

## **Oponentský posudek dizertační práce**

### **Společná vízová politika EU a právo na odvolání proti zamítnutí žádosti o vízum**

**Mgr. Michal Koukal**

**Oponent: doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.**

Autor si zvolil téma, které je v současné době migračních tlaků na Evropu velmi aktuální – totiž společnou vízovou politiku a její implementaci v členských státech Evropské unie, především pak v případě České republiky. Společná vízová politika v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva je oblastí, která spadá do sdílené pravomoci Evropské unie a členských států a její počátky je nutné spojovat s amsterodamskou novelou zakládacích smluv. Následný recast legislativy v této oblasti v post-lisabonském období se nevyhnul ani vízové legislativě a jeho východiska, zdá se, mohou v současné revizi schengenského *acquis* doznat určitých změn. Jde tedy o oblast relativně novou a velmi dynamickou.

Cílem posuzované dizertační práce je, jak se v úvodu praví, deskripce stávající unijní právní úpravy společné vízové politiky, její vývoj a dynamika v souvislosti s jinými oblastmi migračního práva. Na pozadí tohoto popisu pak autor chce odpovědět na dvě základní otázky – zda existuje právo na udělení azylu a zda toto právo zakládá právo na obligatorní soudní přezkum negativního rozhodnutí o vydání víza. V závislosti na takto stanovených cílech je práce rozdělena logicky na část věnovanou základním pojmům, charakteristice a historickému vývoji společné vízové politiky jako součásti společné azylové vízové a přistěhovalecké politiky a její úpravě v primárním právu (čl. 77 SFEU) a navazující sekundární legislativě. Především jde o vízové nařízení (2014), které stanovuje souhrn podmínek pro vydání víza. Autor se vedle analýzy tohoto předpisu dále zaměřuje i na související interpretační judikaturu SDEU. Jak správně poukazuje, z hlediska výkladu existence práva na udělení víza tu hraje roli i možnost uzavírání bilaterálních smluv akcentující vůli členských států a otázka reciprocity. V další části práce autor analyzuje jednotlivé instituty vízového práva (což je samo o sobě úkolem nesnadným) a následně věnuje pozornost otázce postupu při vydávání víza a jeho kontrole v rámci správního, eventuálně soudního řízení.

Těžištěm práce z hlediska řešení zadaných cílů by měla být odpověď na otázku, zda právo na azyl je možné chápat jako subjektivní veřejné právo a zda zde existuje právo na opravný prostředek v rámci soudní ochrany. V této souvislosti by možná pro ujasnění problematiky bylo vhodné více se věnovat evropským standardům soudního přezkumu správních rozhodnutí a posuzování výluk ze soudního přezkumu (z pohledu evropského práva – doporučení Rady Evropy, výklad čl. 6 EÚLP a čl. 36 Listiny základních práv apod.), z čehož by bylo jasné, že veřejné subjektivní právo ze soudní kontroly vyloučit na rozdíl od základního práva lze. Autor se spíše zaměřil na popis související judikatury, což je ovšem také možný přístup, i když tato judikatura (např. SDEU ve věci *Konshkaki*), jak autor správně poznamenává, na uvedenou otázku jednoznačně neodpovídá. Na rozdíl od vnitrostátních soudů.... Trochu matoucí zde může být i pojmosloví, jehož užití se mezi odbornou správní literaturou a literaturou věnovanou unijnímu právu může lišit.

Jak bylo uvedeno výše, dizertant si tedy ve své práci klade za cíl v první řadě popsat historický vývoj a současný stav této legislativy, což samo o sobě není úkolem jednoduchým, zejména s ohledem na řadu odchylek a výjimek i možnosti členských států determinovat bilaterální vízové styky, zachované schengenským vízovým kodexem. Navíc tato oblast je úzce spojena s ochranou bezpečnosti, za

kteřou v poslední instanci přeci jenom odpovídají členské státy. Vedle této deskriptivní úlohy si autor klade za cíl analýzu podmínek pro vydání víza a odpověď na otázku, zda při splnění post-lisabonskou úpravou stanovených podmínek je vydání víza nárokem či dokonce základním právem, které by v souladu s lidskoprávními dokumenty mělo být pod ochranou soudní kontroly, již nelze vyloučit.

