**D ô v o d o v á s p r á v a**

1. **Všeobecná časť**

Na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky sa predkladá návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tibora Bernaťáka, Evy Smolíkovej a Stanislava Kmeca na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov *(ďalej len „novela zákona o tvorbe právnych predpisov“)*.

Cieľom predkladateľov novely zákona o tvorbe právnych predpisov je:

* zákonne vymedziť minimálny povinný obsah každej vypracovávanej doložky vybraných vplyvov predkladaných návrhov právnych predpisov do pripomienkového konania určením vybraných vplyvov, ktorých predpoklady sa posudzujú;
* zaviesť medzi vybrané vplyvy aj vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, ktoré doteraz vo vypracovaných doložkách vybraných vplyvov absentovali a prispieť tak k integrácii rodinných aspektov do prípravy a schvaľovania právnych predpisov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného demografického rozvoja spoločnosti;
* vymedziť minimálny obsah analýzy vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu určením konkrétnych priamych a nepriamych vplyvov, ktoré sú v nej analyzované;
* zaviesť posúdenie vplyvu na manželstvo, rodičovstvo a rodinu ako povinnú obsahovú súčasť dôvodovej správy každého právneho predpisu predkladaného do Národnej rady Slovenskej republiky, t. j. aj pre návrhy zákonov predkladané výbormi a poslancami Národnej rady Slovenskej republiky.

Novela zákona o tvorbe právnych predpisov vznikla ako reakcia na súčasný platný právny stav, ktorý síce v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z. v ustanovení § 7 ods. 1 písm. c) ustanovuje, že návrh právneho predpisu predkladaný do pripomienkového konania okrem paragrafového znenia obsahuje aj doložku vybraných vplyvov a analýzu vplyvov; avšak ďalej tento zákon obsahové zameranie tejto analytickej súčasti návrhu právneho predpisu dôležitej na jeho ďalšie náležité posúdenie nijako nešpecifikuje.

Predkladatelia preto navrhli sedem vybraných vplyvov, u ktorých majú zato, že je ich potrebné pri tvorbe právneho predpisu systematicky posudzovať a má ich teda povinne obsahovať každá doložka vybraných vplyvov predkladaných návrhov právnych predpisov do pripomienkového konania. Šesť z týchto vybraných vplyvov je predkladateľmi navrhnutých v súlade s Jednotnou metodikou na posudzovanie vybraných vplyvov schválenej uznesením vlády SR č. 24 zo 14. januára 2015 v znení uznesenia vlády SR č. 513 zo 16. septembra 2015 a uznesenia vlády SR č. 76 z 24. februára 2016 (vplyvy na rozpočet verejnej správy; vplyvy na podnikateľské prostredie; sociálne vplyvy; vplyvy na životné prostredie; vplyvy na informatizáciu spoločnosti; vplyvy na služby verejnej správy pre občana). Medzi týchto šesť v praxi už posudzovaných vybraných vplyvov predkladatelia navrhujú zahrnúť aj posudzovanie nových vplyvov, a to vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Systematické analytické posudzovanie vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu doteraz pri tvorbe právnych predpisov absentovalo napriek skutočnosti, že článok 41 Ústavy Slovenskej republiky garantuje manželstvu, rodičovstvu a rodine osobitnú zákonnú ochranu. Bez náležitého analytického posudzovania návrhov právnych predpisov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu je dodržiavanie tohto ústavného záväzku v súlade s cieľmi stanovenými ústavodarcom ohrozené.

Posudzovanie vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu je taktiež jedným z konkrétnych krokov venovania pozornosti rastúcej zraniteľnosti rodín založených manželstvom ako základných buniek spoločnosti a nepriaznivých demografických prognóz pre Slovenskú republiku. Rodina je založená manželstvom a/alebo na spoločnom rodinnom pôvode. Posudzovanie vplyvov na rodinu preto zahŕňa aj posudzovanie vplyvov na rodiny osamelých rodičov s deťmi. Rada OSN pre ľudské práva začiatkom júla 2015 schválila rezolúciu na podporu rodiny. Citujúc Všeobecnú deklaráciu ľudských práv nazvala rodinu „prirodzenou a základnou bunkou spoločnosti“ a vyzvala štáty na prijatie opatrení na jej podporu a rozvoj. Rodina podľa rezolúcie čelí „rastúcej zraniteľnosti“ a štáty by jej mali venovať zvláštnu pozornosť. Podľa publikácie „Vplyv starnutia populácie na zamestnanosť a ekonomický rast“ vydanej Radou pre rozpočtovú zodpovednosť je podľa demografických prognóz nepriaznivý vývoj posledných štyroch rokov začiatkom dlhého obdobia, počas ktorého bude populácia prechádzajúca do poproduktívneho veku systematicky početnejšia ako mladšie vekové skupiny, ktoré by ju mali nahradzovať. Výsledný pokles populácie v produktívnom veku bude zároveň sprevádzaný aj nárastom počtu ľudí starších ako 65 rokov. Kým na Slovensku v roku 2014 pripadalo na jedného seniora 5 ľudí v produktívnom veku, v roku 2030 sa očakáva, že to budú už len traja. V Európskom kontexte ide pritom o jednu z najrýchlejšie prebiehajúcich demografických zmien. Pre porovnanie, v rovnakom období sa v celej Európskej únii zníži počet ľudí v produktívnom veku pripadajúcich na jedného seniora len približne o jedného človeka, teda polovičným tempom v porovnaní so Slovenskom. Správa OSN Slovensku rovnako upozorňuje na tento demografický problém. Podľa odhadu OSN do roku 2100 má klesnúť počet obyvateľov Slovenska na 3,7 milióna pri stúpajúcom počte obyvateľov v Afrike a Ázii. Priemerný vek sa zvýši až na 50 rokov. Na túto skutočnosť je potrebné reagovať a v dlhodobom horizonte prijímať opatrenia, ktoré podporia spomalenie demografického poklesu a prinesú v dlhšom horizonte demografický rast na úroveň záchovnej hodnoty populácie.

