



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 9/2022-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kašáka, Jany Laššákovej, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **verejnej ochrankyne práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 45 ods. 5 prvej vety v časti „matričným“ a ustanovenia § 48 ods. 2 písm. e) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 19 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 4, čl. 23 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 2 a 4 a čl. 19 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 8 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 28. marca 2022 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej aj „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 45 ods. 5 prvej vety v časti „matričným“ a § 48 ods. 2 písm. e) (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) s čl. 19 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 4, čl. 23 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 2 a 4 a čl. 19 ods. 1 ústavy a s čl. 8 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

2. Navrhovateľka argumentuje v prospech svojej aktívnej legitímácie na podanie návrhu. Poukazuje na to, že jej návrh reflektuje konkrétne situácie fyzických osôb, ktorých označené základné práva a slobody podľa ústavy a dohovoru sú napadnutými ustanoveniami zákona o pobyte cudzincov nielen potenciálne ohrozované, ale aj reálne porušované. Vo svojom návrhu poukazuje na podnet

konkretizovaných fyzických osôb, ktorý jej bol doručený v roku 2017 a po preskúmaní ktorého konštatovala porušenie v návrhu označených základných práv a slobôd podľa ústavy a dohovoru napadnutými ustanoveniami zákona o pobyte cudzincov, a dodáva, že z informácií, ktorými disponuje, vyplýva, že uvedený prípad nie je ojedinelý.

3. Navrhovateľka návrhom namieta nesúlad s označenými ustanoveniami ústavy a dohovoru dvoch ustanovení zákona o pobyte cudzincov, ktoré podľa nej na seba vzájomne nadväzujú a sú logicky a procesne prepojené. V zmysle napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie trvalého pobytu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak ide o žiadosť o udelenie trvalého pobytu na päť rokov štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je manželom štátneho občana Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ak manželstvo nebolo uzavreté podľa osobitného predpisu [zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rodine“), pozn.], pričom túto skutočnosť štátny príslušník tretej krajiny preukazuje matričným dokladom, ktorý môže byť starší ako 90 dní. V zmysle zákona o rodine manželstvo možno uzavrieť len medzi mužom a ženou, t. j. medzi osobami opačného pohlavia. Výsledkom uplatnenia napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov preto podľa navrhovateľky je, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý uzavrie manželstvo s občanom Slovenskej republiky v krajine, ktorej právny poriadok umožňuje uzavrieť manželstvo aj medzi osobami rovnakého pohlavia, nemá zákonný nárok na udelenie trvalého pobytu na území Slovenskej republiky. V zmysle § 23 ods. 1 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o matrikách“) do osobitnej matriky možno zapísať aj uzavretie manželstva štátneho občana Slovenskej republiky, ktoré nastalo na území cudzieho štátu. Do matriky však nemožno zapísať uzavretie manželstva, ktoré je v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky a takýto zápis je neplatný dňom jeho vykonania (§ 22a zákona o matrikách, pozn.). Taktiež podľa právnej úpravy obsiahnutej v §20a zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom“) manželstvo, ktoré v cudzine uzavrel slovenský občan pred iným orgánom ako pred orgánom Slovenskej republiky na to splnomocneným, je platné v Slovenskej republike, ak je platné v štáte, pred orgánom ktorého sa uzavrelo, a ak neexistovala žiadna okolnosť vylučujúca uzavretie manželstva podľa slovenského hmotného práva. Uzavretie manželstva medzi osobami rovnakého pohlavia je podľa navrhovateľky bez pochybností okolnosťou vylučujúcou uzavretie manželstva podľa slovenského hmotného práva. Manželstvá osôb rovnakého pohlavia uzavreté v cudzine preto nemožno zapísať do osobitnej matriky. Vychádzajúc z uvedeného, podľa navrhovateľky štátny príslušník tretej krajiny, ktorý uzavrel manželstvo so štátnym občanom Slovenskej republiky rovnakého pohlavia na území tretej krajiny, ktorej právny poriadok uzavretie manželstva medzi osobami rovnakého pohlavia umožňuje, sa nemôže z dôvodu uplatnenia napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov domôcť udelenia mu trvalého pobytu na päť rokov na území Slovenskej republiky.

4. Navrhovateľka vo svojom návrhu zdôrazňuje, že jeho podstata sa netýka právnej úpravy zákona o rodine, zákona o matrikách, ani zákona o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom. Ako nesúladnú s označenými referenčnými normami nenamieta právnú úpravu uzavretia manželstva ani právnú úpravu uznávania manželstiev uzavretých v iných štátoch. Jej návrh sa týka výlučne posúdenia ústavnoprávnej a medzinárodnoprávnej konformity napadnutých ustanovení zákona

o pobyte cudzincov pre účel udelenia trvalého pobytu na päť rokov štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý uzavrel v tretej krajine v súlade s jej právnou úpravou manželstvo s občanom Slovenskej republiky rovnakého pohlavia. Ústavná definícia manželstva ako jedinečného zväzku medzi mužom a ženou (čl. 41 ods. 1 prvá veta ústavy, pozn.) preto podľa navrhovateľky nie je jej návrhom nijako dotknutá.

