

## OPONENTSKÝ POSUDEK

Jméno doktoranda:	Mgr. Eva Holá
Téma práce:	Právní postavení cizinců v českém právním řádu se zaměřením na základní práva a svobody – zákonná omezení a jejich aplikace
Rozsah práce:	143 stran
Datum odevzdání práce:	Listopad 2017
Autor posudku:	Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.

### 1. Aktuálnost (novost) tématu

Doktorandka si zvolila téma, které je stále aktuální. Azylová a migrační politika EU i členských států je již delší dobu předmětem snahy o zásadní reformy koncepční povahy. Problém zajištění základních lidských práv cizinců je přitom klíčovou otázkou legislativní úpravy a jejího praktického provedení. Při posuzování případných zásahů do základních práv cizinců slouží jako možný referenční rámec Evropská úmluva o lidských právech, národní ústavní úpravy lidských práv a v neposlední řadě Listina základních práva EU. S ohledem na komplexní souvislosti mezinárodní, unijní a národní ochrany základních práv a implementace unijních norem do vnitrostátního práva je posouzení právního postavení cizinců v českém právním řádu jistě vhodným tématem disertační studie.

### 2. Náročnost tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Téma je náročné na teoretické znalosti. Pro účely studie je nutné vymezit pojetí základních práv, která jsou v kontextu postavení cizinců relevantní. Dále je třeba identifikovat relevantní právní normy na vnitrostátní a nadnárodní úrovni. Doktorandka narazila na problém, že platné právní standardy je třeba uchopit vzhledem k odlišným zájmům, z nichž jeden je právě ochrana základních práv. Praxe národních správních orgánů a rozhodovací činnost národních i mezinárodních soudních orgánů vykazují nezřídka odlišné přístupy. Zákonná úprava cizineckého práva patří v České republice (ale nejen zde) k nejméně přehledným a srozumitelným. Pro účely studie by bylo nutné tyto komplexní souvislosti promítnout do logické a přehledné struktury.

### 3. Formální a systematické členění práce

Kromě úvodu a závěru autorka práci členila do sedmi kapitol. Podle úvodu do práce autorka vychází z toho, že zejména občané třetích zemí bez práva k trvalému pobytu „čelí systematickému porušování práv“. Na stejném místě autorka hovoří o stovkách případů „porušování ústavněprávních garancí lidských práv cizinců v ČR“, se kterými se seznámila v praxi. Z hlediska samotné koncepce práce není zcela zřejmé, zda větu o porušování ústavou zaručených práv je třeba chápat jako pracovní hypotézu, která má být v práci důkladně přezkoumána za účelem případné verifikace či falzifikace, nebo jako určité dogma, ze kterého se odvozuje metodický přístup autorky a které zpochybňování výroku ani nepřipouští. Domnívám se, že zkoumání notoriety není vhodným předmětem disertační práce. V úvodu do práce autorka ovšem také naznačuje, že zasahování „migrační politiky“ do práv cizinců může být za určitých podmínek legitimní. Určení těchto podmínek a limitů ve světle mezinárodních, unijních a ústavních standardů ochrany lidských práv by mohlo být přínosem práce.

Systematika studie je z hlediska takového zadání vcelku vyvážená a odpovídá stanoveným cílům. Ačkoli hlavním tématem studie je podle jejího samotného názvu „právní postavení cizinců v českém právním řádu“, zapadá analýza historického vývoje právního postavení cizinců v mezinárodním kontextu do širšího rámce studie. Vzhledem k tématu práce by však bylo na místě, kdyby autorka stručně nastínila také vývoj cizineckého práva v českých zemích.

Druhá kapitola má za cíl vymezit relevantní „mezinárodněprávní instrumenty ochrany lidských práv a práv cizinců“. Autorka přitom řadí vedle sebe relevantní mezinárodní smlouvy a právně nezávazné deklarace Valného shromáždění OSN. Méně srozumitelné je zařazení Listiny základních práv a svobod ČR a Listiny základních práv EU do části o mezinárodněprávních instrumentech. Nešťastný je pojem „univerzální použitelnosti“, který autorka zavádí na str. 20. Je EÚLP „zcela univerzálně použitelná“? Jako nevhodné se jeví časté používání slova „bohužel“, který oponent v celé práci spočítal více než 10x. Lze pochybovat o tom, zda tento jev je slučitelný s neutrálním a objektivním přístupem k tématu. Navíc dodávám, že věta „*Bohužel rezoluce (Parlamentního shromáždění Rady Evropy) není závazná a v praxi není řada těchto principů dodržována...*“ na str. 22 působí nesmyslně. Právní závaznost určitého dokumentu není věcí osobního přání a emoce, ale vyplývá ze samotné struktury a koncepce právního řádu. Na str. 21 autorka tvrdí, že snaha států ovlivnit počty příchozích osob na území „*bohužel neřádka vede k restrikcím v oblasti lidských práv, nebo dokonce k jejich přímému porušování*“. V emocionální rovině se sice může restrikce jevit jako stejně nežádoucí jako porušení práva, ale v rovině práva může být „restrikce“ lidského práva legitimní a přiměřená a tudíž slučitelná s právem.

