**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov, vychádza z jedného z odporúčaní pre Národnú radu Slovenskej republiky, ktoré sú obsiahnuté v Správe o činnosti verejnej ochrankyne práv za obdobie roka 2018. Odporúčanie verejnej ochrankyne práv sa týka práva na rodinný a súkromný život párov rovnakého pohlavia, konkrétne vo vzťahu k možnosti udelenia pobytu osobe rovnakého pohlavia na základe statusu rodinného príslušníka.

Verejná ochrankyňa práv vo svojej správe v tejto súvislosti uvádza: *„Postup orgánov verejnej moci, ktorý bráni občanovi tretej krajiny, ktorý je manželom občana Slovenskej republiky rovnakého pohlavia, k prístupu k právu na trvalý pobyt z dôvodu existencie manželského zväzku, pričom manželstvo bolo platne uzavreté v tretej krajine v súlade s jej právnym poriadkom, považujem za porušenie základných práv a slobôd žiadateľa o udelenie pobytu. Na tomto závere nič nemení ani skutočnosť, že podľa právneho poriadku Slovenskej republiky nie je možné uzavrieť manželstvo medzi osobami rovnakého pohlavia.*

*V niektorých štátoch sveta sa manželstvá medzi osobami rovnakého pohlavia bežne uzatvárajú a slovenská právna úprava, v súlade s legitímne sledovaným cieľom, obmedzuje práva týchto osôb tak, že tieto manželstvá nie sú v Slovenskej republike platné. Obmedzenie základných práv a slobôd je možné vtedy, ak vychádza z objektívnych dôvodov verejného záujmu a je primerané cieľu, ktorý obmedzenie legitímne sleduje. Obmedzenie je však primerané vtedy, ak je spôsobilé realizovať sledovaný legitímny cieľ a zároveň nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. Ak má byť sledovaným legitímnym cieľom zachovanie manželstva ako „jedinečného zväzku medzi mužom a ženou“ v zmysle čl. 41 ods. 1 ústavy, je potrebné uviesť, že samotné udelenie pobytu podávateľovi, ktorý je občanom tretej krajiny, nie je spôsobilé ohroziť túto ústavnú hodnotu, pretože nemá žiadny vplyv na charakter manželstva podľa právneho poriadku Slovenskej republiky.*

*V prípade, že správne orgány udeľujú trvalý pobyt manželovi opačného pohlavia (občanovi tretej krajiny), ale zároveň odmietajú udeliť trvalý pobyt manželovi rovnakého pohlavia (na základe manželstva uzatvoreného podľa právneho poriadku tretej krajiny), tento postup zakladá nepriamu diskrimináciu z dôvodu ich sexuálnej orientácie.*

*ESĽP označil sexuálnu orientáciu osôb za najintímnejší aspekt súkromného života a z tohto dôvodu je priestor pre voľnú úvahu štátu zúžený, pričom štát musí preukázať obzvlášť závažné dôvody pre zásahy do práva na rešpektovanie rodinného života zaručeného čl. 8 Dohovoru. Dohovor nezaručuje právo cudzinca na vstup alebo na pobyt v danej krajine, no napriek tomu rozhodnutia prijaté štátmi v oblasti prisťahovalectva môžu v niektorých prípadoch predstavovať zásah do práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života zabezpečeného čl. 8 Dohovoru, najmä ak dotknuté osoby majú silné osobné alebo rodinné väzby v hostiteľskej krajine, ktoré môžu byť predmetným opatrením vážne dotknuté.*

*Z uvedeného dôvodu odporúčam národnej rade, aby prijala takú zmenu právnej úpravy, ktorá umožní nerušený výkon práva na rodinný život žiadateľov o trvalý pobyt z dôvodu rodinných väzieb, bez ohľadu na ich sexuálnu orientáciu.“*

Predkladaný návrh zákona realizuje odporúčanie verejnej ochrankyne práv prostredníctvom takej zmeny zákona o pobyte cudzincov, ktorá dopĺňa medzi dôvody udelenia trvalého pobytu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny (inej krajiny ako členskej krajiny Európskej únie) skutočnosť, že ide o partnera štátneho občana Slovenskej republiky, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Obdobná právna úprava existuje už v súčasnom znení zákona pre manželov štátnych občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky.

Inou možnosťou realizácie predmetného odporúčania verejnej ochrankyne práv by bola zmena zákona o matrikách, ktorou by sa umožnilo do matriky zapísať manželstvo osôb rovnakého pohlavia uzavreté v súlade s právnym poriadkom iného štátu. Takáto zmena by však mala zásadnejší charakter, pretože právny poriadok Slovenskej republiky v súčasnosti nepozná inštitút manželstiev osôb rovnakého pohlavia a tento inštitút nie je v súlade s definíciou manželstva ako zväzku muža a ženy, ktorá je obsiahnutá v ústave a v zákone o rodine. Takéto manželstvo teda podľa súčasného právneho stavu nemôže byť zapísané do matriky.

Predkladaný návrh zákona rieši túto otázku užšie, výlučne iba vo vzťahu k udeľovaniu trvalého pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín a novelizuje iba zákon o pobyte cudzincov bez toho, aby sa zmena premietla do zákona o rodine, alebo do zákona o matrikách. Zavádza pre potreby zákona o pobyte cudzincov pojem partner štátneho občana Slovenskej republiky (zákon už dnes obsahuje pojem partner, ale len vo vzťahu k občanom iných členských krajín Európskej únie).

Navrhuje sa vymedziť pojem partner štátneho občana Slovenskej republiky ako jeho partner, s ktorým má trvalý, riadne osvedčený vzťah v súlade s právnym poriadkom inej krajiny, ak tento vzťah nie je manželstvom podľa právneho poriadku Slovenskej republiky. Pôjde nielen o prípady manželstiev párov rovnakého pohlavia, ktorých sa týka odporúčanie verejnej ochrankyne práv, ale nad rámec jej bezprostredného odporúčania aj o registrované partnerstvá. Takéto zväzky v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky nemožno považovať za manželstvo, ale existencia takéhoto partnerstva so štátnym občanom Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky sa navrhuje ako dôvod pre udelenie trvalého pobytu, pričom táto skutočnosť sa bude osvedčovať dokladmi vydanými úradmi krajiny, ktorej právny poriadok uzavretie takéhoto zväzku umožňuje a v ktorej bol takýto vzťah úradne osvedčený.

Návrh zákona nebude mať priamy dopad na verejné rozpočty, neprináša nárok na pracovné sily a nemá vplyv na zamestnanosť a tvorbu pracovných miest, na životné prostredie, na podnikateľské prostredie, nebude mať ani vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu a ani sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v  súlade s  Ústavou Slovenskej republiky, jej zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

**DOLOŽKA  ZLUČITEĽNOSTI**

**právneho predpisu s právom Európskej únie**

**1. Predkladateľ návrhu právneho predpisu:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Ondrej Dostál, Natália Blahová, Martin Klus, Peter Osuský a Zuzana Zimenová.

**2. Názov návrhu právneho predpisu:** Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**3. Problematika návrhu právneho predpisu:**

* 1. nie je upravená v práve Európskej únie,
  2. nie je obsiahnutá v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že problematika návrhu zákona nie je upravená v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4., 5. a 6.**

**DOLOŽKA VYBRANÝCH VPLYVOV**

**A.1. Názov materiálu:**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne\* | Žiadne\* | Negatívne\* |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  | X |  |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |  | X |  |
| 3, Sociálne vplyvy  – vplyvy  na hospodárenie obyvateľstva,  -sociálnu exklúziu,  - rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | X |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | X |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | X |  |
| 6. Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu |  | X |  |

**\*** Predkladateľ označí znakom x zodpovedajúci vplyv (pozitívny, negatívny, žiadny), ktorý návrh prináša v každej oblasti posudzovania vplyvov. Návrh môže mať v jednej oblasti zároveň pozitívny aj negatívny vplyv, v tom prípade predkladateľ označí obe možnosti. Bližšie vysvetlenie označených vplyvov bude obsahovať analýza vplyvov. Isté vysvetlenie, či bilanciu vplyvov (sumárne zhodnotenie, ktorý vplyv v danej oblasti prevažuje) môže predkladateľ uviesť v poznámke.

**Osobitná časť**

**K čl. I**

**K bodu 1**

Navrhuje sa do základných ustanovení zákona (§ 2) doplniť definíciu pojmu partner štátneho občana Slovenskej republiky. Súčasné znenie zákona obsahuje pojem partner len vo vzťahu k občanom iných členských krajín Európskej únie. Podľa § 2 ods. 5 písm. g) zákona o pobyte cudzincov je rodinným príslušníkom občana Únie aj štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je „jeho partner, s ktorým má občan Únie trvalý, riadne osvedčený vzťah“.

