# OBRAZAC PRETHODNA PROCJENA

KLASA: 011-02/16-02/5

URBROJ: 519-03-1-2/1-16-6

U Zagrebu, 21. rujna 2016.

# MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH

# PRETHODNA PROCJENA ZA OBITELJSKI ZAKON

|  |  |
| --- | --- |
| Red.br. | Ukratko, jasno i sažeto odgovorite na pitanja: |
| 1. | Opišite ukratko problem koji se namjerava riješiti normativnim rješenjem (izrađene teze propisa): |
| Ustavni sud Republike Hrvatske (nastavno: ***Ustavni sud***) zaprimio je više prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti Obiteljskog zakona *(Narodne novine, broj 103/2015.)* od 28. rujna 2015. godine, nastavno: ***ObZ 2015***.) s Ustavom i međunarodnim ugovorima, koji propis je stupio na snagu dana 1. studenoga 2015.  Istodobno, pojedini od ovih prijedloga sadržavaju i prijedlog za privremenom obustavom izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi ObZ 2015., u čemu se predlagatelji pozivaju na članak 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (*Narodne novine, broj 49/2002. – pročišćeni tekst),* uz argumentaciju da bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.  Ovi ustavnosudski postupci pokrenuti su temeljem prijedloga građana, većeg broja odvjetnika iz Splita i Zagreba, više udruga, kao i Hrvatske odvjetničke komore.  Postupajući povodom prethodno navedenih prijedloga, Ustavni sud je u veljači 2016. godine Vladi Republike Hrvatske (nastavno: ***Vlada***) uputio zahtjev za njezinim očitovanjem o tome namjerava li pokrenuti postupak izmjena, dopuna ili donošenja novog Obiteljskog zakona pred Hrvatskim saborom, odnosno u protivnom, pozivajući Vladu na očitovanje u odnosu na pojedine navode predlagatelja iz svih podnesenih prijedloga.  Riječ je o više različitih prijedloga sveukupno 16 predlagatelja građana, odvjetnika, udruga i Hrvatske odvjetničke komore u čijim prijedlozima se problematizira pitanje suglasnosti ObZ 2015. s Ustavom Republike Hrvatske (nastavno: ***Ustav***) i međunarodnim ugovorima.  Iz sadržaja prijedloga proizlazi da se istima osporava suglasnost s Ustavom i međunarodnim ugovorima odredbi koje uređuju sva područja koja su predmetom uređenja ObZ 2015., od uvodnih normi s temeljnim načelima do odredbi o braku, o pravnim odnosima roditelja i djece s mjerama za zaštitu prava i dobrobiti djece, posvojenju, skrbništvu, uzdržavanju, obveznom savjetovanju i obiteljskoj medijaciji, sve do odredbi koje se odnose na postupak pred sudom i onih kojima se uređuje organizacija i djelovanje centra za posebno skrbništvo.  S obzirom na velik broj predlagatelja te činjenicu da se u prijedlozima osporava suglasnost s Ustavom i međunarodnim ugovorima odredbi iz svih područja Zakona, uzimajući u obzir pravno područje koje normira Obiteljski zakon i njegovu važnost za sve građane Republike Hrvatske, a osobito radi zaštite prava i interesa djece, odlučeno je da će Vlada, putem nadležnog Ministarstva socijalne politike i mladih (nastavno: ***Ministarstvo***), osnovati radnu skupinu stručnjaka za područje obiteljskog prava, sa zadatkom analize i ocjene svih dotadašnjih učinaka koje je ObZ 2015. proizveo.  Istodobno, odlučeno je da će Vlada, tek nakon izvršene stručne analize i pribavljenog mišljenja ove radne skupine, zauzeti svoje stajalište o potrebi eventualnog pristupanja izmjenama, dopunama odnosno o potrebi eventualne izrade novog Obiteljskog zakona, kao i da će rezultati analize i preporuka ove radne skupine predstavljati stručnu podlogu za izradu odgovora Ustavnom sudu oko budućeg postupanja Vlade u odnosu na ObZ 2015.  Iz tih razloga, Ministarstvo je dana 14. ožujka 2016. donijelo ***Odluku o osnivanju i imenovanju članova Radne skupine za analizu i ocjenu dosadašnjih učinaka i iskustava u primjeni Obiteljskog zakona*** (*Narodne novine, broj 103/2015.)* s ***Odlukom o izmjeni i dopuni iste Odluke*** od 22. ožujka 2016. godine (nastavno: ***Radna skupina***). Radna skupina se sastojala od ukupno 26 stručnjaka, teoretičara i praktičara, predstavnika akademske zajednice, ureda pravobranitelja, sudova, profesionalnih udruženja, udruga, centara za socijalnu skrb, Centra za posebno skrbništvo, Ministarstva socijalne politike i mladih, odvjetnika te nezavisnih stručnjaka, sa zadatkom:   * ***izrade stručne analize dotadašnjih učinaka i iskustava u primjeni ObZ 2015***. i * ***izrade stručne preporuke odnosno mišljenja o potrebi eventualnog pristupanja izmjenama, dopunama, odnosno o izradi novog Obiteljskog zakona,***   Dana 11. travnja 2016. godine Radna skupina je sastavila stručno mišljenje s prijedlozima, doneseno na temelju:   1. ***stručnih znanja, mišljenja, prijedloga i iskustava članova Radne skupine, kao i*** 2. ***na temelju provedene stručne rasprave sa zainteresiranim predstavnicima iz područja obiteljskopravne zaštite iz cijele Republike Hrvatske kojima je prethodno upućen pisani poziv sa zamolbom za sudjelovanjem u ovoj stručnoj raspravi.***   Naime, s ciljem donošenja pravilnog, objektivnog i stručnog mišljenja, članovi Radne skupine smatrali su potrebnim, pored vlastitih znanja, iskustava i mišljenja, pribaviti iskustva, prijedloge, mišljenja i stajališta što većeg broja stručnjaka.  Temeljem poziva za sudjelovanjem u ovoj stručnoj raspravi primljen je veliki broj pisanih mišljenja i prijedloga stručnjaka teoretičara i praktičara iz 79 centara za socijalnu skrb (s pojedinim podružnicama, obiteljskim centrima), iz više općinskih sudova, uz pojedinačna mišljenja sudaca iz općinskih sudova koji postupaju u obiteljskopravnim predmetima (Općinski građanski sud u Zagrebu, općinski sudovi u Karlovcu, Velikoj Gorici, Osijeku, Puli, Sisku, Poreču, Dubrovniku, Labinu i Slavonskom Brodu). Također, zaprimljena su mišljenja i prijedlozi Pučke pravobraniteljice, Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, Pravobraniteljice za djecu, Pravnog fakulteta u Zagrebu, Pravnog fakulteta u Splitu, Pravnog fakulteta u Rijeci, Pravnog fakulteta u Osijeku, više odvjetnika, različitih udruga, ustanova te profesionalnih udruženja, koja su mišljenja i prijedlozi dostavljeni članovima Radne skupine. Po okončanju stručne rasprave, svi pisani materijali s mišljenjima, prijedlozima i iskustvima sudionika, objedinjeni su u zaseban pisani prikaz o provedenoj stručnoj raspravi, a koji materijali će se koristiti u daljnjem tijeku postupka izrade Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona.  Na temelju opisane metodologije, Radna skupina je na sastanku održanom 11. travnja 2016. godine, uz nazočnost 23 od ukupno 26 članova ***jednoglasno*** donijela ***Stručno mišljenje s prijedlozima od 11. travnja 2016. godine***, sa sljedećim zaključcima:  ***Zaključci Radne skupine mogu se objediniti u gledištu da je zakon nečitak, nedorađen, konfuzan, u nekim situacijama (institutima) nelogičan, nedorečen, nepregledan, normativno preopsežan, da postoje pravne praznine i kontradiktornosti, da bi mnoge cjeline trebalo mijenjati, kao i da su mnogi instituti teško razumljivi, te da izazivaju i da će uzrokovati probleme u praksi, što stvara pravnu nesigurnost i šteti građanima.***  ***Radna skupina je zaključila da je tekst kakav predstavlja ObZ 2015. nemoguće prepraviti, posebice iz razloga jer se primjedbe i dvojbe tiču svih dijelova zakona, te da bi samo nekoliko dobrih rješenja koja predstavljaju dio modernizacije obiteljskog prava trebalo inkorporirati u novi propis.***  ***Pritom su svi sudionici bili mišljenja da je dobra polazišna osnova za novi propis Obiteljski zakon iz 2003. godine, iz razloga osiguranja pravnog kontinuiteta uz uvažavanje europske pravne stečevine i međunarodnih obaveza Republike Hrvatske, a sve kako bi se izradio propis koji će bolje odgovarati potrebama zaštite članova obitelji.***  ***Radna skupina je bila stajališta da podneseni prijedlozi za ocjenu suglasnosti ObZ 2015. s Ustavom odražavaju suglasje u pogledu izrazite nekvalitete Obiteljskog zakona iz 2015. godine, kao i da je, s obzirom na broj i vrste primjedbi koje se odnose na institute iz cijelog Zakona, doveden u pitanje zahtjev za poštivanjem Ustavom zajamčenih prava.***  Nadalje, prema stajalištu Radne skupine, ***primjena ovog Zakona do sada je pokazala mnoge slabosti, koje se mogu očekivati i nadalje, pa bi njegova daljnja primjena mogla i ubuduće izazivati negativne učinke te teške i nepopravljive posljedice za građane na koje se Zakon primjenjuje.***  ***Također, Radna skupina je zaključila da je Zakon nekvalitetan u nomotehničkom smislu, teško razumljiv te stoga i teško popravljiv.***  Iz svih ovih razloga, ***Radna skupina je bila stajališta da bi u najboljem interesu građana bilo pokretanje postupka donošenja novog Obiteljskog zakona***, a koja preporuka je unesena u sadržaj citiranog Stručnog mišljenja s prijedlogom od 11. travnja 2016. godine.  Osobito, Radna skupina ***je zaključila da je Obiteljski zakon iz 2015.*** *(Narodne novine, broj 103/2015.)* ***tek neznatno promijenjen u odnosu na Obiteljski zakon iz 2014. godine*** (*Narodne novine, broj 75/2014.*) ***čiju je primjenu Ustavni sud u siječnju 2015. godine obustavio,*** a što je tadašnji predlagatelj i nositelj izrade ObZ-a 2015., Ministarstvo socijalne politike i mladih, u prvoj polovici 2015., prilikom njegovog predstavljanja i potvrdio.  Prema stajalištu Radne skupine ObZ 2015. ***izaziva teške i nepopravljive posljedice***, a što proizlazi iz sljedećeg:   * ***Zakon je sadržajno najvećim dijelom istovjetan obustavljenom Obiteljskom zakonu iz 2014. godine,*** * ***postoje brojne nedoumice i nejasnoće, kao i poteškoće u primjeni odredbi Zakona u praksi,*** * ***instrumenti i mehanizmi koji postoje u praksi u mnogim elementima ne korespondiraju sa zakonskim rješenjima,*** * ***u budućnosti se može očekivati dodatno opterećenje pravosudnog sustava i sustava socijalne skrbi vezano uz žalbene postupke.***   Prihvaćajući ovo nezavisno Stručno mišljenje, Ministarstvo je dana ***12. travnja 2016. godine Vladi uputilo prijedlog očitovanja za Ustavni sud o namjeravanom pokretanju postupka donošenja novog Obiteljskog zakona pred Hrvatskim saborom.***  Nastavno prednje izloženom, Ministarstvo je dana 18. svibnja 2016. godine, donijelo ***Odluku o osnivanju Radne skupine za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona***, s naknadnom ***Odlukom o ispravku odnosno izmjeni i dopuni Odluke*** od 24. svibnja 2016. godine koja Radna skupina je zadužena i ovlaštena za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona.  S ciljem osiguranja primjene načela transparentnosti u radu državnih tijela, kao i radi uvida javnosti u sastav Radne skupine za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona, Odluke o imenovanju njezinih članova objavljene su na mrežnim stranicama Ministarstva socijalne politike i mladih.  Ovu Radnu skupinu čine predstavnici akademske zajednice, sutkinja Vrhovnog suda Republike Hrvatske, suci općinskih sudova koji postupaju u predmetima obiteljskopravne zaštite, odvjetnici - članovi Hrvatske odvjetničke komore, predstavnici Ministarstva, predstavnik Ministarstva pravosuđa, predstavnici centara za socijalnu skrb, predstavnici udruga odnosno profesionalnih udruženja i nezavisni pravni stručnjaci. |
| 2. | Opišite ukratko cilj koji se želi postići normativnim rješenjem (izrađene teze propisa): |
| Normativnim rješenjem želi se postići da se, na temelju izvršene stručne analize i ocjene postojećeg stanja u primjeni ObZ-a 2015., predlože najbolja normativna rješenja u obiteljskom zakonodavstvu, koja će ponovno uvesti stabilnost sustava i time smanjiti rizike nastale donošenjem ObZ-a 2015. i čime će se ponovno uspostaviti kontinuitet u zakonodavnom uređenju i praktičnom postupanju, a sve ovo temeljeno na standardima najbolje prakse u ovom području, a koja će biti usklađena s Ustavom, međunarodnim ugovorima koji čine dio unutarnjeg pravnog sustava Republike Hrvatske, kao i pravnom stečevinom Europske unije. |
| 3. | Navedite adresate na koje se problem trenutno odnosi i adresate na koje bi se mogao odnositi u budućnosti.*(primjerice: gospodarski subjekti, organizacije civilnog društva, potrošači, dobrotvorne organizacije, umirovljenici, mladi, socijalno osjetljive skupine i sl.)* |
| Prema naravi materije koja se njime uređuje, Obiteljski zakon je propis koji se odnosi na izrazito velik broj građana Republike Hrvatske.  Prema objavi Državnog zavoda za statistiku, dana 31. ožujka 2011. godine u Hrvatskoj je bilo 1.002.207 oženjenih muškaraca i 1.006.532 udanih žena, 62.174 udovaca i 345.023 udovica, 65.272 razvedenih muškaraca i 95.578 razvedenih žena, dakle, sveukupno, riječ je o 2.576.786 jednom vjenčanih osoba ili 71 % svih starijih od 15 godina. Također, prema istom izvoru, dana 31. ožujka 2011. godine u Hrvatskoj je bilo oko milijun i stodevedeset tisuća obiteljskih domova: 321.933 bračna para bez djece, 637.184 bračna para s djecom, 174.517 majki s djecom, 33.345 očeva s djecom i 22.634 nevjenčana roditelja s djecom, a što ukupno čini brojku od 1.189.613 obiteljskih domova.  Prema posljednjim statističkim podacima u Hrvatskoj živi osamsto tisuća djece, točnije u Popisu iz 2011. godine utvrđen je broj od 797.855 djece.  Iz tih podataka proizlazi da Obiteljski zakon uređuje odnose oko milijun i stodevedesettisuća građana u obiteljskim domovima, te osamsto tisuća djece, dakle, njime se uređuju odnosi oko dva milijuna ljudi. Broj adresata Obiteljskog zakona je još i veći kada se istome pridodaju djeca koju su roditelji dužni uzdržavati nakon punoljetnosti, kao i druge osobe čiji pravni status se normira Obiteljskim zakonom, primjerice osobe lišene poslovne sposobnosti koje ne žive u obiteljskoj zajednici sa supružnicima ili djecom. Iz ovih brojčanih pokazatelja proizlazi da se Obiteljski zakon neposredno tiče više od dvije trećine hrvatskih građana.  Od toga posebice valja istaknuti kategoriju djece bez odgovarajuće roditeljske skrbi, potencijalnih posvojitelja i potencijalnih posvojenika, djece čiji su roditelji u postupku razvoda braka ili su razvedeni, djece čiji roditelji više ne žive u obiteljskoj zajednici, te štićenike. |
