečí nenavrátit osobu, které je dočasná ochrana poskytována (*non-refoulement*), není z hlediska rozsahu navazujících práv, které by beneficietům dočasné ochrany byly určeny, ustálen konsensus (viz dále). Druhým cílem, který svědčí spíše státům jako poskytovatelům (dočasné) ochrany, je právě udržení klíčového aspektu *dočasnosti ochrany*, hledisko, které Gibney označuje jako tzv. *control objective* – záměr vyloučení trvalého řešení v podobě integrace osoby či osob tvořících hromadný příliv osob do společnosti státu, který dočasnou ochranu udělil.⁸⁵ Ochrana poskytována skrze rámec dočasné ochrany tak svým beneficietům dává jasně najevo, že těmto „*bude pomoheno, ale pouze na*

⁸³ KŘIŽÁKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. Reforma Společného evropského azylového systému. In: *Jurisprudence*, 2019, č. 2, s. 18.

⁸⁴ HONUSKOVÁ, V. The Czech Republic and Solidarity with Refugees: There Were Times When Solidarity Mattered. In: *Czech Yearbook of International Law*, 2018, vol 9, s. 242.

⁸⁵ GIBNEY, M. J. Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, r. 14, č. 3, s. 690.

*určitou dobu.*⁸⁶ Trvání ochrany by tak vždy mělo být ohraničeno trváním skutečnosti, pro níž je osobě dočasná ochrana udělena, následně by pak ani nemělo dojít k integraci beneficianta dočasné ochrany do společnosti hostitelského státu. S výhradou mezinárodněprávních závazků toho kterého státu a ustanovení jeho právního řádu, které by eventuálně zaručily osobám požívajícím dočasnou ochranou trvale zůstat (kromě již výše zmíněného čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, který by spíše odůvodňoval pokračování ochrany, by se mohlo například jednat o povinnosti smluvního státu vyplývající z čl. 8 uvedené Úmluvy či čl. 17 Mezinárodního paktu, tedy právo na respektování rodinného a soukromého života), tak stát následně může užít svých mocenských prostředků k navrácení osob, u nichž pominuly důvody pro udělení dočasné ochrany, a to například v podobě stanovení povinnosti opustit území státu či v krajním případě vyhoštěním takových osob. Joanne Fitzpatrick shrnuje a dává oba výše uvedené cíle ve vztahu k dočasné ochraně dohromady tak, že „*Dočasná ochrana může asistovat demokratickým státům ve snaze vyvážit soupeřící veřejné požadavky, že se poskytnutí azylu nemá stát „zadními vrátky“ pro integraci jedince do společnosti, avšak že by humanitárním cílům mělo být učiněno zadost.*“⁸⁷

Dočasnost, respektive dočasnost poskytování ochrany je přirozeně závislá na skutečnostech, které „hostitelský“ stát většinou není schopen ovlivnit. Události, pro něž osoby často vyhledávají ochranu za hranicemi své země, mohou trvat celou řadu let, což samo o sobě vyvolává další otázky spojené s aplikací (nejen) dočasné ochrany. V takové situaci se státům zvyšují náklady, které na poskytování dočasné ochrany vynakládají, na tomto místě je však zapotřebí uvést i to, že bezvýchodnost situace se může negativně „podepsat“ i na samotných beneficiitech.⁸⁸ Tito neví, kdy ozbrojený konflikt v jejich domovském státě skončí – může se tak stát za měsíc, rok, či jedno celé desetiletí. Činit však v situaci, kdy tito ví, že se v konečném důsledku nikdy nebudou moci stát součástí společnosti hostitelské země, kde dočasně přebývají a kde požívají takové dočasné ochrany, jakékoliv úkony směrem do budoucna je zcela iluzorní, což se může výrazně negativně podílet na samotném zdravotním stavu beneficianta dočasné

⁸⁶ CHMELÍČKOVÁ, N. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, s. 56.

⁸⁷ FITZPATRICK, J. Temporary protection of refugees: Elements of a formalized régime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, n. 2, s. 280.

⁸⁸ SERT, D. The Oxymoron of Perpetual Temporary Protection: Syrians in Turkey. In: *ScieloOrg.mx* [online]. 12/2016. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/151/15146709010/html/index.html>

ochrany.⁸⁹ Samostatnou otázkou poté zůstává závěr procesu poskytování dočasné ochrany. Není-li vůle pro návrat dobrovolný, může stát, jak již bylo uvedeno, využít svých mocenských prostředků a repatriaci, ke které je dočasná ochrana právě orientovaná, si tak vynutit, není-li z hlediska vnitrostátního právního řádu a mezinárodních závazků státu odůvodněn postup jiný (např. u dětí bez doprovodu v případě ozbrojených konfliktů). Případ evropského přístupu poskytování dočasné ochrany v 90. letech byl však, zjednodušeně řečeno, jiný. I přes často akcentovaný aspekt dočasnosti většina příchozích osob z prostoru bývalé Jugoslávie zůstala a natrvalo se usadila v evropských zemích.⁹⁰

Pro zajímavost lze rovněž poukázat na praxi dočasné ochrany v Jihovýchodní Asii z druhé poloviny dvacátého století, která nabízí ještě jiné řešení, a to v podobě přesídlení osob požívajících dočasné ochrany po určité době do třetího státu – stát, který ochranu poskytnul jako první, pro to, aby vůbec učinil první krok a udělil ochranu cizincům ve větším počtu na svém teritoriu, potřebuje záruky od druhého státu, který se zaváže, že část těchto osob do budoucna přijme. První stát se tak vyhne nejistotě, kvůli jejíž přítomnosti by vůbec zvažoval, zda v režimu dočasné ochrany přijme pod svou ochranu cizí občany – a to nejistotě spočívající v již výše zmíněné skutečnosti, že důvody, pro které je ochrana udělována, mohou přetrvávat řadu let, ne-li desetiletí.⁹¹ Uvedený příklad je rovněž zajímavým příkladem a souvisí s problematikou „sdílení břemene“ vyplývajícího z příchodu většího počtu osob na území státu v rámci hromadného přílivu osob. Otázka trvání ochrany a faktor schopnosti reagovat na příchod hromadného přílivu osob totiž představují pravděpodobně největší výzvy pro hostitelské státy při poskytování ochrany osobám přicházejícím ve větším množství na jejich území.

2.3. Hromadnost ve smyslu reakce

Pro dočasnou ochranu je totiž právě i neméně důležitým prvkem aspekt hromadnosti, jelikož dočasná ochrana slouží právě jako odpověď na hromadné přílivy osob (*mass influx*). Jak

⁸⁹ GIBNEY, M. J. Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, r. 14, č. 3, s. 699.

⁹⁰ KERBER, K. Temporary protection in the European Union: a chronology. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 1, s. 38.

⁹¹ LAMBERT, H. Temporary refuge from war: Customary international law and the Syrian conflict. In: *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, vol. 66, no. 3, s. 727.

uvádí Nuria Arenas, otázka hromadnosti je v kontextu dočasné ochrany (nejen) v právu Evropské unie zcela klíčovým pojmem, který „*vyznačuje rozdíl mezi aplikovatelností „regulérního azylového systému“ a aplikovatelností systému dočasné ochrany zakotveného ve směrnici o dočasné ochraně (...) v důsledku toho má tento vágní právní koncept postavení samotného jádra dočasné ochrany.*“⁹² Předchozí tvrzení by však mělo evokovat základní otázku: co je hromadným přílivem osob a jak jej lze vymežit? Mezinárodní právo na uvedenou otázku z hlediska stěžejních kritérií hromadného přílivu konkrétní odpověď nenabízí.⁹³ Na tuto otázku však v zásadě nalézáme následující dvě možné odpovědi. První z nich reprezentuje, kupříkladu, nynější unijní právo. Směrnice o dočasné ochraně hromadným přílivem ve svém článku 2 písm. d) 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.*“ Ze spojení s definicí dočasné ochrany v téže směrnici tak vyplývá, že ochrana je udělována skupině osob najednou a že za jejich příchodem budou obdobné důvody, bude se tedy zpravidla jednat o určitou homogenní skupinu.⁹⁴

Zároveň je však postavena najisto skutečnost, podle které je jediným kritériem pro určení hromadného přílivu osob samotná početnost takového proudu, aniž by ale směrnice zároveň uváděla konkrétní počet osob, který bude vždy představovat hromadný příliv. Z druhé strany lze pak identifikovat přístup UNHCR. I zde početnost hraje důležitou roli, pro určení existence hromadného přílivu je však zapotřebí ji konfrontovat, zejména, s faktorem přijímajících kapacit hostitelského státu.⁹⁵ Podle UNHCR mezi skutečností spjaté s hromadným přílivem osob patří zejména i) velký počet osob přicházejících přes hranice, ii) rychlý nárůst jejich počtu, iii) nedostatečné kapacity hostitelského státu reagovat na tuto situaci a iv)

⁹² ARENAS, N. The Concept of ‚Mass Influx of Displaced Persons‘ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. In: *European Journal of Migration and Law*, 2005, no. 7, str. 438.

⁹³ EDWARDS, A. Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention. In: *Melbourne Journal of International Law*, 2012, n. 13, s. 595.

⁹⁴ HONUSKOVÁ, V. *Postavení válečných uprchlíků v mezinárodním právu*. In: HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 105.

⁹⁵ Úprava dočasné ochrany v právu Evropské unii obsažená ve směrnici o dočasné ochraně faktor „ohrožení“ fungování azylových kapacit členských států rovněž zmiňuje, nejedná se nicméně o skutečnost, se kterou by směrnice automaticky spojovala „aktivaci“ ochranného institutu dočasné ochrany. K tomu viz relevantní část této práce věnující se úpravě směrnice o dočasné ochraně.

nemožnost individuálního řízení u každé osoby.⁹⁶ Za „prima facie“ situaci hromadného přílivu osob tak lze bezesporu považovat například odchod 10 milionů bangladéšských „uprchlíků“ prchajících do Indie ze západního Pákistánu po bangladéšské válce o nezávislost v roce 1971 či příchod stovek tisíc maďarských státních příslušníků do Rakouska po neúspěchu maďarského povstání v roce 1956.

Aspekt hromadnosti je důležitý z vícero důvodů. Předně, v minulosti to byla právě „hromadnost“, která vedla státy potýkající se s problematikou nucené migrace a uprchlictví ve velkém měřítku k tomu jednat a nalézat řešení (nejprve reagující na tu kterou událost – ad hoc opatření), a to především v podobě úmluv.⁹⁷ Jednou z takových úmluv byla ostatně i samotná Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 s původní časovou a geografickou limitací definice uprchlíka. Aspekt hromadnosti ve smyslu reakce na určitou událost zůstává však relevantní dodnes, neboť počet příchozích osob nemůže nikdy být dopředu znám, v případě vyššího počtu těchto osob pak uvedená otázka nabývá ještě většího významu v mnoha ohledech. Zvláště pak v případě nucené migrace vyplývající ze situace ozbrojeného konfliktu se mohou počty příchozích pohybovat v řádu statisíců osob, ne-li milionů (stejně, ne-li i horší „vyhlídky“ do budoucna bezesporu nabízí i představa nucené migrace vyplývající ze změn klimatu). Takové situace představují pro přijímající, hostitelské státy nejenom enormní zátěž finanční, ale v jistém slova smyslu i „zátěž“ bezpečnostní.⁹⁸ Pojmově však není vyloučen ani širší dopad hromadných přílivů osob – Rada bezpečnosti OSN tak například ve vztahu k situaci v Bosně a Hercegovině v roce 1992 konstatovala, že tato svým rozsahem a závažností představuje dokonce ohrožení pro mezinárodní mír a bezpečnost.⁹⁹

Faktor existence hromadného přílivu osob je rovněž zvláště důležitý dnes nejen v Evropě, ale i v právních rádech jiných smluvních stran Úmluvy o právním postavení uprchlíků a jejího Protokolu ještě z jiného důvodu, který byl již výše v krátkosti zmíněn. Ten se přitom týká těch států, jejichž azylové procedury jsou postaveny především na individuálním

⁹⁶ OSN. Úřad Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations*. 2004, odst. 3.

⁹⁷ HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou nepraví uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* In: HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 22.

⁹⁸ INELI-CIGER, M. *Temporary Protection in Law and Practice*. Boston: Brill Nijhoff, 2017, str. 34.

⁹⁹ OSN. Rezoluce Rady Bezpečnosti ze dne 30. 5. 1992. UN DOC S/RES/757.

posouzení jednotlivých žádostí o přiznání uprchlického statusu, ve kterých se jednotlivě zjišťuje, zda konkrétní osoba spadá pod definici uprchlíka – ty totiž většinou nejsou schopné kapacitně reagovat na hromadné přílivy osob¹⁰⁰ podobné těm, které zastihly evropské státy zejména v roce 2015. Nejinak tomu ostatně bylo i v 90. letech minulého století. Evropské státy (a nejen státy tehdejších Evropských společenství) hledaly nástroj, kterým by, mimo jiné (viz výše), dokázaly „čelit“ hromadným přílivům osob z území Bosny a Hercegoviny a Kosova i z hlediska ochrany jejich azylových kapacit a procedur, které počtům osob z bývalé Jugoslávie dostačovat v dané době nemohly,¹⁰¹ naopak jimi byla jejich funkčnost přímo ohrožena.¹⁰² Takovým nástrojem byla v 90. letech právě flexibilní dočasná ochrana.

Jak upozorňuje Meltem Ineli-Ciger, otázka hromadného přílivu osob představuje rovněž situaci, jež vyžaduje ke svému řešení odpovídající právní instrumenty, které by, mimo jiné, byly schopny řešit například i otázku sdílení „břemene“ vyplývajícího z hromadného přílivu osob mezi více státy. Je totiž zřejmé, že hromadné přílivy nemohou zpravidla být úspěšně řešeny jednotlivými státy samostatně, což dokládá i „jugoslávská“ zkušenost z 90. let, kdy evropské státy, ač nekoordinovaně a za pomoci různých právních instrumentů, přistoupily v konečném důsledku k řešení krize společně. S ohledem na kruciólní důležitost otázky řešení hromadných přílivů osob je podle názoru autora této práce současně zarážející absence jakákékoliv zmínky o situacích hromadného přílivu osob v Úmluvě o právním postavení uprchlíků. Ta sice ve své preambuli proklamuje, že „*udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce*“, neuvádí přitom žádná konkrétní pravidla a závazky států, kterými by uvedeného cíle mělo být dosaženo. Je přitom zcela evidentní, že hromadné přílivy osob poznamenávají především země nacházející se nejbližší zemím původu osob přicházejících v hromadných přílivech. Tato skutečnost byla ostatně potvrzena vícekrát i ze strany UNHCR, jež pravidelně vyzývá státy k solidaritě při sdílení břemene v kontextu hromadných přílivů osob přicházejících ze Sýrie.¹⁰³

¹⁰⁰ INELI-CIGER, M. *Temporary Protection in Law and Practice*. Boston: Brill Nijhoff, 2017, str. 34.

¹⁰¹ INELI-CIGER, M. Time to Activate the Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration*, 2016, vol. 18, n. 1, s. 15.

¹⁰² LAMBERT, H. Temporary refuge from war: Customary international law and the Syrian conflict. In: *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, vol. 66, n. 3, 723-745.

¹⁰³ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Conclusion of the Executive Committee: Conclusion No. 112 (LXVII) „International Cooperation from a Protection and Solutions Perspective“*, 2016, odst. 3.

Odstrašujícím příkladem je v tomto ohledu například Libanon, na jehož území se v současnosti nachází více jak 1,5 milionů osob, jež byly nuceny opustit občanskou válkou postiženou Sýrii. Populace samotného Libanonu přitom nečítá ani 7 milionů osob. Nedá se přitom ani současně konstatovat, že je Libanon státem s dostatečnými prostředky na to, aby uvedenému počtu Syřanů sám poskytl důstojné zázemí, což mu jistě v současné situaci nemůže být ani rozumně vyčítáno. Uvedená konstelace přitom nemá za následek pouze ještě větší zhoršení materiálních podmínek uvnitř samotného Libanonu, má za následek i nedůstojné podmínky, ve kterých se Syřané v Libanonu nyní nacházejí,¹⁰⁴ tak jako zhoršující se celkovou situaci v samotném regionu.

2.4. Práva spojená s udělením dočasné ochrany a přístup k azylovému řízení

Udělením dočasné ochrany se povinnosti státu vůči beneficietům dočasné ochrany nevyčerpávají. Přesto, otázka vymezení konkrétních práv a jejich rozsahu, které by beneficietům dočasné ochrany měly po udělení dočasné ochrany náležet, je mimořádně těžko uchopitelná z prostého důvodu: jednotlivá právní řešení, která by na výše uvedenou otázku podávala odpověď, jsou ze své podstaty různorodá, závislá na jednotlivých právních rádech, objektivních možnostech států a především na jejich vůli. Ve hře přitom může být celá řada práv zcela relevantních pro život cizince v jiné zemi: od přístupu k pracovnímu trhu, zdravotnímu systému, sociálnímu zabezpečení až po přístup k vzdělávacímu systému a možnostem a podmínkám ubytování beneficietů, nezanedbatelnou otázkou poté není ani otázka sloučení beneficietů dočasné ochrany s jejich rodinnými příslušníky. Zpravidla by měl být poskytován alespoň minimální standard zacházení, zahrnující povolení k pobytu na území státu a tím pádem i dodržení principu *non-refoulement*, poskytnutí ubytování, nediskriminující zacházení apod. Státy beneficietům dočasné ochrany v některých případech zajišťují práva a standard zacházení srovnatelný s tím, který se smluvní strany Úmluvy o právním postavení uprchlíků zavázaly poskytovat uprchlíkům, v jiných případech však tomu tak není.¹⁰⁵

¹⁰⁴ HODZIC, R. Plight of Syrian Refugees in Libanon must not be ignored. Opinion. In: *AlJazeera.com* [online] 26. 1. 2021 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné na: <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/1/26/plight-of-syrian-refugees-in-lebanon-must-not-be-ignored>

¹⁰⁵ FITZPATRICK, J. Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, n. 2, s. 303.