V souladu s lidskoprávními dokumenty (čl. 6 EÚLP, čl. 36 Listiny základních práv a svobod) nelze soudní kontrolu správních rozhodnutí vyloučit tam, kde se jedná o rozhodnutí o základních lidských právech, nicméně, jak autor na příkladech ukazuje, některé státy, včetně České republiky v případě negativního rozhodnutí o vydání víza omezují ochranu na přezkum v rámci správního postupu a soudní kontrolu vylučují. Autor se tak podrobněji na pozadí judikatury evropských soudů zabývá otázkou, zda v případě víza jde o základní právo, zda je možné soudní přezkum vyloučit a následně analyzuje i právní úpravu českou, která v rámci zákona o pobytu cizinců soudní přezkum v těchto případech vylučuje. Věnuje se i přehledu judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která takovou výluku soudního přezkumu shodně považuje za slučitelnou s ústavním pořádkem.

Problematika udělování víz nemá ovšem pouze rozměr právní a ve světle současné migrační krize a zvýšení bezpečnostních hrozeb by se měl dizertant také zamyslet nad otázkou bezpečnosti a nad tím, co by v případě soudního přezkumu mělo být jeho předmětem. Informace tohoto druhu často spočívají na spolupráci tajných služeb a mají utajovaný charakter a na efektivitě této spolupráce mnohdy závisí i bezpečnost a efektivní ochrana před terorismem a organizovaným zločinem. Jak se postupuje v případě soudního přezkumu takovýchto skutečností (třeba i v otázkách azylových, kde o základním právu můžeme hovořit nepochybně).

Je také třeba si uvědomit, že vízová a azylová politika spolu sice těsně souvisejí, ale azylová politika má jasně lidskoprávní rozměr, ze kterého plynou jisté lidskoprávní v to čítaje procesní požadavky. Tuto dimenzi vízová politika nemá, i když i zde se uplatňují standardní procesní záruky. Obdobně má význam v případě vízové politiky i ochrana práva na rodinný život, jako práva základního. Jednotlivé případy řešené evropskými soudy jsou často koktejlem výše uvedených ingrediencí, nicméně z toho nelze vyvodit názor, že při splnění stanovených podmínek je právo na vízum nárokem a dokonce základním právem. Na tuto otázku jsem vlastně v práci nenalezla jednoznačnou odpověď, resp. autorův názor, ač si sám autor klade za cíl své práce na ni odpovědět.

Velmi zajímavá je ta část práce, která se věnuje české právní úpravě a české soudní praxi (kapitola 4.3 an.). Jde o problematiku, která je v současné době traktována i v odborné literatuře administrativistické, věnované cizineckému právu. Kritika existence Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců při ministerstvu vnitra (str. 158 práce), způsob vedení spisu, způsob přezkumu i vyloučení soudního přezkumu je často diskutován a širší odkazy na tuto diskusi v práci postrádám. Cizinecká agenda je oblastí nepřímé unijní správy vykonávané vnitrostátními institucemi na základě unijního práva s velkou dávkou procesní autonomie. Není proto možné tuto procesní úpravu traktovat jen s jakýmsi „evropským“ nadhledem. Dlužno podotknout, že opačný přístup, totiž podceňování unijní legislativy a judikatury se naopak, žel, uplatňuje v pracích administrativistických. Bylo by přínosné, kdyby dizertant v průběhu obhajoby tyto pohledy doplnil a skloubil.

Konečně by bylo zajímavé znát autorův názor na současné návrhy změn schengenského acquis, které jsou reakcí na kulminující migrační vlnu a jeho pohled na evidentní sekuritizaci společné azylové, vízové a migrační politiky.

Prezentovaná práce představuje svým zaměřením i zpracováním přínos k odborné diskusi vedené dnes k oblasti cizineckého práva v celé Evropské unii. Z hlediska zpracování po stránce formální je možné práci hodnotit také velmi pozitivně. Také z hlediska metodologického je třeba ocenit, že práce se neomezuje pouze na metodu deskriptivní, ale obsahuje i pasáže analytické a srovnávací, autor

traktuje bohatě nejen odbornou literaturu ale i judikaturu včetně judikatury českých soudů, i když česká odborná literatury zůstává poněkud opomenuta. Dle mého názoru tedy práce splňuje požadavky kladené na dizertační práci, z tohoto důvodu i na základě kladného výše uvedeného hodnocení ji **doporučuji k obhajobě.**

**V Praze dne 23.1.2017**

**Doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc.**