

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky na základe Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2024 a na základe úlohy B.8. vyplývajúcej z uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 491 z 2. októbra 2019 k návrhu na určenie gestorských ústredných orgánov štátnej správy a niektorých orgánov verejnej moci zodpovedných za prebratie a aplikáciu smerníc (na návrh ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí predložiť na rokovanie vlády návrh právneho predpisu, ktorým sa zabezpečí prebratie smernice Rady (EÚ) 2019/997 z 18. júna 2019, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ a zrušuje rozhodnutie 96/409/SZBP do 12 mesiacov od prijatia doplňujúcich technických špecifikácií uvedených v článku 9 smernice Rady (EÚ) 2019/997).

Právna úprava vydávania náhradných cestovných dokladov Európskej únie je v súčasnosti upravená v § 14 zákona o cestovných dokladoch, ktorý bol do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedený na základe rozhodnutia zástupcov vlády členských štátov, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady 96/409/SZBP. V súčasnosti je potrebné pravidlá zavedené rozhodnutím aktualizovať, a to najmä z dôvodu lepšieho zabezpečenia formátu náhradného cestovného dokladu Európskej únie a uľahčenia konzulárnej ochrany nezastúpených občanov. Cieľom návrhu zákona je preto primárne transpozícia smernice Rady (EÚ) 2019/997 z 18. júna 2019, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ a zrušuje rozhodnutie 96/409/SZBP (Ú. v. EÚ L 163, 20.6.2019).

V čl. I návrhu zákona (novela zákona o cestovných dokladoch) sa v nadväznosti na predmetnú smernicu upravujú okolnosti, za ktorých môže zastupiteľský úrad Slovenskej republiky v zahraničí vydať náhradný cestovný doklad Európskej únie občanovi členského štátu Európskej únie, okrem Slovenskej republiky, ktorý sa na území nečlenského štátu Európskej únie ocitol bez cestovného dokladu z dôvodu straty, odcudzenia, zničenia, skončenia doby platnosti riadneho cestovného dokladu či nemožnosti získania riadneho cestovného dokladu, najmä z dôvodu, že v danom štáte sa nenachádza zastupiteľský úrad štátu jeho štátnej príslušnosti, ktorý by mu efektívne bol schopný poskytnúť v konkrétnom prípade náležitú konzulárnu ochranu vydaním národného cestovného dokladu alebo národného náhradného cestovného dokladu, ktorý by mu umožnil vrátiť sa do vlasti, resp. do štátu pobytu.

Návrh zákona definuje náhradný cestovný doklad Európskej únie, určuje dĺžku jeho platnosti a štandardné lehoty procesu vydania. Rovnako ustanovuje postup konzultácie medzi zastupiteľským úradom Slovenskej republiky v zahraničí so zastupiteľským úradom štátnej príslušnosti žiadateľa o vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie, resp. s ministerstvom zahraničných vecí tohto štátu, a to najmä s cieľom potvrdenia totožnosti a štátneho občianstva žiadateľa. V naliehavých mimoriadnych situáciách pripúšťa možnosť vydať náhradný cestovný doklad Európskej únie aj bez predchádzajúcej konzultácie s členským štátom štátnej príslušnosti žiadateľa.

Podrobnosti upraví vykonávací právní predpis, ktorý vydá Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky.

V čl. I sú zapracované aj niektoré ďalšie zmeny vyplývajúce z aplikačnej praxe. Ide najmä o podanie žiadosti o vydanie cestovného dokladu pre osoby do 18 rokov a pre bezvládne osoby, pre ktorých sa podmienky žiadosti zjednocujú s podaním žiadosti o občiansky preukaz. Precizuje sa aj úprava výkonu niektorých súdnych rozhodnutí v trestnom konaní tak, aby sa osobám, ktorým súd uložil zákaz vycestovať do zahraničia, osobám, na ktorých bol súdom vydaný príkaz na zatknutie, európsky zatýkací rozkaz alebo medzinárodný zatýkací rozkaz a osobám, ktorým bolo súdom nariadené obmedzenie osobnej slobody a ich predvedenie, bezodkladne znemožnilo používať cestovný doklad na cestovanie. Ide predovšetkým o cestovné pasy, ktoré sa používajú pri cestovaní najmä do krajín mimo Európskej únie, resp. mimo Schengenský priestor. Záujmom štátu je, aby výkon týchto súdnych rozhodnutí, a teda zabránenie zneužívania cestovných dokladov, bolo efektívne, administratívne nenáročné a rýchle.