Vysvětlení není zapotřebí hledat daleko, vyplývá již z toho, co o dočasné ochraně bylo řečeno. V situaci, kdy chybí konkrétní pozitivní obligace či obecně sjednocující instrument, ať již na úrovni univerzální (například v podobě Úmluvy o právním postavení uprchlíků ve vztahu k uprchlíkům) či regionální (s výjimkou směrnice o dočasné ochraně, jež je součástí sekundárního práva Evropské unie), který by se, mimo jiné, otázkou rozsahu práv zabýval, nezbyvá než konstatovat, že státy udělující dočasnou ochranu mají v této otázce volné pole působnosti, avšak s výhradou relevantních ustanovení práva vnitrostátního a jiných závazků mezinárodního práva, například v podobě Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Stát vůči beneficietům dočasné ochrany bude zejména respektovat zásadu *non-refoulement*. Co však v duchu Gibneyho výše uvedeného humanitárního cíle bude následovat, závisí zejména na státu jako poskytovateli dočasné ochrany. V otázce vytváření a realizace státních politik však nelze nezmínit ani vliv mezinárodních nevládních organizací či např. UNHCR.¹⁰⁶ Příklad evropské praxe z konce minulého století potvrzuje výše uvedené. Absence společného postupu a nejednotnost praxe při udělování dočasné ochrany nespočívala pouze v odlišném nastavení osobní a časové působnosti ochrany udělované osobám přicházejícím z území Bosny a Hercegoviny či Kosova, projevila se i v otázce, jakých práv budou tyto osoby požívat, neboť konkrétní případy často nabízely diametrálně odlišná řešení. To se poté projevilo i z hlediska nerovnoměrného zatížení jednotlivých států.¹⁰⁷ Přístup k pracovnímu trhu tak například měli beneficieti dočasné ochrany z Bosny a Hercegoviny, kterým byla poskytnuta ochrana v České republice nebo například v Belgickém království, limitovaný přístup k němu pak například v Německu, Rakousku či Nizozemsku, například v Maďarsku však byl zcela vyloučen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ GIBNEY, M. J. Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 3, s. 690.; K tomu viz blíže právě např. OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Executive Committee: Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII)*, 1981. či Sekce IV (*Standards for the Treatment of Temporarily Protected Persons*) International Law Associations, *Resolution 5/2002 on Refugee Procedures (Guidelines on Temporary Protection)*. Dostupné na: <https://www.refworld.org/topic,50ffbce576f,50ffbce579c,4280b0804,0,ILA,..html>

¹⁰⁷ Zatímco Německo a Rakousko přijaly na své území do roku 1995 350 000, respektive 52 000 osob, ve Francii tento počet činil 15 900 a ve Velké Británii a Španělsku 7 000, respektive 3 700 osob. V tomto případě však lze poukázat i na geografickou vzdálenost od místa konfliktu, tak jako na skutečnost, že Německo i Rakousko bylo před samotným rozpadem Jugoslávie státy s největším podílem jugoslávské, respektive bosenské diaspory. K tomu blíže KERBER, K. Temporary protection in the European Union: a chronology. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 1, s. 36.

¹⁰⁸ Humanitarian Issues Working Group. Survey on the Implementation of the Temporary Protection. *Refworld.com* [online] 8. 3. 1995 [cit. 20. 3. 2021]. Dostupné na <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3300.html>

Související otázkou následně je, zda udělení dočasné ochrany představuje překážku pro přiznání uprchlického statusu podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, respektive překážku přístupu beneficianta dočasné ochrany k azylovému řízení. Jak již bylo řečeno, hromadné přílivy většinou neobsahují z právního hlediska stejnorodé skupiny osob (*mixed migration movement*) – mohou například obsahovat osoby, které svojí situací naplňují definici uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ale i osoby, které ji nenaplňují a současně přitom určitou ochranu potřebují, anebo osoby, které za hranicemi hledají pouze lepší socioekonomické podmínky. Prvně uvedeným je každopádně vždy zapotřebí zajistit alespoň standard zacházení, ke kterému se smluvní strany Úmluvy o právním postavení uprchlíků zavázaly, takový, který je oproti standardům zacházení skrze jiné ochranné instituty zpravidla vyšší. Vztah mezi ochrannými instituty v tomto ohledu tedy zpravidla není rovnoprávný, nýbrž hierarchický.¹⁰⁹

Problém nastává v situaci, kdy stát, který je smluvní stranou Úmluvy o právním postavení uprchlíků i jejího Protokolu, otevře své hranice, udělí hromadnému přílivu osob dočasnou ochranu, dodržuje princip *non-refoulement* a současně zároveň znemožní, či podstatně „ztíží“ jednotlivcům z těchto skupin přístup k řízení o přiznání uprchlického statusu. V takové situaci se dočasná ochrana stává prostředkem, jak obejít systém garantovaný Úmluvou o právním postavení uprchlíků a Protokolem, ač se tak smluvní státy vystavují riziku porušení svých mezinárodněprávních závazků. Ostatně, UNHCR i v roce 2014 upozornil na skutečnost, že dočasná ochrana nemá sloužit jako instrument, který by nahrazoval dosud existující mezinárodní závazky vyplývající například právě z Úmluvy o právním postavení uprchlíků a jejího Protokolu.¹¹⁰ Nejinak tomu bylo i v praxi směrem k beneficiantům dočasné ochrany z bývalé Jugoslávie. Některé státy poskytující dočasnou ochranu „aktivně“ znepřístupňovaly či pozastavovaly své azylové procedury (např. Dánsko, Německo či Nizozemí), a to i přes dobovou kritiku takových opatření ze strany UNHCR.¹¹¹

¹⁰⁹ HONUSKOVÁ, V. *Postavení válečných uprchlíků v mezinárodním právu*. In: HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ L. (eds.) *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 105.

¹¹⁰ OSN. Úřad Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on temporary protection or Stay Arrangements*, Annex, 2014.

¹¹¹ K tomu blíže DURIEUX, J-F., HURWITZ, A. How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. In: *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 47, s. 139. nebo

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on international protection*, A/AC.96/898, 1998.

3. Dočasná ochrana v právu Evropské unie

Nynější část práce se zaměří zejména na současnou podobu a uchopení institutu dočasné ochrany v kontextu práva Evropské unie. Již dříve bylo upozorněno na skutečnost, že se zároveň jedná o jediný regionální systém práva, který by institut dočasné ochrany jakkoliv celistvěji upravoval závazným způsobem pro všechny své členské státy. Primárně tak bude věnována pozornost samotné směrnici o dočasné ochraně. S ohledem na Komisi navržené a projednávané změny Společného evropského azylového systému se závěrečná část kapitoly věnující se dočasné ochraně v právu Evropské unie bude věnovat i budoucnosti úpravy dočasné ochrany na unijní úrovni.

3.1. Cesta k Společnému evropskému azylovému systému (SEAS)

Zkušenost s individuálním přístupem k řešení bosenské a následně i kosovské krize, s jejich rozsahem, počtem osob, které vyhledávaly ochranu v evropských zemích, a nerovnoměrným zatížením jednotlivých států¹¹² v průběhu přijímání osob prchajících před ozbrojeným konfliktem v bývalé Jugoslávii nevedla k jinému závěru, než že tyto státy budou muset problematiku nejen institutu dočasné ochrany, ale v širším slova smyslu i azylu a přistěhovalectví do budoucna řešit jednotně.¹¹³ Postupné zrušení vnitřních hranic uvnitř členských států Evropských společenství, respektive Evropské unie, které uvnitř těchto fakticky znamenalo volný pohyb i osob jiných než státních příslušníků zemí členských států (a tedy, kromě osob, které bychom mohli označit za migranty dobrovolné, i volný pohyb osob

¹¹² Zatímco v roce 1989 nepožádalo v zemích EHS o azyl více jak 300 tisíc osob, v roce 1990 se počet žadatelů o azyl přiblížil bezmála k hranici 400 tisíc. O dva roky později, tedy v roce 1992, se pak celkový počet žádostí o azyl za rok 1992 přiblížil k hranici 650 tisíc (jednalo se o zdaleka nejvyšší číslo ve sledovaném období 1985-2000). Uvedené číslo klesalo až do roku 1996, kdy o azyl požádalo více jak 200 tisíc osob (i tak se ovšem jednalo o zcela nadstandardní číslo oproti letům 1985 až 1989), aby se uvedené číslo opět přiblížilo hranici 300 tisíc žádostí o azyl za rok 1999. Nestandardní bylo i geografické rozložení žadatelů o azyl. V již zmíněném rekordním roce 1992 (celkově přibližně 650 tisíc žádostí) požádalo o azyl v samotném Německu přibližně 450 tisíc osob (ve Francii se ve stejném roce nejednalo ani o 50 tisíc osob). K tomu viz blíže THIELEMANN, E. R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. In: *European Journal of Migration and Law*, 2005, vol. 45, n. 6, s. 50. Zůstaneme-li však u Německa, není bez zajímavosti, že o azyl v něm v rozhodném období 1985 až 2000 požádalo více jak 1 500 000 osob, zatímco v případě Francie, z hlediska počtu žadatelů o azyl druhé „nejvytíženější země“ tomu bylo přibližně pouhých 300 000 osob.

¹¹³ KERBER, K., Temporary protection in the European Union: a chronology. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 1, s. 39.

vyhledávajících azyl či jinou formu ochrany), k tomu tento závěr podpořilo a vedlo současně ke zjištění, že otázky spjaté se vstupem cizinců na území členských států se postupně stanou otázkami společného zájmu všech členských států.¹¹⁴ Současnou úpravu dočasné ochrany v právu Evropské unie nalezneme v již zmíněné směrnici o dočasné ochraně, která se rovněž stala první z řady instrumentů v podobě směrnic a nařízení tvořících jako celek Společný evropský azylový systém. Samotná cesta evropských států k přijetí společného azylového systému v průběhu dějin evropské integrace však nebyla jednoduchá. Je rovněž zapotřebí uvést, že samotný Společný evropský azylový systém je ve srovnání s jinými regionálními iniciativami, které se dotýkají otázek uprchlictví, relativně novodobou a detailnější záležitostí,¹¹⁵ což lze například dle Vincenta Chetaila vysvětlit do doby přijetí Společného evropského azylového systému zejména existencí nerovnoměrné globální „distribuce“ žadatelů o azyl, respektive žadatelů o uprchlický status.¹¹⁶

Fakticky prvním impulsem k vytvoření systému v oblasti azylu, který by bylo možné z pohledu států označovat za *společný*, přišel současně s postupným zrušením vnitřních hranic Evropských společenství za účelem vybudování *vnitřního trhu* a tedy i oblasti volného pohybu osob přijetím *Jednotného evropského aktu* v roce 1986. Je sice pravdou, že již před přijetím samotného *Jednotného evropského aktu* některé státy Evropských společenství navázaly skrze tzv. Schengenskou spolupráci společný postup v oblasti některých migračních věcí, a to například v otázkách společných vízových pravidel či pravidel pro určení státu odpovědného pro posouzení konkrétní žádosti o uprchlický status,¹¹⁷ v uvedené době se však zcela jasně jednalo o tzv. „výjimku z pravidla“, neboť otázky týkající se migračních a azylových věcí byly

¹¹⁴ HAILBRONNER, K., THYM, D. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. 2nd ed., BECK/Hart, s. 428.; J. Koo pak spíše ve vztahu k problematice postupně rapidně narůstajícího počtu žadatelů o azyl v 90. letech minulého století mluví o řešení (budoucího) „problému“, k tomu viz blíže KOO, J. *The European Union Temporary Protection Directive: an example of solidarity in law but not in practice – A Review of Temporary Protection in the European Law (1990-2015)*. *RLI Working Paper No. 22*

¹¹⁵ K tomu, jak již bylo uvedeno, viz například Úmluva organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky. Rozdíl oproti SEAS však spočívá v tom, že zmíněná úmluva upravuje pouze regionální (oproti Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu) rozšířenou definici uprchlíka. Cíle SEAS naproti tomu byly (a jsou) mnohem ambicioznější a prostupují do mnohem větších detailů spjatých s uprchlickou ochranou, k tomu viz dále v této práci.

¹¹⁶ CHETAIL, V. *The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?* In: CHETAIL, V., BRUYCKER, P., MAIANI, F. *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*. Boston: Brill Nijhoff, 2016 s. 4.

¹¹⁷ ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. *Teorie a Praxe azylu a uprchlictví*. 2. doplněné vydání. Praha: Právnická fakulta, Univerzita Karlova, 2012, s. 59

v uvedené době vnímány jako otázky povahy ryze vnitrostátní, resp. spadající výlučně do pravomoci jednotlivých států.¹¹⁸

Základní, do jisté míry ale stále ještě neúplný a nedokonalý institucionální rámec Společného evropského azylového systému poskytla nejprve Maastrichtská smlouva, která revidovala k roku 1993 dosavadní zřizovací smlouvy a přijala jednu smlouvu zcela novou. Maastrichtská smlouva dala vzniknout především poměrně komplikované třípilířové struktuře Evropských společenství.¹¹⁹ Její první (tzv. „supranacionalizovaný“) pilíř zahrnoval otázky, o nichž bylo rozhodováno členskými státy na nadnárodním principu kvalifikovanou většinou (zde se jedná o tzv. komunitární právo). Naopak její třetí pilíř, upravující spolu s druhým pilířem tzv. *unijní*, nesupranacionalizované právo, pak již konkrétně obsahoval spolupráci v oblasti azylu a přistěhovalectví (*spolupráce v oblasti justiční a policejní*), tyto pilíře pak byly na rozdíl od pilíře prvního postaveny na tak zvaném mezivládním principu (mezivládní spolupráce). Přijetí jakéhokoliv opatření v uvedených otázkách tak vyžadovalo zcela jednomyslný souhlas všech států. Ještě významnější změny však přinesla o několik let později tzv. Amsterodamská smlouva, neboť jejím nejvýznamnějším přínosem bylo bezesporu vytvoření tzv. *prostoru svobody, bezpečnosti a práva*. Účinností Amsterodamské smlouvy došlo zároveň k přesunutí, resp. ke *komunitarizaci*, některých oblastí z pilíře třetího do prvního. O přesunu těchto pravomocí můžeme mluvit nejen například ve vztahu k oblastem vízové a přistěhovalcké, ale právě i azylové politiky.¹²⁰

Přímým dopadem „povýšení“ těchto oblastí do úrovně komunitárního práva byla skutečnost, že o těchto věcech bylo možné rozhodovat nyní již většinovým způsobem a nikoliv za zachování jednomyslnosti. Jednotlivá opatření přijímána v oblasti azylu taxativním způsobem vyjmenovával čl. 63 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, který se stal přímým základem směrnic a nařízení bezprostředně tvořících Společný evropský azylový systém, a to včetně směrnice o dočasné ochraně. Mluvíme tak zde o primárním právem

¹¹⁸ K tomu viz například i dobové rozhodnutí ESLP ve věci *Mostaquim v. Belgie*, 1991, stížnost č. 123113/86, zejména pak bod č. 43, ve kterém soud uvádí, že „(...) v žádném případě nesnižuje zájem smluvních států na udržování veřejného pořádku, zvláště pak za případného využití jejich práv v souladu se zavedeným stavem mezinárodního práva a v souladu s jejich smluvními závazky rozhodovat o otázkách sozvisejících se vstupem cizince na území, jeho pobytu na území či vyhoštění.“

¹¹⁹ DEDMAN, M. J. *The Origins and The Development of the European Union 1945-1995: A history of european integration*. London: Routledge, 1996, s. 120.

¹²⁰ TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. doplněné vydání, Praha: Leges, 2017, str. 51.

Evropské unie taxativně vymezených krocích, které Evropská unie mohla v oblasti azylové úpravy podnikat až do roku 2009, kdy vstoupila v účinnost Lisabonská smlouva. Na tomto místě je ovšem ihned zapotřebí upozornit na skutečnost, že „legislativní“ postup předvídaný uvedeným článkem (jenž dále odkazuje na ustanovení čl. 67 Smlouvy o EHS) předpokládal přijetí níže uvedených opatření jednomyslným souhlasem samotné Rady. V souvislosti s Amsterodamskou smlouvou a článkem 63 pak zároveň mluvíme o tzv. „první fázi“ budování Společného evropského azylového systému, která měla spočívat v unijním zakotvení alespoň minimálních standardů azylového práva, resp. vnitrostátních azylových systému mezi členskými státy,¹²¹ a to takovým způsobem, který vyplýval ze závěrů Evropské rady v Tampere v roce 1999.¹²² Podle uvedeného článku „*Rada přijme postupem dle čl. 67 ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost:*

1) Opatření o azylu, v souladu se Ženevskou úmluvou ze dne 28. července 1951 a Protokolem ze dne 31. ledna 1967 o právním postavení uprchlíků a ostatními příslušnými smlouvami, v následujících oblastech:

a) kritéria a postup pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádostí o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země v některém z členských států;

b) minimální pravidla pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech;

c) minimální pravidla pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky;

¹²¹ Uvedené „dělení“ vzniku Společného evropského azylového systému vyplývalo zejména z tzv. „*Haagského programu: Posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v Evropské unii*“, který byl vypracován v roce 2004, tedy 5 let od vstupu Amsterodamské smlouvy v účinnost. V části věnující se problematice azylu zpráva Rady EU konstatuje, že „*Mezinárodní migrace bude pokračovat (...) Druhá fáze budování společného postupu v oblastech azylu, migrace a hranic započala 1. května 2004 (...) Cílem Společného evropského azylového systému v jeho druhé fázi bude zvyšování dosažených standardů společného azylového postupu a jednotného postavení (statusu) osob, které požívají azylu či doplňkové ochrany. Bude založen na „inkluzivní aplikaci“ Úmluvy o právním postavení uprchlíků a dalších relevantních úmluv (...) K tomu viz bod III („Specific Orientations“) COUNCIL. The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union. Official Journal of the European Parliament, (2005/C 53/01). Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>*

¹²² Evropská rada zde připomněla, že „*zdůrazňuje důležitost, kterou Unie a členské státy přikládají právu na vyhledání azylu. Evropská rada souhlasí s vytvořením Společného evropského azylového systému založeného na aplikaci Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tedy za dodržování zásady nenavracení (non-refoulement).*“ Ve vztahu k samotnému institutu dočasné ochrany pak Evropská rada uvádí, že „*Evropská rada pobízí Radu EU ke zvýšení snahy k dosažení shody ve vztahu k problematice dočasné ochrany vysídlených osob založené na solidaritě mezi členskými státy.*“ K tomu viz EUROPEAN COUNCIL. Presidency Conclusions: Tampere European Council 15 and 16 October 1999. *European Parliament* [online] 1999 [cit. dne 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a

d) *minimální pravidla pro postup členských států při přiznávání či odnímání postavení uprchlíka;*

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.*

Ve vztahu k problematice otázek spjatých s azylovým statutem, doplňkovou ochranu či právě dočasnou ochranou v primárním právu Evropské unie je nezbytné zmínit i Lisabonskou smlouvu, jež vstoupila v platnost v roce 2009. Pravomoci Evropské unie v rámci zkoumaných oblastí dnes blíže vymezuje čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (jedná se o revidovanou úpravu čl. 63 a 64 Smlouvy o Evropských společenstvích). Podle uvedeného článku „*Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.*“

Pro účely naplnění uvedeného cíle jmenované ustanovení v odstavci druhém vypočítává konkrétní pravomoci Evropské unie,¹²³ respektive jednotlivá opatření, která v souhrnu vytvářejí celek Společného evropského azylového systému. Tato jsou přijímána Radou EU a Evropským parlamentem již skrze řádný legislativní proces. V případech písm. a) i b) lze současně demonstrovat i postup při tvorbě a úpravě Společného evropského azylového systému v rámci jeho „druhé fáze“ a jeho odlišení od fáze první, neboť uvedená ustanovení již nehovoří o zakotvení „*minimálních pravidel pro uznávání státních příslušníků třetích zemí za uprchlíky,*“

¹²³ Na tomto místě je vhodné připomenout, že výkon uvedených pravomocí je v souladu s čl. 5 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii založen na zásadě svěřených pravomocí, Evropská unie tedy „*jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách*“, a dále na zásadě subsidiarity a proporcionality dle čl. 5 odst. 3 a 4 Smlouvy o Evropské unii.

nýbrž upravují *jednotný* status takových osob ve všech členských státech Evropské unie, vytváří se tak „společný standard ochrany.“¹²⁴ Společný evropský azylový systém tak dle uvedeného článku obsahuje:

- a) *Jednotný status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii; (tzv. kvalifikační směrnice)*
- b) *Jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu; (tzv. kvalifikační směrnice)*
- c) *Společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu; (směrnice o dočasné ochraně, o ní viz dále)*
- d) *Společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo doplňkové ochrany; (tzv. procedurální směrnice)*
- e) *Kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu; (tzv. dublinské nařízení)*
- f) *Normy týkající se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou či dočasnou ochranu. (tzv. přijímací směrnice)*

Odstavec 3 uvedeného článku současně stanoví, že „*Ocitnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření.*“ O těchto „dočasných opatřeních“ Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem.