Za účelom náležitého posudzovania vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu predkladatelia zároveň navrhujú v akom minimálnom rozsahu je potrebné vyhotovovať analýzu týchto vplyvov. Táto analýza vplyvov musí byť zameraná najmä na zistenie a vyhodnotenie priamych a nepriamych vplyvov na rodinné prostredie, vzájomnú súdržnosť členov rodiny, výchovu detí, práva rodičov voči deťom, základné zásady zákona o rodine, uzavieranie manželstva a na disponibilný príjem domácností viacdetných rodín.

Vzhľadom na touto novelou navrhované je možné uviesť, že predkladatelia zvolili minimalistický legislatívny prístup, ktorý čo najmenej zaťaží dotknuté subjekty, na rozdiel od niektorých iných posudzovaných oblastí, ako je to napríklad v prípade životného prostredia, kde je problematika posudzovania vplyvov na životné prostredie riešená mimoriadne komplexne a na všetkých úrovniach rozhodovania v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Predkladaný návrh zákona nemá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy, vplyvy na podnikateľské prostredie, sociálne vplyvy, vplyvy na životné prostredie, a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti a služby verejnej správy pre občana.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná. Návrh zákona je v súlade s právom Európskej únie.

1. **Osobitná časť**

**K Čl. I**

**K bodu 1**

K § 7 ods. 3 - Navrhuje sa doplnenie § 7 zákona novým odsekom 3, ktorým sa zavádzajú minimálne povinné obsahové náležitosti doložky vybraných vplyvov a analýzy vplyvov podľa § 7 ods. 2 písm. c) zákona. Navrhuje sa, aby obsahom doložky vybraných vplyvov boli vplyvy podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov schválenej uznesením vlády SR č. 24 zo 14. januára 2015 v znení uznesenia vlády SR č. 513 zo 16. septembra 2015 a uznesenia vlády SR č. 76 z 24. februára 2016 (vplyvy na rozpočet verejnej správy; vplyvy na podnikateľské prostredie; sociálne vplyvy; vplyvy na životné prostredie; vplyvy na informatizáciu spoločnosti; vplyvy na služby verejnej správy pre občana) a vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu v súlade s článkom 41 Ústavy Slovenskej republiky a za účelom integrácie rodinných aspektov do prípravy a schvaľovania právnych predpisov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného demografického rozvoja spoločnosti.

K § 7 ods. 4 - Navrhuje sa doplnenie § 7 zákona novým odsekom 4, ktorým sa zavádzajú minimálne povinné obsahové náležitosti analýzy vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu za účelom náležitého analytického posudzovania konkrétnych priamych a nepriamych vplyvov návrhov právnych predpisov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Obsahom analýzy vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu musí byť analýza vplyvov na rodinné prostredie, vzájomnú súdržnosť členov rodiny, výchovu detí, práva rodičov voči deťom, základné zásady zákona o rodine, uzavieranie manželstva a na disponibilný príjem domácností viacdetných rodín. Každý z týchto konkrétnych vplyvov sa analyzuje samostatne a tak aby bolo možné najmä jednoznačne posúdiť jednotlivé vplyvy z nasledovných hľadísk:

1. Vplyv na rodinné prostredie:

* Spôsobí navrhovaná právna úprava zmenu rodinného prostredia? Ak áno, v akom rozsahu?
* Môže dôjsť navrhovanou právnou úpravou k narušeniu zdravého rodinného prostredia?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na demografický rast? Ak áno, aký je vplyv vzhľadom k úrovni záchovnej hodnoty populácie?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na odstraňovanie prekážok, ktoré bránia pracujúcim rodičom dosiahnuť želaný počet detí?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na množstvo času alebo príležitostí pre rodičov alebo pre deti na realizáciu rodinného života?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na prenikanie látkových alebo nelátkových závislostí do rodín?