Podle názoru oponenta je nesprávný závěr druhé kapitoly, že „*mezinárodní smlouvy o lidských právech mezi občany a cizinci nerozlišují*“. Mezinárodní právo připouští rozlišování mezi občany a cizinci např. v oblasti politických práv. Mezinárodní úmluvy zpravidla ani nezakazují rozlišování na základě státní příslušnosti. Tyto otázky by si v práci zasloužily pečlivější přezkum a méně tendenční přístup. Pro úplnost lze dodat, že právo EU zavádí zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti jako jeden z leitmotivů evropské integrace, ale ani tato zásada nevylučuje rozlišování mezi unijními občany a občany třetích zemí.

Třetí kapitola je zaměřena na složité uchopení vnitrostátní úpravy postavení cizinců v kontextu unijně-právních závazků. Autorka zde představuje některé relevantní unijní akty velmi selektivně a nijak přitom neřeší otázky pravomocí EU v této oblasti či standardní dichotomii migračního a azylového práva. V třetí kapitole postrádám jasnou systematiku. Text sestavuje spíše z nesouvisejících úryvků z judikatury, ze stanovisek nevládních organizací a dalších pramenů. Jako jednotící linii spojující tyto úryvky promítá autorka do třetí části takřka osvědčenou dialektiku postoje nevládní sféry a Úřadu veřejného ochránce práv na jedné straně a postoje ministerstva vnitra či jiných součástí státní správy na straně druhé. Postrádám na tomto místě jakoukoli snahu o transcendování těchto pevných pozic ve prospěch syntetického přístupu a objektivní vědecké analýzy. Ani dílčí závěry k třetí části nejsou nijak přesvědčivé. Autorka totiž neprokázala přesvědčivým způsobem (a systematickým rozbořem), jak „*unijní právo v oblasti migrace (...) napomáhá ke zlepšení postavení legálně pobývajících cizinců tím, že lépe definuje podmínky, za kterých by měl probíhat proces povolování pobytů a víz*“ (str. 37). V kapitole se čtenář ani nedozvídá, o jaké konkrétní normy unijního práva a popř. o jakou judikaturu SDEU vůbec jde. Autorka ignorovala množství dozorčích žalob, které Evropská komise podala proti členským státům v oblasti migrace a azylu.

Následující části studie jsou věnovány konkrétním lidskoprávním problémům souvisejícím s postavením cizinců, a to problému diskriminace ve čtvrté kapitole, otázce osobní svobody v páté kapitole, právu na spravedlivý proces v šesté kapitole a problému hospodářských a sociálních práv cizinců v sedmé kapitole.

Co se týče rozboru otázky diskriminace na základě státní příslušnosti, autorka poukazuje na řadu relevantních rozhodnutí mezinárodních orgánů a vyzdvihuje hlavní myšlenky z nich plynoucí. Není zcela jasné, proč zde autorka opomenula relevantní stanoviska Výboru pro odstranění

rasové diskriminace a Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva. Nesrozumitelná je také autorčina výtka adresovaná ESLP, že „*bohužel namísto jasných kritérií argumentuje osobními okolnostmi stěžovatele*“ (str. 48). Oponent se domnívá, že autorka tímto konstatováním pouze popsala obecný problém testu proporcionality, a není z její strany vysvětleno, jak by ESLP měl test proporcionality provést na základě jasných kritérií, která by překračovala rámec konkrétních okolností případů. Také v kapitole 5 o omezování osobní svobody cizinců autorka vytýká ESLP, že „*nevedl bohužel příliš jasná kritéria, za kterých lze imigrační detenci považovat za zbavení, nikoli jen omezení svobody*“.