¹²⁴ HAILBRONNER, K., THYM, D. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. 2nd edition, BECK/Hart, 2016, s. 430.

3.2. Směrnice o dočasné ochraně

Současnou úpravu institutu dočasné ochrany v právu Evropské unie nalezneme, kromě již výše zmíněných „útržků“ v kontextu práva primárního, zejména ve směrnici Rady 2001/55/ES „o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími“ (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Na tomto místě je zapotřebí ihned upozornit rovněž na skutečnost, že ani po přijetí směrnice o dočasné ochraně nedošlo k zániku jednotlivých zvláštních vnírostátních úprav „dočasné ochrany“, které byly v některých případech použity i po roce 2001, tedy po době vstupu směrnice o dočasné ochraně v platnost. Jednalo se zejména o případy, které zahrnovaly neúspěšné žadatele o azyl původem z Íráku v letech 2006 a 2007, kterým v některých státech nebyla přiznána ochrana ve formě azylu, jejich návrat ovšem nebyl možný z pohledu čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s ohledem na přetrvávající podmínky v zemi původu.¹²⁵ V současnosti je pak „dočasná ochrana“ ryze vnírostátního původu poskytována například osobám pocházejícím ze Sýrie v Dánsku, ačkoliv je v současnosti „azylová“ politika Dánska častým předmětem kritiky ze strany doktríny či mezinárodních nevládních organizací z hlediska mnoha aspektů.¹²⁶ Ani jeden z předchozích zmíněných příkladů pak nebyl de facto ani spojen s existencí „hromadného přílivu osob“ takovým způsobem, jako je tomu v rámci směrnice o dočasné ochraně, neboť se v případě osob pocházejících z Íráku jednalo v jednotlivých případech o stovky či tisíce osob,

¹²⁵ Je zapotřebí si uvědomit, že v uvedené době nemohli tito žadatelé požívat statusu doplňkové ochrany, neboť toho času tato nebyla ani zakotvena právem Evropské unie, jednalo se zejména o ochranu poskytovanou Finskem, Rumunskem či Německem v podobě „tolerovaného statusu“ či „dočasného povolení k pobytu“, neboť opačný postup, tedy navrácení uvedených osob do země původu mohl mít za následek například porušení přímo aplikovatelného čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Úprava práv náležejících jednotlivcům požívajících tento typ ochrany se v každém státě poté i značně lišila. K tomu viz blíže ECRE. *Five Years on Europe is still Ignoring its Responsibilities towards Iraqi Refugees*. AD1/03/2008/ext/ADC, s. 6. Dostupné z: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Five-years-on-Europe-still-ignoring-its-responsibilities-towards-Iraqi-Refugees_March-2008.pdf

¹²⁶ K tomu a např. dánské politice „nulové integrace“ viz blíže UNHCR. Recommendations to Denmark on strengthening refugee protection. *UNHCR.org* [online] 11. 1. 2021 [cit. dne 6. 6. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/unhcr-urges-denmark-to-change-refugee-policy>; ECRE. *Editorial: Wait...are we the baddies? Something Rotten in the State of Denmark* [online] 30. 4. 2021 [cit. dne 2. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecre.org/editorial-wait-are-we-the-baddies-something-rotten-in-the-state-of-denmark/>; MILLER, A. How Denmark's Syrian refugee residency move reflects shifting policies accros Europe. *The New Humanitarian* [online]. 17 5. 2021 [cit. dne 1. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/5/17/how-denmarks-syrian-refugee-residency-move-reflects-shifting-policies-across-europe>>

recentní případ použití „dánské“ dočasné ochrany pak zahrnoval a nadále zahrnuje „pouze“ několik desítek tisíc osob ze Sýrie.

Nynější část práce se však zaměří primárně na současnou úpravu směrnice o dočasné ochraně, přičemž její úprava bude rozebrána především z hlediska vymezení obecných „obsahových náležitostí“, které by měla obsahovat každá jednotlivá úprava dočasné ochrany (kterou by tak bylo možné označit jako úpravu tvořící ve svém souhrnu institut dočasné ochrany) a tedy způsobem obdobným, jako s popisem obsahových náležitostí dočasné ochrany pracovala tato práce v kapitole č. 2. Úprava dočasné ochrany v právu Evropské unie sleduje zejména dva cíle. Jak již vyplývá ze samotného názvu směrnice, prvním ze směrnicí předkládaných „cílů“ je nastavení minimálních norem pro udělení dočasné ochrany v případě hromadného přílivu osob, druhým pak zajištění rovnováhy mezi členskými státy v souvislosti s přijímáním vysídlených osob.¹²⁷

Před rozborem jednotlivých ustanovení směrnice o dočasné ochraně je i z hlediska samotné práce důležité se alespoň ve stručnosti zmínit i o preambuli směrnice, neboť tato odkazuje do 90. let minulého století k událostem vyvolaným ozbrojeným konfliktem v bývalé Jugoslávii, které rovněž přispěly k přijetí úpravy dočasné ochrany na unijní úrovni. Směrnice byla zároveň přijata v roce 2001 jakožto první z instrumentů tvořících Společný evropský azylový systém a tedy i prakticky bezprostředně po událostech na Kosovu v roce 1999.¹²⁸ Bod 3 preambule tak uvádí, že „Členské státy a orgány Společenství vyjádřily svoje znepokojení situací vysídlených osob v závěrech týkajících se osob vysídlených v důsledku konfliktu v bývalé Jugoslávii, které přijali ministři příslušní pro přistěhovalectví na svých zasedáních v Londýně ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 1992 a v Kodani ve dnech 1. a 2. června 1993.“, bod 6 preambule pak rovněž zmiňuje i závěry Rady EU z května roku 1999 ve vztahu k událostem na Kosovu, toho času (tedy v roce 1999) stále integrální součástí Svazové republiky Jugoslávie.

¹²⁷ European Commission: Survey on the temporary protection directive: Executive Summary. 2016, s. 1. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/documents/policies/asylum/temporary_protection/docs/executive_summary_evaluation_tpd_en.pdf>

¹²⁸ INELI-CIGER, M. What difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration. *Eumigrationlawblog.eu* [online]. 11. 11. 2020 [cit. dne 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

Uvedený bod pak výslovně uvádí, že „*Tyto závěry vyzývají Komisi a členské státy, aby vyvodily důsledky z reakce na kosovskou krizi.*“ (důraz doplněn autorem, pozn.)

Dle výkladového ustanovení směrnice o dočasné ochraně dočasnou ochranou rozumíme „*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.*“¹²⁹

Výjimečnost dočasné ochrany oproti jiným postupům předvídaným v rámci Společného evropského azylového systému spočívá v nezbytné existenci tzv. „*hromadného přílivu osob*“, respektive v jeho bezprostředně hrozící existenci. Situace hromadného přílivu tak představuje obecně hranici mezi tím, kdy by měla být použita, respektive „aktivována“ ochrana poskytovaná skrze směrnici o dočasné ochraně, a situací, kdy je na místě postupovat spíše v rámci individuálních azylových řízení a jiných instrumentů Společného evropského azylového systému. Pojem hromadného přílivu osob, respektive jeho existence či jeho bezprostřední hrozba je *conditio sine qua non* použití institutu dočasné ochrany i v kontextu práva Evropské unie. Spojitost mezi ochranným instrumentem dočasné ochrany a existencí hromadného přílivu osob akcentovala ostatně i UNHCR ve vztahu k ochraně poskytované osobám z bývalé Jugoslávie již v roce 1994.¹³⁰ Předchozí řečené ovšem neznamená, že by mezi uvedenými instituty měla být vzájemná souvislost alespoň z hlediska vymezení beneficentů dočasné ochrany na straně jedné a beneficentů azylového statusu, respektive statusu vyplývajícího z udělení doplňkové ochrany, neboť, jak bylo již řečeno, dočasná ochrana pokrývá i v rámci práva Evropské unie širší spektrum nucené migrace.

Hromadný příliv osob směrnice stručně definuje jako „*příchod velkého počtu vysídlených osob pocházejících z určité země nebo zeměpisné oblasti do Společenství bez ohledu na to, zda se jedná o vstup spontánní nebo organizovaný, například v rámci evakuačního programu.*“¹³¹ Úprava směrnice neobsahuje žádné další objektivní kritérium, jež by

¹²⁹ Článek 2 písm. a) směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁰ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on international protection*, A/AC.96/830, 1994.odst. 46.

¹³¹ Článek 2 písm. d) směrnice o dočasné ochraně.

upřesňovalo charakter, podobu či určité početní vyjádření hromadného přílivu osob nebo následky spjaté s jeho existencí kromě již zmíněné spojitosti uvedeného pojmu s rizikem, že „*azylový systém nebude schopen vypořádat se s takovým přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování.*“¹³² Jak ostatně ale směrnice zmiňuje již v rámci samotné definice dočasné ochrany, dysfunkce azylového systému v konkrétním případě není nezbytnou podmínkou pro „aktivaci“ směrnice a dočasné ochrany jako takové.¹³³ Určení a vymezení existence hromadného přílivu osob v jednotlivé konkrétní situaci je poté zcela na uvážení samotné Rady. Ta dle směrnice kvalifikovanou většinou rozhodne, „*zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoliv žádost členského státu na předložení návrhu Radě.*“¹³⁴

Následným rozhodnutím Rady o „existenci“ situace hromadného přílivu osob dochází současně k zavedení dočasné ochrany konkrétně určených vysídlených osob.¹³⁵ Goodwin-Gill a McAdam tak mluví o významném defaultním omezení dočasné ochrany na unijní úrovni skrze základní, poměrně komplikovaný proces její aktivace, který je dle těchto odůvodněn i rozsahem práv, která jsou se statutem beneficianta dočasné ochrany spjata.¹³⁶ Rozhodnutí Rady poté musí dle směrnice obsahovat přinejmenším popis specifických skupin osob, kterým bude dočasná ochrana poskytnuta, datum vstupu v platnost dočasné ochrany, informace o přijímacích kapacitách členských států, informace získané od Komise, UNHCR a dalších příslušných organizací. Samotné rozhodnutí Rady se pak dle směrnice má zakládat na *průzkumu situace a rozsahu pohybu vysídlených osob*, dále pak na posouzení vhodnosti nebo nedostatečnosti zavedení dočasné ochrany s ohledem na možnost poskytnutí naléhavé pomoci a na informacích poskytnutých členskými státy, Komisí, UNHCR a jinými mezinárodními organizacemi.¹³⁷ „Informace o přijímacích kapacitách členských států“ nejsou poskytovány náhodou. Zcela

¹³² Zde je vhodné však upozornit, že z hlediska znění uvedeného ustanovení není zcela zřejmé, o „jaký“ azylový systém by mělo v konkrétním případě jít.

¹³³ GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 340.

¹³⁴ Článek 5 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁵ Důležitost „aktivace“ dočasné ochrany, respektive směrnice samotné, je vyjádřena i v tuzemském zákoně č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Ustanovení § 1 odst. 4 uvedeného zákona uvádí, že „*Podle tohoto zákona se postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie.*“ Vyhlášením, respektive aktivací směrnice tak v jistém slova smyslu dochází současně i k aktivaci věcné úpravy vnitrostátních předpisů, které směrnici provádějí.

¹³⁶ GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 340.

¹³⁷ Článek 5 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně.

specifickým atributem dočasné ochrany v kontextu evropského *acquis* je totiž skutečnost, že „Členské státy přijímají osoby oprávněné požadovat dočasnou ochranu v duchu solidarity Společenství“, za tímto účelem tak členské státy oznamují, jaká je jejich přijímací kapacita.¹³⁸

Ochrana poskytována jednotlivými členskými státy je tedy zcela dobrovolná, tyto k tomu tedy nemohou být nuceny. Poměrně otevřenou otázkou pak zůstává čl. 25 směrnice o dočasné ochraně, bezprostředně navazující na již zmíněnou dobrovolnost při poskytování ochrany, neboť tento stanoví, že „Pokud počet osob oprávněných požadovat dočasnou ochranou překročí v důsledku náhlého a hromadného přílivu osob kapacitu pro pro přijetí (...) posoudí Rada neprodleně situaci a přijme vhodná opatření včetně doporučení, aby daným členským státům byla poskytnuta další pomoc.“ Spolu s poměrně obtížnou procedurou aktivace samotné dočasné ochrany na unijní úrovni skrze rozhodnutí Rady, které se zakládá na principu kvalifikované většiny, se bezesporu jedná o nejčastěji zmiňovanou výtku vůči úpravě dočasné ochrany. Podle Nataši Chmelíčkové nelze směrnici a unijnímu zákonodárci v kontextu výslovně zakotveného dobrovolného přijímání osob upřít „jistý idealismus spočívající v tom, že je založena na (očekávané) solidaritě členských států.“¹³⁹ Z praktického hlediska přinejmenším spornou a z dnešního pohledu poměrně neobvyklou koncepcí zcela dobrovolného přijímání vysídlených osob lze podle Chmelíčkové zčásti vysvětlit právě okolnostmi, které bezprostředně předcházely přijetí směrnice v roce 2001. Směrnice totiž vznikala, resp. byla přijata 2 roky poté, co evropské státy (a de facto i samotná evropská veřejnost) projevily poměrně značnou míru solidarity (což v sobě samozřejmě zahrnuje jistým způsobem rovněž dobrovolnost) a pochopení pro osoby prcháající před srbskými etnickými čistkami v Kosovu, to samé platí i v případě osob, které přicházely do evropských zemí o několik let dříve z území dnešní Bosny a Hercegoviny, ale i dalších částí dnes již neexistující socialistické federativní Jugoslávie.¹⁴⁰

¹³⁸ Článek 25 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹³⁹ CHMELÍČKOVÁ, N. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*, 2016, Leges, s. 55.

¹⁴⁰ *Ibid.*

3.2.1. Osobní působnost směrnice o dočasné ochraně

Jelikož je ochrana poskytována skrze rámec dočasné ochrany určena pouze tzv. *vysídleným osobám*, je důležité na tomto místě vymezit i tento pojem. Směrnice o dočasné ochraně uvádí k tomuto pojmu pouze následující: „vysídlenými osobami“ se dle její úpravy rozumí *„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 poskytující mezinárodní ochranu, zejména (...) osoby, které uprchly před z oblastí ozbrojených konfliktů nebo endemického násilí nebo osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv, či osoby, které se staly oběťmi takového porušování lidských práv.“*¹⁴¹ Vysídlenými osobami tak vždy musejí být příslušníci třetích zemí, popřípadě osoby bez státní příslušnosti, které v konkrétní situaci pojí příchod ze stejného domovského státu či regionu, resp. oblasti.

Předpokládané důvody „odchodu“ osob spadajících pod režim dočasné ochrany jsou však vymezeny demonstrativním způsobem (viz formulace *„zejména osoby...“*), konkrétní vymezení specifických skupin osob, na které se vztahuje dočasná ochrana, je poté, jak již bylo uvedeno výše, v rukách Rady. Směrnice pak na tomto místě pouze předpokládá, že se zpravidla typicky bude jednat o osoby přicházející z oblasti postižené ozbrojeným konfliktem (směrnice přitom nerozlišuje, zda se jedná o ozbrojený konflikt vnitrostátní či mezinárodní povahy) či endemickým násilím nebo osoby, kterým vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv. Na tomto místě je rovněž důležité poukázat v rámci výše uvedené definice na okolnost, že by se na takové osoby *„mohl vztahovat článek 1 oddíl A Ženevské úmluvy¹⁴² nebo jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu“*. Uvedené implicitně potvrzuje, že se beneficianti dočasné ochrany mohou ve své situaci ocitnout v postavení uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Z hlediska poskytování dočasné ochrany se ovšem nejedná o nezbytnou podmínku, neboť dočasná ochrana může poskytnout ochranu i

¹⁴¹ Článek 2 písm. c) body i) a ii) směrnice o dočasné ochraně.

¹⁴² Pojmem „Ženevská úmluva“ směrnice o dočasné ochraně míní Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a její Protokol z roku 1967, k tomu viz čl. 2 písm. b) směrnice o dočasné ochraně.

širším kategoriím nucených migrantů.¹⁴³ Význam posléze spočívá spíše ve skutečnosti, že je takovým osobám primárně zapotřebí poskytnout uprchlický, respektive azylový status (viz dále k možnosti beneficenta dočasné ochrany o takový status požádat).

Zastavme se ještě u další části definice pojmu *vysídlených osob*, která zmiňuje „*jiné mezinárodní či vnitrostátní akty poskytující mezinárodní ochranu*“. Mezinárodní ochranou rozumíme dle tuzemského zákona o azylu a podle tzv. kvalifikační směrnice ochranu poskytovanou ve formě azylu či doplňkové ochrany.¹⁴⁴ U druhé zmíněné formy mezinárodní ochrany je kritérium vyžadované újmy pro udělení statusu nižší než u azylového, respektive uprchlického statusu, přičemž jedním z důvodů pro udělení doplňkové ochrany dle čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice je „*vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.*“ Budeme-li vycházet z příkladů, kdy byla dočasná ochrana poskytnuta v Evropě v 90. letech osobám přicházejícím z prostoru bývalé Jugoslávie a v současnosti například v Turecku zejména Syřanům, vždy se jednalo o situace vzniklé existencí mezinárodního či vnitrostátního ozbrojeného konfliktu. Uvedené osoby by tak, s výhradou existence vnitrostátní ochrany alespoň na části území dle čl. 8 kvalifikační směrnice, pravděpodobně spadaly pod osobní působnost doplňkové ochrany.

Lze tak mít za to, že v případech, kdy jsou hromadné přílivy osob generovány existencí ozbrojeného konfliktu, budou uvedené osoby v takové situaci současně (zpravidla, teoreticky) spadat rovněž pod osobní působnost institutu doplňkové ochrany, odlišnost mezi instrumenty upravujícími dočasnou ochranu a ochranou doplňkovou poté opět spočívá v existenci hromadného přílivu osob. Ani v tomto případě se nejedná, podobně jako v případě azylového, respektive uprchlického statusu, o nezbytnou podmínku, neboť ochrana poskytovaná skrze rámec dočasné ochrany jde z hlediska osobní působnosti ještě o něco dále než ochrana doplňková. Směrnice totiž rovněž (demonstrativně) uvádí, že vysídlenými osobami mohou být rovněž osoby, kterým, mimo jiné, „*vážně hrozí systematické nebo obecné porušování lidských práv*“. Směrnice ani v tomto případě neposkytuje jakékoliv bližší, konkrétnější vyjádření

¹⁴³ Směrnice k tomu navíc v článku 3 odst. 1 výslovně uvádí, v jistém slova smyslu „obráceným“ způsobem, že „*Dočasná ochrana nepředjímá přiznání postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy.*“

¹⁴⁴ K tomu viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu a článek 2 písm. a) kvalifikační směrnice.

intenzity systematického či obecného porušování lidských práv ani o to, o jaká konkrétní práva by mělo jít. Je ovšem zapotřebí uvést, že přinejmenším případ či případy „*obecného porušování lidských práv*“ bude zpravidla možné, v závislosti rovněž na kategorii, respektive generaci lidských práv, a významu těchto jednotlivých porušovaných práv, chápat z hlediska kritéria intenzity újmy za nižší než ve zbylých případech, kdy je doplňková ochrana poskytována a které zahrnují riziko existence vážné újmy v důsledku hrozícího uložení či vykonání trestu smrti nebo v důsledku rizika mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu.

Ve vztahu k vymezení beneficentů dočasné ochrany je rovněž zapotřebí zmínit další dvě ustanovení směrnice. Výše bylo zmíněné Radou učiněné konkrétní vymezení skupiny osob, které by dočasná ochrana byla určena, směrnice však současně státům nebrání „*rozšířit* (a nikoliv pak zúžit, poznámka autora této práce) *dočasnou ochranu i na další kategorie, na něž se nevztahuje rozhodnutí Rady*“,¹⁴⁵ takto členským státem dodatečně a dobrovolně vymezené osoby však musí současně „*být vysídleny ze stejných důvodů a ze stejné země nebo oblasti původu*.“¹⁴⁶ Úprava dočasné ochrany na unijní úrovni pak obsahuje i vlastní „*vyklučující klauzuli*.“ Jedná se o vymezení hmotněprávních podmínek, pro jejichž existenci osoba nemůže požívat ochrany poskytované institutem dočasné ochrany. Směrnice tyto důvody vymezuje následovně: členské státy *mohou* podle směrnice vyloučit osobu z poskytování dočasné ochrany, pokud existuje závažný důvod se domnívat, že

- a) *Tato osoba spáchala zločin proti míru, válečný zločin nebo zločin proti lidskosti, jak jsou definovány v mezinárodních dokumentech vypracovaných za účelem přijetí předpisů týkajících se těchto zločinů;*
- b) *tato osoba spáchala vážný nepolitický zločin mimo území hostitelského členského státu předtím, než na území tohoto státu byla přijata jako osoba požívající dočasné ochrany. Závažnost očekávaného trestního postihu se posoudí na základě povahy trestného činu, z něhož je daná osoba podezřelá. Mimořádně kruté činy mohou být kvalifikovány jako vážné nepolitické zločiny, přestože byly údajně spáchány s politickým cílem. Toto se vztahuje jak na účastníky trestných činů, tak na jejich návodce;*

¹⁴⁵ Článek 7 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁴⁶ Ibid

c) *tato osoba je vinna činy proti cílům a zásadám Spojených národů.*¹⁴⁷

Výše uvedené důvody poměrně věrně kopírují důvody zakotvené tzv. vylučující klauzulí v rámci čl. 1 F Úmluvy o právním postavení uprchlíů. Kromě výše uvedených případů mohou ale členské státy vyloučit osobu z poskytování dočasné ochrany rovněž za předpokladu, 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 trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost hostitelského členského státu.*“¹⁴⁸

Úprava důvodů, pro které nelze osobě poskytnout dočasnou ochranu, zasluhuje přinejmenším srovnání s vylučující klauzulí u mezinárodní ochrany ve formě azylu. V případě úpravy azylu (tedy uprchlického statusu, jak je vymezen v Evropském právu) mluvíme o čl. 12 kvalifikační směrnice. Důvody zde uvedené, pro které je osoba vyloučena z postavení uprchlíka, lze prakticky rozdělit do dvou množin. První souvisí s úpravou čl. 1 D Úmluvy o právním postavení uprchlíků a týká se zejména osob požívajících ochrany ze strany jiných orgánů či odborných organizací OSN. Druhá skupina pak svou úpravou rámcově, nikoliv však doslovně, odpovídá výše uvedeným důvodům pro vyloučení osoby z poskytování dočasné ochrany podle čl. 28 odst. 1 písm. a), bodů i) až iii) a bude tak například zahrnovat osoby, které dopustily zločinu proti míru, válečného zločinu nebo se dopustily činů proti cílům a zásadám Spojených národů.

Vylučující klauzule v případě azylu však neobsahuje explicitní požadavek přiměřenosti opatření, kterým se osoba vylučuje z poskytování dočasné ochrany. Vyloučení z ochrany ve formě azylu navíc nastává ex lege, jsou-li k tomu splněny podmínky (viz formulace *„Státní příslušník třetí země či osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka“*), zatímco v případě dočasné ochrany se jedná o skutečnost závislou na správním uvážení správních orgánů členského státu (viz formulace *„členské státy mohou vyloučit osobu z poskytnutí dočasné ochrany“*). V případě dočasné ochrany a situace, kdy existuje důvod pro

¹⁴⁷ Článek 28 odst. 1 písm. a), body i) až iii) směrnice o dočasné ochraně.

¹⁴⁸ Článek 28 odst. 1 písm. b) směrnice o dočasné ochraně. Uvedené ustanovení nenalezneme v rámci Úmluvy o právním postavení uprchlíků v rámci jejího čl. 1 F, nýbrž v rámci důvodů, pro které se osoba nemůže dovolávat zákazu navracení v rámci úpravy čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků.

vyloučení z poskytování této, neboť se vyloučená osoba dopustila vážného nepolitického zločinu mimo hostitelskou zemi poskytující dočasnou ochranu, je na rozdíl od úpravy v rámci azylového statusu a v rámci úpravy Úmluvy o právním postavení uprchlíků rovněž „postihována“ i trestná součinnost, respektive účastenství jakožto její kvalifikovaná forma. V tomto ohledu se tak uvedený důvod pro vyloučení zdá být i přísnější v rámci směrnice o dočasné ochraně.

Mezi vylučující důvody upravené směrnicí o dočasné ochraně náleží, jak je již uvedeno výše, existence důvodného podezření o tom, že by konkrétní osoba mohla představovat nebezpečí pro bezpečnost hostitelského státu či představuje nebezpečí pro společnost hostitelského státu vzhledem k existenci pravomocného rozsudku, kterým byla uvedená osoba odsouzena pro mimořádně závažný trestný čin. Uvedený důvod v případě azylové vyulučující klauzule nenajdeme. Nachází se však na jiném místě, a to mezi kvalifikační směrnicí zakotvenými důvody pro odejmutí již jednou uděleného azylového statusu (tzv. *cesační, pozastavující klauzule*, jejíž základ najdeme v čl. 1 C Úmluvy o právním postavení uprchlíků), přičemž samotná směrnice o dočasné ochraně žádným způsobem vlastní pozastavující klauzuli neupravuje.

3.2.2. Časová působnost směrnice o dočasné ochraně

Ochrana poskytovaná institutem dočasné ochrany, je, jak již její samotný název napovídá a jak bylo uvedeno v druhé části této předkládané práce, ochranou dočasnou. Do popředí tak vstupuje atribut její *dočasnosti*. Její temporální existence je tak závislá na existenci skutečnosti, pro kterou byla ochrana konkrétně vymezené skupině vysídlených osob udělena. Směrnice výslovně stanoví, že dočasná ochrana bude ukončena buď po „*uplynutí nejdelší možné doby trvání*“, anebo „*kdykoliv, kdy Rada kvalifikovanou většinou rozhodne na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoliv žádost členského státu na předložení návrhu Radě.*“¹⁴⁹ Základní výměru trvání dočasné ochrany činí, aniž by tím bylo dotčeno právo Rady kvalifikovanou většinou ukončit poskytování dočasné ochrany dříve, 1 rok. Směrnice však obsahuje nejprve i pravidlo pro možné, automatické prodloužení dočasné ochrany o 6 měsíců,

¹⁴⁹ Článek 6 odst. 1 písm. a) a b) směrnice o dočasné ochraně.

nejdéle pak 1 rok, a to za předpokladu, že tato nebyla předtím ukončena rozhodnutím Rady kvalifikovanou většinou.¹⁵⁰ Pokud by i poté nadále přetrvávaly důvody, pro které byla ochrana udělena, může být její trvání opětovně prodlouženo rozhodnutím založeným na kvalifikované většině Rady nejdéle o další 1 rok. Teoreticky by tak trvání ochrany poskytované dočasnou ochranou nemělo překročit 3 roky. V případech, kdy Rada sama ukončuje trvání dočasné ochrany, stanoví směrnice pravidlo, podle kterého se takové rozhodnutí Rady, přijaté kvalifikovanou většinou, „zakládá na zjištění, že situace v zemi původu umožňuje, s patřičným 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.“¹⁵¹

Po ukončení poskytování ochrany jsou členské státy podle směrnice povinny primárně přijmout opatření umožňující dobrovolný návrat osob. S ohledem na úpravu směrnice i samotný proces ukončení ochrany lze mít za to, že se v každém případě bude jednat o postup favorizovaný. Výše zmíněná opatření pak dle směrnice musí umožňovat návrat osoby s ohledem na „její lidskou důstojnost.“¹⁵² Rozhodnutí o dobrovolném návratu musí být podle směrnice učiněno s vědomím *všech skutečností spojených s takovým rozhodnutím*, směrnice tak s ohledem na uvedený imperativ obsahuje například i „zkušební“ návštěvy místa návratu. Není-li však vůle k dobrovolnému návratu osoby, která požívala dočasné ochrany, lze osobu navrátit i bez jejího souhlasu, tedy nedobrovolně. Směrnice opět stanoví požadavek, aby takový postup proběhl s ohledem na lidskou důstojnost, členské státy musí navíc rovněž posoudit jakékoliv *humanitární důvody*, které by v konkrétním případě neumožňovaly návrat osoby.¹⁵³ Výslovně je pak zakázáno vyhoštění osob, u kterých by vycestování vedlo k závažnému zhoršení jejich zdravotního stavu.¹⁵⁴ S ohledem na přímou aplikovatelnost čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má ovšem autor této práce rovněž za to, že by se v případě ukončení poskytování dočasné ochrany a v případě nedobrovolného navrácení osoby musely členské státy jakožto smluvní strany výše uvedené úmluvy vypořádat rovněž s otázkou přiměřenosti takového zásahu do soukromého a rodinného života cizince.

¹⁵⁰ Článek 4 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁵¹ Článek 6 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁵² Článek 21 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁵³ Článek 22 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁵⁴ Článek 23 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

Uvedený závěr lze rovněž analogicky podpořit například českou praxí cizineckého práva, neboť ta je v mnoha ohledech rovněž formována lidskoprávními závazky České republiky. Tuzemský zákon o pobytu cizinců v případě některých svých ustanovení výslovně formuluje požadavek posouzení přiměřenosti určitého opatření správního orgánu do soukromého či rodinného života cizince, v případě jiných tomu tak ovšem není.¹⁵⁵ Praxi, kdy správní orgány posuzovaly přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince pouze v případech, kdy takový postup stanovil výslovně samotný zákon, odmítnul několika poměrně nedávnými rozhodnutími Nejvyšší správní soud, který se v jednom ze svých rozhodnutí zabýval povahou a předností čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních ve vztahu k tuzemskému vnitrostátnímu právnímu řádu. Uvedl, že „Článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se proto musejí správní orgány vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v dotčeném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona.“¹⁵⁶ Vztáhneme-li tento závěr o poměrně výsadním postavení čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na případ ukončení poskytování dočasné ochrany a nedobrovolný návrat cizince do země původu, bude evidentní, že v případě dočasné ochrany státy zpravidla chtěná *dočasnost* trvání ochrany může narážet na významné limity vyplývající z lidskoprávních závazků jednotlivých států. Takový stav bude ovšem pouhým odrazem „kvantity a kvality“ závazků vyplývajících pro jednotlivý stát z mezinárodního práva, které ostatně tento sám jako subjekt mezinárodního práva veřejného musel předem dobrovolně přijmout. Uvedená situace neříká nic o tom, zda je institut dočasné ochrany schopen sám o sobě dojít k určitému předvídanému cíli, tedy k pouze dočasnému pobytu cizince na území státu, v konkrétním případě pak bude spíše pouze napovídat, jak moc „obtížné“ bude takového obecného cíle dosáhnout.

¹⁵⁵ Tuto pozoruhodnou dichotomii zákona lze prakticky nejlépe ilustrovat na ustanovení § 77 zákona o pobytu cizinců, který upravuje podmínky pro zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu. Zatímco v případech uvedených v odstavci prvním daného ustanovení posouzení přiměřenosti takového opatření není na první pohled nutné, v případech uvedených v odstavci druhém takové posouzení správní orgán učinit musí. Není přitom ani zcela jasné, na základě kterých kritérií český zákonodárce uvedené dělení zakotvil, neboť odstavec druhý obsahuje často i mnohem závažnější typy jednání vedoucích ke zrušení platnosti konkrétního pobytového oprávnění. K tomu viz blíže KRATOCHVÍL, J. *Posuzování přiměřenosti v cizineckém zákoně*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK P. Sborník ze semináře: Ročenka azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného v Kanceláři veřejného ochránce práv. Kancelář Veřejného ochránce práv, 2019, s. 116.

¹⁵⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 17. 10. 2019, čj. 9 Azs 230/2019-56.

3.2.3. Práva spjatá s poskytováním dočasné ochrany, přístup k azylovému řízení

Směrnice o dočasné ochraně ukládá členským státům řadu povinností ve vztahu k beneficiům dočasné ochrany, zakotvuje tedy základní (tedy minimální, směrnici garantovaná¹⁵⁷) práva, kterých se musí beneficiům dočasné ochrany na území hostitelského státu dostat. Ne všechna práva jsou z hlediska jejich relevance pro (dočasný) život cizince v hostitelské zemi stejně důležitá, není ostatně ani cílem této práce poskytnout taxativní „výčet“ všech práv, která beneficiům dočasné ochrany náležejí. Cílem práce v této části je spíše nastínit, demonstrativním způsobem, kam až samotná úprava směrnice o dočasné ochraně v tomto ohledu sahá a na které otázky tedy její úprava pamatuje. Lze přitom již na tomto místě konstatovat, že směrnice zakotvuje na první pohled poměrně široký katalog práv náležejících beneficiům dočasné ochrany. Směrnice v první řadě stanoví členským státům obecně povinnost „náležitého dodržování lidských práv, základních svobod a závazků souvisejících se zásadou nenavracení.“¹⁵⁸ Jelikož jsou beneficii dočasné ochrany cizinci z tzv. třetích zemí, pamatuje směrnice i na skutečnost, že jsou členské státy povinny činit opatření k zajištění jejich povolení k pobytu.¹⁵⁹

Beneficiři dočasné ochrany jsou dle úpravy směrnice rovněž oprávněni po dobu trvání dočasné ochrany vykonávat zaměstnání či samostatnou výdělečnou činnost. Nejedná se však o oprávnění neomezené, neboť členské státy mohou, s ohledem na vlastní politiku zaměstnanosti a ochranu pracovního trhu, „dát 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.“¹⁶⁰ Směrnice stanoví státům povinnost zajistit beneficiům možnost *přiměřeného* ubytování, či, v případě potřeby, povinnost poskytnutí prostředků k samostatnému obstarání ubytování.¹⁶¹ Směrnice

¹⁵⁷ K tomu viz článek 8 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně. Uvedené ustanovení uvádí, že „Bez ohledu na dobu platnosti povolení k pobytu uvedených v odstavci 1 nesmějí členské státy osobám požívajícím dočasné ochrany přiznávat méně výhodné podmínky než ty, jež jsou stanoveny v člácích 9 až 16.“

¹⁵⁸ Článek 3 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁵⁹ Článek 8 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶⁰ Článek 12 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶¹ Článek 13 směrnice o dočasné ochraně.

kromě toho, mimo jiné, stanoví rovněž přístup beneficentů dočasné ochrany k systému sociálního zabezpečení hostitelského státu,¹⁶² právo na nezbytnou zdravotní či jinou péči, je-li to vzhledem k okolnostem a potřebám konkrétní osoby zapotřebí.¹⁶³ Úprava směrnice pamatuje i na přístup nezletilých beneficentů dočasné ochrany k vzdělávacímu systému. Členské státy jsou tak povinny umožnit přístup nezletilých osob ke vzdělávání, a to za stejných podmínek, jako je tomu v případě státních příslušníků hostitelského státu.¹⁶⁴ Směrnice žádným způsobem neupravuje otázky spjaté s trvalým řešením postavení osoby požívající dočasné ochrany v podobě integrace, neboť, jak již bylo řečeno, je dočasná ochrana jako ochranný institut více nakloněna *dočasnosti* trvání ochrany.

Otázku mimořádného významu představuje slučování rodinných příslušníků beneficentů dočasné ochrany, neboť konkrétní rozsah institutu sloučení rodinných příslušníků může přispět ke zvýšení počtu příslušníků třetích zemí na území hostitelského státu. Směrnice k uvedenému tématu přistupuje poměrně vstřícně, jelikož definice rodinného příslušníka ve smyslu úpravy směrnice o dočasné ochraně je širší než například vymezení téhož v rámci kvalifikační směrnice.¹⁶⁵ Směrnice v čl. 15 rozumí dle písm. a) daného ustanovení rodinnými příslušníky „*manžela nebo manželku usilující o sloučení rodiny nebo jejího druha nebo družka, se kterým žije v trvalém vztahu (...) a nezletilé svobodné děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo nezletilé svobodné děti jejího manžela bez ohledu na to, zda se jedná o manželské, nemanželské či osvojené děti.*“ Spadá-li rodinný příslušník mezi výše vymezené kategorie osob, sloučí členský stát tuto osobu s osobou usilující o sloučení rodiny, která požívá ochranu na jeho území, za předpokladu, že se o této skutečnosti stát přesvědčí a za předpokladu, že rodinný příslušník potřebuje rovněž ochranu. Jedná-li se však o „*jiné blízké příbuzné, kteří v době událostí vedoucích k hromadnému přílivu žili jako rodina a tvořili její součást a kteří byli v dané době na osobě usilující o sloučení rodiny zcela či z větší části závislí,*“¹⁶⁶ bude zajištění sloučení rodinného příslušníka, který se na území nenachází a potřebuje ochranu, s osobou požívající dočasné ochrany (tedy osobou usilující o sloučení) záviset na uvážení skutečnosti, zda by případné nesloučení nevedlo k „*k mimořádnému strádání jednotlivých rodinných*

¹⁶² Článek 13 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶³ Článek 13 odst. 4 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶⁴ Článek 14 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶⁵ GOODWIN-GILL, G., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 342.

