

Oponentský posudek na disertační práci Mgr. Evy Holé „Právní postavení cizinců v českém právním řádu se zaměřením na základní práva a svobody – zákonná omezení a jejich aplikace“

1. Charakter práce

Disertační práce pramení z osobní a částečně ze sdílené zkušenosti. Prvním rysem spisu je jeho *empirický* charakter. V tomto jedinečném a nikoli jediném znaku je akademický výtvar vědecky příčinnivý a v kognitivním výsledku přínosný. Eva Holá stanoví v úvodu práce výchozí předpoklad (hypotéza?):

*Některé kategorie cizinců, zejména občané třetích zemí bez práva k trvalému pobytu, totiž čelí systematickému porušování práv ze strany českého státu a nejedná se jen o excesy či občasné problémy právní aplikace.*¹

Systematické porušování není jenom množstevní jev. Porušování práv předpokládá jak objektivní, tak subjektivní podmínku. *Subjektivní* podmínka utváří úmysl příslušných státních orgánů porušovat vnitrostátní i mezinárodněprávní pravidla, a tak zasahovat do podstaty lidského či jiného práva neboli záměrně útočit na jeho hodnotu. Zatímco *objektivní* prvek odkazuje na *organizovanost* státního soukolí při takovém počínání. Obě podmínky jsou přítomny v systematickém porušování subjektivních práv. Takové jednání státních orgánů může být buď posuzováno jako pokračující, nebo situace trvající v dlouhodobém časovém rozpětí, anebo chování složené z řady dílčích protiprávních činů, jež utvářejí nekončící sérii.

V obsahu práce není systematické porušování nevyvratitelně a jednoznačně potvrzeno anebo vyvráceno. To platí vůči subjektivní i objektivní podmínce, jež jsou přehlíženy. Potvrzení předpokladu by kromě toho vyžadovalo doplnit kvalitativní zkoumání o jinou metodu: kvantitativní výzkum, jenž předpokládá sběr a hodnocení údajů.

Autorka nebere v potaz ani jednu ze zmíněných podmínek jako hlediska hodnocení aplikační praxe příslušných státních orgánů. Závěr práce se k výchozímu tvrzení syntetickým způsobem důsledně nevrací. Doktorandka pouze shledává, že tendence k systematickému porušování práv cizinců lze nalézt v řadě členských států Evropské unie.²

Bylo by účelné doložit, jaký cíl sleduje předpokládaný organizovaný a úmyslný způsob porušování lidských, případně jiných práv cizinců. Je tímto předpokládaným cílem účinně omezovat jakoukoli formu migrace a zejména odradit cizince z třetích států od přistěhování?³ Je takové úmyslné a organizované protiprávní počínání státních orgánů účelné pro dosažení takového cíle? Nebo je sledován jiný, neznámý či neveřejný cíl?

Porušování lidských práv, jehož oběťmi jsou v české rozhodovací praxi cizinci, by mohlo být také hodnoceno jako stav *akumulace*. Vysoký výskyt porušení lze zdůvodnit i jinými faktory a okolnostmi, třebaže znovu subjektivního či objektivního charakteru.

¹ Srov. s. 1 odst. 2.

² Srov. s. 140 odst. 2.

³ Podle statistik za rok 2017 největší skupinu cizinců představují Ukrajinci. Na konci listopadu jich mělo povolení k pobytu bezmála 118.000. Cizinců vietnamské národnosti žilo v Česku přes 59.700. Ruských občanů bylo více než 36.000. V České republice pobývalo také téměř 8500 občanů Spojených států, kolem 3400 občanů ze severoafrických států či 1300 občanů Sýrie.

