

*Parlament České republiky  
POSLANECKÁ SNĚMOVNA  
2015  
7. volební období*

*118*

*USNESENÍ  
výboru pro evropské záležitosti  
z 26. schůze  
ze dne 15. ledna 2015*

ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU /kód dokumentu 13699/14, KOM(2014) 604 v konečném znění/

---

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Moniky Pálkové, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Heleny Langšádlové a po rozpravě

**s c h v a l u j e** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.  
ověřovatel výboru

Helena Langšádlová v. r.  
zpravodajka výboru

Ondřej Benešík v. r.  
předseda výboru

**Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU**

**KOM(2014) 604 v konečném znění, kód Rady 13699/14**

- **Právní základ:**  
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
1. 10. 2014
- **Datum projednání ve VEZ:**  
20. 11. 2014 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Datované dnem 22. 12. 2014, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 13. 1. 2015 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**  
Dokument není v rozporu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**  
Dokument vychází ze strategického plánu Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA) reagujícího na migrační tlaky, který byl přijat na jejím zasedání v dubnu 2012. Rada jeho prostřednictvím kromě jiného navrhla Komisi a členským státům přijmout některá opatření proti zneužívání práv volného pohybu státními příslušníky třetích zemí a organizovanou trestnou činnost. Jedním z těchto opatření měla být i příprava příručky o účelových sňatcích, která by vymezila orientační kritéria pro rozpoznání předstíraných manželství ve vztahu k právu na volný pohyb. Na tuto iniciativu následně navázala Komise ve svém sdělení „*Volný pohyb občanů EU a jejich rodin: Pět rozhodujících opatření*“ z listopadu 2013<sup>1</sup>, v němž vytyčila pět opatření, která by mohla napomoci vnitrostátním orgánům účinně uplatňovat pravidla o volném pohybu osob v praxi. Jedním z těchto opatření byla právě realizace doporučení Rady ohledně vytvoření příručky týkající se řešení účelových sňatků, která měla členským státům především pomoci využívat existující záruky proti zneužívání práva volného pohybu tímto způsobem. Aktuálně předložený dokument představuje výsledek tohoto úsilí.

---

<sup>1</sup> COM(2013) 837 final. Dostupné z:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0837&qid=1420625513946&from=CS>.

Příručka byla vytvořena útvary Komise ve spolupráci s členskými státy a je připojena k tomuto sdělení v podobě pracovního dokumentu útvarů Komise. V jejím textu jsou obsažena pravidla, která by měla vnitrostátním orgánům pomoci rozpoznat a řešit konkrétní případy zneužívání práva volného pohybu v podobě účelových sňatků tak, aby zároveň nebyla narušena práva těch, kteří volného pohybu požívají v dobré víře. Komise však současně upozorňuje, že příručka není právně závazná ani vyčerpávající svým obsahem (řeší pouze účelové sňatky z hlediska zneužití práva volného pohybu) a rovněž jí není dotčeno stávající právo EU ani jeho budoucí vývoj, včetně výkladu unijních pravidel Soudním dvorem EU.

## ● **Obsah a dopad:**

Příručka je rozdělena do čtyř základních částí: 1) Úvod, 2) Definice, 3) Platný právní rámec a 4) Operativní opatření v kompetenci členských států. Jejich hlavní obsah je ve stručnosti popsán níže.<sup>2</sup>

### **1) Úvod**

Příručka se týká účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí, pokud příslušný občan EU uplatňoval právo na volný pohyb tím, že dlouhodobě pobýval v jiném členském státě. Nevztahuje se tedy na sňatky mezi občany EU navzájem ani mezi příslušníky třetích zemí navzájem pobývajícími na území EU, ale ani na sňatky mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí, pokud příslušný občan EU doposud nevyužil svého práva na volný pohyb a dlouhodobě pobýval pouze ve svém státě původu.

Příručka klade důraz na to, aby veškerá opatření přijatá vnitrostátními orgány za účelem předcházení zneužívání práva volného pohybu plně respektovala základní pravidla a zásady práva EU a byla v souladu s cíli Unie. Právo volného pohybu je základním právem vyplývajícím z primárního práva, které by podle textu příručky mělo být garantováno vždy, s výjimkou případů jeho prokazatelného zneužití. K jeho omezení by proto mělo dojít pouze v odůvodněných případech, v přiměřené míře, nediskriminačně a na základě důkladného posouzení konkrétního případu.

### **2) Definice**

Příručka vychází z pravidel obsažených ve směrnici 2004/38/ES<sup>3</sup>, která upravuje práva občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Ve smyslu této směrnice vykládá rovněž pojem „zneužití“ a „účelového sňatku“ (jejich obecné pojetí je z pohledu práva EU mnohem širší). V roce 2009 byla k textu směrnice Komisí vydána výkladová pravidla, která mimo jiné specifikují i výklad těchto dvou pojmů.<sup>4</sup> Příručka z tohoto výkladu rovněž vychází:

2 V podrobnostech viz text příručky (SWD(2014) 284 final). V anglickém jazyce (pouze) dostupný z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284&qid=1420642211714&from=CS>.

3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

4 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (COM(2009) 313 final). Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0313&qid=1420705859217&from=CS>.

*„What is abuse under EU law on free movement? For the purposes of Directive 2004/38/EC, the notion of abuse refers to an artificial conduct entered into solely with the purpose of obtaining the right of free movement and residence under EU law which, albeit formally observing the conditions laid down by EU rules, does not comply with the purpose of those rules.“ (Section 2.1)*

*„What is a marriage of convenience for the purposes of EU law on free movement? Marriages of convenience are a specific form of abuse. Hence, the notion of marriage of convenience for the purposes of the free movement rules and of this Handbook refers to a marriage contracted for the sole purpose of conferring a right of free movement and residence under EU law on free movement of EU citizens to a spouse who would otherwise not have such a right.“ (Section 2.1)*

Zjednodušeně řečeno, účelovým sňatkem v kontextu práva na volný pohyb je třeba rozumět sňatek uzavíraný výhradně za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt podle pravidel výše uvedené směrnice 2004/38/ES, které by dané osobě jinak nemohlo příslušet.

Příručka dále podrobněji rozvádí význam jednotlivých prvků definice těchto pojmů a poskytuje návod, jak účelové sňatky rozpoznat a odlišit je od těch skutečných. Za tímto účelem pak charakterizuje hlavní prvky jednotlivých typů skutečných a účelových sňatků, včetně tzv. sňatků nepravých. V případě, že účelový sňatek zároveň zahrnuje prvky obchodování s lidmi, obsahuje příručka rovněž odkaz na další pravidla EU týkající se boje proti této trestné činnosti.<sup>5</sup> V závěru této části pak příručka zmiňuje některé další právní normy EU řešící problematiku účelových sňatků. Definice zde obsažené však vzhledem k jejich působnosti a cílům nejsou pro účely příručky použitelné.

### **3) Použitelný právní rámec**

Tato část shrnuje veškerá právní pravidla, která by vnitrostátní orgány měly zohlednit v rámci přijímání opatření k předcházení či potírání zneužívání práva volného pohybu tímto způsobem. Tato pravidla jsou rozdělena do čtyř kategorií, v rámci nichž jsou podrobněji zanalyzována, zejména pokud jde o jejich aplikaci a výklad.

#### **a) Základní pravidla a zásady z pohledu volného pohybu osob**

Příručka připomíná, že právo občanů EU na volný pohyb je klíčovým prvkem evropské integrace, který však pochopitelně musí mít i své meze. V tomto kontextu zmiňuje čl. 21 SFEU, který o těchto limitech hovoří a jehož obsah dále rozvádí výše uvedená směrnice 2004/38/ES. Čl. 35 směrnice 2004/38/ES členským státům umožňuje přijímat potřebná opatření k „odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami v člancích 30 a 31.“ Příručka toto ustanovení podrobněji rozebírá, a to zejména ve vztahu k požadavku přiměřenosti přijímaných opatření a k odpovídajícím procesním zárukám. Z hlediska testu proporcionality tak přijímaná opatření podle ní musí být založena na individuálním zhodnocení konkrétního případu, musí sledovat legitimní cíl, musí být přiměřená ve vztahu k tomuto cíli a nezbytná k jeho dosažení. V návaznosti na to uvádí příručka některé faktory, které musí být v rámci tohoto hodnocení brány v úvahu, a zdůrazňuje, že přijímaná opatření nesmí být diskriminační.

---

<sup>5</sup> Viz např. směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí.

### **b) Účelové sňatky v širším kontextu evropského a mezinárodního práva**

Ve vztahu ke zjišťování, vyšetřování a trestání účelových sňatků z pohledu volného pohybu osob je pak třeba vzít do úvahy také obecnější pravidla související s touto problematikou. Příručka zmiňuje především obecnou regulaci práva uzavřít manželství, práva na respektování soukromého a rodinného života a práv dítěte, ale také výše zmíněný zákaz diskriminace či regulaci práva na účinnou právní ochranu a práva na obhajobu. Zmíněná práva jsou garantována Evropskou úmluvou o lidských právech (dále jen „Úmluva“) a stejně tak i Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Příručka proto shrnuje hlavní prvky odpovídajících ustanovení Úmluvy a Listiny, včetně dalších relevantních pramenů mezinárodního práva, v souladu s jejich interpretací ze strany Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora EU a poskytuje vnitrostátním orgánům určitý návod, jak tato práva v rámci zjišťování, vyšetřování a trestání účelových sňatků zohledňovat.

Ve vztahu k právu uzavřít manželství například zdůrazňuje, že čl. 12 Úmluvy dává vnitrostátním orgánům určitou míru uvážení ohledně výkonu tohoto práva, tato volnost je však omezená. Je proto třeba přihlížet také k relevantní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Na judikaturu tohoto soudu odkazuje příručka také pokud jde o právo na respektování soukromého a rodinného života. Ta totiž uvádí faktory, k nimž je třeba přihlížet v souvislosti s posouzením požadavku nezbytnosti a přiměřenosti opatření omezujících právo na vstup a pobyt ve vztahu k právu na rodinný život. Pečlivě zohledněna musí být také práva dětí, jsou-li do případu zapojeny. Příručka v tomto bodě odkazuje především na příslušná ustanovení Úmluvy OSN o právech dítěte, z nichž vychází čl. 24 Listiny. Co se týče zákazu diskriminace, příručka zdůrazňuje, že opatření přijímaná vnitrostátními orgány nesmí dotčené osoby vystavovat ponižujícímu zacházení ani diskriminaci, ať už z důvodu státní příslušnosti, či z důvodů pohlaví, rasy, etnického původu, jazyka, náboženského vyznání, věku, sexuální orientace a dalších.<sup>6</sup>

### **c) Důkazy a důkazní břemeno**

V rámci zjišťování, vyšetřování a trestání účelových sňatků musí vnitrostátní orgány postupovat rovněž v souladu s hlavními procesními zásadami vnitrostátního práva a práva EU. Příručka se věnuje především kritériím pro předkládání a posuzování důkazů.

Aby se mohl sňatek stát předmětem vyšetřování ze strany vnitrostátních orgánů, musí podle příručky existovat důvodné pochybnosti o jeho pravosti. Dojdou-li vnitrostátní orgány k závěru, že se skutečně jedná o účelový sňatek, právo volného pohybu a práva s ním související je možné omezit, pouze pokud jejich zjištění budou podložena relevantními důkazy. Důkazní břemeno je v tomto případě na straně vnitrostátních orgánů. Dotyčné osoby jim však musí v tomto směru poskytnout součinnost (např. na jejich žádost předložit dokumenty vyvracející pochybnosti o pravosti manželství). Samotné neposkytnutí součinnosti nemůže být důvodem pro označení sňatku za účelový.<sup>7</sup>

### **d) Dodržování procesních záruk**

---

6 Podrobněji viz text příručky.

7 Podrobněji viz text příručky.

Jak bylo zmíněno výše, čl. 35 směrnice 2004/38/ES ukládá, že pokud vnitrostátní orgány v souladu s výše uvedeným přistoupí k opatřením předcházejícím a potírajícím zneužití práva volného pohybu prostřednictvím účelového sňatku, musí dodržovat procesní záruky upravené v čl. 30 a 31 směrnice 2004/38/ES. Stejně tak musí následovat další procesní záruky vyplývající z Listiny a dalších relevantních právních předpisů, jako je například právo na účinné odvolací řízení a na nestranný soudní proces či právo na obhajobu. Příručka uvedené záruky podrobněji rozebírá a upozorňuje na klíčové prvky, v souladu s nimiž by vnitrostátní orgány měly postupovat.<sup>8</sup>

#### 4) Operativní opatření v kompetenci členských států

V poslední části nabízí příručka přehled operativních postupů vyvozených z praktických zkušeností jednotlivých členských států. Shrnutí těchto postupů by mělo členským státům usnadnit vytváření vlastních operativních schémat odpovídajících jejich možnostem a zvláštním potřebám. Každý členský stát by si tak z příručky měl osvojit pouze ty operativní postupy, které jsou pro něj vhodné, a vytvořit si operativní schéma jemu šité na míru. V žádném případě se podle dikce příručky nejedná o předlohu operativních postupů, kterou by se měly jednotně řídit všechny členské státy. V první řadě je podle příručky třeba zaměřit se na *důvody a motivaci k uzavření účelového sňatku*, a to jak z hlediska státního příslušníka třetí země, tak z pohledu občana EU. V další fázi se příručka zabývá *rozpoznáváním náznaků*, které by mohly vést k důvodným pochybnostem o skutečném sňatku a k následnému vyšetřování, a stejně tak náznaků, které by mohly vést ke zcela opačným závěrům. Zásadním okamžikem je rozpoznání, zda se skutečně jedná o zneužití práva na volný pohyb osob či nikoli. Za tímto účelem používá příručka pojem „*známky zneužití*“. V rámci jejich zkoumání navrhuje využít „*pojistný mechanismus*“, který by měl zabránit tomu, aby konečné posouzení sňatku bylo chybné. Na základě tohoto mechanismu by se vnitrostátní orgány měly primárně zaměřit na to, zda existují evidentní známky toho, že se o zneužití nejedná, a až poté se zaměřit na výskyt známek zneužití.

Pokud jde o vymezení jednotlivých známek zneužití, příručka je dělí do několika skupin podle fází „*životního cyklu*“ účelových sňatků, tj. například podle fáze, kdy se budoucí manželé ještě neseťkali (dřívější podvody, špatná finanční situace atd.), ve fázi před uzavřením sňatku (neovládají společný jazyk), v průběhu svatebních příprav (zvolené místo, nesrovnalosti v dokumentech atd.), ve fázi po uzavření sňatku, kdy manželé žádají o vstupní víza či povolení k pobytu (špatné informace jeden o druhém, falešná adresa atd.) či podniknou-li kroky k formálnímu ukončení manželství (brzký rozvod).

Co se týče samotného průběhu vyšetřování, příručka uvádí některé nástroje, kterých mohou vnitrostátní orgány využít. Jedná se například o společně vedené pohovory, nejrozumnější dotazníky, kontrolu dokladů a uváděných skutečností, provádění inspekcí, kontroly na úrovni obcí, pokud jde o ověření společného bydlení manželů atd.<sup>9</sup>

Příručka dále apeluje na využívání nástrojů přeshraniční spolupráce, které mohou činnost vnitrostátních orgánů v tomto směru značně zjednodušit (Europol, Eurojust, koordinovaný postup vnitrostátních orgánů atd.). Nezanedbatelnou úlohu v celém procesu pak podle ní mají také ostatní vnitrostátní aktéři, kteří mohou zásadním způsobem napomoci k rozpoznání účelových sňatků. Členské státy by proto měly

8 Podrobněji viz text příručky.

9 Podrobněji viz text příručky.

činnost svých vnitrostátních orgánů lépe koordinovat a podporovat jejich vzájemnou součinnost.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR podporuje snahu Komise o zlepšení implementace a provádění pravidel volného pohybu osob v rámci EU a zároveň souhlasí s nezbytností předcházet a zamezit jednáním, která směřují k jeho zneužití. Vítá proto další zpřesnění pravidel pro řešení účelových sňatků uzavíraných s tímto úmyslem.

Pozitivní přínos příručky vidí vláda ČR především v tom, že sumarizuje problematiku účelových sňatků v jednom dokumentu, včetně definice a znaků možného zneužití, a může tedy posloužit jako jednotná metodická pomůcka pro rozpoznání a vyšetřování účelových sňatků. Zároveň však vyjádřila obavy, zda příručka nemůže stejně posloužit také jako určitý návod, jak systém obejít, vzhledem k tomu, že výslovně vyjmenovává jednotlivé indicie nasvědčující tomu, že se jedná o účelový sátek. Určitou skepsi je třeba z jejího pohledu vyjádřit také k praktickému využití této příručky. Problém v případě účelových sňatků totiž podle ní spočívá především v jejich prokazování, nikoli v jejich identifikaci. Závěrem pak vláda ČR konstatuje, že příručka nepřináší mnoho nového, spíše se jedná o zdánlivě inovativní postupy, které jsou již v praxi aplikovány.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

V Radě EU již bylo zahájeno projednávání tohoto dokumentu. Jeho projednávání v Evropském parlamentu je v současné době v přípravné fázi.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU;
2. **p o d p o r u j e** stanovisko vlády ČR k tomuto dokumentu;
3. **v í t á** úsilí Komise o zintenzivňování boje proti uzavírání účelových sňatků a zneužívání práva volného pohybu občanů EU jejich prostřednictvím;
4. **z d ů r a z ň u j e** nutnost zaměřit se především na přijímání vhodných preventivních opatření, která by napomohla předcházet podvodnému jednání tohoto druhu;
5. **ž á d á M i n i s t e r s t v o v n i t r a Č R**, aby s tímto materiálem a problematikou seznámilo matriční úřady a představitele samospráv.

Josef Šenfeld v. r.  
ověřovatel výboru

Helena Langšádlová v. r.  
zpravodajka výboru

Ondřej Benešík v. r.  
předseda výboru