¹⁶⁶ Článek 15 odst. 1 písm. b) směrnice o dočasné ochraně.

příslušníků.“¹⁶⁷ Odstavec druhý předmětného ustanovení upravuje i výchozí situaci, ve které je v postavení beneficianta dočasné ochrany i rodinný příslušník, avšak v jiném členském státě. V takové situaci se přitom postupuje obdobně jako v případě výše uvedeném.¹⁶⁸

Beneficienti dočasné ochrany jsou v průběhu trvání dočasné ochrany oprávněni podat žádost o azyl.¹⁶⁹ Nastavení dočasné ochrany na unijní úrovni tak ze své podstaty nepředstavuje snahu o náhradu režimu poskytovaného Úmluvou o právním postavení uprchlíků, vztah mezi oběma instituty tak lze označit za komplementární, nikoliv výlučný. Pro určení příslušného členského státu pro posouzení žádosti o azyl se navíc použijí obecné předpisy, tedy zejména tzv. Dublinské nařízení.¹⁷⁰ Členské státy *mohou* současně rovněž stanovit, že beneficiant dočasné ochrany, který současně žádá o azylový status, nemůže být současně jak beneficiantem dočasné ochrany, tak žadatelem o azyl.¹⁷¹ Případné zamítavé rozhodnutí o žádosti o přiznání azylového statusu pak nemá vliv na další trvání a existenci statusu dočasné ochrany u konkrétního, neúspěšného žadatele o azyl.¹⁷²

3.3. Evropská „migrační krize“ a směrnice o dočasné ochraně

Rok 2015 přinesl na vnější hranice Evropské unie zcela bezprecedentní situaci zapříčiněnou náporom osob přicházejících do členských států Evropské unie. Nejednalo se přitom o žádnou překvapivou skutečnost, nýbrž pouhé vyvrcholení již několik let trvajících „trendu“, stavějícího od svého samotného počátku členské státy na vnějších hranicích Evropské unie pod zvlášť tíživou situaci a generujícího zároveň intenzivní politickou debatu jak na vnitrostátní, tak na unijní úrovni. Za jediný rekordní rok tak bylo v rámci Unie podáno více jak 1 250 000 prvotních žádostí o udělení, respektive přiznání azylového statusu, oproti roku předešlému se jednalo dokonce o 123% nárůst,¹⁷³ více jak polovinu těchto žadatelů pak tvořily

¹⁶⁷ Článek 15 odst. 3 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶⁸ Článek 15 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁶⁹ Článek 17 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁷⁰ Článek 18 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁷¹ Článek 19 odst. 1 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁷² Článek 19 odst. 2 směrnice o dočasné ochraně.

¹⁷³ Eurostat. Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 [online] 3/2016 [ciz. dne 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

osoby přicházející z válkou postižené Sýrie, Afghánistánu a Íráku.¹⁷⁴ Primární „cestu“ (migrační trasu) na Evropský kontinent z cesty z Lybie do Itálie přes Středozemní moře, která však zůstala i nadále relevantní z hlediska počtu příchozích osob, navíc nahradila cesta z Turecka do Řecka přes Egejské a Středozemní moře,¹⁷⁵ respektive jeho ostrovy, která se brzy ukázala být ještě nebezpečnější než ta, která byla do té doby využívána.¹⁷⁶

Koncepce individualizovaných azylových řízení a kapacity azylových systémů v jednotlivých členských státech na vnějších hranicích Unie pak de facto zcela zkolabovaly pod náporom žadatelů o mezinárodní ochranu již v roce 2011, neboť díky tzv. Dublinskému nařízení (tzv. Dublin III) to byly právě státy na vnějších hranicích Unie, které byly zpravidla příslušny k posouzení těchto žádostí.¹⁷⁷ V roce 2014 tak celkem 5 členských států bylo příslušno k posouzení 72% všech žádostí o udělení mezinárodní ochrany v Evropské unii.¹⁷⁸ Tyto státy rovněž nebyly prakticky schopny zabránit osobám žádajícím o mezinárodní ochranu ve volné cestě do jiných, jimi více preferovaných členských států Evropské unie, čímž ovšem zároveň došlo k výprazdnění smyslu Dublinského nařízení, jehož úkolem bylo právě zabránit druhotnému pohybu osob v rámci Evropské unie.¹⁷⁹ V rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M.S.S. v Belgie a Řecko* z roku 2011 soud dokonce konstatoval porušení čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v případě stěžovatele, který byl na základě Dublinského nařízení přesunut do Řecka z Belgie v roce 2009, neboť právě Řecko mělo být příslušné k posouzení jeho žádosti. Soud pak neshledal porušení článku 3 pouze ve

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). 2015: The Year of Europe's Refugee Crisis. [online] 2016 [cit. dne 18. 5. 2021]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>

¹⁷⁶ V roce 2015 přicestovalo po moři do Evropy více jak 1 milion osob, více jak 3 tisíce osob, včetně dětí, však na samotné, mimořádně nebezpečné cestě zahynulo.

¹⁷⁷ 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 žádostí o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění) (dále jen „Dublinské nařízení“). Článek 13 Dublinského nařízení z hlediska stanovení příslušnosti pro posouzení žádosti stanoví, že „Pokud (...) žadatel překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát.“

¹⁷⁸ European Commission. *Questions and answers on the European Agenda on Migration* [online] 13. 5. 2015 [cit. dne 3. 6. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4957, dokument Komise k tomu navíc uvádí, že Dublinské nařízení a dublinský systém vznikaly v době, kdy „Evropská unie byla v odlišném stupni kooperace v oblasti azylu.“

¹⁷⁹ THYM, D. The Refugee Crisis“ as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy. In: *The Common Market Law Review*, 2016, vol. 53, s. 1548.

vztahu k podmínkám detence a podmínkám, ve kterých se konkrétní stěžovatel a jiní žadatelé o azyl v Řecku nacházejí a které jsou v přímém rozporu se závazky Řecka, jež vyplývají z tzv. přijímací směrnice,¹⁸⁰ ale ve spojení s čl. 13 Evropské úmluvy i ve vztahu ke skutečnosti, že azylové řízení v Řecku vykazovalo natolik závažné nedostatky, že by stěžovateli ani nebylo zaručeno detailní, individualizované posouzení jeho žádosti o azyl, které by bylo schopné garantovat zabránění jeho případnému *refoulement* do země původu, pakliže by toto nebylo možné a v souladu s čl. 3. S ohledem na absolutní povahu článku 3 pak soud ani nepřisvědčil námitce ohledně skutečnosti, že se Řecko jako stát, jehož hranice jsou současně i vnějšími hranicemi Evropské unie, nachází v objektivně ztížené situaci.¹⁸¹ Nevyhovující stav, zlehčeně řečeno, v tomto ohledu (například právě v Řecku) trval i po vynesení rozsudku ze strany ESLP¹⁸² a bohužel trvá i dodnes, více jak rok je navíc ještě umocněn důsledky přetrvávající pandemie Covid-19 a postihuje často i děti bez doprovodu, tedy prakticky nejzranitelnější kategorii žadatelů o mezinárodní ochranu.¹⁸³

Nabízí se tak otázka, zda v situaci popsané výše nemělo být použito úpravy směrnice o dočasné ochraně. Přestože se totiž jedná o vůbec první směrnici, resp. instrument, tvořící spolu s ostatními instrumenty v oblasti azylu a uprchlictví Společný evropský azylový systém a její úpravu lze označit za komplexní, avšak v nejdůležitějších rysech flexibilní (autor této práce tímto míní zejména otázku vymezení samotných beneficentů dočasné ochrany, pomineme-li samotný proces aktivace směrnice, který naopak lze označit spíše za „složitý“), nebylo dočasné

¹⁸⁰ K tomu viz například bod 258 rozhodnutí ESLP ve věci *M.S.S. v. Greece and Belgium* ze dne 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09: „Soud připomíná, že dle UNHCR je dobře známou skutečností, že v současnosti mužští žadatelé o azyl nemají prakticky žádnou možnost získat jakékoliv ubytování v přijímacím středisku a že podle dotazníku UNHCR z dubna 2010 byli všichni žadatelé o azyl, kteří byli přesunuti na základě dublinského nařízení a kteří se dotazování zúčastnili, se nacházeli v situaci bezdomovců.“

¹⁸¹ K tomu viz bod 223 rozhodnutí: „Soud v prvé řadě připomíná, že všechny státy tvořící vnější hranici Evropské unie v současnosti zažívají značné obtíže při zvládnání zvyšujícího se počtu migrantů a žadatelů o azyl, které jsou rovněž umocněny transfery žadatelů o azyl z jiných členských států na základě Dublinského nařízení. Soud nechce podceňovat zátěž a tíhu situace, ve které se tyto státy nacházejí, což je dodatečně umocněno v kontextu současné hospodářské krize. Zvláště si pak uvědomuje obtíže spojené s (...) neproporcionálním počtem žadatelů o azyl při srovnání s přijímacími kapacitami jiných států. Avšak s ohledem na absolutní povahu čl. 3 tyto skutečnosti nemohou zbavit stát jeho povinností vyplývajících z tohoto ustanovení.“

¹⁸² Ve vztahu k situaci v roce 2015 viz například Médecins Sans Frontières, *Greece: Thousands of Migrants and Asylum Seekers Stranded in Precarious Conditions across Islands*, 2015. Dostupné na: <<http://www.msf.org/article/greece-thousands-migrants-and-asylum-seekers-stranded-precarious-conditions-across-islands>>

¹⁸³ K tomu viz například MISHRA, D. Greece's Forgotten Child Refugees. *Foreignpolicy.com* [online] 26. 6. 2020 [cit. dne 13. 3. 2020]. Dostupné z: <https://foreignpolicy.com/2020/06/26/greece-child-refugees-coronavirus-black-market/>

ochrany na unijní úrovni doposud použito. Diskuse spojené s možností a vhodností aplikace dočasné ochrany na konkrétní situaci tak lze v současnosti vést výlučně v ryze teoretické rovině. Předchozí uvedené ovšem neznamená, že se na unijní úrovni neobjevily žádné návrhy či snahy o aktivaci dočasné ochrany, je tomu právě naopak. Již v roce 2011 o aktivaci směrnice požádala Itálie a Malta, v roce 2015 pak rozhodnutí Rady, kterým by se zavedla dočasná ochrana konkrétně vymezeným skupinám, navrhovala členka Evropského parlamentu Elisabetta Gardini, v obou případech však aktivaci směrnice nebylo vyhověno.¹⁸⁴

V reakci na situaci v roce 2015 přijala Evropská unie namísto aktivace směrnice o dočasné ochraně tzv. „Evropskou migrační agendu,“¹⁸⁵ které zároveň předcházela velmi stručný „Akční plán.“¹⁸⁶ Uvedená koncepce zahrnovala nejen řadu opatření ve vztahu k situaci, ve které se nacházely jednotlivé členské státy na vnějších hranicích EU, ale i ve vztahu k samotným jednotlivcům, kteří se pokoušeli dostat na teritorium Evropské unie. Agenda například „posílila“ a ztrojnásobila rozpočet Frontexu (Evropské pohraniční a pobřežní stráž) v rámci operací Poseidon a Triton na volném moři s cílem jak asistovat vnějším státům při „ochraně“ mořské hranice, tak i s cílem zachraňovat životy migrantů snažících se dostat na pobřeží Evropské unie včetně zavedení nových opatření proti samotným převaděčům, Agenda se rovněž zaměřila na nastavení systému, který by umožňoval účinnější identifikaci jednotlivých osob vstupujících na území členských států Evropské unie skrze vytvoření jednotlivých „hotspotů“ v Itálii a Řecku a skrze systém porizování otisků prstů těchto osob. Z hlediska reakce Evropské unie na migrační krizi po roce 2015 je ovšem zcela nezbytné zmínit již jednou v této práci uvedený čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, upravující nouzová a dočasná opatření vydávána Radou v případech, kdy se některý členský stát ocitne ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. Krátce po přijetí agendy totiž došlo ze strany Komise k vypracování návrhu rozhodnutí Rady ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU zahrnujícího vytvoření přerozdělovacího mechanismu ve prospěch Itálie a Řecka, kterým mělo být do 2 let od přijetí uvedeného rozhodnutí z těchto zemí relokováno do jiných členských států

¹⁸⁴ INELI-CIGER, M. Time to Activate the Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration*, 2016, vol. 18, n. 1, s. 14.

¹⁸⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, dostupné na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

¹⁸⁶ EU, „Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration“, 2015. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813

nejprve 40 tisíc žadatelů o azyl. Záhy poté, poměrně překvapivě, Komise ovšem předložila další návrh,¹⁸⁷ který měl zahrnovat relokaci (dalších) 120 tisíců žadatelů o azyl, v tomto případě již spolu s určením povinných (a tedy nikoliv dobrovolných, jak tomu bylo v případě návrhu prvního) alokací.¹⁸⁸

Oba návrhy, které ve své podstatě představovaly časově omezenou, nepřímou novelu dosavadního Dublinského nařízení,¹⁸⁹ byly následně promítnuty do reality, a to rozhodnutím Rady č. 2015/1523 a rozhodnutím Rady č. 2015/1601. Ve stejném duchu na tyto posléze navázala i neúspěšná snaha o revizi samotného nařízení (tedy vznik „Dublinského nařízení IV“), které ve snaze o posílení solidarity¹⁹⁰ s členskými státy tvořícími vnější hranici Evropské unie mělo do budoucna obsahovat poměrně složitý, trvalý automatický relokační mechanismus. Jeho aktivace by byla závislá na situaci, kdy by počet žádostí, k jejichž posouzení je členský stát povinen, přesáhl celkové hodnoty 150 % „referenčního čísla“ členského státu, které mělo být determinováno dvěma proměnnými, počtem obyvatel státu a jeho celkovým HDP. Po překročení uvedené hranice by následně jakákoliv další žádost o mezinárodní ochranu byla závazně posuzována jiným odpovědným členským státem.¹⁹¹ I v tomto návrhu by však uvedená konstelace i v případě ne zcela obvyklých situacích z hlediska počtu žadatelů o mezinárodní ochranu ve skutečnosti opětovně vedla k standardnímu mechanismu Společného evropského azylového systému, a to k pravidly přísně svázanému, neflexibilnímu individualizovanému řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. U každé relokované osoby zvlášť.

Navrhované změny Společného evropského azylového systému po roce 2015 nezahrnovaly pouze změny Dublinského nařízení, ať již přímé či nepřímé, změny se měly odehrát i v dalších oblastech, resp. instrumentech Společného evropského azylového systému

¹⁸⁷ CHMELÍČKOVÁ, N. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*, 2016, Leges, s. 55.

¹⁸⁸ COM (2015) 451 final. Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska.

¹⁸⁹ SVOBODOVÁ, M. *Stálý relokační mechanismus – může přispět k řešení migrační krize?* In: PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*, 2016, Leges, s. 55.

¹⁹⁰ Podle Věry Honuskové to bylo v rámci Dublinského nařízení (III) právě kritérium „vstupu“, které, spolu s absencí jakékoliv jiné než finanční spolupráce v oblasti přerozdělování osob, vedlo ke zhroucení azylových systémů v Řecku a Itálii z kapacitních důvodů, k tomu viz blíže HONUSKOVÁ, V. *Evropské azylové právo na rozcestí*, *Jurisprudence*, 2016, č.

¹⁹¹ KRÍŽÁKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. *Reforma Společného evropského azylového systému*. In: *Jurisprudence*, 2019, n. 2, s. 15.

(a to například v podobě přijetí kvalifikačního nařízení či pravidelného přezkumu důvodů trvání mezinárodní ochrany)¹⁹² Není ambicí předkládané diplomové práce rozebírat detailněji tyto navrhované změny. Podstatnou je totiž i nadále skutečnost, že všechny tyto změny (s výhradou Nového Paktu o azylu a migraci z podzimu 2020, o něm viz dále) měly de facto směřovat ke změně „standardních mechanismů“, které Společný evropský azylový systém nabízel. Evropská unie měla přitom již od roku 2001 k dispozici instrument tvořený výhradně pro situace, které by bylo možné označit za nestandardní. V odborné literatuře přitom nepanuje jednotný názor na to, proč směrnice o dočasné ochraně nebyla nikdy aktivována, často je ovšem v literatuře poukazováno na samotný normativní obsah směrnice, ovšem z různých perspektiv. Směrnice totiž obsahuje vícero bodů, za které může být některými autory kritizována, jinými zase „chválena.“ Podle Karoline Kerber existovaly například mezi členskými státy výrazné neshody již v průběhu přijímání směrnice, a to zejména ohledně otázek spjatých se způsobem nastavení „sdílení břemene“ v rámci poskytování ochrany,¹⁹³ které vyústilo v již zmíněnou, často kritizovanou diskreci členských států při poskytování ochrany.