Obdobne sa navrhuje vymedziť pojem partner štátneho občana Slovenskej republiky ako jeho partner, s ktorým má trvalý, riadne osvedčený vzťah v súlade s právnym poriadkom inej krajiny, ak tento vzťah nie je manželstvom podľa právneho poriadku Slovenskej republiky. Pôjde predovšetkým o prípady registrovaných partnerstiev a manželstiev párov rovnakého pohlavia, ktoré v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky nemožno považovať za manželstvo. Pre účely zákona o pobyte cudzincov budú takéto vzťahy považované za partnerstvo v zmysle dopĺňaného ustanovenia § 2 ods. 10.

**K bodom 2 a 5**

Zmeny súvisiace s doplnením partnerstva s občanom Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky ako dôvodu na udelenie trvalého pobytu na 5 rokov štátnemu príslušníkovi tretej krajiny (bod 4). V súvislosti s tým je potrebné upraviť, aby zákon umožňoval udeliť takýto trvalý pobyt aj slobodnému dieťaťu mladšiemu ako 18 rokov zverenému do osobnej starostlivosti štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je partnerom občana SR (podobne ako v prípade, že ide dieťa takéhoto manžela občana SR) (bod 2) a aby sa aj v taktom prípade k tomu vyžadoval súhlas druhého rodiča, ktorému toto dieťa nebolo zverené do osobnej starostlivosti a ktorý má právo stretávať sa s týmto dieťaťom (bod 5).

**K bodu 3 a 4**

Navrhuje sa do zákona doplniť (nové písm. e) v § 43 ods. 1 ako nový dôvod na udelenie trvalého pobytu na 5 rokov štátnemu príslušníkovi tretej krajiny to, že ide o partnera (v zmysle dopĺňaného ustanovenia § 2 ods. 10 – bod 1) štátneho občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (bod 4). Obdobná úprava v súčasnom znení existuje vo vzťahu k manželovi štátneho občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (§ 43 ods. 1 písm. a)).

V bode 3 je obsiahnuté vypustenie slova v predchádzajúcom písmene odseku, ktoré sa vzhľadom na vloženie nového písm. e) stáva nadbytočným.

**K bodom 6, 7, 9 až 13, 16 a 17**

Legislatívno-technické úpravy súvisiace s bodom 4 - doplnením nového písm. e) v § 43 ods. 1 a s tým súvisiacim novým označením doterajšieho písmena e) (udelenie trvalého pobytu na 5 rokov štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak je to v záujme Slovenskej republiky) ako nového písmena f).

**K bodu 8**

Navrhuje sa zaviesť samostatný spôsob preukazovania skutočnosti podľa novo dopĺňaného ustanovenia § 43 ods. 1 písm. e) (bod 4), teda existencie partnerstva ako trvalého, úradne osvedčeného zväzku, ktorý nie je manželstvom v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky. Keďže takýto vzťah nie je v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky možné zapísať do matriky, nemožno ho ani preukazovať matričným dokladom, ktorým sa preukazujú skutočnosti podľa § 43 ods. 1 písm. a) až d). Preto je potrebné, aby existencia takéhoto partnerského vzťahu bola preukázaná iným spôsobom - dokladom vecne príslušného úradu inej krajiny, v súlade s právnym poriadkom ktorej bol takýto vzťah úradne osvedčený.

**K bodom 14 a 15**

Navrhuje sa doplniť medzi dôvody pre zrušenie trvalého pobytu (§ 50 ods. 1) nový dôvod (nové písm. f)) spočívajúci v zániku partnerstva do piatich rokov od udelenia trvalého pobytu, ak bolo toto partnerstvo dôvodom pre udelenie trvalého pobytu podľa navrhovaného znenia § 43 ods. 1 písm. e) (bod 15). Obdobný dôvod pre zrušenie trvalého pobytu existuje v súčasnej právnej úprave z dôvodu zaniknutého manželstva (§ 50 ods. 1 písm. e)).

V bode 14 je obsiahnuté vypustenie slova v predchádzajúcom písmene odseku, ktoré sa vzhľadom na vloženie nového písmena f) stáva nadbytočným.

**K čl. II**

Navrhuje sa stanoviť účinnosť zákona na začiatok nasledujúceho kalendárneho roka.