V čl. II. návrhu zákona (novela zákona o správnych poplatkoch) sa v časti XVIII. Konzulárne poplatky dopĺňa nová položka sadzobníka správnych poplatkov, a to za vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie. Okrem toho sa aj upravuje výška niektorých iných konzulárnych poplatkov tak, aby ich bolo možné vyberať v hotovosti bez nevyhnutnej potreby narábania s mincami. Táto zmena reflektuje na aplikačnú prax zastupiteľských úradov Slovenskej republiky v zahraničí, ktoré vyberajú správne poplatky v hotovosti, čo je v súčasnosti spojené s pretrvávajúcou a prakticky náročnou potrebou zabezpečovania euromincí.

Z dôvodu neproporčnej výšky konzulárnych poplatkov za vydanie cestovného pasu (60 eur) a za vydanie náhradného cestovného dokladu (14 eur) a z toho plynúceho žiadania a vydávania náhradného cestovného dokladu v rozpore s jeho zákonným účelom, sa zvyšuje konzulárny poplatok za vydanie náhradného cestovného dokladu na porovnateľnú úroveň za vydanie cestovného pasu (50 eur).

Účinnosť návrhu zákona sa navrhuje s prihliadnutím na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu, potrebnú legisvakanciu a na transpozičnú lehotu.

Návrh zákona predpokladá pozitívny a minimálny negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, pozitívny vplyv na informatizáciu a negatívne sociálne vplyvy. Návrh zákona nepredpokladá žiadne vplyvy na služby verejnej správy pre občana, na podnikateľské prostredie, na životné prostredie ani na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, inými zákonmi, s právom Európskej únie, s medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

B. Osobitná časť

K čl. I

K bodom 1 až 4 (§ 5 ods. 1 a 2)

Vzhľadom na špecifiká náhradných cestovných dokladov sa spresňuje vymedzenie údajov, ktoré obsahujú tieto doklady oproti iným (štandardným) cestovným dokladom. Oba náhradné cestovné doklady z technických príčin neobsahujú biometrické a náhradný cestovný doklad Európskej únie neobsahuje ani rodné číslo (keďže sa vydáva občanom iných štátov).

K bodu 5 [§ 7 písm. f)]

Ide o legislatívno-technickú úpravu v nadväznosti na smernicu (EÚ) 2019/997, ktorá zrušila rozhodnutie zástupcov vlád členských štátov Európskej únie, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady 96/409/SZBP z 25. júna 1996 o zavedení cestovného preukazu.

K bodu 6 (§ 9 ods. 2 písm. j))

Legislatívno – technická úprava.

K bodu 7 (§ 14)

V nadväznosti na smernicu (EÚ) 2019/997 sa zavádza nová, komplexná úprava vydávania náhradného cestovného dokladu Európskej únie. Tento doklad vydávajú zastupiteľské úrady Slovenskej republiky v zahraničí nezastúpeným štátnym občanom iného členského štátu Európskej únie ako Slovenskej republiky, ktorý nemá na území tretieho štátu, na území ktorého sa nachádza, diplomatické zastúpenie alebo konzulárne zastúpenie, ktoré je schopné poskytnúť v konkrétnom prípade konzulárnu ochranu,

Náhradný cestovný doklad Európskej únie sa definuje ako cestovný doklad s obmedzenou územnou a časovou platnosťou ohraničenou účelom cesty, ktorým je návrat do vlasti alebo iného štátu pobytu, so štandardnou dĺžkou platnosti najviac 15 dní. V mimoriadnych prípadoch môže byť náhradný cestovný doklad vydaný aj s dlhšou časovou platnosťou. Príkladom takejto mimoriadnej situácie bola napríklad pandémia v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19, keď umiestnenie v karanténe a rôzne ďalšie obmedzenia predlžovali dobu cestovania. Ďalej môže ísť o prípady dlhodobého obmedzenia leteckej dopravy, nečakanej hospitalizácie nezastúpeného občana a ďalšie skutočnosti, ktoré bránia pricestovaniu do cieľovej krajiny v lehote 15 dní.

Náhradný cestovný doklad Európskej únie bude vydávaný v spoločnom, jednotnom formáte. Zároveň návrh zákona demonštratívny spôsobom uvádza, v ktorých prípadoch môže zastupiteľský úrad Slovenskej republiky vydať náhradný cestovný doklad Európskej únie nezastúpenému občanovi – napr. ak sa jeho cestovný doklad stratil, bol odcudzený alebo zničený alebo ho nemožno v primeranej lehote získať.

Uvádzajú sa osobné údaje, ktoré uvádza nezastúpený občan v žiadosti o vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie. Okrem osobných údajov nezastúpeného občana uvedených v odseku 6 písm. a) až h) možno od žiadateľa požadovať aj ďalšie údaje a podklady ako napríklad uvedenie cieľovej krajiny, tranzitných krajín, predpokladaná dĺžka cesty alebo iné údaje, ktoré môže vyžadovať členský štát jeho štátnej príslušnosti.

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky vydá všeobecne záväzný právny predpis, v ktorom ustanoví podrobnosti o tomto doklade a podrobnosti a vzor žiadosti o jeho vydanie.

K bodu 8 (§ 14a)

V novom ustanovení § 14a sa upravujú procesné náležitosti vydania náhradného cestovného dokladu Európskej únie. Zastupiteľské úrady Slovenskej republiky v zahraničí budú pred vydaním náhradného cestovného dokladu Európskej únie nezastúpenému občanovi povinné vykonať konzultácie s príslušným orgánom členského štátu s cieľom overiť totožnosť a štátnu príslušnosť žiadateľa so štátom, ktorého je občanom. Zastupiteľský úrad Slovenskej republiky v zahraničí poskytne príslušnému úradu členského štátu všetky relevantné informácie o nezastúpenom občanovi spolu s kópiami listín preukazujúcich totožnosť nezastúpeného občana. V praxi sú týmito dokladmi najčastejšie preukaz totožnosti a vodičský preukaz, ale v prípade, že žiadateľ nimi nedisponuje, možno uznať aj iný doklad obsahujúci osobné údaje žiadateľa.

V mimoriadne naliehavých prípadoch sa ustanovuje možnosť vydať náhradný cestovný doklad Európskej únie bez potvrdenia štátnej príslušnosti nezastúpeného občana príslušným orgánom členského štátu za splnenia podmienky, že zastupiteľský úrad Slovenskej republiky v zahraničí sa predtým pokúsil využiť všetky dostupné komunikačné prostriedky s príslušným orgánom členského štátu, no tieto pokusy neboli úspešné.

Určuje sa tiež informačný postup zastupiteľského úradu Slovenskej republiky v zahraničí smerom k členskému štátu Európskej únie, ktorého nezastúpenému štátnemu príslušníkovi bol za uvedených okolností vydaný náhradný cestovný doklad Európskej únie.

Návrh zákona zároveň ustanovuje povinnosť pre zastupiteľské úrady Slovenskej republiky uchovávať kópie, resp. skeny vydaných náhradných cestovných dokladov Európskej únie, ako aj skutočnosť, že ak je výsledkom konzultácie s príslušným orgánom členského štátu nesúhlas iného členského štátu s vydaním tohto dokladu jeho občanovi, zastupiteľský úrad Slovenskej republiky v zahraničí náhradný cestovný doklad Európskej únie nevydá a zodpovednosť za poskytnutie konzulárnej ochrany prechádza na členský štát, ktorého je daná osoba občanom.

Upravuje sa aj postup Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, v prípade, že o vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie požiada v tretej krajine slovenský štátny občan zastupiteľský úrad iného členského štátu Európskej únie. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky overí do troch pracovných dní štátnu príslušnosť a totožnosť nezastúpeného slovenského občana. V odôvodnených prípadoch je možné lehotu troch pracovných dní predĺžiť, o čom Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky informuje členský štát Európskej únie, ktorý slovenský občan požiadal o vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie, a zároveň mu poskytne informáciu, ako dlho bude pravdepodobne overenie štátnej príslušnosti a totožnosti tohto občana trvať. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky môže tiež namietat vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie slovenskému štátnemu občanovi. Dôvodom namietania vydania náhradného cestovného dokladu Európskej únie môže byť napríklad skutočnosť, že občan neposkytuje súčinnosť, nepodieľa sa na riešení situácie, zneužil konzulárnu ochranu, uviedol nepravdivé informácie alebo zavádzajúce informácie alebo iné závažné skutočnosti.

Upravuje sa tiež doba uchovávania osobných údajov spracúvaných v súvislosti so žiadosťou o vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie o overení štátnej príslušnosti a totožnosti nezastúpeného občana.