Podle autora této práce lze ale uvedené nastavení primárního dobrovolného poskytování ochrany současně chápat jako prospěšné, je přitom zřejmé, že tato prospěšnost v obecném slova smyslu svědčí v tomto případě zejména členským státům jako takovým, neboť nejsou prakticky k ničemu nuceny. Existuje ovšem důvod se domnívat, že (do jisté míry snad i výjimečná, dobrovolná) motivace poskytnout ochranu osobám v rámci hromadných přílivů osob může vyplynout ze samotné skutečnosti, že je ochrana poskytovaná na základě dočasné ochrany ochranou *dočasnou*, je tedy primárně orientována na repatriaci osoby ihned poté, kdy důvody pro udělení ochrany pominou. Taková situace tak státům nepřináší (teoreticky) žádné dodatečné náklady do budoucna, členské státy tak mohou v „zájmu humanity“ na určitou dobu obětovat své vlastní „evropské“ pohodlí, na které jsou ve srovnání s některými jinými státy světa stále ještě zvyklé, neboť jim je garantováno, že se bude jednat pouze o přechodný jev. Zde ovšem narážíme na zcela zjevný problém směrnice, který vyplývá již ze skutečnosti, že je Společný evropský azylový systém jako celek nastaven tak, aby byl v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Každý jednotlivý beneficiant dočasné ochrany je totiž v průběhu trvání

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Kerber, K. The Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration and Law*, 2002, n. 4, s. 194.

ochrany oprávněn v konečném důsledku požádat o priznání uprchlického statusu, resp., užíjeme-li terminologie kvalifikační směrnice, každý je oprávněn požádat o udělení azylového statusu, oba systémy tak nejsou oddělené, lze jimi naopak prostupovat. Potenciálně tak může opět dojít k podání stovek tisíc prvotních žádostí o azyl, které nakonec budou muset být posouzeny v rigidních individualizovaných řízeních. I kdyby pak došlo k zamítnutí těchto žádostí, nebudou mít členské státy pravděpodobně ještě vyhráno. Ačkoliv je totiž dočasná ochrana instrumentem, který z hlediska *dočasnosti* poskytování ochrany může, alespoň teoreticky, uspokojit rozličné názorové proudy v rámci společnosti hostitelského státu, další významnou proměnnou ovlivňující atribut dočasnosti může totiž i nadále být čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Relevance jím poskytované ochrany přitom bude zpravidla růst přímo úměrně s tím, jak dlouho se bude beneficiant dočasné ochrany nacházet na území hostitelského státu. Přihlédneme-li k tomu, jak dlouho trvá například občanská válka v Sýrii, tedy již více jak deset let, lze si představit rovněž (ovšem nejen jej) mladistvého beneficianta dočasné ochrany, který by v průběhu trvání ochrany absolvoval na území hostitelského státu například část základní školní docházky. Na území hostitelského, cizího státu by tak současně strávil část svého dosavadního života, která by zahrnovala prakticky ty nejcennější, z hlediska osobnostního vývoje jedince formativní roky života dítěte, zcela jistě by se taková osoba rovněž naučila mluvit jazykem hostitelského státu, již za krátkou dobu by se tak z materiálního hlediska stala rovněž součástí společnosti hostitelského státu. Je třeba si tak pokládat další otázky: byl by navrát takové osoby v souladu s čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod? A s čl. 3¹⁹⁴ Úmluvy o právech dítěte? Nedosáhla by taková osoba, tak či onak, z titulu délky pobytu na území státu jiného, vnitrostátního pobytového oprávnění? Dočasnost jako určitý vytoužený, teoreticky předem vytyčený cíl se zde podle autora této práce dostává do nezáviděníhodné pozice, neboť se zcela jistě v závěrečné fázi poskytování ochrany dostává do kolize s četnými závazky státu plynoucími z mezinárodního práva, jistým limitem dočasnosti jsou ovšem i objektivní faktory, jako je například trvání ozbrojeného konfliktu v zemi původu, které hostitelský stát nebude zpravidla už vůbec schopen ovlivnit. Ryzí dočasnosti ochrany jistě lze dosáhnout, pravděpodobně ovšem za cenu absolutního zřeknutí se moderních lidskoprávních závazků, což je v podmínkách

¹⁹⁴ Článek 3 Úmluvy o právech dítěte zakotvuje koncept „*nejlepšího zájmu dítěte*“, podle Ústavního soudu České republiky se zároveň jedná o přímo aplikovatelné ustanovení. Podle jeho odstavce prvního platí, že „*Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.*“

demokratického právního státu prakticky nepředstavitelné. Nejedná se ovšem o jediný nedostatek směrnice.

Někteří autoři totiž především poukazují na objektivně složitý mechanismus aktivace směrnice, který v každém případě vyžaduje značné politické úsilí a odhodlání označit konkrétní migrační proud za „hromadný příliv osob,“ i kdyby tento snad měl sužovat pouze jeden členský stát na vnějších hranicích Evropské unie. Poukazováno je přitom rovněž na „množství“ kroků, které musejí aktivaci směrnice předcházet.¹⁹⁵ Otevřenou otázkou i nadále je, zda by směrnice v současné podobě byla vůbec schopná konfrontovat situaci smíšených migračních toků, neboť byla vytvořena spíše na základě zkušenosti s poskytováním ochrany homogenním, dobře vymežitelným skupinám osob, které přicházely ve větším počtu z jednoho konkrétního geografického prostoru (v případě bývalé Jugoslávie jihovýchodní Evropy).¹⁹⁶ Jiní autoři poté rovněž poukazují na a zároveň kritizují obecnost, se kterou směrnice zachází právě s některými zcela klíčovými koncepty dočasné ochrany, jako je například definice *hromadného přílivu osob* či samotné vymezení *vysídlených osob*.¹⁹⁷ Podle autora této práce lze ale obecnost, respektive „neuzavřenost“ stěžejních konceptů směrnice o dočasnou ochranu považovat spíše za přínosnou, neboť pod tyto je poté možné zahrnout různé situace, které mohou nastat a na které by kazuistickou úpravou nebylo možné přinést relevantní právní odpověď, taková koncepce podle autora předkládané práce bude současně vyhovovat mimořádnému určení směrnice o dočasnou ochranu. Jejich konečné definování v určitém konkrétním případě je pak v současnosti stále v rukou Rady EU, která mezi základními institucemi Evropské unie ostatně stále představuje „hlas členských států.“ Na problém celkové obecnosti úpravy směrnice o dočasnou ochranu z širší perspektivy upozorňovala i Nataša Chmelíčková,¹⁹⁸ podle ní lze ale toto chápat i jako výhodu, neboť i když existují pochybnosti o tom, zda by směrnice byla v současné podobě

¹⁹⁵ European Commission. *Study on Temporary Protection Directive*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

¹⁹⁶ CHMELÍČKOVÁ, N. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*, 2016, Leges, s. 58.

¹⁹⁷ NOTARBARTOLO DI SCIARA, M. *Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on the Reasons Behind its Lack of Implementation*. *Eurojus.it* [online] 2. 12. 2015 [cit. dne 17. 3. 2021]. Dostupné z: <http://rivista.eurojus.it/temporary-protection-directive-dead-letter-or-still-option-for-the-future-an-overview-on-the-reasons-behind-its-lack-of-implementation/?print=pdf>

¹⁹⁸ CHMELÍČKOVÁ, N. *Legislativní reakce Evropské komise na migrační krizi aneb spíše zamyšlení nad nesnesitelnou těžkostí bytí směrnice 2001/55/ES o dočasné ochraně*. In: PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*, 2016, Leges, s. 55.

vůbec schopna efektivně reagovat na migrační proudy existující v roce 2015, bylo by bývalo možno její úpravu poměrně jednoduše revidovat.¹⁹⁹ Směrnice rovněž nikdy nebyla „zasazena“ změnami, které nastaly v období druhé fáze budování Společného evropského azylového systému a zachovala si tak svým způsobem svůj „minimalistický charakter“, který byl charakteristický pro první fázi budování Společného evropského azylového systému. Předchozí řečené ovšem neznamená, že by směrnice nezakotvovala poměrně významná práva beneficentů dočasné ochrany. Právě naopak, jak již bylo demonstrováno v příslušné podkapitole této práce, směrnice obsahuje poměrně komplexní výčet práv upravujících postavení beneficenta dočasné ochrany. Mezi těmito se ovšem vyjímá jedno, které pravděpodobně bude odrážet zájem členských států o aktivaci směrnice o dočasné ochraně nejvíce. Tím je slučování rodinných příslušníků, které na první pohled podle některých může vyvolat silný „pull effect“, počet beneficentů dočasné ochrany by tak v poměrně krátkém časovém úseku mohl významně narůst.

Výše zmíněné výtky na úkor úpravy směrnice o dočasné ochraně jsou bezesporu závažné. Nabízí se tak otázka, co mohla směrnice o dočasné ochraně v roce 2015 vůbec nabídnout. Na první pohled se totiž může zdát, že zde předložená hypotetická otázka vyvolává ve svém jádru více otázek, než přináší odpovědí. Podle autora této práce lze ovšem poukázat na jednu přednost hypotetické aktivace směrnice a v tomto ohledu autor zcela souhlasí s Meltem Ineli-Ciger: dočasná ochrana mohla, alespoň pro určitou dobu a alespoň u některých skupin osob vydávajících se na území Evropské unie, nabídnout lepší a humánnější zacházení, než kterých se těmto dostalo ve státech tvořících vnější hranici Evropské unie (Řecko či Maďarsko), či mohla alespoň překlenout nástrahy a zamezit nepříznivému osudu mnoha migrantů riskujících a ztrativších své životy při nebezpečné cestě na území členských států Evropské unie.²⁰⁰ Nejedná se sice o hledisko právní, nicméně je zapotřebí uvést, že evropská veřejnost snad ani nemusela nikdy být svědkem fotografie příslušníka turecké pobřežní stráže odnášejícího z pláže poblíž města Bodrum bezvládné tělo tříletého chlapce ze Sýrie, který spolu se svým pětiletým bratrem a matkou zahynuli utonutím při plavbě do Řecka. Dočasná ochrana pak snad mohla mít rovněž i ryze praktické dopady, podle Věry Honuskové mohla totiž

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ INELI-CIGER, Meltem. Time to Activate the Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration*, 2016, vol. 18, n. 1, s. 26.

členským státům nabídnout určitý čas na rozmyšlení „*kam dál*“ při hledání strategie pro účinné či jednoduše více adekvátní řešení „migrační krize.“

3.4. Budoucnost dočasné ochrany v právu Evropské unie

3.4.1. Nový Pakt o migraci a azylu

Dne 23. září 2020 předložila Evropská komise „Nový Pakt o migraci a azylu“ (dále jen „Nový Pakt“). Tento „nový start“ („*fresh start*“), jak se o něm Evropská komise zmiňuje, se do budoucna má stát rámcem a základem systému dlouhodobého řízení migrace stojícího na „*evropských hodnotách*“ a mezinárodním právu,²⁰¹ takového systému, který je současně vystavěn na myšlence, že „*by žádný členský stát neměl nést disproporcionální odpovědnost a že by se všechny členské státy měly přičinit na solidaritě mezi nimi*“²⁰² a jehož ústředním tématem je podle Francesca Maianiho právě otázka solidarity, respektive sdílení břemene vyplývajícího obecně z migračních proudů mezi členskými státy.²⁰³ Předkládaná diplomová práce se návrhem Komise detailněji zabývat nebude, neboť se nejedná o téma primárně zkoumané touto prací. Zvláštní pozornost bude věnovat toliko jednomu z legislativních návrhů, které ve svém souhrnu budou tvořit celek Nového Paktu a který jistým způsobem bude na unijní úrovni i nadále upravovat institut dočasné ochrany, ač jinak formálně pojmenovaný. Předchozí řečené ovšem neznamená, že by se tato práce chtěla návrhu Komise zcela vyhnout, právě naopak. Na tomto místě je tak alespoň v krátkosti vhodné určitým způsobem vymezit, v čem je Nový Pakt skutečně „nový“ a s jakými legislativními kroky na unijní úrovni přichází, a to i přes zřejmou skutečnost, že není vůbec jasné, zda návrh Komise „osloví“ členské státy.

Nový Pakt o migraci a azylu lze podle viceprezidentky Evropské komise Margaritis Schinas popsat jako „*dům o třech podlažích*“, „*navržený tak, aby co nejvíce redukoval počet osob stoupajících do vyšších pater*.“²⁰⁴ První z těchto pater lze obecně chápat, mimo jiné, jako potřebu spolupráce mezi Evropskou unií, zeměmi původu a relevantními tranzitními zeměmi, neboť Pakt vychází z premisy, že je lepší „*udržet osoby, pro jejich lepší život, v zemi jejich*

²⁰¹ COM(2015) 240 final ze dne 23. 9. 2020: Sdělení Komise o novém paktu o migraci a azylu.

²⁰² Ibid.

²⁰³ MAIANI, F. A „Fresh Start“ or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, EU Immigration and Asylum Law and Policy, *Eumigrationlawblog.com* [online] 20. 10. 2021 [cit. dne 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>

²⁰⁴ DEMPSTER, H, KÄPPELI, A. The EU Migration Pact: Why Effective Returns are Necessary. *Center For Global Development – Cgdev.org*. [online] 30. 10. 2020 [cit. dne 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cgdev.org/blog/eu-migration-pact-why-effective-asylum-returns-are-necessary>

původu.²⁰⁵ První pilíř tak tvoří ryze externí dimenzi Nového Paktu, která bude zahrnovat zejména partnerství se zeměmi původu a zeměmi, kterými migrující osoby obvykle procházejí při své cestě na území Evropské unie, za účelem redukce proudů těchto příchozích již na území těchto partnerských států. Uvedená dimenze tak do jisté míry navazuje na po roce 2015 již „vyzkoušené praktiky“, vzpomenout lze v tomto ohledu především na dohodu mezi Tureckem a Evropskou unií, jejímž základem se po roce 2015 stal Společný akční plán, kterým se Turecko zavázalo především jednak co nejvíce zamezit nelegálním migračním proudům směřujícím k Řecku, jednak k přijetí osob, které se na území Evropské unie nacházely nelegálně a které se na území členských států dostaly právě skrze Turecko. Povinností Evropské unie ve vztahu k Turecku poté byla finanční podpora Turecka při poskytování dočasné ochrany Syřanům zakotvené tureckým vnitrostátním právním řádem tak jako umožnění bezvízového styku mezi Tureckem a členskými státy Evropské unie.²⁰⁶

Druhé, „bezpečnostně orientované podlaží“ Nového Paktu je tvořeno opatřeními, jejichž úkolem je ještě více posílit ochranu vnějších hranic Evropské unie, jejich cílem je rovněž, za účelem zefektivnění Společného evropského azylového systému, zavést „povinný screening“ žádostí o mezinárodní ochrany již v rámci řízení na hranicích s důrazem na potenciální návrat osoby v co nejkratším možném čase. Navrhovaná „border procedure“ by se měla skládat ze tří částí: a) „pre-entry screeningu“, b) azylového řízení a c) rychlého návratového řízení.²⁰⁷ Žadatelé o mezinárodní ochranu tak budou do budoucna rozčleněni přinejmenším do dvou skupin podle pravděpodobnosti udělení některé z forem mezinárodní ochrany s ohledem na jejich stát původu. Jednalo-li by se o žadatele pocházejícího ze státu, v jehož případě není mezinárodní ochrana osobám z něj přicházejícím ve významném počtu udělována, nastoupilo by zrychlené řízení o udělení (resp. zamítnutí žádosti) mezinárodní ochrany („*fast track asylum and return border procedure*“) již na hranicích.²⁰⁸

²⁰⁵ European Commission. *Speech by Vice-President Schinas on the New Pact on Migration and Asylum* [online] 23. 9. 2020 [cit. dne 27. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736

²⁰⁶ European Commission. *EU-Turkey Joint Action Plan – Fact Sheet* [online] 15. 10. 2015 [cit. dne 27. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860

²⁰⁷ VEDSTED-HANSEN, J., *Border Procedure: Efficient Examination or Restricted Access to Protection?* *Eumigrationlawblog.eu* [online] 18. 12. 2021 [cit. dne 28. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/border-procedure-efficient-examination-or-restricted-access-to-protection/>

²⁰⁸ NEIDHARDT, A. H., DIEZ, O. *The Upcoming New Pact on Migration and Asylum: Will it be up to the challenge?* *European Migration and Diversity Programme – Epc.eu* [online] 2020 [cit. dne 19. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.epc.eu/content/PDF/2020/The_upcoming_New_Pact_on_Migration_and_Asylum.pdf

Třetí „poschodí“ Nového Paktu představuje návrh systému či spíše mechanismu „permanentí solidarity“ a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu.²⁰⁹ Uvedená část Nového Paktu přímo souvisí s neúspěšným návrhem Dublinského nařízení IV, neboť se navrhovaná úprava tohoto v mnoha ohledech stala součástí Nového Paktu v rámci navrhovaného Nařízení o řízení azylu a migrace („Asylum and migration management regulation“), které by mělo zcela nahradit současnou úpravu Dublinského nařízení (tzv. Dublin III). Legislativní návrh Komise v tomto ohledu počítá s přidáním či rozšířením některých kritérií pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, současně však návrh zachovává a dokonce i rozšiřuje v této práci již zmíněné „kritérium vstupu“. Aby plánované nařízení zabránilo sekundárním pohybům (a tím pádem rovněž co nejvíce zamezilo následným transferům), stanoví nařízení mimo jiné nejen novou sankci pro žadatele o mezinárodní ochranu, kteří opustí stát příslušný pro posouzení jejich žádosti, v podobě ztráty výhod vyplývajících z úpravy „přijímacího nařízení“, ale i další opatření co nejvíce „ukotvující žadatele“ v příslušném členském státě.²¹⁰ Zcela novou záležitostí představuje poměrně komplikovaný solidární mechanismus, jehož součástí jsou již mnohokrát členskými státy kritizované a nerespektované relokační kvóty, tentokrát založené jak na členskými státy dobrovolném informování o svých přijímacích kapacitách, tak, v případě, že tyto v konkrétním případě nebudou vystačovat, Komisí („nedobrovolně“) určených kapacitách jednotlivých členských států skrze „korekční mechanismus“, který by měl v konečném důsledku zajišťovat efektivní podporu nejvíce postiženým členským státům. Komise v rámci navrhovaného nařízení ovšem počítá rovněž se skutečností, že tyto budou některými členskými státy opět odmítány, těmto členským státům je tedy umožněno vyhnout se relokacím za předpokladu, že tyto přijmou „patronát“ nad návratem osob (*return sponsorship*), nedojde-li k návratu osoby do 8 měsíců od převzetí patronátu, jsou tyto členské státy povinny osobu přijmout na své území.²¹¹

²⁰⁹ DEMPSTER, H, KÄPPELI, A. The EU Migration Pact: Why Effective Returns are Necessary. *Center For Global Development – Cgdev.org*. [online] 30. 10. 2020 [cit. dne 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.cgdev.org/blog/eu-migration-pact-why-effective-asylum-returns-are-necessary>

²¹⁰ MAIANI, F. A „Fresh Start“ or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact, EU Immigration and Asylum Law and Policy, *Eumigrationlawblog.com* [online] 20. 10. 2021 [cit. dne 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact/>

²¹¹ Ibid.

Návrh Nového Paktu ve svém celku počítá s přijetím několika zcela nových legislativních instrumentů a dále přijetí některých návrhů již předložených v předchozím období (např. kvalifikačního nařízení). Mezi prve zmíněné nepatří pouze již zmíněné nařízení o řízení azylu a migrace, ale i tzv. nové „Eurodac nařízení“, „Screeningové“ nařízení,²¹² „Procedurální nařízení“ a rovněž i „Krizové nařízení.“ Právě posledně zmíněným instrumentem se tato práce bude v následující části zabývat detailněji, neboť se jedná o instrument, který by do budoucna měl nahradit směrnici o dočasné ochraně.

²¹² Návrh nařízení, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích – tedy tzv. Nařízení o kontrolách na hranicích.

3.4.2. „Krizové nařízení“

Již v předchozí části práce bylo konstatováno, že tak zvané „Krizové nařízení“, navrhované Komisí v rámci Nového Paktu o migraci a azylu, by do budoucna mělo nahradit nynější úpravu směrnice o dočasné ochraně a zakotvit nově na unijní úrovni místo dosavadní ochrany dočasné „ochranu okamžitou“. Podívejme se tedy blíže na samotnou úpravu navrhovaného nařízení. Věcná působnost (tedy i „aktivace“, o ní viz dále) krizového nařízení je dle svého prvního ustanovení striktně vázána na existenci „*krizové situace a situace zásahu vyšší moci v oblasti migrace a azylu v Unii.*“²¹³ Příslušné výkladové ustanovení Krizového nařízení k neurčitému právnímu pojmu *krizové situace* uvádí, že tato představuje „*výjimečnou situaci hromadného přílivu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kteří do členského státu přijíždějí nelegálně nebo se vylodí na jeho území po pátracích a záchranných operacích, přičemž tento příliv je v poměru k počtu obyvatelstva a HDP dotčeného členského státu takového rozsahu a takové povahy, že způsobuje nefunkčnost azylového, přijímacího nebo návratového systému tohoto členského státu a může mít vážné důsledky pro fungování společného evropského azylového systému nebo společného rámce stanoveného v nařízení o řízení azylu a migrace.*“²¹⁴

Výše uvedená definice zcela klíčového pojmu *krizové situace* zasluhuje již na tomto místě několik poznámek. Předně, s ohledem na výše uvedené lze usuzovat, že nařízení bude aplikovatelné za kumulativního splnění tří podmínek:

- 1) První a zcela stežejní podmínku tvoří existence hromadného přílivu osob, takový příliv musí být tvořen státními příslušníky třetích zemí či osobami bez státní příslušnosti, které nelegálním (*irregularly*) způsobem vstupují na území členského státu či se zde vylodí po pátrací a záchranné operaci,
- 2) počet těchto osob přicházejících v rámci hromadného přílivu musí být evidentně disproporční vůči počtu obyvatel a hospodářství (HDP) dotčeného členského státu

²¹³ Čl. 1 Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady určeného k řešení situace krize a zásahu vyšší moci v oblasti migrace a azylu, COM (2020) 613 final, 2020/0277 (dále jen „Krizové nařízení“).

²¹⁴ Čl. 1 odst. 2 písm. a) Krizového nařízení.

- 3) a povaha a rozsah hromadného přílivu musí v konkrétním případě představovat překážku fungování azylového, přijímacího nebo návratového systému členského státu. Tento hromadný příliv pak může zároveň představovat hrozbu pro fungování Společného evropského azylového systému či společného rámce navrženého v rámci Nařízení o azylovém a migračním řízení.

Podobně, jako je tomu v případě úpravy směrnice o dočasné ochraně, bude tedy i v rámci úpravy navrhovaného Krizového nařízení hrát klíčovou roli pojem „*hromadného přílivu osob*“, neboť samotná krizová situace, pro jejíž řešení je úprava nařízení předurčena, může nastat pouze v případě situace hromadného přílivu osob a za splnění dalších, navazujících podmínek, které ovšem musí být pojmovým následkem prvotní situace hromadného přílivu osob.²¹⁵ Byla-li tak některými autory směrnice o dočasné ochraně kritizována pro obecnost, s kterou tato zachází například i se zmíněným pojmem hromadného přílivu osob, lze konstatovat, že výtky v tomto ohledu budou přetrvávat. Navrhované nařízení totiž situaci hromadného přílivu vůbec nijak nedefinuje, jako je tomu doposud v případě směrnice o dočasné ochraně, již nyní je poté kritizována i značná obecnost celkového konceptu *krizové situace*,²¹⁶ popřípadě do jisté míry i jeho podobnost se situací *migračního tlaku*,²¹⁷ zakotveného v rámci navrhovaného nařízení o řízení azylu a migrace, přičemž úpravy obou nařízení a oba zmíněné koncepty mají do budoucna však vést k zcela odlišným právním řešením. Nabízí se tak otázka, zda je instrumentu Krizového nařízení vůbec zapotřebí, tedy zda jeho úprava vykazuje ono „*added value*“ v rámci mozaiky Společného evropského azylového systému (to platí i v případě vymezení důvodů pro

²¹⁵ Zde je ovšem zapotřebí vykreslit rozdíl mezi koncepcemi dosavadní směrnice a navrhovaného nařízení ve vztahu k fenoménu hromadného přílivu osob. Směrnice o dočasné ochraně totiž spojuje potenciální aktivaci dočasné ochrany již se samotnou existencí hromadného přílivu osob, nečiní žádné další požadavky z hlediska následků spjatých s hromadným přílivem osob, ve výkladovém ustanovení pouze demonstrativně uvádí, že dočasnou ochranou je výjimečná forma řízení poskytující okamžitou a dočasnou ochranou, a to **zejména** v případě, „*pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s takovým přílivem bez nepříznivých účinků na jeho fungování.*“ Navrhované nařízení namísto toho konkrétní negativní účinky hromadného přílivu osob vyžaduje, až za splnění (kumulaci) těchto podmínek tedy vzniká *krizová situace* (viz výše).

²¹⁶ ECRE. Comments on the Commission Proposal for a Regulation Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum. *Ecre.org* [online] 3/2021 [cit. dne 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/03/ECRE-Comments-COM2020-613-V2-2.pdf>

²¹⁷ Tím rozumíme podle čl. 2 písm. w) navrhovaného nařízení o azylovém a migračním řízení situaci, „*kdy přichází vysoký počet státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti nebo existuje riziko jejich příchodu, i pokud je způsobena příchodem osob po pátracích a záchranných operacích, a která je důsledkem zeměpisné polohy členského státu a specifického vývoje ve třetích zemích vytvářejícího migrační pohyby, jež představují zátěž i pro dobře připravené azylové a přijímací systémy a vyžadují okamžitou akci.*“

udělení okamžité ochrany, viz dále).²¹⁸ Ještě více důležitým prvkem úpravy Krizového nařízení se tedy stane otázka pravomoci rozhodovat o existenci hromadného přílivu, respektive krizové situace, a tedy i otázka návazné pravomoci rozhodovat o aktivaci úpravy nařízení. Tato pravomoc je v případě Krizového nařízení svěřena Komisi,²¹⁹ jedná se tedy o podstatnou změnu a vítané zjednodušení celého procesu, neboť, vzpomeneme-li na aktivační mechanismus směrnice o dočasné ochraně, je v současnosti k tomuto úkolu (určení existence hromadného přílivu osob) povolána Rada na základě rozhodnutí přijatého kvalifikovanou většinou.

Beneficienty „okamžité ochrany“ Krizové nařízení definuje jako „*vysídlené osoby ze třetích zemí, které čelí vysoké míře rizika („high degree of risk) že budou ve výjimečných situacích ozbrojeného konfliktu vystaveny svévolnému násilí, a které se nemohou vrátit do své země původu.*“²²⁰ Uvedené vymezení osobní působnosti okamžité ochrany představuje z hlediska šíře poskytování ochrany zcela razantní, negativní změnu oproti současné úpravě osobní působnosti směrnice o dočasné ochraně. Výše uvedené důvody pro poskytnutí nově navrženého ochranného statusu v podobě okamžité ochrany se totiž nápadně podobají pouze čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, okamžitá ochrana proto v určitém slova smyslu představuje status již existující doplňkové ochrany, avšak „ve velkém“ rozsahu, neboť jediným rozlišujícím prvkem těchto dvou ochranných institutů bude představovat existence krizové situace odůvodňující postup pro udělení okamžité ochrany a aktivace Krizového nařízení, které tuto upravuje. Předchozí tvrzení je rovněž argumentačně podpořeno Krizovým nařízením a jím nastaveným rozsahem práv, která náležejí beneficiům okamžité ochrany. Těmto totiž členské státy musí zajistit „účinný přístup“ ke všem právům, které (navrhované) kvalifikační nařízení zajišťuje poživatelům doplňkové ochrany.²²¹ V rámci Krizového nařízení se tedy nesetkáme ani se zvláštním katalogem práv náležejících beneficiům okamžité ochrany, i v tomto ohledu lze tak spatřovat koncepční změnu oproti směrnici o dočasné ochraně.

Lze si rovněž klást otázku, zda v případě okamžité ochrany můžeme vůbec mluvit o podobnosti s ochranou dočasnou i z hlediska teoretického. Kapitola první této práce sice

²¹⁸ Amnesty International. Position Paper: The Proposed Crisis Regulation. *Amnesty.eu* [online] 8. 3. 2021 [cit. dne 5. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.amnesty.eu/news/position-paper-the-proposed-crisis-regulation/>

²¹⁹ Čl. 10 odst. 4 písm. a) Krizového nařízení.

²²⁰ Čl. 10 odst. 1 Krizového nařízení.

²²¹ Čl. 10 odst. 2 Krizového nařízení.

demonstrovala, že ani v doktríně nepanuje zcela ucelený názor na to, jak by bylo možné dočasnou ochranu vymezit, autor této práce má však za to, že by každé schéma dočasné ochrany mělo být z hlediska možného poskytování ochrany různým skupinám osob v první řadě *flexibilním* nástrojem při poskytování ochrany. Takové flexibility půjde ovšem v případě okamžité ochrany dosáhnout stěží, když její úprava taxativně počítá de facto pouze s jedním důvodem pro poskytnutí okamžité ochrany, do budoucna se tak bude jednat opravdu o další „pevný“ ochranný institut, byť zcela závislý na své aktivaci. Je vhodné ovšem přiznat, že i nyní navrhovaná úprava Krizového nařízení vyplňuje onen již zmíněný *protection gap* Úmluvy o právním postavení uprchlíků, a to konkrétně ve vztahu k tzv. „válečným uprchlíkům“ (ačkoliv tutéž roli plní v právu Evropské unie právě i doplňková ochrana), na druhou si ovšem opět nelze nevšimnout, že úprava Krizového nařízení je v jistém slova smyslu přímo až zjevně inspirována událostmi roku 2015 a navazujících let. Je sice pravdou, že i směrnice o dočasné ochraně byla a stále je určitou legislativní reakcí na konkrétní zkušenost s poskytováním ochrany osobám z válkou postižené bývalé Jugoslávie, samotná úprava směrnice o dočasné ochraně a vymezení vysídlených osob v ní zakotvená tuto zkušenost svým způsobem ale překračují, když vymezují i jiné, rovněž zcela relevantní důvody pro udělení dočasné ochrany. Nucená migrace vyplývající z existence ozbrojených konfliktů, ať už z konfliktů vnitřních či mezinárodních, bude zcela jistě relevantním faktorem i do budoucna, Evropská unie se ovšem navrhovaným Krizovým nařízením snaží zbavit instrumentu, který potenciálně mohl sloužit k pokrytí ještě mnohem širších skupin osob v nouzi.

Krizové nařízení rovněž vyjmenovává (pouze však jeden) důvod vylučující poskytování okamžité ochrany. Krizové nařízení tento formuluje tak, že je okamžitá ochrana poskytnuta dotčené osobě za předpokladu, že tato „*nepředstavuje nebezpečí pro národní bezpečnost či veřejný pořádek daného členského státu.*“²²² Pomineme-li skutečnost, že se jedná o značně omezenou úpravu oproti vylučujícím důvodům zakotveným v směrnici o dočasné ochraně, neobsahuje úprava Krizového nařízení v tomto ohledu jakákoliv procesní vodítka pro členské státy, výslovnou garanci opravného prostředku²²³ a dokonce ani výslovný požadavek

²²² Čl. 10 odst. 1 Krizového nařízení.

²²³ Ten by ovšem bylo možné dovodit z úpravy práva na spravedlivý proces a účinnou právní ochranu zakotvené v rámci Listiny základních práv a svobod Evropské unie, jež je aplikovatelná v situacích, kdy vnitrostátní orgány členských států při své činnosti užívají práva Evropské unie, tedy potenciálně do budoucna i Krizového nařízení. K tomu viz čl. 51 a 47 Listiny základních práv a svobod Evropské unie. Kromě toho lze rovněž poukázat v tomto

přiměřenosti takového opatření, jako tomu je v případě úpravy směrnice o dočasné ochraně.²²⁴ Kromě samotného určení existence krizové situace Komise formou implementačního rozhodnutí rozhoduje Komise současně o tom, že „je nutné pozastavit posuzování žádostí o mezinárodní ochranu“,²²⁵ toto poté může být provedeno samotnými členskými státy v souladu s navrhovaným kvalifikačním a procedurálním nařízením, tyto členské státy jsou poté povinny udělit ochranný status okamžité ochrany beneficiantům vymezeným rozhodnutím Komise.²²⁶ Rozhodnutí Komise podle stejného ustanovení současně obsahuje vymezení státu původu beneficiantů okamžité ochrany či alespoň části území státu původu.

Navrhované Krizové nařízení staví do popředí své úpravy (čl. 2 a navazující ustanovení Krizového nařízení, srov. s článkem 17 směrnice o dočasné ochraně) otázky spjaté se solidárními opatřeními mezi členskými státy v případě krizových situací. Nařízení v tomto ohledu však již neobsahuje vlastní úpravu, jako tomu bylo v případě směrnice o dočasné ochraně, nýbrž pouze odkazuje na úpravu jiného navrhovaného instrumentu, a to Nařízení o řízení azylu a migrace, v jiných případech pak odkazuje i na navrhované Procedurální nařízení či přepracovanou návratovou směrnici, současně však činí z jejich úpravy díky existenci krizové situace a situace zásahu vyšší moci²²⁷ v mnoha ohledech automaticky četné výjimky. Podobně nařízení postupuje i v otázkách azylových řízeních a řízeních o navrácení (kapitola III. Krizového nařízení), když zde opět odkazuje na obecnou úpravu výše uvedených instrumentů, které se tedy uplatní i v případě okamžité ochrany, ovšem opět s četnými výjimkami z jeho úpravy, které stanoví Krizové nařízení. Úprava krizového nařízení vypočítává přitom v obou případech poměrně rozsáhlý výčet případů, kdy se jakého ustanovení užije (a zda vůbec), popřípadě v jakém rozsahu. Již nyní se tak jedná o poměrně hojně krizitovanou část úpravy navrhovaného Krizového nařízení, které je ve spojení s rovněž kritizovanou obecností

ohledu na čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod upravujícího právo na účinný opravný prostředek, zejména pak ve spojení s čl. 3 či čl. 8 této úmluvy.

²²⁴ Ten by ovšem pravděpodobně mohl být dovozen z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

²²⁵ Čl. 10 odst. 4 písm. b) Krizového nařízení. Posuzování žádostí musí být podle čl. 10 odst. 3 téhož obnoveno po 1 roce, tato doba by tak měla rovněž představovat trvání okamžité ochrany, ačkoliv se lze domnívat, že Komise může rozhodnout o delší době s ohledem na znění čl. 10 odst. 4 písm. d) Krizového nařízení.

²²⁶ Čl. 10 odst. 1 Krizového nařízení.

²²⁷ Jedná se o druhý, zcela nedefinovaný a interpretaci ze strany Komise evidentně ponechaný koncept vyjmenovaný Krizovým nařízením, jeho význam je však nižší než v případě krizové situace, neboť situace zásahu vyšší moci má v rámci Krizového nařízení vliv „pouze“ na délku některých lhůt uvedených v navrhovaném Procedurálním nařízením, k tomu viz čl. 7 až 9 Krizového nařízení.

konceptů krizové situace a situace zásahu vyšší moci, bez jejichž existence nelze o uvedených výjimkách z Procedurálního nařízení a Nařízení o řízení azylu a migrace uvažovat, vytýkáno mimo jiné to, že bude schopna mít zásadní a negativní dopad na postavení osob v nouzi vyhledávajících určitou formu ochrany v členských státech Evropské unie.

Závěr

Předkládaná diplomová práce se zabývala tématem dočasné ochrany cizinců v mezinárodním a evropském právu a tedy i samotným institutem dočasné ochrany jakožto flexibilním nástrojem mezinárodní ochrany používaným zejména v situacích hromadného přílivu osob. Práce si stanovila za cíl jednak představení a vymezení institutu dočasné ochrany v mezinárodním právu, jednak přiblížení a analýzu současné a navrhované budoucí úpravy dočasné ochrany v právu Evropské unie. Ve své první části se tak práce zabývala samotným pojmem (institutu) dočasné ochrany a s problematikou dočasné ochrany souvisejícím pojmem dočasného útočiště. Bylo zde konstatováno, že na univerzální úrovni mezinárodního práva veřejného se nesetkáme s žádným instrumentem, který by dočasnou ochranu jakkoliv upravoval, absentuje tím pádem i samotná univerzální definice daného pojmu. Pro účely bližšího přiblížení zkoumaného pojmu však práce nastínila a pracovala s některými vymezeními doktrinálními či vymezeními vypracovanými ze strany Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, neboť se pojmem dočasného útočiště a dočasné ochrany doktrína mezinárodního práva intenzivněji zabývá již od 80. let minulého století. První část práce rovněž představila pojem dočasné ochrany v právu Evropské unie, jelikož evropské právo stále představuje jediný případ zakotvení dočasné ochrany na nadnárodní úrovni.

Následující část práce byla věnována obsahovým náležitostem dočasné ochrany, tedy takovým náležitostem, které by měly být vlastní každé úpravě dočasné ochrany. Z hlediska (1) osobní působnosti dočasné ochrany bylo konstatováno, že dočasná ochrana představuje jeden z ochranných instrumentů, které mohou posloužit k překonání některých nedostatků při poskytování ochrany tzv. nepravým uprchlíkům, které vyplývají z, podle autora této práce, poměrně úzké definice uprchlíka zakotvené ženevskou Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 ve znění jejího Protokolu z roku 1967. Dočasná ochrana totiž může z hlediska širší ochrany pokrývat širší spektrum nucené migrace, než je tomu v případě výše zmíněné úmluvy a jejího Protokolu. Ochrana se tak nemusí vztahovat pouze na konvencionální uprchlíky, ale i na jiné osoby objektivně potřebující ochranu, například osoby prchající před ozbrojeným konfliktem, tedy tzv. válečné „uprchlíky“, či osoby prchající před endemickým násilím v zemi svého původu.

Dalším důležitým prvkem obsahových náležitostí dočasné ochrany je její (2) časová působnost. V rámci této se práce zaměřila na otázku trvání dočasné ochrany a aspekt tzv. *dočasnosti* ochrany. V uvedené části práce bylo konstatováno, že ochrana poskytována ochranným schématem dočasné ochrany obecně trvá do doby, dokud přetrvávají důvody pro udělení ochrany. Zvláště v tomto ohledu operovala práce rovněž se srovnáním s koncepcí trvání ochrany dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a jejím čl. 1C, tedy tzv. pozastavující klauzulí. Ačkoliv jsou pak dočasná ochrana i ochrana poskytovaná režimem Úmluvy o právním postavení uprchlíků z hlediska teoretického obě koncipovány jako ochrany poskytované na dočasné bázi, upozornila práce na skutečnost, že zejména některé západní státy v praxi interpretace a aplikace Úmluvy o právním postavení uprchlíků dlouhodobě „*vyvolávají zdání preference integrace nad repatriaci.*“ Oproti tomu lze stavět právě institut dočasné ochrany, neboť v minulosti byla dočasná ochrana využívána státy jakožto poskytovateli ochrany zejména k zajištění dvou základních cílů. První z nich představuje cíl humanitární a souvisí s již zmíněnou skutečností, že dočasná ochrana může pokrývat širší spektrum nucené migrace. Cílem druhým pak bylo „posílení“ a udržení aspektu dočasnosti ochrany a tedy i vyloučení trvalého řešení v podobě integrace beneficenta dočasné ochrany do společnosti hostitelského státu, ať už ve formě dobrovolného návratu této osoby po ukončení poskytování dočasné ochrany či jejím nedobrovolným návratem, například v podobě vyhoštění osoby z území hostitelského státu. Jak v tomto ohledu již vyjádřila Joanne Fitzpatrick, „*Dočasná ochrana může asistovat demokratickým státům ve snaze vyvážit soupeřící veřejné požadavky, že se poskytnutí azylu nemá stát „zadními vrátky“ pro integraci jedince do společnosti, avšak že by humanitárním cílům mělo být učiněno zadost.*“

Navazující část práce se zabývala otázkou (3) *hromadnosti* a fenoménem hromadného přílivu osob. Jedná se o zvláště důležitou otázku, neboť je dočasná ochrana jako ochranný instrument určena právě k řešení situací hromadného přílivu osob. Jednotné vymezení uvedeného pojmu, popřípadě jednotné vymezení kritérií určujících existenci hromadného přílivu osob práce nabídnout nemohla, neboť k těmto otázkám existují v současnosti oříjmenším dva dominantní přístupy. První je reprezentován především právem Evropské unie a směrnici o dočasné ochraně, které jako jediné kritérium pro určení existence hromadného přílivu osob v konkrétní situaci stanoví početnost takového proudu. Druhý přístup je pak reprezentován Úřadem Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky, který existenci situace

hromadného přílivu osob rovněž pojí s nemožností přijímajících kapacit dotčeného hostitelského státu vyrovnat se s uvedeným přílivem.