| 4. | Objasnite ukratko normativno rješenje (izrađene teze propisa) i utvrdite jedno nenormativno rješenje kojim bi se također mogao postići cilj. *(primjeri nenormativnog rješenja: edukacija i informiranje, sporazumi udruženja, industrija, kodeksi udruga i drugih interesnih udruženja, dobrovoljni dogovor predstavnika tržišta, standardi, trgovačke uzance i sl.)* |
| **Normativno rješenje (izrađene teze propisa):**  Prijedlog normativnog rješenja je donošenje novog Obiteljskog zakona, s obzirom da će se njime uređivati, mijenjati i dopunjavati velik broj odredbi važećeg ObZ-a 2015., a osobito odredbe o bračnom pravu, izvanbračnoj zajednici, postupku obveznog savjetovanja i obiteljske medijacije, odredbe o podrijetlu djeteta, roditeljskoj skrbi, zaštiti prava i interesa djece, posvojenju, skrbništvu, uzdržavanju, imovinskim odnosima, te postupovne i ovršne odredbe, u skladu sa Stručnim mišljenjem i preporukama Radne skupine za analizu i ocjenu dosadašnjih učinaka i iskustava u primjeni Obiteljskog zakona (*Narodne novine*, broj 103/15) od 11. travnja 2016. godine, te u skladu s budućim zaključcima i odlukama Radne skupine za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona.  Polazišna osnova za izradu budućeg Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona bit će Obiteljski zakon iz 2003. godine (*Narodne novine, broj* 116/2003, 17/2004, 136/2004, 107/2007, 51/2011, 61/2011, 35/2013 i 5/2015.) čime će se ponovno uvesti stabilnost sustava u području obiteljskopravnih odnosa, te osigurati kontinuitet u zakonodavnom uređenju i praktičnom postupanju, a posljedično će se time smanjiti rizici, nedoumice i konfuzija koji su nastali ili mogu nastati donošenjem ObZ-a 2015. Ovo se osobito ističe, s obzirom na saznanja o postojanju mnoštva nedoumica i otvorenih pitanja građana, a nerijetko i stručnjaka oko njegovog tumačenja i primjene, iz razloga što je ObZ 2015. normirao neke potpuno nove institute i zakonska rješenja, koji u velikoj mjeri ne korespondiraju i nemaju uporišta u instrumentima i mehanizmima koji postoje u stvarnosti.  Posebno, valja istaći da će se buduća normativna rješenja, koja će za polazišnu osnovu imati Obiteljski zakon iz 2003. usavršiti i doraditi, u cijelosti uvažavajući u međuvremenu preuzete međunarodne obveze Republike Hrvatske koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i presuda Europskog suda za ljudska prava, poštujući standarde, preporuke i druge dokumente Vijeća Europe u području zaštite materijalnih i procesnih prava građana, osobito djece, kao i pravne stečevine Europske unije.  **Nenormativno rješenje**:  U ovom području nije moguće nenormativno uređenje s obzirom da se navedeni problemi mogu regulirati isključivo donošenjem zakonskih propisa. |
| 5. | Odredite vremenski okvir za rješavanje problema i postizanje navedenog cilja te ukratko objasnite moguće prepreke, rizike u rješavanju problema**.** *(primjerice: potrebna financijska sredstva, raspoloživi resursi, koordinacija tijela u provedbi, različiti pristup rješavanju problema od strane adresata propisa, dionika, manjak podrške dionika, neusklađenost zakonodavstva, dodatni administrativni postupci, informatička podrška i sl.)* |
| Nacrt prijedloga Obiteljskog zakona planira se uputiti u postupak donošenja u prvoj polovici 2017. godine.  Pri izradi Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona potrebno je voditi računa o proteklom razdoblju od 1. studenoga 2015. godine u kojem su donijeti pojedinačni akti i poduzete radnje na temelju ObZ 2015. radi osiguranja kontinuiteta započetih postupaka po postojećem zakonu, na način da građani u najneznatnijoj mogućoj mjeri osjete teret promjene normativnog okvira.  Za provedbu ovog zakona bit će potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u području sustava socijalne skrbi u okviru limita ukupnih rashoda ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi.  Naime, s ciljem uređenja i provedbe mnogih zakonodavnih rješenja na kvalitetan način u skladu s najboljim interesom građana, osobito djece (primjerice: organiziranje mjere ostvarivanja stručne pomoći odnosno nadzora nad ostvarivanjem roditeljske skrbi, pribavljanja mišljenja djeteta, provođenja obiteljske medijacije, osiguranja troškova uzdržavanja djece ukoliko roditelj obveznik uzdržavanja ne izvršava svoju obvezu, poslova u svezi organizacije i provedbe instituta skrbništva i instituta posebnog skrbništva, organiziranja instituta predbračnog savjetovanja, osnivanje registra bračnih ugovora i drugi) zahtijevat će dodatna potrebna financijska sredstva. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Na sljedeća pitanja potrebno je odgovoriti sa »DA« odnosno »NE«, uz obvezni sažeti pisani osvrt.** | DA | NE |
| 6. | Da li normativno rješenje (izrađene teze propisa) zahtijeva izmjenu važećeg zakonodavstva**?** *Ako »DA«, navedite važeće zakonodavstvo, izravno povezano s ciljem koje će se morati mijenjati, uključujući podzakonske akte. Ukoliko postoji obveza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u tom području ili ukoliko postoji obveza provedbe međunarodnog ugovora za RH navedite propise koji se moraju usvojiti*. | X |  |
| Da. Normativno rješenje zahtjeva izmjenu važećeg zakonodavstva Obiteljskog zakona (*Narodne novine, broj 103./15.),* kao i svih podzakonskih akata donesenih na temelju ovog Zakona. Prilikom izrade normativnog rješenja vodit će se osobita briga o normativnoj usklađenosti ovih propisa s preuzetim međunarodnim obvezama Republike Hrvatske koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i presuda Europskog suda za ljudska prava, o standardima, preporukama i ostalim dokumentima Vijeća Europe, kao i o pravnoj stečevini Europske unije. |  | |
| 7. | Hoće li navedeno normativno rješenje imati značajan financijski učinak u barem jednom sektoru/području i u kojem? Da li utječe na tržišno natjecanje? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju**.** *(primjerice: veći financijski teret za gospodarske subjekte zbog troška prilagodbe zakonodavstvu i standardima; viši operativni troškovi; teži način kreditiranja i sl.)* | X |  |
| Za provedbu ovog zakona bit će potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u području sustava socijalne skrbi u okviru limita ukupnih rashoda ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi, osobito u području organizacije instituta skrbništva, kod provođenja mjera stručne pomoći odnosno nadzora nad ostvarivanjem roditeljske skrbi, te u području troškova uzdržavanja djece u slučaju kada roditelj ne izvršava tu svoju obvezu, no navedeno neće imati utjecaja na tržišno natjecanje. |  | |
| 8. | Hoće li navedeno normativno rješenje imati učinak na državni proračun odnosno proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju.*(primjerice: potreba za dodatnim sredstvima u proračunu za provedbu; sredstva za edukaciju službenika za nove ovlasti; sredstva za nabavu opreme; osiguranje transfera; osiguranje poticaja; sredstava za nove administrativne postupke i sl.)* | X |  |
| Provedba ovog zakona zahtijevat će dodatna sredstva u državnom proračunu za postupke preispitivanja sudskih odluka o lišenju poslovne sposobnosti, troškove skrbnika i posebnih skrbnika, edukaciju službenika za nove ovlasti, osobito troškove namijenjene za osiguranje kvalitetnog provođenja mjera za zaštitu prava i dobrobiti djece, naročito radi osiguranja odnosno organiziranja kvalitetne i učinkovite stručne pomoći i nadzora nad ostvarivanjem skrbi o djetetu i organiziranja usluga predbračnog savjetovanja u vezi informiranja budućih bračnih drugova oko njihovih međusobnih prava i obveza, zaštite prava i interesa zajedničke djece, kao i uređenja imovinskih odnosa, radi uvođenja registra bračnih ugovora te osobito radi osiguranja troškova uzdržavanja djece u slučaju kada roditelj obveznik uzdržavanja tu svoju obvezu ne izvršava. |  | |
| 9. | Hoće li navedeno normativno rješenje imati značajan učinak na socijalno osjetljive skupine, socijalni status građana, interesne skupine u društvu odnosno društvo u cjelini? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju**.** *(primjerice: status socijalnih prava građana; promjene naknada; status građana u odnosu na kupovnu moć; socijalna uključenost građana; zaštita posebnih skupina ljudi, ravnopravnost spolova i sl.)* | X |  |
| Donošenje ovog zakona imat će značajan učinak u pravcu znatno snažnije i sigurnije obiteljskopravne zaštite građana u dijelu koji se odnosi na zaštitu djece i obitelji u cjelini, a posebno na zaštitu djece tijekom i nakon razvoda braka ili prestanka obiteljske zajednice djetetovih roditelja prema sprječavanju i sankcioniranju manipulativnih, samovoljnih i jednostranih ponašanja roditelja u odnosu na dijete kojim se dovodi u pitanje ostvarivanje zajedničke roditeljske skrbi o djetetu, čime se promiče ravnopravnost spolova u području roditeljstva i roditeljske skrbi. Nadalje, promjena, te bolja i jasnija normiranost odredbi o uzdržavanju (izvan)bračnih drugova i djece, te dodatno normiranje pojedinih situacija u odnosu na bračnu stečevinu, kao i kvalitetnije normiranje uzdržavanja djece u situaciji kada roditelj obveznik uzdržavanja svoju obvezu ne ispunjava, značajno će utjecati na poboljšanje socijalnih prava građana, osobito djece, te time i na smanjivanje socijalne isključenosti do koje siromaštvo dovodi.  Promjene u normiranju instituta skrbništva dovest će do poboljšanja zaštite djece i punoljetnih osoba koje iz određenih razloga ne mogu brinuti o zaštiti svojih prava i interesa.  Pojednostavljenje obiteljskopravnih postupaka dovest će do boljeg i kvalitetnijeg ostvarenja prava na pravično suđenje odnosno prava na suđenje u razumnom roku. |  | |
| 10. | Hoće li navedeno normativno rješenje imati značajan učinak na okoliš, održivi razvitak i s tim u svezi na zdravlje ljudi? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju**.***(primjerice: utjecaj na ispuštanje stakleničkih plinova, utjecaj na šume, na gospodarenje otpadom, na biljni i životinjski svijet, na zaštitu voda, na zaštitu tla, na zaštitu kulturne baštine i sl.)* |  | X |
| Navedeno normativno rješenje neće imati nikakav učinak na okoliš niti na održivi razvitak. |  | |
| 11. | Hoće li navedeno normativno rješenje zahtijevati provedbu administrativnih i upravnih postupaka vezano za adresate i s kojim ciljem? Hoće li navedena rješenja dodatno povećati administrativne prepreke za poslovanje? Ukratko navedite kakvi se učinci očekuju**.** (*primjerice: dodjela ovlaštenja; utvrđivanje prava i/ili obveza posebnim upravnim aktom; provedba upravnog/inspekcijskog nadzora; pribavljanje posebnih dozvola, rješenja, suglasnosti; povećanje ili uvođenje nove administrativne tarife; izmjene administrativnog postupka i sl.)* | X |  |
| Navedeno normativno rješenje zahtijevat će preispitivanje postojećih rješenja u okviru instituta skrbništva, kao i provedbu odgovarajućih postupaka koji su za isto potrebni, uz osiguravanje financijskih sredstava u okviru limita ukupnih rashoda ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi i ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa. |  | |
| 12. | Hoće li za postizanje cilja biti nužan povezani rad više tijela državne uprave odnosno tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave? Ukratko navedite tijela od kojih se očekuje povezani rad. | X |  |
| Za postizanje cilja nužan će biti povezan i koordiniran rad sudova i sustava socijalne skrbi, osobito centara za socijalnu skrb, kao i drugih tijela državne uprave (zdravstvenog sustava, sustava zapošljavanja, mirovinskog sustava, tijela iz područja financija i drugih), te profesionalnih udruženja i organizacija civilnog društva.  Osobito se za budući nacrt propisa drži vrijednim raspraviti, procijeniti te odlučiti postoji li potreba i mogućnost da određeni subjekti s potrebnim znanjima, vještinama, stručnim kompetencijama, kao i valjanim odobrenjima/licencama, preuzmu dio poslova unutar područja koja uređuje Obiteljski zakon, čime bi se sustav znatno rasteretio, a građanima istovremeno pružala kvalitetna usluga.  Ova mogućnost odnosi se na moguću suradnju s organizacijama civilnog društva, profesionalnim komorama i pojedincima koji bi, uz odgovarajuće uvjete kompetencije, te uz odobrenje/licencu nadležnog državnog tijela, mogli pružati usluge, primjerice: predbračnog savjetovanja, posredovanja, savjetovanja i stručne pomoći za roditelje, savjetovanja članova obitelji u situacijama rizika ili kriza, pripreme posvojitelja i djece na posvojenje, usluga posebnog skrbništva i skrbništva, obiteljske medijacije, pomoći u slučajevima obiteljskog nasilja i nizu drugih. |  | |
| 13. | Imate li saznanja da li je isti problem postojao i na koji način je riješen u zakonodavstvu zemalja Europske unije odnosno trećih zemalja? – navedite primjere.*(primjerice: poticanje malog gospodarstva; različito rješavanje ambalažnog otpada; fleksibilnost radnog zakonodavstva; rad na nepuno radno vrijeme; pojednostavljenje administrativnog postupka; smanjenje oboljelih od malignih bolesti; maloljetnička delikvencija i dr.)* | X |  |
| Predloženo normativno rješenje temeljit će se na komparativnopravnoj analizi te uz uvažavanje:   1. međunarodnih obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i presuda Europskog suda za ljudska prava, 2. standarda, preporuka i drugih dokumenata Vijeća Europe u području zaštite materijalnih i procesnih prava građana, osobito djece i 3. pravne stečevine Europske unije. |  | |