Pod pojmom občan, ktorý je použitý v odsekoch 8 a 9 sa rozumie štátny občan Slovenskej republiky v zmysle legislatívnej skratky zavedenej v § 1 zákona.

K bodu 9 (§ 17 ods. 2)

Na základe poznatkov vyplývajúcich z aplikačnej praxe sa – obdobne ako je tomu pri žiadostiach o vydanie občianskeho preukazu – dopĺňa do zákona možnosť pre štatutárne orgány zariadení na výkon rozhodnutí súdu poveriť podaním žiadosti pre osobu mladšiu ako 18 rokov aj inú osobu.

K bodu 10 (§ 17 ods. 5)

Zjednodušujú sa podmienky pri podaní žiadosti o cestovný doklad pre bezvládne osoby tým, že sa vypúšťa povinnosť disponovať osvedčenou plnou mocou. Zamestnanec v súčasnej dobe osobne kontroluje totožnosť žiadateľa pri spracovaní žiadosti, ktorá sa u bezvládných osôb vykonáva mobilným pracoviskom.

K bodu 11 (§ 23 ods. 3)

V súčasnosti sa po uložení zákazu vycestovať do zahraničia podľa Trestného poriadku, resp. po vydaní príkazu na zatknutie, európskeho zatýkacieho rozkazu alebo medzinárodného zatýkacieho rozkazu, rozhoduje ešte v správnom konaní o odňatí cestovného dokladu. Vzhľadom na to, že ide o súdne rozhodnutia, dodatočné rozhodovanie o cestovnom doklade v správnom konaní možno považovať za v zásade neopodstatnené, a to nielen pri samotnom uložení zákazu vycestovať alebo príkazu na zatknutie, resp. zatýkacieho rozkazu, ale aj pri ich eventuálnom súdnom zrušení.

Navrhovaná nová koncepcia o zaevidovaní takého cestovného dokladu ako odcudzeného namiesto vydávania správneho rozhodnutia o jeho odňatí, zrýchli a zefektívni výkon týchto súdnych rozhodnutí. Evidovanie cestovného dokladu ako odcudzeného sa prejaví v pátracích databázach a pri cestovných kontrolách na letiskách a pod. znemožní jeho použitie. V danom kontexte to možno vnímať ako technický výkon súdneho rozhodnutia, nie ako reálne rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb v oblasti verejnej správy. Taktiež aj po zrušení zákazu vycestovať do zahraničia, príkazu na zatknutie, európskeho zatýkacieho rozkazu alebo medzinárodného zatýkacieho rozkazu sa bude bezodkladne obnovovať možnosť opätovného použitia cestovného dokladu tým, že sa evidovanie cestovného dokladu ako odcudzeného iba zruší v evidencii.

Vzhľadom na podobnosť s ostatnými rozhodnutiami sa tieto postupy budú vzťahovať aj na súdom nariadené obmedzenie osobnej slobody a predvedenie svedka.

K bodu 12 (§ 23 ods. 4)

V novo navrhovanom ustanovení sa upravuje situácia, ak po uložení zákazu vycestovať do zahraničia podľa Trestného poriadku, resp. po vydaní príkazu na zatknutie, európskeho zatýkacieho rozkazu, medzinárodného zatýkacieho rozkazu alebo po nariadení obmedzenia osobnej slobody a predvedení svedka, občan požiadá o vydanie cestovného dokladu. V takom prípade už správne konanie začalo podaním žiadosti, teda musí byť aj riadne ukončené; vzhľadom na existenciu súdneho rozhodnutia sa však ukončí „bez ďalšieho konania“, teda bez ďalších úkonov vo vzťahu ku žiadateľovi. Ak sa v takej situácii zistí, že občan už je držiteľom iného cestovného dokladu, zároveň sa tento cestovný doklad vyznačí v evidencii ako odcudzený.

Ak bola žiadosť o vydanie cestovného dokladu podaná na zastupiteľskom úrade Slovenskej republiky v zahraničí, tieto úkony bude vykonávať jeden policajný útvar určený Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky – Okresné riaditeľstvo Policajného zboru Bratislava I.

K bodu 13 (§ 27 ods. 3)

Ustanovuje sa povinnosť pre štátneho občana Slovenskej republiky vrátiť jemu vydaný náhradný cestovný doklad Európskej únie po splnení jeho účelu orgánu Policajného zboru, ktorý o tom zo štatistických dôvodov informuje Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky.

