

I

**Rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou:
definice „uprchlíka“ vs. definice „osoby, která
má nárok na doplňkovou ochranu“**

David Kosář

Transpozicí tzv. kvalifikační směrnice (dále rovněž „KS“)¹ došlo patrně k nejhlubšímu zásahu do zákona o azylu (dále rovněž „AZ“)² od jeho schválení v roce 1999. Nejvýraznější „novotou“ samotné kvalifikační směrnice je pak institut doplňkové ochrany. Následující analýza definice doplňkové ochrany vychází ze zkušenosti, že přesné kontury každého právního institutu – v tomto případě institutu doplňkové ochrany – se určují nejlépe pomocí srovnání s jiným právním institutem – v tomto případě s institutem azylu.

V ideálním případě by se tato analýza odehrávala nejen v rovině dichotomie azyl/doplňková ochrana, ale vymezila by tyto dva instituty ještě vůči tzv. překážkám vycestování, a to i přesto, že překážky vycestování byly v zákoně o azylu³ zrušeny novelou č. 165/2006 Sb. bez náhrady. Od-

¹ Směrnice č. 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu a o obsahu tohoto postavení.

² Zákon 325/1999 Sb. o azylu, a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

³ Překážky vycestování stále nalezneme v § 179 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

lišnosti mezi překážkami vycestování a instituty azylu a doplňkové ochrany však jdou nad rámec tohoto článku a budou naznačeny zejména ve sborníkovém příspěvku Pavla Molka. Tento článek rovněž pro zjednodušení pomíjí rozdíly mezi definicí „uprchlíka“ v kvalifikační směrnici na straně jedné a v Ženevské úmluvě o uprchlících z roku 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“) na straně druhé.⁴

Kromě výše zmíněného zpřesnění kontur institutů azylu a doplňkové ochrany se tento článek snaží předejít třem hrozbám, které se mohou materializovat v případě nesprávného uchopení obou institutů, a rovněž zdůrazňuje jeden nedoceněný pozitivní efekt spojený se zavedením institutu doplňkové ochrany. První hrozbu představuje zjednodušené vnímání azylu jako „doplňkové ochrany plus důvody pronásledování“. Tato hrozba může být dále znásobena nesprávnou transpozicí či interpretací kvalifikační směrnice. Druhou hrozbou je udělování doplňkové ochrany osobám, které mají nárok na azyl. Třetí hrozba spočívá v mechanické aplikaci předchozí judikatury týkající se překážek vycestování na doplňkovou ochranu, jež se může vzhledem k lehce předvídatelnému postupu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“)⁵ rychle materializovat.

Za pozitivní efekt zavedení institutu doplňkové ochrany naopak považují nepřímou kontrolu azylové judikatury. Jinými slovy, prostřednictvím zdůraznění rozdílů mezi oběma instituty lze snázeji odkrýt nedostatky v dosavadní azylové judikatuře (tj. před transpozicí kvalifikační směrnice). Tento článek rovněž identifikuje problematické aspekty transpozice kvalifikační směrnice do českého zákona o azylu, které by mohly v praxi způsobit aplikační problémy.

Výše uvedeným pěti cílům (tj. zpřesnění kontur definic obou institutů, předejítí třem potencionálním hrozbám a zdůraznění efektu nepřímé kontroly azylové judikatury) odpovídá i struktura příspěvku. V první, teoretické části, jsou nastíněny základní definiční rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou. Druhá část předkládá algoritmus rozhodování v řízení o mezinárodní ochraně, který plně respektuje rozdíly mezi oběma

⁴ Tento problém nemůže u doplňkové ochrany nastat, protože tento institut není Ženevskou úmluvou vůbec upraven.

⁵ Srov. např. rozsudky NSS sp. zn. 9 Azs 23/2007-64 ze dne 14. 6. 2007, sp. zn. 1 Azs 191/2005-61 ze dne 14. 3. 2007, či usnesení sp. zn. 2 Azs 25/2007-56 ze dne 17. 5. 2007.

instituty. Poslední část pak reaguje na problémy v rozhodovací praxi, a to jak v prvních rozhodnutích o doplňkové ochraně, tak prostřednictvím odkrývání problematických aspektů v „předtranspoziční“ azylové judikatuře, tj. před nabytím účinnosti novely č. 165/2006 Sb.

1. ROZDÍLY MEZI AZYLEM A DOPLŇKOVOU OCHRANOU: TEORETICKÁ ČÁST

Pokud chceme porovnat instituty azylu a doplňkové ochrany, je nejdříve oba pojmy definovat. Než se však k tomuto kroku odhodláme, je třeba uvést na pravou míru dva terminologické problémy. První problém představuje terminologická nepřesnost, která se prolíná titulem i úvodní částí tohoto článku. Ačkoliv název celého článku i jeho kapitol zní „rozdíly mezi azylem a doplňkovou ochranou“, jeho skutečný rozsah je ve skutečnosti daleko užší a dal by se vyjádřit slovy „definice uprchlíka vs. definice osoby, která má nárok na doplňkovou ochranu“. Užší proto, že institut azylu a doplňkové ochrany obsahuje nejen definici osob, které mají na oba druhy ochrany nárok, ale i obsah práv s jejich udělením spojených. Rozsah práv poživatelů obou institutů však není v tomto článku vůbec zkoumán.

Druhým terminologickým problémem je rozdíl mezi pojmem „uprchlík“ a pojmem „azylant“. Jedná se totiž o dva odlišné instituty. Hlavním rozdílem je skutečnost, že uprchlíkem se osoba stává okamžikem naplnění všech prvků definice uprchlíka bez ohledu na jakýkoliv volní akt přijímacího státu (splněním posledního definičního znaku, tj. u „skutečného uprchlíka“ obvykle opuštěním země původu⁶), kdežto azylantem se osoba stane až udělením azylu, tj. na základě volního aktu přijímacího státu.

Z výše uvedeného vyplývá, že přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.⁷ Nejlépe však rozdíl mezi pojmem uprchlík a pojmem azylant pochopíme přidáním třetího klíčového pojmu – žadatele o azyl (po

⁶ Nelze však zapomínat na institut uprchlíka *sur place*. Srov. čl. 5 KS.

⁷ Srov. odstavec č. 14 preambule KS.