**UPUTA:** Uz ovaj Obrazac obvezno se prilažu Teze o sadržaju propisa.

**MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH**

**TEZE**

**ZA OBITELJSKI ZAKON**

***A/ UVOD***

* ***Razlozi pokretanja postupka radi analize i ocjene učinaka Obiteljskog zakona (Narodne novine, broj 103/15.)***

Ustavni sud Republike Hrvatske (nastavno: ***Ustavni sud***) zaprimio je prijedloge ukupno šesnaest predlagatelja, od kojih veći broj odvjetnika, više udruga civilnog društva te zasebni prijedlog Hrvatske odvjetničke komore radi pokretanja postupka ocjene suglasnosti Obiteljskog zakona (*Narodne novine, broj 103/15.)* od 28. rujna 2015. godine (nastavno: ***ObZ 2015.***) s Ustavom i međunarodnim ugovorima, koji propis je stupio na snagu dana 1. studenoga 2015. godine.

Pojedini prijedlozi sadrže i prijedlog za privremenom obustavom izvršenja svih pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi ObZ-a 2015., u čemu se predlagatelji pozivaju na članak 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (*Narodne novine, broj 49/2002. – pročišćeni tekst),* s argumentacijom da bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

U trenutku izrade ovih Teza još uvijek nije odlučeno o prijedlozima radi ocjene suglasnosti ObZ-a 2015.s Ustavom Republike Hrvatske (nastavno: ***Ustav***) i međunarodnim ugovorima navedenog u točki 1. Obrasca Prethodne procjene za Obiteljski zakon.

Postupajući povodom navedenih prijedloga, Ustavni sud je početkom veljače 2016. godine Vladi Republike Hrvatske (nastavno: ***Vlada***) uputio zahtjev za očitovanjem o tome namjerava li pokrenuti postupak izmjena, dopuna ili donošenja novog Obiteljskog zakona pred Hrvatskim saborom, odnosno u protivnom, pozivajući Vladu na očitovanje u odnosu na pojedine navode predlagatelja iz svih podnesenih prijedloga.

S obzirom na velik broj predlagatelja i činjenicu da se osporava suglasnost s Ustavom i međunarodnim ugovorima odredaba svih područja Zakona, te uzimajući u obzir pravno područje koje normira Obiteljski zakon i njegovu važnost za sve građane Republike Hrvatske, a osobito za položaj djece, odlučeno je da će Vlada, putem nadležnog Ministarstva socijalne politike i mladih (nastavno: ***Ministarstvo***), osnovati radnu skupinu sa zadatkom analize i ocjene svih učinaka koje je ObZ 2015. do tada proizveo.

Istodobno, donesena je odluka o tome da će Vlada zauzeti stajalište o potrebi eventualnog pristupanja izmjenama, dopunama odnosno izradi novog Obiteljskog zakona tek nakon izvršene stručne analize i pribavljenog mišljenja Radne skupine, kao i da će rezultati analize i preporuka Radne skupine predstavljati stručnu podlogu za izradu odgovora Ustavnom sudu oko budućeg postupanja Vlade u odnosu na ObZ 2015.

***B/* *RADNA SKUPINA ZA ANALIZU I OCJENU DOSADAŠNJIH UČINAKA I ISKUSTAVA U PRIMJENI OBITELJSKOG ZAKONA (Narodne novine, broj 103/15.)***

* ***Način rada i Stručno mišljenje s prijedlozima od 11. travnja 2016. godine***

Iz navedenih razloga, Ministarstvo je 14. ožujka 2016. godine donijelo ***Odluku o osnivanju i imenovanju članova Radne skupine za analizu i ocjenu dosadašnjih učinaka i iskustava u primjeni Obiteljskog zakona*** (*Narodne novine, broj 103/15.)* s ***Odlukom o izmjeni i dopuni iste Odluke*** od 22. ožujka 2016. godine (nastavno: ***Radna skupina***).

Ova Radna skupina je bila sastavljena od ukupno 26 stručnjaka teoretičara i praktičara s područja obiteljskog prava i obiteljskopravne zaštite i to: sveučilišnih profesora obiteljskoga prava, predstavnice Ureda Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, sudaca statusnog/obiteljskog odjela Općinskoga građanskog suda u Zagrebu, predstavnika profesionalnih udruženja (Hrvatske udruge socijalnih radnika i Hrvatske komore socijalnih radnika), nezavisnih stručnjaka, odvjetnika, ustanova (Centar za posebno skrbništvo Zagreb), zaposlenika centara za socijalnu skrb, predstavnika udruga, te predstavnika Ministarstva sa zadatkom:

* **izrade stručne analize dotadašnjih učinaka i iskustava u primjeni ObZ 2015**. i
* **izrade stručne preporuke odnosno mišljenja o potrebi eventualnog pristupanja izmjenama, dopunama, odnosno o izradi novog Obiteljskog zakona.**

Članovi ove Radne skupine bili su:

1. ***Prof. dr. sc. Dubravka Hrabar****,**Pravni fakultet Zagreb,*
2. ***Prof. dr. sc. Aleksandra Korać Graovac****,**Pravni fakultet Zagreb,*
3. ***Martina Krnić, dipl. iur.****,**savjetnica,**Ured pravobraniteljice za ravnopravnost spolova,*
4. ***Marina Parać Garma****,**sutkinja Općinskog građanskog suda u Zagrebu****,***
5. ***Ines Kovačević****,**sutkinja Općinskog građanskog suda u Zagrebu****,***
6. ***Štefica Karačić, dipl. soc. radnica****,**predsjednica Hrvatske udruge socijalnih radnika,*
7. ***Tatjana Katkić Stanić, dipl. soc. radnica****,**dopredsjednica Hrvatske komore socijalnih radnika****,***
8. ***Mila Jelavić, dipl. iur.****,**zamjenica Pročelnika Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i šport, Pravobraniteljica za djecu u mandatu 2006. – 2014.,*
9. ***Nataša Pećarević****,**odvjetnica, članica Hrvatske odvjetničke komore,*
10. ***Tatjana Brozić Perić, dipl. iur.****,**posebna skrbnica u Centru za posebno skrbništvo Zagreb,*
11. ***Nada Petković, prof. psihologije****,**ravnateljica Centra za socijalnu skrb Dugo Selo****,***
12. ***Nataša Koražija, dipl. soc. radnica****,**ravnateljica Centra za socijalnu skrb Samobor,*
13. ***Hrvoje Jukić,*** *odvjetnik, član Hrvatske odvjetničke komore, predstavnik Hrvatske udruge za ravnopravno roditeljstvo,*
14. ***Sanja Bezbradica Jelavić****,**odvjetnica, članica Hrvatske odvjetničke komore, pravna savjetnica u Udruzi Autonomna ženska kuća Zagreb****,***
15. ***Krešimir Planinić****,**odvjetnik, član Hrvatske odvjetničke komore, član Upravnog odbora Udruge U ime obitelji,*
16. ***Ines Bojić*,***odvjetnica, članica Hrvatske odvjetničke komore, savjetodavka u Udruzi B.a.B.e. – Budi aktivna. Budi emancipiran,*
17. ***Danijela Božić****,**odvjetnica, članica Hrvatske odvjetničke komore, predstavnica Udruge ADOPTA,*
18. ***Nada Balen****,**predsjednica Hrvatskog društva za zaštitu i promicanje ljudskih prava,*
19. ***Snježana Bubenik, dipl. soc. radnica****,**Centar za socijalnu skrb Zagreb, Podružnica Dubrava,*
20. ***Vesna Kanceljak, dipl. soc. radnica****,**Centar za socijalnu skrb Zagreb, Podružnica Trešnjevka,*
21. ***Marija Hemar****,**Ministarstvo socijalne politike i mladih, voditeljica Službe za drugostupanjski postupak i vještačenje,*
22. ***Alida Bitunjac****,**Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
23. ***Jasminka Brstilo****,**Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
24. ***Nada Plavšić Mijatović****,**Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
25. ***Bernardica Cvitković Rački****,**Ministarstvo socijalne politike i mladih i*
26. ***Asenka Kramer****,**prof., predsjednica Udruge Dijete – razvod.*

Radna skupina je bila mišljenja da podneseni prijedlozi za ocjenu suglasnosti ObZ-a 2015. s Ustavom odražavaju suglasje u pogledu izrazite nekvalitete Zakona. Naime, u prijedlozima se u znatnoj i vrlo ozbiljnoj mjeri, brojem i vrstom primjedbi dovode u pitanje svi instituti uređeni Zakonom, što ukazuje da ovaj propis ne uvažava zahtjev za poštovanjem Ustavom zajamčenih prava. U tom smislu, Radna skupina je predložila da bi odgovor Vlade na pitanje Ustavnog suda Republike Hrvatske iz obraćanja poslovni broj U–I–3941/2015. od 2. veljače 2016. godine trebao sadržavati navod prema kojem Vlada Republike Hrvatske namjerava pokrenuti postupak donošenja novoga Obiteljskog zakona pred Hrvatskim saborom, te da Ustavni sud donese u skladu sa svojim ovlastima rješenje koje je u najboljem interesu građana.

Slijedom iznesenog, dana 11. travnja 2016. godine Radna skupina je sastavila **Stručno mišljenje sa prijedlozima,** doneseno na temelju:

1. ***stručnih znanja, mišljenja, prijedloga i iskustava članova Radne skupine, kao i***
2. ***provedene stručne rasprave sa zainteresiranim predstavnicima iz područja obiteljskopravne zaštite iz cijele Republike Hrvatske kojima je prethodno upućen pisani poziv sa zamolbom za sudjelovanjem u ovoj stručnoj raspravi.***

Mnogi članovi Radne skupine i sudionici provedene stručne rasprave kao autori pisanih priloga su praktičari koji se svakodnevno bave ovom tematikom, što im daje vrlo dobar uvid u praksu obiteljskopravnog postupanja i potrebu kontinuiteta u provedbi obiteljskopravne zaštite.

Značajno je napomenuti da najveći broj članova Radne skupine i sudionika stručne rasprave nisubili podnositelji prijedloga radi ocjene suglasnosti ObZ-a 2015. s Ustavom i međunarodnim ugovorima iz točke 1. Prethodne procjene za Obiteljski zakon.

Pravobraniteljica za osobe sa invaliditetom ističe značajne primjedbe u odnosu na institut skrbništva, udruge artikuliraju doživljaj građana koje svakodnevno savjetuju o tome da se u propisu ne snalaze, niti ga razumiju, nalazeći ga prenormiranim, preopširnim, nerazumljivim, a u određenim dijelovima konfuznim i kontradiktornim.

Tako primjerice, Udruga za samozastupanje navodi temeljite i drastične primjedbe na uređenje instituta skrbništva, upozoravajući na znatno kršenje ljudskih prava osoba lišenih poslovne sposobnosti, kao i međunarodnih ugovora.

Profesionalna udruženja socijalnih radnika (udruga i komora) ističu cijeli niz primjedbi oko pitanja medijacije; glavnu zamjerku ObZ-u 2015. nalaze u njegovoj prenormiranosti odnosno preopširnosti, a dio primjedbi odnosi se i na institut skrbništva i imenovanje skrbnika.

Odvjetnici koji su sudjelovali u stručnoj raspravi, bilo kroz svoja iskustva u zastupanju stranaka, bilo kao predstavnici udruga u kojima imaju doticaj sa strankama u ovakvim predmetima, u mnogim situacijama i u odnosu na pojedine institute (razvod braka, obvezno savjetovanje, medijaciju, roditeljsku skrbi, uzdržavanje, imovinske odnose bračnih drugova) kroz praktične primjere ukazali su na konfuznost, kontradiktornost i nedorečenost ObZ-a 2015.

Nadalje, sutkinje statusnog odjela, članice Radne skupine, kao praktičari koji svakodnevno primjenjuju Obiteljski zakon, ističu da im je teško postupati po zakonu koji se odviše oslanja na sporazum koji često ne postoji (kod konfliktnih razvoda braka kojih je oko 33 %, te osobito ukazuju na nejasan odnos postupovnih odredaba međusobno (parnični – izvanparnični postupak u slučaju razvoda braka).

Mnogi stručnjaci iz centara za socijalnu skrb ukazuju na različite probleme s kojima se susreću u primjeni zakona, na mnoga pitanja nemaju odgovora budući određene situacije zakon ne regulira, ili su zakonska rješenja kontradiktorna.

Konačno, akademska zajednica, konkretno Katedre za obiteljsko pravo u Zagrebu, Splitu i Rijeci govore o nomotehničkoj neprihvatljivosti i nejasnoćama, što ima za posljedicu neprimjenjivost znatnog broja odredbi u praksi, smatraju da u svjetlu zadatosti sistemskog zakona kao cjeline nije prihvatljiv, kao i da postojeći sustav i njegovi mehanizmi i kapaciteti teško mogu udovoljiti zahtjevima ObZ-a 2015.

Na temelju opisane metodologije, Radna skupina je na sastanku održanom 11. travnja 2016. godine uz nazočnost 23, od ukupno 26 članova, ***jednoglasno***donijela:

***Stručno mišljenje s prijedlozima od 11. travnja 2016.***, sa sljedećim zaključcima:

* ***Članovi Radne skupine bili su jedinstveni u gledištu da je Zakon nečitak, nedorađen, konfuzan, u nekim situacijama (institutima) nelogičan, nedorečen, nepregledan, normativno preopsežan, da postoje pravne praznine i kontradiktornosti, da bi mnoge cjeline trebalo mijenjati, kao i da su mnogi instituti teško razumljivi, te da izazivaju i da će uzrokovati probleme u praksi, što stvara pravnu nesigurnost i šteti građanima;***
* ***Tekst ObZ-a 2015. nemoguće je prepraviti, posebice iz razloga jer se primjedbe i dvojbe tiču svih dijelova Zakona, te da bi samo nekoliko dobrih rješenja koja predstavljaju dio modernizacije obiteljskog prava trebalo inkorporirati u novi propis;***
* ***Svi članovi su bili mišljenja da je dobra polazišna osnova Obiteljski zakon iz 2003. godine, iz razloga osiguranja pravnog kontinuiteta uz uvažavanje europske pravne stečevine i međunarodnih obveza Republike Hrvatske, a sve s ciljem izrade propisa koji će bolje odgovarati potrebama zaštite članova obitelji;***
* ***Podneseni prijedlozi za ocjenu suglasnosti ObZ-a 2015. s Ustavom odražavaju suglasje u pogledu izrazite nekvalitete toga propisa, kao i da je, s obzirom na broj i vrste primjedbi koje se odnose na sve institute, doveden u pitanje zahtjev za poštivanjem Ustavom zajamčenih prava;***
* ***Primjena ovog Zakona do sada je pokazala mnoge slabosti, koje se mogu očekivati i nadalje, pa bi daljnja primjena mogla i ubuduće izazivati negativne učinke, te teške i nepopravljive posljedice za građane u odnosu na koje se Zakon primjenjuje;***
* ***Zakon je nekvalitetan u nomotehničkom smislu, teško razumljiv, te stoga i teško popravljiv;***
* ***U najboljem interesu građana bilo bi pokretanje postupka donošenja novog Obiteljskog zakona;***
* ***Obiteljski zakon iz 2015. g.*** *(Narodne novine, broj 103/2015.)* ***tek je neznatno promijenjen u odnosu na Obiteljski zakon iz 2014. g.*** (*Narodne novine, broj 75/2014.*) ***čiju je primjenu Ustavni sud dana 12. siječnja 2015. godine obustavio.***

Prema stajalištu Radne skupine ObZ 2015. ***izaziva teške i nepopravljive posljedice***, a što proizlazi iz sljedećeg:

* ***Zakon je sadržajno najvećim dijelom istovjetan obustavljenom Obiteljskom zakonu iz 2014. godine,***
* ***postoje brojne nedoumice i nejasnoće, kao i poteškoće u primjeni odredbi Zakona u praksi,***
* ***instrumenti i mehanizmi koji postoje u praksi u mnogim elementima ne korespondiraju sa zakonskim rješenjima, te***
* ***u budućnosti se može očekivati dodatno opterećenje pravosudnog sustava i sustava socijalne skrbi vezano uz žalbene postupke.***

**C/ *RADNA SKUPINA ZA IZRADU NACRTA PRIJEDLOGA OBITELJSKOG ZAKONA***

* ***Osnivanje, zadaće i način rada***

Ministarstvo je dana 18. svibnja 2016. godine donijelo ***Odluku o osnivanju Radne skupine za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona,*** zajedno s ***Odlukom o ispravku odnosno izmjeni i dopuni cit. Odluke*** od 24. svibnja 2016. godine koja Radna skupina je zadužena i ovlaštena za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona.

U cilju osiguranja primjene načela transparentnosti i javnosti u radu državnih tijela, osobito u postupku izrade i donošenja propisa, ove Odluke o imenovanju članova Radne skupine objavljene su na mrežnim stranicama Ministarstva.

Članovi ***užega sastava*** Radne skupine:

1. ***Prof. dr. sc. Dubravka Hrabar****, Pravni fakultet u Zagrebu,*
2. ***Prof. dr. sc. Aleksandra Korać Graovac****, Pravni fakultet u Zagrebu*
3. ***Prof. dr. sc. Dijana Jakovac-Lozić****, Pravni fakultet u Splitu,*
4. ***Prof. dr. sc. Nenad Hlača****, Pravni fakultet u Rijeci,*
5. ***Izv. prof. dr. sc. Irena Majstorović****, Pravni fakultet u Zagrebu,*
6. ***Doc. dr. sc. Anica Čulo Margaletić****, Pravni fakultet u Zagrebu,*
7. ***Doc. dr. sc. Ivan Šimović****, Pravni fakultet u Zagrebu,*
8. ***Mila Jelavić, dipl. iur****., Pravobraniteljica za djecu u mandatu 2006.-2014.,*
9. ***Duška Bogdanović, prof. logoped****, Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
10. ***Ivana Tonković, dipl. iur****., Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
11. ***Ivan Matić, dipl. iur****., Ministarstvo socijalne politike i mladih.*

Članovi ***širega sastava*** Radne skupine:

1. ***Renata Šantek****, sutkinja Vrhovnog suda Republike Hrvatske,*
2. ***Marina Parać Garma****, sutkinja, voditeljica Grupe za statusne i obiteljske sporove, Općinski građanski sud u Zagrebu,*
3. ***Ines Kovačević****, sutkinja, voditeljica Grupe za statusne i obiteljske sporove, Općinski građanski sud u Zagrebu,*
4. ***Sonja Gundić-Biškup****, Ministarstvo pravosuđa,*
5. ***Krešimir Planinić****, odvjetnik iz Zagreba, kao predstavnik Udruge U ime obitelji,*
6. ***Sanja Bezbradica Jelavić****, odvjetnica iz Zagreba, kao predstavnica Udruge Autonomna ženska kuća Zagreb,*
7. ***Hrvoje Jukić****, odvjetnik iz Zagreba, kao predstavnik Saveza udruga za ravnopravno roditeljstvo,*
8. ***Ines Bojić****, odvjetnica iz Zagreba,*
9. ***Štefica Karačić****, dipl. soc. radnica, kao predstavnica Hrvatske udruge socijalnih radnika,*
10. ***Damjan Janjušević****, dipl. soc. radnik, kao predstavnik Udruge za samozastupanje,*
11. ***Nada Plavšić Mijatović****, dipl. soc. radnica, Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
12. ***Marija Turalija****, dipl. iur., Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
13. ***Ružica Jerkić****, dipl. iur., Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
14. ***Jasminka Brstilo****, dipl. iur., Ministarstvo socijalne politike i mladih,*
15. ***Snježana Bubenik****, dipl. soc. radnica, Centar za socijalnu skrb Zagreb, Podružnica Dubrava,*
16. ***Mladen Đurkinjak****, prof. psihologije, Centar za socijalnu skrb Zagreb, Podružnica Trešnjevka.*

**Zadaća ove Radne skupine** jest izraditi Nacrt prijedloga Obiteljskog zakona koji će:

* ***biti pristupačan i razumljiv svima kojih se tiče,***
* ***jasno urediti prava i obveze svih sudionika obiteljskopravnih odnosa,***
* ***dati pravnu osnovu za postupanje sudova i drugih javnopravnih tijela te time omogućiti svim sudionicama obiteljskopravnih odnosa da kvalitetno i u razumnim rokovima ostvaruju svoja prava i legitimna očekivanja zasnovana na propisima, te***
* ***ponuditi najbolja normativna rješenja koja će osnažiti stabilnost sustava i time smanjiti rizike nastale donošenjem ObZ-a 2015., s ciljem ponovne uspostave kontinuiteta u zakonodavnom uređenju i praktičnom postupanju, uvažavajući u cijelosti standarde najbolje prakse u ovom području, u međuvremenu preuzete obveze Republike Hrvatske koje proizlaze iz međunarodnih ugovora i presuda Europskog suda za ljudska prava, standarde, preporuke i druge dokumente Vijeća Europe, kao i pravnu stečevinu Europske unije.***

Ovo je osobito važno s obzirom na broj adresata Obiteljskog zakona, budući je ovdje riječ o propisu koji uređuje materiju koja se odnosi na najveći broj građana, znatan dio kojih predstavljaju djeca i odrasle osobe koje ne mogu skrbiti o zaštiti svojih prava i interesa (točka 3. Obrasca Prethodne procjene za Obiteljski zakon), koji imaju pravo na osobitu zaštitu države.

Prijedlogom normativnog rješenja tj. donošenjem novog Obiteljskog zakona **mijenjat će se i dopunjavati najveći dio pravne materije koju ovaj propis uređuje, a osobito odredbe o braku i izvanbračnoj zajednici, o pravnim odnosima roditelja i djece uključujući mjere za zaštitu prava i dobrobiti djece, posvojenju, skrbništvu, uzdržavanju, obveznom savjetovanju i obiteljskoj medijaciji, te postupovne i ovršne odredbe.**

***D/* *NACRT PRIJEDLOGA OBITELJSKOG ZAKONA***

* ***Predmet/područja uređenja***

Osnovana Radna skupina za izradu Nacrta prijedloga Obiteljskog zakona uredit će i redefinirati sva područja koja uređuje Obiteljski zakon, a posebice:

***I/ UVODNE ODREDBE***

U ovome dijelu posebno će se istaknuti značenje **zajedničke, sporazumne i ravnopravne roditeljske skrbi**, sukladno **načelu zaštite najboljeg interesa djeteta, načelu ravnopravnosti spolova** te svijesti o značenju i vrijednosti uloge oba roditelja u životu djece, neovisno o tome postoji li životna zajednica roditelja.

Nadalje, izričito će se istaknuti **načelo zaštite najboljeg interesa djeteta**, kao stečevina Konvencije o pravima djeteta, koji će obilježavati sve regulirane institute. S time u vezi, istaknut će se **primarna uloga roditelja** u odgoju i podizanju djeteta. Također, posebna pozornost posvetit će se **načelu razmjerne intervencije u obiteljske odnose**, kao i **dužnosti međusobne suradnje oba roditelja u skrbi i odgoju zajedničkog djeteta.**

**U odnosu na izvanbračnu zajednicu, bez obzira na postojeću sudsku praksu,** potrebno je preispitati određenje da se životnoj zajednici **priznaju učinci izvanbračne zajednice,** među ostalim, **i ako je trajala kraće od tri godine, a nastavljena je sklapanjem braka, jer takvo rješenje može izazvati visoku razinu pravne nesigurnosti.**

Istovremeno, ukazuje se na činjenicu da **različiti propisi** (*Zakon o nasljeđivanju, Zakon o medicinski potpomognutoj oplodnji, Zakon o obveznim odnosima, Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Zakon o mirovinskom osiguranju, Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Kazneni zakon, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o strancima)* **u Republici Hrvatskoj na potpuno različit način definiraju pojam izvanbračne zajednice.**

Dakle, **zakonodavne definicije izvanbračne zajednice su bitno različite u odnosu na definiciju iz postojećeg obiteljskog propisa. Ovakva situacija postojanja različitih uvjeta za priznanje statusa izvanbračne zajednice između različitih dijelova unutar istog pravnog sustava, stvara ogromnu konfuziju među građanima, te dovodi do neujednačenog postupanja nadležnih tijela.**

U tom smislu, **više jenego dvojben sadržaj i učinak u pravnom sustavu norme iz** **članka 11. stavak 2. ObZ-a**, prema kojem pravno uređenje koje se odnosi na izvanbračnu zajednicu iz stavka 1. proizvodi pravne učinke braka u obiteljskom zakonodavstvu, kao i u **propisima koji se odnose na druge grane prava (porezne stvari, osobni, imovinski i drugi odnosi bračnih drugova). Time se značajno prelaze okviri materije koja ulazi u sadržaj koji se uređuje Obiteljskim zakonom, te je došlo do nedopuštenog uplitanja u pravno uređivanje materije iz drugih pravnih i životnih područja (statusnih, poreznih i drugih), a koja područja Obiteljski zakon ne uređuje, niti može uređivati**, zbog čega je **ovu odredbu potrebno izmijeniti.**

Stoga, **institut izvanbračne zajednice** regulirat će se na način koji bi pridonio podizanju stupnja pravne sigurnosti.

***II/ BRAK***

U dijelu odredbi koje se odnose na prijavu namjere sklapanja braka nalazi se nužnim **unijeti odredbu koja će propisati obvezu obligatornog (pravnog) savjetovanja budućih bračnih drugova (nevjeste i ženika) prije sklapanja braka, dakle, radilo bi se o uvođenju obveznog predbračnog savjetovanja.** Naime, imajući u vidu Ustavna jamstva zaštite obitelji, naravno, uvažavajući pri tome da obitelj ima različite oblike, no uzimajući u obzir da se, prema statističkim podacima, više od 80 % djece rađa unutar braka, smatra se potrebnim unijeti odredbu o obligatornom (pravnom) savjetovanju ili eventualno nekim primjerenim načinom edukacije (primjerice, *uručenjem prigodnih tiskanih materijala prilikom prijave namjere sklapanja braka i slično)* budućih bračnih drugova o pravnim posljedicama zasnivanja braka, pravima i obvezama bračnih drugova, s naglaskom na roditeljska prava i odgovornosti, načela uređenja zajedničke roditeljske skrbi, zajamčena prava djece i imovinskopravne odnose. Nositelji ove poduke mogle bi biti udruge civilnog društva, odvjetnici, obiteljski medijatori, obiteljski centri, vjerske zajednice, a sve u svrhu prevencije razvoda brakova, te sprječavanja konfliktnih i složenih obiteljskopravnih postupaka, kada do razvoda braka ili prestanka obiteljske zajednice ipak dođe. Ovo je osobito važno radi prevencije dugotrajnih i financijski tegobnih imovinskih postupaka oko utvrđenja i diobe (izvan)bračne stečevine.

S obzirom na izmijenjene društvene okolnosti **u situaciji migracijskih kriza, namjera je zakonodavca predvidjeti dvije okolnosti koje priječe valjano sklapanje braka, a to su prisila i izostanak namjere za zasnivanje bračne zajednice (tzv. prisilni i fiktivni brakovi)** i posljedično tome i mogućnost poništaja takvog braka.

Prilikom uređenja brakorazvodnog postupka, **potrebno je poticati postizanje sporazuma o pravnim posljedicama razvoda braka.**

Zakonodavno rješenje treba građanima **osigurati pravo na pristup sudu prije postupka posredovanja na način da se prvo pokreće brakorazvodni postupak, a potom da se provodi posredovanje.** Ovakvo rješenje se pokazuje boljim u situacijama u kojima postoji nadležnost dvaju jurisdikcija za provođenje postupka razvoda braka. Tako Uredba Bruxelles II bis kao državu nadležnu za razvod braka, pored ostalog predviđa i državu u kojoj je jedan od bračnih drugova državljanin, te u kojoj ima uobičajeno boravište. U praksi bi ograničenje na pristup sudu radi prethodnog provođenja postupka posredovanja (čak i ako se postupak može provesti bez većih teškoća) moglo dovesti do toga da naš državljanin, čekajući da se provede postupak posredovanja, bude doveden u nepovoljniji položaj u odnosu na svog bračnog druga (državljanina neke druge članice EU) koji bi za vrijeme trajanja postupka posredovanja, mogao neometano pokrenuti postupak razvoda u svojoj državi i time sebi osigurati, iz niza razloga, primjenu za njega povoljnijeg prava, a što bi moglo odrediti daljnji tijek postupka, prava i obveze stranaka i slično, potencijalno i na nepovoljniji način za našeg državljanina.

Institut posredovanja treba unaprijediti i **na način proširenja kruga osoba koje bi bile upućivane u postupak posredovanja nakon prvog ročišta pred sudom.** Tako**, u ovaj postupak trebalo bi uputiti sve stranke koje su pred sudom zatražile donošenje odluke o djeci, odnosno, o bilo kojem pitanju roditeljske skrbi nad zajedničkom djecom.**

Ovo se predlaže iz razloga jer bi ovakvo rješenje osiguralo mogućnost svim roditeljima koji imaju zajedničku malodobnu djecu, a ne samo bračnim drugovima *(bračni i izvanbračni drugovi koji više ne žive u obiteljskoj zajednici i roditelji koji nikada nisu niti živjeli u obiteljskoj zajednici*) da u postupku posredovanja, odnosno u bračnom/obiteljskom savjetovalištu ili pred obiteljskim medijatorom u koji bi ih posredovatelj uputio, pokušaju sporazumno i mirno riješiti sve svoje prijepore, osobito oko skrbi o zajedničkoj djeci.

Već na **prvom ročištu sud bi imao obvezu obavještavanja/upozoravanja stranaka** o prirodi odnosno vrsti postupka koji će se voditi, o odlukama koje će se u postupku donijeti, o dužnosti roditelja da štite najbolji interes djeteta bez obzira na međusobne odnose, te o načelu zajedničke roditeljske skrbi, te o mogućim sankcijama za kršenje roditeljskih dužnosti.

Već na prvom ročištu **sud bi imao obvezu donošenja privremene mjere, bilo putem sporazumnog zahtjeva stranaka, bilo na prijedlog jedne od stranaka kojom će se urediti pitanja izvršavanja roditeljske skrbi o djetetu za vrijeme trajanja postupka** , uz osobito žurno donošenje ove mjere u slučajevima postojanja okolnosti koje ugrožavaju dobrobit djeteta (opasnost od odvođenja ili skrivanja djeteta, nasilje, socijalna ili zdravstvena ugroza djeteta, kršenje nekog od zajamčenih prava djeteta). Budući žurno postupanje suda nužno podrazumijeva žurno postupanje odnosno intervenciju nadležnog centra za socijalnu skrb, ovakvo zakonodavno rješenje zahtijeva precizno normiranje svih prethodnih i pratećih obveza drugih državnih tijela kao „*servisa suda“* radi donošenja ovakve žurne odluke.

Kako u praksi nikad nije u punini zaživjelo posredovanje izvan centara za socijalnu skrb, zakonom će se unaprijediti posredovanje na način da bi ga, po izboru stranaka, **pored centara za socijalnu skrb, provodili stručnjaci zaposleni u udrugama civilnog društva i vjerskim zajednicama, obiteljski centri, obiteljski medijatori, uz izdavanje odgovarajućih odobrenja/licenci za obavljanje ovih poslova i uz propisivanje jedinstvenih standarda i načina provođenja ovog postupka.** Ovakvo rješenje bi doprinijelo širenju mreže socijalnih usluga, te bi značajno rasteretilo centre za socijalnu skrb koji su ionako preopterećeni cijelim nizom drugih poslova.

Identično kao u ObZ 2003, **cilj postupka posredovanja sastojao bi se u ispitivanju (izvan) bračnih drugova o uzrocima koji su doveli do poremećenosti njihovih (izvan)bračnih odnosa, uz nastojanje posredovatelja da se ti uzroci, ako je to moguće, otklone.** Odredbu ne bi trebalo propisati u duhu i na način bilo kakvog potencijalnog pritiska prema strankama s namjerom da one, protivno svojoj volji, ostaju u obiteljskoj zajednici ukoliko to ne žele.

Pored posredovanja ostala bi otvorena mogućnost obiteljske medijacije, kao prikladan i poželjan načina izvansudskog rješavanja obiteljskih sporova. Pri tome **se obiteljska medijacija (izvan)bračnim drugovima, odnosno strankama, ne bi smjela nametati kao njihova isključiva obveza, a još manje bi njihovo odbijanje sudjelovanja u ovim postupcima smjelo biti procesnom zaprekom ili biti razlog otežavanja nastavka postupka radi razvoda braka ili kojeg drugog obiteljskog postupka.**

**Uređenje imovinskih odnosa potrebno je osuvremeniti**, kao odgovor na ekonomske promjene, ali i prijepore sudske prakse koji su se pojavljivali u pogledu prometa nekretninama koje su predstavljale (izvan)bračnu stečevinu, pri čemu će se posebna pozornost pridati **rješavanju sukoba pravnih načela**, osobito načela povjerenja u zemljišne knjige s jedne strane te načela zaštite izvanknjižnog vlasništva (izvan)bračnih drugova s druge strane.

Potrebno je detaljnije urediti **pitanje odgovornosti bračnih te izvanbračnih drugova za obveze prema trećim osobama**, uzimajući u obzir potrebnu jačanja pravne sigurnosti.

Biti će potrebno preispitati **odredbe o institutu obiteljskog doma i zaštite prava na stanovanje u obiteljskom domu** (članci 32. i 46.) , osobito u svjetlu iznesenih prigovora oko položaja djece čiji roditelji imaju (izvan)bračnu stečevinu koji ovo pravo mogu ostvariti temeljem članka 46., stavak 2., u odnosu na onu djecu čiji roditelji nemaju (izvan)bračnu stečevinu. Stoga, institut obiteljskog doma će se detaljno urediti, s ciljem podizanja razine obiteljskopravne zaštite djece, pri tome vodeći računa o interdisciplinarnoj prirodi predmetnog instituta.

Nadalje, potrebno je **uvođenje registra bračnih ugovora**. Naime, registrom bi se pridonijelo povećanju sigurnosti u pravnom prometu, zatim povećanju pravne sigurnosti samih stranaka bračnih ugovora (kao nositelja prava i obveza koje iz tog ugovora proizlaze), te zaštiti poštenih trećih osoba.

Potrebno je **urediti pojedine norme u dijelu koji se tiče imovinskih odnosa, a sadrže nejasne pojmove,** što u praksi može dovesti do različitog tumačenja, a time i do neujednačenog postupanja, primjerice kao, primjerice, izričaj iz članka 46. o „ *stvarima koje pretežito koriste djeca, a koje stvari ostaju u posjedu roditelja s kojim će djeca stanovati“.* Naime, ovoj potencijalnoj nejasnoći doprinosi činjenica da postoje predmeti koje koriste i roditelji, ali i djeca (*primjerice*, *računalo ili vrijedna informatička oprema),* pa je nejasno po kojima će kriterijima sud odlučivati kod prosudbe kategorije „*pretežito“.*

Također, pokazuje se potrebnim **doraditi odredbe koje se tiču upravljanja bračnom stečevinom,**  u dijelu obveze postojanja pisanog ovjerenog pristanka drugog bračnog druga vezi s poduzimanjem izvanrednih poslova na nekretninama ili „ *pokretninama koje se upisuju u javne upisnike“* (članak 37. stavak 2.). Iz toga se može zaključiti da pisani pristanak za poslove izvanredne uprave nije potreban za slučaj pokretnina koje nisu upisane u javne upisnike, iako se u ovom potonjem slučaju može raditi o izuzetno vrijednoj imovini, moguće i daleko veće vrijednosti od one koja je upisana u javne upisnike.

***III/ PRAVNI ODNOSI RODITELJA I DJECE I MJERE ZA ZAŠTITU PRAVA I DOBROBITI DJECE***

Potrebno je **napustiti interferiranje presumpcije očinstva i priznanja očinstva od strane drugog muškarca (članak 61. ObZ-a 2015.)**,jer takvo zakonsko rješenje otvara mogućnost manipulacije izjavama te izaziva nedoumice u postupanju nadležnih tijela, te je potrebno omogućiti utvrđivanje podrijetla djeteta u razumnom roku u sudskom postupku.

Podržat će se svi instrumenti koji omogućuju postizanje **sporazuma roditelja o roditeljskoj skrbi, koji će se potvrđivati u odgovarajućim sudskim postupcima**.

U svim postupcima u kojima se odlučuje o pravima djece **osobita će se pozornost posvetiti ostvarivanju prava djeteta da izrazi svoje mišljenje** kad to želi, sukladno njegovoj dobi i zrelosti, kao i ostalim postupovnim pravima djeteta.

Vezano uz konfliktne situacije, predvidjet će se **preventivni mehanizmi pomoći članovima obitelji,** osobito djeci, tijekom i nakon postupka razvoda braka odnosno prestanka izvanbračne zajednice njihovih obitelji. **U slučaju da preventivni mehanizmi ne dovedu do slobodno postignutog sporazumnog uređenja odnosa, jasnije će se odrediti uloga države te previdjeti posljedice za ne postupanje sukladno sudskim odlukama**.

Činjenica da je hrvatski zakonodavac **obvezao sud da odluči o zajedničkoj skrbi samo ako utvrdi da postoji sporazum roditelja, odnosno plan o roditeljskoj skrbi, u izravnoj je suprotnosti sa zahtjevom Konvencije o pravima djeteta o tome da se roditeljska skrb mora urediti u skladu s najboljim interesima djeteta, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja.**

ObZ 2015. uvjetuje zajedničku skrb isključivo sporazumom roditelja, gradeći time tezu da je sporazum roditelja u pravilu i uvijek u najboljem interesu djeteta, a čemu ne mora uvijek biti tako. Stoga je **potrebno omogućiti da sud slobodno, vodeći računa o najboljem interesu djeteta, odluči o zajedničkoj roditeljskoj skrbi i u situacijama kad o tome ne postoji sporazum roditelja.**

Pri tome je **nužno osigurati učinkovito ostvarivanje zajedničke roditeljske skrbi predviđanjem odgovarajućih sankcija u slučaju nepoštivanja sudske odluke, pa i promjenu odluke o roditeljskoj skrbi.** U iznimnim situacijama ostat će mogućnost da o djetetu roditeljsku skrb, ili njezine pojedine dijelove, ostvaruje samo jedan roditelj, i to zbog faktičnih ili pravnih razloga.

**I kad postoji sporazum roditelja, sud mora zadržati mogućnost njegove učinkovite provjere, pa i uz pomoć drugih nadležnih tijela.** Pri tome je potrebno i u ovakvim nekonfliktnim postupcima osigurati djetetu pravo da, ako želi, izrazi svoje mišljenje.

Međutim, **najveća pažnja u budućem normativnom uređenju pitanja roditeljske skrbi morat će se posvetiti složenim i konfliktnim obiteljskim postupcima,** dakle onim situacijama u kojima roditelji takav sporazum o ostvarivanju roditeljske skrbi o djeci ne mogu postići, kao što vrlo često ne mogu postići sporazum niti o bilo kojem drugom pitanju (načinu međusobne komunikacije, o razmjeni važnih obavijesti o djetetu, imovini, odnosu s ostalim članovima obitelji i cijelom nizu drugih).

U ovim slučajevima, radi se o situacijama u kojima se jedan ili oba roditelja često ne mogu suzdržati od različitih oblika štetnih i ugrožavajućih ponašanja u odnosu na zajedničku djecu. Može se raditi o različitim oblicima manipulacije djece, njihovog emocionalnog zlostavljanja, „monopoliziranja“ roditeljske skrbi od strane jednog roditelja, najčešće onog s kojim dijete faktično živi, a što se manifestira kroz njegovo odbijanje komunikacije i/ili odbijanja razmjene informacija s drugim roditeljem o važnim pitanjima vezanim u dijete, kroz uskraćivanje ili ograničavanje susreta roditelja s djetetom ili onemogućavanja ili otežavanja njihovih drugih oblika komunikacije (telefonske, elektroničke, SMS porukama), „*ocrnjivanje i blaćenje“* drugog roditelja ili članova njegove obitelji, lažnih optužbi za zlostavljanje, stvaranju kod djeteta osjećaja krivnje radi privrženosti drugom roditelju i nizu drugih ugrožavajućih ponašanja.

Članovima Radne skupine ukazano je na čestu pojavu stručnjaka koji postupaju u obiteljskim predmetima u praksi, u kojima stranke opetovano usmjeravaju, ponekad i do granica nagovaranja, prema postizanju dogovora, iako je iz niza okolnosti potpuno jasno da takav dogovor nije moguć. Naime, činjenica je da postoje roditelji koji neće razumjeti, niti prihvatiti ove preporuke stručnjaka iz iracionalnih razloga, kao što postoje i situacije u kojima se prijedlog za dogovorom odbija iz razloga koji su razumni i osnovani.

U izrazito konfliktnim predmetima u kojima je odbijanje pristupanja sporazumu motivirano opravdanim razlozima, kao što je to često, primjerice, u slučaju obiteljskog nasilja, stranke ovakve preporuke, pa i nagovaranja predstavnika nadležnih tijela doživljavaju sa osjećajem nerazumijevanja, minimiziranja i relativiziranja njihovog problema, uz doživljaj da stručnjaci u nadležnim tijelima njihov problem odbijaju riješiti konkretno i djelotvorno, sa posljedicom nepovjerenja u djelotvornost sustava obiteljskopravne zaštite u cjelini.

Stoga, stranke u konfliktnom obiteljskom postupku osnovano očekuju **da sud autoritetom sudske odluke ovršne naravi, žurno i djelotvorno odluči o svim spornim pitanjima izvršavanja njihove zajedničke roditeljske skrbi**, **u kojem dijelu odredbe treba poboljšati odnosno doraditi.**

Također, potrebno je radi zaštite djetetove dobrobiti, normativno dopustiti **da se na prijedlog roditelja ili skrbnika djeteta, djeteta, centra za socijalnu skrb ili odlukom suda po službenoj dužnosti, izriču odgovarajući nalozi i mjere kojima će sud moći urediti i cijeli niz pitanja i mogućih problematičnih situacija koje život u konkretnom slučaju može „*kreirati“* , a koje mjere i nalozi će biti sastavni dio odluke o roditeljskoj skrbi** (primjerice,o načinu ostvarivanja roditeljske skrbi oko nadzora nad izvršavanjem školskih obveza, dužnosti roditelja oko slobodnih aktivnosti djeteta, uređenju pitanja oko putovanja djeteta, upisu djeteta u vrtić ili školu, dužnostima vezanim uz školske obveze djeteta, podmirenju pojedinih izvanrednih troškova djeteta, zabrani određenih postupanja roditelja u odnosu na dijete, nalogu roditelju o suzdržavanju od određenih postupanja u nazočnosti djeteta, zabrani kršenja određenih djetetovih zajamčenih prava, zabrani roditelju omogućavanja druženja djeteta sa određenim osobama i slično). **U kreiranju ovih mjera i naloga sud se uvijek treba rukovoditi načelom najboljeg interesa djeteta, a koji interes u svojoj odluci sud mora obrazložiti u svakom pojedinom slučaju.**

Nalazi se značajnim propisati da odluka o roditeljskoj skrbi, u svojem uvodnom dijelu, **treba sadržavati dio deklaratorne naravi o tome da je roditeljska skrb zajednička i sporazumna.** Ovakva norma imala bi važan psihološki učinak za roditelje koji su stranke u postupku, a osobito za budućnost djeteta koje ima pravo na ravnopravnu i zajedničku skrb svoja oba roditelja. Naime, praksa pokazuje da onaj roditelj s kojim dijete odlukom suda ostaje živjeti, ovakvu odluku suda često zlonamjerno ili iz neznanja pogrešno tumači sa tvrdnjama o tome „*da mu je dijete sud povjerio na skrb …. da je jedini skrbnik djeteta…da drugi roditelj, osim posjeta djetetu, nema nikakvih drugih prava .. “*  i tome slično.

Odredbe o pojedinim **pravima djece** osuvremenit će se vodeći računa o zahtjevima i standardima međunarodnih ugovora koji obvezuju Republiku Hrvatsku.

**Mjere za zaštitu prava i dobrobiti djeteta**, kako u osobnim, tako i imovinskim stvarima, pojednostavit će se i u potpunosti prilagoditi načelu žurne, ali istovremeno najblaže i razmjerne intervencije u obiteljske odnose. U tome će se dijelu posebna pozornost uputiti značenju cjelovite i kvalitetne edukacije stručnjaka koji ove mjere izriču i provode.

U ovom dijelu, potrebno je **preciznije urediti i doraditi** **mjere za zaštitu prava i dobrobiti djeteta,**  **uključujući specijaliziranu edukaciju i licenciranje provoditelja mjera.** Treba propisati uvjete i stručne kompetencije koju takvi stručnjaci moraju ispunjavati, njihova prava i obveze u vezi s mjerama koje poduzimaju u odnosu na djecu, obvezan sadržaj plana provođenja mjere, obvezan sadržaj izvješća koja moraju podnositi o svom radu, način provođenja evaluacije rezultata koje očekivano moraju postići tijekom razdoblja trajanja mjere, osigurati kvalitetan i transparentan nadzor nad njihovim radom, te pronaći primjeren način financiranja njihovog rada. Naime, u pogledu **pitanja financiranja rada tzv. stručnih nadzornika** nema nikakvog razloga roditelje koji su to financijski u mogućnosti, ne obvezati na podmirenje ili participaciju dijela tih troškova, dok će za ostale roditelje koji to nisu u stanju, ta usluga stručne pomoći biti, kao i do sada, nenaplatna.

Ostaje za raspravu **pitanje donošenja odluke o tome je li osnovano normirati mogućnost izricanja mjere nadzora samo jednom roditelju**, budući da doista postoje situacije u kojima je i više nego nesporno da samo jedan roditelj postupa na štetu djeteta. Stručnjaci praktičari ističu, da u tim situacijama, drugi roditelj koji niti na jedan način ne krši dužnosti iz sfere roditeljske odgovornosti, odluku da se mjere izriče i njemu doživljava kao veliku nepravdu sustava.

Potrebno je **doraditi norme o roditeljskoj suradnji odnosno o roditeljskoj „*spremnosti na suradnju****“* kako je trenutno propisano u članku 105. stavak 3., uvođenjem jasnih kriterija prema kojima će sud ocjenjivati spremnost roditelja na suradnju. U protivnom, ova norma vrlo općenitog izričaja predstavlja izvor mogućeg voluntarizma, arbitrarnosti i pravne nesigurnosti, uz opasnost njezine primjene isključivo temeljem subjektivnih kriterija osoba koje je trebaju primijeniti.

***IV/ POSVOJENJE***

Prilikom uređenja instituta posvojenja potrebno je zadržati **pripremu potencijalnih posvojitelja, kao i stručnu podršku posvojiteljima**.

Ipak, potrebno je preispitati pretpostavke za posvojenje na strani bioloških roditelja, kao i rješenje kojim se pristanak roditelja može nadomjestiti odlukom suda.

Problem nemogućnosti posvajanja djece koja su faktično ostala bez roditeljske skrbi potrebno je ponajprije riješiti **ostvarivanjem pretpostavaka za lišenje roditeljske skrbi njihovih roditelja u pravovremeno i žurno provedenom sudskom postupku**, ali **uz istovremeno pravovremeno i žurno pokretanja ovog postupka čim se za to steknu uvjeti,** istovremeno osiguravajući zaštitu prava na roditeljsku skrb djeteta. Najbolji interes djeteta i tu je od najveće važnosti. Naime, pretpostavke za lišenje roditeljske skrbi određene su daleko konkretnije od pretpostavki za donošenje odluke o nadomještanju pristanka, pa se problematizira je li potrebno zakonska rješenja multiplicirati?

Uzimajući u obzir standarde zaštite prava osoba s duševnim smetnjama, potrebno je uravnotežiti pravo na roditeljsku skrb tih roditelja i njihove djece, za koje će u pojedinim slučajevima biti bolji izbor posvojenje.

***V****/* ***SKRBNIŠTVO***

Obiteljskopravni institut skrbništva uskladit će se sa zahtjevima relevantnih međunarodnih ugovora, a osobito će se, prema objektivnim mogućnostima, voditi računa o zahtjevima Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, poštujući **načelo nediskriminacije, razmjernosti i vladavine prava.** Također, pažnja će se pridati rješavanju izazova koji proizlaze iz domaće sudske prakse, pritom uvijek imajući na umu stajališta izražena u judikaturi Europskoga suda za ljudska prava.

Cilj je **uspostaviti sustav odlučivanja uz podršku, osnažiti individualizirani pristup, kojim bi se omogućila bolja integracija osoba lišenih poslovne sposobnosti u društvo te dodatno osnažiti načelo uključenosti i osobne autonomije.**

Ipak, raspravit će se i mogućnost **potpunog lišenja poslovne sposobnosti kao institut koji će se iznimno primjenjivat**i kad je onemogućena komunikacija s osobom čija je prava potrebno zaštititi, pritom poštujući načelo razmjernosti i vladavine prava.

S obzirom na dosadašnju neselektivnu praksu potpunog lišenje poslovne sposobnosti, potrebno je sadašnji sustav postupno preformulirati u **sustav odlučivanja uz podršku** (tijekom petogodišnjeg prijelaznog razdoblja preispitati postojeća potpuna lišenja poslovne sposobnosti i kad je to moguće vratiti potpunu ili djelomičnu poslovnu sposobnost).

Nužno je redefinirati obveze centra za socijalnu skrb radi smanjenja „*konflikta uloga*“ centra i osobe, uvažiti aktivnu ulogu osobe (kad je to moguće), **napustiti institut neposrednog skrbništva**, te ovlastiti stručne osobe za pružanje podrške, odnosno za obavljanje dužnosti skrbnika.

U odredbe o skrbništvu potrebno je ugraditi **obvezu komunikacije i izvještavanja obitelji osobe pod skrbništvom sa skrbnikom te odrediti prava i obveze članova obitelji, osobito normirati pravo članova obitelji da imaju uvid u skrbničko izvješće**.

Slučajevi imenovanja posebnoga skrbnika biti će precizno uređeni radi izbjegavanja zloporaba, neujednačenog postupanja i ograničenja ljudskih prava. Nužno je potrebno ojačati i precizirati zaštitu imovine korisnika podrške i njegovo suodlučivanje u upravljanju i raspolaganju imovinom.

Institut ***anticipiranih naredbi*** potrebno je detaljnije urediti te time dodatno omogućiti učinkovito pravo osoba na samoodređenje.

***VI/ UZDRŽAVANJE***

Institut uzdržavanja je dobro uređen, iako je potrebno preciznije urediti **pojedina pitanja, vezana uz prestanak uzdržavanja.**

**Institut privremenog uzdržavanja,** zbog niza praktičnih pitanja koja se učestalo pojavljuju u praksi potrebno je **ponovno inkorporirati u Obiteljski zakon, umjesto postojećeg normiranja ovog instituta posebnim propisom.** Institut privremenog uzdržavanja oduvijek je bio sastavni dio Obiteljskog zakona, s time da je u istom potrebno **preciznije definirati uvjete i rokove ostvarivanja prava radi sprječavanja mogućih manipulacija obveznika uzdržavanja na štetu djeteta.**

***VII/ POSTUPAK PRED SUDOM***

Uzimajući u obzir da je ObZ 2015. detaljnije uredio procesne odredbe, iste je **potrebno prilagoditi izmijenjenim materijalnopravnim institutima.**

**Privremene mjere bit će propisane nezavisno od Ovršnog zakona, s mogućnosti njihovog izricanja prije započinjanja postupka, odnosno tijekom njihovog trajanja**.

Posebna pažnja usmjerit će se **nemogućnosti da stranke istodobno vode parnični i izvanparnični postupak o pravno povezanim stvarima, a prisilna predaja djeteta odnosno prisilno provođenje susreta i druženja bit će detaljno razrađeni.**

U Obiteljskom zakonu posebice će se **regulirati izuzetci od onih odredaba Zakona o parničnom postupku koje nisu primjereni za obiteljske postupke,** a sudski i upravni **rokovi prilagodit će se stvarnim mogućnostima provedbe od strane nadležnih tijela, ne odustajući od zahtjeva hitnosti postupanja kad god je potrebno zaštiti najbolji interes djeteta.**

Prilikom uređenja postupaka u kojima se odlučuje o pravima i interesima djece vodit će se računa o **zaštiti procesnih prava djeteta**.

***VIII/ OBITELJSKA MEDIJACIJA***

Osim već prednje rečenog, institut **obiteljske medijacije** treba prilagoditi standardima, osobito u smislu **načela dobrovoljnosti sudjelovanja**. Pri tome, no imajući u vidu specifičnosti pravne kulture, neće se odustati od razmjerne intervencije u obiteljske odnose, s ciljem zaštite slabije strane. Radi provedbe ustavne zaštite obitelji, **obiteljsku medijaciju bi valjalo proširiti i na sve prijeporne obiteljske situacije, a ne samo u vezi s razvodom braka, na načelu dobrovoljnosti, kako bi se svim članovima obitelji omogućilo mirno rješavanje obiteljskih problema i time izbjegavanje sudskih postupaka.**

Osobito, ukazuje se vrlo dobrim rješenjem uspostaviti **normativni model „*kombinacije mjere nadzora sa obiteljskom medijacijom“.*** Naime, provođenje mjere stručne pomoći/nadzora, bez uvođenja medijacije o pitanjima uređenja izvršavanja roditeljske skrbi, često nije dovoljno za promjenu tzv. „*ravnoteže moći“* u odnosimate je veoma važno u roditeljskom odnosu uvesti tzv. „*dječju perspektivu“* usmjerenu isključivo na potrebe i interese djeteta. Ovakvo rješenje pokazalo bi se izrazito korisnim u situaciji ukoliko su roditelji i dalje pretežito usmjereni na pitanja vezana uz prestanak njihovog braka/obiteljske zajednice, u kojoj situaciji često nisu u mogućnosti odvojiti partnersku ulogu od roditeljske.

***IX/ CENTAR ZA POSEBNO SKRBNIŠTVO***

Nisu sporne obveze Republike Hrvatske iz judikature Europskog suda za ljudska prava u području skrbništva za djecu i punoljetne osobe, već se u velikom broju radi o osobama koje su u postupku ili lišene poslovne sposobnosti. Stoga je obiteljskim zakonodavstvom potrebno uspostaviti sustav kvalitetnog i djelotvornog funkcioniranja sustava posebnog skrbništva u svim situacijama u kojima to zakon propisuje.

S time u vezi, postavlja se **pitanje izbora najboljeg modela organizacije ovog instituta i pitanje izbora najdjelotvornijeg načina njegovog funkcioniranja** u pravcu pronalaženja onog modela koji će biti najučinkovitiji i najdostupniji osobama, djeci i odraslima, o zaštiti čijih prava i interesa se kod posebnog skrbništva radi.

Imajući u vidu postojeći ustroj Centra, a uvažavajući **objektivne podatke** o broju zaposlenika (*na dan 30. kolovoza 2016. godine, zaposleno 14 posebnih skrbnika*), troškovima postojećeg sustava uz projekciju istih u budućnosti (*plaće posebnih skrbnika i administrativnog osoblja, troškovi režija i održavanja ustanove, nabava osobnih vozila i druge opreme za rad, trošak goriva, registracije, osiguranja i održavanja vozila, kapitalnih ulaganja),* činjenica brojke od 67 sudova/ stalnih službi u RH te još veći broj centara za socijalnu skrb pred kojima se vode postupci u kojima posebni skrbnici zastupaju, broj potencijalnih korisnika usluge posebnog skrbništva *(primjerice, u RH ima 19.000 osoba lišenih poslovne sposobnosti, od čega je više od 16.000 osoba potpuno lišeno poslovne sposobnosti*), procjena broja djece kojima bi mogao biti imenovani posebni skrbnik u zakonom propisanom cijelom nizu postupaka, prostornu udaljenost sudova i centara za socijalnu skrb sa područja pojedine jedince Centra, ogromna količina vremena koja je potrebna posebnim skrbnicima za putovanja između međusobno udaljenih lokacija unutar njihove jedinice, a utrošak kojeg vremena ide na štetu vremena koju bi posebni skrbnik mogao posvetiti štićeniku, **sve** **su ovo okolnosti koje trebaju biti od značaja za procjenu najboljeg načina organiziranja posebnog skrbništva u budućnosti.**

Ovi podaci prilično izvjesno svjedoče u prilog tvrdnji o tome **da postojeći model organizacije posebnog skrbništva ima ozbiljne poteškoće,** od nedostatnih administrativnih kapaciteta, do nedostatnih financijskih sredstava za cjelovito i kvalitetno obavljanje poslova, a osobito da postoji problem nedovoljne regionalne dostupnosti posebnih skrbnika na cjelovitom području Republike Hrvatske, a što najviše nanosi štetu strankama štićenicima u zaštiti njihovih prava i interesa jednakomjerno na području cijele Republike.

Sve ove okolnosti nalažu potrebu ozbiljnog promišljanja i o nekom drugom, **daleko ekonomičnijem i korisnijem rješenju, koje će štedjeti nepotrebne troškove, a osiguravati kvalitetno funkcioniranje sustava posebnog skrbništva, osobito uvažavajući potrebu ravnomjerne regionalne dostupnosti posebnih skrbnika za sve one kojima je to potrebno.**