K bodu 14 (§ 29 ods. 2 písm. d))

Evidencia cestovných dokladov a centrálna evidencia cestovných dokladov sa dopĺňa o ukazovateľ štátnej príslušnosti v prípade náhradného cestovného dokladu Európskej únie, keďže ten sa bude vydávať občanom iných štátov.

K bodu 15 (§ 29 ods. 4)

Legislatívno-technická úprava nadväzujúca na doplnenie písmena d) v odseku 1.

K bodu 16 (§ 32)

Do ustanovenia, ktoré vylučuje aplikáciu určitých ustanovení zákona na osoby bez štátnej príslušnosti s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a osoby, ktorým bol na území Slovenskej republiky udelený azyl, sa navrhuje doplniť aj vylúčenie aplikácie § 14 a 14a vo vzťahu k týmto osobám, keďže žiadateľom o vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie môže byť len občan Európskej únie, nachádzajúci sa na území tretej krajiny, kde sa nenachádza zastúpenie členského štátu, ktorého je on štátnym príslušníkom.

K bodu 17 (poznámka pod čiarou k odkazu 23)

Ide o legislatívno-technickú úpravu, ktorou sa aktualizuje citácia odkazu na právnu úpravu ochrany osobných údajov.

K bodu 18 (príloha bod 2)

Do zoznamu preberaných právnych aktov Európskej únie sa dopĺňa smernica Rady (EÚ) 2019/997 z 18. júna 2019, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ a zrušuje rozhodnutie 96/409/SZBP (Ú. v. EÚ L 163, 20.6.2019).

K čl. II

Navrhovanou zmenou sa upravuje suma konzulárnych poplatkov tak, aby ich bolo možné vyberať v hotovosti, bez nevyhnutnej potreby narábania s mincami. Všetky sumy konzulárnych poplatkov sa preto nastavujú tak, aby boli deliteľné piatimi, t. j. konzulárny poplatok 1 euro sa upravuje na 5 eur, 7 eur na 10 eur, 14 eur na 15 eur a 22 eur na 25 eur.

Táto zmena reflektuje na aplikačnú prax zastupiteľských úradov Slovenskej republiky v zahraničí, ktoré vyberajú správne poplatky v hotovosti, čo je v súčasnosti spojené s pretrvávajúcou a prakticky náročnou potrebou zabezpečovania euromincí. V tejto súvislosti je potrebné poukázať tiež na to, že konzulárne poplatky môžu byť v odôvodnených prípadoch a z dôvodov všeobecného, politického alebo humanitného záujmu znížené alebo môže byť upustené od ich vybratia. Okrem úpravy sumy niektorých správnych poplatkov v tejto položky rovnako ako pri ostatných konzulárnych poplatkoch (deliteľnosť piatimi z dôvodu minimalizácie potreby narábania s mincami – z 22 eur na 25 eur, zo 14 eur na 15 eur, zo 7 eur na 10 eur) sa zvyšuje suma za žiadosť o vydanie náhradného cestovného dokladu (zo 14 eur na 50 eur) a za žiadosť o vydanie náhradného cestovného dokladu opakovanie v priebehu šiestich po sebe nasledujúcich mesiacov (z 30 eur na 100 eur).

Navrhovaná zmena vyplýva z aplikačnej praxe, o. i. aj z toho, že občania Slovenskej republiky v niektorých prípadoch žiadajú o vydanie náhradného cestovného dokladu z dôvodu

potreby preukázania svojej totožnosti v zahraničí, čo je v rozpore so zákonným účelom, na ktorý sa náhradný cestovný doklad vydáva, pričom dôvodom je výrazne nižší správny poplatok v porovnaní so správnym poplatkom za podanie žiadosti o vydanie cestovného dokladu (60 eur).

Z dôvodu rešpektovania princípu rovnakého prístupu k zastúpeným občanom a nezastúpeným občanom iných členských štátov Európskej únie sa navrhuje, aby výška správneho poplatku za vydanie náhradného cestovného dokladu Európskej únie bola rovnaká ako výška správneho poplatku za vydanie náhradného cestovného dokladu (t. j. 50 eur).

K čl. III

Dátum nadobudnutia účinnosti zákona sa navrhuje tak, aby zohľadňoval predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu vrátane primeranej legisvakancie, pričom účinnosť transpozičných ustanovení smernice (EÚ) 2019/997 sa nastavuje v súlade s termínom podľa tejto smernice.