



červen 2010

Recenze knihy: D. Kosař et al. - Zákon o azylu. Komentář

Jaroslav Větrovský

Abstrakt:

Po více než 10 letech platnosti zákona o azylu se na českém trhu konečně objevil jeho první komentář. Úctyhodné dílo pětičlenného autorského kolektivu o rozsahu více než 700 stran je určeno především odborné veřejnosti z řad právníků, užitečné informace v něm však najde kdokoliv, kdo s tímto právním předpisem přichází do styku.

Problematiku azylu a uprchlictví lze v českém prostředí považovat za relativně novou, a to zdaleka nejen z hlediska práva. První normativní úprava tohoto fenoménu se u nás sice objevila již záhy po roce 1989 (zák. č. 498/1990 Sb., o uprchlících), nicméně doktrína na tuto skutečnost zareagovala až s určitým časovým odstupem a první teoretické práce věnující se azylovému právu se v českém prostředí objevily až v druhé polovině 90. let. Od roku 2000 počet těchto prací pozvolna narůstá, a to především díky zájmu mladé generace právníků o tuto právní disciplínu. Důležitou roli v daném procesu hraje též každoročně pořádaný seminář organizovaný původně Masarykovou univerzitou v Brně a od roku 2008 Kanceláří Veřejného ochránce práv za účasti předních domácích odborníků na azylové právo působících v akademické, vládní i nevládní sféře. Tradičními výstupy z těchto setkání jsou pak tematicky zaměřené sborníky, jejichž obsah odráží vývoj teoretických i praktických aspektů azylového práva v rámci ČR i celé EU¹.

Nový komentář zák. č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „AZ“), tak sice není první publikací mapující oblast azylového práva v ČR, nicméně určité prvenství mu nelze upřít. Narozdíl od dřívějších děl se komentář nevěnuje pouze vybranému aspektu této problematiky, ale usiluje o její komplexní zpracování z hlediska aktuálního právního stavu. Autoři komentáře jsou si přitom dobře vědomi různorodosti pramenů azylového práva a jejich vzájemné interakce při výkladu jednotlivých ustanovení AZ. Všímají si proto i způsobu, jakým vnitrostátní normy zohledňují požadavky vyplývající pro ČR z jejich mezinárodních závazků a zejména z

¹ Sborníky z let 2008 a 2009 jsou volně dostupné na www.ochrance.cz.

členství v EU. Velkou pozornost zaměřují především na transpozici evropských „azylových“ směrnic a v této souvislosti opakovaně upozorňují na nesrovnalosti vzniklé v důsledku nesprávnosti nebo nedostatečnosti tohoto procesu. Z celého komentáře je tak zřejmá snaha autorů neomezovat se jen na dikci AZ, ale tam, kde to je možné, interpretovat ustanovení tohoto zákona na pozadí příslušných „azylových“ směrnic a tam, kde to možné není, přistoupit k jejich přímé aplikaci.

Členy autorského kolektivu, který komentář zpracoval, jsou JUDr. David Kosař, LL.M., Ph.D., JUDr. Pavel Molek, LL.M., Ph.D., JUDr. Miroslav Jurman – všichni asistenti soudců Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), posledně jmenovaný byl navíc několik let zaměstnancem Ministerstva vnitra, dále Mgr. Věra Honusková – odborná asistentka na katedře mezinárodního práva Univerzity Karlovy v Praze a dříve právnička Organizace pro pomoc uprchlíkům a Mgr. Hana Lupačová - momentálně působící na analytickém oddělení NSS, dříve právnička nevládní organizace Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE).

Od komentáře tak lze očekávat fundovaný vhled do problematiky azylového práva zaměřený na české realie, zejména pak na rozhodovací praxi tuzemských soudů, především NSS. A je třeba říci, že v tomto směru komentář své čtenáře nezklamе. Svoji pozornost autoři věnují jak obecnějším teoretickým úvahám nad právními problémy týkajícími se azylu a uprchlictví, tak také praktickým postupům při jejich řešení v konkrétní situaci. Navíc vzhledem k okolnosti, že většina autorů působila či působí na NSS, komentář nabízí detailní přehled judikatury tohoto soudu, na jejímž utváření se ostatně někteří z autorů nepřímo podíleli z pozice asistentů soudce. Právě četnost odkazů na rozsudky správních soudů a jejich systematické zařazení pod jednotlivé ustanovení AZ je bezesporu jednou z největších předností této publikace.