Z hlediska jednotlivých obsahových náležitostí se práce následně věnovala i (4) otázkám spjatým s právy osob, které požívají dočasné ochrany, a přístupu těchto osob k azylovému řízení v průběhu trvání ochrany, neboť udělením dočasné ochrany vztah mezi hostitelským státem a beneficentem ochrany nekončí. Zde bylo konstatováno, že na univerzální úrovni mezinárodního práva není žádným způsobem zakotven určitý minimální právní standard, který by osobám požívajícím dočasné ochrany měl být zajištěn. Hostitelské státy budou vždy muset dodržovat ve vztahu k beneficentům dočasné ochrany princip *non-refoulement*, neboť tento představuje jádro uvedeného institutu. Jakýkoliv navazující standard zacházení vůči beneficentům dočasné ochrany pak ovšem bude, s výhradou lidskoprávních závazků hostitelského státu, v plné diskreci státu poskytujícího ochranu. Navazující zkoumanou otázkou byl přístup beneficentů dočasné ochrany k azylovým řízením, neboť dočasná ochrana v některých případech sloužila i jako prostředek k obejití systému garantovaného Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Jedná se o zvlášť tíživou otázku, zejména ve vztahu k osobám, které by v situaci, ve které se nacházejí, skutečně mohly spadat pod definici uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jelikož těmto může dočasná ochrana v konkrétním případě odepřít přímo určená práva a výhody garantovaná univerzální rovinou mezinárodního práva.

Třetí část práce analyzovala současnou a možnou budoucí úpravu dočasné ochrany na úrovni práva Evropské unie. Práce se tak věnovala zejména úpravě směrnice o dočasné ochraně, jejíž úprava a existence do jisté míry reflektují evropskou zkušenost s poskytováním ochrany osobám prchajícím před ozbrojeným konfliktem v bývalé Jugoslávii. Z hlediska osobní působnosti směrnice práce konstatovala, že směrnici zakotvená definice tzv. *vysídlených osob* (tedy definice možných beneficentů dočasné ochrany) je značně široká a že v nynější podobě může ochrana ve formě dočasné ochrany být poskytována nejen osobám přicházejícím z oblastí postížených určitým ozbrojeným konfliktem, ale i osobám vystaveným obecnému či systematickému porušování lidských práv v zemi původu. Dočasná ochrana na unijní úrovni tak teoreticky nepřekračuje pouze ochranu poskytovanou v režimu Úmluvy o právním postavení uprchlíků (či ochranu založenou na tomto režimu, tedy azylový status podle

kvalifikační směrnice), ale podle autora této práce do jisté míry i ochranu poskytovanou skrze status doplňkové ochrany. Pozornost byla věnována i pojmu hromadného přílivu osob zakotveného směrnicí, neboť existence hromadného přílivu osob vyznačuje v evropském právu hranici mezi tím, kdy by mělo být užito úpravy směrnice o dočasné ochraně a kdy jiných, standardních mechanismů Společného evropského azylového systému.

Práce se dotkla i otázek spjatých s trváním dočasné ochrany a právy beneficentů dočasné ochrany, včetně jejich přístupu k azylovému řízení. Z hlediska práv garantovaných směrnicí o dočasné ochraně práce nastínila některé z významnějších práv zakotvených směrnicí, konstatovala přitom v tomto ohledu, že směrnice obsahuje poměrně široký katalog práv garantovaných beneficentům dočasné ochrany. Samotná otázka úpravy směrnice o dočasné ochraně byla následně navázána na otázku, proč nebylo úpravy směrnice o dočasné ochraně použito v souvislosti s tzv. evropskou migrační krizí. Práce tak nastínila některé nedostatky vyplývající ze samotné úpravy směrnice o dočasné ochraně, které dle názorů některých autorů vedly k vynechání dočasné ochrany při řešení situace vzniklé po roce 2015. Vzpomenuto zde bylo například na poměrně složitý aktivační mechanismus směrnice, přílišnou obecnost, se kterou směrnice upravuje některé stěžejní koncepty (hromadný příliv osob, vysídlené osoby) či poměrně často kritizovaný dobrovolný mechanismus poskytování ochrany členskými státy.

Práce ve své třetí části neopomněla zmínit ani navrhované změny evropského práva související s Novým Paktem o azylu a migraci. Práce se soustředila zejména na návrh nového Krizového nařízení, jehož úprava by do budoucna měla nahradit úpravu směrnice o dočasné ochraně. V tomto ohledu práce zdůraznila některé stěžejní rozdíly mezi úpravou směrnice o dočasné ochraně a úpravou navrhovaného Krizového nařízení. Práce vyzdvihla zejména navrhovaný aktivační mechanismus, který by nově zahrnoval primární roli Komise při rozhodování o existenci tzv. krizové situace a tedy i o poskytování okamžité ochrany. Oproti tomu se pak práce staví zvláště kriticky k navrhovanému užšímu vymezení beneficentů okamžité ochrany tak jako k zcela absentující vlastní úpravě práv náležejících těmto osobám a mechanismu sdílení břemene vyplývajícího z existence hromadného přílivu osob, které do jisté míry vedou k přiblížení okamžité ochrany k ochraně doplňkové, avšak s rozdílem spočívajícím v existenci *krizové situace*.

Abstrakt

Cílem předkládané diplomové práce „*Dočasná ochrana cizinců v mezinárodním a evropském právu*“ je představení a vymezení pojmu dočasné ochrany a rovněž pak dočasného útočiště, a to jak na úrovni práva mezinárodního, tak i na úrovni práva Evropské unie. Práce se ve své první části zabývá pojmem dočasné ochrany a dočasného útočiště, představuje některá vymezení uvedených pojmů ze strany doktríny a UNHCR, již ve svém úvodu pak zmiňuje vymezení pojmu dočasné ochrany v unijní směrnici o dočasné ochraně, neboť se jedná o jediné závazné zakotvení pojmu dočasné ochrany na nadnárodní úrovni. Ve své navazující části se práce věnuje obsahovým náležitostem dočasné ochrany v mezinárodním právu, tedy takovým náležitostem, které by měly být vlastní každé úpravě dočasné ochrany. Zde je pozornost věnována zejména otázkám spjatým s osobní a časovou působností dočasné ochrany, tedy komu taková ochrana má být určena a po jakou dobu. Práce v uvedené části pracuje i s pojmem hromadného přílivu osob, neboť dočasná ochrana jako ochranný institut zpravidla slouží jako odpověď na situaci hromadného přílivu osob. Pozornost je rovněž věnována otázkám spjatým s právy, která by beneficietům dočasné ochrany měla být poskytnuta, včetně otázky přístupu těchto k azylovému řízení o přiznání statusu uprchlíka dle Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Třetí část práce je věnována dočasné ochraně v právu Evropské unie. Práce detailněji rozebírá především současnou úpravu směrnice o dočasné ochraně a navrhovanou úpravu Krizového nařízení, které by mělo do budoucna směrnici o dočasné ochraně nahradit a zakotvit nový institut okamžité ochrany. Obě úpravy jsou podrobeny zkoumání z hledisek obsahových náležitostí dočasné ochrany, práce tedy vymezuje osobní a časovou působnost uvedených úprav, vymezuje pojmy hromadného přílivu osob a tzv. krizové situace, zabývá se pak rovněž právy, která náležejí beneficietům dočasné a beneficietům okamžité ochrany, a v neposlední řadě jejich přístupem k azylovému řízení. Nad rámec těchto otázek se poté práce zamýšlí i nad některými nedostatky obou zmíněných úprav.

Abstract

The aim of the presented diploma thesis called „*Temporary protection of aliens in international and european law*“ is to introduce the concept of *temporary refuge* and *temporary protection* and tackle the various legal questions related to these concepts, both on the level and from the perspective of international law and the law of the European union. The first part of the thesis presents some (mainly doctrinal and UNHCR) definitions of temporary protection and temporary refuge as well as the definition of the concept of temporary protection enshrined in the EU's Temporary Protection Directive as the latter one represents the only case of regional and binding harmonisation of the temporary protection. The following part of the thesis deals with the minimum content requirements of temporary protection in international law, i. e. such requirements that should in every case be an inherent part of every legal instrument resembling temporary protection. This part focuses mainly on the issue of personal and temporal scope of temporary protection, the concept of mass influx is analysed in this part of the thesis as well as temporary protection as a legal instrument is usually intended to serve as a response to the situation of mass influx. Presented thesis also deals with the questions related to the extent of rights that should be afforded to beneficiaries of temporary protection, including the question of their access to asylum procedures for granting refugee status under the Convention Relating to the Status of Refugees. The third part of the thesis analyses temporary protection in the law of the European union, in this regard, special attention is afforded to the normative content of Temporary Protection Directive and the proposed Crisis Regulation. Both instruments are closely examined in terms and from the perspective of their temporal and personal scope of protection, in terms of their most important legal concepts (situation of *mass influx* and the so called *situation of crisis*) and from the perspective of rights of beneficiaries of temporary and immediate protection, including their access to asylum procedures.

Použité prameny a literatura

PRAMENY

Mezinárodní smlouvy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod z roku 1950 (publ. pod č. 209/1992 Sb.)

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.)

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 (publ. pod č. 120/1976 Sb.)

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (publ. pod č. 208/1993 Sb.)

Úmluva Organizace africké jednoty týkající se specifických aspektů uprchlické problematiky v Africe z roku 1969.

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání z roku 1984

Úmluva o právech dítěte z roku 1989.

Dokumenty UNHCR

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2007.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Conclusion of the Executive Committee: Conclusion No. 112 (LXVII) International Cooperation from a Protection and Solutions Perspective*, 2016.

OSN. Úřad Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations*. 2004

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Executive Committee Conclusions: Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII)*, 1981.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Executive Committee Conclusions: Temporary refuge No. 19 (XXXI)*, 1980.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*, 1951.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, 2014.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status. HCR/GIP/15/11*, 2015.

OSN. Úřad Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Guidelines on International Protection No. 12 on claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, HCR/GIP/16/12*, 2016.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1992.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on international protection, A/AC.96/830*, 1994.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on international protection, A/AC.96/898*, 1998.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Note on Determination of Refugee Status under International Instruments, EC/SCP/5*, 1977.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Roundtable on Temporary Protection, San Remo, Italy: Summary Conclusions on Temporary protection*, 2012.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *Refugee Data Finder*.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *2015: The Year of Europe's Refugee Crisis*, 2016.

OSN. Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application*, 1999.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ve věci *Chahal v. Velká Británie* ze dne 15. 11. 1996, stížnost č. 22414/93.

Rozsudek ESLP ve věci *Hirsi Jamaa a ostatní v. Itálie* ze dne 23. 2. 2012, stížnost č. 27765/09.

Rozsudek ESLP ve věci *M.S.S. v. Řecku a Belgii* ze dne 21. 1. 2011, stížnost č. 30696/09.

Rozsudek ESLP ve věci *Saadi v. Itálie* ze dne 28. 2. 2008, stížnost č. 37201/06.

Judikatura jiných soudních orgánů a rozhodovací činnost mezinárodních orgánů ochrany lidských práv

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 17. 10. 2019, čj. 9 Azs 230/2019-56.

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve spojených věcech Y a Z proti Německu, C-71/11 a C-99/11 ze dne 5. 9. 2012

Výbor pro lidská práva, posudek ze dne 10. listopadu 2006, *Mohammed Alzery v. Sweden*; CCPR/88/D/1416/2005.

Internetové servery

Al Jazeera	aljazeera.com
Amnesty International	amnesty.eu
Center for Global Development	cgdev.org
ECRE	ecre.org
European Migration and Diversity Programme	epc.org
Eu Immigration and Asylum Law And Policy	eumigrationlawblog.eu
Eurostat	ec.europa.eu/eurostat
Foreign Policy	foreignpolicy.com
SciELO	scielo.org.mx
Refworld	refworld.org
The New Humanitarian	thenewhumanitarian.org
UNHCR	unhcr.org

Dokumenty EU

COM(2015) 240 final ze dne 23. 9. 2020: Sdělení Komise o novém paktu o migraci a azylu.

COM(2015) 451 final. Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska.

Council. *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*. Official Journal of the European Parliament, (2005/C 53/01), 2005.

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 žádostí o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění)

Evropská komise. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu.

European Commission. *Questions and answers on the European Agenda on Migration* [online] 13. 5. 2015 [cit. dne 3. 6. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4957

European Commission. *EU-Turkey Joint Action Plan – Fact Sheet* [online] 15. 10. 2015 [cit. dne 27. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_15_5860

European Council. Presidency Conclusions: Tampere European Council 15 and 16 October 1999. *European Parliament* [online] 1999 [cit. dne 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a

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.

LITERATURA

Monografie

CHETAIL, V., BRUYCKER, P., MAIANI, F. *Reforming the Common European Asylum System: the New European Refugee Law*. Boston: Brill Nijhoff, 2016.

ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H. Beck, 2008. 840 s.

DEDMAN, M. J. *The Origins and The Development of the European Union 1945-1995: A history of european integration*. London: Routledge, 1996,

DURIEUX, J., CANTOR, D. *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014.

ECO, U. *Migrace a nesnášenlivost. Věčný fašismus*. Praha: Argo, 2021, s. 17.

FIDDIAN-QASMIYEH, E, LOESCHER, G. et al. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. 776 s.

FLÍDROVÁ, E. *Vyhoštění cizinců v mezinárodním právu*. Praha: Právnická fakulta, Univerzita Karlova, 2018, s. 207.

GAUCI, J-P., GIUFFRÉ, M., TSOURDI, M., *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*. Boston: Brill Nijhoff, 2015, 349 s.

GOODWIN-GILL, G. S., McADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 786 s.

HAILBRONNER, K., THYM, D. *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*. 2nd ed., BECK/Hart. 1500 s.

HATHAWAY, C. J., FOSTER, M. *The Law of Refugee Status*. 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 693 s.

HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 1184 s.

HONUSKOVÁ, V. *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2011. 284 s.

HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. (eds.) a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. 196 s.

HONUSKOVÁ, V. SCHEU, H. C., FLÍDROVÁ, E. *Ochrana mořské hranice států Evropské unie v kontextu principu nenavracení*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 73 s.

INELI-CIGER, M. *Temporary Protection in Law and Practice*. Boston: Brill Nijhoff, 2017.

MOLE, N., MEREDITH, C. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing: Human Rights Files, 2009, no. 9.

ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. a kol. *Teorie a praxe azylu a uchliťtví*. 2. dopl. vydání, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012. 253 s.

PÍTROVÁ, L. (eds.) *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016.

TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. doplněné vydání, Praha: Leges, 2017.

Články v odborných časopisech a příspěvky ve sbornících

ARENAS, N. The Concept of ‚Mass Influx of Displaced Persons‘ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. In: *European Journal of Migration and Law*, 2005, no. 7.

COLES, G.J.L. Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees. In: *YBIL*, 1978, n. 8.

DURIEUX, J-F., HURWITZ, A. How Many Is Too Many? African and European Legal Responses to Mass Influxes of Refugees. In: *German Yearbook of International Law*, 2004, vol. 47.

EDWARDS, A. Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention. In: *Melbourne Journal of International Law*, 2012, vol. 13, n. 2.

FITZPATRICK, J. Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime. In: *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94, n. 2.

FULLERTON, M. A Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union. In: *Washington University Global Studies Law Review*, 2011, vol. 10, n. 1.

GIBNEY, M. J. Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 3.

GENÇ, D., SIRIN Ö., Asli, N. Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union. In: *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 2019, vol. 7, n. 1.

HONUSKOVÁ, V. *Možné odpovědi na hromadný příliv osob do Evropské unie*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK P. Sborník ze semináře: Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného v Kanceláři veřejného ochránce práv. Kancelář Veřejného ochránce práv, 2015

HONUSKOVÁ, V. The Czech Republic and Solidarity with Refugees: There Were Times When Solidarity Mattered. In: *Czech Yearbook of International Law*, 2018, vol 9.

INELI-CIGER, M. Time to Activate the Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration*, 2016, vol. 18, n. 1.

JÍLEK, D. Dočasné útočiště. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1994, r. 2, č. 6.

KERBER, K. The Temporary Protection Directive. In: *European Journal of Migration and Law*, 2002, n. 4.

KERBER, K. Temporary protection in the European Union: a chronology. In: *Georgetown Immigration Law Journal*, 1999, vol. 14, n. 1.

KOSER, K., BLACK, R. Limits to Harmonization: The „Temporary Protection“ of Refugees in the European Union. In: *International Migration*, 1999, vol. 37, no. 3.

KRATOCHVÍL, J. *Posuzování přiměřenosti v cizineckém zákoně*. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK P. Sborník ze semináře: Ročenka azylového a cizineckého práva. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného v Kanceláři veřejného ochránce práv. Kancelář Veřejného ochránce práv, 2019.

KŘIŽÁKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V. Reforma Společného evropského azylového systému. In: *Jurisprudence*, 2019, n. 2.

LAMBERT, H. Temporary refuge from war: Customary international law and the Syrian conflict. In: *International and Comparative Law Quarterly*, 2017, vol. 66, n. 3.

PERLUSS, D., HARTMAN, J. Temporary refuge: emergence of a customary norm. In: *Virginia Journal of International Law*, 1986, vol. 26.

POŘÍZEK, P. Základní teoretické přístupy k otázce přijímání cizinců na území státu. In: *Správní právo*, 2012, n. 8.

RISTIK, J. The Right to Asylum and the Principle of Non-Refoulement Under the European Convention on Human Rights. In: *European Scientific Journal*, 2017, vol. 13, n. 28.

SHACKNOVE, A. E. Who Is a Refugee? In: *Ethics*, 1985, vol. 95, n. 2.

THIELEMANN, E. R. Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. In: *European Journal of Migration and Law*, 2005, vol. 45, n. 6.

Klíčová slova

Dočasná ochrana, dočasné útočiště, hromadný příliv osob, směrnice o dočasné ochraně

Key words

Temporary protection, temporary refuge, mass influx, temporary protection directive