Není všeobecně rozšířeno, že cizinecký zákon byl novelizován od svého vstupu v účinnost padesát jedenkrát. Cizinecký zákon se v průběhu změn vzdálil materiálními požadavkům, jež jsou kladeny na právo a na každý zákon coby jeho formální pramen. Cizinecký zákon postrádá základní materiální vlastnosti, jako jsou dostatečná přístupnosti, jasnost a přesnost formulace pravidel, aby jejich adresáti mohli usměrňovat své chování v souladu s jeho pravidly. Zákon o pobytu cizinců musí naplňovat i návazné požadavky; poskytovat *dostatečné záruky* adresátům před svévolnými zásahy veřejné moci do lidských práv v podobě soudního přezkumu rozhodnutí.⁴

Druhým rysem disertační práce je její *inkluzivní* působnost (*ratione personae*). Spis se vztahuje k široké množině cizinců, mezi nimiž doktorandka rozlišuje na základě jejich statusu. V práci se rozlišuje mezi cizinci podle hlediska legality a délky pobytu. Za nejzranitelnější skupinu cizinců Eva Holá považuje osoby bez oprávnění k pobytu, případně žadatele o mezinárodní ochranu. Ke každé skupině a zejména jejím příslušníkům je zaměřena kriticko-analytická pozornost, a to včetně rozboru některých případů, i když není rovnoměrná.

Ačkoli se Eva Holá vyhnula metodologické části, v níž by shrnula použité vědecké metody kvalitativního druhu, přesto obsah práce provází třetí rys, a to *kritické právní myšlení a analýza*, jež přináší kohortu mnohdy znepokojivých poznatků.

Co se týče celostního, systematického nazření zkoumaných právních institutů, není patrné, zaujímá-li doktorandka monistickou, dualistickou či trialistickou pozici. Avšak druhá kapitola by snad mohla svědčit o tom, že zachovává jednotu práva a jeho forem. Pod nepřesným, zkrslujícím názvem „*Mezinárodněprávní instrumenty ochrany lidských práv a otázka cizinců*“ se objevují mezinárodní smlouvy o lidských právech, včetně Všeobecné deklarace lidských práv⁵ z roku 1948 a Deklarace o lidských právech jednotlivců, kteří nejsou občany země, v níž žijí z roku 1985.⁶

Obě doporučení Valného shromáždění OSN podle čl. 10 Charty nejsou závazná. Obsah starší deklarace se transformoval do obyčejových pravidel obecného mezinárodního práva i do obecných zásad právních, což je na rozdíl od obyčejů právně bezvýznamné. Za jinou indicii monistického postoje by mohlo být pokládáno začlenění Listiny základních práv Evropské unie coby součást primárního unijního práva do zmíněné kapitoly, ale i Listiny základních práv a svobod, jež náleží do ústavního pořádku České republiky.

Čtvrtým rysem je úsilí o normativně *souborné* pojetí disertační práce. Eva Holá zkoumá vnitrostátní, unijní a mezinárodněprávní pravidla a jejich výklad a aplikaci národními (Ústavní či Nejvyšší správní soud), evropskými (zejména Evropský soud pro lidská práva) a případně univerzálními monitorovacími orgány (hlavně Výbor pro lidská práva).

2. Osnova práce

Autorka pracuje s výchozím předpokladem, jenž není pravou hypotézou. Proto se vyhnula stanovení hlavního cíle práce. V úvodu črtá obsah hlavních částí. Osnova spisu je

⁴ Evropský soud pro lidská práva, *Sanoma Uitgevers B.V. proti Nizozemí*, Application No. 38224/03.

⁵ A/RES/217(III).

⁶ Declaration on the human rights of individuals who are not nationals of the country in which they live. A/RES/40/144.

rozvětvená do kapitol, podkapitol a oddílů. Vnitřní skladby práce se opírá o *trivium*; to značí dělení částí do trojkového schématu.

Práce zahrnuje dvě uvozující kapitoly. První kapitola je spíše mělkým popisem postavení cizinců od starověku po dvacáté století. Mohl by být postrádán. V navazující kapitole Eva Holá hrubě skicuje normový i teleologický základ jednotlivých mezinárodních smluv dokumentů a listin, aniž by posoudila jejich vztah k ústavnímu pořádku České republiky.⁷ Stranou autorčina zájmu mj. stojí otázka mezinárodních smluv a přímá použitelnost jejich pravidel národními soudy. Všechna pravidla Evropské úmluvy o lidských právech, která zaručují práva a svobody jednotlivcům bez ohledu na jejich právní postavení, takovou vlastnost mají. U jiných mezinárodních smluv musí být tato normová vlastnost zjištěna. Identifikaci napomáhají obecné komentáře mezinárodních monitorovacích orgánů. Následujících pět kapitol je *epistemickým* středem disertační práce.