Komentář však neodkazuje jen k judikatuře domácích soudů, ale pracuje rovněž s relevantními rozsudky obou evropských soudů (Evropský soud pro lidská práva a Evropský soudní dvůr) a v menší míře i s rozsudky zahraničních soudních orgánů (německý Spolkový ústavní soud, britská Sněmovna lordů). Takovýto komparativní přístup je u českých komentářů jevem spíše výjimečným a pouze podtrhuje vysokou odbornou úroveň jeho autorů. Uvítat lze také to, že se komentář neomezuje jen na AZ, ale nabízí i analýzu relevantních ustanovení souvisejících právních předpisů, jako jsou Listina základních práv a svobod a soudní řád správní. Tím také komentář vyplnil jistou mezeru, která na českém právním trhu doposud existovala, neboť dosavadní komentáře Listiny se otázce práva na azyl (čl. 43 Listiny) věnovaly jen okrajově a totéž lze říci o komentářích soudního řádu správního ve vztahu k institutu nepřijatelnosti kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany.

Jak však autoři sami uvádějí, cílem komentáře není jen kodifikovat současnou právní úpravu azylu a jeho aplikaci vnitrostátními orgány, ale též hledět do budoucna a „nalézt odpovědi na veškeré podstatné výkladové otázky, které se dosud při aplikaci zákona vyskytly (resp. na důležité výkladové otázky, které by se podle autorů mohly vyskytnout v blízké budoucnosti)“. Autoři si evidentně plně uvědomovali, že „po téměř dvou dekadách litigace v oblasti azylu [...] není na trhu jediný komentář k zákonu o azylu a minimum jiných učebních pomůcek

komplexně pojednávajících o problematice azylu a uprchlictví“, a využili této příležitosti k tomu, aby do budoucna vytyčili směr, kterým by se azylová doktrína i praxe měla podle jejich názoru ubírat. Obsahem komentáře tak není jen pojednání o stávající interpretaci a aplikaci AZ, ale též úvahy de lege ferenda ohledně jejich dalšího (z pohledu autorů žádoucího) vývoje. Na mnoha místech dokonce zachází komentář ještě dále a jeho autoři se stávajícím způsobem formulace, interpretace a aplikace jednotlivých ustanovení AZ polemizují, popř. jej přímo zpochybňují. Jedná se např. o § 2 odst. 8 AZ, kde autoři kritizují stávající definici pronásledování či §14a AZ, kde autoři poukazují na sporné aspekty judikatury NSS týkající se vzájemného vztahu současného institutu doplňkové ochrany a dřívějšího institutu překážek vycestování.

Je ovšem otázkou, zda uvedená snaha vtělit do komentáře maximum informací se místy nestává spíše kontraproduktivní. Jak totiž autoři sami v úvodu zdůrazňují, „komentář má sloužit primárně jako praktická pomůcka v každodenní praxi, a tím [má být] dán i jeho obsah“. Velké množství informací, které obecně lze považovat za přednost každé odborné publikace, se v případě komentáře snadno může změnit v jeho slabinu. Komentář se stává příliš podrobný a komplikovaný na to, aby skutečně byl využíván v každodenní praxi. Odhadnout tuto hranici mezi pozitivním a negativním přínosem informací je velice obtížné. To, co může u občasného uživatele komentáře (př. nespecializovaného advokáta) vést k obtížnější orientaci v textu, může u uživatele pokročilého (př. specializovaného soudce, právníka nevládní organizace) mít účinek zcela opačný. Přesto se odvážím tvrdit, že na některých místech komentář danou hranici již překračuje.

Navzdory této výtce však považuji komentář AZ za dílo velké kvality, jehož publikace se podle mého názoru dočká u odborné veřejnosti vřelého přijetí. Škoda jen, že se jeho autoři na několika místech zbytečně uchýlili ke zjednodušujícímu vnímání azylové reality a chápání žadatelů o mezinárodní ochranu jako osob zneužívajících azylovou proceduru, jejichž primárním zájmem je si touto cestou „svůj pobyt na území ČR legálně prodloužit o několik dlouhých měsíců“. Stereotypizace tohoto rázu sice obecně není jevem výjimečným, v kvalitní odborné publikaci, jakou je tento komentář, by k ní však docházet nemělo.

KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. Zákon o azylu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 736 s. ISBN 978-80-7357-476-5.

O autorovi:

Jaroslav Větrovský je doktorand Bratislavské vysoké školy práva a člen občanského sdružení Asociace pro právní otázky imigrace (ASIM, o.s.).