Za určitý přínos práce lze považovat rozbor vnitrostátní judikatury, který dostatečně dokumentuje porušení některých základních práv cizinců v ČR. Jako nadbytečné se přitom jeví některé dlouhé citace z textu rozsudků. Autorka by měla hlavní argumenty a myšlenky obsažené v judikatuře podat nejlépe vlastními slovy a přímé citace používat spíše výjimečně. Na str. 79 autorka uvádí dvakrát stejnou citaci.

Práce s judikaturou slouží jako vcelku solidní podklad také pro kapitolu 6 o spravedlivém procesu v cizineckých řízeních. Domnívám se, že autorka měla více zdůraznit význam Listiny základních práv EU a příslušné judikatury SDEU. Na str. 102 autorka vytýká ÚS ČR „*tezi o neexistenci nároku cizince na pobyt*“. Nehledě na to, že Soud obecně neformuluje tezi, ale přijímá závazné rozhodnutí, je velmi iritující, resp. dobrodružná argumentace autorky na str. 103, podle níž se právo na spravedlivý proces rovná požadavku „*spravedlivého rozhodování*“. Má autorka na mysli přirozenoprávní koncepci spravedlivého rozhodování?

Některé zajímavé momenty obsahuje také kapitola 7 o hospodářských a sociálních právech cizinců. I zde autorka prokázala orientaci v relevantní judikatuře. Na tomto místě se ovšem projevuje určitý koncepční problém práce. Autorka důsledně nerozlišuje mezi jednotlivými kategoriemi cizinců, jejichž status je upraven v různých právních normách. Přístup různých skupin cizinců např. k zaměstnání či sociálním dávkám se může podle toho značně lišit.

Co se týče formální stránky, disertace těsně splňuje kritéria kladená na tento druh vědecké studie. Práce je vybavena velmi stručným seznamem použité literatury v českém a v menší míře také v anglickém jazyce. Seznam literatury, byť je velmi selektivní, přitom vcelku odpovídá hlavnímu zaměření studie a částečně by umožňoval i kritickou reflexi dané problematiky. Také práce se sekundární literaturou a s poznámkami pod čarou vcelku odpovídá úrovni disertační práce. Práce je sice z velké části čtivá, ale lze kritizovat místy neoborný jazyk. Formální úrovni práce by jistě výrazně přispěla důkladná jazyková a stylistická korektura před jejím odevzdáním. V práci se vyskytuje řada překlepů a gramatických chyb.

#### **4. Vyjádření k práci**

Doktorandka zvolila zajímavé téma, kterým se dlouho zabývala ve své právní praxi, ale také jako autorka odborných textů. Za přínosnou považuji podrobnější analýzu vybrané judikatury českých soudů, ze které vyplývají nosné závěry a podněty pro další odbornou diskusi.

Za slabinu práce považuji nevyjasnění některých koncepčních otázek. V práci postrádám formulaci jasných výzkumných otázek, zamyšlení nad metodologickým přístupem, vymezení relevantních kategorií cizinců a vysvětlení souhry mezinárodní, unijní a národní úpravy postavení cizinců. Další slabina spočívá v neskrytě jednostranném přístupu autorky k velmi složitým právním problémům.

## 5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Autorka částečně dosáhla vytyčených cílů, byť cíle práce měly být vymezeny zřetelněji.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	Autorka práci zpracovala samostatně, nejde o plagiát.
Logická stavba práce	Logická struktura práce v určité míře odpovídá stanoveným cílům.
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Práce se zdroji s určitými výhradami splňuje standardy kladené na tento druh vědecké studie.
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Analýza by si zasloužila větší hloubku.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Práce vcelku splňuje formální kritéria kladená na tento druh vědecké práce
Jazyková a stylistická úroveň	Lehce podprůměrná jazyková úroveň.

## 6. Připomínky a otázky k zodpovězení při obhajobě

V rámci ústní obhajoby by se měla doktorandka vyjádřit ke kritice a podnětům obsaženým v tomto posudku a zodpovědět následující dvě otázky:

1. Za jakých podmínek je relevantním referenčním bodem ochrany základních práv cizinců v ČR Listina základních práv EU? Jak k této otázce přistupuje judikatura českých soudů včetně ÚS?
2. Jaký je význam Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků pro vymezení základních práv žadatelů o azyl a osob požívajících mezinárodní ochranu v ČR?

<b>Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě</b>	Doporučuji k obhajobě.
---	------------------------

V Praze dne 18.4.2017

\_\_\_\_\_  
oponent