2. Vplyv na vzájomnú súdržnosť členov rodiny:

* Má navrhovaná právna úprava vplyv na vzájomnú súdržnosť členov rodiny? Ak áno, aký?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na posilňovanie väzieb medzi členmi rodiny?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na obnovovanie alebo záchranu rodín?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na vznik či pretrvávanie konfliktov medzi členmi rodiny?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na rozpad rodín?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na poskytovanie pomoci pri odkázanosti niektorého z členov rodiny na pomoc?

3. Vplyv na výchovu detí:

* Má navrhovaná právna úprava vplyv na výchovu detí? Ak áno, aký?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na výchovu detí v rodinách?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na výchovu detí k manželstvu a rodičovstvu?

4. Vplyv na práva rodičov voči deťom:

* Má navrhovaná právna úprava vplyv na práva alebo zodpovednosť rodičov voči deťom? Ak áno, aký?

5. Vplyv na základné zásady zákona o rodine:

* Má navrhovaná právna úprava vplyv na chránené záujmy obsiahnuté v základných zásadách zákona o rodine? Ak áno, aký?

6. Vplyv na uzavieranie manželstva:

* Má navrhovaná právna úprava vplyv na uzavieranie manželstva? Ak áno, aký?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na preferovaný čas vstupu do manželstva?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na informovanosť ohľadom povahy manželstva a  záväzkov medzi manželmi a založeniu rodiny?
* Má navrhovaná právna úprava vplyv na predchádzanie rozpadom manželstiev?

7. Vplyv na disponibilný príjem domácností viacdetných rodín:

* Má navrhovaná právna úprava vplyv na disponibilný príjem domácností viacdetných rodín? Ak áno, špecifikujte tento vplyv s prihliadnutím na počet detí v rodine, ich špeciálne potreby vzhľadom k veku, zdravotnému stavu a prípadne iným okolnostiam.

**K bodu 2**

Navrhuje sa prechodné ustanovenie zákona, ktoré zohľadňuje skutočnosť, že obsahom právnych predpisov predložených do pripomienkového konania pred účinnosťou tohto právneho predpisu bude doložka vybraných vplyvov a analýza vplyvov vypracovaná podľa doterajších právnych predpisov.

**K Čl. II**

**K bodu 1**

Navrhuje sa aby súčasťou dôvodovej správy návrhov zákonov predkladaných do Národnej rady Slovenskej republiky bolo posúdenie vplyvu na manželstvo, rodičovstvo a rodinu v súlade s článkom 41 Ústavy Slovenskej republiky a za účelom integrácie rodinných aspektov do prípravy a schvaľovania právnych predpisov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného demografického rozvoja spoločnosti.

**K bodu 2**

Navrhuje sa prechodné ustanovenie zákona, ktoré zohľadňuje skutočnosť, že návrhy zákonov predložené do Národnej rady Slovenskej republiky pred účinnosťou tohto právneho predpisu nemuseli v dôvodovej správe obsahovať posúdenie vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Vzhľadom nato náležitosti návrhov zákonov predložených do Národnej rady Slovenskej republiky pred účinnosťou tohto právneho predpisu budú posúdené podľa doterajších právnych predpisov.

**K Čl. III**

S ohľadom na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu sa navrhuje účinnosť zákona na 1. júl 2018.

**DOLOŽKA**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Termín začatia a ukončenia PPK: bezpredmetné

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Negatívne | Žiadne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  |  | x |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu  regulačného zaťaženia? |  |  | x |
| 3. Sociálne vplyvy |  |  | x |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  |  | x |
| – sociálnu exklúziu, |  |  | x |
| – 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 služby verejnej správy pre občana |  |  | x |

**A.3. Poznámky**

Návrh zákon nemá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy - nezakladá zvýšené nároky na výdavkovú časť štátneho rozpočtu, nemá žiadne vplyvy na podnikateľské prostredie, žiadne sociálne vplyvy, žiadne vplyvy na životné prostredie, a ani vplyvy na informatizáciu spoločnosti a služby verejnej správy pre občana.

**A.4. Alternatívne riešenia**

Bezpredmetné

**A.5. Stanovisko gestorov**

Bezpredmetné

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona s právom Európskej únie**

1. **Navrhovateľ zákona:** poslanci Národnej rady Slovenskej republiky Tibor Bernaťák, Eva Smolíková a Stanislav Kmec.
2. **Názov návrhu zákona:** Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

**3. Predmet návrhu zákona:**

a) nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

b) nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

c) nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.