3. Výsledky práce

Ve čtvrté kapitole autorka zkoumá diskriminaci z důvodu státní příslušnosti (občanství) a imigračního statusu. Oba důvody jsou *skryté*, výslovně neuvedené mezi hledisky diskriminace. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966⁸ obsahuje dvě ustanovení zakazující diskriminaci. Právo nebýt diskriminován je obsaženo v čl. 2, jehož působnost (*ambit*) se omezuje na práva zaručená Paktem. Ustanovení zaujímá *akcesorické* postavení. Naproti tomu čl. 26 Paktu nemá takové věcné omezení – má nezávislé, autonomní, neparazitní místo.

Podle čl. 26 všichni jednotlivci zasluhují stejnou a účinnou ochranu práva bez diskriminace. Čl. 14 Evropské úmluvy o lidských právech je závislý na věcné působnosti Úmluvy. Evropský soud ovšem výkladově rozšiřuje *ambit* ustanovení (*ratione materiae*), a tak mu poskytuje jakousi omezenou autonomii. Univerzální i partikulární smluvní úprava neuvádí ani příslušnost ani imigrační status mezi diskriminačními důvody. Obě hlediska jsou obsažena v hledisku *jiného postavení* coby osobní charakteristice.

Evropský soud pro lidská práva protěžoval model *formální rovnosti* před modelem skutečné rovnosti. V rámci formálního modelu doktorandka dospívá k poznatku, že soud zastává právní názor, že je legitimní nezaručit krátkodobě pobývajícím cizincům a osobám bez oprávnění k pobytu práva, jež mají sociální rozměr.⁹

Předmětem páté kapitoly je otázka imigračního zajištění. Doktorandka rozebírá zbavení (omezení) osobní svobody ve vztahu k čl. 5 Evropské úmluvy o lidských právech. Induktivně posuzuje rozvinutou evropskou judikaturu prostřednictvím klíčových případů. Odtud přechází ke kritickému rozboru zajištění podle zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu. Krátce zmiňuje zajištění rodin s dětmi či dětí bez doprovodu rodičů či dospělých.¹⁰ V tomto směru autorka odkazuje na doporučení Výboru pro práva dítěte. Ponechává stranou výklad čl. 37 písm. b) v souvislosti s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.¹¹ Zcela na okraj, podle údajů Výboru pro

⁷ Srov. nálezy Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.

⁸ Mezinárodní pakt patří mezi univerzální smlouvy o lidských právech. Zavazuje 170 smluvních stran.

⁹ Srov. s. 48.

¹⁰ Srov. s. 69-70.

¹¹ Podle nynějších statistik UNHCR více než polovinu uprchlíků tvoří děti.

práva dítěte individuální oznámení podle třetího očního protokolu se v řadě případů týkají otázky uprchlictví i zajištění.

Kapitola šestá se váže k právu na spravedlivý proces vůči různým formám řízení, jejichž účastníky jsou cizinci. Eva Holá využívá monistický přístup, když spojuje aplikaci smluv o lidských právech s Listinou základních svobod. Naléhavě vyznívají kritické rozklady v podkapitole o zásadách spravedlivého procesu a jejich poměru k řízením s cizinci. Doktorandka je názoru, že podle rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva, Výboru pro lidská práva a zřejmě i Ústavního soudu záruky soudní ochrany, přesněji soudního přezkumu neexistují.¹² Za základní důvod pokládá argument suverenity. Stát rozhoduje o vstupu a pobytu cizinců na jeho území a stanoví pro ně hmotně právní i procesní podmínky. Tím se v zákonodárné a soudní praxi zdůvodňuje vyloučení takových řízení z působnosti záruk.

Podle mého názoru nesmějí být suverenita státu a lidská práva postaveny do nesmiřitelného a nepřekonatelného protikladu. V praxi se to někdy děje. Suverenita a lidská práva mají působit pospolu. Musejí být ve vztahu k cizincům vyvažovány. Legitimita jako politický argument nesmí rozvracet legalitu, k níž se obracíme v právu.

4. Závěr

Práci doporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce.

Brno, 15. dubna 2018

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc.

¹² Srov. s. 108.