5. Podľa navrhovateľky napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov zavádzajú ústavne a medzinárodnoprávne neprípustnú diskrimináciu na základe sexuálnej orientácie pri uplatňovaní základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života podľa ústavy a práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa dohovoru. Podľa jej názoru ochrana súkromného života jednotlivca zahŕňa aj jeho právo nadväzovať a rozvíjať vzťahy so svojimi blízkymi a vonkajším svetom. Pod pojem súkromný život možno podľa nej zahrnúť aj zakladanie a rozvíjanie vzťahov s inými osobami či sexuálnu orientáciu a sexuálny život jednotlivca, ako aj vzťahy párov rovnakého pohlavia. Odvolávaním sa na príslušnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva poukazuje na to, že vzťahy párov osôb rovnakého pohlavia, resp. ich stabilný *de facto* vzťah, spadajú aj pod pojem „rodinný život“ a že aj rozhodnutia, ktoré štát prijme v imigračnej oblasti (v posudzovanom prípade pri udeľovaní trvalého pobytu na päť rokov štátnemu príslušníkovi tretej krajiny) môžu predstavovať zásah do základného práva na súkromný a rodinný život, obzvlášť v prípade, ak má dotknutá osoba v predmetnej krajine silné osobné a rodinné väzby. Podľa navrhovateľky štát musí svoju imigračnú politiku vykonávať tak, aby boli rešpektované základné práva štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj ich rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi občanmi Slovenskej republiky. Je však toho názoru, že pri aplikácii napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov dochádza k ústavne a medzinárodnoprávne neprípustnej nepriamej diskriminácii štátnych príslušníkov tretích krajín s odlišnou (homosexuálnou) orientáciou, pre ktorých sú podmienky na udelenie trvalého pobytu na päť rokov v zmysle napadnutej právnej úpravy nesplniteľné. Vzhľadom na uvedené navrhovateľka namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov s čl. 19 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy a s čl. 8 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 14 dohovoru.

6. Navrhovateľka zastáva názor, že napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov majú dopad aj na základné práva štátneho občana Slovenskej republiky, ktorý tvorí so štátnym príslušníkom tretej krajiny v súlade s právom tretej krajiny manželský pár rovnakého pohlavia, keďže neumožňujú realizovať pobyt občana Slovenskej republiky na území Slovenskej republiky bez pretrhnutia jeho rodinných a súkromných väzieb s jeho manželským partnerom rovnakého pohlavia, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny. Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov nútia občana Slovenskej republiky vybrať si medzi zachovaním a rozvíjaním jeho súkromného a rodinného života s manželom rovnakého pohlavia v inom štáte a realizáciou jeho práva na slobodu pobytu a pohybu na území Slovenskej republiky. V prípade, ak si občan Slovenskej republiky vyberie prvú z uvedených možností, napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov mu bránia v návrate na územie Slovenskej republiky, resp. ho nútia opustiť územie Slovenskej republiky. V takýchto situáciách uplatnenie jedného základného práva podľa ústavy vedie k neprípustnému obmedzeniu druhého základného práva podľa ústavy. Takéto zaobchádzanie s vlastnými občanmi je podľa navrhovateľky mimoriadne hanebné, nedôstojné a spôsobilé vyvolať útrapy a životné dilemy. Vzhľadom na uvedené navrhovateľka namieta nesúlad napadnutých

ustanovení zákona o pobyte cudzincov s čl. 23 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 2 a 4 a čl. 19 ods. 1 ústavy.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

7. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

8. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy [pozri tiež § 74 písm. g) zákona o ústavnom súde]. Ústavný súd na tomto mieste konštatuje, že pri svojej rozhodovacej činnosti nemôže opomínať ústavnú formuláciu oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov. Dikcia čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy nepochybne vyjadruje zámer ústavodarného orgánu zúžiť prístup verejného ochrancu práv k abstraktnej kontrole ústavnosti v porovnaní s navrhovateľmi podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) až c) či e) ústavy. Viazanosť ústavným textom preto zakladá povinnosť ústavného súdu skúmať, či verejným ochrancom práv podaný návrh na začatie konania vecne vychádza z ohrozenia základných práv a slobôd vyvolaného napadnutým právnym predpisom. Ústavná podmienka existencie ohrozenia súčasne musí nevyhnutne reflektovať zodpovedajúcu spoločenskú realitu. Nepostačuje iba akademický (teoretický) potenciál zásahu do základných práv a slobôd napadnutým právnym predpisom (PL. ÚS 4/2021). Podľa ústavného súdu návrh navrhovateľky súvisí so základnou ústavnou právomocou verejného ochrancu práv ochraňovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, nijako nevybočuje z kompetenčných medzí vyplývajúcich z čl. 151a ods. 1 ústavy a taktiež dokumentuje reálnosť hrozby základným právam a slobodám, tak ako to vyžaduje čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy.

9. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľka v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

10. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu presne označila jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlad namieta, a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy a dohovoru.

11. Samotné dôvody nesúladu napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

12. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čílen v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 29. júna 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky