



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

Številka: 542-08/16-5/ EPA 1682-VII  
Ljubljana, 15. 3. 2017

Državni svet Republike Slovenije je na 49. seji 15. 3. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), sprejel naslednje

**M N E N J E**

**k Dopolnjenemu predlogu družinskega zakonika (DZ) – druga obravnava**

Državni svet dopolnjen predlog zakonika **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da predlagatelj kot osnovni cilj predloga zakonika izpostavlja izboljšanje položaja otrok v družinskih razmerjih (pred, med in po končanem postopku na sodišču ter na podlagi uvedbe instituta zagovornika otroka) in posledično učinkovitejše izvajanje načela varovanja koristi otroka. Otrokova vloga je postavljena v ospredje v vseh postopkih, ki ga zadevajo. Na podlagi predlaganih določb naj bi se izboljšalo stanje pravne varnosti državljanov na področju odločanja v zakonskih in družinskih sporih, prav tako pa naj bi se poenotili postopki glede odločanja o ukrepih za varstvo koristi otrok (prenos odločanja na okrožna sodišča), kar predstavlja pomemben sistemski premik. Kot cilje predlagatelj navaja tudi hitrejše reševanje zadev na družinskem področju (skrajšanje postopkov in s tem zaščita otrok), krepitev vloge ter kadrovskega in finančnega položaja centrov za socialno delo, ločitev oblastne funkcije centrov za socialno delo do strokovnih in svetovalnih funkcij ter zmanjševanje števila sporov pred sodišči (predhodno svetovanje, strokovno svetovanje in mediacija).

Kot ključne novosti predlagatelj izpostavlja spremembo definicije družine (širše zastavljena; otrok je tisti, ki ustvarja družino), zamenjavo izraza roditeljska pravica z izrazom starševska skrb (izraža upravičenje in dolžnost skrbi za otroka in omogoča izenačitev bioloških staršev kot roditeljev in posvojiteljev); določilo glede skupne vzgoje in varstva otrok (možnost, da tudi sodišče odloči o tem, da sta skupna vzgoja in varstvo otrok najboljša za otroka, tudi če se starša o tem ne sporazumeta); vnaprej izraženo voljo staršev (v primeru smrti ali trajnejše nezmožnosti izvajanja starševske skrbi, lahko starša vnaprej izrazita voljo, kdo naj skrbi za otroka; sodišče bo voljo upoštevalo, če ne bo v nasprotju s koristmi otroka); nov institut podelitve starševske skrbi sorodniku (možnost, da sodišče sorodniku, ki izpolnjuje pogoje za posvojitev,

otroka dodeli v starševsko skrb, ki prinaša pravice in obveznosti kot so jih imeli starši, obenem pa se ne posega v družinska razmerja (dedovanje in vsa druga razmerja)).

Dopolnjen predlog zakonika uvaja še eno pomembno novost v okviru družinskega varstva, to je prenos pristojnosti s centrov za socialno delo na sodišča (odločanje o začasnih odredbah, o ukrepih trajnejšega značaja (o rejništvu, skrbništvu in nadzoru izvajanja starševske skrbi), kot tudi o nujnih ukrepih (odvzem otroka zaradi hude ogroženosti). Državni svet ugotavlja, da je za slednjega ter ukrep izvajanja starševske skrbi osnovni predlog zakona sicer predvideval, da jih bodo še vedno izvajali centri za socialno delo, a so bile na podlagi pripomb Skupnosti centrov za socialno delo v nadaljevanju zakonodajnega postopka s sprejemom amandmajev na pristojnem odboru Državnega zbora omenjene določbe spremenjene.

Novost predstavlja tudi poenostavitev postopka za sklenitev zakonske zveze (možno tudi samo pred matičarjem, brez prič in pooblaščenec) in postopka razveze v primeru, ko zakonca nimata skupnih otrok ali so ti že polnoletni (možnost razveze zgolj pred notarjem, na podlagi dogovora o delitvi skupnega premoženja in lastništva nepremičnine, v kateri zakonca živita). S predlogom zakonika se predlaga tudi posebno pooblastilo za sklepanje zakonskih zvez županom za čas trajanja njihovega mandata, pri čemer bo še vedno nujna prisotnost matičarja. Prav tako predlog zakonika po novem omogoča zakoncema prost dogovor o pogodbenem premoženjskem režimu (če se za to ne odločita, se delitev premoženja opravi na podlagi že sedaj veljavnega zakonitega premoženjskega režima).

Uvaja se programe v podporo družini (priprava na starševstvo, spodbujanje pozitivnega starševstva, lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja, spodbujanje komunikacije v družini itd.), ki se bodo za obdobje največ petih let financirali preko javnih razpisov. Ureja se status društev v javnem interesu na področju družinske politike.

V predlogu zakonika je zapisana tudi določba o sprejetju Resolucije o družinski politiki na vsakih deset let in ustanovitev Sveta za otroke in družino Republike Slovenije kot stalnega posvetovalnega telesa Vlade, ki bo med drugim spremljal izvajanje prej omenjene resolucije, dajal mnenja ter priporočila za ukrepanje na tem področju, prav tako bo namenjen krepitvi sodelovanja z nevladnimi organizacijami.

Državni svet na podlagi pojasnil predlagatelja ugotavlja, da se aktualni predlog družinskega zakonika, v primerjavi s predlogom iz leta 2010, ne nanaša na istospolne zveze in istospolne partnerske skupnosti, saj to področje ureja Zakon o partnerski zvezi, ki se bo začel uporabljati 24. 2. 2017 in ki izrecno določa, da ne posega na področje posvojitve in oploditve z biomedicinsko pomočjo, glede ostalih pravic in obveznosti sta istospolna partnerja izenačena z zakoncema, zunajzakonska zveza pa je izenačena z neskljenjeno partnersko zvezo. Ker je bila prepoved telesnega kaznovanja otrok zakonsko urejena že z novelo Zakona o preprečevanju nasilja v družini, to področje predlog družinskega zakonika ne ureja.

Državni svet na splošno ugotavlja, da so predlagane rešitve v povezavi z družinskimi razmerji znotraj predloga zakonika, katerega sprejem se pričakuje že nekaj časa, sodobne, bolj življenjske in torej bolj prijazne do ljudi (npr. vpeljava mediacije kot

načina reševanja sporov, poenostavitve postopkov glede sklenitve zakonske zveze, v zvezi z upravljanjem otrokovega premoženja itd.). Številne spremembe so izvajalci določb v praksi že dolgo časa čakali, saj jim bodo v pomoč pri učinkovitejšem izvajanju posameznih ukrepov in nalog, ki jim jih zakonik nalaga.

Kljub navedenemu je bilo na seji pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide opozorjeno na to, da ostaja odprtih še nekaj področij, na katerih bi se predlagano zakonsko materijo dalo še izboljšati. Na podlagi seznanitve s pripombami Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije ter Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je komisija v svojem mnenju, s katerim je bil seznanjen Državni svet, izpostavila večje število splošnih in konkretnih pripomb k predlogu zakonika.

Državni svet ugotavlja, da je pristojni Odbor Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide na 36. seji 7. 3. 2017 sprejel večje število amandmajev, s katerimi se je uredilo ključna področja, v zvezi s katerimi so bili izraženi pomisleki na pristojni Komisiji Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, in sicer:

- v 2. členu je bila definicija družine natančneje opredeljena in ne dopušča več možnosti interpretacije, da je tudi rejništvo oblika družine;
- 7. člen ne vsebuje več neustreznega izraza »obravnavna otrok«, prav tako je bila upoštevana pripomba Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, da naj se pri določanju dolžnosti državnih organov, izvajalcev javnih služb, nosilcev javnih pooblastil in organov lokalnih skupnosti upošteva vsebina 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah;
- v 97. členu je bil določen 8-dnevni rok, v katerem notar pošlje notarski zapis sporazuma zakoncev o razvezi zakonske zveze upravni enoti;
- v 144. členu se je natančneje opredelilo vsebino vnaprej izražene volje staršev v primeru razlik v izraženi volji staršev (če se bosta v naprej izraženi volji staršev razlikovali, bo o upoštevanju volje presodilo sodišče);
- podrobneje je bila definirana podelitev starševske skrbi sorodniku (na podlagi črtanja določb 153. člena in uvrstitve podrobnejše ureditve v novi Peti a del in nov 232.a člen) – opredeljeno je bilo njeno razmerje do institutov rejništva, posvojitve in skrbništva, jasneje je bila opredeljena obveza preživljanja, v obrazložitvi k amandmajem pa je bilo pojasnjeno, da ne gre za odplačno skrb ;
- prenos pristojnosti za izrekanje nujnih ukrepov za varstvo koristi otroka (nujni odvzem otroka (161. člen) in nadzorom izvajanja starševske skrbi kot trajnim ukrepom (163. člen) s centrov za socialno delo na sodišča (urejeno na podlagi črtanja 161., 162. in 163. člena ter sprejetih amandmajev k 156., 158. in 159. členu predloga zakonika);
- spremenjena ureditev v zvezi z imenovanjem druge osebe pri namestitvi otroka (181. člen) in ureditev v osnovi neprimerne ureditve možnosti poseganja v pravnomočne sodne odločitve na podlagi upravnega postopka (o razrešitvi rejnika in skrbnika in imenovanja novega bo odločalo sodišče in ne center za socialno delo, kot je bilo predlagano na začetku);
- v zvezi s postopki predhodnega svetovanja (202.–206. člen) so bile med seboj usklajene posamezne določbe ter jasneje opredeljeni ter ločeni postopki svetovanja pred in po vložitvi tožbe.

Državni svet na podlagi pripomb in predlogov iz mnenja pristojne komisije, navkljub ugotovitvi o prej navedenih sprejetih amandmajih na pristojnem odboru Državnega zbora, ugotavlja, da v nadaljevanju zakonodajnega postopka še vedno ostajajo aktualni naslednji predlogi in pripombe:

1. Glede na to, da je trenutno v pripravi novela Zakona o socialnem varstvu, ki se dotika reorganizacije centrov za socialno delo, bi bilo dobro uskladiti spremembe na obeh področjih, da ne bo prihajalo do podvajanja posameznih nalog (npr. pri kriznih centrih in interventnih službah).
2. Dopolnjen predlog zakonika večkrat (6., 136., 141., 151., 173. člen itd.) uporablja besedno zvezo »obema od staršev«, ki ni slovnično ustrezna. Predlaga se uporaba besedne zveze »oba starša« ali »obema staršema«.
3. Za drugi odstavek 19. člena dopolnjenega predloga zakonika (sredstva iz proračuna), ki predstavlja neke vrste varovalko v primeru pomanjkanja proračunskih sredstev za izvajanje nalog iz prvega odstavka istega člena, se ocenjuje, da ne sodi v materijo aktualnega predloga zakonika, prav tako pa je precej nerazumljivo zapisan.
4. Glede ureditve soglasja v posebnih primerih (118. člen dopolnjenega predloga zakonika), v povezavi s priznanjem očetovstva v primeru, ko mati ni živa ali njeno prebivališče ni znano, otrok pa sam ni sposoben dati soglasja k priznanju očetovstva (prvi odstavek 118. člena predvideva, da soglasje v tem primeru poda skrbnik z dovoljenjem centra za socialno delo), se postavlja vprašanje dokaznih sredstev, na podlagi katerih bo center za socialno delo ocenil, da je priznanje očetovstva v otrokovo korist. Posledično se predlaga, da se postopki priznanja očetovstva v navedenem primeru odvijajo v okviru sodnega postopka.
5. Sodišča in centri za socialno delo v praksi v zvezi z izvajanjem starševske skrbi pogosto različno razlagajo vsebino »vprašanj, ki bistveno vplivajo na otrokov razvoj« (151. člen dopolnjenega predloga zakonika), prav tako se ne dovolj precizne zakonske določbe na tem področju pogosto izkorišča oziroma povzročajo neupravičene težave staršu, kateremu otrok v varstvo in vzgojo ni zaupan (npr. neusklajeni izpisi iz šole, menjave prebivališč brez vednosti drugega starša; prepoved vpogleda v redovalnico za starša, ki mu varstvo in vzgoja nista zaupana; administrativni zapleti pri pridobivanju potrdila o šolanju kot podlage za plačilo preživnine itd.). Posledično se predlaga, da se določbe tega člena precizira na način, da se primeroma navede vprašanja, ki štejejo kot taka, da bistveno vplivajo na otrokov razvoj in o katerih bi morala starša odločiti sporazumno.
6. V zvezi s podelitvijo starševske skrbi sorodniku (novi Peti a del in nov 232.a člen) se predlaga, da se po zgledu ureditve centralnih zbirk podatkov na področju posvojitev (Deseti del: zbirke podatkov) vodi tudi posebno zbirko podatkov o podeljenih starševskih skrbih (trenutno je v novem 232.a členu dopolnjenega predloga zakona predviden zgolj vpis v matični register na podlagi pravnomočne odločbe sodišča o podelitvi in o prenehanju podeljene starševske skrbi).

7. V zvezi s stiki pod nadzorom (167. člen dopolnjenega predloga zakonika) se predlaga, da bi jih bilo možno pod enakimi pogoji kot veljajo za centre za socialno delo organizirati tudi v sodelovanju z nevladnimi organizacijami, ki imajo primerne prostore in za to usposobljen kader. Slednje lahko omenjene stike izvajajo tudi v popoldanskem času, kar je za centre za socialno delo večkrat ovira oziroma dodatna obremenitev.
8. Definicija zagovorništva otrok v predlogu zakonika (184. člen dopolnjenega predloga zakonika) je ožja in šibkejša kot tista, ki jo predlaga Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, ki trenutno naloge zagovornika otroka izvaja v okviru pilotnega projekta Zagovornik – glas otroka, zato bi jo bilo treba v skladu s predlogi varuha dopolniti oziroma spremeniti.
9. Pri začasnih odredbah kot možnega ukrepa sodišča za zaščito otrok (podpoglavje 8.3.1., členi od 165. do 170. dopolnjenega predloga zakonika) ni konkretno opredeljeno kdo začasne odredbe nadzoruje oziroma jih izvršuje. Nekaterih predvidenih začasnih odredb in ukrepov, povezanih z njimi (npr. stike pod nadzorom), center za socialno delo na podlagi trenutno ne dovolj jasno definiranih določb v praksi ne bo mogel izvrševati, prav tako se glede na določbe Zakona o preprečevanju nasilja v družini nekateri ukrepi podvajajo.
10. Predlaga se, da se stikov otroka z osebo, ki je s sodno odločbo ali poravnavo dobila pravico do stikov z otrokom (npr. sorodnikom) (175. člen dopolnjenega predloga zakonika – omejitev ali odvzem pravice do stikov), ne omeji, če zaradi stikov z omenjeno osebo otrok ne bo telesno ali duševno ogrožen. Stiki naj bi se torej v primerih, ko se ne odloča o omejitvi stikov z neposrednim povzročiteljem nasilja oziroma z enim ali obema staršema, omogočali na podlagi odločitve sodišča bodisi o popolnem odvzemu pravice do stika ali pa dovoljenju za stike brez omejitev.
11. Glede obveze preživljanja med starši in otroki (185.-187. člen dopolnjenega predloga zakonika) Državni svet ugotavlja, da omejitev dolžnosti preživljanja staršev, ki jo predlog zakonika nalaga polnoletnemu otroku (najdlje toliko časa, kolikor so starši dejansko preživljali njega; 187. člen dopolnjenega predloga zakonika), z vidika medgeneracijske solidarnosti in moralne odgovornosti otrok do staršev ni ustrezna. Ob tem je bilo dodatno opozorjeno, da na podlagi določb Zakona o socialno varstvenih prejemkih v zvezi z obvezo preživljanja staršev v povezavi s postopki uveljavljanja pravice do varstvenega dodatka že prihaja do določenih nepravilnosti (zaznani primeri vnaprej pripravljenih »standardiziranih« pogodb o preživljanju staršev v višini 5 evrov, ki se jih sklepa pri notarjih), zato bi zaradi preprečevanja morebitnih zlorab bilo smiselno v okviru zakonika podrobneje definirati vsebino obveze preživljanja.

Državni svet v zvezi s tem ugotavlja, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti glede omejevanja dolžnosti preživljanja na seji pristojne komisije Državnega sveta poudarilo, da gre predvsem za vprašanje splošnega družbenega dogovora o načinu izvajanja medgeneracijske skrbi. Prav tako pojasnjuje, da se je s predlaganimi določbami skušalo najti kompromis med zahtevami po popolni oprostitvi obveze preživljanja staršev (zlasti v zvezi s

pravico do varstvenega dodatka) ter trenutno veljavno ureditvijo neomejene obveze preživljanja staršev, h kateremu so zavezani polnoletni otroci. Hkrati je ministrstvo napovedalo, da v kolikor bo v nadaljevanju zakonodajnega postopka ocenjeno, da je omejitev neprimerna, naj bi se sporne določbe spremenilo.

12. Kot nov način reševanja sporov v zvezi z osebnimi in premoženjskimi razmerji predlog zakonika uvaja mediacijo (208. in 209. člen dopolnjenega predloga zakonika), ki bo možna tako pred, med kot po koncu sodnega postopka. Pri tem predlog zakonika predvideva, da bo mediacija ena od metod dela ne samo v okviru postopkov na sodiščih, ampak tudi na centrih za socialno delo (člen 204. člen in 205. člen). Glede na to, da trenutna usposabljanja na sodiščih in centrih za socialno delo po obsegu niso primerljiva (na sodiščih 40-urno usposabljanje, na centrih za socialno delo 200-urno), bi bilo treba upoštevati razlike med omenjenima usposabljanjema, prav tako pa centrom za socialno delo zagotoviti ustrezna sredstva za usposabljanje mediatorjev. Predlaga se, da se v podzakonskih aktih natančneje opredeli vsebino predvidene družinske mediacije na centrih za socialno delo, saj trenutno predlog zakonika glede mediacije napotuje zgolj na njeno izvajanje v skladu z zakonom, ki ureja alternativno reševanje sodnih sporov.
13. V zvezi z ureditvijo postopka posvojitve (214.–232. člen dopolnjenega predloga zakonika) se predlaga uvedba sistema, v katerem bi bili vsi centri za socialno delo pooblaščen za strokovno delo s kandidati za posvojitve, z otroki za posvojitve ter njihovimi biološkimi družinami, sam postopek posvojitve pa bi izvedel zgolj en center za socialno delo v Sloveniji, ki bi se mu poverilo izvajanje omenjenega postopka. Slednji bi, glede na majhno število posvojitve na leto in velike vpetosti centrov za socialno delo v postopke posvojitve, lahko vodil tudi predvideno centralno zbirko podatkov o posvojitvah, namesto trenutno predvidenega pristojnega ministrstva.
14. Predlaga se, da se razmisli o tem, da bi se celotno področje skrbništva, v katerega se ni bistveno poseglo že od leta 1976, podrobneje uredilo v posebnem zakonu po zgledu posebne ureditve rejniške dejavnosti (nujno bi bilo zagotoviti možnost postavitve liste ljudi z ustreznimi kompetencami, ki so lahko tudi sorodniki). Celoten sistem skrbništva na način, na katerega je zastavljen v dopolnjenem predlogu zakonika (240.–281. člen dopolnjenega predloga zakonika), namreč ne odgovarja na težave, ki se pojavljajo na terenu in na katere centri za socialno delo opozarjajo že dlje časa. Državni svet pri tem ugotavlja, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v razpravi na pristojni komisiji Državnega sveta pritrnilo smiselnosti ureditve področja v posebnem zakonu.
15. V zvezi s področjem skrbništva se zastavlja tudi vprašanje ustreznosti določanja pravne osebe kot možnega skrbnika (drugi odstavek 243. člena dopolnjenega predloga zakonika). Določanje zaposlenih na centrih za socialno delo kot skrbnikov (ker je drugače težko najti ustrezne osebe za opravljanje vloge skrbnika) slednje postavlja v nesprejemljivo dvojno vlogo (ugotovitev o potrebi po skrbništvu in izvajanje skrbništva ter nadzor nad izvajanjem skrbništva v okviru istega organa) in jih dodatno obremenjuje.

16. Največjo težavo centrom za socialno delo na področju skrbništva predstavlja institut skrbništva za poseben primer (269.–270. člen dopoljenega predloga zakonika), saj se ga v praksi lahko zlorablja in se ga ne uporablja za namene, za katere je bil vzpostavljen. Ocenjuje, se da so določbe o skrbniku za poseben primer v predlogu zakonika odveč. Po predlagani spremembi zakonodaje se namreč odpravlja institut odvzema poslovne sposobnosti za osebo, ki zaradi motnje v razvoju ali težav v duševnem zdravju ali drugega vzroka, ki vpliva na zmožnost razsojanja, sama brez škode zase ni sposobna poskrbeti za svoje pravice in koristi. Zanj je predvidena postavitvev pod skrbništvo in imenovanje skrbnika (oboje v pristojnosti sodišča), ki se mu dodeli konkretno določene naloge (njihovo število in obseg je lahko različen), med katere se lahko uvrsti tudi naloge, ki bi jih sicer opravljal skrbnik za poseben primer.

**Državni svet v zvezi z navedenimi še vedno aktualnimi pripombami in predlogi poziva predlagatelja, da jih v nadaljevanju zakonodajnega postopka ponovno prouči in na podlagi usklajevanj z zainteresiranimi deležniki v čim večji meri upošteva.**

Mitja Bervar, mag. manag.  
predsednik